

Důvodová zpráva

Úvod

Tento návrh obecně závazné vyhlášky je předkládán v souvislosti s uzavřením Memoranda o vzájemné spolupráci v souvislosti s úpravou místního poplatku z pobytu v hlavním městě Praze s Asociací hotelů a restaurací ČR (AHR), které Rada hl. m. Prahy schválila svým usnesením č. 2581 ze dne 25. 10. 2021. Ke zvýšení sazby místního poplatku z pobytu tak hl. m. Praha přistupuje v úzké koordinaci s AHR jakožto zastřešující sektorovou organizací v oblasti hotelových a ubytovacích zařízení a jedním z nejdůležitějších hráčů v oblasti příjezdového turismu.

Legislativní rámec

Novelou zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byl s účinností od 1.1.2020 zaveden nový místní poplatek z pobytu. Hlavní město Praha zavedlo tento poplatek na svém území obecně závaznou vyhláškou č. 18/2019 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku z pobytu, vydanou dne 16.12.2019. Zároveň byly k 31.12.2019 zrušeny dva místní poplatky, a to poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity.

Předmětem poplatku z pobytu je úplatný pobyt v obci u jednotlivého poskytovatele pobytu, pokud délka tohoto pobytu nepřekročí 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů. Základ poplatku se počítá po jednotlivých započatých dnech pobytu s vyloučením prvního dne pobytu. Rozhodný je tak počet přenocování v obci u daného poskytovatele pobytu. Poskytovatelem pobytu pak může být kdokoliv, kdo poskytl úplatný pobyt. Předmětem poplatku je záměrně „úplatné poskytnutí pobytu“, a nikoliv „ubytování“. Předmět poplatku tak zahrnuje i zastřené formy ubytování poskytovaného formálně na základě nájemní nebo jiné smlouvy a dále zahrnuje úplatné poskytnutí pobytu v prostorách k tomu primárně neurčených, zejména v bytech, ateliérech a v dalších prostorách zkolaudovaných k jiným účelům než k poskytování ubytování, ale i například na zahradě nebo louce, pokud poskytovatel pobytu za pobyt na nich vybírá úplatu od pobývajících osob.

Subjektem poplatku z pobytu (poplatníkem) je fyzická osoba, která není přihlášená v dané obci, tedy zde nemá trvalý pobyt nebo zde není hlášena ve smyslu zákona o pobytu cizinců, zákona o azylu nebo zákona o dočasné ochraně cizinců (viz § 16c zákona o místních poplatcích).

Plátcem poplatku je poskytovatel úplatného pobytu, který je povinen vybrat poplatek od poplatníka.

Správa poplatku je svěřena městským částem příslušným podle místa poskytnutí úplatného pobytu s výjimkou hotelů * až ***** na území celé Prahy, kde správu poplatku vykonává hlavní město Praha.

Sazba poplatku

Místní poplatek z pobytu nahradil s účinností od 1.1.2020 dva místní poplatky, a to místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt a místní poplatek z ubytovací kapacity. Maximální zákonná sazba místního poplatku z pobytu činila od 1.1.2020 do 31.12.2020 za osobu a každý započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu, 21 Kč. S účinností od 1.1.2021 činí maximální zákonná sazba poplatku 50 Kč za osobu a každý započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu.

Na území hl. m. Prahy je výše poplatkové povinnosti stanovena OZV v současné době na částku 21 Kč za osobu a každý započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu.

Novelou OZV se navrhuje s účinností od 1.1.2022 zvýšit na území hl. m. Prahy, jako nejnavštěvovanější destinaci v České republice, sazbu poplatku na částku 50 Kč za osobu a každý započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu.

Důvod zvýšení

Místní poplatek z pobytu je jediným nástrojem, kterým české obce dokáží přímo kompenzovat náklady spojené s cestovním ruchem a jeho rozvojem a kterým mohou mít podíl na jeho ekonomických přínosech. Vybrané daně a jejich následné přerozdělení totiž v rámci tzv. rozpočtového určení daní nemají vazbu na regiony a jejich ekonomickou aktivitu. Ačkoliv je tedy cestovní ruch významnou složkou pražské ekonomiky, Praha získává pouze zlomek z daňových výnosů, které z turismu plynou veřejným rozpočtům, ačkoliv náklady nese plně.

Při porovnání výše obdobného poplatku v dalších evropských metropolích je poplatek z pobytu v hl. m. Praze na výrazně nižší úrovni, jak plyne z tabulky níže. V případě zvýšení sazby by se tento poplatek mohl stát významným příjmem HMP.

Výše poplatku z pobytu – srovnání vybraných evropských metropolí			
	Město	Den ní sazba	Poznámky
1	Praha	0,81 EUR	21 Kč
2	Barcelona	1,10 EUR	
3	Hamburk	2,00 EUR	
4	Brusel	2,00 EUR	
5	Vídeň	2,11 EUR	3,2 % z ceny
6	Paříž	2,88 EUR	
7	Amsterdam	3,00 EUR	
8	Lublaň	3,13 EUR	
9	Budapešť	3,20 EUR	4 % z ceny
10	Berlín	4,00 EUR	5 % z ceny
11	Benátky	4,00 EUR	
12	Dublin	4,80 EUR	6 % z ceny
13	Milán	5,00 EUR	
14	Rím	6,00 EUR	
15	Kodaň	19,04 EUR	23,8 % z ceny

Pro účely srovnání výše poplatku z pobytu či jiného obdobného poplatku bylo vybráno 15 evropských měst, která lze považovat za konkurenční destinace hlavního města Prahy. V tabulce je porovnávána vždy denní sazba poplatku (pro přehlednost uvedena výše v EUR). V případech, kdy denní sazba není stanovena paušální částkou, nýbrž procentuálním podílem z ceny pobytu, je pro výpočet výše poplatku použit pobyt na 1 noc v hodnotě 80 EUR (obvyklá cena ubytování v hotelu kategorie 4* v daných destinacích). V relevantních případech, kdy výši poplatku určuje kategorie ubytovacího zařízení, byl pro výpočet výše poplatku zvolen hotel kategorie 4*.
(Zdroj: Prague City Tourism)

Ke zvýšení poplatku nad stávající hranici 21 Kč již zároveň přistoupila řada českých měst a obcí, které jsou místy soustředěného cestovního ruchu (a to s řádově menším objemem návštěvnosti, než hl. m. Praha). Poplatek ve výši 50 Kč stanovily například Český Krumlov, Františkovy Lázně nebo Lipno nad Vltavou. Nad úroveň 21 Kč pak také poplatek zvýšily kupříkladu Ústí nad Labem, Lednice, Špindlerův mlýn či Luhačovice.

Poplatek z pobytu tedy představuje unikátní možnost, jak získat přístup k prostředkům, které bude možné reinvestovat do rozvoje udržitelného turismu s vysokou přidanou hodnotou a budování image Prahy jako kultivované a atraktivní destinace.

Memorandum uzavřené s Asociací hotelů a restaurací ČR předpokládá, že ideálně 50 % z výnosu z poplatku bude účelově využito na podporu a kultivaci cestovního ruchu, což by přispělo ke zmírnění nevyváženosti příjmů a výdajů příjezdového cestovního ruchu v hl. m. Praze a k výraznější podpoře odvětví citelně zasaženého pandemií nemoci COVID-19. Asociace hotelů a restaurací ČR opakovaně vyjádřila své přesvědčení, že bez reálné podpory ve formě pravidelných a cílených kampaní v oblasti cestovního ruchu bude Praha ztrácet konkurenceschopnost mezi ostatními metropolemi.

Asociace hotelů a restaurací ČR také potvrdila, že plánované zvýšení poplatku nebude mít negativní dopad na hospodaření hotelů a ubytovacích zařízení, jelikož poplatek platí přímo ubytovaný. Nelze zároveň očekávat, že zvýšení bude mít negativní dopad na atraktivitu Prahy jako turistické destinace.

Poplatek z pobytu bude i tak tvořit pouze zanedbatelnou část útraty návštěvníků. Z dat Prague City Tourism plyne, že zhruba 88 % zahraničních a 77 % tuzemských návštěvníků nocuje při návštěvě Prahy ve tří- až pětihvězdičkových hotelech, přičemž průměrná cena za noc činí několik tisíc korun.¹

Zejména v kontextu ceny ubytování je tedy zřejmé, že poplatek v řádu desetikorun za noc nebude mít na chování návštěvníků žádný vliv a nepředstavuje pro ně žádnou zátěž. Výše poplatku účtovaného na místě nepatří mezi faktory, na základě kterých se turisté rozhodují při volbě destinace. Zároveň i samotná zvýšená sazba poplatku bude v kontextu ostatních evropských metropolí stále patřit mezi ty nejnižší, jak vyplývá ze srovnání ve výše uvedené tabulce.

Osvobození u zařízení sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků

Novelou OZV je dále, na základě podnětu zástupců vysokých škol, navrhováno osvobození týkající se zařízení sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků. Tato zařízení, jako jsou např. internáty, domovy mládeže, vysokoškolské koleje nebo školy v přírodě, byla vyňata z poplatkové povinnosti k poplatku z ubytovací kapacity dle právní úpravy účinné až do 31.12.2019 a pokud neubytovávaly osoby za účelem léčení nebo rekreace, nevybírali ani poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt. Pro poplatek z pobytu zavedený od 1. 1. 2020 obdobné osvobození není zákonem o místních poplatcích upraveno a úplatné pobyty ne delší 60 dnů obecně jsou předmětem poplatku i v těchto zařízeních, což může finančně i administrativně zatěžovat přerušované nebo krátkodobé pobyty (nejen zahraničních) studentů, pedagogů, akademických pracovníků a dalších hostů.

Navržené znění osvobození pro krátkodobé pobyty za studijním účelem vychází z upravené textace § 7 odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2019, dle kterého místnímu poplatku z ubytovací kapacity nepodléhala „*ubytovací kapacita v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků.*“ Jednalo se o právní úpravu s ustáleným výkladem, jejíž slabinu však bylo možné spatřovat ve skutečnosti, že z poplatkové povinnosti vyjímala veškeré osoby na kolejích ubytované, a to i např. turisty ubytované v době prázdnin, kdy jsou koleje běžně provozované v režimu hotelu/hostelu. Proto je navrhováno omezení osvobození pouze na poplatníky ubytované „*za účelem přímé účasti na vzdělávací nebo tvůrčí činnosti vysokých škol, škol a školských zařízení*“, tedy nejen žáky a studenty, ale i pedagogické a akademické pracovníky a další tuzemské nebo zahraniční hosty přímo se účastnící výchovy a vzdělávání ve školách a školských zařízeních [§ 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)] nebo vzdělávací a tvůrčí činnosti vysokých škol, tj. činnosti vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti ve smyslu § 1 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Navržené osvobození se nevztahuje na nepedagogické pracovníky ani na další ubytované osoby v rámci provozované hospodářské činnosti, např. školníky, údržbáře, zaměstnance dodavatelů a jejich úplatný pobyt ne delší 60 dnů bude podléhat poplatku, nebude-li naplněn jiný důvod osvobození.

Osvobození průvodců hospitalizovaných pacientů

Na základě podnětu od pražských nemocnic je navrhováno osvobození osob doprovázejících osoby hospitalizované ve zdravotnickém zařízení, a to i v případech, kdy nejsou splněny podmínky pro to, aby jejich pobyt byl hrazen z veřejného zdravotního pojištění jako pobyt průvodce pojištěnce v lůžkové péči (§ 25 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů /dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) a byl tak vyňat z předmětu poplatku dle § 3a odst. 2 písm. b) zákona o místních poplatcích ve znění účinném od 1. 1. 2021.

Dle obdržených podkladů z prostředků veřejného zdravotního pojištění nelze hradit velké množství pobytů osob doprovázejících pacienty, neboť jejich pobyt není považován za pobyt průvodce podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Tak tomu je v případech doprovodu dítěte hospitalizovaném

¹ Rezervace 3hvězdičkového hotelu stojí v současné době v Praze v průměru 3.042 Kč na noc, 4hvězdičkového hotelu kolem 2.062 Kč a 5hvězdičkového hotelu přibližně 4.206 Kč (data PCT k 21. 7. 2021).

na specializovaném oddělení, na němž není nepřetržitý pobyt doprovodu s dítětem možný, nebo v případech, kdy revizní lékař nevydá souhlas s pobytem průvodce pojištěnce staršího 6 let. Řadě pražských nemocnic přitom byl přiznán statut centra vysoce specializované zdravotní péče (§ 112 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování /dále jen „zákon o zdravotních službách“) a poskytují tak zdravotní služby pacientům z celé republiky. Osvobození se bude dále také vztahovat na pobyt druhého z rodičů nebo jiné osoby blízké.

Hospitalizací se rozumí doba zpravidla delší než 24 hodin, po kterou je pacientovi přijatému na lůžko ve zdravotnickém zařízení poskytovatele lůžkové péče poskytována lůžková péče (§ 3 odst. 4 zákona o zdravotních službách). Poskytovatelem zdravotních služeb se podle § 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách rozumí fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění k poskytování zdravotních služeb. O udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb rozhoduje v souladu s § 15 odst. 1 zákona o zdravotních službách zejména krajský úřad (Magistrát hl. m. Prahy), ve zvláštních případech též Ministerstvo obrany, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo vnitra.

Navržené osvobození shodně jako zákon o veřejném zdravotním pojištění neupravuje, kdo může být osobou doprovázející hospitalizovaného pacienta. Obvykle se však bude jednat o osobu blízkou (srov. § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012, občanský zákoník) nebo jinou osobu, na jejíž přítomnost má pacient při poskytování zdravotních služeb právo dle § 28 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách. Navržené osvobození záměrně nestanoví ani věkový limit pacienta, jehož průvodce je od poplatku z pobytu osvobozen.

Navržené osvobození je omezené na ubytování poskytnuté přímo poskytovatelem zdravotních služeb, ať už ve zdravotnickém zařízení nebo v jím provozovaném ubytovacím zařízení, a to z důvodu eliminace jeho potenciálního zneužití. Obecně závaznou vyhláškou nelze poskytovatelům zdravotní péče uložit povinnost vydávat potvrzení o tom, že poplatník doprovází hospitalizovaného pacienta a má proto nárok na osvobození od poplatku z pobytu, které by mohl uplatnit u kteréhokoliv poskytovatele. Omezení osvobození pouze na ubytování poskytnuté přímo provozované poskytovatelem zdravotních služeb je proto nezbytné pro jeho jakoukoli možnost ověření nároku poplatníka na osvobození od poplatku. Důvod osvobození je následně předmětem evidenční povinnosti dle § 3g odst. 2 písm. e) zákona o místních poplatcích.

Zda přistoupit ke zmírnění finančních dopadů na poplatníky místního poplatku z pobytu je na zvážení jednotlivých městských částí. Navrhuje se v příloze vyhlášky možnost stanovit pro území jednotlivých městských částí zvláštní sazbu. V takovém případě se osvobození neuplatní.

V návrhu novely OZV nebyl zohledněn požadavek Městské části Praha 1 na výkon správy poplatku i u hotelů dosud spravovaných hl. m. Prahou. Současný systém je považován za funkční a vhodně nastavený ke krytí potřebných a nutných výdajů jak ze strany městských částí, tak vlastního hl. m. Prahy.

Finanční dopad do rozpočtu městských částí a rozpočtu hlavního města Prahy

Poplatku z pobytu podléhá každý krátkodobý pobyt do 60 dnů bez ohledu na místo a účel pobytu. Rozšířil se tak okruh ubytovacích zařízení, kterých se výběr místního poplatku týká o další prostory jako jsou například byty, chaty, chalupy, ateliéry apod. Došlo však ke změně poměru osob, od kterých je možné poplatek vybrat a od kterých nikoliv. Tento jev má dopad zejména na poskytnuté ubytování prostřednictvím ubytoven. V roce 2020 došlo v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 a s ní přijatými mimořádnými opatřeními vlády prakticky k zastavení příjezdového i domácího cestovního ruchu. Ke zmírnění ekonomických dopadů nastalých

v souvislosti s výskytem onemocnění COVID – 19 bylo na základě usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 16/1 ze dne 16.4.2020 přijato rozhodnutí a doporučení odboru daní, poplatků a cen MHMP o plošném prominutí místního poplatku z pobytu za období od 16.3.2020 do 31.12.2020. Prominutí poplatku z pobytu bylo následně prodlouženo v hotelech * až ***** na území celé Prahy do 30.6.2021. V případě místního poplatku z pobytu, kde jsou dle Statutu hlavního města Prahy správci poplatku, a to v přenesené působnosti, městské části, bylo na zvážení a rozhodnutí správce poplatku příslušné městské části, zda přistoupí ke zmírnění finančních dopadů na poplatníky a poplatek prominou. Pokles obsazenosti za rok 2020 jen u hotelů * až ***** na území celé Prahy oproti roku 2019 činil cca 80 %. Aktuální výše výběru poplatku z pobytu k 31.8.2021 se pohybuje na úrovni cca 32 % výběru ve stejném období roku 2020. Za předpokladu stejné obsazenosti jako v roce 2020, kdy celkový výnos poplatku činil 67 067 tis. Kč, by znamenalo navýšení poplatku na 50 Kč výnos vyšší o 92 616 tis. Kč. Jedná se však pouze o hypotetický odhad příjmů, neboť v současné době nelze odhadnout vývoj, po jaké době se vrátí cestovní ruch na úroveň z předchozích let. Obsazenost hotelů k 31.7.2021 je v porovnání s rokem 2020 nižší o cca 69 %. U ubytovacích zařízení, kde jsou správci poplatku městské části, je obsazenost těchto zařízení nižší o cca 65 %. V důsledku těchto událostí, změn a neznalostí procentuálního porovnání dlouhodobě (nad 60 dnů) a krátkodobě ubytovaných osob v ubytovacích zařízeních lze učinit kvalifikovaný odhad výnosu poplatku z pobytu jen s obtížemi a velkým rizikem nepřesnosti.

Hypotetický odhad výnosu poplatku z pobytu podle výnosů z roku 2019:

Výnos místního poplatku MHMP Kč					varianta A	varianta B	varianta C	varianta A	varianta B	varianta C
2019	lůžko dny	podíl lůž./ubyt. %	1/3 lůžkodnů z rozdílu*	2/3 lůžkodnů z rozdílu*	výnos lázeň. při sazbě 21 bez navýš. z ubyt.	výnos při sazbě 21 a navýš. 1/3 z ubyt.	výnos při sazbě 21 a navýš. 2/3 z ubyt.	výnos lázeň. při sazbě 50 bez navýš. z ubyt.	výnos při sazbě 50 a navýš. 1/3 z ubyt.	výnos při sazbě 50 a navýš. 2/3 z ubyt.
láz.	139 133 339,00	9 275 556	60,74		194 786 675	194 786 675	194 786 675	463 777 797	463 777 797	463 777 797
ubyt.	91 628 696	15 271 449	100	1 998 631						
celkem	230 762 035			3 997 262						
rozdíl *		5 995 893	39			41 971 254	83 942 508		99 931 557	199 863 113
					194 786 675	236 757 928	278 729 182	463 777 797	563 709 353	663 640 910
Výnos místního poplatku MČ Kč										
2019	lůžko dny	podíl lůž./ubyt. %	1/3 lůžkodnů z rozdílu*	2/3 lůžkodnů z rozdílu*	výnos lázeň. při sazbě 21 bez navýš. z ubyt.	výnos při sazbě 21 a navýš. 1/3 z ubyt.	výnos při sazbě 21 a navýš. 2/3 z ubyt.	výnos lázeň. při sazbě 50 bez navýš. z ubyt.	výnos při sazbě 50 a navýš. 1/3 z ubyt.	výnos při sazbě 50 a navýš. 2/3 z ubyt.
láz.	68 557 295	4 570 486	60,31		95 980 213	95 980 213	95 980 213	228 524 317	228 524 317	228 524 317
ubyt.	45 466 184	7 577 697	100	1 002 404						
celkem	114 023 479			2 004 807						
rozdíl *		3 007 211	40			21 050 477	42 100 954		50 120 183	100 240 367
					95 980 213	117 030 690	138 081 167	228 524 317	278 644 500	328 764 683
Odhadovaný výnos celkem MHMP+MČ					290 766 888	353 788 618	416 810 349	692 302 113	842 353 853	992 405 593

Při stanovení předpokládané výše výnosu poplatku z pobytu se vychází z „lůžko dnů“ přiznaných ubytovatelem při odvodu poplatku za lázeňský a rekreační pobyt v roce 2019. Tím, že bylo zrušeno osvobození osob starších 70 let a bylo zavedeno osvobození pouze osob ubytovaných v souvislosti se sezonní prací (není již osvobozena „kongresová či konferenční turistika“), byl pro výpočet předpokládaného hypotetického výnosu poplatku z pobytu navýšen počet „lůžko dnů“ ve variantě B o 1/3 a ve variantě C o 2/3 z rozdílu „lůžko dnů“ za lázeňský a rekreační pobyt a „lůžko dnů“ z odvodu poplatku z ubytovací kapacity.

Závěr

Místní poplatek z pobytu lze zařadit mezi tradiční místní daně a svým charakterem patří mezi tzv. turistické taxy. Účelem předmětného místního poplatku je především úhrada některých zvýšených nákladů spojených se soustředěným turistickým ruchem. Navrhovaná změna tak reaguje na možnost zvýšit maximální hranici sazby poplatku, jejíž dosavadní výše byla hluboko pod úrovní ostatních evropských metropolí. Hl. m. Praha tak činí v úzké koordinaci s Asociací hotelů a restaurací ČR, která zvýšení sazby poplatku plně podporuje. Takto získané prostředky pak bude možné reinvestovat do

rozvoje udržitelného turismu s vysokou přidanou hodnotou a budování image Prahy jako kultivované a atraktivní destinace. Na základě podnětu zástupců vysokých škol, je navrhováno osvobození týkající se zařízení sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků. Na základě podnětu od pražských nemocnic je navrhováno osvobození osob doprovázejících osoby hospitalizované ve zdravotnickém zařízení, a to i v případech, kdy nejsou splněny podmínky pro to, aby jejich pobyt byl hrazen z veřejného zdravotního pojištění.

V přechodném ustanovení je upraveno, jakým způsobem se postupuje v případě, kdy pobyt započne přede dnem nabytí účinnosti novely obecně závazné vyhlášky a skončí po tomto dni. Součástí důvodové zprávy je platné znění obecně závazné vyhlášky č. 18/2019 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku z pobytu s vyznačením navrhovaných změn. Změny jsou vyznačeny tučně a podtrženě, příp. přeškrtnutě.

Účinnost novely vyhlášky se navrhuje od 1. 1. 2022.

Příloha: platné znění obecně závazné vyhlášky č. 18/2019 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku z pobytu s vyznačenými změnami.