

ŘÍZENÍ TURISMU BEZ SPECIÁLNÍHO ZÁKONA NA JEHO PODPORU?

ŠÁRKA TITTELBACHOVÁ

Abstract: Management of Tourism without Special Law for Its Support?

The state creates the legislative framework for planning and supporting the development of tourism. The legislative framework reflects the position of tourism in economic policy. Tourism legislation and regulation is relatively complicated and unclear in the Czech Republic. The division of competencies between the state administration, local government and the business sector are not systemically defined. The article gives a brief overview of the development of legislative regulation of tourism within the framework of government policy. This article aims to show how the state government solved the tourism legislation in the past. And the final part is discussing the current possibilities of tourism management without special law for tourism support.

Key words: management and organization of the tourism, legal regulation, concept of the state policy, powers of the public administration

Klíčová slova: řízení a organizování turismu, právní úprava, koncepce státní politiky, kompetence veřejné správy

DOI: 10.14712/23366478.2016.42

Turismus se stal v posledních desetiletích významným celosvětovým fenoménem – fenoménem světové ekonomiky, světové spotřeby a fenoménem vzájemného soužití a porozumění mezi národy, zejména jako důležitá součást tzv. průmyslu volného času.¹ Jeho ekonomické, ekologické, sociální, politické, kulturní a mnohé další vlivy jsou neoddiskutovatelnou součástí proměn dnešního světa. Tento trend je celosvětový a dokládají to jak závěry dokumentů Světové organizace turismu (UNWTO), tak deklarace Světové rady turismu (WTTC) i sdělení Evropské komise EU (EK) Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Ve všech výše zmíněných dokumentech je kladen důraz na podporu větší odpovědnosti veřejné správy na všech úrovních při plánování, realizaci, monitorování a vyhodnocování turismu a zapojení místních obyvatel do tohoto procesu.²

Směřováním současné společnosti k vytváření předpokladů pro realizaci dlouhodobých globálních cílů, jakými jsou udržitelný rozvoj, ekonomický růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost, sociální soudržnost a zvyšování kvality života, se zvyšuje

¹ Srov. MALÁ, V.: *Cestovní ruch (vybrané kapitoly)*. Praha, 2001, s. 25; PALATKOVÁ, M.: *Mezinárodní turismus*. Praha, 2014, s. 12–13.

² Mezinárodní politiky turismu dostupné na <http://www2.unwto.org/>; <http://www.wttc.org/>; http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/background/index_en.htm.

tlak na pochopení turismu v celé jeho šíři, jeho začlenění do hospodářsko-politického systému a využití jeho všestranného potenciálu pro naplňování strategických cílů společnosti. To vyžaduje vytvoření legislativního rámce pro systémové a institucionální zajištění turismu včetně jeho financování. Legislativní rámec je odvozen od způsobu plánování a ovlivňování turismu a s tím související míry zásahů státu. Míra plánování a ovlivňování turismu se pohybuje mezi extrémy od centrálního plánování až k plně tržnímu přístupu a je závislá na politicko-hospodářském systému státu, kdy stát vytváří „nejlepší pravidla (*status quo*) pro procesy zajišťující směřování uplatňovaného konceptu politiky turismu“.³ Proto také v praxi existuje celá řada konceptů politiky turismu a vedle základních jsou uplatňovány koncepty smíšené.

Obvykle se rozlišují tři skupiny konceptů dle míry zásahu státu. V první skupině stát vůbec nezasahuje nebo jen omezeně, a to pro vytváření zcela nezbytných regulativů k zabezpečení jiných státních cílů (ochrana životního prostředí, regulace trhu prostřednictvím udělování koncesí a kontroly, ochrana práv spotřebitele, sociální politika). Jsou to koncepty pragmatické politiky, liberální a hospodářsko-regulační. Ve druhé skupině jsou koncepty, kdy stát přijímá opatření pro rozvoj turismu a využívá jej k řešení společensko-ekonomických problémů. Stát směřuje různé formy podpory do oblastí, které jsou nezbytné pro rozvoj turismu a vykazují dysfunkce, které brání efektivnímu využívání potenciálu. Do druhé skupiny patří různé formy koncepční politiky, marketingové koncepty a politiky tvořící normativní část destinačních managementů. Ve třetí skupině jsou koncepty, kde stát silně reguluje politiku turismu (univerzálně plánovací koncept) a působení trhu je značně omezené nebo zcela vyloučené.⁴

Turismus je odvětví národního hospodářství s jasně lokálním a regionálním charakterem (dimenzí), odvětví, které je jen obtížně legislativně regulovatelné jako celek. Míra regulace je v různých zemích rozdílná v závislosti na uplatňovaném konceptu politiky turismu, postavení turismu v rámci ostatních politik a systému veřejné správy. Vymezení kompetencí pro oblast turismu je vázáno na organizaci veřejné správy, a to zejména z pohledu regionálních struktur, kdy rozlišujeme ústřední a místní veřejnou správu a také státní správu a samosprávu. Legislativní rámec v současném pojetí řízení turismu má být oporou pro vytváření partnerství jednotlivých sektorů, podporu malého a středního podnikání a vzdělávání.

PRÁVNÍ ÚPRAVA TURISMU V ČR

Turismus zasahuje do řady poměrně komplikovaných právních otázek spadajících zejména do obchodního, ale také občanského, evropského a správního práva. Právní úprava turismu je poměrně komplikovaná a nepřehledná. Jednotlivé právní aspekty turismu rozebírají různí autoři v souvislosti s hlavními tématy odborných publikací.⁵ Nejčastěji se objevuje speciální zákon č. 159/1999 Sb., o některých

³ KELLER, P. – SMERAL, E.: *Governments Need to Stay Involved in Tourism*. Madrid, 1997, s. 127.

⁴ Podrobněji TITTELBACHOVÁ, Š.: *Turismus a veřejná správa*. Praha, 2011.

⁵ Srov. PLŽÁKOVÁ, L. – STUDNÍČKA, P.: *Řízení cestovního ruchu v České republice – minulost, současnost, budoucnost*. Praha, 2014, s. 150–157; TITTELBACHOVÁ, Š.: *The System of Tourism Policy for*

podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a další zákony z oblasti obchodního práva (obchodní zákoník č. 513/1991 Sb. – do 1. 1. 2014, živnostenský zákon č. 455/1991 Sb.). Z oblasti evropského práva jsou to zejména směrnice, které upravují ochranu spotřebitele v turismu a jsou implementovány do národního práva České republiky (90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, 2008/122/ES o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení – timeshare, 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách, 97/55/EHS o klamavé reklamě a další). Klíčovou právní normou na ochranu spotřebitele v České republice je zákon o ochraně spotřebitele č. 634/1992 Sb. Palatková⁶ podrobně rozebírá daňový systém a daňovou legislativu v ČR a právní normy v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Nejvíce diskutovaným problémem je v posledních letech průběh přípravy návrhu věcného záměru zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu.⁷

Prvním krokem k systemizaci právní úpravy turismu v ČR je publikace *Právo a cestovní ruch*.⁸ Petráš zde pojímá právní úpravu turismu ve čtyřech skupinách. První dvě skupiny zahrnují soukromé právo, do třetí a čtvrté skupiny řadí veřejné právo, zejména správní právo. První skupinu v oblasti turismu tvoří speciální zákon č. 159/1999 Sb. a související zákony (živnostenský zákon, některé instituty občanského zákoníku a evropská směrnice č. 90/314/EHS). Druhou skupinu představují obecné předpisy obchodního práva (případně i občanského), které upravují vztahy mezi podnikateli a týkají se zejména činnosti cestovních kancelářů a agentur, činnosti ubytovacích zařízení a dalších komerčních subjektů v oblasti turismu (majitelů a provozovatelů atraktivit turismu, některých destinačních společností, informačních center atd.). Třetí skupinu lze vymezit speciálními veřejnoprávními předpisy týkající se turismu. Řadíme sem zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích a připravovaný speciální zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Poslední čtvrtá skupina vymezuje právní předpisy, tedy veřejnoprávní normy s turismem související. Jedná se o problematiku z oblasti kultury a památkové péče, životního prostředí, zdravotnictví, dopravy, územního plánování, regionálního rozvoje a další.

Legislativní úprava odráží pozici odvětví turismu v hospodářské politice České republiky. Jedná se o uplatnění řídicí a regulační úlohy státu k ovlivnění ekonomického a sociálního vývoje k dosažení plánovaných cílů. S tím souvisí vytvoření vertikální a horizontální organizační struktury, právní zakotvení kompetencí a odpovědnosti v systému veřejné správy.

Dnes se nejvíce diskutuje o chybějícím zákoně na podporu turismu. Průběh přípravy návrhu zákona ze strany Ministerstva pro místní rozvoj je rozporuplný a velice zdlouhavý. Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo počátkem roku 2013 k projednání ve

Effective Coordination of Tourism Activities and Management at the National Level. Příspěvek na mezinárodní konferenci VŠO, Praha, 2011. PALATKOVÁ, M.: *Marketingový management destinací.* Praha, 2011, s. 89, 92, 105–110.

⁶ PALATKOVÁ, M.: *Marketingový management destinací.* Praha, 2011, s. 89, 92, 116–147.

⁷ PLZÁKOVÁ, L. – STUDNÍČKA, P.: *Řízení cestovního ruchu v České republice – minulost, současnost, budoucnost.* Praha, 2014, s. 150–157; PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch.* Praha, 2013, s. 160–167.

⁸ PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch.* Praha, 2013, s. 11–21.

vládě ČR návrh věcného záměru zákona o podpoře rozvoje turismu,⁹ jehož cílem je podpořit konkurenceschopnost sektoru turismu. Podstatou zákona je definovat systém kompetencí a odpovědností subjektů turismu na národní a regionální úrovni (stát – kraj – oblast) a vytvořit tak funkční systém organizace a řízení turismu. Zákon nechce upravovat podnikání v oblasti turismu, ale vytvořit pro něj vhodné podmínky.¹⁰ Tento záměr byl odmítnut. V únoru 2014 ministryně Věra Jourová uvedla, že první prioritou je zpracování návrhu věcného záměru zákona o podpoře rozvoje turismu. Cílem tohoto zákona je zajištění provázanosti národní a regionální politiky turismu, jednotné propagace ČR, zvýšení jejich efektivity a udržení pozitivních dopadů turismu na národní hospodářství a regionální rozvoj.¹¹ „Zákon o cestovním ruchu nebude. My jsme půl roku debatovali o jeho potřebnosti, o tom co by měl stát regulovat. Proč potřebujeme zákon o cestovním ruchu. Je to zákonná norma, která by s sebou nesla změnu kompetenčního zákona, změnu zákona o obcích a další změny. Z obcí by se musela vzít agenda cestovního ruchu zpátky na MMR,“ uvedla v červnu 2015 na žofinském fóru ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová.¹²

Je tedy otázkou, jak ovlivní chybějící zákon realizaci státní politiky? Jakým způsobem bude Ministerstvo pro místní rozvoj koordinovat aktivity turistických regionů? Nebo ponechá jejich rozvoj rozhodnutí samosprávy? Jak ovlivní tato situace financování turismu z veřejných zdrojů? Mají obce a kraje dostatek kompetencí pro podporu rozvoje turismu na svém území? Zodpovědět tyto otázky není jednoduché. Je však možné se podívat na to, jak stát přistupoval v minulosti k problematice řízení a regulace v oblasti turismu a jaké jsou možnosti k ovlivnění vývoje turismu v současném systému veřejné správy. Rozsah příspěvku neumožňuje podrobnější rozpracování celé problematiky. Cílem bylo poukázat na širší kontext současného stavu řízení turismu a případně vyvolat odbornou diskusi k tomuto tématu.

STRUČNÝ HISTORICKÝ PŘEHLED VÝVOJE ORGANIZOVÁNÍ A ŘÍZENÍ TURISMU NA ÚZEMÍ ČR

K cílevědomým zásahům státu do rozvoje turismu dochází již koncem 19. století, kdy rakouská vláda vytvořila poradní orgán pro řízení turismu. Rozhodoval o státních dotacích a napomáhal vytváření svazů turismu.

Po 1. světové válce dochází k cílenému rozvoji turismu především v oblasti devizové politiky. Ve vyspělých státech se začíná vytvářet organizační struktura řízení turismu s cílem zajistit propagaci domácího i zahraničního turismu. V Československu byla podpora turismu v meziválečné období přikázána do působnosti ministerstva obchodu. Ve 30. letech se objevily snahy o zřízení samostatného ministerstva pro turismus a také

⁹ Celý rozhovor přístupný na <http://www.mmr.cz/getmedia/f3986642-e616-43a5-b131-4c06339a99f9/Zavery-z-1-zasedani-pracovni-skupiny-k-zakonu-o-podpore-cestovniho-ruchu.pdf>.

¹⁰ Návrh zákona o podpoře cestovního ruchu dostupný na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-podpore-cestovniho-ruchu.pdf>, s. 7.

¹¹ Blíže <http://www.mistojakoznacka.cz/article/exkluzivne-ministryne-pro-mistni-rozvoj-vera-jourova-poprve-o-planech-sveho-ministerstva-v-oblasti-cestovniho-ruchu/193/1/0>.

¹² Více na <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/slechtova-zakon-o-cestovnim-ruchu-nebude-1195278>.

o legislativní úpravu odvětví. Zákon o turismu měl pomoci řešit problém s financováním propagace a podíl podnikatelů na rozvoji turismu formou daní. Řešila se i otázka kooperace všech organizací turismu.¹³

Po 2. světové válce je turismus vnímán jako expandující sektor se silným ekonomickým, sociálním a politickým významem. Na mezinárodních konferencích o turismu pořádaných nejvýznamnějšími mezinárodními organizacemi (OSN, WTO) se diskutují možnosti podpory rozvoje turismu a dochází se k závěru, že vlády států musí převzít odpovědnost za rozvoj turismu v zájmu svých občanů a vytvořit takovou organizační strukturu veřejné správy, která bude podporovat rozvoj turismu. V mnohých státech vznikají postupně speciální státní orgány turismu a začleňují se do organizace veřejné správy. V Československu se organizace turismu odvíjela od ekonomických a hlavně politických podmínek. Po krátkém období demokratické vlády (1945 – 1948) se Československo dostává do bloku zemí světové socialistické soustavy a nastává období centrálního plánování. „*Politické faktory se promítly do ekonomických podmínek dalšího rozvoje turismu, ale i do oblasti legislativní, společenské, technologické a dalších. Československo se díky politickým a společenským změnám v únoru 1948 ocitlo v postupně se prohlubující izolaci od světového trhu a stalo se součástí izolovaně fungující socialistické soustavy.*“¹⁴

V roce 1963 byl založen Vládní výbor pro cestovní ruch, jako ústřední orgán pro organizaci a řízení turismu s kompetencemi vydávat závazné pokyny a příkazy ostatním resortům, jejichž činnost se dotýkala oblasti turismu. Kompetence pro řízení turismu byly rozděleny mezi tři ministerstva v rámci federálního uspořádání republiky. Za zahraniční turismus zodpovídalo Federální ministerstvo zahraničního obchodu podřízené federální vládě. Za domácí turismus bylo odpovědné Ministerstvo obchodu České a Slovenské republiky. Pro koordinaci činností v oblasti turismu si zřídily vlády České a Slovenské republiky poradní orgány. Ty měly povinnost předkládat požadované údaje a podkladové materiály a podílet se na realizaci plánu rozvoje turismu. Na regionální úrovni (krajské a okresní národní výbory) byly zřízeny odbory obchodu a turismu a komise, které připravovaly doporučení pro rozhodnutí jednotlivých regionálních orgánů státní správy.¹⁵

Po roce 1989 je vývoj turismu ovlivněn zejména politicko-ekonomickými změnami, kdy se dá v souvislosti s transformující se ekonomikou a procesem reformy veřejné správy hovořit o plnohodnotném zapojení do mezinárodního turismu. Transformace veřejné správy započala v České republice v roce 1990 radikální změnou ústavního a správního systému kodifikované Listinou základních práv a svobod, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. Byl zrušen systém národních výborů na všech úrovních veřejné správy, které působily fakticky jako vykonatelé státní moci, i když formálně měly zastupitelskou složku. Turismus spadl do kompetence okresních úřadů, které nahradily okresní národní výbory a vykonávaly státní správu v územích stávajících okresů na základě zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působ-

¹³ ŠTEMBERK, J.: *Fenomén cestovního ruchu*. Pelhřimov, 2009, s. 24–36.

¹⁴ PALATKOVÁ, M. – ZICHOVÁ, J.: *Ekonomika turismu*. Praha, 2011, s. 227.

¹⁵ POLÁČEK, M. – BUŠNIAKOVÁ, E. – GÚČIK, M.: *Riadenie cestovného ruchu*. Bratislava, 1997, s. 45–46.

nosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. Problematika turismu spadala do kompetence referátů regionálního rozvoje (oddělení regionálního rozvoje, územního plánování a oddělení kultury a památkové péče), které spolupracovaly s místními sdruženími a obcemi. Činnost okresních úřadů upravoval zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.¹⁶

Problematika turismu v oblasti státní správy na národní úrovni dle kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. v platném znění do kompetence Ministerstva obchodu, které zodpovídalo za turismus i před rokem 1989. Ministerstvo v roce 1990 zpracovalo na základě vládního usnesení č. 318 „Soubor opatření k dalšímu rozvoji cestovního ruchu“. V roce 1992 bylo zákonem 474/1992 Sb., zákon České národní rady o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, zrušeno Ministerstvo obchodu a pravomoci ve věcech turismu přešly na nově zřízené Ministerstvo hospodářství.

V roce 1992 byla na základě usnesení Vlády ČR č. 257 podle zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice ve znění pozdějších předpisů, k plnění úkolů v oblasti turismu zřízena k 1. 4. 1993 příspěvková organizace Ministerstva hospodářství Česká centrála cestovního ruchu.¹⁷

V roce 1996 bylo zákonem 272/1996 Sb., zrušeno Ministerstvo hospodářství a zřízeno Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech regionální politiky,¹⁸ politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky a turismu.

ÚPRAVA LEGISLATIVY V KONCEPCÍCH STÁTNÍ POLITIKY TURISMU

Koncepce státní politiky turismu je časově ohraničený koncept rozvoje a podpory turismu na národní úrovni pro dané období se stanovenými cíli a nástroji pro dosažení plánovaných cílů. Národní koncepce je východiskem pro tvorbu koncepcí na úrovni regionální (krajské) a místní (obecní). Koncepce státní politiky vymezuje roli státu (veřejného sektoru) a míru státních zásahů do rozvoje sektoru turismu. Následující rozbor cílů a opatření je zaměřen na řešení problémů legislativy v jednotlivých koncepcích státní politiky turismu.

Po roce 1989 byl dosud uplatňovaný univerzálně plánovací koncept politiky turismu vystřídán konceptem pragmatické politiky. Až výrazný propad výkonů turismu po roce 1997 vyvolává potřebu vytvořit podmínky pro koncepční řízení sektoru. Vláda v roce 1999 bere na vědomí první koncepci státní politiky v oblasti turismu a tímto začíná období uplatňování koncepční politiky turismu. Postupující reforma veřejné správy, příprava na vstup České republiky do Evropské unie a řada ekonomických a mimoekonomických faktorů vnitřních i mezinárodních se zásadně promítla do politiky turismu.

¹⁶ TITTELBACHOVÁ, Š.: *Turismus a veřejná správa*. Praha, 2011.

¹⁷ Dnes ČCCR – CzechTourism.

¹⁸ Regionální podpora podnikání byla zákonem č. 47/2002 Sb. přesunuta na Ministerstvo průmyslu a obchodu.

KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU (1999)

Legislativní prostředí pro politiku turismu se v tomto období vyznačuje výrazným příklonem k liberalizaci podnikání, kdy s novelou zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, došlo k zařazení živnosti provozování cestovní kanceláře a průvodcovské činnosti do živností ohlašovacích volných. Důsledkem tohoto legislativního kroku byla nedostatečná ochrana spotřebitele (krach cestovních kanceláří).

Tabulka 1: Cíle v oblasti legislativy (1999)

Cíle v oblasti legislativy	Opatření
1. Prosadit snížení DPH u ubytovacích a stravovacích služeb.	Zpracovat do novely zákona č. 588/1992 Sb., o DPH, snížení sazeb DPH u stravovacích a ubytovacích služeb při zpracování novely uvedeného zákona.
2. Zvýšit vypovídací schopnost statistiky.	Zřídit satelitní účet turismu (Směrnice Rady ES 95/57/ES o sběru statistických informací v odvětví turismu).
3. Restrukturalizovat daně a zvýšit jejich podíl v místních rozpočtech na úkor státního rozpočtu.	V souvislosti s uvažovanou daňovou reformou zpracovat návrh právní úpravy, která by navrhla směřování daňového odvodu do místa reálného podnikání (restrukturalizace daní a zvýšení podílu místních rozpočtů na nich).
4. Zvýšit kvalitu průvodcovské činnosti.	Zařadit průvodcovskou činnost do vázaných živností podle živnostenského zákona.
5. Vytvořit funkční systém financování rozvoje turismu.	Transformovat sektorový operační plán turismu (SOP) do regionálních operačních plánů (ROP), a to v souvislosti s dokončením Národního rozvojového plánu ČR. Předložit do konce roku 1999 návrh věcného záměru zákona na podporu rozvoje turismu.
6. Zajistit poskytování stravovacích služeb v ubytovacích zařízeních s kapacitou 8–10 lůžek mimo režim živnostenského zákona.	Zpracovat do novely nařízení vlády č. 28/1998 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně řemeslných živností, že do oblasti hostinské činnosti nepatří podávání snídaně v případě, že jde o ubytování v soukromí s kapacitou do 10 lůžek, při zpracování novely uvedeného nařízení vlády.
7. Vyjasnit a legislativně ukotvit kompetence v odvětví turismu.	Vyjasnit v souvislosti s reformou veřejné správy postavení orgánů veřejné správy a regionálních orgánů (včetně vyšších územně samosprávných celků) v oblasti turismu.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (1999).

Rozvoj turismu a především příliv kapitálu do odvětví brzdilo zařazení hostinské a ubytovací činnosti do základní sazby DPH. Kompetence v oblasti turismu nebyly na jednotlivých úrovních veřejné správy jasně vymezené.

KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU PRO OBDOBÍ 2002–2007

V období před přípravou nové koncepce byl schválen zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, který transformoval volnou živnost provozování cestovní kanceláře na dvě živnosti (koncesovaná živnost provozování cestovní kanceláře a vázaná živnost provozování cestovní agentury) a jehož realizace je v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj. V roce 2001 došlo k vydání Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 295/2001 Sb., o provádění a obsahové náplni zkoušky odborné způsobilosti pro výkon průvodcovské činnosti v oblasti turismu. S novelou zákona o rozpočtovém určení daní a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, o správě daní a poplatků, které byly schváleny v roce 2000, se v tomto období neuvažuje.

Do prováděcích předpisů zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů (nařízení vlády č. 140/2000 Sb., o živnosti volné) bylo zapracováno, že do oblasti hostinské činnosti nepatří podávání snídaně v případě ubytování v soukromí s kapacitou do 10 lůžek.

Do novely zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 4. 2000 bylo zapracováno snížení daně z přidané hodnoty z 22 % na 5 % u ubytovacích a hostinských služeb. Standardní kontroly živnostenských úřadů jsou prováděny v souladu s živnostenským zákonem a zákonem č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu.

Tabulka 2: Cíle v oblasti legislativy (2002–2007)

Cíle v oblasti legislativy	Opatření
1. Vytvoření legislativního rámce pro podporu rozvoje turismu z hlediska kompetencí orgánů státní správy a samosprávy.	Dokončit přípravu zákona o podpoře turismu, který implementuje právní normy EU v oblasti turismu do právního systému ČR a který mimo jiné stanoví systém sledování dopadů turismu na životní prostředí a jejich promítnutí do následného plánování rozvoje turismu.
2. Zabezpečení aproximace práva EU v oblasti turismu do právního systému ČR.	Není definováno
3. Není definován	Participace na tvorbě legislativního rámce a vynucovacího práva systému ochrany spotřebitele.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (2002–2007).

KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU PRO OBDOBÍ 2004–2006

V období do roku 2004 se po opakovaném neúspěchu navrhnout zákon o turismu i v tomto období legislativa soustředí především na zákon 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, jenž byl novelizován a další základní legislativní normy, jako je občanský zákoník, zákon o živnostenském podnikání apod. Nepodařilo se stále prosadit přesun sazby DPH u hostinské činnosti do snížené sazby a k 1. 5. 2004 je zařazena zpět do základní 19% sazby, ubytovací zařízení jsou zařazena do snížené sazby, nicméně jako výjimka ze zákona do konce roku 2005.

Tabulka 3: Cíle v oblasti legislativy (2004–2006)

Cíle v oblasti legislativy	Opatření
1. Vytvoření legislativního rámce pro podporu rozvoje turismu z hlediska kompetencí orgánů státní správy a samosprávy	Podporovat snížení sazeb daně z přidané hodnoty u stravovacích a ubytovacích služeb, Iniciační právní úpravy, která by navrhla směřování daňového odvodu do místa reálného podnikání
2. Participace na tvorbě legislativního rámce a vynucovacího práva systému ochrany spotřebitele	Novelizovat zákon č. 159/1999 Sb. o podnikání v některých službách turismu
3. Zabezpečení aproximace práva EU v oblasti turismu do právního systému ČR	Zajistit implementaci právních norem EU týkajících se turismu do právního systému ČR
4. Vícezdrojová finanční podpora rozvoje turismu	Realizovat Státní program podpory turismu v letech 2004–2005 a připravit jeho zaměření po roce 2005 Vytvořit a realizovat systém pro přijímání finanční podpory Evropské unie v oblasti turismu a připravit jeho zaměření po roce 2006
5. Není formulován	Vytvořit satelitní účet turismu

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (2004–2006).

KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU 2007–2013

Opakovaně se nepodařilo prosadit zpracování a schválení zákona o turismu a nebyly ani vymezeny oblasti, které by v rámci zákona bylo vhodné upravit. Legislativa v oblasti turismu je soustředěna na zákon 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, který je průběžně revidován. Další činnosti v oblasti turismu jsou upravovány legislativně zákony se širší platností, jako živnostenský zákon a postupnou implementací evropských norem do národní legislativy.

Sazba DPH je pro ubytovací zařízení v rámci výjimky ze zákona stanovena na 5 % (resp. od roku 2008 na 9 %), pro veřejné stravování je zákonně vymezená daň ve výši 22 %, resp. 19 %. Není vyřešena problematika poskytování informací v turismu jako certifikované veřejné služby a postavení a činnosti Horské služby ve vztahu k turismu.

Kompetence v oblasti turismu v ČR jsou dány zákony (kompetenční zákon, zákon o krajích, zákon o obcích), kde však odvětví turismu (s výjimkou kompetenčního zákona) není komplexně řešen, jen v rámci celkového rozvoje krajů a obcí. Tento dlouhotrvající stav ovlivňuje negativně systém organizace a řízení turismu v ČR a ve svém důsledku pak i výkony celého rezortu. Doposud také nebyla uspokojivě vyřešena problematika poskytování informací v cestovním ruchu jako certifikované veřejné služby. Rovněž také není legislativně dořešena otázka postavení a činnosti Horské služby ve vztahu k turismu.¹⁹

Úprava legislativy není přímo v cílech koncepce obsažena. Nedostatečně funkční legislativa je ale často uváděna ve slabých stránkách analýzy jednotlivých problémových okruhů, kterými se koncepce zabývá. Mezi slabými stránkami je uvedeno například: nevyjasněné rozdělení činností mezi centrální a regionální úroveň veřejné správy; přetrvávající špatná úroveň spolupráce subjektů turismu, zejména mezi veřejnou a soukromou sférou; absence koncepčního řízení turismu ve velkoplošných chráněných územích (národních parcích a chráněných krajinných oblastech); nedostatečný rozsah statistických informací o turismu; neexistence informačního a rezervačního systému turismu na národní úrovni včetně regionální úrovně; neprovázanost sítě budovaných turistických informačních center apod.

Pro realizaci koncepce jsou mezi hlavními předpoklady z oblasti legislativy, např.: úprava²⁰ základního rámce spolupráce mezi ministerstvem a kraji; úprava rozdělení činností a formy spolupráce na ústřední, regionální a místní úrovni v oblasti turismu; vymezení postavení turistických regionů a jejich podpory ze strany MMR atd. Jedním z cílů koncepce je koordinace činností a řízení turismu na národní a regionální úrovni, vytvoření efektivních nástrojů koordinace činností a řízení turismu, a to ve vztahu k realizaci Integrovaného operačního programu (IOP) v gesci MMR jako významného finančního nástroje podpory turismu v letech 2007–2013 a realizaci Regionálních operačních programů (ROP).

SOUČASNÉ VYMEZENÍ KOMPETENCÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI TURISMU

Hodnotíme-li rámcové vymezení odvětví turismu v ČR, je třeba posoudit jak negativní tak zejména pozitivní aspekty současného stavu. Vytvořit a legislativně ukotvit rámec pro podporu rozvoje turismu je nezbytné. Je však nutné zvážit, co přesně bude předmětem úpravy. Negativním dopadem současného stavu je praktická

¹⁹ Koncepce státní politiky cestovního ruchu na období 2007–2013 dostupná na <http://www.mmr.cz/cs/ Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-na>

²⁰ V koncepci je uváděno definování, ne úprava.

nemožnost realizovat Konceptci státní politiky 2014–2020, protože realizace většiny cílů a opatření je podmíněna přijetím zákona o podpoře turismu. Současná realita je ale jiná. Zákon v nejbližší době schválen nebude. Co tedy může udělat MMR pro realizaci naplánovaných cílů, kde obce, kraje a podnikatelské subjekty jsou gestory realizace jednotlivých opatření? Lze jen doporučit, aby se MMR aktivně zapojilo do realizace Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a využilo všech iniciativ a nástrojů, které pomohou účinně překlenout problémy, které jsou deklarované v Konceptci státní politiky cestovního ruchu pro období 2014–2020, např.: nízká efektivita řízení destinací, chybí systém organizace (uspořádání) turismu, nejsou vymezeny kompetence a pravomoci klíčových aktérů turismu, zejména vztah veřejný sektor (MMR, kraje, regiony a obce, CzechTourism) a destinační společnosti, čímž dochází k nekoordinované činnosti, která vede k duplicitám (a tím k plýtvání finančních ale i lidských zdrojů atd.).²¹

Hlavním opakujícím se problémem je nízká funkčnost organizace a řízení turismu v systému veřejné správy, přestože odstranění tohoto problému je prioritou ve všech koncepcích. Ve zdůvodnění k této prioritě se v Konceptci 2007–2013 uvádí, že základní kompetence v oblasti turismu v ČR jsou sice dány, ale „*organizační struktura cestovního ruchu není legislativně upravena, chybí jí systémové zaměření a strukturalizace*“.²² Pouhým opakováním stejného, resp. prohlubujícího se problému ve strategických dokumentech se však problém nevyřeší. Trendem ve vyspělých zemích uplatňujících koncept komplexní politiky turismu je vytvoření rámce na národní úrovni pro politiky regionální a místní. Nezbytným krokem při realizaci konceptů politiky turismu je zavádění nových přístupů k řízení veřejné správy a využívání vybraných a vhodně modifikovaných manažerských nástrojů a metod ke zkvalitnění řídicí činnosti ve veřejném sektoru.

Pro obce a kraje dává současný stav prostor pro uplatnění vlastních strategií. Obce stejně jako kraje vykonávají činnosti v oblasti turismu v samostatné působnosti, což dává prostor zastupitelům k realizaci plánů na podporu rozvoje turismu. K nejdůležitějším činnostem patří zřizování informačních center, správa a provoz kulturních památek na svém území, koordinace aktivit podnikatelských subjektů v oblasti turismu a podpora podnikání, podpora infrastruktury turismu (cyklotrasy a cyklostezky v rámci mikroregionů, MAS a Euroregionů), ve městech pak iniciace vzniku společností destinačních managementů a jiných organizací na podporu turismu, vytváření grantových schémat na systémovou podporu turismu z veřejných rozpočtů. Sdružení obcí a vznik organizací na podporu turismu je pro rozvoj turismu (dle zahraniční praxe) rozhodující.

Kraj v samostatné působnosti zpracovává koncepční dokumenty pro rozvoj turismu, vytváří systém pro podporu realizace jednotlivých priorit a opatření. V oblasti přímé finanční podpory využívá prostředků z EU a realizuje krajské programy. Zajišťuje marketingové aktivity na úrovni kraje a spolupracuje na neregionálním a národním marketingu s ostatními kraji a agenturou CzechTourism. Podporuje vzdělání a předávání

²¹ Konceptce státní politiky cestovního ruchu na období 2014–2020 dostupná na <http://www.mmr.cz/getmedia/01144b63-0600-43c1-9bf5-cdd487c313fb/MMR-Cestovni-ruch-v-Ceske-republice.pdf>.

²² Konceptce státní politiky cestovního ruchu na období 2007–2013, s. 36 dostupná na <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-na>.

příkladů dobré praxe mezi subjekty z veřejné správy a podnikatelského sektoru. Koordinuje činnosti informačních center na svém území a iniciuje vznik a činnost společností destinačních managementů. Vytváří systémy sběru dat, zajišťuje jejich zpracování a analýzy a informuje subjekty v oblasti turismu o jejich výsledcích. Iniciuje vytváření partnerství pro tvorbu konkurenceschopné nabídky a podporuje vznik klastrů a jiných společenství pro rozvoj turismu, který přináší očekávané efekty zúčastněným subjektů ze všech sektorů národního hospodářství. Koordinuje činnosti v oblasti turismu s cíli národní strategie a podílí se na plnění jednotlivých opatření.

ZÁVĚR

Závěrem lze konstatovat, že ministerstvo, kraje a obce mají i bez speciálního zákona dostatek kompetencí k řízení a podpoře turismu. Jde jen o to, aby místo neustálého volání po speciálním zákoně, začaly svoje pravomoci účinně využívat. Řešením může být smluvní partnerství mezi státní správou a samosprávou, což legislativa umožňuje a v zahraničí je právě tato cesta k modernizaci, efektivizaci a transparentnosti veřejné správy využívána.

Ing. Šárka Tittelbachová, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze, Podnikohospodářská fakulta

e-mail: titsar@centrum.cz