

## MEZIVÁLEČNÉ NÁVRHY PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU A SOUČASNOST

JAN ŠTEMBERK

**Abstract:** **Inter-War Drafts of Tourism Regulation and Presence**

This report deals with several proposition of a legal regulation about tourism from the thirtieth of the 20th century. The main attention is focused on the content of these propositions and on contemporary concepts of law matters that should arrange the field of tourism. The author describes two drafts of the law. One of the drafts was prepared by the Department of Commerce, which has tourism in its competence. The last one was introduced by one of parliamentarians. The ministerial motion was based on the unitary concept and foundation of new establishments connected to the state administration. The parliamentary motion was based on the actual structure of associations that were farther developed on the field of facultative cooperation.

**Key words:** tourism, interwar Czechoslovakia, history of tourism

**Klíčová slova:** cestovní ruch, meziválečné Československo, dějiny cestovního ruchu

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.43

Počátky moderního cestovního ruchu spadají do přelomu 18. a 19. století a úzce souvisejí s modernizací společnosti. Cestovní ruch představuje mnohovrstevný fenomén, který zasahuje do řady právních odvětví a současně je ovlivňován širokým spektrem právních předpisů. Není tak, s ohledem na rozsah předloženého příspěvku, možné zkoumat právní úpravu jednotlivých institutů souvisejících s cestovním ruchem, ale zaměříme se pouze na předpisy, kterým bylo slovo cestovní (dobově též cizinecký) ruch vloženo do názvu, ostatním návrhům se bude možné věnovat pouze okrajově.

Meziválečné období je etapou vývoje cestovního ruchu, kde si mnohé státy uvědomily jeho hospodářský význam a začaly se snažit vytvářet podmínky pro jeho rozvoj. Nejprve se předmětem zájmu stal příjezdový (z pohledu platební bilance aktivní) cestovní ruch a následně i domácí cestovní ruch, jako prostředek pomoci hospodářsky nerozvinutým regionům.<sup>1</sup> Ruku v ruce se zvýšeným hospodářským zájmem přicházely i zájem legislativní. Podstatou legislativních návrhů bylo stanovit pravidla pro činnost nejrůznějších organizací a podnikatelů na poli rozvoje cestovního ruchu a s tím spojené zajištění finančních prostředků, neboť bylo zřejmé, že investice do propagace i turistické infrastruktury jsou nezbytným předpokladem.

Již ve druhé polovině 20. let je patrná snaha postavit cestovní ruch v Československu na nových legislativních základech. Úvahy o potřebě zákonné úpravy tohoto odvětví se

<sup>1</sup> ŠTEMBERK, J.: *Fenomén cestovního ruchu*. Pelhřimov – Praha, 2009, s. 259 a násled.

na ministerstvu průmyslu, obchodu a živností (dále jen ministerstvo obchodu) objevily již na počátku roku 1927, konkrétnější podoby dostávaly v roce 1928, kdy byla zahájena jednání o přijetí nového zákona, který by cestovní ruch jednotně upravoval a o jeho možném obsahu. Hlavním motivem pro jeho přípravu byla snaha sloučit aktivity subjektů zainteresovaných na cestovním ruchu a postavit je na společných principech. Ministerstvo obchodu si od zákonné úpravy slibovalo i přesnější vymezení své kompetence na poli cestovního ruchu. Vytváření podmínek pro rozvoj cestovního ruchu se stalo náplní řady spolků na regionální, zemské i celostátní úrovni. Vedle známých turistických spolků, působily i regionální okrašlovací a místy i cizinecké spolky, na zemské úrovni fungovaly cizinecké svazy a na celostátní platformě pracovalo Ústředí zemských cizineckých svazů (od ledna 1929 Československé ústředí cizineckého ruchu).<sup>2</sup>

## ZÁSADY ZÁKONNÉ ÚPRAVY

Již při těchto jednáních se ukazovalo, že vytvořit zákon, který by uspokojoval všechny zúčastněné subjekty, nebude vůbec jednoduché. Ministerstvo obchodu usilovalo o normu, která by posílila vliv státu a státem kontrolovaných subjektů na cestovní ruch, oproti tomu zájmové spolky a obchodní a živnostenské komory (obligatorní sdružení podnikatelů) vycházely ze stávající spolkové základny, kterou chtěly jen upevnit a současně ji zajistit dostatek finančních prostředků. Jedním ze sporných se ukazoval i pohled na finanční zajištění rozvoje cestovního ruchu. O potřebě dostatečné finanční základny nebyl obecně spor. Spolky očekávaly dostatečné subvence ze strany státu, které by jejich činnost podporovaly. S otevřenou rukou se na stát obraceli i podnikatelé, zvláště v oblasti ubytování a stravování, kteří poukazovali, že přizpůsobit se požadavkům na kvalitu a komfort služeb, bude vyžadovat velké investice do jejich podniků. Předmětem diskuse se stal i tzv. hotelový úvěr, který by byl nízkouročený a státem garantovaný. Naopak představa ministerstva obchodu vycházela z toho, že pokud má stát rozvoj cestovního ruchu financovat, tak na činnosti, které jsou z veřejných prostředků hrazeny, musí svými orgány dohlížet a současně je nějak schvalovat a koordinovat. Otevřena byla i možnost, aby bylo financování rozvoje cestovního ruchu vícezdrojové a podíleli se na něm i podnikatelé a samospráva v regionech. Pro podnikatele, kteří byli na cestovním ruchu nějak zainteresováni (hostinští, dopravci, prodejci suvenýrů, čerpací stanice apod.), by byly zavedeny zvláštní přírážky k daním, jejichž výnos by plynul na podporu cestovního ruchu. Okruh jednání se ukazoval širokým a protichůdné zájmy možnou dohodu komplikovaly a oddalovaly.

Úspěchům jednání o záměru zákona nenahrávala ani známá interdisciplinarita cestovního ruchu. Ačkoli byl cestovní ruch po celé meziválečné období v gesci ministerstva obchodu, tak dílčí aktivity, které bylo třeba koordinovat, byly v působnosti jiných ministerstev.<sup>3</sup> Kroky směřující k podpoře cestovního ruchu, mezi které byly dobově zahrnovány např. tarifní úlevy ve veřejné dopravě, musely být projednávány s jinými

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 27 a násl.

<sup>3</sup> Ministerstvo železnic – železniční doprava, ministerstvo zdravotnictví – lázně, ministerstvo veřejných prací – letecká a lodní doprava apod.

ministerstvy, bez záruky případné dohody. Pokud by tak takový krok chtělo ministerstvo obchodu pro podporu cestovního ruchu učinit, záviselo jeho provedení na souhlasu ministerstva železnic. Na počátku 30. let se setkáme s pozoruhodnou iniciativou vedoucí osoby slovenské turistiky, předsedy Obchodní a živnostenské komory v Bánské Bystrici, ředitele tamní pobočky Národní banky a předsedy středoslovenské župy KČST Viliama Paulinyho navrhující zřízení samostatného ministerstva pro turistiky a cizinecký ruch. Návrh byl sice státními úřady odmítnut jako nadbytečný a neřešící danou situaci, vypovídá však o snaze nalézt cestu, která by cestovní ruch ve výhledu řešila.<sup>4</sup> Podnětem pro tento návrh se stalo i nedostatečné personální obsazení oddělení pro cizinecký ruch v ministerstvu obchodu. V působnosti resortu sehrávalo jen sekundární úlohu, a počet úředníků (4 až 6) tomu odpovídal.<sup>5</sup>

Diskuse nad přípravou osnovy zákona o cestovním ruchu a nad iniciativními návrhy jednotlivců i organizací dále rozvíjely výše nastíněné otázky. Hojně byl diskutován podíl veřejného a soukromého sektoru na financování jednotlivých aktivit. Složitě bylo hledání odpovědi na otázku, zda se mají na příspěvcích k rozvoji cestovního ruchu podílet též či hlavně soukromí podnikatelé, kteří mají ze zvýšeného počtu turistů vyšší zisk, anebo stát, který na vyšším počtu návštěvníků profituje také a dokonce si tím posiluje svou hospodářskou i politickou pozici. Podnikatelé, kterých se nové platby na rozvoj cestovního ruchu měly dotýkat, logicky poukazovali na to, že by reálně byli zdaněni dvakrát. Jednou zvláštní přírůžkou k výdělkové dani a podruhé i vyššími daněmi, které by při zvýšených příjmech z cestovního ruchu platili. Zvláštní daňové přírůžky měli podle představy ministerstva obchodu platit všichni podnikatelé v místech s vyšší koncentrací cestovního ruchu, tedy nejen provozovatelé služeb, kteří zajišťují cestovní ruch, ale např. i prodejci tisku, potravin, holiči apod. Přírůžky se však měly týkat i podnikatelů majících sídlo a závod v jiném místě, pokud na cestovním ruchu profitují např. pivovarů.<sup>6</sup>

Práce na osnově zákona o cestovním ruchu zpomalila v první polovině 30. let hospodářská krize a k jejich obnovení došlo až v roce 1934. Podnětem se stalo několik návrhů pocházejících z pera Národohospodářského ústavu Slovenska a Podkarpatské Rusi, obchodních a živnostenských komor a Svazu hoteliérů a velkorestaurátérů. Návrhy těchto organizací byly v hlavních bodech shodné, dosavadní spolkovou základnu péče o cestovní ruch označovaly za nedostatečnou a požadovaly vybudování nové organizace, která bude systematicky zajišťovat podmínky pro rozvoj cestovního ruchu. Další požadavek směřoval k vyjasnění kompetencí jednotlivých zainteresovaných ministerstev. Shoda panovala i v otázce členství podnikatelů a korporací působících v cestovním ruchu. Jednotlivé návrhy se rozcházely v míře centralizace, otázkách financování cestovního ruchu či zakládání nových orgánů.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Návrhy na zřízení samostatného ministerstva se objevily i v dalších letech. V roce 1934 přišel s tímto plánem Svaz hoteliérů a velkorestaurátérů v ČSR. Ministerstvo mělo převzít celou agendu cestovního ruchu a zajišťovat propagaci a její financování. K těmto účelům měl být na ministerstvu zřízen Propagační fond a Ústav pro studium cizineckého ruchu. Ministerstvo pro cizinecký ruch. *Hotelier* 13, 1934, č. 14, s. 1–2.

<sup>5</sup> Národní archiv v Praze (dále jen NA), fond Ministerstvo průmyslu obchodu a živností (dále jen MPOŽ), k. 2642, Spis č. 71093/1931.

<sup>6</sup> NA, fond Ústředna obchodních a živnostenských komor (dále jen ÚOŽK), k. 184, sig. 2520/32.

<sup>7</sup> Slovenský národný archív (dále jen SNA), fond Obchodná a priemyselná komora v Banskej Bystrici (dále jen OPK Banská Bystrica), k. 419, i. č. 538.

Všechny přednesené náměty požadovaly vytvoření ústřední organizace, která by sdružovala a koordinovala práci nejen dosavadních spolků, ale také podnikatelů v oboru. Současně bylo také třeba řešit financování těchto aktivit. Probíhající diskuse přispěly ke konstituování cestovního ruchu, jako důležitého národohospodářského oboru a formování koncepce jeho úlohy a dalšího rozvoje. Potíže, ve kterých se cestovní ruch v polovině 30. let nacházel, shrnul ve svém memorandu Svaz cestovních kanceláří do následujících bodů: nesoustředěnost péče, nedostatečná koncepce, nedostatek peněz, nekvalitní úředníci, nevhodná a nesystematická propagace, potíže v dopravě, málo zábavních podniků (nedostatečná nabídka programu pro turisty), drahota ubytovacích a stravovacích služeb.<sup>8</sup> S těmito výtkami lze, až na výjimky, v zásadě souhlasit. Na základě provedeného studia by bylo možné částečně polemizovat snad jen s cenou ubytovacích a stravovacích služeb a kvalitou dopravy.

Vznesené návrhy a připomínky se staly podnětem pro další činnost ministerstva obchodu. Závěry, které přinesla následná jednání mezi jednotlivými ministerstvy, byly schváleny usnesením vlády 22. března 1935 a staly se základem pro přípravu paragrafovaného znění zákona o cestovním ruchu v roce 1936. Do těchto přípravných prací aktivně zasahoval i ministr obchodu Josef Václav Najman. Návrh ministerstva obchodu z roku 1936 obsahoval i definici cestovního ruchu. Za cestovní ruch byl považován „každý pohyb a pobyt osob mimo jejich stálé bydliště za účelem osvěžení, ozdravení, poučení nebo společenského styku“.<sup>9</sup>

## NÁVRH ZÁKONA O CESTOVNÍM RUCHU

Návrh zákona o cestovním ruchu se rodil velmi pomalu, jeho konečná verze byla k meziministerskému projednání předložena ministerstvem obchodu až v roce 1937. Osnova zákona byla postavena na centralistickém principu se silným postavením ministerstva obchodu a orgánů státní správy. Vedle definice cestovního ruchu však v osnově chyběla definice pojmu „péče o cestovní ruch“, který byl ústředním pojmem, a jeho nedefinování mohlo vytvářet zásadní výkladové problémy. Veřejná péče o cestovní ruch byla v § 1 návrhu vyčleněna státním (politickým) úřadům, pokud přímo nepřislušela ministerstvu obchodu. V § 4 návrhu byli definováni přímí účastníci na cestovním ruchu jako osoby, které mají hmotný zájem na cestovním ruchu. Po tomto vymezení následoval demonstrativní výčet: hostinské a výčepnické živnosti, dopravní podniky, cestovní kanceláře, obchodní živnosti závislé na cestovním ruchu, lázně, letoviska a odborní lékaři, peněžní a pojišťovací ústavy či jejich filiálky. V případě pochybnosti měl rozhodovat okresní úřad. Spolky a další zájmové organizace se staly nepřímými zájemci, kterým tak zbývalo jen sdělovat své zážitky a zkušenosti, bez účasti v nově vytvářených orgánech, což samozřejmě omezovalo jejich vliv. Vedle spolků byla opomenuta i územní samospráva.

<sup>8</sup> SNA, fond OPK Banská Bystrica, k. 549.

<sup>9</sup> ČERNÝ, B. V.: *Základy poznání cestovního ruchu*. Praha, 1945, s. 10.

V zakládání nových orgánů pracujících na poli cestovního ruchu ministerský návrh zákona rozhodně nešetřil. Na regionální úrovni (obce) měly v místech s rozvinutým cestovním ruchem či v místech, kde je pro to potenciál, vznikat místní cizinecké svazy (§ 6). Místní cizinecké svazy se měly následně spojovat do jednot místních cizineckých svazů (pro okresy či země). Dalším orgánem, se kterým osnova počítala, byly v § 9 uvedené odborné svazy se zemskou či celostátní působností. Tyto odborné svazy měly sdružovat jen určitý druh podnikání (hostinské, lázně, apod.). Zde byl otevřen prostor pro dosavadní zájmová sdružení, když ministerstvo obchodu mohlo na základě žádosti za odborný svaz vyhlásit již existující spolek. Při ministerstvu obchodu měla být jako poradní orgán vytvořena Ústřední cizinecká rada, jako nejvyšší sbor veřejné péče o cestovní ruch (§ 11). Rada by také zajišťovala spolupráci s ostatními ministerstvy a dalšími státními úřady. Rada však měla velmi omezenou pravomoc a jednalo se spíše o poradní orgán. V neposlední řadě mělo při ministerstvu obchodu vzniknout Ústředí československé informace, které by zajišťovalo propagaci ČSR do zahraničí. V tomto bodě návrh narazil na odpor ministerstva zahraničních věcí.

Členy místních cizineckých svazů byli přímí účastníci na cestovním ruchu. Místní cizinecké svazy si vytvářely svůj aparát s voleným vedením. Místní svazy si měly dále vytvořit a schválit své stanovy. Zde však autonomie končila. Vzorové stanovy mělo ministerstvo obchodu připravit ve formě vyhlášky, obsah jednání každé schůze musel být oznámen politickému úřadu a usnesení mohlo být politickým úřadem též zrušeno. Místní svazy měly sledovat překážky v rozvoji cestovního ruchu a zajišťovat jejich odstranění. Členským podnikům mohly dávat též úkoly. K podpoře cestovního ruchu měly pořádat výstavy, přednášky, poskytovat informace a zajišťovat propagaci lokality. Provoz svazů a jejich činnost měly být financovány z členských příspěvků. Pravidla pro jejich stanovení měl určit prováděcí předpis.

Osnova také dávala vládě možností nařízením stanovit zvláštní podmínky pro podniky působící v cestovním ruchu. Podrobnější podmínky pro podnikání v tomto oboru zákon nepřinášel. Prováděcí nařízení mohlo stanovit klasifikaci podniků působících v cestovním ruchu, případně mohlo řešit i jednotné turistické značení cest na území celého státu, požadavky na kvalitu personálu či průvodců cizinců, a některé další otázky.<sup>10</sup>

Osnova byla na ministerstvu obchodu připravena jako důvěrná, což omezovalo okruh osob, které se k ní mohly vyjádřit. Po představení osnovy se však na hlavu ministerstva obchodu snesla lavina kritiky. Systematickému kritickému hodnocení podrobil osnovu předseda Československého ústředí cizineckého ruchu JUDr. Eugen Pštross.<sup>11</sup> Razantně odmítl centralistickou koncepci, která podle jeho názoru odpovídala státům s diktátorskými režimy. Kriticky hodnotil i neustálý dohled politických úřadů a jejich znalost potřeb cestovního ruchu. Dále poukázal na těžkopádný aparát a ve své podstatě i opominutí územní samosprávy a spolků, které na poli rozvoje a podpory cestovního ruchu udělaly velký kus práce a po mnoha letech práce již velmi dobře znaly potřeby cestovního ruchu. Upozornil na skutečnost, že osnova neřeší zásadní problém, kterým je financování podpory cestovního ruchu. Zaváděné členské příspěvky přímých účastníků

<sup>10</sup> NA, fond ÚOŽK, k. 354, sig. 9426/36.

<sup>11</sup> PŠTROSS, E.: *Rozbor osnovy zákona o cizineckém ruchu vypracované ministerstvem průmyslu obchodu a živností*. Praha, 1936.

nemohly podle jeho názoru v žádném případě dostačovat, zvláště po odečtení nákladů na provoz celého aparátu svazů. Dr. Pštross navrhl vytvoření zvláštního fondu, který by financoval propagaci cestovního ruchu a současně poskytoval prostředky na rozvoj určitých regionů a podniků. Právě vytvoření pevné finanční základny se dle jeho názoru mělo stát hlavním bodem osnovy zákona. Kritický pohled Dr. Pštrosse byl více než pochopitelný, neboť po přijetí zákona by význam Československého ústředí cizineckého ruchu stejně jako zemských cizineckých svazů rapidně poklesl. Přesto při pohledu na centralistické pojetí, složitou organizační základnu a neřešení mnoha zásadních otázek (finance, kvalita poskytovaných služeb, apod.) nevytvářela osnova vhodný podklad pro další rozvoj. Ministerstvo obchodu, které nechtělo od svého centralistického pojetí ustoupit, zvolilo odkládací taktiku. Práce na zapracovávání pozměňovacích návrhů ministerstev se prodlžovaly. Na interpelaci poslanců, jak se vyvíjejí práce na přípravě návrhu zákona, bylo v září 1937 ministrem obchodu odpovězeno, že návrh nemohl být dosud předložen, neboť ještě nebylo ukončeno meziministerské připomínkové řízení a současně byla zdůrazněna náročnost celé tematiky: „*Není žádné pochybnosti, že textace osnovy o úpravě cizineckého ruchu je velmi obtížná nejen pro zvláštnost materie, která má být upravena, nýbrž i pro rozsáhlost nejrůznějších zájmů veřejných i soukromých, jež dlužno v zákonné osnově vyjádřit.*“<sup>12</sup>

Nedostatek širší podpory měl za následek neustálé odkládání předložení zákonné úpravy péče o rozvoj cestovního ruchu. Centralizace, která by podle nové úpravy omezovala dosavadní autonomii, měla své nepřátele hlavně v německých cizineckých svazech (Karlovy Vary, Jeseník), které by přijetím zákona ztratily své důležité postavení. Odmítaly hlavně oblastní orientaci jednot. Ty měly být podle jejich názoru postaveny na národnostním principu. Z obavy o reakci německých, ale i českých, cizineckých svazů nebyla osnova zákona nakonec vládě vůbec předložena.<sup>13</sup>

## POSLANECKÝ NÁVRH ZÁKONA O CESTOVNÍM RUCHU

Na přijetí zákona, který by péči a financování cestovního ruchu dostatečným způsobem upravoval, však bylo naléháno z mnoha stran. Aktivně vystupovaly i obchodní a živnostenské komory, které ale odmítaly centralizaci a kladly důraz na samosprávnou a regionální organizaci podpory cestovního ruchu, kdy argumentovaly i situací v sousedním Rakousku. Obchodní komory se stále více stavěly na stranu jiného návrhu zákona z pera národně socialistického poslance Aloise Neumanna, který se klonil k samosprávnému pojetí a neznal vytváření obligatorních svazů. Obchodní komory kladly důraz nejen na otázku financování péče o cestovní ruch, ale i standardizaci služeb, která se měla více přiblížit západoevropskému standardu.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Sněmovní tisk 924/VIII, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [on-line], dostupný z: [http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0924\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0924_02.htm).

<sup>13</sup> NA, fond MPOŽ, k. 2742, Spis č. 48 435/1938; fond Ministerstvo vnitra-stará registratura, k. 4376, Spis č. 31.786 z 30. 4. 1938.

<sup>14</sup> NA, fond ÚOŽK, k. 1110, Vyjádření z 15. 1. 1938.

Poslanecký návrh zákona o podpoře cestovního ruchu byl poslanecké sněmovně předložen v březnu 1936. Hlavní inspiraci našel ve starším návrhu, který připravila Ústředna obchodních a živnostenských komor. Návrh zakládal jedinou novou centrální organizaci: Národní cestovní středisko v Praze, které „*má působiti pro rozvoj cestovního ruchu v krajích*“.<sup>15</sup> Členy Národního cestovního střediska se stávali zástupci zúčastněných ministerstvem, NBCS, Prahy, Brna, Bratislavy, Ústředny obchodních a živnostenských komor, národohospodářských sborů<sup>16</sup>, ústředních zájmových organizací lázní, hostinských, bank, směnárén, cestovních kanceláří, dopravních živností, ústředí cizineckých svazů, ředitelství státních lesů, ředitelství státních lázní a krajských výborů. Krajské výbory (§ 6) se měly vytvořit v krajích s vhodnými podmínkami pro cestovní ruch. Tyto kraje mělo vymezit ministerstvo obchodu, ale podle návrhu obchodních a živnostenských komor a národohospodářských sborů. Tyto krajské výbory byly utvářeny ze zástupců místních spolků zaměřených na podporu cestovního ruchu a regionální samosprávy. Podnikatelé v oblasti cestovního ruchu by byli ve výborech zastoupeni prostřednictvím obchodních a živnostenských komor. Právě krajským výborům bylo svěřeno pečovat na regionální úrovni o rozvoj cestovního ruchu, podporovat rozvoj zařízení potřebných pro cestovní ruch a zajišťovat propagaci kraje. Krajský výbor mohl i doporučit, aby obce zřídily informační kanceláře pro potřeby turistů.

Stranou nezůstaly ani finanční otázky. Národní cestovní středisko mělo nárok na každoroční subvenci ze strany státu ve výši 5 000 000 Kč. Obce ležící v turistických krajích přispívaly příspěvky od 200 do 100 000 Kč v závislosti na velikosti obce a jejím významu v cestovním ruchu. Další příjem představoval 10 % z vybraných lázeňských tax a poplatků, platby za lůžka od hotelů (3 až 5 Kč za lůžko a rok), 0,5 promile obrátu dopravních podniků provozujících dopravu osob (mimo ČSD) a podniků provozujících směnu peněz a příjem z prodeje přihlašovacích lístků.

Národní cestovní středisko mělo právo vyžadovat od hostinských podniků přehled o jejich návštěvnosti, počtu pokojů, zaměstnancích, cenách, vybavení apod. Dále mohlo podávat živnostenským úřadům podněty ke kontrole, pokud podniky nesplňovaly technická a hygienická kritéria. V § 16 návrhu zajišťoval ochranu hostinských a hotelových hostů. Hostinský musel vyvěsit ceny pokrmů a služeb, dále musel zajistit úpravu a čistotu místností a také náležitou obsluhu. Novinkou bylo zavedení knihy přání a stížností, která musela být alespoň jednou za půl roku prohlédnuta živnostenským úřadem. Živnostenský úřad tak měl mít zpětnou vazbu od hostů a mohl se zaměřit na kontrolu nejčastěji vytykávaných nedostatků.<sup>17</sup> Návrh osnovy zákona byl ze strany ministerstva obchodu odmítnut s poukazem, že samo na přípravě zákona pracuje.

Po neúspěšných jednáních v roce 1937 byla ministerská osnova zákona o cestovním ruchu odložena. Za změněné situace byla na podzim 1938 dílčím způsobem upravena a znovu předložena na počátku roku 1939. Od předchozího návrhu se lišila jen v ně-

<sup>15</sup> Sněmovní tisk 384, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [online], dostupný z: [www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384_01.htm).

<sup>16</sup> K činnosti národohospodářských sborů srovnej např.: DVOŘÁK, J.: Národohospodářské sbory meziválečné ČSR jako nepolitické organizace s nepřímým vlivem agrární strany. In: HARNA, J. – RAŠTICOVÁ, B. (edd.): *Agrární strana a její zájmové, družstevní a peněžní organizace*. Uherské Hradiště, 2010, s. 173–184.

<sup>17</sup> Sněmovní tisk 384, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [online], dostupný z [www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384_01.htm).

kterých detailech, které ještě víc posilovaly pozici ministerstva obchodu. Očekávalo se, že by návrh mohl být bez potíží přijat. Nově v souladu se zmocňovacím zákonem (330/1938 Sb. z. a n.) stačila již pouze forma nařízení vlády. Proti návrhu se však velmi razantně znovu postavilo Ústředí cizineckých svazů, vedené Eugenem Pštrossem, které se obávalo ztráty svého postavení. Ministerstvo obchodu se v závěru 30. let snažilo činnost cizineckých svazů omezovat tím, že jim krátilo dotace na činnost, přesto však jejich hlas neumlčelo. K definitivnímu pádu projektu poté přispěla okupace českých zemí v březnu 1939.<sup>18</sup> Samo ministerstvo obchodu považovalo osnovu zákona po březnových událostech za bezpředmětnou. Otázka hotelového podnikání se dala vyřešit prostřednictvím úpravy živnostenského práva, jak již ukázalo přijetí vládního nařízení č. 23/1939 Sb. z. a n. II o opatřeních v oboru hostinských a výčepnických živností, zejména na podporu cestovního a sportovního ruchu. Více než na propagaci, která s ohledem na novou situaci ztrácela svůj hlavní význam, se měly veškeré aktivity zaměřit na budování nových letovisek, aby měli obyvatelé protektorátu kam jezdit na dovolenou, s níž bylo v roce 1939 běžně počítáno.<sup>19</sup> Pro domácí cestovní ruch bylo dostatek zájemců, kteří dříve vyjížděli do zahraničí, ale nyní se jim tato možnost uzavírala.

## CESTOVNÍ KANCELÁŘE

Právní regulace cestovního ruchu bývá často nejužší spojena s úpravou provozu cestovních kanceláří. V meziválečném období byla činnost cestovních kanceláří upravena ministerským nařízením č. 181/1895 ř. z. Toto nařízení zavádělo pro provoz cestovní kanceláře koncesní povinnost. Týkalo se však pouze živnostenského provozování, neboť ve své podstatě novelizovalo živnostenský řád. Hlavním motivem vydání tohoto nařízení bylo na konci 19. století omezit aktivitu cestovních kanceláří na poli vystěhovalectví, kdy mnoho cestovních kanceláří spíše než organizaci zájezdů (společenských cest) nabízelo zajištění dokumentů potřebných k trvalému vystěhování. V roce 1937 byla připravena osnova zákona<sup>20</sup> o cestovních kancelářích, který by nahradil výše zmíněné zastaralé ministerské nařízení č. 181/1895 ř. z. Větší důraz měl být kladen na regulaci činnosti cestovních kanceláří, zvláště v mezinárodním cestovním ruchu, a současně i na ochranu klienta. Podle návrhu zákona měly být koncese rozděleny na turistiku vnitrozemskou a turistiku cizineckou (mezinárodní). Předpokladem pro získání koncese bylo vzdělání, praxe v oboru a složení kauce. Pokud měla cestovní kancelář působit i v zahraničí bylo vyžadováno studium na Vysoké škole obchodní a znalost minimálně jednoho světového jazyka. Složení kauce nebo jistoty mělo posílit postavení zákazníků a zajistit, že podnikatel dostojí svým závazkům. Výše kauce byla stanovována příslušným koncesním úřadem s ohledem na rozsah činnosti a mohla dosáhnout až 100 000 Kč. Složení kauce tak mělo limitovat i přístup k tomuto oboru podnikání. Zákon také počítal se zvláštními licencemi pro pořádání zájezdů do ciziny.

<sup>18</sup> NA, fond MPOŽ, k. 2742, sig. 2158/38, Spis č. 66233/1939.

<sup>19</sup> Moravský zemský archiv, fond Obchodní a živnostenská komora Brno, k. 1027, sig III 7 d/1939.

<sup>20</sup> Uvažovalo se i o vládním nařízení, které by bylo vydáno na základě zákona č. 95/1933 Sb. z. a n. o mimořádné moci nařizovací.



Povinnost získat licenci se měla vztahovat také na různé spolky a další organizace, které pořádaly zájezdy, ale svou činnost (alespoň formálně) neprovozovaly výdělečně a tudíž nepotřebovaly podle stávající úpravy koncesní listinu. Z koncesní povinnosti byly vyňaty železniční společnosti a jmenovitě i ČSD.<sup>21</sup> V souvislosti s vývojem událostí v roce 1938 k přijetí ani k předložení tohoto zákona nedošlo.

## ZÁVĚR

Přípravné práce na koncipování zákona o cestovním ruchu probíhaly v meziválečném období celé desetiletí. V jejich průběhu se profilovalo pojetí tohoto nového ekonomického, sociálního i kulturního odvětví. Zdlouhavá a bezvýsledná jednání o osnově zákona dokonale ilustrují komplikované postavení cestovního ruchu ve sledovaném období. Na jedné straně byl pokládán za důležité národohospodářské odvětví, na straně druhé nebyla pro tuto oblast přijata žádná ucelená koncepce, která by v budoucnu přinesla nový základ pro její další rozvoj. Obsah legislativních návrhů se v zásadě omezil pouze na organizační, finanční a propagační stránku. Služby v cestovním ruchu, které měly pro turistu největší význam, stály stranou a v osnovách se promítaly jen okrajově. Převažovala snaha řešit tuto problematiku na půdě živnostenského práva, kam i organicky spadala. Hlavním cílem návrhů bylo vytvořit podmínky pro rozvoj cestovního ruchu na regionální úrovni a vytvořit dostatečnou platformu pro výměnu názorů a zkušeností a vzájemnou inspiraci pro práci na dalším rozvoji cestovního ruchu.

Ve sledovaném období vzbudily zájem dvě osnovy zákona o cestovním ruchu. První z pera ministerstva obchodu stála na centralistické koncepci státem řízeného cestovního ruchu. Tato osnova se ve druhé polovině roku 1945 stala základem pro další jednání, která však v souvislosti s politickými změnami vyzněla do ztracena. Druhá poslanecká osnova zákona o cestovním ruchu vycházela z autonomního pojetí péče o cestovní ruch, která by byla převážně v rukou zájemců (spolků, samosprávy, podnikatelských sdružení) a stát by vystupoval pouze jako koordinátor. S ohledem na dlouhý vývoj spolkové činnosti na poli rozvoje cestovního ruchu, která sahala hluboko do 19. století, se tento model jevil vhodnější. Navazoval na stávající strukturu, kterou dále rozvíjel, zatímco ministerský návrh dosavadní mnohaletou činnost přerušoval a vytvářel nové organizace bez vazeb na ty stávající. Stejně i v dnešní době je vhodnější budovat rozvoj cestovního ruchu na kooperaci spolků, samosprávy, podnikatelského sektoru s koordinací státu. Hlavní význam pro dnešní dobu však má diskuse, která se okolo osnov vytvořila, a s ohledem na rozsah kompetencí jednotlivých orgánů státu, samosprávy či soukromých zájemců je stále podnětná a aktuální.

V březnu 1939 se příprava zákona na podporu cestovního ruchu stávala bezpředmětnou, protože se změnila politická situace. Jiný směr vývoje však převládl na Slovensku, kde byl přijat zákon č. 149/1939 Sl. z. o cestovnom ruchu. Jistým epilogem může být aktivita ministerstva vnitřního obchodu, které v roce 1946 práce na osnově zákona

---

<sup>21</sup> NA, fond Ministerstvo zahraničních věcí-výstřižkový archiv, k. 2670, Polední list 22. 1. 1938; Zemský archiv Opava, pob. Olomouc, fond Obchodní a živnostenská komora Olomouc, k. 1347, i. č. 10138.

o cestovním ruchu oživilo. Výsledek však byl totožný, k předložení ani k přijetí zákona nedošlo. Poválečný vývoj legislativních aktivit je již dalším avšak neméně zajímavým příběhem.

doc. PhDr. et JUDr. Jan Štemberk, Ph.D.  
Vysoká škola obchodní v Praze  
stemberk@vso-praha.eu