ST

01
/
21

STUDIA TURISTICA

VŠP J
College of Polytechnics Jihlava

Title:	**Studia Turistica**
Volume:	12
Number:	1
Year:	2021
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

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, Prague, 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 Maribor, 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 VANÍČEK (University of Economics, Prague, Czechia)
Reviewers	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) Michal MUNDUCH (College of Polytechnics Jihlava, Czechia) René PETRÁŠ (Charles University, Prague, Czechia) Kristína POMPUROVÁ (Matej Bel University, Banská Bystrica, Slovakia) Petr SCHOLZ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

PUBLICATION ETHICS AND MALPRACTICE STATEMENT

DUTIES OF EDITOR-IN-CHIEF

The editor-in-chief is responsible for deciding which of the articles submitted to the conference proceedings should be published. He constrained by such legal requirements regarding libel, copyright infringement, and plagiarism.

Papers shall be evaluated solely on their scientific merit without regard to authors' race, gender, sexual orientation, religious belief, ethnic origin, citizenship, or political philosophy.

The editor-in-chief will make every effort to ensure the integrity of the blind review process. Each paper has two blind reviews. The editor-in-chief may confer with reviewers in making the decision. Unpublished materials disclosed in a submitted paper must not be used by anyone who has a view of the paper in their research without the express written consent of the author.

DUTIES OF REVIEWERS

Any reviewer who does not feel qualified enough to review the research reported in a paper should notify the editor-in-chief and excuse themselves from the review process.

Any papers received for the review must be treated as confidential documents. They must not be shown to or discussed with others.

Reviews should be conducted objectively. There shall be no personal criticism of the author. Reviewers are to express their views clearly with supporting arguments. Reviewers should identify every relevant published work that has not been cited by the author.

The relevant citation should accompany any statement that had been reported previously. Reviewers should also call to the editor-in-chief´s attention any substantial similarity or overlap between the paper under consideration and any other published paper of which they have personal knowledge.

Reviewers should not review papers in which they have conflicts of interest resulting from competitive, collaborative, or other reasons.

DUTIES OF AUTHORS

A study based on original research should present an accurate account of the work performed as well as an objective discussion of its significance within the scope of the given research field. In the case of empirically oriented research, the study should contain sufficient details and references to permit others to replicate the work. Fraudulent or knowingly inaccurate statements constitute unethical behaviour and are unacceptable.
By submitting a paper, an author confirms that he or she has written an entirely original work.

Submitting the same paper to more than one conference or journal concurrently constitutes unethical publishing behaviour and is unacceptable.

Authorship should be limited to those who have made a significant contribution to the conception, design, execution, or interpretation of the reported study. The corresponding author should ensure that all appropriate co-authors and no inappropriate co-authors are included in the paper and that all co-authors have seen and approved the final version of the paper and have agreed to its submission for publication.

When an author discovers a significant error or inaccuracy in their published work, they must promptly notify the editor-in-chief or publisher and cooperate with the editor to retract or correct the paper.
(Ethic statements are based on rules defined by the Committee on Publication Ethics/COPE.)

CONTENT

8 SCIENTIFIC PAPERS

9 **Tlumení činnosti cestovní kanceláře a s tím spojené právní problémy**
Suppression of Tour Operator Activities And Related Legal Issues
Klára Dvořáková

17 **Ukončenie zmluvy o zájazde pre mimoriadne a neodvrátiteľné udalosti v období pandémie COVID-19**
Termination of the Package Travel Contract by the Traveller in the Event of Unavoidable and Extraordinary Circumstances
Monika Jurčová

26 **Geoparky a geoturizmus v štátnej politike rozvoja cestovného ruchu na Slovensku**
Geoparks and Geotourism in the State Policy of Tourism Development in Slovakia
Marián Lukáč, Ľubomír Štrba

36 **Konec „deštníkářů“ v českých městech? Nová právní úprava činnosti turistických průvodců**
The End of „Umbrella Men“ in Czech Towns? New Legal Regulation of Tourist Guides
Lukáš Novotný

46 **Česká právní úprava cestovního ruchu a pandemie koronaviru**
Czech Legal Regulation of Tourism and Coronavirus Pandemic
René Petráš

EDITORIAL

Milí čtenáři,

již čtvrté číslo časopisu Studia Turistica je zaměřeno na právní problémy cestovního ruchu, přičemž stejně jako minulé tři roky otevírá nový ročník je. Publikace vznikly ze spolupráce Katedry cestovního ruchu Vysoké školy polytechnické Jihlava s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy. Číslo přináší pohled na aktuální právní problémy cestovního ruchu. Za běžných okolností zazní většina příspěvků na Konferenci „Aktuální otázky právní úpravy cestovního ruchu“, která je tradičně pořádaná počátkem listopadu ve vzájemné spolupráci na Právnické fakultě. Bohužel konference byla kvůli koronaviru odsouvána a nakonec zrušena.

V posledním roce se svět – a tedy i právní věda – vyrovnává s dopady epidemie koronaviru, kdy cestovní ruch je bohužel snad vůbec nejpostiženějším odvětvím. Nemalá část článků v tomto čísle tedy reaguje na tyto aktuální problémy. Právní věda přitom patří k nejtradičnějším odvětvím, kde zejména klíčové občanské právo je z podstatné části jen moderní verzí práva starého Říma. Vznikají tedy pozoruhodné otázky, jak dokáže reagovat právo na aktuální komplikovanou a mnohdy až děsivě rychle se měnící situaci. Jenže právní úprava cestovního ruchu patří v ČR i v dalších zemích k nejmodernějším a nejdynamičtěji se vyvíjejícím institutům práva. Podstatná část české právní úpravy cestovního ruchu vznikla až od roku 1999, přitom je neustále složitě ovlivňována měnícím se evropským a mezinárodním právem zejména v otázkách ochrany spotřebitele u zájezdů a timesharingu. Aktuální problémy cestovního ruchu přitom opět aktivovaly dlouhodobé diskuse o druhé (v ČR na rozdíl třeba od Slovenska jen potenciální) klíčové části právní úpravy cestovního ruchu, tedy destinační management a problém nepřijatého zákona o organizaci a podpoře cestovního ruchu. Takový zákon, jehož přijetí bylo v ČR zhruba před desetiletím považováno za jisté a nezbytné, byl vytvářen již v meziválečném Československu a je tedy dle některých názorů nejdéle připravovaným českým zákonem. I tato početná nej z předchozího textu ilustrují přínosnost této materie pro právní vědu i výzkum cestovního ruchu.

Právní úpravě cestovního ruchu se bohužel přes mnohé pro právní vědu pozoruhodné prvky věnuje dosud jen hrstka odborníků. Právníci se orientují v mnohém specifické materii jen málo a klíčový zákon č. 159/1999 Sb. bývá fakticky neznámý i pro uznávané právní odborníky. Interdisciplinární charakter cestovního ruchu si přitom vynucuje širokou kooperaci s dalšími obory, jak ukazují i právní čísla časopisu Studia Turistica, což nebývá u spíše uzavřené právní vědy obvyklé. Množství publikací je sice v posledních letech značné (na rozdíl od předchozího téměř úplného nezájmu), ale řada otázek je téměř neprobádána, navíc časté a mnohdy i koncepční novelizace si vyžadují nová odborná zpracování. Rozsáhlé přehledy jsou v monografiích: Petráš: Právo a cestovní ruch (2013), Havlíčková (dnes Dvořáková) – Králová: Cestovní právo (2015), Linderová: Cestovní ruch / Teoretická a právní východiska (2015), odborné články hlavně v monotematických číslech časopisů: Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3/2016, Právněhistorické studie 48/1 (2018), Studia Turistica 1/2018, 1/2019, 1/2020 a nyní tedy 1/2021. Všechny uvedené časopisy jsou (často vedle tištěné podoby) i volně na internetu, což přispívá k jejich využitelnosti v různých vědních oborech týkajících se cestovního ruchu. Pro srovnání třeba na Slovensku je jediná monografie Jurčová – Dobrovodský – Nevolná – Olšovská: Právo cestovného ruchu (2014) a sborníky nebo monotematická čísla časopisů věnující se právní úpravě turismu neexistují.

Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.
děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy

JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.
výkonný redaktor aktuálního čísla

ST

First Czech Electronic Scientific Journal
in the Field of Tourism

SCIENTIFIC PAPERS

ST

TLUMENÍ ČINNOSTI CESTOVNÍ KANCELÁŘE A S TÍM SPOJENÉ PRÁVNÍ PROBLÉMY

SUPPRESSION OF TOUR OPERATOR ACTIVITIES AND RELATED LEGAL ISSUES

Klára Dvořáková

Received: March 7, 2021 Accepted: March 12, 2021

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

ABSTRAKT

Cílem tohoto článku je popsat, jakými cestami se může vydat cestovní kancelář, která v důsledku ztráty pojištění záruky pro případ úpadku nemůže prodávat zájezdy. Cestovní kancelář se může rozhodnout buď svou činnost ukončit, nebo změnit svůj obchodní model. Při změně obchodního modelu se nabízí dvě varianty. Zaprvé, cestovní kancelář bude namísto zájezdu pro zákazníka zajišťovat jen takové jiné služby cestovního ruchu, které nejsou zájezdem. Za druhé, cestovní kancelář bude svou činnost provozovat pod hlavičkou jiné – pojištěné – cestovní kanceláře, která bude pořadatelem zájezdu. Hlavním obsahem článku je analýza posledně zmíněné varianty, tedy toho, jaké kroky musí cestovní kancelář uvážit, pokud se rozhodne pokračovat ve své činnosti prostřednictvím převodu činnosti na jinou cestovní kancelář, která pojištěním pro případ úpadku disponuje. V článku jsou popsány tři kategorie povinností, se kterými se původní a nová cestovní kancelář musí při převodu vypořádat. Jsou navrženy způsoby, jak je možné tyto povinnosti splnit. Téma tohoto článku není podle názoru autorky dosud v odborné literatuře z právního pohledu popsáno.

Klíčová slova: Cestovní kancelář. COVID-19. Pojištění záruky pro případ úpadku. Novace. Postoupení smlouvy. Převod závodu. Ukončení činnosti. Živnost.

ABSTRACT

The aim of this article is to describe the options for a tour operator, which cannot sell package tours due to the loss of insolvency protection. A travel agency can decide to either close down or change its business model. When changing the business model, two options can be considered. First, instead of a package tour, the tour operator can provide the customer with only other tourism services that do not constitute a package tour. Secondly, the tour operator can operate under another - insured – tour operator, which will be the organizer of the package tour. The main content of the article is an analysis of the latter variant, i.e. what steps a tour operator must consider if it decides to continue its activities through the transfer of activities to another tour operator, which has insolvency protection. The article describes three categories of obligations that the original and the new tour operator have to deal with when transferring. Ways to meet these obligations are suggested. In the author's opinion, the topic of this article has not yet been described in the professional literature from a legal point of view.

Keywords: Assignment of the contract. COVID-19. Insolvency protection. Novation. Termination of business. Trade. Transfer of the commercial establishment. Tour operator.

ÚVOD

Již rok se cestovní kanceláře potýkají s významnými existenčními problémy v důsledku celosvětové epidemie koronaviru. Již rok se zájezdy prakticky s výjimkou července a srpna 2020 nerealizovaly a poskytované podpory cestovním kancelářím kryjí jejich náklady pouze částečně. Skutečně ošemetná situace je zejména pro střední a větší cestovní kanceláře, které doplácí na to, že výše poskytovaných podpor je zastropována. Například v programu Covid – cestovní kanceláře mohou cestovní kanceláře čerpat maximálně 200.000 EUR, což pro ty s obratem ve stovkách milionů korun představuje zanedbatelnou částku.

Špatná situace je i pro specializované cestovní kanceláře, které se zaměřují na specifickou sezónu a pořádají například lyžařské zájezdy. Mnohé z nich přišly již o druhou sezónu a znepokojuje je, co bude s poukazy vydanými podle zákona č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu (dále jen „lex voucher“). Většina zákazníků totiž nebude mít faktickou možnost poukazy využít a cestovní kanceláře jim budou muset vrátit zaplacené prostředky. S tím již prakticky počítají pořadatelé zaoceánských plaveb, jelikož pravděpodobnost realizace velkých akcí pro tisíce lidí je prakticky do začátku léta 2021 vyloučena. Tedy se bude prakticky opakovat situace, které měl zabránit lex voucher, s tím rozdílem, že nyní mají cestovní kanceláře ještě hlouběji do kapsy.

Vedle obavy z nutnosti proplatit poukazy je hlavním strašákem cestovních kanceláří prodloužení povinného pojištění záruky pro případ úpadku. Toto pojištění je totiž nyní na trhu dostupné jen za finančně velmi nevýhodných podmínek. Mnohé cestovní kanceláře již tyto podmínky nemohly splnit a pojištění zkrátka nezískaly. Ty pak zvažují, jakou cestou se vydat, zda v podnikání pokračovat nebo jej ukončit.

Cílem tohoto článku je popsat, jakými cestami se může vydat cestovní kancelář, která v důsledku ztráty pojištění záruky pro případ úpadku nemůže prodávat zájezdy. Cestovní kancelář se může rozhodnout buď svou činnost ukončit, nebo změnit svůj obchodní model. Při změně obchodního modelu se nabízí dvě varianty. Zaprvé, cestovní kancelář bude namísto zájezdu pro zákazníka zajišťovat jen takové jiné služby cestovního ruchu, které nejsou zájezdem. Za druhé, cestovní kancelář bude svou činnost provozovat pod hlavičkou jiné – pojištěné – cestovní kanceláře, která bude pořadatelem zájezdu. Hlavním obsahem článku je analýza posledně zmíněné varianty, tedy toho, jaké kroky musí cestovní kancelář uvážit, pokud se rozhodne pokračovat ve své činnosti prostřednictvím převodu činnosti na jinou cestovní kancelář, která pojištěním pro případ úpadku disponuje. Téma tohoto článku není podle názoru autorky dosud v odborné literatuře z právního pohledu popsáno.

PŘEHLED LITERATURY

Článek byl zpracován na základě praktických zkušeností autorky z posledních měsíců, protože se na ni jako na advokátku obracejí cestovní kanceláře mimo jiné s dotazem, jak prakticky řešit absenci pojištění záruky pro případ úpadku. Odpověď na tuto otázku neleží jen v předpisech cestovního práva, naopak, je potřeba k němu přistoupit právně multioborově. Článek se tedy kromě zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu (dále jen zákon č. 159/1999 Sb.) dotýká předpisů insolvenčního práva, obchodního práva a obecných institutů smluvního práva jako je například problematika postoupení smlouvy nebo převod závodu.

DATA A METODY

V článku jsou nejprve popsány varianty postupu cestovní kanceláře při pozbytí pojištění záruky pro případ úpadku podle zákona č. 159/1999 Sb. Následně je podrobně analyzována jedna konkrétní varianta, a sice převod činnosti cestovní kanceláře na jinou cestovní kancelář, která pojištěním pro případ úpadku disponuje. Vzhledem k multioborovosti problematiky jsou vedle základní metody jazykového výkladu používány zejména metoda systematického a logického výkladu.

V textu je mnohdy používána spíše „cestovková“ než právní terminologie. Zájmem autorky je, aby článek byl uchopitelný i pro čtenáře z řad cestovních kanceláří a agentur. V textu se kupříkladu pracuje s označením cestovní kancelář, nebo původní cestovní kancelář, a to i tam, kdy je zjevné, že tou dobou má cestovní kancelář pozastavenou živnost a funguje jen v režimu zprostředkovatele, a bylo by tedy právně správné hovořit o tomto podnikateli jako o cestovní agentuře.

NÁSLEDKY POZBYTÍ POJIŠTĚNÍ PRO PŘÍPAD ÚPADKU

Pojištění záruky pro případ úpadku je podle zákona č. 159/1999 Sb. koncipováno jako pojištění povinné (§ 6 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb.). V případě, že cestovní kancelář toto pojištění pozbude, přestává splňovat podmínky pro provozování cestovní kanceláře. Při pozbytí pojištění záruky pro případ úpadku nemůže cestovní kancelář prodávat, a tedy ani realizovat, nové zájezdy. Naopak může realizovat zájezdy ze smluv, které byly prodány ještě za období platnosti „starého“ pojištění. Ty jsou totiž stále kryté původní pojistnou smlouvou (§ 6 odst. 5 písm. a) zákona č. 159/1999 Sb.). Jak cestovní kancelář, tak pojišťovna, jsou povinny informovat Ministerstvo pro místní rozvoj do pěti pracovních dnů o zániku pojištění záruky pro případ úpadku (§ 8a odst. 4 zákona č. 159/1999 Sb.). Kontrola, zda cestovní kancelář má platnou pojistnou smlouvu, patří do kompetence Ministerstva pro místní rozvoj. Jestliže ministerstvo zjistí, že cestovní kancelář nemá platnou pojistnou smlouvu, navrhne živnostenskému úřadu, aby rozhodl o zrušení koncese či pozastavení provozování živnosti v souladu s § 58 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“). Na posledně zmíněný sankční následek není záhodno čekat. V takovém případě je totiž zrušení nebo přerušení živnosti sankcí, která má dopady na možnost podnikatele a jeho jednatelů provozovat činnost cestovní kanceláře v budoucnu. Sankční zrušení živnostenského oprávnění zakládá v souladu s § 8 odst. 6 živnostenského zákona překážku provozování živnosti u fyzické osoby a/nebo právnické osoby, na dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění.

Situace mnohých cestovních kanceláří je taková, že prodaly zájezdy a vydaly poukazy podle lex voucher v období platnosti původní pojistné smlouvy, novou pojistnou smlouvu na další rok se jim však uzavřít nepodařilo.

Ocitnou-li se cestovní kanceláře bez pojištění, je s ohledem na výše uvedené, potřeba svižně se rozhodnout o formě svého dalšího působení. V úvahu připadá úplné ukončení podnikatelské činnosti, nebo změna obchodního modelu.

UKONČENÍ PODNIKATELSKÉ ČINNOSTI

Jelikož cestovní kancelář v důsledku ztráty pojištění nebude generovat nové příjmy ze zájezdů, nabízí se jako logické řešení ukončení její podnikatelské činnosti. Podle stavu svého jmění se bude cestovní kancelář rozhodovat mezi běžným ukončením své činnosti a insolvencí (viz Dvořáková, K. (14/2020, s. 55). Umění skončit business včas. COT celý o turismu). Návrh na zahájení insolvenčního řízení jsou povinny podat ty cestovní kanceláře, které jsou v úpadku, jenž je v praxi typicky představován platební neschopností nebo předlužením (§ 3 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení). Vybraným způsobem řešení bude zpravidla konkurz, případně oddlužení pro osoby samostatně výdělečně činné.

Pokud cestovní kancelář není v úpadku, je ukončení její činnosti jednodušší. V případě osob samostatně výdělečně činných postačí výmaz z příslušného rejstříku. Obchodní společnosti musí nejprve o svém zrušení rozhodnout, následuje výmaz z příslušného rejstříku a provedení likvidace společnosti (§ 168 zákona a násl. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „zákon 89/2012 Sb.)). Účelem likvidace je vypořádat majetek zrušené cestovní kanceláře (§ 187 a násl. zákona č. 89/2012 Sb.).

POKRAČOVÁNÍ V ČINNOSTI BEZ POJIŠTĚNÍ

Jelikož bez pojištění cestovní kancelář provozovat nelze, mělo by prvním krokem, i při úvahách o zachování podnikatelské činnosti, být pozastavení koncese. Jestliže cestovní kancelář oznámí živnostenskému úřadu přerušení provozování živnosti, je provozování živnosti přerušeno dnem doručení oznámení o přerušení provozování živnosti živnostenskému úřadu nebo pozdějším datem uvedeným v oznámení a končí dnem uvedeným v oznámení.

Po dobu přerušení provozování živnosti se na cestovní kancelář vztahují povinnosti uložené živnostenském zákoně, kromě povinností, které se týkají označení objektu, v němž má sídlo nebo odštěpný závod, nebo povinnosti splňovat podmínky odborné nebo jiné způsobilosti. Z pohledu zákona č. 159/1999 Sb. je cestovní kancelář v době přerušení koncese vyškrtnuta ze seznamu cestovních kanceláří a nemůže nabízet a prodávat zájezdy. Může pouze realizovat zájezdy na základě smluv uzavřených v době, kdy neměla přerušeno, a řešit s nimi

související závazky, např. vybírat doplatky, účtovat storna, vracet ceny zájezdů.

Jakmile cestovní kancelář ošetří přerušení, je potřeba se podívat, zda disponuje dalším živnostenským oprávněním. V našem případě je potřeba oprávnění k provozování ohlašovací živnosti volné, oboru činnosti cestovní agentury. Jestliže ji cestovní kancelář dosud neměla, je možné toto oprávnění okamžitě ohlásit a tím získat.

Jelikož při přerušení provozování živnosti živnostenské oprávnění formálně nezaniká, není potřeba v souvislosti s pozastavením měnit předmět podnikání ve společenské smlouvě s.r.o. nebo aktualizovat zápis v obchodním rejstříku. To je rozdíl od situace, kdy se cestovní kancelář rozhodne živnost zcela ukončit. Ovšem pozor, cestovní kancelář je nově povinna označovat se jako agentura, nikoli jako cestovní kancelář a plnit povinnosti cestovních agentur.

Existence živnostenského oprávnění k provozování cestovní agentury je zásadní, protože, pokud cestovní kancelář zamýšlí pokračovat v poskytování služeb v oblasti cestovního ruchu i bez pojištění, má dvě možnosti, které obě předpokládají aspoň existenci živnostenského oprávnění k provozování cestovní agentury.

První možností je změnit svůj obchodní model tak, že namísto zájezdu bude pro zákazníka zajišťovat jen jiné služby cestovního ruchu (podrobně viz Dvořáková, K. (2019, s. 15). Analýza služeb cestovního ruchu podle zákona č. 159/1999 Sb., Studia Turistica), které nejsou zájezdem. V této souvislosti bude ale cestovní kancelář nucena vyřešit, co s vydanými poukazy na zájezdy. Nabízí se možnost, že na místo zájezdu bude zákazník od původní cestovní kanceláře čerpat jiné služby z nabídky. Rovněž je možné dohodnout se na tom, že zákazník použije poukaz jako platidlo k uzavření smlouvy o zájezdu s jinou cestovní kanceláří, se kterou podnikatel dohodl podmínky akceptace poukazu. O takové dohodě mezi cestovními kancelářemi je ovšem potřeba informovat příslušné pojišťovny a musí být jasné, čí pojistkou budou zájezdy v takovém případě kryty.

Druhou možností je svou činnost provozovat pod hlavičkou jiné – pojištěné – cestovní kanceláře, která bude pořadatelem zájezdu. Tuto variantu podrobně rozebíráme níže.

PŘEVOD ČINNOSTI NA JINOU CESTOVNÍ KANCELÁŘ

Pokud se cestovní kancelář (dále jen „původní CK“) domluví s jinou cestovní kanceláří (dále jen „nová CK), že nová CK bude realizovat zájezdy předpřipravené původní CK svým jménem a na svůj účet, je to možné. Nová CK ovšem musí ověřit, zda její rozsah pojištění záruky pro případ úpadku pokryje i tyto zájezdy.

Spolupráce mezi původní CK a novou CK bude záviset na dohodě mezi oběma kancelářemi. První možností je, že se původní CK stane pouhým dodavatelem služeb nové cestovní kanceláře. V takovém případě uzavře původní CK s novou CK nepojmenovanou smlouvu, kterou se zaváže zajistit pro novou CK soubor služeb cestovního ruchu, které nepředstavují zájezd. Balíček služeb původní CK v tomto případě není zájezdem, protože není prodáván ve vztahu ke spotřebiteli, ale ve vztahu mezi podnikateli. Zájezdem se stejný balíček stane teprve v rukou nové CK, která jej bude nabízet a prodávat zákazníkovi.

V případě, že původní a nová CK působí pod stejnou značkou nebo v případě, kdy obě cestovní kanceláře objednávají služby přes stejné rezervační systémy, nebude potřeba, aby se původní CK omezila jen na dodávky „balíčků“ nové CK. Naopak může být vhodné, aby původní CK zůstala kontaktním místem pro zákazníka a zákazník si dále identifikoval zájezd pod původní značkou. Jedná se o případy spřátelených českých cestovních kanceláří, nebo o případy, kdy zahraniční mateřská, dceřinná či sesterská společnost působí pod stejnou značkou v jiném evropském státě. V tom případě se mohou obě cestovní kanceláře domluvit tak, že původní CK se stane zprostředkovatelem zájezdu a nová CK bude pořadatelem zájezdu. Výhodou tohoto obchodního modelu je, že původní CK neztratí přístup ke své databázi zákazníků. Spolupráce původní CK a nové CK bude upravena typicky ve smlouvě o obchodním zastoupení.

Se změnou obchodního modelu z pořadatele zájezdu na jejich zprostředkovatele se váže několik povinností. Tyto povinnosti můžeme zjednodušeně rozdělit do tří kategorií:

i. povinnosti veřejnoprávní,
ii. povinnosti soukromoprávní a
iii. zvláštní povinnosti k zákazníkům vydaným

poukazům, které budou mnohdy na pomezí veřejného a soukromého práva.

Další povinnosti vyplývají pro původní i novou CK z dalších veřejnoprávních předpisů, zejména z daňových zákonů, zákona o cenách a zákona o ochraně spotřebitele.

VEŘEJNOPRÁVNÍ POVINNOSTI

První skupinou povinností souvisejících s ukončením činnosti cestovní kanceláře a zahájením zprostředkovatelské činnosti, resp. činnosti cestovní agentury, jsou veřejnoprávní povinnosti. Ty se odlišují podle toho, zda původní CK bude zprostředkovávat prodej zájezdu pro novou CK (i) usazenou na území České republiky, (ii) usazenou na území Evropského hospodářského prostoru, nebo (iii) usazenou mimo Evropský hospodářský prostor.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. je cestovní kanceláří zahraniční cestovní kancelář, která má sídlo nebo místo podnikání v jiném členském státě Evropské unie nebo Dohody o Evropském hospodářském prostoru a jejíž činnost směřuje do České republiky (dále jen „evropská CK“). Zákon č. 159/1999 Sb. nepožaduje ani zřízení pobočky, resp. odštěpného závodu, na území České republiky. Evropská CK však musí mít dostatečné zajištění pro případ úpadku, což by mělo být zajištěno harmonizovanou úpravu ve všech členských státech. Evropské CK tak mohou zahájit podnikání z pohledu cestovního práva na území České republiky bez dalšího.

Pokud je nová CK zároveň evropskou CK, nemá sice povinnosti vůči živnostenskému úřadu nebo Ministerstvu pro místní rozvoj, zvláštní povinnost je však upravena pro původní CK jako zprostředkovatele zájezdu. Původní CK je povinna ohlásit zahájení zprostředkování prodeje pro evropskou CK Ministerstvu pro místní rozvoj, a to před zahájením zprostředkování (§ 3 odst. 4 písm. c) zákona č. 159/1999 Sb.). Účelem tohoto oznámení je kontrola Ministerstvem pro místní rozvoj, zda je nová CK dostatečně pojištěna pro účely prodeje zájezdů v České republice. Tato povinnost se vztahuje na veškeré zprostředkovatele, tedy i na sub-prodejce původní CK, pokud budou zájezdy evropské CK prodávat.

Cestovní kanceláře z jiných států (dále jen „zahraniční CK“) nejsou považovány za cestovní kancelář ve smyslu zákona č. 159/1999 Sb. Nicméně i pro ně může původní CK zprostředkovávat zájezdy, avšak za ztížených podmínek. Důsledkem zprostředkování pro zahraniční CK totiž může být mimo jiné i povinnost převzít zajištění pro případ úpadku pro zprostředkovávané zájezdy (§ 9a odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb.). Tento obchodní model však neřeší analyzovaný problém, že původní CK pojištění záruky pro případ úpadku pozbyla.

ZMĚNA SMLUVNÍ DOKUMENTACE

Druhou skupinou povinností souvisejících s ukončením činnosti cestovní kanceláře a zahájením zprostředkovatelské činnosti jsou povinnosti související se smluvní agendou. Skutečnost, že pořadatelem je nová CK a nikoliv původní CK, musí být reflektována ve veškeré smluvní dokumentaci. Smluvní dokumentaci lze rozdělit na smluvní dokumentaci se zákazníkem (B2C) a smluvní dokumentace s obchodními partnery (B2B).

Smluvní dokumentace se zákazníkem se skládá zpravidla z následujících dokumentů:

- smlouva o zájezdu, resp. potvrzení o zájezdu;
- nabídka zájezdu v tištěném nebo online katalogu, typicky webových stránkách;
- všeobecné obchodní podmínky;
- příslušný formulář dle vyhlášky č. 122/2018 Sb., o vzorech formulářů pro jednotlivé typy zájezdů a spojených cestovních služeb;
- pojistka – osvědčení o existenci pojištění záruky pro případ úpadku;
- jiné dokumenty dle zaměření cestovní kanceláře.

Tyto dokumenty je nutné upravit, nebo zcela nahradit. První otázkou, kterou je třeba si položit, je, jakým právem se bude smlouva o zájezdu, kterou budou zákazníci z rukou původní CK, nyní zprostředkovatele, dostávat, řídit. V případě, že je činnost převáděna na novou českou CK, je odpověď jednoduchá. Smlouva o zájezdu se i nadále bude řídit právem ČR. V případě evropské nebo zahraniční CK už bude záležet i na obchodním hledisku pořadatele.

Při zprostředkování prodeje zájezdu evropské CK je třeba zohlednit i další povinnosti původní CK jako zprostředkovatele. Jedná se o předložení dokumentů potvrzujících oprávnění evropské CK provozovat cestovní kancelář a její vlastní zajištění pro případ úpadku (§ 3 odst. 4 písm. d) zákona č. 159/1999 Sb.).

Smluvní dokumentace s obchodními partnery představuje různorodé smlouvy, jejichž společným

znakem je, že se jedná o smlouvy mezi podnikateli. Tato smluvní dokumentace může zahrnovat následující smlouvy:

- Smlouvy o obchodním zastoupení
- Smlouvy o zajištění průvodcovské činnosti/ činnosti delegáta
- Smlouvy o zajištění letecké dopravy
- Smlouvy o zajištění jiné dopravy
- Smlouvy o zajištění ubytování
- Jiné rámcové smlouvy o spolupráci či o poskytování služeb.

Na rozdíl od smluv se zákazníkem, kde je smlouva splněna zaplacením a následným poskytnutím zájezdu, jsou smlouvy s obchodními partnery uzavírány typicky na dlouhou dobu. Jedná se o smlouvy s velkým počtem osob, kdy jednotlivá renegociace podmínek může být časově náročná. Proto mohou původní a nová CK chtít, aby podmínky spolupráce zůstaly stejné. Zejména se jedná o smlouvy s obchodními zástupci. Nabízí se dvě možnosti, jak toho dosáhnout:

(i) postoupením smlouvy (§ 1895 a násl. zákona č. 89/2012 Sb.) o obchodním zastoupení z původní CK na novou CK, nebo (ii) změnou smlouvy mezi původní CK a prodejcem v tom smyslu, že bude založeno řetězení zprostředkování. V prvním případě (i) se stranami smlouvy stanou prodejce a nová CK. V druhém případě (ii) zůstanou strany smlouvy stejné, změní se však obsah smlouvy a hovoříme tedy o její novaci.

Výhodou postoupení smlouvy může být to, že dle odborné literatury není pro postoupení smlouvy nutná písemná forma, a to ani v případě, že ji zákon vyžaduje pro samotnou smlouvu (viz Hulmák, M. a kol., 2014, s. 792-798, bod 24). Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck). To se může jevit jako praktické zejména v případě smluv o obchodním zastoupení, které musí být uzavřeny písemně (§ 2483 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb.). V případě změny obsahu závazku – novaci smlouvy již ale písemná forma u smluv o obchodním zastoupení potřeba bude (viz Hulmák, M. a kol., 2014, s. 792-798, bod 23). Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck).

POUKAZY VYDANÉ PŮVODNÍ CK

Jako zvláštní soubor povinností uvažujeme povinnosti původní a nové CK v souvislosti s uplatňováním poukazů vydaných původní CK v době jejího platného pojištění záruky pro případ úpadku. Cestovní kanceláře mohly vydat buď poukazy podle § 4 lex voucher (dále jen „poukaz lex voucher“), nebo poukázku ve smyslu § 1939 a násl. zákona č. 89/2012 Sb. za splnění požadavků uvedených v lex voucher (dále jen „vlastní poukaz“).

V souvislosti s vydanými poukazy si cestovní kanceláře kladou následující dotazy: Mohu na poukaz, který je pojištěn zárukou, nabídnout zájezd v době, kdy nedisponuji pojištěním záruky pro případ úpadku? Znamená skutečnost, že nedisponuji pojištěním, automatickou splatnost vydaných poukazů? Může za mě nabídnout zájezd jiná cestovní kancelář?

Pokud se zaměříme na poukazy vydávané podle § 4 lex voucher, u nich se vyplacení prostředků odkládá po dobu trvání ochranné doby (§ 3 odst. 2 lex voucher). Ochranná doba skončí dne 31. 8. 2021, pokud podle lex voucher neskončí dříve (§ 3 odst. 2 lex voucher). Důsledkem skončení ochranné doby je povinnost pořadatele – původní CK vyplatit požadovanou částku v penězích do 14 dnů. Lex voucher definuje výslovně dvě situace, kdy ochranná doba skončí dříve než ke konci srpna 2021. Za prvé je to v situaci, kdy zákazník spadá do skupiny zvlášť zranitelných osob ve smyslu § 3 odst. 3 lex voucher a poukaz odmítne (více v Dvořáková, K., Frýbová, A. (2020, s. 11-32) Lex voucher. Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. Za druhé je to v situaci, kdy zákazník požádal cestovní kancelář o náhradní zájezd a ta mu jej nebyla schopen nabídnout do 30 dnů (více v Dvořáková, K., Frýbová, A. (2020, s. 43-47) Lex voucher. Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck).

V případě, že původní cestovní kancelář nedisponuje pojištěním pro případ úpadku, nemůže „měnit“ poukazy v zájezdy, protože tento proces obnáší sestavení služeb do zájezdu, nabídku nového zájezdu a uzavření nové smlouvy o zájezdu. Tyto činnost ovšem původní CK již nemůže konat. Pokud tedy zákazník požádal původní CK o náhradní zájezd, ta mu jej nemůže nabídnout, protože již nedisponuje koncesí k provozování cestovní kanceláře.

Nabízí se tak několik možností, jak se k problému postavit. Za prvé, domluvit se individuálně s každým zákazníkem na oboustranně akceptovatelném řešení, typicky na tom, že se zákazník zúčastní zájezdu pořádaného novou CK. Z hlediska práva se bude jedna o převzetí dluhu novou CK ve smyslu § 1888 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. Tímto komunikačně a administrativně náročným způsobem řešení však těžko dosáhneme překlopení poukazů na novou CK ve všech případech.

Druhým řešením je přistoupit k převodu závodu. Na činnost původní CK spojenou s provozem cestovní kanceláře a prodejem zájezdů a s tím spojená práva a povinnosti totiž lze nahlížet jako na závod ve smyslu § 502 zákona č. 89/2012 Sb. Podle něj je závod organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a který z jeho vůle slouží k provozování jeho činnosti. Klientská základna, rezervační systémy, zaplacené zálohy, webové stránky a jiné věci mohou představovat soubor aktiv, naopak závazky v oblasti poukazů budou představovat pasiva. Dohromady jde o závod, se kterým lze disponovat, zejména ho prodat v souladu s pravidly stanovenými v občanském zákoníku. Výhodou tohoto řešení je, že není přespříliš administrativně a právně náročné, je s ním spojena minimální komunikace se zákazníky, a je řešením pro všechny případy. Cestou převodu závodu lze navíc vyřešit také řadu povinností nové CK ve vztahu k obchodním partnerům, které byly popsány v bodě výše.

ZÁVĚR

Cílem článku bylo popsat, jakými cestami se může vydat cestovní kancelář, která v důsledku ztráty pojištění záruky pro případ úpadku nemůže prodávat zájezdy. Byla probrána varianta, kdy se cestovní kancelář rozhodne svou činnost ukončit a jakým způsobem to může udělat. Dále byla analyzována varianta, kdy cestovní kancelář pokračuje ve své činnosti, ale změní svůj obchodní model tak, aby ji postačilo živnostenské oprávnění k provozování cestovní agentury, přitom ale nechce přijít o své zákazníky, protože doufá, že se v dohledné době k provozování činnosti cestovní kanceláře zase vrátí. Ve vztahu ke změně obchodního modelu byly probrány dvě varianty. Zaprvé, cestovní kancelář bude namísto zájezdu pro zákazníka zajišťovat jen takové jiné služby cestovního ruchu, které nejsou zájezdem. Za druhé, cestovní kancelář bude svou činnost provozovat pod hlavičkou jiné – pojištěné – cestovní kanceláře, která bude pořadatelem zájezdu. Ve vztahu k převodu činnosti na jinou CK byly v článku popsány tři kategorie povinností, se kterými se původní a nová cestovní kancelář musí při převodu vypořádat. Ve vztahu k veřejnoprávním i soukromoprávním povinnostem bylo upozorněno na některé zvláštní aspekty převodu činnosti související s převodem na evropské či mimoevropské cestovní kanceláře. Bylo zjištěno, že problematickou kategorii povinností mohou tvořit povinnosti vyplývající z vydaných poukazů na zájezd, ať již podle lex voucher, nebo podle obecných ustanovení občanského zákoníku. Tyto poukazy jsou sice kryty pojištěním, nicméně dle dikce zákona č. 159/1999 Sb. je nelze uplatnit jako platbu na nové smlouvy o zájezdu. Tento rozpor nelze dle autorky překlenout ani výkladem. Proto byly navrženy dva způsoby řešení spočívající v převzetí dluhu nebo v převodu závodu. Možností převodu činnosti však bude dozajista vícero a budou se odlišovat podle podnikatelské struktury jednotlivých subjektů.

Jako limit této analýzy autorka vnímá relativně velké množství navrhovaných řešení, které tak nejsou podrobně analyzovány a rozpracovány a v praxi se mohou ukázat jako nepraktické například z daňových důvodů. Dalším limitem je minimum použitelné judikatury s ohledem na specifika odvětví cestovního ruchu. Tento článek je tedy především upozorněním na zajímavou problematiku, která může být dále zkoumána.

LITERATURA

- Dvořáková, K. (2019). Analýza služeb cestovního ruchu podle zákona č. 159/1999 Sb. *Studia Turistica, (10)1, 15–23.*
- Dvořáková, K. (2020). Umění skončit business včas. COT celý o turismu, 14, 55.
- Dvořáková, K., & Frýbová, A. (2020) Lex voucher. Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu. Komentář. Praha: C. H. Beck.
- Hulmák, M. a kol. (2014). *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. Praha: C. H. Beck.*
- Zákon č. 85/2020 Sb., některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na odvětví cestovního ruchu (lex voucher).
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu.
- Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

UKONČENIE ZMLUVY O ZÁJAZDE PRE MIMORIADNE A NEODVRÁTITEĽNÉ UDALOSTI V OBDOBÍ PANDÉMIE COVID-19

TERMINATION OF THE PACKAGE TRAVEL CONTRACT BY THE TRAVELLER IN THE EVENT OF UNAVOIDABLE AND EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES

Monika Jurčová

Received: December 14, 2020 Accepted: March 9, 2021

Trnavská univerzita, Právnická fakulta, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovensko
e-mail: monika_jurcova@yahoo.co.uk

ABSTRAKT

Príspevok kriticky analyzuje zmeny slovenského zákona o zájazdoch uskutočnené v v reakcii na obmedzenia cestovného ruchu spôsobené pandémiou COVID-19. Nová právna úprava prináša spochybnenie reštriktívneho režimu prípustnosti jednostrannej zmeny zmluvy o zájazde cestovnou kanceláriou a zákonné prekážky realizácie práva cestujúceho odstúpiť od zmluvy podľa § 22 ods. 2 zákona o zájazdoch bez platenia stornovacieho poplatku. Princípy dobrovoľnosti akceptácie poukazov na náhradné zájazdy a zachovania možnosti voľby pre cestujúceho akcentované odporúčaním Komisie EÚ nie sú dodržané. Slovenská republika pravdepodobne porušila článok 12 odsek 4 smernice o zájazdoch, ktorý vyžaduje, aby cestujúci obdržal plnú náhradu platieb za zájazd v stanovenej lehote.

Kľúčové slová: Neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti. Odstúpenie od zmluvy. Pandémia COVID-19. Zákon o zájazdoch. Zmena zmluvy.

ABSTRACT

The paper critically analyses the changes in the Slovak Act on Package Travel enacted in response to the restrictions on tourism through the COVID-19 pandemic. The new legislation provides a questioning of the restrictive regime of admissibility of unilateral changes to package travel contracts by organiser and legal obstacles to the exercise of the passenger's right to withdraw from the contract pursuant to § 22 para 2 of the Act on Package Travel without paying a cancellation fee. The principles of voluntary acceptance of vouchers for alternative package travel and preservation of choice for passengers accentuated by the EU Commission's recommendation are not fully respected. The Slovak republic has probably violated Article 12 (4) of the Package Travel Directive which stresses that the passenger shall be entitled to a full refund of any payments made for the package in the given time limit.

Keywords: Act on Package Travel. Change of Contract. Pandemic COVID-19. Termination of contract. Unavoidable and extraordinary circumstances.

ÚVOD

Svetová zdravotnícka organizácia označila 11. marca 2020 COVID-19 za pandémiu. Pandémia mala za následok zákaz cestovania na vnútroštátnej úrovni, ako aj varovania alebo obmedzenia na hraniciach (Odporúčanie, 2020). Cesty do zahraničia vrátane zájazdov boli zrušené a cestovné kancelárie aj cestujúci sa museli vyrovnať s obmedzeniami, ktoré nová situácia priniesla. Právna úprava zájazdov v Slovenskej republike obsiahnutá v zákone č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o zájazdoch“) je implementáciou smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2302 z 25. novembra 2015 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/314/EHS smernice o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách (ďalej ako „smernica o zájazdoch“ alebo „smernica“). Smernica v porovnaní s predchádzajúcou európskou úpravou v tejto oblasti priniesla cestujúcemu „štedré“ právo na ukončenie zmluvy o balíku cestovných služieb (v slovenskej právnej úprave „zájazd“) bez stornovacieho poplatku v prípade, ak poskytovanie zájazdu výrazne ovplyvnia neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti. Tie môžu zahŕňať aj významné riziká pre ľudské zdravie, ako je napríklad prepuknutie vážnej choroby v cestovnej destinácii, ktoré znemožňujú bezpečne cestovať do destinácie tak, ako bolo dohodnuté v zmluve o zájazde (smernica, odôvodnenie 31, článok 12 bod 2). Je zrejmé, že náhle prepuknutie pandémie viedlo v roku 2020 k nemožnosti realizovať veľkú skupinu zájazdov, nastolilo vznik povinnosti cestovných kanceláriií vrátiť cestujúcim prijaté platby a v masovom meradle by bez primeraného zásahu štátu v konečnom dôsledku mohlo viesť k insolvencii cestovných kancelárií, a to k insolvencii v takej miere, že nároky cestujúcich by pravdepodobne neboli uspokojené ani garančnými mechanizmami na to určenými (v podmienkach Slovenskej republiky poistenie a banková záruka). Ad hoc legislatíva členských štátov v reakcii na pandémiu Covid -19 okrem hľadania riešenia spravodlivého vyváženia zmluvnej rovnováhy a ochrany cestovných kancelárií a cestujúcich - čo samo osebe nie je ľahká úloha - musela navyše manévrovať v mantineloch smernice EÚ.

PREHĽAD LITERATÚRY

Podľa článku 12 smernice má cestujúci právo ukončiť zmluvu o balíku cestovných služieb pred začiatkom poskytovania balíka služieb bez zaplatenia akéhokoľvek stornovacieho poplatku v prípade, keď v mieste destinácie alebo v jeho bezprostrednej blízkosti nastanú neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti, ktoré významne ovplyvnia poskytovanie balíka služieb alebo ktoré významne ovplyvnia prepravu cestujúcich do destinácie. V prípade ukončenia zmluvy o balíku cestovných služieb má v tomto prípade cestujúci nárok na úplnú refundáciu všetkých platieb za balík služieb, ale nemá nárok na dodatočnú náhradu. Organizátor poskytne refundáciu bez zbytočného odkladu a najneskôr do 14 dní po ukončení zmluvy o balíku cestovných služieb. Právo cestujúceho priznané smernicou sa premietlo do § 21 ods. 2 zákona o zájazdoch, keďže cestujúci je oprávnený odstúpiť od zmluvy o zájazde pred začatím zájazdu bez zaplatenia odstupného, ak v cieľovom mieste alebo v jeho bezprostrednej blízkosti nastanú neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti, ktoré významne ovplyvnia poskytovanie zájazdu alebo prepravu cestujúcich do cieľového miesta; pri odstúpení od zmluvy o zájazde má cestujúci nárok na vrátenie všetkých platieb, ktoré za zájazd zaplatil. Zmeny slovenského zákona o zájazdoch zákonom č. 136/2020 Z. z., ktoré v §33a zavádzajú *Prechodné ustanovenia súvisiace s mimoriadnou situáciou týkajúcou sa ochorenia COVID-19* (ďalej ako „korona ustanovenia“) zakladajú prekážku realizácie práva cestujúceho odstúpiť od zmluvy podľa § 21 ods. 2 zákona o zájazdoch a oddiaľujú moment ukončenia zmluvy a finančného vyrovnania až na september 2021. Otázna eurokonformita takto „upraveného“ zákona o zájazdoch, ktorý je transpozíciou smernice založenej podľa článku 4 smernice na vysokej úrovni harmonizácie a v ktorej článku 23 sa zdôrazňuje záväzná povahu smernice, je pálčivým problémom záväznosti európskeho práva v ére pandémie. Tiež treba uvažovať, do akej miery korona ustanovenia udržujú alebo naopak vychyľujú zmluvnú rovnováhu a spravodlivosť v právach a povinnostiach zmluvných strán zmluvy o zájazde a to aj so zreteľom na aspekt ochrany spotrebiteľa. Komisia EÚ vydala usmernenie formou odporúčania členským štátom ako postupovať v reakcii na pandémiu Covid-19 na trhu služieb cestovného ruchu, ktorá vychádza z uznania existencie nepriaznivej situácie:

Početné zrušenia, ktoré priniesla pandémia COVID-19, viedli k neudržateľnej situácii, pokiaľ ide

o peňažný tok a príjmy v odvetví dopravy a cestovného ruchu. Problémy s likviditou organizátorov zhoršuje skutočnosť, že musia cestujúcim uhradiť plnú cenu balíka, pričom sami nie vždy dostanú včas náhradu predplatených služieb, ktoré sú súčasťou balíka. To môže de facto viesť k nespravodlivému rozdeleniu záťaže medzi prevádzkovateľov v ekosystéme cestovného ruchu.

Ak sa organizátori alebo dopravcovia stanú platobne neschopnými, existuje riziko, že mnohí pasažieri a cestujúci by nedostali žiadnu náhradu, pretože ich nároky voči organizátorom a dopravcom nie sú chránené. Ten istý problém môže vzniknúť v kontexte vzťahov medzi podnikmi, keď organizátori dostanú poukaz ako náhradu za predplatené služby od dopravcov, ktorí sa neskôr stanú platobne neschopnými (Odporúčanie, 2020, body 13, 14 odôvodnenia).

Odporúčanie Komisie má slúžiť ako usmernenie aj ohľadne poukazov ponúkaných pasažierom a cestujúcim ako alternatívna náhrada za zrušené balíky cestovných služieb a dopravné služby v súvislosti s pandémiou COVID-19. Komisia zdôrazňuje, že všetky kroky poskytovateľov služieb majú byť založené na dobrovoľnej akceptácii poukazov cestujúcimi (Odporúčanie, 2020).

Fuhrich kritizuje snahy niektorých členských štátov EÚ nanútiť cestujúcim poukazy a minimálne tak oddialiť čas vrátenia prijatých platieb, pričom poukazuje na skutočnosť, že stav na jar 2020 možno bez pochybností vyhodnotiť ako mimoriadne a nepredvídateľné okolnosti, ktoré odôvodňujú právo cestujúceho odstúpiť bez stornovacieho poplatku (Fuhrich, 2020). V Spolkovej republike Nemecko už bolo o práve odstúpiť bez storno poplatku z dôvodu výskytu Covidu-19 v cieľovej destinácii právoplatne rozhodnuté (První pravomocný rozsudek k odstoupení od zájezdu v souvislosti s koronavirem, 2020).

Slovenská republika (a rovnako aj Česká republika) patria ku krajinám, v ktorých Komisia EÚ zahájila v júli 2020 konanie o porušení práva EÚ zaslaním formálnej výzvy so žiadosťou o ďalšie informácie, ktoré sa týkali porušenia článku 12 odsek 4 smernice o zájazdoch. („October infringements package: key decisions“, 2020). Komisia EÚ zrejme považuje postup, ktorým sa podľa korona ustanovení zákona o zájazdoch v Slovenskej republike poukazy cestujúcim „nanucujú“ a ich prijatie nie je dôsledkom slobodnej voľby cestujúceho medzi poukazom a vrátením peňazí v lehote 14 dní počítanej v duchu smernice, za konfliktný s právami cestujúcich podľa smernice.

DÁTA A METÓDY

Cieľom príspevku je vysvetliť a analyzovať dôsledky korona ustanovení na právo cestujúcich ukončiť zmluvu o zájazde v dôsledku zmeny okolností bez finančnej ujmy. Doterajšia právna úprava v duchu smernice upravovala postup ako prispôsobiť zmluvný vzťah zmeneným okolnostiam. Ak sa zájazd nedá realizovať podľa „pôvodného plánu“, cestovná kancelária navrhne zmenu zmluvy a ak cestujúci nesúhlasí, cestovná kancelária vráti platby. Právo ukončiť zmluvu za takýchto okolností má aj cestujúci. Čo prináša do tejto relatívne jednoduchej schémy § 33a zákona o zájazdoch?

V prvom rade sa budeme zaoberať otázkou, či zákonodarca pri koncipovaní ad hoc legislatívy korona ustanovení rešpektuje zákaz jednostrannej zmeny zmluvy cestovnou kanceláriou. Analýzou novej právnej úpravy riešime otázku, či napriek podstatnej zmene okolností stále platí, že cestovná kancelária nie je oprávnená pred začatím zájazdu jednostranne zmeniť iné podmienky zmluvy o zájazde ako cenu podľa § 19 zákona o zájazdoch okrem prípadu, ak si cestovná kancelária toto právo vyhradila v zmluve o zájazde, zmena je zanedbateľná a cestovná kancelária informuje cestujúceho o zmene jednoznačným, zrozumiteľným a určitým spôsobom na trvanlivom nosiči.

Ak je cestovná kancelária pred začatím zájazdu nútená podstatne zmeniť niektorý zo základných znakov služieb cestovného ruchu podľa zmluvy, navrhne cestujúcemu zmenu zmluvy o zájazde (§ 20 ods. 2 zákona o zájazdoch).

Na ustanovenie § 20 ods. 2 zákona o zájazdoch priamo nadväzuje jeho § 33a. Podľa korona ustanovení (§ 33a ods. 1 zákona o zájazdoch):

Ak v dôsledku mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu nie je možné poskytnúť cestujúcemu základné znaky služieb cestovného ruchu podľa zmlúv o zájazde, je cestovná kancelária oprávnená cestujúcemu a) navrhnúť zmenu zmluvy o zájazde alebo b) zaslať oznámenie o náhradnom zájazde, ak cestujúci neprijme

navrhnutú zmenu zmluvy o zájazde podľa písmena a).

Korona ustanovenia modifikujú režim § 20 ods. 3 zákona o zájazdoch. Právo cestujúceho garantované týmto ustanovením odstúpiť od zmluvy o zájazde bez zaplatenia odstupného je takpovediac spochybnené, obmedzené, vylúčené alebo modifikované (pozri ďalej) a namiesto toho cestujúci v ďalšom kroku (ak neprijme navrhovanú zmenu zmluvy) obdrží oznámenie o náhradnom zájazde, ktoré slúži ako „poukaz“ na čerpanie služieb cestovného ruchu v cene platieb za pôvodný zájazd.

Oznámenie o náhradnom zájazde má písomnú formu a doručuje sa na trvanlivom nosiči spôsobom, akým bola cestujúcemu doručená zmluva o zájazde, ak sa strany nedohodli inak. Oznámenie o náhradnom zájazde obsahuje najmä informáciu o

a) sume platieb prijatých na základe zmluvy o zájazde,
b) tom, že základné znaky služieb cestovného ruchu obsiahnuté v zmluve o zájazde môžu byť po dohode s cestujúcim pri náhradnom zájazde zmenené,
c) práve cestujúceho postúpiť zmluvu o zájazde podľa § 18 (§ 33a ods. 4 zákona o zájazdoch).

Právo písomne odmietnuť náhradný zájazd (presnejšie- okamžite odmietnuť ďalšie rokovanie o zmene zmluvy na základe oznámenia o náhradnom zájazde) do 14 dní odo dňa doručenia oznámenia o náhradnom zájazde je podľa korona ustanovení priznané len vybraným skupinám osôb (§ 33a ods. 4, 5 zákona o zájazdoch,); ostatným cestujúcim ostáva pravdepodobne otvorená len negociácia na základe oznámenia o náhradnom zájazde, ktoré je de facto poukazom na financovanie náhradného zájazdu. Cestovná kancelária je povinná dohodnúť sa s cestujúcim na poskytnutí náhradného zájazdu najneskôr do 31. augusta 2021 (§ 33a ods. 7 zákona o zájazdoch).

Ani korona ustanovenia teda neoprávňujú cestovnú kanceláriu jednostranne zmeniť zmluvu o zájazde. Na druhej strane však neprijatie návrhu cestovnej kancelárie cestujúcim na zmenu zmluvy nespôsobuje zánik zmluvy o zájazde (akoby to bolo v štandardnom režime podľa § 20 ods. 3 zákona o zájazdoch), ani nezakladá právo požadovať vrátenie ceny zájazdu (resp. už uskutočnených platieb ceny zájazdu) podľa § 20 ods. 4 zákona o zájazdoch.

Korona ustanoveniami boli základné princípy zmeny zmluvy o zájazde upravené v § 20 zákona o zájazdoch dotknuté a pozmenené minimálne v dvoch ohľadoch.

Zmluva neprijatím návrhu zmeny cestujúcim nezanikne – čo odvodzujeme z ďalšieho postupu, keď až neuzavretie dohody o náhradnom zájazde v lehote do 31. 8. 2021 navodzuje fikciu odstúpenia od zmluvy cestovnou kanceláriou. A právo na vrátenie platieb neprijatím návrhu v eurokonformnej lehote sa automaticky neuplatní, vzhľadom na nadväzujúcu povinnosť cestovnej kancelárie vrátiť platby v lehote do 14. septembra 2021 (§ 33a ods. 9 zákona o zájazdoch: Ak sa cestovná kancelária s cestujúcim na poskytnutí náhradného zájazdu nedohodne do 31. augusta 2021, platí, že odstúpila od zmluvy o zájazde a je povinná cestujúcemu vrátiť všetky platby, ktoré prijala na základe zmluvy o zájazde, a to bezodkladne, najneskôr však do 14. septembra 2021). Možno si položiť otázku, či otvorenie zmluvného vzťahu zmenám formou vydania oznámenia o náhradnom zájazde nie je de facto podstatnou jednostrannou zmenou zmluvných podmienok.

Okrem situácie, ak sama cestovná kancelária (a ako profesionál na trhu cestovných služieb s náležitou odbornou starostlivosťou) dospeje k záveru, že v dôsledku *„mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu nie je možné poskytnúť cestujúcemu základné znaky služieb cestovného ruchu podľa zmluvy o zájazde“*, treba zohľadniť aj opačnú situáciu, v ktorej iniciatíva na zrušenie zájazdu vychádza zo strany cestujúceho. V mnohých prípadoch mohla aktivita cestujúceho reálne predchádzať aktivite cestovnej kancelárie v tomto ohľade, pretože -a najmä v čase keď ešte nenadobudli účinnosť korona ustanovenia- cestovné kancelárie mohli vyčkávať a svoje rozhodnutie „ odkladať“ vedomé si nepriaznivých ekonomických dôsledkov. Naopak cestujúci, vedomí si svojich práv na ukončenie zmluvy (smernica, odôvodnenie 31, článok 12 bod 2) mohli vzhľadom na pandémiu odôvodnene uplatňovať právo na odstúpenie od zmluvy o zájazde pred začatím zájazdu bez zaplatenia odstupného podľa 21 ods. 2 zákona o zájazdoch (Wukoschitz, 2020). Ako sa korona ustanovenia dotkli práva cestujúceho na odstúpenie od zmluvy?

VÝSLEDKY A DISKUSIA

V prvom rade zdôraznime, že Odporúčanie Komisie EÚ, ktoré sa týka poukazov, ktoré organizátori (cestovné kancelárie) môžu cestujúcim navrhnúť ako alternatívu k finančnej náhrade predpokladá dobrovoľnú akceptáciu poukazu cestujúcim (Odporúčanie, 2020, bod 1). Komisia EÚ žiadnym spôsobom nederoguje garantované právo cestujúceho odstúpiť od zmluvy o zájazde.

Je pravdou, že Komisia EÚ zároveň odporúča, aby spotrebiteľské organizácie a organizácie na ochranu cestujúcich pôsobiace na úrovni Únie a na vnútroštátnej úrovni cestujúcich nabádali k tomu, aby namiesto vrátenia peňazí prijali poukazy, ktoré sa vyznačujú vlastnosťami opísanými v tomto odporúčaní a ktoré požívajú ochranu v prípade platobnej neschopnosti (Odporúčanie, 2020, bod 21). Toto odporúčanie vychádza z realistického posúdenia situácie spôsobenej pandémiou COVID - 19 a z aktuálneho stavu v sektore cestovného ruchu.

Odhliadnuc od potreby posúdenia, či poukazy – oznámenie o náhradnom zájazde podľa § 33a ods. 3 zákona o zájazdoch - majú odporúčané vlastnosti (Odporúčanie, 2020, body 3-12) je potrebné sa zaoberať otázkou, či je skutočne korona ustanoveniami vylúčené právo cestujúceho odstúpiť od zmluvy o zájazde z dôvodu mimoriadnych a neodvrátiteľných okolností podľa § 21 ods. 2 tohto zákona.

Odpoveď na túto otázku treba rozčleniť na dva časové úseky a zohľadniť aj moment odstúpenia od zmluvy:

a) obdobie od 12. marca 2020 do 28. mája 2020 vrátane a obdobie od 29. mája 2020,
b) skutočnosť, či cestujúci už využil právo od zmluvy odstúpiť do 28. mája 2020 alebo tak chce spraviť neskôr, po nadobudnutí účinnosti korona ustanovení od 29.mája 2020.

Jednotlivé časové úseky sa odvíjajú od vyhlásenia mimoriadnej situácie pre územie Slovenskej republiky od 12. marca 2020 vládou Slovenskej republiky (Uznesenie, 2020) do účinnosti zákona č. 136/2020 Z. z.

ODSTÚPENIE OD ZMLUVY O ZÁJAZDE CESTUJÚCIM OD 12. 3. 2020 DO 28. 5. 2020

Ak cestujúci v čase od 12. marca 2020 do účinnosti korona ustanovení (ďalej aj ako „rozhodné obdobie“) odstúpil od zmluvy o zájazde podľa § 21 ods. 2 zákona o zájazdoch a cestovná kancelária na základe odstúpenia od zmluvy podľa § 21 ods. 2 nevrátila cestujúcemu všetky platby, ktoré na základe zmluvy o zájazde prijala, má podľa § 33a zákona o zájazde nasledovať postup pre krízu Covid- 19, ktorý v postupnosti krokov možno opísať nasledovne:

1. návrh zmeny zmluvy cestovnou kanceláriou (§ 33 ods.1 zákona o zájazdoch),
2. oznámenie o náhradnom zájazde, ak zmena nebola cestujúcim prijatá (§ 33a ods. 3 zákona o zájazdoch),
3. právo odmietnuť v stanovenej lehote náhradný zájazd dostupný len pre vybrané subjekty, ktorým bude následne vrátená platba za zájazd (§ 33a ods. 4 -6 zákona o zájazdoch),
4. inak dohoda o náhradnom zájazde do 31. 8. 2021 (§ 33a ods. 7 zákona o zájazdoch),
5. ak sa dohoda nedosiahne, vrátenie ceny do 14. 9. 2021 (§ 33a ods. 9 zákona o zájazdoch).

Možno zhrnúť, že účinky odstúpenia od zmluvy sa odstúpeniu od zmluvy uskutočnenému v rozhodnom období nepriznajú, ak zároveň nedošlo pred účinnosťou korona ustanovení k vysporiadaniu nárokov strán.

Správnosť tohto výkladu potvrdzuje aj dôvodová správa k § 33a ods. 10 zákona o zájazdoch (Dôvodová správa, 2020):

Ustanovenie exaktne hovorí, že aj keď v čase mimoriadnej situácie do účinnosti zákona cestujúci alebo cestovná kancelária odstúpili od zmluvy o zájazde z dôvodu mimoriadnej a neodvrátiteľnej okolnosti (napr. šírenie vírusu Covid-9), platí, že pôvodná zmluva o zájazde trvá, ak cestovná kancelária nevrátila cestujúcemu všetky platby zaplatené na základe zmluvy o zájazde. Ide o vyjasnenie a spresnenie postupu, ktorý je aplikovateľný na zmluvy o zájazde, od ktorých strany odstúpili. Ak by bolo odstúpenie účinné, nebolo by možné na pôvodnú zmluvu nadviazať a zmaril by sa tým účel zákona, ktorým je zmluvy o zájazde predĺžiť. Ak však cestovná kancelária vrátila cestujúcemu

všetky platby prijaté na základe zmluvy o zájazde, návrh zákona sa takej situácie netýka.

Rovnaký režim sa podľa § 33a ods. 11 zákona o zájazdoch uplatňuje aj pre odstúpenie od zmluvy cestujúcim bez uvedenia dôvodu uskutočnené v rozhodnom období, ak nedošlo k vysporiadaniu strán.

Ustanovenie rieši situáciu, keď cestujúci v čase mimoriadnej situácie do účinnosti zákona odstúpil od zmluvy s povinnosťou zaplatiť odstupné (§ 21 ods. 1) a do účinnosti zákona odstupné nezaplatil - v tom prípade sa uplatňuje odsek 1 a cestovná kancelária mu ponúkne zmenu zmluvy o zájazde alebo náhradný zájazd. Ak však cestujúci na základe odstúpenia od zmluvy odstupné cestovnej kancelárii zaplatil, návrh zákona sa ho nedotýka (Dôvodová správa, 2020).

V tomto prípade však zákonodarca mlčí o tom, či - ak by nastalo vysporiadanie podľa bodu 5 vyššie, zostáva cestovnej kancelárii zachované právo požadovať odstupné podľa § 21 ods. 1 zákona o zájazdoch. Zahrnutie týchto odstúpení do ochranného režimu je pravdepodobne odôvodnené mimoriadnou situáciou, v ktorej mnohí cestujúci z obavy pred chorobou COVID- 19 uprednostnili finančnú stratu v podobe odstupného a nekomunikovali odstúpenie s odkazom na mimoriadnu situáciu, hoci tento motív mohol (ale nemusel) byť prvoradý.

ODSTÚPENIE OD ZMLUVY O ZÁJAZDE CESTUJÚCIM OD 29.5. 2020

Ak chce cestujúci odstúpiť od zmluvy o zájazde z dôvodu pretrvávajúcej pandémie COVID-19 po 29. 5. 2020, asi je potrebné pripustiť, že stále ide o „neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti, ktoré zahŕňajú významné riziká pre ľudské zdravie, ako sú napríklad prepuknutie vážnej choroby v cestovnej destinácii, ktoré znemožňujú bezpečne cestovať do destinácie tak, ako bolo dohodnuté v zmluve o zájazde“. Korona ustanovenia klasifikujú dva typy situácií:

a) ak v dôsledku mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu objektívne nie je možné poskytnúť cestujúcemu základné znaky služieb cestovného ruchu podľa zmluvy o zájazde (§ 33a ods. 1) a

b) ak je napriek mimoriadnej situácii z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu možné poskytnúť zájazd podľa zmluvy o zájazde.

V situácii ad a), ak plnenie zmluvy nie je možné, predpokladáme, že samotná cestovná kancelária prevezme iniciatívu a bude sa postupovať podľa vyššie zmieneného manuálu zmeny zmluvy, náhradného zájazdu, resp. odkladu vrátenia ceny. Uvažovať o tom, či by mal a mohol cestujúci v situácii, keď zájazd nemožno poskytnúť, odstupovať od zmluvy je značne teoretické. Pôjde väčšinou o prípady, kedy je napríklad stále vylúčené letecké spojenie s krajinou, oblasť je vyhlásená za vysoko rizikovú, uzavretú a podobne.

Po 29. máji 2020 považujeme za viac pravdepodobný a frekventovaný scenár ad b). Sme v ďalšej vlne pandémie, štáty sú kategorizované ako viac či menej rizikové. Iná situácia panovala v lete 2020, keď došlo k prechodnému ústupu pandémie a iná panuje na jeseň a v zime 2020.

Ako príklad možno uviesť pobytový zájazd v Španielsku v júli 2020, pričom zmluva o zájazde bola uzavretá ešte v januári 2020. Opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia zo dňa 3. júla 2020 sa Španielske kráľovstvo zaradilo medzi menej rizikové krajiny. Domnievame sa, že letecký zájazd v tejto destinácii v auguste 2020 by bolo možno poskytnúť a tento prípad možno klasifikovať podľa § 33a ods. 12 zákona o zájazdoch ako situáciu „ak je napriek mimoriadnej situácii z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu možné poskytnúť zájazd podľa zmluvy o zájazde.“

Podľa tohto ustanovenia, ak cestujúci nesúhlasí s poskytnutím zájazdu, je povinný o tom písomne informovať cestovnú kanceláriu v stanovenej lehote. najneskôr 30 dní pred začatím zájazdu (prvých 30 dní odo dňa účinnosti korona ustanovení to bolo najneskôr 15 dní pred začatím zájazdu). Cestovná kancelária je povinná cestujúcemu do 14 dní odo dňa doručenia informácie o nesúhlase s poskytnutím zájazdu zaslať oznámenie o náhradnom zájazde a postupovať ako pri odstúpení cestujúcim v rozhodnom období. Právo odmietnuť náhradný zájazd, ktoré v rozhodnom období patrilo vybraným skupinám osôb, sa v tejto situácii nepoužije.

Podľa dôvodovej správy k § 33a ods. 12 zákona o zájazdoch:

Ustanovenie rieši situáciu, kedy je počas obdobia mimoriadnej situácie možné cestovať na zájazd, avšak cestujúci zo subjektívnych dôvodov nechce na zájazd cestovať (napr. zlá zdravotná situácia, obavy z cestovania). V takýchto prípadoch cestujúci v časovom predstihu (aby cestovnej kancelárii nevznikli neprimerane vysoké náklady, napr. s predajom zájazdu inej osobe) oznámi cestovnej kancelárii skutočnosť, že na zájazd nenastúpi. V tomto prípade cestovná kancelária poskytne cestujúcemu opäť odklad plnenia, pričom do 31. augusta 2021 by si mala s cestujúcim dohodnúť náhradný zájazd (Dôvodová správa, 2020)

Otázkou je, či by v pretrvávajúcej mimoriadnej situácii od 29. 5. 2020 nemalo byť cestujúcemu priznané právo podľa § 21 ods. 2 odstúpiť od zmluvy o zájazde pred začatím zájazdu bez zaplatenia odstupného, ak v cieľovom mieste alebo v jeho bezprostrednej blízkosti nastanú neodvrátiteľné a mimoriadne okolnosti, ktoré významne ovplyvnia poskytovanie zájazdu alebo prepravu cestujúcich do cieľového miesta. Domnievame sa, že by mal mať právo odstúpiť od zmluvy a právo na vrátenie všetkých platieb, ktoré za zájazd zaplatil. Podľa § 35 ods. 2 Občianskeho zákonníka právne úkony vyjadrené slovami treba vykladať nielen podľa ich jazykového vyjadrenia, ale najmä tiež podľa vôle toho, kto právny úkon urobil, ak táto vôľa nie je v rozpore s jazykovým prejavom. Ak cestujúci po 29. máji 2020 zašle cestovnej kancelárii oznámenie o odstúpení od zmluvy o zájazde podľa § 21 ods. 2 o zájazdoch a požiada o vrátenie platieb za zájazd, je otázkou, či je cestovná kancelária oprávnená posúdiť jeho prejav vôle ako nesúhlas s poskytovaním zájazdu v zmysle § § 33a ods. 12 zákona o zájazdoch a odňať mu (rovnako ako pri odstúpení v rozhodnom období) právo na okamžité vrátenie platieb a posunúť ho do procesu návrh zmeny a poukaz na náhradný zájazd. Do akej miery je obava cestovať do „tzv. menej rizikových krajín“ subjektívnym a do akej miery objektívnym faktorom? To sú otázky, ktoré bude pravdepodobne potrebné riešiť v rozhodovacej praxi.

ZÁVER

Korona ustanovenia princíp, že cestovná kancelária nie je oprávnená jednostranne zmeniť zmluvu neprelomili úplne (mechanizmus vopred vyhradených zmien nie je predmetom skúmania). Neprijatie návrhu na zmenu zmluvy cestujúcim však podľa korona ustanovení nespôsobuje zánik zmluvy. Tým sa predlžuje zmluvná viazanosť cestujúceho, oddiaľuje sa vyporiadanie plnení zo zmluvy a splatnosť práva na vrátenie platby ceny zájazdu.

Právo odstúpiť od zmluvy podľa § 21 ods. 2 zákona o zájazdoch je korona ustanoveniami výrazne obmedzené. Ak bolo odstúpenie uskutočnené v rozhodnom období od vyhlásenia mimoriadnej situácie do účinnosti korona ustanovení, odstúpeniu sa nepriznávajú účinky a nastupuje osobitný režim. Nová právna úprava buď suspenduje účinky odstúpenia od zmluvy alebo ju možno považovať aj za prekážku výkonu práva odstúpiť od zmluvy. Vo vzťahu k odstúpeniu uskutočnenému po účinnosti korona ustanovení je otázka výkladu odstúpenia cestujúceho podľa §21 ods. 2 zákona o zájazdoch otázna.

Súčasná podoba zákona o zájazdoch nie je pravdepodobne v súlade so smernicou o zájazdoch a vzhľadom na iniciatívu Komisie EÚ začatím konania o porušení európskeho práva možno očakávať ďalšie úpravy zákona o zájazdoch („October infringements package: key decisions“, 2020).

Ešte krátka poznámka na záver. Ak cestujúci uzavrie zmluvu o zájazde po prepuknutí pandémie, tak by mal a mohol byť s režimom korona ustanovení spokojný. Posúdenie jeho práva odstúpiť od zmluvy podľa §21 ods. 2 zákona o zájazdoch v mnohom závisí od výkladu pojmu mimoriadne okolnosti. Po marci 2020 v stave pretrvávajúcej pandémie COVID -19 prekážky a problémy cestovania vyvolané pandémiou už nie sú nepredvídateľnými okolnosťami. Užší výklad pojmu mimoriadne okolnosti možno uskutočniť v zmysle, aký mu prisudzuje aj záver odôvodnenia č. 31 smernice o zájazdoch, má ísť o podmienky, ktoré cestujúcemu znemožňujú bezpečne cestovať do destinácie alebo užívať služby cestovného ruchu tak, ako bolo dohodnuté v zmluve o balíku cestovných služieb, pričom tým rozumieme podmienky zmenené v porovnaní s obdobím, keď bola zmluva uzavretá. Tento výklad vyžaduje nepredvídateľnosť mimoriadnych okolností v čase uzavretia zmluvy.

Širší výklad pojmu mimoriadne okolnosti by naopak nebránil využiť právo na odstúpenie od zmluvy uzavretej za mimoriadnych okolností, ak tieto mimoriadne okolnosti pretrvávajú. Aspekt nepredvídateľnosti nie je v širšom výklade pojmu mimoriadnosť obsiahnutý. To sa už dostávame do roviny filozofickej, k snahe zodpovedať otázku do akej miery možno stav považovať za mimoriadny, ak pretrváva dlhšie obdobie? Mimoriadny stav po určitom čase môže považovať za stav bežný a riadny. Pre porovnanie nosenie rúšok bolo pred marcom 2020 mimoriadne, teraz je úplne opakom mimoriadnosti. Súčasnosť nám kladie aj takéto otázky. Veď mimoriadna situácia na Slovensku vyhlásená vládou Slovenskej republiky od 12. marca 2020 v čase písania tohto príspevku stále neskončila. Na druhej strane možno čerpať z rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ k pojmu mimoriadne a neodvrátiteľné okolnosti v oblasti služieb cestovného ruchu so zrejmou rezerváciou neexistencie judikatúry k účinnej smernici o zájazdoch vzhľadom na jej relatívnu novosť (Wukoschitz, 2020).

Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu APVV-17-0562 Zmluvy uzatvárané prostredníctvom platforiem.

LITERATÚRA

- Csach, K. (2014). Možnosti jednostrannej zmeny zmluvy o finančných službách. *Konferencia Neprijateľné obchodné podmienky vo finančných službách* (s. 7-14). Senec: BPM.
- Csach, K. (ed) (2019). Ad hoc legislatíva v súkromnom práve. *14. Lubyho právnické dni – medzinárodná vedecká konferencia (International scientific conference)*. Praha: Leges.
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 119/2019 Z. z. Dostupné na **https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=478872**
- Fuhrich, E. (2020). Critical Issues in German Travel Law after the Implementation of the Travel Package Directive. In C. Torres, J. Melgosa Arcos, L. Jégouzo, V. Franceschelli, F. Francesco Morandi, & F. Torchia (Eds.), *Collective Commentary about the New Package Travel Directive* (pp. 836–838). Estoril, Portugal: ESHTE. Retrieved from **http://intranet.eshte.pt/collectivecommentary/6/**.
- October infringements package: key decisions. (2020, October). An official EU website. Dostupné na **https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687**.
- Odporúčanie Komisie (EÚ) 2020/648 z 13. mája 2020 týkajúce sa poukazov ponúkaných pasažierom a cestujúcim ako alternatívnu náhradu za zrušené balíky cestovných služieb a dopravné služby v súvislosti s pandémiou COVID-19.
- Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia zo dňa 3. júla 2020, Číslo: OLP/545/2020, Bratislava, 03. 07. 2020.
- První pravomocný rozsudek k odstoupení od zájezdu v souvislosti s koronavirem (2020). *Holubova.cz*. Dostupné na **https://holubova.cz/cs/blog/prvni-pravomocny-rozsudek-k-odstoupeni-od-zajezdu-v-souvislosti-s-koronavirem-307/**.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2302 z 25. novembra 2015 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/314/EHS
- Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020 o vyhlásení mimoriadnej situácie pre územie Slovenskej republiky od 12. marca 2020 od 06.00 hod. podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným korona vírusom SARS-CoV-2.
- Wukoschitz, M.(2020). „Extraordinary“ legislative shortcomings in the new PTD. In C. Torres, J. Melgosa Arcos, L. Jégouzo, V. Franceschelli, F. Francesco Morandi, & F. Torchia (Eds.), *Collective Commentary about the New Package Travel Directive* (pp. 182–200). Estoril, Portugal: ESHTE. Dostupné na **http://intranet.eshte.pt/collectivecommentary/6/**.
- Zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

GEOPARKY A GEOTURIZMUS V ŠTÁTNEJ POLITIKE ROZVOJA CESTOVNÉHO RUCHU NA SLOVENSKU

GEOPARKS AND GEOTOURISM IN THE STATE POLICY OF TOURISM DEVELOPMENT IN SLOVAKIA

Marián Lukáč[1] & Ľubomír Štrba[2]

Received: February 18, 2021 Accepted: March 14, 2021

[1] Technická univerzita v Košiciach, Letná 9, 042 00 Košice, Slovensko, e-mail: **marian.lukac@tuke.sk**
[2] Technická univerzita v Košiciach, Letná 9, 042 00 Košice, Slovensko, e-mail: **lubomir.strba@tuke.sk**

ABSTRAKT

Geoturizmus je forma turizmu, ktorá sa objavila len nedávno a je úzko prepojená s existenciou geoparkov. Keď sa ich koncept na Slovensku v prvom desaťročí 21. storočia implementoval do vládnych politík a povedomia odbornej a širšej verejnosti, počítalo sa s geoparkami ako s nástrojmi environmentálneho, regulovaného cestovného ruchu. Vývoj priniesol postupne zmenu akcentu – novšie rozvojové koncepcie vládnych medzirezortných komisií uvažujú skôr v kategóriách rozvoja cestovného ruchu než ochrany geologického dedičstva a prírody všeobecne. Tento príspevok si kladie za cieľ zmapovať uplynulý vývoj a poukázať na určitú neujasnenosť konceptu, kedy je geopark a geoturizmus dobre čitateľný z pohľadu exaktných vied akou je i geológia, ale tápe ako predstava konkrétnej organizačnej štruktúry či spoločenského organizmu, vybaveného zodpovednosťou rovnako ako prostriedkami na ich dosiahnutie. To je zrejme i hlavný dôvod, že sa v minulosti na Slovensku realizovali iba tri projekty geoparkov a napriek enormnému úsiliu zainteresovaných štátnych orgánov, samospráv, nadšencov z radov jednotlivcov, sa ani v súčasnosti tento stav príliš nezmenil.

Kľúčové slová: Cestovný ruch. Geopark. Geoturizmus. Ochrana životného prostredia. Štátna politika.

ABSTRACT

Geotourism is a form of tourism that has only recently emerged and is closely linked to the existence of Geoparks. When their concept was implemented in Slovakia in the first decade of the 21st century into government policies and to the awareness of the professional and broad public, Geoparks were considered as tools of environmental, regulated tourism. The development gradually brought a change of emphasis - recent development concepts of government interdepartmental commissions consider it in the categories of tourism development rather than protection of geological heritage and nature in general. This paper aims to map past developments and point out a certain ambiguity of the concept, where Geopark and Geotourism are well readable from the point of view of exact sciences such as geology but greets as an idea of a specific organizational structure or social organism equipped with responsibility as well as the means to achieve them. This is probably the main reason that only three Geopark projects have been implemented in Slovakia in the past, and despite the enormous efforts of the state bodies, local governments and individual enthusiasts involved, this situation has not changed much even today.

Keywords: Environmental protection. Geopark. Geotourism. State policy. Tourism.

ÚVOD

Geoturizmus, ako relatívne nová formu turizmu, si vo svete získava čoraz väčšiu popularitu a stáva sa novým globálnym fenoménom. Možno ho chápať ako špeciálnu formu turizmu v prírodnom prostredí so zvláštnym záujmom o geológiu. Jedinečnosť v prírodnom turizme, a teda aj v geoturizme ako takom, je podporovaná trvalo udržateľným využívaním prírodného dedičstva, zvyšovaním povedomia o prírode prostredníctvom nových a pútavých spôsobov interpretácie poznatkov širokej verejnosti.

Jednou z najnovších a relatívne mladých foriem, ako prilákať širokú verejnosť, vzbudiť v nej záujem o geologické dedičstvo a informovať o jeho dôležitosti a význame, je koncept geoparkov. Okrem toho sa geoparky významnou mierou podieľajú na konzervácii geologického dedičstva a jeho zachovaní pre budúce generácie.

Geopark, stricto sensu, je územne vymedzená oblasť s významnými geologickými lokalitami. Toto geologické dedičstvo je v rámci geoparkov využívané na zvýšenie povedomia o významných činiteľoch, s ktorými prichádza spoločnosť do interakcie (napr. geohazardy, geo-klimatické zmeny). Geoparky preberajú na seba edukačnú funkciu pri súčasných zmenách životného prostredia, ako aj pri osvojovaní si čo najlepších spôsobov využívania obnoviteľných zdrojov energie a uplatňovaní tých najlepších štandardov „zeleného turizmu“. Geoparky podnecujú rešpekt k životnému prostrediu a zachovaniu pôvodného rázu krajiny.

Prvýkrát sa geoparky oficiálne spomenuli v *Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky* v roku 2006 v súvislosti s Národnou stratégiou trvalo udržateľného rozvoja. Geoparky v ňom boli chápané ako súčasť infraštruktúry ochrany prírody a krajiny, podobne ako napr. náučné chodníky alebo informačné a školiace zariadenia. Budovanie tejto infraštruktúry malo za cieľ rozvoj environmentálnej osvety a regulovaného cestovného ruchu v súlade s Agendou 21, Stratégiou trvalo udržateľného rozvoja Európskej únie a Národnou stratégiou trvalo udržateľného rozvoja. Neskorší vývoj takéto chápanie, založené len na jednom z aspektov opodstatnenosti geoparkov, značne rozšíril. Už na počiatku záujmu o geoparky však bol, ako vidno, symbiotický záujem o ochranu prírody, geologického dedičstva a rozvoj cestovného ruchu.

PREHĽAD LITERATÚRY

Napriek tomu, že viacero autorov sa letmo odvolávalo na geológiu v súvislosti s turizmom, resp. na geologický turizmus, do polovice 90. rokov minulého storočia nebol pojem geoturizmus nijakým spôsobom definovaný. Až v roku 1995 prvýkrát definoval „moderný“ geoturizmus T. A. Hose (1995) ako „poskytovanie interpretačných a servisných služieb tak, aby sa turisti mohli naučiť a porozumieť geológii a geomorfológii lokality (vrátane prínosu lokality k rozvoju geovied) nad rámec jednoduchého estetického zhodnotenia navštíveného miesta.“ Túto definíciu upravilo viacero autorov (napr. Hose, 1996, 2000; Joyce, 2006; Dowling & Newsome, 2006; Sadry, 2009). V súčasnosti všeobecne akceptovaná definícia Newsoma a Dowlinga (2010) hovorí, že „geoturizmus je forma turizmu v prírodnom prostredí so špeciálnym záujmom o geológiu a terén krajiny. Podporuje turizmus na geolokalitách, ochranu geodiverzity a pochopenie geovied prostredníctvom porozumenia a štúdia. To je dosiahnuté pomocou nezávislých návštev geologických lokalít, geo-turistických chodníkov a výhľadov, túrami so sprievodcom, geo-aktivitami a podporou návštevníckych centier geolokalít.“

Ak by sme však chceli definovať geoturizmus v pravom slova zmysle, bez výlučnej orientácie na geoparky, je potrebné sa na neho pozerať ako na špeciálnu forma turizmu, kedy sú turistova motivácia a rozhodovanie primárne založené na jeho konkrétnom osobitnom záujme, čo v sebe zahŕňa aktívne cestovanie alebo cestovanie za skúsenosťami. Je to stále sa rozvíjajúca forma turizmu, ktorá svojim charakterom zasahuje aj iné formy turizmu, ako sú ekoturizmus, alternatívny turizmus s potenciálom vzdelávania, trvalo udržateľný turizmus, „pamiatkový“ turizmus a prírodný turizmus (Hose, 2008). Pri pohľade na geoturizmus v širšom kontexte je možné tento druh turizmu chápať ako formu turizmu založenú na poznávaní geologických objektov a procesov s dôrazom na ich estetickú a historickú hodnotu, a poznávaní technických pamiatok spojených s banskou činnosťou (opustené bane, banícke múzeá, obchodné cesty spojené s prevozom tovaru získaného pomocou banskej činnosti) ako aj technických a kultúrnych pamiatok spojených s historickou banskou činnosťou (Rybár et al., 2010).

Môžeme predbežne uzavrieť, že geoturizmus podľa Dowlinga (2011) je považovaný za udržateľnú formu turizmu s primárnym záujmom o geologické

zvláštnosti takým spôsobom, ktorý podporuje environmentálne a kultúrne porozumenie, ohodnotenie a konzerváciu (zachovanie) prírodného a s ním súvisiaceho dedičstva, a ktorý prináša benefity miestnemu obyvateľstvu. Je prepojený s ekoturizmom, kultúrnym turizmom a zážitkovým turizmom, avšak nemožno si ho zamieňať so žiadnym z týchto druhov turizmu. Zahŕňa v sebe tvorbu „geoproduktov" určených na ochranu geologického dedičstva, pomáha budovať lokálne združenia, oboznamuje o geologickom dedičstve a propaguje ho.

Pojem geopark nie je zákonom vymedzené označenie pre konkrétne územie (ako napr. národný park alebo chránená krajinná oblasť), aj keď najvýznamnejšie lokality geoparku môžu spadať pod ochranu zákona či nariadení na miestnej, regionálnej alebo národnej úrovni. Multidisciplinárna povaha geoparku a podpora turizmu v týchto oblastiach geoparky jednoznačne odlišuje od akýchkoľvek iných modelov v rámci trvalo udržateľného turizmu (Štrba et al., 2020) a podnietila úvahy o možnostiach a formách zapojenia geoparkov do systému ochrany prírody a geologického dedičstva (Lukáč & Baláž, 2016).

DÁTA A METÓDY

Cieľom príspevku je zhodnotiť uplynulý vývoj v SR od implementácie geoparkov v súlade s celosvetovými trendami k environmentálnemu turizmu až po súčasnosť, ktorá už umožňuje vyvodiť prvé čiastkové závery. Autori, okrem dostupnej literatúry a ďalších informačných zdrojov analyzujú predovšetkým relevantné dokumenty obsahujúce koncepčné a strategické materiály oficiálnej proveniencie ako aj ich korekcie súvisiace s postupným vyhodnocovaním získaných skúseností. Predmetom zhodnotenia aj z právneho hľadiska sú teda v prvom rade vládne interné normatívne akty formulujúce politické ciele a zatiaľ v danej problematike veľmi zriedkavé všeobecne záväzné právne predpisy, len v okrajovej miere. Na spracovanie získaných poznatkov boli použité všeobecné metódy vedeckej práce (analýza, komparácia, dedukcia, syntéza).

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Implementácia štátnej politiky budovania a rozvoja geoparkov na Slovensku, okrem naplnenia deklarovaných cieľov, o ktorých sa už hovorilo vyššie, bola podmienená a podnietená vo všeobecnosti rozmachom geoparkov a geoturizmu od 90. rokov minulého storočia vo svetovom meradle, ďalej postupným vznikom Banskoštiavnického geoparku v rokoch 1998 – 2005, ale tiež špecifickejšie podnetom, ktorý predstavovala okolo roku 2003 iniciatíva „zdola" samospráv v historickom regióne Novohradu a ich cezhraničná spolupráca s partnermi v Maďarskej republike.

Koncept geoparkov a ich program je významne podporovaný organizáciou UNESCO, ktorá prijala program geoparkov v roku 1998, kedy bola práve pod jej záštitou zriadená Globálna sieť geoparkov (*Global Geoparks Network* – GGN). Následne, v roku 2000 bola zriadená Európska sieť geoparkov (*European Geopark Network* – EGN) za účelom ochrany geodiverzity, propagácie geologického dedičstva širokej verejnosti, ako aj na podporu udržateľného rozvoja ekonomických aktivít na území geoparkov, predovšetkým pre rozvoj geologického turizmu (Nevřelová & Ružek, 2017). Táto sieť spojila územia, ktoré sa riadia spoločnými pravidlami a pracujú na tom, aby boli dodržiavané naprieč celou Európu. Európska sieť geoparkov, pôvodne pozostávajúca zo štyroch členov, sa rokmi rozšírila a aktuálne pokrýva 74 geoparkov v 24 európskych krajinách. Okrem Európskej siete geoparkov je od roku 2007 aktívna pod záštitou UNESCO aj Ázijsko-pacifická sieť geoparkov (*Asia-Pacific Geoparks Network* – APGN). Viaceré regionálne siete geoparkov v Amerike a Afrike sú v súčasnosti v procese hodnotenia kvôli možnosti bližšej spolupráce s organizáciou UNESCO, čím je v rámci tejto siete dosiahnutá celosvetová spolupráca. O tom svedčí aj fakt, že najnovšie údaje hovoria o 161 geoparkoch v 44 krajinách, ktoré sú zaradené do Globálnej siete geoparkov (údaj z júla 2020).

GEOPARKY V ŠTÁTNEJ POLITIKE

Návrh koncepcie geoparkov (čiže vlastne koncepcia ako taká) bola prijatá uznesením vlády č. 740/2008. Koncepcia okrem iného zaviedla tri kategórie geoparkov: A. Prevádzkované (Banskoštiavnický geopark) B. Budované (Banskobystrický geopark, Geopark Novohrad – Nógrád) C. Navrhované. Definovala geopark („územie obsahujúce jedno, alebo viac miest vedeckej dôležitosti nielen z geologického aspektu, ale aj z hľadiska jeho archeologickej, ekonomickej alebo kultúrnej osobitosti európskeho významu") a geoturizmus („nová forma kultúrno – environmentálnej turistiky").

V zmysle definície UNESCO z roku 2000 slovenský geopark mal byť územím nielen s jasne definovanými

hranicami a primeraným počtom geologických lokalít (geotopov) zvláštneho významu, ale zároveň s jasne definovanou štruktúrou, schopnou presadzovať politiky ochrany, environmentálnej osvety, trvalo udržateľného rozvoja a zároveň vplývať na príslušné územie tak, aby bol zabezpečený jeho ekonomický rozvoj a pozitívny vplyv na životné podmienky a prostredie jeho obyvateľov. V rámci realizácie geoparkov koncepcia rozoznávala jej tri fázy (prípravná, realizačná, prevádzková). V prevádzkovej fáze koncepcia vyžadovala pre zabezpečenie fungovania geoparku jasne definovať správcov jednotlivých vybudovaných prvkov, z ktorých mal geopark pozostávať. Správcovia mali mať tiež jasne definovaný spôsob financovania starostlivosti o prvky geoparku, o ktoré sa mali starať spôsobom a prostriedkami zodpovedajúcimi ich významu. Koncepcia predpokladala, že sa za týmto účelom zabezpečia personálne a materiálne predpoklady najmä štátnych inštitúcií pôsobiacich na území geoparku.

V tom čase boli na Slovensku prevádzkované či budované tri geoparky. V prípade prevádzkovaného Banskoštiavnického geoparku nebol problém za správcov „jasne“ definovať niektoré štátne inštitúcie pôsobiace na území geoparku: Slovenské banské múzeum (expozície a informačné centrum), Štátnu ochranu prírody SR (expozície a náučno-turistické trasy), Slovenskú agentúru životného prostredia (Stredisko environmentálnej výchovy GEOpark). Správcami ďalších objektov bola samospráva - obec Štiavnické Bane (informačné centrum) a Banskoštiavnicko-hodrušský banícky spolok (portál dedičnej štôlne). Súčasťou plánov na dobudovanie tohto geoparku bolo vytvorenie manažérskej štruktúry zastrešujúcej aktivity geoparku. Aj v prípade budovaného Banskobystrického geoparku bola zachovaná následnosť krokov počínajúc vypracovaním projektových zámerov v prípravnej fáze, cez budovanie sústavy objektov geoparku v realizačnej fáze (v tomto prípade napr. náučný chodník alebo rekonštrukcia banského diela), až po vybudovanie manažérskej štruktúry ako jedného z predpokladov postupu do záverečnej prevádzkovej fázy. Zastrešujúce manažérske štruktúry vzali na seba nakoniec v oboch prípadoch podobu záujmového združenia právnických osôb. Iný bol v tom čase postup pri budovaní Novohradského geoparku, vzhľadom na históriu jeho genézy závislej na iniciatíve „zdola“ lokálnych samospráv a cezhraničnej spolupráci. To, že sa koncepcia chcela spoliehať pri správe a udržovaní geoparkov v prvom rade na štátne inštitúcie vcelku zodpovedalo podmienkam v oblasti Banskej Štiavnice, ktorá bola tradične (v roku 1964 resp. 1967 tam začalo pôsobiť Slovenské banské múzeum ako najvýznamnejšia inštitúcia svojho druhu na Slovensku) výkladnou skriňou slovenského montánneho turizmu.

Uznesením vlády č. 608/2012 bola v októbri 2012 po medzirezortnom pripomienkovom konaní prijatá *Správu o realizácii koncepcie geoparkov SR*. Správa sa podrobne zaoberala možnosťou vstupu Banskoštiavnického geoparku do EGN. Tento geopark je situovaný na nesporne výnimočnom území, a to nielen z hľadiska geologického, ale aj z kultúrno-historického, keďže táto oblasť je úzko spätá s banskou činnosťou, ktorá vo svojom vývoji na tomto území dosiahla niekoľko svetových prvenstiev, ako napr. vybudovanie vodohospodárskeho systému (tzv. tajchy). I napriek nespornému potenciálu toho územia, aktivity vyvíjané v rámci geoparku doposiaľ nesplnili kritériá stanovené pre zaradenie do EGN a teda aj do GGN. Ako vo svojich dokumentoch uvádza GGN (2010), pre zaradenie geoparku do tejto siete, je potrebné, aby geopark mal vypracovaný manažérsky plán na podporu udržateľného socioekonomického rozvoja, ktorý je založený na geoturizme, preukázal metodiku konzervácie a zveľaďovania geologického dedičstva, poskytoval rôzne spôsoby vzdelávania v geovedách ako aj v širšom kontexte životného prostredia a mal spoločné projekty predložené zástupcami verejných orgánov, domácim obyvateľstvom a súkromným sektorom, ktoré deklarujú osvedčené postupy konzervácie dedičstva Zeme a jej integráciu do stratégií udržateľného rozvoja (Cimermanová, 2010).

Inak a oveľa hladšie to bolo v prípade Geoparku Novohrad – Nógrád, čo je o to pozoruhodnejšie, že v jeho prípade sa jednalo od počiatku o „iniciatívu miestnych aktérov“ s podporou skôr v cezhraničnej spolupráci než zo strany štátnych orgánov. Projekt spoločného slovensko – maďarského geoparku sa v teoretickej rovine zrodil už niekedy v 90. rokoch minulého storočia a do podoby ideového zámeru bol sformulovaný v roku 2003. Ako komplexná priestorová a rozvojová štúdia bol rozpracovaný v rokoch 2006 - 2007. Gestorom budovania slovenskej časti geoparku sa stalo združenie právnických osôb Geopark Novohrad – Nógrád, zaregistrované v roku 2008. Jeho zakladateľmi bolo Mesto Fiľakovo a Mikroregión Obručná. V tom istom roku jeho zástupcovia podpísali s maďarskými partnermi Memorandum o spolupráci a začali

budovať spoločný manažment územia. V roku 2009 bola podaná oficiálna nominačná dokumentácia pre vzájomne podmienený vstup do EGN a GGN, ktorému výrazne pomohla práve jedinečnosť konceptu prvého medzinárodného geoparku vo svetovom meradle. Európska a Globálna sieť geoparkov prijala Geopark Novohrad – Nógrád v marci 2010 ako svojho 37 resp. 66 člena. Slávnostný akt odovzdania diplomu sa uskutočnil 14. apríla 2010 na 4. svetovej konferencii geoparkov v Malajzii.

V roku 2012 vznikla na základe Správy o realizácii geoparkov SR multilaterálna komisia v zložení zo zástupcov ministerstiev, geoparkov, samosprávnych krajov, Slovenskej agentúry životného prostredia, Štátneho geologického ústavu Dionýza Štúra a Technickej univerzity v Košiciach s úlohou do roku 2014 spracovať *Aktualizáciu koncepcie geoparkov SR* a vytvoriť *Sieť geoparkov Slovenskej republiky.*

Na potreby a rozvoj geoparkov pamätala medzitým uznesením vlády č. 379/2013 z 10. júla 2013 prijatá *Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020*. Podpora, budovanie a prevádzka geoparkov v súčinnosti s dotknutými subjektami, vrátane samospráv a záujmových združení, bola jedným z formulovaných strategických cieľov. Geoparky boli zaradené medzi také priority, akými sú rozvoj cykloturistiky, pešej a vodnej turistiky, kúpeľníctva a novelizácia zákona o zájazdoch č. 281/2001 Z. z. Stanovené ciele sa mali splniť sledovaním konkrétnych postupov v zmysle Koncepcie geoparkov SR a jej pripravovanej aktualizácie, ako aj vytvorením Národnej siete geoparkov. V praktickej rovine potom podporou budovania náučných chodníkov, expozícií a informačných centier. Úsilie malo byť v gescii ministerstiev životného prostredia a dopravy, Združenia miest a obcí Slovenska, vyšších územných celkov a záujmových združení.

Geoparky sa explicitne spomínali vo väčšine dokumentov, z ktorých napokon vzišla začiatkom roka 2015 prijatá *Aktualizácia koncepcie geoparkov* (UV SR č. 15/2015 zo dňa 7. januára 2015). Boli to: Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012-2016, Aktualizácia národnej stratégie regionálneho rozvoja SR, Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020, Marketingová stratégia SACR na roky 2014-2020 a Koncepcia geologického výskumu a geologického prieskumu územia Slovenska na roky 2012-2016 s výhľadom do roku 2020. V prípade konkrétne Koncepcie geologického prieskumu sa problematika geoparkov premietla do normotvorby pri novelizácii banského zákona. Vyhláška č. 33/2015 Z. z. MŽP SR, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva v znení neskorších predpisov (banský zákon), v § 14 ods. 1 písm. i, stanovila, že banský register bude naďalej obsahovať aj záznam o vzťahu starého banského diela ku geoparkom. Nevyužívanie montanistických a iných technických pamiatok v prospech cestovného ruchu v dôsledku nejednoznačnej legislatívy týkajúcej sa prevodu starých banských diel na obce sa považuje za jednu z hlavných aktuálnych slabín rozvoja konceptu geoparkov na Slovensku.

V podstate teraz už nová koncepcia zaviedla s ohľadom na úsilie o začlenenie slovenských geoparkov do medzinárodných štruktúr kategorizáciu geoparkov odlišnú než doteraz, a to: 1. geoparky s členstvom v GGN a v EGN, 2. prevádzkované geoparky, 3. územia s perspektívou ich začlenenia medzi geoparky.

Kritériá aktualizovanej koncepcie pre začlenenie územia medzi geoparky vychádzali z materiálu „Pokyny a kritériá pre národné geoparky za asistencie organizácie UNESCO s cieľom vstupu do GGN“, ktoré vydalo UNESCO v roku 2014. Kritériá vyžadovali, aby manažment územia, ktoré má byť geoparkom mal dostatočné právomoci na to, aby bol schopný napr. zabezpečovať finančné zdroje na realizáciu projektov, chrániť prírodu a krajinu, sídla, kultúrne aj technické pamiatky ako nevyhnutný predpoklad pre rozvoj cestovného ruchu. V časti „Analýza problémov“ aktualizácie je zreteľné, že predkladatelia si dobre uvedomili, že neuralgickým bodom geoparkov na Slovensku je práve neschopnosť vysporiadať sa týmito kritériami. Táto nedostatočnosť mala byť podľa tvorcov Aktualizácie spojená s absenciou gestora za štátnu správu ako koordinátora pri manažmente geoparkov a s neakceptovaním destinačných manažmentov geoparkov ako skúsenosťami a odbornosťou rovnocenných vo verejno-súkromných partnerstvách cestovného ruchu a regionálneho rozvoja. Destinačné manažmenty geoparkov neboli rešpektované ani ako oprávnení prijímatelia v operačných programoch regionálneho rozvoja a cezhraničnej spolupráce.

Súčasťou Aktualizácie bolo prijatie niekoľkých konkrétnych opatrení na zabezpečenie jej realizácie. Opatrenia všeobecného charakteru akcentovali výzvu na efektívne čerpanie finančných prostriedkov v prospech geoparkov a ich väčšie využívanie v rámci

rozvoja cestovného ruchu. V praktickej rovine sa malo potom jednať o vytvorenie *Siete geoparkov Slovenskej republiky (SG SR)* ako medzirezortného manažérskeho orgánu zameraného na začlenenie slovenských geoparkov do GGN UNESCO. Zároveň sa mal vypracovať *Akčný plán pre implementáciu opatrení na zabezpečenie realizácie aktualizovanej Koncepcie geoparkov SR*. Vláde Slovenskej republiky má byť odteraz každých päť rokov, počínajúc rokom 2019, predkladaná na prerokovanie informácia o stave plnenia tejto aktualizovanej koncepcie.

Akčný plán pre implementáciu opatrení na zabezpečenie realizácie aktualizovanej koncepcie bol prijatý na porade Ministerstva životného prostredia v januári 2016. Aj akčný plán vo SWOT analýze, len s ročným odstupom oproti aktualizovanej koncepcii, musel samozrejme za slabinu považovať postavenie manažmentových štruktúr geoparkov vo verejno-súkromných partnerstvách a pri prijímaní finančných príspevkov v operačných programoch. Zdôraznil však aj absenciu odborného dohľadu na tvorbu odbornej náplne geoparku, neexistenciu jednotného informačného systému a nedostatočnú propagáciu a osvetu. Výsledkom potom podľa akčného plánu bola nedostatočná inštitucionálna a verejná akceptácia existujúcich produktov geoparkov ako rozvojového fenoménu cestovného ruchu, ktoré mali byť považované len za okrajovú oblasť podpory zo strany vyšších územných celkov.

Naplnenie opatrenia č. 3 akčného plánu – medzirezortný orgán manažmentu Siete geoparkov SR, ktorý vznikol v priebehu roka 2016, vydal svoje *Usmernenie Medzirezortnej komisie SG SR* k procesu začlenenia potenciálnych území do Siete geoparkov SR, k procesu prehodnotenia členstva v Sieti geoparkov Slovenskej republiky a k procesu začlenenia geoparkov do Siete Európskych geoparkov a do Siete globálnych geoparkov UNESCO. V ňom, podobne ako vo VU č. 15/2015 o aktualizácii koncepcie geoparkov, sú kategoricky stanovené povinnosti, ktoré musí splniť v období trvajúcom nie menej ako dva roky organizácia či manažmentová štruktúra územia, ktoré sa chce stať geoparkom. Patrí medzi ne pasportizácia lokalít územia, vybudovanie informačného centra so zákazníckym servisom vrátane parkovania a občerstvenia, príprava, realizácia a financovanie rozvojových projektov, organizovanie akcií na podporu cestovného ruchu a prevádzkovanie webového sídlo budúceho geoparku. Organizácia má pri tom spolupracovať s občanmi, obcami, orgánmi štátnej správy a ďalším subjektami. Povinnosťou organizácie je konečne aj „chrániť prírodu a krajinu, sídla, kultúrne aj technické pamiatky ako nevyhnutný predpoklad pre rozvoj cestovného ruchu“. Prípravné obdobie môže byť zavŕšené podaním žiadosti pre získanie *dekrétu Geopark Slovenskej republiky*. Medzi obsahové náležitosti žiadosti patria základné údaje (názov, sídlo a štatutárny orgán manažmentu územia) a rozširujúce informácie (popis štruktúry manažmentu - druh právnickej osoby, registrácia, ciele, aktivity, členstvo, riadiace orgány, príjmy a rozpočet, partneri a odborná podpora, popis vypracovaných strategických dokumentov).

Vláde Slovenskej republiky bola 30. júna 2019 prvýkrát v stanovenom päťročnom intervale predložená na prerokovanie informácia o stave plnenia aktualizovanej koncepcie geoparkov. Materiál ešte raz sumarizuje aktuálne problémy manažmentov geoparkov na Slovensku, ktoré im „znemožňujú vykonávať základné úlohy na ne kladené, sťažujú chod ich kancelárie či informačného centra, obmedzujú možnosti stáleho zamestnania personálu, propagácie ako aj údržby infraštruktúry“. Sú nimi:

- celková kapitálová poddimenzovanosť organizácií manažujúcich geoparky, ktoré sa udržujú z nízkorozpočtových grantov, z vlastných a sponzorských príspevkov,
- nenárokovateľnosť finančného krytia, neexistencia priamej finančnej podpory alebo pravidelného dotačného mechanizmu,
- neoprávnenosť mzdových nákladov z existujúceho grantového financovania,
- preťaženosť a dvojkoľajnosť: organizácie sa musia venovať infraštruktúre, marketingu a výchovno-vzdelávacej činnosti geoparkov, a to aj vtedy, keď sa delia o územie so správami národných parkov alebo chránených krajinných oblastí.

ČO JE A ČÍM BY MOHOL BYŤ GEOPARK?

Odbor destinačného manažmentu Sekcie cestovného ruchu Ministerstva dopravy a výstavby SR vypracoval *Metodiku destinačného manažmentu geoparku*, ktorá sa týka nielen navrhovaného Geoparku Zemplín, ale je koncipovaná ako odporúčanie pre riadenie všetkých geoparkov. Metodika chápe geopark v intenciách destinačného manažmentu ako produkt cestovného ruchu naviazaný na konkrétne územie, ktorého esencia spočíva v jedinečnom spôsobe interpretácie potenciálu tohto územia. Zo štruktúrneho hľadiska je geopark

podľa metodiky v prvom rade klaster iniciatív miestnych a regionálnych subjektov, ktoré podporujú projekt geoparku „podľa miery svojej serióznosti a profesionality“. Úlohou riadiaceho subjektu geoparku je preto facilitácia komunikácie medzi zainteresovanými subjektami na základe pripraveného plánu na riadenia destinácie. Má síce „riadiť geopark“, ale predovšetkým ako primus inter partes, medzi ďalšími zúčastnenými na „projekte“ a nie ako autoritatívny orgán, vybavený okrem úloh aj konkrétnymi právomocami. Ohľadom právnej formy geoparku je metodika ambivalentná – môže ísť podľa metodiky okrem právnickej aj o fyzickú osobu. Pripúšťa však, že ideálnou formou sa javí „združenie“. Príznačné je, že odporúčaná organizačná forma s právnou subjektivitou „združenie“ prísne vzaté v slovenskom právnom poriadku ani neexistuje. Keďže jedinou požiadavkou je právna subjektivita, odpadáva tak aj ako teoretická možnosť využiť jediné „združenie“ (konzorcium, societas iuris civilis), ktoré slovenské právo pozná ako záväzkový právny vzťah a upravuje ho typovo ako zmluvu o združení v § 829 a násl. Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb.

Organizačné úvahy sa v súvislosti s aktualizáciou koncepcie v roku 2015 a oficiálnym vyhlásením Siete geoparkov SR dňa 9. 12. 2016 vydali iným smerom a zdôraznili súslednosť začleňovania geoparku ako nukleárneho prvku v bližšie nešpecifikovanej právnej a organizačnej forme do nadradených štruktúr po línii Geopark SR – Sieť geoparkov SR – Európska a Globálna sieť geoparkov.

Otázkou zostalo, čo vlastne geopark z hľadiska práva a riadenia vlastne je resp. čím by mal byť. Prevažne sa v súčasnosti chápe ako konkrétnym obvodom vymedzené územie (cieľová oblasť – destinácia) charakteristické určitými vlastnosťami, disponujúce personálnym substrátom v podobe zainteresovaných partnerov a riadiacim subjektom geoparku, ktorého úloha spočíva v koordinácii a facilitácii medzi zúčastnenými. Geopark je vnímaný ako nástroj destinačného manažmentu na tvorbu špecifického produktu cestovného ruchu, nie ako manažment územia, ktorý by podľa vzoru *oblastnej organizácie cestovného ruchu* (OO CR) bol „právnickou osobou, ktorá podporuje a vytvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu na svojom území a chráni záujmy svojich členov“ (§ 13 ods. 1 zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu).

Zároveň aj samotná Aktualizácia, napriek tomu, že sa sama zamerala skôr na budovanie super-štruktúry v podobe Siete geoparkov SR, podrobnou úpravou pôsobnosti a právomoci *riadiaceho* výboru Siete geoparkov a procesu získania členstva v tejto sieti, v časti nazvanej Manažment geoparku, priznáva a zdôrazňuje, že podmienkou fungovania geoparku je vytvorenie efektívneho systému riadenia na úrovni jednotlivých geoparkov. „Prítomnosť jedinečných alebo medzinárodne významných geologických fenoménov samo o sebe nestačí k tomu, aby sa územie stalo geoparkom. Tam, kde je to vhodné, musia byť geologické a iné hodnoty územia geoparku navzájom prepojené a riadené subjektom, ktorý je schopný presadzovať politiku ochrany, propagácie a trvalo udržateľného rozvoja geoparku, účinne spolupracovať so štátnou správou, miestnou (obecnou) a regionálnou samosprávou, občanmi a podnikateľskou sférou, ako aj so zahraničnými partnermi.“

Týmto subjektom môže byť výslovne podľa aktualizovanej koncepcie právnická osoba, občianske združenie, združenie právnických osôb, mimovládna organizácia, územná samospráva, nadácia, múzeum alebo iná inštitúcia pozostávajúca z kvalifikovaného a odborne spôsobilého personálu. Vzniká tak trochu dojem, akoby otázka podoby riadiacej štruktúry geoparku nemala kardinálny význam. V prípade geoparkov sa pritom už vopred počíta s tým, že budú vstupovať do ekonomických vzťahov, nielen voči návštevníkom (vstupné a služby) ale aj voči partnerom pri realizácii projektových schém, ako adresát subvencií a podpôr zo strany štátu, samospráv a sponzorov atď. Napriek všetkému sa odporúčajú jedným dychom právne formy i konkrétne inštitúcie, u ktorých ani nemožno tvrdiť, že by gescia geoparkov mohla byť u nich prvoradou náplňou práce.

V prípade spomínaných „záujmových združení“ sa môže sa jednať buď o *občianske združenie* – napr. podľa § 4 ods. 2 Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.) sa na účely tohto zákona za záujmové združenia považujú občianske združenia podľa „spolkového zákona“ z roku 1990 (zákon o združovaní občanov č. 83/1990 Zb.). Občianskym združením je Banskobystrický geomontánny park. Alebo tiež o *záujmové združenia právnických osôb (§ 20*f – 20j Občianskeho zákonníka), z okruhu zakladateľov ktorého sú vylúčené fyzické osoby, aj keby išlo o fyzické osoby ako podnikateľské subjekty. Geopark Novohrad – Nógrad využil túto právnu formu, podobne ako Regionálne združenie pre rozvoj Banskej Štiavnice a okolia – Región Sitno,

ktoré zaštiťuje Banskoštiavnický geopark. *Združenie* na základe zmluvy o združovaní umožňuje spájanie za účelom dosiahnutia spoločného cieľa fyzických a právnických osôb, takéto združenie však nemá právnickú subjektivitu. Právnu formu *neziskovej organizácie* zatiaľ využila napr. Barbora n. o. zaštiťujúca proponovaný Geopark Malé Karpaty.

Budúcnosť geoparkov z právneho hľadiska je možné vidieť:

1, tak ako doteraz využívajúc dostupnú plejádu právnych foriem, pričom ako vhodný rámec sa ponúka na hojnejšie využitie nezisková organizácia, keďže podľa § 2 ods. 2 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, môže poskytovať služby, pod akými sa podľa písm. c, tohto paragrafu rozumie aj „tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt“. To je zvlášť inšpiratívne pre geoparky, ktoré majú zjednocovať prezentáciu prírodných rovnako ako kultúrnych hodnôt. Podľa § 2 ods. 2, písm. g, zákona je všeobecne prospešnou službou tiež „tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva“ resp. podľa písm. h, „služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti.“ V tomto rozsahu sa všeobecne prospešné ciele identicky prekrývajú s cieľmi zakladania geoparkov podľa vládnych uznesení.

2, Rovnako dobre by však mohol poslúžiť aj formát oblastnej organizácie cestovného ruchu, právnickej osoby vtelenej do slovenského práva zákonom č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu, ktorá je špecializovanou organizáciou destinačného manažmentu s poslaním podľa § 15 písm. e, tohto zákona podporovať „kultúrny, spoločenský a športový život a zachovanie prírodného a kultúrneho dedičstva“, resp. podľa písm. i, presadzovať „trvalo udržateľný rozvoj cestovného ruchu tak, aby sa chránilo a zachovávalo životné prostredie zo všetkých jeho stránok a rešpektoval sa spôsob života miestneho obyvateľstva a rešpektovali sa vlastnícke práva“. Aby však geopark ako subjekt v tejto právnej forme nebol zaťažovaný nad rámec svojho raison d´être povinnosťami oblastnej organizácie týkajúcimi sa rozvoja všeobecne cestovného ruchu a nie primárne geoturizmu ako jeho špecifickej formy, potom by do úvahy prichádzalo:

3, prijať samostatnú právnu úpravu geoparku ako organizácie destinačného manažmentu. Treba pripomenúť, že Slovensko už disponuje pomerne podrobnou právnou úpravou destinačných organizácií (okrem spomínanej OO CR je to tiež *krajská organizácia cestovného ruchu* (KO CR)) v zákone o podpore cestovného ruchu č. 91 z roku 2010. Za túto možnosť sa prihovára okolnosť, že by bolo vhodné delimitovať vzťah geoparku k chráneným územiam, keďže ich teritória sa môžu a spravidla sa aj prekrývajú (hlavne čo sa týka citlivého riešenia otázky vzťahu ochrany prírody a rozvoja turizmu). Doterajší stav je zatiaľ taký, že geopark, napriek tomu, že sa tiež vymedzuje svojim územným obvodom a jeho zakladatelia zdôrazňujú jeho ochranné a verejnoprospešné poslanie, je z hľadiska práva iniciatíva (projekt) kompletne založená na súkromnom práve a jeho zriaďovatelia sú voči štátnym či samosprávnym orgánom reprezentujúcim ochranu prírody resp. regionálny rozvoj v postavení recipientov povinností, zákazov a obmedzení. O členstvo v takejto organizácii destinačného manažmentu by sa mohli uchádzať okrem samospráv aj napr. organizačné útvary Štátnej ochrany prírody, čím by sa stali vo vzťahu k destinačnej organizácii nositeľmi zároveň práv i určitých povinností, celkom určite by to však posilnilo pocit verejno-súkromného partnerstva. Perspektívnou kompetenciou pre geopark v tejto podobe by bola možnosť formulovať jeho vzťah ku geologicky významným lokalitám na Slovensku, ktorým chýba prominencia priamej ochrany prostriedkami zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Na Slovensku je takých geologických fenoménov väčšina (Liščák & Antalík, 2018), konkrétne geolokalít mimo územné obvody plošnej ochrany prírody je na Slovensku v súčasnosti 305 z celkového počtu 479, čiže 61,8 %.

ZÁVER

Napriek nesporným snahám viacerých organizácií, asociácií či jednotlivcov, je geoturizmus tak na Slovensku ako aj v iných krajinách rozvinutý na veľmi slabej úrovni a mnoho turistov vie o tejto forme turizmu zatiaľ veľmi málo, resp. nevedia vôbec nič. Geoturizmus však ako nová a dynamicky sa rozvíjajúca sa forma turizmu v celosvetovom merítku môže, vychádzajúc zo svojich princípov a povahy, významným spôsobom prispieť k ochrane a zachovaniu geologického dedičstva pre súčasnú a budúce generácie.

Na Slovensku vo vzťahu ku geoparkom bola axiómou ochrana prírody a geologického dedičstva, ale pre uzavretý systém plošnej ochrany prírody a krajiny

sleduje štátna politika v súčasnosti v súvislosti s nimi primárne skôr ciele rozvoja cestovného ruchu a regionálneho rozvoja. Aj v tejto oblasti sa dala prednosť mäkkej regulácii, akoby si geoparky a geoturizmus rovnako ťažko hľadali systémové uplatnenie okrem ochrany prírody aj v cestovnom ruchu. Doteraz prijaté vládne dokumenty k problematike geoparkov a geoturizmu nie sú všeobecno-záväzné právne predpisy, ale vládne uznesenia čiže organizačné akty formulujúce rozvojové zámery a ciele, ktoré majú koncepčný, politický, a nie administratívno právny charakter. Avšak i tu sa už vyskytujú náznaky verejnoprávnej regulácie (vlastne ju suplujú): vládne uznesenie (č. 15/2015) určuje podmienky, po splnení ktorých v rámci prechodného prípravného obdobia je možné zriadiť geopark, ide teda v podstate o normatívny právny akt.

Napriek výsledkom, ktoré na prvý pohľad nezodpovedajú vynaloženému úsiliu a pozornosti ako zo strany štátnych orgánov tak aj zainteresovanej verejnosti o rozvoj geoparkov, vidíme predsa dosiahnutie minimálne dvoch prvenstiev pri posune problematiky na novú kvalitatívnu úroveň: geoturizmus a geoparky predstavujú prvý koncepčný pokus o symbiózu ochrany prírodného dedičstva a rozvoja cestovného ruchu - v porovnaní s doterajším „rigidným“ prístupom legislatívy ochrany prírody (viď Petráš, 2014, s. 179, ktorý spomína prípad vnímania „hrozby geoturizmu pre ochranu geodiverzity“ zo strany ochrancov životného prostredia). Prvenstvo je aj v posune záujmu zo živej na neživú prírodu – ochrana prírody a krajiny so svojim tradičným dôrazom na biotickú zložku prostredia ochranu geologického dedičstva dávala skôr do pozadia (Štrba et al., 2020). Zároveň práve geoparky majú v tomto smere určitý potenciál navyše a môžu doplniť prostriedky teritoriálnej ochrany prírody a krajiny hoci aj nepriamo (napr. rozvojom geo-edukácie), keďže väčšina geolokalít sa aj tak nachádza mimo hranice jej obvodov.

Poďakovanie: Tento článok vznikol vďaka finančnej podpore projektu KEGA č. 036TUKE-4/2019 s názvom Geoturizmus (vysokoškolská učebnica).

LITERATÚRA

- Cimermanová, I. (2010). Geoparks in Slovakia. *Acta Geoturistica*, *1*(2), 34–40.
- Dowling, K. R., & Newsome, D. (2006). *Geotourism.* Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Dowling, K. R. (2011). Geotourism's Global Growth. *Geoheritage*, *3*, 1–3.
- Hose, T. A. (1995). Selling the story of Britain's stone. *Environmental Interpretation*, *10*(2), 16–17.
- Hose, T. A. (1996). Geotourism, or can tourists become casual rock hounds? In M. R. Bennett (Ed.) *Geology on your doorstep* (pp. 207–228). London: The Geological Society.
- HOSE, T. A. (2000). European 'geotourism' - geological interpretation and geoconservation promotion for tourists. In D. Barettino, W. A. P. Wimbledon, & E. Gallego (Eds.) *Geological Heritage: Its conservation and management* (pp. 127–146). Madrid: IGME.
- Hose, T. A. (2008). Towards a history of geotourism: definitions, antecedents and the future. In C. V. Burek, & C. Prosser (Eds.) *The history of geoconservation* (pp. 37–60). London: Geological Society.
- Joyce, E. B. (2008). *Geosites of Australia: preparing an inventory and framework for the Global Inventory of the IUGS.* Retrieved from **http://earthsci.unimelb.edu.au/Joyce/heritage/GeositesAustraliaJoycems2008.htm**.
- Liščák, P., & Antalík, M. (2018). Information System of Important Geosites in the Slovak Republic. *Slovak Geological Magazine*, *18*, 5–68.
- Lukáč, M., & Baláž, B. (2016). Placement of Geoparks in the system of territorial protection of natural heritage in Slovakia. In F. Ugolini, V. Marchi, S. Trampetti, D. Pearlmutter, & A. Raschi, (Eds). *Proceedings of the GEOTOUR 2016—International Conference on Geotourism, Mining Tourism, Sustainable Development, and Environmental Protection* (pp. 21–26). Florence, Italy: IBIMET-CNR.
- Nevřelová, M., & Ružek, I. (2017). Geoparky – potenciál pre exteriérovú výučbu predmetov Geografia a Biológia. *Scientia in educatione*, *8*(1), 81–96.
- Newsome, D., & Dowling K. R. (Eds.). (2010). *Geotourism: the tourism of geology and landscapes.* Oxford: Goodfellow.
- Petráš, R. (2014). *Právo a cestovní ruch.* Praha: Univerzita Jana Amose Komenského.
- Rybár P., Baláž B., & Štrba Ľ. (2010). *Geoturizmus – Identifikácia objektov geoturizmu.* Košice: Edičné stredisko F BERG TU Košice.
- Sadry, B. N. (2009). *Fundamentals of Geotourism: with emphasis on Iran.* Tehran: Samt Organization publishers.
- Štrba, Ľ., Baláž, B., Lukáč, M., Kršák, B., & Adamkovič, J. (2014). Legal formalities of Geopark establishment in Slovakia. *SGEM 2014: Conference proceedings of the 14th international multidisciplinary scientific geoconference: GeoConference on Ecology, Economics, Education and Legislation*, vol. 2, (pp. 407–414). Albena, Bulgaria: STEF92 Technology Ltd.
- Štrba, Ľ., Kolačkovská, J., Kudelas, D., Kršák, B., & Sidor, C. (2020). Geoheritage and Geotourism Contribution to Tourism Development in Protected Areas of Slovakia—Theoretical Considerations. *Sustainability*, 12, 2979.

KONEC „DEŠTNÍKÁŘŮ“ V ČESKÝCH MĚSTECH? NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ČINNOSTI TURISTICKÝCH PRŮVODCŮ

THE END OF „UMBRELLA MEN“ IN CZECH TOWNS? NEW LEGAL REGULATION OF TOURIST GUIDES

Lukáš Novotný

Received: February 10, 2021 Accepted: March 13, 2021

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Filozofická fakulta, Pasteurova 13, 400 01 Ústí nad Labem, Česko,
e-mail: **Lukas.Novotny@ujep.cz**

ABSTRAKT

Nekalé praktiky falešných průvodců v centru Prahy (ale i některých dalších měst) vyvolaly řadu diskusí a vyústily v přijetí novely živnostenského zákona, jejímž cílem je regulovat průvodcovskou činnost. V zákonu se mění části týkající se podmínek podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, správních poplatků a je zde vložena část nazvaná Průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu a její výkon. Ministerstvo pro místní rozvoj bude žadatelům vydávat dva stupně národních průvodcovských průkazů. První stupeň bude vyžadovat pouhou registraci a druhý stupeň předpokládá odbornou kvalifikaci danou příslušným vzděláním. Smyslem této právní úpravy je lépe kontrolovat turistické průvodce. Tento článek se zaměřuje jednak na sporné body této právní úpravy, dále také na obsahovou analýzu debat v obou komorách Parlamentu ČR. Pozornost je soustředěna tedy na aktuální vývoj v legislativě průvodcovské činnosti v ČR, konkrétně na to, nakolik je dnes na místě regulovat činnost průvodce, jaké souhlasné i nesouhlasné názory vůči těmto novým opatřením zaznívaly při projednávání v Parlamentu, ale i například od profesních komor.

Klíčová slova: Cestovní ruch. Place management. Praha. Právo cestovního ruchu. Turistický průvodce. Živnostenský zákon.

ABSTRACT

The unfair practices of false guides in the center of Prague (as well as some other cities) have provoked a number of discussions and resulted in the adoption of an amendment to the Trade Licensing Act, the aim of which is to limit tourist advice to people without qualifications. The Act amends the parts concerning certain business conditions and the performance of certain activities in the field of tourism, administrative fees and a section entitled Guide activity in the field of tourism and its performance is inserted here. The Ministry of Regional Development will issue applicants with two levels of national guide cards. The first stage will require mere registration and the second stage presupposes a professional qualification given by the relevant education. The purpose of this legislation is to better control tourist guides. This article focuses on the contentious points of this legislation, as well as on the content analysis of debates in both chambers of the Parliament of the Czech Republic. Attention is therefore focused on current developments in the legislation of guide activities in the Czech Republic, specifically on the extent to which it is appropriate today to regulate guide activities, what agreed and dissenting views on these new measures were voiced in Parliament, but also from professional chambers.

Keywords: Place management. Prague. Tourism. Tour guide. Tourism law. Trade act.

ÚVOD

V časech Covid-19 se sice povolání turistických průvodců ocitlo v zásadní krizi, která souvisí se zastavením cestovního ruchu v ČR, ovšem ještě krátce před vypuknutím pandemie v ČR se završil legislativní proces novely živnostenského zákona (zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání), na jehož konci jsou významné změny v praxi turistických průvodců. V zákonu se mění části týkající se podmínek podnikání a výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, správních poplatků a je zde vložena část nazvaná Průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu a její výkon. Tou nejvíce mediálně známou novinkou je to, že činnost průvodce může vykonávat od 1. března 2021 pouze držitel Českého národního průkazu průvodce cestovního ruchu. Současně s průkazem musí být průvodce buď držitelem Živnostenského oprávnění nebo mít uzavřenou pracovní smlouvu pro výkon této činnosti (např. dohodu o provedení práce s cestovní kanceláří). Novinkou je to, že za legálnost výkonu práce průvodce odpovídá jak sám průvodce, tak i zadavatel práce - např. cestovní kancelář, agentura, hotel apod.

Změny jsou reakcí na nekvalifikovaný výkon průvodcovských služeb, na poskytování nesprávných, nepravdivých či zavádějících informací, na což si dlouhodobě stěžuje zejména hlavní město Praha, které bylo iniciátorem těchto legislativních úprav (**peak.cz**, 2019). Zastupitelstvo Prahy vyšlo v této věcí vstříc početné skupině průvodců. Jejich asociace iniciovala petici za zvýšení kvality služeb cestovního ruchu a průvodcovských služeb zvláště pak zamezení výkonu nekvalitních průvodců a vrácení průvodcovské činnosti do vázaných živností. Tato legislativní iniciativa vyvolala poměrně rozsáhlou diskuzi o kvalitě těchto služeb, o kvalifikačních požadavcích na průvodce a také o nástrojích budování pozitivní image českých měst.

Jedná se zdánlivě o izolovaný český problém, který je však ve skutečnosti složitý a signifikantní také pro jiná města, nejen česká, ale i obecně ze zemí střední Evropy, které nemají regulovanou činnost turistických průvodců, například v Polsku. Zde všude je to velké a aktuální téma současného place managementu a kvality služeb cestovního ruchu (Novotný, 2020; 2018). Průvodce totiž významně doplňuje služby poskytované cestovní kanceláří, zastupuje neodmyslitelný lidský faktor, který se nedá nahradit žádnými mechanickými, technickými či jinými prostředky (Prakash, Chowdhary and Sunayana, 2010; Modlin, Alderman and Gentry, 2011). Setkání s průvodcem ovlivňuje velkou měrou dojem návštěvníka daného místa. Průvodce je zprostředkovatelem kultury a historie místa a je často pro návštěvníka jediným místním zdrojem informací o dané zemi a jejích tradicích, praktických informací a dalších zajímavostí (Prakash and Chowdhary, 2010; Moscardo, 1996; Gali and Aulet 2019). Proto je třeba mít účinné nástroje k regulaci jejich činnosti a kvality jejich služeb.

V této studii bude pozornost zaměřena primárně do oblasti práva v cestovním ruchu. Pozornost je soustředěna na aktuální vývoj v legislativě průvodcovské činnosti v ČR, konkrétně nás bude zajímat, nakolik je dnes – v době internetu, mobilních aplikací a trendů v cestovním ruchu, směřujících k individualizaci – na místě regulovat činnost průvodce, jaké souhlasné i nesouhlasné názory vůči těmto novým opatřením zaznívaly při projednávání v obou komorách Parlamentu, ale i například od profesních komor (jak průvodců na straně jedné, tak i cestovních kanceláří a agentur na straně druhé).

Postupovat přitom budeme následovně. V první kapitole budou vyložena teoretická východiska studie, zejména bude definován na základě relevantní zahraniční a české odborné literatury pojem turistický průvodce. V kapitole druhé se zaměříme na problematické body současné praxe průvodcování v Praze a následně bude prezentována aktuální novelizace živnostenského zákona profese průvodce cestovního ruchu v České republice a její geneze. Vyložíme její legislativní proces, proměny, které tato právní úprava doznala a následně se v kvalitativní analýze obsahu debat v obou komorách Parlamentu ČR zaměříme na některá vybraná specifika a názorové spory, které se při projednávání objevily. Třebaže je současná legislativa ohledně národních průkazů průvodců atd. již schválená, jde s ohledem na některé dílčí problémy s její implementací (např. technické problémy s vyráběním dokladů) nadále o poměrně dynamicky se vyvíjející problematiku. Tato studie proto reflektuje vývoj do konce ledna 2021.

Z hlediska dostupných zdrojů se bude vycházet jednak z dostupné sekundární literatury (Petráš, 2020; 2018; 2016; Chaloupka, 2019), přičemž tyto zdroje budou použity především v prvních

deskriptivních kapitolách a pro vysvětlení základních pojmů. Půjde primárně o cizojazyčné studie a publikace, to abychom co nejvhodněji přinesli diskuzi nad stávajícími trendy v oblasti průvodcování a jeho právního vymezení. V dalších částech práce se bude čerpat z primárních zdrojů: zákonů a jejich novelizací, dokumentů a vyjádření profesních organizací a vlastních analýz právní regulace průvodcovské profese.

PŘEHLED LITERATURY

POJEM TURISTICKÝ PRŮVODCE

Cestovní ruch lze charakterizovat jako společenský jev tvořený z velké části službami (Camilleri, 2018; UNWTO, 2009). Služby lze díky jejich vlastnostem rozčlenit na dílčí skupiny poskytovaných v různých oblastech cestovního ruchu. Za jednu z největších skupin se považují služby průvodcovské (Geva and Goldman, 1991). Průvodcovská činnost se řadí mezi služby osobního charakteru, je tedy zřejmé, že na osobu průvodce musí být kladeny určité nároky (Guan and Huan, 2019; Howard, Thwaites and Smith, 2001). Turistický průvodce je osoba, která poskytuje pomoc, informace o kulturním, historickém a současném dědictví lidem na organizovaných zájezdech a také individuálním klientům ve vzdělávacích zařízeních, náboženských a historických památkách, muzeích a na místech jiného významného zájmu (Christie and Mason, 2003). Od průvodců je potřeba vyžadovat odborné znalosti, organizační schopnosti, profesionalitu, ale také schopnosti komunikační psychologické a jiné.

Hovoří se o nich jako o pracovnících prvního kontaktu, jelikož jsou to povětšinou právě oni, kdo vytváří u turistů dojmy o dané destinaci (Weiler and Ham, 2001). S rozmachem cestovního ruchu se rozrůstá i spektrum průvodců, kteří nabízejí stále nové specializované služby. Jde například o horskou turistiku, okružní plavbu na lodích, animační programy nebo sportovní a rekondiční vyžití (Tribe, 2006). Průvodce nabízí služby nejen turistům, ale také často cestovním kancelářím, které si tuto službu najímají. I proto je potřeba, aby byla deklarována určitá úroveň kvality a profesionality.

Z hlediska právního vymezení není činnost turistických průvodců vnímána zcela jednotně, což je ostatně i předmětem této studie. Každá z evropských zemí přistupuje k regulaci činnosti průvodců rozdílně, jak na to ještě bude poukázáno. V některých zemích je průvodcovská činnost ponechána volně bez specifických požadavků, v jiných je naopak pojímána jako otázka veřejného zájmu a významu, zejména v souvislosti s ochranou kulturního a historického bohatství, a proto se zde stanovují pro tuto činnost speciální požadavky (kvalifikační, případně bezúhonnost, zdravotní způsobilost a další) (Baud-Bovy and Lawson, 1998).

PROBLÉMY S PRŮVODCOVSKOU PRAXÍ V PRAZE A JINÝCH ČESKÝCH MĚSTECH

Zejména Praha se dlouhodobě řadila k nejhlasitějším kritikům dosavadní právní úpravy průvodcovské praxe v ČR. Kritika byla dobře shrnuta v důvodové zprávě k Návrhu zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění tzv. živnostenský zákon. Píše se zde o „případech nekvalifikovaného výkonu průvodcovských služeb a poskytování nesprávných, nepravdivých či zavádějících informací některými subjekty provozujícími průvodcovskou činnost“ (Sněmovna, tisk 247/0, s. 5). Jako příklady se uvádí amatérští průvodci ze zahraničí, kteří v Praze, ale i v jiných městech ČR nabízejí své nekvalifikované průvodcovské služby, které škodí image daných měst. Sdružení průvodců ČR, které je ústřední profesní asociací průvodců, varovalo před tím, že se součástí koloritu příjezdového turismu stávají vedle thajských masáží, obřích medvědů na Staroměstském náměstí a nevkusných suvenýrů i nahaněči na různé „free tours“ a že je vše „mafiánsky organizováno“ (Petice, 2019). Podle asociace, ale i podle mediálních zpráv zahraniční průvodci často vykládají o Praze (ale i o jiných městech) mylné informace, například o tom, že Zlatá ulička na Pražském hradě je ve skutečnosti jen filmovou kulisou, že všechny sochy na Karlově mostě jsou jen kopie a že samotný most je pojmenovaný podle toho, že zde princ Charles ztratil snubní prsten (**peak.cz**, 2019). Prohlídky „zdarma“ pak obvykle končí tím, že zahraniční turisté nakonec vkládají jeden po druhém „průvodci“ do dlaně bankovky, obvykle kolem 300 Kč za osobu (tedy asi 12 eur).

V Praze byly před lockdownem poměrně rozšířeny vedle free tours také „Tour4Charity“, údajně na podporu chudých českých dětí. Jde o další nekalou praktiku, protože sice se za průvodcovskou službu platí s odkazem na to, že peníze poputují na charitu, ale vše se děje bez dokladu. Takže peníze se zpravidla buď k těmto dětem vůbec nedostanou, nebo může mít daná firma nahlášenou charitativní sbírku,

což pak ale je často zřizováno proto, aby to ztížilo kontroly z živnostenského úřadu (peak.cz, 2019).

Místní průvodci jsou tak znevýhodňováni oproti podvodníkům, kteří navíc neplatí ani povinné odvody, ani daně. Podle odhadů Asociace průvodců ČR by „osob vydávajících se za průvodce“ mohlo jen v Praze být zhruba 1 500 (peak.cz, 2019). Jsou to zpravidla lidé bez historických a jiných znalostí a především bez průvodcovských dovedností. Jsou schopni vzít na „tour“ sedmdesátičlennou skupinu, i když ví, že to není zvládnutelné, brání prostupnosti chodníků, stojí v silnicích atd. (Cruz, 1999; Collins, 2000; Garcia-Almeida, 2019). Část příjezdového cestovního ruchu tak přebírají podvodníci s minimálními znalostmi o historii a kulturním dědictví Prahy a českých měst.

PRŮVODCOVÁNÍ - SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

PRÁVNÍ VYMEZENÍ

Průvodcovskou činnost v oblasti cestovního ruchu vymezuje zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Jedná se o živnost volnou ohlašovací s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ - obor č. 71. „Provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu“. Vznik živnostenského oprávnění pro průvodcovskou činnost tedy není vázán na doložení odborné způsobilosti či praxe, tato činnost také není uváděna mezi živnostmi, jejichž výkon je podnikatel povinen zajistit pouze fyzickými osobami splňujícími zde zvlášť stanovenou odbornou způsobilost.

Podle právní úpravy před 1.7.2008 byla průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu zařazena jako živnost vázaná, pro niž byla stanovena odborná způsobilost odlišně podle typů průvodcovské činnosti (zákon č. 455/1991 Sb., příloha č. 1). Pro průvodcovskou činnost v oblasti cestovního ruchu odborná způsobilost spočívala v dosažení vzdělání v cestovním ruchu, případně všeobecného vzdělání s praxí v průvodcovské činnosti. Splnění podmínky vzdělání bylo možno prokázat rovněž dokladem o rekvalifikaci nebo dokladem o vykonání zkoušky podle v té době platné vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 295/2001 Sb., o provádění a obsahové náplni zkoušky odborné způsobilosti pro výkon průvodcovské činnosti v oblasti cestovního ruchu. K volné živnosti byla průvodcovská činnost přeřazena s účinností od 1.7.2008 zákonem č. 130/2008 Sb. Došlo k poměrně výrazné změně živnostenského zákona, mj. k množství přesunů v zařazení více živností. Tato změna sledovala snahu regulovat jen takové činnosti, jejichž neodborný výkon by mohl závažným způsobem ohrožovat důležitý zájem, tj. např. ty, při jejichž výkonu může dojít k újmě na lidském zdraví či může být způsobena závažná škoda.

Právní úprava průvodcovské činnosti v ČR tak nebyla jednoznačná. Do roku 2008 bylo průvodcovství vázanou činností, následně byla v rámci liberalizace podnikání převedena do činností volných a postupně vznikal v průvodcovské činnosti, hlavně ve velkých městech, chaos. V důsledku toho nemusí průvodce již nadále dosáhnout a prokázat stanovenou kvalifikaci. Asociace průvodců, ale i hlavní město Praha však dlouhodobě upozorňují na to, že stávající právní úprava „snižuje úroveň a kvalitu celého turistického ruchu“ (Senát, 2020 - sněmovní tisk č. 183). Radní za hl. město Prahu Hana Kordová Marvanová o roku 2008 a o změně, kdy průvodcování bylo převedeno na činnost neregulovanou, hovoří jako o chybě, která se vylobovala ze strany cestovních kanceláří a agentur a která snižuje úroveň průvodcovských služeb, což podle ní je i v rozporu ze současnou Koncepcí cestovního ruchu 2014-2020, v níž je zmíněna nutnost podporovat kvalitu průvodcování.

Na konci roku 2019 byla v ČR podepsána petice Asociace průvodců ČR s názvem „Konec českých průvodců v ČR?“, v níž je podroben kritice současný právní stav a pléduje se naopak za navrácení živnosti průvodce v cestovním ruchu, toho času živnost ohlašovací volnou, mezi živnosti vázané. Pro občany EU petice požadovala ohlášení činnosti na místním úřadě, jehož součástí bude povinnost doložit odbornou kvalifikaci získanou v domovském státě. Dále se zasazovala o vznik jednotného centrálního registru kvalifikovaných průvodců jak českých, tak zahraničních, kteří poskytují průvodcovské služby na území ČR. V případě některých míst „mimořádného významu“ by výklad turistům měl provádět pouze odborný průvodce, držitel místní licence (např. místa na seznamu památek UNESCO, národní parky, muzea a galerie) (Petice, 2019).

Petice byla projevem stížnosti průvodců na nezájem kompetentních orgánů a především absenci účinných

kontrolních mechanismů. V petici dále stojí: „Tato pro nás smutná situace je dobře známá mezi zahraničními cestovními kancelářemi, které ji také náležitě využívají. Kontrolní a regulační mechanismy, běžné v zahraničí, u nás neexistují či nefungují.“ (Petice, 2019) V důsledku tohoto „černého“ trhu tak podle nich čeští kvalifikovaní profesionální průvodci postupně přicházejí o práci a zároveň nemají možnost stejným způsobem volně pracovat v zahraničí.

REGULACE ČINNOSTI TURISTICKÉHO PRŮVODCE V ZEMÍCH EU

Zajímavý je v této souvislosti i pohled do jiných zemí EU a na to, jak je v nich právně upravena činnost průvodce. Ve 13 zemích Evropské unie je jejich činnost (různými způsoby) regulována, naopak ve zbývajících zemích je to činnost volná. Například v Rakousku a na Slovensku jde vázanou živnost, v Itálii dostávají licenci na základě vzdělávání a zkoušek u akreditovaných institucí. A podobné je to třeba ve Francii a Chorvatsku. Krom těchto zemí existuje nějaká podoba regulace také v Itálii, Kypru, Litvě, Maďarsku, Maltě, Rumunsku, Řecku, Slovinsko a Španělsku. Mezi státy, které činnost průvodců v cestovním ruchu neupravují, resp. nestanoví povinné zákonné předpoklady pro výkon této činnosti, případně požadavky na splnění určitých kvalifikačních podmínek ponechávají na úrovni profesních sdružení či asociací, patří např. Německo, Dánsko, Estonsko, Velká Británie, Polsko, Portugalsko. V některých z těchto zemí (např. ve Velké Británii) není nutná právní úprava, protože tam existují tradiční průvodcovské služby, na které se obrátí zájemci o odborný výklad.

NOVÁ LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA

AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Úprava průvodcovské profese byla iniciativou zastupitelstva hlavního města Prahy z června 2018. Praha tak využila svou zákonodárnou iniciativu k návrh novely živnostenského zákona s cílem řešit problematiku průvodcovských služeb (**praha.eu**). Cílem původního návrhu, který byl schválen na zastupitelstvu už v minulém volebním období (a s nímž se ztotožnila i nová koalice), bylo předložit Parlamentu návrh na změnu živnostenského zákona, kterým by se průvodcovské služby přesunuly z živnosti volné do živnosti vázané. Stanovují se určité předpoklady pro výkon této živnosti, doložení odbornosti a praxe. Sněmovna zákon projednala po složitých jednáních a úpravách od 25. července 2018 až do 29. listopadu 2019 a neztotožnila se s tím, že by se mělo jít cestou přesunu z volné živnosti do vázané.

Po dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR tak vznikl komplexní pozměňovací návrh (předložený poslancem Patrikem Nacherem z vládního ANO 2011), který zasahoval již nikoli do živnostenského zákona, ale do zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu (Sněmovna, 2019). Proti změně živnostenského zákona se totiž ostře ohradily cestovní kanceláře a agentury, které zastávají nadále dosavadní praxi neregulované činnosti (**praha.eu**, 2019). Senát, normu projednal na své schůzi 29. ledna 2020 (jako senátní tisk 183).

Změna nakonec spočívá v tom, že Ministerstvo pro místní rozvoj bude vydávat po splnění určitých předpokladů průvodcům národní průkaz průvodce. Ministerstvo zároveň bude po vzoru seznamu cestovních kanceláří a agentur vést i seznam průvodců. Předpokládá se vydávání dvou typů průkazů. Na jeden není zapotřebí doložit vzdělání. Průvodce si průkaz pro výkon své činnosti přeci jenom obstarat musí a musí ho nosit viditelně. Tento návrh tedy eliminuje nelegální průvodce, čímž se vychází vstříc původní pražské zákonné iniciativě a potřebě vyřešit problém s falešnými průvodci. Druhý stupeň průkazu pak znamená, že průvodce bude muset doložit i příslušnou odbornost, vzdělání a praxi.

Dosud to fungovalo tak, že živnost průvodce mohl získat kdokoliv, komu je 18 let a má čistý trestní rejstřík. Tato zákonodárná iniciativa Prahy však narazila na odpor poslanců (patrně pod vlivem lobbyingu cestovních kanceláří a agentur, které využívají i – podstatně levnějších – služeb těchto neprofesionálních „průvodců“). Výsledkem kompromisu ve Sněmovně tak je to, že živnost zůstane nadále volná, ale průvodci budou muset nosit viditelně speciální průkazy, které bude vydávat Ministerstvo pro místní rozvoj. Turista si pak bude moci vybrat, zda půjde na prohlídku s průvodcem I. stupně (bez kvalifikace), nebo II. stupně (s prokázanou kvalifikací). Toto lze považovat za kompromis mezi postoji cestovních kanceláří a profesionálními průvodci. Ministerstvo ve prospěch této novely navíc argumentuje tím, že navrhovaná povinnost průvodců bude v praxi snadno kontrolovatelná.

Profesionální průvodci jsou v ČR sjednoceni v několika asociacích, především v Asociaci průvodců. Ta podporovala původní návrh hlavního města Prahy na změnu živnostenského zákona. O prosazení normy stály krom toho také Pražská informační služba, Prague Czech Tourism a další organizace. Průvodcovskou činnost tedy chtěly zařadit do reglementovaných živností, pro něž by bylo nezbytné prokázání příslušného vzdělání a praxe v oboru. Asociace argumentovaly tím, aby kvalitní činností odborně zdatných průvodců byly poskytovány takové služby, které by odpovídaly významu kulturního dědictví České republiky (Petice, 2019; Stanovisko Asociace průvodců, 2019).

Asociace českých cestovních kanceláří a agentur se naopak ohrazovala proti zpřísňování podmínek pro průvodce. „Snaha zkvalitnit činnost průvodců působících v centru Prahy by v žádném případě neměla vést k plošnému zavedení přísných kvalifikačních předpokladů“, stojí v prohlášení asociace (AČCKA, 2020). Asociace odkazovala na liberální přístup k výkonu tohoto povolání a na doporučení Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, které je ústředním orgánem pro oblast živnostenského podnikání. Toto ministerstvo se odkazuje na Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o doporučeních k reformám v oblasti regulace odborných služeb (COM(2016) 820), vyjádřilo se proti regulaci průvodcování a naopak vyzvalo k přiměřenosti existujících bariér. Kompromisem těchto dvou pozic je tak nikoli úprava živnostenského zákona, ale upravená regulace ve formě zavedení seznamu průvodců, který bude spravovat Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, a také vydávání národních průkazů průvodce. I v tomto způsobu lze – dle předkladatelů, konkrétně radí Hany Kordové Marvanové - spatřovat cestu k lehčímu potírání falešných průvodců v ulicích českých měst, hlavně Prahy.

PRÁVNÍ REGULACE PRŮVODCOVSKÉ ČINNOSTI „MADE IN CZECHIA“

Připomeňme si ještě jednou původní záměr hlavního města Prahy, které chtělo změnit živnostenský zákon tak, aby se činnost turistických průvodců přesunula z živnosti volné do živnosti vázané. Dosud to fungovalo tak, že živnost průvodce mohl získat kdokoliv, komu je 18 let a kdo má čistý trestní rejstřík. Tato zákonodárná iniciativa Prahy však narazila na odpor poslanců (patrně pod vlivem poměrně silného nátlaku cestovních kanceláří a agentur, které využívají i těchto – podstatně levnějších – služeb těchto neprofesionálních „průvodců“). Výsledkem kompromisu vyjednaného ve Sněmovně tak bylo to, že živnost zůstane nadále volná, ale průvodci budou muset nosit viditelně speciální průkazy, které bude vydávat Ministerstvo pro místní rozvoj. Turista si pak bude moci vybrat, zda půjde na prohlídku s průvodcem I. stupně (bez kvalifikace), nebo II. stupně (s prokázanou kvalifikací). Ministerstvo ve prospěch t*éto novely navíc argumentuje tím, že navrhovaná povinnost průvodců bude v praxi snadno kontrolovatelná.*

DATA A METODY

Předmětem analýz v této studii je novelizace živnostenského zákona a s ní související debaty v obou komorách Parlamentu ČR. Stať přináší obsahovou analýzu debat z Parlamentu.

Návrh Zastupitelstva hl. m. Prahy byl předložen Sněmovně dne 25. července 2018. Vláda jej projednala dne 22. srpna 2018 a vyjádřila s ním souhlas (usnesení č. 536). Dolní komora v prvém čtení na své 27. schůzi dne 13. března 2019 přikázala předlohu k projednání hospodářskému výboru coby výboru garančnímu a dále výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Výbory návrh zákona projednaly a doporučily jej schválit ve znění totožného komplexního pozměňovacího návrhu. Druhé čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 29. listopadu 2019 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny, třetí čtení pak na téže schůzi dne 18. prosince 2019. S návrhem zákona byl vysloven poměrně široký souhlas, když se pro něj v hlasování č. 399 ze 178 přítomných vyslovilo 144 poslanců, sedm bylo proti. Průběh projednávání zákona ve sněmovně nebyl jednoduchý, jinými slovy byl návrh pražského zastupitelstva zásadně přepracován. Ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu výborů byl následně schválen už jen jediný pozměňovací návrh, spočívající ve vynětí z nové regulace průvodců v objektech a zvláště chráněných územích. Pomineme-li poměrně rozsáhlou rozpravu v prvém čtení, která ovšem směřovala k (následně opuštěnému) konceptu průvodcovské činnosti coby vázané živnosti, a vyhrocenou rozpravu ve třetím čtení a (nakonec neúspěšného) pokusu poslance Nachera o přílepek v podobě právní úpravy sdíleného bydlení (tzv. airbnb), tak výsledný kompromis byl akceptovatelný napříč politickým spektrem. Úpravu přivítala i členka rady hl. m. Prahy Hana Kordová Marvanová coby

zástupkyně navrhovatele. Povinnost vlastnit průkaz se podle novely nebude vztahovat na průvodce v budovách, tedy například na hradech a zámcích a v přírodních chráněných územích.
Senát tisk projednal 30. ledna 2020 a po poměrně dlouhé debatě návrh zákona vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy. V nich navrhl odpustit průvodcům tisícikorunový poplatek za vydání českého národního průkazu průvodce. O průkaz mohli žádat až od ledna 2021, zatímco dosavadní zákon předpokládal, že o něj budou žádat už v listopadu a prosinci 2020. Senát též navrhl existenci pouze jednoho průkazu. Dne 3. února 2020 o změnách Senátu hlasovala sněmovna, setrvala ale na své původní verzi (tj. horní komoru přehlasovala). Zákon prezident podepsal 12. března 2020.

VÝSLEDKY

JSOU FALEŠNÍ PRŮVODCI PROBLÉM? – ARGUMENTACE Z DEBAT V PARLAMENTU

V rámci jednotlivých čtení ve Sněmovně i Senátu proti sobě stáli jednak ti, kdo obhajovali stanoviska profesionálních průvodců, jednak ti, kdo byli pod vlivem cestovních kanceláří a agentur.

Kritikem jakéhokoli zpřísňování norem pro průvodce je současný místopředseda Sněmovny a podnikatel v cestovním ruchu (majitel cestovní kanceláře) Tomio Okamura (SPD). Návrh je podle jeho slov fatální a „totálně zlikviduje cestovní ruch v České republice“ (Sněmovna, 2019). Při projednávání ve Sněmovně také řekl: „Kvůli pěti šesti deštníkářům chceme postihnout statisíce českých turistů cestujících do zahraničí, téměř přes milion asijských turistů, kteří utrácejí peníze a přijíždějí do České republiky. Tak to je tedy opravdu nepoměr.“ (Sněmovna, 2019)

Objevovala se také argumentace o diskriminaci na českém pracovním trhu, odkazující na dvě směrnice EU o volném pohybu pracovních sil a směrnice o uznávání kvalifikací. Jako příklad bylo uváděno Německo, v němž je průvodcování volnou živností. S odkazem na to, že němečtí turisté jsou velmi významnou skupinou v ČR, co se týče příjezdu do České republiky, se zpřísnění pravidel pro české turistické průvodce odmítalo s tím, že by němečtí průvodci, kteří by doprovázeli tyto skupiny Němců, mohli provádět volně a bez omezení – a čeští nikoli. Český průvodce by musel podle této logiky mít kvalifikaci, zatímco německý by i po přijetí této novely mohl provádět v českých městech volně a bez omezení (Sněmovna, 2019). U kritiků zpřísnění se také poněkud s výsměchem objevovaly dotazy na to, jak by „průvodcovství“ fungovalo, pokud by dotyčná osoba někoho provázela soukromě.

Odpověď radní za hlavní město Prahu, Hany Kordové Marvanové, zněla, že nová legislativní úprava se vztahuje na výkon živnosti, tedy na podnikání, které je obecně definováno jako soustavná činnost za účelem zisku. Zastánci změn odkazují na nutnost profesionálně vykládat o významu kulturního dědictví. Nízká úroveň průvodcovských služeb a neznalost historie a kulturních reálií je podle předkladatele velkým problémem pro image Prahy a dalších českých měst. V případě změny živnostenského zákona u turistických průvodců argumentovala Praha i existencí jiných podobných vázaných živností, ať již jde o nákup a prodej kulturních památek nebo předmětů kulturní hodnoty či v oblasti restaurování. Z tohoto hlediska se podle navrhovatelů změn jeví jako nepochopitelné, že na průvodcovskou činnost v současnosti z hlediska požadavků na vzdělání průvodců stávající úprava nedopadá. Původně se pro plánovanou vázanou činnost předpokládalo doložit vysokoškolské vzdělání v oblasti historie a cestovního ruchu, případně středoškolské odborné (**praha.eu**; Sněmovna, 2019).

POMOHOU PRŮKAZY?

Vydávání průkazů tedy získalo v obou komorách českého parlamentu většinu (Sněmovna, 2019; Senát, 2020). Ve sněmovně nakonec převážila představa o dvou průkazech, čímž nedošlo k vyloučení nekvalifikovaných průvodců, jen ale musí nově vlastnit průkaz, z něhož bude patrné, že nejsou průvodci kvalifikovanými. Tím se vyšlo vstříc všem těm, kdo chtěli vymýtit falešné průvodce. Zástupci hlavního města Prahy se nakonec i s tím ztotožnili, i když jejich původní intencí bylo regulovat činnost turistických průvodců zavedením pouze průkazu jednoho a s nutností příslušné kvalifikace (Senát, 2020).

Naproti tomu v Senátu byl přijat pozměňovací návrh, který navrhoval vydávat pouze jeden průkaz. Podle vyjádření zpravodaje tohoto zákona v Senátu za Výbor pro hospodářství, Ladislava Kose, existence dvou průkazů zavádí jen novou formu chaosu. „Když si bude někdo objednávat průvodce, hlavně z ciziny, tak těžko bude rozlišovat, jestli chce průvodce 1. nebo 2. stupně, který má tu kvalifikaci a který nemá“

(Senát, 2020). Pozměňovací návrh jen s jedním průkazem vázaným na odbornou kvalifikaci byl sice v Senátu přijatý, nakonec však Sněmovna jako konečná parlamentní instance návrh ze Senátu přehlasovala a setrvala u původní předlohy v podobě existence dvou průkazů.

Jak plyne i ze SWOT analýzy současné právní úpravy, s jejímž zavedením se počítá od roku 2021, tak silnou stránkou je beze sporu to, že je to změna. Na tom se shodovali i politici v debatách, že cokoli se v legislativě změní, bude pozitivním krokem vzhledem k současnému neregulovanému stavu. Nová právní regulace také má podporu asociací profesionálních průvodců a tím, že se nemění živnostenský zákon, ale zavádí se mírnější právní úprava spočívající v průkazech, je zajištěna také podpora asociací cestovních kanceláří a agentur. Jako pozitivum se v debatách v Parlamentu uvádělo i to, že viditelně nošený průkaz usnadní kontrolu. Což však ale bylo dáváno do kontextu s dosavadní absencí účinných kontrolních mechanismů ze strany státních orgánů.

Zavedení dvou průkazů je jistým znepřehledněním a až praxe ukáže, jak moc bude funkční. Za dosud nevyjasněný problém je možné označit i to, že zavedení průkazů bylo dohodnuto až při projednávání tisku ve sněmovně, čímž se neuskutečnilo klasické vnitřní i vnější připomínkové řízení a nejsou zcela známy náklady a náročnost zavedení praxe vydávání dvou typů průkazů. Je možné očekávat problémy s vydáváním průkazů atd. Příležitostí právní úpravy je pak vyvolávání diskuze o významu průvodcovské činnosti pro image měst a place management. Naproti tomu za ohrožení lze považovat především zavádění nových pravidel ve vysoce korupčním prostředí ČR a také možný tlak cestovních kanceláří a agentur na zmírňování pravidel při zavádění normy do praxe.

Tabulka 1: SWOT analýza současné právní regulace průvodcovské činnosti v ČR

Silné stránky	Slabé stránky
• Je to změna k lepšímu (=regulace a eliminace falešných průvodců) • Podpora asociací profesionálních průvodců • Průkazy budou lehce viditelné a tudíž i dobře kontrolovatelné.	• Administrativní náročnost na straně Ministerstva pro místní rozvoj • Zavedení dvojkolejné kvalifikace registrace průvodců. • Absence účinných kontrolních mechanismů ze strany státních orgánů.
Příležitosti	**Ohrožení**
• Vylepšení image měst a tím i městského marketingu • Vyvolání diskuse o významu profesionálních průvodců pro image měst a place development	• Vysoké korupční prostředí v ČR • Tlak/lobbying dosavadních provozovatelů a cestovních kanceláří na prováděcí předpisy a zavádění praxe

Zdroj: Vlastní zpracování, 2021.

ZÁVĚR

Současné nekalé praktiky falešných průvodců v centru Prahy (ale i některých dalších měst) vyvolaly řadu diskusí a vyústily v přijetí novely živnostenského zákona, jejímž cílem je omezit činnost nekvalifikovaných turistických průvodců. V Praze a v některých českých městech jsou rozšířeny nelegální služby turistických průvodců, což přináší jednak finanční ztráty, ale škodí to i destinačnímu managementu a celkové kvalitě služeb cestovního ruchu. Datový materiál pro tuto studii tvořily primární zdroje, zákony a další legislativní normy a stenozáznamy z projednávání této nové právní úpravy v obou komorách českého parlamentu. Analýza spočívala ve kvalitativním zhodnocení nové právní úpravy a v analýze parlamentních debat v ČR a také v komparaci právních pozic regulace průvodcovské činnosti v zemích EU.

Nová právní úprava, která vstoupila v platnost k 1. lednu 2021 (některá opatření až později), vyšla vstříc nutnosti kontrolovat turistické průvodce a postihovat ty falešné. Vznik normy byl provázen lobby asociací průvodců, které chtěly zpřísnění právní úpravy. Vyšlo se jim vstříc v tom, že povinností všech průvodců budou průkazy, které musí nosit na viditelných místech. Proti této normě byly cestovní kanceláře a agentury, které využívají těchto levných služeb nekvalifikovaných průvodců. Jim norma

vyšla vstříc v tom smyslu, že nedošlo ke změně živnostenského zákona. Nekvalifikovaní průvodci tak budou moci nadále provázet – ovšem s registrací a průkazem. Až zavedení této právní normy do praxe ukáže, na kolik se skutečně podaří vytlačit z Prahy a dalších českých měst neregistrované a nekvalifikované průvodce.

Článek byl podpořen z prostředků na institucionální výzkum Filozofické fakulty Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem pro rok 2021.

LITERATURA

- AČCKA. (2020). AČCKA proti plošné regulaci průvodcovské činnosti. Dostupné z **https://www.ttg.cz/accka-proti-plosne-regulaci-pruvodcovske-cinnosti/**
- Ap, J., & Wong, K. F. (2001). Case Study on Tour Guiding: Professionalism, Issues and Problems. *Tourism management*, 22(5), 551-563.
- Asociace průvodců. (2020). Stanovisko Asociace průvodců – nepublikovaný materiál.
- Baud-Bovy, M., & Lawson, F. (1998). *Tourism and Recreation Handbook of Planning and Design*. Architectural Press, Oxford.
- Camilleri, M. A. (2018). The Tourism Industry: An Overview, in M. A. Camilleri, (Ed.). *Travel Marketing, Tourism Economics and the Airline Product* (pp. 3-27). Cham: Springer.
- COM (2016) 820, Communication from the Commission to the European Parliament, the Concil, the European Economics and Social Committe and the Committee of the Regions on reform recommendations for regulation in professional services. Retrieved from **https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0820**
- Collins, V. R. (2000). *Becoming a Tour Guide: The Principles of Guiding and Site Interpretation.* Continuum: London and New York.
- Cruz, L. C. (1999). *Principles and Ethics of Tour Guiding*. Rex Printing: Quezon City.
- Chaloupka, R. (2019). Praktické zkušenosti s implementací Kategorizace organizací destinačního managementu. *Studia Turistica*, 10(1), 24-36.
- Christie, M. F., & Mason, P. A. (2003). Transformative Tour Guiding: Training Tour Guides to be critically reflective Practitioners. *Journal of Ecotourism*, 2(1), 1-16.
- Galani-Moutafi, V. (2000). The self and the other: Traveler, ethnographer, tourist. *Annals of Tourism Research*, 27(1), 203-224.
- Gali, N., & Aulet, S. (2019). Tourists' space-time behavior in heritage places: Comparing guided and nonguided visitors. International *Journal of Tourism Research*, 21(3), 388-399.
- Garcia-Almeida, D. (2019). Knowledge transfer processes in the authenticity of the intangible cultural heritage in tourism destination competitiveness. *Journal of Heritage Tourism*, 14(5-6), 409-421.
- Geva, A., & Goldman, A. (1991). Satisfaction Measurement in Guided Tours. *Annals of Tourism Research*, 18(2), 177-185.
- Guan, X. H., & Huan, T. C. (2019). Talent management for the proactive behavior of tour guides. International *Journal of Contemporary Hospitality Management*, 31(10, special issue), 4043-4061.
- Howard, J., Thwaites, R., & Smith, B. (2001). Investigating the Roles of the Indigenous Tour Guide. The *Journal of Tourism Studies*, 12(2), 32-39.
- Modlin, E. A., Alderman, D. H., & Gentry, G. W. (2011). Tour Guides as Creators of Empathy: The Role of Affective Inequality in Marginalising the Enslaved at Plantation House Museum. *Journal of Tourism Studies*, 11(1), 3-19.
- Moscardo, G. (1996). Mindful Visitors: Heritage and Tourism. *Annals of Tourism Research*, 23(2), 376-397.

- Novotný, L. (2018). Přeshraniční cestovní ruch a Smart Cities: příklad měst Ústí nad Labem a Drážďany. In S. Pachrová & I. Linderová (eds.). *Sborník z konference Aktuální problémy cestovního ruchu: Autenticita v kontextu cestovního ruchu* (pp. 325-331). Jihlava: VŠPJ.
- Novotný, L. (2020). Place management a přeshraniční cestovní ruch: příklad česko-bavorského pohraničí. In S. Pachrová & I. Linderová (eds.), *Sborník z konference Aktuální problémy cestovního ruchu. Overtourism – riziko pro destinace* (pp. 146-155). Jihlava: VŠPJ.
- Petice. (2019). Konec českých průvodců v ČR? Dostupné z **http://www.konecceskychpruvodcuvcr.cz/**
- Petráš, R. (2020). Výhledy právní úpravy cestovního ruchu v roce 2020, *COT Celý o turismu*, 1, 26.
- Petráš, R. (2019). Česká právní úprava cestovního ruchu v roce 2018 a výhledy do budoucna. *Studia Turistica 10*(1), 56-63.
- Petráš, R. (2016). Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 3, 11-27.
- **Praha.eu**. (2019). Praze se podařilo prosadit ve sněmovně novelu zákona s cílem zvýšení kvality průvodcovských služeb. Dostupné z **http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praze_se_podarilo_prosadit_ve_snemovne.html**
- Prakash, M., & Chowdhary, N. (2010). Becoming a Tour Guide: Analysing the Motivations. *Revista de Turism*, 9, 5-13.
- Prakash, M., Chowdhary, N., & Sunayana (2010). Tour Guides: Roles, Challenges and Desired Competencies: A Review of Literature. *International Journal of Hospitality and Tourism Systems*, 3(1), 1-12.
- **Peak.cz** (2019). Jak na falešné průvodce?. Dostupné z **https://www.peak.cz/jak-na-falesne-pruvodce-tvrdi-ze-pricinou-sametove-revoluce-byl-hladomor-nebo-co-cech-to-piercing/16921/**
- Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o doporučeních k reformám v oblasti regulace odborných služeb (COM (2016) 820). Dostupné z **https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0820&from=en**
- Senát (2020). "Sněmovní tisk 2020" – stenozáznam.
- Sněmovna (2019). "Sněmovní tisk 451" – stenozáznam.
- Tribe, J. (2006). The Truth About Tourism. *Annals of Tourism Research*, 33(2), 360-381.
- UNWTO. (2009). Definition of Tourist and Tourism. Dostupné z **http://www.worldtourismorganisation.com**
- Weiler, B., & Ham, S. H. (2001). Tour Guides and Interpretation". In Weaver, B (Ed.). *The Encyclopedia of Ecotourism* (pp. 549-536). New York, NY: CABI Publishing.
- Zákon č.130/2008 Sb., živnostenský zákon.
- Zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon.

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA CESTOVNÍHO RUCHU A PANDEMIE KORONAVIRU

CZECH LEGAL REGULATION OF TOURISM AND CORONAVIRUS PANDEMIC

René Petráš

Received: March 1, 2021 Accepted: March 23, 2021

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Náměstí Curieových 7, Praha 1, Česko, e-mail: **petras@prf.cuni.cz**
Internetová stránka Právo a cestovní ruch viz **http://turismus.prf.cuni.cz**

ABSTRAKT

Cílem článku je podat základní přehled problematiky jako úvod pro speciální právně zaměřené číslo časopisu Studia Turistica. Obdobná situace byla i v číslech 1/2018 a 1/2019 tohoto časopisu. 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. Není zde nějaký zákoník upravující celou materii cestovního ruchu, naopak tato otázka zasahuje zejména do obchodního, občanského a správního práva, přičemž je výrazně ovlivněna evropským právem, tedy předpisy EU. Článek se zabývá různými prvky právní úpravy cestovního ruchu, právním stavem v roce 2020 a dopady pandemie koronaviru.

Klíčová slova: Pandemie koronaviru. Právní úprava cestovního ruchu. Tzv. Lex voucher – zákon č. 185/2020 Sb.

ABSTRACT

The aim of the article is to give a basic overview of the field as an introduction to a special issue dedicated to law of the journal Studia Turistica. A similar approach was taken also in the issues 1/2018, 1/2019 and 1/2020 of this journal. Legal regulation of tourism is particularly complicated, in addition it is currently undergoing a fundamental transformation, and this instability is often mentioned as one of the key problems of the tourism in the Czech Republic. There is no code governing tourism as a whole. The regulation of tourism overlaps mainly with commercial, civil and administrative law and it is significantly influenced by the European Union law. The article deals with various elements of tourism regulation, their legal status in 2020 and influence of coronavirus pandemic.

Keywords: Coronavirus Pandemic. Legal regulation of tourism. The so-called Lex voucher – Act No. 185/2020 Sb.

ÚVOD

Pandemie koronaviru velmi těžce zasáhla celý svět, nyní v době dokončování článku na konci února 2021 se opatření v České republice opět razantně přitvrzují, takže konec krize je v nedohlednu. Cestovní ruch je zřejmě nejhůře zasažené odvětví vůbec, s čímž se snaží vyrovnávat i právní úprava. Právní úprava cestovního ruchu je přitom sama o sobě z hlediska práva pozoruhodně moderním a stále se dynamicky vyvíjejícím institutem, který je navíc naprosté většině právníků jen málo známý.

V rámci speciálního právního čísla časopisu Studia Turistica, podobně jako u čísel 1/2018, 1/2019 a 1/2020, má tento článek také nastínit obecný přehled problematiky právní úpravy cestovního ruchu zejména v posledním roce. Speciální zájem je věnován hlavně zcela novému zákonu tzv. Lex voucher, který je v českých zemích teprve druhým speciálním zákonem k této otázce. Ještě rozsáhleji jsou projity dlouhodobé snahy prosadit zákon upravující organizaci a financování cestovního ruchu.

PŘEHLED LITERATURY

Dopady koronaviru na právní úpravu cestovního ruchu v ČR i další změny těchto předpisů v roce 2020 a na počátku roku 2021 jsou logicky tématem dosud nezpracovaným. V dílčích otázkách je samozřejmě nutné opírat se o starší odbornou literaturu, která je ovšem vcelku nerozsáhlá, a navíc práce rychle zastarávají. (Petráš, 2020a) Podstatná část literatury přitom vznikla teprve od zásadní rekodifikace českého práva roku 2012 a ze starší doby se dá použít jen velmi málo. Zavádět mohou i názvy publikací zdánlivě věnované právní úpravě cestovního ruchu, které se přitom speciálním předpisům k cestovnímu ruchu věnují leckdy jen minimálně (Bruna, 2007). Práce z komunistické éry nebo doby ještě starší, kterých ostatně vzniklo jen minimum, jsou naprosto nepoužitelné zejména kvůli zásadním změnám pod vlivem evropského práva od roku 1999 (Čech, 1985).

Podat přehled veškeré použitelné významnější literatury k právní úpravě cestovního ruchu je tedy bohužel otázkou několika řádků. Prvním širokým přehledem bylo „Právo a cestovní ruch“ (Petráš, 2013), za necelé dva roky rozsáhlejší „Cestovní právo“ (Havlíčková & Králová, 2015), jehož nová verze se dokončuje, uvést lze i skripta pro studenty ekonomie „Právo v cestovním ruchu“, kde je ale jen nerozsáhlý výklad přímo předpisů k cestovnímu ruchu (Hásová & Švarc, 2017), z publikací neprávníků je asi nejlepší „Cestovní ruch / Teoretická a právní východiska“ (Linderová, 2015). Odborné právní monografie na dílčí témata neexistují, uvést lze asi jen nerozsáhlý komentář k zákonu „Lex voucher“ (Dvořáková & Frýbová, 2020). Ze sborníků a monotematických čísel časopisů stojí za zmínku zřejmě pouze Studia Turistica (1/2018, 1/2019, 1/2020, nyní 1/2021), dále Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3/2016 a Právněhistorické studie 1/48 z roku 2018. Mnohé informace jako jsou odkazy na zdroje a seznamy publikací lze nalézt na stránce Právo a cestovní ruch pod Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, která prochází modernizací (**http://turismus.prf.cuni.cz/**; Petráš, 2020a).

Podobná minimální vědecká zpracovanost právní úpravy cestovního ruchu bývá i v jiných zemích. Přispívá k tomu velká modernost a stálý dynamický vývoj právní úpravy, na druhé straně extrémní interdisciplinarita obecného výzkumu cestovního ruchu, což je v právní vědě dosti nezvyklé a mnohdy zájemce odrazuje. Na sousedním Slovensku je jediná rozsáhlejší práce Právo cestovného ruchu (Jurčová, Dobrovodský, Nevolná & Olšovská, 2014), nevyšly zřejmě žádné rozsáhlejší sborníky nebo monotematická čísla časopisů. Výrazný zájem právní vědy ve střední Evropě je pouze v Německu, odkud navíc přišla koncem 70. let klíčová část právní úpravy (ochrana spotřebitele u zájezdů) fakticky převzatá i evropským právem do zásadní směrnice 90/314/EHS. Publikuje zde řada odborníků (Führich, 2015), fungují vědecké ústavy, existuje například i speciální časopis k aktualitám cestovního práva „ReiseRecht aktuell“ vydávaný Německou společností pro cestovní právo DGfR (**https://www.dgfr.de/reiserecht_aktuell**; Petráš, 2020a).

DATA A METODY

Článek se věnuje zejména dvěma základním okruhům, kterým je za prvé nastínění vývoje právní úpravy cestovního ruchu v roce 2020 a na počátku roku (do konce února) 2021. Zde autor v zásadě pokračoval a navázal na své starší přehledy vývoje právní úpravy ve vědeckém časopise Studia Turistica, ale v popularizační formě také v časopise COT celý o turismu. V této době byl mimořádný zájem logicky věnován dopadům pandemie koronaviru. Druhým okruhem je širší analytický pohled na problém v ČR nepřijatého zákona upravujícího organizaci

a financování cestovního ruchu. Jedná se o jedno z dlouhodobých témat odborníků nejenom na právní úpravu cestovního ruchu, ale také na destinační management. Aktuální krizová situace, ale také vcelku úspěšné fungování systému certifikace destinačního managementu rozbíhající se od roku 2018 dává tomuto tématu nové podněty.

Přibližně první polovina článku zpracovává základní přehled aktuálních přeměn právní úpravy cestovního ruchu v ČR v roce 2020 (až do února 2021), což bylo samozřejmě téma dosud až na ojedinělé dílčí výjimky nezpracované. (Petráš, 2019, Petráš, 2020a). To je základ pro klíčový cíl této části článku, tedy analyzovat dopady koronaviru na právní úpravu cestovního ruchu. Ta přitom patří k velmi specifickým právním institutům zejména svou převážnou moderností a permanentním dynamickým vývojem. Přehled změn právní úpravy cestovního ruchu v roce 2020 navázal na obdobné články autora z právních čísel Studia Turistica 1/2018, 1/2019 a 1/2020.(Petráš, 2018a, Petráš, 2019, Petráš, 2020a) Pro novost materie i minimální množství odborníků věnujících se právní úpravě cestovního ruchu neexistovaly texty, na které by šlo navázat nebo komparovat. Použité vědecké metody byly obvykle právní, ale vzhledem ke snaze o širší posouzení odpovídající spíše teorii práva než běžným detailním výkladům právních předpisů. Nutno dodat, že z hlediska výzkumu cestovního ruchu jako celku jde o neobvyklé přístupy, protože převládá hlavně ekonomická a geografická metodologie.

V druhé části článku se autor věnoval dlouhodobě diskutované otázce zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu, který v českých zemích nikdy nebyl přijat na rozdíl například od Slovenska (zákony z let 1939 a 2010). Stručný text by nemohl ani zdaleka nastínit všechny komplikované aspekty problematiky, proto se zaměřil zejména na dva základní okruhy, kterými jsou problémy koncepce české veřejné správy a nástin dlouhodobých snah o přijetí zákona o podpoře cestovního ruchu. Zejména otázka koncepce české veřejné správy a jejích slabin je v české veřejnosti ale i mezi odborníky cestovního ruchu až překvapivě málo známá! V odborných diskusích hlavně v době intenzivní přípravy zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu (především roky 2010 až 2014) byly důkladně probírány aspekty, které můžeme označit za destinační management. Minimální zájem naopak vyvolával z právního hlediska mnohem zásadnější problém sladění předpokládané koncepce se systémem české veřejné správy, který je v mnoha ohledech svérázný.

Cílem této části článku tedy bylo analyzovat, nakolik základní slabiny koncepcí české veřejné správy komplikují snahu přijmout zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu a aktivní státní politiku v oblasti cestovního ruchu vůbec. Sledován byl i dlouhodobý vývoj pokusů o vytvoření tohoto koncepčně zcela nového zákona a jejich vázanost na charakter daného období. A to za situace, kdy historie českých zemí od rozkladu monarchie do současnosti je mnohdy doslova divoká. Autor používal běžnou metodologii právní a historickou, jak odpovídá jeho vzdělání, která je ovšem v mnohém odlišná od (při výzkumu cestovního ruchu převažujících) přístupů ekonomických a geografických. Při analýze problémů české veřejné správy byla použita i literatura od odborníků správy včetně komparace s dalšími zeměmi. Stručný text se musel relativně úzce zaměřit na dva klíčové okruhy, v rozsáhlejší studii by samozřejmě šlo využívat zejména mnohem důkladnější komparaci (Holešinská, 2011). Také historické přehledy by mohly být nejen ve formě základního nástinu vývoje ale i s využitím detailní faktografie, která by ukázala, jak problémy řešené třeba ve dvacátých letech v meziválečném Československu až podivuhodně odpovídají otázkám diskutovaným v posledním desetiletí u přípravy zákona o podpoře cestovního ruchu.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Článek rozebírá dosti širokou materii dopadů koronaviru na českou právní úpravu cestovního ruchu, ve které se zaměřuje na některé klíčové prvky. Nejdříve je nastíněna dlouhodobá nestabilita (nejenom) české právní úpravy cestovního ruchu, dále následuje rozbor klíčových norem týkajících se dopadů koronaviru. Druhá polovina článku pak široce analyzuje problém dlouhodobých diskusí o přijetí zákona upravujícího organizaci a financování cestovního ruchu, včetně aktuálních dopadů koronaviru.

DLOUHODOBÁ NESTABILITA PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

Již od března 2020 je česká společnost těžce zasažena pandemií koronaviru, kdy cestovní ruch patří k nejhůř postiženým oborům. V době dokončení tohoto textu na konci února 2021 se v ČR situace opět zhoršuje a je jedna z nejhorších na světě, takže naděje, že vakcinace a promořenost populace pandemii zastaví se v českých podmínkách posouvají přinejlepším na léto. Cestovní ruch přitom musí i v dalším období počítat s přetrváváním mnoha omezení

ale i s příchodem ekonomické krize (předpovídané ostatně často ještě před koronavirem), takže návrat k předkoronavirovému rozvoji bude trvat spíše roky. Jde tedy o mimořádně náročné období, jaké dosud moderní cestovní ruch nezažil, přitom poněkud ironicky přišlo skokově po letech silného růstu, kdy mnohde narážel na odpor k overtourismu.

Na aktuální problémy způsobené koronavirovou pandemií se snaží reagovat i právní úprava cestovního ruchu, kdy je ale třeba si stále uvědomovat věc pro právníka samozřejmou, ale veřejnosti bohužel málo známou, že právo má představovat spíše dlouhodobě fungující pravidla a nikoli být projevem aktuálních potřeb vlády. České právo je po roce 1989 obecně dosti nestabilní, často se posměšně hovoří o legislativní smršti nebo zmršti, což ve společnosti vytváří naivní představy o právu řešícím hlavně aktuální problémy. Ve skutečnosti bývají právní normy zejména soukromého práva velmi tradiční a univerzální, kdy především (ve většině zemí světa včetně ČR) klíčový občanský zákoník tvoří z podstatné části právo Římské říše staré dvě tisíciletí.

Právní úprava cestovního ruchu je ovšem výrazně specifická, když patří v ČR i dalších státech k nejmodernějším a také stále nejdynamičtěji se vyvíjejícím institutům práva, protože reaguje na intenzivní progres cestovního ruchu. Proto se také v názvu této kapitoly hovoří o nestabilitě, i když to může vyvolávat diskuse. Většina českých právních předpisů upravujících přímo cestovní ruch (především ochrana spotřebitele u zájezdů a timesharingu) byla přijata až od roku 1999! Navíc stále jsou ovlivňovány měnícím se evropským a mezinárodním právem. Současná doslova existenční krize pro většinu podnikatelů v cestovním ruchu také aktivizovala dlouhodobé diskuse o možné druhé klíčové části právní úpravy, tedy roky připravovaném ale nepřijatém zákonu o organizaci a podpoře cestovního ruchu, jaký má třeba Slovensko od roku 2010, čemuž se věnuje několik kapitol tohoto článku.

Nejvýraznější změnou právních předpisů v oblasti cestovního ruchu je na jaře 2020 pozoruhodně rychle přijatý tzv. Lex voucher se složitým oficiálním názvem „Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na odvětví cestovního ruchu“, který měl zachránit cestovní kanceláře. Je to zákon sice nerozsáhlý, ale koncepčně nový, jde přitom teprve o druhý speciální zákon k právní úpravě cestovního ruchu v ČR po klíčovém zákoně č. 159/1999 Sb. K němu je v tomto článku speciální kapitola, ale nejdříve je třeba projít změny právní úpravy nevyvolané koronavirem.

Podobně jako minulá léta (již nejméně od účinnosti nového občanského zákoníku roku 2014) i rok 2020 přinesl mnohé změny právní úpravy, a to i ty nezpůsobené koronavirem. Získat přehled o této problematice není nijak jednoduché, a tak zde článek uvádí i zdánlivě triviální informace, které se ovšem v přehledné podobě získávají jen obtížně. Pro ilustraci například autor tohoto článku využívá osobní kontakty s řadou odborníků cestovního ruchu, kdy někteří i vyučují v rámci jeho předmětu Právo a cestovní ruch na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Jde například o dr. Renatu Královou, ředitelku Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj ČR, jejíž přednášky nejsou přínosné jen pro studenty ale i pro samotného garanta předmětu. Jindy musí k získání aktuálních informací využívat třeba osobní setkání nebo jen pouhé telefonáty s odborníky, zatímco tisk nebo odborné časopisy jsou leckdy téměř nepoužitelné. Tento drobný exkurz měl ilustrovat svéráznost právní úpravy cestovního ruchu, kde je třeba neustále sledovat novinky a zažijí se mnohá překvapení, jako tomu bylo například u přípravy tzv. spotřebitelského kodexu, který mohl zcela přeměnit také koncepci právní úpravy cestovního ruchu (Petráš, 2017a).

Zřejmě nejzásadnější změna přijatá v roce 2020 a nereagující na koronavirus se týká mnoho let diskutovaných průvodců v cestovním ruchu, která bude formálně účinná hlavně od 1. března 2021. Od převedení průvodců ze živnosti vázané na volnou před více než deseti lety se vedly téměř permanentní rozsáhlé spory a návrh novely byl v poslední době dlouho v parlamentu. Ještě těsně před koronavirovou krizí se podařilo schválit 4. března novelizaci živnostenského zákona a dalších zákonů č. 117/2020 Sb., a to hlavně zákona č. 159/1999 Sb. Snaha zavést podmínky pro průvodce vyvolávala dlouhodobé diskuse, obecně totiž EU doporučuje co nejméně omezovat podnikání, ale v případě průvodců se připouští regulace. Nejasné bylo také, jak úpravu koncipovat a kam ji zařadit (Petráš, 2021).

Po dlouhých diskusích byl prosazen český národní průkaz průvodce a zákon č. 159/1999 Sb. rozšířen o novou třetí část „Průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu a její výkon“. Podle klíčového § 12 odst. 2: „Činnost průvodce může vykonávat pouze osoba, které byl vydán průkaz. Průvodce je

povinen mít po celou dobu výkladu na území České republiky průkaz na viditelném místě svého oděvu;“ Úprava přitom rozlišuje v zásadě průvodce odborně nekvalifikované a kvalifikované, kteří mají mít odlišné průkazy I. a II. stupně (§ 12a) a bude veden veřejně přístupný seznam průvodců (§ 12c). Novelizace zákona je účinná od 1. ledna 2021, ale pro průvodce klíčový § 12 odst. 2 až od 1. března, kdy tedy měla nastat výrazná změna. Česká republika jako stát s ohromným kulturním bohatstvím měla mít od jara kvalitnější průvodce a nikoli často až ostudný amatérismus jako dosud (Petráš, 2021). Jenže od 1. března 2021 také nastává další razantní přitvrzení protikoronavirových opatření, takže průvodci zřejmě nebudou moci pracovat vůbec.

Z dalších změn právní úpravy cestovního ruchu v roce 2020 stojí za zmínku částečně úspěšná snaha právně regulovat rozvoj tzv. sdílené ekonomiky, což je výsledek několikaletých diskusí. Novelizace zákona č. 159/1999 Sb. s číslem 189/2020 Sb. ze 16. dubna zavedla pod hrozbou sankcí novou oznamovací povinnost v § 10 tomu: „Kdo zprostředkuje prostřednictvím prostředku komunikace na dálku kontakt poskytovatele služeb cestovního ruchu se zákazníkem za účelem uzavření smlouvy o službě cestovního ruchu…“. Snahy o další zásahy přitom byly před vypuknutím koronavirové epidemie zjevné u řady politických stran (Petráš, 2021). Je to důsledek tradičního prvku cestovního ruchu, který je často ovlivňován moderními trendy, s nimiž si stát a právo například v otázkách daňových leckdy neví rady. Specifický fenomén sdílené ekonomiky se sice netýká jen cestovního ruchu, ale právě toto odvětví je jím ovlivňováno více než většina ostatních.

Vedle schválených změn je vhodné sledovat i plány, kterým se zejména Odbor cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj věnuje často dlouhodobě. Jde hlavně o tzv. sněžné právo, protože právní řešení horské služby v zákoně č. 159/1999 Sb. vyvolává problémy, a především je třeba zvýšit bezpečnost na horách. Do zákona se snad zařadí přednost pro záchranáře, povinnosti pro horské vůdce i některá pravidla Mezinárodní lyžařské federace. Novelizace měla jít v červnu 2020 do vlády, ale projednávání bylo i kvůli koronaviru posunuto. Z právních norem souvisejících s cestovním ruchem jde hlavně o mnohaletou přípravu nového zákona o památkové péči, kterým by Ministerstvo kultury nahradilo zastaralý zákon č. 20/1987 Sb. Vznikla již řada návrhů, ale žádný se zatím neprosadil, nyní je přitom otázka zčásti provázána se snahou zásadně změnit stavební právo (Petráš, 2021).

NĚKOLIK POZNÁMEK KE KORONAVIROVÉ PANDEMII A ČESKÉMU PRÁVU

Otázka koronavirové krize je velmi komplikovaná a stále bohužel zdaleka neukončená, proto se autor ani neodvažuje podávat propracovaný celkový přehled této otázky, ale jen některé klíčové poznámky opírající se i o jeho články z roku 2020. Opatřování informací je dosti náročné a například autor reálně zvládal jen specializace, kde mohl využít svých kontaktů – například u hotelů a dalších ubytovacích zařízení třeba na majitelku několika pensionů nebo personalistu jednoho z nejprestižnějších pražských hotelů (Petráš, 2020d), nejvíce kvalitních informací mohl získat o problémech památek (Petráš, 2020c) a to díky členství v Komisi cestovního ruchu jedné z hlavních destinací Kutné Hory ale i speciálním zájmu o menšinové památky, kde využil i členství v Radě vlády pro národnostní menšiny (Petráš & Šultová, 2019). Tento poněkud svérázný nástin není samoúčelný, protože naznačuje, jak obtížné je i pro odborníka na cestovní ruch získávat objektivní informace v této rychle se měnící době. Nejdůležitější tzv. Lex voucher je rozebírán v další kapitole, naopak komplikovaný problém různých finančních podpor i pro cestovní ruch je zde pouze naznačen, nejde ostatně ani tolik o otázku právní jako ekonomickou.

Složitá a dosud nejasná situace přináší řadu právních otázek. Těžko ale dosud najít jednoznačné odpovědi. Je důležité si stále uvědomovat, že právo znamená hlavně dlouhodobě se vyvíjející pravidla, kdy například jádrem klíčového občanského zákoníku je dvě tisíciletí staré právo Římské říše. Jedním z problémů právní úpravy cestovního ruchu je jeho modernost, kdy klíčové instituty jako ochrana spotřebitelů u zájezdu a timesharingu se prosazují v evropském právu až počátkem devadesátých let a v ČR okolo přelomu tisíciletí, a jejich vývoj nadále pokračuje, jak ukazují například spojené cestovní služby SCS. Nepřekvapí tedy, že krize s koronavirem, jakou svět v mnoha aspektech dosud nezažil, přináší četné právní nejasnosti (Petráš, 2020b).

Jádrem právní úpravy mimořádných situací je krátký ústavní zákon o bezpečnosti č. 110/1998 Sb., kde klíčový je čl. 2 odst. 1 o možnosti vyhlásit nouzový stav. Právní normy však do značné míry dotváří praxe s jejich aplikací, a ta je zde samozřejmě minimální. Pro ilustraci pohlédněme na množství prováděcích předpisů k tomuto ústavnímu zákonu, kdy jich bylo před koronavirovou krizí vydáno pouze pět v srpnu 2002, čtyři v dubnu 2006, jedna v lednu 2007 a pět

v červnu 2013. Celkově tedy patnáct (nejčastěji v době povodní) za více než dvě desetiletí, ale od 12. března 2020 jen během prvního měsíce krize jich vyšlo celkem 53! První z nich bylo usnesení vlády č. 194 z 12. března (č. 69/2020 Sb.), kterým byl vyhlášen nouzový stav: „vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlašuje pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky NOUZOVÝ STAV na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů“.

Cestovního ruchu se nejvíce týkalo usnesení vlády č. 203 (č. 76/2020 Sb.), kterým se zakázal cizincům vstup do ČR a občanům vycestování od 16. března: „Vláda I. nařizuje s účinností od 16. března 2020, 00:00 hodin 1. zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky, 2. zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka;“ Ukázat mnohé právní nejasnosti lze na tomto snad vůbec právně nejdiskutabilnějším opatření, kterým je zákaz občanům cestovat za hranice. K němu se pro ilustraci vyjádřili zkušení právníci – tři z nich považovali takové omezení za problematické nebo protiústavní, bývalý ústavní soudce dr. Balík ho však označil za přijatelné (**forum24.cz** ze 6.4.2020). Obyvatelstvo ale i odborníci cestovního ruchu tedy mohli získat oprávněný dojem chaosu a právních zmatků (Petráš, 2020b).

Jaro 2020 bylo v ČR plné tvrdých omezení, ale množství nemocných a mrtvých bylo ve srovnání se světem a zejména s pozdějšími vlnami od podzimu minimální, což přispívá k rozporuplným hodnocením rychlého zásahu vlády v polovině března 2020. Již brzo se začalo také diskutovat o veřejné podpoře cestovního ruchu jako snad nejvíce zasaženého oboru, jenže šlo o složitou otázku finančně, organizačně i právně, do které zde proto nebudeme zabíhat.

Zejména v počátcích koronavirové krize vznikaly u některých odborníků (včetně autora tohoto článku) obavy, že cestovní ruch bude obviňován jako hlavní původce. Koronavirem byly ve světě tvrdě zasaženy mnohé klíčové destinace a státem zřejmě nejhůře postiženým a současně snad nejvíce závislým na cestovním ruchu bylo a zřejmě stále je San Marino. V složité době zdravotní, ale následně i předpokládané ekonomické a dokonce snad také politické krize se mohl stát cestovní ruch jakýmsi obětním beránkem, na kterého by se svalily obtíže společnosti. Chyby v řadě destinací k tomu napomáhaly. V počátcích krize se nejvíce mluvilo o rakouském Ischglu, kde horské středisko zřejmě tajilo probíhající epidemii, odkud se nakažení rozjeli do značné části Evropy, přičemž statistiky podílu na rozšíření koronaviru byly doslova děsivé (Petráš, 2020b).

Autor na jaře 2020 s velkými obavami sledoval situaci v ČR, kde je společenská atmosféra dosti komplikovaná a riziko dehonestačních výpadů i z nejvyšších míst vysoké. Naštěstí z regionálního hlediska v ČR nic nenasvědčuje výraznějšímu spojení intenzivního cestovního ruchu a nakaženosti koronavirem. V počátcích silně zasažená Praha je specifická jako ekonomické a dopravní centrum státu, ale oblíbené hory i západočeské lázně byly zasaženy jen průměrně, jižní Čechy snad vůbec nejméně a ani okres Český Krumlov nevybočoval. Zajímavé bylo Kutnohorsko, kde jsou největší atraktivity v širokém okolí, ale tento okres byl v počátcích epidemie zasažen několikrát méně než všichni jeho sousedé (Petráš, 2020b). Tato situace se naštěstí pro cestovní ruch alespoň zatím (psáno v únoru 2021) příliš nezměnila. Centra cestovního ruchu obvykle nijak nevynikala v nakaženosti koronavirem a veřejnost ani politici (alespoň zatím) nemají tendenci příliš obviňovat cestovní ruch jako hlavní hrozbu. Počátkem roku 2021 se sice jednou z nejpostiženějších oblastí staly Krkonoše, ale v tisku a politice bývala terčem kritiky spíše nezodpovědnost individuálních návštěvníků, zatímco místní podnikatelé obvykle dodržovali pro ně téměř likvidační opatření. Tato odbočka může působit poněkud překvapivě, ale je důležité si uvědomovat, že cestovní ruch jako asi nejvíce postižené odvětví bude potřebovat veřejnou podporu, navíc bohužel zřejmě budou přetrvávat například omezení dopravy alespoň přes hranice. Situace, kdy cestovní ruch (napadaný již dříve například ekology) by byl považován za hlavního viníka koronavirové katastrofy, kterého je třeba právně co nejvíce omezovat nebo dokonce likvidovat, by znamenala pro obor totální katastrofu. V éře plné razantních kampaní tisku a celebrit například proti kouření, obtěžování žen, nerovnosti rasových či sexuálních menšin by se snadno mohl stát cestovní ruch spíše jakýmsi společenským faux pas, což by

při jeho závislosti na náladách zákazníků přineslo dlouhodobou zkázu. I proto se snaží autor všemožně propagovat například menšinové památky třeba v rámci aktuálních požadavků Němců v ČR, což může zajistit cestovnímu ruchu žádoucí statut jakéhosi preferovaného a společensky přínosného oboru (Petráš, 2020a).

LEX VOUCHER

Jak již bylo uvedeno, tak největší změnou právní úpravy cestovního ruchu reagující na koronavirovou epidemii byl tzv. Lex voucher. Tento běžně používány obrat znamenal nerozsáhlý zákon o rozsahu deset paragrafů ze 16. dubna 2020 č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na odvětví cestovního ruchu. Takovéto dosti komplikované názvy zákonů jsou v cestovním ruchu – alespoň v ČR a na Slovensku – běžné, což reaguje mj. na složité kompetenční otázky tohoto oboru zasahujícího do řady různorodých právních institutů. I když jde o nerozsáhlý zákon určený v zásadě jen pro krizové období epidemie, tak jeho koncepční význam je velmi významný, protože v českých zemích jde po zákonu č. 159/1999 Sb. teprve o druhý (byť nerozsáhlý a velmi speciální) zákon přímo k oboru.

Pro srovnání například Slovensko, které má z doby společného státu stále v mnohém podobný právní řád, jich ještě před koronavirovou krizí mělo historicky dokonce pět, kdy najednou platí tři. Jde o obdobu českého zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, která v původní podobě byla českým zákonem výrazně inspirována (včetně klíčového rozdílu mezi cestovními kancelářemi a agenturami dokonce se stejnými termíny), tedy zákon č. 281/2001 Z.z., o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovných kancelárií a cestovných agentúr a o zmene a doplnení Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov. Ten byl ale již nahrazen zákonem č. 170/2018 Sb., o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vedle toho ale má Slovensko také speciální zákon upravující timeshare, zatímco v ČR jsou požadavky evropské směrnice začleněny do občanského zákoníku, a hlavně má ve své historii již druhý zákon upravující organizaci a financování cestovního ruchu, což se v ČR přes opakované pokusy nepodařilo dosud prosadit. Po zákonu z roku 1939 platícím v tzv. Slovenském štátu a inspirovaném zřejmě i snahami přijmout obdobný zákon v meziválečném Československu, jde o současný zákon č. 91/2010 Z.z., o podpore cestovného ruchu.

Význam Lex voucher je tedy dobré nepodceňovat, zejména když si uvědomíme, že na rozdíl od pozvolné přípravy běžné (nejenom) u českých zákonů byl přijat až pozoruhodně rychle, pouhý měsíc od počátku protiepidemických opatření v ČR. Nouzový stav byl vyhlášen 12. března, návrh zákona 6. dubna schválila vláda, 9. dubna Poslanecká sněmovna, 16. dubna Senát. Byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 185/2020 Sb. a nabyl účinnosti již 24. dubna 2020 (Petráš, 2021), Je třeba ho chápat jako produkt celospolečenského zděšení z jara 2020, kdy pod dojmem hrozivých zpráv zejména z Itálie, odkud se ostatně vraceli mnozí turisté do ČR, byla obecná ochota k rychlým a razantním krokům. Ve srovnání s obvyklou délkou legislativního procesu v ČR (i ve světě) zákon působí téměř jako zjevení, a to i při přihlédnutí k jeho nevelkému rozsahu. Jeho legislativní proces patří k nejkratším v české historii, což je zajímavé srovnat s dlouhodobě diskutovaným zákonem o organizaci a podpoře cestovního ruchu (vedle zákona č. 159/1999 Sb. a částí občanského zákoníku věnovaných zájezdu a timesharingu potenciálně druhá klíčová součást právní úpravy cestovního ruchu), který je zřejmě rekordmanem opačným. Jak bude dále důkladně nastíněno, tak zákon byl připravován již ve dvacátých letech v meziválečném Československu.

Zákon reagoval na aktuální problémy cestovních kanceláří, u kterých byl již počátkem března 2020 – tedy ještě před zaváděním opatření v samotné ČR – problém s rušením zájezdů. Tedy mezi odborníky na právní aspekty cestovního ruchu řadu let dobře známý problém, kdy cestovní kancelář na základě situace v cílové destinaci může nebo dokonce musí zrušit zájezd a zda zákazník může od smlouvy odstoupit. S dotazem se tehdy na autora tohoto článku obrátila dokonce i oficiální ČTK. Upozornil jsem, že zde byly snahy stanovit na evropské nebo národní úrovni orgán s oprávněním autoritativně se vyjádřit, zda do dané destinace cestovat nebo ne, ale nedošlo k tomu. Převládající právní názor je, že nestačí doporučení vlády nebo dokonce jen pouhé obavy klienta z možnosti nákazy. Pokud se tedy odmítne účastnit zájezdu, tak cestovní kancelář může vyžadovat storno poplatek, jenže tehdy zavedená povinná karanténa po návratu do ČR znamenala odlišnou právní situaci. Vývoj se pak komplikoval v celém světě a zejména otázka vracení záloh

hrozila zničit cestovní kanceláře. Byl proto narychlo připraven návrh zákona o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu (Petráš, 2020b).

Účel zákona č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 (označovaný často jako Lex voucher) vymezuje § 1 „Tento zákon upravuje některá opatření v oblasti cestovního ruchu v souvislosti s epidemií koronaviru označovaného jako SARS CoV-2." Důvodová zpráva potom jasně vysvětluje, že cílem je podpora oboru za situace, kdy se během několika dnů téměř zcela zhroutil příjezdový a výjezdový cestovní ruch. Dopad by bez vládních opatření zřejmě rychle zlikvidoval značnou část cestovních kanceláří, kterým zákon poskytl přechodnou dobu, ale jaké budou reálné následky, se projeví zřejmě až po skončení opatření na podzim 2021 (Dvořáková & Frýbová, 2020).

Nejdůležitější opatření je v paragrafech 3 až 6, kdy se zavádí ochranná doba pro cestovní kanceláře (v ČR jediní možní pořadatelé zájezdu), které nemusí zákazníkům vracet zaplacené finance v běžných lhůtách dle občanského zákoníku, ale dochází k prodloužení až do konce srpna 2021. „Ochranná doba je doba, o kterou se odkládá vrácení plateb uhrazených zákazníkem nebo v jeho prospěch za zájezd, jestliže tento peněžitý dluh vznikl pořadateli zájezdu (dále jen „pořadatel") v důsledku odstoupení od smlouvy o zájezdu…" (§ 3 odst. 1) Druhým opatřením je zavedení poukazů na zájezd, což má motivovat zákazníky, aby po zrušení svých zájezdů využili u dané cestovní kanceláře jiné služby. „Rozhodne-li se pořadatel využít ochrannou dobu, oznámí to písemně zákazníkovi a vystaví mu poukaz na zájezd nejméně v hodnotě veškerých plateb uhrazených zákazníkem nebo v jeho prospěch za zájezd." (§ 4 odst. 1)

Zásadním prvkem úpravy je, že se týká výhradně zájezdů a nikoli jiných služeb cestovního ruchu. Tedy typický prvek právní úpravy cestovního ruchu v celé EU, kdy hlavní ochrana spotřebitele u podnikání cestovních kanceláří bývá vázána na složitě vymezený soubor služeb nazývaný v ČR zájezd. Lex voucher se nevztahuje ani na druhý soubor služeb zavedený novou evropskou směrnicí upravující zájezdy č. 2015/2302 tedy tzv. spojené cestovní služby (Dvořáková & Frýbová, 2020, s. 7-8). Nutno dodat, že tento koncepčně zcela nový zákon řeší problémy vyplývající z rozsáhlé ochrany spotřebitele v případě zájezdů, takže bez dostatečné orientace v této specifické právní úpravě obsažené ve smlouvě o zájezdu v občanském zákoníku a zákoně č. 159/1999 Sb. je těžko pochopitelný. Výklad by zde tedy vyžadoval například složité objasnění problému pojmu zájezd, takže je dosti zjednodušující. Zákon v době epidemie sice poněkud oslabuje postavení zákazníka, ale sám o sobě je kogentní v jeho prospěch, kdy jsou vyloučena ujednání oslabující jeho práva: „K ujednáním, která omezují nebo vylučují zvláštní práva stanovená tímto zákonem k ochraně zákazníka, se nepřihlíží." (§ 9) To vyvolává mnohé odborné diskuse a otázka ještě není dořešena. Zákon přitom klíčovou otázku vracení uhrazených plateb zákazníkům cestovních kanceláří do značné míry pouze odsunul tzv. ochrannou dobou na 31. srpen 2021 (§ 3 zákona) a je otázkou, jak to budou cestovní kanceláře poté zvládat (Petráš, 2021).

DLOUHODOBÉ DISKUSE O ZÁKONU O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU

Mnoho let neúspěšně připravovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu je dlouhodobě intenzívně diskutován mezi odborníky cestovního ruchu. Největší zájem vyvolával v době, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj se zákonem počítalo a intenzivně ho připravovalo, tedy hlavně v letech 2010 až 2014. Od roku 2018 ho částečně nahrazuje rozbíhající se systém certifikace destinačního managementu (Chaloupka, 2019). Právě tento zákon měl být klíčovou oporou státní koncepce cestovního ruchu a právním základem pro aktivní politiku v této oblasti. Jeho aplikace se měla stát také klíčovým faktorem regionálního rozvoje. Jedná se ovšem o velmi komplikovanou otázku, protože v českých zemích nikdy takovýto zákon neexistoval. Zákon bývá označovaný také někdy krátce jako zákon o cestovním ruchu, což ovšem může vést k záměně se zákonem č. 159/1999 Sb., nebo jako zákon o podpoře cestovního ruchu – dle slovenského zákona č. 91/2010 Z.z., o podpore cestovného ruchu.

Cestovní ruch hraje výraznou roli v regionálním rozvoji, nikoli náhodou je v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj a aktivní státní politika opřená o právní úpravu by mohla mít velký význam. Otázka státních i lokálních koncepcí je však komplikovaná a při obecném dlouhodobém pohledu lze vidět spíše chaos a občasná velkolepá hesla. Cestovní ruch přitom často bývá popelkou, leckdy dokonce odmítanou. Autor vzpomíná, že v jeho městě

Kutná Hora (proslaveném nejen mimořádným kulturním dědictvím ale také dokonce na celostátní úrovni známém nestabilní místní politikou a dříve i neschopností turistického destinačního managementu) jeden z bývalých starostů považoval cestovní ruch pro město za nepřínosný.

Pro ukázku názorů celostátní politiky lze uvést postoje Karla Havlíčka, dříve předsedy Asociace malých a středních podniků a živnostníků a nyní ministra hned dvou klíčových ministerstev pro cestovní ruch, tedy vedle dopravy také průmyslu a obchodu. Podle jeho koncepce (z doby, než se stal ministrem) schválené vládou v lednu 2019, se má ČR stát technologickým lídrem, s důrazem na vědu a inovace. Karel Havlíček doslova řekl pro média, kde šlo o klíčovou tezi rozhovoru: „Krom jiného chceme Česko ve světě sebevědomě prezentovat jako zemi budoucnosti, nikoliv jako zemi minulosti. Už nechceme být jen zemí levného piva, historických památek a levné pracovní síly," (citováno dle Už nechceme, 24.3.2019). Pro cestovní ruch, který může využívat právě nesmírné kulturní bohatství ČR spolu s nízkými cenami (typicky právě u piva), přičemž vytváří mnoho pracovních míst ale s nijak vysokými mzdami, jde o zprávu nemilou. Cestovní ruch přitom v ČR – i ve světě obecně – přináší stabilní ekonomický růst poměrně odolný i vůči krizím, kdy současný koronavirus je bohužel výjimkou, se značnou zaměstnaností, a to i pro zaostávající regiony. Naopak u propagovaného hi-tech jsou běžné výrazné výkyvy výroby, často nijak vysoká ziskovost nebo dokonce dlouhodobá ztráta, jak ukazuje třeba ambiciózní Tesla a také v neposlední řadě nezbytné mimořádné náklady zejména na kvalifikaci pracovní síly.

SPECIFIKA ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

V českých podmínkách bývá obecně až překvapivě malá znalost, jak specifická je česká veřejná správa, komparativní otázky veřejné správy jsou podceňovány, přitom tento problém je běžný i v cestovním ruchu. Veřejná správa ČR má řadu unikátních a obvykle současně velmi problémových prvků na základní i střední úrovni, ale nejdříve je nutné se vypořádat s otázkou koncepcí veřejné správy.

Pokud je diskutován problém zákona o cestovním ruchu, tak je velmi podceňována otázka odlišných koncepcí veřejné správy ve světě. Potřeba zákona je dána velkým vlivem samosprávy ve veřejné správě a v cestovním ruchu zvlášť, když otázka spadá do samostatné působnosti krajů a obcí. Existuje tedy státní koncepce cestovního ruchu, jenže ta není pro klíčovou regionální, lokální a místní úroveň závazná. Ve státech s centralizovanou správou, tedy dominancí státní správy (někdy se hovoří o francouzské koncepci), by tento problém nemusel vůbec vzniknout. V jiných zemích naopak stát projevuje o místní problémy malý zájem a přenechává je místní a regionální samosprávě (anglická koncepce správy), takže například na politiku cestovního ruchu na všech úrovních, jakou představuje potenciální český zákon o podpoře cestovního ruchu, do značné míry rezignuje (Petráš, 2013, s. 166-167).

Česká veřejná správa se po roce 1989 vrátila k systému, který převzalo meziválečné Československo z doby monarchie, kde tato rakouská (nebo někdy označován i jako německo-rakouská nebo středoevropská) koncepce po roce 1850 vznikla. Pro toto pojetí je charakteristický složitý dualismus státní správy a samosprávy, kdy stát na jedné straně přenechává velmi mnoho úkolů samosprávě (zejména její samostatná působnost), ale současně do řady otázek intenzívně zasahuje, což se projevuje u přenesené působnosti obcí a krajů, ještě komplikovaněji pak v činnosti tzv. dekoncentrátů, tedy dekoncentrovaných územních orgánů státní správy.

Obecně je rakouská koncepce správy kvalitní, jenže tento složitý systém vyžaduje důkladnou a stabilní právní úpravu, protože zde nelze spoléhat jako u francouzského pojetí na zásahy ústředních a jim podřízených orgánů. Na druhé straně v anglickém pojetí správy jsou si obyvatelé tradičně vědomi, jak důležité jsou jejich samosprávné orgány lokální a regionální a prosazují se i efektivní metody, kdy například volená samospráva leckde předá nemalou část svých aktivit profesionálním manažerům. V českých podmínkách po pádů totalitního režimu byla samospráva obnovena snad až v příliš široké míře, aniž by si obyvatelé často vůbec uvědomili její význam, což leckde přežívá dodnes. Kvalitní a stabilní právní řád v ČR bohužel chybí.

V českých podmínkách je samospráva – i na rakouskou koncepci správy – značně silná a právo spravovat si své záležitosti samostatně je ústavně zaručeno. Snahy převést cestovní ruch ze samostatné do přenesené působnosti, ale i zasahovat do otázky zákonem o podpoře cestovního ruchu tedy naráží na odpor. Přitom celá veřejná správa v ČR je minimálně od razantní reformy okolo roku 2000 v problémovém

stavu. Rozpaky vyvolává zejména likvidace naprosté většiny úřadů na úrovni okresů, které tradičně 1849-2002 bývaly oporou státní správy. Ostatně soudnictví zde má dodnes svůj základní, a tedy klíčový stupeň.

Zde plynule přecházíme k jednomu z klíčových problémů české veřejné správy na střední úrovni, kde již od poloviny 19. století dochází k neustálým experimentům s různým vymezením krajů a okresů. V současnosti od reforem roku 2000 a 2002 je tedy na střední úrovni kraj a pod ním obec s rozšířenou působností, nikoli náhodou leckdy neoficiálně označovaná jako malý okres, zatímco okresy (velké okresy vytvořené v roce 1960) jsou dnes až na výjimky jen statistickou jednotkou a nikoli sídlem úřadů. Přitom o klíčových krajích se stále diskutuje a zejména premiér Babiš hovořil o jejich likvidaci například před volbami na jaře 2017 (viz např. Konec, 17.6.2017), později ovšem kritika utichla.

Takováto nestabilita v územní organizaci správy je přitom velmi problémová a dosti neobvyklá. Například Rakousko (Stock, 2015) a Švýcarsko, ostatně oficiální vzory pro zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu (Palatková, 2011), jsou členěny na země, respektive kantony, jejichž hranice se nezměnily od středověku, kde se například projevuje silný patriotismus. Naopak dnešní vymezení krajů v ČR bylo vymyšleno koncem devadesátých let 20. století. Také základní územní členění Polska a Německa vychází převážně ze středověku, kdy například klíčový ekonomický partner pro ČR Bavorsko navazuje až na kmenový stát Bavorů z 6. století. Nesrovnatelně tradičnější územní organizaci správy než ČR mají paradoxně i země bez dlouhé historie, jako jsou například USA nebo Austrálie. Základní územní rozdělení na původně kolonie a nyní spolkové státy vzniklo již v počátcích anglosaské kolonizace a od té doby se neměnilo ani v detailech (Petráš, 2013, s. 167-168).

Státem, který je někdy považován za symbol razantní správní reformy, je Francie. Ta se reorganizovala brzy po revoluci v roce 1790 na racionálně (a to dopravně) vymezené departementy a oficiálně odmítla historické regiony spojené s feudalismem. Jenže při důkladném pohledu na tuto reformu vidíme, že nové departementy vycházely obvykle z hranic historických provincií, které jen nové členění přerozdělilo na obdobně velké útvary. Navíc ve druhé polovině 20. století Francie vytvořila nad departementy i větší regiony (reorganizované v roce 2016), které vycházejí právě z historických provincií – zdánlivě zlikvidovaných na věčné časy roku 1790 – jako je Bretaň nebo Normandie. Význam tradic pro veřejnou správu je tedy naprosto zásadní, ale bohužel v ČR často až hrozivě přehlížený!

Tradiční středověké krajské členění v českých zemích zaniklo bohužel již po roce 1848 a naprostá většina obyvatel dnešní ČR dle zkušeností autora ani netuší, v jakém historickém kraji žije. V roce 1949 komunistický režim dokonce narušil nově vytvořenými kraji historické země, což i přes diskuse v devadesátých letech zůstalo zachováno. Stále ovšem probíhají spory o tom, jak veřejnou správu reformovat a územně reorganizovat, což je v mnoha zemích vzhledem k tamním silným tradicím nepředstavitelné. Je tedy těžké vytvářet územní členění státu pro potřeby cestovního ruchu a sladit jeho fungování s obecnou správou, když samotná organizace správy je nestabilní a stále sporná (Petráš, 2013, s. 166-169).

Česká veřejná správa má ale bohužel problémy i na nejnižší úrovni. Fungování obcí od zániku patrimoniální správy v roce 1848 je samozřejmostí, ale složitým problémem je velikost těchto nejnižších složek veřejné správy. Mezi odborníky správy je problém příliš malých obcí, kdy některé mají pouhé desítky obyvatel, diskutován dlouhodobě, ale veřejnost si ho uvědomuje jen minimálně. Tento prvek se sice cestovního ruchu týká jen zčásti (např. při jednáních o jejich zapojení do turistických oblastí), ale jde o nemalou komplikaci, kterou bude nutno jednou řešit, což zasáhne celý systém správy, a tak i cestovní ruch.

Statistiky, které jsou téměř šokující, jsou v ČR v odborných publikacích překvapivě málo přístupné. Obvykle se velikost místních samospráv analyzuje dle procenta obcí pod tisíc obyvatel, průměrného počtu obyvatel a průměrné rozlohy, přičemž ČR je ve všech těchto statistikách na prvních místech. K nejmenším obcím v Evropě dle rozlohy patří ty v ČR s 13 km^{2,} obecně pod 50 km2 klesá tento údaj v Evropě jen výjimečně a obvykle jde spíše přes 100 km2, běžně bývá i ve stovkách čtverečných kilometrů. Průměrný počet obyvatel je v Evropě jen výjimečně pod 4000, obvykle je alespoň 10 000, bývá běžně i v řádu desítek tisíc. Zde je před ČR (s průměrně 1700 obyvateli) Francie s pouhými 1300. Jenže je dobré připomenout, že francouzská správa je i přes reformy od 80. let stále značně postátněná neboli centralizovaná, a tedy státem kontrolovaná, proto mohou snáz fungovat i malé obce. Asi nejnápadnější

je ukazatel počtu obcí s méně než tisícem obyvatel, kde ČR zřejmě v rámci Evropy vede s 80 %! Zhruba v třetině evropských zemí ale takovéto obce vůbec nejsou, v další třetině je jejich podíl okrajový do 5 %, většinový podíl je ojedinělý, k ČR se blíží Francie 77 % a Slovensko 68 % (statistiky dle tabulek Hamalová a kol., 2014, s. 97-98).

SNAHY O PŘIJETÍ ZÁKONA O PODPOŘE CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ MINULOSTI

Právní úprava cestovního ruchu je převážně až pozoruhodně moderní. Je tomu tak i u jediného speciálního českého zákona k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb. (Petráš, 2012). Ten spolu se smlouvou o zájezdu (opět velmi moderní institut) v občanském zákoníku upravuje ochranu zákazníka a některé aspekty činnosti cestovních kanceláří, což vychází z evropského práva, kde šlo o nyní již nahrazenou směrnici z roku 1990 (90/314/EHS) navazující hlavně na německou úpravu vytvořenou v roce 1979 (Führich, 2015, s. 14-16). Také timeshare – v ČR dnes v občanském zákoníku jako Dočasné užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby – je obecně moderní institut, vzniklý v zásadě až v 60. letech 20. století, v EU rozvinutý pod vlivem původní směrnice z roku 1994 (94/47/ES), (Kelp, 2005).

Snahy právně řešit organizaci cestovního ruchu a jeho vazby na veřejnou správu, tedy zákon o podpoře cestovního ruchu, jsou mnohem starší a sahají do meziválečného Československa. Ve srovnání s tradicionalistickou právní vědou, kde například podstatná část současných občanských zákoníků včetně českého je jen moderní verzí práva starého Říma, jde ale i zde o cosi velmi nového a pro právníky leckdy až podezřelého. Cestovní ruch se začal mimořádně rozvíjet již v 19. století i v souvislosti se vznikem železnic, ale tehdejší státy obvykle do ekonomiky zasahovaly jen minimálně, proto nebyla ani potřeba takových právních norem, jako je zákon o podpoře cestovního ruchu. To se změnilo až se složitými poměry po první světové válce a za velké hospodářské krize 1929-1932 (podrobně Petráš, 2016).

Nový Československý stát se musel vyrovnávat s razantní přestavbou střední Evropy, která vedla ke vzniku nových hranic komplikujících i cestovní ruch. Nová republika také potřebovala devizy, které jí mohl zajistit právě cestovní ruch. Od roku 1927 tak Ministerstvo obchodu začalo zvažovat zcela nový zákon řešící tuto otázku a další rok se zákon začal připravovat. Poprvé v české historii se tedy zvažovala aktivní státní politika cestovního ruchu opřená o právní úpravu (Štemberk, 2016).

Jenže potenciální zákon narážel na mnohé obtíže, šlo ostatně o právně zcela novou materii. Obdobné problémy jako v meziválečné době se často objevují i v posledních letech. K nejcharakterističtějším patřil tradiční problém, kdy cestovní ruch zasahuje do kompetencí řady ministerstev, která se nejsou schopna shodnout a snahy na speciální ministerstvo naráží na odpor. Obtížné bylo i sladění potřeb zákona se systémem veřejné správy, když v meziválečném Československu fungovala rozsáhlá samospráva, kterou se stát obecně snažil omezovat hlavně kvůli nacionálním problémům. Velké spory vyvolávaly i otázky financování, zejména u potřebné propagace (podrobně Petráš, 2016).

Ministerstvo obchodu připravilo v roce 1937 návrh zákona o cestovním ruchu, který řešil organizaci výrazně centralisticky s dominancí ministerstva a státní správy. Ten se ovšem již nepodařilo prosadit i kvůli odporu národnostních menšin. Zajímavé je, že po rozpadu Československa a okupaci českých zemí se obdobný zákon č. 149/1939 Sl.z. podařilo schválit na Slovensku. Při vytváření zákona tedy Československo neuspělo, přičemž naráželo obvykle na problémy dobře známé i dnes, ale i na některé v současné ČR jen obtížně pochopitelné obtíže (Štemberk, 2016).

K hlavním problémům patřil silný nacionalismus hrající zásadní roli v českých zemích od roku 1848 až do odsunu Němců po druhé světové válce. Snahy o centralizované řešení cestovního ruchu tedy narážely ve třicátých letech na kritiku ze strany samosprávy v německých regionech ale i spolků, kde nešlo jen o racionální požadavky, ale i šovinistický odpor vůči státu. Na druhé straně nelze nevidět snahy Prahy osekat z monarchie převzatou silnou samosprávu a z teoretického hlediska přejít od rakouské koncepce správy k francouzskému centralistickému pojetí. Hlavní turistické lákadlo Československa, tedy západočeské lázně, bylo přitom pod kontrolou Němců, což vedlo ke konfliktům. Naopak třeba v lázních Poděbrady se projevovala snaha profilovat se jako české národní lázně a k přesvědčování Čechů, aby necestovali do západočeských lázní, a tak nepodporovali němectví. Tento kdysi běžný tzv. ekonomický nacionalismus (zuřící velmi nápadně právě mezi Čechy a Němci v českých zemích) je dnes již naštěstí alespoň v Evropě obvykle jen historií.

Po nastolení komunistického režimu nastala zcela odlišná situace. Ekonomika a veřejná správa byla pod téměř úplnou kontrolou režimu, který tedy nepotřeboval právní úpravu k zásahům do cestovního ruchu a nějaký případný zákon o podpoře tohoto odvětví nedával smysl. V praxi se přitom vytvořila poměrně efektivní organizace cestovního ruchu, jenže pro dnešní ČR (a tržní ekonomiky v podmínkách právního státu vůbec) samozřejmě nejde o inspirativní přístup. Ostatně cestovní ruch zejména přeshraniční v Československu v letech 1948-1989 (ve srovnání s mimořádným rozvojem v západním světě) stagnoval a v řadě aspektů spíše upadal (podrobně Petráš, 2016).

Po roce 1989 přišla rychle obnova tržní ekonomiky a právního státu, přístup státu k zásahům do ekonomiky (včetně cestovního ruchu) se ale komplikovaně vyvíjel. V devadesátých letech oficiálně převažoval neoliberální přístup se snahou minimalizovat vliv státu a spoléhat na trh. Cestovní ruch se ostatně tehdy mimořádně dynamicky rozvíjel i bez státní podpory a nějaké organizace, k čemuž přispíval zájem turistů ze Západu hlavně o Prahu a na druhé straně touha Čechů cestovat. Problémem liberalizace byly třeba početné krachy cestovních kanceláří, tehdy absurdně řazené mezi volné živnosti, a problém návratu turistů do ČR.

Od konce devadesátých let se prosazuje koncepční politika cestovního ruchu. Byl přijat (až do dubna 2020) jediný speciální zákon k cestovnímu ruchu v české historii (třeba na Slovensku jich bylo již pět – z čehož platí tři) č. 159/1999 Sb., který ale řeší jen speciální otázky fungování cestovních kanceláří, a hlavně jde o požadavek EU. Začalo se uvažovat o vytvoření efektivního systému financování rozvoje cestovního ruchu. Zejména v letech 2010-2014 byl připravován zákon o podpoře a řízení cestovního ruchu, později nazvaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Aplikace takovéto právní normy měla být mimo jiné výrazným faktorem regionálního rozvoje, kdy cestovní ruch zůstával v koncepci Ministerstva pro místní rozvoj. Do detailů přípravy zákona zde však není prostor zabíhat.

Snahy o aktivní státní politiku v oblasti cestovního ruchu narážely zejména na poměrně silnou českou samosprávu obnovenou v roce 1990. Mluvilo se u návrhu zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu dokonce o protiústavním zásahu do práva na samosprávu. Správa navíc hlavně v letech 2000-2002 prošla razantní transformací a ani poté nevyniká stabilitou. Nestabilita a permanentní snaha o reformy veřejné správy i právního řádu již od devadesátých let – ona smutně proslulá legislativní smršť (posměšně zmršť) – vytváří mimořádně komplikované prostředí pro kvalitní legislativní politiku, a to nejen v oblasti cestovního ruchu.

ZÁVĚR

Článek se snažil podat stručně nástin aktuálních právních problémů české právní úpravy cestovního ruchu a zkoumat alespoň některé dopady dosud nekončící koronavirové pandemie, v druhé části pak důkladněji analyzoval alespoň prvky týkající se možného zákona upravujícího organizaci a financování – zejména ty, které jsou i mezi odborníky cestovního ruchu až pozoruhodně málo známé.

U rozboru aktuálních problémů jde samozřejmě hlavně – ale nikoli výhradně – o dopady koronavirové pandemie. Sledovány jsou i změny nezpůsobené koronavirem, jako je obnovení požadavků na odbornost průvodců, včetně jejich zařazení do vývoje legislativy upravující turismus. Nejdůkladněji je rozebírán zcela nový zákon tzv. Lex voucher řešící některé dopady této zvlášť pro cestovní ruch katastrofální události.

Článek se dále věnoval dlouhodobě diskutované otázce zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Nesnaží se přitom dávat jakékoliv kategorické odpovědi ohledně možné přínosnosti zákona, ale analyzuje některé klíčové problémy. Tento stručný text samozřejmě nemohl ani zdaleka nastínit komplikované aspekty problematiky včetně komparace s dalšími zeměmi. Zaměřil se tedy alespoň na dva základní okruhy, kterým jsou problémy koncepce české veřejné správy a nástin dlouhodobých snah o přijetí zákona o podpoře cestovního ruchu. Česká veřejná správa má bohužel řadu specifik, které komplikují její fungování. Tzv. rakouská koncepce vyžaduje kvalitní a stabilní právní úpravu, která v ČR není. Na střední úrovni dochází v územní organizaci správy k častým změnám, která třeba ve srovnání s Rakouskem (mj. oficiálním vzorem pro zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu), kde jsou základem systému země vytvořené ve středověku, působí až groteskně. Česká veřejná správa má i jiné slabiny, jako jsou v evropském srovnání téměř absurdně malé obce. Stručný nástin vývoje snah přijmout zákon o podpoře cestovního ruchu měl ukázat na podmíněnost této

otázky celkovým přístupem státu k ekonomice. Za komunistické éry byl takový zákon nepotřebný, v devadesátých letech z neoliberálních pozic těžko přijatelný jako zásah státu do ekonomiky. Nikoli náhodou se tedy o něm diskutuje v meziválečném Československu a poslední dvě desetiletí. Přijetí takovéhoto koncepčně zcela nového zákona je ovšem obtížné a širší konsensus na detailech téměř nedosažitelný. Jde tak o možná nejdéle připravovaný zákon české historie.

LITERATURA

- Bruna, Z. (2007). *Právo v cestovním ruchu*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Čech, J. a kol. (1985*). Právo v cestovním ruchu*. Praha: Merkur.
- Dvořáková, K., & Frýbová, A. (2020). *Lex voucher. Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru na odvětví cestovního ruchu. Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- Führich, E. (2015). *Reiserecht*. München: C. H. Beck.
- Hamalová, M., Belajová, A., Gecíková, I., & Papcunová, V. (2014). *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Hásová, J., & Švarc, Z. (2017). *Právo v cestovním ruchu*. Praha: Oeconomica.
- Havlíčková, K., & Králová, R. (2015). *Cestovní právo*. Praha: C. H. Beck.
- Holešinská, A. (2011). Legislativní úprava cestovního ruchu ve vybraných zemích Evropy. In A. Holešinská (Ed.), *Sborník příspěvků z 2. mezinárodního kolokvia o cestovním ruchu* (pp. 19-30). Brno: Masarykova univerzita.
- Chaloupka, R. (2019). Praktické zkušenosti s implementací Kategorizace organizací destinačního managementu. *Studia Turistica, 10*(1), 24-36.
- Jurčová, M., Dobrovodský, R., Nevolná, Z., & Olšovská, A. (2014) *Právo cestovného ruchu*. Bratislava: C. H. Beck.
- Kelp, U. (2005). Time – Sharing – Verträge. Baden-Baden: Nomos.
- **iDNES.cz** (2017, červen 17). Konec krajů i Senátu, volit většinově, i o tom ve své knize sní Babiš. Dostupné z **www.idnes.cz**
- Linderová, I. (2015). *Cestovní ruch. Teoretická a právní východiska*. Praha: Idea Servis.
- Palatková, M. (2011). A Comparison of Financial Instruments for Tourism Policy Implementation in Switzerland and Austria and Their Possible Application in the Czech Republic. *Journal of Tourism and Services, 3*, 40-63.
- Petráš, R. (2012). Problémy právní úpravy cestovního ruchu. *Studia Turistica, 3*(1), 54-61.
- Petráš, R. (2013). *Právo a cestovní ruch*. Praha: UJAK.
- Petráš, R. (2016). Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 3,* 11-27.
- Petráš, R. (2017a). Spotřebitelský kodex a právní úprava cestovního ruchu. *COT celý o turismu, 3*, 59.
- Petráš, R. (2017b). Projednávání nového památkového zákona jde do finále. *COT celý o turismu 7/8,* 24.
- Petráš, R. (2018a). Současné právní problémy cestovního ruchu v České republice. *Studia Turistica,* 9(1), 12-23.
- Petráš, R. (2018b). Dlouholeté spory o nový památkový zákon. *COT Celý o turismu 7/8,* 24.
- Petráš, R. (2019). Česká právní úprava cestovního ruchu v roce 2018 a výhledy do budoucna. *Studia Turistica, 11*(1), 56-63.
- Petráš, R., & Šultová, K. (2019). Menšinové památky a problémy jejich využití pro cestovní ruch. In I. Linderová (Ed.)., *Sborník z 14. mezinárodní konference. Aktuální problémy cestovního ruchu. Autenticita v kontextu cestovního ruchu* (pp. 249-258). Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava.
- Petráš, R. (2020a). Aktuální problémy české právní úpravy cestovního ruchu v roce 2019. *Studia Turistica,* 12(1), 42-52.
- Petráš, R. (2020b). Právo a koronavirová krize. *COT celý o turismu, 5*, 12.
- Petráš, R. (2020c). Památky a právo v době koronavirové krize. *COT celý o turismu, 6*, 28.
- Petráš, R. (2020d). Ubytovací zařízení, právo a koronavirová krize. *COT celý o turismu, 9*, 29.
- Petráš, R. (2021). Právní úprava cestovního ruchu za koronaviru a výhledy do budoucna. *COT celý o turismu, 1*, 51.
- Štemberk, J. (2016) Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 3*, 147-156.
- Stock, W. (2015). *Grundzüge des Tourismusrechts*. Wien: Linde Verlag.
- Seznam Zprávy. (2019, březen 24). Už nechceme být zemí levného piva, říká muž, který přesvědčil Babiše, že věda a výzkum nejsou „na prd“. Dostupné z **www.seznamzpravy.cz**
- Tittelbachová, Š. (2016) Řízení turismu bez speciálního zákona na jeho podporu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 3*, 135-146.

Vysoká škola polytechnická Jihlava

- 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

BRITISH COUNCIL

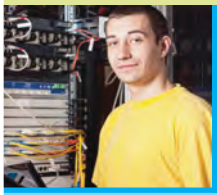
- přípravné kurzy
- zkoušky Cambridge English Language Assessment
- zkoušky nanečisto + informační a poradenská činnost ke zkouškám

Cestovní kancelář VŠP Jihlava

- **odborné exkurze**
- **prodej zájezdů**

Ekonomicky zaměřené studijní obory

Cestovní ruch (Bc.)
Finance a řízení (Bc.)



Technicky zaměřené studijní obory

Aplikovaná technika pro průmyslovou praxi (Bc.)
Aplikovaná informatika (Bc.)
Aplikované strojírenství (Bc.)

Zdravotnicky zaměřené studijní obory

Všeobecná sestra (Bc.)
Porodní asistentka (Bc.)
Zdravotně sociální pracovník (Bc.)

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 registrované české online recenzované odborné 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.

V Š P J

College of
Polytechnics
Jihlava