



V Praze 23. října 2023
Čj.: OVA 779/23

Stanovisko

k

Návrhu zákona o veřejných kulturních institucích a o změně některých souvisejících zákonů

Úvod

Zákonem se navrhuje zřídit novou, zvláštní formu právnické osoby - veřejné kulturní instituce. Ohlašovaným cílem je zajištění finanční a personální stability a zefektivnění financování právnických osob poskytujících veřejné kulturní služby, jak je definuje § 2 zákona č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. Proč je cílem právě toto, co je obsahem tohoto cíle, tedy co se myslí finanční a personální stabilitou a zefektivněním financování a jak bude tohoto cíle dosaženo prostřednictvím nové právní formy právnické osoby, není ze zprávy RIA zřejmé.

Připomínky a návrhy změn

Definice problému je spíše popisem právního stavu, a rovněž uvádí „jisté nevýhody“ příspěvkových organizací, s tím, že subjekty v oblasti kultury mají zpravidla právě tuto právní formu. Seznam nevýhod příspěvkových organizací lze snad považovat za popis problémů, ale není zřejmé, proč se jedná o problémy specificky kulturních organizací, jak se projevují, jaké jsou jejich důsledky pro provoz kulturních organizací a pro kvalitu služeb, které poskytují, pro dostupnost kultury apod. Výjimkou je zmínka pro případ víceletého financování, které je „...*důležité především pro „umělecké organizace“¹ (s ohledem na plánování umělecké činnosti), případně pro muzea (s ohledem na plánování například výstavní činnosti) nebo pro provozovatele knihoven (v rámci plánování akviziční činnosti).*“

¹ Není jasné, proč autor uvádí termín umělecké organizace v uvozovkách, jako „umělecké organizace“. Podle ÚJČ: „Uvozovky používáme k vyznačení přímé řeči i doslovných citátů, přesných, výrazů z cizího prostředí, **nespisovných výrazů, výrazů ironických, výkladů významů slov.**“ Jediná možnost z výše uvedených je, že autor považuje označení za ironické, s čímž je však obtížné souhlasit, neboť umělecké organizace mají v předivě kultury nezastupitelné místo. Proč autor neoznačuje ironicky také muzea a knihovny si lze domýšlet, avšak s vědomím velké nejistoty.

Pokud negujeme uváděné nevýhody příspěvkových organizací, dostaneme výčet obecných cílů (jak je ostatně uvedeno v textu zprávy), opět bez vysvětlení, jak se tyto cíle projeví ve zlepšení kultury, pokud za taková vysvětlení nepovažujeme obecná prohlášení o finanční stabilitě apod.

Jako zásadní připomínku a výhradu k navržené RIA lze konstatovat, že zcela pomíjí také další využitelné právní instituty již dnes existující v českém právním řádu jako je institut „ústavu“ dle §402 a následujících nového občanského zákoníku, právní forma „státního podniku“ dle zákona o státním podniku nebo možnost využití některé právní formy dle zákona o obchodních korporacích. Předkladatel se na jedné straně odvolává na rakouskou úpravu, ve které je ale pro shodné účely kulturních institucí a divadel využita právní forma společnosti s ručeným omezeným (Vídeňská opera a velká divadla, zemská divadla), a na druhé straně tyto instituty běžně existující v českém právním řádu předkladatel dále neanalyzuje.

Souhrnně lze říci, že by měly být identifikovány problémy a navrhována jejich řešení (vč. nákladů a přínosů), vztahující se k poskytování kultury jako služby, k její dostupnosti, kvalitě apod., neboť nová právní úprava a hodnocení dopadů nové právní úpravy má smysl jen když je uvažována v souvislostech dostupnosti, kvality, stability, rozmanitosti, ceny kulturních služeb a v obecnějším smyslu v souvislostech užitku kulturních služeb uživatelům či zákazníkům. **Za riziko** je považována skutečnost, že nevznikne příslušná nová forma právnické osoby v podobě veřejné kulturní instituce (VKI). Tedy rizikem nepřijetí zákona je nepřijetí zákona. Jediným předkladatelem definovaným rizikem nové právní úpravy je zvýšené zatížení rejstříkových soudů, které však bude marginální - a tudíž rizikem není. Potenciál rizik je jistě větší, není úkolem PK RIA je vyhledávat a poukazovat na všechna, jako ilustraci lze uvést, že veřejné kulturní instituce budou moci získat vlastní majetek a disponovat s ním, čímž nad částí majetku veřejné správy ztratí vliv volení zástupci samospráv nebo zástupci zřizovatele-státu. To samo o sobě být rizikem nemusí, leč může jím být, nemělo by tedy být opomenuto. Je možné, že existují rizika další.

Varianty by byly navrženy přijatelně za předpokladu, že se jako problém přijme skutečnost, že neexistuje specifická právní úprava kulturních organizací a že jedinou možnou volbou je vznik nové právní formy. Což patrně není pravda. Pokud je problémem „není právní forma veřejná kulturní instituce“, pak varianty této jediné navrhované právní úpravy by snad byly logickou volbou. Jelikož však tento popis problému nepřijímáme, jsou varianty navrženy nepřijatelně, neboť nezkoumají možnosti řešení jiných, která nejsou regulací. Aby bylo možné taková neregulatoční řešení problému uvažovat, musel by být problém popsán věcně, nikoliv jako problém neexistující regulace.

Souvisejícím a výchozím nedostatkem návrhu variant je, že pouze v části 2.1 se uvažuje varianta nulová, kdy nová regulace nevznikne a vše zůstane při starém. Všechny další části

návrhu variant řešení předpokládají, že nová regulace vznikla, a jen se uvažují různé varianty nové regulace. To mimo jiné dokazuje pomýlený přístup k návrhu variant.

Jako zásadní nedostatek předložených variant chybí právě důsledné srovnání a vyhodnocení již dnes existujících právních forem v českém právním řádu (ústav, státní podnik, obchodní korporace jako s.r.o. nebo a.s.) včetně popsání jejich výhod a nevýhod pro účely kulturních institucí, a to v oblasti organizační, financování a nakládání se svěřeným majetkem.

Další slabinou ZZ RIA je, že do návrhu variant, ani jejich zhodnocení nevzala v potaz některé možnosti řešení dané problematiky, například zřízení zákonné výjimky na víceleté dotace ze státního rozpočtu.

Identifikace nákladů a přínosů je rovněž nesprávně pojata. V úvodní větě této části se praví, zjednodušeně řečeno, že přínosem nové právní úpravy je vznik nové právní úpravy (byť poněkud jinými slovy). To je jako argumentace poněkud slabé. Dále se tvrdí, že identifikace nákladů je obtížná. Přesto je pro posouzení přínosů vzniku nové právní úpravy text zprávy RIA do jisté míry užitečný: uvádí se v něm, že kraje a obce nemají o využití nové právní úpravy zájem, a že ze státem zřizovaných organizací o ni má zájem pouze Národní divadlo. To značně omezuje přínosy nové právní úpravy a lze dále dovodit, že cíle právní úpravy, i ty špatně definované v úvodu zprávy RIA, nebudou naplněny.

V popisu identifikovaných nákladů se, přes určitý rozsah textu uvádí v podstatě jednoduché tvrzení, že žádné dodatečné náklady přeměnou příspěvkových kulturních organizací na veřejné kulturní instituce nevzniknou. S tímto tvrzením lze úspěšně polemizovat, neboť nová právní forma dosud v českém právním řádu neznámá bude určitě znamenat dodatečné právní náklady jak pro zakladatele, tak pro samotnou budoucí VKI. Jako náklad by rovněž měla být započítána právní nejistota vznikající právě vytvořením zcela nové právní formy korporace VKI. To je vidět také na reálném nezájmu územně samosprávných celků (kraje, statutární města) o budoucí využití tohoto nového institutu.

Přínosy jsou popisovány jako srovnání rozdílů dvou právních forem, příspěvkové organizace a veřejné kulturní instituce. Jaké přínosy z těchto rozdílů plynou, však popis tzv. přínosů neuvádí a samotné odhady přínosů jsou ryze spekulativní.

Jako příklad potenciálního přínosu by snad bylo možno uvést, že se zlepší postavení kulturních organizací, patrně zejména divadel, na kulturním trhu, neboť budou díky transformaci nezávislejší na zřizovateli a budou v lepším postavení vůči soukromým divadlům. Jedná se však jen o zcela nepodloženou spekulaci, o nápad, bez opory o skutečnosti uvedené ve zprávě RIA. Smyslem tohoto tvrzení je poukázat na jeden z mnoha aspektů dané problematiky, který byl opomenut, potenciálně může být významný, nebo nemusí, ale pokud se jím zpráva RIA nezabývá, nemůžeme se o něm nic dozvědět.

Vyhodnocení nákladů a přínosů je formální a o skutečná srovnání nákladů a přínosů se nejedná, neboť náklady a přínosy nejsou ani identifikovány, ani popsány kvalitativně či kvantitativně. Volba vhodných variant je již jen jakýmsi cvičením, jehož výsledek se zdá být dán předem a celý text je jen snahou o zdůvodnění již uskutečněného rozhodnutí.

Shrnutí

Zpráva hodnocení dopadů regulace je koncepčně pojata nevhodně, nejedná se o hodnocení dopadů regulace. Nebo, pokud přijmeme, že se o hodnocení dopadů regulace jedná, pak nelze dojít k jinému rozhodnutí, že nová regulace je zbytečná. Navíc zpracovaná RIA vyznívá jako předem připravená obhajoba vytvoření nové právní formy korporace v podobě VKI bez toho, že by se předkladatel analyticky zabýval již dnes existujícími právními alternativami a provedl reálné zhodnocení nákladů a přínosů zvoleného řešení a variantních řešení.

Východiskem chybného zpracování může být již přímo zadání, kdy se neuvažuje o problémech kulturních organizací z hlediska jejich služby uživatelům nebo zákazníkům, o tom, jak jejich postavení ovlivňuje kulturní službu, kterou nabízejí, její povahu, kvalitu, rozsah, dostupnost, rozmanitost, cenu (pro uživatele/klienta a pro zřizovatele) apod., nýbrž jako problém uvádějí „chybí zvláštní právní forma pro kulturní organizace“.

Pro zpracování RIA je proto třeba:

- Správně formulovat problém, jeho různé aspekty, jeho příčiny, důsledky problému nejen pro činnost kulturních organizací, ale zejména pro výslednou nabídku kulturních služeb jejich uživatelům a zákazníkům. To je třeba učinit s ohledem na funkci kulturních organizací pro společnost, na jejich fungování a jeho charakteristiky a na nedostatky fungování a tyto nedostatky popsat.
- V návaznosti na to formulovat cíl jako odstranění nebo omezení uváděných nedostatků ve fungování kulturních organizací a zejména v nabídce a dostupnosti jejich služeb.
- Ve volbě variant zvažovat, zdali je nová právní forma řešením uváděných nedostatků a zdali může vést k jejich snížení nebo odstranění (a ke zlepšení služby, kterou kulturní organizace nabízejí), a vedle toho také zvažovat, zdali neexistují ještě jiné způsoby, jak zlepšit funkci a službu kulturních organizací veřejnosti a společnosti.
- I pro případ, kdy by snad autoři doložili (nikoliv tedy pouze tvrdili, ale podložili informacemi, daty a argumenty, o čemž pochybujeme, že bude možné), že řešení problémů nabídky kultury nelze řešit jinak, než tím, že se umožní přechod příspěvkových organizací na jinou právní formu, zahrnout do zvažovaných možností také již existující právní formy a případný návrh právní formy veřejné kulturní instituce posuzovat v souvislosti nejen s přímými či nepřímými náklady jednotlivých variant/právních forem, ale také s náklady, které budou vznikat tím, že nová právní forma bude muset být zohledněna v (dosud neznámém) množství zákonů.

- Pro zvolené varianty identifikovat náklady finanční, ekonomické a, přinejmenším kvalitativním způsobem, ale srozumitelně a specificky, náklady společenské, stejně tak přínosy, a tyto náklady a přínosy dále popsat, vyčíslit všude, kde to bude možné (zejména u administrativních jednorázových i opakujících se nákladů), a kvalitativně popsat (ve smyslu nákladů a přínosů, ne ve smyslu výhod, nevýhod, dopadů či jinak formulovaných důsledků jednotlivých řešení) pro varianty nulové (současný stav) a varianty různých řešení.
- Dílčí náklady a přínosy jednotlivých variant srovnat, včetně nulové varianty, v případě kvalitativních nákladů a přínosů tak, aby bylo zřejmé, proč byla určitým nákladům/přínosům přidělena jejich váha a podpořit přidělení vah argumenty a odkazy na faktické poznatky a skutečnosti.
- Na základě srovnání variant a jejich dílčích aspektů vyjde nejvhodnější varianta, tu uvést a dále uvést, zdali tato varianta je i variantou doporučenou či nikoliv, a pokud nikoliv, proč se doporučuje varianta jiná (což je samozřejmě možné).
- Podle v úvodu navržených cílů uvést kvantitativní a kvalitativní ukazatele úspěšnosti daného řešení (případně regulace, pokud bude varianta regulace doporučena), tyto ukazatele musí být zvoleny a musí měřit kvalitu, rozsah, dostupnost a jiné aspekty kulturní služby, nikoliv jen např. počet organizací, které zvolily novou právní formu; kde je to možné, uvést výchozí úroveň ukazatelů a cílové hodnoty po určité době, které umožní měřit dosažení cílů.

Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o veřejných kulturních institucích a o změně některých souvisejících zákonů přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek**

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, PhD.

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise