

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Vladimíra Kůrky ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky **Generali Pojišťovna a. s.**, IČ 61859869, se sídlem Bělehradská 132, Praha 2, zastoupené Mgr. Josefem Veverkou, advokátem Advokátní kanceláře Veverka – Kohoutová, se sídlem nám. Kinských 76/7, Praha 5, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. března 2013 č. j. 22 C 68/2012-90, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 2, jako účastníka řízení, a J. M., zastoupeného JUDr. Klárou Havlíčkovou, advokátkou advokátní kanceláře Holubová advokáti s. r. o., se sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, Praha 8, jako vedlejšího účastníka řízení, **takto**:

Ústavní stížnost se **zamítá**.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností ze dne 24. 6. 2013, doručenou Ústavnímu soudu dne 26. 6. 2013 a doplněnou podáními ze dne 29. 4. 2014 a 28. 8. 2014, stěžovatelka napadla shora označené soudní rozhodnutí, přičemž tvrdila, že jí byla porušena její ústavně zaručená základní práva, konkrétně pak právo vlastnit majetek [čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)], resp. právo na pokojné užívání majetku [čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)], a dále právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a na soudní ochranu podle čl. 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), právo na zákonného soudce zakotvené v čl. 38 odst. 1 Listiny, porušen měl být rovněž čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny, jakož i princip právní jistoty a tím i čl. 1 a čl. 95 odst. 1 Ústavy.

2. Napadeným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) bylo ve věci žaloby J. M. na zaplacení 9 596 Kč s příslušenstvím rozhodnuto, že vstup vedlejšího účastníka J. K. do řízení na straně žalované se nepřipouští (výrok I), že stěžovatelka jako žalovaná je povinna zaplatit žalobci výše uvedenou částku se zákonnými úroky z prodlení (výrok II), že stěžovatelka je povinna zaplatit žalobci na nákladech řízení 11 164 Kč (výrok III) a že mezi účastníky a vedlejším účastníkem nikdo nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV). Jde-li o rozhodnutí o věci samé, obvodní soud vyšel z toho, že žalobce si u cestovní kanceláře zakoupil zájezd za cenu 23 384 Kč, na tuto cestovní kancelář však byl prohlášen konkurz a zájezd se neuskutečnil, načež stěžovatelka z titulu uzavřeného pojištění záruky pro případ úpadku žalobci uhradila jen částku 13 788 Kč, ve zbývajících částech odmítla zaplatit s tím, že

sjednaná výše pojistného plnění k uspokojení všech uplatněných nároků v plné výši nepostačuje. Tuto argumentaci, opírající se o ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.“) však obvodní soud odmítl s tím, že s ohledem na ustanovení § 6 odst. 1, § 7 odst. 3 téhož zákona je cestovní kancelář povinna sjednat takové pojištění záruky, na jehož základě vzniká zákazníkovi (mj.) právo na vrácení celé ceny zájezdu.

II.

Argumentace stěžovatelky

3. Stěžovatelka napadla toto rozhodnutí ústavní stížností, ve které poukázala na to, že zatím jde o ojedinělý případ, lze však prý s jistotou předpokládat, že obecné soudy budou i ve vztahu k jiným subjektům projednávat skutkově obdobné případy, a to s nejistým právním hodnocením, a že napadené rozhodnutí představuje zásadní průlom do principů pojišťovnictví, protože „znemožňuje plnění souvisejících povinností“ z její strany, a má na její činnost i činnost všech dalších pojišťoven zásadní dopad. V souvislosti s blížící se sezónou letních dovolených a s tím, že je třeba nastolit právní jistotu, „nabouranou“ napadeným rozhodnutím, pro všechny dotčené subjekty, dala stěžovatelka Ústavnímu soudu na zvážení, zda nepřistoupit k přednostnímu projednání věci ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

4. Dále stěžovatelka uvedla, že napadeným rozhodnutím jí byla stanovena povinnost, kterou jí zákon ani smlouva neukládá, a že úvahy obvodního soudu jsou vnitřně rozporné, založené na obecných, nikterak konkrétně – z hlediska stávající právní úpravy – odůvodněných závěrech. Argumentuje tím, že zákonodárce – v rámci implementace směrnice Rady ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy č. 90/314/EHS (dále jen „Směrnice“) – jako prostředek ochrany zákazníků cestovní kanceláře zvolil pojištění záruky, pro které stanovil v § 8 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. minimální částku. To svědčí o tom, že pojištění záruky (jako každé jiné pojištění) plně počítá s ujednáním o výši pojistného plnění (pojistné částky) a pro důraznější ochranu ukládá cestovní kanceláři zákonem stanovené minimální limity. Pokud by měl být v daném případě popírán jeden ze základních principů pojišťovnictví, tedy pojistný limit, předpokládaný zákonem č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě (ve znění do 31. 12. 2013, dále jen „zákon č. 37/2004 Sb.“), jistě by se zákon k jeho výši nevyjadřoval, neboť by zmíněné ustanovení zcela postrádalo opodstatnění. V souvislosti s tím stěžovatelka obvodnímu soudu vytkla, že „neaplikaci“ tohoto ustanovení řádně neodůvodnil, neboť není zřejmé, jakou ochranu pojišťovny měl na mysli, resp. v čem jím zmíněné „nepoškozování pojišťovny“ spatřuje, jestliže pak tato musí v každém jednotlivém případě – bez ohledu na výši pojistné částky – plnit neomezeně. Podle jejího názoru zákonná úprava, a to jak obecná, vyplývající ze zákona č. 37/2004 Sb., tak speciální, vyplývající ze zákona č. 159/1999 Sb., vymezila rámec pro smluvní ujednání s cestovní kanceláří, mezi něž patří stanovení minimální pojistné částky, pouze v tomto rozsahu uzavřela s cestovní kanceláří pojistnou smlouvu, která žádným z ujednání nepřekračuje meze dané zákonem, a také v souladu s ní své závazky plnila.

5. Současně stěžovatelka poukázala na skutečnost, že limit pojistné částky je jedním z kritérií pro udělení koncese, pokud by však sjednaná pojistná částka byla bez významu, neměla by tato podmínka žádný význam. A jestliže bylo žádosti cestovní kanceláře vyhověno, musel příslušný orgán dospět k závěru, že uzavřená pojistná smlouva požadavky dané zákonem splňuje. Zavádějící má být dle stěžovatelky výklad obvodního soudu, jde-li o ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., neboť není pravda, že je stanoveno právo na vrácení ceny zájezdu, ale že je zakotveno právo na plnění z pojistné smlouvy.

6. Nedostatečné a neopodstatněné má být odůvodnění obvodního soudu vylučující aplikaci § 28 odst. 1 a 3 zákona č. 37/2004 Sb., protože obecným odkazem na § 6 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. se nijak nevypořádává s faktem, že posledně uvedený zákon nic ohledně pojistné částky neuvádí, a tudíž aplikace subsidiárního právního předpisu, konkrétně ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 37/2004 Sb., nemůže být vyloučena. Nelze zde opomíjet obecnou zásadu limitu pojistného plnění, zakotvenou zákonem a respektovanou v každém povinném pojištění (např. v případě pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, u kterého nikdo limity nezpochybnuje), přičemž stav, kdy by pojišťovna měla vyplatit více, je zcela v rozporu s požadavky obezřetnosti, odborné péče pojišťovny i zákonem o pojišťovnictví, vezme-li se v úvahu otázka hodnocení rizik, trvalé splnitelnosti závazků, resp. požadavku finanční stability.

7. Stěžovatelka rovněž upozornila, že obvodní soud sice povinnost plnění vyvodil na základě logického, systematického i teologického výkladu, ty však lze použít tam, kde základní metody výkladu, zejména výklad jazykový, nepostačují. Také cíl a účel samotného zákona není stanoven tak úzce, jak vyvodil obvodní soud, tedy pouze v rovině vymezení práv jediného subjektu – spotřebitele, ale je jím úprava provázanosti a obsahu všech vztahů souvisejících s povinným pojištěním záruky, přinejmenším také postavení cestovní kanceláře a pojišťovny. Zákonná norma obsahuje výslovnou úpravu výše poskytovaného plnění, přičemž uplatněním teologického výkladu nelze dospět k závěrům zcela odporujícím samotnému jazykovému vyjádření normy. Ignoraci práv a postavení pojišťovny, spojenou s výlučnou koncentrací na práva spotřebitele, nepřipouští ani teleologický výklad, neboť i ze samotné důvodové zprávy plyne, že právě výše pojistné částky byla ve vztahu k pojišťovně jako dotčeného subjektu vyhodnocována, kdy otázka stanovení konkrétní výše pojistné částky byla konzultována s odborníky a byla stanovena na základě kvalifikovaného odhadu. V této souvislosti argumentovala, že jen stěží by důvodová zpráva hodnotila výši potřebného krytí, pokud by zákonná úprava byla vystavěna tak, že krytí je neomezené. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na limity pojistného plnění podle německé právní úpravy, kde pojistitel či bankovní ústav může omezit svou finanční odpovědnost vyplacenou v rámci jednoho roku s možností poměrného krácení jednotlivých nároků. S pojistnou částkou počítá také rakouská právní úprava, která stanoví taktéž její minimální výši.

8. Stěžovatelka se dále dovolávala povinnosti obecných soudů interpretovat normy „jednoduchého práva“ ústavně konformním způsobem, přičemž s ohledem na zásadní dotčení jejích ústavně zaručených práv toto respektováno nebylo. Nedostatky právní úpravy nelze překlenout ani eurokonformním výkladem, tj. ve světle Směrnice. O výklad se jedná, kdy tento slouží k objasnění smyslu a účelu jednotlivých zákonných ustanovení tam, kde daná otázka není právním řádem upravena. O takový případ, jak plyne z explicitních zákonných ustanovení, se však v dané věci nejedná. O tom, že

právní úprava neodpovídá Směrnici, prý bezesporu svědčí i skutečnost, že se aktuálně pracuje na novele zákona č. 159/1999 Sb., a to právě ve vztahu k zajištění záruk daných zákazníkům cestovní kanceláře v případě jejího úpadku. Byl-li záměr zákona odlišný, je jen na zákonodárci, aby provedl změnu právní úpravy zajišťující právní jistotu, samotný soud svým rozhodnutím rovnost účastníků soukromoprávních vztahů a právní jistotu pojišťovny nemůže popírat.

9. Stěžovatelka upozornila i na to, že případné dovozování neomezené odpovědnosti „narází“ na nedostatečné možnosti mechanismu kontroly ze strany pojišťovny, neboť pojišťovna je odkázána výlučně na informace od cestovní kanceláře, samotné její účetnictví nemusí mít vypovídací hodnotu, navíc zákonem stanovené měřítko je pouhou predikcí. Argument obvodního soudu, že pojišťovna má přístup ke všem dokladům, stěžovatelka odmítla s tím, že není adekvátní s ohledem na případná rizika a nemožnost pružně reagovat, neboť příslušné hodnoty jsou v čase proměnné. Akceptací výkladu obvodního soudu, odkazujícího na § 7 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb., se má také připouštět, že v případě protiprávního jednání cestovní kanceláře by byla pojišťovna povinna plnit její závazky v bezmezně výši, přičemž ochrana, spočívající v právu domáhat se náhrady škody, je prakticky nerealizovatelná.

10. Stěžovatelka poukázala i na rozpornou argumentaci obvodního soudu, že povinnost poskytnout zákazníkům cestovní kanceláře plnou náhradu je uložena zákonem, na druhé straně pak právním titulem je pojistná smlouva uzavřená co do pojistné částky v rozporu s neomezeným plněním, kdy právním následkem by byla neplatnost takového smluvního ujednání a právním důvodem plnění pak odpovědnost za škodu. Podle stěžovatelky je právním titulem bezesporu primárně vztah založený pojistnou smlouvou uzavřenou mezi cestovní kanceláří a pojišťovnou, sekundární vztah je ve vztahu k pojištění založen na vztahu primárním a v jeho rámci se musí odvíjet. Právním titulem je tedy pojistná smlouva, přičemž plnění nad její rámec představuje plnění bez právního důvodu, což je spojeno s regresním nárokem pojišťovny vůči cestovní kanceláři. Je pravda, že zákon pojišťovně neukládá povinnost smlouvu uzavřít, na straně druhé pojišťovna hodnotí své obchodní riziko, které reflektuje právě pojistná částka. V daném případě toto riziko vyhodnotila právě s ohledem na pojistnou částku a vyvodila z ní výši pojistného. Závazek k neomezenému plnění by znamenal vyloučení možnosti výpočtu odpovídajícího pojistného, což by vedlo k tomu, že pojišťovny by takový produkt nemohly nabízet, navíc ujednání, jímž se pojišťovna zavazuje do budoucna k neomezenému a neurčitému plnění, má být dle stěžovatelky (zřejmě) neplatné.

11. Stěžovatelka má za ne zcela nepřesvědčivé hodnocení vztahu mezi ní a žalobcem jako vztahu spotřebitelského, ovšem i při něm nelze konstatovat, že by dohodou s cestovní kanceláří vyloučila práva spotřebitele, neboť postupovala v souladu se zákonem, a měl-li být spotřebitel chráněn ve větším rozsahu, měl stát k tomu přijmout adekvátní prostředky. Spotřebitel má také možnost (na rozdíl od ní) obrátit se za účelem ochrany svého práva na Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“), nedostatky právní úpravy však nelze přenášet bez dalšího na subjekty soukromoprávních vztahů.

12. V návaznosti na výše uvedené stěžovatelka poukázala na princip předvídatelnosti práva s tím, že jednala s důvěrou v zákonnou úpravu, jež byla posílena jednak tím, že Ministerstvo financí v roce 2000 vydalo povolení k příslušné pojišťovací činnosti a po kladném vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj schválilo pojistné podmínky

zakotvující princip pojistné částky i eventuálně poměrného uspokojení zákazníků cestovní kanceláře, a jednak tím, že na vyžádání tyto předložila České národní bance (ČNB), která jako dohledový orgán uvedla, že při výplatě pojistného plnění nedošlo ke krácení pojistného plnění a toto bylo vyplaceno v plné výši limitu sjednaného v pojistné smlouvě.

13. Upozornila i na to, že v souvislosti s čl. 7 Směrnice se Soudní dvůr EU ve věci sp. zn. C-140/97 zabýval otázkou nedostatečného krytí rizik a dospěl k závěru, že rakouská úprava byla kvůli omezené záruce nedostatečná a že stát je povinen vyplatit zbytek vynaložených prostředků, protože do své národní legislativy Směrnicí nedostatečně implementoval. Vzhledem k podobnosti naší právní úpravy stěžovatelka vyvodila, že implementace Směrnice řádná není.

14. Stěžovatelka dále poukázala na vadu řízení spočívající v tom, že nalézací soud přes vznesenou námitku žalobce o nepřipustnosti vedlejšího účastenství v nalézacím řízení bez rozhodnutí o jeho přípustnosti dále pokračoval v řízení, a to i přesto, že podle teorie i judikatury nelze věc bez takového rozhodnutí dále projednávat. Obvodní soud však teprve v konečném rozhodnutí rozhodl o nepřipustnosti vstupu vedlejšího účastníka do řízení. V důsledku shora popsaného postupu se obvodní soud ve svém rozhodnutí nevypořádal s argumentací a návrhy vedlejšího účastníka, což stěžovatelka považuje za exces, nerespektující základní práva účastníků řízení, a za porušení práva na spravedlivý proces.

15. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 29. 4. 2014 stěžovatelka upozornila, že obvodní soud ve dvou obdobných případech (rozsudky ze dne 25. 3. 2014 č. j. 10 C 81/2012-206 a ze dne 5. 3. 2014 č. j. 13 C 129/2012-91) shledal vůči ní uplatněné nároky neopodstatněnými, přičemž uzavřel, že pojistná smlouva byla sjednána v souladu se zákonem, Směrnice nebyla transponována řádně a případná odpovědnost dopadá na samotný stát, a dodal, že ochrana spotřebitele nemůže být bezbřehá, zvláště když ten má možnost užít prostředků k předcházení škodám a když popírá další právní principy, zejména princip právní jistoty.

16. Dále v něm stěžovatelka namítla porušení práva na zákonného soudce, k němuž mělo dojít v důsledku toho, že obvodní soud nepředložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Obvodní soud jednak nesplnil svou povinnost „nepředložení“ řádně odůvodnit, ačkoliv v soudním řízení poukazovala na nesoulad vnitrostátní úpravy s komunitárním právem, resp. s rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci C-140/97 *Walter Rechberger a další proti Rakouské republice*. Obvodní soud však tento odkaz shledal nepřiléhavý s tím, že uvedené rozhodnutí nedává odpověď na otázku, zda konkrétní česká vnitrostátní zákonná úprava odpovídá zamýšlenému výsledku, který je sledován předmětnou Směrnicí, a to i přesto, že se prý daná věc opírá o skutkově i právně obdobný základ a výklad Soudního dvora EU odpovídá jejímu výkladu.

17. Stěžovatelka také – s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 159/1999 Sb., kde je jednoznačně konstatováno, že pojistné plnění je i v tomto případě omezeno horní hranicí, a proto je nezbytné zákonem garantovat jeho minimální meze – namítla, že obvodní soud pominul teleologický výklad dané právní otázky. Opírá-li obvodní soud své rozhodnutí o § 6 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb., stěžovatelka poukázala na nutnost vykládat toto ustanovení v souvislosti s § 8 odst. 2 téhož zákona, přičemž je zřejmé, že § 6 vymezuje věcný rozsah plnění a § 8 odst. 2 stanoví, jaké výši má odpovídat pojistná

částka; jiný výklad by vedl k tomu, že by posledně uvedené ustanovení ztratilo opodstatnění. Navíc ze samotného § 6 odst. 3 je evidentní, že pojištění se má vztahovat na všechny prodané zájezdy v době platnosti pojistné smlouvy, vyjma toho, byla-li uzavřena pojistná smlouva nová.

18. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 28. 8. 2014, v návaznosti na své předchozí podání ze dne 29. 4. 2014, zaslala stěžovatelka Ústavnímu soudu rozsudek Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) ze dne 21. 5. 2014 č. j. 72 Co 79/2014-164 s tím, že byl vydán v obdobné věci, v níž však byla žaloba zamítnuta.

III.

Vyjádření účastníků řízení

19. Ústavní soud vyzval účastníka řízení k vyjádření k ústavní stížnosti, avšak tohoto oprávnění nebylo využito, ačkoli byl v pravidelném styku s Ústavním soudem, omezeném však jen na žádosti o informování o postupu věci.

20. Vedlejší účastník, aniž byl k tomu vyzván, zaslal dne 24. 10. 2013 vyjádření k ústavní stížnosti. V něm poukázal na to, že napadený rozsudek je rozhodnutím v bagatelní věci, které není svévolné nebo důsledkem interpretace, jež by byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, ale je naopak založena na výkladových principech, jejichž aplikaci Ústavní soud požaduje. Dále zmínil, že je jedním z mnoha klientů cestovní kanceláře I.PARKAM HOLIDAYS s. r. o., kterým stěžovatelka nevyplatila jako pojistné plnění plnou cenu zájezdů, žalobu podalo ještě dalších 9 klientů, ve třech případech obvodní soud těmto klientům vyhověl.

21. V další části pak vedlejší účastník s poukazem na Směrnici i rozhodnutí Soudního dvora EU v již zmíněné věci C-140/97 popřel, že rozhodnutím mohlo dojít k zásahu do právní jistoty a stěžovatelčina legitimního očekávání, takže její argumentace, že orgány veřejné správy nenapadly platnost pojistných podmínek, nemůže obstát. To stejné platí i pro argument, že současná právní úprava neskýtá stěžovatelce dostatečné prostředky kontroly nad cestovní kanceláří, neboť tato otázka nesouvisí s otázkou možnosti omezení pojistného plnění, a ani není v kompetenci Ústavního soudu zkoumat, zda je systém kontroly dostatečný. Dále tvrdil, že stěžovatelka ví naprosto jistě, že nebude plnit více, než bylo sjednáno, a tak ponechává veškeré riziko na zákazníkovi cestovní kanceláře, jenž ani nemůže ovlivnit výši plnění, protože není stranou pojistné smlouvy. V této souvislosti zdůraznil, že v souladu s principy právního státu by bylo, aby spotřebitel nesl obchodní riziko pojišťovny a cestovní kanceláře, a pokud svou strategii stěžovatelka postavila na omezení pojistného plnění a nyní bude tratit, jde o naplnění rizika, které na sebe vzala, když do svých pojistných podmínek přes existující právní úpravu pojištění záruky a její zjevný účel zanesla omezení pojistného plnění.

22. Následně vedlejší účastník upozornil na povinnost členských států tzv. eurokonformního výkladu vnitrostátního práva, tj. ve světle znění a účelu Směrnice. V daném případě bylo sporné, zda lze vnitrostátní právo vyložit eurokonformně, aniž by takový výklad byl *contra legem*, avšak stěžovatelčina námitka, že to možné není, obvodní soud svým gramatickým a systematickým výkladem zákona č. 159/1999 Sb. a zákona č. 37/2004 Sb. a vztahů mezi těmito právními předpisy vyvrátil. Současně připomněl judikaturu Ústavního soudu týkající se výkladových metod s tím, že historie

vzniku zákona č. 159/1999 Sb., účel jeho ustanovení, systematické souvislosti a povinnost eurokonformního výkladu vedly obvodní soud k tomu, aby vyložil sporná ustanovení o povinném pojištění záruky ve prospěch spotřebitele. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou.

IV.

Replika stěžovatelky

23. V replice stěžovatelka odmítla, že by věc byla bagatelní, s tím, že řešení ústavní stížností vznesených otázek má zásadní dopad nejen na projednávanou věc, ale vzhledem k množství obdobných případů projednávaných před nalézacími soudy má význam také pro vztahy jiných subjektů, jakož i na probíhající legislativní proces stran novelizace zákona č. 159/1999 Sb. Aktuální vývoj je takový, že se s vyloučením limitu pojistného plnění nepočítá, naopak má být stanoven limit v konkrétní výši 1 milion a 4 miliony Kč. Bagatelnost věci nemůže být jediným kritériem posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti, ale tuto je nutno vnímat s ohledem na dosah rozhodnutí, přičemž je nutné eliminovat nepřipustné excesy nerespektující ústavně zaručená práva, zde tím, že napadené rozhodnutí jí jako pojišťovně znemožňuje plnění souvisejících povinností a má na její činnost i činnost dalších pojišťoven zásadní dopad. V návaznosti na to stěžovatelka poukázala na rozsudek obvodního soudu ze dne 5. 3. 2014 č. j. 13 C 129/2012-91 a ze dne 25. 3. 2014 sp. zn. 10 C 81/2012, potvrzený rozsudkem městského soudu sp. zn. 53 Co 302/2014, kde byla její argumentace shledána důvodnou, jakož i na rozsudek městského soudu ze dne 21. 5. 2014 č. j. 72 Co 79/2014-164, jímž byl změněn žalobě vyhovující rozsudek soudu prvního stupně.

24. K nutnosti eurokonformního výkladu stěžovatelka uvedla, že takový je namísto jen tam, kde vnitrostátní právo dává takovému výkladu prostor, což není ten případ, neboť je zjevné, že co do stěžejní otázky (ne)uplatnění pojistného limitu obsahuje výslovnou úpravu. V takovém případě nelze daným způsobem zákonnou úpravu popřít ani její existenci zvrátit výkladem rozporným, jak opakovaně zdůraznil Soudní dvůr EU. Snaží-li se vedlejší účastník vyvolat dojem, že princip pojistné částky vnesla do daného pojištění ona, a podle něj nastavila svou obchodní politiku, stěžovatelka upozornila, že se nijak nevypořádává s existencí výslovné zákonné úpravy, zněním důvodové zprávy i stanovisky státních orgánů, a ani s důsledky vyloučení principu pojistné částky zejména ve vztahu k jejím povinnostem postupovat při své činnosti obezřetně, a to při zajištění odborné péče a předpokladů trvalé splnitelnosti závazků a tvorby odpovídajících rezerv. Těmto povinnostem by nemohla dostát a vystavovala by se nebezpečí uložení opatření ČNB v rámci její dohledové činnosti.

V.

Formální předpoklady projednání návrhu

25. Ústavní soud v první řadě zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní

prostředky k ochraně svého práva, resp. s ohledem na výši sporné částky žádný takový prostředek v daném případě k dispozici neměla.

VI.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

26. Ústavní soud následně posoudil obsah ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že návrh není důvodný. Současně v souvislosti s tímto závěrem nutno připomenout, že v řízení o ústavní stížnosti se jedná o posouzení konkrétního případu zásahu do ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva, nikoli o abstraktní přezkum ústavnosti některých zpochybných ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. (viz např. obecnou argumentaci stěžovatelky sub 9), tedy hodnotí se „to, co se zběhlo“, nikoli „to, co by se zběhlo, kdyby...“. Předmětem řízení tak je ústavnost konkrétního rozhodnutí obvodního soudu o nároku spotřebitele ze zvláštní právní úpravy pojištění záruk pro případ úpadku cestovní kanceláře.

27. S ohledem na výši částky, která byla předmětem sporu před obecným soudem, musel nejdříve Ústavní soud posoudit, zda jsou v projednávaném případě splněny podmínky pro meritorní posouzení věci. V tomto ohledu vyšel z právního názoru, podle kterého nelze přezkum soudních rozhodnutí v bagatelních věcech zcela vyloučit, avšak jen za podmínky, půjde-li o intenzitu zásahu kolidující s podstatou a smyslem základního práva a svobody podle čl. 4 odst. 4 Listiny, nebo bude-li zpochybněna právní jistota účastníků soudního řízení v důsledku chybějící kognice soudů vyšších stupňů, popř. významné nejednotnosti v rozhodování nalézacích soudů. Zde tedy bylo nutno přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že v daném případě se nejedná o věc bagatelní, a to proto, že projednávaný případ svým dosahem splňuje požadavky, které pro projednání jinak bagatelní sporné částky vymezil Ústavní soud mj. v nálezu ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Podle uvedeného nálezu je – ve stručnosti řečeno – povinností Ústavního soudu zkoumat význam věci z hlediska kvalitativního i kvantitativního.

28. Pokud jde o prvně uvedený aspekt, Ústavní soud zde vzal v úvahu ústavní přesah projednávané otázky z hlediska závazků, které na sebe převzala Česká republika přistoupením k Evropské unii a které promítla formou tzv. euronovely (ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů) do ústavního pořádku. Stejně bylo třeba vzít v úvahu s tím související povinnost tzv. eurokonformního výkladu ustanovení právních předpisů České republiky, jejichž účelem je transpozice směrnic Evropské unie do právního řádu České republiky orgány tyto předpisy aplikujícími (včetně moci soudní). Požadavek na tzv. eurokonformní výklad národního práva v souladu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a judikaturou Soudního dvora EU je v judikatuře Ústavního soudu považován za princip, podle kterého mají být národní právní předpisy, včetně Ústavy, interpretovány v souladu s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu [zejména náleze ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)]. Z hlediska požadavků na formulaci práva v podmínkách právního státu pak má projednávaná věc, jak již vyplývá se shora uvedeného, rovněž význam z hlediska přístupu k výkladu právních předpisů (určení jeho východiska v podobě vztahů s předpisy obecnými a speciálními) v oblasti cestovního ruchu. To je spojeno s podstatným dopadem na jeho metody a východiska ve

vztahu k plnění závazků České republiky vůči Evropské unii (problematika porušení unijního práva přičitatelného vnitrostátnímu soudu – viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. 9. 2003 ve věci *Köbler*, sp. zn. C-224/01), stejně jako ve vztahu k plnění jejích funkcí v právním styku na tomto úseku, neboť jak ukazuje projednávaný případ, přístup k výkladu ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. v tomto směru vykazuje nejednotnost a problémy.

29. Co se týče hlediska kvantitativního, kdy v důsledku kumulovaného dopadu dalších rozhodnutí vydaných v obdobných věcech dochází ke znatelnému zásahu do majetkové sféry dotčeného subjektu, stěžovatelka sice argumentuje, že řešení otázek přednesených ústavní stížností má na ni zcela (či obecně) zásadní dopad, a to vzhledem k množství skutkově a právně obdobných případů projednávaných obecnými soudy. Je sice pravda, že vedlejší účastník ve svém vyjádření ze dne 24. 10. 2013 uvedl, že sporů je potenciálně mnoho, protože stěžovatelka má uzavřeny pojistné smlouvy s dalšími cestovními kanceláři, jež se ocitly v úpadu, konkrétně však vedlejší účastník zmínil toliko devět podaných žalob, z nichž navíc jen třem obvodní soud vyhověl. Současně stěžovatelka v doplnění ústavní stížnosti 29. 4. 2014 uvedla, že obvodní soud vydal několik dalších rozhodnutí týkajících se obdobných nároků, jaké uplatnil vedlejší účastník, kde naopak žalobcům – zákazníkům cestovní kanceláře vyhověno nebylo. Nicméně význam řešení této otázky je nepochybný s ohledem na dopad rozhodnutí Ústavního soudu na právní jistotu a stabilitu práva i uzavíraných smluv aktérů v této oblasti právního styku (stát a jeho dozorové orgány, cestovní kanceláře a cestovní agentury, pojišťovny a klienti cestovních kanceláří jako spotřebitelé), nehledě na důsledky, které by mohla nejednotná judikatura obecných soudů vyvolat. Ústavní soud tak ve vztahu k základnímu požadavku stěžovatelky (sub 3) uzavírá, že z výše uvedených důvodů je věc s ohledem na svůj význam meritorně projednatelná.

30. Současně není bez významu, že bez ohledu na bagatelnost předmětu sporu může s ohledem na pravděpodobnost opakujících se případů mít dopad na její právní pozici (dotčenost stěžovatelky v právu na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny), stejně jako na pozici ostatních subjektů v této oblasti (zákazníci – spotřebitelé, pojišťovny, cestovní kanceláře a Česká republika jako členský stát Evropské unie z hlediska požadavků, které na něj její právo klade).

VII.

Námítky stěžovatelky

31. Další velmi obsáhlou a důkladnou argumentaci stěžovatelky lze shrnout do těchto stížnostních bodů:

a) Napadeným rozhodnutím jí byla stanovena povinnost, kterou zákon ani smlouva neukládá. Přitom úvahy obvodního soudu jsou vnitřně rozporné, založené na obecných, nikterak konkrétně – z hlediska stávající právní úpravy – odůvodněných závěrech. Pojištění záruky (jako každé jiné pojištění) plně počítá s ujednáním o výši pojistného plnění (pojistné částky) a pro důraznější ochranu ukládá cestovní kanceláři zákonem stanovené minimální limity. Soud však k institutu pojistného limitu (též sub 17), předpokládaného zákonem č. 37/2004 Sb., nepřihlédl a „neaplikaci“ tohoto ustanovení řádně neodůvodnil, naopak dospěl k závěru, že pojišťovna musí plnit neomezeně, ačkoli by to mělo být do výše minimální pojistné částky, a do ní stěžovatelka své závazky

plnila. Proto lze ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb. vyložit jen tak, že stanoví právo na plnění z pojistné smlouvy, nikoli práva na vrácení ceny zájezdu.

b) Právním titulem je tedy pojistná smlouva, přičemž plnění nad její rámec představuje plnění bez právního důvodu, což je spojeno s regresním nárokem pojišťovny vůči cestovní kanceláři. Závazek k neomezenému plnění by znamenal vyloučení možnosti výpočtu odpovídajícího pojistného, což by vedlo k tomu, že pojišťovny by takový produkt nemohly nabízet.

c) Zákon č. 159/1999 Sb. nic ohledně pojistné částky neuvádí, a tudíž aplikace subsidiárního právního předpisu, konkrétně ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 37/2004 Sb., nemůže být vyloučena. Zákonná norma obsahuje výslovnou úpravu výše poskytovaného plnění, přičemž uplatněním logického, systematického a teologického výkladu nelze dospět k závěrům zcela odporujícím samotnému jazykovému vyjádření normy (sub 7). Německá právní úprava takové krácení umožňuje.

d) Povinností obecných soudů interpretovat normy „jednoduchého práva“ ústavně konformním způsobem a nedostatky právní úpravy nelze překlénout ani eurokonformním výkladem, tj. ve světle Směrnice.

e) Argument obvodního soudu, že pojišťovna má přístup ke všem dokladům, není adekvátní, s ohledem na případná rizika a nemožnost pružně reagovat, neboť příslušné hodnoty jsou v čase proměnné.

f) Stěžovatelka zpochybnila povahu spotřebitelského vztahu mezi ní a vedlejším účastníkem (žalobcem v iniciačním řízení), navíc prý nelze tvrdit, že by dohoda s cestovní kanceláří vyloučila práva spotřebitele, neboť postupovala v souladu se zákonem, a měl-li být spotřebitel chráněn ve větším rozsahu, měl stát k tomu přijmout adekvátní prostředky.

g) Došlo k vadné implementaci Směrnice v našem právu v návaznosti na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-140/97 (věc *Walter Rechberger a další proti Rakouské republice*). Obvodní soud nesplnil povinnost předložit předběžnou otázku, nehledě na to, že eurokonformní výklad (sub 24, 31/d) je namístě jen tam, kde vnitrostátní právo dává takovému výkladu prostor, což není ten případ, neboť je zjevné, že co do stěžejní otázky (ne)uplatnění pojistného limitu obsahuje výslovnou úpravu.

h) Došlo k porušení principu předvídatelnosti práva s ohledem na podmínky, za kterých získala licenci a za kterých uzavírala pojistnou smlouvu, a na nejednotnost judikatury v této oblasti.

i) Nalézací soud, přes vznesenou námitku žalobce o nepřípustnosti vedlejšího účastenství v nalézacím řízení, bez rozhodnutí o jeho přípustnosti dále pokračoval v řízení.

32. Ústavní soud rozumí stěžovatelčině podrobné a nepochybně kvalifikované právní argumentaci, jejíž podstata tkví v tom, že spoléhala na to, že uzavře-li s cestovní kanceláří pro případ jejího úpadku takovou pojistnou smlouvu, která vyhoví zákonným podmínkám, včetně těch, které se týkají výše pojistné částky (§ 8 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb.), bude v případě úpadku plnit právě jen v mezích takto (platně)

sjednané pojistné smlouvy, a tedy že povinnost cestovní kanceláře sjednat pojištění záruky za své, z hlediska zákona relevantní závazky v plné výši (a na to navazující povinnost pojišťovny plnit), by musela být v zákoně vyjádřena výslovně, zvláště pak v situaci, kdy neomezení pojistného plnění lze charakterizovat jako výjimku z pravidla, a to jak z hlediska právního, tak (jistě) i ekonomického. Oproti tomuto právnímu názoru však lze postavit rovnocennou výkladovou alternativu, tedy že povinnost plné náhrady zřetelně plyne z ustanovení § 8 odst. 2 ve spojení s § 6 zákona č. 159/1999 Sb., přičemž minimální limity sjednaného pojištění mají jen globálně eliminovat podhodnocování rizik při uzavírání pojistných smluv, kdy při sjednávání pojištění zpravidla není zřejmé, v jakém objemu budou zájezdy v příslušném roce prodány; tyto limity pak nijak neomezují cestovní kancelář v průběžném rozšiřování výše pojistného plnění podle skutečného vývoje tržeb (samozřejmě při odpovídající změně smluvních podmínek s pojišťovnou) tak, aby mohla dostát závazku zakotvenému v ustanovení § 6 citovaného zákona; z druhé strany je nutno pokládat za součást řádné profesní péče pojišťovny, že využije možnosti přístupu k dokladům cestovní kanceláře podle § 8 odst. 3 citovaného zákona, odůvodňující dle okolností změnu pojistné smlouvy.

33. Podstatné v této souvislosti je, že tato polemika stran je vedena v rovině tzv. podústavního práva, kde ústavní přesah mají zásahy do právní pozice stěžovatelky, popř. vedlejšího účastníka z hlediska principů právního státu. Význam v této souvislosti mají východiska výkladu právních předpisů, jednoty jejich výkladu soudy, předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty, smluvní volnosti a plnění mezinárodních závazků České republiky, popř. respektování rozsahu přenosu jejich kompetencí na Evropskou unii a s tím související ústavní závazek eurokonformního výkladu transponovaného vnitrostátního práva (zde princip *acte éclairé* v duchu rozsudku Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 1982 sp. zn. C-283/81 ve věci *CILFIT*). Proto ten, kdo vstupuje do smluvního vztahu s cestovní kanceláří, podléhá pravidlům zvláštního zákona a jeho účelu z pohledu unijního práva (k námitce sub 31/a). Obecně tak je třeba při řešení výkladového sporu (sub 32) vycházet z domněnky (*in favorem conventionis*), že v případě sporného znění právního předpisu se náš zákonodárce nehodlal odchýlit od účelu sledovaného unijním právem, takže je nutno sledovat výklad podaný orgány Evropské unie. Ústavní soud v projednávané věci opět zdůrazňuje, že spotřebitelský vztah není bezprostředně regulován na úrovni specifického ústavního práva, nicméně není ani od působení ústavně zaručených základních práv a svobod izolován, takže v tomto právně regulovaném vztahu se působení základních práv a svobod projevuje jako povinnost státu taková základní práva a svobody v tomto spotřebitelském vztahu chránit (čl. 1 odst. 1 Ústavy) jak vytvářením podmínek pro uzavírání smluv, které se uzavírají se spotřebiteli, nebo – jako v tomto případě – se spotřebitelů týkají, tak při řešení sporů z nich vyplývajících (srov. nálezný sp. zn. III. ÚS 3725/13, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

34. Z hlediska námitek vznesených stěžovatelkou (sub 31/d a 31/g) vůči rozsudku obvodního soudu je třeba na prvním místě posoudit, zda s ohledem na obsah právních předpisů, které byly pro řešení sporné otázky rozhodné, nebylo nutné položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, jak to namítla stěžovatelka. V této souvislosti je to o to významnější, že je to přímo spjato s řešením projednávané věci. Hlavním předmětem sporu bylo, zda z našich právních předpisů, konkrétně zákona č. 159/1999 Sb., plyne povinnost státu zajistit, aby měl zákazník (spotřebitel, cestující) cestovní kanceláře v případě jejího úpadku dostatečnou záruku pro vrácení vložených prostředků, popř. pro návrat zpět.

35. Jak bylo výše podrobně rozvedeno, stěžovatelka tvrdí, že toto její plnění je omezeno v souladu s pravidlem pojistného limitu ve smyslu zákona č. 37/2004 Sb., zatímco vedlejší účastník, který měl v řízení před obecným soudem úspěch, tvrdí, že tomu musí být v plném rozsahu, neboť to plyne z ustanovení speciálního předpisu, tj. zákona č. 159/1999 Sb. Rozhodujícím pro výklad a řešení tohoto sporu se staly čl. 7 Směrnice, podle kterého organizátor nebo prodejce, který je stranou smlouvy, předloží dostatečné záruky pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku a čl. 8 Směrnice, podle kterého mohou členské státy Evropské unie v oblasti působnosti této směrnice přijmout nebo zachovat přísnější předpisy na ochranu spotřebitele.

36. Ústavní soud dospěl k závěru, že v daném případě nelze námitce stěžovatelky přisvědčit. Povinnost obecného soudu položit předběžnou otázku podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie je sice obecně stanovena pro soud, který relevantní problém týkající se výkladu nebo platnosti aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie rozhoduje jako poslední, tedy, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky. To byl projednávaný případ s ohledem na bagatelnost sporné částky ve smyslu § 202 odst. 2 občanského soudního řádu. Z hlediska judikatury Ústavního soudu [viz nálezy ze dne 8. 1. 2009 sp. zn. II. ÚS 1009/08 (N 6/52 SbNU 57), popř. nálezy ze dne 20. 11. 2014 sp. zn. III. ÚS 2782/14 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>)], tak nepoložení tzv. předběžné otázky může znamenat především porušení práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Stejně tak však z této judikatury plyne (nálezy sp. zn. III. ÚS 2782/14), že v případech definovaných Soudním dvorem EU (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 1982 sp. zn. C-283/81 ve věci *CILFIT*, bod 14) taková povinnost nevzniká mimo jiné v případě, kdy z judikatury Soudního dvora EU již plyne řešení takové otázky, a to i tehdy, když nebyla zcela splněna podmínka naprosté shody sporných otázek (tzv. doktrína *acte éclairée*).

37. Takováto situace právě v projednávané věci nastala, neboť těmito otázkami, tedy výkladem rozsahu pojistného plnění, a tím i pojistného limitu, se Soudní dvůr EU zabýval ve více případech. Zprvu se tak stalo z důvodu potřeby obecného výkladu obsahu a odpovědnosti státu za opožděné provedení Směrnice (rozsudek ze dne 8. 10. 1996 spojené věci sp. zn. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 ve věci *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor v. Spolková republika Německo*, viz body 34 a 50 odůvodnění, kde se ještě výraz „plná“ náhrada neobjevuje, dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99758&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=62519>). Pro projednávanou věc to má význam jen z hlediska zdůraznění odpovědnosti státu za neprovedení Směrnice dostatečným způsobem, což je v současnosti již řídkým případem. Tak např. v Polsku v roce 2014 pro tento případ o odpovědnosti státu rozhodl přímo vnitrostátní soud (viz k tomu *Za bankrutující biuro podróży pieniądze turystom odda państwo*. *Gazeta Prawna*, 2. 12. 2014), neboť dospěl k závěru, že pouhá nedůsledná úprava v zákoně k naplnění Směrnice (pełny zwrot wcześnieij wplaconych środków) nedostačuje.

38. Následně již v rozsudku ze dne 15. 6. 1999 sp. zn. C-140/97 ve věci *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice* (originál rozsudku např. dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61997J0140>) vyložil Soudní dvůr EU podrobněji účel

Směrnice a zejména význam jejího čl. 7. S odvoláním na předchozí rozsudky v bodu 63 odůvodnění rozsudku k výkladu čl. 7 Směrnice konstatoval, že „[a]ni z preambule směrnice, ani ze znění článku 7 totiž nevyplývají důvody, na jejichž základě by mohla být omezena záruka upravená v tomto ustanovení, jako tomu bylo v případě jeho provedení v Rakousku...“. K tomu poté v bodě 64 odůvodnění dodal, že to vede k závěru, že „vnitrostátní právní úprava správně provádí povinnosti podle čl. 7 Směrnice pouze tehdy, pokud, ať je jakákoliv, poskytuje spotřebitelům účinnou záruku na vrácení vložených prostředků a na zpáteční dopravu v případě úpadku organizátora zájezdu“. V anglickém znění je ovšem v bodu 64 výslovně zdůrazněno zaplacení všech zaplacených prostředků – „It must therefore be held that national legislation properly transposes the obligations under Article 7 of the Directive only if, whatever may be the detailed rules laid down for its application, it achieves the result of providing the consumer with an effective guarantee of **the refund of all money paid over** and his repatriation in the event of the travel organiser's insolvency.“ V německém originále rozsudku to zní rovněž v tomto duchu: „Daraus folgt, daß eine nationale Regelung die Verpflichtungen aus Art. 7 Richtlinie nur dann ordnungsgemäß umsetzt, wenn sie unabhängig von ihren Modalitäten bewirkt, daß **die Erstattung aller vom Verbraucher gezahlten Beträge und seine Rückreise im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Reiseveranstalters für den Verbraucher sichergestellt sind.**“ V této souvislosti možno poukázat na úplné znění příslušné právní úpravy v Rakousku [§ 3 odst. 1 písm. a) Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Umsetzung des Art. 7 der Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (90/314/EWG) im österreichischen Recht], které stanoví, že se vrací již zaplacené platby (zálohy a doplatky), jestliže v důsledku insolvence organizátora zájezdu nedošlo zcela nebo zčásti k uskutečnění cesty.

39. V pořadí dalším rozsudku ze dne 16. 2. 2012 sp. zn. C-134/11 ve věci *Jürgen Blödel-Pawlik v. HanseMercur Reiseversicherung AG* pak Soudní dvůr EU zdůraznil v bodě 24 odůvodnění, že cílem, který má tato Směrnice sledovat, je zabezpečit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, tedy nikoli její snížení či omezení, jak dovozuje za pomoci odvolání se na zákon č. 37/2004 Sb. stěžovatelka. To má rovněž zásadní význam z hlediska požadavku teleologického výkladu unijních předpisů a nepochybně i výkladu jejich transpozice v právním řádu České republiky, konkrétně v § 6 až 8 zákona č. 159/199 Sb.

40. Konečně všechny tyto závěry znovu Soudní dvůr EU zopakoval v nedávném rozsudku ze dne 16. 1. 2014 sp. zn. C-430/13 ve věci *Ilona Baradics a další v. QBE Insurance (Europe) Ltd Magyarországi Fióktelepe*, kde se jednalo o situaci, kdy bylo zákazníkům vráceno jen 22 % ze zaplacených záloh nebo cen (bod 20 odůvodnění). Soudní dvůr EU tak potvrdil svůj právní názor v této věci, když se navíc v bodě 38 odůvodnění zmíněného rozsudku vrátil ke svému výkladu čl. 7 Směrnice se shrnutím, že „vnitrostátní právní úprava provádí povinnosti uvedeného článku 7 správně pouze tehdy, pokud bez ohledu na své podrobné podmínky vede k tomu, že spotřebiteli v případě platební neschopnosti organizátora cesty skutečně zaručuje **vrácení všech zaplacených prostředků a jeho návrat**“. Vlastní řešení však na základě tohoto výkladu ponechal na maďarském předkládajícím soudu, který je sám příslušný vykládat a uplatňovat vnitrostátní právo, tak jak to odpovídá právu Evropské unie a závěrům doktríny (např. Tomášek, M., Týč, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. Leges, Praha 2013, s. 388).

41. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud v rovině ústavněprávní k závěru, že v předmětném soudním řízení nedošlo s ohledem na stav *acte éclairé* k porušení práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny, ani k porušení závazku České republiky plynoucího z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2, popř. čl. 10a odst. 1 Ústavy z hlediska přenesených pravomocí, zavazující Českou republiku aplikovat takové právo v souladu s právním řádem takové mezinárodní organizace nebo instituce). Předmětem řízení přitom byl právě tento aspekt, nikoli výklad podústavního práva z hlediska vztahu cestovní kancelář – pojišťovna (např. účinné prostředky pojišťovny pro získání informací o hospodářské situaci cestovní kanceláře – zejména § 8 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb.).

42. Výše uvedené současně vede i k odpovědi na další námitky stěžovatelky, popř. je již činí vypořádanými. K vlastnímu předmětu sporu lze s ohledem na argumentaci stěžovatelky ve stručnosti (ležící převážně v rovině tzv. podústavního práva) uvést následující. Dovolávání se zahraničních právních úprav není v této souvislosti namístě, neboť je věcí každého státu, jakým způsobem dosáhne účelu sledovaného směrnicemi. Účelem předmětné Směrnice je nikoli sjednotit tuto úpravu v členských státech, nýbrž zajistit otevření trhu v oblasti cestovního ruchu tak, aby spotřebitelé nebyli odrazováni od nakupování souborných cestovních služeb v jiném členském státě (preambule Směrnice). Je známo, že mezi státy existují rozdíly v zajištění tohoto závazku z čl. 7 Směrnice. Převažuje však řešení zvolené rovněž v České republice v roce 1999, tedy kombinace licence na straně pojišťovny a povinného smluvního pojištění, popř. bankovní záruky na straně cestovní kanceláře, kdežto vytvoření státního nebo dobrovolného garančního fondu je spíše výjimkou. Kromě toho k námitce stěžovatelky však lze poznamenat, že omezení pojistného plnění maximální výší se setkalo i v Německu (zde nyní podle § 651k odst. 2 občanského zákoníku 110 mil. EUR s možností poměrného krácení nad tuto hranici) s námitkami neústavnosti (viz Führich, E.: *Das neue Reiserecht nach der Umsetzung der EG-Pauschalreise-Richtlinie*. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 1994, č. 38, s. 2449 a tam uvedená literatura). Stojí též v této souvislosti za zmínku, že známá německá odbornice na spotřebitelské právo při výkladu sporných ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. dospěla k závěru, že se jedná o zakotvení plné úhrady (srov. Lindner, B.: *Umsetzung der Pauschalreise-richtlinie in Tschechien unter besonderer Berücksichtigung der Insolvenzbestimmungen*. Wirtschaft und Recht im Osteuropa roč. 2002, č. 5, s. 141 n.).

43. Nutno též připomenout, že stěžovatelka nezpochybňuje ústavnost ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb., nýbrž jen jejich výklad obvodním soudem ve prospěch plné náhrady, popř. též nejednotnost judikatury nalézacího soudu. V tomto směru jsou z výše uvedeného již stanoviska a závěry Ústavního soudu k její argumentaci dostatečně zřejmé a není třeba se k nim znovu vracet.

44. Co se týče vlastního řízení, bylo by přesto možno stěžovatelce vyhovět pouze v případě, kdyby byla porušena některá z dalších ústavních kautel práva na řádný proces, popř. byla zjištěna aplikace práva, které je v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud takovou situaci v projednávané věci nezjistil. Lze konstatovat, že v projednávané věci se mimo výše uvedeného problému s ústavními přesahy jednalo o smlouvu mezi licencovanou pojišťovnou a cestovní kanceláří, ovšem ve prospěch někoho třetího, tedy spotřebitele jako cestujícího. S tím konečně počítala obecná úprava pojišťovací smlouvy v zákoně č. 37/2004 Sb. (§ 11). Veřejné právo cestujícímu, jak je ve spotřebitelském právu obvyklé (srov. k tomu náleží sp. zn. III. ÚS 3725/13, dostupný

na <http://nalus.usoud.cz>), v tomto směru zaručuje určitou právní pozici, kterou si nemohou tyto dvě strany mezi sebou ujednat v jeho neprospěch, jak plyne nejen z práva unijního, nýbrž i práva vnitrostátního, a to tím spíše, že se jedná právě o smlouvu ve prospěch třetí strany, která ji (ovšem chráněna zákonem) nemůže nijak ovlivnit. Proto nelze argumentovat, ve vztahu k zákonem a unijním právem chráněnému spotřebiteli, problémy vztahu pojišťovny a insolventní cestovní kanceláře, jak to činí stěžovatelka (viz sub 5 a 6).

45. Odkaz na zvláštní právní předpis v ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. je v této konkrétní věci zcela bez významu, neboť je třeba držet se teleologického výkladu čl. 7 a 8 Směrnice a pod tímto zorným úhlem eurokonformně vykládat ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. V tomto ohledu se Ústavní soud ztotožnil s ústavněkonformním a eurokonformním závěrem obecného soudu, který konstatoval, že nelze použít omezení pojistného plnění vyplývajícího ať již z § 28 odst. 1 a 3 zákona č. 37/2004 Sb., či pojistných podmínek pojišťovny, neboť soukromoprávní ujednání dvou podnikatelských subjektů nemůže vést k vyloučení nebo omezení zákonných nároků spotřebitele, který navíc na toto soukromoprávní ujednání nemá jakýkoliv vliv. Ujednání pojišťovny s cestovní kanceláří, které omezuje práva spotřebitele zaručená právem Evropské unie a následně také ustanoveními § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb., je tak ve vztahu ke spotřebiteli neúčinné, respektive jej – jako subjekt stojící mimo jimi uzavřenou smlouvu – nezavazuje, takže nemůže být promítnuto do jeho právní pozice; neposkytnutí plné náhrady (the refund of all money paid over, die Erstattung aller vom Verbraucher gezahlten Beträge) by proto odporovalo závazkům České republiky plynoucích z jejího členství v Evropské unii (čl. 1 odst. 2, čl. 10a odst. 1 Ústavy). Nelze též opomenout tu skutečnost, že ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. o rozsahu povinného pojištění záruky má kogentní povahu, jak dokládá i poslední věta § 6 odst. 3 o neplatnosti odporujících ujednání pojistné smlouvy.

46. Ochrana spotřebitele představuje jeden z principů, na nichž je fungování Evropské unie založeno a kterými se musí Česká republika jako její členský stát, resp. její orgány při své činnosti řídit, popř. je respektovat při začleňování obsahu unijního práva do vnitrostátního právního řádu, anebo naopak se v důsledku členství v Evropské unii určité úpravy zdržet (tzv. pozitivní a negativní implementace), jak to plyne z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a zejména z čl. 291 odst. 1 ve spojení s čl. 169 Smlouvy o fungování Evropské unie.

47. I pro moc soudní z uvedeného plyne povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo „eurokonformním“ způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie, v daném případě zejména v souladu s pravidly stanovenými ve Směrnici. Možno uzavřít, že v tomto směru je proto třeba přisvědčit výkladu podústavního práva, který zvolil obvodní soud, maje na zřeteli unijní právo, takže návrh na zrušení jeho rozhodnutí nebylo možno shledat důvodným. Postup obecného soudu tak odpovídá výše uvedené zásadě pozitivní implementace a jejím výkladovým důsledkům ve vztahu k zákonu č. 159/1999 Sb., jak to vyžaduje čl. 288 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a zásadě negativní implementace ve vztahu k výkladu účinků zákona č. 37/2004 Sb.

48. Obvodní soud v projednávané věci tak podle názoru Ústavního soudu splnil požadavek kladený unijním právem na soud členského státu, jemuž byl předložen spor probíhající výlučně mezi jednotlivci a mající vazbu na závazky plynoucí z členství

České republiky v Evropské unii. Zde je vyžadováno (a je to rovněž ústavně konformní – viz níže), aby soudní moc České republiky při použití ustanovení vnitrostátního práva přijatých za účelem provedení povinností stanovených Směrnicí přihlédla k veškerým pravidlům vnitrostátního práva a vyložila je v co možná největším rozsahu ve světle znění, jakož i účelu této Směrnice, aby tak mohlo být dosaženo rozhodnutí, které je v souladu s cílem jí sledovaným (srov. k tomu rozsudky Soudního dvora EU ze dne 5. 10. 2004 sp. zn. C-397/01 až C-403/01 ve věci *Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, zejména bod 119, popř. *Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos* ze dne 4. 7. 2006 sp. zn. C-212/04, zejména bod 111).

49. Proto lze uzavřít, že závěr o nedůvodnosti návrhu stěžovatelky je ve světle výše uvedeného z hlediska plnění této povinnosti založen zejména na tom, že – jak bylo výše uvedeno – se v projednávaném případě jednalo o situaci z pohledu obecného soudu označovanou jako *acte éclairé* (blíže sub 36 a 41). Posouzení, jak byla tato povinnost obecným soudem splněna (aniž by mohl nad její rámec vykládat unijní právo), se při hodnocení ústavnosti postupu obecného soudu proto nemůže vyhnout ani Ústavní soud. Ten je při rozhodování o takové ústavní stížnosti vázán svým právním názorem (čl. 89 odst. 2 Ústavy, viz nález sp. zn. II. ÚS 1009/08, též sub 36), podle kterého nepředložení předběžné otázky podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU může vést k porušení ústavně zaručeného práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

50. Pro úplnost je třeba dodat, že Ústavní soud stojí na stanovisku (nález sp. zn. III. ÚS 3725/13), že ochrana spotřebitele nepředstavuje některé ze samostatně ústavně zaručených základních práv a svobod. Nutno zdůraznit, že i v zahraničních ústavách, které zmiňují postavení spotřebitele jako slabší strany vyžadující ochranu, se zpravidla jedná nikoli o subjektivní právo, nýbrž o ústavně vytyčený cíl politiky státu spojený s konkrétní úpravou ochrany spotřebitele v rovině obyčejného práva; tudíž provádění takové ústavně žádoucí politiky (ochrana slabší strany) má na postavení spotřebitele v oblasti základních práv především reflexní účinek (spotřebitel jako destinatář realizace prounijní a ústavněkonformní činnosti státu). To konečně třeba zdůraznit i ve vztahu k čl. 38 Listiny základních práv EU, kde se rovněž nejedná o subjektivní právo vynutitelné přímo žalobou, nýbrž o zásadu adresovanou orgánům EU a členským státům při transpozici unijního práva, přičemž dovolat se této zásady lze před soudem pouze pro účely výkladu a přezkumu legality těchto aktů, jak plyne z čl. 52 odst. 5 Listiny základních práv EU a vysvětlení k tomuto předpisu.

51. Dále třeba poznamenat, že v rámci polemiky ohledně významu pojmu „zvláštní předpis“, použitého v § 6 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. (viz argumentaci stěžovatelky sub 4, 6), ve vztahu k zákonu č. 37/2004 Sb., tento nemusí vždy znamenat totéž co speciální předpis (*lex specialis*) s následnou nutností přednostní aplikace speciálního ustanovení. Může též, jako v tomto případě, znamenat jen to, že ve věcech neupravených zákonem č. 159/1999 Sb. se měl použít již zákon č. 37/2004 Sb., popř. občanský zákoník (stav akcesority a subsidiarity). Avšak ani pro případ akcesority a subsidiarity by nebylo možné stanovisko stěžovatelky uplatnit, neboť by se tím aplikace zákona č. 159/1999 Sb. dostala do rozporu s ústavním pořádkem a unijním právem, jak bylo výše uvedeno. Je třeba zdůraznit, že v dané věci (námitka sub 7 a 31/c) se přitom nejedná o výklad *contra legem*, který ani podle Soudního dvora EU nemůže být přijat s cílem dosažení konformity s unijním právem (srov. např. rozsudek ze dne 4. 7. 2006 sp. zn. C-212/04 ve věci *Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos*, zejména bod 110, rozsudek ze dne 16. 7. 2009 sp. zn. C-12/08 ve věci *Mono*

Car Styling SA, v likvidaci, proti Dervis Odemis a další, s odkazy na řadu dalších rozhodnutí), Soudní dvůr EU v této otázce stojí na stanovisku, že povinnost (euro)konformního výkladu se týká všech ustanovení vnitrostátních právních předpisů a je omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, ale nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*. Nic takového však při volbě mezi dvěma možnostmi výkladu podústavního pojišťovacího a spotřebitelského práva Ústavní soud neshledal. Stejně tak neshledal nutným zabývat se důsledky výkladu podústavního práva, zde konkrétně též § 5 odst. 1 zákona č. 37/2004 Sb., který do nabytí účinnosti nového občanského zákoníku upravoval otázky tzv. povinného smluvního pojištění (přesněji povinného pojištění záruky) a možnosti podmínek odchýlení od zákona č. 37/2004 Sb.

52. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy], který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a že vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad „podústavního“ práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady). Jde-li o proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, ten zpravidla bývá stížen uvedenou vadou, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů. V souzené věci k takovému závěru však Ústavní soud nedospěl, k čemuž musí poznamenat, že stojí-li obecný soud před volbou mezi rovnocennými výkladovými variantami v rovině podústavního práva, je nutno preferovat ústavněkonformní a eurokonformní výklad.

53. Co se týče námítky stěžovatelky stran nejednotnosti soudního rozhodování s odvoláním na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva v obdobných případech, může Ústavní soud pouze uvést, že tato rozhodnutí, kterými byla sporná ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. vyložena jinak než v projednávané věci, nemohou být důvodem pro jeho jiný závěr již proto, že nebyla předmětem řízení o této ústavní stížnosti. Proto se k nim, stejně jako k aktuální judikatuře nadřízeného soudu, tj. Městského soudu v Praze, nemůže Ústavní soud vyjadřovat. Krom toho zastává Ústavní soud stanovisko, že sjednocování judikatury obecných soudů je mimo oblast ústavního pořádku vyhrazeno Nejvyššímu soudu jako soudu završujícího soustavu obecných soudů tak, jak to předpokládá čl. 91 odst. 1 Ústavy. Nemůže být na Ústavním soudu, aby obecně plnil roli (jak žádá stěžovatelka sub 23 a 31/h) jakési „náhradní“ instance v systému obecné justice, povoláné ke sjednocování judikatury obecných soudů v případech, kdy soudy vyšších stupňů, s ohledem na nepřipustnost toho kterého opravného prostředku, nemohou danou roli prostřednictvím své rozhodovací činnosti

plnit. Ústavní soud řeší při rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy výlučně otázky ústavnosti, a pokud dané, eventuálně rozdílné rozhodování obecných soudů na takovéto otázky postaveno není, není ani v jeho kompetenci do věci vstupovat. V projednávaném případě proto bylo možno posoudit jen ústavní přesahy návrhu stěžovatelky.

54. Totéž se týká argumentace stěžovatelky stran přípravy novelizace zákona č. 159/1999 Sb., neboť by tím Ústavní soud nepřímo, avšak současně nepřípustně zasahoval do probíhajícího zákonodárského procesu.

55. Stěžovatelka konečně v ústavní stížnosti (sub 31/i) namítla vadný procesní postup, spočívající v tom, že obvodní soud rozhodl o vstupu J. K. jako vedlejšího účastníka až v napadeném rozsudku, přičemž se tak obvodní soud nevypořádal s argumentací a návrhy tohoto vedlejšího účastníka. Z ústavní stížnosti však nikterak nelyne, jak by se toto údajné pochybení, navíc dotýkající se jiného subjektu, mohlo odrazit v porušení procesních práv samotné stěžovatelky, jež jsou nadto chráněna v ústavní rovině, a toto není Ústavnímu soudu zřejmé ani jinak.

56. Pro důvody výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Co se týče návrhu na postup podle § 39 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci nedospěl k závěru, že by byl takový postup namístě, a to mimo jiné i s ohledem na právě probíhající přípravu novelizace zákona č. 159/1999 Sb. a probíhající práce nad revizí Směrnice [viz *Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. března 2014 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS {COM(2013)0512 – C7-0215/2013 – 2013/0246(COD)}*].

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. července 2015

Jan Musil
předseda senátu Ústavního soudu