

Kulturní politika

JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.

Vliv vnitrostátní kulturní politiky na art právo v ČR

Kulturní politika na období počínající r. 2015 byla vládou vyhlášena teprve v dubnu 2015 a s její realizací tak dosud nejsou dostatečné zkušenosti, stejně jako nejsou k dispozici data o její implementaci. V následující části textu se tak zaměříme i na tu předchozí, kterou můžeme použít právě pro srovnání s důvodovou zprávou a přílohami té současné.

Státní kulturní politika České republiky

Předchozí kulturní politika byla stanovena na léta 2009 – 2013 a později byla o rok prodloužena Aktualizací Státní kulturní politiky na léta 2013 - 2014 s výhledem na roky 2015 – 2020.¹ Vláda schválila původní politiku usnesením č. 1452 ze dne 19. listopadu 2008,² aktualizaci pak usnesením č. 7 ze dne 9. ledna 2013.³

Vedle Státní kulturní politiky dotvářel rámec české kulturní koncepce a jako východisko současné kulturní politiky funguje ještě první kulturní strategický dokument v ČR, a to Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013,⁴ přijatá usnesením vlády České republiky ze dne 31. května 2006 č. 676 o Koncepci účinnější podpory umění na léta 2007 – 2013.⁵ Ta stejně jako mezinárodní koncepční dokumenty opakuje, že kultura je důležitá jakožto nedílná součást trvale udržitelného rozvoje a podmínek stability společnosti, stejně tak jako je nezpochybnitelným ekonomickým faktorem, indikátorem kvality demokracie i občanské společnosti.⁶ Návaznost na soudobý vývoj globalizované kulturní politiky je tedy nasnadě. Jejím hlavním přínosem je věcné shrnutí dosavadního vývoje podpory kultury na území České republiky včetně přehledu možných zdrojů takové podpory, cíle a způsoby jejich dosažení, byť určené konkrétně, však byly stále prakticky vymezeny stále jen velmi obecně.

Není proto překvapivé, že ve Zprávě o státní podpoře umění 2011 a naplňování koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013, obsahující rovněž teze pro období let 2014–2020 a vypracované Divadelním ústavem v r. 2011, který byl ovšem i zpracovatelem samotné Koncepce, je konstatováno, že plnému využití potenciálu této koncepce zabránil přístup vlády, která rezignovala na vytvoření Akčního plánu k implementaci Koncepce a

¹Aktualizace Státní kulturní politiky na léta 2013 – 2014 s výhledem na roky 2015 - 2020. *Ministerstvo kultury*[online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

²Usnesení Vlády České republiky č. 1452 ze dne 19. listopadu 2008, o Státní kulturní politice na léta 2009 až 2014. *Ministerstvo kultury*[online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

³Usnesení Vlády České republiky č. 7 ze dne 9. ledna 2013, o aktualizaci Státní kulturní politiky na léta 2013 a 2014 s výhledem na léta 2015 až 2020 [online]. In: Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

⁴Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013. *Ministerstvo kultury*[online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

⁵Usnesení vlády České republiky ze dne 31. května 2006 č. 676, o Koncepci účinnější podpory umění na léta 2007 – 2013. *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

⁶Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013. *Ministerstvo kultury*[online], op. cit.

zároveň zrušila povinnost jakékoliv její evaluace, dále časté personální změny na Ministerstvu kultury a nedostatek koordinace plnění úkolů koncepce jak na úrovni Ministerstva, tak na meziresortní úrovni. To potom podle autorů Zprávy vedlo k tomu, že jednotlivé úkoly ani jejich dílčích části nebyly správně distribuovány a delegovány.⁷ Není proto překvapivé, že Ministerstvo kultury závěry této Zprávy odmítlo jako zkreslené a zavádějící se zdůvodněním, že studiem příslušných dokumentů Ministerstva kultury nelze dojít k objektivně vypovídajícímu závěru.⁸

V dosavadní aktualizované kulturní politice bylo výslovně uvedeno, že navazuje na Smlouvu Evropských společenství z Nice ze dne 26. února 2001. Ta ve svém článku 151 vymezovala postoj Evropských společenství ke kultuře tak, že Evropská unie přenechávala odpovědnost za kulturu přímo jednotlivým státům, aniž by stanovila další pravidla. Na druhou stranu však ukládala, že státy mají samy přijímat svou kulturní politiku, přičemž Rada se na ní nepodílí.⁹ V této oblasti Rada nepřijala žádné harmonizační předpisy a ani zde nebyly žádné snahy takové předpisy přijímat. Toto pojetí bylo převzato i do Lisabonské smlouvy, a to zejména do čl. 167.¹⁰

Nová kulturní politika pokrývá období let 2015 až 2020, a to navíc s výhledem do r. 2025. To lze hodnotit pozitivně, jelikož dlouhodobější záběr politiky lépe vyhovuje dlouhodobému rázu většiny kulturních a uměleckých projektů a zároveň lze předpokládat, že se tak předejde situaci obdobné té z loňského roku, kdy mezi poslední tradičně vypracovanou a přijatou kulturní politikou a její další variantou uběhlo více než 15 měsíců. Současná kulturní politika tak byla přijata usnesením vlády České republiky ze dne 15. dubna 2015 č. 266, k návrhu Státní kulturní politiky na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025),¹¹ přičemž vláda tímto vzala na vědomí priority, záměry a opatření Státní kulturní politiky, obsažené v části III materiálu čj. 393/15 s úpravami podle připomínek vlády.

Kulturní politika tak byla přijata v podobě návrhu upraveného podle připomínek náměstka ministra financí J. Gregora a náměstka ministra zahraničních věcí J. Kulhánka, a to všemi 13 hlasy,¹² v podobě velmi obecných cílů, vysvětlených pouze v důvodové zprávě. Ministr kultury v usnesení vlády dostal za úkol předložit vládě Plán implementace Státní kulturní politiky do 30. června 2015 a zároveň zveřejnit Státní kulturní politiku a seznámit s

⁷SMOLÍKOVÁ, Marta.. *Zpráva o státní podpoře umění 2011. Naplňování koncepce účinnější podpory umění na léta 2007 – 2013 a teze pro období let 2014- 2020* [online]. Praha: Institut umění – Divadelní ústav, 2011. [vid. 8. 6. 2016].

⁸MALCOVÁ, Zuzana. *Poznámky ORNK ke Zprávě o státní podpoře umění 2011 (naplňování Koncepce účinnější podpory umění pro léta 2007 – 2013, teze pro období let 2014 – 2020), zpracované Martou Smolíkovou – IU – DÚ, 2011* [online]. Institut umění – Divadelní ústav, © 2015 [vid. 8. 6. 2016].

⁹Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013. *Ministerstvo kultury*[online], op. cit., s. 3-4.

¹⁰Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007. In: *Úřední věstník Evropské unie* [cit. 8. 6. 2016].

¹¹Usnesení vlády České republiky ze dne 15. dubna 2015 č. 266, k návrhu Státní kulturní politiky na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

¹²Záznam z jednání 15. 4. 2015. zVlády - Jednání vlády. Aplikace *ODok* [online]. Vláda ČR, © 2015 [vid. 8. 6. 2016].

ní představitele samosprávných celků a veřejnost.¹³ To se také stalo, Plán implementace byl skutečně představen, ale samotná Kulturní politika zůstala v původní provizorní podobě a nikdy nebyla přetvořena do souvislého srozumitelného textu.

Dosavadní česká kulturní politika obsahovala výslovné prohlášení, že kulturu nelze považovat za „nadstavbu, tj. cosi, co spotřebovává zdroje vytvořené v produktivnějších sektorech.“¹⁴ Nechtěně tím však český zákonodárce přiznal, že právě tento přístup je tím nejčastějším a svým způsobem i nejpraktičtějším. Když se proti němu vymezil, bezděky potvrdil jeho platnost, což navíc podpořil poukazem na sílu ekonomiky kultury v Evropě. Zdůraznění dalších přínosů jako např. sociální soudržnosti už potom neznělo právě přesvědčivě.¹⁵

Nově už je hned v úvodu důvodové zprávy ke kulturní politice explicitně řečeno, že „kulturu je nutné nově chápat v širším kontextu jejích provazeb na ekonomiku vzdělávací systém a širší společenské souvislosti.“¹⁶ Zdůvodnění přitom stojí na konstatování nutnosti napomáhat rozvoji umění a podporovat kreativitu k rozvoji kulturních a kreativních odvětví jakožto předpokladu civilizační konkurenceschopnosti společnosti.¹⁷ Právě podpora kulturních a kreativních průmyslů a programu eCulture je zdůrazňována jako priorita nové kulturní politiky a také jako hlavní odlišnost od všech předchozích. V tomto lze bezpochyby spatřovat silnou návaznost na program Kreativní Evropa.

Mezi cíle státní kulturní politiky původně patřila materiální podpora zachování kulturních hodnot. Vzhledem k provedené reformě veřejné správy mělo jít pouze o doplnění nestátní podpory kultury, tudíž zahrnovala plán na přidělení finanční částky ve výši 1 % ze státního rozpočtu, prostředky z Evropské unie či daňovou a rozpočtovou politiku.¹⁸ Tento cíl v předchozím období splněn nebyl a v současné koncepci je tak mezi cíli hned na prvním místě.¹⁹

Ostatně hranice 1% státního rozpočtu jakožto státní příspěvek na kulturní politiku státu je jádrem problému a „univerzálním zaklínadlem“ veškeré české kulturní politiky. Když se po Sametové revoluci na politické scéně řešilo, jaký model bude pro úpravu kultury zvolen, zaznívaly i tak radikální názory, že by se kultura měla nechat zcela na působení trhu. Toto řešení naštěstí přijato nebylo a přednost byla dána tzv. Nizozemskému modelu, tj. oné příslušné hranici 1% státních prostředků. S touto částkou by Ministerstvo kultury mělo být schopno zajistit udržitelný rozvoj a kultura by měla existovat v dostatečné kvalitě i kvantitě. To, že tato hranice opakovaně není naplňována, je nasnadě. A stejně předvídatelné je i to, že

¹³Usnesení vlády České republiky ze dne 15. dubna 2015 č. 266, k návrhu Státní kulturní politiky na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025), op. cit.

¹⁴Státní kulturní politika České republiky 2009-2014: National cultural policy Czech Republic 2009-2014. 2009, op. cit., s. 9.

¹⁵Tamtéž, s. 10.

¹⁶Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). Ministerstvo kultury [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].

¹⁷Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). Ministerstvo kultury [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit.

¹⁸Státní kulturní politika České republiky 2009-2014: National cultural policy Czech Republic 2009-2014, op. cit., s. 12-13.

¹⁹Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). Ministerstvo kultury [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 3.

tato nesrovnalost je omluvou i tam, kde by se pravděpodobně dala nalézt i jiná zdůvodnění neplnění úkolů národní kulturní politiky než jen toto.²⁰

Vedle financování je pak rovnocennou úlohou státu při plnění jeho kulturní funkce plnění role tvůrce pravidel i ochránce jejich uplatňování. To přísluší buď státu, krajům, nebo obcím; a musí být transparentní a nediskriminační.²¹ Takto to bylo výslovně stanoveno v původní kulturní politice, nová to dle důvodové zprávy přejala do trvalých principů státní kulturní politiky, a to vedle garance svobody umělecké tvorby, decentralizace rozhodování o kultuře a přenos rozhodovacích kompetencí přímo na kulturní veřejnost nebo omezení vlivů komercializace kultury.²²

Větší návaznost kulturní politiky na regionální potřeby je částečně důsledkem decentralizace kulturní správy ve smyslu, v jakém ji prosazoval stát již během socialismu. Souvisí s přístupem státu ke kultuře jako výchovnému a zušlechťovacímu nástroji vůči občanům, nikoliv primárně s ekonomickou motivací. Zde tedy spíše než mezinárodní či evropské vlivy můžeme nalézt vlivy naší vlastní státní historie. Toto však nemůže být ničemu na škodu, jelikož samotný proces demokratizace kultury, z jehož základu myšlenka decentralizace nutně vychází, není v žádném případě překonaným konceptem, byť se o jeho realizaci zasazoval minulý režim. Naopak, vzhledem k současným postojům Evropské unie lze dojít jedině k tomu, že obecné motivace současné kulturní politiky se v mnohém shodují s těmi prosazovanými v minulosti bez ohledu na panující politický režim. Snaha o přenos rozhodování více na odbornou veřejnost je v tomto ohledu dalším krokem, který překonává tu kontroverzní část české kulturně-politické tradice, a totiž silný dohled státu i na samotné fungování kulturního života. S tím souvisí i finanční aspekt celé problematiky, jelikož s přenosem práva rozhodovat jde ruku v ruce i odpovědnost za navazující takto rozhodnuté fungování a naopak. Pokud se stát chce zaměřit na ekonomický aspekt kultury a v rovině financí z umění prostředky získávat (byť nepřímou), místo aby je pouze vkládal, musí pro to poskytnout adekvátní prostor.

K vytvoření takového prostoru má dle kulturní politiky hned několik nástrojů, přičemž hned na prvním místě jsou legislativní prostředky. V důvodové zprávě se sice výslovně počítá pouze s novou úpravou státní památkové péče, ale uznává se, že i v jiných oblastech kultury je třeba aktualizovat právní předpisy.²³ Vláda dle svého plánu legislativních prací pro roky 2015 až 2017 ale počítá i s novelizací zákona o podpoře některých druhů kultury, který by se měl stát zákonem o kultuře, a dále vytvořením nového zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře.²⁴ U druhého ze jmenovaných zákonů si přitom vláda

²⁰PATOČKOVÁ, Věra, ČERMÁK, Daniel, VOJTÍŠKOVÁ Kateřina; BERNARD, Josef. *Kultura v krajích České republiky*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2012.

²¹*Státní kulturní politika České republiky 2009-2014: National cultural policy Czech Republic 2009-2014*, 2009, op. cit., s. 13.

²²Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 6.

²³Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 6.

²⁴Výhled legislativních prací na léta 2015 až 2017. *Důležité dokumenty. Vláda České republiky* [online]. Vláda ČR, © 2015 [vid. 8. 6. 2016].

stanovila za cíl předložit jeho návrh v první čtvrtině roku 2015.²⁵ Ještě na konci března téhož roku i Senát Parlamentu ČR vyjádřil zájem se tímto problémem intenzivně zabývat a rovněž některé instituce a osobnosti umělecké sféry opakovaně zdůraznily význam přijetí takové úpravy.²⁶

Tyto legislativní změny jsou součástí plánu dokončit reformu veřejné správy v oblasti kultury. V důvodové zprávě je k tomuto uvedeno, že současný zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury neobsahuje vzhledem k politickým důvodům v době jeho přijímání některá podstatná opatření, která byla původně navrhována, a proto do něho musí být novelou vrácena. Změněn by měl být i samotný název zákona, a to na původně zamýšlený zákon „o kultuře.“ Mezi další změny potom patří např. koncepční dokumenty krajů. Zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře je jako vedlejší efekt důsledkem legislativního procesu zákona o kultuře, jelikož původně už v něm bylo diskutováno řešení otázky transformace příspěvkových organizací. Nyní byla tedy tato problematika vyhrazena samostatnému návrhu zákona. Důvodová zpráva k nové kulturní politice tak nyní zdůrazňuje nutnost ochránit práva managementu kulturních institucí před nadměrnými zásahy zřizovatele a zároveň management dostatečně motivovat k co nejlepším výkonům.²⁷ Přeměna současných příspěvkových organizací, jak ji navrhuje nová kulturní politika, je ovšem transformací v jiném kontextu, než se o ní uvažovalo v 90. letech.

Důvodová zpráva uvádí, že „na základě dlouhodobých zkušeností je zřejmé, že působení některých, dosud státních kulturních institucí by mohla lépe vyhovovat forma instituce veřejnoprávní.“²⁸ Taková transformace by byla fakultativní, vhodná zejména pro živé umění, a to v závislosti na specifických ekonomických podmínkách každé konkrétní instituce. Důvody pro transformaci jsou potom v uvažování tvůrců kulturní politiky následující: rigidní mzdová regulace, zbytečně složitá daňová zátěž a ztížení konkurenceschopnosti na liberalizovaném trhu práce. V kulturní politice je proto navrhováno vytvoření veřejnoprávní instituce, jak to odpovídá vyvážení potřeb kontroly státních prostředků a umělecké svobody. Co se samotného obsahu dané úpravy týče, stát tu výslovně požaduje mzdovou liberalizaci, možnost opakovaného uzavírání pracovních smluv s umělci na dobu určitou, definování výkonu práce umělců, tj. konstrukce jejich pracovní doby skládající se z výkonu práce na pracovišti, nutné individuální přípravy a zvláštní režim týdenní, vyřešení režimu DPH, odpolitizování řízení organizací a vypořádání se se systémem zadávání veřejných zakázek.²⁹

Součástí kulturní politiky je i plán navržení funkčního modelu kooperativního a víceletého financování z veřejných zdrojů, které je v komplikované i vzhledem k nejasnostem právního vymezení kompetencí jednotlivých aktérů. Jedná se především o projekty

²⁵Výhled legislativních prací na léta 2015 až 2017. *Důležité dokumenty. Vláda České republiky* [online], op. cit.

²⁶Přepis VSV ze dne 23. března 2015: „K zákonu o veřejnoprávní instituci v kultuře.“ *Senát PČR* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. 6. 2016].

²⁷Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 38.

²⁸Tamtéž., s. 39.

²⁹Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 40-41.

vyžadující střednědobé financování, kde současný systém ročního financování neodpovídá reálným potřebám kulturních institucí. Co do konkrétních rysů tohoto plánu se však autoři kulturní politiky omezují pouze na konstatování nutnosti ověření možnosti takového postupu v rozsahu NOZ.³⁰

S rozsahem pravomocí státní moci ve vztahu ke kulturním institucím a vzájemné spolupráce při jejich finanční podpoře je spojen i další bod legislativních plánů kulturní politiky, a to podpora vzájemné spolupráce jednotlivých stupňů veřejné správy na přípravě dotačních programů. K její konkrétní podobě však důvodová zpráva mlčí.³¹

Z hlediska právní úpravy divadla navrhuje potom nová kulturní politika ještě jednu zásadní změnu, a totiž zavedení akreditovaného systému celoživotního vzdělávání pracovníků v oblasti kultury. Ten by měl být navržen Ministerstvem kultury ve spolupráci s Ministerstvem školství, tělovýchovy a mládeže v kontextu Národní soustavy kvalifikací podle zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), v platném znění.³²

Závěr

Pokud se však vrátíme k hlavním cílům nové kulturní politiky ve smyslu materiálu, který byl schválen usnesením vlády, je třeba zdůraznit, že celkově se kulturní politika nijak zásadně neodchýlila od svého dosavadního směřování. Mnoho úkolů přímo převzala, jelikož nebyly dosud splněny (např. zvýšení financování resortu kultury jako takového), jiné, jelikož je v nich přirozeně pokračováno (např. sledování tzv. Účtu kultury), některé byly nově přidány (např. eCulture jako součást programu eGovernment), jiné nově zdůrazněny (např. úloha kreativních průmyslů). Celkové vyznění je výrazně více orientované na ekonomický potenciál kultury, přesto však ani její další role nejsou opomíjeny. Sem patří např. podpora kulturní identity, kulturní rozmanitosti a mezikulturního dialogu nebo rozvoj kreativity, podpora kulturních činností a vzniku kulturních statků, poskytování veřejných kulturních služeb, práce s publikem, podpora přístupu ke kultuře a rozvoj participativní kultury usnadňující sociální začlenění.³³

³⁰Tamtéž., s. 41.

³¹Tamtéž., s. 39.

³²Důvodová zpráva. Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025). *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016], op. cit., s. 14-15.

³³Část III. Materiál. *Státní kulturní politika na léta 2015 – 2020 (s výhledem do roku 2025)*. *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2016].