# Zhodnocení právní úpravy zřízení knihoven

(výhody a nevýhody samostatných příspěvkových organizací a organizačních složek obcí)

Příspěvková organizace i organizační složky obce jsou zřizovány obcí za účelem zejména efektivnějšího hospodářského využívání majetku obce či k zabezpečení veřejně prospěšných činností.

Hlavní rozdíl mezi nimi je jejich právním postavení. **Zřízení kterékoli z nich zastupitelstvem obce není výhodou či nevýhodou. Jsou to dvě různě hospodařící organizace zřízené obcí.**

**Přesto uvádíme, že právní formy knihoven** mohou mít různou podobu:

* Organizační složka státu dle zákona č. 219/2000 Sb.
* Organizační složka kraje dle zákona č. 129/2000 Sb.
* Organizační složka obce dle zákona 128/2000 Sb.
* Státní příspěvková organizace dle zákona č. 219/2000 Sb.
* Příspěvková organizace kraje dle zákona 129/2000 Sb.
* Příspěvková organizace obce dle zákona č. 128/2000 Sb.
* Případně další podoby (např. občanské sdružení, nadace, obecně prospěšná společnost apod.).

Knihovny zejména v malých obcích jsou spravovány obecním úřadem přímo, případně prostřednictvím organizačních složek. Větší obce a města zřizují knihovny jako samostatné příspěvkové organizace, méně obvyklé je zřízení knihovny jako součásti jiné kulturní organizace.

## Knihovna jako příspěvková organizace

**Příspěvková organizace je právnickou osobou** (Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích[[1]](#footnote-1)). Zřizování právnických osob – a to konkrétně příspěvkových organizací obce – spadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, to vyplývá z § 84 odst. 2 písm. d) obecního zřízení. Právní povaha příspěvkových organizací obcí tak ne zcela jasně plyne z obecního zřízení, ale z jiného právního předpisu, kterým je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů[[2]](#footnote-2). Příspěvková organizace obce tedy je (na rozdíl od organizační složky obce) subjektem práva v právním slova smyslu; jedná se o právnickou osobu ve smyslu § 20 a § 118 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník[[3]](#footnote-3). Příspěvková organizace obce má právní subjektivitu (slovy občanského zákoníku „právní osobnost“).

Knihovny zřízené jako příspěvkové organizace obce hospodaří samostatně, na základě vlastního rozpočtu schváleného obcí. Mohou mít kromě příspěvku od obcí vlastní příjmy, ale ty jsou spíše symbolické. Takto zřízené knihovny jsou samostatným právním subjektem, mají identifikační číslo (IČO) a právní odpovědnost. Majetek obce je jim svěřen smluvně (smlouva o výpůjčce, smlouva nájemní) a musí být také uveden ve zřizovací listině. Drobný movitý majetek pravděpodobně bude patřit přímo organizaci, nikoliv obci. Příspěvkovou organizaci vede ředitel/ředitelka jmenovaný radou obce. Ředitel samostatně rozhoduje o personálních záležitostech organizace.

**Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. částečně parafrázuje § 23 odst. 1 písm. b) ohledně zřizování příspěvkových organizací pro činnosti, které jsou zpravidla neziskové, dále však doplňuje, že se má (zpravidla) jednat o takové činnosti „jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu“.** [[4]](#footnote-4)

Toto ustanovení zdůvodňuje, proč se obec zpravidla rozhoduje mezi zřízením organizační složky obce nebo příspěvkovou organizací. Ke zřízení příspěvkové organizace se přistupuje s ohledem na její velikost (počet zaměstnanců), strukturu (počty oddělení a poboček), náplň (složitost jednotlivých činností). Příspěvkovými organizacemi jsou zpravidla knihovny s více než jedním zaměstnancem na hlavní pracovní poměr, sídlící v samostatné budově (majetek předaný zřizovatelem (obcí) k hospodaření. Takováto organizace již vyžaduje každodenní organizaci, vedení a správu. Proto je zřízena jako příspěvková organizace, která má svého ředitele (statutárního zástupce) odpovědného za její činnost i hospodaření.

**Význam právní subjektivity pro fungování knihovny**

* Umožňuje knihovně samostatné hospodaření (v současné době většinou příspěvkového typu), hospodaření odborně kompetentní s ohledem na poslání a hlavní činnost knihovny.
* Umožňuje knihovně vstupovat do celé škály právních vztahů jako samostatný právní subjekt, aniž by ji musel zastupovat nebo zprostředkovat subjekt jiný, odborně nekompetentní; jsou to:
1. vztahy s uživateli veřejných služeb, které mají smluvní povahu (knihovní řády, výpůjční řády atd.),
2. pracovněprávní vztahy se zaměstnanci (pracovní smlouvy),
3. kooperační vztahy smluvní povahy s jinými subjekty (spolupracující instituce jako školy, obce, jiné knihovny atd.),
4. veřejné knihovny se sdružují, či vytvářejí konsorcia, jimž dodavatelé databází, SW či dalšího zboží, poskytují výrazné slevy na využívání svých produktů, cílem těchto firem však je pomoc především veřejným knihovnám, a nikoliv organizacím jiného typu,
5. dodavatelsko-odběratelské vztahy (obchodní smlouvy, nájemní smlouvy, smlouvy o dílo, servisní smlouvy aj.).
6. Umožňuje knihovně dostatek samostatnosti v řízení, v projektování rozvoje a ve všech dalších aktivitách vedení; zaručuje větší míru nezávislosti a nestrannosti při sledování dlouhodobých cílů.
7. Umožňuje veřejnosti jednoznačnou identifikaci knihovny jako místa knihovnických a informačních služeb, a naopak knihovně výraznou profilaci v tomto smyslu.

Důvodem k samostatnosti knihovny je i její složitější organizační struktura, odvislá od širokého spektra služeb a funkcí a rozsáhlé ekonomické a řídící činnosti uvnitř organizace, která je nutná ke zdárnému fungování knihovny jako moderní kulturní a informační instituce s kvalitními, rychlými a moderními službami. K zajištění výše uvedených úkolů je nutné samostatné, odborně fundované, rychlé a operativní rozhodování. Zejména veřejné knihovny, jejichž služby jsou zaměřeny významnou měrou i na poskytování veřejných informačních služeb a na pomoc občanům při celoživotním vzdělávání i rozvoji kulturního, kreativního a komunitního potenciálu, potřebují k naplnění svých úkolů soustředěné a soustavné úsilí.

**Negativní důsledky zániku právní subjektivity**

1. Centralismus ve výše uvedených právních vztazích, v řízení a hospodaření.
2. Závislost odborné organizace na rozhodování úředníků nebo jiných nadřízených, kteří nejsou kvalifikovaní v daném oboru; růst byrokratických bariér.
3. Podvázání řídící a organizační činnosti vedení; pasivita a demotivace činnosti knihovny.
4. Nevyváženost práv a povinností: minimum pravomocí, maximum zodpovědnosti při plnění úkolů souvisejících s posláním knihovny.
5. Neprůhlednost hospodaření knihovny v rámci rozpočtu organizace; snazší možnost omezování rozpočtu knihovny ve prospěch jiných složek, včetně přesunů pracovních, prostorových a jiných kapacit; preferování jiných složek organizace na úkor knihovny.
6. Pokles odborné úrovně knihovny; obsazování knihovnických míst nekvalifikovanými pracovníky nebo pracovníky s jinou kvalifikací; kumulace funkcí nebo činností.
7. Vytváření bariér regionální i celostátní kooperace knihoven; atomizace kooperačních systémů.
8. Anonymita knihovny; knihovna se opticky vytrácí z povědomí veřejnosti jako samostatná instituce a místo specifických knihovnických a informačních služeb.
9. Pověřování knihovny úkoly, které nesouvisejí s jejím posláním, v neprospěch vlastní činnosti.

## Knihovna jako organizační složka obce

Další možností je zřídit knihovnu jako organizační složku obce – jde o vlastní zařízení obce bez právní subjektivity. Organizační složka obce jako jeden z druhů organizací, které může obec zřizovat (či zakládat), v právních vztazích nevystupuje pod svým jménem, ale zásadně jménem obce, která ji zřídila. Stejně tak pracovníci organizační složky obce nejsou z hlediska právního jejími zaměstnanci, ale zásadně zaměstnanci obce, která ji zřídila.

**Právní povaha organizačních složek obcí** vyplývá nikoli z obecního zřízení, ale z jiného právního předpisu, kterým je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Z ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb. vyplývá, že obec *„může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity“.* Tedy až z citovaného ustanovení zákona č. 250/2000 Sb. se lze dozvědět, jaké je právní postavení organizační složky obce, tj. jedná se o „zařízení bez právní subjektivity“. [[5]](#footnote-5)

## Knihovna jako součást jiné kulturní organizace

Třetí možností je zřízení knihovny jako součást jiné organizace sdružující kulturní zařízení obce (knihovna jako součást odboru kultury, knihovna jako součást kulturní organizace). V tomto případě je knihovna oddělením či součástí takového zařízení.

## Postavení knihovny v organizaci obce

* může mít různé podoby,
* zřizovatelem knihoven jsou obce, a to na základě zákona č 128/2000 Sb. – Zákon o obcích – obecní zřízení.[[6]](#footnote-6)

**Obecná ustanovení:**

§ 34a, odst. 3

* Obce a jimi zřízené nebo založené organizační složky a právnické osoby mohou užívat znak a vlajku obce.

§35a, odst. 1

**Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak.**

**Pravomoc zastupitelstva obce**

§84, odst. 2 d)

* Zastupitelstvu obce je vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny.

**Rada obce**

§102, odst. b)

* plnit vůči právnickým 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 (§ 84 odst. 2),

§102, odst. j)

* stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce.

## Příspěvkové organizace – výhody a nevýhody

Fungování PO v ČR je upraveno širokým spektrem právních předpisů. Činnosti zabezpečované příspěvkovými organizacemi jsou velmi pestré a nelze je všechny vyjmenovat. Obecně lze říci, že příspěvkové organizace jsou zřízeny za účelem plnění veřejně prospěšných činností. Ty by měly naplňovat veřejný zájem – uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb, pokud se jedná o záležitosti obecného (veřejného) zájmu.

Příspěvková organizace je zřízena za účelem plnění veřejné služby, tzn. to je činnost hlavní. **Hlavním ekonomickým znakem veřejné služby je, že tato činnost není zisková a musí být zřizovatelem dotována.** V České republice funguje následující systém – zřizovatel ze svého rozpočtu ročně uvolňuje částku pokrývající tzv. běžné (provozní) výdaje organizace, které zahrnují i prostředky na mzdové výdaje zaměstnanců. V případě, že je třeba investovat do majetku, který příspěvková organizace spravuje či jej má svěřen, rozhodne zřizovatel o přidělení účelové dotace na konkrétní investiční činnost. V praxi za zřizovatele s příspěvkovou organizací komunikuje odpovědný pracovník úřadu, který má problematiku příspěvkové organizace ve své pracovní náplni. Měl by velmi dobře znát fungování organizace, zprostředkovat komunikaci mezi politickou reprezentací a příspěvkovou organizací, spolupracovat při tvorbě jejího rozpočtu atd.

Činnosti tedy vykonává na základě zřizovací listiny s tím, že zřizovatel jí každoročně poskytne dotaci na krytí nákladů spojených s hlavní činností, jak bylo uvedeno výše.

**Mezi nesporné výhody** příspěvkové organizace patří především osvobození příspěvku zřizovatele a výnosů v hlavní činnosti od daně, stejně tak jako možnost krytí ztráty z hlavní činnosti výnosy z činnosti vedlejší. Další výhodou je, že majetek, který jí zřizovatel svěřil, stále zůstává majetkem zřizovatele a ten o něj nemůže přijít ani při zrušení PO Výčet svěřeného majetku je uveden ve zřizovací listině). Pokud PO vytvoří zisk, odvede jej opět na účet zřizovatele. Příspěvková organizace nemá žádné orgány (dozorčí rada, představenstvo), zřizovateli tedy nevzniká povinnost hradit činnost těchto orgánů. Kontrolu může zřizovatel realizovat v příspěvkové organizaci kdykoli, a to i proti vůli jejího ředitele. Zřizovatel jmenuje ředitele příspěvkové organizace a určuje výši jeho platu či mzdy.

**Nevýhody PO** – vzhledem k tomu, že příspěvkové organizace územních samosprávných celků jsou zřizovány zastupitelstvy, může chybné rozhodnutí volených zástupců negativně zasáhnout do jejich činnosti. Zřizovatel musí pochopit rozdíl mezi fungováním soukromých firem, které jsou zřízeny za účelem tvorby zisku a příspěvkových organizací, jejichž účelem je plnění veřejně prospěšných činností.

Další nevýhodou příspěvkové organizace může být systém jejich odměňování, kdy v případě odměňování v platu se řídí stejným systémem jako veřejná správa, a tím je daná nižší atraktivita pro potenciální zaměstnance v produktivním věku.

**Závěrem lze shrnout, že příspěvkové organizace jsou vhodnou právní formou pro činnosti, které negenerují dostatek zisku k pokrytí svých nákladů, a jedná se o činnosti veřejně prospěšné.**

## Organizační složka obce – obecné shrnutí

Právní postavení organizační složky obce, tj. jedná se o „zařízení bez právní subjektivity“[[7]](#footnote-7). Knihovny jako organizační složky obce jsou zřizovány především v obcích s menším počtem obyvatel, zpravidla je v knihovně zaměstnán jeden či více pracovníků. Ti většinou nejsou zaměstnáni na hlavní pracovní poměr, ale na dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce, v některých případech na zkrácené pracovní úvazky. Týdenní pracovní doba knihovníka zpravidla nepřesahuje 15 hodin týdně. Rozsah provozní doby knihovny obvykle nepřesahuje 10 hodin týdně.

U takto spravované knihovny není nutné vytvářet samostatnou příspěvkovou organizaci, neboť organizační složka hospodaří jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. Jako výhoda se může jevit to, že knihovna nevede účetnictví a veškerá účetní agenda je v kompetenci zřizovatele, stejně tak i vydávání směrnic a dalších interních dokumentů.

Nevýhodou je, že rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu jejího zřizovatele. Další problémem může být i situace, kdy knihovna žádá o dotační prostředky se spoluúčastí – ne vždy je to přijímáno pozitivně a zřizovatel nemusí být ochoten uhradit povinnou spoluúčast. To může být na překážku dalšího kvalitativního rozvoje knihovny.

## Knihovna jako součást jiné kulturní organizace

Ani zde se nejedná o optimální řešení. Problémy zmíněné výše se dají částečně vztáhnout i na tuto situaci, hlavním problémem je pak skutečnost, že předmět činnosti víceúčelové organizace představuje širokou škálu nesourodých služeb a činností z oblasti kultury, jejichž kvalitní poskytování je ve větších městech zpravidla řešeno prostřednictvím samostatných institucí. Spektrum oborů hlavní činnosti je široké, při jeho naplňování dochází k tříštění sil i vstupů, výstupy pak nejsou kvalitní ani v jednom z oborů, resp. předmětů činnosti „víceúčelové“ organizace.

Zejména veřejné knihovny, jejichž služby jsou zaměřeny významnou měrou i na poskytování veřejných informačních služeb a na pomoc občanům při celoživotním vzdělávání, potřebují k naplnění svých úkolů soustředěné a soustavné úsilí. Jako součást víceúčelové organizace se ocitá ve zcela odlišných vztazích a podmínkách než další veřejné knihovny.

Slučování veřejných knihoven s organizacemi s jiným předmětem činnosti se v podmínkách našeho státu neosvědčilo, a to ani tehdy, došlo-li ke sloučení organizací neziskového charakteru. Cíle sloučení - snížení počtu přímo řízených a financovaných organizací, zjednodušení řízení, administrativy a snížení finanční náročnosti - obvykle nebyly naplněny.

V Praze 14. května 2023

Vypracoval:
Knihovnický institut Národní knihovny ČR

1. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> [↑](#footnote-ref-1)
2. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250> [↑](#footnote-ref-2)
3. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89> [↑](#footnote-ref-3)
4. Více zde: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6738044> [↑](#footnote-ref-4)
5. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6738044> [↑](#footnote-ref-5)
6. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> [↑](#footnote-ref-6)
7. Více zde: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6734084> [↑](#footnote-ref-7)