

VÝZNAM NORMALIZACE SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU Z POHLEDU ODSTRAŇOVÁNÍ BARIÉR VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB A OCHRANY SPOTŘEBITELE V RÁMCI MEZINÁRODNÍHO A ČESKÉHO CESTOVNÍHO RUCHU

PETR HOUŠKA

Abstract: **Importance of the Tourism Services Normalization with view to Removal of the Barriers for Free Movement of the Services in the Field of International and Czech Tourism**

The aim of the contribution draws attention to the importance of international standardization in tourism services with view to elimination of barriers for free movement of the tourism services, its importance for consumers – visitors in tourism, when the international standards encourage consumers responsibility, enforce their legitimate demands and expectations. They also strengthen the consumer status as a main protagonists in the tourism market. For developing countries the international standards of tourism services they are a tool, that enables them to prepare a competitive tourism products. Very important is also possible discussion concerning the relation between laws and norms at international and local levels.

Key words: tourism services, norm, international normalization, free movement of services, globalization, international tourism, consumer protection, laws, international organizations

Klíčová slova: služby cestovního ruchu, norma, mezinárodní normalizace, volný pohyb služeb, globalizace mezinárodního cestovního ruchu, ochrana spotřebitele, právní předpisy, mezinárodní organizace

DOI: 10.14712/23366478.2016.37

Trh cestovního ruchu, tak jako celá světová ekonomika prochází nepřetržitým vývojem, spojeným v posledních desetiletích s hlubokou strukturální transformací, vycházející z prohlubující se specializace, která významným způsobem ovlivňuje ekonomiku a následně i sociální oblast celé společnosti. Jedním z dominantních projevů strukturální transformace je masivní produkce a spotřeba služeb. Tento proces bývá často nazýván třetí průmyslovou revolucí, nebo také nastolením ekonomiky služeb, či vstupem do informační společnosti. Podíl služeb na tvorbě HDP a na zaměstnanosti patří mezi často používané ukazatele vyspělosti ekonomiky zemí. Čím je ekonomika dané země vyspělejší, tím je podíl služeb (terciárního sektoru) na tvorbě hrubého domácího produktu a celkové zaměstnanosti obvykle vyšší.¹

¹ KUBIŠTA, V.: *Služby v mezinárodním obchodě*. Hronov, 2003, s. 30.

Služby se proto staly významným účastníkem mezinárodních ekonomických vztahů. Protože sektor služeb se nejprve uplatňoval spíše v národním měřítku, hovoří se o procesu internacionalizace služeb, které se tak stávají významným artiklem mezinárodního obchodu službami. Významnou součástí tohoto procesu, vzhledem k charakteru a způsobu jejich poskytování (zejména přeshraniční poskytování služeb) se staly služby cestovního ruchu.

Právě mezinárodní normalizace a standardizace je jedním ze zásadních nástrojů odstraňování technických bariér obchodu obecně i obchodu službami cestovního ruchu. Důkazem může být i dohoda členských států Světové obchodní organizace WTO z Bali (Nusa Dua, 3.–6. 12. 2013), která by měla výrazně omezit byrokratické překážky obchodu a zlepšit obchodní podmínky pro nejhudší země světa. Měla by ale také obnovit otřesenou důvěru ve schopnost Světové obchodní organizace WTO sjednávat smlouvy o globální liberalizaci obchodu. Jedná se zejména zjednodušení, zprůhlednění a standardizaci celních procedur, které by měly výrazně urychlit obchod. Dohoda rovněž zachovává ve hře takzvaný Rozvojový program z Dauhá, jehož výsledkem má být ujednání o další liberalizaci světového obchodu, včetně obchodu službami cestovního ruchu. V neposlední řadě má mezinárodní normalizace služeb význam pro ochranu spotřebitele, zejména z pohledu jeho informovanosti, které je spojeno s jeho očekáváním spojeným s kvalitou poskytovaných služeb v místě destinace, která se může nacházet na jiném světadile a místní požadavky na jejich poskytování se mohou proto výrazně lišit od tohoto očekávání.

VYMEZENÍ POJMŮ

Použití termínu norma v souladu s praxí Mezinárodní organizace pro normalizaci Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) může být důvodem nedorozumění. Pojmy „standard“ nebo „norma“ jsou především chápány jako závazné předpisy, nebo právně závazná opatření stanovená v rámci národního regulačního rámce. Slovníky skutečně potvrzují tento názor, ale zároveň také odkazují na dobrovolné, nezávazné normy. Rozdíl je často spatřován v tom, kým a pro koho je norma vytvořena, například závazné právní normy určené pro podniky cestovního ruchu (např. zák. č. 159/1999 Sb.).

Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) má svou vlastní definici normy, která se neodvolává na její závazný status. Obecně platí, že charakteristika normy by měla být chápána jako dohoda mezi hlavními zúčastněnými stranami na převládajících osvědčených postupech. Norma je tedy nejlepší uznaná praxe, která je akceptována většinou. Dodržování normy je jednou z podmínek poskytování kvality. Pokud existují různé úrovně, nebo rozsah poskytovaných služeb nebo produktů, mohou být tyto klasifikovány nebo zařazovány podle kategorií do příslušných stupňů. Klasifikace je proto popisem služby nebo produktu podle řady různých souvisejících standardů, které odpovídají každé kategorii.

Norma může řešit celou řadu aspektů služby nebo produktu. Ty mohou zahrnovat: materiální nebo fyzikální vlastnosti nebo charakteristiku budov a zařízení, které se používají k výrobě a poskytování služby, popis služby, odbornou kvalifikaci (k poskyto-

vání služby), jazyk (terminologie, značení a symboly), procesy nebo postupy. Normy mohou také odkazovat na specifické aspekty zařízení nebo služby, jako jsou bezpečnost, hygiena a dostupnost. Některé normy mohou zahrnovat též prvky týkající se více než jednoho aspektu.

PROBLEMATIKA NORMALIZACE SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU

Problematika normalizace v cestovním ruchu² je předmětem průběžné debaty na tuzemské i mezinárodní úrovni. Tato debata poskytuje svědectví o rozmanitosti pohledů na cíle této normalizace, její hodnotě, potenciálu, omezením nebo proveditelnosti. Některé z těchto pohledů přispívají k nejasnostem, například kvůli užívané terminologii a pohledu na věc, včetně pohledu na cestovní ruch jako takový. Výsledná očekávání a přístup ve vztahu k normám cestovního ruchu, zejména když přicházejí z mezinárodní úrovně, jsou jak pozitivní, tak negativní. Na národní úrovni je spatřován významný trend směřující k definování nových norem pro činnosti v oblasti cestovního ruchu zaměřené na zkoumání kvality, bezpečnost a konkurenceschopnost. Tento trend je viditelný nejenom na rozvinutých trzích cestovního ruchu, ale je také očekáván, vyžadován nebo ho může být dosaženo i v nově se rozvíjejících zemích – destinacích cestovního ruchu. Prakticky všechny hlavní světové destinace cestovního ruchu se proto zabývají řízenými programy tvorby norem zaměřených na kvalitu z pohledu udržitelnosti jejich podílu na trhu a konkurenceschopnosti. Regionální semináře pořádané Světovou organizací cestovního ruchu (UNWTO) odhalily, že rozvojové země jsou těmi, kdo nejvíce požadují mezinárodní pomoc při definování norem kvality pro jejich aktivity v rámci cestovního ruchu. Tyto normy jsou považovány za měřítko povznesení úrovně jejich trhu a produktů cestovního ruchu a tedy i za nástroj pro lepší zapojení do mezinárodního cestovního ruchu. Rozvojové země pokládají mezinárodní normy za prostředek pro přenášení know-how z rozvinutých ekonomik do jejich zemí.

Současný trend se vyznačuje zapojením národních normalizačních autorit do vytváření norem cestovního ruchu na základě iniciativy sektoru cestovního ruchu. Tento proces je nyní často podporován národními vládami, reprezentovanými orgány státní správy v cestovním ruchu. Bez ohledu na zvyšující se zájem o obecné normy cestovního ruchu ze strany státu, soukromý sektor je aktivní při vytváření vlastních firemních značek – brandů a fakticky stojí za celou řadou norem. Jsou adresovány různorodým oblastem výrobků a služeb, cílově odlišným skupinám zákazníků a vyžadují použití systémů řízení, jejichž cílem je zajistit dodržování stanovené formy těchto výrobků a služeb. Normy zahrnují nejznámější obchodní brandy a jsou často označovány jako mezinárodní normy. Malé podniky mají sklon porovnávat své produkty s těmito známějšími národními a mezinárodními obchodními brandy.

Poměrně značná část odvětví cestovního ruchu ve vyspělých ekonomikách však zatím nedoceňuje výhody, které normy, a to zejména na mezinárodní úrovni, mohou

² INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 40.

přinést. Pokrok v diskusi o mezinárodních normách cestovního ruchu závisí na vysvětlování výhod norem, které mohou přinést přínosy jak dodavatelům služeb, tak i jejich příjemcům nebo též zakázky na služby. To v první řadě vyžaduje objasnění možných nedorozumění týkajících se mezinárodních norem tak, aby bylo jasné, jaký druh mezinárodních norem může skutečně pomoci.

Obecné pohledy a nedorozumění týkající se mezinárodních norem mohou být následující:³

- 1) mezinárodní standardy vedou k uniformitě;
- 2) mezinárodní normy mohou omezit hospodářskou soutěž a svobodu podnikání, a vstoupit do konfliktu s obchodními a firemními značkami;
- 3) mezinárodní normy usnadňují vládní intervence, v rámci kterých se stávají povinnými;
- 4) mezinárodní normy mohou snížit úroveň kvality, které již bylo dosaženo;
- 5) mezinárodní normy představují hrozbu nebo obtíže pro národní (domácí) trh;
- 6) příprava standardů je nákladná z hlediska času i peněz;
- 7) spotřebitelé třeba ani nechtějí mezinárodní normy cestovního ruchu, protože jejich potřeby se mění velmi rychle.

Mezinárodní normy mohou také přinášet řadu výhod pro spotřebitele, zejména:

- 1) přinášejí výhody na globálním trhu pro spotřebitele;
- 2) vzdělávání spotřebitelů: mezinárodní normy podporují spotřebitelskou odpovědnost, prosazují jejich oprávněné požadavky a očekávání, posilují postavení spotřebitele jako hlavního protagonisty;
- 3) napomáhají vyhnout se stížnostem spotřebitelů, které jsou neoprávněné;
- 4) napomáhají vyhnout se jednotlivému zneužití spotřebitele, které je určující pro celkovou volbu spotřebitele;
- 5) posilují postavení spotřebitele ve vztahu k legitimnímu očekávání a požadavkům, přátelskému urovnání rozepří či dokonce právních sporů;
- 6) posilují kulturní porozumění s místní destinací a dodavateli.

Problematika vytváření mezinárodně srovnatelných norem kvality v cestovním ruchu je tedy neustálým dlouhodobým názorovým střetem zájmů podnikatelů poskytujících služby se subjekty – spotřebiteli, kteří jejich služby využívají. Obě strany jsou v tomto boji zastupovány svými zájmovými sdruženími, a to jak na úrovni jednotlivých států, tak i na úrovni mezinárodní. Dalším znakem pro tuto oblast služeb je stále se zrychlující globalizace nabídky služeb cestovního ruchu v kontrastu s roztříštěností a nejednotností úpravy této problematiky v jednotlivých zemích Evropy a světa, kde se tyto úpravy odvíjejí od tradice, převahy té, či oné zájmové skupiny podnikatelů, váhy spotřebitelské veřejnosti a v neposlední řadě angažovanosti státu v této oblasti. Proto v poslední době stále více nabývá na intenzitě volání po sjednocení znaků (standardů) týkajících se mj. služeb cestovního ruchu.

³ INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 48–50.

ÚLOHA MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ V OBLASTI VYTVÁŘENÍ PRAVIDEL PRO POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB

Kromě Světové organizace cestovního ruchu (UNWTO), kde je problematika podpory normalizace služeb cestovního ruchu pevně ukotvena v programu její činnosti, existuje několik dalších mezinárodních organizací zainteresovaných do vytváření pravidel – norem pro poskytování služeb cestovního ruchu a se kterými UNWTO v dané problematice spolupracuje. Jedná se o Světovou obchodní organizaci (WTO) a Mezinárodní organizaci pro normalizaci (ISO) a instituce zajišťující evropskou normalizaci.

1) SVĚTOVÁ OBCHODNÍ ORGANIZACE (WTO)

Světová obchodní organizace (dále jen WTO)⁴ vznikla podepsáním dohody v Marrakeši dne 15. dubna 1994, a tím bylo završeno mnohaleté úsilí o doplnění a přeměnu Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) v mezinárodní organizaci, která byla zřízena od 1. ledna 1995. Zároveň byly přijaty výsledky tzv. Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání tvořících náplň činnosti WTO. Česká republika se stala jedním z původních členských států WTO. V současné době má WTO 161 členů a několik zemí jedná o svém přístupu k ní. WTO je mezivládní organizace, jejímiž členy nemusí být vždy státy, ale jednotná celní území (tedy celní unie nebo přímo celní území). Nejvyšším orgánem WTO je Konference ministrů, scházející se jednou za dva roky. Rozhoduje o jakýchkoli otázkách týkajících se mnohostranných obchodních dohod. V období mezi konferencemi řídí WTO Generální rada, která se skládá z představitelů jednotlivých členských zemí. Má v zásadě stejné pravomoci jako Konference ministrů.

Jednotlivými oblastmi obchodu se zabývají pracovní orgány, jako jsou např. Rada pro obchod se zbožím, Rada pro obchod se službami, Rada pro obchodní aspekty práv k duševnímu vlastnictví. Výkonnými orgány jsou jednotlivé výbory a pracovní skupiny, které se zabývají jednotlivými specializovanými součástmi obchodu.

Rozhodujícím orgánem pro oblast služeb je Rada pro obchod službami,⁵ která má mj. za cíl realizovat ustanovení týkající se čl. VI. Domácí regulace, Všeobecné dohody o obchodu a službách GATS. Cílem tohoto ustanovení je rozvíjení takových pravidel, která by mohla přispět k vytvoření přiměřenějšího, pro obchod přívětivějšího a transparentnějšího regulačního rámce s cílem usnadnit a podpořit obchod se službami. Odkazuje se zde na vnitrostátní i na mezinárodní normy příslušných mezinárodních organizací. Důraz je kladen na postupy pro udělování licencí, požadavky na odbornou kvalifikaci a technické normy účinně zasahující do problematiky přístupu na trh, a to konkrétně pro obchodní přítomnost (commercial presence) zahraničních dodavatelů služeb na příslušném národním trhu. Tato činnost se týká všech sektorů služeb, pro které cestovní ruch představuje významné odvětví, pokud jde o objem obchodu, v rámci již přijatých závazků týkajících se liberalizace trhu a cílů jeho postupné liberalizace, která

⁴ WTO organization chart [on line]. [cit. 10. 10. 2015]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

⁵ SEIFERTOVÁ, V. a kol.: *Průvodcovské činnosti*. Praha, 2011, s. 196–198.

se očekává ve prospěch rozvojových zemí. V této souvislosti je třeba zmínit spolupráci s Mezinárodní organizací pro normalizaci ISO.

Samostatnou pozornost dále zasluhuje z pohledu mezinárodních právních závazků České republiky i již zmiňovaná Všeobecná dohoda o obchodu a službách (GATS), zejména co se týče listiny závazků (koncesí) České republiky v rámci této smlouvy pro oblast cestovního ruchu.

Tyto konkrétní právní závazky České republiky v oblasti cestovního ruchu v přístupu na trh nejsou v povědomí odborné, ani laické veřejnosti. Pro ilustraci uvádím, že např. v oblasti služeb cestovních kanceláří umožňují regulovat počet cestovních kanceláří ze třetích zemí (mimo EU) na území České republiky na základě testu ekonomické potřeby založeného na populačním kritériu. Taktéž například umožňuje právně ošetřit podnikání průvodců ze třetích zemí (mimo EU). V Japonsku mohou poskytovat např. průvodcovské služby pouze Japonci, a proto má Česká republika oprávnění toto podnikání omezit recipročně pro Japonce na území České republiky. Je to proto, že Česká republika nepřijala v této oblasti žádný závazek. Tyto možnosti se však v právní praxi České republiky nevyužívají.

Tabulka č. 1: Listina specifických závazků České republiky pro oblast cestovního ruchu⁶

Sektor a subsektor	Omezení přístupu na trh	Omezení v národním zacházení	Dodatečné závazky
9. Cestovní ruch a služby související s cestováním			
A. Hotely a restaurace (CPC 641-642)	1) bez závazků* 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	
B. Cestovní agentury a cestovní kanceláře (touroperátoři) (CPC 741)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) test ekonomické potřeby založený na populačním kritériu 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	

⁶ General Agreement on Trade in Services, Czech Republic, Schedule of Specific Commitments, GATS /SC/26, 15 April 1994.

C. Služby průvodců cestovního ruchu (CPC 7472)	1) bez závazků** 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků	1) bez závazků** 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků	
--	--	--	--

Tyto závazky umožňují využít mezinárodních norem, které vymezují minimální požadavky na poskytování konkrétní služby jako měřítko k přístupu na trh.

2) MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRO NORMALIZACI (ISO)

Mezinárodní organizace pro normalizaci ISO⁷ je největší tvůrce dobrovolných technických standardů. ISO je nevládní organizace, která byla založena v roce 1947 a jejímiž členy jsou národní normalizační autority 162 zemí, a to na základě pravidla jedna země jeden člen. Sídlo sekretariátu ISO je v Ženevě. Portfolio této organizace obsahuje přibližně 19 500 mezinárodních norem, které je rozděleno mezi její členy, kteří nominují experty a financují předsednictví a sekretariáty jednoho nebo několika z 188 technických výborů a 550 podvýborů řídicích 3368 pracovních skupin. Ústřední sekretariát poskytuje celkovou koordinaci normalizačních postupů, elektronické nástroje a konečnou úpravu norem a jejich rozšiřování.

Na základě požadavku rozvojových zemí a s podporou Světové organizace cestovního ruchu (UNWTO) o získání know-how pro vymezení a stanovení minimálních požadavků pro poskytování služeb cestovního ruchu a služeb souvisejících byl realizován Mezinárodní organizací pro normalizaci ISO vznik technického výboru ISO/TC 228 „Služby cestovního ruchu a služby související“, který má v gesci tvorbu norem v této oblasti. Rozsah jeho činnosti můžeme vymezit jako: „*Normalizace terminologie a specifikace služeb nabízených poskytovateli služeb cestovního ruchu, včetně souvisejících činností, turistických destinací a požadavků na jimi užívané zařízení a vybavení tak, aby tyto informace poskytovaly nákupčím, poskytovatelům služeb a spotřebitelům kritéria pro kvalifikovanou rozhodnutí.*“⁸

Konkrétním případem využití mezinárodních norem služeb cestovního ruchu ISO je Egypt, který využil normu pro instruktory pro rekreační potápění do své národní legislativy.

Řízením normalizačních aktivit v oblasti působnosti technického výboru je pověřen sekretariát, resp. dvě normalizační autority, které koordinují svoji činnost, a to: AENOR – španělská normalizační autorita, INNORPI – tuniská normalizační autorita. Konkrétní normy jsou pak zpracovávány v rámci pracovních skupin WG v jejichž čele je tzv. convenor, který je volen zástupci zúčastněných normalizačních autorit a který zodpovídá za průběh normalizačních prací. Experti – členové WG jsou nominovány národními normalizačními autoritami.

Za Českou republiku je členskou organizací ISO Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) je organizační složkou státu v resortu Mini-

⁷ About ISO [online]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>.

⁸ INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 52.

sterstva průmyslu a obchodu ČR. Hlavním posláním ÚNMZ je zabezpečovat úkoly vyplývající ze zákonů České republiky upravujících technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a úkoly v oblasti technických předpisů a norem uplatňovaných v rámci členství ČR v EU. Normalizační práce v oblasti mezinárodní normalizace outsourceuje na smluvní partnery – tzv. centra technické normalizace.

Kromě normy EN/ISO 18513:2003 Služby cestovního ruchu – Hotely a ostatní kategorie turistického ubytování – terminologie a celkem 11 norem ISO zaměřených na sportovní potápění jsou v současné době publikovány a budou předmětem případného převodu na ČSN následující normy:

- ISO/TR 21102:2013 Dobrodružný cestovní ruch – vůdci (průvodci) – kvalifikační požadavky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 21103:2014 Dobrodružný cestovní ruch – informace pro účastníky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 21101:2014 Dobrodružný cestovní ruch – Systémy řízení bezpečnosti – požadavky
- ISO 1485:2014 Turistické informační kanceláře – Informační a recepční služby pro turisty – požadavky. (publikována jako ČSN ISO 1485);
- ISO 13009:2015 Požadavky a doporučení pro provoz pláží;
- ISO 13810:2015 Průmyslový cestovní ruch – poskytování služeb (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 17680:2015 Thalassoterapie – požadavky na služby;
- ISO 18065:2015 Služby cestovního ruchu pro veřejnost poskytované správními subjekty přírodních chráněných oblastí – požadavky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ).

Na rozdíl od evropských norem, které jsou zároveň vždy národní normou ČSN, normy ISO jsou převáděny do formy národní normy ČSN podle významu a potřeby pro praxi.

3) INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ EVROPSKÉ NORMALIZACE

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)⁹ je právním sdružením se sídlem v Bruselu, jehož členy jsou národní normalizační instituce evropských zemí. V současné době jsou členy 33 států Evropy. Česká republika je řádným členem tohoto výboru a je zastoupena Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). Evropský výbor pro normalizaci (CEN) je evropským protějškem Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO), s kterou uzavřel protokol (Vídeňská dohoda) k usnadnění technické

⁹ CEN [on line]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <https://www.cen.eu/about/RoleEurope/Pages/default.aspx>.

spolupráce, včetně vzájemného uznávání norem. 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. Každý z těchto systémů pokrývá různý rozsah a charakteristiku požadavků. Tato nejednotnost, a tím i nesrovnatelnost mate spotřebitele i podnikatelské subjekty, jež se například snaží v rámci svého rozhodování posoudit rozsah poskytované služby cestovního ruchu. To vytváří překážky konkurenceschopnosti a vyvolává problémy v mezinárodní srovnatelnosti poskytovaných služeb. Proto standardizované informace o službách cestovního ruchu přispějí především k větší transparentnosti trhu pro spotřebitele. 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.

Usnadnění výměny zboží a služeb formou odstraňování technických bariér obchodu je prvořadým cílem evropské normalizace při vytváření jednotného trhu Evropské Unie. 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 vytváří v řadě případů předpoklad naplnění požadavků těchto předpisů. V případě cestovního ruchu se jedná o směrnici Rady ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (90/314/EHS),¹⁰ která je základním předpisem, ze kterého vychází technická normalizace služeb cestovního ruchu. Obdobně tomu bude i u její očekávané novelizace.

¹⁰ Směrnice 90/314/EHS [on line]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=EN>.

Konkrétně na tuto směrnici jsou navázané terminologické normy, které jasně deklarují terminologii užívanou v rámci cestovního ruchu, případně stanovují požadavky na poskytnutí specifické služby cestovního ruchu (jazykové studijní pobyty).

Konkrétním výstupem činnosti Evropského výboru pro normalizaci v oblasti normalizace služeb cestovního ruchu jsou tedy následující evropské normy (EN):

- ČSN EN/ISO 18513 „Služby cestovního ruchu – Hotely a ostatní kategorie turistického ubytování – terminologie“. Uvedená norma je jedinou mezinárodní normou v oblasti ubytovacích služeb. Norma je členěna do tří částí (ubytování, služby, zařízení pro hosty) v rámci kterých jsou definovány základní pojmy spojené s uvedenou problematikou (např. vymezení kategorií (typů) turistického ubytování, typy pokojů, vybavení pokoje, typy snídaní, vymezení zařízení užívaných hosty ubytovacích zařízení atd.)
- ČSN EN 13809 „Služby cestovního ruchu – cestovní agentury a cestovní kanceláře (touroperátoři) – terminologie“ vymezuje kromě obecné terminologie užívané v praxi cestovních kanceláří a cestovních agentur i specifickou terminologii přímo navazující na nabídku a prodej produktů cestovních kanceláří a agentur. Pro oblast průvodcovské činnosti je zásadní definování činnosti vedoucího zájezdu (tour manager) a doprovodu zájezdu (tour escort). Obě normy souvisejí a přímo navazují na zásadní právní akt pro ochranu spotřebitele na úseku cestovního ruchu – směrnici Rady ES 90/314/EHS, zejména z pohledu jasného vymezení terminologie používané v textu cestovních smluv a dále pro informace poskytované spotřebitelem před, během a po nastoupení na cestu – zájezd.
- ČSN EN 14804 „Poskytovatelé jazykových studijních pobytů – Požadavky“. Je první z řady evropských norem v cestovním ruchu, které vymezuje minimální kvalitativní požadavky na poskytování jazykových studijních pobytů, včetně péče o nezletilé osoby, ubytování, výuku, vyučující personál, pomoc nezletilým atd. Jedná se o normu, na základě které se mohou specializované cestovní kanceláře certifikovat.
- ČSN EN 15565 „Služby cestovního ruchu – požadavky na zajištění odborného vzdělávání a kvalifikačních programů pro turistické průvodce“. Uvedená norma má za cíl sjednocení minimálních požadavků na vzdělávání průvodců v rámci Evropy, včetně České republiky. Je to průlomová norma, která by měla napomoci řešit spolu s novou směrnicí o službách na vnitřním trhu problematiku odborné způsobilosti průvodců, např. ve vztahu k živnostenskému zákonu.¹¹

¹¹ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

VÝZNAM SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY
2006/123/ES ZE DNE 12. PROSINCE 2006 O SLUŽBÁCH
NA VNITŘNÍM TRHU PRO EVROPSKOU NORMALIZACI

Zásadní význam pro evropskou normalizaci má směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu,¹² která ve svém čl. 26 bod. 5/ „Politika v oblasti kvality služeb“ uvádí: „Členské státy ve spolupráci s Komisí podpoří 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.

Tématem pro zamyšlení by mohlo být proto využití evropských a mezinárodních norem v rámci očekávané novely zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu spojené s implementací nové směrnice, která nahradí v textu zmiňovanou Směrnicí Rady 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Jedná se zejména o tu skutečnost, že stávající i připravovaná směrnice řeší fakticky pouze standardní zájezd sestavovaný cestovní kanceláří. V rámci nabídek cestovních kanceláří existuje řada specifických produktů, které souvisejí s rozvojem cestovního ruchu a jeho specializací. Pro řadu těchto produktů cestovních kanceláří jsou požadavky směrnice, resp. zákona, z hlediska ochrany spotřebitele, jeho bezpečnosti a zdraví nepostačující. Zejména se jedná o produkty cestovních kanceláří v rámci tzv. dobrodružného cestovního ruchu.

Dobrodružný cestovní ruch¹³ nabývá z globálního pohledu stále více na významu. Má své specifikum zejména z toho pohledu, že jeho produkty zahrnují přijatelné prvky rizika a dobrodružství. Podstupování rizika přináší odměnu ve formě zvýšeného adrenalinu, pocitu dobrodružství a nebezpečí. Proto poskytovatelé těchto produktů – specializované cestovní kanceláře mají prioritně za povinnost zajistit v rámci realizace svých produktů maximální míru bezpečnosti pro své klienty. To předpokládá též stanovení požadavků na fyzické a psychické předpoklady, ve vztahu k předpokládaným obtížím, se kterými se během realizace produktu dobrodružného cestovního ruchu může turista setkat, zejména z pohledu fyzické a psychické způsobilosti, technických schopností, obtížnosti terénu, nadmořské výšky nebo klimatu. Samostatnou částí jsou požadavky na povinnou výbavu. Jedná se tedy o: „Činnosti, které zahrnují stanovení požadavků na turisty pro účast v tomto produktu, a to podle stupně náročnosti a rizika nabízeného produktu, včetně požadavků na odbornou způsobilost průvodce, jež realizuje podle stanoveného programu tento produkt a vede skupinu turistů, a to zejména z pohledu odpo-

¹² Směrnice 2006/123/ES [online]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33237&from=CS>.

¹³ SEIFERTOVIÁ, V. a kol.: *Průvodcovské činnosti*. Praha, 2013, s. 94.

vědnosti za jejich bezpečnost spočívající v průběžném vyhodnocování předpokládaného rizika v rámci realizovaného produktu.“¹⁴

Dalším pojmem, který byl zmíněn v rámci v rámci dobrodružného cestovního ruchu je přijatelný prvek rizika, které můžeme vymezit jako: „*Minimální znalost o míře tohoto rizika, se kterým je účastník produktu dobrodružného cestovního ruchu obeznámen a akceptuje ho.*“¹⁵

Zásadní význam pro realizaci produktu dobrodružného cestovního ruchu mají tedy informace, které jsou podstatné pro účast turistů v těchto produktech. Strukturu těchto informací lze obdobným způsobem aplikovat i u dalších aktivit a produktů cestovního ruchu, které pracují s určitou mírou rizika a nebezpečí, např. horská turistika.

Je tedy zřejmé, že shora uvedený produkt by bylo třeba ošetřit v rámci připravované zákonné úpravy činnosti cestovní kanceláře. Nejjednodušší formou by byla odvolávka v právním předpisu formou výlučného odkazu na příslušné technické normy v zákoně. V tomto případě se jedná o zmiňované normy, které budou mít charakter národní normy ČSN. Jedná se o:

- ISO 21101:2014 Dobrodružný cestovní ruch – Systémy řízení bezpečnosti – požadavky;
- ISO/TR 21102:2013 Dobrodružný cestovní ruch – vůdci (průvodci) – kvalifikační požadavky;
- ISO 21103:2014 Dobrodružný cestovní ruch – informace pro účastníky.

Obdobným způsobem by bylo možno se odvolat na normu, např. na ČSN EN 14804 Poskytovatelé jazykových studijních pobytů – Požadavky, která řeší tento specifický produkt nabízený cestovními kancelářemi.

Tento postup je v souladu s Legislativními pravidly vlády schválenými usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050,¹⁶ kde se uvádí v článku 45a „odkaz na technické normy“, odst. 2) následující: „*Není-li možné využít indikativního odkazu, odkáže se na technickou normu v právním předpisu formou výlučného odkazu a tato skutečnost se odůvodní v důvodové zprávě (odůvodnění). Tímto se stane technická norma nebo její část pro účely právního předpisu závaznou a její používání se stane povinné...*“

Snaha o provázání technické normy, resp. normativního odkazu s právním předpisem byla oblastí služeb cestovního již využita u ubytovacích služeb cestovního ruchu, kde prováděcí předpis Ministerstva pro místní rozvoj ke stavebnímu zákonu, kterým je vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby uvádí ve svém § 43 pojednávajícím o stavbách ubytovacích zařízení (odst. 1) následující: „*Stavba ubytovacího zařízení se zařazuje podle požadavků na plochy a vybavení do tříd, které se označují hvězdičkami, stanovené **normovými hodnotami**.*“

Tyto normové hodnoty stanoví národní norma ČSN 76 1110 Služby cestovního ruchu – Klasifikace ubytovacích zařízení – Kategorie hotel, hotel garni, penzion, motel a hotel.

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Legislativní pravidla vlády [online]. [cit. 20. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

Je však třeba v této souvislosti upozornit na ten fakt, že názor na shora uvedený postup v legislativní praxi je v současné době značně rozdílný. Tato názorová rozdílnost se následně projevuje v nejednotné legislativní praxi, kdy se vyskytují vedle předpisů využívajících principu předpokladu shody (viz § 4a zákona č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů) předpisy, které technické normy zezávazňují tím, že na ně právě přímo odkazují v textu právní normy nebo v příloze, eventuelně v poznámkách pod čarou.

Podle právního názoru Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ)¹⁷ zezávaznění technických norem formou přímého odkazu odporuje ust. § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. Tento názor koliduje se shora citovanými legislativními pravidly vlády, které za určitých podmínek (nemožnost indikativního seznamu) postup formou přímého odkazu na normu umožňují a které navíc řeší i problematiku spojenou s aplikací zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky (čl. 45a, odst. 1). Dle mého názoru ÚNMZ ve svém stanovisku nezohlednil, že kromě tradičních technických norem užívaných v rámci stanovení požadavků na výrobky, ve stavebnictví, elektrotechnice se stále více rozvíjejí i normy služeb stanovující nejen požadavky pro jejich poskytování, ale které se týkají i např. užívání terminologie atd. Nejlépe je tento rozdíl charakterizován vlastnostmi služeb, které se na rozdíl od výrobků vyznačují:

- nehmatatelností – služby jsou do značné míry abstraktní a nehmatatelné;
- proměnlivostí – služby nejsou standardní a jsou vysoce proměnlivé;
- nedělitelností – poskytování a spotřeba služeb většinou probíhá současně a za účasti zákazníka;
- pomíjivostí – služby nelze skladovat.

Proto i technické normy upravující služby jsou ovlivněny těmito specifiky a nelze je jednoduše aplikovat na zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Problematice odkazování na technické normy se také podrobně věnoval Ústavní soud ČR ve svém nálezu č. 40/08 ze dne 26. 5. 2009. Ústavní soud ve svém nálezu uvádí,¹⁸ že české technické normy jsou zvláštním druhem norem, ve kterých jsou upraveny velice specifické požadavky, obsahují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Technické normy tak dle názoru Ústavního soudu obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních, základní zákonné požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí. Technické normy tak pokrývají téměř všechny oblasti lidské činnosti

ZÁVĚR

Význam normalizace služeb cestovního ruchu z pohledu odstraňování bariér volného pohybu služeb a ochranu spotřebitele v rámci cestovního ruchu jedním z významných cílů evropského i světového cestovního ruchu. Zásadní postavení v těchto

¹⁷ ÚNMZ: *Problematika uvádění technických norem v právních předpisech* [online]. [cit. 27. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.unmz.cz/urad/problematika-uvadeni-technickyh-norem-v-pravnich-predpisech>.

¹⁸ Tamtéž.

aktivitách má jak Evropská unie, tak i Světové obchodní organizace (WTO), ale též v neposlední řada samotné státy, které jsou suverény na svém území a mohou tento proces významně podpořit. Propojením právních předpisů a norem cestovního ruchu, resp. jejich vzájemnou vazbou se fakticky právní věda nezabývá. Proto tento článek je třeba chápat jako výzvu pro možnou budoucí diskusi na toto téma v rámci právní a ekonomické komunity.

Ing. Petr Houška
Vysoká škola obchodní v Praze
houška@vso-praha.eu