

Historický vývoj právní úpravy divadla v českém prostředí

Na prvním místě je třeba si uvědomit, že právní úprava, kterou lze v tomto ohledu považovat za relevantní právní úpravu divadla v minulosti, je právní úprava formy, ve které byla jednotlivá divadla zakládána nebo v jaké již dlouhodobě existují. Kořeny naší právní úpravy divadla přitom sahají až k revoluci v r. 1848.¹

Právní úprava do r. 1948

V r. 1850 bylo vydáno nařízení Ministerstva vnitra č. 454/1850 ř. z., divadelní řád. Přijetí této právní úpravy bylo logickým krokem představitelů policejního státu, protože jim dala možnost prakticky neomezeného dohledu nad každou divadelní produkcí na území monarchie. Na Bachovskou vyhlášku navazovala Instrukce k nařízení Ministerstva vnitra č. 454/1850 ř. z.² Ta byla určena pro místodržitele zemí k provádění divadelního řádu a vycházela z názoru, že divadlo je mocná páka lidového vzdělání a jako takové nesmí být rušeno v dosahování vyšších cílů. Stát proto musel obezřetně vybírat ty, kteří ho mohli provozovat. Místodržitel k tomu měl být k ruce poradní sbor složený z osvědčených odborníků. Konkrétní povinnosti a využití takového sboru si však stanovil každý místodržitel sám.

Ve vlivu státu na divadlo měl být nejdůležitější zájem státu, po něm trestní právo, náboženství, mravnost a čest. Proto mimo jiné nebylo dovoleno jakkoliv napadat monarchii nebo monarchu, narušovat klid a pořádek ve společnosti, zobrazovat náboženské rituály či hodnostáře, užívat státní uniformy nebo hrát o dosud žijících osobách či obecně o soukromých věcech. Místodržitel přitom mohl odmítnout hru bez udání důvodů. Státní orgány byly oprávněny účastnit se už generální zkoušky, aby mohly včas vyřešit případné závady realizace už schválené hry. Je s podivem, že toto nařízení a na něj navazující předpisy byly zrušeny až v r. 1948.³ Platilo totiž i po celou dobu první republiky.

Právní úprava od r. 1948 do r. 1989

Divadelní zákon z r. 1948

Nejzásadnější změna právní úpravy divadla byla postavena na dekretch Revoluční odborové rady divadelníků vedené Miroslavem Kouřilem v roce 1945, tj. Memorandu o řešení otázky českého divadelnictví v nové Československé republice a zvláštním výnosu ministra školství a osvěty Zdeňka Nejedlého o zrušení divadelních koncesí a produkčních licencí.⁴ Došlo tak v podstatě k úplnému zestátnění českých divadel. Nový divadelní zákon pojetí obsažené již v těchto právních normách ještě podrobněji rozebral.

V první řadě určil divadlo jako národní kulturní statek, který má poslání. Od poměrně přesných definic pojmů zahrnujících např. divadlo, dramatické dílo nebo divadelní představení zákonodárce plynule přechází k tomu, že péče o divadlo je úkolem státní správy i samosprávy tak, aby zvyšovaly kulturní úroveň života, zvláště na venkově. Tuto péči pak rozvedl dokonce i v příkladném výčtu, zahrnujícím i organizovanou návštěvu divadel. Ve

¹LONCLE, Stephanie. Freedom of the Theatre: A Matter of Law? *Law & Humanities*. vol. 5, is. 1, p. 155-164.

²VONDRÁČEK, J., *Divadelní řád vydaný ministerstvem vnitra dne 25. listopadu 1850: Verordnung des Ministeriums des Innern vom 25. November 1850*. Česká republika, 19--.

³Zákon č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁴Divadelní zákon 1948. *Místopis Moravy* [online]. Divadelní místopis Moravy a Slezska, © 2011 [vid. 8. 6. 2015].

stínu těchto zásahů je závazek k podpoře mezinárodních divadelních styků už spíše jen úsměvně naivním slibem. Tento dojem dále naplňuje i ustanovení o povinném zlidovění divadla cestou upřednostňování domácí dramatické tvorby a o osvětovém dozoru nad divadly, který byl vykonáván Ministerstvem informací. Rovněž byly zřízeny divadelní a dramaturgické rady při Ministerstvu školství a osvěty, které měly za úkol pečovat o divadelní a dramaturgické otázky divadla. V tom samém ustanovení však bylo ustanoveno, že touto péčí nesmí rady omezovat uměleckou svobodu divadel. Vzhledem k celkovému vyznění zákona i době, v níž byl přijat, se ale tato garance svobody jeví víc než nepravděpodobně.⁵

Tehdejší vztah státu k divadlu se vůbec může z dnešního pohledu jevit až patologický. Výborným příkladem je zřízení tzv. propagační komise, která měla propagovat divadlo mezi lidem, rozšiřovat divadelní díla a organizovat návštěvy divadel. Není divu, že i spolupráce této komise s divadelní a dramaturgickou radou byla zakotvena přímo v zákoně.⁶ Provozování divadla soukromou osobou (nikoliv však fyzickou osobou-jednotlivcem) bylo možné, ale pouze výjimečně, jelikož toto právo patřilo zejména státu a územním samosprávným celkům. I podmínky tedy byly nastaveny přísně. K založení divadla bylo nutné schválení stanov, uměleckého programu, způsobilého vedení i hospodářských podmínek. Ani když však bylo povolení uděleno, nebylo jisté. Stát totiž mohl z důvodu veřejného pořádku, klidu, bezpečnosti nebo mravnosti toto povolení odvolat.⁷

Poněkud absurdní se dnes jeví ust. § 25 o tzv. Noremních dnech, které stanovilo, že divadlo se nesmí hrát na Zelený čtvrtek, Velký pátek, Bílou sobotu a ve Štědrý den.⁸ Otázkou je, zda právě tato úprava směřovala k potlačení církevního divadla, nebo zda si zákonodárce pouze neuvědomil, že jde o církevní svátky. Pokud by totiž byla správná druhá varianta, bylo by lehce úsměvné, že právě stát přísně postihující církve ve svém právu chrání vážnost církevní svátků. Jako nejvýznamnější se potom jeví ust. § 28, jímž byly veškeré divadelní koncese platné ke dni 8. 6. 1945 zrušeny.⁹ Tímto krokem byla definitivně zajištěna absolutní kontrola státu nad veškerou divadelní činností.

Divadelní zákon z r. 1957

Podle tohoto zákona mělo divadlo přispívat mimo jiné k „socialistické výchově lidu“. Stát řídil veškeré divadelnictví bez ohledu na to, zda se jednalo o divadla státní nebo nestátní, o divadlo profesionální i amatérské. Prakticky byla státní divadla řízena přes národní výbory všech úrovní, u nestátních divadel zajišťoval dohled okresní národní výbor. Ředitelé byli jmenováni shora a všechny zaměstnance včetně umělců vybíral ředitel společně se závodní radou odborového svazu. Národní divadlo mělo vlastní specifický režim, který s ním obdobně sdílelo i slovenské národní divadlo. Dramaturgické plány všech divadel byly schvalovány podle zvláštních směrnic Ministerstva školství a kultury. Herci těchto divadel museli mít povinně odbornou způsobilost, jejíž náležitosti opět určovalo ministerstvo. Stát tak nadále kontroloval místa provozování divadla, repertoár, všechna představení hraná mimo určený divadelní prostor i samotné divadelníky. Dokonce ani u ochotnických představení, která jinak

⁵ Zákon č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁶ Zákon č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁷ Zákon č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁸ § 25 č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁹ § 28 z. č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

stát hlasitě podporoval, stále neexistovala výjimka. Socialistické Československo se tak bezvýhradně zmocnilo divadla a jeho svobodu už z podstaty tohoto pojmu mohlo vyloučit.¹⁰ Je však třeba poznamenat, že těchto rozsáhlých pravomocí v 60. letech stát příliš nevyužíval a vznikl tak prostor pro vznik divadel malých forem a uvolnění poměrů v tradičních divadlech. Toto období relativní svobody divadla však skončilo s nástupem normalizace.¹¹ Tak jako v případě Bachovské vyhlášky a její aplikace v prostředí demokratického Československa se i zde ukázalo, že spíše než na pozitivní právní úpravě záleží na politické vůli státu využívat možnosti kontroly nad divadlem.

Divadelní zákon z r. 1972

Divadelní zákon v r. 1972 se potom už od toho z r. 1957 nijak nelišil.¹² Byl však novelizován na konci r. 1989 a v této novelizované podobě platil až do r. 1992, kdy byla zrušena většina jeho ustanovení.¹³

Stav právní úpravy divadla po r. 1989¹⁴

Torzo divadelního zákona z r. 1972 platilo až do r. 1995, kdy bylo nahrazeno prvním autorským zákonem.¹⁵ Od r. 1995 v České republice tedy neexistuje žádný divadelní zákon a dalo by se říci, že je to tak správně, jelikož v demokratickém státě nemá už ze své podstaty místo. Svoboda divadla by alespoň teoreticky měla být podobně téměř neomezená, jako je její nadřazená svoboda - svoboda projevu. Přesto se opakovaně objevují iniciativy volající po nové právní úpravě divadla, po novém "divadelním zákoně" či alespoň dílčích právních normách regulujících oblast divadelnictví. Zjevně se totiž státu ani divadlům samotným dosud nepodařilo vyřešit dilema mezi požadavkem státní finanční podpory divadla a svobodou divadla jako téměř absolutní veličinou nutně propojenou s ideou demokratického státu. V následujících podkapitolách se proto zaměříme na současné zdroje právní úpravy divadla, a to jak na koncepční, tak i na pozitivně-právní úrovni.

Česká legislativa na poli divadla

Porevoluční vývoj jakožto základ současné situace

Po Sametové revoluci se stala přeměna původního silně paternalistického modelu kontroly divadla státem. Ta začala v první polovině 90. let. Financování většiny divadel bylo přeneseno na města a samosprávné územní celky, právo provozovat divadlo získala jakákoliv právnická či fyzická osoba. Simek uvádí, že zde byly dva základní problémy: vztah mezi státem a kulturou a pokračující existence tzv. „příspěvkových divadelních organizací“.

¹⁰ Zákon 55/1957 Sb., o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹¹ MARJÁNKO, Bedřich. 60. léta - dramatická tvorba. *TOTALITA* [online]. Tomáš Vlček, © 1999 - 2015 [vid. 25. červen 2015].

¹² Zákon č. 33/1972 Sb., o divadelní činnosti (divadelní zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹³ Zákon č. 165/1992 Sb., kterým se zrušují některé právní předpisy z odvětví kultury. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹⁴ Kapitola částečně vychází z publikace autorky KLUSOŇOVÁ, Markéta. Právní úprava divadla v postmoderní Evropě. In: KYSELOVSKÁ, Tereza (ed.). *COFOLA 2014*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 789-803.

¹⁵ Zákon č. 237/1995 Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných a o změně a doplnění některých zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

Dominovala snaha o de-etatizaci a privatizaci divadla a dále probíhala diskuse, zda je zapotřebí nějaká „kulturní politika“ či „divadelní legislativa“.¹⁶

Mockovčiaková a Plicka ve své analýze z r. 1994 empiricky zjistili, že občané vnímali v 90. letech divadlo a jeho přístupnost jako důležitý aspekt ovlivňující jejich kvalitu života. Zároveň shrnují, že probíhající procesy deetatizace a „privatizace“ divadla jsou na počátku a je třeba nejprve nastavit nutný legislativní a ekonomický rámec.¹⁷

V 90. letech byla podle Nekolného a kol. prioritní ochrana kulturních památek, nikoliv divadlo. Vychází přitom z programových prohlášení vlád. V prvním z 2. 6. 1990 je skutečně zdůrazněna důležitost ochrany památek a péče o archivy. V druhém prohlášení z r. 1992 se potom vláda zavázala posilovat úlohu jednotlivce coby adresáta služeb na poli kultury, umožnit odstátnění kulturních institucí a dále posilovat úlohu samospráv na poli kultury.¹⁸

Nekolný dále zdůrazňuje, že žádná část systému divadla nebyla ustavena jako součást veřejnoprávního sektoru, což hodnotí jako závažný problém s důsledky sahajícími až do současnosti. Naopak to, k čemu bylo přikročeno, shrnuje v následujících bodech. Divadla se organizačně osamostatnila, oprávnění k provozu získaly i soukromé subjekty, stávající provoz přešel ze státu a krajů na obce a okresy, na úrovni státu i obcí začaly fungovat grantové systémy, ustavily se festivaly. V 90. letech kulminovalo úsilí o deetatizaci, decentralizaci a privatizaci umění. Další vláda v r. 1996 prohlásila úmysl pokračovat v odstátnění kultury a přehodnotit postavení národních kulturních institucí. Záměr transformace divadel plánovaný na r. 1997 nevyšel. Po pádu vlády vyhlásila v r. 1998 Tošovského vláda za svůj cíl ochranu svobody umělecké tvorby a práv autorů, Zemanova vláda následně téhož roku stanovila cíl zajištění vícezdrojového financování a transformaci všech rozpočtových a příspěvkových organizací vzhledem ke zřízení krajů. Cestou k plnění těchto cílů měly být i legislativní kroky.¹⁹

Po Sametové revoluci přesto zůstalo financování divadel převážně na obcích a tento stav trvá dodnes. V r. 1995 se mělo za to, že příprava privatizace je v podstatě dokončena a že byla posílena autonomie jednotlivých divadel s cílem transformovat je na neziskové právnické osoby. V dokumentu Strategie účinnější státní podpory kultury z r. 1999 proto mimo jiné potvrdil stát zásadu, že ve financování kultury nebude zohledňovat právní formu žadatele o dotaci a že veřejná správa nebude hodnotit hodnotu a kvalitu projektů. Zároveň se zavázal ke grantové podpoře transformovaných divadel.²⁰

Shrneme-li vývoj divadla a jeho právní úpravy v 90. letech, za nejdůležitější je třeba označit zrušení oborového zákona poplatného režimu, ve kterém vznikl, dále posun od odmítání dlouhodobější koncepce kultury směrem k formulování státní kulturní politiky (byť ta sama o sobě vznikla až v r. 2002) a určení směřování právní úpravy divadla k deetatizaci, dekoncentraci a decentralizaci. Stát nasměroval svůj postoj k divadlu na postupnou transformaci a poskytování grantů transformovaným organizacím rovněž jako dosud příspěvkovým organizacím. Všechny tyto kroky měly směřovat ke zlepšení situace divadla, které bylo veřejností už tehdy považováno za významný prvek ovlivňující kvalitu života v jejich obci.

¹⁶SIMEK, Štěpán S. Financing of the Czech Theatre/Financování českého divadla. *Divadlo.cz* [online]. Divadelní ústav, 2005 [vid. 8. 6. 2015].

¹⁷MOCKOVČIAKOVÁ, Alena; PLICKA, Slavomír. *Ekonomická strategie v praxi regionální kultury*. Praha: Informační a poradenské středisko pro místní kulturu, 1994.

¹⁸NEKOLNÝ, Bohumil. *Divadelní systémy a kulturní politika*. 1. vyd. Praha: Divadelní ústav, 2006, s. 10-25.

¹⁹NEKOLNÝ, 2006, op. cit., s. 10-25.

²⁰NEKOLNÝ, 2006, op. cit., s. 10-25.

Nekolný tvrdí, že v tomto období byla také poprvé přijata státní kulturní politika. V r. 2002 se tak vláda zavázala uvolňovat finanční prostředky na úrovni EU a vytvořit takovou zákonnou úpravu, která založí vícezdrojové a víceleté financování kulturních projektů a vytvoří model veřejnoprávní instituce v kultuře. Do konce tohoto období nebyl ovšem podle Nekolného žádný z těchto cílů naplněn.²¹

Naproti tomu Simek uvádí, že k roku 2005 poskytoval stát divadlu velkorysou finanční podporu dokonce v takové míře, že ve světě neměla obdoby. Srovnává českou situaci především s Velkou Británií. Shrnuje, že většina stížností ze strany divadelníků není dána skutečnými nedostatky ve financování, ale sklonem všech Čechů si neustále stěžovat. Opomineme-li výrazně subjektivní ráz tohoto tvrzení, lze z Simkovy argumentace vybrat následující základní sdělení. V České republice se podle Simka na finanční podpoře divadel v daném období podílely především obce, podstatně méně už zpravidla kraje. Rovněž vyzdvihuje, že 98% těchto prostředků připadá divadlům - příspěvkovým organizacím, zatímco pouhá 2% nezávislým divadlům. Tuto situaci identifikuje jako předmět mnohých diskusí již od Sametové revoluce a dodává, že i přesto nebyla dosud dostatečně řešena. Důvody takové situace divadla spatřuje Simek ve třech bodech. Prvním je zakořeněná sociokulturní role divadla v české kultuře, druhým středoevropská tradice systému organizace českého divadla (podporující spoluodpovědnost státu za kulturu) a třetí tradice velkých repertoárových divadel.²² Nekolný Simkovy závěry odmítá s tím, že jsou zkreslené. Polemizují s ním ve většině bodů a argumentují tím, že Finsko má hustší divadelní síť než Česká republika nebo že Vídeň má štedřejší grantový systém než my.²³

Ve studii, jejímiž autory jsou Mockovčiaková a kol., je reflektován vývoj právní úpravy divadla zejména po reformě veřejné správy.²⁴ V souvislosti s touto reformou byla odpovědnost za kulturu v letech 2001/2003 přenesena ze státu na územně samosprávné celky. Měla by přitom vycházet ze Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR. Nároky kladené na obce a kraje byly přitom o to větší, že oblast umění byla dle Nekolného a Žákové v tomto období českou legislativou tradičně opomíjena.²⁵

Období let 2001-2005 tedy znamenalo pro české divadlo dobu výrazných změn, jelikož se výrazně změnil systém jejich organizace včetně financování. Odpovědnost za divadla přešla ve většině případů na územně-samosprávné celky, převážně obce. To lze hodnotit jako logický krok ve chvíli, kdy se dlouhodobě na divadlo a kulturu obecně pohlíží jako na činitele kvality života, která je v tomto případě zpravidla navázána na konkrétní obec či region. Dále je třeba zvýraznit počátek stanovování Státní kulturní politiky, která je běžným koncepčním nástrojem moderního státu při plnění jeho kulturní funkce. Třetím momentem důležitým pro divadlo je vstup České republiky do EU, který sice přístup k divadlu ovlivnil, ovšem nikoliv přímo společnou evropskou úpravou kultury či divadla ani nepřímým stanovením pravidel implementovatelných do národní právní úpravy. V oblasti kultury se totiž EU omezuje na stanovování obecné politiky a směřování, přičemž konkrétní provedení ponechává na členských státech.

²¹Tamtéž.

²²SIMEK, Štěpán S. Financing of the Czech Theatre/Financování českého divadla. *Divadlo.cz* [online]. Divadelní ústav, 2005 [vid. 8. 6. 2015].

²³NEKOLNÝ, 2006, op. cit., s. 82-83.

²⁴MOCKOVČIAKOVÁ, Alena. *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 (zaměření na oblast místní a regionální kultury): závěrečná zpráva k projektu VaV*. Praha: Národní informační a poradenské středisko pro kulturu, 2005.

²⁵NEKOLNÝ, Bohumil; ŽÁKOVÁ, Eva. *Studie současného stavu podpory umění*. Praha: Institut umění - Divadelní ústav, 2011, s. 31-38.

Na začátku r. 2006 Nekolný uváděl, že stále neexistuje oborový zákon. Tato skutečnost se dosud nezměnila. Rovněž stále platí, že většina divadel byla provozována obcemi, nově i kraji, minimum potom ministerstvy.²⁶ Nekolný trval na tom, že je třeba přijmout zákon o veřejných službách v oblasti kultury, který by reflektoval evropské požadavky vyjádřené v Rámcové směrnici Evropské komise o veřejných službách, jelikož divadlo je v postavení veřejného zájmu a jakožto veřejná kulturní služba přímo souvisí s kvalitou života.²⁷

Ještě během r. 2006 však došlo k částečné změně, když byl přijat zákon o některých druzích podpory kultury.²⁸ Ten konečně vymezil status veřejné kulturní služby,²⁹ avšak z ostatních navrhovaných zlepšení zbylo pouze torzo. Původně totiž obsahoval rozpočtovou kvótu (podobně jako u Ministerstva obrany nebo zemědělství) a povinnou transformaci příspěvkových organizací. Nyní obsahuje pouze povinnost krajů a státu formulovat kulturní politiku, nikoliv její obsah. Vypadl princip možné kooperace veřejných rozpočtů na smluvním rámci stejně jako formulace kritérií podpory. Transformace byla vypuštěna a není nadále prioritou.³⁰

Přehled formálních pramenů právní úpravy divadla v současnosti

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

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.³¹ Obdobně to platí i pro Prahu³² a pro kraje.³³

Těsný vztah k oblasti divadla mají i předpisy z oblasti pracovního práva, daňového práva, práva sociálního zabezpečení, práva duševního vlastnictví, právní formy divadelních organizací odpovídají úpravě v novém občanském zákoníku (dále jen „NOZ“).³⁴ Možnost financování kultury lze výkladem dovodit ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a ze zákona o podpoře regionálního rozvoje,³⁵ byť zde kultura není výslovně

²⁶NEKOLNÝ, Bohumil. *Divadelní systémy a kulturní politika*. 1. vyd. Praha: Divadelní ústav, 2006, s. 9-10.

²⁷ Tamtéž, s. 79-82.

²⁸Zákon 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].

²⁹NEKOLNÝ, Bohumil; ŽÁKOVÁ, Eva. *Studie současného stavu podpory umění*. 1. vyd. Praha: Institut umění - Divadelní ústav, 2011, s. 81.

³⁰NEKOLNÝ, ŽÁKOVÁ, op. cit., s. 26-27.

³¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

³² Zákon 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

³³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

³⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

³⁵ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

zmíněna. V potaz je třeba brát i stavební zákon,³⁶ který se dotýká rozhodování o stavbách a změnách v území v souvislosti s kulturou. V podrobnostech viz Patočková a kol.³⁷

Z hlediska divadla je v současnosti pramenem práva na úrovni národní legislativy zákon o některých druzích podpory kultury.³⁸ Oproti předchozímu období došlo k vymezení statusu veřejné kulturní služby, avšak v důsledku nepřijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti³⁹ (souvisejícího s NOZ) zůstávají praktické přínosy této úpravy minimální. Nadále je problémem neprovázanost jednotlivých norem dotýkajících se divadla, v tuto chvíli navíc podpořená nejistotou související s výkladem NOZ. Nelze také opomenout to, že volnost územně-samosprávných celků v otázce organizace divadla, jeho financování a právní úpravy může být zneužita (nebo i nesprávně pochopena veřejností). V tomto lze spatřovat velkou slabinu současného řešení dané problematiky.

Konkrétní aktuální otázky právní úpravy divadla

Srovnáme-li oblasti upravené v historické právní úpravě divadla a oblasti zájmu v dnešních debatách o právní úpravě divadla a umění jako takového, nelze nevidět, že je tu mnoho styčných bodů. V první řadě je to tedy právní forma provozu divadelní činnosti. S tím potom souvisí několik základních oblastí zájmu zákonodárce, pokud se zabývá touto problematikou. Těmi jsou: pracovní-právní podmínky divadelníka, jeho účast na systému sociálního zabezpečení, možnosti a podmínky přímého financování divadelního provozu či činnosti z veřejných prostředků a nepřímé prostředky podpory financování divadla.

Právě volba správné právní formy fungování divadla pro divadlo naprosto stěžejním tématem, protože z dlouhodobého vývoje divadelní právní úpravy i samotné povahy divadelního provozu či činnosti vyplývá, že ve většině případů jde o skupinovou dlouhodobou činnost, a tedy není možné uvažovat pouze v kontextu divadelníka-jednotlivce, ale naopak brát jako pravidlo spíše soubor a jednotlivce jako výjimku.

Pokud však taková výjimka nastane, řídí se činnost takového divadelníka úpravou živnostenského zákona⁴⁰ a nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, podle jehož přílohy č. 4 spadá „*provozování kulturních, kulturně-vzdělávacích a zábavních zařízení, pořádání kulturních produkcí, zábav, výstav, veletrhů, přehlídek, prodejních a obdobných akcí*“ jakožto bod 73 pod výčet volných živností.⁴¹ Případně může být divadelní činnost vykonávána i bez živnostenského oprávnění na základě smluvního vztahu podle autorského práva.⁴²

³⁶ 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].

³⁷ PATOČKOVÁ, Věra; ČERMÁK, Daniel; VOJTÍŠKOVÁ, Kateřina; BERNARD, Josef. *Kultura v krajích České republiky*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2012.

³⁸ 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].

³⁹ Zákon o statusu veřejné prospěšnosti. *Senát PČR: Náhled dokumentu* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015].

⁴⁰ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁴¹ Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností [online]. Divadelní ústav, © 2001 [vid. 8. 6. 2015].

⁴² Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. MPO, © 2005 [vid. 8. 6. 2015].

Právní forma divadelního provozu

Tradičně chápaný divadelní provoz má své charakteristické rysy, dané časovým koloběhem jednotlivých sezón, byť se můžou lišit počty představení na jednu sezónu, formálností nastavených pravidel nebo počtem divadelníků na provozu zúčastněných. Vždy je však nutná určitá alespoň částečná kontinuita působení tvůrců inscenací z důvodu stanovení a plnění dramaturgických plánů divadla i samotné spolupráce uvnitř souboru, ve většině případů materiální zázemí v podobě divadelních prostorů a nezbytné techniky, dále technické a administrativní zázemí a samozřejmě divadelníci samotní, kteří většinou k vytvoření divadelní inscenace a pak každému jejímu uvedení potřebují určitý čas a finanční odměnu za tento čas.⁴³ To znamená, že je třeba najít právní formu, která všechny výše uvedené charakteristiky divadla umožní, a navíc nebude narušovat svobodu uměleckého projevu.

Jak již bylo řečeno výše, hlavním tématem většiny úvah o právní úpravě divadla je odpoutání divadel od státu. To, jak by však toto odpoutání mělo vypadat, je však trvale předmětem diskusí, a byť už byly učiněny určité kroky tímto směrem, s jistotou stále nelze říci, zda byl některý z nich z dlouhodobého hlediska vhodný. Dostáváme se tak opět k tématu transformace příspěvkových organizací, které jsou v tuto chvíli hlavním přímým propojením státní moci a divadel. Podle autorů Koncepce účinnější podpory kultury mění na léta 2007-2013 došlo v oblasti divadla, kde do roku 1989 monopolně rozhodovalo Ministerstvo kultury a krajské národní výbory, po roce 1990 zdárně k realizaci první fáze transformace divadelní sítě spočívající v převodu divadel i s jejich objekty na města.⁴⁴ Následně však nebyla situace nijak řešena.⁴⁵

Stát nebo samosprávné celky tak jsou v současnosti zřizovateli kulturních institucí, které působí v konkurenčním prostředí poskytování veřejné služby ve formě divadla. Pro zajištění rovnosti v tomto tržním prostředí na jednu stranu bylo ideální, aby všichni soutěžitelé měli stejné postavení, tj. aby v tomto případě aby všechna divadla existovala relativně nezávisle na státní moci a soutěžila o granty v transparentní a nediskriminační soutěži. Na druhou stranu však pravdou zůstává, že stát si může a musí stanovit v rámci své kulturní politiky priority, za něž nese odpovědnost v rozsahu plnění svého vlastního plnění kulturní funkce. Zde potom dává smysl určité zvýhodnění některých subjektů před jinými právě zvolenou právní formou, která garantuje dlouhodobé zachování takového divadelního provozu.

Černý a kol. ve své studii však správně upozorňují, že zaužívaný pojem transformace je z právního hlediska chybný. Nemůže se totiž jednat o přeměnu změnou právní formy, když český právní řád nepřipouští transformaci z právnické osoby veřejného práva na právnickou osobu soukromého práva. Transformací je tu proto myšlen proces zániku příspěvkové organizace a založení nové soukromoprávní právnické osoby, která není právním nástupcem dříve jmenované, ale zpravidla na ni navazuje svým účelem.⁴⁶

⁴³ DVOŘÁK, Jan. *Kreativní management pro divadlo, aneb, O divadle jinak: kapitoly k tématu realizace divadla*. 2. vyd. Praha: Pražská scéna, 2004.

⁴⁴ Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013. *Ministerstvo kultury* [online], op. cit., s. 8.

⁴⁵ Přepis VSV ze dne 23. března 2015: „K zákonu o veřejnoprávní instituci v kultuře.“ *Senát PČR* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. červen 2015], op. cit., s. 1-3.

⁴⁶ 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].

I proto je v současnosti na Úřadu vlády ČR připravován návrh koncepce politiky vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020,⁴⁷ v němž je mimo jiné řešena současná právní situace neziskového sektoru, která je z hlediska současného systému financování služeb z veřejných rozpočtů zcela nevyhovující a v určitém úhlu pohledu i diskriminační (analogicky viz případ Petra Kratochvíla a arbitrážní žaloby na ČR⁴⁸).

Simona Škarabelová k tomu uvádí, že „za hlavního iniciátora snah systémově dořešit polistopadové divadelní proměny byl v zásadě vznik soukromopodnikatelské divadelní sféry, přičemž diskuse o narušeném konkurenčním prostředí, tj. o způsobu přidělování dotací (z rozpočtu zřizovatelů příspěvkových organizací) se vedly od poloviny 90. let 20. století.“⁴⁹ Dodává rovněž, že „z dlouhodobého hlediska by transformace měla přinést návrat k přirozeným principům provozování veřejných služeb, kdy bude poskytovatel transparentně soutěžit o veřejnou podporu, a to bez rozdílu právní formy své organizace, ale dle kvality poskytovaných služeb.“⁵⁰ V následující části textu je proto představen výčet právních forem, které se pro divadelní provoz nabízejí jako vhodné varianty, a to včetně případných kladů a záporů výběru takové formy.

Príspevková organizace

Príspevková organizace je logickým důsledkem předlistopadového systému státního dohledu na divadlo. Nelze ji však kvůli tomu odmítnout jako nevhodnou. Naopak po více než čtvrtstoletí od politické transformace a tedy po stejně dlouhé době snah o oddělení divadla od přílišného vlivu státu je stále více patrné, že určitá míra takového vlivu je nezbytná.⁵¹ Nicméně je však třeba si přiznat, že určitá rizika či nevýhody tu jsou rovněž přítomny.

V první řadě je to nedostatek právní subjektivity, který dává příspěvkovou organizaci plně všanc rozhodování jejího zřizovatele. S tím souvisí i nejvyšší míra politického vlivu na fungování divadelního provozu, jelikož zřizovatel vybírá ředitele i orgány organizace. Jako ambivalentní lze hodnotit mzdové nastavení zaručující stálé, byť nízké finanční ohodnocení práce jejich zaměstnanců. Fungování organizace ztěžuje přílišná administrativní zátěž zejména ohledně hospodaření s majetkem. Na druhou stranu je tu jasně daná povinnost zřizovatele zajistit financování organizace a s tím spojená už zmiňovaná jistota finančního zabezpečení zaměstnanců, časová kontinuita činnosti a stabilita, a z toho všeho vyplývající jistota zajištění konkrétní veřejné služby.⁵² Vzhledem k výše popsané charakteristice divadelního provozu se tedy jeví příspěvková organizace jako organizačně velmi vhodný, přesto z hlediska svobody tvorby rovněž velmi rizikový způsob organizačního řešení divadelního provozu.

Z obecného pohledu rovněž nelze opominout fakt, že specifické postavení příspěvkových organizací nutně deformuje trh s poskytováním veřejných služeb, když jedné skupině soutěžitelů z podstaty systému náleží významná výhoda jistoty stálého zdroje příjmů a navíc úzký vztah k výsadnímu poptávajícím soutěžených služeb. Lze tak říci, že pokud by byl zákonodárce schopen vytvořit právní rámec organizace, která by v sobě nesla větší část

⁴⁷ ŠKARABELOVÁ, Simona. Podklad pro koncepci politiky státu vůči NNO do roku 2020: Příspěvkové organizace jako konkurent nestátním neziskovým organizacím. *Vláda.cz* [online]. Vláda České republiky, © 2005-15 [vid. 6. 6. 2015].

⁴⁸ ZÁHORKOVÁ, Jana; OPPELT, Robert. Kratochvíl žaluje magistrát. Vadí mu, že podlehl tlaku ulice. *iDNES.cz*. [online]. MAFRA, a. s., publikováno 23. 6. 2008 [vid. 6. 6. 2015].

⁴⁹ ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 11.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Access to Culture – Policy Analysis Review on the Policies at European Level. *Coalition for Cultural Diversity*[online]. Coalition for Cultural Diversity, 2013 [vid. 8. 6. 2015].

⁵² ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 9 – 10.

výhod příspěvkové organizace, ale zároveň nebyla takovým narušením nastavení konkurenceschopnosti subjektů trhu, byla by taková organizace ideální právní formou divadla, především pak velká divadla kamenného typu, jaká stojí ve většině větších měst v ČR.

Obecně prospěšná společnost

Podle úpravy přijaté v NOZ již nemohou vznikat nové obecně prospěšné společnosti a nově mohou být přeměněny na jinou právní formu.⁵³ Pokud k takové přeměně nedojde, řídí se obecně prospěšné společnosti dosavadní speciální právní úpravou obsaženou v z. č. 248/1995 Sb.⁵⁴ V případě, že divadlo dosud fungovalo v tomto režimu, je tedy možné v něm pokračovat. Pro neziskové nestátní organizace působící na poli divadla je to tedy jedna z vhodných variant.

Ústav

Podle záměru zákonodárce je však náhradou již nově právně nezakotvené obecně prospěšné společnosti spíše v institutu „ústavu“ upraveného v § 402 NOZ.⁵⁵ Divadelním požadavkům vyhovuje v účelu, a to „provazování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky,“ tak i ve využití jak osobní, tak majetkové složky. Činnost ústavu rovněž není zužována pouze na poskytování služeb, což v případě divadel lépe odpovídá skutečnému stavu provozu.

Nadační fond

Nově je pro potřeby divadelního provozu přípustný i nadační fond, jelikož jeho účel má být užitečný buď z hlediska společenského, nebo z hlediska hospodářského, přičemž realizovat ho nově lze i poskytováním služeb a nejen poskytováním nadačních příspěvků. Přirozeně tak má tato forma blízko k neziskovému sektoru a může plnit i veřejně prospěšnou funkci spočívající v plnění kulturní funkce poskytováním divadla jako veřejné služby.⁵⁶ I tato varianta tudíž přichází do úvahy a bude záležet nejspíše na organizačním uspořádání, která z právních forem bude pro konkrétní divadlo vhodná.

Společnost s ručením omezeným a akciová společnost

Výše uvedené varianty právní formy jsou ze své podstaty zaměřené přednostně na poskytování služby za jiným účelem, než je dosahování zisku. V případě divadla je však možné nalézt i případy, kdy byla zvolena forma společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti.⁵⁷ V českém kontextu jsou to spíše řídké případy, jako je např. FANTAZMA, spol. s r.o.,⁵⁸ DIVADLO BROADWAY, a.s.,⁵⁹ nebo HAMLET PRODUCTION, a. s.,⁶⁰ spojená s Divadlem Kalich, ale v zahraničí je to i dnes jedna

⁵³ 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. 6. 2015].

⁵⁴ Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

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

⁵⁶ ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 13.

⁵⁷ BOHUTÍNSKÁ, Jana. Divadlo s.r.o. - divadelní podnikání po česku. *Podnikatel.cz* [online]. Internet Info, s.r.o., publikováno dne 6. 9. 2007 [vid. 8. 6. 2015].

⁵⁸ Výpis z obchodního rejstříku. *Obchodní rejstřík a Sbirka listin* [online]. Ministerstvo spravedlnosti České republiky, © 2012-2014 [vid. 17. 6. 2015].

⁵⁹ Kontakt. *Divadlo Broadway* [online]. Divadlo Broadway, © 2011 [vid. 8. 6. 2015].

⁶⁰ O divadle. *Divadlo Kalich* [online]. Divadlo Kalich, © 2012 [vid. 8. 6. 2015].

z aktuálních variant (např. ve Švýcarsku).⁶¹ Není rovněž bez zajímavosti, že v nedávné minulosti byla forma akciové společnosti navrhována i jako varianta transformace Národního divadla v Praze.⁶²

S přijetím NOZ se přitom z pohledu divadel v otázce volby právní obchodní formy divadelní organizace nic zásadního nezměnilo. V případě, že je zvolena právní forma společnosti, jejímž účelem je primárně dosahování zisku, dostáváme se však v kontextu právní úpravy divadla mimo oblast úvah o speciálním divadelním zákoně a relevantní je spíše nastavení pravidel pro vyvážení tržních mechanismů s tím, že i taková společnost poskytuje veřejnou službu. Postavení divadelníků, ať už jsou v rámci organizace takové společnosti na jakékoliv úrovni, už potom není specifickou otázkou vztahu státu a divadla, ale téměř čistě soukromoprávní záležitostí. V takovém případě je na místě ponechat právní úpravu na úrovni obecných právních předpisů.

Závěr

S otázkou právní formy divadelní organizace úzce souvisí to, zda se divadelní provoz v konkrétním divadle nahlíží primárně jako výdělečná činnost nebo jako veřejná služba. V kultuře přitom může být poskytovatelem veřejných služeb stát, kraj, obec nebo jakákoli právnická nebo fyzická osoba. Nabízí se proto otázka, zda je vůbec nutné divadelní činnost za veřejnou službu považovat a v souvislosti s tím ji i podporovat z veřejných rozpočtů, případně v jakém rozsahu a za jakých podmínek. Škarabelová uvádí, že pokud by ve sféře kultury působil jen tržní mechanismus, vedlo by to s vysokou pravděpodobností jen k produkci komerční kultury, která nemusí vždy mít vysokou uměleckou hodnotu.⁶³

Kulturní úloha státu tak stále přetrvává. Oproti stavu v minulosti, kdy veškeré kulturní organizace podléhaly státu přímo, je však aktuální otázkou poměr státu k nestátním subjektům plnícím kulturní funkci místo státu. Sem spadají jak nestátní neziskové organizace, tak i komerční subjekty za předpokladu, že plní kulturní funkci v podobě poskytování veřejné služby. Přirozeně se tak do popředí dostává otázka transparentnosti a nediskriminace v rozhodování o přidělování podpory všem těmto subjektům. Problematické se přitom jeví poměrování mezi prostředky poskytovanými příspěvkovým organizacím a ostatním nestátním subjektům a dále poměrování mezi neziskovým a ziskovým sektorem. Podle Škarabelové to vede k tomu, že se nestátní neziskové organizace ostře vymezují vůči příspěvkovým organizacím právě z důvodu konkurenceschopnosti v poskytování veřejných služeb. To následně vede k požadavku co nejširší transformace příspěvkových organizací, jak po ní momentálně volá zejména Asociace profesionálních divadel.⁶⁴

⁶¹ Přepis VSV ze dne 23. března 2015: „K zákonu o veřejnoprávní instituci v kultuře.“ *Senát PČR* [online]. Senát PČR, © 2015 [vid. 8. 6. 2015], op. cit.

⁶² Experti doporučují změnit Národní divadlo na akciovou společnost. *Culturenet.cz* [online]. Institut umění – Divadelní ústav [vid. 8. 6. 2015].

⁶³ ŠKARABELOVÁ, 2015, op. cit., s. 10.

⁶⁴ Tamtéž.