

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Systém Correny - evoluce pro municipality při uzavírání velkého množství smluv a jejich elektronizace

Systém Correny je založen na nové formě distribuce finančních prostředků (darů) municipalit občanům tak, aby při současném vynaložení vlastních prostředků (tzv. participativní složka na straně samotných občanů) byly spotřebovány na předem definované služby a zboží a tím došlo k podpoře vybraných oblastí určených municipalitami. I když je předem stanovena maximální výše spoluúčasti municipality a jejího daru, jednotlivé dary občanům jsou obvykle pouze v řádech jednotek či stovek korun. Současně jsou distribuovány stovkám či tisícům občanů, kteří se do projektu zapojují postupně prostřednictvím specifické aplikace či webového přístupu.

Právní úprava vyžaduje k poskytování finančních prostředků (darování) municipalitami schválení zastupitelstvem nebo radou a uzavření darovací smlouvy. Pokud se jedná o jednotky případů, není je problém zvládnout stávajícími zažitými způsoby, tj. schválení na nejbližším zastupitelstvu a nebo radě, vytištěním smluv a jejich podpisem příslušnými osobami. Lze však tímto způsobem zvládnout tisíce nebo snad i více případů v relativně krátkém časovém období? To vše za situace, kdy by měl být samotný systém uživatelsky přívětivý pro občana, být v maximální možné míře elektronizován a měl by umožňovat flexibilní schvalování a uzavírání smluv tak, aby se mohli občané zapojovat do projektu po celou dobu jeho trvání a využívat jeho výhod fakticky okamžitě po zapojení se do systému.

Judikatura nejvyšších soudů konstantně deklaruje, že by se interpretační a aplikační problémy měly řešit s maximální mírou racionality při zachování respektu a ochrany autonomie vůle smluvních subjektů. Logika jako základní podmínka fungování právního státu tedy sama o sobě velí, že zde musí existovat řešení pro schvalování značného množství darů (darovacích smluv). Jaké řešení nabízí systém Correny?

Podmínky uzavírání darovacích smluv a poskytování darů municipalitami

Zákon o obcích

Obec dle ustanovení [§ 7 odst. 1 OZř](#) spravuje své záležitosti samostatně, a to prostřednictvím svých orgánů, primárně zastupitelstvem, dále radou obce, starostou, obecním úřadem jako tzv. dalšími orgány obce a zvláštními orgány, které jsou zřizovány na základě zvláštních zákonů speciálně pro výkon přenesené působnosti.

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce v otázkách, které jsou mu ex lege vyhrazeny ([§ 84 odst. 2, § 85 OZř](#)), přičemž si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle [§ 102 odst. 2 OZř](#). Rozhodování v samostatné působnosti je tak svěřeno zastupitelstvu a radě obce. Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti; ze své činnosti je odpovědná právě zastupitelstvu.

OZř rozlišuje vyhrazené a zbytkové kompetence rady obce. Do vyhrazených kompetencí rady obce patří úkony taxativně vyjmenované v [§ 102 odst. 2 OZř](#). Vyhrazené kompetence rady obce si, jak už bylo zmíněno, na sebe nemůže vztáhnout dokonce ani zastupitelstvo, jak předvídá ustanovení [§ 84 odst. 4 OZř](#). Vedle kompetencí vyhrazených má rada obce také jiné kompetence uvedené v [§ 102 odst. 3 OZř](#), označované jako tzv. zbytkové kompetence. Radě obce je v tomto smyslu svěřeno rozhodovat o dalších záležitostech v rámci samostatné působnosti, pokud nejsou zákonem tyto záležitosti vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradí do své vlastní kompetence. S výjimkou pravomocí svěřených zastupitelstvu v ustanovení [§ 84 odst. 2 a § 85 OZř](#) a dále pravomocí zastupitelstva, které si zastupitelstvo pro sebe vyhradí, rozhoduje rada obce v rámci tzv. zbytkové kompetence o všech ostatních úkonech obce, včetně majetkoprávních.

Darování finančních prostředků dle OZř

V souladu s [§ 85 písm. b\) OZř](#) je zastupitelstvu obce vyhrazeno mimo jiné rozhodování o „poskytování věcných darů v hodnotě nad 20.000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20.000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce“.

V souladu s [§ 102 odst. 3 OZř](#) „Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; ...“ a rada obce má tedy pravomoc rozhodovat o poskytování darů do 20.000,- Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce.

Zákon o hl.m. Praze

Právní úprava v zákonu č. [131/2000](#) Sb., zákon o hlavním městě Praze (dále jen „ZHMP“) je obdobná jako v OZř s odchylkami vyplývajícími ze specifík hl.m. Prahy atd.

Zastupitelstvo hl.m. Prahy rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti hl.m. Prahy v otázkách, které jsou mu ex lege vyhrazeny ([§ 59 ZHMP](#)), přičemž si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti hl.m. Prahy mimo pravomoci vyhrazené radě hl. m. Prahy podle [§ 68 odst. 2 ZHMP](#). Zastupitelstvo městské části rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti městské části v otázkách, které jsou mu ex lege vyhrazeny ([§ 89 ZHMP](#)) mimo pravomoci vyhrazené radě městské části podle [§ 94 odst. 2 ZHMP](#).

Darování finančních prostředků dle ZHMP

V souladu s [§ 59 odst. 3 písm. m\) ZHMP](#) je zastupitelstvu hlavního města Prahy vyhrazeno mimo jiné rozhodování „o darování movitých věcí včetně peněz v celkové hodnotě vyšší než 2.000.000 Kč ročně jedné a téže osobě, s výjimkou poskytování jednorázových sociálních výpomocí občanům a s výjimkou darování ztracených a opuštěných zvířat fyzickým a právnickým osobám“.

V souladu s [§ 82 odst. 2 písm. f\) ZHMP](#) je zastupitelstvu městské části vyhrazeno mimo jiné rozhodování o „o darování movitých věcí včetně peněz v celkové hodnotě vyšší než 50.000 Kč ročně jedné a téže osobě, s výjimkou poskytování jednorázových sociálních výpomocí občanům a s výjimkou darování ztracených a opuštěných zvířat fyzickým a právnickým osobám“.

V souladu s [§ 94 odst. 3 ZHMP](#) má rada městské části tedy pravomoc rozhodovat o poskytování darů do 50.000 Kč ročně jedné a téže osobě.

Obecné podmínky tvorby vůle municipalit a uzavírání smluv

S ohledem na význam chráněného zájmu a nejzásadnější dopad transakcí na majetek obce se lze při posuzování podmínek tvorby vůle municipalit a jejího sdělování a vyjadřování navenek držet mimo jiné pravidel vytvořených ustálenou judikaturní praxí Nejvyššího soudu ČR ohledně nakládání s nemovitými věcmi. Tato pravidla byla shrnuta následovně:

- „1. Starosta zastupuje obec navenek, vůli obce nevytváří (tu primárně vytváří zastupitelstvo obce/rada obce dle určených kompetencí), nýbrž ji (např. podpisem příslušné smlouvy) projevuje.
2. Rozhodnutí zastupitelstva obce/rady obce nepředstavuje právní jednání, nýbrž je materiálně právní podmínkou pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním teprve v případě podpisu smlouvy starostou obce.
3. Rozhodnutí obce o majetkoprávním jednání musí být obsaženo v usnesení zastupitelstva obce/rady obce.
4. Starosta obce bez příslušného rozhodnutí orgánu obce nemůže učinit platné právní jednání, respektive podle dosavadní právní úpravy nemohl platně uzavřít předmětný právní úkon.
5. Starosta obce nemůže (ohledně základních náležitostí, popřípadě i dalších náležitostí právního jednání, pokud takovou vůli projevilo zastupitelstvo obce/rada obce) nijak „dotvářet“ či „pozměňovat“ projevenou vůli zastupitelstva obce/rady obce.
6. Právní úkon, který starosta obce učinil, aniž by tím respektoval vůli zastupitelstva obce/rady obce, je ve smyslu [§ 41 odst. 2 OZř](#) resp. [§ 72 odst. 2](#) ve spojení s [§ 97 ZHMP](#) od samého počátku absolutně neplatný.“ [\[1\]](#)

Výše uvedené však neznamená, že by se z hlediska judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu mělo při posouzení platnosti konstituování vůle obce a jejího výkladu lpět na přílišném formalismu a restriktivním výkladu. Je tomu spíše naopak, zejména pokud je základní obsah a způsob utváření vůle na straně obce jednoznačný. Jinými slovy řečeno, je nutné odlišovat mezi vytvořením vůle zastupitelstva (rady) o tom, jaký úkon a jakého obsahu obec učiní, což je prvotním předpokladem pro následné samotné právní jednání a samotným právním jednáním, které je již jen projevem takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti.[\[2\]](#)

Usnesením zastupitelstva nebo rady tedy nedochází k uzavření žádné smlouvy, a dokonce ani nemusí být tímto orgánem dle příslušných zákonných ustanovení schválen přesný obsah smlouvy, která by měla být za obec uzavřena (i když to není samozřejmě vyloučeno), ale postačí vytvoření vůle na straně příslušného orgánu obce právní jednání učinit (z pohledu základních náležitostí takto schváleného právního jednání). Usnesení zastupitelstva/rady obce proto představuje pouze nutnou podmínku pro vznik smlouvy (viz [§ 41 odst. 2 OZř](#)), nicméně samo o sobě není právním jednáním.

Z [nálezu Ústavního soudu ČR sp.zn. 1. II ÚS 87/04](#) ze dne 6.4.2005 lze dovodit, že je-li vůle obce již dostatečně konstituována, může v jejích mezích starosta jednat i bez schválení dílčích úkonů. V případě schvalování smluv přitom není vyžadováno, aby bylo rozhodováno o celém obsahu smlouvy a postačí jen rozhodnutí o jejích podstatných náležitostech, resp. zformování jednoznačné vůle obce.

V [rozsudku sp.zn. 8 Cdo 1067/2004 ze dne 22.12.2005](#) se Nejvyšší soud ČR shodně přikláněl k takovému výkladu, který není jen formálně právní, respektive formalistickou, restriktivní interpretací, která by nezohledňovala systematický i historický výklad ustanovení občanského zákoníku, která se na danou problematiku vztahují, ale že je třeba aplikovat obecné zásady ovládající občanské právo, jmenovitě pak princip smluvní autonomie, jakož i zásadu důvěry v učiněný projev, přičemž ani obec, tedy veřejnoprávní korporace, není nadána vyšší mírou právní ochrany či dokonce nadřazeným postavením nad druhým účastníkem uzavřeného právního vztahu. Nejvyšší soud tak dospěl k závěru, že postačuje, aby byl vyjádřen záměr obce (tedy dostatečně jasně formulovaný projev vůle) co do formy převodu majetku obce, přičemž postačovalo ve vztahu k budoucím účastníkům kupní smlouvy vymezit okruh účastníků (budoucích kupujících).

Z hlediska určitosti a posouzení platnosti výkladu vůle obce pak nebylo jako neplatné posouzeno ani schválení takového úkonu, kde jeden z účastníků nebyl vůbec uveden, byť se jej týkal (viz. [rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. října 2006, sp. zn. 26 Cdo 3066/2005](#)).

Obdobně konstatoval [Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005](#), že „...Z okolnosti, že v přijatém usnesení nebyla uvedena jejich jména, případně předmětné nemovitosti, nelze vyvozovat jakékoliv právní důsledky, neboť tyto údaje nejsou nezbytnou náležitostí vytváření projevu vůle žalobce (příslušný orgán obce neschvaluje v usnesení konkrétní znění právního úkonu). Z hlediska požadavku určitosti je postačující, lze-li dovodit, že se přijaté rozhodnutí městského zastupitelstva týkalo i žalovaných. Tento závěr není způsobilá zpochybnit argumentace žalovaných, že je nejisté, kterých zařízení se rozhodnutí týkalo...“

V neposlední řadě byla tato problematika obšírně popsána v [rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.7.2019, sp. zn. 24 Cdo 172/2019](#) při posuzování platnosti kupní smlouvy, kdy Nejvyšší soud shodně s Ústavním soudem opakovaně zdůrazňoval neudržitelnost mechanické a formalistické aplikace práva s tím, že jazykový výklad by měl být používán tak, aby byl objasněn smysl a účel právní normy a nedocházelo v důsledku mechanické aplikace k iracionálním a absurdním závěrům na místo praktického přístupu, který zachovává smysl a účel aplikované normy.

Podmínky tvorby vůle obce při darování finančních prostředků

Jak již bylo uvedeno výše, o poskytování darů rozhoduje zastupitelstvo, popř. rada v závislosti na výši poskytovaného daru jedné a téže osobě v průběhu jednoho kalendářního roku. Smyslem těchto ustanovení je zajistit kontrolu na majetkem obce v rámci bezúplatného převodu svého majetku. Příslušná ustanovení OZř a ZHMP dávají zastupitelstvu a radě kompetence utvářet vůli obce ve vztahu k darování finančních prostředků s tím, že realizace samotného darování probíhá až uzavřením samotné darovací smlouvy anebo faktickým poskytnutím daru. Na tuto realizační fázi se již aplikují obecná ustanovení občanského zákoníku, jelikož poskytnutí daru lze učinit toliko smluvní formou, tj. na základě dvoustranného právního jednání (obec „nabízí“ dar a druhá strana dar „přijímá“ a zavazuje se plnit dohodnuté podmínky), přičemž by zastupitelstvo (rada) obce měla schválit podstatné náležitosti takové smlouvy v rámci utváření její vůle.

Usnesení zastupitelstva nebo rady obce o poskytnutí daru proto představuje pouze nutnou podmínku pro vznik darovací smlouvy (viz [§ 41 odst. 2 OZř](#)), nicméně samo o sobě není právním jednáním (smlouvou o poskytnutí daru), tj. není závazné navenek, neboť usnesením příslušného orgánu obce vzniká pouze jeden předpoklad právního jednání - vůle obce - být právně vázána. Aby došlo ke vzniku právního jednání, musí k usnesení přistoupit další akt obce, jímž je utvořena vůle projevena navenek. V případě písemného právního jednání je proto nutné, aby starosta (nebo jiná k tomu určená osoba) realizoval v písemné podobě schválené usnesení, typicky podepsal smlouvu.

Jak již bylo uvedeno výše, v rámci systému Correny je v praxi aplikován takový postup, kdy je ze strany zastupitelstva/rady utvořena vůle k poskytnutí daru tím způsobem, že jsou specifikovány podmínky poskytnutí daru tak, aby bylo zajištěno, v jaké výši za jakých podmínek budou obcí darovány finanční prostředky a jakým osobám s tím, že fyzická identifikace těchto konkrétních osob je realizována při dodržení podmínek tohoto usnesení v rámci jeho realizace, tj. při uzavírání smlouvy o daru popř. fyzické realizaci daru. V případě, že by tedy zastupitelstvo (rada) schválilo poskytnutí daru s dostatečně konkrétními podmínkami, nemusí být dle našeho názoru obecně celý text darovací smlouvy včetně identifikace jména občana již (ať již opětovně nebo v rámci jednoho kroku) schválen, jestliže je tato záležitost („dotvoření“ zbývajících obsahu smlouvy) svěřena jinému orgánu obce, např. starostovi nebo případně jiné pověřené osobě.

Pokud tedy nemohou v rámci správného fungování elektronického systému na poskytování darů vzniknout pochybnosti o tom, s kým má být darovací smlouva uzavřena, co má být jejím předmětem, jakou výši má činit dar, respektive jaké mají být podstatné náležitosti této darovací smlouvy, nemělo by být možné považovat výše uvedený postup za nezákonný. K takovému závěru dospěl i odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ve svém vyjádření č. j. MV-129587-2/ODK-2022 ze dne 17.8.2022 „Schvaluje-li zastupitelstvo nebo rada obce určitou smlouvu, nabízí se dvě možnosti. Prvně z hlediska účelu zákona o obcích postačí, pokud zastupitelstvo či rada obce svým usnesením schválí podstatné náležitosti právního jednání, které pak bude následně sepsáno, přičemž k podpisu bývá zpravidla pověřen starosta obce. Druhou možností je, že zastupitelstvo obce nebo rada obce schvaluje konkrétní smlouvu, tj. úmyslem

příslušného orgánu obce je schválit celé předložené konkrétní znění smlouvy.“

Nastavené podmínky musí samozřejmě dostatečně zaručit, že v rámci realizace vůle obce utvořené zastupitelstvem/radou budou koneční obdarovaní řádně identifikováni a bude možné mimo jiné do budoucna posoudit, zda jsou pro tuto osobu nadále splněny podmínky pro schválení daru příslušným orgánem (v případě rozhodování zastupitelstvem žádné limity neplatí, ale v případě rozhodování rady je nutné zajistit, aby obdarovanému nebyl poskytnut v jednom kalendářním roce vyšší dar, než umožňuje zákon schválení radě, jinak by byl vyžadován souhlas zastupitelstva).

Tato problematika je v systému Correny ošetřena buď jednoduchým zavedením podmínek účasti na elektronickém systému a prohlášení obdarovaných občanů (v případě porušení podmínek a prohlášení občana by dar byl poskytnut neplatně a občan by jej byl povinen vrátit) a nebo lze poskytování darů v rámci elektronického systému Correny schválit přímo zastupitelstvem v rámci tzv. vyhrazené působnosti a rozhodování rady by již mohlo být nadbytečné (viz. mimo jiné [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. července 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007](#), dle kterého „...za vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v konkrétní záležitosti je třeba považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce...“).

Tento postup lze ostatně doporučit v případě, že jsou dlouhodobě poskytovány sice nižší dary spadající do kompetence rady, ale v celku se již jedná o limit spadající do kompetence zastupitelstva tak, aby z celkového pohledu nebylo možné dílčí dary možné vykládat jako obcházení zákona. O obcházení zákona by se ale dle našeho názoru muselo jednat teprve v případě zásadního překračování obvyklých limitů, se kterými dotčená obec hospodaří, a negativních zásahů do majetku obce, kde již bude z hlediska obecných principů nutné zasáhnout oproti formálnímu výkladu zákona, který by nadále sice byl ve prospěch kompetence rady, ale z hlediska „vyššího principu“ by již byl odůvodněn zásah do této kompetence zastupitelstvem. Předpokládáme ale, že tento problém v praxi nenastane, jelikož má zastupitelstvo vždy pravomoc zasáhnout do rozhodování rady v rámci své tzv. vyhrazené pravomoci.

Logické řešení pro elektronizaci a schvalování značného množství právních úkonů municipalitami

Právní úprava by měla vždy umožňovat logické řešení pro všechny možné případy. Stávající praxe formalistického výkladu a papírového procesování smluv neumožňuje reagovat na komplexní případy jako je systém Correny. Proto by mělo být možné právní úpravu vyložit takovým způsobem, aby její význam byl zachován a nadále chráněn určený zájem, ale přitom umožněna faktická realizace značného množství darů předem neurčeným osobám za předem daných podmínek.

Je zřejmé, že schválení konkrétní darovací smlouvy s veškerou identifikací obdarovaného příslušným orgánem (zastupitelstvem nebo radou) je nejbezpečnější způsob dodržení zákonem stanovených požadavků. Jedná se však o velmi formalistický přístup a výklad příslušných ustanovení, jelikož ani OZř ani ZHMP takovou podmínku obci neukládá. Obdobně jako u kupních smluv ani u darovacích smluv nekladou příslušná zákonná ustanovení na obce rigidní formalistická pravidla. Interpretační východisko umožňující dodržet zákonem stanovené podmínky pro nakládání s majetkem municipality při současné elektronizaci uzavírání darovacích smluv zde s ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu kritizující formalistický a mechanický výklad právních předpisů zde dle našeho názoru existuje.

Každý způsob poskytování darů, kterým bude zajištěn smysl a účel předmětných ustanovení OZř a ZHMP, by měl být považován za přípustný a platný. Přípustné by tedy mělo být jednorázové schválení darů s přesně stanovenými podmínkami ze strany zastupitelstva a nebo rady, aniž by současně byli identifikováni jednotliví obdarovaní, jejichž identifikace nastane až v rámci zapojení se do systému Correny.



Mojmír Ježek



[ECOVIS ježek, advokátní kancelář s.r.o.](#)

Betlémské nám. 351/6
110 00 Praha 1

Tel.: +420 226 236 600
e-mail: mojmir.jezek@ecovislegal.cz

[1] Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 03.07.2019 sp.zn. 24 Cdo 172/2019.

[2] Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, nebo ze dne 25. 3. 2004, sp. zn. 26 Cdo 704/2003

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)