

Veřejnoprávní aspekty art práva

JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.

V následujícím textu je poskytnut základní přehled speciálních veřejnoprávních předpisů na poli art práva. Pro úplnost jsou zahrnuty i ty předpisy, které v současnosti nejsou platné a účinné, ale stávající koncepce úpravy umění s nimi počítá.

Zákon o statusu veřejné prospěšnosti

Nová koncepce zvýhodnění osobám poskytujícím veřejnou službu, kam v mnoha případech patří i kulturní organizace, byla v NOZ spojena se speciálním zákonem o statusu veřejné prospěšnosti. Ta se měla vztahovat na právnické osoby soukromého práva a znamenala by, že zápisem do příslušného rejstříku by měla zapsaná osoba nárok na určitá zvýhodnění plynoucí z takto přiznaného statusu. Aby ho získala, měla mít stanovenou veřejně prospěšnou činnost jako předmět hlavní činnosti a musela splňovat další podmínky organizačního charakteru. Ze zápisu potom měly plynout určité výhody (např. daňové úlevy).^{1,2}

Důvodem nepřijetí tohoto zákona byla přílišná administrativní náročnost jeho provedení, jelikož pravomoc rozhodovat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti mělo připadnout soudům. Bylo rovněž poukazováno na to, že jelikož nebyla pro návrh tohoto zákona vypracována zpráva RIA, není ani jasné, jak velká by tato zátěž pro soudy reálně byla. S předchozí shodou na tom, že nepřijetí tohoto zákona nijak nebrání fungování NOZ, tak senátoři rozhodli o jeho zamítnutí.^{3,4} To znamená, že po tom, co návrh prošel výbory a co ho i poslanci schválili,⁵ Senát tento pokus o přijetí úpravy statusu veřejné prospěšnosti ukončil.⁶ Byť měla vláda v plánu práce na tomto problému obnovit a Ministerstvo spravedlnosti předložilo Legislativní radě vlády i návrh, projednávání tohoto zákona bylo přerušeno dne 12. 3. 2015.⁷

¹ ZUSKA, Karel; KLIMAN, Matej. Vybrané aspekty nového občanského zákoníku a jejich dopad na neziskový sektor - část i. - obecně prospěšné společnosti od roku 2014. *epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ, publikováno 24. 5. 2013 [vid. 8. červen 2015].

² Zákon o statusu veřejné prospěšnosti. *Senát PČR: Náhled dokumentu* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015]

³ Stenozáznam z 1. dne 13. schůze. *Senát PČR: Dokumenty a legislativa* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].

⁴ Usnesení senátu č. 329, ze 13. schůze, konané dne 12. září 2013, k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Senátní tisk č. 167. *Senát PČR* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].

⁵ HYNČICOVÁ, Kateřina. Nový předpis k NOZ: Poslanci schválili návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Právní rádce* [online]. Economia, a.s., publikováno 13. 5. 2013 [vid. 8. červen 2015]

⁶ Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Senát PČR: Detail historie tisku* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].

⁷ Legislativní rada vlády schválila novelu zákona o branné povinnosti. *Vláda ČR* [online]. Vláda ČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].

Zákon o podpoře některých druhů kultury

Jak již bylo řečeno, součástí současné kulturní politiky je plán na novelizaci zákona o podpoře některých druhů kultury tak, aby se více přiblížila původnímu záměru, se kterým byl zákon připravován a od něhož bylo upuštěno v rámci legislativního procesu v parlamentu.⁸

Stávající podoba zákona č. 203/2006 Sb.⁹ upravuje, dle formulace ustanovení § 1, některé druhy podpory poskytované státem v oblasti kultury, dále práva a povinnosti poskytovatelů a příjemců této podpory a některé další vztahy související s jejím poskytováním.¹⁰ Prvním podstatným přínosem této právní normy je definice veřejné kulturní služby v ustanovení § 2, podle které je takovou službou ta, která zpřístupňuje uměleckou tvorbu a kulturní dědictví veřejnosti, nebo získává, zpracovává, ochraňuje, uchovává a zpřístupňuje informace, které slouží k uspokojování kulturních, kulturně výchovných nebo kulturně vzdělávacích potřeb veřejnosti.¹¹ Definice této služby je pro praxi potřebná, může však být funkční pouze za předpokladu, že jsou s ní spojeny náležité praktické důsledky. Definice sama o sobě nic nemění.

Návrh zákona obsahoval ustanovení § 3,¹² které bylo na základě pozměňovacího návrhu poslance Petra Plevy vypuštěno (tisk 1055/3).¹³ Tento vypuštěný díl návrhu měl přitom svoji zásadní úlohu v celkové koncepci, jelikož zakotvoval povinnost vytvářet kulturní politiku i na úrovni krajů. Místo něho potom byla na místo § 3 posunuta úprava příspěvkových organizací. Ty podle této úpravy mohou být zřizovány, měněny i rušeny rozhodnutím Ministerstva kultury.

Nový zákon o kultuře, jak byl navržen v r. 2014, se v otázce kulturní politiky překrýval s původním návrhem, ale leccos rovněž vypouštěl. Nebyla tu už obsažena stipendia ani příspěvkové organizace, rovněž předmět úpravy je upraven odlišně (v ustanovení § 1: „Tento zákon vymezuje postavení kultury ve společnosti a stanoví úkoly Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“) a krajů při podpoře kultury.“). Úplnou novinkou byla Rada pro kulturu, zakotvená v ustanovení § 7, která měla být poradním orgánem ministerstva pro tvorbu, koordinaci a uskutečňování státní kulturní politiky a krajských kulturních politik, má mít 15 členů jmenovaných na dobu 4 let.¹⁴

Podle vyjádření vlády na bilanční tiskové konferenci v lednu 2015 byl tento návrh po rozeslání do meziresortního připomínkového řízení v září 2014 odmítnut a nebyl předložen Parlamentu. Některé jeho instituty však mají být obsaženy v novele zákona o podpoře některých druhů kultury, konkrétně se má jednat o úpravu definice „veřejných kulturních služeb“ a doplnění ustanovení o státní kulturní politice, krajské kulturní politice a radě pro

⁸ Zákon o podpoře kultury. *ProCulture* [online]. Divadelní ústav, 2015 [vid. 1. 6. 2015].

⁹ Zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹⁰ § 1 z. č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹¹ § 2 z. č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹² Sněmovní tisk 1055. Vládní návrh z. o některých druzích podpory kultury. *PSP ČR* [online]. PSP ČR, 2015 [vid. 8. červen 2015].

¹³ Sněmovní tisk 1055/3. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 1055/0. *PSP ČR* [online]. PSP ČR, 2015 [vid. 8. červen 2015].

¹⁴ Návrh: zákon o kultuře. *Aplikace o/dok* [online]. Vláda ČR, © 2015 [vid. 14. 6. 2015].

kulturu jako poradního orgánu.¹⁵ V podstatě tak do chystané novely přešla většina návrhů zákona o kultuře a rozhodnutí vlády o nepředložení návrhu Parlamentu bylo založeno právě na posouzení otázky, zda je třeba nový zákon, nebo zda stačí novela již existující úpravy. Domnívám se, že v tomto případě i vzhledem k historii vzniku zákona o podpoře některých druhů kultury je dané rozhodnutí na místě.

Celkově se dá z plánů vlády dovodit, že otázka příspěvkových organizací je ponechána úpravě připravovaného zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře, zatímco nově definovaný předmět úpravy bude více propojen s rétorikou unijních a mezinárodních dokumentů, když je tu kladen důraz na občanskou společnost, identitu, kreativitu apod.

Skutečností však zůstává, že i tak se stále jedná o pouhou část toho, co bylo původně záměrem při přípravě úpravy z r. 2006. V jejím věcném záměru bylo totiž mimo jiné uvedeno, že jejím úkolem bude „*mj. stanovení postupu přípravy, schvalování a realizace státní kulturní politiky Ministerstvem kultury a dalšími orgány státu, přípravy, schvalování a realizace krajských kulturních politik orgány krajů, upřesnění působnosti Ministerstva kultury ve veřejné podpoře kultury, zejména finanční podporou kulturních služeb a stanovením oprávnění pro zřizování, změnu či zrušení kulturních institucí jako příspěvkových organizací, (...)*“.¹⁶

Jestliže tak v otázce kulturních politik svůj dluh zákonodárce napravuje, slib komplexního vyjasnění působnosti Ministerstva kultury v podpoře kultury zůstává na půli cesty. Navíc je otázkou, nakolik tento legislativní plán získá podporu v parlamentu a nakolik bude změněn. Koneckonců zkušenost se zákonem z r. 2006 je vypovídající sama o sobě. Za zmínku stojí rovněž fakt, že tato novela dosud ani není uvedena v plánu legislativních prací.¹⁷

Zákon o statusu umělce

Jedním z možných legislativních řešení oblasti divadelního procesu je také vytvoření právní úpravy statusu umělce.¹⁸ Takový, byť z hlediska uměleckých odvětví obecný právní předpis by vzhledem k výše popsané povaze praktických problémů se stávající právní úpravou mohl být (ve spojení s optimálně nastavenou úpravou práv a povinností státní správy a samosprávy) vhodným řešením stávající situace v právní úpravě divadla. V první řadě je totiž třeba definovat, co v tomto kontextu znamená pojem „status umělce.“ Jedná se o status profesionálního umělce, přičemž kritéria takové definice se v různých státech liší a jde spíše o výsledek politické vůle. Obecně tedy tento pojem vysvětlit nelze.

Zde je tak pravděpodobně nejvhodnější analogií slovenský přístup, a to vzhledem k naší společné historii právní úpravy umění i kulturní politiky v rámci Československa. Na Slovensku v r. 2013 iniciativa volající po přijetí zákona zakotvujícího status umělce a tento

¹⁵ Bilanční tisková konference, 29. 1. 2015. *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007–2010 [vid. 14. 6. 2015].

¹⁶ Věcný záměr zákona o veřejné podpoře kultury a o změně některých zákonů. *Divadlo.cz* [online]. Divadelní ústav, 2005 [vid. 8. 6. 2015], s. 9.

¹⁷ Výhled legislativních prací vlády na léta 2015 až 2017. *Vláda ČR* [online]. Vláda ČR, © 2015 [vid. 6. 6. 2015], op. cit.

¹⁸ JONES, Susan. Artists' low income and status are international issues. *The Guardian* [online]. Guardian News and Media Limited, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

svůj záměr opřela o výzkum situace 25 evropských i mimoevropských států.¹⁹ Ve svém návrhu autoři nastavili podmínky vytvoření kategorie profesionálního umělce následujícím způsobem.

Musí jít o dobrovolné označení, umělec musí mít ze své činnosti příjem, vymezení musí umožňovat získání určitých výhod vyplývajících z újeji vymezeného statusu, dále musí profesionální umělec splňovat alternativně alespoň jednu z podmínek uměleckého vzdělání, členství v oborových organizacích nebo obecné známosti své činnosti. Určení, kdo je a kdo není profesionálním umělcem, musí rovněž záviset na umělecké obci samotné, nikoliv na státu a subjektivní či arbitrární rozhodnutím jsou nepřijatelná.²⁰

V souladu s tím pak Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu navrhla následující Štatút registrovaného umelca, respektive její grémium navrhlo řešení úvodní otázky Štatútu, tedy koho by se měl týkat.²¹ Hned v preambuli je definováno, že „Umelec je fyzická osoba, ktorá vytvára autorské umelecké dielo, alebo podáva umelecký výkon v oblasti literárneho, prekladateľského, výtvarného, hudobného, tanečného, audio-vizuálneho a dramatického umenia.“²²

Status umělce tedy může získat jen fyzická osoba, a to za výše popsáných podmínek. V Příloze č. 1 je potom uvedeno stručné zdůvodnění návrhu, založené především na záměru nastartování změn ve vnímání právního a sociálního statusu umělců. Toto kusé konstatování je dokresleno pár citacemi z Úmluvy UNESCO (viz kapitola o koncepčních dokumentech mezinárodních organizací) a ještě omezenějšími informacemi o situaci v jiných státech.²³

Takto prezentovaná iniciativa se může jevit spíše jako utopické a v reálném světě neprosaditelné snažení umělecké scény o zásah do právní úpravy, který je nad její možnosti. Je však třeba si uvědomit, že již v r. 1980 vydalo Generální shromáždění UNESCO Doporučení týkající se postavení umělců (Recommendation concerning the Status of the Artist),²⁴ jehož plnění pravidelně monitoruje,²⁵ a navíc od r. 2005 je platná Úmluva o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů.²⁶ Na počátku roku 2015 byla navíc vyhlášena revitalizace výše určeného doporučení a opět jsou sbírány informace o jeho naplňování.²⁷ Zjevně jde tedy o zcela reálné a aktuální téma i pro právní diskusi.

¹⁹ KRÁL, Pavol. Status of the artist. Working document for a general international debate. *Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu* [online]. Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

²⁰ Tamtéž, s. 10.

²¹ Štatút registrovaného umelca - východiská. *SKKD.sk* [online]. Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

²² Štatút registrovaného umelca - východiská. *SKKD.sk* [online]. Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu, © 2015 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

²³ Tamtéž.

²⁴ Recommendation concerning the Status of the Artist. *UNESCO DOC* [online]. UNESCO, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

²⁵ Revitalizing the UNESCO 1980 Recommendation concerning the Status of the Artist. Survey of UNESCO Member States, October 2014. *UNESCO DOC* [online]. UNESCO, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

²⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 93/2010 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

²⁷ Revitalizing the UNESCO 1980 Recommendation concerning the Status of the Artist. Survey of UNESCO Member States, October 2014. *UNESCO DOC* [online]. UNESCO, © 2015 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

Jako systém s nejpropracovanější úpravou statusu umělce lze hodnotit ten kanadský.²⁸ Zde byl přijat zákon o statusu umělce už v r. 1992.²⁹ Ten stanoví, že umělec je autorem podle autorského zákona, že má právo vytvářet umělecké asociace, způsobilé vyjednávat podmínky s producenty organizacemi, a že tato speciální úprava se nepoužije v pracovně-právních vztazích. Má také vlastní rozhodovací orgán, a to Tribunál pro vztahy kanadských umělců a producentů, a jako procesní úpravu Status of the Artist Act Procedural Regulations SOR/2014-176.³⁰ Jeho první část však dodnes není účinná a i zde se obecně soudí, že daná úprava je nedostatečná.³¹

Tématu statusu umělce se věnoval v r. 2006 i Evropský parlament, konkrétně Generální ředitelství pro vnitřní politiku, Oddělení pro strukturální a kohezní politiku. To ve své podrobné zprávě konstatuje, že status umělce v sobě zahrnuje hned několik oblastí: pracovní a smluvní vztahy umělce, profesní reprezentaci, sociální zabezpečení, zdanění a mezinárodní mobilitu.³² V právním ohledu pracuje zpráva s návrhy vyjasnění smluvních vztahů umělců a přijetí jejich přizpůsobení potřebám malých kulturních společností, zřízení orgánů asistence umělcům v problematických oblastech, pomoci začínajícím umělcům pomocí bezúročných půjček nebo investic do vybavení a materiálu a v neposlední řadě i zvýšení přehlednosti a transparentnosti informací o právních a organizačních podmínkách umělců.³³

V okamžiku vypracování zprávy se podle doporučení UNESCO zařídilo jen několik států, mezi nimi Francie, Německo, Kanada nebo Litva.³⁴ Zprávou tak prostupuje snaha pokračovat v předchozím vývoji, avšak s větší efektivitou. To můžeme vidět už ve vymezení pojmů, avšak s diskutabilními výsledky. Autoři studie např. sice rozlišují mezi uměním a kreativní činností, ale umělce definují kruhem tak, že ho musí jako umělce rozpoznat systém pracovního nebo daňového práva, případně sociálního zabezpečení.³⁵

Závěrečným návrhem studie bylo doporučení Komisi navrhnout Parlamentu přijetí Charty Společenství o statusu umělce, vytvoření Bílé knihy mobility umělců a vznik Informačního místa a Průvodce pro umělce se zájmem o práci v zahraničí.³⁶ V červnu 2007 Evropský parlament jednal o ze studie zjevně vycházející zprávě a přijal Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. června 2007 o sociálním postavení umělců (2006/2249(INI))³⁷ v podobě, jakou navrhovala už studie, a to včetně přijetí "evropské charty

²⁸ KRÁL, Pavol. Status of the artist. Working document for a general international debate. *Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu* [online]. Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu, © 2015 [vid. 8. 6. 2015], s. 15.

²⁹ KANADA. Zákon č. 33/1992, Status of the Artist Act. In: Justice Laws Website [právní informační systém]. Government of Canada, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

³⁰ Artists and Producers - Status of the Artist Act. *Canada Industrial Relations Board* [online]. Government of Canada, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

³¹ KANADA. Zákon č. SOR/2014-176, Status of the Artist Act Procedural Regulations. In: Justice Laws Website [právní informační systém]. Government of Canada, © 2015 [vid. 8. 6. 2015].

³² The status of artists in Europe. Study. *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, publikováno listopad 2007 [vid. 6. 6. 2015], s. iii.

³³ Tamtéž, s. iv.

³⁴ Tamtéž, s. 5.

³⁵ Tamtéž, s. 7.

³⁶ Tamtéž s. v – vi.

³⁷ O sociálním postavení umělců, (2006/2249(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2007 [vid. 8. 6. 2015].

umělecké tvorby a podmínek jejího výkonu" a zavedení pilotního projektu s cílem zkusmo zavést zvláštní evropskou elektronickou kartu sociálního zabezpečení pro evropské umělce.³⁸

Nejasné je vysvětlující prohlášení ke zprávě, které je zaměřeno pouze na jevištní divadelní umění. Doslova je zde uvedeno, že „Otázka regulace přístupu k pracovním příležitostem v oblasti jevištního divadelního umění je složitá a kontroverzní, dnes je však téměř nemožné zavírat oči před problémy, které způsobuje neexistence regulace.“³⁹ Autoři zprávy odmítají nechat „tuto oblast napospas trhu, a to na úkor uměleckých kritérií a kritérií sociální spravedlnosti“, protože „I u těch nejnadanějších umělců je kariéra v jevištním divadelním umění i nadále nepředvídatelnou a chaotickou posloupností vyčerpávající a trnité cesty, snižujících se mezd, nevykázaných hodin práce a špatných pracovních podmínek, a v důsledku toho i deziluzí.“, a „Je proto třeba nastolit rovnováhu mezi kapacitou veřejných představení a počtem lidí, kteří se chtějí dát na uměleckou kariéru.“ Jsou si přitom vědomi toho, že „Evropské právní předpisy ovšem existují a je pouze třeba je uplatňovat, a umělci nejsou obeznámeni s právními předpisy členských států, ve kterých pracují, a nevědí, jakým způsobem si vynutit uplatňování evropských předpisů.“ Řešení přitom nalézají překvapivě snadno, když tvrdí, že „Z tohoto důvodu považujeme za skvělý základ k úvahám sestavení *Evropské charty činnosti v oblasti umělecké tvorby a podmínek jejího výkonu*.“

Tento návrh ostatně nezůstal zcela opominut ani v ČR.⁴⁰ Následně však nebylo žádné z navrhovaných opatření realizováno. Ještě v Usnesení Evropského parlamentu o pracovním programu Evropské komise na rok 2012 (2011/2834(RSP)) parlament v bodu 81. zdůrazňuje, „že je nezbytné zajistit a podpořit mobilitu evropských umělců a jejich status, aby se jim umožnilo provádění jejich práce ve vhodných podmínkách a zajistil se jim přístup k jejich právům a sociálnímu zabezpečení,“⁴¹ přesto ani Charta, ani projekt karty nikdy nevznikly.

Reakcí na Usnesení se však v r. 2013 stalo další usnesení, tentokrát Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2013 o podpoře evropských kulturních a tvůrčích odvětví jako zdroje hospodářského růstu a zaměstnanosti (2012/2302(INI)),⁴² v němž je výslovně mezi důvody jeho přijetí v bodě J. stanoveno, že „vzhledem k tomu, že zajištění stabilnějšího postavení pracovníků v tvůrčích a kulturních odvětvích přispívá ke strukturování, životaschopnosti a věrohodnosti hospodářské činnosti a k upevnění zaměstnanosti,“ trvá na dalších krocích postupu EU. Mezi těmito kroky je přitom např. v bodě

³⁸ The status of artists in Europe. Study. *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, publikováno listopad 2007 [vid. 6. 6. 2015], op. cit.

³⁹ O sociálním postavení umělců, (2006/2249(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2007 [vid. 8. 6. 2015]., op. cit.

⁴⁰ Usnesení Evropského parlamentu: Sociální postavení umělců. *Culturenet.cz* [online]. Institut umění – Divadelní ústav [vid. 8. 6. 2015].

⁴¹ Usnesení Evropského parlamentu o pracovním programu Evropské komise na rok 2012 (2011/2834(RSP)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2011 [vid. 8. 6. 2015].

⁴² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2013 o podpoře evropských kulturních a tvůrčích odvětví jako zdroje hospodářského růstu a zaměstnanosti (2012/2302(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2015 [vid. 8. 6. 2015].

14. obsažené doporučení, aby byla provedena opatření na harmonizaci předpisů a postupů v Unii, jelikož ve tvůrčích a kulturních odvětvích v této oblasti vládne velká rozmanitost.⁴³

V oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení, které je tu věnována rozsáhlá pozornost, přitom výrazně vychází z původně navrhované úpravy statusu umělce, byť o tomto konkrétním pojmu už není řeč. Primárním cílem je tu přitom mobilita umělců po celé EU; konkrétní způsoby řešení se však ztrácí v neurčitých pojmech jako „spravedlivé financování a odměňování nezávislých umělců,“ nebo přístup do systému sociálního zabezpečení „za přijatelných podmínek.“⁴⁴

Co se financování tvůrčích a kulturních odvětví, v usnesení je konstatována nezbytnost zavedení odpovídajících systémů financování a účinných prováděcích nástrojů. EU se tu rovněž dožaduje prostředků k hodnocení nehmotných děl, zejména prostřednictvím zřízení centra nebo databáze, a zvážení možnosti zřídit kulturní investiční banku. Přesto v čl. 35 naléhá jen na to, aby členské státy zvážily podporu, nikoliv přímo začaly podporovat (i finančně) tvůrčí a kulturní odvětví. V bodě 41. žádá o opatření na podporu smíšených forem financování, jako jsou partnerství veřejného a soukromého sektoru. V bodě 44. potom požaduje snížení administrativní a regulační zátěže malých a středních podniků podnikajících v kulturních a kreativních odvětvích.⁴⁵ Tolik k unijním plánům a požadavkům ohledně statusu umělce.

Co to tedy znamená z hlediska možné inspirace pro českou právní úpravu umění jako takového, a to včetně divadla? Zejména to, že je takováto varianta řešení přípustná i prakticky proveditelná. Divadelní činnosti se věnují i jednotlivci, kteří nejsou členy žádné sdružení nebo společnosti, ani zaměstnanci společnosti či příspěvkové organizace. Takovým jednotlivcům by legislativní zakotvení právního statusu umělce (i implicitně) mohlo prospět, jelikož by tím např. bylo posíleno jejich postavení ve vyjednávacím procesu o odměnách.

Jak vyplývá i z výše popsanych usnesení, Evropská unie dokonce podporuje posun právě naznačeným směrem. Na druhou stranu nikde není řečeno, že by se mělo jednat o jeden speciální právní předpis. Spíše se dá předpokládat záměr EU spočívající v přizpůsobení jednotlivých obecných právních předpisů tak, aby obsahovaly zvláštní ustanovení dopadající právě nebo i na umělce. Přesto by z praktického hlediska byla koncentrace většiny (když ne všech) ustanovení relevantních pro status umělce v jednom předpise vhodnější min. pro umělce samotné.

Velmi by však záleželo na konkrétním obsahu přijaté úpravy. Vyjdeme-li ze slovenského návrhu, dojdeme k závěru, že samotné konstatování společenského přínosu umění a umělců je v perspektivě praktických dopadů zcela nedostatečné a navíc v českém kontextu ho už lze částečně nalézt v zákoně o podpoře některých druhů kultury, zakotvení vyjednávacích možností pro umělce by mohlo být speciální úpravou ke kolektivnímu

⁴³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2013 o podpoře evropských kulturních a tvůrčích odvětví jako zdroje hospodářského růstu a zaměstnanosti (2012/2302(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2015 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2013 o podpoře evropských kulturních a tvůrčích odvětví jako zdroje hospodářského růstu a zaměstnanosti (2012/2302(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2015 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

vyjednávání, avšak otázkou je potřeba takové speciální úpravy, stejně tak případné daňové výhody nebo specifická řešení v oblasti sociálního zabezpečení by musely zapadnout do zbytku právního systému v ČR, což se v tuto chvíli jeví spíše problematické.

Zároveň navíc platí, že se v případě speciální úpravy statusu umělce nejedná o příliš časté řešení.⁴⁶ Rovněž jde o krok, který v českém prostředí nijak nenavazuje na dosavadní tradici v právní úpravě kultury a umění. Navzdory podobné výchozí situaci na Slovensku dosud ani neprobíhá v České republice podobná debata. Ta by mohla sice vzniknout na podzim 2015 na konferenci v Plzni, jejímž je Status umělce hlavním tématem, ale ani tak nelze mluvit o jakémkoliv zásadní veřejné poptávce po takové úpravě. Koneckonců ani v podkladech Evropské unie, konkrétně ve studii o statusu umělce v Evropě,⁴⁷ není řečeno, že by právě legislativní zakotvení postavení umělce mělo být tím správným řešením v daném kulturním kontextu. Nabízí se proto závěr, že pokud, případně dokud, se situace nezmění, je třeba uvažovat o jiném právním řešení dané problematiky.

Zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře

Takové řešení se nabízí v podobě přehodnocení institucionálního zakotvení kulturních organizací. Jak již bylo vysvětleno v kapitole o možných právních formách kulturních organizací, žádná z těch stávajících forem nevyhovuje zcela specifickému charakteru kulturní činnosti, a to i vzhledem ke specifickému postavení kulturních organizací na trhu, danému částečně i výše popsaným historickým vývojem.

Zejména pro divadla, ale nikoliv jen pro ně, se tak jako ideální varianta řešení nabízí přechod na jinou formu organizace. Autoři studie *Návrh systémové optimalizace pražské divadelní sítě z Divadelního ústavu*⁴⁸ tak navrhují jako ideální řešení změnu formy příspěvkových organizací na jiný veřejnoprávní subjekt. Na základě analogie k formě soukromoprávního ústavu, která je obsažena v NOZ. Vycházejí přitom z podobnosti kombinace věcného základu organizace s osobním prvkem za účelem trvalé nebo dlouhodobé služby nějakému veřejně prospěšnému účelu, který je oběma podobám ústavu společný. Definičním znakem je tu právě účel spočívající v poskytování určitých služeb a charakteristický je rovněž silný vztah organizace k jejímu zřizovateli, přičemž však tento vztah je jasně definován a vliv zřizovatele je tak v porovnání s příspěvkovými organizace významně omezen. V tomto smyslu existují veřejnoprávní ústavy např. ve Francii jako „les établissements publiques“, nebo v Německu a Rakousku jako „Anstalt des öffentlichen Rechts.“⁴⁹

Veřejnoprávní ústav v českém kontextu dosud není znám, ale na základě nové státní kulturní politiky lze předvídat, že pokud bude zaveden, bude to v podobě tzv. veřejnoprávní

⁴⁶ The status of artists in Europe. Study. *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, publikováno listopad 2007 [vid. 6. 6. 2015], op. cit.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ ČERNÝ, Ondřej; PETROVÁ, Pavla; DEVEROVÁ, Lenka; HERMAN, Josef; SVOBODA, Ondřej; LÁZŇOVSKÝ, Michal; SOPROVÁ, Jana; KUBIŠTA, Štěpán; SULŽENKO, Jiří; PROKOP, Petr; GREGORINI, Jindřich. *Návrh systémové optimalizace pražské divadelní sítě – 1. verze* [online]. Pražská divadla 2012, © 2013 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁴⁹ ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 14.

instituce v kultuře. Simona Škarabelová k tomuto ve své studii, vypracované pro účely „Koncepce politiky státu vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020,“ uvádí, že původně měl být návrh zákona o veřejnoprávních institucích v kultuře v paragrafovaném znění předložen do konce března 2013 k vnitřnímu připomínkovému řízení, ale v roce 2014 byl návrh odmítnut Asociací krajů a od té doby byl proces připomínkového řízení pozastaven.⁵⁰

Přesto se příprava nezastavila úplně, jelikož již v programu vlády na něho opět bylo pamatováno a na bilanční tiskové konferenci v lednu 2015 oznámilo Ministerstvo kultury, že zadalo u externích subjektů zpracování analýz zaměřených na srovnání jednotlivých právních forem kulturních organizací a na jejich vliv na hospodaření, a to včetně mezinárodního srovnání, problematiky pracovněprávních vztahů a odměňování zaměstnanců těchto organizací. Na základě těchto analýz měl být od února do června zpracováván věcný záměr zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře a na něj potom mělo na podzim roku 2015 navázat předložení návrhu zákona. K okamžiku dokončení této práce nebyly výsledky analýz nikde zveřejněny a nebyly ani součástí příloh kulturní politiky, byť ta s přípravou daného zákona výslovně počítá. Stejně tak příprava věcného záměru má zpoždění, jelikož dosud nebyl jeho návrh ani zaslán k meziresortnímu připomínkovému řízení.

Škarabelová upozorňuje, že tento zákon je i ze strany umělecké obce výrazně podporován, a to zejména v případě divadel. Co se obsahu samotného zákona týče, nelze v tuto chvíli nijak předjímat, jelikož není dosud znám ani věcný záměr. Přesto Škarabelová uvádí, že by měl obsahovat definici veřejnoprávní instituce v kultuře, založenou na dvou znacích: poskytování veřejných služeb ve smyslu zákona o některých druzích podpory kultury a dále provádění činností, jež jsou neziskové a slouží veřejnému zájmu. Rovněž by měl zákon zahrnovat vyjasnění vztahu mezi hlavní a doplňkovou činností instituce, způsob jejího zřizování (s důrazem na možnost kooperace více úrovní státního aparátu) a rozsah oprávnění zřizovatele včetně dispozice s majetkem.⁵¹

Obecný přehled obecných formálních pramenů právní úpravy kultury v současnosti

Z vnitrostátní úpravy je třeba vedle výše zmíněného zákona o některých druzích podpory kultury jmenovat i jednotlivé zákony dopadající na oblast kultury obecně.

Na prvním místě je třeba se zabývat zákony o územních samosprávných celcích a o územním rozvoji. V zákoně o obcích je stanovena povinnost obcí zabezpečovat celkový kulturní rozvoj obce a zároveň možnost spravovat kulturní zařízení. Z toho mimo jiné vyplývá i povinnost obcí rozhodovat o poskytování dotací kulturním institucím. O konkrétní podobě tohoto financování, relevantních kritériích výběru i celkovém objemu vynaložených finančních prostředků však rozhodují samosprávné celky samy.⁵² Obdobně to platí i pro Prahu⁵³ a pro kraje.⁵⁴

⁵⁰ ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 14.

⁵¹ Tamtéž, s. 14-15.

⁵² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁵³ Zákon 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

Těsný vztah k oblasti kultury mají i předpisy z oblasti pracovního práva, daňového práva, práva sociálního zabezpečení, práva duševního vlastnictví, právní formy kulturních organizací odpovídají úpravě v novém občanském zákoníku (dále jen „NOZ“).⁵⁵ Možnost financování kultury lze výkladem dovodit ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a ze zákona o podpoře regionálního rozvoje,⁵⁶ byť zde kultura není výslovně zmíněna. V potaz je třeba brát i stavební zákon,⁵⁷ který se dotýká rozhodování o stavbách a změnách v území v souvislosti s kulturou. V podrobnostech viz Patočková a kol.⁵⁸

Závěr

Z hlediska divadla je v současnosti pramenem práva na úrovni národní legislativy zákon o některých druzích podpory kultury.⁵⁹ Oproti předchozímu období došlo k vymezení statusu veřejné kulturní služby, avšak v důsledku nepřijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti⁶⁰ (souvisejícího s NOZ) zůstávají praktické přínosy této úpravy minimální. Nadále je problémem neprovázanost jednotlivých norem dotýkajících se kultury, v tuto chvíli navíc podpořená nejistotou související s výkladem NOZ. Nelze také opomenout to, že volnost územně-samosprávných celků v otázce organizace kultury, jejího financování a právní úpravy může být zneužita (nebo i nesprávně pochopena veřejností). V tomto lze spatřovat velkou slabinu současného řešení dané problematiky.

⁵⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁵⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁵⁶ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁵⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. červen 2015].

⁵⁸ PATOČKOVÁ, Věra; ČERMÁK, Daniel; VOJTÍŠKOVÁ, Kateřina; BERNARD, Josef. *Kultura v krajích České republiky*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2012.

⁵⁹ Zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁶⁰ Zákon o statusu veřejné prospěšnosti. *Senát PČR: Náhled dokumentu* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].