

ST

01
/
19

STUDIA TURISTICA



College of
Polytechnics
Jihlava



Title:	Studia Turistica
Volume:	10
Number:	1
Year:	2019
ISSN:	1804-252X
Publisher:	College of Polytechnics Jihlava Tolstého 16 586 01 Jihlava, Czechia
Editorial office:	Petr Scholz Editor-in-chief College of Polytechnics Jihlava Department of Travel and Tourism Tolstého 16 586 01 Jihlava, Czechia studiaturistica@vspj.cz
Technical support:	Lukáš Mikula
Information for authors:	https://studiaturistica.cz



STUDIA
TURISTICA



First Czech Electronic Scientific Journal
in the Field of Tourism

STUDIA TURISTICA

Editor-in-chief

Petr SCHOLZ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

Deputy Editor-in-chief

Ivica LINDEROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

Head of editorial board

Eva JANOUŠKOVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

Editorial board

Nuno Miguel CASTANHEIRA ALMEIDA (University of Coimbra, Portugal)
Tomáš ČIHÁK (Vysočina Tourism, contributory organization, Czechia)
Alena DUBCOVÁ (Constantine the Philosopher University in Nitra, Slovakia)
Dana FIALOVÁ (Charles University, Czechia)
Petr CHALUPA (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Stanislav IVANOV (Varna University of Management, Bulgaria)
Petr JANEČEK (University of West Bohemia, Plzeň, Czechia)
Jana JARÁBKOVÁ (Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia)
Galyna KISH (Uzhorod National University, Ukraine)
Joanna KOSMACZEWSKA (University of Economy in Bydgoszcz, Poland)
Andrzej KOWALCZYK (University of Warsaw, Poland)
Hilda KRAMÁREKOVÁ (Constantine the Philosopher University in Nitra, Slovakia)
Alfred KROGMANN (Constantine the Philosopher University in Nitra, Slovakia)
Ivica LINDEROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Jana NÉMETHOVÁ (Constantine the Philosopher University in Nitra, Slovakia)
Svatopluk NOVÁK (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Stanislava PACHROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Lucie PLZÁKOVÁ (The Institute of Hospitality Management in Prague, Czechia)
Jasna POTOČNIK TOPLER (University of Ljubljana, Slovenia)
Sanna-Mari RENFORS (Satakunta University of Applied Sciences, Pori, Finland)
Jaromír RUX (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Anna ŠENKOVÁ (University of Presov, Slovakia)
Jiří ŠTYRSKÝ (University of Hradec Králové, Czechia)
Jiří VANÍČEK (University of Economics, Prague, Czechia)

Reviewers

Martina DOLEŽALOVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Klára DVOŘÁKOVÁ (Independent Czech law firm Holubová advokati, s. r. o., Prague, Czechia)
Renata KRÁLOVÁ (Ministry of Regional Development of the Czech Republic)
Ivica LINDEROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Marián LUKÁČ (Technical University of Košice, Slovakia)
René PETRÁŠ (Charles University, Czechia)
Petr SCHOLZ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

CONTENT

7 SCIENTIFIC PAPERS

Povinné pojištění cestovních kanceláří po novelizaci provedené zákonem č. 111/2018 Sb.

- 8 *Compulsory Insurance of Travel Agencies after Amendment executed by the Act No. 111/2018 Coll.*
Petr Dobiáš

Analýza služeb cestovního ruchu podle zákona č. 159/1999 Sb.

- 15 *Analysis of the Travel Services according to the Act no. 159/1999 Coll.*
Klára Dvořáková

Praktické zkušenosti s implementací Kategorizace organizací destinačního managementu

- 24 *Practical experience with implementation of Categorization of destination management organizations*
Radek Chaloupka

Vývoj kúpeľníctva a jeho legislatívy na Slovensku po roku 1989

- 37 *Development of the Spa Industry and Its Legislation in Slovakia since 1989*
Ľubomír Kmeco

**Víceúrovňové vládnutí a cestovní ruch: příklad nového zákona o cestovním ruchu
a nové strategie cestovního ruchu v Horním Rakousku**

- 50 *Multilevel governance and tourism: case of new tourism law and new tourism strategy of Upper Austria*
Lukáš Novotný

Česká právní úprava cestovního ruchu v roce 2018 a výhledy do budoucna

- 56 *Czech Tourism Legislation in 2018 and Outlook for the Future*
René Petráš

K problematice zaměstnanosti v odvětví CZ NACE I – Ubytování, stravování a pohostinství

- 64 *Selected problems of employment in the sector CZ NACE I - Accommodation, Catering and Hospitality*
Jan Žufan

CONTENT

72 INFORMATIVE PAPERS

K některým otázkám právní úpravy rámcové smlouvy o pořádání pracovních cest po novele zákona č. 159/1999 Sb. od 1. 7. 2018

- 73** *Some issues of legal regulation of the Framework contract for the organization of Business Travels following the amendment to Act No. 159/1999 Coll. From July 2018*
Radek Košťál

77 INFORMATION

První slovenská konference k právní úpravě cestovního ruchu

- 78** *The first Slovak conference on tourism legislation*
René Petráš

Publikační aktivity spojené s problematikou práva cestovního ruchu

- 80** *Publishing activities related to the issue of tourism legislation*
Jiří Šíp

EDITORIAL

Milí čtenáři,

již druhé číslo časopisu *Studia Turistica* věnuje speciální pozornost především právním problémům cestovního ruchu. Stejně jako v předešlém roce, se jedná o první číslo ročníku v roce 2019. Obě čísla vznikla na základě spolupráce redakce *Studia Turistica* při Katedře cestovního ruchu Vysoké školy polytechnické Jihlava s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, zejména se specialistou na právní úpravu cestovního ruchu JUDr. PhDr. René Petrášem, Ph.D.

Bohužel lze konstatovat, že je stále dost aktuálních otázek, kterým je třeba se věnovat, protože právní úprava cestovního ruchu je v ČR velmi nestabilní. Tento stav, který je velmi náročný pro praxi cestovního ruchu a bývá leckdy dokonce označován za klíčový problém oboru, trvá zejména od účinnosti nového občanského zákoníku od 1. ledna 2014. Nestabilita právní úpravy přitom v mnohém vrcholila právě v roce 2018, na což toto číslo reaguje. Jediný český speciální zákon k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb. a s ním provázanou smlouvu o zájezdu v občanském zákoníku bylo nutno s účinností od 1. července zásadně novelizovat dle požadavků EU obsažených v nové směrnici 2302/2015. Rozběhl se systém certifikace organizací destinačního managementu, který nemá úpravu v právních předpisech, ale fakticky řeší otázky, které obsahoval léta neúspěšně připravovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Další změny právní úpravy se budou řešit v roce 2019 jako systém místních poplatků týkajících se turismu nebo úprava průvodců v cestovním ruchu.

Cestovní ruch je z hlediska práva poměrně komplikovaný problém - náročný i pro právníka nespécializující se na otázky cestovního ruchu, k čemuž přispívá zejména roztržitost úpravy zasahující do veřejného i soukromého práva, do různých právních odvětví, navíc často se měnící. Množství odborné literatury přitom bylo dlouho zcela nedostatečné, což se změnilo až v posledních letech. Na druhou stranu tyto práce rychle zastarávají, a to si vyžaduje kolektivní publikace jako je toto číslo časopisu *Studia Turistica*. K otázce vyšly monografie autorů Petráš: *Právo a cestovní ruch* (2013) a Havlíčková (dnes Dvořáková) – Králová: *Cestovní právo* (2015), z dalších prací je třeba uvést hlavně Linderová: *Cestovní ruch. Teoretická a právní východiska* (2015). Rozsáhlejší kolektivní publikace k právní úpravě cestovního ruchu vycházejí v monotematických číslech časopisů – jako první vzniklo číslo 3/2016 časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. V roce 2018 vyšly Právněhistorické studie 48/1 a *Studia Turistica* 1/2018, na což navazuje i toto číslo. Všechny tyto časopisy jsou (obvykle vedle tištěné podoby) také volně k dispozici na internetu, což je v právní vědě výjimečné.

Na aktuální problémy reaguje toto číslo s články od značné části českých autorů publikujících o právní úpravě cestovního ruchu. Hlavní zájem je přitom věnován následkům rozsáhlé novelizace českého práva dle nové evropské směrnice k zájezdům 2302/2015. Druhým klíčovým okruhem je certifikace organizací destinačního managementu a analogické problémy v zahraničí.

René Petráš
výkonný redaktor aktuálního čísla

SCIENTIFIC PAPERS

S_T

POVINNÉ POJIŠTĚNÍ CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ PO NOVELIZACI PROVEDENÉ ZÁKONEM Č. 111/2018 SB.

COMPULSORY INSURANCE OF TRAVEL AGENCIES AFTER AMENDMENT EXECUTED BY THE ACT NO. 111/2018 COLL.

Petr Dobiáš

Received: December 13, 2018 January 17, 2019

CEVRO Institut, katedra soukromého práva, Jungmannova 17, Praha 1, e-mail: petr.dobias@vsci.cz

ABSTRAKT

Cílem článku byl rozbor a porovnání právní úpravy povinného pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře obsažené v zákoně č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu. Na základě provedené analýzy a komparace bylo zjištěno, že novelizace přináší řadu nových ustanovení, z nichž většinu lze hodnotit kladně, ale o přínosu některých jiných ustanovení rozhodne právní praxe.

Klíčová slova: Cestovní ruch. Povinné pojištění. Směrnice 2302/2015/EU. Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu.

ABSTRACT

The objective of the article was analysis and comparison of the compulsory guaranty insurance in case of insolvency of the travel service providers included in the Act No. 159/1999 Coll., on Certain Conditions for Business Activities in the Field of Tourism. On the basis of the analysis and comparison was gathered, that the amendment brings number of new provisions, most of which could be evaluated positively, but the benefit of some other provision will be judged in the legal practice.

Keywords: Tourism. Compulsory Insurance. Directive 2302/2015/EU. Act No. 159/1999 Coll., on Certain Conditions for Business Activities in the Field of Tourism.

Předmětem článku je rozbor změn vybraných ustanovení novelizovaného znění zák. č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání 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 „ZCK“), ke kterým došlo vstupem v účinnost zák. č. 111/2018 Sb.

Pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře patří mezi povinná pojištění ve smyslu § 2779 až § 2781 zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“). Povinné pojištění cestovních kanceláří se odlišuje od většiny ostatních povinných pojištění, která upravují zvláštní zákony tím, že se nejedná o pojištění odpovědnosti (v některých zahraničních publikacích se toto pojištění přesto označuje jako pojištění odpovědnosti – srov. Fenyves et al., 2016, s. 55). Z pojištění odpovědnosti má podle § 2861 NOZ pojištěný právo, aby za něho pojistitel v případě pojistné události nahradil poškozenému škodu, popřípadě i jinou újmu, v rozsahu a ve výši určené zákonem nebo smlouvou, vznikla-li povinnost k náhradě pojištěnému. Pojištění odpovědnosti bývá sjednáváno cestovními kancelářemi samostatně pro případ, že bude v rámci zájezdu způsobena zákazníkovi škoda či jiná újma jako pojištění dobrovolné.

TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Mezi prameny právní úpravy povinného pojištění v České republice patří mimo jiné zákony a směrnice EU.

Obecná úprava povinných pojištění se nachází v OZ, kterou precizuje úprava ve zvláštních zákonech, které stanoví vedle povinnosti uzavřít pojištění i další podrobnosti týkající se pojistného krytí. Mezi tyto zákony patří právní úprava povinného pojištění podle § 6 a násl. ZCK.

Povinnost uzavřít pojištění byla v několika případech implementována do právního řádu České republiky ze směrnic EU. Příkladem takové sekundární legislativy EU je čl. 7 směrnice Rady č. 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, která byla zrušena na základě čl. 29 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných

cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (dále jen „Směrnice“) s účinkem ode dne 1. července 2018. Nutnost implementace Směrnice byla jedním z důvodů, pro které byl přijat zákon č. 111/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „Novela“).

K platné právní úpravě podnikání v oblasti cestovního ruchu existují především dvě monografie, které se věnují zkoumané problematice povinného pojištění vzhledem ke svému zaměření poměrně stručně (Havlíčková, Králová, 2015 a Petráš, 2013). K tématu dále existují skripta, která se zabývají i vybranými smluvními typy uzavíranými v cestovním ruchu (Hásová, Švarc, 2017). Z článků publikovaných v odborných periodikách lze uvést kromě publikace autora tohoto příspěvku (Dobiáš, 2016) také článek Markéty Selucké (Selucká, 2017). Autorka tohoto článku se zabývala souladem ZCK (po novelizaci v roce 2017) s právem EU a judikaturou Soudního dvora EU. Vzhledem k tomu, že žádná z uvedených publikací se nezabývá právním stavem po Novele, je namístě provést analýzu jednotlivých ustanovení ZCK podle stavu účinného od 1. 7. 2018.

CÍL A METODY PRÁCE

Cílem článku je posouzení toho, zda novelizace provedená zák. č. 111/2018 Sb. byla vhodná a potřebná. V případě kladné odpovědi na tuto otázku, bude proveden další rozbor za účelem, zda se Novelou podařilo dosáhnout správné transpozice Směrnice a tím i ochrany zákazníků pro případ úpadku cestovní kanceláře úpravou ustanovení ZCK, která se týká pojištění.

Cíle bude dosaženo především s použitím metody analytické a komparativní. Dílčí komparace bude provedena nejen s právní úpravou účinnou do 30. 6. 2018, ale i s vybranými zahraničními právními úpravami. V rámci provedeného rozboru bude zmíněna i judikatura tuzemských soudů. Na základě poznatků získaných analýzou a komparací právní úpravy bude provedena v Závěru článku syntéza a vyhodnocení.

OCHRANA PRO PŘÍPAD ÚPADKU - ZMĚNY PROVEDENÉ V § 6 ZCK

Tvůrci zákona používají po vzoru čl. 17 a násl. Směrnice pojem Ochrana pro případ úpadku. Česká jazyková verze směrnice však používá nesprávně termín ochrana pro případ platební neschopnosti, protože platební neschopnost je jen jednou z forem úpadku (§ 4 odst. 1 zák. č. 182/2006 Sb., insolvenčního zákona, dále jen „IZ“); česká právní úprava zná i druhou formu úpadku – předlužení (§ 4 odst. 4 IZ). Uvedené jazykové znění tedy odstraňuje nepřesnost překladu ve Směrnici.

Pojem ochrana pro případ úpadku vychází z toho, že ochrana zákazníků cestovních kanceláří je garantována prostřednictvím pojištění, nebo bankovní záruky. Tato ochrana je navíc nově kombinována s možností plnění z garančního fondu, jehož úprava se nachází v § 10f a násl. ZCK. V ust. § 6 ZCK došlo k přeformulování některých ustanovení a zjednodušení textu prostřednictvím používání terminologie vymezené v jiných ustanoveních ZCK. Příkladem může být použití pojmu repatriace v § 6 odst. 1, který je definován v § 4 odst. 2 ZCK. Tuto snahu o terminologickou provázanost a jednotnost lze hodnotit kladně.

Pozornost si zaslouží nově vytvořené ust. § 6 odst. 8. Podle důvodové zprávy k Novele ZCK (s. 54) se jedná o legislativně technickou úpravu – přesun z ustanovení § 7a ZCK. Předchozí znění § 7a ZCK (účinné do 30. 6. 2018) stanovilo, že „k ujednáním smlouvy o pojištění záruky pro případ úpadku, která se odchylojí od ustanovení tohoto zákona, se nepřihlíží.“ Nové ust. § 6 odst. 8 ZCK, ale obsahuje následující úpravu: Nepřihlíží se k ujednání smlouvy o pojištění záruky pro případ úpadku, které se odchyloje od ustanovení tohoto zákona v neprospěch zákazníka. Zákazníkem je podle § 4 odst. 1 ZCK osoba, která má v úmyslu uzavřít nebo uzavře s cestovní kanceláří smlouvu o zájezdu nebo spojených cestovních službách, nebo osoba, v jejíž prospěch byla některá z těchto smluv uzavřena, anebo osoba, které byla smlouva postoupena. Z uvedených ustanovení ZCK je patrné, že se opouští široce vymezený zákaz odchýlných ujednání od jakéhokoliv ustanovení ZCK o pojištění pro případ úpadku, ve prospěch úžeji vymezené ochrany ve prospěch zákazníka, která se opírá o jednostranně kogentní normu ust. § 6 odst. 8. Tímto způsobem se posiluje autonomie vůle stran – pojistitele a pojistníka, při sjednávání pojistné smlouvy. Aplikací praxe ukáže, zda se tím zvětší

prostor pro pojistitele při sjednávání pojistných smluv a zda soudy v případě sporu nebudou inklinovat k přednostní aplikaci kogentních ustanovení ZCK, která se týkají povinného pojištění, před smluvním ujednáním stran.

ALTERNATIVNÍ NÁHRADA NÁKLADŮ REPATRIACE NEBO POKRAČOVÁNÍ ZÁJEZDU - ZMĚNA PROVEDENÁ V § 7 Odst. 1 ZCK

Na konec ust. § 7 odst. 1 ZCK byla doplněna věta, a sice že „Pojišťovna může zákazníkovi poskytnout pojistné plnění ve formě úhrady služeb, na základě kterých zákazník pokračuje ve svém zájezdu.“ Podle důvodové zprávy (s. 54) se jedná o transpozici Směrnice. Tvůrci novely zřejmě vycházeli z recitálu č. 39 a čl. 17 odst. 1 Směrnice. Dlužno dodat, že takové náklady by mohla pojišťovna uhradit alternativně i bez výslovného zákonného zmocnění. V citované větě § 7 odst. 1 mělo být uvedeno, že pojistitel má možnost poskytnout alternativně náhradu nákladů repatriace, nebo náhradu nákladů na ubytování a stravování, které si zajistil zákazník sám, nebo mu může uhradit náklady, aby mohl dále pokračovat v zájezdu. Smyslem ust. čl. 17 odst. 1 Směrnice je totiž umožnit několik variant, přičemž pojišťovna svou povinnost splní poskytnutím jednoho plnění.

PROMLČECÍ LHŮTA A LHŮTA SPLATNOSTI POJISTNÉHO PLNĚNÍ - ZMĚNY PROVEDENÉ V § 7A ZCK

Ust. § 7a ZCK obsahuje zcela nový text. V § 7a odst. 2 se nachází úprava, která modifikuje obecnou úpravu možnosti ujednat si délku promlčecí lhůty pro oznámení pojistné události podle § 2869 OZ. Ust. § 2869 OZ stanoví, že neoznámí-li osoba, které vzniklo na pojistné plnění právo, pojistiteli vznik škodné události ve lhůtě ujednané v smlouvě, soud právo na pojistné plnění nepřizná, namítne-li pojistitel opožděné oznámení škodné události. Citované ustanovení tedy umožňuje sjednat si v případě pojištění záruky promlčecí lhůtu (blíže k pojištění záruky srov. Pražák et al., 2017, s. 1624-1625). Promlčecí lhůtu si může pojistitel s cestovní kanceláří dle Novely sjednat v rozpětí 3 až 6 měsíců. Podle obecné úpravy (§ 2797 OZ), která se použije v případě, že si strany nesjednají jinou lhůtu, má oprávněná osoba (zde zákazník) povinnost bez zbytečného odkladu oznámit událost, se kterou spojuje požadavek na pojistné plnění. Tuto lhůtu lze v praxi stěží smluvně zkrátit, protože lze v souladu

s dobrými mravy požadovat na oprávněné osobě oznámení, jakmile jí to okolnosti umožní. Pokud má stanovení lhůty chránit oprávněného (zákazníka), pak není jasné, proč je stanovena nejenom minimální, ale i maximální délka promlčecí lhůty. To lze vysvětlit pouze tím, že dojde k praktickému omezení časového rozpětí, ve kterém zákazník bude moci uplatnit požadavek na pojistné plnění a tím posílení jistoty pojišťovny, že vůči ní nebudou moci být později uplatněny úspěšně jiné nároky na pojistné plnění. I z tohoto pohledu se zdá být úprava nadbytečná, protože pojišťovna jako podnikatel (profesionál) si tohoto musí být vědoma. Pro pojišťovnu bude proto zjevně jednodušší žádnou lhůtu si v pojistné smlouvě nesjednávat, protože v takovém případě budou muset zákazníci uplatňovat své požadavky na pojistné plnění bezodkladně. Sjednání lhůty ve smlouvě bude tak mít význam kvůli vyloučení nejistoty pojišťovny ohledně délky trvání lhůty pro uplatnění požadavků na pojistné plnění, která je spojena s použitím poněkud vágního slovního spojení „bez zbytečného odkladu“, a dále i pro zahájení šetření ke zjištění existence a rozsahu její povinnosti plnit podle § 2797 OZ. Zákazník se totiž bude obracet se svými nároky vždy na pojišťovnu a to i za situace, kdy pojišťovna k výplatě náhrad využije prostředků z garančního fondu (srov. důvodovou zprávu na s. 54).

V § 7a odst. 4 se nachází úprava, podle níž „pojistné plnění podle § 6 je splatné do 15 dnů od skončení šetření pojistné události. Plnění s využitím prostředků garančního fondu podle § 10i odst. 2 je splatné do 60 dnů od skončení šetření pojistné události.“ První věta citovaného ustanovení vychází z § 2798 OZ, které je však dispozitivní. Není jasné, proč zákonodárce neumožnil, aby si strany mohly sjednat lhůtu kratší než 15 dnů. Zřejmě vycházel z pragmatické úvahy, že pojišťovny by v praxi na sjednání kratší lhůty nepřistoupily a to i s ohledem na to, že podle § 10i ZCK mají k dispozici lhůtu 14 dnů na předložení seznamu zákazníků garančnímu fondu v případě, že po ukončení šetření pojistné události pojišťovna zjistí, že finanční částka úhrady zákazníkům v celém rozsahu překročí sjednaný limit pojistného plnění. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že v rámci soutěžního prostředí v oboru pojišťovnictví, by nemuselo být sjednání kratší lhůty pro splatnost pojistného plnění vyloučeno.

ROZSAH POJISTNÉHO KRYTÍ - NOVÝ § 7B ZCK

Nové znění § 7b obsahuje několik důležitých změn. Na prvním místě je třeba zmínit zachování povinnosti cestovní kanceláře mít uzavřeno pojištění v takovém rozsahu, aby sjednaný limit pojistného plnění činil minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Nově bude podle § 7a odst. 3 ZCK pojišťovnou hrazena z garančního fondu částka, která event. přesáhne ujednaný limit pojistného plnění. Důvodem této nové úpravy je judikatura Ústavního soudu ČR (nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, bod 45, publ. jako N 130/78 SbNU 57, nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2370/15 ze dne 14. 6. 2016 a nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3092/16), a sice že pojišťovna je v případě úpadku cestovní kanceláře vždy povinna poskytnout spotřebiteli plnění v rozsahu potřebném k navrácení ceny všech zaplacených zájezdů (včetně event. repatriace) a poukazů na zájezdy, bez ohledu na výši sjednaného limitu pojistného plnění. Odchylné ujednání, které omezuje práva spotřebitele garantovaná právem EU a ZCK je vůči spotřebiteli neúčinné a nezavazuje jej. Pro zajímavost lze uvést, jak vypadá situace v Singapuru, kde není upravena povinnost cestovních kanceláří uzavřít pojištění pro případ úpadku. Singapurský úřad pro turistiku doporučuje zákazníkům, aby si sami uzavřeli pojištění pro případ úpadku cestovní kanceláře, a pravidelně aktualizuje na svých internetových stránkách seznam pojišťoven, které toto pojistné nebezpečí pojišťují (Singapore Tourist Board, 2017). Jenom v říjnu 2018 ukončilo v Singapuru svou činnost 10 cestovních kanceláří a 2 byla licence pozastavena (Singapore Tourist Board, 2018). Z tohoto dílčího srovnání vyplývá, že je nepochybně správné, že v rámci členských států EU existuje povinné pojištění cestovních kanceláří. Nicméně ani unijní regulace nemůže vyřešit problémy týkající se solventnosti cestovních kanceláří v členských státech EU. Podle analýzy Keysfin bylo v Rumunsku v cestovním ruchu v roce 2015 aktivních 2825 společností (NACE 7912 a 7911 - cestovní kanceláře a cestovní agentury), z toho 1938 bylo ve finančních potížích ve smyslu předlužení, 1088 společností mělo záporný vlastní kapitál (39%), 850 mělo vysokou míru zadluženosti (30%), 748 mělo provozní ztrátu (26%), 1120 společností mělo nižší likviditu než je přípustné (40%) a 514 představovalo společnosti se zadluženými dodavateli (Negrescu, 2016). I přes klesající počet cestovních

kanceláři, je důvěra rumunských spotřebitelů v poskytovatele služeb v oblasti cestovního ruchu na poměrně vysoké úrovni (State et al., 2014, s. 263). Ve Spojeném království nařízení č. 3288 o balíčcích cestovních služeb, souborných službách pro pobyty a souborných službách pro zájezdy z roku 1992 v čl. 16 stanoví požadavky na splnění povinnosti mít zajištění pro případ úpadku a sankce pro případ nesplnění této povinnosti. V čl. 16 odst. 1 uvedeného nařízení se uvádí, že smluvní strana (nařízení stanoví, že v tomto případě se smluvní stranou rozumí cestovní organizátor a prodejce) musí být kdykoliv schopná poskytnout dostatečné podklady dokládající způsobilost vyplatit zpět zaplacené peníze a zajistit repatriaci zpět v případě úpadku. Splnění této povinnosti je zajištěno odpovědností za přestupek nebo trestný čin podle čl. 16 odst. 3. Smluvní strana má tři možnosti, jak splnit svou povinnost. První možnost je zajištění záruky u úředně schválené instituce, která musí činit minimálně 25 % plateb, které může smluvní strana očekávat v období 12 měsíců od poskytnutí záruky, nebo musí odpovídat maximálnímu objemu všech plateb, u kterých lze očekávat, že je bude muset smluvní strana být schopna pokrýt ve vztahu ke smlouvám, které ještě nebyly splněny, podle toho která částka je nižší (čl. 17 odst. 4 nařízení). Druhá varianta spočívá v možnosti uzavření pojištění u jednoho či více pojistitelů se sídlem na území členského státu EU, kteří se zavazují zaplatit pojistné plnění spotřebitelům, kteří budou pojištěnými na základě smlouvy pro případ peněžní ztráty způsobené úpadkem smluvní strany (čl. 19 odst. 1 nařízení). Třetí variantou je možnost úschovy všech peněz zaplacených spotřebitelem ve svěřenském fondu ve Spojeném království až do okamžiku splnění smlouvy. Poplatky za správu peněz ve svěřenském fondu nese smluvní strana (čl. 20 odst. 1 nařízení). Přijetí právní úpravy, která by vycházela z uvedeného modelu, navrhovaly v roce 2005 Vajčnerová a Ryglová (Vajčnerová, Ryglová, 2005, s. 268).

Novinkou upravenou Novelou je rovněž stanovení okruhu nákladů, které musí být pojištěny v návaznosti na § 17 odst. 2 a § 19 odst. 1 Směrnice. Jedná se o důvodně předvídatelné náklady uvedené v § 7b odst. 3.

V § 7b odst. 4 byla nově zavedena povinnost cestovní kanceláře vést dvojí evidenci (s měsíční periodicitou), kterou musí ve lhůtě stanovené v § 8a odst. 5 pravidelně předávat pojistiteli a na vyžádání je povinna ji poskytnout i Ministerstvu pro místní

rozvoj. Podle názoru publikovaného v odborné literatuře se vztahuje k této evidenci povinnost cestovní kanceláře podat k ní vysvětlení bance nebo pojišťovně (Karfíková a kol., 2018, s. 416).

ÚČINEK OCHRANY PODLE NOVÉHO § 7D ZCK

Podle § 7d se pojištění záruky pro případ úpadku vztahuje na zákazníky bez ohledu na jejich bydliště, místo odjezdu nebo místo, kde byl zájezd prodán, a bez ohledu na stát usazení pojišťovny sjednávající pojištění záruky pro případ úpadku. V čl. 17 odst. 3 Směrnice se používá slovní spojení „členský stát, ve kterém se subjekt poskytující ochranu pro případ platební neschopnosti nachází“. Dikce nové právní úpravy v § 7d ZCK zřejmě vychází z toho, že svoboda usazování je garantována v rámci EU a tím je dané, že se jedná o pojišťovnu se sídlem v členském státu EU. Ust. § 7d ZCK se má obdobně aplikovat podle § 8b odst. 1 i na banku a zahraniční banku. Zahraniční bankou se však může rozumět i banka z nečlenského (třetího) státu, což zjevně nebylo záměrem zákonodárce, a proto by toto ustanovení mělo být upraveno. Bankovní záruku pro případ úpadku cestovní kanceláře totiž podle čl. 17 odst. 3 Směrnice může poskytovat banka, která se nachází v členském státě. Jako zajímavost lze pro srovnání uvést, že v některých nečlenských státech existují garanční fondy pouze v rámci některých jejich územních celků. Příkladem může být Kanada, kde mají garanční fond pouze provincie Britská Kolumbie (čl. 15 až 23 nařízení č. 296/2004 o cestovním ruchu k provedení zákona o obchodních praktikách a ochraně spotřebitele), Ontario (čl. 50 až 75 nařízení provincie Ontario č. 26/05 k provedení zákona o cestovním ruchu z roku 2002) a Québec (čl. 28 až 43 nařízení o cestovních kancelářích, kapitola A-10, r. 1).

INFORMAČNÍ POVINNOST POJIŠŤOVNY OHLEDNĚ VÝPOVĚDI POJISTNÉ SMLOUVY - DOPLNĚNÍ § 8A ZCK

Do § 8a odst. 3 bylo doplněno důležité ustanovení [písm. e)], podle kterého má pojišťovna povinnost informovat Ministerstvo pro místní rozvoj do 5 pracovních dnů ode dne obdržení výpovědi smlouvy o pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře, nebo ode dne odeslání pojišťovnou cestovní kanceláři výpovědi této smlouvy, včetně údaje o dni, ke kterému dojde k zániku pojištění výpovědí. Smyslem této úpravy je, aby bylo

Ministerstvo pro místní rozvoj informováno včas o tom, že byla vypovězena smlouva, protože cestovní kancelář má podle § 8a odst. 2 povinnost sdělit Ministerstvu pro místní rozvoj do 10 pracovních dnů, že má uzavřenou pojistnou smlouvu. Mezi uplynutím výpovědní doby a uzavřením nové pojistné smlouvy může proto uplynout poměrně dlouhý časový úsek. Zákonodárce proto tímto novým ustanovením doplnil úpravu obsaženou v § 8a odst. 4, která se týká informační povinnosti cestovní kanceláře a pojišťovny pouze v případě zániku pojištění.

POVINNOST CESTOVNÍ KANCELÁŘE VE VZTAHU K OCHRANĚ PRO PŘÍPAD ÚPADKU - ZMĚNA V § 9 ODS. 1 ZCK

Cestovní kancelář má podle § 9 odst. 1 novou povinnost mít uhrazen roční příspěvek do garančního fondu a současně musí mít sjednáno pojištění záruky pro případ úpadku, nebo sjednánu bankovní záruku pro případ úpadku. Výše ročního příspěvku cestovní kanceláře do garančního fondu podle § 1 vyhlášky č. 188/2018 Sb. od 1. ledna 2019 činí 0,1 % ze základu pro výpočet ročního příspěvku. Ministerstvo pro místní rozvoj počítá s tím, že postupně dojde k naplnění tohoto fondu, aby bylo možné krýt z pojistného plnění a z peněžních prostředků z garančního fondu i úpadek větších cestovních kanceláří.

ZÁVĚR

Zákon č. 111/2018 Sb. podstatným způsobem novelizoval ZCK. Důvodem byla potřeba depurace právní úpravy, implementace Směrnice a doplnění některých důležitých ustanovení. Některá ustanovení lze považovat za nadbytečná (§ 7 odst. 1 poslední věta ZCK) a nepřesná (§ 7d ZCK) a bude třeba vyčkat s jejich vyhodnocením v závislosti na tom, jak se osvědčí v právní praxi. Ke vzniku nadbytečných ustanovení někdy přispívá snaha zákonodárce doslovně převzít právní úpravu obsaženou ve směrnících EU.

Kladně je třeba hodnotit precizaci právní úpravy, kterou přinesla Novela mimo jiné ve vztahu k informační povinnosti (§ 8aZCK) pojišťovny (vůči Ministerstvu pro místní rozvoj) a cestovní kanceláře (vůči Ministerstvu pro místní rozvoj i pojistiteli). Navrhovaná úprava je přesnější a jasně stanovuje a rozděluje tyto povinnosti, které jsou potřebné pro změny pojistné smlouvy a výkon státního dozoru. Novela ZCK zároveň přináší větší míru jistoty pro zákazníky, že jejich požadavky na plnění od pojišťovny v případě úpadku cestovní kanceláře budou uspokojeny.

LITERATURA

- Consumer protection BC. (2019). Your Travel Assurance Fund Contributions. Retrieved from https://www.consumerprotectionbc.ca/get-keep-licence/travel/your-travel-assurance-fund_contribution/
- Dobiáš, P. (2016). Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 62(3), 89-99.
- Fenyves, A., Kissling, C., Perner, S., & Rubin, D. (eds). (2016). *Compulsory Liability Insurance from a European Perspective*. Berlin, Germany: De Gruyter.
- Hásová, J., & Švarc, Z. (2017). *Právo v cestovním ruchu*. Praha, Česko: VŠE.
- Havlíčková, K., & Králová, R. (2015). *Cestovní právo*. Praha, Česko: C. H. Beck.
- Karfíková, M., Přikryl, V., Vybíral, R. a kol. *Pojišťovací právo*. 2018. Praha, Česko: Leges.
- Nařízení č. 3288 o balíčcích cestovních služeb, souborných službách pro pobyty a souborných službách pro zájezdy z roku 1992 (Spojené království)
- Nařízení č. 296/2004 o cestovním ruchu k provedení zákona o obchodních praktikách a ochraně spotřebitele (Britská Kolumbie, Kanada)
- Nařízení o cestovních kancelářích, kapitola A-10, r. 1 ve znění ze dne 10. září 2018 (Québec, Kanada)
- Nařízení provincie Ontario č. 26/05 k provedení zákona o cestovním ruchu z roku 2002 (Ontario, Kanada)
- Negrescu, A. (2016). KeysFin analysis. Do you know where you buy your holidays from? 30 travel companies have financial difficulties. Retrieved from <http://www.keysfin.com>
- Office de la protection consommateur Québec. (2013). Compensation Fund for Customers of Travel Agents. Retrieved from <https://www.opc.gouv.qc.ca/en/consumer/good-service/travel/compensation-fund/>
- Petráš, R. (2013). *Právo a cestovní ruch*. Praha, Česko: UJAK, 2013.
- Pražák, Z., Fiala, J., & Handlar, J. (2017). *Závazky z právních jednání podle občanského zákoníku*. Praha, Česko: Leges.
- Selucká, M. (2017). Limit pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře a ochrana spotřebitele. *Právní rozhledy*, 25(7), 249-252.
- Singapore Tourist Board. (2017). List of Insurers that insure against Insolvency of Travel Agent. Retrieved from <https://www.stb.gov.sg/industries/travel-agents/Documents/TInsurers.pdf>
- Singapore Tourist Board. (2018). List of Suspended & Ceased Travel Agents in October 2018. Retrieved from <https://trust.yoursingapore.com>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (EU)
- Směrnice Rady č. 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (EU)
- State, O., Baicu, C. G., & Popescu, D. (2014). The Responsibility of Organisations towards Customers. Case Study – Romanian Travel Agencies. *Amfiteatru Economic*, 16(35), pp. 258-272.
- Travel Industry Council of Ontario-TICO. (2019). Retrieved from: <http://www.tico.ca/about-tico/consumers/overview>
- Vajčnerová, I., & Ryglová, K. 2005. Analýza pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře na českém trhu a komparace s dalšími způsoby jištění používanými ve Velké Británii. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 53(6), 263-270.
- Vyhláška č. 188/2018 Sb., o výši ročního příspěvku cestovní kanceláře do garančního fondu pro rok 2019 (ČR)
- Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu ve znění pozdějších předpisů (ČR)
- Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon ve znění pozdějších předpisů (ČR)
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů (ČR)

ANALÝZA SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU PODLE ZÁKONA Č. 159/1999 SB.

ANALYSIS OF THE TRAVEL SERVICES ACCORDING TO THE ACT NO. 159/1999 COLL.

Klára Dvořáková

Received: December 13, 2018 Accepted: February 2, 2019

Holubová advokáti s.r.o., Za Poříčskou bránou 21, 186 00 Praha 8, e-mail: klara.dvorakova@holubova.cz

ABSTRAKT

Cílem článku je popsat typy služeb cestovního ruchu, které jsou relevantní pro účely tvorby zájezdu nebo spojených cestovních služeb, vymezit se vůči sporným otázkám a navrhnout způsob jejich zodpovězení. V teoretické části je popsána právní úprava typologie relevantních služeb cestovního ruchu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách a ta samá typologie provedená do § 1a zákona č. 159/1999 Sb. o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu. V rámci analýzy je vyložen obsah služby ubytování, dopravy zákazníků, nájmu motorových dopravních prostředků a jiných služeb z oblasti cestovního ruchu. Sporné body jsou zkoumány na praktických příkladech, které se týkají například charteru lodi s kapitánem, exkluzivní cesty vlakem, ubytování při jazykovém pobytu, služby stravování poskytnuté v rámci nebo mimo ubytování, služby poskytnutí skipasu, služby užití bazénu, přepravy uskutečňované průvodcem. Výsledky analýzy mohou být pro management cestovní kanceláře nebo agentury návodem, jak v konkrétních případech, které přinášejí praxe, posoudit povahu nabízených služeb. Správná identifikace jednotlivých nabízených služeb je totiž jedním z předpokladů pro správnou identifikaci nabízeného produktu jako celku a s tím spojených právních povinností.

Klíčová slova: Doprava. Charter. Jiné služby cestovního ruchu. Nájem dopravního prostředku. Okružní plavba. Služba cestovního ruchu. Strava. Ubytovaní. Zájezd.

ABSTRACT

The goal of the article is to describe the types of travel services relevant for the definition of the package travel or for the combined travel services, to identify questionable issues and to propose answers to them. The theoretical part refers to the description of the travel services types contained in the Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements and in the provision § 1a of the Act No. 159/1999 Coll., on some conditions for conducting business in the area of tourism. The practical part comprises of the analysis of the content of the relevant travel services: accommodation, carriage of passengers, rental of cars and other motor vehicles and other tourist services. There are practical examples such as charter of the yacht with a captain, luxury train travel, accommodation during language course, meal as a part of the accommodation, ski pass and swimming pool service or transfer used by a tourist guide used in order to explain the bottom line of the problematic issues. The results of the analysis may serve as an example of good practice for the management of the tour operators and travel agencies. The correct identification of the individual travel services is crucial for the correct identification of the offered business product as a whole and therefore also for the correct identification of the legal duties.

Keywords: Accommodation. Carriage of passengers. Cruise. Charter. Meal. Other tourist service. Package Travel. Rental of cars and other motor vehicles. Tourism and Travel-related services.

Zákon 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.“) přináší definici zájezdu a nově také spojených cestovních služeb. Podstatou zájezdu i spojených cestovních služeb je vždy určitá forma kombinace určitých služeb cestovního ruchu. Zákon č. 159/1999 Sb. přináší v § 1a přehled typů služeb cestovního ruchu, které jediné mohou dát vzniknout zájezdu nebo spojeným cestovním službám. Jedná se o a) dopravu zákazníka, b) ubytování, které není součástí dopravy a není určeno k účelům bydlení, c) nájem automobilu, motocyklu nebo jiného motorového vozidla, nebo d) jiná služba z oblasti cestovního ruchu, která není ze své podstaty součástí některé ze služeb cestovního ruchu uvedených v písmenu a), b), c) (a až d) dále jako „relevantní služby cestovního ruchu“). Zákon č. 159/1999 Sb. relevantní služby cestovního ruchu jednoznačně nedefinuje. Nedefinuje je ani směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (dále jen „směrnice“), kterou zákon č. 159/1999 Sb. transponuje. Přitom v praxi existuje celá řada příkladů, u kterých není jasné, zda se jedná o relevantní službu cestovního ruchu, nebo o kterou z relevantních služeb jde.

Cílem článku je popsat právní úpravu relevantních služeb cestovního ruchu a jednotlivé relevantní služby podrobit analýze z hlediska jejich obsahu. Speciální pozornost je věnována sporným otázkám, které jsou vysvětleny na praktických příkladech, a na nich je rovněž vysvětleno navržené výkladové řešení.

PŘEHLED LITERATURY

Článek byl zpracován v návaznosti na příspěvek autorky s názvem „Dopady směrnice 2015/2302, novely zákona č. 159/1999 Sb. do praxe cestovních kanceláří a cestovních agentur“ přednesený dne 8. 11. 2018 na Konferenci na téma Aktuální otázky právní úpravy cestovního ruchu V. na půdě Právnické fakulty v Praze. V uvedeném příspěvku autorka prezentovala

tři největší otazníky, tři praktické problémy a tři překvapení cestovních kanceláří a agentur při uvádění změn do praxe. Obsah relevantních služeb cestovního ruchu byl jedním ze tří otazníků. Zatímco ve svém ústním příspěvku autorka pouze naznačila existující problémy ohledně definování obsahu ubytování, dopravy, nájmu dopravních prostředků a jiných služeb cestovního ruchu, v písemném článku již se problémy pokusí aktivně řešit. Jedná se přitom o problematiku, která je natolik specializovaná, že na poli práva zatím není pojednána. Existující publikace Havlíčková (Dvořáková), K. - Králová, R. Cestovní právo, 2015; Petráš, R. Právo a cestovní ruch, 2013) problematiku řeší jen obecně a ve světle staré právní úpravy. Aktuálně se problematikou dílčím způsobem zabývá Odbor cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj na svém webu v rámci Často kladených otázek (FAQ MMR).

Literatura z oblasti managementu cestovního ruchu se zpravidla omezuje na kategorizaci jednotlivých typů služeb cestovního ruchu nebo se rovnou zabývá ekonomickou stránkou věci, právní limity však neřeší.

S přehledem služeb cestovního ruchu se v právních předpisech ČR setkáváme vedle zákona č. 159/1999 Sb. rovněž v nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, a to u definice koncesované živnosti provozování cestovní kanceláře. Tam je uveden demonstrativní výčet služeb cestovního ruchu. Ani k tomuto právnímu předpisu však neexistuje odborná právní literatura, která by se jednotlivé služby pokusila definovat.

DATA A METODY

V článku je popsána a citována relevantní právní úprava služeb cestovního ruchu ve směrnici a v zákoně č. 159/1999 Sb. Na právní základ navazuje analýza obsahu relevantních služeb cestovního ruchu. V analýze je využit zejména jazykový a systematický výklad relevantních právních předpisů. Dílčím způsobem je využit také teleologický výklad, tj. výklad účelem právní normy. V rámci analýzy jsou identifikovány sporné otázky obsahu jednotlivých služeb a je navrženo výkladové řešení.

Zákon č. 159/1999 Sb. používá poněkud odlišnou terminologii od směrnice. Kupříkladu směrnice hovoří o „cestovních službách“, en. travel services, zatímco zákon č. 159/1999 Sb. o „službách

cestovního ruchu“. Směrnice hovoří o „přepravě osob“, zatímco zákon č. 159/1999 Sb. o „dopravě zákazníků“. Směrnice používá slovní spojení „jiné služby cestovního ruchu“, en. other tourist services a zákon č. 159/1999 Sb. pracuje s „jinými službami z oblasti cestovního ruchu“. V textu je pracováno s terminologií směrnice tam, kde je odkazováno na směrnici nebo kde je směrnice citována. Obecně bylo ale záměrem autorky využívat spíše zákonnou terminologii.

TERMINOLOGIE

1. TYPOLOGIE CESTOVNÍCH SLUŽEB PODLE SMĚRNICE

Podle čl. 3 odst. 1 směrnice se rozumí „cestovní službou“: a) přeprava osob; b) ubytování, které z podstaty není součástí přepravy cestujících a není k účelům bydlení; c) pronájem automobilů, jiných motorových vozidel ve smyslu čl. 3 bodu 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES nebo motocyklů, pro něž se podle čl. 4 odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES vyžaduje řidičský průkaz kategorie A; d) jakákoli jiná služba cestovního ruchu, která není z podstaty součástí jiné cestovní služby ve smyslu písmen a), b) nebo c).

Kombinace alespoň dvou rozdílných typů uvedených cestovních služeb pro účely téže cesty nebo pobytu může dát vzniknout „souborným službám“, tj. zájezdu nebo spojeným cestovním službám.

Strohý text čl. 3 odst. 1 směrnice je blíže osvětlen v rámci bodů 17 a 18 preambule směrnice. K přepravě osob je zde upřesněno, že se může jednat o přepravu osob autobusem, vlakem, lodí či letadlem.

Jako výjimka z ubytování ve smyslu směrnice je v preambuli výslovně zmíněno ubytování za účelem bydlení, i při dlouhodobých jazykových kurzech.

Samostatnými cestovními službami podle preambule směrnice nejsou finanční služby jako například cestovní pojištění.

Samostatnými cestovními službami by podle preambule rovněž neměly být služby, které jsou z podstaty součástí jiné cestovní služby. Preambule uvádí následující příklady služeb, které jsou z podstaty součástí jiné služby:

- služba přepravy - přeprava zavazadel poskytovaná jako součást přepravy osob,
- služba přepravy - drobné dopravní služby, jako je přeprava cestujících v rámci prohlídky s průvodcem nebo přeprava mezi hotelem a letištěm nebo železniční stanicí,
- služba ubytování - strava, nápoje a úklid poskytované jako součást ubytování nebo
- služba ubytování - přístup do místních zařízení určených pro hotelové hosty, jako je bazén, sauna, lázně nebo posilovna.

Služba přepravy - nocleh poskytovaný jako součást přepravy cestujících po silnici, vlakem, lodí či letadlem, by se neměl považovat za samostatnou cestovní službu, je-li hlavní složkou jednoznačně doprava. To neplatí v případě okružních plaveb, kterou jsou podle preambule samy o sobě soubornou službou (zájezdem).

Jinými službami cestovního ruchu, které na rozdíl od příkladů uvedených v bodě 17 preambule nejsou součástí hlavní služby, ale je potřeba s nimi počítat jako se samostatnými službami, jsou podle bodu 18 preambule směrnice například:

- vstupenky na koncerty, sportovní události,
- výlety nebo akce zábavních parků,
- prohlídky s průvodcem,
- skipasy a
- pronájem sportovního vybavení, jako je lyžařská výstroj, nebo
- lázeňské procedury.

Podle čl. 3 odst. 2 směrnice pokud jsou uvedené jiné služby kombinovány pouze s jedním dalším typem cestovní služby, mělo by k vytvoření souborné služby nebo spojené cestovní služby dojít pouze tehdy, jestliže tyto služby představují významnou část hodnoty souborné nebo spojené cestovní služby, jsou inzerovány jako podstatná část cesty nebo pobytu nebo jiným způsobem představují podstatnou část cesty nebo pobytu. Pokud jiné služby cestovního ruchu tvoří alespoň 25 % hodnoty dané kombinace, měly by být považovány za významnou část hodnoty souborných služeb nebo spojených cestovních služeb.

Podle téhož článku, pokud jsou jiné služby cestovního ruchu dokupovány až na místě, například po příjezdu na ubytování, nebude se jednat o souborné služby. Preambule směrnice ale výslovně zmiňuje, že uvedená výjimka by neměla vést k obcházení

směrnice, tj. k tomu, že by pořadatelé nebo prodejci nabízeli cestujícím, aby si napřed zvolili další služby cestovního ruchu, a poté jim bylo nabídnuto, že smlouva na tyto služby bude uzavřena až po zahájení poskytování první cestovní služby.

Požadavky směrnice jsou provedeny do práva ČR. Obsah článku 3 odst. 1 a odst. 2 směrnice provádí § 1a zákona č. 159/1999 Sb. Navíc zákonodárce převzal, pravděpodobně pro lepší praktické pochopení, do textu zákona některé příklady zmíněné v preambuli směrnice (viz níže). Body 17 a o 18 preambule jako celek provedeny nebyly a ani formálně provedeny být nemusí, poskytují ovšem zcela zásadní vodítko pro interpretaci směrnice i textu zákona.

2. TYPOLOGIE SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU PODLE ZÁKONA Č. 159/1999 SB.

Podle § 1a zákona č. 159/1999 Sb. jsou službami cestovního ruchu: a) doprava zákazníka, b) ubytování, které není součástí dopravy a není určeno k účelům bydlení, c) nájem automobilu, motocyklu nebo jiného motorového vozidla, nebo d) jiná služba z oblasti cestovního ruchu, která není ze své podstaty součástí některé ze služeb cestovního ruchu uvedených v písmenu a), b) nebo c), zejména prodej vstupenek na kulturní nebo sportovní události, pořádání výletů, prohlídek s průvodcem, prodej skipasů nebo nájem sportovního vybavení.

Podle § 1b odst. 2, resp. § 1c odst. 2, zájezdem, respektive spojenou cestovní službou, není soubor jednoho typu služby cestovního ruchu uvedené v § 1a písm. a), b) nebo c) s jednou nebo více službami cestovního ruchu uvedenými v § 1a písm. d) (pozn. aut. jiné služby, které nejsou součástí hlavní služby), pokud tyto služby a) nepředstavují významnou část zájezdu, přičemž se má za to, že významnou část zájezdu představují v případě, kdy tvoří alespoň 25 % celkové ceny zájezdu, a nejsou inzerovány jako podstatná část zájezdu a ani ji jiným způsobem nepředstavují, nebo b) jsou vybrány a zakoupeny až po zahájení poskytování některého z typů služeb cestovního ruchu uvedených v § 1a písm. a), b) nebo c) (pozn. aut. písm. b) se nepoužije pro spojené cestovní služby).

ANALÝZA RELEVANTNÍCH SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU A JEJICH SPORNÝCH BODŮ

1. DOPRAVA ZÁKAZNÍKA

Český předpis používá pojem „doprava“ zákazníka. Směrnice hovoří o „přepravě“ osob (en. carriage). Směrnice přepravu nedefinuje, preambule pouze demonstrativně zmiňuje, že jde o přepravu osob autobusem, vlakem, lodí či letadlem. V českém právním řádu rovněž není doprava ani přeprava obecně právně definována. Přeprava je pouze obecně vnímána jako produkt a podmnožina dopravy, u které je předem určena cesta z místa A do místa B, přičemž významný není proces dopravy (např. zastávky na cestě), ale dosažení cílového místa (Definice přepravy). Níže je pracováno převážně se zákonným pojmem doprava, přestože podle obecného pojetí přepravy jako produktu dopravy by i zákon č. 159/1999 Sb. měl spíše hovořit o přepravě zákazníků.

Při určení, co vše se pod dopravou zákazníků může skrývat, je možné zohlednit existující judikaturu Soudního dvora EU. Dále je možné se inspirovat v judikatuře německých a rakouských soudů.

Soudní dvůr EU kupříkladu v minulosti označil pro účely výkladu směrnice 97/7/ES o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku za dopravu rovněž nájem automobilů (srov. rozsudku easyCar (UK) Ltd proti Office of Fair Trading, C-336/03, EU:C:2005:150). Nájem automobilů je nyní samostatným typem služby cestovního ruchu podle § 1a odst. c). Tím ale není řečeno, že by jiné nájmy, tj. zejména nájem lodí, nemohly být za určitých okolností zařazeny do dopravy. Tomu názoru odpovídá německá a rakouská judikatura, která některé nájmy lodí mezi dopravu skutečně řadí. Podle této judikatury je přenechání lodí bez posádky za úplatu na určité období zpravidla nájmem ve smyslu občanského zákoníku (srov. rozsudek BG ze dne 29. 6. 1995, sp. zn. VII ZR 201/94). Předpokladem je však, že není dán cíl či závazný itinerář cesty a současně zde není závazek k dalším službám. Ovšem nájem lodí s kapitánem a posádkou v případě, že cestu určuje zákazník, považuje německá a rakouská odborná literatura za smlouvu o přepravě, tedy za dopravu. Situaci nájmu lodí s kapitánem lze podle

této literatury přirovnat k situaci objednání taxi (srov. rak. OGH 6 Ob 295/98w). Nájem lodi tedy může být prostým nájmem, může být přepravou, ovšem může být také zájezdem. Tak tomu podle rakouské judikatury bude u charteru lodi s kapitánem a posádkou, kdy cíl cesty je určen pořadatelem plavby. Tato situace je totiž vnímána jako „exkluzivní“ „okružní plavba“, přičemž „okružní plavby“ jsou podle směrnice vždy zájezdem, jak bylo uvedeno výše.

Z výše uvedeného podle našeho názoru vyplývá, že pro identifikaci, zda služba je dopravou ve smyslu zákona č. 159/1999 Sb., je vždy zásadní účel dosažení cílového místa. Přitom je nerozhodné, zda cíl stanovuje přepravce (typicky linková autobusová, vlaková, letecká, lodní doprava) nebo přepravovaná osoba (taxi, kvazitaxi). Viděno touto optikou, není službou přepravy ve smyslu směrnice a zákona č. 159/1999 Sb. např. let balónem nebo projížďka motocyklem po závodním okruhu.

U taxi je dále třeba upozornit, že přeprava taxi z letiště na hotel nebude samostatnou službou cestovního ruchu, ale bude součástí ubytování. Rovněž nebude samostatnou službou přeprava mezi jednotlivými návštěvními body u prohlídky s průvodcem. Tato výjimka má však své otázníky. Co když bude zákazník transferovat z Letiště Václava Havla do Ostravy nebo průvodce realizovat prohlídku Prahy a Českého Krumlova? V tomto bodě směrnice ani zákon č. 159/1999 Sb. opět jasné vodítko neposkytují. Podle autorky je v těchto situacích třeba uplatňovat stejnou logiku jakou směrnice naznačuje u služby ubytování a jejích součástí. Je třeba zkoumat, zda příslušný transfer je standardně nabízen jako součást ceny ubytování, resp. zda cena přepravy mezi Prahou a Českým Krumlovem je součástí ceny za průvodcovské služby, a zda je služba poskytnuta v „místě“ (srov. terminologii tzv. místního zařízení v bodě 17 preambule směrnice). Zejména odkaz na místní zařízení směřuje spíše k závěru, že přeprava z letiště Václava Havla do hotelu v Ostravě již nebude součástí ubytovacích služeb a to samé platí o cestě mezi Prahou a Krumlovem s průvodcem. Kritérium významnosti služby, a to i z pohledu ceny, ve vztahu k hlavní službě, tj. ubytování nebo průvodcovské služby, by se uplatnit nemělo. Toto kritérium se uplatní v jiné situaci, a sice při určení, zda jde o jinou službu ve smyslu § 1a písm. d) zákona č. 159/1999 Sb.

Velkou otázkou je, zda lze fenomén „okružních plaveb“, které nikdy nejsou službou dopravy, ale jsou přímo zájezdem, vztáhnout rovněž na jiné exkluzivní cesty, které se odehrávají na kolečkách nebo na kolejích. Autorka se přiklání k názoru, že nikoli. Skutečnost, že okružní plavba lodí, en. cruise, je zájezdem a není jedinou službou, je výjimka z obecného pravidla. Zákonodárce EU uvádí, že „nocleh poskytovaný jako součást přepravy cestujících po silnici, vlakem, lodí či letadlem, by se neměl považovat za samostatnou cestovní službu, je-li hlavní složkou jednoznačně doprava. To neplatí v případě okružních plaveb.“ Výjimky z právního pravidla je třeba vykládat restriktivně. To znamená, že pokud by stejná bloková výjimka měla platit například pro exkluzivní „okružní“ cesty vlakem, měl zákonodárce EU zmínit aspoň „to neplatí v případě okružních plaveb (cruises) a jim podobným“. Možnost použít výjimku obdobně nebo přiměřeně na jiné situace však dána není. Tím ovšem není na druhou stranu řečeno, že by exkluzivní cesta vlakem nikdy nemohla naplnit definici zájezdu. Pakliže budou více než doprava samotná inzerovány doprovodné služby, ať už se odehrávají ve vlaku nebo mimo něj, může za okolností konkrétního případu například cesta z Paříže do Vladivostoku podmínky zájezdu splnit.

2. UBYTOVÁNÍ, KTERÉ NENÍ SOUČÁSTÍ DOPRAVY A NENÍ URČENO K ÚČELŮM BYDLENÍ

Služba ubytování je zpravidla poskytována v rámci řemeslné živnosti provozování hostinské činnosti nebo v rámci volné živnosti poskytování ubytování. Osoba, která má živnostenské oprávnění k hostinské činnosti, může provádět jakékoliv ubytovací služby, pokud jsou s nimi spojeny další doplňkové služby, aniž by k tomu potřebovala jiné živnostenské oprávnění (srov. NS 29 Odo 1190/2003 = SR 2/2006 s. 68), a to kdekoli – nejen v hotelech, motelech či penzionech, ale i v ostatních ubytovacích zařízeních (zejm. v turistických ubytovnách, kempech, chatových osadách) a v jiných kategoriích staveb (bytových domech, v rodinných domech, ve stavbách pro individuální rekreaci). Obsah uvedených živností je uveden v příloze č. 4 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností.

Ubytováním ve smyslu služby cestovního ruchu není ubytování studenta v hostitelské rodině v rámci (zahraničního) studijního pobytu (viz rozsudek ESD AFS Intercultural Programs Finland ry, C-237/97, EU:C:1999:69). Takové ubytování totiž plní účely

bydlení. Tento závěr Soudního dvora EU potvrzuje bod 17 preambule směrnice. Směrnice jde ale ještě dále než dříve Soudní dvůr, protože vyjímá z definice ubytování nejen ubytování v hostitelské rodině, ale i každé jiné ubytování, které plní účel bydlení, en. accommodation for residential purposes. K rozlišení mezi ubytováním jako relevantní službou cestovního ruchu a krátkodobým nebo dlouhodobým nájmem, který plní obytné účely a ke kritériím uplatňovaným finanční správou pro rozlišení nájmu obytných prostor a ubytování srov. Dvořáková (2018a) a také z roku 2017 Informace k daňovému posouzení povinností poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další).

Jak už bylo zmíněno a analyzováno u výkladu o službě dopravy zákazníků, ubytování není samostatnou službou cestovního ruchu tam, kde je poskytován nocleh jako součást přepravy cestujících po silnici, vlakem, lodí či letadlem. Ubytování je tady součástí dopravy. To neplatí v případě okružních plaveb (srov. bod 17 preambule směrnice a výklad výše).

Směrnice počítá s tím, že součástí ubytování mohou být také strava, nápoje a úklid nebo přístup do místních zařízení určených pro hotelové hosty, jako je bazén, sauna, lázně nebo posilovna (srov. bod 17 preambule směrnice). Automaticky se nabízí otázka, kdy jsou strava, nápoje, úklid, bazén, sauna atd. součástí ubytování, a kdy už ne. Odpověď na tuto otázku je podle názoru autorky potřeba hledat v logice věci a v textu bodu 17 preambule směrnice. Směrnice zmiňuje, že součástí ubytování mohou být služby realizované v místním zařízení určeném pro hotelové hosty. Dále, jestliže dílčí služba má být součástí hlavní služby, musí být zahrnuta v ceně za hlavní službu a jako taková musí být hotelovým hostům také nabízena. To znamená, že předpokladem zahrnutí stravy, úklidu, wellness a podobných služeb do ubytovací služby je kladná odpověď na dvě otázky: 1. Je služba poskytována v místním zařízení určeném pro hotelové hosty? 2. Je služba hostům nabízena v ceně ubytování?

Místním zařízením bude jednoznačně zařízení, které je součástí ubytovacího komplexu, nebo k němu přiléhá. Místním zařízením naopak nebude zařízení na druhé straně města, na druhé straně hor apod., a to ani za předpokladu, že jej vlastní majitel nebo provozovatel ubytování.

Služba je zahrnuta v ceně ubytování, jestliže je jako součást ubytování hotelovým hostům nabízena.

Typicky bude na webových stránkách provozovatele ubytování nebo v jiné nabídce hotelovým hostům uvedeno, co vše je zahrnuto v ceně ubytování. Adresátem nabídky jsou v tomto případě hoteloví hosté, nikoli cestovní kanceláře. Je proto podstatné, aby nabídka ubytovacích služeb určená hotelovým hostům obsahovala v ceně příslušné dílčí služby. Jestliže ubytovatel naopak svým hotelovým hostům nenabízí ubytování, v jehož ceně by byla např. strava ve formě polopenze, plné penze nebo all inclusive a tuto nabídku vytvoří jen speciálně pro cestovní kancelář, pak strava v ceně ubytování zahrnuta není, a pokud ji cestovní kancelář svým zákazníkům prodá, kombinuje dvě samostatné služby cestovního ruchu. Proč je to tak komplikované? Poskytovatelé ubytování mohou poskytovat ubytování a nemohou prodávat zájezdy. Jestliže ubytovatel svým hostům standardně nabízí a poskytuje ubytování např. s plnou penzí, se vstupem na minigolf, do hotelového bazénu a do wellness, jde o jednu službu ubytování. Jestliže tu samou službu uchopí cestovní kancelář nebo cestovní agentura a nabídne a prodá ji svým zákazníkům, půjde stále o jednu službu. Jestliže ubytovatel standardně nenabízí v ceně ubytování polopenzi a wellness, ale cestovní kanceláři takový balíček nabídne, půjde o kombinaci více služeb cestovního ruchu, která byla vytvořena jen pro účely jejího dalšího prodeje zákazníkům cestovní kanceláře, která jako jediná může takovou kombinaci prodávat konečnému zákazníkovi.

Vše co zde bylo právě řečeno na příkladu stravy, wellness a minigolfu platí i pro celou řadu jiných dílčích služeb. Příkladem dále uvádím vstup do hotelového fitness centra, green fee (vstup na hotelové golfové hřiště), využití dětského vleku u chaty nebo bobové dráhy tamtéž.

Jelikož se jedná skutečně o složitou problematiku, použiji ještě dva příklady, z nichž jeden se týká hotelového venkovního bazénového komplexu, tedy léta, a druhý skipasů pro hotelové hosty, tedy zimy.

Je potřeba se ptát: Je bazénový komplex v místě hotelu a je určený pro hotelové hosty? Je vstup do bazénového komplexu v ceně ubytování, nebo, jak se také v praxi říká – je v rámci ubytování nabízeného hotelovým hostům zdarma vstup do hotelového bazénového komplexu? Pokud jsme odpověděli na obě otázky ano, je služba užívání hotelového bazénu součástí ubytování a nejedná se o samostatnou službu cestovního ruchu, kterou by bylo třeba zkoumat ve smyslu § 1a písm. d) zákona č. 159/1999 Sb.

Jestliže jsme odpověděli aspoň na jednu otázku ne, například proto, že se ve skutečnosti nejedná o hotelový bazén, ale o lázně provozované samostatným subjektem, které jsou přístupné pro širokou veřejnost, pak je služba užívání bazénu samostatnou službou a musíme ji podrobit další analýze, abychom určili, zda jde o jinou službu cestovního ruchu ve smyslu § 1a písm. d (viz komentář níže u „jiné služby z oblasti cestovního ruchu“).

U skipasů je potřeba se ptát: opravňuje mě skipas jen k lyžování v lyžařském areálu určeném pro hotelové hosty? Nabízí provozovatel ubytování svým hostům standardně v ceně ubytování skipas? Jestliže jsme odpověděli na obě otázky ano, nebude skipas samostatnou službou. Jestliže jsme odpověděli aspoň na jednu otázku ne, např. proto, že skipas mě opravňuje lyžovat ve všech třech údolích, v celém Salcbursku, nebo v celých Jeseníkách, bude skipas samostatnou službou a musím ji podrobit testu podle § 1a písm. d) zákona č. 159/1999 Sb.

3. NÁJEM AUTOMOBILU, MOTOCYKLU NEBO JINÉHO MOTOROVÉHO VOZIDLA

Nájem dopravních prostředků je samostatnou službou cestovního ruchu, ovšem jedná se jen o nájem motorových vozidel ve smyslu směrnice 2007/46/ES, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla. Nájem elektro kola, lodě, člunu, letadla apod. nebo nemotorových přístrojů není nájmem ve smyslu § 1a písm. c) zákona č. 159/1999 Sb. V závislosti na okolnostech konkrétního případu, zejména v závislosti na službách poskytovaných spolu s nájmem, mohou být uvedené situace kvalifikovány jako prostý nájem (srov. § 2201 Občanského zákoníku), na který zákon č. 159/1999 Sb. a směrnice vůbec nedopadají, jako služba dopravy (srov. komentář ke službě dopravy) nebo jako zájezd sám o sobě jako je tomu u nájmu lodí podobných okružním plavbám (srov. komentář k dopravě zákazníků).

4. JINÁ SLUŽBA Z OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

Jinými službami z oblasti cestovního ruchu, které z podstaty nejsou součástí přepravy osob, ubytování ani pronájmu motorových vozidel nebo některých typů motocyklů, mohou být podle textu zákona č. 159/1999 Sb. například vstupenky na koncerty, sportovní události, výlety nebo akce zábavních

parků, prohlídky s průvodcem, skipasy a pronájem sportovního vybavení, jako je lyžařská výstroj, nebo lázeňské procedury. V praxi půjde o velké množství služeb, které se týkají zdraví, relaxace, sportu nebo zábavy.

Jak už bylo vysvětleno u výkladu o dopravě a ubytování, jiné služby z oblasti cestovního ruchu je třeba odlišovat od drobných služeb, které jsou součástí dopravy, ubytování apod. Byl také popsán test, který je potřeba uskutečnit za účelem zjištění, zda služba cestovního ruchu je součástí dopravy nebo ubytování, nebo zda je právě jinou službou.

U jiných služeb je potřeba upozornit na jednu terminologickou nuanci. Směrnice o této kategorii hovoří jako o „jiné službě cestovního ruchu“, zatímco zákon používá spojení „jiné služby z oblasti cestovního ruchu“. Podle jazykového výkladu textu obou předpisů bychom tedy mohli soudit, že zákon č. 159/1999 Sb. tuto kategorii pojímá ještě širěji než směrnice. Můžeme se však snad shodnout na tom, že jinou službou nebudou služby, které lze podřadit pod vzdělávání, poskytování zdravotních služeb, pod finanční služby apod. Jinou službou nebudou ani takové asistenční služby, které souvisí s řádným plněním hlavní služby, protože je povinností poskytovatele poskytnout službu řádně a jakákoli asistence, která má vady odstranit nebo pomoci je překlenout je obdobou záruky za to, že služba bude poskytnuta řádně. Službou cestovního ruchu podle názoru autorky nejsou ani administrativní činnosti spočívající např. v opatření příslušných veřejnoprávních povolení – viz, podkladů pro svatební obřady apod. Autorka ovšem přiznává, že pokud bychom vyšli z označení služby „z oblasti cestovního ruchu, pak už se nabízí možnost, že tam vyřízení nejrůznějších dokladů, které souvisí s cestováním, spadá.

Jiné služby z oblasti cestovního ruchu jsou relevantní pokud jde o vytvoření zájezdu nebo spojené cestovní služby, jen tehdy, jestliže tyto služby představují významnou část hodnoty kombinace, jsou inzerovány jako podstatná část cesty nebo pobytu nebo jiným způsobem představují podstatnou část cesty nebo pobytu. Jiné služby cestovního ruchu, které tvoří alespoň 25 % hodnoty dané kombinace, by podle preambule 18 směrnice měly být považovány za významnou část hodnoty zájezdu.

Ve své specializované advokátní praxi se autorka často setkává s podnikatelskými plány, které počítají s kombinací ubytování, nájmu nebo dopravy a nejrůznějších aktivit typu cvičení aerobiku a jógy, organizované sebezpoznaní nebo seznámení, půjčování a servis kol, půjčování a servis jiného sportovního vybavení atd. Všechny tyto plány mají společné to, že jiná služba cestovního ruchu, byť je cenově zanedbatelná, je zcela zásadním impulsem pro rozhodnutí zákazníka o nákupu kombinace. V takovém případě nebude pochyb o tom, že tato jiná služba je významná a tedy relevantní službou ve smyslu § 1a písm. d) zákona č. 159/1999 Sb., a to bez ohledu na to, jaká je její cena v porovnání se službou ubytování. I zde ovšem platí, že se musí jednat o službu z oblasti cestovního ruchu, nikoli např. o vzdělávání ve smyslu školského zákona nebo zákona o uznávání odborné kvalifikace.

ZÁVĚR

Cílem článku bylo popsat typy služeb cestovního ruchu, které jsou relevantní pro účely tvorby zájezdu nebo spojených cestovních služeb, vymezit se vůči sporným otázkám, a naznačit jejich řešení. Řešení bylo hledáno zejména cestou jazykového, systematického a logického výkladu příslušných právních předpisů.

V článku bylo upozorněno na celou řadu otázek vznikajících zejména v praxi při zjišťování, co vše je nebo naopak není dopravou zákazníků, ubytováním, nájmem motorového dopravního prostředku nebo jinou službou v oblasti cestovního ruchu. To je samozřejmě problém, protože právní pravidla by měla být nastavena dostatečně jednoznačně, aby podnikatel byl schopen určit, o jakou službu se v jeho případě jedná. Správná identifikace jednotlivých služeb cestovního ruchu je jedním z předpokladů správného určení, zda jde o zájezd, spojené cestovní služby nebo nikoli.

Jako nejproblematictější body byly identifikovány 1. u služby dopravy – odlišení dopravy a nájmu jiného dopravního prostředku než motorového vozidla podle § 1a písm. c) zákona č. 159/1999 Sb. a dále pak určení drobných služeb, které jsou součástí dopravy; 2. u služby ubytování – určení drobných služeb, které jsou součástí ubytování a 3. v případě jiných služeb z oblasti cestovního ruchu určení, zda vůbec jde o službu cestovního ruchu, resp. o službu z oblasti cestovního ruchu.

Autorka na konkrétních případech navrhla výkladová řešení. Kupříkladu pro určení, zda jde o drobnou službu, která je součástí ubytování, je prezentován test vycházející z určení, zda je drobná služba zákazníkovi poskytnuta v místním zařízení určeném pro hotelové hosty a zda je v nabídce pro hosty zahrnuta v ceně ubytování. Obdobný test lze aplikovat i pro drobné služby, které jsou součástí dopravy apod. Je ovšem zřejmé, že praxe je mnohem bohatší než fantazie autorky a možnosti tohoto článku, proto článek rozhodně nemá ambice upozornit na všechny výkladové problémy a vyřešit všechny problémy praxe.

Velkým limitem předložené analýzy je neexistence aktuální právní literatury, vůči které by se autorka mohla argumentačně vymezit. Autorka doufá, že článek diskusi teprve vyvolá. Osobně by ji zajímalo, jak prostor pro výklad obsahu jednotlivých služeb cestovního ruchu vnímají profesionálové z oblasti managementu cestovního ruchu.

LITERATURA

- Dvořáková, K. (2018a). Jak danit příjmy ze sdíleného „ubytování“? COT a business, 3, s. 12.
- Dvořáková, K. (2018b). Zájezd, nezájezd aneb kdy svou koncesní listinu odhazují v dál. COT a business, 11, s. 69.
- Havlíčková (Dvořáková), K. - Králová, R. (2015). Cestovní právo. Praha: C. H. Beck.
- Informace k daňovému posouzení povinností poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další). (2017). Dostupné z https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11_Info_k_danovemu_posouzeni_povinnosti_poskytovatelu_ubytovacich_sluzeb.pdf
- MMR. Často kladené otázky z oblasti cestovního ruchu k zájezdům a spojeným cestovním službám. Dostupné z <https://www.mmr.cz/cs/Caste-dotazy/Cestovni-ruch/Novela-zakona-c-159-1999-Sb>
- Petráš, R. (2013). Právo a cestovní ruch. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského.
- Přeprava. Definice přepravy. Dostupné z <https://cs.wikipedia.org/wiki/P%C5%99eprava>
- Rozsudek ESD AFS Intercultural Programs Finland ry, C-237/97, EU:C:1999:69
- Rozsudek Nejvyššího spolkového soudu Německa, BGH, Urteil vom 29. 06. 95 – VII ZR 201/94
- Rozsudek Nejvyššího spolkového soudu Rakouska, OGH 6 Ob 295/98w z 25. 03. 1999
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zejména ustanovení § 2521 až § 2549
- Zákon 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 „CestRuch“)

PRAKTICKÉ ZKUŠENOSTI S IMPLEMENTACÍ KATEGORIZACE ORGANIZACÍ DESTINAČNÍHO MANAGEMENTU

PRACTICAL EXPERIENCE WITH IMPLEMENTATION OF CATEGORIZATION OF DESTINATION MANAGEMENT ORGANIZATIONS

Radek Chaloupka

Received: November 18, 2018 Accepted: January 15, 2019

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Katedra cestovního ruchu, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3,
e-mail: r_chaloupka@volny.cz

ABSTRAKT

V roce 2018 byl oficiálně zahájen Ministerstvem pro místní rozvoj a agenturou CzechTourism dobrovolný proces certifikace dle Kategorizace organizací destinačního managementu. Cílem tohoto systému je zkvalitnit výkon a efektivitu činností v oblasti destinačního managementu v České republice a přispět ke zvýšení kvality a efektivity realizovaných marketingových aktivit na domácím a zahraničním trhu. Systém tak částečně řeší dosavadní nedostatky spojené s nevhodnou organizační strukturou cestovního ruchu v České republice a neefektivitou v jeho podpoře. Hlavním cílem článku je zhodnotit na základě praktických zkušeností autora proces implementace kategorizace. V rámci textu budou identifikována pozitiva, ale také nedostatky, které jsou výsledkem tohoto procesu. Předmět je také analýza zkušeností se způsobem aplikace jednotlivých požadavků kategorizace přímo jednotlivými organizacemi destinačního managementu.

Klíčová slova: Cestovní ruch. CzechTourism. Český systém kvality služeb. Kategorizace organizací destinačního managementu. Destinační management. Politika cestovního ruchu.

ABSTRACT

In 2018, the Ministry of Regional Development and CzechTourism officially launched a voluntary certification process according to the categorization of destination management organizations. The aim of this system is to improve the performance and efficiency of the destination management activities in the Czech Republic and to contribute to increasing the quality and effectiveness of the marketing activities carried out on the domestic and foreign markets. The system partially addresses the shortcomings of the inadequate organizational structure of tourism in the Czech Republic and the ineffectiveness of its support. The main aim of the article is to evaluate the process of categorization implementation on the basis of the author's practical. This text reflects the experience of starting the certification process, evaluating the positives and identifying its shortcomings. The subject is also an analysis of the experience with the application of the individual categorization requirements directly by destination management organizations.

Keywords: Categorization of Destination Management Organizations. Czech Service Quality System. CzechTourism. Destination Management. Tourism. Tourism Policy.

Po téměř dvou letech příprav agentura CzechTourism k 1. únoru 2018 oficiálně spustila nový dobrovolný systém certifikace organizací destinačního managementu (DMO) s názvem Kategorizace organizací destinačního managementu. Tento text se věnuje praktickým zkušenostem se zahájením procesu certifikace a cestě k prvním certifikovaným organizacím destinačního managementu.

PŘEHLED LITERATURY

Text vychází se závěrů procesu přípravy dobrovolného systému certifikace DMO, za který na základě pověření Ministerstva pro místní rozvoj ČR odpovídá agentura CzechTourism. Motivací k vytvoření kategorizace byla dlouhodobá neefektivita systému řízení cestovního ruchu v České republice, která se projevovala v nekoncepčním a nesystémovém přístupu veřejného sektoru k podpoře turismu. Příčinou tohoto stavu je zejména stávající právní prostředí v České republice, které je dáno kompetencemi státu, krajů a obcí ve vztahu k tomuto odvětví. Cestovní ruch je krajům a obcím svěřen do tzv. samostatné působnosti, což vede k tomu, že nedochází na vertikální úrovni řízení (stát – kraj – obec) k dostatečné koordinaci politiky cestovního ruchu. Příčiny problému a dopady na turismus v České republice jsou velmi podrobně zmapovány mnoha autory v předešlých pracích J. Vystoupila, M. Šauera, A. Holešinské, P. Studničky, Š. Titellbachové, L. Plzákové, R. Petráše a dalších.

Dlouhodobým záměrem bylo vytvořit podmínky pro řídicí strukturu cestovního ruchu prostředním zákona o podpoře cestovního ruchu. Přestože legislativní řešení ve formě zákona bylo součástí vládou schválené Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2014–2020, se tato cesta z mnoha důvodů ukázala jako neprůchodná a několikrát zkolabovala v různé fázi legislativního procesu (Chaloupka, 2016). Ministerstvo se tedy v roce 2014 rozhodlo jít cestou dobrovolného systému certifikace DMO a pověřilo vypracováním tohoto systému agenturu CzechTourism. Ta si jako odborného garanta za zpracování metodiky kategorizace vybrala společnost KPMG Česká republika (Tůma et al., 2017b).

Potřeba řešit přístup státu v podpoře cestovního ruchu vychází ze samostatné podstaty turismu, které je odvětvím, na jehož výsledném produktu se podílí subjekty veřejného, soukromého a neziskového

sektoru. Koordinace procesů a činností, na kterých se tyto subjekty podílí, by měla být koordinována na úrovni přirozených turistických destinací, které představují cílové místo návštěvnosti s jednoznačně definovaným produktem cestovního ruchu. Veřejný sektor je tedy jedním z významných hráčů, který se podílí na výsledné atraktivitě a konkurenceschopnosti destinací cestovního ruchu a je tak klíčovým hráčem v rámci destinačního managementu na jednotlivých úrovních řízení turismu. To od něj vyžaduje konzistentní a systémový přístup tak, aby procesy a činnosti destinačního managementu byly realizovány co nejefektivněji.

Záměrem kategorizace je zkvalitnit výkon a efektivitu činností v oblasti destinačního managementu v České republice a přispět ke zvýšení kvality a efektivity realizovaných marketingových aktivit na domácím a zahraničním trhu, a to prostřednictvím vytvoření pravidel pro činnost organizací destinačního managementu. Kategorizace je dobrovolný nástroj nelegislativní povahy, který ze své povahy nemůže odstranit veškeré příčiny současného stavu v podpoře turismu. Její přijetí však je prvním systémovým řešením státu, které může podstatně přispět ke zlepšení podmínek pro rozvoj cestovního ruchu v České republice.

DATA A METODY

Hlavním cílem článku je zhodnotit na základě praktických zkušeností autora proces implementace Kategorizace DMO. V rámci textu budou identifikována pozitiva, ale také nedostatky, které jsou výsledkem tohoto procesu.

Pro přípravu článku byly využity primární a sekundární zdroje. Primárními zdroji byly informace získané z procesu přípravy nastavení systému certifikace, podklady předkládané DMO k certifikaci a další podkladové informace z procesu hodnocení. Sekundárními zdroji byly veřejně dostupné informace vztahující se k problematice destinačního managementu a odborné publikace zaměřené na tuto problematiku. Tyto zdroje byly doplněny praktickými zkušenostmi z procesu hodnocení jednotlivých žádostí o certifikaci autora tohoto textu, který se podílel na spuštění systému certifikace a na odborném hodnocení předložených žádostí.

VÝSLEDKY DISKUZE

Pro komplexnost tohoto textu je nezbytné zopakovat základní parametry kategorizace. Kategorizace

definuje kategorie Organizací destinačního managementu, které vycházejí především z územní působnosti, charakteru a zaměření těchto subjektů:

Tabulka 1: Kategorie Organizací destinačního managementu

Kategorie organizace destinačního managementu	Typická úroveň působnosti
Lokální DMO	obec, město, mikroregion (svazek obcí) - místní destinace
Oblastní DMO	kulturně nebo geograficky vymezené území
Krajská DMO	Kraj – krajská destinace
Národní DMO	Stát – destinace Česká republika

Zdroj: Kategorizace DMO.

Kategorizace stanovuje pro každou kategorii požadavky, které musí daná DMO splnit proto, aby

získala certifikaci. Tyto požadavky jsou rozděleny do čtyř základních skupin.

Obrázek 1: Požadavky Kategorizace DMO



Zdroj: Kategorizace DMO.

Jednotlivé požadavky jsou uvedeny v metodice Kategorizace DMO. Tento text se jednotlivým požadavkům věnuje v části „Monitoring a vyhodnocení zkušeností z procesu certifikace“, ve které jsou vyhodnoceny zkušenosti z jejich aplikace v rámci zahájení certifikace. Z hlediska úplnosti je nutné dodat, že na některé požadavky může DMO požádat při jejich nenaplnění o výjimku.

Proces hodnocení je organizačně zajišťován agenturou CzechTourism, která provádí hodnocení formálních náležitostí. Dále zajišťuje činnost certifikační komise, která provádí věcné hodnocení předložených žádostí.

Schéma 1: Proces způsobu hodnocení žádostí o certifikaci



Zdroj: Implementační manuál ke Kategorizaci DMO.

A) ZAHÁJENÍ PROCESU CERTIFIKACE

Systém certifikace organizací destinačního managementu byl oficiálně zahájen od 1. února 2018, kdy byl agenturou CzechTourism spuštěn elektronický registrační formulář pro příjem žádostí DMO o certifikaci umístění na webovém portálu Českého systému kvality služeb www.cskz.cz. Vytvoření elektronického sběru žádostí je pozitivem celkového systému certifikace stejně tak jeho provázání na webový portál ČSKS. Pro potřeby certifikace byly k dispozici:

- Metodika kategorizace
- Implementační manuál kategorizace zahrnující Manuál pro žadatele a Manuál pro hodnotitele (Tůma et al., 2017a)
- Metodické postupy kategorizace

Metodika Kategorizace DMO umožňuje předkládání žádostí kontinuálně se třemi pevně stanovenými termíny v kalendářním roce (31. 3., 31. 7., 30. 11.), které představují rozhodná data pro hodnocení žádostí.

Pro zahájení procesu hodnocení předložených žádostí bylo nezbytné agenturou CzechTourism dále provést některé klíčové úkony vyplývající z metodiky Kategorizace DMO, a to především:

- Ustavit certifikační komisi
- Vypracovat pravidla pro zpracování odborných stanovisek pro hodnocení žádostí
- Nastavit způsob vyhodnocení vybraných požadavků kategorizace
- Zajistit proces hodnocení předložených žádostí (formální a věcné hodnocení)
- Monitorovat a vyhodnocovat zkušenosti z procesu certifikace

B) USTAVENÍ CERTIFIKAČNÍ KOMISE

Klíčovým krokem pro zajištění hodnocení žádostí o certifikaci bylo ustavení Certifikační komise, jejího vedení a stanovení pravidel pro její činnost ve formě jednacího řádu a statutu. Komise byla sestavena ze zástupců reprezentujících dílčí kategorie DMO, agentury CzechTourism, Ministerstva pro místní rozvoj a odborné veřejnosti.

Úspěchem je, že se podařilo ustavit skutečně apolitický orgán, ve kterém jsou zastoupeny osoby s vysokým odborným a profesionálním kreditem v oblasti turismu. To dává předpoklad nejen skutečně transparentního a nestranného procesu hodnocení

předložených žádostí, ale také postupné vybudování autority, která je naprosto klíčová pro případ nutnosti řešení sporných otázek certifikace.

C) VYPRACOVÁNÍ PRAVIDEL PRO ZPRACOVÁNÍ ODBORNÝCH STANOVISEK PRO HODNOCENÍ ŽÁDOSTÍ

Metodika kategorizace předjímá v bodě 7 pořizování tzv. odborných stanovisek pro potřeby věcného hodnocení žádostí certifikační komisí. Za účelem zpracování odborných stanovisek musela být nejprve vytvořena „Pravidla pro vypracování odborných stanovisek v rámci procesu hodnocení kategorizace“ vycházející z metodiky kategorizace. Tato pravidla stanovují postup, jak mají být odborná stanoviska vypracována, aby byl zajištěn jednotný způsob jejich zpracování. Autor tohoto textu se podílel z pozice hodnotitele systému také na vytváření těchto pravidel, což mu umožňuje vyhodnotit jejich praktickou aplikaci.

Bodové hodnocení představuje objektivní vyjádření míry naplnění dílčích požadavků kategorizace. Použitá metodika bodového hodnocení je založena na bodové škále v rozsahu 0–5 body pro požadavky uvedené v bodě 5.1 a 0–7 bodů uvedené v bodech 5.2–5.6 kategorizace. Body jsou vždy přidělovány za každý požadavek kategorizace zvlášť. V rámci hodnocení je zohledněna také skutečnost, zda DMO požádala z nějakého požadavku o výjimku, přičemž míra závažnosti výjimky je následně zohledněna v bodovém hodnocení tohoto požadavku.

V případě vyhodnocení nesplnění jakéhokoli požadavku kategorizace a přidělení 0 bodů znamená tato skutečnost návrh na vyloučení z procesu certifikace a zamítnutí žádosti. To je dáno charakterem Kategorizace jako technického předpokladu (standardu), ve kterém pokud není na daný požadavek schválena výjimka, musí být všechny požadavky vyhodnoceny jako naplněné.

Získané body za požadavky kategorizace se sečtou a přepočítají na shodnou úroveň podle kategorií DMO. Ve výsledném hodnocení mají formální požadavky váhu 40 %, kvalitativní, kontextové a rozvojové požadavky váhu 60 %. Z konečného bodového ohodnocení se odečtou vždy 2 body za každou schválenou výjimku. V rámci odborného stanoviska tak může DMO získat 0–100 bodů. Pro předložení certifikační komisi byly stanoveny hranice bodového hodnocení:

- 0-59 bodů: nedoporučeno k certifikaci (vráceno k přepracování)
- 60-79 bodů: doporučeno k certifikaci s výhradami
- 80-100 bodů: doporučeno k certifikaci bez výhrad

Společné s bodovým hodnocení je součástí odborného stanoviska Zpráva z procesu hodnocení, ve které je uveden slovní popis způsobu naplnění požadavků, slabé a silné stránky DMO, počet schválených/navržených výjimek a náměty pro nápravná opatření (povinná/doporučená). Nápravná opatření jsou klíčovým výstupem z procesu hodnocení, neboť jejich prostřednictvím je DMO stanoveno, v jakých oblastech se má zlepšit. Pokud jsou identifikována povinná nápravná opatření, je pro ně stanovena lhůta, pro jejich splnění.

Odborné stanovisko je tak klíčovým podkladem pro rozhodování certifikační komise, která na jeho základě rozhodne o udělení certifikace a stanovení oblastí, na které se má DMO v následujícím období zaměřit.

D) NASTAVENÍ ZPŮSOBU VYHODNOCENÍ VYBRANÝCH POŽADAVKŮ KATEGORIZACE

Některé požadavky Kategorizace DMO vyžadují nastavení příslušného procesu. Jedná se zejména o požadavky 5.3.4 Jednotný branding marketingových aktivit cílených na příjezdový turismus a požadavek 5.6 Požadavky na vzdělávání a odborné kompetence.

Způsob naplnění požadavku 5.3.4 se řídí metodickým postupem zahrnující pravidla pro využívání destinační značky České republiky. V současné době se žadatelé o certifikaci pouze zavazují k naplnění požadavku na jednotný branding a reporting těchto marketingových aktivit na email: manual@czechtourism.cz. Vyhodnocení tohoto požadavku tak zatím neprobíhá.

Problematický zatím zůstává způsob naplnění požadavku 5.6, na jehož základě je DMO povinná v předchozím roce absolvovat min. 16 hod. následného vzdělávání. Pro aplikaci požadavku musí být vytvořen oficiální seznam vzdělávacích akcí, které budou DMO uznávány. K listopadu 2018 není tento seznam oficiálně vytvořen a DMO nejsou vydávána požadovaná osvědčení o jejich účasti na vzdělávacích akcích. Přestože dle metodiky kategorizace měl být požadavek vyhodnocován vždy za rok zpětně po získání certifikace, je zřejmé že za rok 2018 nebude

moci být tento požadavek vyhodnocován. Jedná se o dílčí slabou stránku stávajícího systému, neboť požadavky na vzdělávání měly být jedním z nástrojů, jak dále přispět k profesionalizaci DMO.

Požadavek 5.5, předpokládal, že pro hodnocení žádostí bude k dispozici vždy dokončený výzkum spokojenosti partnerů DMO. Výsledky výzkumu jsou klíčové pro ověření kvality partnerství na úrovni destinace a představují důležitou zpětnou vazbu pro certifikované DMO. Pro doposud certifikované DMO (tabulka 3) nebyly výsledky výzkumu k dispozici. Výzkum partnerů je zatím agenturou CzechTourism testován a jeho přímé využití se předpokládá v dalším procesu certifikace.

Pro vybrané požadavky kategorizace se prozatím nepodařilo zajistit veškeré požadované procesy a jejich hodnocení neprobíhá. Tato skutečnost snižuje úroveň požadavků, které jsou povinny DMO naplnit a usnadňuje tak prozatím proces certifikace. Z hlediska zajištění komplexnosti systému je nezbytné tyto procesy co nejdříve nastavit dle požadavků kategorizace.

E) ZAJIŠTĚNÍ PROCESU HODNOCENÍ PŘEDLOŽENÝCH ŽÁDOSTÍ

Proces certifikace vyžadoval nastavení obou částí procesu hodnocení, kterým je kontrola formálních náležitostí a věcná kontrola předkládaných žádostí. Zejména z počátku byl nedostatkem pomalý rozjezd procesu hodnocení žádostí, což vedlo k využívání horní hranice lhůt pro vyřízení žádosti. Certifikované organizace tak čekaly i více než tři měsíce na rozhodnutí o své žádosti. Postupně se však agentura CzechTourism daří celkovou délku procesu zkracovat. Dílčím nedostatkem systému certifikace je nejasné vymezení lhůt. Metodika kategorizace stanoví celkovou délku procesu certifikace na 90 dní od předložení žádosti. Dále však neřeší, jak je s lhůtou nakládáno v případě žádosti o doplnění pokladů ze strany certifikovaných DMO a ani nestanoví lhůty pro doplnění těchto požadavků.

Přesto lze považovat tyto nedostatky procesu hodnocení za běžné provozní problémy, které jsou součástí spouštění tak komplexního systému, jakým je Kategorizace DMO.

F) MONITORING A VYHODNOCENÍ ZKUŠENOSTÍ Z PROCESU CERTIFIKACE

Dle metodiky kategorizace je v současné době celý proces certifikace v pilotním období, ve kterém je nezbytné vyhodnocovat způsob aplikace jednotlivých požadavků certifikace. Zcela správně byl zvolen přístup minimalizace úprav metodiky kategorizace tak, aby mohla být skutečně ověřena relevance jednotlivých požadavků. Rizikem by v případě častých změn mohla být ztráta důvěry k systému.

Za tím účelem probíhají pravidelná jednání mezi zástupci zpracovatele metodiky, agentury CzechTourism a členů certifikační komise. Na jejich základě potom dochází ke kalibraci způsobu hodnocení jednotlivých požadavků kategorizace. Na webových stránkách jsou také prezentována dílčí metodická vysvětlení a doporučení k nejčastějším chybám žadatelů o certifikaci.

Získání certifikace není nárokové. Předpokládá se, že někteří žadatelé o její získání neuspějí z celé řady objektivních důvodů. Mohou to být také organizace,

které budou mít zájem působit na území, ve kterém již existuje certifikovaná DMO. To vytváří riziko možnosti zneužití certifikace. V současné době není značka vytvořeného systému žádným způsobem zajištěna proti zneužití. Z hlediska vytvoření podmínek pro řešení případných sporů při zneužití certifikace by bylo vhodné provést relevantní opatření nejlépe ve formě registrace značky kategorizace jako ochranné známky.

G) IDENTIFIKACE POZITIV (PŘÍNOSŮ) A NEDOSTATKŮ PROCESU ZAHÁJENÍ CERTIFIKACE DMO

Pro hodnocení pozitiv (přínosů) a nedostatků z procesu zahájení certifikace organizací destinačního managementu je provedena analýza pozitiv a nedostatků. Zhodnocení je provedeno na základě zkušeností z procesu certifikace. Toto zhodnocení neobsahuje nedostatky plynoucí z naplnění jednotlivých požadavků certifikace, kterým se podrobněji věnuje podkapitola „Identifikace nedostatků žádostí o certifikaci vyplývajících z požadavků Kategorizace DMO“.

Tabulka 2: Zhodnocení procesního nastavení kategorizace

Pozitiva (přínosy)	Nedostatky (rizika)
Zahájení procesu certifikace dle metodiky kategorizace – existence již certifikovaných DMO	Procesní nastavení způsobu naplnění vybraných požadavků kategorizace 5.3.4, 5.5 a 5.6
Odborné zajištění procesu certifikace v rámci agentury CzechTourism – kvalitní metodická podpora procesu certifikace	Pomalý proces hodnocení žádostí o certifikaci z důvodu náběhu všech procesů nezbytných pro hodnocení žádostí
Elektronizace příjmu žádostí o certifikaci a její provázání na webový portál ČSKS	Nejasnosti ve stanovení lhůt pro vyřízení žádostí zejména v návaznosti na jejich vrácení žadatelům
Skutečně nezávislý a nestranný proces vyhodnocení předložených žádostí zahrnující víceúrovňový systém kontroly požadavků a objektivizované hodnocení	Nejasná motivace zejména některých kategorií DMO žádat o certifikaci
Odborně erudovaná, profesionální a apoliticky obsazená certifikační komise reprezentující napříč zájmy odborné a profesní veřejnosti	Značka systému kategorizace není registrována jako ochranná známka – hrozí riziko zneužití systému

Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

Z procesního hlediska je možné považovat zahájení certifikace DMO i přes některé nedostatky za úspěch. Výsledkem jsou konkrétní informace, které podávají relativně přesnou informaci o míře profesionalizace organizací destinačního managementu na jednotlivých úrovních řízení turismu v České republice.

AKTUÁLNÍ STAV CERTIFIKACE ORGANIZACÍ DESTINAČNÍHO MANAGEMENTU

Informační systém pro příjem žádostí v listopadu 2018 evidoval více než 50 žádostí o certifikaci nebo žádostí, které jsou v různé fázi rozpracovanosti. Ke dni 31. 10. 2018 bylo certifikováno celkem 7 krajských a 16 oblastních DMO, které předložily své žádosti v první a ve druhé vlně příjmů žádostí. Další DMO jsou v současné době v různém stadiu procesu hodnocení, a to na základě chybějících formálních požadavků nebo na základě dožádání informací

v rámci věcného hodnocení žádostí. Certifikační komise také již rozhodla o neudělení certifikace vybraným oblastním DMO a doporučila jim předložení nové žádosti v souladu s podmínkami kategorizace za 12 měsíců.

Přehled stávajícího stavu certifikace je uveden v níže uvedené tabulce. Z té vyplývá, že se již podařilo získat certifikaci téměř všem krajským DMO. Z existujících krajských DMO o certifikaci nepožádala DMO Středočeského kraje a Pražská informační služba.

Výsledek oblastních DMO odráží dosavadní úroveň profesionalizace a vyspělosti jednotlivých DMO a profesionalizaci řízení destinačního managementu na úrovni jednotlivých krajů. S níže uvedené statistiky tak vyplývá, že problém se získáním certifikace nemají tradiční a kvalitně fungující oblastní DMO a DMO v krajích, ve kterých jsou nastaveny stabilní podmínky pro řízení turismu. Nejúspěšnějším krajem je tak Jihočeský kraj, následovaný Ústeckým a Královéhradeckým krajem.

Tabulka 3: Stav certifikovaných DMO k 31. 10. 2018

Název organizace	Webové stránky	Datum certifikace
Krajské organizace destinačního managementu		
Centrála cestovního ruchu – Jižní Morava, z.s.p.o.	www.ccrjm.cz	28.06.2018
Centrála cestovního ruchu Východní Moravy, o.p.s.	www.ccrvm.cz	28.06.2018
Destinační společnost Východní Čechy	www.vychodnicechy.info	28.06.2018
Jihočeská centrála cestovního ruchu	www.jccr.cz	28.06.2018
Moravian-Silesian Tourism, s.r.o.	severnimorava.travel	28.06.2018
Vysočina Tourism, příspěvková organizace	www.vysocinatourism.cz	28.06.2018
ŽIVÝ KRAJ – Destinační agentura pro Karlovarský kraj, z.s.	www.zivykraj.cz	27.09.2018
Oblastní organizace destinačního managementu		
České Švýcarsko o.p.s.	www.ceskesvycarsko.cz	31.10.2018
Českomoravské pomezí	www.ceskomoravskepomezi.cz	31.10.2018
Destinační agentura České středohoří, o.p.s.	www.ceskestredohori.info	28.06.2018
Destinační agentura Dolní Poohří, o.p.s.	www.dolnipoochri.eu	27.09.2018
Destinační management Česká Kanada, z.s.	www.ckanada.cz	31.10.2018
Hradecká kulturní a vzdělávací společnost s.r.o.	www.hradecko.eu	31.10.2018
Jihočeský venkov, z.s.	www.jihoceskyvenkov.cz	31.10.2018
Krkonoše – svazek měst a obcí	www.krkonose.eu	31.10.2018
Novohradsko – Doudlebsko, z.s.	www.novohradsko-doudlebsko.cz	31.10.2018
Orlické hory a Podorlicko	www.mojeorlickehory.cz	31.10.2018
Pardubicko – Perníkové srdce Čech, z.s.	www.topardubicko.cz/	31.10.2018

Region Slovácko – sdružení pro rozvoj cestovního ruchu	www.slovacko.cz	27.09.2018
Sdružení Český ráj, z.s.	www.cesky-raj.info	31.10.2018
Střední Morava – Sdružení cestovního ruchu	www.strednimorava-tourism.cz	27.09.2018
TOULAVA, o.p.s.	www.toulava.cz	28.06.2018
Turistická oblast Třeboňsko, z.s.	www.jiznicechy.cz/trebonsko	31.10.2018

Zdroj: www.csks.cz

Z analýzy dat z procesu certifikace je také možné odvodit na základě počtu získaných bodů úroveň naplnění požadavků kategorizace pro jednotlivé kategorie DMO. Z těchto dat vyplývá, že krajské DMO průměrně naplňují požadavky kategorizace na úrovni 84 % a oblastní na úrovni 81 %. Z dat tedy vyplývá, že krajské DMO i s ohledem na celkově nižší počet požadavků o něco lépe aplikují požadavky kategorizace. Do budoucna je však možné předpokládat určité snížení procentní úspěšnosti aplikace jednotlivých požadavků, a to zejména z důvodu certifikace DMO, které nyní certifikaci z různých důvodů odkládají. Při zahájení certifikace o ní většinou požádaly již tradiční a dostatečně etablované DMO.

IDENTIFIKACE NEDOSTATKŮ ŽÁDOSTÍ O CERTIFIKACI VYPLÝVAJÍCÍ Z POŽADAVKŮ KATEGORIZACE DMO

Z dosavadního procesu hodnocení již je možné vysledovat požadavky kategorizace, které jsou DMO v procesu certifikace aplikovány problematicky. Pro potřeby zhodnocení dosavadního průběhu certifikace byly jednotlivé požadavky analyzovány a identifikovány klíčové nedostatky žádostí o certifikaci. Požadavky byly za tím účelem rozděleny do 4 kategorií, které vyjadřují závažnost a frekvenci identifikovaných nedostatků žádostí (žádné, nízké, střední, vysoké nedostatky).

Tabulka 4: Identifikace nedostatků u požadavků přijatelnosti

Číslo	Kritérium	Kategorie DMO	Kategorizace nedostatků	Klíčové nedostatky
5.1.1	Splnění definice DMO	Všechny kategorie	Žádné	Nejsou identifikovány nedostatky
5.1.2	Zřizovatel	Všechny kategorie	Žádné	Nejsou identifikovány nedostatky
5.1.3	Právní forma	Všechny kategorie	Střední	Nedostatky vykazují některé krajské DMO s právní formou příspěvková organizace (PO) nebo oblastní DMO s právní formou dobrovolný svazek obcí (DSO) – schvalovány jsou výjimky.
5.1.4	Geograficky homogenní území a území ohraničené katastrálním územím obcí	Všechny kategorie	Závažné	Přetrvávající umělé dělení přirozených destinací např. Krušné hory, Jeseníky na přes-krajové úrovni. Chybějící požadovaná mapa s vyznačením katastrálních hranic obcí.
5.1.5	Území působnosti se nepřekrývá s územím shodné kategorie DMO	Všechny kategorie	Střední	Chybějící požadovaná mapa s vyznačením katastrálních hranic obcí.

5.1.6	Stanovisko kraje/ oblasti	Jen lokální/ oblastní	Střední	Nedodržování lhůty pro vydání stanoviska krajem. Nejednoznačné stanovené podmínky krajem v rámci stanoviska. v některých případech chybějící stanoviska u přes-krajových destinací.
5.1.7	Certifikace DMO dle ČSKS	Jen lokální/ oblastní	Nízké	Předloženo buď čestné prohlášení o provedení certifikace nebo platný certifikát ČSKS – nejsou identifikovány problémy.
5.1.8	Počet obcí nebo rozloha	Jen lokální/ oblastní	Nízké	Většinou plněno s rezervou, pouze ve výjimečných případech předložení žádostí na úrovni oblastí. DMO s nenaplněným požadavkem jsou vylučovány z procesu certifikace.
5.1.9	Počet oficiálně certifikovaných turistických informačních center v územní působnosti DMO	Jen lokální/ oblastní	Střední	Často chybí doložení spolupráce DMO a TIC, kterým je požadavek dokládán V některých případech není naplňován minimální požadavek certifikovaných TIC – schvalovány jsou výjimky.
5.1.10	Počet lůžek a přenocování	Jen oblastní	Závažné	Časté neplnění výkonových parametrů a předkládání vlastního výzkumu, který není průkazný. Využívána také statistika geolokačních dat, která podává kvalitativně rozdílná a nesrovnatelná data ve srovnání s tradiční statistikou. Vyhodnocováno v kontextu a případně schvalovány výjimky.
5.1.11	Podíl podnikatelských a NNO subjektů s vlivem na rozhodování organizace	Jen lokální/ oblastní	Závažné	Nedostatky vyplývající z nevhodné právní formy DMO – schvalovány jsou výjimky

Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

Z hlediska naplnění požadavků přijatelnosti, vykazují největší nedostatky požadavky 5.1.4, 5.1.10 a 5.1.11. Zejména neplnění požadavku 5.1.4 může vést k vrácení žádosti a její nedoporučení k certifikaci. Do budoucna může být také problematické plnění požadavku 5.1.10 v případě, že bude tento požadavek dokládán statistikou pořízenou na

základě geolokačních dat. Tato statistika poskytuje významně vyšší údaje o výkonnosti destinace. V takovém případě, ale požadavek přestává plnit svůj původní účel, kterým bylo v případě oblastních DMO vygenerovat organizace, které jsou dostatečně výkonné a z dlouhodobého pohledu konkurenceschopné.

Tabulka 5: Identifikace nedostatků u kvalitativních, kontextových a rozvojových požadavků

Číslo	Kritérium	Kategorie DMO	Kategorizace nedostatků	Klíčové nedostatky
5.2.1	Střednědobý strategický dokument	Všechny kategorie	Střední	Velmi rozdílná kvalitativní úroveň předkládaných strategických dokumentů – zohledněno v bodovém hodnocení. Vybrané DMO nedisponují platným strategickým dokumentem nebo deklarují jeho zpracování – schvalovány výjimky. Pro oblastní DMO jsou předkládány krajské strategické dokumenty – povoleno jen výjimečně pro první rok certifikace.
5.2.2	Operativní střednědobý dokument	Všechny kategorie	Střední	Velmi rozdílná kvalitativní úroveň předkládaných strategických dokumentů – zohledněno v bodovém hodnocení. Vybrané DMO nedisponují operativním strategickým dokumentem – schvalovány výjimky. Relativně nízké využívání možnosti předkládání Plánu opatření ČSKS.
5.2.3	Funkční 3K platforma	Všechny kategorie	Střední	Chybějící informace na webu o 3K platformě – DMO není schopná prokázat deklarované informace - zohledněno v bodovém hodnocení. V některých případech nedostatečná frekvence jednání 3K platformy a využitá forma – zohledněno v bodovém hodnocení. Výjimečně žádáno o výjimku z důvodu neexistence 3K platformy.
5.2.4	Počet aktivních partnerů celkem	Všechny kategorie	Střední	Celkový počet partnerů je většinou naplněn.
	z toho obcí	Všechny kategorie	Závažné	Vybrané DMO nejsou schopné prokázat aktivní partnerství s min. počtem obcí. Snaha deklarovat partnerství s požadovaným počtem obcí nepovoleným způsobem přes DSO a mikroregiony – zohledněno v bodovém hodnocení, případně schvalovány výjimky.
	z toho počet aktivních partnerů z oblasti NNO a soukromého sektoru	Všechny kategorie	Střední	Značné rozdíly mezi DMO, které se odvíjí od úrovně destinační spolupráce v území. Soukromé subjekty často vydávány obchodní korporace ve vlastnictví veřejného sektoru. Partneři jen uvedeni bez prokázání skutečného partnerství.
5.2.5	Zavedený systém sledování ukazatelů cestovního ruchu o vývoji destinace	Všechny kategorie	Závažné	Velmi často požadovaná data vůbec nesledována nebo sledována v nedostatečné struktuře a formě – schvalovány výjimky nebo zohledněno v bodovém hodnocení.

5.3.1	Definovaný systém produktů cestovního ruchu na úrovni destinace	Všechny kategorie	Střední	Relativně vysoké rozdíly mezi jednotlivými žadateli – chybí provázání na střednědobý strategický dokument a jednoznačný stanovený a ověřitelný způsob rozvoje produktů prostřednictvím činnosti DMO-zohledněno v bodovém hodnocení.
5.3.2	Aktivní realizace marketingových aktivit v destinaci	Všechny kategorie	Střední	Rozdílná úroveň dokladování své činnosti nejčastěji ve formě výročních zpráv o činnosti. Často chybí ověřitelné informace o činnosti DMO. Zprávy málokdy obsahují informace o skutečných dopadech a přínosech činnosti DMO na danou destinaci.
5.3.3	Funkční a pravidelně aktualizované internetové marketingové nástroje	Všechny kategorie	Nízké	Nepředstavuje závažný problém, pouze omezený počet DMO vykazuje dílčí nedostatky v kvalitě internetových marketingových nástrojů – zohledněno v bodovém hodnocení.
5.3.4	Jednotný branding marketingových aktivit cílených na příjezdový turismus	Všechny kategorie	Nízké	Standardně předkládáno čestné prohlášení.
5.4	Kontextové požadavky	Všechny kategorie	Nízké	V rámci hodnocení je zohledněna celková kvalita předložené žádosti. V případě formálního naplnění požadavků zohledněno v bodovém hodnocení.
5.5	Rozvojové požadavky na hodnocení spokojenosti	Všechny kategorie	nehodnoceno	Nehodnoceno
5.6	Rozvojové požadavky na vzdělávání a odborné kompetence	Všechny kategorie	nehodnoceno	Nehodnoceno

Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

Způsob naplnění kvalitativních požadavků vykazuje poměrně významné rozdíly u jednotlivých žádostí o certifikaci. Mezi nejčastější nedostatky tak patří nedostatečné doložení požadavků 5.2.4 a 5.2.5. Problémy jsou však identifikovány napříč všemi požadavky, což vyžaduje nutnost schvalování dočasných výjimek anebo snížení bodového hodnocení.

Výsledkem procesu hodnocení jednotlivých žádostí je stanovování poměrně četných nápravných opatření, která mají za cíl posunout kvalitu naplnění jednotlivých požadavků certifikace DMO.

ZÁVĚR

Nová kategorizace, která vstoupila v účinnost od února roku 2018, prozatím plní účel, pro který byl její záměr realizován. Certifikované organizace skutečně musí prokázat, že realizují standardní činnosti spojené s řízením destinace, ve které působí. Na jejím základě se daří pročišťovat organizační strukturu DMO v území, ve kterém jsou autorizovány unikátní organizace za podporu rozvoje cestovního ruchu. Kategorizace také začíná postupně sloužit na nástroj kultivace, profesionalizace a zlepšování podmínek pro aplikaci principů destinačního managementu v České republice. Současně také představuje nástroj postupného zlepšování činnosti jednotlivých DMO.

Pro nadcházející období je nezbytné pracovat zejména na identifikovaných nedostatcích procesu certifikace a zajistit i nadále podmínky pro apolitické, nestranné a objektivní hodnocení žádostí. Z hlediska celkové úspěšnosti systému certifikace pak bude rozhodující zejména přístup Ministerstva pro místní rozvoj a krajů ČR, jakým způsobem budou pracovat s certifikovanými DMO a motivovat je tak k jejich další profesionalizaci.

LITERATURA

- Holešinská, A. (2010). Destinační management jako nástroj regionální politiky cestovního ruchu. (Disertační práce, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, Česká republika). Dostupné z <https://theses.cz/>
- Chaloupka, R. (2016). Příprava zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu a jeho význam v kontextu politiky cestovního ruchu v České republice. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 62(3), 125–134.
- Chaloupka, R. (2018). Nové pojetí podpory destinačního managementu v České republice. Studia Turistica, 9(1), 24–36. Jihlava: VŠPJ.
- Pásková, M., & Zelenka, J. (2012). Výkladový slovník cestovního ruchu – kompletně přepracované a doplněné 2. vydání. Praha: Linde Praha.
- Petráš, R. (2013). Právo a cestovní ruch. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského v Praze.
- Plzáková, L., Studnička, P., & Vrchotová, M. (2012). Organizace cestovního ruchu. v krajích a turistických regionech České republiky. Praha: Nakladatelství CzechTourism.
- Šauer, M. (2008). Podpora cestovního ruchu z veřejných financí. (Disertační práce, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, Česká republika). Dostupné z <https://theses.cz/>
- Tůma, Z., Špaček, O., Chaloupka, R., & Sedlář, J. (2017a). Implementační manuál ke Kategorizaci Organizací destinačního managementu, KPMG Česká republika: CzechTourism.
- Tůma, Z., Špaček, O., Chaloupka, R., & Sedlář, J. (2017b). Kategorizace Organizací destinačního managementu. KPMG Česká republika: CzechTourism.
- Webové stránky Českého systému kvality služeb www.csks.cz
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů.

VÝVOJ KÚPEĽNÍCTVA A JEHO LEGISLATÍVY NA SLOVENSKU PO ROKU 1989

DEVELOPMENT OF THE SPA INDUSTRY AND ITS LEGISLATION IN SLOVAKIA SINCE 1989

Ľubomír Kmeco

Received: November 20, 2018 Accepted: January 30, 2019

Vysoká škola obchodní v Praze, o.p.s., Spálená 76/14, 110 00 Praha, e-mail: kmeco@vso-praha.eu

ABSTRAKT

Vo svojom príspevku sme sa zamerali na transformačný proces slovenského kúpeľníctva. Prezentujeme postupné vytvorenie voľného trhu v oblasti zdravotného poistenia, súčasťou ktorého je v súčasnej dobe aj kúpeľná starostlivosť, a vytvorenie voľného trhu kúpeľníctva. Celý tento proces bol zabezpečovaný legislatívnymi normami, ktoré sa postupne prijímali, novelizovali, nahrádzali novšími a vhodnejšími a pod. Cieľom transformácie kúpeľníctva bol o.i. aj prechod financovania kúpeľnej starostlivosti zo strany štátu na súkromné zdravotné poisťovne a štátnu zdravotnú poisťovňu. Rozhodli sme sa preskúmať vplyv prijímaných legislatívnych noriem (zákonov, vyhlášok, nariadení a pod.) na kúpeľníctvo. Zamerali sme sa na skúmanie vývoja vybraných ukazovateľov ponuky kúpeľníctva (počet lôžok, počet lekárskejších pracovných miest v kúpeľných zariadeniach) a dopytu po službách kúpeľníctva (počet kúpeľných hostí – domáci a zahraniční hostia, pobyty v kúpeľoch hradené zdravotnými poisťovňami a samoplatcami). Zistili sme, že transformačný proces a legislatívne opatrenia mali vplyv na pokles väčšiny vybraných ukazovateľov ponuky aj dopytu domácich kúpeľných hostí, ktoré sa však postupne v nových ekonomických podmienkach stabilizovali.

Klíúčové slová: Dopyt po službách kúpeľníctva. Kúpeľná starostlivosť. Kúpeľníctvo. Legislatíva kúpeľníctva. Legislatíva zdravotníctva. Ponuka kúpeľníctva. Zdravotné poisťovne.

ABSTRACT

Aim of this article is to illustrate transformation process of the Slovak spa industry. We present step by step formation of free market in the field of health insurance (a part of which is spa care) and formation of free market in the spa industry. This process was completely supported by legislative standards. Goal of the spa industry transformation was also transition of financing spa care from the side of state to the side of health insurance companies (private health insurance companies and state health insurance company). We decided to investigate influence of new legislative standards on the spa industry. We focused on investigation of development of selected supply (number of beds, number of medical jobs in the spas) and demand indicators (number of spa guests – domestic, foreign, number of spa stays financed by health insurance companies, number of spa stays financed by spa guests). We found out that transformation process and new legislative standards have impact on the drop of majority of selected domestic supply and demand indicators. However, the situation in the spa industry was stabilized in new economic conditions.

Keywords: Health insurance companies. Legislation in the public health. Legislation in the spa industry. Spa care. Spa demand. Spa industry. Spa supply.

Kúpeľníctvo predstavuje v mnohých štátoch významné ekonomické odvetvie, ktoré má vplyv na rast zamestnanosti, rast príjmov, tvorbu HDP, sociálno-ekonomický rozvoj regiónu a pod. (Draghici et al., 2015, s. 1574). Je založené na využívaní prírodných liečivých zdrojov zeme, mora a klímy na kúpeľnú liečbu. Kúpeľníctvo je známe už z antiky (Draghici et al., 2016, s. 387), kedy bolo súčasťou filozofického prístupu známeho ako kalokagatia, tj. jednoty a harmónie ducha a zdravého a krásneho tela. Počas obdobia celého stredoveku záujem o využívanie liečivých prameňov upadol a až začiatkom novoveku sa opäť začal zdôrazňovať ich význam a postupne sa začali pri termálnych prameňoch budovať kúpeľné miesta. V druhej polovici 19. storočia a začiatkom 20. storočia sa kúpeľníctvo dostalo do stredobodu pozornosti, do kúpeľných miest začalo prichádzať čoraz viac návštevníkov a kúpeľné miesta sa stali významnými spoločenskými centrami, ktoré s obľubou navštevovali aristokrati. V 20. storočí bolo slovenské kúpeľníctvo poznačené turbulentou spoločensko-politickými udalosťami a striedaním sa rôznych režimov a období mieru a vojny. K významnej zmene v celej spoločnosti vrátane kúpeľníctva došlo na Slovensku v roku 1989 a nasledujúcich rokoch, kedy došlo k významnej zmene celého spoločensko-ekonomického systému, socialistické kúpeľníctvo sa pretransformovalo a slovenské kúpele prešli do rúk súkromných vlastníkov (Eliášová, 2009, s. 30). Celý tento proces transformácie kúpeľníctva sprevádzali nevyhnutné legislatívne zmeny, ktoré väčšinou sprevádzal pokles skúmaných ukazovateľov ponuky a dopytu po kúpeľných službách. V súčasnej dobe už možno považovať odvetvie kúpeľníctva a legislatívu, ktorá ho upravuje za viac-menej stabilizované.

PREHĽAD LITERATÚRY

Po roku 1989, kedy Slovensko prešlo od centrálne plánovanej ekonomiky k ekonomike voľného trhu, zasiahli transformačné zmeny aj oblasť zdravotníctva a kúpeľníctva. Dve zásadné zmeny, ktoré ovplyvnili kúpeľnú starostlivosť boli vznik trhu zdravotných poisťovní a prechod financovania kúpeľnej starostlivosti zo strany štátu na zdravotné poisťovne. Tieto zmeny prebehli začiatkom 90. rokov (trh zdravotných poisťovní) a v roku 2004 (prechod financovania kúpeľnej starostlivosti na zdravotné poisťovne).

Po roku 1992 sa začal vytvárať systém zdravotného poistenia a na Slovensku bol zriadený Ústav pre zavedenie zdravotného poistenia. Tento ústav pripravil návrh zákona o povinnom zdravotnom poistení s pluralitou zdravotných poisťovní, ktorý však neprešiel Legislatívnou radou Vlády SR. Namiesto tohto zákona bol prijatý zákon o jedinej poisťovni – Národnej poisťovni, ktorá bola nositeľom povinného zdravotného, nemocenského a dôchodkového poistenia. Vytvorili sa v nej fondy zdravotného, fond nemocenského a fond dôchodkového zabezpečenia (Zákon č. 7/1993 Z.z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia), upravilo sa hospodárenie s prostriedkami fondov nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia Národnej poisťovne (Zákon č. 8/1993 Z.z.) a upravilo sa zdravotné poistenie a hospodárenie s prostriedkami Fondu zdravotného poistenia Národnej poisťovne (Zákon č. 9/1993 Z.z. o zdravotnom poistení a hospodárení s Fondom zdravotného poistenia). Reformy trhu zdravotného poistenia pokračovali a vznikli rôzne štátne zdravotné poisťovne, ako bola Poisťovňa Ministerstva vnútra SR v roku 1993 (zákon č. 273/1993 Z.z.), Vojenská zdravotná poisťovňa (zákon č. 92/1994 Z.z.) a Železničarská zdravotná poisťovňa (zákon č. 201/1994 Z.z.), obe v roku 1994. Tieto tri štátne poisťovne sa neskôr z ekonomických dôvodov zlúčili a vznikla jedna Spoločná zdravotná poisťovňa (zákon č. 280/1997 Z.z.). V roku 1994 bol prijatý zákon č. 273/1994 Z.z., na základe ktorého vznikla Všeobecná zdravotná poisťovňa a boli stanovené podmienky vzniku rôznych rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní. V tom istom roku vznikla aj Sociálna poisťovňa (zákon č. 274/1994 Z.z.). Na základe zákona č. 273/1994 Z.z. mohli od 1. januára 1995 začať vznikať aj súkromné zdravotné poisťovne. Túto možnosť mnohí využili a v nasledujúcom období pôsobilo na Slovensku okrem 4 štátnych aj 8 súkromných zdravotných poisťovní. K štátnym patrili vyššie spomenuté zdravotné poisťovne (Poisťovňa Ministerstva vnútra SR, Vojenská zdravotná poisťovňa a pod.), k súkromným poisťovniam patrili Apollo chemická zdravotná poisťovňa, Vzájomná životná poisťovňa, Sideria – slovenská hutnícka zdravotná poisťovňa a pod. (Kováč, 2009, s. 18-20) Postupne sa trh zdravotných poisťovní stabilizoval a v súčasnej dobe na Slovensku existuje už iba jedna štátna zdravotná poisťovňa (Všeobecná zdravotná poisťovňa) a dve súkromné zdravotné poisťovne (Dôvera ZP a Union ZP).

VZNIK TRHU KÚPEĽNÍCTVA

Problematika transformácie kúpeľníctva bola predmetom rokovania Slovenskej národnej rady v júli roku 1991, keď Výbor SNR pre sociálnu politiku, zdravotníctvo a sociálne vzťahy v uznesení č. 176 konštatoval potrebu rozvíjať pôsobenie prírodných liečivých zdrojov a vhodnými organizačnými opatreniami rozširovať okruh pacientov, navštevujúcich kúpeľné zariadenia. Výbor odporučil vytvárať podmienky na prehlbenie komercializácie činnosti kúpeľných organizácií. Postavenie a osobitosti prírodných liečebných kúpeľov, prírodných liečivých zdrojov a ich ochrany sa v blízkej budúcnosti mali riešiť samostatným zákonom (Eliášová a kol., 2003, s. 12).

V roku 1993 sa vypracovali privatizačné projekty slovenských liečebných kúpeľov. Podľa privatizačných projektov sa reštrukturalizáciou štátneho podniku Slovenské liečebné kúpele plánovalo vytvoriť 14 akciových spoločností s 51% účasťou štátu, 5 % malo byť vyčlenených na kupónovú privatizáciu, 5 % bolo určených obciam, na území ktorých sa kúpele nachádzali, 3 % na reštitúcie a 36 % na verejnú dražbu. Keďže odvetvie kúpeľníctva sa v podmienkach slovenskej ekonomiky považuje za jedno z najzaujímavejších, najlukratívnejších a najperspektívnejších ekonomických odvetví, o jeho privatizáciu bol pomerne veľký záujem a pôvodný privatizačný zámer sa zmenil. Podiel akcií obciam sa zvýšil na 10 % a podiel akcií na priamy predaj na 51 %. Na druhej strane sa znížil podiel akcií pre Fond národného majetku Slovenskej republiky na 20 – 34 %. Od privatizácie kúpeľných podnikov sa očakávala obnova schátraných budov, zlepšenie služieb, investície do obnovy liečivých zdrojov a prílev zahraničnej klientely. Hlavná privatizačná vlna slovenských kúpeľov prebehla v rokoch 1995-1997, keď sa uskutočnil prevod majetku štátu do rúk nových vlastníkov. Spôsob, akým privatizácia prebehla, bol spochybňovaný a kritizovaný širokou verejnosťou. Jeho výsledkom bola premena štátnych podnikov na novovzniknuté akciové spoločnosti, ktoré vo svojich stanovách garantovali zachovanie zdravotníckeho charakteru kúpeľov (Eliášová, 2009, s. 30-31).

V roku 1998 došlo k významnej zmene v politickej oblasti. Dovtedajšie vlády Vladimíra Mečiara boli vystriedané vládami na čele s Mikulášom Dzurindom, ktoré presadzovali vo väčšej či menšej miere pravicovú politiku a v prvých rokoch sa snažili o reprivatizáciu niektorých slovenských kúpeľov. Tak

sa napr. Kúpele Piešťany reprivatizovali, keď pôvodný slovenský majiteľ kúpeľov vrátil ich akcie Fondu národného majetku SR a štát ich znova predal, tentokrát zahraničnému vlastníkovi. Podobne štát chcel reprivatizovať aj Kúpele Sliač, ale dosiahlo sa len toho, že tieto kúpele získal naspäť štát ale vzhľadom na náhlu zmenu slovenskej vlády z pravicovej na ľavicovú nemohli byť Kúpele Sliač znovu predané do súkromných rúk a tak naďalej zostávajú v rukách štátu.

VÝVOJ LEGISLATÍVY UPRAVUJÚCEJ KÚPEĽNÚ STAROSTLIVOSŤ A KÚPEĽNÝ CESTOVNÝ RUCH

Privatizácia slovenských liečebných kúpeľov bola sprevádzaná reformami slovenského kúpeľníctva a kúpeľnej starostlivosti v oblasti legislatívy. Legislatívu, ktorá upravuje kúpeľníctvo na Slovensku, môžeme rozdeliť do dvoch základných skupín, a to:

- legislatívu upravujúcu kúpeľnú starostlivosť (zákony o zdravotnej starostlivosti, sociálnom poistení, zdravotných poisťovniach a pod.)
- legislatívu upravujúcu kúpeľný cestovný ruch (všeobecné zákony upravujúce podnikanie v cestovnom ruchu).

Základným právnym dokumentom upravujúcim celú slovenskú legislatívu a teda aj legislatívu týkajúcu sa kúpeľníctva je Ústava Slovenskej republiky, ktorá bola v zbierke zákonov publikovaná 1. septembra 1992 pod číslom 460/1992 Zb. V jej článku 40 sa uvádza, že každý má právo na ochranu zdravia a na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

LEGISLATÍVA UPRAVUJÚCA KÚPEĽNÚ STAROSTLIVOSŤ

Ešte pred platnosťou slovenskej ústavy bol v roku 1991 prijatý zákon č. 419/1991 Zb., ktorým sa menili podmienky v oblasti zdravotníctva, a kde bola presne vymedzená primárna liečebno-preventívna starostlivosť ako základná ambulantná starostlivosť, ktorej súčasťou je poskytovanie kúpeľnej starostlivosti. Zákon stanovil povinnosti obcí v kúpeľných miestach, ktoré musia dodržiavať opatrenia na ochranu prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov v súlade so štatútmi kúpeľných miest, ktoré vydáva vláda Slovenskej republiky nariadeniami. V prípade porušenia

zákazov ustanovených štatútom kúpeľného miesta, v ochrannom pásme liečivých prírodných zdrojov, zdrojov prírodných minerálnych vôd a klimatických podmienok, resp. ak by organizácia nespĺnila podmienky určené v posudku vydanom Inšpektorátom kúpeľov a žriedel, môže byť pokutovaná.

V roku 1994 boli prijaté dva zákony, ktoré upravovali kúpeľnú starostlivosť. Prvým z nich bol vyššie spomenutý zákon č. 274/1994 Z.z. o Sociálnej poisťovni, v ktorom sa upravovalo o.i. financovanie kúpeľnej starostlivosti. Kúpeľná starostlivosť bola podľa tohto zákona hradená z osobitného účtu Sociálnej poisťovne, na ktorý poskytoval peniaze štát (§ 49, ods. 1, písm. l). Podľa tohto zákona sa uhradili aj zdravotné výkony na účely sociálneho zabezpečenia, ktoré zahŕňali zdravotné výkony predchádzajúce vystaveniu tlačiva „Návrh na kúpeľnú starostlivosť“ a vystavenie tohto tlačiva (§ 51g, písm. j).

Druhým zákonom prijatým v roku 1994 bol jeden z najdôležitejších zákonov týkajúcich sa kúpeľníctva. Bol to Zákon č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti. V tomto zákone sa v 9. časti presne vymedzujú, definujú a charakterizujú prírodné liečebné kúpele (§ 59), kúpeľné miesta (§ 61), štatút kúpeľného miesta a opatrenia na ochranu prírodných liečebných kúpeľov (§ 62), vnútorné kúpeľné územie (§ 63), prírodné liečivé zdroje a zdroje prírodných minerálnych vôd (§ 65), ochrana prírodných liečivých zdrojov a zdrojov prírodných minerálnych vôd (§ 66) a pod. Tento zákon kúpeľnú starostlivosť presne definuje ako starostlivosť o ochranu, zachovanie a navrátenie zdravia ľudí, ktorá sa poskytuje v zdraví aj v chorobe, v materstve a pri iných stavoch vyžadujúcich zdravotnú pomoc. Zdravotná starostlivosť zahŕňa ambulantnú aj ústavnú starostlivosť vrátane kúpeľnej starostlivosti, preventívnej starostlivosti, lekárenskej starostlivosti a lekárskej posudkovej činnosti vykonávanej ošetrovúcim lekárom. Tento zákon bol v ďalších rokoch 31-krát novelizovaný (zákon č. 241/1998 Z.z., zákon č. 80/2000 Z.z., zákon č. 138/2003 Z.z. a pod).

V nasledujúcom roku bolo poskytovanie kúpeľnej starostlivosti upravené Zákom č. 98/1995 Z. z. o liečebnom poriadku, ktorý bol 14-krát novelizovaný (napr. zákon č. 222/1996 Z.z., zákon č. 251/1997 Z.z., zákon č. 599/2003 Z.z.). V zmysle tohto zákona sa kúpeľná starostlivosť poskytovala na základe zdravotného poistenia ako následná zdravotná

starostlivosť nadväzujúca na predchádzajúcu ambulantnú alebo ústavnú starostlivosť (§ 7, ods. 1). Choroby, pri ktorých sa poistencom poskytovala kúpeľná starostlivosť, indikačné podmienky, dĺžka liečebného pobytu a zoznam kúpeľných miest v Slovenskej republike sa uvádzali v Indikačnom zozname, ktorý bol prílohou č. 4 tohto zákona. Týmto zákonom došlo ku zmene financovania kúpeľnej starostlivosti. Do prijatia tohto zákona sa kúpeľná starostlivosť hradila výlučne z prostriedkov Sociálnej poisťovne. Tento zákon upravil uhrádzanie kúpeľnej starostlivosti tak, že kúpeľná starostlivosť v prípade indikácií označených v Indikačnom zozname v časti A ako indikácie „Na predvolanie“ a indikácií v časti B sa uhradila z prostriedkov povinného zdravotného poistenia (zdravotné poisťovne). Kúpeľná starostlivosť v prípade indikácií, ktoré neboli v časti A označené „Na predvolanie“ sa hradila z účelovo určených finančných prostriedkov štátu (§ 7, ods. 6).

V roku 2004, tzn. v období vlády pravice na Slovensku, vošiel do platnosti nový zákon, a to Zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Tento zákon bol do dnešných čias 24-krát novelizovaný. Mal významný vplyv na vývoj slovenských kúpeľov. Na jeho základe totižto prešlo poskytovanie kúpeľnej starostlivosti komplexne do pôsobnosti zdravotných poisťovní. Dovtedy patrilo poskytovanie kúpeľnej starostlivosti aj do agendy Sociálnej poisťovne. Dopad účinnosti tohto zákona v praxi znamenal významný pokles počtu domácich kúpeľných hostí v slovenských kúpeľoch. Na základe tohto zákona boli o.i. indikácie chorôb rozdelené do 3 kategórií (A, B, C). Pri indikáciách kategórie A bola zdravotná starostlivosť plne hradená z verejného zdravotného poistenia a služby boli čiastočne hradené z verejného zdravotného poistenia. Pri indikáciách kategórie B bola zdravotná starostlivosť plne hradená z verejného zdravotného poistenia a služby neboli hradené z verejného zdravotného poistenia a v prípade indikácií kategórie C mohla byť zdravotná starostlivosť čiastočne hradená z verejného zdravotného poistenia a služby neboli hradené z verejného zdravotného poistenia.

Za míľnik slovenského kúpeľníctva je považovaný Zákon č. 538/2005 Z.z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon bol do

dnešných čias 15-krát novelizovaný (napr. zákony č. 276/2007 Z.z., č. 661/2007 Z.z., č. 461/2008 Z.z., č. 177/2018 Z.z.). Zákon má 7 článkov a 54 §. V prvom článku sa presne vymedzujú a definujú základné ustanovenia (napr. v § 2 základné pojmy – čo je to minerálna voda, prírodná liečivá voda, klimatické podmienky vhodné na liečenie, peloidy a pod.), postup pri uznávaní prírodných vôd za prírodné liečivé a prírodné minerálne vody (§ 5 až § 9a) a ich využívanie na liečebné účely (§ 10 až § 22), ochrana prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov (§ 26 až § 29), klimatické podmienky (§ 30 až § 32), prírodné liečebné kúpele, kúpeľné liečebne a kúpeľné miesta (§ 33 až § 39) a pod. Článkami II. až VII. sa upravujú a dopĺňajú už existujúce zákonné normy, ktoré súvisia s týmto zákonom.

V roku 2007 bol vyššie uvedený zákon č. 577/2004 Z.z. novelizovaný, a to zákonom č. 661/2007 Z. z.. Tento nový zákon zmenil indikačné skupiny a kategórie. Kategória C bola úplne zrušená a diagnózy z nej sa presunuli do kategórie B aj A, v ktorých liečbu hradí zdravotná poisťovňa. Podľa tohto zákona sa pri indikáciách A plne hradí zdravotná starostlivosť z verejného zdravotného poistenia a služby sú čiastočne hradené z verejného zdravotného poistenia (kúpeľný hosť platí za ubytovacie a stravovacie služby 1,66 Euro za deň pobytu). Pri indikáciách B sa plne hradí zdravotná starostlivosť z verejného zdravotného poistenia a služby nie sú hradené z verejného zdravotného poistenia (kúpeľný hosť si v plnej výške hradí náklady za ubytovanie a stravovanie). Indikačný zoznam sa rozšíril a vypadli z neho určité obmedzenia. Pre zdravotné poisťovne znamenalo prijatie tohto zákona zvýšenie nákladov.

Z ďalších menej významných právnych noriem, ktoré upravovali kúpeľnú starostlivosť, môžeme spomenúť napr. Vyhlášku č. 27/2006 Z.z. Ministerstva zdravotníctva SR, ktorou sa ustanovuje spôsob platby úhrady za odber vody z prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja a sadzby úhrad, Oznámenie č. 175/2006 Z.z. Ministerstva zdravotníctva SR o vydaní výnosu, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe označovania hraníc kúpeľných území, území s klimatickými podmienkami vhodnými na liečenie a ochranných pásiem prírodných liečivých zdrojov, prírodných minerálnych zdrojov a klimatických podmienok vhodných na liečenie.

LEGISLATÍVA UPRAVUJÚCA KÚPEĽNÝ CESTOVNÝ RUCH

Na Slovensku neexistuje legislatívna norma, ktorá by upravovala výlučne kúpeľný cestovný ruch. Kúpeľný cestovný ruch a podnikanie v ňom upravujú všeobecné zákony, ako je napr. Obchodný zákonník (č. 513/1991 Zb.), Živnostenský zákon (č. 455/1991 Zb.), alebo legislatívne normy, ktoré upravujú celé odvetvie cestovného ruchu, ako bola v minulosti napr. Vyhlášku Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 419/2001 Z.z., ktorou sa upravovala kategorizácia ubytovacích zariadení a klasifikačné znaky na ich zaraďovanie do tried. Podľa tejto vyhlášky, na rozdiel od neskoršej vyhlášky z roku 2008, ešte neexistovala kategória ubytovacieho zariadenia „kúpeľný hotel“. Podľa v súčasnosti platnej vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (č. 277/2008 Z.z.), ktorou sa ustanovujú klasifikačné znaky na ubytovacie zariadenia pri ich zaraďovaní do tried sa už definuje aj nová kategória ubytovacích zariadení, a to kúpeľný hotel *** až *****. Veľmi významným zákonom, ktorý upravuje celé odvetvie cestovného ruchu a teda aj kúpeľný cestovný ruch je Zákon č. 91/2010 Z.z. o podpore cestovného ruchu. Množstvo kúpeľných miest na Slovensku využilo možnosť, ktorú dáva tento zákon, a vytvorilo partnerstvá s ďalšími obcami a mestami v rámci oblastných a krajských organizácií cestovného ruchu a môžu tak využívať podporu zo štátneho rozpočtu.

DÁTA A METÓDY

Cieľom tohto príspevku bolo charakterizovať vývoj kúpeľníctva a jeho legislatívy na Slovensku od roku 1989 do súčasnosti, vznik trhu zdravotných poisťovní a trh kúpeľníctva, a preskúmať vplyv prijímaných legislatívnych opatrení na vývoj vybraných ukazovateľov ponuky a dopytu po službách kúpeľníctva. Predpokladali sme, že transformácia kúpeľníctva znamenala pokles vybraných ukazovateľov na strane ponuky a dopytu domácich kúpeľných hostí. Vo svojom príspevku sme najskôr charakterizovali vývoj legislatívy v sledovanom období a jej vplyv na vznik trhu zdravotných poisťovní a vznik trhu kúpeľníctva. Následne sme skúmali vplyv prijímaných legislatívnych noriem na vývoj vybraných ukazovateľov ponuky a dopytu po službách kúpeľníctva. Dáta, s ktorými sme pracovali, sú výsledkom sekundárneho výskumu a získali sme ich zo štatistických ročeniek a zdravotníckych ročeniek, ktoré boli publikované od roku 1989 do súčasnosti. Sú to vybrané dáta (ukazovatele)

ponuky a dopytu po kúpeľných službách. Z ponuky sme skúmali ubytovaciu kapacitu slovenských liečebných kúpeľov (počet lôžok – pre dospelých, pre deti, celkovo) a počet lekárskeho miest v slovenských kúpeľoch. Z dopytu sme sa zamerali na skúmanie počtu kúpeľných hostí (domáci, zahraniční, celkovo) a počtu kúpeľných pobytov (pobyty hrazené zdravotnými poisťovňami, pobyty hrazené samoplatcami). Dáta získané sekundárnym výskumom sme analyzovali a ich vývoj sme skúmali pomocou indexov vývoja (uvádzané v %). Aby sme zistili, či bol náš predpoklad správny, a síce že transformácia kúpeľníctva zo „socialistického“ na „kapitalistické“ znamenala pokles vybraných ukazovateľov kúpeľníctva, pomocou indexov vývoja sme porovnali aj roky 1989 a 2016. Pri interpretácii výsledkov výskumu sme využili také vedecké metódy ako je syntéza, indukcia, dedukcia a abstrakcia.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Slovensko patrí medzi kúpeľné veľmoci najmä z hľadiska prírodných liečivých zdrojov, ich počtu a rozmanitosti. Pre kúpeľníctvo na Slovensku sú významné najmä prírodné liečivé vody, peloidy a liečivé klíma. Medicínske zameranie našich liečebných kúpeľov má dlhodobú tradíciu. V kúpeľoch pracujú významní odborníci – lekári špecialisti. Na významné postavenie, ktoré dosiahli naše liečebné kúpele vďaka vysokej zdravotníckej úrovni, poukazuje aj to, že pre lekárov, ktorí pracujú vo fyziatrických zariadeniach a v oddeleniach pre fyzikálnu terapiu v liečebných kúpeľoch, bola zavedená vlastná špecializácia – fyziatria, balneológia a rehabilitácia (Čelko, 1992, s. 102). Slovenské kúpele boli v minulosti vyhľadávané kúpeľníkmi hosťami práve pre svoje medicínske zameranie, v posledných rokoch aj pre wellness pobyty, beauty pobyty a pod.

PONUKA SLOVENSKEHO KÚPEĽNÍCTVA

V súčasnosti je na Slovensku 23 štátom uznaných liečebných kúpeľov s celoštátnym až medzinárodným významom (Bardejovské kúpele, Bojnice, Brusno, Číž, Dudince, Korytnica, Kováčová, Liptovský Ján, Ľubochňa, Lučivná, Lúčky, Nimnica, Piešťany, Rajecké Teplice, Sklené Teplice, Sliač, Smrdáky, Štós, Trenčianske Teplice, Turčianske Teplice, Nový Smokovec, Štrbské Pleso, Vyšné Ružbachy). Kúpeľné miesta sa navzájom líšia rôznymi prírodnými zdrojmi, a tým aj spôsobom liečby rôznych zdravotných problémov.

Významnými ukazovateľmi ponuky kúpeľníctva je lôžková kapacita a počet zamestnancov, na ktoré sme zamerali svoj výskum. Z počtu zamestnancov sme skúmali len počet lekárskeho pracovných miest v slovenských kúpeľoch.

Slovenské liečebné kúpele majú v súčasnej dobe kapacitu približne 11 406 lôžok. Od roku 1994 sa lôžková kapacita v slovenských liečebných zariadeniach každým rokom zvyšovala, domnievame sa, že to bolo spôsobené privatizáciou a investovaním kúpeľných podnikov do rekonštrukcie a modernizácie. Najviac lôžok v kúpeľných zariadeniach bolo v roku 2000, a to 12 819 lôžok. Legislatívne zmeny, ktoré v roku 2004 spôsobili zmenu financovania kúpeľnej starostlivosti sa prejavili aj v znižovaní počtu lôžok. V roku 2005 bolo v porovnaní s predchádzajúcim rokom menej až o 828 lôžok (4 %). Zistili sme, že v súčasnej dobe je v slovenských kúpeľných zariadeniach o 3,5 % viac lôžok ako tomu bolo v roku 1989. Je to spôsobené tým, že vzrástol aj celkový počet kúpeľných hostí. Do roku 2005 sa počet lôžok štatisticky sledoval v členení na lôžka pre dospelých, lôžka pre deti a celkový počet lôžok. Od roku 2006 sa už sleduje len celkový počet lôžok v kúpeľných zariadeniach. Vývoj kapacity ubytovacích zariadení v slovenských liečebných kúpeľoch v sledovanom období zachytáva tabuľka 1.

Tabuľka 1: Ubytovacia kapacita liečebných kúpeľov v rokoch 1989-2016

Rok	Počet lôžok			Index vývoja v %
	Pre dospelých	Pre deti	Spolu	
1989	9604	1411	11015	103,5*
1990	9754	1417	11171	101,4
1991	9643	1417	11060	99,0
1992	9430	1466	10896	98,5
1993	9245	1440	10685	98,1
1994	9280	1524	10804	101,1
1995	9280	1524	10804	100,0
1996	9936	1459	11431	105,8
1997	10714	1612	12326	107,8
1998	11204	1510	12714	103,1
1999	11177	1512	12689	99,8
2000	11347	1472	12819	101,0
2001	10873	1367	12240	95,5
2002	11299	1367	12666	103,5
2003	11046	1401	12447	98,3
2004	10833	1248	12081	97,1
2005	10165	1088	11253	93,1
2006	x	x	10856	96,5
2007	x	x	11916	109,8
2008	x	x	10877	91,3
2009	x	x	11358	104,4
2010	x	x	10757	94,7
2011	x	x	11119	103,4
2012	x	x	10792	97,1
2013	x	x	10517	97,5
2014	x	x	10733	102,1
2015	x	x	10896	101,5
2016	x	x	11406	104,7

Zdroje: Štatistický úrad Slovenskej republiky. (1995). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. (1999 až 2005). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. Národné centrum zdravotníckych informácií. (2006 až 2018).

Vysvetlivky: x – údaje sa prestali sledovať, * - index počítaný z rokov 2016/1989

V oblasti zamestnanosti bolo v prvých troch rokoch sledovaného obdobia (roky 1989 – 1991) v kúpeľoch zamestnaných v priemere 288 lekárov. Od tohto obdobia, počet lekárskeho miest viac-menej stále klesal a v súčasnej dobe, je v kúpeľoch 131,4 lekárskeho pracovných miest. V porovnaní s rokom 1989 je to o viac ako o polovicu menej lekárskeho pracovných miest (44,8 %). Od roku 1998 možno sledovať trend postupného poklesu počtu lekárskeho miest v slovenských kúpeľoch. Významným fenoménom poklesu počtu pracovných

miest je pravdepodobne tlak súkromných vlastníkov kúpeľov na zvyšovanie produktivity práce a odchod kvalifikovaných pracovníkov do zahraničia, kde majú lepšie možnosti uplatnenia sa a zhodnotenia svojich skúseností a kvalifikácie. V období po reformách kúpeľníctva bolo najviac lekárskeho pracovných miest v kúpeľoch v roku 2007, a to 230,7 pracovných miest. Je to zaujímavý jav, pretože dlho predtým a ani dlho potom taký počet miest zďaleka nebol. Najväčší medziročný pokles počtu lekárskeho pracovných miest je v rokoch 2007 a 2008, kedy počet klesol

o 56,9 miest (o 24,7 %). Predpokladáme, že tento pokles spôsobil úbytok domácich aj zahraničných kúpeľných hostí (o 4 997 kúpeľných hostí menej),

sprevádzaný veľkým úbytkom lôžok (o 1 039 lôžok menej). Vývoj počtu lekárskejších pracovných miest v slovenských kúpeľoch uvádzame v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Počet lekárskejších pracovných miest v kúpeľoch v rokoch 1989-2016

Rok	Počet lekárov	Index vývoja v %
1989	293	44,8*
1990	296	101,0
1991	275	92,9
1992	266	96,7
1993	249	93,6
1994	241	96,8
1995	210	87,1
1996	217,8	103,7
1997	218,6	100,4
1998	219,6	100,5
1999	210,0	95,6
2000	212,8	101,3
2001	202,3	95,1
2002	190,7	94,3
2003	152,5	80,0
2004	143,2	93,9
2005	145,4	101,5
2006	121,6	83,6
2007	230,7	189,7
2008	173,8	75,4
2009	130,4	75,0
2010	130,0	99,7
2011	125,9	96,8
2012	122,1	97,0
2013	121,4	99,4
2014	126,7	104,4
2015	140,0	110,6
2016	131,4	93,8

Zdroje: Štatistický úrad Slovenskej republiky (1995 a 1996). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky (1999 až 2005). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. Národné centrum zdravotníckych informácií. (2006 až 2018).

Vysvetlivky: * - index počítaný z rokov 2016/1989

DOPYT PO SLUŽBÁCH KÚPEĽNÍCTVA

O kúpeľnú starostlivosť je veľký záujem nielen zo strany domácich hostí, ale i zo strany zahraničnej klientely, prevažne zo štátov Európskej únie. Už celé desaťročia každoročne tradične navštevujú kúpele Piešťany aj kúpeľní hostia z arabských krajín.

Kúpeľnej liečby na Slovensku sa v roku 2016 zúčastnilo 167 048 kúpeľných hostí, z toho bolo 131 137 domácich a 35 911 zahraničných hostí. Je nevyhnutné podotknúť, že to je najviac kúpeľných hostí, ktorí navštívili slovenské kúpeľné miesta v sledovanom období od roku 1989. Druhý najväčší počet kúpeľných hostí bol v roku 2008, a to 152 286 kúpeľných hostí. Zaujímavé je sledovanie počtov domácich a zahraničných hostí, pretože na nich je vidieť dôsledky prijímaných reforiem, najmä zmenu financovania kúpeľnej starostlivosti zo strany štátu.

Pri sledovaní počtu domácich kúpeľných hostí vidíme, že taký počet kúpeľných hostí, ako bol v slovenských kúpeľoch v roku 1989 (135 693 hostí) nebol v celom skúmanom období až do súčasnosti dosiahnutý. Pri porovnaní začiatku a konca skúmaného obdobia zisťujeme, že v roku 2016 bolo stále o 3,4 % menej kúpeľných hostí, ako tomu bolo v roku 1989. Významný pokles zisťujeme aj od roku 1998 (123 645 hostí), ktorý trval až do roku 2006 (93 021 hostí), pričom najmenší počet je v roku 2005 (79 088 hostí). Je evidentné, že prechod financovania kúpeľnej starostlivosti zo strany Sociálnej poisťovne na zdravotné poisťovne sa premietol do zníženého počtu pridelených kúpeľných poukazov pre domácich hostí. Okrem toho treba spomenúť, že v rokoch 1998 až 2006 boli na Slovensku pravicové vlády, ktoré významným spôsobom krátili verejné financie vrátane finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na kúpeľnú starostlivosť, čo sa bezpochyby odrazilo aj na klesajúcich počtoch domácich hostí v kúpeľoch. Od roku 2004 poskytovanie kúpeľnej starostlivosti zabezpečujú vo forme zdravotného poistenia zdravotné poisťovne, v dôsledku rýchlo prijatého zákona a nepripravenosti zdravotných poisťovní sa počet kúpeľných hostí v tomto roku znížil o 9 023, čo predstavuje pokles o 10,2 %. Po roku 2006 nastúpili

ľavicové vlády Roberta Fica, okrem rokov 2010–2012, kedy bola pri moci pravicová vláda Ivety Radičovej, a počty domácich kúpeľných hostí sa začali postupne zvyšovať.

Zahraničných hostí prišlo do slovenských kúpeľov najmenej v roku 1991, a to 10 217 hostí. Dá sa predpokladať, že to mohol byť dôsledok politického turbulentného obdobia, ktorým sa Československo prezentovalo v zahraničí, resp. to mohol byť aj dôsledok zániku Rady vzájomnej hospodárskej pomoci, Varšavskej zmluvy a rozpadu Sovietskeho zväzu. Od tohto obdobia nastúpil trend rastu počtov zahraničných kúpeľných hostí. Najväčší rast je vidieť v roku 2003, kedy sa počet oproti roku 2002 zvýšil o 9 273 hostí, čo predstavuje 24,2 %. Najviac zahraničných hostí prišlo do slovenských kúpeľov v roku 2006 (55 197 hostí). V posledných 8 rokoch sledovaného obdobia sa počty zahraničných hostí viac-menej stabilizovali a oscilujú medzi 39 710 (rok 2013) a 34 674 hosťami zahraničnými (rok 2014). Domnievame sa, že stály záujem zahraničných hostí o naše kúpele je v ich spokojnosti so službami, ktoré ponúkajú naše kúpele a v kvalite medicínskych služieb. Na prvom mieste medzi kúpeľmi, ktoré majú najvyšší podiel zahraničnej klientely sú Piešťany. Zahraniční hostia prispievajú počas pobytu v kúpeľnom mieste nielen k rozvoju kúpeľného cestovného ruchu, ale aj ostatných druhov cestovného ruchu. Zahraniční kúpeľní hostia sú vo väčšine prípadov seniori, ktorí vyžadujú intenzívnu medicínsku starostlivosť a očakávajú zlepšenie svojho zdravotného stavu. Až 95 % kúpeľných hostí zo zahraničia tvrdí, že na Slovensko chodí pre kvalitnú zdravotnú starostlivosť (Červenková, 2002, s. 12). Nie všetky slovenské kúpele však majú vyhovujúci štandard ubytovacích služieb, služieb voľného času ale aj samotnú infraštruktúrnú vybavenosť. Niektoré kúpele majú nevyhovujúce dopravné spojenie, čo negatívne vplýva na počet zahraničných návštevníkov. O zahraničnú klientelu majú slovenské kúpele veľký záujem, z dôvodu zvýšenia príjmov z ich liečenia, ktoré sú podstatne vyššie ako z liečby domácich hostí. Vývoj počtu kúpeľných hostí, v tom domácich a zahraničných hostí uvádzame v tabuľke 3.

Tabuľka 3: Počet kúpeľných hostí v rokoch 1989-2016

Rok	Domáci hostia	Index vývoja domácich hostí v %	Zahraniční hostia	Index vývoja zahraničných hostí v %	Kúpeľní hostia (spolu)	Index vývoja kúpeľných hostí v %
1989	135 693	96,6*	17 064	210,4*	152 757	109,4*
1990	134 709	99,3	15 526	91,0	150 235	98,3
1991	129 289	96,0	10 217	65,8	139 506	92,9
1992	128 866	99,7	12 839	125,7	141 705	101,6
1993	117 284	91,0	16 364	127,5	133 648	94,3
1994	111 129	94,8	22 330	136,5	133 456	99,9
1995	107 229	96,5	25 318	113,4	132 547	99,3
1996	121 409	113,2	26 711	105,5	148 120	111,7
1997	129 971	107,1	30 565	114,4	160 536	108,4
1998	123 645	95,1	31 145	101,9	154 790	96,4
1999	121 264	98,1	29 626	95,1	150 890	97,5
2000	101 462	83,7	33 661	113,6	135 123	89,6
2001	100 222	98,8	41 230	122,5	141 452	104,7
2002	94 189	94,0	38 395	93,1	132 584	93,7
2003	98 078	104,1	47 668	124,2	145 746	109,9
2004	88 111	89,8	49 045	102,9	137 156	94,1
2005	79 088	89,8	47 428	96,7	126 516	92,2
2006	93 021	117,6	55 197	116,4	148 218	117,2
2007	104 169	112,0	53 114	96,2	157 283	106,1
2008	102 357	98,3	49 929	94,0	152 286	96,8
2009	98 244	96,0	35 647	71,4	133 891	87,9
2010	102 818	104,7	38 393	107,7	141 211	105,5
2011	107 292	104,4	35 642	92,8	142 934	101,2
2012	108 585	101,2	35 538	99,7	144 123	100,8
2013	114 001	105,0	39 710	111,7	153 711	106,7
2014	112 331	98,5	36 473	91,8	148 804	96,8
2015	115 204	102,6	34 674	95,1	149 878	100,7
2016	131 137	113,8	35 911	103,6	167 048	111,5

Zdroje: Štatistický úrad Slovenskej republiky (1995). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky (1999 až 2005). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. Národné centrum zdravotníckych informácií. (2006 až 2018).

Vysvetlivky: * - index počítaný z rokov 2016/1989

Vývoj počtu domácich a zahraničných kúpeľných hostí podľa úhrady za kúpeľnú starostlivosť môžeme skúmať až od roku 2000 (tabuľka 4). Dovtedy sa nesledovala štruktúra hostí podľa toho, či prišli do kúpeľov na poukaz poisťovne (sociálnej, zdravotnej a pod.) alebo či si pobyt v kúpeľoch hradili ako samoplatci. Zo sledovania vývoja počtu domácich hostí v tabuľke môžeme vidieť, ako počet pobytov domácich hostí v kúpeľoch, ktorí sa liečili na poukaz sociálnej, resp. zdravotnej poisťovne v sledovanom

období postupne klesal až do roku 2005. Zatiaľ čo v roku 2000 sa dostalo do kúpeľov 86 522 domácich hostí na poukaz poisťovne, v roku 2005, tzn. po prechode financovania kúpeľnej starostlivosti na zdravotné poisťovne to bolo už len 38 662 domácich kúpeľných hostí, čo predstavuje prepád o 55,5 %. Na druhej strane však od roku 2000 môžeme sledovať trend rastu počtu domácich kúpeľných hostí, ktorí si svoj kúpeľný pobyt hradili ako samoplatci z vlastných zdrojov. V roku 2000 bolo takýchto kúpeľných

hostí 14 940 a v roku 2016 ich bolo už 66 773, čo predstavuje nárast o 446,9 %. Ďalšia zaujímavá skutočnosť je, že v sledovanom období boli počty domácich samoplatcov v kúpeľoch len v troch rokoch vyššie ako počty domácich kúpeľných hostí, ktorých pobyty hradili poisťovne; boli to roky 2005, 2006 a 2016. Treba pripomenúť, že v rokoch 2005 a 2006 v dôsledku prechodu financovania kúpeľnej starostlivosti na zdravotné poisťovne navštívilo kúpele menej kúpeľných hostí, ktorých pobyty hradili poisťovne.

Pri sledovaní vývoja počtu zahraničných kúpeľných hostí je zaujímavé, že počet hostí, ktorým pobyty hradili poisťovne sa pohybuje v stovkách, výnimkou sú len roky 2000, a obdobie od roku 2002 do roku 2005, kedy do slovenských kúpeľov prišlo niekoľko tisíc zahraničných kúpeľných hostí. Je možné, že tento fenomén bol spôsobený lepším imidžom Slovenska v zahraničí, pretože od roku 2002 do roku 2006, kedy vládla 2. pravicová vláda Mikuláša Dzurindu už bolo evidentné, že Slovensko sa stane súčasťou Európskej únie a NATO (pozn. Slovensko vstúpilo do oboch zoskupení v roku 2004). Je otáznne, prečo v nasledujúcich rokoch začali počty zahraničných hostí vysielaných do slovenských kúpeľov poisťovňami klesať. Môže to byť spôsobené tým, že vtedajšia Slovenská koruna začala postupne posilňovať a pre zahraničné poisťovne už nebolo finančne výhodné vyslať svojich klientov do slovenských kúpeľných miest. V roku 2008 sa Slovenská koruna definitívne fixovala na úrovni 30,1260 SKK/1 Euro, zatiaľ čo v minulosti bol jej kurz

blízko 40 SKK/1 Euro. Problémom je, že sa nedajú zistiť zdrojové trhy slovenského kúpeľníctva. Možno sa iba dohadovať, že sú to okolité štáty, tzn. Česká republika, Maďarsko, Poľsko. V takom prípade by pokles zahraničných kúpeľných hostí vysielaných do slovenských kúpeľov poisťovňami mohol znamenať, že zdravotné poisťovne začali z ekonomických dôvodov uprednostňovať vlastný trh kúpeľníctva. Pri skúmaní počtu zahraničných kúpeľných hostí, ktorí si pobyt v kúpeľoch hradili z vlastných zdrojov môžeme sledovať od roku 2000 (32 238 hostí) rastový trend až do roku 2006 (54 453 hostí). Obdobie od roku 2007 (52 318 hostí) až do roku 2016 (35 670 hostí) je poznačené trendom poklesu zahraničných kúpeľných hostí na Slovensku. Aj tu treba poznamenať, že najrelevantnejší dôvod rastu počtu zahraničných kúpeľných hostí (samoplatcov) do roku 2006 bol spôsobený slabým kurzom Slovenskej koruny. Po jej zafixovaní na Euro v roku 2008, počet zahraničných samoplatcov prudko klesol, zo 49 475 kúpeľných hostí (rok 2008) na 35 269 kúpeľných hostí (rok 2009), čo predstavovalo pokles o 28,7 %.

Zaujímavé je aj porovnanie domácich a zahraničných samoplatcov. V sledovanom období navštívilo kúpeľné miesta na Slovensku v priemere 41 635 domácich a 40 591 zahraničných samoplatcov, takže možno skonštatovať, že slovenské kúpeľné mestá navštevujú domáci a zahraniční kúpeľní hostia (samoplatci) zhruba v rovnakom počte. V tabuľke 4 uvádzame počty domácich a zahraničných kúpeľných hostí podľa úhrady za pobyt spojený s kúpeľnou starostlivosťou.

Tabuľka 4: Počet kúpeľných pobytov podľa úhrady za kúpeľnú starostlivosť v rokoch 2000-2016

Rok	Pobyt hradený poisťovňou		Pobyt hradený samoplatcami		Pobyt hradený poisťovňou		Pobyt hradený samoplatcami	
	Domáci hostia	Index v %	Domáci hostia	Index v %	Zahraniční hostia	Index v %	Zahraniční hostia	Index v %
2000	86 522	74,4*	14 940	446,9*	1 352	17,8*	32 238	110,6*
2001	85 315	98,6	14 907	99,8	276	20,4	40 954	127,0
2002	76 667	89,9	17 499	117,4	2 258	818,1	36 136	88,2
2003	74 940	97,7	23 138	132,2	3 878	171,7	43 790	121,2
2004	52 501	70,1	35 610	153,9	3 359	86,6	45 686	104,3
2005	38 662	73,6	40 426	113,5	1 546	46,0	45 882	100,4
2006	41 369	107,0	51 652	127,8	744	48,1	54 453	118,7
2007	54 806	132,5	49 363	95,6	796	107,0	52 318	96,1
2008	55 294	100,9	47 063	95,3	454	57,0	49 475	94,6
2009	56 706	102,6	41 538	88,3	378	83,3	35 269	71,3

2010	57 700	101,8	45 118	108,6	600	158,7	37 793	107,2
2011	58 867	102,0	48 425	107,3	524	87,3	35 118	92,9
2012	55 799	94,8	52 786	109,0	465	88,7	35 073	99,9
2013	60 584	108,6	53 417	101,2	245	52,7	39 465	112,5
2014	61 609	101,7	50 722	95,0	249	101,6	36 224	91,8
2015	60 783	98,7	54 421	107,3	166	66,7	34 508	85,3
2016	64 364	105,9	66 773	122,7	241	145,2	35 670	103,4

Zdroje: Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky (1999 až 2005). Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. Národné centrum zdravotníckych informácií (2006 až 2018).

Vysvetlivky: * - index počítaný z rokov 2016/2000

ZÁVER

Slovenské kúpeľníctvo prešlo od roku 1989 významnými zmenami. Jeho transformácia zabezpečovaná legislatívnymi normami prebiehala v postupných krokoch. Najskôr bolo nevyhnutné vytvoriť voľný trh s pluralitou zdravotných poisťovní a voľný trh kúpeľníctva. Ďalším významným krokom bola zmena financovania kúpeľnej starostlivosti a jej prechod zo strany štátu (Národná poisťovňa, Sociálna poisťovňa) na zdravotné poisťovne (štátna a súkromné poisťovne). Tieto procesy boli ukončené zhruba pred desiatimi rokmi. Napriek tomu sme zistili zaujímavú skutočnosť, a síce, že ešte ani v roku 2016 relevantná väčšina ukazovateľov, ktoré sme vo svojej práci skúmali, nedosiahla úroveň roku 1989. Za relevantné ukazovatele považujeme ukazovatele súvisiace najmä s ponukou a dopytom domácich kúpeľných hostí, pretože transformácia kúpeľníctva s nimi priamo súvisí. Z týchto ukazovateľov ponuky a dopytu boli v roku 2016 v porovnaní s rokom 1989 len dva ukazovatele na vyššej úrovni, a to ubytovacia kapacita (o 3,5 % viac) a počet domácich samplatcov (o 346,9 % viac). Údaj o domácich samoplatcoch výstižne hovorí o prechode financovania kúpeľnej liečby z verejných zdrojov zdravotného poistenia na súkromné zdroje. Z ďalších ukazovateľov stojí za zmienku počet lekárov, kde sme zistili pokles až o 55,2 % a počet domácich kúpeľných hostí, ktorým platili kúpeľné pobyty zdravotné poisťovne, tam sme zistili pokles o 25,6 %. K ďalším zaujímavým zisteniam patrí aj fakt, že zahraničných hostí prišlo v roku 2016 do slovenských kúpeľov o 110,4 % viac, ako tomu bolo v roku 1989 a zahraničné zdravotné poisťovne vyslali v roku 2016 do slovenských kúpeľov o 82,2 % menej kúpeľných hostí, než tomu bolo v roku 1989. Napriek týmto veľkým rozdielom v niektorých ukazovateľoch,

môžeme skonštatovať, že po uskutočnených reformách nastalo viac-menej obdobie stabilizácie odvetvia kúpeľníctva na Slovensku. Slovenské kúpele v sledovanom období investovali do modernizácie a svojho rozvoja veľké množstvo financií. V súčasnej dobe je už bežnou záležitosťou, že kúpele majú certifikát kvality ISO 9001 (napr. Bardejovské kúpele, Turčianske Teplice, Lúčky). Niektoré z nich získali certifikát EUROPESPA med (napr. Spa hotel Krym*** a Pax*** v Trenčianskych Tepliciach, Spa Hotel Veľká Fatra*** v Turčianskych Tepliciach; <http://europespa.eu>). Okrem klasických kúpeľných pobytov ponúkajú slovenské kúpele aj produkty wellness, beauty apod. Zvyšovanie kvality služieb, ponuka atraktívnych balíčkov služieb, služby porovnateľné so zahraničím, to všetko sú dôvody, prečo rastie počet kúpeľných hostí v slovenských kúpeľoch.

LITERATÚRA

- Čelko, J. (1992). Prítomnosť a perspektívy slovenských liečebných kúpeľov. Ekonomická revue cestovného ruchu, 25(3), 102.
- Červenková, A. (2002). Kúpeľníctvo – neoddeliteľná súčasť cestovného ruchu. Bulletin pre cestovný ruch, 2, 1-13.
- Draghici, C. C., Pintilii, R. D., Peptenatu, D., Comanescu, L. G., & Sirodoev, I. (2015). The Role of Spa Tourism in the Development of Local Economies from Romania. Procedia Economics and Finance, 23, 1573-1577.
- Draghici, C. C., Diaconu, D., Teodorescu, C., Pintilii, R. D., & Ciobotaru, A. M. (2016). Health tourism contribution to the structural dynamics of the territorial systems with tourism functionality. Procedia Environmental Sciences, 32, 386-393.
- EuropeSpa. Certified Spas. Retrieved from <http://europespa.eu/certified-spas/>
- Eliášová, D. (2009). Slovenské kúpeľníctvo v historickom kontexte. Kontexty kultúry a turizmu, 2, 28-31.
- Eliášová, D. a kol. (2003). Kúpeľníctvo. Bratislava, Slovensko: Vydavateľstvo EKONÓM.
- Kováč, E. (2009). Zdravotné poistenie. Bratislava, Slovensko: Herba.
- Národné centrum zdravotníckych informácií. (2006 až 2018). Zdravotnícka ročenka Slovenskej republiky 2005 až 2016. Bratislava, Slovensko: Národné centrum zdravotníckych informácií.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky. (1995). Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1994. Bratislava, Slovensko: VEDA.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky. (1996). Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1995. Bratislava, Slovensko: VEDA.
- Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky. (1999 až 2005). Zdravotnícka ročenka Slovenskej republiky 1996 až 2004. Bratislava, Slovensko: Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky.

VÍCEÚROVŇOVÉ VLÁDNUTÍ A CESTOVNÍ RUCH: PŘÍKLAD NOVÉHO ZÁKONA O CESTOVNÍM RUCHU A NOVÉ STRATEGIE CESTOVNÍHO RUCHU V HORNÍM RAKOUSKU

MULTILEVEL GOVERNANCE AND TOURISM: CASE OF NEW TOURISM LAW AND NEW TOURISM STRATEGY OF UPPER AUSTRIA

Lukáš Novotný

Received: December 26, 2018 Accepted: February 5, 2019

Politology and Philosophy Department, Faculty of Arts of the University of Jan Evangelista Purkyně, Pasteurova 13,
400 96 Ústí nad Labem e-mail: lukas.novotny@ujep.cz

ABSTRAKT

Ve spolkové zemi Horní Rakousko došlo v uplynulém roce k zásadním změnám v cestovním ruchu, které se týkaly jednak právní úpravy, ale také marketingu a strategického plánování. Jednak byl přijatý nový zákon o cestovním ruchu, dále byla přijata Turistická strategie 2022, která nastoluje problémy a nabízí jejich řešení v horizontu právě roku 2022. Studie se zaměří na tyto změny a ukáže je na příkladu tzv. víceúrovňového vládnutí, které je pro Rakousko a tamní spolkové země typické. Následně budou prezentovány změny, které přináší nový zákon o cestovním ruchu a také okolnosti jeho přijetí. V závěrečné kapitole pak budou prezentovány poznatky z Turistické strategie 2022.

Klíčové slova: Rakousko, Horní Rakousko, zákon o cestovním ruchu, přeshraniční cestovní ruch, strategie v cestovním ruchu.

ABSTRACT

In the Upper Austria, there were major changes in tourism last year, which concerned both legislation, marketing and strategic planning. As soon as the new Tourism Act was adopted, the Tourism Strategy 2022 was adopted, which raises problems and offers solutions in the horizon in 2022. The study will focus on these changes and show them on the example of so-called multilevel governance that is for Austria and typical federal states. Subsequently, the changes introduced by the new Tourism Act and the circumstances of its adoption will be presented. The final chapter will present the findings of the 2022 Tourist Strategy.

Keywords: Austria, Upper Austria, tourism law, cross-border-tourism, tourism strategy.

Horní Rakousko nabízí řadu významných atraktivit a aktivit cestovního ruchu. Jde navíc o spolkovou zemi, která sousedí s Českou republikou, čímž je tato část Rakouska zajímavá a blízká i pro českou klientelu. Však také mezi oběma zeměmi pozorujeme poměrně intenzivní kontakty, které se vztahují také na problematiku cestovního ruchu. Kooperace probíhá jak na úrovni center, ale i například v pohraničních oblastech a euroregionech a zahrnuje více druhů cestovního ruchu (Jetmar, 2007; Petráš 2013).

Horní Rakousko poskytuje skutečně značnou přírodní i turistickou rozmanitost, ať už se to týká například zimní sportovní nabídky v alpské rekreační oblasti Pyhrn Priel, horské turistiky v Salzkammergut nebo například kulturní nabídky v Linci, hlavním evropském městě kultury pro rok 2009. Pro české turisty si pak jistě sympatie získala i vysočina Mühlviertel. Význam cestovního ruchu pro rakouskou ekonomiku obecně je tak poměrně zásadní, jde o jedno z nejdůležitějších odvětví v Rakousku. A právě Rakousko se pohybuje na horních místech v žebříčcích počtu návštěvníků, což dokládá velký význam, který má průmysl cestovního ruchu v této zemi. Tomu odpovídá i vysoký počet pracovních míst, která cestovní ruch generuje. Alpy se dlouhodobě řadí k nejpoblábnějším turistickým destinacím v rámci Evropské unie.

V této studii nás však budou zajímat zejména právní aspekty a strategie rozvoje cestovního ruchu ve spolkové zemi Horní Rakousko. V únoru 2018 vstoupil v platnost nový zákon o cestovním ruchu, který vyvolal již během schvalovacího a připomínkovacího procesu četné debaty. Cestovní ruch je oblast, v níž si spolkové země ponechávají možnost vlastní regulace a tento nový zákon, vztahující se právě jen na tuto spolkovou zemi, je toho důkazem. Zemská vláda Horního Rakouska si od přijetí této nové normy slibuje zejména posílení efektivity průmyslu cestovního ruchu. Zákon je považován za významný milník na cestě k posilování institucí, působících v oblasti cestovního ruchu a vznikl i proto, aby se podařilo „lépe propagovat Horní Rakousko jako destinaci cestovního ruchu“ (Regionnews, 2018).

S tímto cílem pak úzce souvisí Turistická strategie 2022 (Landes-Tourismusstrategie 2022), klíčový dokument, který precizuje cíle a rozvoj cestovního ruchu v této spolkové zemi pro období do roku 2022 a který zároveň určuje kompetence odpovědných institucí a zájmových organizací (Tourismusstrategie

2022, 2018). Strategie vznikla v součinnosti hornorakouské zemské vlády, Průmyslové komory Horního Rakouska, organizace Oberösterreich Tourismus a odborníků působících v této oblasti. Strategie reaguje na některé současné výzvy, které vstupují do oblasti cestovního ruchu, jako je zejména digitalizace, edukativní aspekty cestovního ruchu, trendy v marketingu či úprava kompetencí Hornorakouské centrály cestovního ruchu (OÖ Nachrichten, 2018).

Studie se zaměří právě na tyto nové významné nástroje rozvoje cestovního ruchu. Analyzovat je budeme přitom z perspektivy tzv. víceúrovňového vládnutí, což je vzhledem k členění Rakouska a k rolím, které v rámci této země sehraávají spolkové země, velmi přínosné. Koncept tzv. víceúrovňového vládnutí bude též následně vyložen – při zohlednění právě specifik, která přináší – totiž, že vyžaduje koordinaci jednotlivých úrovní vládnutí při utváření politických rozhodnutí a při tvorbě legislativy.

DATA A METODY

Cílem této studie je prezentovat poznatky praxe víceúrovňového vládnutí na příkladu nového zákona o cestovním ruchu v Horním Rakousku. Dlouhodobě je i ČR dáváno Rakousko za jistý vzor v právní regulaci cestovního ruchu, což je hlavním důvodem sepsání této studie. Při řešení byla použita zejména obsahová analýza předloženého zákona a také Turistické strategie, která je součástí právní regulace průmyslu cestovního ruchu v této rakouské spolkové zemi. Ukazuje se na specifika těchto norem, mimo jiné za využití SWOT analýzy a prezentují se také možné přesahy do českých právních realit. Teoreticky je text ukotven konceptem víceúrovňového vládnutí.

Hovoříme o multi-level governance a pokoušíme se tím vystihnout složitost dnešního utváření politických rozhodování. Jde o systém, během něhož dochází ke koordinaci na různých úrovních, v našem případě jde zejména o úroveň národní a regionální, reprezentovanou v Rakousku právě spolkovými zeměmi, a dále pak i ještě úrovněmi dalšími, úrovní lokální případně nadnárodní. Plyne z toho, že na rozhodovacích procedurách, ale i na tvorbě legislativy se dnes nepodílejí pouze vlády jednotlivých států, ale právě také aktéři z těchto dalších úrovní.

Rakousko se vyznačuje podobně jako například Spolková republika Německo poměrně silnou subnárodní úrovní, která je na úrovni spolkových zemí dosti silná, takže přijímá samostatnou legislativu a vykonává řadu samostatných činností. Objevují se sice různé teorie, například v mezinárodních vztazích, které poukazují i na problémy s víceúrovňovým vládnutím, a to tehdy, pokud by subnárodní či jiné úrovně rozhodování vykonávaly kompetence, které by nebyly v souladu s národními vládami. Tyto teorie poukazuje se i na to, že tím dochází k omezování státní suverenity, ovšem zejména na úrovni správy státu je naopak delegování části moci na subnárodní instituce považováno za důkaz demokratičnosti dané země. Politická rozhodnutí se tím přibližují občanům, což je jedním ze znaků subsidiarity. Povšimněme si také toho, že koncept víceúrovňového vládnutí nedefinujeme jenom svou mnohoúrovňovostí, ale i pojmem „governance“, který chápeme širěji než pojem politika a který zahrnuje i správní oblast a oblast implementace rozhodnutí.

Toto je typické i pro politiku cestovního ruchu v Rakousku. Některé záležitosti jsou řízeny z centra, jiné naopak na zemské úrovni (Elliot, 1997, p. 54; Haugland et al., 2011). Vlády zde mají samozřejmě klíčovou odpovědnost a podílejí se na utvoření základních předpokladů pro rozvoj dané oblasti, stejně jako na stanovení nezákladnějších cílů, strategií a kontrolních mechanismů. Týká se to zpravidla dvou typů ministerstev, a to ministerstva financí a dále také sektorových ministerstev (některé státy mají přímo ministerstvo pro cestovní ruch; je mezi nimi i Rakousko s jeho ministerstvem pro udržitelnost a cestovní ruch). Na druhou stranu je realitou to, že se odpovědnost vlád a její priority proměňují, a to například v čase či v souvislosti s proměnami politické kultury či národních potřeb. V případě (nejen) politiky cestovního ruchu pak je ještě třeba zohlednit také organizace soukromého sektoru (Zahra, 2011; Presenza et al., 2010). I jejich zapojení je důkazem pro to, nakolik daný stát je či není řízen federálně či unitárním způsobem.

Rakousko je však řazeno k zemím, které mají silné postavení spolkových zemí. To již zde ostatně bylo uvedeno a svědčí to o kompetenčně silném regionálním managementu, který se realizuje na úrovni spolkových zemí, zemských vlád a parlamentů. Tento regionální či lokální management se vyskytuje fakticky ve všech zemích, poněvadž bez něj by nebylo možné efektivně přenést výkon a realizaci rozhodnutí z národních institucí na nižší úrovně a k obyvatelům

(Hall, 2011). Víceúrovňové vládnutí koresponduje také s tím, že místní problémy patří místním lidem, kteří platí také místní daně, což by jim mělo zajistit požadavek na služby místní politické reprezentace. Vzájemnou komunikací těchto úrovní je pak možné se vyvarovat toho, aby rozhodnutí a plány centrálních vlád byly neefektivní a ne hospodárné (d'Angella et al., 2010). Praxe regionální politiky nám bohužel ukazuje na příklady, kdy došlo k selhání implementace politik na lokální či regionální úrovni, neboť se nedostavila původní očekávaná podpora místního obyvatelstva (Elliot, 1997, p. 139-140; Cooper et al., 2008).

Je na místě dodat, že změna destinačního managementu v Rakousku je zajímavá i s ohledem na Českou republiku. Zde se totiž řešení destinačního managementu zásadně mění, takže jde o aktuální problém. Rakousko přitom bylo pro ČR v mnohém vzorem, ačkoli se u nás o právním řešení v této zemi ví jen málo (Holešinská, 2011).

VÝSLEDKY A DISKUSE

Vzniku nového zákona o cestovním ruchu spolkové země Horní Rakousko předcházely četné debaty na různých úrovních, včetně diskuzí s odborníky a relevantními subjekty, působícími v oblasti průmyslu cestovního ruchu. Zákon si vytyčil tři cíle, kterými jsou za prvé vytvoření a posílení efektivních a relevantních organizací, za druhé restrukturalizace turistických organizací a úprava některých jejích kompetencí (Oberösterreich Tourismus GmbH, TTG a Oberösterreich Touristik) a za třetí nové regulace v oblasti placení pobytových a turistických poplatků. Nově se nastavují pravidla pro fungování turistických destinačních agentur, tzv. turistických svazů. Předně musí disponovat příjmy nejméně 600 000 eur (z různých činností, například z pobytových poplatků) a zasahovat teritoriálně na taková území, aby vykazovaly minimálně 200 000 přenocování, přičemž se respektuje jistá tolerance v případě agentur, které se nacházejí v periferních pohraničních oblastech (a kde se předpokládá na straně jedné i přeshraniční turistika, případně se tím kompenzuje periferní poloha těchto turistických oblastí).

Dosavadní praxe s existencí těchto organizací nebyla příliš přehledná a systémová, což značně znesnadňovalo celkovou koordinaci a management kvality v oblasti nabídky cestovního ruchu. Proto došlo zákonem k redukci těchto institucí ze 103 na 19 a zároveň se tímto zákonem posiluje jejich institucionální struktura. Místní pobytová taxa

za přenocování se nově sjednocuje na 2 eura pro všechny obce, což odstraňuje též dosavadní praxi, kdy to nebylo sjednoceno (Ortstaxe neu, 2018). Tím se očekává nárůst vybraných peněz z původních 4 miliónů euro na trojnásobek (Linz Presse, 2018). Jde o poměrně zásadní změnu, poněvadž až dosud se tato pobytová taxa platila pouze v těch obcích, které byly výrazněji dotčeny cestovním ruchem. Tyto a také se zákonem související další změny jsou pro stávající organizace cestovního ruchu a pro turistické svazy poměrně náročné, proto se jim nabízí podpora od organizace Oberösterreich Tourismus GmbH, která se s nimi snaží být již v kontaktu a poskytovat poradenství a podporu.

Změna v organizačním nastavení dosavadního průmyslu cestovního ruchu ve spolkové zemi Horní Rakousko se nevztahuje pouze na přijetí nového zákona o cestovním ruchu, ale také na formulaci nové Turistické strategie 2022, která, jak vyplývá z názvu, chce predikovat vývoj v oblasti cestovního ruchu pro období do roku 2022 (Tourismusstrategie 2022, 2018). Strategie byla projednávána v uplynulých měsících a je dalším důkazem rakouského víceúrovňového vládnutí: slaďuje totiž na straně jedné požadavky a nároky na průmysl cestovního ruchu na úrovni celorakouské a zohledňuje a nově formuluje i specifické požadavky spolkové země Horní Rakousko. Je výsledkem koordinace mezi spolkovou zemí Horní Rakousko, tamní průmyslovou

komorou a relevantními institucemi, působícími v oblasti cestovního ruchu. Výzvy, které Strategie řeší, jsou vesměs obecnými trendy v propagaci cestovního ruchu s aplikací do této spolkové země. Jde například o problém digitalizace, mobility, nových marketingových a propagačních technik, distribuce informací a také problémy s územním plánováním (Tourismusstrategie 2022, 2018, p. 28).

Strategie též apeluje na větší synergický efekt při prosazování zájmů cestovního ruchu zejména mezi průmyslem, zemědělstvím, ale i kulturou, vědou či ochranou životního prostředí. A jakkoli se to již víceméně předpokládalo, tak explicitně se až teprve v této Strategii jasně hovoří o tom, že rozvoj cestovního ruchu a volnočasových aktivit je velmi významnou podmínkou regionálního rozvoje spolkové země Horního Rakouska.

Turistická strategie obsahuje také SWOT analýzu, z níž vyplývají základní problémy a výzvy pro oblast cestovního ruchu ve sledovaném období do roku 2022. Turismus je v této spolkové zemi skutečně velmi progresivním odvětvím: utváří zhruba 10 procent HDP, 7 procent veškerého ubytování v Rakousku připadá na tuto spolkovou zemi, nachází se zde 214 turistických obcí (obcí s významným podílem cestovního ruchu) a 104 turistických svazů, kterých je měřeno na počet ubytovacích kapacit vůbec nejvíce v rámci celého Rakouska.

Tabulka 1: SWOT analýza rozvoje průmyslu cestovního ruchu v Horním Rakousku

Silné stránky	Slabé stránky
Cykloturistika a zdravotní cestovní ruch Významná spolková země („essence“ Rakouska) Srdečnost/pohostinnost Přírodní a kulturní bohatství	Deficity v oblasti infrastruktury Slabá prezentace a konkurenceschopnost relevantních turistických organizací Nedostatečná digitalizace
Příležitosti	Rizika
Potenciál rozvoje značky ve vybraných destinacích Pozitivní trendy v životním stylu obyvatel („live like a local“) Možnost synergií s průmyslem Horního Rakouska a dalších odvětví (zemědělství atd.)	Vysoká závislost na malém počtu mezinárodních značek (brands) Menší atraktivita zaměstnanosti v oblasti cestovního ruchu

Zdroj: Tourismusstrategie 2022, p. 21.

Silnými stránkami rozvoje cestovního ruchu jsou podle této strategie některé formy jako zdravotní cestovní ruchu či cykloturistika. Pozitivem je též celková image této země a její rozvitý průmysl, stejně jako pohostinnost, srdečnost a přírodní a kulturní bohatství. Příležitost pak Strategie vidí v potenciálu rozvoje značky ve vybraných turistických destinacích, využívání některých pozitivních trendů v životním stylu obyvatel a v synergiích rozvoje cestovního ruchu s ohledem na tamní průmysl a zemědělství, což skýtá možnosti například v rozvoji agroturistiky. Naopak slabinami jsou deficit v infrastruktuře, slabá prezentace a konkurenceschopnost turistických organizací a problémy v digitalizaci. To je ostatně také považováno za jednu z priorit rozvoje cestovního ruchu s konkrétními plány do roku 2022. Přímou se zde píše, že „lidé stojí v centru digitalizace. Jde o to, aby se dobře definovaly potřeby hostů a aby se jim při jejich prosazování ulehčilo právě prostřednictvím digitalizace“ (Tourismusstrategie 2022, 2018, p. 22). Strategie definuje také rizika, k nimž řadí vysokou závislost na malém počtu mezinárodních značek a také problém, který postihuje více turistických regionů Rakouska (a nutno podotknout, že nejen v této zemi, ale i jinde), a to menší atraktivitu zaměstnanosti v oblasti cestovního ruchu.

Turistická strategie 2022 obsahuje také část Víze, která skutečně cílí k roku 2022. ústředním heslem, na jehož základě se budou realizovat i některé turistické kampaně, zní „Horní Rakousko, to pravé Rakousko (Oberösterreich, das echte Österreich). Přímou se zde píše: „My jsme to pravé Rakousko a chceme Horní Rakousko prezentovat takové, jaké je: lidské, originální, propojené (Tourismusstrategie 2022, 2018, p. 25).

Cíle zde jsou však formulovány poměrně jasně. Tím klíčovým, kterému se fakticky vše podřizuje je navýšit zisky z cestovního ruchu do roku 2022 o 15 procent. Podobně se také plánuje navýšení počtu zahraničních turistů, opět o 15 procent. Strategie definuje i některé země, na něž se plánuje větší orientace a též cílená reklama. Dosáhnout těchto nárůstů chtějí v Horním Rakousku větší propojenosti jednotlivých oblastí fungování hornorakouské společnosti a průmyslu. Opět zde můžeme odkázat také na předpokládanou větší propojenost jednotlivých aktérů, vedle turistických organizací také dalších subjektů. Ostatně právě proto vznikla tato Strategie, aby se dosáhlo větší míry kooperace a tím i pozitivních synergických efektů. Podporovat se plánuje i další vzdělávání v oblasti cestovního ruchu

v podobě různých rekvalifikačních a jiných programů a dít se tak zčásti má právě posilováním digitalizace ve formě různých eCoaches a dalšího digitálního Know-How.

ZÁVĚR

V rakouské spolkové zemi Horní Rakousko došlo v posledních dvou letech k zajímavým a pro rozvoj tamního cestovního ruchu velmi podstatným změnám (Novotný 2017; viz také např. Petráš 2018). Jde o zcela bazální změny, a to jednak na úrovni marketingu, ale také v oblasti právní. Dalo by se říci, že by mohly být v mnoha ohledech (a zejména s ohledem na koncepčnost celkového pojetí) inspirativní i například pro český průmysl cestovního ruchu a jeho právní úpravu (Tittelbachová 2016; Chaloupka 2016). Každopádně jsou inspirativní pro přeshraniční aktivity v oblasti cestovního ruchu, které již dnes probíhají, a to nejen mezi Čechy a Rakušany (Novotný 2018; 2016) a dá se očekávat, se do budoucna projeví i v plánování společných aktivit.

Změny v hornorakouském cestovním ruchu a jeho průmyslu se uskutečnily především v oblasti marketingu a strategického plánování, to když byla vydiskutována a přijata turistická strategie, která plánuje aktivity až do roku 2022. Jedná se o strategii, která dosud fakticky nemá na úrovni rakouských spolkových zemí obdoby a která vznikla koordinací a komunikací relevantních institucí, které v Horním Rakousku působí v oblasti cestovního ruchu. Strategie je doprovázena přijetím nového zákona o cestovním ruchu, a chce posílit profesionalizaci dosavadních struktur a kompetence institucí, které dosud v průmyslu cestovního ruchu působí, a přináší některé zásadní proměny do financování. Tyto změny mají být doprovázeny také speciálními podpůrnými finančními programy, které mají cílit právě k roku 2022 a které budou průběžně vypisovány v různých oblastech, které mají napomoci k plnění těchto cílů.

LITERATURA

- Angella, F., & de Carlo, M. & Sainaghi, R. (2010). Archetypes of Destination Governance: A Comparison of International Destinations. *Tourism Review*, 65, 61-73.
- Cooper, C., & Hall C. M. (2008). *Contemporary Tourism: An International Approach*. Oxford: Elsevier.
- Elliot, J. (1997). *Tourism: Politics and public sector management*, London: Routledge.
- Hall, C. M. (2011). Typology of Governance and Its Implications for Tourism Policy Analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19, 437-457.
- Haugland, S. A., & Ness, H. (2011). Development of Tourism Destinations: An Integrated Multilevel Perspective. *Annals of Tourism Research*, 38, 268-290.
- Holešinská, A. (2011). Legislativní úprava cestovního ruchu ve vybraných zemích Evropy. In A. Holešinská (Ed.), 2. Mezinárodní kolokvium o cestovním ruchu: Sborník příspěvků, (pp. 19-30). Brno: Masarykova univerzita.
- Chaloupka, R. (2016). Příprava zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu a jeho význam v kontextu politiky cestovního ruchu v České republice. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 3, 125-134.
- Jetmar, M. (2007). Mezuregionální a přeshraniční spolupráce v cestovním ruchu. Praha: MMR. Retrieved from https://www.mmr.cz/getmedia/bf2b485a-b3cb-416d-8807-b12c4cb3b00c/GetFile9_1.pdf?ext=.pdf
- Linz Presse. Ab 2019 neues Landesgesetz in Kraft. Retrieved from http://www.linz.gv.at/presse/2018/201808_91862.asp
- Novotný, L. (2016). Přeshraniční cestovní ruch na příkladu Evropského regionu Dunaj-Vltava. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 3, 169-181.
- Novotný, L. (2017). Přeshraniční cestovní ruch ČR na příkladu Euroregionu Krušnohoří. In. S. Pachrová, M. Doležalová (Eds.), 12. mezinárodní konference Aktuální problémy cestovního ruchu, (pp. 267-277). Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava.
- Novotný, L. (2018). Přeshraniční cestovní ruchu – příklad regionu Ašského výběžku. *Studia Turistica*, (9)1, 74-88.
- OÖ Nachrichten. Traunsee, Almtal und Laakirchen bilden eine gemeinsame Tourismusregion. Retrieved from <https://www.nachrichten.at/oberoesterreich/salzkammergut/Traunsee-Almtal-und-Laakirchen-bilden-eine-gemeinsame-Tourismusregion;art71,3077845>
- Ortstaxe NEU. Information Oö. Tourismusgesetz 2018 – „Ortstaxe neu“. Retrieved from <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/>
- Petráš, R. (2013). *Právo a cestovní ruch*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského.
- Petráš, R. (2018). Současné právní problémy cestovního ruchu v České republice. *Studia Turistica*, (9)1, 12-23.
- Presenza, A. & Cipollina, M. (2010). Analysing Tourism Stakeholders Networks. *Tourism Review*, 65, 17-30.
- Region News. Erstmals mehr als 3 Millionen Gäste in OÖ - Nächtigungen erreichen mit 8 Millionen das touristische Hoch der 1990er-Jahre. Retrieved from <https://www.regionews.at/>
- Tittelbachová, Š. (2016). Řízení turismu bez speciálního zákona na jeho podporu? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 3, 135-146.
- Tourismusstrategie 2022. Tourismus. Zukunft. Oberösterreich. Retrieved from <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/>
- Zahra, A. L. (2011). Rethinking Regional Tourism Governance: The Principle of Subsidiarity. *Journal of Sustainable Tourism*, 19, 535-552.

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA CESTOVNÍHO RUCHU V ROCE 2018 A VÝHLEDY DO BUDOUČNA

CZECH TOURISM LEGISLATION IN 2018 AND OUTLOOK FOR THE FUTURE

René Petráš

Received: December 13, 2018 Accepted: January 27, 2019

Univerzita Karlova – Právnická fakulta, Náměstí Curieových 901/7, 116 40 Praha 1, e-mail: petras@prf.cuni.cz

ABSTRAKT

Cílem článku je podat základní přehled problematiky jako úvod pro speciální právně zaměřené číslo časopisu. Přitom je celkově analyzována právní úprava cestovního ruchu v České republice. Právní úprava cestovního ruchu je velmi komplikovaná, navíc v současnosti prochází zásadní transformací, přičemž tato nestabilita je často označována za jeden z klíčových problémů oboru. Článek postupně prochází jednotlivé prvky právní úpravy cestovního ruchu, jejich stav v roce 2018 a výhledy do budoucna. Právní úprava cestovního ruchu je velmi roztříštěná, zasahuje zejména do obchodního, občanského a správního práva, přičemž je výrazně ovlivněna evropským (EU) právem. V roce 2018 proběhly výrazné novelizace kvůli nové směrnici k zájezdům. Diskutuje se nadále o léta připravovaném zákoně o podpoře rozvoje cestovního ruchu. V roce 2018 se místo zákona rozběhla certifikace destinačního managementu. Projevují se snahy spojit poplatky týkající se turismu v zákoně o místních poplatcích nebo přijmout zcela nový památkový zákon. Vcelku lze shrnout, že v roce 2018 prošla právní úprava turismu výraznou transformací a mnohé další změny se připravují.

Klíčová slova: Nový zákon o památkové péči. Právní úprava cestovního ruchu. Směrnice 2302/2015/EU. Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu.

ABSTRACT

The aim of the article is to give a basic overview of the issue as an introduction to the special legal volume of the journal. At the same time, the legislation on tourism in the Czech Republic is analyzed overall. Legal regulation of tourism is markedly complicated, in addition it is currently undergoing a fundamental transformation, and this instability is often referred to as one of the key problem of the tourism in the Czech Republic. The article is gradually passing through the various elements of tourism regulation, their legal status in 2018 and prospects for the future. Tourism legislation is highly fragmented, it interferes mainly into commercial, civil and administration law, whereas partly stems from the European Union law. In 2018, major amendments were made to the new directive on package tours. The discussions about the Act on support of tourism development, work on which has been lasting for several years now, have not fallen silent yet. In 2018, the destination management certification was run instead of the Act on support of tourism development. There are present attempts to connect the fees related to tourism in the Act on local fees or adopt a completely new act on heritage care. In summary, in 2018, tourism legislation has undergone a major transformation and many other changes are being prepared.

Keywords: Act No. 159/1999 Coll., on some conditions for business activities in tourism. Directive 2302/2015/EU. Legal regulation of tourism. New act on heritage care

Právní úprava cestovního ruchu je sice nerozsáhlá, ale mimořádně komplikovaná. Bohužel již řadu let se navíc často mění a tuto nestabilitu právní úpravy mnozí odborníci označují za klíčový problém oboru. Získat přehled této otázky a informaci o nejaktuálnějších změnách je přitom náročné a v řadě dílčích prvků téměř nemožné bez rozsáhlých kontaktů. Cílem tohoto článku je podat základní přehled problematiky pro odborníky, který zde poslouží také jako úvod pro právně zaměřené číslo časopisu *Studia Turistica*. Nezbytné je celkově analyzovat právní úpravu cestovního ruchu v České republice a nahlédnout na aktuální i připravované novely. V roce 2018 došlo k řadě zásadních změn, hlavně k výrazné novelizaci kvůli nové evropské směrnici k zájezdům. Jenže mnohé další změny se připravují, některé z nich jsou již projednávány v parlamentu.

Charakter tohoto článku je zásadně podmíněn vědeckým a odborným zájmem o materii. Právní věda cestovnímu ruchu věnuje jen malou pozornost, k čemuž přispívá skutečnost, že cestovní ruch zasahuje do řady právních odvětví (hlavně obchodní a občanské pod vlivem evropského, ale také správní nebo třeba finanční), kde ale vždy tvoří jen velmi okrajovou materii, kterou se zabývá jen hrstka badatelů. Pro odborníky cestovního ruchu jde o komplikovaný problém, který zasahuje do složitých právních otázek, v nichž se důkladněji orientují jen nemnozí. Nejsou neobvyklé - a to dokonce mezi právníky - i zásadní omyly vyvolané třeba nepochopením významu jediného speciálního českého zákona k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb., kdy dochází třeba k záměně s léta neúspěšně připravovaným zákonem o podpoře rozvoje cestovního ruchu, který řeší naprosto odlišnou materii. To si vyžaduje u výkladu práva cestovního ruchu nepodceňovat obecné přehledy i v článcích pro odborníky.

PŘEHLED LITERATURY

Tato část článku představuje teoretická východiska včetně přehledu dosavadních poznatků, což je hlavně komplikované vymezení právní úpravy cestovního ruchu. Vcelku se otázkou zabývá jen minimum odborníků, v ČR existují jen tři použitelné knihy k otázce, které navíc hrozivě zastarávají. Jde o učebnicově podaný široký přehled otázek týkajících se práva cestovního ruchu nazvaný *Právo a cestovní*

ruch (Petráš, 2013), mnohem rozsáhlejší výklad zaměřený jen na klíčové prvky obsahující i detailní rozbor praktických problémů *Cestovní právo* (Havlíčková, Králová, 2015), z publikací od neprávnicků je důkladnější přehled otázky jen v učebnici vzniklé na Vysoké škole polytechnické (Linderová, 2015). Starší literatura zejména kvůli zásadnímu vlivu evropského práva na vnitrostátní předpisy naprosto zastarala, ostatně prací bylo jen minimum (Čech, 1985). Novější příručky pro pracovníky v cestovním ruchu věnovaly jen malou pozornost vlastní právní úpravě turismu a měly mj. tendenci přehlížet klíčovou vazbu na evropské právo (Bruna, 2007). Tato situace může překvapit, ale podobně je tomu i v jiných zemích, kde je také publikací jen minimum. Například na Slovensku je do značné míry dosud jediná přehledová práce *Právo cestovního ruchu* (Jurčová a kol., 2014). Rozsáhlejší literatura je ve střední Evropě pouze v Německu (zejména Führich, 2015), kde se otázkou právní úpravy turismu zabývá řada odborníků.

PROBLÉM VYMEZENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

Tento článek podává přehled problematiky právní úpravy cestovního ruchu, což je ovšem z hlediska práva poměrně komplikovaný problém. Právní věda je totiž velmi tradicionalistická, což právě ve srovnání s moderním fenoménem cestovního ruchu a jeho výzkumu velmi vyniká. Mnohé základní prvky práva byly vytvořeny již ve starém Římě a například jádro nového českého občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. vychází právě z římského práva. Také učebnice práva se vyvíjejí jen pozvolna, kdy například u klíčového správního práva – důležitého i pro cestovní ruch – současné publikace v mnohém navazují na práce z meziválečného Československa, které ostatně byly inspirovány publikacemi z druhé poloviny 19. století.

Naopak normy upravující cestovní ruch jsou v českém právu novinkou, obvykle prosazenou až okolo přelomu tisíciletí, a to často pod vlivem evropského práva, tedy požadavky EU, kam ČR tehdy směřovala. První práce (Petráš, 2013) podávající přehled české právní úpravy cestovního ruchu včetně nástinu vlivu evropského práva pak vyšla až v roce 2013, aniž by jakkoliv navazovala koncepcí na starší nebo zahraniční práce. Druhá základní kniha (Havlíčková – Králová, 2015) k problematice pak má koncepci, strukturu i vymezení právní úpravy - zde

se ovšem hovoří o cestovním právu - velmi odlišnou. Na Slovensku vyšla dosud jediná přehledová práce (Jurčová a kol., 2014) roku 2014, opět s pojetím v mnohém jiném. Právní úprava cestovního ruchu je tedy institutem, který se v ČR spíše zatím jen dotváří.

Snad ještě zásadnějším problémem než mimořádná modernost právní úpravy cestovního ruchu je její výrazná různorodost. Jde totiž o normy spadající hlavně pod obchodní a občanské právo vycházející ale z práva evropského, také ale o dosti specifické prvky správního práva, v detailech také o instituty zejména práva mezinárodního a finančního. Právní úpravu cestovního ruchu je třeba považovat za tzv. průřezové právní odvětví, které zasahuje do řady základních právních odvětví. Právní věda je přitom tradičně velmi výrazně strukturalizovaná, kdy odborníci jednotlivých odvětví se věnují zejména svým problémům. Otázky ležící na pomezí jednotlivých odvětví, zejména pokud jsou nové a dynamicky se vyvíjející, pak mohou být v publikacích spíše přehlíženy, jako tomu bylo dlouho například u ochrany lidských práv Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Autor tohoto článku sám zažil, že začlenit takovéto neobvyklé moderní materie do základních publikací není snadné, když jako spoluautor zřejmě první vydané učebnice (Rožehnal a kol., 2014) nového českého obchodního práva – tedy po zániku obchodního zákoníku – neúspěšně nabízel také zpracování právní úpravy turismu.

Struktuře právní úpravy cestovního ruchu se již autor věnoval ve svých starších pracích (např. Petráš, 2013 nebo nejnověji Petráš, 2018b), přičemž jde o komplikovaný problém bez jednoznačného řešení, proto jen stručně. Pro pedagogické potřeby lze dělit právní úpravu turismu v zásadě na tři, či spíše čtyři části (Petráš, 2012), což je zjednodušující ale přehledné i pro osoby neorientující se v právní úpravě. Jde o systém dvou dvojic, kdy v první (a třetí) jsou normy přímo k turismu, u dalších obecné předpisy, které je ovlivňují (druhá skupina) nebo s nimi souvisí (čtvrtá skupina). První dvě skupiny jsou přitom předpisy spadající do odvětví soukromého práva, třetí a čtvrtá pak do veřejného, jenže problémem takového systematiky je, že v předpisech zařaditelných spíše do odvětví soukromého (obchodního) práva mají některé jako živnostenský zákon nebo klíčový zákon č. 159/1999 Sb. veřejnoprávní povahu.

První takto vymezená skupina jsou speciální předpisy v zásadě soukromého (obchodního a občanského) práva k cestovnímu ruchu, tedy jádro české právní

úpravy cestovního ruchu. Obsažené je v jediném speciálním zákoně č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, s čímž je propojena v novém občanském zákoníku smlouva o zájezdu (Petráš, 2014). Přiřadit lze i problém timeshare, kdy jde obvykle o jakýsi dlouhodobý časově vymezený opakovaný pronájem (zejména nemovitostí určených k rekreačnímu ubytování), který je v ČR také v občanském zákoníku. Právní úprava zájezdů i timeshare vychází z požadavků evropského práva. Jako druhou část právní úpravy lze chápat obecné předpisy obchodního práva, což je samozřejmě diskutabilní. Jde zejména o živnostenský zákon č. 455/1991 Sb., kde jsou dokonce mnohá ustanovení týkající se přímo podnikání v oboru cestovního ruchu.

K této třetí části právní úpravy cestovního ruchu lze přiřadit zejména úpravu postavení turismu ve veřejné správě a destinační management, což měl řešit dlouho připravovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Inspirací byla mj. právní úprava slovenská, kde byl v březnu 2010 přijat zákon č. 91/2010 Z.z., o podpoře cestovního ruchu, rakouská, i švýcarská (Holešinská, 2011). Roli hraje i úprava daní, kde jsou speciální normy hlavně v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, jehož novelizace se projednává. Čtvrtou poslední skupinu tvoří dosti početné a velmi rozmanité právní předpisy veřejného práva (nejčastěji správního práva) související s cestovním ruchem jako je památková péče, ochrana přírody, doprava, ale i mnohem speciálnější otázky jako je úprava vydávání cestovních dokladů nebo dílčích oborů třeba lyžařství, cyklistika, lázeňství, vinařství. Právní úprava takovýchto otázek je mimořádně různorodá, kdy k některým prvkům existuje tradiční a propracované právní řešení jako u vinařství nebo lázeňství, zatímco jiné pojmy jako je wellness právo téměř nezná a neupravuje.

DATA A METODY

Cílem příspěvku tedy bylo, jak je uvedeno výše, podat celkový přehled otázky právní úpravy cestovního ruchu, což vzhledem k častým změnám a minimu odborníků publikujících k problému je samo o sobě důležitý úkol. Na základě tohoto pak bylo možné analyzovat nejnovější změny a naznačit i jisté výhledy do budoucna. Klíčovou zkoumanou otázkou přitom bylo, zda nestabilita právní úpravy cestovního ruchu (zjevná již od účinnosti nového občanského zákoníku

od 1. ledna 2014) přetrvávala i v roce 2018, a jaké jsou naděje pro příští roky.

Metodologie využitá pro tento článek byla samozřejmě právní, která má řadu specifík ve srovnání s běžnými přístupy v cestovním ruchu - odpovídajícími hlavně ekonomické vědě. Je to zjevné již z formální struktury textu, kdy v ekonomii samozřejmě teoretické zarámování problematiky a výklad využití metodologie je v právních publikacích věcí téměř neznámou. Vzhledem k charakteru časopisu *Studia Turistica* zde bylo alespoň rámcové vymezení těchto teoretických aspektů provedeno.

Použita byla obvyklá právní metodologie opírající se o využití odborné literatury a analýzu právních pramenů a soudních rozsudků – judikatury. Zde byl ovšem přístup spíše teoreticko-právní, protože pohled takového dosti obecného textu nevyžadoval analýzu konkrétních soudních rozsudků nebo úřední praxe. Specifikem byl i důkladný pohled na často dosud jen připravovanou právní úpravu, čemuž se právní věda věnuje jen výjimečně, kdy autor využil své kontakty k opatření informací dosud veřejně přístupných jen omezeně nebo vůbec ne.

VÝSLEDKY A DISKUSE

ZMĚNY PRÁVNÍ ÚPRAVY V ROCE 2018

Právní úprava cestovního ruchu je již řadu let velmi nestabilní, což je řadou odborníků považováno za jeden z klíčových problémů oboru. Důležité je zdůraznit, že novelizace právní úpravy obvykle nevycházejí z potřeb cestovního ruchu, ale jsou následkem obecných reforem českého práva (nový občanský zákoník, připravovaný spotřebitelský kodex) nebo požadavků EU (zejména nová směrnice k zájezdům vedoucí k zásadní novelizaci účinné od 1. července 2018). Hrozivá nestabilita předpisů k turistice v ČR panuje hlavně od účinnosti nového občanského zákoníku k 1. lednu 2014 (Petráš, 2019).

Hlavní změnu v roce 2018 přinesla razantní novelizace jediného českého speciálního zákona k turistice č. 159/1999 Sb. a současně smlouvy o zájezdu v občanském zákoníku účinná od 1. července 2018. Změny vycházely obvykle z požadavků nové evropské směrnice 2302/2015 nahrazující směrnici o zájezdech z roku 1990. Nová směrnice sice má obdobnou konstrukci jako směrnice z roku 1990 ale je rozsahem mnohem obsáhlejší. Nejnapadnější novinku, kterou přinesla, znamenalo vytvoření

spojených cestovních služeb (SCS) vedle původního souboru služeb neboli zájezdu.

Nová směrnice se v Bruselu připravovala mnoho let, první úvahy se objevovaly dokonce již od přijetí původní směrnice. Nelze přitom přehlížet, že samotná koncepce, tedy ochrana zákazníků v případě souboru služeb (zájezdů), převzatá z Německa, vyvolávala dlouhodobě rozpaky právníků. Při úvahách o novém právním řešení se tedy dlouho objevovaly i myšlenky zrušit směrnici z roku 1990 a tuto ochranu spotřebitele požadovanou od EU zlikvidovat. Nová směrnice od svého přijetí dávala dost času na přizpůsobení vnitrostátních právních řádů (implementace), ale i v tomto mezíčase 2015-2018 byla kritika této právní úpravy na poměry právní vědy někdy až překvapivě ostrá. To lze vidět třeba v unikátním časopise vydávaném v Německu věnovaném právní úpravě cestovního ruchu *ReiseRecht aktuell* (Cestovní právo aktuálně, www.dgfr.de). Implementace měla být provedena do 1. ledna 2018, což nesplnila například ČR, a tato nová vnitrostátní právní úprava měla být účinná do 1. července 2018, což již ČR zvládla, zatímco řada členských zemí své povinnosti ze směrnice nesplnila a riskují sankce.

Naštěstí zřejmě další takovéto radikální zásahy EU do právní úpravy turismu v dohledné době nehrozí, protože směrnice k zájezdům z roku 1990 90/314/EHS byla nyní nahrazena novou 2302/2015 a již dříve v lednu 2009 byla přijata nová směrnice k timeshare 2008/122/ES nahrazující původní 94/47/ES z roku 1994. Tato směrnice k timeshare 2008/122/ES ostatně vyvolala zajímavé komplikace při přípravě nového občanského zákoníku, když nabyla účinnost v únoru 2011, což si vyžádalo novelizaci ještě starého občanského zákoníku, zatímco byl již dokončován nový občanský zákoník schválený nakonec na jaře 2012. Česká právní úprava timeshare zavedená až v roce 2002 na základě požadavků EU – dle nového občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. „Dočasné užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby“ (§ 1852-1867) – se tedy během několika let hned dvakrát změnila, což v praxi vedlo až k přehlížení právní úpravy (Petráš, 2013, s. 141-149). Podobně jako u zájezdů byla i u timeshare obdobná koncepce, kdy evropské právo u takového nového a v mnohém nejasného institutu nejdříve vytvořilo základní úpravu a tolerovalo nemalé rozdíly ve vnitrostátní právní úpravě (tzv. částečná harmonizace), zatímco nová směrnice již vyžaduje jedině přesné převzetí

norem z evropské směrnice do vnitrostátního práva (tzv. úplná harmonizace).

Schválení novelizace zákona č. 159/1999 Sb. a smlouvy o zájezdu, která nabyla účinnosti od 1. července 2018, však není jedinou změnou týkající se cestovního ruchu. Dalším zásadním prvkem jsou nové požadavky na destinační management, který od jara 2018 musí v případě dalšího zájmu o veřejné prostředky zvažovat náročnou certifikaci. Zde nešlo o změnu právní úpravy, protože otázku neřeší právní předpisy, jenže fakticky to je následek neúspěchu mnohaletých snah (viz např. Palatková, 2010) o nový zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu, jaký byl přijat například na Slovensku. Stát (přes organizaci Czechtourism) se tedy snaží alespoň takto vnést do turismu nějaký řád, tedy prosadit organizaci a zefektivnit tak využívání finančních prostředků (Tittelbachová, 2016).

VYHLÍDKY BUDOUCÍCH ZMĚN

Přibližně dva roky se zdálo, že vedle dvou razantních novelizací zákona č. 159/1999 Sb., tedy koncem roku 2015 a (také s novelizací smlouvy o zájezdu) dle požadavků nové směrnice do 1. července 2018, přijde ještě další zásadní změna, která stvoří novou koncepci právní úpravy cestovního ruchu v rámci naprosté restrukturalizace spotřebitelského práva v ČR. Přípravoval se totiž tzv. spotřebitelský kodex, tedy velmi rozsáhlý zákon soustřeďující normy týkající se ochrany spotřebitele. Ten by přinesl naprosto odlišnou systematizaci právní úpravy cestovního ruchu, i když konkrétní ustanovení by se obvykle neměnila, protože jsou převážně začleněním požadavků (implementací) směrnic EU do českého práva. Dne 19. prosince 2016 bylo přijato usnesení vlády č. 1163, o revizi spotřebitelského práva, jehož cílem je „vypracovat věcný záměr nového zákona o ochraně spotřebitele, s ohledem na zajištění nejvyšší možné míry ochrany práv spotřebitelů“. Má prý zlepšit a zsystematizovat ochranu spotřebitele v českém právu dosud roztržštěnou, obsaženou v novém občanském zákoníku č. 89/2012 Sb., zákoně na ochranu spotřebitele č. 634/1992 Sb. i mnoha dalších předpisech (podrobně viz Petráš, 2018b).

Některé západoevropské země spotřebitelský kodex v posledních letech přijaly, jenže ty neměly naprosto nový občanský zákoník jako ČR, ale obvykle spíše z 19. století. Nová právní úprava by přitom mimořádně narušila koncepci teprve nedávno přijatého občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., účinného od 1. ledna 2014. Koncepčně zcela nový

a velmi rozsáhlý zákon připravuje hlavně Ministerstvo průmyslu a obchodu. Značnou část právní úpravy turismu lze přiřadit k spotřebitelskému právu, takže spotřebitelský kodex by mohl přinést i zánik jediného speciálního zákona k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb. Dva roky probíhaly obvykle utajené diskuse, co všechno z cestovního ruchu se do nového zákona zařadí, což prohlubovalo nejistotu o vývoji právní úpravy turismu. Původně se předpokládalo projednávání nového zákona vládou před létem 2019, ale dle posledních zpráv se přípravné práce zastavily a osud těchto radikálních plánů je nejistý (podrobně viz Petráš, 2017b).

Takovýchto nejasností bývá v bohužel velmi nestabilním českém právním řádu nespočet, jenže u cestovního ruchu jde i o zásadní koncepční otázky a to již tak běžné není. Problémem je i skutečnost, že cestovní ruch zasahuje do kompetencí řady ministerstev, což mnohé otázky zásadně komplikuje. Několik let se například připravuje novelizace zákona o místních poplatcích, kdy ovšem představy odborníků cestovního ruchu narážely na odlišné plány příslušného resortu, tedy Ministerstva financí. Ministerstvo pro místní rozvoj má v řadě i klíčových otázek svázány ruce požadavky a představami příslušného resortu (Petráš, 2019). Zmínit lze také třeba opakované úvahy přesunout cestovní ruch pod Ministerstvo kultury, což se v posledních letech občas označovalo za téměř hotovou a aktuální věc, ale nyní k tomu alespoň v roce 2019 zřejmě nedojde. Odborníci na legislativu, kterých je jen hrstka, ale i další pracovníci Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj mají tedy velmi náročnou situaci.

Razantní novelizace dle požadavků EU k 1. červenci 2018, zahájení certifikace destinačního managementu nebo odsunutí spotřebitelského kodexu ale neznamena, že by právní úprava turismu v roce 2019 byla již stabilní a beze změn. Na konci roku 2018 jsou projednávány v parlamentu hned dvě významné novelizace a to změna místních poplatků a úprava průvodců v cestovním ruchu. Snahy sloučit a upravit poplatky v cestovním ruchu obsažené v zákoně o místních poplatcích roky narážely na tradiční problém širokého fenoménu turismu, který zasahuje do kompetencí různých ministerstev, v tomto případě Ministerstva financí.

Komplikované spory stran v parlamentu vyvolává návrh na obnovení speciálních podmínek pro podnikání průvodců v cestovním ruchu, což upravuje

živnostenský zákon. Již od samotného počátku před deseti lety vyvolává převedení průvodců ze živnosti vázané na volnou velké spory, protože právě země s takto bohatými kulturními předpoklady potřebuje kvalifikované průvodce, což v praxi nefunguje. Na druhou stranu nelze přehlížet obecný tlak EU na snižování požadavků na podnikání, což je dle směrnice o službách na vnitřním trhu možné jen v případě veřejného zájmu. Uvažuje se například o rozdělení této živnosti na kvalifikovaného a nekvalifikovaného průvodce. Nelze přehlížet ani skutečnost, že takovéto veřejnoprávní řešení otázky není jediné možné a v některých státech například fungují tradiční organizace průvodců, takže návštěvník se zájmem o kvalitní výklad ví, na koho se má obrátit (Petráš, 2019).

Fenomén cestovního ruchu je ovšem mimořádně rozsáhlý, takže i odborník věnující se léta problematice je nejednou zaskočen něčím pro něj zcela novým. Zmínit lze například zvažovanou právní úpravu lyžování, která dosud chybí. Na počátku roku 2020 by měl návrh nové právní úpravy být předložen vládě. Nový právní předpis by stanovil povinnosti pro provozovatele areálů i samotné lyžaře, uvažuje se přitom i o povinném pojištění a řešení právních problémů při zásahu horské služby. V praxi používaná pravidla FIS (Mezinárodní lyžařská federace) totiž neznamenají dostatečnou právní jistotu. Hovoří se přitom o tzv. sněžném právu, což je obvykle i pro odborníky na právo (a dokonce i právní úpravu turismu) novinka.

Zcela jiným prvkem právní úpravy, i odborníky cestovního ruchu jen minimálně známým, je příprava mezinárodní smlouvy obsahující mnohé prvky v EU zakotvené ve směrnici o zájezdech. Jde o připravovanou konvenci Světové organizace cestovního ruchu OSN (UNWTO Convention on the Protection of Tourists and the Rights and Obligations of Tourism Service Providers). I v případě schválení a ratifikace smlouvy by sice pro státy EU neměla mnoho přinést, protože jde o instituty již obsažené v evropském právu, ale z hlediska světa by šlo o zásadní krok.

Dochází tedy k řadě novelizací a mnohé je připravováno, jenže nelze přehlížet ani reálnou praxi, na kterou právní úprava leckdy reaguje se zpožděním, a to nejen v ČR. Jde zejména o projevy tzv. sdílené ekonomiky, která se pozoruhodně rozvíjí např. u ubytování a analogií taxislužby, což vyvolává

konflikty u podmínek podnikání či zdanění. Na to ostatně reaguje projednávaná novelizace zákona o místních poplatcích. Nepočtení odborníci práva cestovního ruchu jsou tedy nadále doslova přetížení rychlým vývojem právní úpravy.

DLOUHOLETÉ SPORY O NOVÝ PAMÁTKOVÝ ZÁKON

Jedním z mnoha problémů právní úpravy cestovního ruchu je, že zasahuje do řady různorodých oblastí. Některé přitom stojí v zásadě zcela odděleně od legislativních aktivit Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj, jako je zejména právní úprava památkové péče, přitom význam památek pro cestovní ruch je v zemích jako je ČR zásadní. Ta nemá hlavní lákadla pro turisty, jako jsou moře a velehory, naopak koncentrace kulturních památek na relativně malém území je mimořádná. Proto nahlédneme na dlouholeté spory o nový památkový zákon poněkud důkladněji.

Odborníci českého cestovního ruchu, mezi kterými je ostatně znalců práva jen hrstka, jsou bohužel již nejméně pět let doslova přetížení neustálými legislativními změnami, takže je důležitý problém nové právní úpravy památkové péče spíše přehlížen. Autor tohoto článku se tedy snažil v krátkých příspěvcích v časopise COT (duben 2015, červenec/srpen 2017, červenec/srpen 2018) upozornit odbornou veřejnost na tento přehlížený problém. Jak totiž nebývá neobvyklé právě u takovéto poměrně speciální legislativy, tak příprava nového zákona je zčásti i bojem zájmových skupin: na jedné straně stavaři a investoři, na druhé nadšení ochránci a památkáři. To se projevuje i přímo v návrzích zákona například možnostmi zájmových a profesních organizací se vyjadřovat k řadě otázek. Potřeby cestovního ruchu jsou přitom přehlíženy, přestože reálně odpovídají zájmům většiny obyvatel a nejde jen o nějaké snahy o zvýšení výnosů cestovních kanceláří. Na jedné straně tedy představy radikálních památkářů a nadšených ochránců o mimořádně nákladném udržování památek bez ohledu na jejich využitelnost, leckdy i se snahou omezit nebo dokonce vyloučit přístup veřejnosti. Na druhé straně pak bezohledný postup investorů a někdy až herostratické úsilí architektů proslavit se – nejlépe nápadnou ultramoderní stavbou v dosud dochovaném historickém centru a to bez ohledu na návštěvníky i místní obyvatele. Jediná taková stavba přitom může místní potenciál cestovního ruchu zásadně snížit, jak hezky ukazuje

třeba náměstí v Jihlavě, což odradí turisty a zhorší tak ekonomické možnosti pro místní obyvatele (Petráš, 2013, s. 172-179).

Současná právní úprava (zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči) je značně zastaralá i přes řadu novel. Zákon vznikl v době, kdy většina památek byla pod veřejnou kontrolou a se soukromým vlastnictvím alespoň u těch nejvýznamnějších se nepočítalo, přitom právě vyrovnaní se s otázkou práv vlastníků je v tržních ekonomikách klíčové. Praktické fungování právní úpravy také zásadně zkomplikovaly časté změny veřejné správy, kdy k nejhorším experimentům docházelo okolo roku 2000. Nejsvráznější vývoj se týkal likvidace okresních úřadů, která zaskočila i odborníky. Právě na této nižší střední úrovni správy přitom leží jádro činnosti památkové péče. Dlouhodobé diskuse vyvolává základní koncepce dvojí koleje, kdy odbornou složku památkové péče představuje Památkový ústav, ale rozhodují hlavně orgány obcí s rozšířenou působností (Petráš, 2015).

Příprava zcela nového zákona o památkové péči probíhá mnoho let a dokonce již byly připraveny nové zákony v roce 2008 a 2017, ale schváleny nebyly. Zvláště ostudná situace nastala 12. července 2017, kdy poslanecká sněmovna zamítla připravený vládní návrh zákona, proti kterému se postavila i nemalá část koaličních poslanců. Od února 2018 se v přípravě nového zákona (probíhající soustavně již od roku 2011) pokračuje. Zájemce se může o přípravě zákona informovat z veřejných zdrojů, kdy mj. Ministerstvo kultury má k tomu speciální stránku obsahující i předběžné verze zákona nebo záznamy z diskusí odborných orgánů. Takováto otevřenost je v české legislativě spíše výjimečná. Památková péče je tedy dlouhodobě v nepříjemném stavu stálého vyčkávání na nové právní řešení, což přináší mnoho problémů a přitom nikdo neví, kdy se můžeme nového pojetí reálně dočkat (podrobně viz Petráš, 2017a).

Z právního hlediska je úprava památkové péče náročnou otázkou. I přes snahy o kontinuitu s dosavadním řešením a inspirace ze zahraničí (hlavně Rakousko, Slovensko, Francie) jsou i mnohé zásadní otázky otevřené. Jde hlavně o dvojí kolej odborné a praktické památkové péče, tradiční spory o ochranu uceleného charakteru historických měst, kde nelze chránit jen některé stavby ale zejména celek, nebo také tzv. fasádismus, kdy někteří stavají sice zachovávají průčelí staveb, ale ničí originální vnitřní

struktury. K nejnápadnějším aktuálním prvkům patří diskuse o rozsahu připravovaného zákona, který je opravdu značný (předpokládá se 150 paragrafů a orientačně přes 80 stran textu). Zákon je také dosti složitý, ale Ministerstvo kultury upozorňuje, že v dnešní době nelze i kvůli mezinárodním závazkům vytvořit stručnou právní úpravu. V současnosti je plánovaná účinnost nového zákona od 1. ledna 2021, ale zda bude nový zákon schválen, je nejisté (podrobně viz Petráš, 2018a).

ZÁVĚR

Systematika právní úpravy turismu je dosti komplikovaný problém, který navíc případné změny (jako by bylo přijetí tzv. spotřebitelského kodexu) mohou výrazně transformovat. Další vývoj je nejasný, což se týká i dosud neexistující právní úpravy destinačního managementu. V roce 2018 se rozběhl systém certifikace, který může přinést stabilizaci dosud zcela sporné otázky, a tak být i předpokladem pro právní řešení.

Nestabilita právní úpravy cestovního ruchu vcelku pokračovala (zejména od roku 2014) také v roce 2018 a mnohé změny jsou připravované či plánované i pro rok 2019 a další. Potřebná stabilita právní úpravy cestovního ruchu je tedy stále v nedohlednu a praxe se s tím bude muset nadále vyrovnávat. Odborníci cestovního ruchu proto nebudou moci spoléhat na starší rychle zastarávající poznatky a zkušenosti a musí věnovat právní úpravě soustavnou zvýšenou pozornost.

LITERATURA

- Bruna, Z. (2007) Právo v cestovním ruchu. Praha, Česko: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Čech, J. a kol. (1985) Právo v cestovním ruchu. Praha, Československo: Merkur.
- Führich, E. (2015) Reiserecht. 7. vyd. München, Německo: C. H. Beck.
- Havlíčková, K. & Králová, R. (2015) Cestovní právo. Praha, Česko: C. H. Beck.
- Holešinská, A. (2011). Legislativní úprava cestovního ruchu ve vybraných zemích Evropy. In A. Holešinská (Ed.), 2. Mezinárodní kolokvium o cestovním ruchu: Sborník příspěvků, (pp. 19-30). Brno: Masarykova univerzita.
- Jurčová, M., Dobrovodský, R., Nevolná, Z., & Olšovská, A. (2014) Právo cestovního ruchu. Bratislava, Slovensko: C. H. Beck.
- Linderová, I. (2015) Cestovní ruch. Teoretická a právní východiska. Praha, Česko: Idea Servis.
- Palatková, M. (2010) Zákon o podpoře turismu jako předpoklad úspěšného systému marketingového řízení destinace. Journal of Tourism and Services, 1, 82-109.
- Petráš, R. (2012). Problémy právní úpravy cestovního ruchu. Studia Turistica, 3(1), 54-61.
- Petráš, R. (2013) Právo a cestovní ruch. Praha, Česko: UJAK.
- Petráš, R. (2014) Nový občanský zákoník a jeho dopady na společnost a cestovní ruch. In S. Pachrová, M. Doležalová, & J. Šíp (Eds.), 9. mezinárodní konference: Aktuální problémy cestovního ruchu/Cestovní ruch a jeho dopady na společnost (pp. 204-211). Jihlava, Česko: Vysoká škola polytechnická.
- Petráš, R. (2015). Nová právní úprava památkové péče? Communication On-line Travel Business (COT business), duben, 50.
- Petráš, R. (2016). Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 3, 11-27.
- Petráš, R. (2017a). Projednávání nového památkového zákona jde do finále. COT celý o turismu, červenec/srpen, 24.
- Petráš, R. (2017b). Spotřebitelský kodex a právní úprava cestovního ruchu. COT celý o turismu, březen, 59.
- Petráš, R. (2018a). Dlouholeté spory o nový památkový zákon, COT Celý o turismu, červenec/srpen, 24.
- Petráš, R. (2018b). Současné právní problémy cestovního ruchu v České republice. Studia Turistica, 9(1), 12-23.
- Petráš, R. (2019). Výhledy právní úpravy cestovního ruchu v roce 2019, COT Celý o turismu, leden, 59.
- Rozehnal, A. a kol. (2014). Obchodní právo. Praha, Česko: Aleš Čeněk.
- Tittelbachová, Š. (2016). Řízení turismu bez speciálního zákona na jeho podporu. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 3, 135-146.

K PROBLEMATICE ZAMĚSTNANOSTI V ODVĚTVÍ CZ NACE I – UBYTOVÁNÍ, STRAVOVÁNÍ A POHOSTINSTVÍ

SELECTED PROBLEMS OF EMPLOYMENT IN THE SECTOR CZ NACE I - ACCOMMODATION, CATERING AND HOSPITALITY

Jan Žufan

Received: December 13, 2018 Accepted: January 27, 2019

Vysoká škola ekonomická v Praze, Katedra cestovního ruchu, nám. W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 – Žižkov,
e-mail: jan.zufan@vse.cz

ABSTRAKT

Příspěvek je reakcí na zjištění Českého statistického úřadu, podle kterého je průměrný přepočtený počet zaměstnanců v podnicích ubytovacích a stravovacích služeb trvale nižší než dva. Na základě šetření provedeného mezi 136 zaměstnavateli v Praze a Středočeském kraji ukazujeme, že skutečnost je jiná, než vyplývá ze statistických dat. Problémem je zřejmě nejednoznačná definice pojmu zaměstnanec v zákoníku práce. Šetření dále potvrdilo skutečnost, že většina zaměstnavatelů využívá všechny legální formy zaměstnávání. Preferovaným způsobem jsou pracovní poměry na dobu určitou a dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce. Typická doba trvání pracovního poměru je jeden rok.

Klíčová slova: Formy zaměstnávání. Pracovní poměr. Ubytovací a stravovací služby. Zaměstnanost.

ABSTRACT

The contribution is a response to the findings of the Czech Statistical Office, according to which the average recalculated number of employees in accommodation and catering services is consistently lower than two. Based on the survey carried out among 136 employers in Prague and the Central Bohemian region, we show that the fact is different from the statistical data. The problem is probably the ambiguous definition of employee in the Labor Code. The investigation further confirmed the fact that most employers use all legal forms of employment. The preferred way of employment is fixed-term employment relationships and work or employment agreements. Typical duration of employment is one year.

Keywords: Accommodation and catering services. Employment. Employment contract. Forms of employment.

V rámci speciálního čísla časopisu *Studia Turistica* věnovaného právním problémům cestovního ruchu předkládáme článek, který se věnuje poněkud jiné oblasti spojení práva a cestovního ruchu, než je obvyklé. Hlavním směrem zkoumání právního rámce cestovního ruchu jsou typicky regulatorní požadavky vyplývající z právních předpisů jako je ochrana spotřebitele, regulace cestovních kanceláří a agentur a další záležitosti týkající se vztahu poskytovatel služeb – klient, případně problematika destinačního managementu. S ohledem na skutečnost, že vlastní existence a také kvalita služeb cestovního ruchu je závislá na lidech, kteří je poskytují, zaměřuje se tento článek na některé specifické problémy, související s pracovním právem.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) realizuje v současnosti v rámci Operačního programu Zaměstnanost projekt Predikce trhu práce – KOMPAS (Reg. č.: CZ.03.1.54/0.0/0.0/15_122/000 6097, jehož realizací „dojde k vytvoření udržitelného systému spolehlivých predikcí a monitoringu trhu práce, který bude propojovat národní a regionální úroveň.“ (MPSV, Projekty EU; 2018a,b). Autor tohoto článku byl přizván do expertní skupiny, která posuzovala navržené výstupy pro odvětví CZ NACE I – Ubytování, stravování a pohostinství. Vzhledem k dlouhodobému zájmu o danou problematiku a určitým neshodám mezi výstupy uvedené studie, oficiálními statistickými údaji a vlastními zjištěními (viz například Zpěvák, Žufan, 2017) se v tomto článku zaměřuje na problematiku forem zaměstnávání v uvedeném odvětví. Cílem tohoto článku je upozornit na přetrvávající diskrepance mezi oficiálně uváděnými a skutečně zjištěnými údaji o počtech zaměstnanců v podnicích poskytujících ubytovací a stravovací služby a navrhnout hypotézu vedoucí k vysvětlení těchto rozporů. Praktickým výstupem je pak dovození důsledků, které by odstranění současného stavu, který je na hraně legality, mělo pro podnikatele v odvětví, ale i pro zákazníky jejich podniků.

Otázka zaměstnanosti a zaměstnávání v odvětví CZ NACE I – Ubytování, stravování a pohostinství (dále jen odvětví NACE I) je více než v jiných odvětvích otázkou osobních nákladů spojených se zaměstnáváním pracovníků. Podle různých zdrojů dosahují mzdy, odvody a ostatní osobní náklady v odvětví NACE I až 60 % z celkových nákladů. Ve srovnání s jinými odvětvími jde o enormně velký podíl. Zároveň je odvětví NACE I specifické tím, že téměř 100 % podniků v něm zařazených je velikostně zařazeno mezi mikropodniky či malé podniky. Z hlediska vlastnické struktury jde typicky o podniky vlastněné „osobou samostatně výdělečně činnou“ (dále jen OSVČ), tedy živnostníkem, případně o obchodní společnost, zpravidla společnost s ručením omezeným, vlastněné opět jedním společníkem. Odvětví je zároveň vystaveno silné konkurenci. Jak je patrné z údajů ve Veřejné databázi ČSÚ, připadalo v roce 2016 na 10 579 tisíc obyvatel 60 120 aktivně provozovaných podniků v odvětví NACE I, tzn. 1 podnik (hotel, restaurace, penzion atd.) na 175 obyvatel a 9,6 podniku na jednu obec (ČSÚ, 2018). Ze stejných zdrojů vyplývá další důležitý údaj – průměrný počet zaměstnanců na jeden podnik v odvětví jsou, jak je patrné z tabulky 1, dva zaměstnanci na plný úvazek.

Tabulka 1: Vývoj počtu aktivních podniků v odvětví a zaměstnanosti v nich v letech 2005-2016

Rok	Počet aktivních podniků	Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	Průměrný přepočtený počet zaměstnanců na 1 podnik
2005	59 085	116 558	2,0
2006	58 491	113 006	1,9
2007	57 050	112 923	2,0
2008	57 561	116 771	2,0
2009	60 349	121 217	2,0
2010	60 904	114 060	1,9
2011	60 547	111 102	1,8
2012	60 501	111 769	1,8
2013	58 866	105 625	1,8
2014	59 008	105 845	1,8
2015	58 612	108 014	1,8
2016	60 120	111 327	1,9

Zdroj: ČSÚ 2018, zpracování vlastní.

Z uvedených dat je patrné, že problém osobních nákladů v odvětví je řešen na úkor klasické zaměstnanosti, tzn. uzavírání pracovních poměrů. Odvětví NACE I je prototypem z hlediska uplatňování tzv. švarc systému (viz dále), případně „vynalézání“ dalších způsobů, jak obejít ustanovení zákoníku práce (zejména v souvislosti s tzv. nízkou flexibilitou při ukončování pracovních poměrů) či zákonů o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o důchodovém pojištění a o nemocenském pojištění (v souvislosti s cenou práce, resp. snahou o její snížení).

Problematice je v odborné literatuře i publicistice, s ohledem na její široký rozsah a dopady na velké skupiny pracujících věnována značná pozornost již od počátku devadesátých let minulého století, a to především ve dvou rovinách – ekonomicko-sociální, která se věnuje důsledkům na ekonomiku odvětví NACE I jako celku, na konkurenceschopnost jednotlivých aktérů v něm a také otázkám spravedlivého rozdělení daňové a obdobné zátěže mezi zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné, a právní, která se věnuje jednak teoretickým otázkám závislé práce, její definice, regulace a státní kontroly zaměstnavatelů, a jednak výkladu právní úpravy, která v průběhu uplynulého čtvrtstoletí prošla několika vlnami změn, přičemž zákonodárce volil různé přístupy i nástroje sloužící střídavě k zpřísnění nebo naopak liberalizaci toho, co je považováno za závislou práci. Komplexně se problematikou z tohoto pohledu

zabývá například M. Štefko v práci Vymezení závislé a nelegální práce (2013) nebo z praktického hlediska R. Kapoun v knize Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele (2012). K problematice se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud například v judikátu 1 Afs 53/2011 z 8. 9. 2011, který se sice týká problematiky závislé práce ve strojírenství, ale fakticky může posloužit jako ilustrativní popis obdobné situace v hotelovém nebo restauračním provozu: „V průběhu daňové kontroly bylo zjištěno, že ve skutečnosti byly kooperujícími osobami fakturovány pouze práce (např. jeřábnické, svářečské, montážní či zámečnické práce), nikoliv služby. Dodavatelé těchto prací měli stanovenou pevnou pracovní dobu ve směnném provozu, s určenými přestávkami na oddech a s možností využití závodního stravování. Ke své práci využívali bezplatně pracovní stroje, nářadí a materiál, dodané žalobkyní. Nehradili ani samotný pronájem prostor žalobkyně. Činnost kooperujících osob byla kontrolována zaměstnancem žalobkyně na pozici mistra, který jim denně přiděloval práci a uděloval pokyny.

Z těchto důkazů a rovněž z obsahu dotazníků vyplňovaných kooperujícími osobami pro žalobkyni bylo zjištěno, že kooperující osoby prováděly pro žalobkyni práce na základě jejích pokynů a požadavků; nejednalo se o ucelená díla, za něž by fyzické osoby nesly vlastní odpovědnost. Rovněž zajištění materiálu bylo na žalobkyni. Správce daně tak učinil ucelený

logický závěr, že činnost kooperujících osob měla povahu závislé činnosti ve smyslu § 6 zákona o daních z příjmů.“ (Nejvyšší soud, 2011).

DATA A METODY

Jak vyplývá z tabulky 1, existuje v odvětví NACE I zjevný nepoměr mezi počty zaměstnanců a skutečnými počty osob, které v odvětví pracují. A to v situaci, kdy naprostá většina profesí v tomto odvětví naplňuje znaky závislé práce tak, jak je definována v § 2 zákoníku práce, tedy „...práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji vykonává osobně.“ (zákoník práce, 2018). Jestliže akceptujeme znaky závislé práce tak, jak je uvádí například Jouza (2017), tzn. negativně proti znakům podnikání (tj. samostatnost, soustavnost, vlastním jménem, vlastní odpovědnost, dosažení zisku), pak náplň práce kuchařů, číšníků, recepčních, ale i provozních manažerů a většiny dalších profesí provozních i administrativních je jednoznačně prací závislou.

Cílem tohoto příspěvku je pokusit se vysvětlit disproporci mezi statistickými údaji a skutečnou zaměstnaností v odvětví NACE I a ukázat jednotlivé formy zaměstnávání v odvětví s přihlédnutím k výhodám a nevýhodám těchto forem pro zaměstnavatele, zaměstnance a stát. Na příkladu vzorku zaměstnavatelů z Prahy a Středočeského kraje ukážeme většinový přístup zaměstnavatelů k této problematice a v závěru nastíníme možnosti dalšího vývoje.

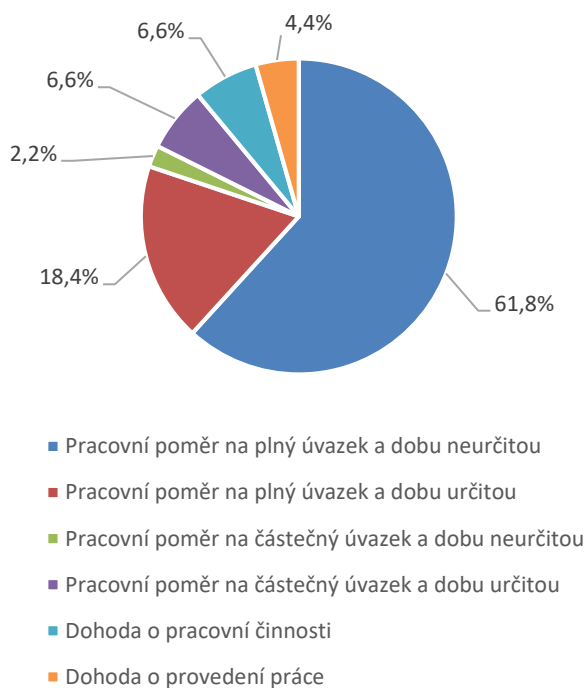
K závěrům dále uvedeným jsme dospěli na základě analýzy právních předpisů, týkajících se zaměstnanosti a zaměstnávání osob, tzn. zejména zákona o zaměstnanosti a zákoníku práce a prováděcích předpisů k nim, a judikatury Nejvyššího správního soudu, případně dalších soudů. Data o formách zaměstnávání v odvětví byla získána v prvním čtvrtletí roku 2017 prostřednictvím dotazování, které mělo za cíl zjištění stavu zaměstnanosti a očekávání zaměstnavatelů o dalším vývoji zaměstnanosti a odměňování v jejich podnicích vlivem probíhající konjunktury. Vedlejší otázkou byla preference forem zaměstnávání a využívání externích služeb, jako je využívání agenturních zaměstnanců a outsourcingu, tedy zajišťování některých služeb dodavatelským způsobem prostřednictvím právnických osob nebo OSVČ.

Sběr dat probíhal prostřednictvím dotazníkového šetření, přičemž dotazníky byly distribuovány poučenými tazateli (studenty), kteří měli být schopni respondencím – majitelům nebo provozním manažerům – schopni vysvětlit podstatu jednotlivých otázek. Takto bylo osloveno cca 200 podniků, přičemž v některých případech tazatelé nedodrželi zadání a oslovili respondenty z jiných krajů nebo jiného typu podnikání (kavárny, závodní jídelny apod.). Po eliminaci nejednoznačných odpovědí a vyčlenění respondentů mimo Prahu a Středočeský kraj jsme získali soubor 136 zaměstnavatelů (podrobněji viz Hesková, 2018). Pro potřeby tohoto textu jsou ze získaných výsledků extrahována, pracována a interpretována data, týkající se využívaných forem zaměstnávání, preferencí forem zaměstnávání zaměstnavateli a v případě tzv. dočasného zaměstnání (pracovní poměry na dobu určitou, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavřené na určitou dobu) i preferovaná délka trvání tohoto zaměstnání.

Na základě statistických údajů uvedených v tabulce 1 bychom předpokládali, že pracovní poměr, tedy základní pracovně právní vztah, na jehož základě je obvykle definován „zaměstnanec“ bude spíše výjimečnou záležitostí. Jak však vyplývá z údajů v grafu 1, zaměstnávání formou pracovního poměru na dobu určitou a neurčitou preferuje téměř 90 % zaměstnavatelů, přičemž významná část z nich (61, 8 % z celkového počtu respondentů) uvádí jako preferovanou variantu „pracovní poměr na dobu neurčitou“. Je samozřejmě otázkou, do jaké míry jsou uvedené preference akceptovány v běžné personální práci. Důvody pro mnohem vyšší využívání pracovních poměrů na dobu určitou, případně dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, mohou být jak na straně zaměstnavatelů (pocit větší flexibility v případě poklesu poptávky), tak i na straně zaměstnanců (neochota se dlouhodobě vázat u jednoho zaměstnavatele, snaha vyhnout se nepříjemnému jednání při dávání výpovědi atd.).

Uvedené údaje se zdají být v zásadním rozporu s daty ČSÚ, protože při uváděných preferencích pracovního poměru je údaj o průměrném přepočteném počtu zaměstnanců na podnik nesmyslný.

Graf 1: Nejčastější využívané formy zaměstnávání

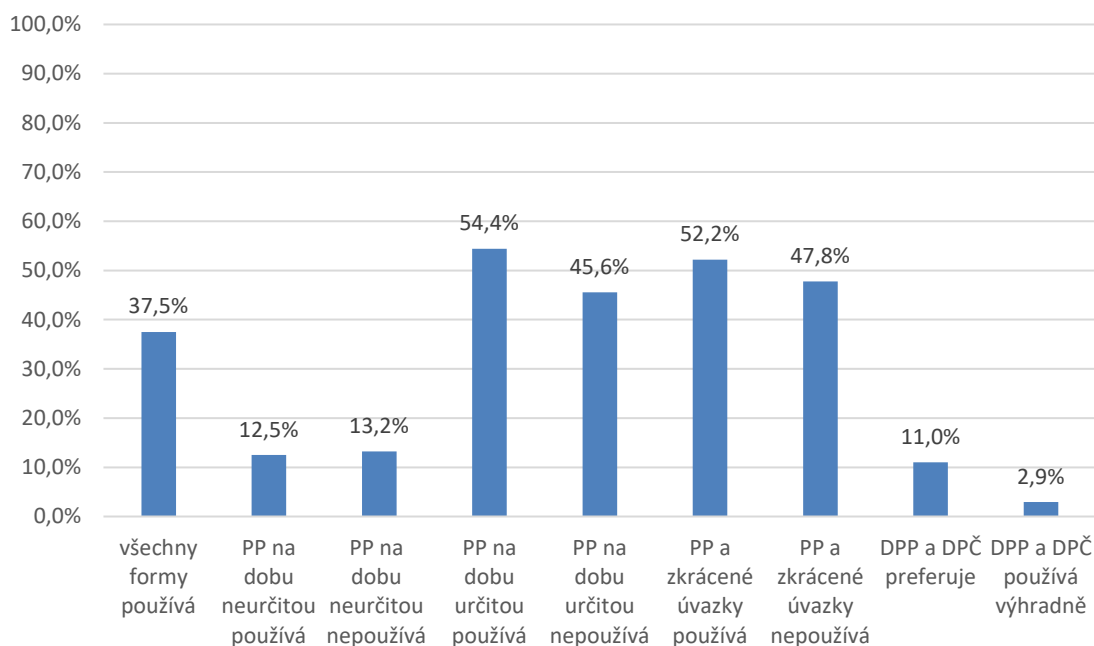


Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

Mnohem důležitější než preference (tedy přání se nějak chovat v ideálním případě) je tedy podívat se na to, jaké formy zaměstnávání zaměstnavatelé

zastoupení ve výzkumném souboru používají doopravdy. Jak je patrné z grafu 2, v některých případech jde o rozdíl velmi významný.

Graf 2: Vybrané preference v zaměstnávání



Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

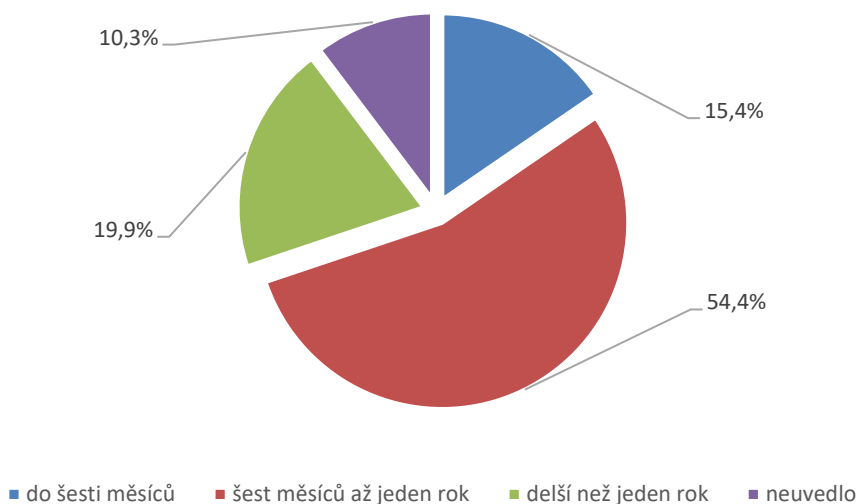
Pouze 12,5 % (tedy každý osmý) zaměstnavatelů využívá pracovní poměr (PP) na dobu neurčitou u všech zaměstnanců. Více méně stejný počet zaměstnavatelů (13,5 %) tuto formu zaměstnávání nepoužívá nikdy. Více než polovina zaměstnavatelů (54, 4 %) v případě aplikace pracovního poměru využívá možnost jeho uzavření na dobu určitou. Taktéž cca každý osmý zaměstnavatel tvrdí, že preferuje, případně rovnou přiznává, že využívá výhradně zaměstnávání formou dohod o pracovní činnosti (DPČ) a o provedení práce (DPP). Tedy de facto svoje podnikání staví jen na tzv. brigádnících.

Použijeme-li informace uvedené v grafu 2 k posouzení statistického údaje o průměrném přepočteném počtu zaměstnanců, a budeme-li uvažovat variantu, že statistici (v rozporu se zákoníkem práce) považují za

zaměstnance pouze osoby v pracovním poměru, stále není věrohodně vysvětlen rozpor údaje vyplývajícího z tabulky 1 s tím, že většina zaměstnavatelů v nějaké míře pracovní poměry využívá. Ve výzkumném souboru jsme měli tři hotely s počtem zaměstnanců nad 250 (velcí zaměstnavatelé), přičemž i malí zaměstnavatelé (99 organizací) uváděli průměrný počet zaměstnanců 9,8. Pokud bychom tedy měli považovat údaj ČSÚ za věrohodný, pak by naprostá většina zaměstnaných osob musela být zaměstnávána formou DPČ či DPP, což je v rozporu s tvrzením zaměstnavatelů zpracovaným v grafu 2.

Poněkud nad rámec diskuse s tvrzeními ČSÚ v předchozím textu přidáváme ještě vyhodnocení doby trvání dočasných pracovních poměrů.

Graf 3: Obvyklá doba dočasného zaměstnávání



Zdroj: Vlastní zpracování, 2018.

Zde jsme, na základě praktických zkušeností, předpokládali, že typická doba trvání pracovního poměru na dobu určitou či DPČ nebo DPP bude jeden rok, případně méně. Zákoník práce ve svém § 39, odst. 2 omezuje dobu pracovního poměru na dobu maximálně tří let, tato možnost však zaměstnavateli není příliš využívána. To potvrdilo i naše šetření. Nabídku „šest měsíců až jeden rok“ označila více než polovina zaměstnavatelů jako

obvyklou dobu zaměstnávání. Za překvapivé však považujeme to, že téměř 20 % zaměstnavatelů uzavírá pracovní poměry na dobu určitou i na dobu delší. Doplňujícími otázkami bylo zjištěno, že je to typická situace v případě pracovních mluv, u dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se téměř výhradně využívá jejich uzavírání na kalendářní roky (bez ohledu na to, kdy pracovní poměr v průběhu roku vzniká).

VÝSLEDKY A DISKUSE

Jak je patrné z předchozího textu, existuje zjevně významný rozdíl v údajích o zaměstnanosti v odvětví CZ NACE I a skutečností. Jedním z důvodů, proč statistická data nejsou na první pohled věrohodná, může být skutečnost, že zákoník práce nejednoznačně vymezuje pojem „zaměstnanec“. Zatímco § 3 definuje jako odlišné formy základního pracovněprávního vztahu „pracovní poměr“ a „právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr“, § 33 pak dále stanoví, že „pracovní poměr se zakládá pracovní smlouvou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem“ (z tohoto ustanovení zřejmě vychází metodika ČSÚ). § 74, odst. 2 však hovoří o tom, že „v dohodách o pracích konaných mimo pracovní poměr není zaměstnavatele povinen zaměstnanci rozvrhnout pracovní dobu.“, čímž klade rovnítko mezi osobami zaměstnané v pracovním poměru a osobami konající práce na základě uvedených dohod.

Nicméně, pomineme-li tuto termínovou nejednoznačnost, je z výsledků našeho šetření patrné, že mezi osobami pracujícími v odvětví, existuje významné množství zaměstnavatelů, kteří využívají zaměstnávání formou pracovního poměru, přičemž průměrný počet všech zaměstnanců (i podle extenzivní definice zahrnující pracovníky zaměstnané formou dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) umožňuje kvalifikovaným odhadem statistická data zpochybnit.

ZÁVĚR

Relativně marginální záležitost, jakou jsou nedůvěryhodná data o počtech zaměstnanců v odvětví CZ NACE I, ukazuje na poměrně zásadní rozpor mezi požadavky současného managementu, které jsou popisovány jako „řízení nad daty“, a tím, že i díky nejasnosti legislativy a jejím kontinuálním proměnám fakticky nelze zajistit na úrovni podnikatelských subjektů sběr dat relevantních pro řízení, resp. ovlivňování, jednotlivých odvětví na úrovni vyšší než je podnik sám o sobě. Zatímco předchozí právní úprava, tzn. zákon č. 65/1965, zákoník práce, ve znění pozdějších zákonů, v devadesátých letech minulého století dospěl do precizní definice „zaměstnance“ a „osoby konající práce na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr“, musíme současnou právní úpravu považovat za matoucí a nepraktickou jak z pohledu zaměstnavatelů, tak třeba i z pohledu statistiků. Je možné, že jde o součást legislativního trendu části politického spektra v České republice, který má za cíl zcela smazat rozdíly mezi různými formami zaměstnávání. To je samozřejmě legitimní, nicméně by takováto změna ve více než padesátileté tradici měla být, podle našeho názoru, provedena najednou a jednoznačně, nikoliv plíživým a značně zmatečným způsobem.

LITERATURA

- Český statistický úřad. (2018). Česká republika od roku 1989 v číslech – 2017. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-od-roku-1989-v-cislech-2017-8jcopi31rm#01>
- Fassmann, M. (2007). Stínová ekonomika a práce na černo. Praha: Soudy.
- Hesková, M. a kol. (2018). Trh práce v podmínkách Evropské unie. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií.
- Jouza, L. (2017) Práce na černo – příklady, odhalení, sankce... Dostupné z <http://www.bulletin-advokacie.cz/prace-nacerno-priklady-odhaleni-sankce?browser=mobi>
- Kapoun, R. (2012). Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele. Olomouc: ANAG.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2018a). Projekty EU. Dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/18823>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2018b). Projekt Kompas. [on-line], [cit. 1. 10. 2018].
- Dostupné z https://www.mpsv.cz/files/clanky/18823/Prezentace_projektu_Predikce_trhu_prace.pdf
- Nejvyšší soud. (2011). Rozsudek jménem republiky ve věci 1 Afs 53/2011. Dostupné z http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0053_1Afs_110_20111006032219_prevedeno.pdf
- Sagit. (2018). Zákoník práce. Úplné znění číslo 1242. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a.s.
- Štefko, M. (2013). Vymezení závislé a nelegální práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta.
- Zpěvák, A., & Žufan, J. (2017). Employees Assessment and Labour-Law Aspects of the Czech Legal Regulations – Application in Hospitality. Czech hospitality and tourism papers, 13(29), 75-87.

INFORMATIVE PAPERS

ST

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM PRÁVNÍ ÚPRAVY RÁMCOVÉ SMLOUVY O POŘÁDÁNÍ PRACOVNÍCH CEST PO NOVELE ZÁKONA Č. 159/1999 SB. OD 1. 7. 2018

SOME ISSUES OF LEGAL
REGULATION OF THE
FRAMEWORK CONTRACT
FOR THE ORGANIZATION
OF BUSINESS TRAVELS
FOLLOWING THE
AMENDMENT TO ACT
NO. 159/1999 COLL.
FROM JULY 2018

Radek Košťál

Received: December 13, 2018 Accepted: January 23, 2019

Oddělení právních předpisů a koncesí v cestovním ruchu, Odbor cestovního ruchu; Ministerstvo pro místní rozvoj, Na příkopě 3, 110 00 Praha 1, e-mail: radek.kostal@mmr.cz

ABSTRAKT

V zákoně č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, novelizovaném s účinností od 1. 7. 2018 zákonem č. 111/2018 Sb., se objevil nový institut rámcové smlouvy o pořádání pracovních cest. Jedná se o jednu z výjimek z režimu zákona č. 159/1999 Sb. Stručná úprava vyvolává řadu praktických otázek. Cílem příspěvku je na některé z nich odpovědět. Jde o otázky např.: kdo může být smluvní stranou rámcové smlouvy, zda se jedná pouze o pracovní cesty podle zákoníku práce apod. V příspěvku docházím k závěru, že právní úpravu zákona č. 159/1999 Sb. je třeba vykládat jako úpravu zvláštní vůči jiným právním předpisům, zejména zákoníku práce.

Klíčová slova: Cestovní ruch. Jednatel. Pracovní cesta. Směrnice 2302/2015/EU. Zájezd. Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu. Zaměstnanec.

ABSTRACT

In Act No. 159/1999 Coll, On Some Conditions and Business Activities in Tourism, which was amended with effect from July 1, 2018 by Act No. 111/2018 Coll, a new institute has been introduced - the Framework contract for the organization of business Travels. This is one of the exemptions from the regime of Act No. 159/1999 Coll. The Briefing raises a number of practical issues. Some of them answer this article. Such as who maybe a party of a Framework contract, whether it is just a Business Travel according to the Labor Code etc. In my article I conclude that the legal regulation of Act No. 159/1999 Coll, is to be interpreted as an exception to other legislation, in particular the Labor Code.

Keywords: Tourism. Executive director. Business Travel. Directive 2302/2015/EU. Package tour. Act No. 159/1999 Coll., On Some Conditions for Business Activities in Tourism. Employee.

Dne 1. července 2018 vstoupila v účinnost novela zákona č. 159/1999 Sb., která poměrně podstatným způsobem zasáhla do úpravy podmínek podnikání v cestovním ruchu. Důvodem přijetí novely byla povinnost implementovat směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015, o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, a to v plné harmonizaci, tedy bez možnosti České republiky odchýlit se od znění směrnice. Zákazníkům v oblasti cestovního ruchu přinesly legislativní změny posílení jejich práv, subjektům podnikajícím v cestovním ruchu řadu nových povinností, mj. rozšíření předsměrní informační povinnosti, úpravy všeobecných obchodních podmínek nebo vznik povinnosti hradit příspěvek do garančního fondu cestovních kancelářů.

Zástupci podnikatelské veřejnosti však mohou přivítat jednu novinku, která alespoň některým z nich usnadní podnikání. Jedná se o rozšíření výjimky z režimu zákona č. 159/1999 Sb.; nově se zákon nebude vztahovat na zájezdy nebo spojené cestovní služby, které byly zakoupené osobou na základě rámcové smlouvy o pořádání pracovních cest souvisejících s její obchodní činností, podnikáním nebo povoláním (viz ust. § 1 odst. 2 písm. c) zákona č. 159/1999 Sb.: „Tento zákon se nevztahuje na zájezdy nebo spojené cestovní služby c) zakoupené osobou na základě rámcové smlouvy o pořádání pracovních cest souvisejících s její obchodní činností, podnikáním nebo povoláním.“). K tématu vyšel pouze v závěru loňského roku článek JUDr. Kláry Dvořákové, který uvádím v seznamu literatury.

Protože zákonná úprava je stručná, podrobnější požadavky na obsah rámcové smlouvy neuvádí ani jiné právní předpisy, objevily se již záhy praktické otázky při aplikaci. Na některé z otázek se v příspěvku pokusím odpovědět.

KDO MŮŽE BÝT SMLUVNÍ STRANOU NA STRANĚ ZÁKAZNÍKA? MŮŽE JÍ BÝT I ZAMĚSTNANEC PODNIKATELE?

Vycházíme-li z dikce zmiňovaného ustanovení v zákoně č. 159/1999 Sb. i z příslušného ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015, o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, měla by být rámcová smlouva o pořádání pracovních

cest uzavírána s tou osobou, s jejíž obchodní činností, podnikáním nebo povoláním souvisí (viz čl. 2 bod 2. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302: „Tato směrnice se nepoužije na souborné služby a spojené cestovní služby: c) zakoupené na základě obecné smlouvy o pořádání pracovních cest mezi obchodníkem a jinou fyzickou či právnickou osobou, která jedná za účelem souvisejícím s její obchodní činností, podnikáním, řemeslem nebo povoláním.“). Tato osoba by měla být smluvní stranou, neboť rámcová smlouva souvisí s její činností. Také dále uvedený recitál směrnice mluví o malých podnicích, profesionálech, společnostech a organizacích. Jiný výklad by vedl k situaci, kdy např. zaměstnavatel by se nemusel dozvědět, že zaměstnanec uzavřel rámcovou smlouvu svým jménem.

CO SE ROZUMÍ POJMEM PRACOVNÍ CESTA?

Další otázkou, kterou si můžeme položit, je to, zda se musí jednat o pracovní cestu dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů nebo o jakoukoli cestu, jejíž alespoň částečná náplň souvisí s pracovní náplní či předmětem podnikání dané osoby.

Pracovní cesta je v § 42 odst. 1 zákoníku práce vázána na pracovněprávní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem (viz ust. § 42 odst. 1 zákoníku práce: „Pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Zaměstnavatel může vyslat zaměstnance na dobu nezbytné potřeby na pracovní cestu jen na základě dohody s ním. Zaměstnanec na pracovní cestě koná práci podle pokynů vedoucího zaměstnance, který ho na pracovní cestu vyslal.“ Na základě § 77 odst. 2 cit. zákona úprava pro pracovní cesty platí i u dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.).

Zákoník práce zde upravuje vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem jako slabší smluvní stranou. Zákon č. 159/1999 Sb. oproti tomu zahrnuje širší okruh osob. Např. jednatele, kteří nemusí být v pracovněprávním vztahu se společností a mají uzavřenou smlouvu o výkonu funkce. Úprava výjimky pro rámcové smlouvy o pořádání pracovních cest v zákoně č. 159/1999 Sb. sleduje také jiný účel, když pro tyto cestující, které považuje

za profesionály, nevyžaduje stejný stupeň ochrany jako pro spotřebitele - např. není vyžadováno zajištění pro případ úpadku cestovní kanceláře nebo splnění předsmmluvní informační povinnosti cestovní kanceláře podle § 9a zákona č. 159/1999 Sb. (viz recitál 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302: „Většina cestujících, kteří si pořizují souborné služby nebo spojené cestovní služby, jsou spotřebitelé ve smyslu práva Unie na ochranu spotřebitele. Není ovšem vždy snadné rozlišit mezi spotřebiteli a zástupci malých podniků nebo profesionály, kteří si cesty pro účely svého podnikání či profese rezervují týmiž rezervačními prostředky jako běžní spotřebitelé. Tito cestující mnohdy vyžadují podobný stupeň ochrany. Naopak existují společnosti nebo organizace, které zařizují cesty na základě obecné smlouvy, která je často uzavírána pro řadu cestovních služeb na konkrétní období, například s cestovní agenturou. U cest tohoto typu se nevyžaduje též stupeň ochrany jako u spotřebitelů. Neuskutečňuje-li se tedy cesta na základě obecné smlouvy, měla by se tato směrnice vztahovat na osoby na pracovních cestách, včetně osob vykonávajících svobodná povolání, osob samostatně výdělečně činných nebo jiných fyzických osob. S cílem zamezit záměně s definicí výrazu „spotřebitel“ používaného v jiných právních předpisech Unie, by se osoby chráněné podle této směrnice měly označovat jako „cestující“).

Z těchto důvodů lze tedy dovozovat, že pojem pracovní cesta v zákoně č. 159/1999 Sb. můžeme vykládat širěji, tzn., postačí souvislost s obchodní činností, podnikáním nebo povoláním osoby, která rámcovou smlouvu uzavírá, aniž by musel při uzavírání rámcové smlouvy existovat pracovněprávní vztah.

VZTAHUJE SE VÝJIMKA NAPŘ. I NA VLASTNÍKY PRÁVNICKÉ OSOBY (SPOLEČNÍKY), KTEŘÍ JINAK NEJSOU KE SPOLEČNOSTI V JINÉM FORMÁLNÍM VZTAHU?

Fyzické osoby působící v osobách právnických se mohou do jejich aktivit zapojovat v různých formách, např. také jako její (spolu)vlastník – společník ve společnosti s ručením omezeným, aniž musí nutně působit na základě nějakého formálního pracovněprávního vztahu nebo v roli statutárního orgánu.

Jak z odpovědi na předchozí otázku vyplývá, nemusí se jednat pouze o pracovněprávní vztah. Vztah společníka ke společnosti je dán jeho postavením jako (spolu)vlastníka společnosti. Pokud tedy existuje také souvislost pracovní cesty s obchodní činností nebo podnikáním společnosti, může služby poskytnuté na základě uzavřené rámcové smlouvy využívat také společník. Do jisté míry obdobnou otázkou se zabýval také Nejvyšší správní soud, který pro účely daně z příjmů posoudil práci společníka pro společnost jako obdobu závislé činnosti, kterou by vykonával jako zaměstnanec (viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 Afs 116/2014-44: „Příjmy společníka vyplacené mu společností mohou být příjmy ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pokud pocházejí z „práce pro společnost“, tedy byly vyplaceny jako odměna za to, že společník pro společnost vykonával sám, tj. osobně, činnost obdobné povahy, jakou by vykonával například zaměstnanec, pokud by byl zaměstnán společností za účelem uskutečňování podnikatelské (příp. jiné) činnosti společnosti. Půjde o činnosti, které společník pro společnost vykonává kvůli tomu, a právě proto, že je jejím společníkem, takže jej se společností pojí úzký vztah ekonomického provázání. Indikátorem, ne však vždy závazným, bude často vysoká míra příbuznosti činnosti, kterou vykonává společník, a činnosti, již se zabývá společnost.“).

ZÁVĚR

Lze tedy shrnout, že ačkoli právní úprava v zákoně č. 159/1999 Sb. používá termín pracovní cesta, který je definován v jiném právním předpisu, obsah tohoto pojmu je v podmínkách právní úpravy cestovního ruchu třeba chápat širěji. Aplikace právní úpravy i na další osoby na rozdíl od užšího vymezení pojmu v zákoníku práce umožňuje naplnit účel právní úpravy zákona č. 159/1999 Sb., který vychází z dikce zákona ve spojení se směrnicí 2302/2015/EU.

Na závěr chci ještě uvést, že zákon č. 159/1999 Sb. stanovuje obecný režim pro nabízení a prodej zájezdů, resp. spojených cestovních služeb a pokud z tohoto režimu zákon připouští určité výjimky, mělo by se dodržovat jejich vymezení, tj. souvislost s obchodní činností, podnikáním nebo povoláním.

Praxe jistě přinese i další konkrétní situace a otázky, než které bylo možné zahrnout do tohoto příspěvku a které bude třeba řešit. Důležité bude také sledovat příslušnou judikaturu, která může vnést do této problematiky jasnější světlo.

LITERATURA

- Dvořáková K. (2018). Zájezd, nezájezd aneb kdy svou koncesní listinu odhazují v dál. COT celý o turismu. XI, 2018, s. 71.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015, o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách.
- Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

i

INFORMATION

S_T

PRVNÍ SLOVENSKÁ KONFERENCE K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ CESTOVNÍHO RUCHU

THE FIRST SLOVAK CONFERENCE ON TOURISM LEGISLATION

René Petráš

Univerzita Karlova – Právnická fakulta, Náměstí Curieových 901/7, 116 40 Praha 1, e-mail: petras@prf.cuni.cz

Cestovní ruch je z hlediska právní vědy velice moderní fenomén, kterému se v řadě států věnuje jen hrstka právních odborníků, což je i příklad České republiky nebo Slovenska. V ČR ovšem již k otázce vyšla řada knih či speciálních čísel časopisů, také konference se konají na Právnické fakultě již od roku 2015 obvykle počátkem listopadu (viz stránka Právo a cestovní ruch <http://turismus.prf.cuni.cz/>). Na Slovensku je dosud jedinou důkladnější publikací kniha z roku 2014 Jurčová – Dobrovodský – Nevolná – Olšovská: Právo cestovného ruchu. Tu vytvořili odborníci z právnické fakulty v Trnavě. Právě ti zde zorganizovali zřejmě první slovenskou konferenci k právní úpravě cestovního ruchu a to v rámci prestižního kongresu Trnavské právnické dny (DIES IURIS TYRNAVIENSES), místem jednání dne 21. září 2018 byla Právnická fakulta Trnavské univerzity.

Tato konference v rámci Trnavských právnických dnů byla nazvána Zájazdy, spojené cestovné služby a súvisiace podmienky podnikania v cestovnom ruchu. Byla tedy reakcí na novou evropskou směrnici 2302/2015 k této otázce, přičemž upravené vnitrostátní předpisy (na Slovensku dokonce nový zákon) měly být účinné nejpozději od 1. července 2018, což Slovensko (na rozdíl od ČR) nesplnilo. Na

úvod vystoupila organizátorka doc. Monika Jurčová. Akce se účastnily přibližně čtyři desítky posluchačů zejména z cestovních kanceláří, ale také např. renomovaní odborníci na cestovní ruch z Banské Bystrice nebo pracovníci Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

První referát přednesl Mgr. Tibor Hlinka (Ministerstvo hospodárstva SR, Odbor ochrany spotrebiteľa) s tématem „Zákon o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu – podstatné črty novej právnej úpravy“. Slovensko totiž přijalo k otázce dle požadavků nové evropské směrnice zcela nový zákon, který je účinný od 1. ledna 2019. Doc. Milan Hulmák z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci vystoupil k důležité, komplikované a bohužel velmi aktuální otázce pojmů zájezd a spojené cestovní služby, což přinesla nové evropská směrnice. Také další referát, který přednesla dr. Zuzana Nevolná z Trnavské univerzity, s názvem „Podmienky podnikania cestovných kancelárií a cestovných agentúr, rozsah ich oprávnenia pri predaji služieb cestovného ruchu – prehľad zmien v novej právnej úprave“ řešil aktuální nové problémy, přičemž byla komparována situace v ČR. K referátům probíhaly

rozsáhlé diskuse, do kterých se zapojili i čeští odborníci (např. Ing. František Dickelt z Ministerstva pro místní rozvoj, advokátka dr. Dvořáková) nebo renomovaní badatelé ze Slovenska věnující se cestovnímu ruchu (např. doc. Ján Oriška).

Kromě obecněji pojatých referátů zaznívaly i speciálněji zaměřené – hlavně na problémy pojištění cestovních kanceláří, a to často od odborníků z praxe. Dr. Jozefína Žáková (Slovenská asociácia poisťovní) hovořila o nevyřešených problémech pojištění a ochrany proti úpadku u cestovních kanceláří z hlediska praxe pojišťoven. Na to navázal Mgr. Matúš Medvec (Národní banka Slovenska), který varoval před riziky, že náklady při úpadku cestovních kanceláří mohou zčásti přejít na veřejné rozpočty. Dr. Peter Mészáros (Trnavská univerzita) se zamyslel nad nejasnostmi z hlediska samotného zákazníka, který se jen obtížně dozvídá o pojistném krytí cestovní kanceláře.

Poté vystoupili odborníci z ČR, kteří hovořili o implementaci nové evropské směrnice v českém právu. Dr. René Petráš (Univerzita Karlova Právnická fakulta) hovořil o složitém českém právním vývoji v otázce cestovního ruchu v posledních letech, kde bohužel implementace nové směrnice zdaleka není jediným aktuálním problémem, což otázku velmi komplikuje. Advokátka dr. Klára Dvořáková analyzovala řadu sporných otázek české implementace nové evropské směrnice jako je definice zájezdu, rozsah informační povinnosti, nové promlčecí lhůty, ale také praktický problém hrozivých neznalostí řady cestovních kanceláří např. ohledně písemné formy smlouvy o zájezdu.

Plánovaný referát prof. Ľudmily Novacké (Ekonomická univerzita v Bratislave) věnovaný předpokládané aplikační praxi nezazněl. Další dva odborníci, oba z Trnavské univerzity vystoupili k tématu „Zmluva o zájazde, uzatváranie zmluvy o zájazde a predzmluvné informačné povinnosti, zmena ceny, zodpovednosť za poskytovanie zájazdu“. Dr. Róbert Dobrovodský se kriticky zamyslel nad definicí zájezdu a spojených cestovních služeb, kdy nová směrnice je překomplikovaná a leckdy problematicky zasahuje do běžných právních metod. Odvolával se i na jeden z úvodních referátů kongresu Trnavské právnické dny, kde prof. Eliáš (spolutvůrce nového českého občanského zákoníku) o den dříve kritizoval některé právní koncepce EU a jako příklad uváděl právě podle jeho názoru překomplikovanou novou evropskou směrnici k zájezdům. Doc. Monika Jurčová pak

shrnila v posledním referátu, kde se nová slovenská právní úprava nejvíce mění, když zdůraznila nové definice a uzavírání smlouvy.

V následné rozsáhlé diskusi například dr. René Petráš upozornil na často svérázný a mimořádně moderní charakter právní úpravy cestovního ruchu, což je i výsledkem požadavků EU, jenže obecně velmi tradicionalistická právní věda má pak k takovým novotám (včetně překomplikovaných definic) nedůvěru. Dr. Róbert Dobrovodský pak upozornil, že lidé z praxe cestovního ruchu včetně jejich zájmových organizací bývají na Slovensku při přípravě právních předpisů pasivní a často reagují pozdě. Na závěr vystoupila doc. Jurčová, která objektivně shrnula nemalé přínosy tohoto setkání, na Slovensku prvního k problematice. Speciální publikace příspěvků z této akce se ale neplánuje.

PUBLIKAČNÍ AKTIVITY SPOJENÉ S PROBLEMATIKOU PRÁVA CESTOVNÍHO RUCHU

PUBLISHING ACTIVITIES RELATED TO THE ISSUE OF TOURISM LEGISLATION

Jiří Šíp

Consultingtravel, e-mail: Jiri.sip@centrum.cz

V široké škále odborných vědeckých publikačních titulů cestovního ruchu, které jsou ekonomické, geografické, sociologické a historické povahy, lze doposud v Česku sledovat poměrně malé zastoupení odborné literatury s problematikou práva v cestovním ruchu. Tématika práva je pro obor cestovní ruch velice důležitá a od ostatních naznačených okruhů poměrně specifická v té části práva, která se týká prostředí České republiky. Rádi bychom upozornili na nově vznikající publikační aktivity, které jsou v posledních letech dostupné a postupně i začínají doplňovat deficit publikací o právu v cestovním ruchu. Za hlavního iniciátora lze považovat dr. Petráře z Právnické fakulty UK.

Mezi další aktivně zapojené autory patří renomovaní odborníci, i když ne všichni jsou vědecky aktivní přímo v cestovním ruchu. Z hlediska právní úpravy cestovního ruchu organizačně i publikačně nejaktivnější odborník působící v akademické sféře

je dr. René Petráš, vzděláním právník a historik, pracuje na Právnické fakultě UK, prof. Jan Rychlík a prof. Ivan Jakubec jsou renomovanými historiky moderních dějin aktivní hlavně na Filosofické fakultě UK. Oba uznávaní autoři se ovšem cestovním ruchem zabývají obvykle jen v rámci svých jiných aktivit. Naopak ve výzkumu cestovního ruchu jsou známí doc. Jan Štemberk, vzděláním právník a historik, specialista na historický vývoj cestovního ruchu, který působí na Vysoké škole obchodní, doc. Lukáš Novotný, politolog věnující se regionálnímu rozvoji včetně cestovního ruchu, pracuje na Univerzitě J. E. Purkyně v Ústí nad Labem. Zástupcem praxe je advokátka dr. Klára Dvořáková, která se orientuje na řešení kauz spojených s cestovním ruchem. Z dalších zapojených odborníků je třeba uvést pracovníky Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj jako je současná ředitelka odboru právníka dr. Renata Králová, nebo bývalý pracovník Ing. Radek Chaloupka.

V Česku jsou aktuálně dostupná tři monotematická čísla, která vyšla ve vědeckých odborných časopisech.

Prvním jsou Acta Universitatis Carolinae Iuridica, která vychází 4x ročně ISSN 0323-0619 (print), E-ISSN 2336-6478 (online), dostupné na webu Právnické fakulty UK. V roce 2016 vyšlo ve 3. čísle monotematické číslo zaměřené na cestovní ruch.

OBSAH

OBECNÉ OTÁZKY PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

1. René Petráš: Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost
2. Renata Králová: Nová směrnice EU o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách – co je nového a co zůstává?
3. Petr Studnička: Legislativní úprava místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a místního poplatku z ubytovací kapacity v České republice
4. Vojtěch Stejskal: Právní aspekty udržitelného cestovního ruchu v národních parcích
5. Petr Houška: Význam normalizace služeb cestovního ruchu z pohledu odstraňování bariér volného pohybu služeb a ochrany spotřebitele v rámci mezinárodního a českého cestovního ruchu

ZÁKON Č. 159/1999 SB., O NĚKTERÝCH PODMÍNKÁCH PODNIKÁNÍ A O VÝKONU NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

1. Martina Doležalová, Stanislava Pachrová: Praktické dopady novely zákona č. 159/1999 Sb. na činnost cestovních kanceláří
2. Petr Dobiáš: Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti
3. Klára Dvořáková (rozená Havlíčková): Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře

PŘÍPRAVA ZÁKONA O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU A OTÁZKY REGIONALIZACE CESTOVNÍHO RUCHU

1. Radek Chaloupka: Příprava zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu a jeho význam v kontextu politiky cestovního ruchu v České republice
2. Šárka Tittelbachová: Řízení turismu bez speciálního zákona na jeho podporu?
3. Jan Štemberk: Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost
4. Ľubomír Kmeco: Regionalizácia a stratégia cestovného ruchu na Slovensku
5. Lukáš Novotný: Přeshraniční cestovní ruch na příkladu evropského regionu Dunaj-Vltava

Druhým monotematickým číslem zaměřeným na právní problematiku cestovního ruchu je 1. číslo 9. ročníku z r. 2018 tohoto časopisu Studia Turistica. Číslo vzniklo na základě spolupráce dr. Petráše, organizátora pravidelných konferencí na Právnické

fakultě UK i pravidelného autora odborných článků s právnickou tematikou a dr. Šípa, bývalého vedoucího redaktora odborného časopisu Studia Turistica vydávaného Vysokou školou polytechnickou v Jihlavě.

OBSAH

PROLOG K AKTUÁLNÍMU STAVU VÝVOJE ČESKÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ CESTOVNÍHO RUCHU

1. Renata Králová: Vybrané změny novely zákona o cestovním ruchu v roce 2018
2. František Dickelt: Změny v rozsahu živnosti

ODBORNÉ RECENZOVANÉ ČLÁNKY

1. René Petráš: Současné právní problémy cestovního ruchu v České republice
2. Radek Chaloupka: Nové pojetí podpory destinačního managementu v ČR
3. Ľubomír Kmeco: Význam Zákona o podpore cestovného ruchu na Slovensku
4. Marián Lukáč: K systému Slovenskej právnej úpravy cestovného ruchu
5. Klára Dvořáková: Příprava cestovní kanceláře na GDPR a její praktická úskalí
6. Lukáš Novotný: Přeshraniční cestovní ruch - příklad regionu Ašského výběžku

Třetím monotematickým číslem je 1. číslo 48. ročníku z roku 2018 časopisu Právněhistorické studie. Jedná se o jeden ze čtyř vědeckých časopisů Právnické

fakulty Univerzity Karlovy ISSN 0079-4929 (print), ISSN 2464-689X (online).

OBSAH

1. René Petráš: Vývoj a tradice právní úpravy cestovního ruchu
2. Jan Rychlík: Právní regulace cestování do zahraničí v letech 1848–1989 (normativní přehled)
3. Ivan Jakubec: Cestovní ruch v soukolí říšské a protektorátní politiky a legislativy. Autonomismus a „demokracie“ za protektorátu: cestovní ruch
4. Jan Štemberk: Cestovní ruch v protektorátní legislativě
5. Lukáš Novotný: Právní a správní aspekty rozvoje cestovního ruchu v NDR

Dalším publikačním příspěvkem k právní problematice cestovního ruchu je toto stávající monotematické číslo Studia Turistica, které je pokračováním tradice spolupráce Studia Turistica a zástupce

Právnické fakulty UK, dr. Petráše. Základ publikovaných článků vychází z vědecké konference „Aktuální otázky právní úpravy cestovního ruchu“ pořádané Právnickou fakultou UK dne 8. listopadu 2018.

Vysoká škola polytechnická Jihlava



V Š P
J

- První veřejná vysoká škola neuniverzitního typu v České republice, od roku 2004
- Jediná veřejná vysoká škola se sídlem v Kraji Vysočina
- Nabízíme bakalářské i magisterské studium v denní i kombinované formě
- Široká nabídka celoživotního vzdělávání včetně Univerzity třetího věku (U3V)
- Propojení výuky s praxí (dlouhodobá praxe během studia) a spolupráce školy s aplikační sférou
- Důraz na výuku cizích jazyků
- Zapojení do mezinárodního vzdělávacího programu Erasmus+
- Sportovní, společenské a kulturní vyžití

VŠPJ, Tolstého 16, 586 01 Jihlava,
tel.: 567 141 181, email: studijni@vspj.cz, www.vspj.cz
www.facebook.com/vsp.jihlava

ZKOUŠKOVÉ CENTRUM



- přípravné kurzy
- zkoušky Cambridge English Language Assessment
- zkoušky nanečisto + informační a poradenská činnost ke zkouškám



Cestovní kancelář VŠP Jihlava

- výukové praxe
- prodej zájezdů

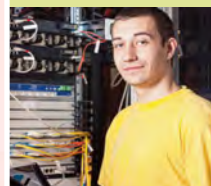


Ekonomicky zaměřené studijní obory



Cestovní ruch (Bc.)
Finance a řízení (Bc.)
Finance and Management (Bc.) – obor vyučovaný kompletně v angličtině

Technicky zaměřené studijní obory



Aplikovaná technika pro průmyslovou praxi (Bc.)
Aplikovaná informatika (Bc.)
Počítačové systémy (Bc.)

Zdravotnický zaměřené studijní obory



Všeobecná sestra (Bc.)
Porodní asistentka (Bc.)
Zdravotně sociální pracovník (Bc.)
Komunitní péče v porodní asistenci (Mgr.)
Kvalita a bezpečná péče ve zdravotnictví (Mgr.)

Univerzita třetího věku (U3V)



Zájemcům vyššího věku nabízí všeobecné, zájmové a neprofesní vzdělávání na vysokoškolské úrovni. Představuje jednu z možností kvalitního naplnění volného času seniorů.

Časopisy VŠPJ

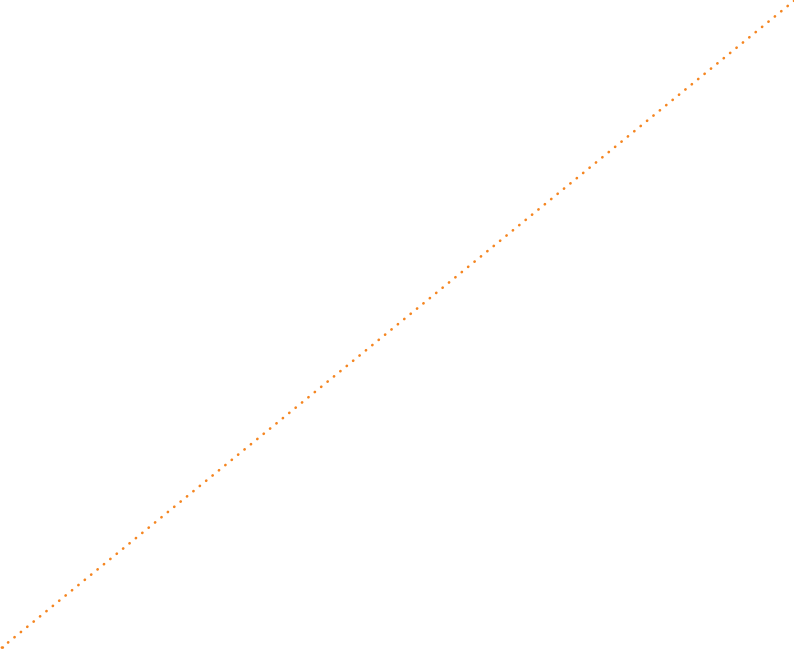
VŠPJ vydává 2 odborné vysokoškolské časopisy, zařazené na seznam recenzovaných odborných a vědeckých časopisů ERIH PLUS.



LOGOS POLYTECHNIKOS - zaměření především na obory sociálně-ekonomické, zdravotnické a technické.



Studia Turistica - první registrovaný český online elektronický recenzovaný odborný periodikum, které se zabývá problematikou cestovního ruchu.



Studia Turistica is an academic journal in the field of tourism, issued by the College of Polytechnics Jihlava, Czechia since 2010. The journal is the first Czech registered online electronic professional periodical which focuses on tourism issues. The aim of the journal is to provide academic staff, researchers, practicing specialists, students and the wide public with an overview of specialist issues related to the multidisciplinary substance of tourism.

Potential papers are offered the following topics for publication: tourism economics, tourism management, destination management, theory of tourism, regional development of tourism, sustainable development of tourism, statistics, GIS applications, geography of tourism, pedagogy and didactics of tourism, tourism marketing, tourist guide activities, sociology and psychology focused on tourism, philosophy of travel, transport, hospitality, animation and recreational sports, pedagogy of leisure time and recreology.

Studia Turistica is published in three volumes per year. Regular papers should normally be between 4,000 and 15,000 words. Longer or shorter papers will also be considered. Submitted papers must combine theoretical concepts with practical applications or empirical testing.

