



V Praze 1. března 2024
Čj. 81/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

I. Úvod.

Návrh zákona navrhuje vznik elektronického registru ubytovacích zařízení včetně krátkodobého ubytování v soukromí a prostřednictvím platformy zprostředkovávajících ubytování a registru ubytovaných osob (systém eTurista). Zároveň adaptuje český právní řád na Nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a sdílení údajů týkajících se služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování.

II. Připomínky a návrhy změn

Ze zprávy RIA je zřejmá snaha o pečlivé zpracování, na mnoha místech poskytuje informace, které s předmětem regulace souvisejí a poskytují určitý kontext pro posouzení problémů. Zpráva je však koncipována tak, že na většinu otázek, které s nově navrhovanou regulací souvisí, a na většinu otázek, které se váží k deklarovaným problémům, nedává odpověď nebo je odpověď neúplná. Částečně je to jistě způsobeno nedostatkem dat, částečně však mylným koncepčním přístupem, kdy si regulace klade za cíl řešit situace, které sama o sobě vyřešit nemůže, u nichž je možné zvažovat jiná řešení, která zvažována nejsou, a celkově jednostranným zaměřením zprávy RIA, z níž se zdá, že byla sestavena na podporu nově navržené regulace, nikoliv jako nástroj zvažování různých řešení a jejich nákladů a přínosů. Je-li tento závěr správný, pak je koncept zprávy RIA v rozporu s obecnými zásadami zpracování hodnocení dopadů regulace a jejím smyslem.

Zavedení elektronického registru ubytovacích zařízení a ubytovaných, on-line přístupného s možnými výstupy aktuálními k současnému okamžiku je zdůvodňováno následujícími okruhy „problémů“:

- Nadbytečnou administrativní zátěží poskytovatelů ubytování, kdy musí poskytovat úřadům tentýž údaj vícekrát; tato situace se týká ubytovatelů ve 2099 obcích (k roku

2023), které mají zaveden poplatek z ubytování; netýká se však 4159 obcí, které poplatek zaveden nemají, mezi nimiž jsou i větší či dokonce velká města. Přestože v uvedených 2099 obcích je pravděpodobně v součtu více poskytovatelů ubytování než ve zbývajících obcích, není zřejmé, kolik ubytovacích zařízení vícenásobnou povinnost má a kolik nikoliv. Neuvádí se náklady dvojího či trojího vyplňování týchž údajů v případě ubytovatelů v obcích, které mají zaveden poplatek z ubytování, ale lze je považovat za marginální ve srovnání s náklady soukromého sektoru po zavedení povinného užití systému eTurista, které jsou odhadnuty na 190 mil. Kč. Tyto náklady přitom budou hradit i ubytovatelé, kteří žádnou dvojí povinnost v současnosti nemají. V RIA není srovnání stavu současného se stavem po zavedení systému eTurista a nelze tak posoudit úspory ze snížení administrativní zátěže s náklady na zavedení nových povinností, ani posoudit úspory ze snížení administrativní zátěže u části ubytovatelů vůči nákladům ze zavedení nových administrativních povinností ubytovatelům jiným, kteří je dosud neměli.

- Chybějícími daty o návštěvnosti území a poskytovatelích ubytování. Problém odkazuje obecně na „...nedostatečnost dat o ubytovaných pro účely plánování rozvoje cestovního ruchu...“. Neuvádí se, jaké specifické problémy z nedostatečnosti dat vyplývají, chybějící data jsou považována za problém per se. Teprve užití dat ke specifickým účelům však může opodstatnit jejich sběr, neboť teprve tak lze zpětně posuzovat, zdali sběrem dat a jejich využitím byl účel naplněn či nikoliv, a zdali tedy regulace přinesla nějaký společensky žádoucí výsledek. V popisu problému se uvádí „...nemalé prostředky na sběr a analýzu dat o návštěvnosti a ubytovatelích...“. Neuvádí se, jak velké tyto nemalé prostředky jsou. V případě Czech Tourism je lze odhadnout na nižší jednotky milionů ročně (pokud je to jinak, nechť zpráva RIA poskytne skutečná čísla a uvede jejich zdroj/původ). Zpráva se vůbec nezabývá jinými způsoby získávání dat a informací o návštěvnosti, ubytování a ubytovatelích, např. kombinací různých současných zdrojů, zdvojnásobením vzorku šetření CzechTourism a rozšířením šetření do méně exponovaných území apod. Je zjevné, že navrhovatelé o jakýchkoliv jiných variantách, než je zavedení systému eTurista, vůbec neuvažovali. Lze předpokládat, že pokud by jiné způsoby byly zvažovány, byly by jejich náklady výrazně, snad řádově nižší než náklady systému eTurista.

Přestože se v popisu problému argumentuje potřebou „řízení cestovního ruchu“, nikde, ani v popisu cílového stavu ani na jiném místě se neuvádí, jak, v čem, proč by se mělo řízení cestovního ruchu změnit, kdo, jakým způsobem a k čemu bude okamžitě dostupná on-line data využívat, jaký bude přínos pro podnikatele v cestovním ruchu a jaký bude přínos pro veřejný sektor z lepšího řízení cestovního ruchu, co bude na jeho základě dělat veřejný sektor a soukromý sektor jinak a jaký je žádoucí/očekávaný výsledek zlepšení řízení cestovního ruchu, který by bylo možné měřit při hodnocení účinnosti regulace.

- Jednodušší správa místního poplatku. Zdá se, že výběr poplatku je jediným relevantním důvodem pro zavedení systému eTurista. Žádný jiný dílčí problém také není vážně uvažován v porovnání nákladů a přínosů.

Návrh variant je pro všechny problémy uváděn stejně, tedy současný stav na straně jedné a zavedení systému eTurista na straně druhé, přičemž varianta zavedení systému je ještě rozdělena na variantu novelizace stávajících zákonů a variantu nového zákona. Věcné varianty pro jednotlivé problémy vůbec zvažovány nejsou, což je v přímém rozporu s požadavkem obecných zásad RIA. Je to také v rozporu s logikou uváděných témat, která

je třeba dle navrhovatelů regulace řešit. Nelze se ubránit dojmu, že hlavním záměrem navrhované regulace je zavést nový elektronický systém registrace turistů s možností okamžitého on-line přístupu pro orgány veřejné správy a ostatní záměry jsou v lepším případě nepromyšlené a neprozkoumané, v horším případě jen kvůli tomu, aby zpráva RIA vypadala lépe.

Další vážnou chybou je, že náklady a přínosy nulové varianty nejsou identifikovány, s nulovou variantou se v hodnocení nákladů a přínosů, jakkoliv je samo o sobě nedostatečné, vůbec neuvažuje, s jejími náklady a přínosy proto nelze počítat, do úvah o výhodnosti či nevýhodnosti regulace vůbec nevstupují. To je přímé porušení obecných zásad hodnocení dopadů regulace.

Část nákladů a přínosů počítá jen s náklady veřejné správy a soukromého sektoru na zavedení a provoz systému eTurista. Jako přínosy jsou vážně uváděny jen zvýšené příjmy z poplatků za ubytování, tedy příjmy veřejného sektoru, přínosy soukromého sektoru se neuvádí, kromě vágních tvrzení, která nelze ověřit, nejsou podložena a pro hodnocení nákladů a přínosů nemají smysl.

Náklady veřejného sektoru na zřízení a 5 let provozu systému eTurista jsou odhadnuty na 92,5 mil. Kč, náklady soukromého sektoru na zřízení, nikoliv provoz systému, jsou odhadnuty na 190 mil. Kč. Celkové náklady veřejného i soukromého sektoru na zřízení systému lze tedy, velice zhruba, odhadovat někde kolem 250 mil. Kč. Přínosy jsou odhadnuty pouze z vyšších příjmů z poplatku za ubytování, protože jiné přínosy patrně kvantitativně určit nelze a kvalitativní přínosy jsou spíše vágní, deklaratorní, do posouzení nejen nevstupují, ale ve formě, v níž jsou popsány, nejsou uvěřitelné.

Z textu RIA i ze zkušenosti vyplývá, že dosavadní systém registrace ubytovaných hostů je v některých případech obcházen. Míra tohoto obcházení se v různých destinacích liší v celé řadě faktorů. Ty však nejsou ve zprávě RIA vůbec uváděny, zpráva s nimi nepočítá, nelze tedy ani odhadovat, zdali zavedením registrace turistů a ubytovatelů prostřednictvím on-line systému eTurista bude dosaženo změny, nebo ne. V části RIA Implementace a vynucování se uvádí, že „Kontrolní oprávnění jednotlivých orgánů zůstanou zachována ve stávajícím rozsahu...“. V tomto smyslu se tedy nic nezmění. Lze tedy argumentovat, že ani na straně chování ubytovatelů a hostů se nic nezmění, a že systém eTurista ve skutečnosti povede k jen malému zvýšení výběru místních poplatků za poměrně vysokých nákladů na jeho zřízení a provoz.

Přezkum účinnosti regulace je zřejmě nedokončený. Například odkazuje na „...vyhodnocení dosažení cílů a kvantifikovaných indikátorů stanovených v závěrečné zprávě RIA...“, tyto kvantifikované indikátory však ve zprávě uvedeny nejsou. Ve zprávě se sice uvádí „hlavní kritéria vyhodnocení“, avšak nejedná se o indikátory v pravém slova smyslu, nýbrž jen o výčet některých způsobů použití systému eTurista, které neměří problémy, kterými je regulace zdůvodňována. Výjimkou je zvýšení výnosů poplatku z pobytu. Jelikož však není kvantifikován cíl tohoto zvýšení, nelze ani toto tvrzení považovat za indikátor účinnosti regulace.

III. Shrnutí připomínek

Zpráva RIA nevyhovuje v mnoha částech požadavkům obecných zásad hodnocení dopadů regulace, přestože v dílčích částech poskytuje některé údaje, které problematiku do určité míry přibližují.

Ve zprávě je třeba následujících změn, doplnění a přepracování.

V popisu problémů uvést jejich příčiny a především důsledky pro různé dotčené skupiny a kvantifikovat jak problémy samotné, přinejmenším odhadem vycházejícím z dostupných údajů, tak jejich důsledky. Soustředit se na problémy, které jsou relevantní a lze je relevantně řešit novou regulací, problémy, které regulací řešit nelze, neuvádět.

Podrobněji popsat různé dotčené skupiny a jejich vztah k navrhované regulaci. A to zejména poskytovatele ubytování a turisty samotné, neboť se předpokládá, že nově budou mít povinnosti i turisté, kteří je dosud neměli (v obcích, v nichž není zaveden poplatek z pobytu).

Popis cílového stavu popsat věcně a kvantifikovat jej, aby jej bylo možné srovnat s výchozím stavem a využít pro návrh přezkumu účinnosti. Z popisu cílového stavu musí být zřejmé a uvěřitelné, že regulací budou odstraněny či zmenšeny problémy identifikované a analyzované dříve (a musí být uvedeno v jaké míře, kvantitativně všude, kde to je možné) a musí být dále zřejmé, že dojde také k výraznému a doložitelnému/měřitelnému zlepšení důsledků problémů, které jsou deklarovány jako zdůvodnění regulace.

V návrhu variant navrhnout a dále posoudit varianty navzájem věcně odlišné, nikoliv jenom varianty legislativní (novela/nový zákon). Například popsat různé varianty získávání informací o návštěvnosti a ubytovaných jinými způsoby než prostřednictvím systému eTurista, které by byly levnější nebo srovnatelné, např. využití dat mobilních operátorů, která budou dostupná díky projektu MV ČR.

V identifikace nákladů a přínosů identifikovat náklady a přínosy také nulové varianty a dále s nimi počítat. Nulovou variantu popsat podrobně. Podrobněji a specifičtěji popsat náklady a jiné než ty související se zavedením systému eTurista a identifikovat přínosy, které budou doložitelné a měřitelné. Pokud má být zvažován zvýšený výnos poplatku z pobytu, je třeba důvěryhodně doložit zájem obcí o jeho zavedení v případě realizace projektu eTurista. Pokud má dojít ke snížení administrativní zátěže, je třeba odhadnout jeho velikost prostřednictvím standard cost modelu.

V hodnocení nákladů a přínosů porovnávat především náklady a přínosy navržených variant s nulovou variantou (jejíž náklady a přínosy musí být nejdříve identifikovány a kvantifikovány). Náklady a přínosy musí být ověřitelné a doložitelné tak, aby bylo v budoucnosti možné posoudit, zdali jich bylo opravdu dosaženo. V případě nulové varianty musí být náklady a přínosy ověřitelné a doložené.

Znovu zvážit způsob implementace a vynucování, a to s ohledem na přepracovanou či nově zpracovanou zprávu RIA, s cílem zajistit, že nově navržená regulace skutečně povede ke zlepšení stavu - tj. že nejen umožní nové chování dotčených subjektů, ale povede k němu, bude je motivovat a vytvoří kapacity, které toto chování umožní.

Navrhnout měřitelné, ověřitelné a doložitelné měření účinnosti regulace, kvantitativním způsobem, a to nejen na straně veřejné správy, ale i na straně soukromých subjektů.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,**

přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise