



01
/
23

STUDIA TURISTICA

V Š P

J

College of
Polytechnics
Jihlava



ST

Title:	Studia Turistica
Volume:	14
Number:	1
Year:	2023
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:	Anna Tlačbavová
Information for authors:	https://studiaturistica.cz



First Czech Electronic Scientific Journal
in the Field of Tourism

STUDIA TURISTICA

Editor-in-chief

Petr SCHOLZ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

Deputy
Editor-in-chief

Ivica LINDEROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)

Editorial
board

Nuno Miguel CASTANHEIRA ALMEIDA (University of Coimbra, Portugal)
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 Economics, Prague, 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)
Stanislava PACHROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
Lucie PLZÁKOVÁ (Czech Technical University in Prague, Czechia)
Jasna POTOČNIK TOPLER (University of Ljubljana, Slovenia)
Sanna-Mari RENFORS (Satakunta University of Applied Sciences, Pori, Finland)
Anna ŠENKOVÁ (University of Presov, Slovakia)
Jiří VANÍČEK (Silesian University in Opava, Czechia)

Reviewers

Klára DVOŘÁKOVÁ (Independent Czech law firm Holubová advokati, s. r. o., Prague, Czechia)
Petr JANEČEK (University of Economics, Prague, Czechia)
Ivica LINDEROVÁ (College of Polytechnics Jihlava, Czechia)
René PETRÁŠ (Charles University, Prague, Czechia)
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.

(Ethical statements are based on rules defined by the Committee on Publication Ethics/COPE.)

CONTENT

8 SCIENTIFIC PAPERS

- 9 Mezinárodní normy ve službách cestovního ruchu v České republice**
International Standards in Tourism Services in the Czech Republic
Petr Houška, Zdenka Petruš
- 19 Legislativní změny v oblasti cestovního práva v roce 2022 se zaměřením na nařízení EU o shromažďování a sdílení údajů v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování**
Legislative Changes in the Field of Travel Law in 2022 with a Focus on the EU Regulation on the Collection and Sharing of Data in the Field of Short-term Accommodation Rentals
Renata Králová, Klára Dvořáková
- 26 Právní aspekty rozvoje přeshraničních veřejných služeb v Evropské unii**
Legal Aspects of the Development of Cross-border Public Services in the Europe
Lukáš Novotný
- 35 Boj o zákon o cestovním ruchu a dopady na destinační management**
The fight for the Law on Tourism and the Impact on Destination Management
René Petráš
- 42 Mezinárodní úmluvy a organizace pro ochranu přírodního a kulturního dědictví**
International Conventions and Organizations for the Protection of Natural and Cultural Heritage
Jiří Vaníček

EDITORIAL

Milí čtenáři,

již šesté číslo časopisu *Studia Turistica* se věnuje právním problémům cestovního ruchu a je tradičně od roku 2018 první v ročníku. Od časopisu *Právněhistorické studie* 48/1 s tématem cestovní ruch z roku 2018 jsou to jediné kolektivní publikace k právní úpravě cestovního ruchu v ČR i na Slovensku, které vznikají spoluprací Katedry cestovního ruchu Vysoké školy polytechnické Jihlava vydávající časopis a Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Výsledkem spolupráce je i konference „Aktuální otázky právní úpravy cestovního ruchu“, která se jako tradičně uskutečnila v listopadu 2023 v budově Právnické fakulty UK a jejímž hlavním organizátorem je dr. Petráš.

V České republice věnovali právníci cestovnímu ruchu dlouho jen malou pozornost, přitom právní úprava se rychle mění a publikace tedy zastarávají. Téměř nelze použít nepočtené práce vzniklé před rekodifikací českého soukromého práva z roku 2012, a zejména před přijetím v zásadě dosud jediného českého zákona k turismu č. 159/1999 Sb. Rozsáhlejší monografie jsou pouze Petráš: *Právo a cestovní ruch* (2013), Havlíčková (dnes Dvořáková) – Králová: *Cestovní právo* (2015, 2. vydání 2022) a Linderová: *Cestovní ruch / Teoretická a právní východiska* (2015). Plánuje se společná široce pojatá kniha Linderová – Petráš, existují i nevelká skripta pro ekonomy Hášová – Švarc (2017). Specializovaných monografií je také jen hrstka, kdy lze zmínit zejména knihy od Janků k lyžařskému právu, porůznu vydané komentáře k právním předpisům od Dvořákové a Hulmáka, početné práce k historii (zejména Štemberk) a dokončovanou Petráš a kol.: *Menšiny, turismus, památky a právo*. Od neprávnicků by neměly být přehlédnuty zejména vcelku početné práce k destinačnímu managementu zejména od autorů Holešínská, Studnička, Tittelbachová, Palatková, Plzáková, Chaloupka a k řadě originálních prvků včetně technických norem od Houšky. Odborných článků bývalo zejména do roku 2012 jen nemnoho, a přitom snadno zapadnou v početných časopisech a sbornících k právu a na druhé straně k cestovnímu ruchu. Sborníky přímo k české právní úpravě turismu nikdy nevznikly s výjimkou tří kratičkových vydaných pro *Czechtourism* (a dvou nyní již zastaralých přehledů judikatury) od nakladatelství Havlíček Brain Team z let 2012-2014. Zásadní jsou tedy monotematická čísla časopisů zaměřená na právní úpravu cestovního ruchu, kdy po časopisech Právnické fakulty UK *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016 a *Právněhistorické studie* 48/1-2018 se od roku 2018 vytvořila tradice prvního (právně zaměřeného) čísla ročníku časopisu *Studia Turistica*, což zorganizoval dr. Petráš.

Toto číslo vychází mnohem později než obvykle a jsou zde i informace z října 2023, protože příprava zákona o cestovním ruchu a navýšení financí pro organizace destinačního managementu se dostaly po nedávném velkém optimismu v létě do krize a kvůli úsporám byl zákon a razantní navýšení prostředků pro nejbližší roky v zásadě odmítnut. To vedlo v září ke konfliktu mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a nemalou částí odborníků a zástupců praxe. Za zmínku stojí i úsilí o využívání menšinových památek, což 19. září 2023 podpořila usnesením i Rada vlády pro národnostní menšiny, nicméně eskalace konfliktu na Blízkém východě může přinést komplikace, protože se jedná z nemalé části o památky židovské.

Prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy

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

SCIENTIFIC PAPERS

ST

MEZINÁRODNÍ NORMY VE SLUŽBÁCH CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICĚ

INTERNATIONAL STANDARDS IN TOURISM SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC

Petr Houška¹ & Zdenka Petřů²

Received: March 30, 2023

Accepted: October 24, 2023

¹ Panevropská univerzita, a.s., Fakulta Vysoká škola obchodní, Katedra cestovního ruchu, Spálená 76/14, 110 00 Praha 1, e-mail: petr.houska@peuni.cz

² Vysoká škola ekonomická, Fakulta mezinárodních vztahů, Katedra cestovního ruchu, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: petru@vse.cz

ABSTRAKT

Tento příspěvek se zabývá problematikou mezinárodních norem v oblasti služeb cestovního ve vztahu k České republice. Mezinárodní normy v cestovním ruchu napomáhají odstraňování bariér pro volný pohyb služeb cestovního ruchu, jsou významné pro spotřebitele-návštěvníky v cestovním ruchu. Mezinárodní normy podporují odpovědnost spotřebitelů, posilují jejich legitimní požadavky a očekávání v oblasti kvality služeb, ale také jejich bezpečnosti, což se ukázalo jako důležité zejména v době pandemie COVID-19. Cílem příspěvku je zhodnotit tento význam obecně a z pohledu České republiky na základě analýzy dosud přijatých a připravovaných mezinárodních a evropských norem pro oblast cestovního ruchu. Výsledkem příspěvku je přehled mezinárodních norem převzatých do českého systému norem v anglickém originále nebo českém překladu. Otázkou diskuse je jejich skutečné uplatňování v České republice.

Klíčová slova: Služby cestovního ruchu. Kvalita služeb cestovního ruchu. Mezinárodní normy. Evropské normy. České normy.

ABSTRACT

This contribution deals with the issue of international standards in the field of travel services concerning the Czech Republic. International standards in the tourism industry help to remove barriers to the free movement of tourism services, they are important for consumers-visitors in the tourism industry. International standards support consumer responsibility, and strengthen their legitimate demands and expectations in service quality and their safety and security, which has proven to be especially important during the COVID-19 pandemic. The contribution aims to evaluate this meaning in general and from the point of view of the Czech Republic, based on the analysis of international and European standards for the field of tourism that have been accepted and are being prepared so far. The result of the contribution is an overview of international standards adopted into the Czech system of standards in the original English or Czech translation. The question of the discussion is their actual application in the Czech Republic.

Keywords: Tourism services. Tourism Services Quality. International Standards. European standards. Czech standards.

Cestovní ruch jako celá světová ekonomika prochází nepřetržitým vývojem, který je v posledních desetiletích spojen s prohlubující se specializací. Jedním z dominantních projevů je rostoucí spotřeba služeb, a to i služeb cestovního ruchu. Podíl služeb na tvorbě hrubého domácího produktu (HDP) a na zaměstnanosti jsou často používanými ukazateli, které charakterizují vyspělost ekonomiky zemí. Čím je ekonomika dané země vyspělejší, tím je podíl služeb (terciárního sektoru) na tvorbě hrubého domácího produktu (HDP) a celkové zaměstnanosti obvykle vyšší (Kubišta, 2003). Světová ekonomika představuje „reálný sociálně-ekonomický systém, jehož základními prvky jsou ekonomiky národních států a vazby mezi nimi, ostatní složky (nadmárodní korporace, mezinárodní organizace, integrační uskupení) a další mezi nimiž existují různé typy vazeb (tok zboží a služeb, mobilních výrobních faktorů a informací“ (Cihelková, 2012). Mezinárodní normy jsou nástrojem k odstraňování technických bariér pro volný pohyb výrobních faktorů – osob, zboží, služeb a kapitálu.

Globalizace je dlouhodobým procesem v rámci světové ekonomiky. Globalizace je silou, která ovlivňuje národní a regionální ekonomiky. Služby, včetně cestovního ruchu, jsou nejrychleji rostoucím sektorem globální ekonomiky (vyjma krizových období). Výsledkem globalizace je snadnější překračování hranic, což v oblasti průmyslu cestovního ruchu znamená vyšší podíl mezinárodního cestovního ruchu, ale také vyšší mezinárodní konkurenci mezi mezinárodními turistickými destinacemi. Globalizace ovlivňuje cestovní ruch (Dwyer et al., 2008): toky cestovního ruchu, uplatňování informačních a komunikačních technologií (ICT) v cestovním ruchu, vytváření sítí v cestovním ruchu, výběr destinací/regionů, růst cestování a cestovního ruchu. Cestovní ruch byl jedním z nejrychleji rostoucích ekonomických sektorů na světě do roku 2019 (UNWTO, 2021a). Na druhé straně díky pandemii COVID-19 zaznamenal mezinárodní cestovní ruch také v roce 2020 největší propad ve své historii, a to o 83 % (UNWTO, 2021b). Cestovní ruch díky určitým přijatým opatřením (národním, regionálním a mezinárodním, včetně mezinárodních norem) zaznamenal určitou obnovu, přestože původních čísel roku 2019 dosud nebylo dosaženo (UNWTO, 2022a).

Na národních úrovních se dlouhodobě projevuje trend k definování nových norem/standardů pro různé činnosti cestovního ruchu za účelem dosažení určité kvality, bezpečnosti a konkurenceschopnosti

služeb cestovního ruchu. Tento trend není charakteristický pouze pro ekonomicky vyspělé země. Tento trend je v poslední době viditelný zejména u nově se rozvíjejících zemí v oblasti příjezdového cestovního ruchu. Rozvíjející se země jsou těmi zeměmi, které většinou vyžadují mezinárodní pomoc, pokud jde o definování norem/standardů kvality pro jejich činnosti v cestovním ruchu za účelem lepšího zapojení se do mezinárodního trhu cestovního ruchu. Autoři (Sasidharan et al., 2002) uvedli, že, existence mezinárodně uznatelných environmentálních ocenění (standardů) by mohla být pro podniky cestovního ruchu rozvíjejících se zemích nástrojem marketingu jejich služeb pro bohaté environmentálně zaměřené turisty ze „západních“ zemí.

Buxbaun (2016) zdůrazňuje, že význam norem/standardů pro rozvíjející se země je uveden v Memorandu ISO (International Organization for Standardization) a skupiny Světové banky (World Bank Group). Cílem tohoto memoranda je napomoci zemím zvýšit jejich povědomí a zapojení se do tvorby a využití mezinárodních norem, které umožňují, otevřený, férový a transparentní obchod. Mezinárodní normy jsou jedinečnou příležitostí pro rozvíjející se země zvýšit kvalitu jejich infrastruktury a jejich vyšší zapojení do regionálních a globálních trhů. Tyto země považují mezinárodní normy/standardy za prostředek transferu know-how z vyspělých zemí do jejich prostředí. Bez ohledu na zvyšující se zájem o obecné normy/standardy v cestovním ruchu, soukromý sektor je aktivní, pokud jde o tvorbu korporátních brandů (Cai, 2009). Snahou malých podniků je se takto s odvoláním na „mezinárodní normy“ vymezit vůči známějším brandům. Je třeba proto vysvětlovat, které mezinárodní normy/standardy mohou pomoci v praxi.

Mezinárodní standardizace poskytuje všem zainteresovaným subjektům (stakeholders) odpovídající systém k tvorbě dobrovolných dokumentů, které mohou být využity jako reference pro transparentní výměnu služeb cestovního ruchu. V cestovním ruchu turisté díky mezinárodním normám mohou jen získat nejnovější informace o kvalitě a bezpečnosti služeb, které mohou v dané destinaci očekávat. Stejně tak, jsou tyto informace důležité pro ty, kteří působí nebo chtějí na trh cestovního ruchu vstoupit s nabídkou služeb cestovního ruchu. Prostřednictvím norem/standardů se poskytovatelé služeb cestovního ruchu mohou seznámit s očekáváními mezinárodních turistů. Toto

je využitelné i pro poskytovatele služeb cestovního ruchu v České republice, pokud daná oblast činnosti není přísněji regulována zákonem.

PŘEHLED LITERATURY

Autoři provedli poměrně rozsáhlou analýzu literatury k problematice standardizace a standardizace služeb (Houška & Petrů, 2022). Z této analýzy vyplývá, že problematika standardizace není novým pojmem. Jsou to existující různé definice od různých autorů. Jain (1990) vysvětluje standardizaci jako: „Standardizace znamená nabízet společný produkt na národní, regionální a celosvětové bázi“. Clow (2005) naopak standardizaci definuje jako: „Standardizace znamená předložení jednotného tématu napříč národy a kulturami“. Různé definice lze nalézt ve slovnících. Řada autorů se zabývá standardizací z různých úhlů pohledu. Z hlediska využití v marketingu se standardizací produktů či služeb zabývají autoři jako Brotherton (1997), Rice (2004), Toner (2006). O standardizaci jako přínosu pro firmy píše Paliwoda (1995), který uvádí, že standardy přispívají k úpravě nákladů na produkt/službu podle potřeb místního trhu. Toner (2006) v této souvislosti dodává, že standardizace firmám „ulehčuje život“. White (2005) pak poukazuje na to, že standardizace minimalizuje provozní náklady a rizika a umožňuje firmám nabízet lepší služby svým zákazníkům. Je rozdíl, když je produktem služba nebo zboží. Rozdíl je také v jejich možné standardizaci, snadněji lze standardizaci provádět u výrobků a zboží než u služeb. Autor Borkurt (2010 a 2012) uvádí, že standardizace v cestovním ruchu je nesplnitelným úkolem. Problematika standardizace v cestovním ruchu (Indrová et al., 2011) je předmětem probíhající diskuse na mezinárodní úrovni. Tato debata poskytuje důkaz o různorodosti názorů na cíle této normalizace, její hodnotu, potenciál, limity nebo proveditelnost. Prakticky všechny hlavní světové turistické destinace se proto zabývají řízenými programy standardizace kvality z hlediska udržitelnosti jejich podílu na trhu a konkurenceschopnosti. Poskytování informací o kvalitě vůči spotřebitelům v cestovním ruchu (Handszuh, 2004) je součástí procesu různých typů komunikace. Při přenosu pojmu kvalita je třeba vzít v úvahu, co pod tímto pojmem chápou různé subjekty v cestovním ruchu jako tvůrci politik, podnikatelé a zejména cestovatelé. Existují tedy různé typy norem. Hlavními tématy těchto diskusí jsou standardy kvality (Sweeney, 1980) a standardy managementu kvality (Anttila, 1992; Casadesus et al., 2010). Autoři (Taxi et al., 2020) analyzují

vztah mezi internacionalizací standardů kvality, přístupem lidí a konkurenční výhodou v organizacích v šesti pod sektorech cestovního ruchu: hotelích a apartmánech, cestovních kancelářích, restauracích, v ubytování na venkově, plážích a turistických informačních centrech. Jsou brány v úvahu dopady těchto standardů na provozní a obchodní výkonnost těchto subjektů a dopady související s lidskými zdroji (školení, motivace a zapojení zaměstnanců). Podle Sandoffa (2005 a 2009) je hlavním důvodem pro aplikaci standardů kontrola výstupní činnosti a kvality služeb. Standardizace by znamenala, že hotely by se měly řídit při péči o každého jednotlivého zákazníka podle těchto standardů, ale žádný hotelový host není stejný. Přizpůsobení služeb, služby na míru potřebám a přáním zákazníka (Peelen et al., 2013) jsou také důležité. Přizpůsobování se potřebám zákazníků vede k jejich vyšší úrovni spokojenosti (Dominici et al, 2020). U všech služeb však musí být splněn určitý standard kvality. Problematiku standardizace a přizpůsobování služeb zákazníkům popsal již Brotherton (1997). Všichni ti, co se zabývají plánováním cestovního ruchu a podnikatelé by měli usilovat o bezproblémovou komunikaci kvality ve všech fázích nabídky produktů nebo služeb cestovního ruchu. Stav kvality, tak standardy mohou být vyjádřeny grafickými symboly. V současné době je v této oblasti zaznamenán velký vývoj po celém světě. V tomto ohledu se uznávají následující možnosti (Handszuch, 2004): kategorie nebo třída, certifikace, značky a značky kvality.

Další velká skupina norem/standardů je spojena s udržitelným cestovním ruchem. Autoři (Strombach et al., 2013) diskutují o tom, že rozvoj standardů a certifikačních programů v globálním cestovním ruchu nabyl na významu v produkci i spotřebě. Nové standardy služeb se zaměřují na sociální rozměr udržitelnosti. Autoři (Novelli et al., 2017) se zabývají implementací standardů za účelem zlepšení udržitelnosti rozvoje cestovního ruchu v regionu. Podle Surmeier (2020) mohou standardy udržitelnosti v cestovním ruchu přispět k budování a modernizaci výkonnosti na úrovni firem.

Některé s nejnovějších článků zdůrazňují důležitost bezpečnostních standardů (Zheng et al, 2020) a standardů v rámci zdravotního/léčebného cestovního ruchu (Vequist, 2021), zejména v souvislosti s COVID-19. Autoři tohoto příspěvku (Houška & Petrů, 2022) se také věnovali důležitosti mezinárodních norem přijatých v souvislosti s pandemií COVID-19 s uvedením, že tyto normy mohou být využity obecně a přísněji aplikovány i v budoucnosti při případných dalších epidemiích.

K problematice mezinárodních norem a jejich významu v České republice neexistuje mnoho článků mimo těch publikovaných autory (Houška, 2016; Houška & Petrů, 2022). Mezinárodní normy jsou uváděny některými autory v souvislosti s kvalitou ve službách cestovního ruchu (Indrová et al., 2011; Seifertová et al, 2011; Houška, 2013; Houška & Petrů, 2012). Oblast mezinárodních norem v cestovním ruchu je také velmi často uváděna v publikacích věnovaných mezinárodnímu cestovnímu ruchu (Houška, 2013; Houška & Petrů, 2019).

DATA A METODY

Cílem příspěvku je zhodnotit význam mezinárodních norem v cestovním ruchu obecně a z pohledu České republiky na základě analýzy dosud přijatých a připravovaných mezinárodních a evropských norem pro oblast cestovního ruchu. Autoři při tomto hodnocení vychází z analýzy/přehledu norem pro oblast cestovního ruchu publikovaných Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO), Evropským výborem pro normalizaci (CEN) a převzatých Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). Na tvorbě norem se podílejí odborníci vyslaní a zastupující průmyslový, technický a obchodní sektor (vč. cestovního ruchu), které si normy vyžádaly a které je následně budou uvádět do užívání. Výsledkem příspěvku je přehled mezinárodních norem převzatých do českého systému norem v anglickém originále nebo českém překladu. Forma převzetí vyjadřuje důležitost převzatých norem pro danou oblast služeb cestovního ruchu. Z celkového počtu převzatých norem vyplývá jejich důležitost v cestovním ruchu České republiky.

VÝSLEDKY A DISKUSE

MEZINÁRODNÍ NORMY ISO

ISO (International Organization for Standardization) je největší světovou organizací, která vyvíjí dobrovolné technické normy. ISO je nevládní organizace, která byla založena v roce 1947, má sídlo v Ženevě ve Švýcarsku a jejími členy jsou národní normalizační organizace ze 164 zemí, přičemž každá země má jednoho člena. Tyto národní normalizační organizace jsou v některých případech národními asociacemi vytvořenými na základě průmyslových a spotřebitelských zájmů; v ostatních případech jsou to konkrétní vládní ministerstva nebo odbory, které mají národní mandát pro vývoj norem. Všechny však

mají určitou formu oficiálního uznání své národní role a mezinárodní angažovanosti v této oblasti. ISO vyvíjí normy, které splňují a reagují na požadavky trhu. Má celkem 779 technických výborů a podvýborů a její portfolio obsahuje přibližně 23 000 mezinárodních norem. Na tvorbě norem se podílejí odborníci vyslaní a zastupující průmyslový, technický a obchodní sektor, které si normy vyžádaly a které je následně budou uvádět do užívání. K těmto odborníkům se mohou připojit další odborníci s příslušnými znalostmi, jako jsou zástupci vládních agentur, spotřebitelských organizací, vzdělávacích zařízení a zkušebních laboratoří. Spolupráce s příslušnými mezinárodními organizacemi je zajištěna prostřednictvím dohod o přidruženém členství. Mezinárodní norma/standard je výsledkem základních principů globální otevřenosti a transparentnosti, konsensu a technické koherence. Tyto principy jsou zabezpečeny v technické komisi ISO (ISO/TC), která reprezentuje všechny zainteresované strany a je podporovaná fází veřejného připomínkování (technický dotaz ISO). ISO a její technické komise jsou také schopny nabídnout další dokumenty (mimo normu/standard), a to technickou specifikaci ISO (ISO/TS), veřejně dostupnou specifikaci ISO (ISO/PAS) a technickou zprávu ISO (ISO/TR) jako řešení potřeb trhu. Všechny normy a dokumenty ISO jsou v případě zájmu přístupné všem. Tyto produkty ISO představují nižší úroveň konsensu, a proto nemají stejný status jako mezinárodní norma. Nejznámější a nejpoužívanější jsou normy ISO 9000 a ISO 14 000 zaměřené na systémy řízení. ISO 9000 je primárně zaměřena na management kvality a ISO 14000 je zaměřena na environmentální management. Normy ISO 9000 ovlivňují řízení v podnikatelské i veřejné sféře již více než 30 let. Neustále se vyvíjejí a zdokonalují, aby odrážely hospodářský a sociální vývoj. Jsou synonymem moderního managementu. Obě normy (ISO 9000 a ISO 14 000) se zaměřují na práci organizace, nikoli na její výsledek.

V roce 2004 jednotliví členové ISO z různých zemí světa vyjádřili zájem o vytvoření mezinárodních standardů pro služby cestovního ruchu. Na základě těchto požadavků byla v roce 2005 ustanovena Technická komise ISO/TC 228 Cestovní ruch a související služby pod zdvojeným vedením UNE (Španělsko) a INNORPI (Tunisko). Členy tohoto výboru je 103 zemí a je zapojeno 23 přidružených organizací (ISO, 2022a). Rozsah standardizace je definován jako: „Standardizace terminologie a specifikací služeb nabízených poskytovateli služeb cestovního ruchu, včetně souvisejících činností, turistických

destinací a požadavků na zařízení a vybavení jimi používané, s cílem poskytnout kupujícím, poskytovatelům a spotřebitelům cestovního ruchu kritéria pro informovaná rozhodnutí“. K začátku listopadu 2022 (ISO, 2022b) bylo pod záštitou ISO/TC 228 již publikováno 29 standardů cestovního ruchu a 12 projektů bylo ve vývoji. ISO/TC 228 pokrývá následující oblasti: potápěčské služby, služby zdravotního cestovního ruchu, zážitkového cestovního ruchu, služby v přístavech, služby na jachtách, charterové služby na lodích bez posádky, udržitelný cestovní ruch, bezbariérový cestovní ruch, návštěvy v turistických centrech, ubytování a restaurace. Mezi nové projekty jsou zařazeny např. OTAs (Online Travel Agencies) a oblast eventů, zejména MICE (Meetings, Incentives, Conferences/Conventions, Events/Exhibitions). ISO se přihlásila k cílům udržitelného rozvoje OSN (UN, 2015), na které se ve své činnosti a tvorbě norem orientuje.

V reakci na pandemii COVID-19 ISO zřídila v roce 2020 novou pracovní skupinu „Opatření ke snížení šíření COVID-19 v cestovním ruchu“ (WG 18) v rámci ISO/TC 228 Cestovní ruch a související služby, aby připravila nový standard. Tato norma byla založena na 21 specifikacích UNE (Španělská asociace pro standardizaci) vyvinutých ve Španělsku s cílem omezit šíření koronaviru a poskytovat bezpečnější služby cestovního ruchu. Španělská asociace pro standardizaci-UNE ve spolupráci s Institutem pro kvalitu španělského cestovního ruchu (ICTE) zveřejnila Specifikace, které stanoví pokyny a doporučení pro snížení rizika infekce COVID-19 v odvětví cestovního ruchu. Na těchto specifikacích byl založen a přijat v roce 2021 ISO/PAS 5643:2021 Cestovní ruch a související služby — Požadavky a pokyny ke snížení šíření Covid-19 v odvětví cestovního ruchu. Tento dokument popisoval základní pokyny k prevenci proti šíření koronaviru v cestovním ruchu a doplňoval stávající národní protokoly. Tato opatření měla přispět k oživení odvětví cestovního ruchu a obnovit důvěru cestujících a stanovit požadavky a doporučení pro turistické organizace, aby zabránily šíření koronaviru a aby ochránily své zaměstnance. Tento dokument se vztahoval na celý hodnotový řetězec cestovního ruchu, včetně následujících 20 pododvětví: ubytování, dobrodružný cestovní ruch a ekoturistiku, pláže, stravovací služby, golfové služby, léčebné lázně a wellness lázně, MICE, muzea a kulturní památky, přírodní chráněné oblasti, noční zábavu, potápění, lyžařské areály, tematické a zábavní parky (včetně vodních parků, zvířecích parků jako zoologické zahrady, akvária, přírodní

rezervace a centra rodinné zábavy), turistickou dopravu, turistické průvodce, turistické návštěvy, turistické informační kanceláře, cestovní kanceláře, ale i jedinečná veřejná prostranství, přístavy jacht a námořní aktivity.

V roce 2021 byla zveřejněna první mezinárodní norma pro bezbariérový cestovní ruch, který má pomoci odvětví cestovního ruchu zpřístupnit cestování všem (ISO 21902:2021). Tato mezinárodní norma poskytuje požadavky a pokyny pro rovný přístup a prožitek z cestovního ruchu pro lidi všech věkových kategorií a schopností.

Normy ISO jsou vždy převáděny do národních norem podle významu a potřeby té které země. Z mezinárodních norem ISO pro cestovních vycházejí i některé mezinárodní dobrovolné organizace při tvorbě svých norem.

Mezinárodní standardizace je spojena s certifikací, která potvrzuje, že požadavky normy jsou sloučeny. Certifikace má i svůj marketingový rozměr. Držitel certifikátu tak může prokázat svůj zodpovědný přístup k zákazníkům. V případě odvětví cestovního ruchu tedy k turistům.

EVROPSKÉ NORMY EN

Zásadní význam pro evropskou normalizaci má směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (Houška, 2013), která ve svém článku 26, bod 5/ „Politika v oblasti kvality služeb“ uvádí: Členské státy ve spolupráci s Komisí budou podporovat vypracování dobrovolných evropských norem s cílem usnadnit slučitelnost služeb poskytovaných poskytovateli v různých členských státech, poskytování informací příjemcům a kvalitu poskytovaných služeb“. Právě odstraňování technických bariér obchodu je prvořadým cílem evropské normalizace při vytváření jednotného trhu Evropské Unie. Využívání norem je sice dobrovolné, nicméně Evropské normy (EN) mají často vztah k evropské legislativě (směrnicím, nařízením Evropské unie). Přizpůsobení se těmto normám vytváří v řadě případů předpoklad naplnění požadavků těchto předpisů.

V rámci Evropy jsou oprávněny k plánování, tvorbě a přijímání evropských norem tři instituce. Jedná se o Evropský výbor pro normalizaci (CEN), který je zodpovědný za všechny sektory mimo elektrotechniku, kde je příslušným orgánem Evropský výbor pro elektrotechnickou normalizaci (CENELEC). Za většinu informačních a komunikačních technologií je pak z velké části odpovědný Evropský normalizační institut pro telekomunikace (ETSI). Evropský výbor pro normalizaci (CEN) je právním sdružením se sídlem v Bruselu, jehož členy jsou národní normalizační

instituce evropských zemí. Členy Evropského výboru pro normalizaci (CEN) je v současnosti 34 států Evropy (CEN, 2022a). Evropský výbor pro normalizaci je (CEN) je evropským protějškem pro Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO). V roce 1991 obě organizace spolu uzavřely protokol (tzv. Vídeňskou dohodu) k usnadnění technické spolupráce, včetně vzájemného uznávání norem (CEN, 2022b). V posledním desetiletí CEN přebírá normy ISO. Také Evropský výbor pro normalizaci má zřízený technický výbor pro oblast cestovního ruchu, a to CEN/TC329 „Služby cestovního ruchu“. Základním výstupem CEN je Evropská norma (EN), která musí být publikována každou z národních normalizačních institucí členských států jako identická národní norma, která není v rozporu s dosud platnou národní normou.

Evropské normy reprezentují základní principy, jež jsou vyjádřeny celkovou otevřeností a transparentností, konsensem, technickou provázaností a závazkem je aplikovat. Tyto principy zaručují jejich tvorbu a rozvoj v rámci tzv. technického výboru CEN, jenž je reprezentantem všech zájmových skupin a který je navíc podpořen fází veřejného projednávání. Politické, hospodářské, sociální, technické, právní a mezinárodní faktory ovlivňují významnou měrou tyto normalizační aktivity nebo zaměření těchto aktivit. Cestovní ruch v Evropě má velký význam pro zaměstnanost a rozvoj regionů. V některých zemích se stal dokonce rozhodujícím ekonomickým odvětvím. Ve většině zemí funguje buď dobrovolný nebo státem regulovaný systém popisující zařízení, či rozsah poskytovaných služeb cestovního ruchu. Evropské normy poskytují jednotné modely pro služby cestovního ruchu, elektronické ukládání a zpracování dat a tím napomáhají cestovnímu ruchu nejenom v rámci Evropy, ale i v celosvětovém měřítku. Služby cestovního ruchu a související tak jsou mnoho jasněji a spolehlivěji prezentovány než tomu bylo doposud. Dále normalizace stimuluje konkurenci v rámci odvětví cestovního ruchu. Normy rovněž napomohou ke sjednocení často rozdílné interpretace pojmů užívaných v rámci odvětví cestovního ruchu.

Z uvedených důvodů byl pro mezinárodní obchod službami a ochranu spotřebitele v rámci Evropského výboru pro normalizaci (CEN) zřízen technický výbor (TC) pro oblast „služeb cestovního ruchu“, který řídí a určuje normalizaci služeb cestovního ruchu v Evropě. Činnost tohoto technického výboru (CEN/TC329) „služby cestovního ruchu“ je zastřešována Německým normalizačním institutem (DIN), kde je

rovněž sekretariát výboru (Indrová et al., 2011). Využívání norem průmyslem, sociálními a hospodářskými partnery je vždy dobrovolné. Nicméně Evropské normy (EN) mají často vztah k evropské legislativě (směrnicím, nařízením Evropské unie). Přizpůsobení se těmto normám je v řadě případů předpoklad naplnění požadavků těchto předpisů.

Konkrétním výstupem činnosti Evropského výboru pro normalizaci (CEN) byly přijaty 4 normy (viz České normy v oblasti cestovního ruchu).

V roce 2021 jako reakce na dokument ISO/PAS 5643:2021 Cestovní ruch a související služby — Požadavky a pokyny ke snížení šíření Covid-19 v odvětví cestovního ruchu byla přijata evropská norma CWA 5643-2:2021 jako dohoda mezi CEN (Evropský výbor pro normalizaci) a ISO (Mezinárodní organizace pro standardizaci). Tato dohoda se skládala ze dvou částí. První část odpovídala ISO/PAS 5643:2021 a vztahovala se na celý hodnotový řetězec cestovního ruchu, včetně 20 pododvětví. Druhá část pak měla pomoci propagovat Evropu jako bezpečnou turistickou destinaci odolnou vůči COVID-19 prostřednictvím společné vizuální identity. Společná vizuální identita měla napomoci vybudovat důvěru mezi cestovateli z Evropské unie a mezinárodními cestovateli.

ČESKÉ NORMY ČSN

V České republice za normalizaci v oblasti cestovního ruchu odpovídá Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ, 2022), resp. Česká agentura pro standardizaci (ČAS). Tento úřad zastupuje Českou republiku v obou mezinárodních standardizačních institucích, tj. Mezinárodní organizaci pro standardizaci (ISO) a Evropském výboru pro normalizaci (CEN) a tak se fakticky podílí na vytváření mezinárodních norem. Úřad nominuje národní experty do jednotlivých pracovních skupin (WG). Normalizačními pracemi pak pověřuje smluvní partnery, tzv. centra technické normalizace.

Pokud jde o mezinárodní normy ISO, tak k nim přistupuje výběrově a do českého systému norem je přebírá buď v anglickém originále nebo překladem do českého jazyka. Některé mezinárodní normy ISO nepřevádí vůbec, a to vzhledem k relevanci jejich využití v českém prostředí.

V české praxi využitelné normy jsou převedeny do českého jazyka. Jedná se o následující normy ČSN/ISO:

ČSN ISO 21101 Dobrodružný cestovní ruch-Systémy managementu bezpečnosti – Požadavky

ČSN ISO 21102 Dobrodružný cestovní ruch – Průvodci
– Kompetence pracovníků

ČSN ISO 21103 Dobrodružný cestovní ruch
– Informace pro účastníky

ČSN|N ISO 14785 Turistické informační kanceláře
– Informace pro turisty a recepční služby – Požadavky

ČSN EN/ISO 18513 „Služby cestovního ruchu – Hotely
a ostatní typy turistického ubytování – Slovník

ČSN ISO 21401 „Služby cestovního ruchu a související
služby – Systém managementu udržitelnosti pro
ubytovací zařízení – Požadavky

TNI CWA 5643-1 Cestovní ruch a související služby
– Požadavky a směrnice pro omezení šíření covidu-19
v odvětví cestovního ruchu

TNI CWA 5643-2 Cestovní ruch a související služby
– Požadavky a směrnice pro omezení šíření
covidu- 19 – Evropská vizuální identita

Poslední dvě normy jsou zároveň i převzatými
evropskými dokumenty.

Do českého systému norem byly bez překladu
převedeny následující ČSN ISO normy:

ČSN ISO 21902:2022 Cestovní ruch a související
služby – Přístupný cestovní ruch pro všechny
– Požadavky a doporučení

ČSN ISO 18065:2022 Cestovní ruch a související
služby – turistické služby pro veřejnost poskytované
správami přírodních chráněných území – Požadavky

ČSN ISO 23405:2022 Cestovní ruch a související
služby – Udržitelný cestovní ruch – Principy, slovník
a model

Ostatní normy ISO vztahující se ke službám cestovního
ruchu nebyly do českého systému norem převáděny
z několika důvodů. Hlavním důvodem nepřevedení
těchto služeb je žádné nebo velmi malé využití
v české praxi. Dalším důvodem je i přísnější regulace
daných služeb v České republice ve formě platných
zákonů. Mezi vybranými nepřevedenými normami
jsou např.:

ISO 17679:2016 Tourism and related services
– Wellness spa – Service requirement

ISO 17680:2015 Tourism and related services
– Thalassotherapy – Service requirements

ISO 21426:2018 Tourism and related services
– Medical spas – Service requirements

ISO 22525:2020 Tourism and related services
– Medical tourism – Service requirements

ISO 22483:2020 Tourism and related services
– Hotels – Service requirements

ISO 13810:2022 Tourism and related services – Visits
to industrial, natural, cultural and historical sites
– Requirements and recommendations

U poslední uváděné normy ISO 13810:2022 bylo
rozhodnuto o jejím převedení do českého jazyka
formou ČSN.

Pokud jde o evropské normy, tak ty jsou, jak uvedeno
výše, přebírány jako národní normy. Jsou tedy
převzaty jako ČSN EN překladem do českého jazyka.
Jedná se o následující normy:

ČSN EN/ISO 18513 „Služby cestovního ruchu – Hotely
a ostatní typy turistického ubytování – Slovník“

ČSN EN 13809 „Služby cestovního ruchu – cestovní
agentury a cestovní kanceláře (touroperátoři)
– terminologie“

ČSN EN 14804 „Poskytovatelé jazykových studijních
pobytů – Požadavky“

ČSN EN 15 585 „Služby cestovního ruchu – Požadavky
na odbornou přípravu a kvalifikační programy pro
průvodce cestovního ruchu“.

Tato poslední uvedená evropská norma má v české
praxi cestovního ruchu největší uplatnění, protože se
stala základem pro vzdělávání průvodců.

V českém systému norem v oblasti služeb cestovního
ruchu lze nalézt i národní normu (z roku 2008),
kterou je novelizovaná norma ČSN 76 1110 Služby
cestovního ruchu – Klasifikace ubytovacích zařízení –
Kategorie ubytovacích zařízení – kategorie hotel, hotel
garni, penzion, apartmánový hotel a apartmánový
komplex. Tato norma v sobě zahrnuje implementaci
evropského projektu HOTREC „HotelStars Union“
(2009) a jeho periodicitu do roku 2025.

Mezinárodní standardizace služeb cestovního
ruchu umožňuje volný pohyb služeb po celém
světě a je důležitá pro účastníky cestovního ruchu
nejen v běžných podmínkách, ale musí reagovat na
trendy a změny v cestovním ruchu. Mezinárodní
normy dávají spotřebitelům důvěru, že inovativní
technologie jsou bezpečné, stejně tak i destinace
a služby poskytované odvětvími cestovního ruchu
jsou také bezpečné. Kromě toho je důležitou úlohou
všech mezinárodních norem informovat spotřebitele
o tom, co mohou od služeb cestovního ruchu a jejich
poskytovatelů očekávat.

Podle mezinárodních organizací cestovního ruchu
(UNWTO, 2022b; WTTC, 2022 a dalších) lze i krizi
COVID-19 chápat jako příležitost k přehodnocení

ZÁVĚR

cestovního ruchu a jeho přínosu pro obyvatelstvo a planetu; příležitost k lepšímu návratu zpět k udržitelnějšímu, inkluzivnějšímu a odolnějšímu cestovnímu ruchu. Nově přijímané normy v posledních letech zajišťují výhody cestovního ruchu. Globální koordinace je zejména pro mezinárodní cestovní ruch nezbytná.

V budoucnu mohou vzniknout i další nové obory, služby cestovního ruchu, které budou vyžadovat mezinárodní standardizaci. Jak ukázala rešerše literatury, standardizace služeb cestovního ruchu není často výzkumným tématem. Normy jsou však zásadním nástrojem pro zhodnocení výsledků výzkumu, zejména v technické a technologické praxi. V některých odvětvích cestovního ruchu není výzkum dokonce ani příliš využíván. Problematice norem není věnována dosud ani velká pozornost v publikacích ani ve výuce na právnických fakultách, ale ani ve výuce cestovního ruchu. To by bylo možné změnit s ohledem na nové technologie nebo materiály používané také v některých odvětvích cestovního ruchu. Z hlediska budoucího výzkumu by bylo zajímavé sledovat povědomí, akceptaci a šíření jednotlivých mezinárodních norem v odvětví cestovního ruchu, a to v různých odvětvích nebo v různých destinacích/zemích, včetně České republiky.

Tento příspěvek zdůrazňuje význam mezinárodní standardizace služeb cestovního ruchu. Příspěvek také poukazuje na důležitost těchto mezinárodních norem, což potvrzuje počet přijatých/rozpracovaných mezinárodních norem v posledních letech. Není překvapujícím zjištěním, že problematika standardizace služeb cestovního ruchu je intenzivně vnímána globální úrovní rámcí ISO. Tato organizace v posledních letech identifikuje a reaguje na trendy spotřebitelských problémů se službami cestovního ruchu, např. změny ve způsobu poskytování služeb, nárůst technologické a organizační složitosti, vliv digitálních technologií a další. Vývoj evropské harmonizace je poněkud pomalejší, problematika bezpečnosti služeb cestovního ruchu s výjimkou reakce na COVID-19 není v EU na pořadu dne. Počet převzatých mezinárodních norem ať už v originále nebo překladem v České republice potvrzuje význam a zájem o tuto problematiku. Cílem tohoto příspěvku je i zvýšit povědomí o existujících mezinárodních normách v odvětví cestovního ruchu v České republice.

Převzetí mezinárodních norem do českého systému a jejich aplikace je důležitá z hlediska poměrně vysoké závislosti České republiky (ČSÚ, 2019) na zahraničním cestovním ruchu.

LITERATURA

- Antilla, J. (1992). Standardisation of Quality management and quality assurance: a project viewpoint. *International Journal of Project Management*, 10(4), 208-212.
- Borkurt, A. (2010). Tourism Industry and Standardization: An Impossible Task? *Journal of Cucureva University Institute of Social Science*, 19(3), 331-344.
- Borkurt, A. (2012). Tourism Industry and Standardization: Possibilities and Opportunities. *Cag University Journal of Social Science*, 9(1), 331-344.
- Brotherton, B. (1997). The Standardization versus Customisation, Dilemma in Hospitality and Tourism“. *Marketing Intelligence Service*, 8, 121-124.
- Buxbaum, P. (2016). *How Countries Benefit from International Standards*. Global Trade, March 27th, 2016. Dostupné z: <https://www.globaltrademag.com/how-countries-benefit-from-international-standards/>
- Cai, L. A., Gartner, W. C., & Munar, A. M. (2009). *Tourism Branding: Communities in Action*, 1. ed., Bingley UK.: Emerald Group Publishing Limited.
- Casadesus, M., Marimon, T., & Mar, A. (2010). The future of standardized quality management in tourism: evidence from the Spanish tourist sector. *The Service Industry Journal*, 30(14), 2457-2474.
- CEN, Comité Européen de Normalisation (2022a). Dostupné z: <https://www.cencenelec.eu/about-cen/>
- CEN, Comité Européen de Normalisation (2022b). Dostupné z: <https://www.cencenelec.eu/resultsearch/?q=Vienna+protocol>
- Cihelková, E. (2012). *Aktuální otázky světové politiky. Proměny a governance*. Praha. Professional Publishing.
- Clow, K.E. (2005). *Standardization*. Concise Encyclopaedia of Advertising.

- ČSÚ, Český statistický úřad (2019). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/cestovni-ruch-4-ctvrtleti-2019>
- Dominici, G., & Guzzo, R. (2010). Customer Satisfaction in the Hotel Industry: A Case Study from Sicily. *International Journal of Marketing Studies*, 2, 3-12. <http://dx.doi.org/10.5539/ijms.v2n2p3>
- Dwyer, L., Edwards, D., Mistilis, N., Roman O., Scott, N., & Cooper, Ch. (2008). *Megatrends underpinning tourism to 2020: Analysis of key drivers for change*. Australia: CRC for Sustainable Tourism Pty Ltd.
- Handszuh, H. (2004). *Communicating Quality to Tourism Consumers*. European Seminar-Workshop on Tourism Quality Systems, Vilnius, 4-6 November 2004, World Tourism Organization (WTO), Madrid, Spain
- HOTREC, HotelStars Union (2009). Dostupné z: <https://www.hotelstars.eu/cs/system/popis/>
- Houška, P., & Petrů, Z. (2012). *Standardy kvality v sektorech cestovního ruchu. Turistická informační centra. Průvodcovské služby. Cestovní kanceláře a agentury*. Olomouc. Střední Morava-Sdružení cestovního ruchu.
- Houška, P. (2013). *Průmysl cestovního ruchu v Evropské unii*. Praha. Vyd. UJAK.
- Houška, P. (2016). Význam normalizace služeb cestovního ruchu z pohledu odstraňování bariér volného pohybu služeb a ochrany spotřebitele v rámci mezinárodního a českého cestovního ruchu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 3. Praha: nakl. Karolium.
- Houška, P., & Petrů, Z. (2019). *Evropská ekonomická integrace a cestovní ruch*. Praha. Idea Servis.
- Houška, P., & Petrů, Z. (2022). International Standardization in Tourism Services: Tool to Reduce and Restart Tourism in the Post-COVID-19 Time. In *Innovative Strategic Planning and International Collaboration for the Mitigation of Global Crisis*.
- DOI: 10.4018/978-1-7998-8339-5.ch013
- Indrova, J., Houska, P., & Petru, Z. (2011). *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha. Oeconomia
- ISO, International Organization for Standardization (2022a). Dostupné z: <https://www.iso.org/standards.html>
- ISO, International Organization for Standardization (2022b). Dostupné z: <https://committee.iso.org/home/tc228>
- Jain, S.C. (1990). *International Marketing Management*. Boston. Pws-Kent Publishing
- Kubišta, V. (2003). *Služby v mezinárodním obchodě*. Hronov.
- Novelli, M., Klate, M., & Dolezal, C. (2017). The ASEAN Community-based Tourism Standards: Looking Beyond Certification. *Tourism Planning Development*, 14(2), 260-281
- Paliwoda, S. (1995): *International Marketing*. Second Edition. Oxford, Butterworth-Heinemann Ltd.
- Peelen, E., & Beltman, R. (2013). *Customer Relationship Management*. Harlow. Pearson
- Rice, D. (2004). *Standardization Efforts Taking Off*. Lodging Hospitality.
- Sandoff, M. (2005). Customization and Standardization in hotels – a paradox or not? *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 17(6), 529-535.
- Sandoff, M. (2009). A transnational Approach to customer loyalty. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 21(3), 239-250.
- Sasidharan, V., & Sirokaya, E., & Kerstetter, D. (2002): Developing countries and tourism ecolabels. *Tourism Management*, 23(2), 161-174.
- Seifertová, V. a kol. (2013). *Průvodcovské činnosti*. Praha: Grada.
- Strombach, S., & Sarmer, A. (2013). Knowledge dynamics in setting sustainable standards in tourism – the case of „Fair Trade in Tourism South Africa“. *Current Issues in Tourism*, 16 (7-8), 736-752.
- Surmeier, A. (2020). Dynamic capability building and social upgrading in tourism – Potential and limits of sustainability standards. *Journal of Sustainable Tourism*, 28(10), 1498-1518.
- Sweeney, A. E. (1980). Quality Standards in Tourism. *International Journal of Tourism Management*, 1(4), 248-249.
- Taxi, J. J., Pereira-Moliner, J., Molina-Arazín, J. F., & Lopez-Gamero, M.D. (2020). Quality standards and competition advantage: the role of human issues in tourism organizations. *Current Issues in Tourism*, 23(20). 2515-2532
- Toner, C. (2006). *FSA denies pushing for standardization*. Mortgage Strategy
- UN, United Nations (2015). *Envision2030: 17 goals to transform the world for persons with disabilities*. Retrieved November 25,2022 from: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/envision2030.html>

- ÚNMZ, Úřad pro technickou normalizaci (2022).
- UNWTO, World Tourism Organization (2021a). 2020: *Worst Year in Tourism History with 1 Billion fewer International Arrivals*. Madrid. Spain. Dostupné z: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/210128-barometer-en.pdf?Gal1QTYG.Ky9LDZ2tIDKc.iRZkinJeuH>
- UNWTO, World Tourism Organization (2021b). *Tourism Numbers Down 83 % but Confidence Slowly Rising*. Madrid. Spain. Dostupné z: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-06/210602-unwto-barometer-en.pdf?rNy0Q9kCLL.4MgS3dLlc8vpDxNCUt7LY>
- UNWTO, World Tourism Organization (2022a). *International Tourism Back to 60 % of Pre-pandemic Levels in January-July 2022*. Madrid. Spain. Dostupné z: <https://www.unwto.org/news/international-tourism-back-to-60-of-pre-pandemic-levels-in-january-july-2022>
- UNWTO, World Tourism Organization (2022b). *Rethinking Tourism. From Crisis to transformation. World Tourism Day 2022 Report*. Madrid. Spain. Dostupné z: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-09/from-crisis-to-transformation-WTD2022.pdf?VersionId=E2562wREejLJYZbb5IkplKFufBA9URdC>
- Vequist, D.G. (2021). The Continuation of Care in Cross-Border Heath Travel: Implication for Medical Tourism Standards. *Journal of Healthcare Management Standards*, 1(1), 1-13.
- White, D. (2005). *European Standardization: No Panaceas in Sight*. Security Industry News, 10-13.
- WTTC. (2022). World Travel & Tourism.
- Zheng, J., Geng, J., & Hoce, F. (2020). Analysis of the Current Station of China's Tourism. Safety Standards and Suggestions for Improvement. ICEME 2020. *The 11th International Conference on E-business. Movement and Economics*, 254-259.

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY V OBLASTI CESTOVNÍHO PRÁVA V ROCE 2022 SE ZAMĚŘENÍM NA NAŘÍZENÍ EU O SHROMAŽĎOVÁNÍ A SDÍLENÍ ÚDAJŮ V OBLASTI KRÁTKODOBÝCH PRONÁJMŮ UBYTOVÁNÍ

LEGISLATIVE CHANGES IN THE FIELD OF TRAVEL LAW IN 2022 WITH A FOCUS ON THE EU REGULATION ON THE COLLECTION AND SHARING OF DATA IN THE FIELD OF SHORT-TERM ACCOMMODATION RENTALS

Renata Králová¹ & Klára Dvořáková²

Received: July 17, 2023

Accepted: October 20, 2023

¹ Holubová advokáti s. r. o., Za Poříčskou bránou 21, 186 00, Praha 8,
e-mail: renata.kralova@holubova.cz

² Holubová advokáti s.r.o., Za Poříčskou bránou 21, 186 00, Praha 8,
e-mail: klara.dvorakova@holubova.cz

ABSTRAKT

Cílem článku je analyzovat v roce 2022 připravované změny evropských předpisů cestovního ruchu, které bude muset převzít i Česká republika. Evropská komise již představila návrh nařízení EU, které se zabývá úpravou shromažďování a sdílení údajů v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování zprostředkovaných online platformami. Tento návrh si zaslouží mimořádnou pozornost, protože v případě svého schválení přinese zásadní nové regulační zásahy do vztahů mezi hostiteli, online platformami a veřejnými orgány. Analýza tohoto návrhu je proto hlavní náplní článku, který také popisuje dopady na klíčové subjekty v cestovním ruchu. Nejdůležitější směrnici je ovšem tradičně směrnice k zájezdům, tedy původně 90/314/EHS a nyní 2302/2015, která je základem i pro jediný speciální český zákon k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb. Přestože tato razantní změna přišla jen před několika lety, tak se nyní připravuje další úprava této směrnice. S ohledem na pokrok v přípravě návrhu změny směrnice o zájezdech článek rovněž pojednává o této připravované změně.

Klíčová slova: Nestabilita českého práva. Právní úprava cestovního ruchu. Vliv evropského práva.

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the upcoming changes to European tourism regulations in 2022, which the Czech Republic will also have to adopt. The European Commission has already presented a draft EU regulation that deals with the regulation of data collection and sharing in the area of short-term accommodation rentals mediated by online platforms. This proposal deserves special attention because, if approved, it will bring major new regulatory interventions in the relations between hosts, online platforms and public authorities. The analysis of this proposal is therefore the main content of the article, which also describes the impacts on key entities in the tourism industry. However, the most important directive is traditionally the directive on tours, i.e., originally 90/314/EEC and now 2302/2015, which is also the basis for the only special Czech Act on Tourism No. 159/1999 Coll. Although this drastic change came only a few years ago, another modification of this directive is now being prepared. With regard to the progress in the preparation of the draft amendment to the Travel Directive, the article also discusses this pending amendment.

Keywords: Influence of European Law. Instability of Czech Law. Legal regulation of tourism.

V roce 2022 nedošlo k přijetí nových národních nebo evropských předpisů, které se významněji týkají oblasti cestovního ruchu. Důležité změny se ale chystají. Konkrétně, Evropská komise již představila návrh nařízení EU, které se zabývá úpravou shromažďování a sdílení údajů v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování zprostředkovaných online platformami (dále také jako „nařízení STR“ – COM (2022) 571). Tento návrh si zaslouží mimořádnou pozornost, protože v případě svého schválení přinese zásadní nové regulační zásahy do vztahů mezi hostiteli, online platformami a veřejnými orgány. Přiblížení tohoto návrhu je proto hlavní náplní článku. S ohledem na pokrok v přípravě návrhu změny zájezdové směrnice článek rovněž pojednává o této připravované změně.

PŘEHLED LITERATURY

Dle požadavku časopisu je nejprve nezbytné nastínit teoretická východiska zkoumané problematiky – přehled dosavadních poznatků, současný stav a trendy v řešení. To je pojetí typické pro výzkumy cestovního ruchu, který využívá zejména metodologii ekonomie. Právo má k formalizaci struktury výkladu zcela jiný přístup a třeba tuto nebo zde následující požadovanou kapitolu vůbec nezná. Také styl citací v právní vědě je odlišný a v poznámkách pod čarou bývají i delší analýzy.

Odborná literatura k tomuto novému tématu téměř neexistuje, takže lze těžko uvažovat i o nějakých trendech výzkumu, ale je třeba alespoň nastínit obecné otázky výzkumu právní úpravy cestovního ruchu. Pro právní vědu je typické, že výsledky jsou do značné míry spjaté s právem daného státu, i když toto téma se věnuje právu evropskému, takže převládá literatura domácí. V České republice o aktuálních problémech již od roku 2018 informuje vždy první číslo ročníku časopisu *Studia Turistica* (zejména Petráš, 2020, Petráš, 2021, Králová & Petráš, 2022), předtím vyšlo třeba i speciální číslo časopisu *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016 (viz např. Petráš, 2016).

Odborných publikací k otázce je málo a zejména problémy vlivu evropského práva bývají zpracovány jen omezeně, ve starší literatuře dokonce vůbec ne (Čech, 1985 nebo Bruna, 2007). Prakticky lze využít nejspíše učebnicově pojatou publikaci *Právo a cestovní ruch* (Petráš, 2013), mnohem důkladnější jsou výklady v knize *Cestovní právo*, která vyšla v létě 2022 v novém vydání (Dvořáková & Králová, 2022).

Speciální monografie nebo samostatné komentáře zákonů jsou naprosto ojedinělé (Dvořáková & Frýbová, 2020), článků věnujících se právu ve sbornících obecně k cestovnímu ruchu je málo (např. Petráš, 2018). Pro srovnání například na Slovensku je situace ještě mnohem horší, kdy je jen jediná kniha (Jurčová, Dobrovodský, Nevolná & Olšovská, 2014), neexistují žádné sborníky nebo monotematická čísla časopisů a nekonají se konference k právní úpravě cestovního ruchu. Zahraniční literatura přitom česká nebo slovenská specifika samozřejmě nijak nereflektuje (např. Grant, Mason & Bunce, 2018)

Návrh nařízení nařízení EU o shromažďování a sdílení údajů v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování (STR)

Dne 7. listopadu 2022 představila Evropská komise návrh nařízení STR. Hlavním cílem návrhu nařízení je vytvořit harmonizovaný právní rámec pro shromažďování a sdílení údajů v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování zprostředkovaných online platformami (např. Airbnb, Booking.com, Expedia atd.). Navrhovaný právní rámec je založen na těchto hlavních principech:

1) Pokud členské státy chtějí, aby online platformy sdílely veřejnými orgány údaje z oblasti krátkodobých pronájmů ubytování tak musí zavést registrační systém hostitelů a jejich ubytovacích jednotek, který bude splňovat parametry požadované nařízením. Členské státy přitom nutně nemusí takovýto registrační systém zavést, potom ale nebudou moci na online platformách požadovat shromažďování ani sdílení předemtných údajů. (Srovnej zejména bod 9 odůvodnění a kap. II návrhu nařízení)

2) Členské státy, které se rozhodnou registrační systém zavést ho nemusí nutně zavést pro celé své území, mohou ho zavést jen pro vybrané územní oblasti. V těchto územních oblastech pak jenom ti hostitelé – tj. poskytovatelé služby v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování, kteří budou v registračním systému zaregistrováni budou moci, a to pouze ve vztahu k jejich ubytovacím jednotkám, které si náležitě zaregistrovali, využívat zprostředkovacích služeb online platform. (Srovnej zejména čl. 6, 7 a 8 návrhu nařízení)

3) Registrace hostitelů a jejich ubytovacích jednotek by měla být automatická a okamžitá, a to na základě toho, že hostitel ve vztahu k sobě a jeho ubytovacím jednotkám předloží formou prohlášení identifikační

informace požadované nařízením. (Srovnej zejména čl. 4 a 5 návrhu nařízení)

4) Příslušné vnitrostátní orgány budou sto (ex post) ověřovat úplnost, správnost a pravost informací a podpůrných dokumentů poskytnutých hostiteli, na základě, kterých došlo k registraci jejich ubytovacích jednotek. Za splnění určitých podmínek budou mít též pravomoc pozastavit platnost registrace a přikázat online platformám, aby odstranily nabídky ubytovacích jednotek bez platné registrace. (Srovnej zejména čl. 6 návrhu nařízení)

5) Online platformy budou povinny pravidelně předávat shromážděné údaje o činnostech hostitelů (zejména údaje o počtu nocí, na které byla ubytovací jednotka pronajata, a o počtu hostů, kteří v ubytovací jednotce pobývali) jednotnému digitálnímu kontaktnímu místu členského státu. (Srovnej zejména čl. 9 a 10 návrhu nařízení)

6) Přístup k údajům předávaných jednotnému digitálnímu kontaktnímu místu členského státu budou mít jen členským státem určené příslušné orgány zodpovědné za veřejnou správu v oblasti krátkodobých pronájmů, a to pouze pro účely kontroly registračního systému a pro účely dohledu nad dodržováním pravidel upravujících přístup ke službám v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování a jejich poskytování. Není tudíž možné použití předávaných údajů pro účely trestní ani pro účely daňové či celní. Příslušné orgány budou moci předmětné údaje sdílet i s veřejnými orgány odpovědnými za legislativu a normativní regulaci v oblasti krátkodobých pronájmů a se subjekty provádějícími statistický a vědecký výzkum či analytické činnosti, ale pouze ve formě znemožňující identifikaci jednotlivých ubytovacích jednotek nebo hostitelů. (Srovnej zejména čl. 12 návrhu nařízení)

Obsah navrhovaného nařízení STR je v důvodové zprávě k němu shrnut takto:

„První kapitola obsahuje obecná ustanovení. Článek 1 stanoví předmět navrhovaného nařízení (tj. harmonizovaná pravidla pro shromažďování a sdílení údajů s příslušnými orgány v souvislosti s poskytováním služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování nabízených hostiteli prostřednictvím online platform). Článek 2 vymezuje oblast působnosti nařízení, subjekty, na které se vztahuje, a ustanovení práva Unie i vnitrostátního práva, která nejsou nařízením dotčena. Článek 3 definuje klíčové pojmy použité v nařízení.

Druhá kapitola se týká registrace hostitelů a nemovitostí. Článek 4 stanoví požadavky na postupy, které je z jejich strany v tomto ohledu třeba splnit. Stanoví, že pouze orgány, které mají registrační systémy, mohou požadovat, aby online platformy pravidelně vykazovaly údaje o činnosti, a že všechny registrační systémy musí splňovat požadavky nařízení. Článek 5 uvádí informace, které musí hostitelé poskytnout, aby obdrželi registrační číslo. Článek 6 stanoví příslušným orgánům povinnost ověřovat informace předložené hostiteli, požadovat od hostitelů doplňující informace a pozastavit platnost registračního čísla. Článek 7 podrobně popisuje úlohu online platform pro krátkodobé pronájmy při organizaci jejich online rozhraní, aby byla zajištěna platnost registračních čísel.

Třetí kapitola se týká vykazování údajů. Článek 8 stanoví podmínku, podle níž mohou příslušné orgány od online platform pro krátkodobé pronájmy získávat konkrétní informace o činnostech hostitelů týkajících se jedné nebo více jednotek nabízených v rámci služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování. Článek 9 zavádí povinnost online platform pro krátkodobé pronájmy předávat údaje o činnosti příslušným orgánům prostřednictvím jednotného digitálního kontaktního místa. Pro malé a mikro online platformy pro krátkodobé pronájmy jsou stanoveny mírnější povinnosti v oblasti podávání zpráv. Článek 10 stanoví vytvoření a funkce jednotného digitálního kontaktního místa. Článkem 11 se zřizuje koordinační skupina na podporu zřizování jednotných digitálních kontaktních míst. Článek 12 objasňuje, které orgány mohou mít přístup k údajům shromažďovaným a sdíleným online platformami pro krátkodobé pronájmy.

Čtvrtá kapitola stanoví pravidla pro informování, monitorování a prosazování. Článek 13 ukládá členským státům informační povinnosti. Článek 14 vyžaduje, aby každý členský stát určil orgán, který bude monitorovat správné a důsledné provádění tohoto nařízení. Článek 15 vyžaduje, aby členské státy zajistily prosazování tohoto nařízení a stanovily sankce v případě jeho nedodržování.

Pátá a poslední kapitola obsahuje závěrečná ustanovení. Článkem 16 se zřizuje výbor ve smyslu nařízení (EU) č. 182/2011. Článek 17 doplňuje správní postupy upravené tímto nařízením do příloh I a II nařízení (EU) 2018/1724 prostřednictvím změny uvedeného nařízení. Článek 18 podrobně popisuje proces hodnocení a přezkumu nařízení. Článek

19 stanoví data vstupu v platnost a použitelnosti nařízení.“ (Srovnej část 5 důvodové zprávy)

DATA A METODY

Cílem příspěvku bylo analyzovat vývoj právní úpravy cestovního ruchu v oblasti vlivu evropského práva. Metodika článku byla právní – obě autorky mají právní vzdělání, zatímco naprostá většina publikací k cestovnímu ruchu má přístupy ekonomické nebo geografické. Autorky navázaly na své starší aktivity vědecké i praktické, protože tyto informace nebývají běžně známé a často ani dostupné. První z nich byla řadu let ředitelkou Odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj, druhá působí jako advokátka, přičemž jako jedna z mála v ČR se zaměřuje na cestovní ruch. Obě přitom mají řadu publikací k otázce.

VÝSLEDKY A DISKUSE

PRVNÍ REAKCE ZAJINTERESOVANÝCH SUBJEKTŮ

Očekávání všech dotčených subjektů byla veliká. Už proto, že členské státy a města včetně Evropské aliance měst se na Komisi EU opakovaně již několik let obracely a požadovaly zásah v podobě legislativního nástroje. Řadu let totiž čelily nedostatku dat o hostitelích a jejich ubytovacích jednotkách, což jim mj. znemožňovalo efektivní výkon dohledu nad plněním právních předpisů spojených s krátkodobými pronájmy ubytování.

Potvrzuje to i vyjádření Evropské aliance měst (n. d.) vydané u příležitosti zveřejnění návrhu nařízení. V něm se mj. uvádí „Fakt, že důležité STR platformy s námi nespolupracovaly na sdílení dat, která potřebujeme k zabezpečení souladu s právními předpisy, představuje po mnoho let významnou zátěž“. Zveřejněný návrh nařízení je tak pro řadu měst a obcí nadějí na zlepšení situace.

Evropská aliance měst vč. Prahy vyjádřila podporu návrhu nařízení. Ve svém vyjádření pozitivně hodnotí, že návrh stanoví pravidla pro sdílení informací o hostitelích a jejich ubytovacích jednotkách s veřejnými orgány. Dále také to, že národní kontaktní místa členských států budou oprávněna sdílet data, která obdrží od platform s veřejnými orgány (místními, regionálními i národními) a tím jim umožní lepší výkon dohledu nad dodržováním právních předpisů v jejich působnosti. Možnost

vyžádat si na základě nařízení STR data od platform ukončí diskuse s platformami ohledně slučitelnosti těchto žádostí s nařízením GDPR. Vítána je i možnost zachování vnitrostátních, regionálních nebo místních předpisů upravujících přístup hostitelů ke službám v oblasti krátkodobých pronájmů. Mít možnost stanovit podmínky poskytování vč. možnosti zákazu poskytování těchto služeb i na místní úrovni totiž považují města za zásadní.

Podle Evropské aliance budou muset být ještě některé body návrhu vyjasněny či změněny v průběhu legislativního procesu. Mezi jinými považuje úpravu procesu ověřování hostitelů a jejich ubytovacích jednotek, za příliš svazující pro členské státy. Vyjasnění od Evropské komise bude požadováno i v otázce uveřejňování, respektive stahování nabídek, které nejsou v souladu s místními, regionálními či národními právními předpisy (jako je tomu u DSA nařízení – Srovnej body 12, 22, 34, čl. 3/h, čl. 6 odst. 1, čl. 9, čl. 16, čl. 23 odst. 1 nařízení EU č. 2022/2065 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES nařízení o digitálních službách).

Podporu návrhu vyjádřila i jedna z největších on-line platform Airbnb, viz zpráva z 8. 11. 2022 (Schengennisainfo, 2022). Společnost Airbnb vítá návrh Komise, který by měl pomoci vypořádat se s roztříštěností regulačních předpisů a zvýšit transparentnost při krátkodobých pronájmech ubytování. Za důležité považuje jednoduchost a jasnost pravidel pro hostitele a dále také to, že veřejné orgány budou mít lepší přístup k datům na základě harmonizovaných postupů sdílení a bude tak podpořeno účinnější plánování opatření či politik z jejich strany.

HODNOCENÍ A NĚKTERÉ POSTŘEHY AUTOREK

Obě autorky, které se problematice sdíleného ubytování věnují ve své praxi, jsou předně toho názoru, že ČR by v případě přijetí návrhu nařízení STR měla v každém případě zavést registrační systém s parametry stanovenými v nařízení, a to minimálně v turisticky exponovaných územních oblastech, a tak umožnit shromažďování a sdílení údajů týkajících se krátkodobých pronájmů ubytování prodávaných prostřednictvím on-line platform. Asi nejvhodnější se jeví zavedení tohoto systému jako jednu z funkcionalit připravovaného systému E-turista, k zavedení systému E-turista viz programové prohlášení vlády, (n. d.); TTG, (2023). Přijetí návrhu

a zavedení registračního systému přinese všem dotčeným aktérům v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování především řadu pozitiv.

Platformám bezesporu přinese zjednodušení přeshraničního podnikání na vnitřním trhu EU. Společná pravidla pro registrační systémy a postupy registrace odstraní dosavadní roztržitost úprav národních registračních systémů a postupů a sníží tak zátěž platform spojenou s přizpůsobováním jejich online rozhraní roztržitým národním úpravám. Platformy budou v těch státech, kde se zavedou harmonizované registrační systémy postupovat při sdílení informací o jednotkách a hostitelích s veřejnými orgány standardizovaným postupem, nikoliv tudíž podle roztržitých národních požadavků.

Veřejným orgánům nařízení EU hlavně poskytne informace, a to transparentně a v souladu s nařízením GDPR získávané, které potřebují k efektivnímu prosazování pravidel (národních, místních, regionálních), která se týkají krátkodobých pronájmů ubytování.

Lze předpokládat, že sdílené informace pomohou veřejným orgánům s identifikací hostitelů a jednotek a tím i s šetřením přestupků např. na úseku živnostenského podnikání, nakládání s odpady, stavebního řádu, požární bezpečnosti nebo hygieny. Nařízení přispěje veřejným orgánům i k přijímání informovanějších politických i legislativních opatření v oblasti sdíleného ubytování. Budou-li mít tyto orgány dostatek informací o činnosti poskytovatelů krátkodobých pronájmů ubytování, pomůže jim to k lepšímu nastavení pravidel pro politiky v oblasti služeb, bydlení, rozvoje měst, životního prostředí a cestovního ruchu (usměrňování toků turistů, rovné podmínky pro všechny typy ubytovatelů, nalákání ubytovatelů do venkovských oblastí atd.).

Hostitelům v České republice sice přinese mírnou registrační zátěž vyváženou ale tím, že výrazně ubude nekalé konkurence v podobě poskytovatelů krátkodobých pronájmů ubytování nedodržujících pravidla stanovená v této oblasti.

Nepřímé pozitivní přínosy může mít nařízení STR i pro residenty. Lze se domnívat, že důslednější kontrola hostitelů a jednotek by měla přispět i k odstranění některých negativních jevů spojených s poskytováním krátkodobých pronájmů ubytování, které jsou obtěžující pro residenty. Např. bude možné snáze identifikovat osoby, které ve svých bytech podnikají a požadovat od nich plnění zákonných povinností jako je odstraňování podnikatelského odpadu, evidenci cizinců nebo dodržování hygienických, stavebních či

požárně bezpečnostních předpisů.

Očekávání spojená s návrhem nařízení jsou velká a potřeba jeho přijetí je nezpochybnitelná. Lze tudíž jen vyjádřit naději, že budou úspěšně pokračovat jednání o textu návrhu v Radě EU a v Evropském parlamentu. Pokud by se zde projednávání neočekávaně nezadrhlo lze schválení návrhu očekávat koncem roku 2023, či v průběhu roku 2024 s tím, že použitelné by nařízení STR bylo v roce 2025 nebo 2026.

ZÁJEZDOVÁ SMĚRNICE – PŘÍPRAVA NÁVRHU ZMĚNY SMĚRNICE EU

V roce 2022 Komise pokročila v přípravě novely směrnice EU č. 2302/2015 (PTD – Souborné služby pro cesty – přezkum pravidel EU), která je nejdůležitějším právním předpisem pro regulaci zájezdového cestovního ruchu. Evropská komise jako obvykle v těchto případech uskutečnila veřejnou konzultaci, která probíhala od února do května 2022 s následným vyhodnocením jejích výstupů. Ještě v průběhu podzimu bylo však z vyjádření zástupce Evropské komise zjevné, že další konzultace stále probíhají. Ostatně, obě autorky byly v procesu revize ve spojení s Komisí a s jejími zástupci aktivně konzultovaly některé aspekty připravované novely. Aktuálně Komise slíbila návrh směrnice vydat během posledního čtvrtletí r. 2023 (Souborné služby pro cesty – přezkum pravidel EU). Půjde opět o návrh, který bude projednán řádným legislativním postupem. Navrhuje tedy Komise a projednává a schvaluje Rada EU a Evropský parlament, blíže viz Řádný legislativní postup (spolurozhodování). Po vydání návrhu Komise bude návrh projednáván a schvalován v Radě EU (nejprve v pracovních skupinách tvořených zástupci příslušných ministerstev/ústředních orgánů) a v Evropském parlamentu – nejspíše projednají výbory TRAN (Committee on Transport and Tourism, 2023) a IMCO (Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 2023) a následně plenum. Přesný časový harmonogram přijetí změny směrnice tudíž nelze předem určit. Záleží na složitosti návrhu a zda bude politicky průchodný. Celý proces tak může trvat až 24 měsíců i déle. Jde ale pouze o odhad autorek dle průměrné délky přijímání podobných návrhů právních předpisů EU.

Očekávat lze změny pravidel a definic spojených cestovních služeb, změny informačních povinností (zjednodušení), zavedení pravidel pro tzv. vouchery neboli poukazy na zájezdy a dále sladění pravidel s nařízeními EU v oblasti práv cestujících v dopravě. Zohledněna může být i nová judikatura Soudního

dvora EU reagující na některé výkladové nejasnosti směrnice, které vyvstaly v kontextu covidové pandemie (např. C-407/21 Que choisir a CLCV).

ZÁVĚR

Obě připravované legislativní změny v oblasti cestovního práva na úrovni EU jsou velmi významné a pokud jde o nařízení STR i mimořádně potřebné. Další vývoj projednávání návrhu nařízení STR i přípravy novely zájezdové směrnice budeme proto pro čtenáře *Studia Turistica* sledovat a přineseme o něm informace v některém z dalších vydání.

LITERATURA

- Bruna, Z. (2007). *Právo v cestovním ruchu*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- COM (2022) 571: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services and amending Regulation (EU) 2018/1724. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2022:571:FIN>
- Committee on the Internal Market and Consumer Protection (2023). Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/home/highlights>
- Committee on Transport and Tourism (2023). Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/tran/home/highlights>
- 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.
- Dvořáková, K., & Králová, R. (2022). *Cestovní právo*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck.
- Evropská aliance měst. (n. d.). Dostupné z <https://international.praha.eu/articles/european-cities-alliance-on-short-term-rental-welcomes-eu-draft-regulation>
- Grant, D., Mason, S., & Bunce, S. (2018). *Holiday Law. The Law Relating to Travel and Tourism*. 6. vyd. London: Sweet & Maxwell.
- Jurčová, M., Dobrovodský, R., Nevolná, Z., & Olšovská, A. (2014) *Právo cestovního ruchu*. Bratislava: C. H. Beck.
- Králová, R., & Petráš, R. (2022). Aktuální a připravované změny české právní úpravy cestovního ruchu. *Studia Turistica*, 14(1), 9-17.
- 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. (2018). Problémy výzkumu a praxe právní úpravy cestovního ruchu. In: I. Linderová & S. Pacrhová (Eds.), *Aktuální otázky cestovního ruchu* (s. 364–370). Jihlava, Vysoká škola polytechnická.
- Petráš, R. (2020). Aktuální problémy české právní úpravy cestovního ruchu v roce 2019. *Studia Turistica*, 12(1), 42-52.
- Petráš, R. (2021). Česká právní úprava cestovního ruchu a pandemie koronaviru. *Studia Turistica*, 13(1), 46-58.
- Programové prohlášení vlády. (n. d.). Dostupné z https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#regionalni_a_mistni_rozvoj
- Řádný legislativní postup (spolurozhodování). Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:ordinary_legislative_procedure

- Schengenisinfo. (2022, November 8). Airbnb Supports EU Proposal for Short-Term Rentals to Share Booking Data With Authorities. Retrieved from <https://www.schengenisinfo.com/news/airbnb-supports-eu-proposal-for-short-term-rentals-to-share-booking-data-with-authorities/>
- Souborné služby pro cesty – přezkum pravidel EU (n. d). Dostupné z https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13117-Package-travel-review-of-EU-rules_en
- TTG. (2023, January 23). Digitalizační projekt e-Turista chce MMR spustit do konce roku 2025. Dostupné z <https://www.ttg.cz/digitalizacni-projekt-e-turista-chce-mmr-spustit-do-konce-roku-2025/2023/01/>

PRÁVNÍ ASPEKTY ROZVOJE PŘESHraničNÍCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB V EVROPSKÉ UNII

LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER PUBLIC SERVICES IN THE EUROPE

Lukáš Novotný

Received: May 11, 2023

Accepted: October 19, 2023

Katedra politologie, Filozofická fakulta, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Pasteurova 11, 400 96 Ústí nad Labem,
e-mail: Lukas.Novotny@ujep.cz

ABSTRAKT

Tato studie se zaměřuje na právní a správní aspekty fungování tzv. přeshraničních veřejných služeb se zaměřením na cestovní ruch. Ty jsou zde definovány jako veřejná služba, která pokrývá specifikovanou přeshraniční oblast a musí být v přeshraniční oblasti také uskutečňována, tj. má cílovou skupinu na obou stranách hranice. Cílem je identifikace hlavních překážek v rozvoji přeshraničních služeb a zformulování především právních a správních doporučení pro jejich další rozvoj. Nejprve se zde definuje a diskutuje pojem přeshraniční spolupráce, a především pojem přeshraniční veřejné služby. Následuje vyložení situace v oblasti fungování přeshraničních veřejných služeb v oblasti turismu a na něj navázané infrastruktury (marketing, dopravní obslužnost apod.). V další kapitole budou popsány dosavadní poznatky, které existují z komparativních výzkumů v prostoru Evropské unie (nebylo jich dosud realizováno mnoho), které byly na toto téma realizovány. V hlavní části práce jsou pak identifikovány dosavadní problémy v realizaci přeshraničních služeb, ale především zde jsou formulována doporučení pro další rozvoj těchto služeb – se zaměřením na oblast cestovního ruchu a se zvláštním zřetelem k právní dimenzi. Studie k těmto závěrům dochází na základě právní obsahové analýzy legislativních aktů EU, poznatků z výzkumů (včetně vlastního šetření) a také studia dalších primárních materiálů, zejména diskuzí mezi stakeholdery v ČR i zahraničí.

Klíčová slova: Cestovní ruch. Evropská unie. Legislativa. Přeshraniční spolupráce. Přeshraniční veřejné služby.

ABSTRACT

This paper focuses on the legal and administrative aspects of the operation of cross-border public services with a focus on tourism. These are defined here as public services that cover a specified cross-border area and must also be implemented in the cross-border area, i.e. have a target audience on both sides of the border. The aim is to identify the main obstacles to the development of cross-border services and to formulate legal and administrative recommendations for their further development. First, the concept of cross-border cooperation and, in particular, the concept of cross-border public services are defined and discussed. This is followed by a presentation of the situation regarding the operation of cross-border public services in the field of tourism and related infrastructure (marketing, transport services, etc.). The next chapter will describe the existing knowledge that exists from comparative research in the European Union area (not much has been done so far) that has been carried out on this topic. The main part of the thesis then identifies the existing problems in the implementation of cross-border services, but above all it formulates recommendations for the further development of these services - with a focus on the tourism sector and with particular attention to the legal dimension. The study reaches these conclusions on the basis of a legal content analysis of EU legislative acts, research findings (including its own investigation) and also study of other primary materials, especially discussions among stakeholders in the Czech Republic and abroad.

Keywords: Cross-border public services. Cross-border cooperation. European Union. Legislative. Tourism.

Asi třetina občanů Evropské unie žije nebo pracuje v pohraničních oblastech. Byly to právě příhraniční regiony, ve kterých se po druhé světové válce rodily a formovaly myšlenky moderní evropské integrace. Co však dosud stále není dobře uchopeno, je kvalita života v pohraničních oblastech, zejména v těch rurálních se stárnoucí populací. Důvodů je možno uvést hned několik, ovšem jedním z nich je právě i kvalita života, která se vyznačuje mimo jiné omezenějším přístupem k veřejným službám, jako je doprava, vzdělávání nebo zdravotní péče ve srovnání s regiony v centru nebo hlavním městě. Právě rozvoj těchto periferních a hospodářsky a sociálně slabých pohraničních regionů představuje z dlouhodobého hlediska zásadní problém regionální a kohezní politiky různých států, včetně České republiky (Van Houtom 2000; Chromý & Skála, 2010).

Obsáhlá pozornost je tomuto tématu věnována i v klíčovém dokumentu české regionální politiky, ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+, v níž se značná pozornost soustředí právě na popis situace v mnohých pohraničních oblastech, které jsou označovány za hospodářsky a sociálně ohrožená území. Ta jsou zatížena řadou ekonomických problémů, jakými jsou vysoká nezaměstnanost nebo zhoršení životní prostředí. Přetrvávají tu ale i značné sociální problémy (sociopatologické jevy), které patrně stále souvisí s výraznou změnou obyvatelstva po druhé světové válce (Bernand & Šimon, 2017). To má dopady dodnes například na zhoršování fyzického prostředí obcí (např. chátrání obecní zástavby apod.), na nižší vazbu obyvatelstva k dané lokalitě (k sounáležitosti s územím) a na další negativní charakteristiky (viz např. Temelová et al., 2011).

Vedle řady dalších – především systematických – opatření by ke zlepšení situace mohlo napomoci také poskytování veřejných služeb přes hranice (*cross-border public services*; dále také CPS) (Cappello, Caragliu & Fratesi, 2018). To by nejen že zkvalitnilo dostupnost těchto služeb a tím zvýšilo kvalitu života občanů na obou stranách, ale také by učinilo veřejné služby nákladově efektivnějšími. V řadě regionů v periferních oblastech je totiž už teď například problémová zdravotní péče, takže by efektivnější kooperace přes hranice mohla zásadně napomoci v zajištění této obslužnosti (v České republice zejména v regionu Šluknovského výběžku, kde se to jako klíčové téma řeší dlouhodobě). Podobně vidíme potíže také s plánování dopravy do těchto regionů, které často končí na státních hranicích, přitom by se její funkční nastavení z větších center v jednom

pohraničí do druhého mohly snížit náklady a zvýšit efektivita a přítomen by byl i přeshraniční efekt. Na tyto limity v plánování se například v českém pohraničí naráží stále často, jakkoli se situace v posledních letech mění a tyto služby se objevují.

Potenciál rozvoje těchto venkovských pohraničních oblastí by se jistě zvýšil také tím, pokud by se posílily i přeshraniční veřejné služby v oblasti regionálního plánování a cestovního ruchu. Nahlízet na destinační region přeshraničně by často znamenalo rozšířit nabídku jednak turistických cílů, ale i poskytovaných služeb jako kulturního a sportovního vyžití, gastronomie apod. Zdá se, že pro posilování přeshraniční spolupráce na těchto tématech je zapotřebí komplexnějších změn hned v několika ohledech. Za prvé je to v oblasti práva, kdy již i stávající poznatky z komparativních výzkumů a také z Výboru regionů coby poradní instituce Evropské komise plyne, že je zapotřebí silnějšího právního rámce v rámci EU, který by umožnil účinné zřizování a řízení přeshraničních veřejných služeb. Vedle toho je to ale také změna jakéhosi mentálního naprogramování politiků na různých úrovních, počínaje tou národní, přes regionální, až po komunální, které se musí naučit nahlížet na realizaci těchto přeshraničních veřejných služeb jako na šanci v boji proti periferizaci těchto území.

V této studii budeme nejprve definovat pojem přeshraniční spolupráce, a především pojem přeshraniční veřejné služby. Ukážeme si, že terminologie je díky rozmachu *border studies* v posledních letech již poměrně etablovaná a je pojímána interdisciplinárně. Následovat bude vyložení situace v oblasti fungování přeshraničních veřejných služeb v oblasti turismu a na něj navázané infrastruktury (marketing, dopravní obslužnost, územní plánování apod.). V další kapitole budou popsány dosavadní poznatky, které existují z komparativních výzkumů v prostoru Evropské unie (nebylo jich dosud realizováno mnoho), které byly na toto téma realizovány. V hlavní části práce jsou pak identifikovány dosavadní problémy v dosavadní realizaci přeshraničních služeb, ale především zde jsou formulována doporučení pro další rozvoj těchto služeb – se zaměřením na oblasti cestovního ruchu a se zvláštním zřetelem k právní dimenzi. Studie k těmto závěrům dochází na základě právní obsahové analýzy legislativních aktů EU, poznatků z výzkumů (včetně vlastního šetření) a také studia dalších primárních materiálů, zejména diskuzí mezi stakeholdery v ČR i zahraničí. Zvláštní pozornost je věnována tzv. evropskému přeshraničnímu

mechanismu (*European Cross-Border Mechanism; ECBM*), právnímu nástroji pro posílení spolupráce podél vnitřních hranic Evropské unie, který navrhla Evropská komise v roce 2018 (COM/2018/373 final 2018). Právě identifikace hlavních překážek v rozvoji přeshraničních veřejných služeb a zformulování především právních a správních doporučení pro jejich další rozvoj, jsou hlavními cíli této studie.

PŘEHLED LITERATURY

PŘESHHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE A SLUŽBY

Přeshraniční spolupráci definujeme jako takovou formu aktivit, při níž dochází k aktivní účasti občanů či celých sociálních skupin na utváření nějakých společných hodnot. Jedná se o cílevědomou činnost, ať už institucionalizovanou (např. v podobě partnerských obcí

či jiných partnerství) či neinstitutionalizovanou, při níž dále dochází ke vzájemnému poznávání, získávání důvěry a ke snaze pochopit specifika druhé země a životní styl jejích obyvatel. Přeshraniční aktivity můžeme tedy chápat jako jakýsi pokus o minimalizaci role hranice. Přeshraniční spolupráce se snaží potlačit jednostrannou orientaci obcí a regionů směrem do vnitrozemí a omezení každodenního života a vývoje způsobeného přítomností státní hranice (Novotný 2016b, 2018). Podoba a intenzita přeshraničních vazeb je determinována různými faktory, mimo jiné původem hranice a její funkcí (předěl společenských systémů nebo prostor intenzivní kulturní či jiné výměny). Významným smyslem přeshraniční spolupráce je odstraňování asymetrií mezi obyvatelstvem na obou stranách hranice (Faist, 2016).

Cestovní ruch lze charakterizovat jako společenský jev tvořený z velké části službami (Camilleri, 2018). Na přeshraniční cestovní ruch je pak třeba nahlížet v kontextu koncentrace u státních hranic. Ty jsou běžně spojovány se dvěma efekty: mohou představovat buď překážku pro regionální ekonomický rozvoj, nebo mohou být naopak zdrojem k podpoře takového rozvoje (Anderson & O'Dowd, 1999; Prokkola, 2010; Sohn, 2014), což je v současné době minimálně v rámci EU používáno jako častý argument pro přeshraniční regionální kohezi (Tosun et al., 2005). Tento argument je navíc podpořen neoklasickými ekonomickými teoriemi, které předpokládají, že snížení hraničních překážek mezi zeměmi bude znamenat větší přeshraniční mobilitu (například v oblasti obchodu, zboží/služeb). Předně je třeba zmínit, že z řady dokumentů

EU i závěrů výzkumů plyne, že právě efektivní poskytování přeshraničních veřejných služeb napomáhá příhraničním regionům lépe se integrovat a řešit své dlouhodobé strukturální problémy. Je to dlouhodobou základní myšlenkou rozvoje územní agendy EU a politiky soudržnosti (viz mj. Novotný, 2016; De Sousa, 2013). Zřejmé je to i z výzkumů, které se věnují tematice tzv. přeshraniční integrace, kde to lépe funguje tam, kde se vyskytují tyto přeshraniční veřejné služby (Novotný 2021; 2022). Ty řeší různé společné výzvy a problémy sousedících příhraničních regionů (Paasi, 2001). Instituce na obou stranách hranic se pro ně rozhodují proto, že generují výhody pro širokou veřejnost či pro různé cílové skupiny a spolupodílejí se na překonávání negativních efektů, které přináší perifernost pohraničních úseků (Blaakilde et al., 2020; Böhm & Kurowska-Pysz, 2019; Buck, Schmidt & Niebuhr, 2009).

Dopady to pak má do různých oblastí veřejného života, například do kvalitnějšího regionálního plánování, dostupnosti dopravního spojení, zvyšování povědomí o přeshraničním potenciálu a podpoře přeshraniční mobility lidí. V řadě pohraničních oblastí, především těch venkovských, se totiž řeší témata dostupnosti služeb, například v oblasti dopravy nebo zdravotnictví, ale i například vzdělávání nebo cestovního ruchu, a právě právní a správní nastavení fungování přeshraničních veřejných služeb zde může zásadním způsobem napomáhat k rozvoji těchto území. V první řadě pak k zastavení jejich periferizace a s tím spojených negativních efektů v regionálním a sociálním rozvoji (Durand & Decoville, 2020; Prokkola, 2010).

Co se definice přeshraničních veřejných služeb týče, můžeme se sice opřít i o některé starší studie k tomuto tématu (viz Badulescu, Badulescu & Bucur, 2015), ovšem v odborných debatách dnes v první řadě dominují poznatky z poměrně rozsáhlého výzkumu ESPON, který přinesl kromě obsáhlé debaty o jejich existenci a smyslu také poměrně obsáhlou definici CPS. Jde o specifický typ služeb, které pokrývají přeshraniční oblast, které zde reagují na veřejné problémy či politiky (proto veřejné služby) a mají cílovou skupinu na obou stranách hranice. Zpravidla se na jejich realizaci, ale i financování a další logistice podílejí subjekty z obou stran hranic, i když míra jejich zapojení může být odlišná. Podstatné ale je to, že jde o služby, které jsou organizovány veřejně, tedy poskytují je veřejné instituce, případně jejich realizaci tyto instituce delegují na organizace soukromé, neziskové či jiné. Definice také akcentuje dlouhodobé poskytování těchto služeb, nejde tedy o jednorázové projekty.

Problém je definovat pojem přeshraniční veřejná služba z hlediska práva. Dosud totiž neexistuje analytický koncept, který by definoval nebo vymezil přesnou povahu a rozsah přeshraničních činností v oblasti poskytování veřejných služeb. Tato absence právního vymezení je jistě překážkou rozvoje tohoto typu služeb, je to skutečně velmi slabé místo, které může představovat problém v jejich plánování a realizaci. Ustálilo se pojetí, že jde o veškeré činnosti v oblasti přeshraniční spolupráce prováděné regionálními a místními orgány, které jsou stále veřejnými službami bez ohledu na jejich právní formu (Rada Evropy, 2012). Z hlediska rozsahu CPS pak můžeme vymezit širší a užší definici, široká definice zahrnuje zohlednění každého veřejně řízeného přeshraničního projektu, ať už krátkodobého (jednorázového), nebo trvalého.

Fungování CPS má pozitivní dopady pro posilování kulturní, politické a sociální integrace regionů oddělených státními hranicemi. Můžeme je chápat jako snahu přeshraničních veřejných aktérů kompenzovat dlouhodobý nedostatek jak vnitrostátní veřejné služby za hranicemi státu, tak i poskytování soukromých služeb (Chan, 2018; Coronato & Prezioso, 2019). Nejčastěji se jedná o přeshraniční veřejné služby v oblasti dopravy (služby veřejné dopravy, fungování na hraničních přechodech, údržba apod.), zdravotní péče (primární, sekundární i terciární apod.), ale i v oblasti územního plánování, cestovního ruchu, vzdělávání a kultury. Pro oblast cestovního ruchu, která nás zde zajímá primárně, může jít například o služby v oblasti rozvoje průmyslu cestovního ruchu, kooperace destinačních agentur, přeshraniční plánování apod. (viz i Weck, Jackson, Sihvonen & Pappel, 2022).

Výzkum ESPON (2018) identifikoval výskyt přeshraničních služeb v rámci celé Evropské unie. Je třeba poznamenat, že tomuto výzkumu je již jejich pět let, že to byla především pandemie COVID-19, která přinesla velké změny do fungování přeshraniční spolupráce, takže by data stálo za to aktualizovat, ovšem od té doby žádný jiný výzkum tohoto rozsahu k tématu CPS proveden nebyl. Přesto nám však tato šetření s řadou případových studií na různých pohraničních úsecích (euroregionech) ukazují některé významné trendy, které se v oblasti přeshraničních veřejných služeb vyskytují. Tím prvním je to, že nejvíce těchto služeb se nachází v tzv. staré EU, tedy v pohraničních regionech na západě Evropy. Je to dáno jednak tím, že zde přeshraniční spolupráce fakticky vznikala, že se zde intenzivně a často i bez např. jazykových a jiných bariér kooperuje již řadu desetiletí a navíc.

Pokud pohlédneme například do oblasti BENELUXu, nebo francouzsko-německé přeshraniční spolupráce, pak vidíme, že se jedná často o spíše městské regiony, v některých případech (*Greater Region*) převážně o regiony metropolitní, hustě osídlené, takže zde existuje potenciál k plánování a realizaci těchto služeb. Dalším regionem s nadprůměrným výskytem těchto služeb, je Skandinávie, kde se v případě příhraniční kooperace jedná sice převážně o rurální a málo osídlené regiony, ale kde je to efektivní a intenzivní přeshraniční spolupráce, která má politickou a finanční podporu na různých úrovních správy, což vede k jakési přirozenosti a nutnosti kooperovat v rámci přeshraničních veřejných služeb a tím napomáhat k přeshraniční integraci tamních území (Prokkola, 2010).

Naopak nejméně těchto služeb nalezneme v pohraničí nových členských zemí. ESPON (2018) to ve svých zjištěních ukazuje jako poměrně velký rozdíl, který je patrně daný tím, že se v těchto zemích přeshraničně tak dlouho nekooperuje. V potaz by ale bylo zapotřebí vzít také charakter daných území, který je často velmi periferní, a i charakter samotného výzkumu ESPON, který realizovaly především výzkumné týmy ze západu Evropy, které se regionům ve střední a východní Evropě tak intenzivně nevěnovaly. Zejména po pádu železné opony přitom v tomto regionu bylo nejprve zapotřebí (znovu) budovat infrastrukturu, například pokládat (vytrhané) koleje a obnovovat silniční síť, což dále zbrzdilo vývoj. Ovšem to, že přeshraniční veřejné služby jsou rozšířeny především na západě Evropy a že naopak nové členské státy EU z bývalého komunistického prostoru jsou na tom s jejich výskytem hůře, je zřejmý fakt. Plyne z něho i možnost učit se a inspirovat se fungováním některých služeb ze západu právě v regionu střední a východní Evropy.

Spolupráce v oblasti přeshraničních veřejných služeb se uskutečňuje podle ESPON (2018) nejčastěji v oblasti ochrany životního prostředí, dále civilní ochrany a řešení katastrof, dopravy, zdravotní a sociální péče a vzdělávání a odborné přípravy. V celkového počtu necelých 600 identifikovaných CPS (opět připomeňme, že se jedná o poznatky z roku 2018) jich 55 bylo v oblasti územního plánování, cestovního ruchu a kultury. Ještě méně často se tyto služby vyskytují v oblasti trhu práce a zaměstnanosti, veřejní bezpečnosti a médií.

PŘESHraniČNÍ VEŘEJNÉ SLUŽBY A CESTOVNÍ RUCH

Jak výzkum ESPON, tak i jiná šetření CPS (např. Wismar et al., 2011; Council of Europe, 2012; Medeiros et al., 2022) ukázaly, že přeshraniční veřejné služby sehrávají důležitou roli pro celkový rozvoj přeshraniční integrace. Pokud bychom zůstali v rámci České republiky a v oblasti územního plánování a cestovního ruchu, tak asi nejvýznamněji a nejintenzivněji je to patrné na společném marketingu a etablování Českého a Saského Švýcarska jako přeshraničního regionu a společné přeshraniční destinace. Existuje za tímto účelem jedna destinační agentura, která při kooperaci obou zemí vytváří strategie a sítě v tomto regionu. Tato přeshraniční aktivita vznikla intenzivní spoluprací obou národních parků a na ně navázané infrastruktury a dnes je příkladem pozitivních dopadů dlouhodobé spolupráce mezi Českou republikou a Německem, konkrétně staví na mezivládní dohodě, přijaté již v roce 1991.

Ostatní přeshraniční úseky nemají podobně intenzivní příklady, nejsou v tomto ohledu tak intenzivně propojené, i když i v nich vidíme pozoruhodné integrační tendence. Jako příklad je možné uvést snahu o etablování přeshraničního turistického regionu „Bayerischer Wald – Šumava“, což stojí i v aktuální strategii Euroregionu Bayerischer Wald – Mühlviertel – Šumava, v níž se jako priority činnosti ukazují zejména rozvoj společných kulturních a turistických nabídek v hraničním regionu, spolupráce regionálních turistických kanceláří, rozšiřování přeshraničních turistických infrastruktur a zařízení ro volný čas apod. Ovšem dosud tato spolupráce neprostoupila tak daleko, aby například získala i institucionální rozměr apod. Podobně také například Kulturní pas Euroregionu Elbe/Labe se snaží propojovat různé památky v česko-saském pohraničí (i mimo euroregion) a snaží se o jejich atraktivnější (ve formě uplatnění slev) a propagace pro občany sousední země.

Příklady dobré praxe fungování přeshraničních veřejných služeb v oblasti cestovního ruchu nalezneme však především mimo Českou republiku. Patří sem například propracovaný informační systém v metropolitní přeshraniční oblasti Greater Region (zde mj. i na velmi pozoruhodné turistické propojení součástí tohoto euroregionu v oblasti hornické a ocelářské tradice), ale uvést můžeme i například existenci společné turistické kanceláře Haparanda – Tornio na finsko-švédské hranici.

Významnou součástí, která napomáhá i k rozvoji různých forem cestovního ruchu v pohraničních oblastech, je i spolupráce v oblasti dopravní

infrastruktury (viz např. Medeiros et al., 2022). Ta je často zásadním předpokladem pro rozvoj cestovního ruchu v pohraničních oblastech. Hned na území několika euroregionů v ČR vidíme zajímavé iniciativy, které umožňují zvýhodněné přeshraniční cestování. Jednak jde o možnosti, které nabízí České dráhy (*One ticket* apod.), ovšem častěji jsou to různé vlakové či autobusové linky, které vznikají z iniciativ samospráv. Příkladem, který jako příklad dobré praxe uvádí i ESPON (2018), je Elbe-Labe jízdenka s možností cestování na území Euroregionu Elbe/Labe. Podobně existuje také jízdenka Euro-Nisa pro Euroregion Nisa nebo Egronet pro Euregio Egrensis. Pozoruhodné je i autobusové spojení mezi Hrádkem nad Nisou do polského města Świeradów Zdrój, které vede přes Žitavu, Bogatyniu a Frýdlant a na této jedné trase hned pětkrát překračuje státní hranici. Na podobném principu funguje i Sport karta Vltava-Dunaj mezi Českou republikou, Německem a Rakouskem.

Cose příkladů dobré praxe v oblasti přeshraničních služeb v dopravě mimo ČR týče, uvést můžeme tramvajovou linku mezi francouzským městem Štrasburk a německým Kehlem. Ta obě města spojuje od roku 2017 a jedním ze symbolů francouzsko-německého přátelství. V oblasti Ženevy, tedy švýcarského města, které sice není členem EU, ale intenzivně je zapojeno do podpory přeshraničních mobilit, existuje se sousedními zeměmi společný dopravní úřad pro tuto přeshraniční metropolitní oblast. Na vysoké úrovni z hlediska fungování CPS v cestovním ruchu a dopravy je také kooperace v Euroregionu Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein na německo-rakouské hranici, kde existuje propojený přeshraniční systém autobusových spojení, která umožňují obsluhu jak německého národního parku „Berchtesgadener Alpen“, tak i rakouské „Evropské a přírodní rezervace Kalkhochalpen“. Použit lze jednak turistickou linku „Mozart-Express“, spravovanou z bavorské strany, která funguje v hlavní turistické sezóně a propojuje bavorská města včetně Bad Reichenhall se Salcburkem. Dále je zde jízdenka „BGL-TagesTicket Bus & Bahn“, která platí pro neomezené cestování v místních vlacích železničních dopravců. Jako příklad z přeshraničního dopravního propojení starých a nových zemí EU lze uvést i tramvajovou linku mezi Frankfurtem nad Odrou a polským městem Slubice.

DATA A METODY

Z hlediska použitých metod v rámci této studie se jedná o jednopřípadovou studii, zaměřenou primárně na právní aspekty fungování přeshraničních veřejných služeb. Jednopřípadová studie je jednou z nejčastějších kvalitativních metod, využívána je i ve společenskovědním výzkumu (zde se jedná o kombinaci právního a politologického pohledu) a je orientována na detailní studium jednoho případu (Gerring, 2007; Kořan, 2008), kterým je fungování přeshraničních veřejných služeb v rámci přeshraniční kooperace v Evropské unii s ohledem na právní dimenzi.

Podstatou jednopřípadové studie je nashromáždit velké množství dat k jednomu případu s akcentem na zachycení jeho složitosti a popis vztahů v jejich celistvosti (Seawright & Gerring, 2008). V souladu s touto kvalitativní výzkumnou technikou jde v rámci tohoto textu o to, aby došlo na základě přezkoumání tohoto jednoho případu fungování v oblasti přeshraničních veřejných služeb k lepšímu porozumění i jiným obdobným případům a pochopení případných nedostatků v legislativě. Za tímto účelem jsou zde vyloženy jednak překážky v rozvoji přeshraničních veřejných služeb a pak i doporučení pro jejich další rozvoj.

VÝSLEDKY A DISKUSE

IDENTIFIKACE PŘEKÁŽEK V ROZVOJI PŘESHHRANIČNÍCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Jako determinantu fungování CPS považujeme regionální topografické a přírodní bohatství a další zvláštnosti, což může vést např. ke kooperaci v oblasti zvládnání katastrof. Přeshraniční veřejné služby jsou navíc specifické tím, že největší dopady mají na nejbližší příhraniční lokalitu, v českém pohledu jsou to tedy často vůbec nejvíce periferní oblasti, které stojí na okraji zájmu jak na národní, tak i regionální úrovni.

Z šetření, která byla realizována na téma přeshraničních veřejných služeb (ESPON 2018; Medeiros et al., 2022), plyne, že tzv. nová EU, tedy země, které přistupovaly do Unie ze střední a východní Evropy, nejsou dosud natolik integrovány, a to včetně toho, že by se zde rozvinuly nějak intenzivněji přeshraniční veřejné služby. Sami aktéři přeshraniční spolupráce odůvodňují toto opoždění v rozvoji CPS tím, že studená válka zcela rozpojila tyto světy v Evropě a že bylo nutné po samotném převratu nejprve složitě budovat (případně obnovovat)

přeshraniční infrastrukturu, ale také důvěru mezi lidmi a především názorovými vůdci na národní i lokální úrovni. V tom dodnes vidíme stále ještě nedostatky, a i v různých dokumentech (strategiích apod.) euroregionů a dalších aktérů přeshraniční spolupráce se na to poukazuje a je to jeden z nadále působících brzdících faktorů.

Z tohoto hlediska je na místě se (po)učit z těch regionů ve staré EU, kde tyto přeshraniční služby fungují. Lze však do jisté míry ne zcela souhlasit se zjištěními ESPON (2018), podle nichž respondenti ve střední a východní Evropě spíše nevidí potenciál pro rozvoj CPS. Jsou to totiž například pohraniční úseky česko-německé a česko-rakouské, kde spolupráce v tomto ohledu poměrně funguje a vidíme zde zastoupené přeshraniční veřejné služby především v oblastech dopravy a životního prostředí, ale i cestovního ruchu (viz již zmiňované České a Saské Švýcarsko). Také v ostatních pohraničních úsecích se CPS v posledních letech rozšířily a začaly napomáhat k přeshraničnímu sesítování. Výzkum by se do budoucna měl silněji zaměřovat i v komparativní rovině právě na přeshraniční služby, včetně jejich zmapování a poznání jejich kvality.

Co se překážek v rozvoji CPS týká, tak tou největší podle výzkumů (ESPON 2018; Medeiros, 2022) zůstává to, že dosud stále neexistuje žádný právní rámec, který by jasně definoval přeshraniční veřejné služby. Tyto nejednotné právní podmínky jsou i dle zjištění ESPON (2018) problémem, který může brzdit jejich rozvoj. Dalším problémem jsou nedostatečné finanční zdroje, případně ekonomická diskontinuita, která může působit výpadky těchto služeb. Problémem podle již realizovaných výzkumů jsou nadále také nedostatečná politická vůle participovat na přeshraničních veřejných službách a chybějící strategické pohledy na problémy v pohraničních oblastech. Dále se též jako bariéra v rozvoji uvádí jazykové bariéry a duševní bariéry (sociokulturní rozdíly).

PRÁVNÍ A SPRÁVNÍ DOPORUČENÍ PRO ROZVOJ PŘESHHRANIČNÍCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Pro posilování přeshraničních veřejných služeb se v první řadě doporučuje upravit přeshraniční právní rámce. Je třeba je nadále harmonizovat, i když sami aktéři CPS dle ESPON (2018) plédují za uzavření zvláštní dohody, které by cílila na posilování místní nebo regionální spolupráce. Podobně jako v rozvoji přeshraniční spolupráce obecně je patrně třeba buď na úrovni EU, nebo bilaterálně či mezi zúčastněnými

stranami přijmout mezivládní dohodu, která by poukázala na nutnost těchto přeshraničních služeb či by na ně poukázala alespoň na deklaratorní úrovni. Varianta dohody na bilaterální úrovni se nyní nejeví jako reálná, přijetí nějakého závazného či doporučujícího dokumentu na úrovni EU by jistě mohl zajistit více pozornosti přeshraničnímu plánování a CPS. Patrně ovšem stejně ale bude klíčové to, jak se k fungování postaví samy instituce veřejné správy. Často totiž v oblasti CPS fungují instituce bez k tomu přizpůsobené právní identity, což však může v praxi narážet na problémy. Například v oblasti přeshraničních zdravotních služeb je třeba vyjasnit otázku plateb pojištěn, ale i například právní situace v případě možných sporů. Pro fungování CPS či jejich navázání se mohou nabízet i finanční zdroje z přeshraničních finančních programů, ovšem dlouhodobé financování bude pak již na samosprávách, národních zdrojích apod. Existují zde přitom příklady dobré praxe, například v zemích Beneluxu sbírají různé instituce (včetně euroregionů) právě příklady dobré praxe, řeší ale i podněty z terénu a následně se snaží s dalšími složkami samospráv, případně s vládami odstranit případné problémy a umožnit tak fungování CPS.

Dle ESPON vyžaduje posilování CPS novou přeshraniční strukturu, buď vznik nových institucí (což se teď též nejeví jako reálné), nebo redefinici některých institucí již existujících s ohledem na to, aby umožňovaly či podporovaly vznik CPS. S ohledem na právní a správní aspekty fungování CPS se doporučuje nevytvářet (vědomky či nevědomky) překážky a při přijímání nové legislativy více prověřovat, jak ovlivní nová legislativa ovlivní chod na hranicích a jaký efekt to může mít na přeshraniční služby.

Výbor regionů EU proto „vyzývá Evropskou komisi jako orgán odpovědný za monitorování provádění právních předpisů EU, a zejména členské státy a regiony s legislativními pravomocemi, aby koordinovaly provádění směrnic se sousedními státy a regiony, tak aby v důsledku nedostatečné koordinace nevznikaly nové právní překážky a správní asymetrie. Zároveň vyzývá členské státy a regiony s legislativními pravomocemi, aby přezkoumaly své vnitrostátní nebo regionální právní rámce, pokud jde o jejich dopad na příhraniční oblasti“ (Výbor regionů, 2021).

V některých státech již byla i za tímto účelem zřízena kontaktní a poradenská místa, která jednak analyzují možnosti fungování CPS, ovšem také sbírají podněty zespoda, formulují strategie, síťují partnery apod. To opět nalezneme i ve stanovisku Výboru regionů, který „vyzývá Evropskou komisi, aby při přípravě

svých politik plošně zohlednila situaci příhraničních regionů a ve všech GR určila kontaktní místa pro přeshraniční spolupráci, která by se případně mohla zabývat přeshraničními otázkami, zejména v oblasti životního prostředí, záchranných služeb, řízení rizik, dopravy, zdravotní péče, vzdělávání, územního plánování, digitalizace, komunikace, kultury, cestovního ruchu, hospodářského rozvoje a zaměstnanosti (2). Nové a revidované právní předpisy EU by měly brát v úvahu poskytování přeshraničních veřejných služeb v těchto odvětvích s cílem podpořit jejich provádění“ (Výbor regionů, 2021).

Na Výboru regionů EU (P. Branda; Výbor regionů, 2021) se objevil i požadavek na garantování jistého minimálního rozsahu přeshraniční spolupráce, kterou by EU měla garantovat i v době různých krizí. Tento apel reaguje na uzavírání hranic a tím i omezování nebo zastavení CPS v době pandemie COVID-19, což mělo značné dopady na život v pohraničních oblastech. Jako příklady se uvádí například přeshraniční zdravotnictví, školství nebo například krizový management.

Dalším významným bodem, který má vliv na dlouhodobost CPS, je jejich finanční zajištění. To by bylo možné sice v první fázi zajistit například z programů přeshraniční spolupráce (zejména program Interreg, případně z jiných zdrojů, ovšem podstatné je následné převzetí financování. Výbor regionů (2021) v tomto kontextu vyzývá k tomu, aby byly přeshraniční veřejné služby uvedeny coby činnost způsobilá pro podporu v rámci politiky soudržnosti, zejména v rámci programu Interreg a i v dalších finančních nástrojích, jež budou zřízeny v příštím víceletém finančním rámci, a v nástroji na podporu oživení po pandemii COVID-19 „Next Generation EU“. Ke zvýšení atraktivity programů financování se rovněž jako nezbytné jeví být snížit administrativní zátěž spojenou s podáváním žádostí o takové financování a s jeho vyúčtováním. V souvislosti s financováním CPS Výbor regionů „doporučuje členským státům, aby část svých dodatečných zdrojů v rámci iniciativy REACT-EU společně vyčlenily na programy přeshraniční spolupráce, jichž se účastní, a umožnily tak účinné znovuzahájení a posílení přeshraniční spolupráce po krizi COVID-19, včetně podpory rozvoje přeshraničních veřejných služeb či zdravotnických koridorů; Měly by při tom být analyzovány i synergie, jichž by bylo možné dosáhnout při společném nasazování záchranných služeb“ (Výbor regionů 2021).

ZÁVĚR

Zajistit přístup k veřejným službám v příhraničních regionech, zejména v těch, jež jsou silně vylidněny, je důležitým předpokladem pro navýšení tamní kvality života. Zejména periferní pohraniční oblasti v našem regionu čelí demografickým výzvám i jiným výzvám, čímž právě fungování CPS představuje významný faktor ovlivňující kvalitu života. Poskytování CPS by mohlo být nejen prospěšné pro občany, ale také ziskovější, neboť by se zvýšila dostupnost a nákladová efektivita těchto služeb. Širší dostupnost přeshraničních veřejných služeb by mohla přispět ke snížení negativních hraničních efektů a ke zvýšení kvality života občanů žijících v příhraničních regionech. Pozitivní dopady by to mělo i na rozvoj příhraničního cestovního ruchu, na posilování destinačního managementu pohraničních

destinačních regionů apod.

Studie dochází i za využití argumentace z ECBM, ESPON (2018), b-solutions (Medeiros et al., 2022) a Výboru regionů (2021) k závěrům, že pro posilování fungování CPS je nutné posílit právního rámce, stálé struktury na hranicích, jako jsou přeshraniční kontaktní místa, a také finanční podporu (zejména prostřednictvím iniciativy REACT-EU). Zajímavé je z tohoto hlediska zejména Stanovisko Výboru regionů EU, které vyzývá členské státy a regiony s legislativními pravomocemi, aby zřídily stálá národní kontaktní místa pro CB, která by se zabývala výměnou zkušeností, projednáváním konkrétních problémů na jednotlivých hranicích, koordinací provádění *acquis communautaire* a odstraňováním překážek na hranicích.

LITERATURA

- Anderson, J., & O'Dowd, L. (1999). Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance. *Regional Studies*, 33(7), 593–604.
- Badulescu, D., Badulescu, A., & Bucur, C. A. (2015). Considerations on the Effectiveness of Cross-Border Cooperation in Public Order and Civil Protection Services. The Case of the Romanian - Hungarian Border Area. *Lex Localis*, 13(3), 559–578.
- Bernard, J., Šimon, M. (2017): Vnitřní periferie v Česku: Multidimenzionalita sociálního vyloučení ve venkovských oblastech. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 53(1), 3–28.
- Blaakilde, A. L., Jervelund, S. S., Yazici, S., Petersen S. G., & Krasnik, A. (2020). Use of Cross-Border Healthcare Services by Elderly Turkish Migrants in Denmark: A Qualitative Study and Some Critical Reflections about Public Health 'Concerns'. *Nordic Journal of Migration Research*, 10(3), 56–72.
- Bohm, H. & Kurowska-Pysz, J. (2019). Can Cross-Border Healthcare Be Sustainable? An Example from the Czech-Austrian Borderland. *Sustainability*, 11(24), 6980.
- Buch, T., Schmidt, TD. & Niebuhr, A. (2009). Cross-border commuting in the Danish-German border region integration, institutions and cross-border interaction. *Journal of Borderland Studies*, 24(2), 38–54.
- Cappello, R., Caragliu, A., & Fratesi, U. (2018). Measuring Border Effects in European Cross-border Regions. *Regional Studies*, 52(7), 986–996.
- Chan, P. W. K. (2018). Cross-border education for pupils of kindergartens and schools: The case of Hong Kong. *International Education Journal – Comparative Perspectives*, 17(3), 93–107.
- Chromý, P., & Skála, J. (2010). Kulturněgeografické aspekty rozvoje příhraničních periferií: analýza vybraných složek územní identity obyvatelstva Sušicka. *Geografie. Sborník ČGS* 115(2), 223–246.
- COM/2018/373 final (2018). Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a rady o mechanismu řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu. COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD).
- Coronato, M., & Prezioso, M. (2019). The Network of Protected Areas (NPA) as an Instrument to Implement Cross-Border Public Services. *Urban Science*, 3(3), 97.
- Council of Europe (2012). *Cross-Border Co-Operation Toolkit*. Brussels: Concil of Europe.
- De Sousa, L. (2013). Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*, 35(6), 669–687.
- Durand, F., & Decoville, A. (2020). A multidimensional measurement of the integration between European border regions. *Journal of European Integration*, 42(2), 163–178.

- ESPON (2018). *Cross-border Public Services 2.0 (CPS 2.0) Upgrade and update of the European-wide inventory on Cross-border public Services (CPS)*. Luxembourg: ESPON. Online <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Final%20report%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf>
- Faist, T. (2016). Cross-Border Migration and Social Inequalities. *Annual Review of Sociology*, 42(3), 323–346.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kořan, M. (2008). Jednopřípadová studie. In P. Drulák (Ed.) *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii* (pp. 29–61). Praha: Portál.
- Medeiros, E., Ferreira, R., Boijmans, P., Verschelde, N., Spisiak, R., Skonieczki, P., Dietachmair, J., Hurnaus, K., Ebster, M., Madsen, S., Ballaguy, R. L., Volponi, E., Isinger, E., Voiry, P., Markl-Hummel, L., Harster, P., Sippel, L., Nolte, J., Maarfield, S., Lehnert, C., Perchel, A., Sodini, S., Mickova, B., Berzi, M. (2021). Boosting cross-border regions through better cross-border transport services. The European case. *Case Studies on Transport Policy*, 9(1), 291–301.
- Medeiros, E., Ramirez, M. G., Dellagiacomma, C., & Brustia, G. (2022). Will reducing border barriers via the EU's b-solutions lead towards greater European territorial integration? *European Planning Studies*, 56(3), 504–517.
- Novotný, L. (2016a). Sociology of European Integration. *Sociológia*, 48(2), 119–138.
- Novotný, L. (2016b). Přeshraniční cestovní ruch na příkladu Evropského regionu Dunaj-Vltava. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 3, 169–181.
- Novotný, L. (2018). Přeshraniční cestovní ruch a Smart Cities: příklad měst Ústí nad Labem a Drážďany. In: S. Pachrová, & I. Linderová (Eds.): *Aktuální problémy cestovního ruchu* (pp. 325–331). Jihlava: VŠPJ.
- Novotný, L. (2021). Impact of COVID-19 on Czech Cross-Border Commuters: Legal Perspective. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1–10.
- Novotný, L. (2022). Effects of 'covidfencing' on cross-border commuting: a case of Czech German borderland. *European Planning Studies*, 30(4), 590–607.
- Paasi, A. (2001). Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity. *European Urban and Regional Studies*, 8(7), 7–28.
- Prokkola, E. K. (2010). Borders in tourism: The transformation of the Swedish-Finnish border landscape. *Current Issues in Tourism*, 13(3), 223–238.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61, 294–308.
- Sohn, F. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608.
- Temelová, J., Novák, J., Pospíšilová, L., & Dvořáková, N. (2011). Každodenní život, denní mobilita a adaptační strategie obyvatel v periferních lokalitách. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 47(4), 831–858.
- Tosun, C., Timothy, D. J., Parpairis, A., MacDonald, D. (2005). Cross-Border Cooperation in Tourism Marketing Growth Strategies. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 18(1), 5–23.
- Van Houtum, H. (2000). An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. *Journal of Borderland Studies*, 15, 57–83.
- Výbor regionů (2021). Stanovisko Evropského výboru regionů Přeshraniční veřejné služby v Evropě (2021/C 106/04).
- Weck, M., Jackson, E. B., Sihvonen, M., & Pappel, I. (2022). Building smart living environments for ageing societies: Decision support for cross-border e-services between Estonia and Finland. *Technology in Society*, 71, 102066.
- Wismar, M. et al. (Ed.). (2011). *Cross-border health care in the European Union. Mapping and analysing practices and policies*. Brussels: World Health Organization.

BOJ O ZÁKON O CESTOVNÍM RUCHU A DOPADY NA DESTINAČNÍ MANAGEMENT

THE FIGHT FOR THE LAW ON TOURISM AND THE IMPACT ON DESTINATION MANAGEMENT

René Petráš

Received: September 10, 2023

Accepted: October 31, 2023

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

ABSTRAKT

V České republice se opět připravuje zákon o cestovním ruchu. Takový zákon se v českých zemích připravuje již téměř sto let, i když samozřejmě s velkými přestávkami. Snahy o vytvoření zákona začaly v meziválečném Československu v roce 1927, ale nebyly úspěšné. Intenzivně se zákon připravoval v letech 2010-2014 a 2022-2023. Zákon má zefektivnit tzv. destinační management a organizaci cestovního ruchu sladit s fungováním veřejné správy. Cílem článku je analyzovat dlouhodobé a aktuální problémy. Sledován je dopad na regionální destinační management. Článek navazuje na starší články autora i v tomto časopise. Pro schválení zákona bude hlavní vyřešení otázky financování. Zda se ho v České republice podaří vytvořit je dle autora nejisté. Obdobný zákon některé země jako např. Slovensko mají, jiné ale nikoliv.

Klíčová slova: Kutnohorsko Kolínsko. Právní úprava cestovního ruchu. Zákon o cestovním ruchu.

ABSTRACT

In the Czech Republic, the law on tourism is being prepared again. Such a law has been in the Czech lands for almost a hundred years, although of course with great breaks. Efforts to create a law began in interwar Czechoslovakia in 1927, but were unsuccessful. The law was being intensively prepared in 2010-2014 and 2022-2023. The law aims to streamline the so-called destination management and align tourism organizations with the functioning of public administration. The aim of the article is to analyze long-term and current problems. The impact on regional destination management is monitored. The article follows on from the author's older articles, also in this magazine. To pass the law, the main will solve the issue of funding. According to the author, whether the law will be created in the Czech Republic is uncertain. Some countries, such as Slovakia, have a similar law, but others do not.

Keywords: Legal regulation of tourism. The Law on Tourism. Kutnohorsko Kolínsko.

ÚVOD

K největším dlouhodobým sporům u právní úpravy cestovního ruchu v České republice patří otázka možného zákona o cestovním ruchu, který se někdy označuje jako zákon o podpoře a řízení cestovního ruchu. Připravován byl hlavně v letech 2010-2014 a 2022-2023, jenže podobné právní řešení chystalo i meziválečné Československo v letech 1927-1939. Tato norma by měla řešit organizaci cestovního ruchu a její veřejnou podporu, kdy jde hlavně o tzv. destinační management, ale co vše do zákona zařadit je diskutabilní, a to i po provedení komparace se státy, které takový zákon mají. Jde v zásadě o snahu státu, aby intenzivní spoluprací veřejné sféry a podnikatelů rostl cestovní ruch, protože si uvědomuje, že turismus představuje velmi významné odvětví ekonomiky. Je například poměrně efektivně schopen řešit mnohde ve světě obávaný strašák nezaměstnanosti, a to i v upadajících regionech. Nelze zde přehlížet, že jedním z velkých problémů cestovního ruchu v ČR je dlouhodobě spíše nedostatek pracovních sil, a tedy podceňování tohoto odvětví.

Tento článek navazuje na obdobně zaměřené články ve *Studia Turistica* zejména 1/2022, ale i starší. Je ale psán tak, aby byl srozumitelný i bez seznámení s nimi. V tomto článku se používají oba v ČR uznávané klíčové pojmy turismus a cestovní ruch, které mají stejný význam.

PŘEHLED LITERATURY

Aktuální otázky zákona o cestovním ruchu hlavně z roku 2023 dosud zpracovány samozřejmě nejsou. Literatury obecně k zákonu o cestovním ruchu v ČR je poměrně dost, na to, že nebyl nikdy přijat. Většinou je ale zájem věnován otázkám destinačního managementu, jako je tomu v knize „Turismus a veřejná správa“ (Tittelbachová, 2011), kdežto publikací právních příliš mnoho není. Zahraniční literatura je použitelná jen zčásti, protože rozdíly právní úpravy jednotlivých zemí jsou zásadní.

Významné by mohly být i obecné publikace k právní úpravě cestovního ruchu, kterých je ale hrstka a jen některé se věnují i možnému zákonu o cestovním ruchu. Ze tří základních českých prací k právní úpravě turismu se nejrozsáhlejší „Cestovní právo“ (Havlíčková & Králová, 2015) otázce nevěnuje, v knize „Právo a cestovní ruch“ (Petráš, 2013) je rozsáhlá kapitola věnující se ale spíše problémům české správy a správního práva, v publikaci „Cestovní ruch / Teoretická a právní východiska“ (Linderová, 2015) lze některé informace dohledat ale spíše

jen teorii. Rozsáhlejší sborníky k právní úpravě cestovního ruchu neexistují, jsou ale monotematická čísla časopisů, a to *Studia Turistica* (vždy první číslo ročníku od 2018), dále *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016, kde je několik článků k tématu, a *Právněhistorické studie* 1/48 z roku 2018 – všechny jsou (často vedle tištěné formy) k dispozici volně na internetu.

DATA A METODY

Autor navázal na své starší články, a to i v časopise *Studia Turistica* (zejména 1/2021 a 1/2022), kde je i důkladnější výklad k metodologii. Zákon o cestovním ruchu je komplikovaná otázka, kterou lze v článku probádat jen částečně, zde je pozornost věnována poměrně divoké aktualizaci otázky v létě 2023 a dopadům na regionální úrovni, což autor sledoval v případě turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko. V čísle 1/2022 (Petráš, 2022) byly v jeho článku dva základní okruhy, kterým je za prvé analýza již téměř stoletých snah o přijetí zákona o cestovním ruchu dovedená až do současnosti a vedle toho jistý zájem věnovaný slovenskému zákonu z roku 2010. Ve *Studia Turistica* 1/2021 (Petráš, 2021) to byly problémy koncepce české veřejné správy a nástin dlouhodobých snah o přijetí zákona o podpoře cestovního ruchu – koncepce české veřejné správy a její vady jsou totiž až překvapivě málo známé.

Autor obvykle používá vědecké metody právní a historické – protože je právník a historik, tedy hlavní specializací právní historik. Zde ovšem z podstatné části využil osobní zkušenost regionální (Kutná Hora, Kolín) i celostátní, jak je objasněno v textu.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Zákon se poprvé začal připravovat již v letech 1927-1939 (Štemberk, 2016), znovu intenzivně pak až v tomto tisíciletí. Příprava zákona o cestovním ruchu a otázka financování destinačního managementu byla složitě ovlivněna celkovým vývojem státu. V prvních letech po roce 1989 se objevoval velký hlad obyvatel po cestách za hranice a na druhé straně byla zejména Praha módním cílem západních turistů. Cestovní ruch proto rychle rostl bez podstatnějších zásahů státu, což ostatně odpovídalo uvažování tehdejší pravicové vlády vedené ODS. Po opadnutí prvního rozvoje však rostl zájem o veřejnou podporu, která by přispěla k odstranění stagnace

a někdy i úpadku tohoto odvětví z komunistické éry. Do cestovního ruchu směřovala počátkem tisíciletí značná veřejná podpora od státu i EU, ale finance byly využity velmi neefektivně. Stát časem došel k názoru, že úspěšný rozvoj turismu vyžaduje před rozšířením veřejné podpory zavedení jasné organizace, přičemž výsledkem by měl být výrazný rozvoj odvětví. Požadovala se široká spolupráce subjektů – tedy obcí a krajů, ale zejména podnikatelů v širším regionálním rámci. (Petraš, 2016)

Zásadním právním problémem se zde stala široká samospráva v ČR obnovená likvidační národní výborů již roku 1990 a zásadně reformovaná okolo přelomu tisíciletí. Cestovní ruch totiž spadá do samostatné působnosti krajů a obcí, do kterých ústředí nemůže téměř zasahovat. Takže stát má například oficiální mnohaletou koncepci cestovního ruchu, jenže klíčové součásti veřejné správy se jí nemusí řídit. Proto byla snaha přijmout zákon podle úspěšného vzoru Rakouska a Švýcarska (Palatková, 2011), později i Slovenska (zákon č. 91/2010 Z.z.). Praxe cestovního ruchu obvykle zákon požaduje, jenže se není schopna shodnout, jak by měl vypadat, a hlavně jaká by měla být organizace a její financování. Zákon se neúspěšně připravoval zejména v letech 2008–2014 a nově od jara 2022. Nakonec 20. června 2023 na oficiálním kulatém stole Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlásilo, že vzhledem k nutným úsporám zákon v nejbližších letech nevznikne, což po létě vedlo k velmi ostrému konfliktu mezi Ministerstvem a nemalou částí praktiků i teoretiků cestovního ruchu. Nelze přehlížet, že obdobné neúspěšné snahy se projevily i v Československu již od roku 1927, takže jde zřejmě o nejdéle připravovaný (samozřejmě s přestávkami) zákon v českých dějinách. (Petraš, 2017)

Vzhledem k obtížím s vytvořením zákona se zvolila velmi specifická cesta, kdy se fakticky má nejdříve rozběhnout systém destinačního managementu a po stabilizaci by se začlenil do zákona. Od roku 2018 se tedy vytváří v zásadě quasi právní systém certifikace organizací destinačního managementu (DMO). Pro obce a kraje je sice dobrovolný, jenže veřejná podpora by měla jít právě přes certifikované DMO, takže se daří prakticky obejít problém samostatné působnosti krajů a obcí, které si mohou v cestovním ruchu dělat, co chtějí. Potřeba závazného zákona, který se dlouhodobě nedaří prosadit, je tak svérázně obejita pomocí finančních nástrojů. Certifikace má přitom bránit vzniku například příliš malých nebo překrývajících se turistických oblastí. Na vrcholu systému je CzechTourism propojený s Ministerstvem pro místní rozvoj, pod ním jsou úrovně krajská,

a ještě níže oblastní, výjimečně vzniká i lokální. Krajské územní členění organizace turismu odpovídá běžné veřejné správě, ale turistické oblasti (velikost běžně přibližně dvou tří okresů, někdy dokonce překračují krajské hranice – záleží na dohodě obcí) představují svérázný prvek veřejné správy mezi kraji a třemi úrovněmi obcí (obec – pověřený obecní úřad – obec s rozšířenou působností). Pro certifikaci DMO je podmínkou také mj. široké zapojení místních podnikatelů.

Úspěšnost systému certifikovaných DMO je zatím diskutabilní, ale těžký úder této poměrně komplikované novince nepochybně přinesl koronavirus. Někteří odborníci upozorňují, že při snaze samosprávy funguje destinační management i bez certifikace, jak tomu je typicky v jižních Čechách, a naopak, kde je třeba rozhádaná a politicky nestabilní obec, tak tam nefunguje i přes certifikaci jako tomu je např. mnohde ve středních Čechách. Na podstatné části ČR systém vznikl na úrovni krajské a velmi často i oblastní, lokální organizace jsou výjimkou. Organizace tedy v zásadě vznikla, ale aktivní politika turismu je nákladná. Předpokládalo se, že stát poskytne nemalé finance k rozběhu aktivit certifikovaných DMO, které se s rozvojem cestovního ruchu vrátí státu přes daně. V současnosti např. oblastní DMO mívají často jen jediného pracovníka, což je velmi málo. Slibovalo se tedy zněkolikanásobení financí a počtu pracovníků hlavně u turistických oblastí. Dlouhodobé sliby, že stát bude z nemalé části organizaci financovat alespoň do doby, než se spolupráce rozběhne a přinese rozkvět turismu, nejsou plněny. Dne 20. června 2023 bylo oficiálně vyhlášeno, že peníze další roky budou jen v míře omezené. To zřejmě donutí organizace destinačního managementu, aby např. více navazovaly na dosavadní aktivity podnikatelského sektoru, a tak šetřily.

NEZÁJEM O CERTIFIKACI DESTINAČNÍHO MANAGEMENTU A O ZÁKON O CESTOVNÍM RUCHU NA MÍSTNÍ ÚROVNI

Příprava zákona o cestovním ruchu trvá již mnoho let a certifikace destinačního managementu začala fungovat již v roce 2018, přesto na místní úrovni je možný zákon a problém destinačního managementu často jen minimálně známý. Autor zde využívá své zkušenosti z turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko, které se (dle občasných diskusí) příliš neliší od poměrů jinde v ČR. Autor působil i v Komisi cestovního ruchu Kutná Hora, ovšem po komunálních volbách v září 2022 již město tuto komisi neobnovilo.

Mnohokrát – a to i členům komise cestovního ruchu – musel objasňovat, jaký význam má certifikace destinačního managementu a co by mohl přinést zákon. U mnohých vyvolávala koncepce certifikace destinačního managementu velké podráždění. Obracel se na pracovníky odboru cestovního ruchu, které se značným předstihem upozorňoval na možné přínosy, přičemž nabízel i pomoc se zpracováním certifikace. Zájem to však nevyvolalo a Kutná Hora se nakonec zapojila do certifikace destinačního managementu se značným zpožděním, což ostatně navazuje na místní „tradiční“ nespolupracovat s okolím v otázkách cestovního ruchu. Ten je navíc ve městě mnohými značně podceňován, jindy se naopak projevují obavy z turistického přetížení.

Tento nezájem o nové prvky státní koncepce turismu může překvapit, ale je bohužel běžný. Kutná Hora sice patří k nejdůležitějším turistickým destinacím ČR, přesto je její potenciál spíše nevyužitý. K tomu zásadně přispívá nestabilita místní politiky a donedávna i neschopnost spolupracovat se svým okolím. Teprve dlouholetému starostovi Kolína Rakušanovi (dnes ministr vnitra) se podařilo prosadit vytvoření společné organizace se sousedním větším Kolínem, ke které se postupně připojila většina obcí regionu (v zásadě tato turistická oblast odpovídá okresům Kolín a Kutná Hora). Kolín je zde sice největší, politicky stabilní, a navíc důležitý dopravní uzel, kde je mj. klíčová železnice např. Berlín – Praha – Vídeň (ale i Bratislava, Budapešť aj.), ale naopak turistický potenciál Kutné Hory je mnohem větší. I další obce regionu mají ostatně zajímavé turistické cíle, např. Kouřim, kam přes skvělou polohu nedaleko Prahy míří jen hrstka návštěvníků, i když jde nepochybně o jedno z nejhezčích českých měst (pouhých 1900 obyvatel). Mnohá nádherná místa v regionu jsou bohužel neznámá i nepřístupná.

Návštěvníci Kutné Hory ale bohužel běžně i místní obyvatelé, a dokonce průvodci turistů (!) leckdy neznají zásadní informace, na což nahlédneme, protože to charakteristicky ilustruje klíčové problémy místního cestovního ruchu. Mnozí podceňují typicky mimořádnou rozlohu historického jádra Kutné Hory. V praxi cestovního ruchu návštěvníci obvykle prochází jen malou část historického jádra, což si často ani neuvědomují. Turistický potenciál Kutné Hory, kde se nalézá řada unikátních památek, je tedy s ohledem na pouhých dvacet tisíc obyvatel mimořádný a jen zčásti využitý. Památky jsou již poslední roky až na výjimky opravené, i díky zápisu do proslulého Seznamu světového dědictví organizace UNESCO. Před půlstoletím byla přitom Kutná Hora jedním z nejzanedbanějších historických českých

měst. Z dalších často neuvědomovaných faktů možno zmínit skutečnost, že ani místní obyvatelé obvykle nechápou zásadní význam města pro středověkou ekonomiku kvůli nejbohatším stříbrným dolům světa. Neznámý i pro místní bývá také kutnohorský unikát vzniklý připojením blízké Sedlce, kdy Kutná Hora má většinu (!) katedrál (přesněji staveb katedrálního typu, pojem katedrála je spjat s církevní organizací) v ČR, kdy vedle pražského Svatého Víta jde pouze o Barboru v Kutné Hoře a Katedrálu Nanebevzetí panny Marie v Sedlci, dnes součásti Kutné Hory. Svatý Bartoloměj v Kolíně je katedrálou kuriózně jen z poloviny, Olomouc je sporná, další takovéto stavby byly zničeny již za husitství. Přitom v českých podmínkách je u památek vedle baroka klíčová gotika, jejímž vrcholným projevem v městském prostředí jsou právě katedrály, kdy se vrcholný středověk leckdy označuje jako věk katedrál! Kutná Hora po roce 1989 vcelku úspěšně rekonstruuje své památky a využívá je pro turismus, ale najdou se bohužel stále i místa, kam se návštěvníci dostanou jen výjimečně (třeba na Dny evropského dědictví) nebo vůbec ne (zámek v Sedlci).

Kutná Hora je tedy v mnohém evropským unikátem, ale cenné památky najdeme i jinde v turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko, takže alespoň stručně se zaměřením na památky židovské. Kolín má bohatou židovskou historii, kdy se hovoří i o „Jeruzalému na Labi“ a vedení města poslední roky podporuje ožívování historického centra, a dokonce připravuje podání návrhu na zapsání hlavně židovských památek Kolína na proslulý Seznam světového dědictví UNESCO, na kterém již je Kutná Hora. Čáslav je historické město s pradávou tradicí, je zde i nádherná synagoga. Kouřim byla dlouho jedním z center českých zemí, a i Kolín a východní část Prahy až do roku 1850 spadaly do Kouřimského kraje. Mnohé unikáty se najdou i na venkově a jsou přitom často přehlíženy, kdy lze zmínit Malešov, v turismu již řadu let mimořádně aktivní, který ale téměř nevyužívá svého slavného židovského rodáka Hugo Meisla. Ten je považován za tvůrce moderního fotbalu jako trenér a organizátor soutěží.

AKTIVITY NA MÍSTNÍ ÚROVNI PO ČERVNU 2023

Autor se samozřejmě zajímal o rozvoj cestovního ruchu v Kutné Hoře, kde žije. Dlouho ovšem neprojevoval nějakou zásadnější aktivitu, protože se zabývá (celostátním) právem cestovního ruchu a předpokládal rozvoj destinační organizace v turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko po

uvolnění finančních prostředků v souvislosti s přípravou zákona o cestovním ruchu, jak bylo do 20. června 2023 slibováno. Nová situace ho podnítila k výrazné aktivitě. Ostatně na rozdíl od osob působících jen na místní úrovni, ke kterým tyto informace pronikají jen obtížně, si uvědomil, že nový přístup vlády bude vyžadovat nové pojetí i na místní úrovni.

Z obecného pohledu se aktivní politika cestovního ruchu v turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko prosazuje jen velmi pozvolna, k čemuž hodně přispívá nestabilní politická situace v Kutné Hoře ale i celkové přehlížení možných přínosů cestovního ruchu nejen pro některé podnikatele ale i místní obyvatele jako je přežití třeba řady restaurací i možnost získat veřejné finance na rekonstrukce. Zatímco mnohde jinde byly produkty cestovního ruchu již vytvořeny, zde se do toho zapletla koronavirová krize a žádný schválený produkt zde dosud nevznikl, kdy jako hlavní se zvažují královská města a vliv stříbra. Ke klíčovým aktivitám organizací destinačního managementu totiž patří vedle jejich vlastní organizace a propagace turistických atraktivit hlavně vytváření produktů cestovního ruchu, což je „komplex nabízených služeb a zážitků, které spojuje silná jednotící myšlenka do ucelené a komplexní nabídky cestovního ruchu mířící na jednoznačně definovanou cílovou skupinu“ (definice dle CzechTourism – Manuál tvorby produktu cestovního ruchu / Metodický postup). A na to půjde finanční podpora, kdy právě ty aktivity, které jsou v rámci schváleného produktu, by měly mít nesrovnatelně větší šanci na veřejnou podporu.

Autor žijící v Kutné Hoře (s dalšími regionálními odborníky), který je nejen odborník na právní úpravu cestovního ruchu ale také na právní postavení menšin, po dohodě s Vinnými sklepy Kutná Hora, se pustili do přípravy produktu propojujícího vinařství s menšinovými památkami. Postup byl úspěšný, kdy souhlasí zejména město Kolín (tzv. Jeruzalém na Labi), jehož židovské památky by měly tvořit jedny z klíčových turistických atraktivit. Na jedné straně tedy zemědělci, hlavně vinaři, což organizují zejména Vinné sklepy Kutná Hora. Ty jsou mimořádně aktivní při akcích jako jsou dožínky, gastrofestivaly, ale i odborná školení zemědělců, čímž přispívají k rozvoji venkova. Jsou lídrem ekovinařství v ČR, takže ukazují cestu, kterou chce stát i EU podporovat. Vinařství bývá v mnoha státech základem ekonomického rozvoje venkova.

Památky jsou oporou kultury, kdy zvláště oceňovány jsou nyní ty, co jsou vázané na menšiny – i Kutná Hora a obdobně Kolín a Čáslav byly od počátků

města německá v českém okolí, a to až do roku 1422. Takové připomínání tradice lze považovat za multikulturalismus, který EU ráda podporuje. Lze přitom navázat na dosavadní odborné úspěchy spolupracovníků těchto aktivit, díky nimž získal Kolín i mezinárodní ocenění jako město nejlépe zacházející s židovskou kulturou. Zpracují se nebo převezmou trasy pro návštěvníky ukazující, jak menšinové (zejména židovské) památky mohou být základem seznamování s regionem, ale i oporou kulturního života. Je zde tedy ekozemědělství a současně menšinové památky, což usnadní získávání podpory z veřejných zdrojů. Ostatně Vinné sklepy Kutná Hora pěstují víno i na židovských památkách včetně synagogy v Kolíně a tradičním symbolem židovstva je vinný hrozen. Vinné sklepy Kutná Hora s.r.o. je zřejmě nejprogresivnější vinařství v ČR v otázkách BIO produkce a využívání historických tradic. Jako jediní v ČR používají nejstarší metodu vinařů kvevri. Sídlo – klášter Voršilek patří od 18. století k dominantám Kutné Hory a nachází se na místě předpokládané zaniklé předhusitské židovské čtvrti.

Půjde o zřejmě první oficiální produkt cestovního ruchu této turistické oblasti, což zásadně usnadní i vytváření plánovaného hlavního produktu ke královským městům, přičemž výraznější překrývání nehrozí. Kutnou Horu nějaký větší nárůst počtu návštěvníků asi nečeká, ale značně se může zvýšit u jednotlivých vinařů. Pro Kutnou Horu by mohlo být značnou výhodou větší rozptýlení návštěvníků po městě, protože je zatím přílišná koncentrace na Barboru a Jezuitskou kolej, kdežto Vinné sklepy Kutná Hora sídlí v klášteře Voršilek na opačné straně historického jádra.

U Kolína, kde bylo dosud turistů jen minimum, by mohl být nárůst značný. Zatím jsou židovské památky navštěvované spíše jen jednotlivci z židovské komunity, ale provázání s lákavou Kutnou Horou a s vinařstvím, které má punc zábavy lepší úrovně, by mělo přinést více návštěvníků. Klíčovým úkolem pro Kolín je profesionalizace využívání židovských památek – příklady: zatím je klíč od slavného hřbitova jen půjčován návštěvníkům na infocentru – alespoň občas by tam měl být pracovník se schopností informovat a město si musí vychovat průvodce po židovských památkách v Kolíně i okolí, aby to nedělali jen vědci ve svém volnu. Kolín na rozdíl od Kutné Hory se bude muset snažit třeba řešit stav ghetta, ale stejně to musí dělat při přípravě žádosti o zápis do Seznamu světového dědictví UNESCO. V Kolíně je dosud slabá infrastruktura jako restaurace a hotely, ale podnikatelé zejména v Kolíně i jinde se přizpůsobí – když budou mít jistotu, že město rozvíjí turismus

zaměřený na židovské památky (a vinařství), tak vzniknou třeba stylové restaurace (Petráš & Šultová, 2019).

Výrazný přínos může být pro další obce turistické oblasti, protože jejich možnosti přitahovat návštěvníky z větší vzdálenosti jsou na rozdíl od slavné Kutné Hory a dopravního uzlu Kolína obvykle minimální. Záleží ovšem na aktivitě tamní obce, kdy lze ocenit např. Malešov nebo Zásmyky, jejichž akce se stanou kvalitní součástí plánovaného produktu, čímž získají mnohem větší ohlas. Ve vztahu k Praze je důležité si uvědomovat, že židovské památky Josefova patří k vůbec nejnavštěvovanějším v ČR, přičemž jejich propojení s Kolínem a jeho okolím je rozhodně možné. Mnohé návštěvníky také může přetížená a předražená Praha odpuzovat, což lze využít.

Cestovní ruch je dosud i pro proslulou Kutnou Horu – o ostatních obcích regionu ani nemluvě – objektivně málo přínosný, což je způsobeno zejména tím, že návštěvníci bydlí v Praze a sem jen na krátko vyjedou. Pokud však vznikne dost velký balíček zajímavých aktivit (tedy právě připravovaný produkt), jako je módní a prestižní vinařství fungující jako lídr i pro další zemědělství a na druhé straně památky, kde by se rozvinulo hlavně využívání židovského Kolína (opět módní téma, navíc menšiny podporuje EU), tak lze doufat, že nakonec mnozí raději budou bydlet v turistické oblasti Kutnohorského Kolínska a do Prahy budou jezdit na výlety. Někdy se projevují obavy z turistického přetížení, kdy je zmiňováno typicky centrum Českého Krumlova nebo Karlových Varů. Jenže k tomu má zatím i proslulá Kutná Hora hodně daleko.

OTÁZKA MENŠINOVÝCH PAMÁTEK A DOPAD KRIZE V IZRAELI OD ŘÍJNA 2023

Veřejná podpora pro turismus může být velmi přínosná, jenže získat ji je dosti obtížné. Pro běžné aktivity oboru je to právně i těžko přijatelné, ale šance jsou zejména u ekologizace a digitalizace. V ČR dosud přehlíženým prvkem, na který přitom směřuje nemalé množství veřejných financí v EU i ČR, je multikulturalismus, tedy hlavně otázka menšin. Jak ilustruje předchozí text, tak propojení cestovního ruchu s menšinovými památkami je poměrně snadné (Petráš & Šultová, 2019).

Autor přitom využívá i své široké konexe v menšinové otázce, kdy je dokonce členem Rady vlády pro národnostní menšiny, jako zástupce odborné veřejnosti. Podařilo se mu dosáhnout velkého

úspěchu, kdy na zasedání 19. září byl jednomyslně schválen jím připravený návrh usnesení č. 5/2023 Rady vlády pro národnostní menšiny (z 19. 9. 2023 k bodu č. 10 a): „Rada vlády pro národnostní menšiny podporuje využívání menšinových památek, které jsou vázány na nedominantní národnosti nebo náboženství. Takovéto památky by měly být propagovány i využívány pro cestovní ruch, což přispívá i k rozvoji kultur menšin, jak požaduje zejména Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin. Větší zohlednění menšinových tradic je vhodné v památkové praxi při vyhlásování kulturních a národních kulturních památek i při prosazování památek do Seznamu světového kulturního dědictví UNESCO.“ Mimořádně důležitý je přímý odkaz na cestovní ruch, protože někteří levicoví aktivisté chápou turismus leckdy jako určité vykrádání nebo špinění menšinových kultur. Přímý odkaz na Rámcovou úmluvu na ochranu národnostních menšin má důležité právní následky, protože tato smlouva je u otázek kultur a památek dosti nejasná. Dále byla podpořena iniciativa (původně starosty Rakušana, ale nyní i autora článku), aby byl Kolín podpořen při zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO, a to zejména jako významná židovská památka.

Menšinovým památkám obecně to může velmi prospět, ale iniciativy autora dostaly tvrdou ránu boji v Izraeli od 7. října 2023, protože mohou vést (a mnohde již vedou) k útokům na židovské památky. To odrazuje návštěvníky a náklady třeba na bezpečnostní opatření snadno mohou překonat příjmy z cestovního ruchu. Je důležité připomenout, že tento útok z Ghazy přinesl nejvíce civilních židovských obětí od roku 1948 nebo dokonce od počátků sionistických snah o návrat do Palestiny. Židovská odvěta tedy bude tvrdá, jenže podráždění mezi muslimy ale i části obyvatel Evropy roste.

ZÁVĚR

Otázka možného zákona o cestovním ruchu je diskutována již řadu let, kdy zvláště divoký vývoj nastal v letech 2022-2023. Jde přitom o možná nejdéle připravovaný zákon české historie a je otázkou, zda se někdy prosadí. Krátký text nemohl analyzovat všechny aspekty, ale nahlédl na některé nejaktuálnější změny roku 2023. Navazuje ostatně na starší publikace autora jako jsou články v časopise *Studia Turistica*.

Text měl ilustrovat (na příkladu turistické oblasti Kutnohorského Kolínska) paradoxně i některé pozitivní dopady rezignace státu na přípravu zákona o cestovním ruchu a konec slibů o výrazném navýšení

veřejné podpory. Mnozí praktici si nyní uvědomují, že na veřejnou podporu nelze příliš spoléhat. Právě dlouhodobé čekání na nový zákon leckdy bývá nakonec jen hroživou ztrátou času. Je tedy vhodnější navázat rozvoj turismu v regionech na fungující aktivity – ideálně tedy úspěšné podnikatele, kteří již organizovali řadu aktivit cestovního ruchu (jako autor nalezl v turistické oblasti Kutnohorsko Kolínsko u Vinných sklepů Kutná Hora organizujících již řadu let třeba dožínky, ochutnávky vín, ale i odborná školení a konference). Náklady na rozvoj cestovního ruchu tak budou samozřejmě mnohem nižší. Právě na iniciativě podnikatelů a nikoli veřejné sféry je v řadě zemí destinační management založen. Příznivá by samozřejmě byla i veřejná podpora

pro rozvoj cestovního ruchu, kde však podporu – můžeme snad říci – klasického cestovního ruchu nelze příliš očekávat, šanci má zejména ekologizace nebo digitalizace. V ČR dosud přehlíženým prvkem, na který přitom směřuje nemalé množství veřejných financí v EU i ČR, je například multikulturalismus. Propojit cestovní ruch třeba s menšinovými památkami je přitom snazší, než by se mohlo zdát. Jsou zde ale i politická rizika, kdy nyní v říjnu 2023 potenciálně mimořádně přínosné židovské památky jsou potenciálním cílem terorismu od islamistů ale i ultralevice. Budoucnost je přitom velmi nejistá, protože konflikt Izraele s Araby se může katastrofálně rozšířit a prohloubit.

LITERATURA

- Havlíčková, K. & Králová, R. (2015). Cestovní právo. Praha: C. H. Beck.
- 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. (2016). Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3, 11-27.
- Petráš, R. (2017). Dlouhodobý vývoj koncepce právní úpravy cestovního ruchu v České republice. 12. mezinárodní konference „Aktuální problémy cestovního ruchu: Cestovní ruch jako křižovatka poznatků“ (pp. 296-304). Jihlava: Vysoká škola polytechnická.
- Petráš, R., & Šultová, K. (2019). Menšinové památky a problémy jejich využívání pro cestovní ruch. 14. mezinárodní konference „Aktuální otázky cestovního ruchu: Cestovní ruch – příležitost pro venkov“ (pp. 249-258). Jihlava: Vysoká škola polytechnická.
- Petráš, R. (2021). Česká právní úprava cestovního ruchu a pandemie koronaviru. *Studia Turistica*, 12(1), 46-58.
- Petráš, R. (2022). Dlouhodobé a aktuální snahy o přijetí zákona o cestovním ruchu. *Studia Turistica*, 13(1), 26-34.
- Štemberk, J. (2016) Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 3, 147-156.
- Tittelbachová, Š. (2011) *Turismus a veřejná správa*. Praha: Grada.

MEZINÁRODNÍ ÚMLUVY A ORGANIZACE PRO OCHRANU PŘÍRODNÍHO A KULTURNÍHO DĚDICTVÍ

INTERNATIONAL CONVENTIONS AND ORGANIZATIONS FOR THE PROTECTION OF NATURAL AND CULTURAL HERITAGE

Jiří Vaníček

Received: June 24, 2022

Accepted: September 19, 2023

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

ABSTRAKT

Příspěvek shrnuje problematiku mezinárodních úmluv a mezinárodních organizací, které se zabývají ochranou kulturního a přírodního dědictví. Podrobněji je diskutována Evropská konvence o krajině. Proces přípravy, projednávání a schvalování Evropské konvence o krajině prokázal, že evropské státy si uvědomují význam ochrany krajiny jako celku, tvořeného přírodním i kulturním dědictvím, rády by vytvořily určitou regulaci při všech aktivitách v krajině, včetně šetrných forem cestovního ruchu.

Klíčová slova: Evropská konvence o krajině. Mezinárodní organizace. Mezinárodní úmluvy. Ochrana památek. Ochrana přírody.

ABSTRACT

The paper summarizes the issue of international conventions and international organizations dealing with the protection of cultural and natural heritage. The European Landscape Convention is discussed in more detail. The process of preparing, negotiating, and approving the European Landscape Convention has shown that European countries are aware of the importance of protecting the landscape as a whole, made up of natural and cultural heritage, and would like to create some regulation in all landscape activities, including eco-tourism.

Keywords: European Landscape Convention. International organisation. International conventions. Monument protection. Protection of the nature.

Za kulturní dědictví jsou považovány stavby a skupiny staveb všeobecné hodnoty, umělecká díla, prostranství hodnotná z historického, estetického, etnologického a antropologického pohledu. Patří sem také nehmotné dědictví, kulturní rozmanitost, tradice, jazyk či životní styl. Kulturní atraktivita pro cestovní ruch je založena na historickém kulturním dědictví a minulých i současných tradicích obyvatel destinace cestovního ruchu. Patří sem hrady, zříceniny, zámky, městské památkové rezervace, městská historická centra, místní architektura, kulturní akce, lidové slavnosti, muzea, galerie, koncerty, výstavy a další.

Za kulturní památku je považován nějaký kulturní statek, který dokumentuje vývoj společnosti, umění, vědu a techniku, ale je i dokladem jiných oborů práce lidí nebo dokumentuje život v nějaké historické době. Může mít též vztah k významným osobám či významným událostem historie a kultury.

Za národní kulturní památku (NPK) jsou prohlášeny některé kulturní památky, které svým významem přesahují hodnotu ostatních kulturních památek. Nejdříve je věc prohlášena kulturní památkou a později po zralé úvaze odborných orgánů je prohlášena NPK.

V České republice je možno chránit soubor kulturních památek nebo archeologických nalezišť.

Takové soubory lze prohlásit památkovou rezervací (PR). V některých státech tento typ ochrany není zaveden, ale památky jsou chráněny, jako solitéry (§ 5 zákona č. 20/1987). Památkové rezervace se dělí podle charakteru na následující typy: vesnické památkové rezervace (VPR), krajinná památková rezervace (KPR), archeologická památková rezervace (APR), městské památkové rezervace (MPR), technické památkové rezervace (TPR).

Nižší stupeň ochrany jsou památková zóna (PZ). Památková zóna je vyhlášena v daném území v tom případě, že v souboru je menší počet kulturních památek (§ 6 zákona 20/1987). Památkové zóny se dělí podle charakteru na následující typy: městské památková zóna (MPZ), vesnické památkové zóny (VPZ), krajinné památkové zóny (KPZ). (Jarolímková & Vaníček, 2019; Vaníček, 2010).

Chceme-li hovořit o využití přírodních památek pro cestovní ruch, je třeba se zabývat příslušnými ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny. Účelem tohoto zákona je za účasti krajů, obcí a vlastníků i správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině a v souladu s právem EU vytvořit v České republice soustavu NATURA 2000. Zákon, mimo jiné, také vymezuje

kategorie zvláště chráněných území (ZCHÚ) a stanoví podmínky jejich ochrany. Při členění ZCHÚ se opírá o kategorizaci IUCN (Světový svaz ochrany přírody). Jedná se o následující území, která jsou přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky (Zákon o ochraně přírody, 1992). Základní pojmy v oblasti ochrany přírodního a kulturního dědictví, které byly již výše popsány, lze souhrnně najít v Úmluvě o ochraně architektonického dědictví Evropy (MZV, 2010).

MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE, ÚMLUVY A CHARTY V OBLASTI KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ

UNESCO – (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION)

Český název „Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu“. Organizace byla založena 16. 11. 1945 v Londýně, její sídlo je v Paříži. V současnosti má 195 řádných a 8 přidružených členů. Zabývá se několika oblastmi, jako jsou vzdělání, výchova či ochrana lidských práv, základní a společenské vědy, ochrana životního prostředí, rozvoj komunikací a informatiky, zástita nehmotného a hmotného kulturního dědictví je pro tuto práci nejdůležitější. Vytvořila „Seznam světového dědictví“ (World Heritage List), do něhož jsou zapisovány památky s mimořádnými univerzálními hodnotami. UNESCO je nejvýznamnější mezinárodní organizací zabývající se ochranou kulturních památek. Forma ochrany spočívá ve vydávání mezinárodních dokumentů, pro které je zapotřebí, aby ho jednotlivé státy přijaly do svého právního řádu. Přijímá „Deklarace“, mající nejnižší účinnost a jejich plnění je na dobrovolnosti jednotlivých států, dále „Doporučení“ nutící státy k přijetí určitého postoje. Posledními a určitě nejdůležitějšími dokumenty jsou „Konvence“ (Úmluvy) – dohody mezi státy a po ratifikaci pro jednotlivé státy závazné dokumenty.

ÚMLUVA O OCHRANĚ KULTURNÍCH STATKŮ ZA OZBROJENÉHO KONFLIKTU – 14. KVĚTNA 1954 V HAAGU

Zavazuje jednotlivé státy v době válečného konfliktu k ochraně kulturních památek jak na vlastním, tak na cizím území. Státy se zavazují k zabránění loupení, rozkrádání, zpronevěření či vandalismu, k poskytnutí zvláštní ochrany, např. v podobě potřebného krytu pro úschovu movitých kulturních statků. V České republice a v jejím právním řádu je publikována vyhláškou č. 94/1958.

ÚMLUVA O OPATŘENÍCH K ZÁKAZU A ZABRÁNĚNÍ NEDOVOLENÉHO DOVOZU, VÝVOZU A PŘEDÁNÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA KULTURNÍCH STATKŮ – PODEPSANÁ 14. LISTOPADU 1970 V PAŘÍŽI

Upravuje dovoz či vývoz uměleckých předmětů, nutnost opatřit tyto předměty certifikátem proti nelegálnímu vývozu. U nás je součástí vyhlášky č. 15/1980 Sb.

ÚMLUVA O OCHRANĚ SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ – 16. LISTOPADU 1972 V PAŘÍŽI

Zavazuje jednotlivé státy k zachování kulturního a přírodního dědictví a k jeho předání budoucím generacím, a to prostřednictvím vlastních zdrojů, případně s mezinárodní pomocí. Je vytvořen „Seznam světového dědictví“ a také ustanoven „Mezinárodní výbor pro ochranu kulturního a přírodního dědictví“, který se přímo podílí na výběru kulturních památek k zapsání do tohoto seznamu. V současné době je na tomto seznamu 936 položek.

ICOMOS (INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES)

Český název „Mezinárodní rada pro památky a sídla“, založena v roce 1965, se sídlem v Paříži. Má 11 088 členů ze 110 zemí světa. Organizace prosazuje ochranu, konzervaci, restaurování a zhodnocení kulturních památek. Sdružuje členy z řad odborníků (architekti, archeologové, historici ap.). Napomáhá k ochraně všech částí kulturního dědictví, jako jsou historická sídla, stavby, kulturní památky, archeologické nálezy. Podle úmluvy se státy zavazují akceptovat podmínky a doporučení. Československá republika se stala členem ICOMOS 15. února 1991.

MEZINÁRODNÍ CHARTA O ZACHOVÁNÍ A RESTAUROVÁNÍ PAMÁTEK A SÍDEL (BENÁTSKÁ CHARTA)

Výchozí dokument ICOMOSu z roku 1964, vymezil ochranu kulturních památek. Evropská charta památkové péče, Amsterdam, rok 1975 – aktualizace předešlé charty, upozorňuje na ohrožení evropského kulturního dědictví pronikáním ekonomických aktivit či velkým rozvojem stavebnictví a dopravní infrastruktury. Nutnost zapojení veřejnosti.

CHARTA Z BURRY AUSTRALSKÁ CHARTA ICOMOS K PÉČI O MÍSTA S KULTURNÍM VÝZNAMEM, AUSTRÁLIE, 1979

Zachování a správa míst kulturního významu. Stanovuje postup pro zajištění poradenství o místech s kulturním významem a organizuje tuto činnost, zejména správců, majitelů či řídicích pracovníků.

MEZINÁRODNÍ CHARTA O HISTORICKÝCH ZAHRADÁCH (FLORENTSKÁ CHARTA), ITÁLIE, 15. PROSINCE 1982

Vymezuje význam historických zahrad, které jsou architektonickými kompozicemi a mají svůj celospolečenský význam. Musejí být chráněny už jen proto, že obsahují rostlinný (živý) materiál, a proto je důležité vyvíjet pro ně zvláštní formu památkové péče.

CHARTA PRO ZÁCHRANU HISTORICKÝCH MĚST A MĚSTSKÝCH SOUBORŮ (WASHINGTONSKÁ CHARTA), 1987

Zabývá se ochranou historických městských celků, a to všech, malých i velkých. Týká se historických center i čtvrtí přírodního i člověkem vytvořeného prostředí. Potřeba využívat komplexní politiku (ekonomickou i sociální), hlavně nutnost územního plánování na všech stupních, které má být integrální.

ÚMLUVA O OCHRANĚ ARCHEOLO- GICKÉHO DĚDICTVÍ EVROPY, MALTA, LEDEN 1992

Ochrana archeologického dědictví – zdroje kolektivní paměti. Nutnost vědeckého archeologického výzkumu, nutnost povolovat archeologické vykopávky a zabránit nezákonným vykopávkám.

MEZINÁRODNÍ CHARTA O LIDOVÉM STAVEBNÍM DĚDICTVÍ, MEXIKO, ŘÍJEN 1999

Lidové stavební dědictví – je uznáno jako životně důležitý výraz kultury lidských společností. Lidová stavba je chápána jako tradiční prvek nesoucí v sobě charakteristické a malebné pojetí společenského tvoření.

MEZINÁRODNÍ CHARTA ICOMOS O KULTURNÍM TURISMU, MEXIKO, ŘÍJEN 1999

Kulturní turismus je chápán jako hlavní nositel kulturních výměn, jako součást životního stylu. Je uznáván jako kladné hnutí, podporující zachování přírodního a kulturního dědictví.

ICCROM (INTERNATIONAL CENTRE FOR THE STUDY OF THE PRESERVATION AND THE RESTORATION OF CULTURAL PROPERTE)

Český název „Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturního dědictví“. Založeno v roce 1995 se sídlem v Římě, jehož cílem je zlepšení kvality obnovy památkových objektů a zvýšení povědomí o kulturním dědictví, a to zejména prostřednictvím pěti hlavních oblastí: školení, výzkum, informace, spolupráce, obhajoba. V současnosti je členem centra 129 států, Česká republika vstoupila dne 30. 3. 1996.

ICOM (INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUM)

Česky „Mezinárodní rada muzeí“, založena roku 1946, a to zejména pro odborníky z muzeí, jako diplomatické fórum složené ze 137 zemí. Udržuje těsné vztahy s organizací UNESCO a sdružuje více jak 30 000 účastníků.

OWHC (ORGANIZATION OF WORLD HERITAGE CITIES)

Česky „Organizace měst světového dědictví“, založena v roce 1993 městy z celého světa, na jejichž území se nacházejí lokality ze Seznamu světového dědictví. Toto sdružení je dobrovolné, v současné době je jeho členem 238 měst. Hlavním cílem je provádění Úmluvy světového dědictví a dále podpora spolupráce a výměna zkušeností mezi jednotlivými městy.

UNESCO A ČR

Československo bylo v roce 1945 jednou ze zakládajících zemí UNESCO. Po jeho rozdělení na Českou a Slovenskou republiku v roce 1993 se staly členy UNESCO také obě tyto země. Podle dokumentu UNESCO vytvořila Česká republika Českou komisi pro UNESCO, a to rozhodnutím vlády ze dne 1. června 1994, která se stává poradním orgánem vlády, studuje dokumenty UNESCO, zprostředkuje jednání odborníků, institucí a spolupracuje s UNESCO v Paříži. Česká republika přijímá do svého právního řádu všechny významné smlouvy. V našem právním řádu jsou ve sbírce zákonů publikovány vyhláška č. 94/1958 Sb., vyhláška č. 15/1980 Sb., a zejména zákon č. 159/1991 Sb., v němž je zakotvena „Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví“ (Čeřanský, 2018).

EVROPSKÁ UNIE A ČR

Obecné principy na ochranu kulturního dědictví jsou již zahrnuty v Maastrichtské smlouvě o EU, a to v čl. 151, kde je zahrnuto přispívání společností k rozkvětu kultur, důraz je kladen na zlepšení znalostí a šíření kultury na ochranu kulturního dědictví, dále na podporu nekomerční výměny. Dalšími nejvýznamnějšími nástroji politiky Evropské unie na podporu památek jsou „Strukturální fondy“, které města v ČR hojně využívají (Jarolímková & Vaníček, 2019; Vaníček & Jarolímková, 2021; Šíp a kolektiv, 2020).

RADA EVROPY A JEJÍ PŘÍNOS OCHRANĚ PŘÍRODNÍHO A KULTURNÍHO DĚDICTVÍ

Rada Evropy byla založena v roce 1949 deseti západoevropskými státy. Jejím hlavním posláním byla obrana demokracie, svobody, lidských práv a vlády zákona. Největší rozšíření počtu členských států Rady Evropy nastal po roce 1990. V současné době již sdružuje 44 států celé Evropy. Rada Evropy má tři hlavní orgány. Orgánem, který přijímá rozhodnutí je Výbor ministrů, dále je to Parlamentní shromáždění a Kongres místních a regionálních samospráv. Zastoupení v druhých dvou orgánech je závislé na velikosti země, avšak není zcela proporcionální. Jsou zvýhodněny malé země. Nejmenší státy mají dva delegáty a největší státy 18. Sekretariát této organizace sídlí ve Štrasburku. Kongres místních a regionálních samospráv má dvě

komory: Komora místních a Komora regionálních samospráv. Česká republika má v Kongresu i v Parlamentním shromáždění po sedmi delegátech, zatímco např. Slovensko polovičním počtem obyvatel pět. Plenární zasedání Kongresu se uskutečňuje jednou za rok. V období mezi plenárními schůzemi se schází Stálý výbor, kde jsou zastoupeny všechny země, výkonným orgánem je Výkonný výbor, který je tvořen předsedou Kongresu, předsedy obou komor Kongresu a dalšími deseti místopředsedy. Vedle toho pracuje řada odborných výborů a komisí. Kongres může pouze předkládat a schvalovat deklarace. Je však často iniciátorem vzniku mezinárodních úmluv, konvencí nebo chart. Mezi nejdůležitější patří např. Charta místní samosprávy Evropy, Charta regionální samosprávy Evropy, Evropské konvence o přeshraniční spolupráci, Evropské konvence o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, Evropská charta regionálních a minoritních jazyků nebo Charta o urbanismu a tvorbě měst či Charta o účasti mladých lidí na veřejném životě na místní a regionální úrovni. V současné době se zabývá především monitorováním demokracie v zemích střední a východní Evropy. Významnou akcí Rady Evropy v oblasti ochrany přírodního a kulturního dědictví bylo vyhlášení kampaně „Evropa, společné dědictví“, která probíhala ve všech členských státech Rady Evropy od září 1999 do září 2000. V listopadu 2000 byla na zasedání Výboru ministrů Rady Evropy ve Florencii schválena „Evropská konvence o krajině č.176“, kterou přímo po schválení podepsalo 18 zemí Evropy. Tím byl dokončen šestiletý proces přípravy této konvence, která se zabývá otázkou ochrany kulturní krajiny. Autor, jako delegát České republiky v Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy měl možnost se podílet na její přípravě (Rada Evropy, 2022).

DATA A METODY

Příspěvek shrnuje problematiku mezinárodních úmluv a mezinárodních organizací, které se zabývají ochranou kulturního a přírodního dědictví. Výsledky a diskuse vychází z vlastních zkušeností autora příspěvku, když jako člen Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy byl jedním ze dvou zpravodajů při projednávání Evropské úmluvy o krajině a zastupoval Kongres a současně Českou republiku na Mezivládní konferenci o návrhu konvence o evropské krajině, která se konala v dubnu 1998 ve Florencii. Úvodní přednášku měl prezident UNESCO, který byl zásadně proti vytvoření Seznamu krajin evropského významu. Jako argument uváděl

zařazení Lednicko-Valtického areálu, jako příkladu kulturní krajiny.

VÝSLEDKY A DISKUSE

VZNIK EVROPSKÉ KONVENCE A KRAJINĚ

Iniciátorem konvence byl Kongres místních a regionálních samospráv Rady Evropy a zabývat se touto problematikou vyjádřil Rezolucí č. 256 z roku 1994. Byla ustavena pracovní skupina, která se touto problematikou zabývala. Pracovní skupina stanovila devět hlavních cílů pro tuto konvenci:

1. Ochrana a regulace evropské krajiny je prostředkem k zachování evropské kulturní identity
2. Je třeba respektovat zvláštnosti a rozmanitost přírody.
3. Konvence musí respektovat sociální a institucionální potřeby společnosti.
4. Krajina je komplex tvořený jak kulturními, tak přírodními aspekty, je třeba volit interdisciplinární přístup.
5. Konvence musí být velice flexibilní nástroj s širokými možnostmi aplikace na různé typy krajiny
6. Konvenci bude možno aplikovat pro všechny typ evropské krajiny, stejně tak jako venkovské oblasti, městské regiony i oblasti smíšené. Bude ji možno uplatnit v oblasti veřejného i soukromého práva.
7. Jsou území a krajiny, které musí být v zájmu pozornosti Evropy jako celku.
8. Nelze oddělit přírodní krajinu (bez lidského zásahu) a kulturní krajinu. Vždy je třeba ji vnímat jako celek, neboť je vždy „kulturním“ produktem.
9. Podpora ochrany krajině by měla vycházet z názorů a aktivní podpory lidí, kteří zde žijí, to vyžaduje vysvětlování, podporu medií a výchovné aktivity na všech úrovních.

Původní návrh Konvence byl skutečně velmi široce pojat a obsahoval jak přesné definice toho, jak krajinu chránit, snažil se definovat různé typy kulturní a přírodní krajiny a různé formy její ochrany. Vycházel z principu udržitelného rozvoje. Zabýval se fází plánování, projektování, činnosti v krajině, včetně monitorování. Po vzoru Seznamu památek přírodního a kulturního dědictví UNESCO zaváděl pojem Seznam krajin evropského významu, navrhoval zřízení výboru, který by se touto problematikou zabýval. Návrh počítal i s udělováním

pečetí a cen za příkladný přístup k ochraně a tvorbě krajiny. První návrh schválený Kongresem však nebyl příliš akceptován dalšími orgány Rady Evropy a návrh doznal řadu změn. Zásadní rozpory nevyřešila ani Mezivládní konference o návrhu konvence o evropské krajině, která se konala v dubnu 1998 ve Florencii. Po dalších úpravách byla nakonec schválena Výborem ministrů dne 19. října 2000 ve Florencii. Hned na místě byla podepsána zástupci 18 států Evropy. Byly to: Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lucembursko, Malta, Moldávie, Norsko, Portugalsko, Rumunsko, San Marino, Španělsko, Švýcarsko a Turecko.

STRUČNÝ OBSAH SCHVÁLENÉ VERZE EVROPSKÉ KONVENCE O KRAJINĚ

PREAMBULE. Členské státy Rady Evropy jsou si vědomi, že jejich cílem je dosažení větší jednoty v oblasti ochrany společného dědictví a že toho cíle lze dosáhnout především formou smluv v oblasti ekonomiky a sociální problematiky. Chtějí dosáhnout udržitelného vývoje založeného na harmonickém vztahu mezi sociálními potřebami, ekonomickými činnostmi a životním prostředím. Přejí si reagovat na přání veřejnosti užívat si vysoce kvalitní krajiny a hrát důležitou roli v jejím rozvoji. Vidí, že krajina je klíčovým prvkem individuálního i sociálního blahobytu a že její ochrana, řízení a plánování jsou právem a zodpovědností každého. Berou ohled na právní texty existující na mezinárodní úrovni v oblasti ochrany a řízení přírodního a kulturního dědictví, uznávají, že kvalita a rozmanitost evropské krajiny je společným zdrojem pro všechny a že je důležité spolupracovat na její ochraně, řízení a plánování.

OBEČNÁ UJEDNÁNÍ.

- Krajina znamená oblast, jak je vnímána lidmi, jejíž rysy jsou výsledkem společné činnosti přírodních a lidských faktorů.
- Krajinná politika znamená prostřednictvím kompetentních veřejných institucí vyjádření principů, strategií a pravidel která dovolují zavádění zvláštních opatření zaměřených na ochranu, řízení a plánování krajiny.
- Cíl v kvalitě krajiny, znamená, že kompetentní veřejné orgány zformulují pro konkrétní krajiny cíle veřejnosti s ohledem na rysy okolní krajiny.
- Ochrana krajiny, znamená činnosti na ochranu a údržbu významných nebo typických rysů krajiny, podepřených její historickou hodnotou odvozenou z její přirozeného utváření a/nebo ze zásahů člověka.

- Řízení krajiny znamená činnost mající na zřeteli udržitelný rozvoj a zajišťující pravidelné udržování krajiny, řízení a harmonizace změn, které jsou způsobovány sociálními a ekonomickými procesy a procesy spojenými se životním prostředím.
- Plánování krajiny znamená silnou činnost směřem k budoucnosti zaměřenou na zlepšování, rekultivaci nebo tvorbu krajiny.
- Tato konvence se vztahuje na celé území zúčastněných stran a zahrnuje přírodní, zemědělské, městské a příměstské oblasti. Zahrnuje krajinu, vnitrozemské vodní plochy a přímořské oblasti. Bere v úvahu krajiny výjimečné stejně jako všední nebo zničené.
- Cílem této konvence jsou propagace ochrany krajiny, její řízení a plánování a organizace evropské spolupráce v otázkách krajiny.

ROZDĚLENÍ ZODPOVĚDNOSTI. Každá zúčastněná strana musí realizovat tuto konvenci ve smyslu následujících dvou článků, musí ji realizovat v souladu se svým rozdělením pravomocí, v souladu s ústavními zásadami a správními opatřeními a musí respektovat princip podřízenosti a brát v úvahu Evropskou chartu místních samospráv. Aniž by omezovala ujednání této konvence, musí každá zúčastněná strana sladit realizaci této konvence se svou vlastní politikou. Každá strana se zavazuje:

- Uznat v zákonech krajinu jako základní složku lidského prostředí, jako výraz rozmanitosti svého sdíleného kulturního a přírodního dědictví a jako základ své identity.
- Zavést a realizovat krajinou politiku zaměřenou na ochranu krajiny, její řízení a plánování formou přijetí zvláštních opatření.
- Zavést postupy na zapojení široké veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných institucí do procesu definování a zavádění krajiné politiky.
- Zahrnout krajinu do svého regionálního a městského plánování a do kulturní, zemědělské, sociální a ekonomické strategie a do jakékoli jiné strategie, která by mohla mít přímý nebo nepřímý vliv na krajinu.

ZVLÁŠTNÍ OPATŘENÍ. Zvyšování povědomí veřejnosti. Každá zúčastněná strana se zavazuje zvýšit povědomí o dané problematice mezi občanskou společností, soukromými organizacemi a veřejnými orgány.

IDENTIFIKACE A HODNOCENÍ. Za aktivní účasti zainteresovaných stran, se každá strana zavazuje:

- Identifikovat svou vlastní krajinu na svém území, analyzovat její typické rysy a síly které ji přetvářejí a všimnout si změn, ohodnotit krajinu, které jsou takto identifikovány, vzít v úvahu konkrétní hodnoty, které jsou jim přisouzené zainteresovanými stranami a obyvatelstvem.
- Tyto identifikační a oceňovací postupy by se měly být provázely výměnami zkušeností a metodologie, které budou organizovány pro zúčastněné strany na evropské úrovni.
- Cíle v kvalitě krajiny. Každá strana se zavazuje, po konzultacích s veřejností, definovat cíle kvality krajiny, v souladu s jejím ohodnocením.

REALIZACE. Strany se zavazují přijmout taková opatření, která budou zaměřena na ochranu, řízení a/nebo plánování krajiny.

EVROPSKÁ SPOLUPRÁCE.

- Strany se zavazují spolupracovat v posuzování mezinárodní politiky a programů z hlediska vlivu na krajinu a doporučovat zahrnutí krajinných hledisek tam, kde to bude vhodné.
- Strany se zavazují spolupracovat za účelem zvyšování efektivity opatření zavedených v souladu s touto konvencí a zvláště budou:
 - » poskytovat jedna druhé technickou a vědeckou pomoc v otázkách krajiny formou výměny zkušeností a výsledků výzkumných projektů.
 - » podporovat výměnu specialistů na krajinu zvláště z důvodu jejich školení a výměny informací.
 - » vyměňovat si informace o všech záležitostech na které se vztahuje tato konvence.
 - » strany budou podporovat přeshraniční spolupráci na místní a regionální úrovni a kde to bude nutné připraví a zrealizují společné krajinné programy.
- Existující kompetentní Rady odborníků ustavené podle Stanov Rady Evropy by měly být Výborem ministrů Rady Evropy pověřeny, aby dohlížely na realizaci konvence.
- Po každé schůzi Rady odborníků, předá generální tajemník Rady Evropy Výboru ministrů zprávu o fungování konvence a o práci provedené na její realizaci.
- Rady odborníků budou Výboru ministrů navrhopvat kritéria pro udělování Ceny za krajinu.

CENA ZA KRAJINU UDĚLOVANÁ RADOU EVROPY.

Cena za krajinu je ocenění, které může být uděleno místním nebo regionálním orgánům nebo jejich uskupením, které jako součást své krajinné politiky, zavedly taková opatření na ochranu, řízení a/nebo plánování své krajiny, která se ukázala být dlouhodobě účinná a mohou tak sloužit jako příklad pro jiné instituce v Evropě. Ocenění může být také udělené nevládním organizacím, které významně přispěly k ochraně, plánování a řízení krajiny. Přeshraniční místní a regionální orgány mohou požádat za předpokladu, že společně řeší otázky krajiny. Na základě návrhů Rad odborníků definuje a zveřejní Rada ministrů kritéria pro udělování Ceny za krajinu, přijme odpovídající pravidla a udělí cenu. Cílem udělování Ceny za krajinu je povzbuzení těch, kteří ji obdrží, aby zajistili udržitelnou ochranu, řízení a plánování krajinných oblastí.

PODEPSÁNÍ, RATIFIKACE A VSTUP V PLATNOST.


Tuto konvenci mohou podepsat členské státy Rady Evropy. Musí podléhat ratifikaci, přijetí a schválení (Vaníček, 2002).

ZÁVĚR

Proces přípravy, projednávání a schvalování Evropské konvence o krajině prokázal, že evropské státy si uvědomují význam ochrany krajiny jako celku, tvořeného přírodním i kulturním dědictvím, rádi by vytvořily určitou regulaci při všech aktivitách v krajině. Na druhé straně jen těžko hledají univerzální model této ochrany a regulace, tak aby byl vhodný pro všechny typy krajiny. Proto se autor domnívá, že konečná forma této konvence je často více deklarativní, než aby vytvářela skutečný rámec pro ochranu, řízení a plánování aktivit člověka v kulturní krajině. Ostatně konvence nepřesáhla cíl, který si vytkla ve svém úvodu, tedy propagaci ochrany krajiny, její řízení a plánování a organizaci evropské spolupráce v otázkách krajiny. Je dalším příspěvkem evropské instituce k podpoře myšlenky udržitelného rozvoje společnosti. Česká republika podepsala úmluvu v roce 2002 a ratifikovala v roce 2004. Od 1. října 2004 je pro ČR závazná. V roce 2010 byla zakotvená v programovém prohlášení vlády. Jejím plněním byla pověřeno Ministerstvo životního prostředí České republiky.

LITERATURA

- Čeřanský, M. (2018). Kulturní památky v ČR [online]. Dostupné z <http://www.lidova-architektura.cz/C-ochrana/chrane-stavby/kulturni-pamatky.htm>.
- Jarolímková, L., & Vaníček, J. (2019). *Kulturní cestovní ruch v České republice*. Oeconomia.
- MZV (Ministerstvo zahraničních věcí). (2010). 73/2000 Sb.m.s. SDĚLENÍ Ministerstva zahraničních věcí. Dostupné z <https://docplayer.cz/43110292-Umluva-o-ochrane-architektonickeho-dedictvi-evropy.html>
- Rada Evropy. (2022). Dostupné z <http://www.radaevropy.cz/>
- Šíp, J. a kolektiv. (2020). Venkovský cestovní ruch. SVECR. Dostupné z <http://www.svecr.cz/monografie-svecr-venkovsky-cestovni-ruch/f15529>
- Vaníček, J. (2002). Význam Evropské úmluvy o krajině. *Ochrana přírody*, 57(10), 295-297.
- Vaníček, J. (2010). Folk architecture and tourism in the Czech Republic. *Annual Conference Proceedings of Research and Academic Papers - Volume XXII* (pp. 315-322). Education Across the Waters: Expanding the Boundaries of Tourism and Hospitality.
- Vaníček, J., & Jarolímková, L. (2021). *Czech Cultural Tourism and Its Interpretation: Cultural Tourism*. Eliva Press.
- Zákon o ochraně přírody. (1992). Zákon č. 114/1992 Sb. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-114>



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.



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
- Ekonomicky, technicky a zdravotně zaměřené studijní obory
- Nabízíme bakalářské, magisterské i navazující 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



V Š P

**College of
Polytechnics
Jihlava**

J