

DROBNÉ NÁMĚTY PRO ČERVNOVÁ ZAMYŠLENÍ NAD KULTUROU

Alena Mockovčiaková

Standardy veřejných služeb stále žijí!

aneb

Co bude v kultuře standardem a proč?

Je zajisté velmi potěšitelné, že naši cestu do Evropy doprovází i snaha definovat zákonem standardy veřejných služeb v oblasti kultury. Jeden z četných problémů stojící v cestě této chvályhodné snaze ovšem spočívá v košatosti českého jazyka a v bohatosti významů, které (někdy i podvědomě) přiřazujeme k jednotlivým slovům. Už samo slovo „kultura“ má téměř tolik významů, kolik lidí je vysloví.

Zákony by měly vytvářet jednoznačná pravidla pro chování a konání v těch oblastech, kde to společnost (jako množina lidí a zájmů) považuje za nutné či užitečné. V ideálním případě by tedy zákon měl být srozumitelnou literaturou, kterou každý může pochopit a vykládat pouze jediným způsobem. Při konstrukci návrhu zákona o standardech veřejných služeb (v kultuře) je proto klíčovou otázkou, jak bude vymezen pojem „kultura“, resp. „veřejné služby kultury“, resp. „standard“.

- **Co vše je v kultuře veřejnou službou?**

Obávám se, že zatím v žádné naší právní normě není dostatečně přesně vymezen ani obsah pojmu „veřejná služba“, natož obsah pojmu „kultura“.

V mnoha právních normách je sice použito slovo „veřejný“, ale v celém spektru významů, které v českém jazyce má. Snad nejbliže záměru připravovaného zákona (o standardech veřejných služeb) by bylo vymezení a charakteristika „veřejných (knihovnických informačních) služeb“ v zákoně č. 257/2001 Sb., knihovním zákoně.

Ze záměru zákona o standardech veřejných služeb však vyplývá, že pojem „veřejná služba“ je spíše použit ve smyslu: **„služba zajišťovaná ve veřejném zájmu veřejnou správou (státem či územní samosprávou) a to buď přímo (např. zřizovanými organizacemi či organizačními složkami) nebo nepřímo (majetkovou či finanční podporou z veřejných rozpočtů apod.), přičemž konečným uživatelem služby je individuální uživatel, občan“.**

Tím se ovšem dostáváme opět k základní otázce o obsahu pojmu kultura a samozřejmě i k tomu, zda je možno za „veřejnou službu kultury“ označit pouze zpřístupňování (již existujících) kulturních hodnot uživateli (občanovi, zájemci) či zda náhodou není veřejnou službou kultury i zpřístupňování (občanovi, zájemci) možností vytvářet nové kulturní (umělecké) hodnoty, podílet se na uchování kulturních (uměleckých) hodnot – včetně movitého i nemovitého kulturního dědictví atd. ...

Zkusme i jiný pohled na věc. Nařízení vlády č. 469/2002 Sb. stanovuje katalog prací (atd.) a mění nařízení o platových poměrech zaměstnanců ve **veřejných službách** a správě (ve vazbě na zákon č. 143/1992 Sb.). To samozřejmě svádí k tomu říci, že veřejnou službou kultury jsou ty činnosti, které vykonávají zejména zaměstnanci příspěvkových organizací zřizovaných státem a územní samosprávou nebo zaměstnanci organizačních složek státu, obcí, měst a krajů.

Ovšem ouha! Je zde ještě další nařízení vlády (č. 85/2003 Sb.), kterým se stanoví obory státní služby a to ve vazbě na zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon (o státních a jiných zaměstnancích ve správních úřadech). Toto nařízení definuje jako obor státní služby např. „umění“, „péči o sbírky muzejní povahy“, „kulturně výchovnou činnost“ (ve věcech knihovnických a informačních služeb), „ochranu práv duševního vlastnictví“.

Abychom tomu dobře rozuměli – to jsou (ve smyslu zákona č. 218/2002 Sb.) činnosti v oblasti kultury, které jsou výkonem státní správy, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti jako službu! Musím se přiznat, že by mne docela zajímalo, co je obsahem výkonu státní správy např. v oblasti umění.

Připomeňme si, že výkonem státní správy se rozumí činnost, kterou stát (jeho zaměstnanci či zákonem určené subjekty) vykonává na základě zákona a způsobem, který stanovuje zákon. Není mi nic známo o tom, že by výkon státní správy v oblasti umění upravoval jakýkoliv zákon. Mýlím-li se, budu vděčná za doplnění chybějících informací. Pokud by někdo chtěl tvrdit, že se tím myslí poskytování dotací do oblastí umění a jejich „zúřadování“, pak bych se musela ptát, proč je jako samostatný obor státní služby definována „správa dotací a návratných finančních výpomocí“.

Obávám se, že ani tudy cesta k rozumnému ohraničení obsahu a významu pojmu „veřejné služby kultury“ nepovede. Protože na našich nových www stránkách připravujeme prostor i pro diskuzní fórum (konference), již teď s radostí očekávám projevené mínění lidu místně a regionálně kulturního ve věci standardů veřejné služby v kultuře.

- **Standardní kultura?**

*Standardem veřejné služby se v záměru zákona rozumí „**minimální úroveň kvalitativních a kvantitativních parametrů**“ v zákoně vymezené veřejné služby. Standardem se obecně rozumí obecná, běžná úroveň či míra, standardizací pak úprava či výroba podle jednotného vzoru.*

At' již vnímáme či vymezíme oblast kultury (veřejných služeb kultury) jakkoliv, je zřejmé, **že bude velmi obtížné, ne-li nemožné, vymezit kvalitativní parametry veřejných služeb kultury či jejich standardů.** Hodnocení úrovně poskytované kulturní služby (počínaje divadelním představením a konče muzejní expozicí) je v zásadě záležitostí individuální. Včlenění estetických kritérií do zákona (byť v podobě standardu) je nemožné a soudím, že i nepřijatelné.

Je zřejmé, že pokud bude vůbec možno pro oblast veřejných služeb kultury definovat standardy, pak pouze v podobě velmi uvážlivě vybraných a definovaných **kvantitativních** parametrů. Samozřejmě s tím vědomím, že naplnění kvantitativního parametru příslušného

standardu nemá přímou souvislost s kvalitou služby, která je občanovi poskytována.

Důležitou okolností je, že většina odpovědnosti za veřejné služby kultury **je v zásadě svěřena do samostatné působnosti územní samosprávy**. V tomto směru je územní samospráva odpovědná především občanům. Alespoň v rámci diskuze je nutno připustit možnost, že občané nějakého města si nebudou přát, aby z prostředků městského rozpočtu byly hrazeny náklady na poskytování veřejných služeb kultury. Jak bude potom postupováno ohledně event. vymáhání zákonem stanovené povinnosti města zajistit poskytování standardů veřejných služeb kultury?

A jestliže bude územní samosprávě zákonem stanovena povinnost zajistit standard (při poskytování veřejných služeb kultury), bude tato povinnost uložena jako výkon samostatné působnosti nebo jako výkon státní správy? Pak by např. příslušní zaměstnanci vykonávali obory státní služby podle nařízení vlády č. 85/2003 Sb.?

- **Standardizace veřejných služeb – ekonomické souvislosti**

Podle textu záměru zákona se zdá, že **skutečným záměrem a cílem standardizace veřejných služeb je uložení povinností obcím a krajům v jejich samostatné působnosti**, aniž by byly odpovídajícím způsobem současně řešeny i otázky podílu státu na financování standardů předepsaných územní samosprávě. V současných podmínkách (příjmové stránky územních rozpočtů) lze tento záměr pokládat za (zejména) ekonomicky zcela neprůchodný.

(Připomínám, že v důsledku zákona č. 157/2000 Sb. a zákona č. 290/2002 Sb., jakož i v souvislosti se zrušením OkÚ přešly na obce a kraje takové závazky do oblasti samostatné působnosti, na jejichž uspokojení naprosto nedostačuje současný objem vlastních příjmů územních rozpočtů. Viz např. zdravotnictví, školství, instituty sociální péče, doprava, komunikace apod. Jen v oblasti kultury se jedná o zatížení výdajové stránky územních rozpočtů o dalších cca 2,75 mld. Kč.)

Rozhodování o výdajích rozpočtu obcí a krajů na věci, které územní samospráva zajišťuje v oblasti samostatné působnosti (nikoliv jako výkon státní správy) **je ve výhradní pravomoci zastupitelstev obcí a krajů**. Zastupitelstva jsou v tomto ohledu povinována především občanům, jejichž věci a majetek spravují. Je proto nutno připustit, že při omezených zdrojích vlastních příjmů územ-

ních rozpočtů, mohou občané sami projevit přání, aby na úkor kultury byly z rozpočtu obce (kraje) financovány jiné, občany více a naléhavě požadované služby či výdaje. V důsledku by tedy zákon o standardech (tak, jak je zatím koncipován) omezoval výkon práva občanů na samosprávu. **Je nutno připustit, že občan má právo nechtít kulturu, resp. nesouhlasit s tím, aby kultura byla financována z prostředků rozpočtu obce nebo kraje.**

Pokud by takováto myšlenka byla nepřijatelná, pak je nutno stanovit zajištění standardů jako (přenesený) výkon státní správy a řešit finanční zabezpečení standardů veřejných služeb kultury analogicky, jak je tomu v jiných oblastech, kdy je na obce a kraje výkon státní správy přenesen, tj. i z prostředků státního rozpočtu. Např. formou posílení prostředků státního rozpočtu (např. kap. 334) a návrhem rozšíření „dotačních“ titulů, o jejichž poskytnutí rozhoduje příslušný správce kapitoly (např. MK ČR).

Soudím, že nebudou-li uspokojivě dořešeny ekonomické souvislosti zákona o standardech veřejných služeb, bude naše sbírka obohacena o další text, o jehož praktické použitelnosti by bylo možno s úspěchem pochybovat.



Výstava Vladimíra Vlka
v Galerii „Úsměv“ ve Varnsdorfu
probíhá do konce června roku 2003

TVOŘIVÝ PŘÍSTUP K PRÁVNÍM NORMÁM

aneb

Profesionál je zkrátka profesionál...

Poněkud překvapena jsem zaznamenala obsah poslaneckého návrhu na změnu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, která je obsažena v parlamentním tisku č. 243/0, který je v 1. čtení v Poslanecké sněmovně P ČR. (K dosažení je uvedený text na www.psp.cz, stránky Poslanecké sněmovny P ČR.) Mimochodem návrh není ani pořádně zdůvodněn, jak se sami můžete přesvědčit.

Podstatou tohoto návrhu skupiny poslanců je, že rada obce a rada kraje by byly oprávněny k tomu, aby jistou část svých zmocnění vyplývajících ze zákona předaly „zcela nebo zčásti“ příslušnému odboru obecního úřadu, resp. příslušnému odboru krajského úřadu.

Aby byl lépe pochopen můj úžas a překvapení, musím připomenout příslušné pasáže obou zákonů citacemi:

- zákon č. 128/2000 Sb., § 102, odst. 2, písm. b) (v platném znění)
(Radě obce je vyhrazeno) plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce
- zákon č. 129/2000 Sb., § 59, odst. 1 písm. i) (v platném znění)
Radě kraje je vyhrazeno vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právníkům osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny a přijímat příslušná opatření k nápravě.

Při vši úctě k Vám, milí a obětaví zaměstnanci obecních a krajských úřadů, k Vaší profesionalitě, rozhledu i odpovědnosti - takový návrh podle mého soudu představuje zcela zásadní průlom do principů územní samosprávy jako veřejnoprávní korporace a ohrožení těchto principů.

A to i když dává orgánům obce a kraje pouze možnost, nikoliv povinnost, takový krok učinit.

Lze snad připustit, aby zaměstnanci úřadu vykonávali funkci společníka v s.r.o., jejímž je obec či kraj jediným společníkem? Nebo snad budou zástupci dva? (viz zmocnění v § 102, odst. 2, písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. či v § 59, odst.1 písm. j) zákona č. 129/2000 Sb). Lze snad připustit, aby obec v dobrovolném svazku obcí zastupoval zaměstnanec obecního úřadu? Lze snad připustit, aby zaměstnanci úřadu rozhodovali o nakládání s majetkem a finančními prostředky rozpočtu obce či kraje?

Zaměstnanec obce nebo kraje, zařazený do obecního nebo krajského úřadu, nemá za žádných okolností odpovědnost a sílu mandátu člověka zvoleného řádně do zastupitelstva, tedy člena zastupitelstva, potažmo rady. Od odpovědnosti za řízení věcí při výkonu samostatné působnosti obce či kraje, nelze členy zastupitelstev či rady odbřemenit – byť by nároky byly sebevětší. Ostatně, snad všichni šli do voleb s tím vědomím, že je čeká práce, nic, než práce. Zastupitelé (a potažmo ti z nich, kdo jsou členy rady) jsou zástupci občanů, kteří jimi byli zvoleni ke správě věcí obecních či krajských. Ke správě majetku obcí a krajů, který má sloužit občanům, stejně jako finanční prostředky (vlastní příjmy) rozpočtů obcí a krajů....

Zdá se však, že probíraný poslanecký návrh zákona nebyl výsledkem náhodného a náhlého hnutí mysli. Omezení samostatné působnosti orgánů obcí a krajů obsahuje i jiný poslanecký návrh zákona, který je veřejnosti k dispozici jako parlamentní tisk č. 244 (www.psp.cz). Můžeme jen napjatě očekávat, zda a jak budou zmíněné návrhy zákonů projednávány.

(PhDr. Alena Mockovčiaková, vedoucí útvaru IPOS-Regis)