

**Analýza vývoje decentralizace rozhodování o kultuře v České republice po roce 1993 se
zaměřením na analýzu vlivu reformy veřejné správy na strukturu výdajů veřejných
rozpočtů v oblasti kultury
(zaměřením na oblast místní a regionální kultury)**

Identifikační kód projektu : DA04P01OUK001

ISBN 80-7086-200-0

(výpis)

K vymezení obsahu pojmu místní a regionální kultura.

Výsledkem historického vývoje v prostoru ČR je skutečnost, že **jako „kultura“ není obecně vnímána pouze umělecká činnost nebo její výsledky** (v současnosti v celé šíři projevů a produktů, k nimž jsou práva chráněna podle zákona č.121/2000 Sb., autorského zákona), **ale i poznávací, osvětové, zájmové a vzdělávací aktivity, stejně tak i spolková činnost, tradice a zvyky, dokonce i přírodní a urbanizované prostředí individuálního života.** V námi upřednostňovaném obsahu pojmu místní a regionální kultura jsou proto obsaženy (mj.) činnosti knihoven, muzeí, galerií a divadel (včetně tzv. stagion); nabídka kulturních, společenských, vzdělávacích programů různých typů kulturních domů a středisek, činnosti dobrovolných občanských aktivit (zájmových či amatérských sdružení), nevládních neziskových organizací ale i městské slavnosti, festivaly, atd.

Kultura je velmi strukturovanou oblastí různorodých individuálních, skupinových i společenských zájmů, aktivit a činností, která podle našeho přesvědčení podstatnou měrou napomáhá identifikaci a rozvoji jednotlivce a zároveň k integraci občanské společnosti, významná je její sociální a komunikační funkce. Nezanedbatelný vliv na deklarované potřeby a zájmy lidí v oblasti místní a regionální kultury má samozřejmě i obecnější charakter (demografický, geografický, historický) sídla či regionu – tzn. mj. i úroveň zaměstnanosti (pracovních příležitostí), ekonomická úroveň domácností a struktura jejich výdajů, stav technické infrastruktury v území, dopravní dostupnost kulturních příležitostí apod. V oblasti místní a regionální kultury - a to jak na straně nabídky, tak na straně poptávky – lze samozřejmě zaznamenat vliv obecnějších vývojových procesů – odstranění politických bariér při využívání informačních pramenů, rozvoje digitálních technologií – ať již komunikačních či působících při nahrávání nosičů, cenová dostupnost elektronických přístrojů pro domácnost atd.

Takto vymezená oblast kultury ovšem značně překračuje rámec zákonem stanovených kompetencí a odpovědnosti ministerstev či jiných správních úřadů nebo územní samosprávy; kulturu lze obtížně redukovat na odvětví ekonomiky nebo hospodářství. Přitom však – s ohledem na ekonomický charakter **veřejných služeb kultury** - jsou tyto služby poskytované v obecně uznaném veřejném zájmu stále existenčně závislé na finančních prostředcích z veřejných rozpočtů, o jejichž alokaci rozhodují orgány veřejné správy. Na druhé straně je však sféra veřejných služeb (včetně místní a regionální kultury) poměrně významná z národohospodářského hlediska – ať již na ni pohlédneme z hlediska zaměstnanosti, objemu vyplacených mezd realizovaných ve výdajích domácností, odvodů z vyplacených mezd, z hlediska inspirace k návštěvnosti ČR v rámci cestovního ruchu a jistě nezanedbatelný je i ekonomický efekt výdajů příspěvkových organizací kultury realizovaných v podobě nákupu zboží a služeb nebo pořízení majetku.

V této souvislosti je zapotřebí poznamenat, že frekventované spojování kultury a cestovního ruchu skrývá pro kulturu jistá nebezpečí. Kultura je při takových příležitostech degradována na položku v turistickém menu, aniž by se kdokoli zamyslel na tím, že kultura je především neoddelitelnou a vždy přítomnou součástí života člověka i společnosti. Použití kultury jako účelového nástroje pro nalákání zahraničních i domácích turistů vystavuje místní a regionální kulturu (resp. subjekty kultury) nebezpečí, že v případě nezdaru bude tento přičten především kultuře. Aniž by se kdokoli zajímal, zda je skutečně vybudován v místě takový komplexní servis pro turisty, který je donutí utratit peníze

nejen za služby agentury (často i zahraniční), která je dovezla „na kulturu“ - ale i za služby poskytované místními podnikateli.

Komplikovanost jevů a procesů kultury, které úspěšně vzdorují pokusům o vytvoření uceleného popisného systému či formulaci jednoznačných priorit, stejně jako neblahé zkušenosti druhé poloviny 20. století s restrikcí prováděnou státem v oblasti kultury jsou, jak se zdá, příčinou neochoty vyhlásit zákonem kulturu věcí veřejného zájmu a přikázat orgánům veřejné správy – nejen státu, ale i územním samosprávným celkům – její finanční a jiné zajištění.

(Za ilustrativní je v tomto směru možné pokládat průběh debaty v PS P ČR k tisku č. 1055, k vládnímu návrhu zákona o některých druzích podpory kultury. S podivem je proto možno zaznamenat, že v případě sportu, ač i tento je činností velmi strukturovanou, byl nalezen dostatek vůle ke shodě a podpora sportu byla přikázána veřejné správě zákonem č. 115/2001 Sb. Tímto zákonem bylo dokonce obcím a krajům uloženo zajistit finanční podporu sportu ze svého rozpočtu; zajistit výstavbu, údržbu a provoz sportovních zařízení; zabezpečit rozvoj sportu pro všechny a obcím je dokonce uloženo poskytovat sportoviště pro sportovní činnost občanů. Nikdo nepředložil návrh, aby se podpora kultury řešila zákonem formulovaným analogicky jako zákon o podpoře sportu.)

Při formulování návrhu projektu řešení úkolu výzkumu a vývoje jsme si byli vědomi komplikovanosti terénu kultury i citlivosti otázek zásahů či účasti veřejné správy v kulturním dění a proto byl projekt zaměřen na oblast místní a regionální kultury, ve které lze souvztažnosti účasti veřejné správy na věcech kultury zachytit ve větší konkrétnosti. Naše pozornost se soustředila na místní a regionální kulturu reprezentovanou jednak veřejnými službami kultury, jednak podporou kulturních aktivit a činností nevládních neziskových organizací z veřejných rozpočtů.

Za veřejné služby kultury (regionální a místní) pokládáme všechny typy a druhy činností, jejichž cílem a výsledkem je zpřístupnění kulturních hodnot veřejnosti, vytvoření příležitostí jak pro aktivní spoluúčasť občanů na jejich vytváření, tak i k pasivní (divácké) účasti na vnímání kulturních hodnot a produktů kulturních činností, zpřístupnění komplexních informací o kultuře jakož i vytváření příležitostí k poznání a sebevzdělání v oblastech kultury a umění pro všechny zájemce. **Za nedílnou součást takto orientovaných veřejných služeb kultury a za podmínku jejich kvalitního zajištění pokládáme udržování a rozvoj jejich hmotné základny** – tj. veškerého majetku, který je k poskytování veřejných služeb kultury určen nebo je nezbytný, počítaje v to sbírky včetně knihovních fondů a odbornou péči o ně. Podmínkou kvality odborných činností, na nichž jsou veřejné služby kultury založeny, stejně jako podmínkou kvality poskytování veřejných služeb kultury občanům je nejen odborný potenciál zaměstnanců příslušných právnických osob, ale i jejich ochota trvalého sebevzdělávání a schopnost tvořivosti i účinné komunikace s uživateli veřejných služeb kultury.

Výše vymezenou oblast místní (regionální) kultury máme na mysli v naší práci i v následujícím textu. S ohledem na vývoj v oblasti veřejných rozpočtů i v oblasti legislativy používáme pro označení místní či regionální kultury, resp. jejich užitných efektů pro občany, rovněž termín veřejné služby kultury.

S jistou rezervou se proto můžeme ztotožnit s vymezením veřejných kulturních služeb tak, jak je uvedeno v zákoně o některých druzích podpory kultury (č. 203/2006 Sb.) : „Veřejnými kulturními službami jsou služby spočívající ve zpřístupňování umělecké tvorby a kulturního dědictví veřejnosti a v získávání, zpracování, ochraně, uchovávání a zpřístupňování informací, které slouží k uspokojování kulturních, kulturně výchovných nebo kulturně vzdělávacích potřeb veřejnosti.

1.

Základní charakteristika vývoje právního a ekonomického prostředí rozhodování o kultuře a jejího financování

Není samozřejmě nezbytnou nutností, aby veřejné služby kultury zajišťovaly či poskytovaly právnické osoby zřizované veřejnou správou. Z nejrůznějších důvodů je však realita taková, že neziskové veřejné služby kultury zajišťují (co do četnosti z celkového počtu právnických osob působících v kultuře) poněkud přispěvkové organizace zřizované obcemi a kraji, dále pak organizační složky (bez právní subjektivity) zřizované obcí či obce samy prostřednictvím zaměstnanců obecních úřadů, co do počtu menšinově pak státní příspěvkové organizace.

Pokud to dovolují prostředky rozpočtu, mají většinou kraje a větší obce vytvořenu koncepci dotační (grantové) politiky v oblasti kultury. V rámci té je nevládním neziskovým organizacím – poněkud sdružením občanů založeným podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů – poskytována z veřejných rozpočtů podpora nejčastěji v podobě účelové dotace. Pokud je podaný projekt z oblasti kultury uznán za prospěšný pro obec či region, rozhodne zastupitelstvo či rada ÚSC o rozsahu finanční podpory z rozpočtu obce či kraje a stanoví podmínky čerpání dotace. V tomto rozhodovacím procesu je klíčových několik skutečností – jaký objem prostředků z rozpočtu určí ÚSC na podporu kulturních aktivit, jak kvalitně jsou stanovena veřejně vyhlášená kritéria pro poskytnutí dotace a jak kvalitně je zpracován (a posléze i realizován) projekt kulturních aktivit ze strany žadatele (příjemce dotace).

Kromě vůle projevené při hlasování orgánů územní samosprávy jsou obce a kraje i ve svém rozhodování o finanční a jiné podpoře místní a regionální kultury vázány postupy, které předepisuje zákon. Klíčovými zákony v tomto ohledu jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích – resp. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze a samozřejmě zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Finanční možnosti územní samosprávy při ekonomickém zajištění místní a regionální kultury jsou dány objemem rozpočtů obcí a krajů, přičemž hlavní zdroj jejich příjmů je podíl na sdílených daních stanovený zákonem. (č. 243/2000 Sb.)

V oblasti místní a regionální kultury se v současné době stát (prostřednictvím Ministerstva kultury jako správce kap. 334 státního rozpočtu) zúčastňuje podpory kultury spíše nepřímou – jednak prostřednictvím zřizovaných organizací, jejichž činnosti pro veřejnost se stávají součástí nabídky kultury v místě jejich působení, jednak finanční podporou aktivit z oblasti místní a regionální kultury. Ve svém působení je správce kap. 334 vázán jak objemem finančních prostředků schválených v kapitole v rámci státního rozpočtu, tak povinnostmi a postupy, které přikazuje zákon. Stěžejními zákony jsou v tomto ohledu zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích.

V takovémto rámci vymezeném platnými právními předpisy se může pohybovat volba účasti veřejné správy na financování a další podpoře místní a regionální kultury.

1.1.

Rozhodování o kultuře a financování kultury před rokem 1993

V této práci není místo pro politické hodnocení vývoje rozhodování o kultuře před rokem 1993. Nicméně pro vřazení souvislostí dějů probíhajících po roce 1990, resp. po roce 1993 pokládáme za vhodné alespoň náznakem připomenout minulý vývoj organizace veřejné správy a veřejných rozpočtů.

Stručně a ne zcela přesně lze konstatovat, že první Československá republika se v rozhodování o kultuře omezila na nezbytné minimum. Stát přitom jistě podporoval význačné instituce kultury, stejně jako zadával zhotovení významných veřejných staveb a zakázek umělcům. Podpora kultury ze strany veřejné správy (a tedy do jisté míry i rozhodování o kultuře) byla však na jednotlivých obcích či tehdejších statutárních městech, které ji realizovaly dle svých finančních možností – podporou činností spolků nebo výstavbou veřejných budov sloužících (mimo jiné) i kultuře. Nezanedbatelně se na

podpoře kultury podíleli i soukromí donátoři. Kulturní činnosti a aktivity zajišťovaly především soukromoprávní subjekty ať již na základě dobrovolnosti nebo jako povolené podnikání (koncese).

Rozsah samosprávy obcí a statutárních měst byl v zásadě ponechán v té podobě a rozsahu, jak se vyvinula od poloviny 19. století – přičemž nutno poznamenat, že systém samosprávy byl v jednotlivých částech tehdejší republiky poměrně odlišný. Pozornost zákonodárců byla upřena především na vytvoření nového systému voleb do orgánů územní samosprávy a vytvoření nové struktury zajišťující výkon státní správy, jakož i určení obecního majetku, se kterým obce a statutární města nakládala. Obce po roce 1918 kromě rozhodování o věcech samostatné působnosti zajišťovaly i správní rozhodování, přičemž ty činnosti, které dnes označujeme jako „přenesený výkon státní správy“ byly obvykle označovány jako činnosti příslušející „obci politické“. (Např. zákon č.75/1919 Sb. hovoří o „úřadu obci politicky přímo nadřízeném“, přičemž tento úřad měl bdít nad řádným prováděním všech úředních výkonů.)

V období do počátku 2. světové války zřejmě nebyl důvod věnovat příliš pozornosti podrobnému stanovení rozsahu samostatné působnosti obcí a jeho odlišení od výkonu státní správy a v letech válečných platil zcela zvláštní režim správy věcí veřejných. Tehdejší stav a vývoj struktury veřejné správy připomínáme kvůli jeho vazbě na vývoj nejen po roce 1990, ale zejména po roce 1945, resp. 1950, kdy rozhodování o kultuře bylo zcela v rukou státu – byť v území reprezentovaného národními výbory.

V roce 1944 vydal prezident republiky (v exilu) ústavní dekret (republikovaný vyhl.č.43/1945 Sb.) o národních výborech, kterou byly ustaveny národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy a podřízeny vládě jakožto orgány státní správy. Další historie vztahu obce a národních výborů je poněkud spletitá a její popis je nad rámec rozsahu tohoto textu. Výsledkem vývoje bylo, že tzv. „poúnorová Ústava“ z roku 1948 již s institutem obecní samosprávy nepočítala.

1. ledna 1950 nabyl účinnosti zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, který zrušil všechny do té doby platné předpisy o obecním hospodaření a stanovil, že veškerý majetek, se kterým národní výbory hospodaří, je majetkem národním a národním výborům je pouze svěřen do správy. Součástí národního majetku se účinností tohoto zákona stalo i bývalé obecní kmenové jmění. (I proto je v zákoně č.172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí uváděno datum 31.12.1949, jako datum, jímž je určen „historický majetek obcí“). Rozpočtové příjmy a výdaje národních výborů se staly příjmy a výdaji státního rozpočtu. Definitivně vše dořešily předpisy přijaté zejména v roce 1950; finální podoba národních výborů pak byla zakotvena zákonem č.12/1954 Sb., o národních výborech.

Postupné omezování a posléze zánik původní samosprávy obcí, resp. samostatné působnosti obcí a statutárních měst jako územní samosprávy, byl v zásadě započat dekretem prezidenta republiky o národních výborech. Koncepce úlohy národních výborů a pozdější upřesňování jejich pravomocí a postavení v rozhodování o kultuře bylo od roku 1945 postupně precizováno. Historie a důsledky jednotlivých kroků, učiněných státem pro ukotvení jeho rozhodovacích pravomocí v kultuře, byly již dostatečně popsány a vyhodnoceny a není důvodu setrvávat u nich podrobněji v rámci zprávy o výsledcích našeho výzkumného úkolu.

Po roce 1945, resp. 1948 započala úprava rozhodování o kultuře formou vydávání nejrůznějších typů předpisů a právních norem, v padesátých letech byl tento vývoj dovršen přijetím několika základních zákonů, které obsáhly stěžejní oblasti kultury – osvětu, muzea, knihovny, divadla, památkovou péči, tzv. lidovou technickou zábavu (artistická ústředna), vydávání knih, tisku a nahraných nosičů atd. Postupně byla vytěšňována z oblasti kultury aktivita soukromoprávních subjektů. Většina nabídky kulturních služeb a aktivit posléze byla zajišťována buď přímo kulturními zařízeními národních výborů nebo na ně bezprostředně navázala – jako příklad lze uvést tzv. zřizování např. souborů zájmové umělecké činnosti kulturními domy. Kromě kulturních zařízení, která produkovala nabídku místní a regionální kultury, postupně vznikala (navázána na strukturu národních výborů) i systém tzv. metodických zařízení (někdy i jako součást kulturních domů), který měl jednak zajišťovat jednotnost v odborných postupech, ale také do jisté míry vykonával ideologický dohled. (Toto jeho působení bylo

ostatně hlavním důvodem, proč po roce 1990 taková metodická zařízení či oddělení kulturních domů prakticky hromadně zanikla. Viz časové řady údajů o jednotlivých typech kulturních zařízení uvedené v příloze č. II. této zprávy)

Poměrně obsáhlou aktivitu v oblasti kultury vyvíjely i odbory (ROH) prostřednictvím kulturních domů obvykle budovaných a financovaných z prostředků státních podniků. (Po roce 1990 tyto odborové kulturní domy buď zanikly nebo se přeměnily v obchodní společnosti s tím, že na ně byl převeden nemovitý majetek odborů, resp. firem.) V menších sídlech byly pro kulturu obvykle budovány za spoluúčasti národních výborů, družstev (JZD, jednota), odborů či podniků a s využitím práce občanů (tzv. akce „Z“). Kulturní aktivity (spolkovou činnost) bylo převážně možno provozovat jako činnost zastřešenou odborovými organizacemi, nebo jako činnost organizací sdružených v Národní frontě, případně prostřednictvím některých kroužků či souborů „zřizovaných“ kulturními domy.

Paradoxem let 70tých a více let 80tých v kultuře je, že se poměrně úspěšně rozvíjela hospodářská činnost kulturních zařízení. Byla do značné míry nejprve tolerována, posléze vyžadována, protože její výnosy sloužily k „dofinancování“ nákladů na běžný provoz, které již rozpočty NV nebyly schopny obsáhnout. Kulturní zařízení (produkující místní a regionální kulturu) byla ve své většině zřizována a provozována jako zařízení navázaná i hospodářsky na rozpočty národních výborů jednotlivých stupňů. Postupně proto bylo na jednotlivých stupních NV přikázáno zřizovat i samostatná oddělení zabývající se oblastí kultury, která (mj.) sledovala a odpovídala za ekonomickou stránku hospodaření a činnosti rozpočtových a příspěvkových organizací působících v kultuře.

Nutno poznamenat, že mnoho z ekonomických problémů, které v současnosti zaznamenáváme a pokoušíme se řešit, má kořeny právě v období, kdy zajištění provozu kulturních organizací bylo provázáno s hospodařením národních výborů. Z nejrůznějších důvodů nebylo možno kulturu nefinancovat a nechat zaniknout, avšak ekonomickými specifiky této oblasti se v zásadě nikdo nezabýval, natož aby ekonomické nástroje té doby byly konstruovány se zohledněním některých zvláštností kultury. Systém centrálního plánování se proto samozřejmě projevoval i ve financování kultury nastavením některých pravidel tak, že průběžně docházelo k narůstání vnitřního dluhu v této oblasti. Ani tehdejší ekonomická legislativa nemohla nerespektovat některé makroekonomické zákonitosti, a proto byla vybudována struktura financování veřejných služeb v podobě příspěvku, jako stimul tzv. hmotné zainteresovanosti byl konstruován tzv. zlepšený hospodářský výsledek atd. Bohužel je nutno konstatovat, že většina těchto postupů (které ostatně můžeme dohledat v účetních a ekonomických předpisech 70tých let) zůstala zakonzervována i v současných účetních a ekonomických předpisech týkajících se hospodaření územních samosprávných celků a jimi zřizovaných příspěvkových organizací. A je proto jen logické, že v současné době působí nesystémově.

O některých přetrvávajících problémech je dále v textu práce pojednáno, zde jenom připomínáme, že zmíněný vnitřní dluh byl způsoben zejména tím, že organizace sice hospodařily s nemovitým majetkem (původně státním, nyní většinou s majetkem ÚSC), ale samy neměly možnost finančně zajistit jeho uspokojivou údržbu či obnovu a zřizovatel – národní výbor jim to výši svého příspěvku neumožnil. Neochota zabývat se hodnotou národního majetku spravovaného kulturními institucemi v podobě příspěvkových a rozpočtových organizací a jeho údržbou vedla k tomu, že chátraly nemovitosti (většinou vybudované před rokem 1938), které byly pro účely kultury užívány. Na druhé straně byly pro kulturu budovány investičně velkorysé stavby, jejichž projekty a realizace však většinou nerespektovaly specifika kulturních služeb a jejichž provozní nezpůsobilost a ekonomickou náročnost řeší kultura i v současnosti.

Ekonomická bezradnost vedla např. k tomu, že majetek zvláštní povahy – tj. sbírky muzeí a galerií, knihovní fondy i mobiliář památkových objektů – byl předpisy vyveden z majetkové i účetní evidence (což ostatně trvá doposud). Důvodem k takovému počínání jistě mnohdy byl i způsob nabytí těchto movitých věcí. Ekonomickým důvodem však byla okolnost, že při srovnání hodnoty tohoto majetku spravovaného organizacemi kultury a příspěvku poskytovaného národními výbory by bylo

podfinancování kultury zcela evidentní. Trvajícím důsledkem je, že sbírky (včetně knihovního fondu) byly a jsou umístěny v depozitářích, které často nezajišťují dostatečnou úroveň podmínek pro jejich uchování. Systém hospodaření a účtování v této oblasti (tzv. ROPO) se ostatně příliš nezměnil a je jednou z příčin, proč i dnes se kultura potýká s důsledky zanedbání péče o majetek.

1.2.

Rozhodování o kultuře a jejím financování po roce 1993 – reforma veřejné správy

Reforma veřejné správy a veřejných rozpočtů započala transformačními kroky prakticky v roce 1990. Za zcela principiální (i z hlediska financování a odpovědnosti za veřejné služby kultury) lze považovat zákon č. 367/1990 Sb., zákon o obcích, jehož přijetí umožnila změna tehdejší ústavy (zákon č. 100/1965 Sb.). Tento zákon (s účinností od 24.11.1990) konstituoval obce jako samostatné subjekty práva, odlišné od státu. Na vrub rušné doby počátku devadesátých let jde zřejmě i fakt, že vlastní majetek obce nabyly až v květnu 1991 zákonem č. 172/1991 Sb. vydaným ČNR na základě změny Ústavy.

Zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, byly zřízeny okresní úřady (dále jen OkÚ) namísto okresních národních výborů a zrušeny krajské národní výbory (dále jen KNV). Přičemž některé kompetence KNV zanikly bez náhrady, některé byly přesunuty na OkÚ nebo na ústřední orgány státní správy (ministerstva). OkÚ vykonávaly působnost zřizovatele k některým kulturním institucím (zejména knihovnám, muzeím, galeriím, kulturním domům) finančně zabezpečovaly jejich činnost a podle rozhodnutí okresního shromáždění případně poskytovaly finanční prostředky na podporu i jiných kulturních aktivit. Společné principy vzniku, hospodaření a financování příspěvkových a rozpočtových organizací zřizovaných státem a obcemi stanovoval zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v ČR. Podrobněji hospodaření příspěvkových a rozpočtových organizací upravovala vyhl. č. 205/1991 Sb., a nakládání s národním majetkem vyhl. č. 119/1988 Sb. - přičemž obě byly zrušeny až v roce 2000.

V souvislosti se zrušením KNV bylo zákonem ČNR č. 594/1990 Sb., o státním rozpočtu na rok 1991 uloženo všem ministrům dopracovat s přednosty okresních úřadů delimitační protokoly o převodech funkce zřizovatele a zakladatele organizací uvedených v příloze zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. do Kvantifikaci rozpočtových dopadů předložily do 31. prosince 1990 resorty, jichž se týkal převod funkce zřizovatele. Tato zařízení byla nadále plně financovaná v rámci rozpočtů dotčených resortů. Zbývající organizace byly delimitovány do rozpočtů okresních úřadů a měst.

V roce 1991 byl zákonem o státním rozpočtu stanoven vztah státního rozpočtu k rozpočtům okresních úřadů pro účely vyrovnání rozpočtů okresních úřadů a obcí. V rámci dotací státního rozpočtu do územních rozpočtů pro rok 1991 byly stanoveny finanční objemy vázané na jmenovité stavby (dostavby nemocnic, poliklinik, čistíček odpadních vod) a na dokončení tzv. komplexní bytové výstavby. Zároveň byl tímto zákonem stanoven podíl okresních úřadů na vybraných příjmech státního rozpočtu ČR pro vyrovnání rozpočtů okresních úřadů a obcí. Podíly byly stanoveny pro každý okres zvlášť, jednalo se o podíly na výnosu daně ze mzdy, odvodu z objemu mezd a zemědělské daně z objemu mezd a odměn. Kromě toho byla příjmová stránka okresních úřadů posílena o odvody příspěvkových organizací a o příjmy z činnosti rozpočtových organizací.

Rok 1993 byl zlomovým rokem v metodice financování místních rozpočtů. Po rozpadu Československa bylo přistoupeno k transformaci české ekonomiky a k zavedení daňové reformy, která zásadně změnila strukturu financování veřejných rozpočtů. Počínaje rokem 1993 se výrazně zvýšila míra nezávislosti místních (územních) rozpočtů (tj. rozpočtů okresních úřadů a obcí) na rozpočtu republiky a propojenost zdrojů jejich rozpočtů s ekonomikou daného území. Zvýšil se podíl vlastních příjmů místních rozpočtů, byly stanoveny podíly na výnosech vybraných druhů daňových příjmů, odděleně pro okresní úřady a pro obce, výnosy některých daní se staly výlučným příjmem obecních rozpočtů. Byly omezeny dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů okresních úřadů a obcí.

Tímto krokem se výrazně posílila finanční a rozpočtová soběstačnost okresních úřadů a obcí, bylo omezeno přerozdělování finančních prostředků z centra.

Období 1993 – 2000 se v oblasti kultury nevyznačovalo žádnými zásadními změnami. V uvedeném čase byly přijímány a velmi často měněny (20 x i vícekrát) obecně platné ekonomické a daňové zákony, což způsobovalo spíše provozní problémy. Po zrušení tzv. střediskového systému se knihovny počaly sdružovat v různých asociacích a sdruženích, protože povaha práce knihoven vyžaduje vzájemný kontakt a výměnu informací. V tomto dění sehrála klíčovou úlohu Národní knihovna, která ostatně zůstává trvalou oporou nejen odborné práce knihoven. Vznikla Asociace muzeí a galerií (AMG), která se v současnosti zaměřuje zejména na výměnu informací odborné povahy. Některé typy kulturních zařízení se staly členy odborových asociací a využívají této základny i pro výměnu odborných, ekonomických i provozních zkušeností a informací. Ministerstvem kultury byly připravovány tři zásadní zákony, které měly reagovat na situaci vzniklou po přijetí reformních zákonů v roce 2000. Jednalo se o autorský zákon, zákon o ochraně sbírek a o knihovní zákon.

1.3.

Rozhodování o kultuře a jejím financování po roce 2000 – reforma veřejné správy

V květnu 2000 byl přijat zákon č.147/2000 Sb., který s účinností od 12.11.2000 zrušil zákon č.425/1990 Sb. a jednoznačně určil okresní úřady pouze jako správní úřady vykonávající státní správu v oblastech vymezených zákonem s tím, že jejich existence bude ukončena k 31.12.2002. V této souvislosti byla uskutečněna další výrazná změna v metodice financování místních rozpočtů v rámci realizace reformy veřejné správy. Okresní úřady se staly samostatnou kapitolou státního rozpočtu a byly v letech 2001 a 2002 plně napojeny na státní rozpočet. (viz data ke kap. 380 v příloze I.) Institut okresního shromáždění byl zákonem zrušen a součástí rozpočtů okresních úřadů (dále OkÚ) byly pouze prostředky na krytí nákladů výkonu státní správy a příspěvek příspěvkovým organizacím, případně nákladů rozpočtových organizací (resp. organizačních složek) – pokud ještě okresní úřad byl jejich zřizovatelem podle původních zákonů.

Pro kulturu je významné, že po účinnosti tohoto zákona samostatnost rozhodování OkÚ byla omezena a že již neměly možnost použít finančních prostředků svých rozpočtů v podobě dotací na kulturní činnosti jiných subjektů. Některé oblasti (např. činnost veřejných knihoven či konání festivalů a soutěží v oblasti amatérské tvorby) byly v roce 2001 zbytkově financovány z rozpočtů OkÚ na základě výjimek poskytnutých vládou ČR. Zřizovatelské funkce OkÚ ve vztahu k dosud zřizovaným rozpočtovým a příspěvkovým organizacím byly ukončeny k 31.12.2002 (viz § 37 cit. zákona).

Cesta oddělení státu a územní samosprávy započatá v roce 1990 byla (zatím) dokončena přijetím a účinností zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; konstituováním krajů, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích; taktéž i samostatným zákonem upravujícím hospodaření územní samosprávy č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; jakož i stanovením vlastních příjmů obcí a krajů podílem na výnosu některých daní na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

(Nově vzniklé kraje byly v roce 2001 ještě plně financovány dotacemi ze státního rozpočtu, pro rok 2002 již jim byl novelou zákona o rozpočtovém určení daní stanoven podíl na výnosech některých daní. Pro obce bylo rozšířeno spektrum daní, na jejichž výnosech se podílejí.)

Postavení a možnosti státu při zajištění a financování veřejných služeb kultury či při podpoře kulturních aktivit NNO určily zákony č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla (pro rozpočet státu) a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR. Tyto zákony zásadním způsobem ovlivňují možnost účasti rozpočtu státu na finanční podpoře kultury zajišťované nestátními subjekty.

(pozn.: Podobně omezují možnost účasti veřejných rozpočtů (zejména rozpočtu státního) na financování kultury i zákony další – např. zákon o veřejné podpoře či zákon o veřejných zakázkách, které byly postupně přijímány a pozměňovány v období přípravy na vstup ČR do EU a posléze plně tzv. harmonizovány s právem EU.)

Výše citované zákony respektují postavení územní samosprávy jako veřejnoprávní korporace, jejíž základní principy jsou součástí Ústavy. Taktéž vymezuje postavení organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací jak při přímém zajišťování veřejných služeb (i kultury) s využitím majetku státu a prostředků státního rozpočtu, tak ukládá povinnosti organizačním složkám státu (včetně ministerstev) při nepřímé finanční podpoře veřejně prospěšných činností (poskytování dotací z kapitol státního rozpočtu nestátním subjektům) a při správě majetku ČR.

Lze konstatovat, že od 1. ledna 2001 je přesněji stanovena hranice mezi „státem“ a „územní samosprávou“, jsou definována pravidla pro tvorbu příjmů obou druhů veřejných rozpočtů, jakož i pro rozhodování o jejich výdajích.

V důsledku reformy a tím i vymezení postavení jednotlivých složek veřejné správy došlo s účinností k 1.1.2001, resp. k 1.1.2003 v oblasti veřejných služeb kultury ke značnému přesunu odpovědnosti za jejich zajištění ze státu na obce a na kraje. Tento přesun byl ostatně započat již zákonem č. 172/1991 Sb., na jehož základě obce často využívaly možnosti dané touto právní normou (viz § 5 a § 6 cit. zákona) a žádaly o převod majetku státu do svého vlastnictví. Po účinnosti zákona č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech zajišťovaly okresní úřady převody jimi zřizovaných organizací do zřizovatelské působnosti (zejména) obcí, a to včetně převodu vlastnictví k majetku, se kterým dotčené organizace hospodařily. Přesun majetku státu do vlastnictví obcí a krajů, jakož i přesun odpovědnosti zřizovatele k původně státním příspěvkovým organizacím a organizačním složkám, pak pokračoval upraven dalšími zákony - viz. zákon č. 157/2000 Sb. a zákon č. 290/2002 Sb.

Z pohledu postavení místní a regionální kultury v systému služeb poskytovaných ve veřejném zájmu je zapotřebí jednoznačně přivítat provedenou decentralizaci financování a rozhodování o kultuře. Avšak i se zohledněním relativně krátkého času, ve kterém reforma proběhla jako zásadní změna principu a systémové přeskupení organizace veřejné správy a veřejných rozpočtů, je možno konstatovat, že v oblasti kultury v období 2000 – 2002 se změny související s reformou veřejné správy děly často nepřipraveně a chaoticky. Bylo by možno podrobněji rozebrat ustanovení výše uvedených cit. „převodových“ zákonů – avšak vzhledem k tomu, že všechny převody již proběhly, nebyla by taková analýza pro současnost užitečná. Faktem zůstává, že od účinnosti obou cit. zákonů se v termínu, který byl v zákonech stanoven, staly obce a kraje zřizovateli v zákonech uvedených příspěvkových organizací a organizačních složek.

V současnosti vytvářejí daleko větší problémy pro praxi místní a regionální kultury některá ustanovení platných tzv. ekonomických zákonů, neboť ty mnohdy převzaly (zejména, co se týče financování veřejných služeb a hospodaření organizací veřejné správy) některá výše kritizovaná ustanovení, zejména účetních předpisů předchozích, přičemž mnohá z nich mají kořeny v letech sedmdesátých a reflektují zcela odlišný systém ekonomiky a hospodaření.

Právní rámec ekonomiky a financování kultury

Ač se s principem decentralizace rozhodování o kultuře plně ztotožňujeme, je zapotřebí konstatovat, že s časovým sledem dějů, na nichž doposud spočívala reforma veřejné správy, resp. s přijímáním zákonů, které reformu veřejné správy fakticky umožnily, nebyly dostatečně zkoordinovány úpravy jiných právních norem, jejichž vliv je nesporný zejména na ekonomické prostředí kultury.

Ostatně ani stav klíčových zákonů reformy samotné není uspokojivý. O důvodech se můžeme pouze dohadovat, ale lze se oprávněně domnívat, že jistý nesoulad mezi zákony, které upravují samosprávné postavení obcí a krajů (zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb.) a které upravují hospodaření s prostředky jejich rozpočtů i hospodaření příspěvkových organizací (zákon č. 250/2000 Sb.) vyplývá i z nedostatku koordinace postupu jejich předkladatelů – Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Za jiné zde připomínáme neodůvodněné rozdíly předepsané v rozhodování obcí na straně jedné a krajů na

straně druhé, stejně jako ještě méně zdůvodnitelné rozdíly mezi ekonomickým postavením státních příspěvkových organizací a příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky.

V zásadě lze konstatovat, že zejména zákony připravované Ministerstvem financí jsou ve značné míře odrazem toho, že není plně akceptováno postavení ÚSC jako veřejnoprávní korporace, která je oprávněna nakládat se svým majetkem v rámci zákona jako suverénní vlastník. Za jiné lze připomenout účetní předpisy, jimiž se prakticky vytvářejí podmínky pro neoprávněnou privatizaci majetku ÚSC – nemluvě o různých ministerstvem publikovaných informacích či stanoviscích, které, aniž by jejich publikování mělo oporu v zákoně, provádějí poněkud tendenční výklad nejasných ustanovení zákona. Nutno poznamenat, že i zákonodárný sbor přičinil do zákona některá ustanovení, aniž by tato odpovídala logice právního pořádku v ČR. Za jiné lze uvést povinnost příspěvkových organizací, zřizovaných ÚSC, být zapsány do obchodního rejstříku, jak stanovuje zákon č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Navíc je tato povinnost stanovena takovou formulací, že z ní nelze vyrozumět, zda se tato povinnost vztahuje jen na organizace vzniklé po účinnosti zákona nebo na všechny příspěvkové organizace, zřizované ÚSC, před tímto datem. Ministerstvo spravedlnosti, když bylo požádáno o stanovisko ve věci zápisu příspěvkových organizací ÚSC do obchodního rejstříku, se odmítlo vyjádřit s poukazem na to, že soudy jsou nezávislé a rozhodují samostatně. (Nicméně ministerstvo vydalo vyhlášku upravující náležitosti formulářů pro zápis do obchodního rejstříku – včetně zápisu příspěvkových organizací zřízených ÚSC. Z textu příslušného formuláře je patrné, že ani Ministerstvo spravedlnosti se příliš neorientuje v právní úpravě a postavení příspěvkových organizací zřizovaných ÚSC.)

Bylo by jistě možné souhlasit s tím, aby se příspěvkové organizace zapisovaly do zvláštního rejstříku vedeného příslušným soudem – obdobně jako je tomu v případě nadací, nadačních fondů, obecně prospěšných společností. Avšak citované ustanovení je samozřejmě zcela mimo logiku zákonného významu zápisu do obchodního rejstříku např. obchodních společností, kdy je na okamžik zápisu vázán i počátek existence právnické osoby. V případě příspěvkových organizací zřizovaných obcemi a kraji tomu tak samozřejmě není, protože tyto právnické osoby vznikají z vůle svého zřizovatele a okamžikem vzniku právnické osoby je datum uvedené v rozhodnutí zastupitelstva a v zastupitelstvem schválené zřizovací listině. Jaké problémy příspěvkovým organizacím povinnost zápisu do obchodního rejstříku v praxi činí je jistě zřejmé. Zápis je nutno měnit při každé změně zřizovací listiny, při změně v osobě statutárního orgánu či při změnách dalších skutečností zapisovaných do obchodního rejstříku.

Avšak ani zákony vzniklé v gesci Ministerstva kultury nejsou prosty podobných nedostatků. V textu jsou podrobněji uvedeny důvody k některým zásadním problémům zákona č.122/2000 Sb., o ochraně sbírek a zákona č.257/2001 Sb., knihovního zákona. Pro oblast místní a regionální kultury pokládáme činnost muzeí, galerií a zejména knihoven za zcela klíčovou, a proto navrhuje revizi textů obou zákonů tak, aby vytvořily vskutku systémově řešený a bezproblémový prostor pro ekonomické a provozní zajištění příslušných veřejných služeb kultury.

V tomto ohledu lze poukázat i na snahu o průnik tzv. standardů veřejných služeb do zákona o ochraně sbírek. Jednak jsou standardy v zákoně formulovány neurčitě a není zřejmé, jak by mohly ovlivnit kvalitu služeb pro veřejnost či kvalitu odborné práce muzea či galerie, jednak nejsou reálně vymahatelné. I v tomto ohledu lze identifikovat nedostatek informací o povaze a rozhodování obcí i krajů jako veřejnoprávních korporací. V důsledku pak taková ustanovení právního předpisu vedou k jejich formálnímu akceptování v textech zřizovacích listin a posléze i ke snížení obecného respektu k právu.

Samostatným problémem, který v ekonomice místní a regionální kultury i v každodenním životě amatérských uskupení vytváří dosavadní praxe kolektivních správců, při aplikaci ochrany práv podle zákona č.121/2000 Sb., autorského zákona. Rozsáhlá změna zákona je v současné době projednávána v Parlamentu ČR, a proto bude s podrobnějším rozбором jeho vlivu na místní a regionální kulturu vyčkat, až po jeho schválení, až bude znám jeho schválený kompletní text.

K některým zákonům a jejich vazbě na oblast kultury se podrobněji vyjadřujeme dále v textu. Jsme připraveni provést podrobnou analýzu právních norem dotýkajících se prostoru kultury. Jedná se ovšem o systematickou a náročnou práci. Jako ukázkou jsme zvolili podrobnější rozklad k zákonu o zaměstnanosti, resp. k jedné jeho pasáži, která se kultury poměrně podstatně dotýká.

* * *

Zákon o zaměstnanosti a práva dětí chráněná podle zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona

S otázkami ochrany autorských práv i praktikování amatérských aktivit souvisí i zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

K tomu je zapotřebí úvodem připomenout, že v obecném povědomí jsou jako „autoři“ či „umělci“ (včetně výkonných umělců) vnímáni obvykle pouze ti, kteří mají příjmy z užití autorských práv, a to zejména osoby dospělé (plnoleté). Zákon však v tomto směru nezná mezi nositeli práv rozdíl. Není rozhodné, zda autor či výkonný umělec dosáhl zletilosti či plnoletosti nebo zda poskytuje právo dílo užít zdarma či za úplatu. To, že v praxi přetrvává mnohdy libovolné nakládání s výkony, díly a právy „neprofesionálních“ či nezletilých nositelů práv je pravděpodobné, nikoliv však správné. (Týká se to např. výtvarných či literárních děl dětí, ale i jejich výkonů jako výkonných umělců.) Důsledné uplatnění ochrany práv amatérských nezletilých autorů nebo výkonných umělců může samozřejmě přinášet jisté organizační a administrativní potíže, které ovšem nevyplynou pouze z autorského zákona. Jisté výjimky z ochrany jsou autorským zákonem stanoveny u díla školního – avšak pouze tehdy, jedná-li se o školní dílo vytvořené v rámci činnosti školského zařízení, podle zákona č. 561/2004 Sb. či vzdělávacího zařízení.

Jde zejména o souvislosti § 121 - § 124 zákona, kde jsou upraveny podmínky, pro „výkon umělecké, kulturní, sportovní nebo reklamní činnosti dítěte“. (Příčemž nedodržení příslušných ustanovení zákona je na straně právnické osoby podrobena citelné sankci – pokutě ve výši 2 mil. Kč.)

Dítětem se pro účely tohoto zákona rozumí fyzická osoba

- a) mladší 15 let, nebo
- b) starší 15 let, pokud nemá ukončenou povinnou školní docházku, a to až do doby jejího ukončení.

Dítě může vykonávat pouze uměleckou, kulturní, sportovní a reklamní činnost (dále jen "činnost dítěte") pro právnickou nebo fyzickou osobu (dále jen "provozovatel činnosti"), jen jestliže je tato činnost přiměřená jeho věku, není pro něj nebezpečná, nebrání jeho vzdělávání nebo docházce do školy a účasti na výukových programech, nepoškozuje jeho zdravotní, tělesný, duševní, morální nebo společenský rozvoj. Dítě může tuto činnost vykonávat jen na základě jednotlivého povolení vydaného pro určité dítě a určitou činnost (dále jen "povolení").

Za činnost dítěte (podřízenou režimu cit. zákona) se nepovažuje :

- a) zájmová kulturní činnost v amatérských souborech a základních uměleckých školách,
- b) vystupování na uměleckých a kulturních akcích pořádaných školou, školským zařízením nebo ústavem sociální péče nebo na akcích, na kterých se škola, školské zařízení nebo ústav sociální péče organizačně podílí,
- c) činnost konaná v rámci výchovy a vzdělávání ve školách a školských zařízeních v souladu se vzdělávacími programy,
- d) účast na uměleckých a sportovních soutěžích, pokud nejde o činnosti za odměnu, nebo
- e) činnost konaná v rámci mimoškolní výchovy a při ostatních nekomerčních zájmových aktivitách, která není vykonávána za odměnu.

Lze dojít k názoru, že zákon poškozuje práva nezletilců vyplývajících (mimo jiné) i z autorského zákona – zejména pak práv majetkových. Je-li dítě autorem či výkonným umělcem a jeho dílo či výkon není zaměstnaneckým dílem, pak se na ochranu jeho práv plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. Autorský zákon mimo jiné stanovuje (§ 49), že ve smlouvě (o užití díla) musí být stanovena výše odměny nebo v ní alespoň musí být stanoven způsob jejího určení – jinak je smlouva neplatná. Důsledkem neplatnosti smlouvy (ze zákona) pak je, že dojde k neoprávněnému užití díla, které je

kvalifikováno jako přestupek či trestný čin (dle rozsahu způsobených škod). Není proto dost jasné, jak je to myšleno s „odměnou“ podle zákona výše citovaného.

Výjimku z ustanovení o odměně (jednu ze dvou) autorský zákon připouští tehdy, je-li ve smlouvě sjednáno, že se licence poskytuje bezúplatně. Z tohoto faktu a ze vzájemných vazeb obou citovaných zákonů pak logicky vyplývá :

Jde-li o bezúplatnou (zájmovou, uměleckou, kulturní) činnost dítěte nevykonávanou za odměnu, která je užitím díla (výkonu, práva) dítěte pak je zcela nezbytné, aby byla sepsána mezi zákonnými zástupci dítěte a uživatelem díla či výkonu dítěte smlouva podle autorského zákona a respektující text § 49 autorského zákona. Ovšem tak jako tak zůstávají dotčena práva dítěte svobodně se rozhodnout, zda svá majetková práva podle zákona č.121/2000 Sb., autorského zákona, uplatní či nikoliv.

V rámci legislativního procesu provázejícího přijetí zákona o zaměstnanosti se podařilo soustředěným úsilím osob působících v kultuře odstranit ty největší hlouposti z jeho textu. Nicméně u zásadní otázky se to nepovedlo. Zákon o zaměstnanosti, jakož i všechny odkazované evropské a jiné normy se týkají zaměstnávání dětí a mladistvých. Tzn. pracovně právních vztahů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci – zde dětmi. Smlouvu podle autorského zákona však nelze v žádném případě považovat za smlouvu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. V případě tzv. zaměstnaneckých děl navíc klade autorský zákon takové podmínky že v případě nezletilců, resp. dětí jejich naplnění vůbec nepřichází do úvahy.

Navíc příslušná Směrnice Rady EU (94/33/ES), na kterou se citovaný zákon odvolává, v článku 5 hovoří o „zaměstnávání dětí pro vystupování v kulturních, uměleckých, sportovních nebo reklamních činnostech“. Tedy ne o „činnostech“, ale o „zaměstnávání pro vystupování v činnostech“, což je značný obsahový, nikoliv pouze formální rozdíl.

PhDr. Alena Mockovčiaková