

## Verejný záujem v oblasti kultúry - východiská a vymedzenie v strategických materiáloch MK SR

Spracovala: Zuzana Ivašková

### Východiská:

Verejný záujem súvisí primárne s úlohami štátu v oblasti verejných služieb, ale orgány verejnej moci uznávajú, že takisto neverejné subjekty môžu vykonávať činnosti vo verejnom záujme. Zahraničná prax poukazuje na rôzne prístupy, ako sa s pojmom a jeho funkčným začlenením do legislatívnej praxe a vytvárania nástrojov verejných politik narába. Francúzsko má napr. vybudovaný systém podmienok pridelovania statusu subjektu poskytujúceho verejné služby.

Verejný záujem je právnym inštitútom ústavného práva aj na Slovensku (podobne ako vo všetkých iných členských štátoch Rady Európy) označuje legitímny cieľ. Orgán verejnej moci ním realizuje záväzok, ktorý mu vyplýva z právneho poriadku a najmä ním z pohľadu ľudských práv napĺňa ich reálny obsah. V SR nemáme právne ukotvenú definíciu verejného záujmu (tzv. neurčitý právny pojem), ide o prierezový pojem práva, rôzne zákony s pojmom pracujú v rôznych súvislostiach, napája sa na ústavné a ľudské práva, a pritom sa v určitej podobe sa využíva v 170 zákonoch.

Vzhľadom k tomu, že doteraz nebol prijatý zákon, ktorý by definoval verejný záujem vo všeobecnosti, tak slovenský právny poriadok sa na zákonnej úrovni vybuďoval na tzv. účelovosti definičného vymedzenia tohoto pojmu a jeho konkrétny obsah napĺňa v súvislosti s účelom zákona, v ktorom predmetný právny inštitút využíva<sup>1</sup>.

Pritom platí, že:

- neexistuje definícia verejného záujmu vo vzťahu k službám poskytovaných MNO v jednotnom právnom predpise, ktorá by bola aplikovateľná pre všetky relevantné služby rovnako,
- pojem je konceptuálne nepresný, fluidný, kontextuálny, kontingentný – čo však nie je jeho slabosť, ale výhoda (v rôznych obdobiach môže byť iná spoločenská zhoda na tom, čo je predmetom jeho napĺňania)
- zhoda je na princípoch, ktoré musí verejný záujem napĺňať, ako sú: 1) prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov, 2) nejde o súčet individuálnych záujmov, ani o skupinový záujem, 3) vždy sa vzťahuje na záujem verejnosti (tzn. verejnosť legitimizuje verejný záujem), „to, čo je pre verejné dobro“. *Pozn.: nejedná sa o počet ľudí, ktorých sa záujem dotýka priamo / bezprostredne, ale tých, ktorých sa dotýka nepriamo a vážne (tzn. aj menšinové verejné záujmy sú jednoznačne verejnými, aj keď sa bezprostredne nedotýkajú väčšiny).*

Bez ohľadu na existenciu či absenciu strešnej zákonnej normy pre kultúru, ktorá by riešila kultúru ako celok, je v európskych krajinách prijatý spoločný normatív, že obhajovať kultúru ako celok a vyžadovať jej podporu z verejných zdrojov, nie je možné bez pomenovania verejného záujmu v oblasti kultúry, ako aj to, že zabezpečovanie kultúry ako verejnej služby nie je možné bez verejnej podpory. Verejný záujem v oblasti kultúry je tiež úzko spätý s cieľmi kultúrnej politiky. Predstavuje akúsi širšiu definíciu toho, čo považuje štát za podstatné chrániť a rozvíjať v prospech verejného dobra. Je tak základom následného pomenovania vízie a toho, kde by sa mala nachádzať kultúra v želanom stave.

Po roku 1989 sme vybuďovali orgány, mechanizmy, politiky a inštitúcie, ktorými napĺňame atribúty demokratického zriadenia – prevzali sme princípy občianskej spoločnosti, ale nezvnutornili sme si rolu štátu pre

<sup>1</sup> Návrh Legislatívneho zámeru zákona o službách vo verejnom záujme, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti/MV SR, 2023, neverejný materiál

naplnenie tohto záväzku. Neodpovedali sme si na otázku, akú zodpovednosť štát má voči subjektom občianskej spoločnosti. Je to zároveň debata, ktorá sa vedie naprieč krajinami – globálne – na tému nového vládnutia („New Public Governance“), ktoré posúva nastavenie od zakladania inštitúcií k spolupráci naprieč inštitucionálnym spektrom pre zabezpečovanie kompetencií verejnej správy.

Zmienky o potrebe definovania verejného záujmu v oblasti kultúry nachádzame v oficiálnych vládnych materiáloch v súvislosti s decentralizáciou kultúry po roku 2004. Napríklad sa uvádza ako dôležitá súčasť rokovaní štátu a samosprávy, ktorých cieľom bolo definovať základné pozície, vymedziť okruhy spoločného záujmu a stanoviť stratégiu postupu smerom k funkčnej spolupráci pri nasadzovaní nástrojov štátnej kultúrnej politiky na centrálnej i miestnej úrovni. Jej prvá podoba bola definovaná v Návrhu stratégie štátnej kultúrnej politiky, MKSR, (2005). V stratégii sa uvádza, že uskutočňovanie cieľov kultúrnej politiky je nevyhnutné pre zabezpečenie verejného záujmu v oblasti kultúry a v jej ďalšom rozvoji. To však predpokladá zásadnú zmenu paradigmy chápania verejného záujmu v oblasti kultúry, v minulosti založeného predovšetkým na budovaní národnej identity, národnej kultúrnej suverenity a tzv. vysokej kultúry a umenia.

„Je nevyhnutné orientovať sa na také uvažovanie o verejnom záujme v oblasti kultúry, ktoré vychádza z demokratických, pluralitných a trhových princípov a je orientované dominantne na občana ako na člena emancipovanej spoločnosti. V jej kontexte je občan zároveň aj konzumentom, sociálne aspekty sa vnímajú spolu s ekonomickými, zvyšovanie demokratickej kvality života v spoločnosti sa realizuje v spojení s posilňovaním národnej, ako aj národnostnej identity a svoju legitímnu úlohu zohráva tak občianska spoločnosť a neziskový sektor (vrátane cirkví a náboženských spoločností), ako aj súkromný sektor a trhové prostredie. Táto zmena základov vnímania a realizácie verejného záujmu v oblasti kultúry vyžaduje, aby slovenská spoločnosť a jej politická reprezentácia zároveň akceptovala dôležitosť zachovania kultúrnej rozmanitosti, ako aj skutočnosť, že kultúrne tovary a služby sa podstatne odlišujú od ostatných tovarov a služieb, a že postupy vedúce k zabezpečeniu prístupu občanov Slovenskej republiky k autentickým, kvalitným a rozmanitým kultúrnym produktom a hodnotám sa môžu podstatne líšiť od zvyčajných postupov v trhovom prostredí“<sup>2</sup>.

## Vymedzenie v strategických materiáloch MKSR:

### 1) Definícia verejného záujmu v oblasti kultúry 2005<sup>3</sup>

#### **Spoločenské, politické a legislatívne nástroje kultúrnej politiky**

Kultúrna politika, resp. súbor čiastkových politík, má ambíciu realizovať svoj vplyv na kultúrne prostredie vytváraním vhodných podmienok pre jednotlivé kultúrne procesy na úrovni tvorby i percepcie v takej miere, v ktorej si to **verejný záujem v oblasti kultúry** vyžaduje. V súvislosti s tým bude **nevyhnutné vypracovať a schváliť špecifikáciu verejného záujmu v oblasti kultúry v strednodobom a dlhodobom horizonte** ako základný rámec prípravy a realizácie kultúrnej politiky v konkrétnom období (volebnom, rozpočtovom).

Politická reprezentácia môže napomôcť k naplneniu tejto ambície presunutím kultúrnej problematiky z periferie spoločenského a politického záujmu bližšie k jeho stredu. Kultúra by nemala byť pre politickú reprezentáciu nepodstatnou témou a oblasť kultúry by sa mala stať jednou z priorit pôsobenia štátu a štátnych orgánov. Tento postoj korešponduje s aktuálnymi trendmi, ktoré prebiehajú v Európskej únii a jej členských krajinách.

<sup>2</sup> Návrh stratégie štátnej kultúrnej politiky, MK SR, 2005

<sup>3</sup> LEGISLATÍVNA, INŠTITUCIONÁLNA A EKONOMICKÁ ANALÝZA STAVU KULTÚRY NA SLOVENSKU PO DECENTRALIZÁCIÍ (UV-8651/2005 MKSR)

V jednotnom európskom priestore je kultúra v najširšom zmysle tohto pojmu **základným identifikačným prvkom** krajiny a **efektívnym činiteľom** jej **presadenia** sa aj v ekonomických a politických súvislostiach.

Dobudovanie legislatívneho prostredia v súvislosti s implementáciou štátnej kultúrnej politiky bude vyžadovať nadštandardnú vzájomnú spoluprácu viacerých ústredných orgánov štátnej správy,<sup>4</sup> ako aj pochopenie a akceptáciu špecifickosti kultúrneho systému a v ňom prebiehajúcich procesov, a to predovšetkým zo strany ekonomických rezortov, ako aj zo strany poslancov na celoštátnej aj na regionálnych a miestnych úrovniach.

### **Fiškálna decentralizácia a jej dopad na oblasť kultúry**

Na tomto mieste sa nebudeme zaoberať fiškálnou decentralizáciou do podrobností; hlavným princípom a cieľom fiškálnej decentralizácie bolo (je) posilniť vlastné príjmy samospráv, z ktorých financujú svoje vlastné kompetencie a potreby (nezaobera sa financovaním preneseného výkonu štátnej správy). Tieto vlastné príjmy by nemali byť závislé od štátneho rozpočtu a mala by existovať určitá nezávislosť na vývoji štátneho rozpočtu. Okrem toho mala fiškálna decentralizácia zaviesť určitý vyrovnávací mechanizmus, ktorý by zmierňoval rozdiely medzi bohatšími a chudobnejšími regiónmi na Slovensku.

Činnosť samosprávy na úrovni VÚC bola do uskutočnenia fiškálnej decentralizácie financovaná prostredníctvom **tzv. decentralizačnej dotácie**, ktorá bola spočiatku viazaná na poskytovanie určitého druhu služieb, v roku 2004 už ako dotácia bez osobitného určenia, teda zastupiteľstvo VÚC už mohlo pri tvorbe svojho rozpočtu nakladať s týmito prostriedkami na základe určenia svojich priorit.

Prijatím sériou zákonov na jeseň 2004 bola zákonom „decentralizovaná“ daň z príjmu fyzických osôb, resp. jej výnos na územnú samosprávu **v pomere 70,3% pre obce a 23,5% pre vyššie územné celky**. Okrem toho, zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady dostali samosprávy do vlastnej správy aj tzv. miestne dane, vrátane práva určovať ich sadzby prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia.

U obcí je to daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. U vyšších územných celkov je to daň z motorových vozidiel.

Vlastné príjmy samosprávy teda tvoria podiely na dani z príjmu fyzických osôb, ktoré sa medzi jednotlivé obce (mestá) a vyššie územné celky delia na základe vzorca a stanovených kritérií, ktoré sú určené nariadením vlády. Okrem toho sú to výnosy z miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Použitie týchto prostriedkov (s výnimkou poplatku za odpady) **nie je účelovo viazané**, t. j. je na rozhodnutí konkrétnej samosprávy, resp. jeho zastupiteľstva, koľko prostriedkov na aký účel vo svojom rozpočte určí.

Preto je potrebné, aby si samosprávy vytvárali svoje **vlastné verejné politiky**, kde budú určené priority a spôsoby, ako tieto priority naplňať. **Súčasťou takejto verejnej politiky by potom mala byť aj kultúrna politika daného samosprávneho kraja, regiónu, resp. mesta**, v rámci ktorej by bol zadefinovaný verejný záujem v kultúrnej politike a jeho napĺňanie. Takýmto smerom by sa mala uberať aj časť programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja danej konkrétnej samosprávnej jednotky, pričom v rámci takéhoto programu by mali byť zadefinované aj kultúrne priority a potreby danej jednotky. Program hospodárskeho a sociálneho

---

<sup>4</sup> Okrem MK SR je ďalšia súčinnosť potrebná predovšetkým s Ministerstvom financií SR (verejné zdroje, nepriame financovanie), Ministerstvom hospodárstva SR (investičné stimuly v oblasti kultúrneho priemyslu, kultúra ako súčasť cestovného ruchu, rozvoj priemyselného dizajnu), Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR (vzdelávanie a výchova ku kultúre a mediálna výchova) a Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (rozvoj zamestnanosti, pracovné a sociálne zabezpečenie umelcov).

rozvoja (vypracovávaný na základe zákona o podpore regionálneho rozvoja) je potom jedným z predpokladov pre uchádzanie sa o prostriedky na projekty zo štrukturálnych fondov Európskej únie.

### **Návrh špecifikácie verejného záujmu v oblasti kultúry na úrovni územnej samosprávy**

Špecifikácia verejného záujmu v oblasti kultúry na úrovni územnej samosprávy je v súčasnosti predmetom vzájomných rokovaní, ktorých cieľom je definovať základné pozície, vymedziť okruhy spoločného záujmu a stanoviť stratégiu postupu smerom k funkčnej spolupráci pri nasadzovaní nástrojov štátnej kultúrnej politiky na centrálnej i miestnej úrovni..

Verejným záujmom štátu a územnej samosprávy v oblasti kultúry je zabezpečenie prístupu občanov ku kultúre a to prostredníctvom:

- efektívnej siete a využitia kultúrnej infraštruktúry územia,
- účinnej ochrany kultúrneho dedičstva a jeho plnohodnotného uplatnenia,
- podpory kultúrnych aktivít a projektov,
- efektívnej činnosti kultúrnych inštitúcií,
- podpory slobodnej umeleckej tvorby

tak, aby sa

- a) podporovala sebarealizácia jednotlivca a rozvoj tvorivosti; spoločenským uplatnením kultúry podporovalo dosahovanie plnohodnotného života každého jedinca a komunity - obyvateľov miest a obcí;
- b) prehľboval vzťah obyvateľstva ku kultúre a kultúrnym hodnotám; podporovalo aktívnejšie využívanie voľného času obyvateľstva v oblasti kultúry (ako faktor sociálnej prevencie, oddychu a relaxácie, rozvoja komunikačných, kreatívnych a umeleckých zručností jednotlivca),
- c) podporoval trvalo udržateľný rozvoj kultúrnych zdrojov územia a využitie prirodzeného rozvojového potenciálu územia tak, čím by sa aktívne prispievalo k sociálno-ekonomickému rozvoju územia tak pri zvyšovaní celkovej konkurencieschopnosti ako i kultúrnej úrovne regiónov, miest a obcí,
- d) podporovali podmienky pre rozvoj medzinárodnej prezentácie slovenskej kultúry v zahraničí a rozvoj medzinárodnej kultúrnej spolupráce.

### **Návrh všeobecnej štruktúry Stratégie rozvoja kultúry v samosprávnom kraji/ obci/ meste**

**Úloha kultúry** pri rozvoji regiónu, miest a obcí a verejný záujem v oblasti kultúry aplikovaný na konkrétne územie / samosprávu.

#### **Analýza rozvoja kultúry na území samosprávy:**

- SWOT analýza a ostatné analýzy podľa jednotlivých kapitol stratégie,
- analýza prirodzených rozvojových zdrojov a potenciálu územia - kultúrna, historická a spoločenská topografia územia
- analýza indikátorov pre hodnotenie rozvoja kultúry - štatistické a kvalitatívne trendy.

#### **Zabezpečenie prístupu ku kultúre:**

- k súčasnému umeniu,
- ku kultúrnemu dedičstvu,
- k informáciám o kultúre,
- k zdrojom na podporu kultúrnych aktivít a projektov.

#### **Inštitucionálne zabezpečenie kultúry:**

- štruktúra a právna forma kultúrnych inštitúcií v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy a tiež celkovo na území samosprávy,
- vybavenosť územia kultúrnou infraštruktúrou a informatizácia v oblasti kultúry,
- formy a oblasti rozvoja partnerstiev a spolupráce vrátane vzájomnej koordinácie aktivít v oblasti kultúry,
- systém vzdelávania v oblasti kultúry; uplatnenie kultúry v oblasti výchovy.

#### Legislatívne a právne aspekty:

- metodická spolupráca odborných inštitúcií (napr. v oblasti múzeí, knižníc, ... ),
- možnosti uplatnenia všeobecne záväzného nariadenia a iných právnych predpisov pre oblasť kultúry
- integrácia a uplatnenie kultúry a kultúrnych zdrojov územia v územno-plánovacej dokumentácii územia a pláne hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce

#### Financovanie kultúry:

- finančné toky v oblasti kultúry na úrovni samosprávy – základné rozpočtované prostriedky z rozpočtu samosprávy (inštitucionálne, grantové), vlastné výnosy, možnosti iných príjmov,
- mechanizmus prerozdelenia prostriedkov rozpočtu samosprávy pre oblasť kultúry a priority samosprávy pri podpore rozvoja kultúry,
- spolufinancovanie projektov v oblasti kultúry ako predpoklad uchádzania sa o podporu z verejných zdrojov a fondov EÚ a ako nástroj účelového využitia verejných zdrojov v oblasti verejného záujmu.

#### Monitorovanie stavu kultúry:

- stanovenie špecifických indikátorov pre hodnotenie rozvoja kultúry (štatistické a kvalitatívne indikátory),
- monitoring kultúrnych procesov v území; spolupráca s výskumnými pracoviskami a Štatistickým úradom.

## 2) Definícia verejného záujmu v oblasti kultúry 2007<sup>5</sup>

Verejným záujmom v oblasti kultúry je zabezpečenie prístupu občanov ku kultúre, a to prostredníctvom:

- podpory kultúrnych aktivít a kultúrnych projektov organizácií a jednotlivcov,
- podpory iniciatív a angažovanosti občanov v oblasti kultúry,
- účinnej ochrany hmotného a nehmotného kultúrneho a prírodného dedičstva, jeho sprístupňovania a využívania,
- využitia kultúrnej infraštruktúry územia a zabezpečenia jej dostupnosti na území,
- efektívnej a tvorivej činnosti kultúrnych inštitúcií a podpory slobodnej umeleckej tvorby

tak, aby sa:

- podporovala sebarealizácia jednotlivca, rozvoj tvorivosti a umelecká tvorba; spoločenským uplatnením kultúry podporovalo dosahovanie plnohodnotného života každého jedinca a komunity – obyvateľov miest a obcí;
- prehľboval pozitívny vzťah spoločnosti ku hmotnému a nehmotnému kultúrnemu dedičstvu s cieľom upevňovať jej historické vedomie a hrdosť na náš vklad do vývoja európskej a svetovej kultúry;
- prehľboval vzťah jednotlivca ku kultúre a kultúrnym hodnotám; podporovalo aktívnejšie využívanie voľného času obyvateľstva v oblasti kultúry (ako faktor sociálnej prevencie, prevencie kriminality a iných

---

<sup>5</sup> ZDROJ: NÁVRH KONCEPCIE ROZVOJA MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ KULTÚRY (MK SR, 2007)

- negatívnych spoločenských javov a ako faktor vzdelávania, zvyšovania kvality života, oddychu a relaxácie, rozvoja komunikačných, kreatívnych a umeleckých zručností jednotlivca);
- podporovala udržateľná ochrana a ďalší rozvoj kultúrnych zdrojov územia a využitie prirodzeného rozvojového potenciálu územia, čím by sa skvalitňovali predpoklady na celkový sociálno-ekonomický rozvoj regiónu, a tak by sa prispievalo k zvyšovaniu celkovej konkurencieschopnosti Slovenska ako celku i jednotlivých regiónov, miest a obcí;
  - podporovali podmienky na rozvoj prezentácie slovenskej kultúry v zahraničí, rozvoj medzinárodnej kultúrnej spolupráce a výmeny skúseností.

Hlavným presadzovateľmi tohto verejného záujmu sú ústredné orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy, ich inštitúcie, odborné zázemia a kapacity.