



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace**, se sídlem Koterovská 462/162, Plzeň, zastoupena JUDr. Filipem Behenským, advokátem se sídlem Blažimská 1781/4, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2023, č. j. MMR-82469/2023-26, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 11 A 17/2024 - 33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 11 A 17/2024 - 33, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 12. 2023, č. j. MMR-82469/2023-26, **se ruší** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě **je** žalovaný **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů soudních řízení ve výši 20 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Filipa Behenského.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023, č. j. MMR-82469/2023-26 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), žalovaný potvrdil své předchozí opatření ze dne 1. 9. 2023, kterým dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), nevyplatil žalobkyni část dotace poskytnuté z integrovaného

regionálního operačního programu v rámci projektu s názvem „Rekonstrukce komunikace II/605 okres RO a PS – úsek č. 1 a 2“ (dále jen „projekt“) za porušení části III odst. 1 bod 2 Podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 8. 3. 2021, č. j. 18927/2021-55, ve znění pozdějších změn, specifikovaná v žádosti o platbu jako částka ve výši 1 595 095,97 Kč (dále jen „opatření“). Tato částka představuje finanční opravu ve výši 2 % z celkové hodnoty projektu. Ministerstvo pro místní rozvoj nevyplatilo žalobkyni část dotace z důvodu, že při zadávání veřejné zakázky s názvem „Rekonstrukce komunikace II/605 okres RO a PS, úsek 1, 2“ (dále jen „veřejná zakázka“) nevyloučila vybraného dodavatele (společnost ROBSTAV k. s.) ze zadávacího řízení dle § 122 odst. 7 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném od 1. 6. 2021 do 15. 7. 2023 (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021“), ale naopak s ním dne 18. 6. 2021 uzavřela smlouvu o dílo na plnění předmětu veřejné zakázky.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve shrnul, že předmětem sporu je otázka, jaká právní úprava z hlediska časové účinnosti měla být aplikována při postupu žalobkyně v zadávacím řízení. Od toho se odvíjí, zda žalobkyně pochybila, jestliže vybraného dodavatele nevyloučila ze zadávacího procesu, ale naopak s ním uzavřela smlouvu o dílo. Městský soud odkázal na obecné pravidlo týkající se časové působnosti právních předpisů, dle něhož se novelizovaná právní úprava užije již od okamžiku účinnosti novely, pakliže není uvedeno jinak. Dále konstatoval, že novelou provedenou zákonem č. 527/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“), došlo s účinností od 1. 6. 2021 ke změně pravidel pro postup zadavatele při zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele. Dle názoru městského soudu měla žalobkyně při zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele postupovat dle novelizované právní úpravy. Městský soud dodal, že v tomto případě nejde o porušení zákazu retroaktivity, neboť nepravá retroaktivita, o kterou se v projednávané věci jedná, je obecně přípustná. Za rozhodný okamžik pro určení relevantní právní úpravy totiž městský soud považoval den, kdy žalobkyně začala zjišťovat údaje o skutečném majiteli vybraného dodavatele, tj. den 8. 6. 2021. Ve shodě s žalovaným dospěl městský soud k závěru, že žalobkyně podle nové právní úpravy nepostupovala, čímž se dopustila porušení § 122 odst. 4 a následně § 122 odst. 7 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021, neboť nevyloučila vybraného dodavatele ze zadávacího řízení, ačkoli vybraný dodavatel, který je českou právnickou osobou, jež má skutečného majitele, nebyl v rozhodném okamžiku zapsán v evidenci skutečných majitelů podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (dále jen „zákon o evidenci skutečných majitelů“). Městský soud poukázal na dlouhou legisvakanci lhůtu a uzavřel, že nebylo zasaženo do právní jistoty žádného ze zúčastněných. Porušení zákona zadavatelem nelze obhájit finanční úsporou. Sankce uložená ve formě finanční opravy je dle názoru městského soudu v souladu s principem proporcionality.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jíž se domáhá zrušení tohoto rozsudku. Namítá, že názor žalovaného ohledně aplikace § 122 odst. 7 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek vede k absurdním důsledkům. Požaduje po stěžovateli, co jí zákon neukládá, a zasahuje do jejího práva vlastnit majetek a práva na ochranu vlastnictví, neboť ji nutí vyloučit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a vynaložit o 8 000 000 Kč navíc. Městský soud pomíjí absurdnost celé situace, kdy zákonnost postupu stěžovatelky a úspora z veřejných prostředků závisí jen na tom, zda výzvu k prokázání skutečného majitele odeslala o den dříve či později, navíc za situace, kdy účel právní úpravy byl dostatečně naplněn. Vybraný dodavatel na základě výzvy zadavatele prokázal, že pokud jde o skutečného majitele, nemohlo v rámci zadávacího řízení k žádnému střetu zájmů dojít. Pro tento úkon ani není stanovena zákonná lhůta. Projednávaná věc je hraničním případem, na který by měl být aplikován zdravý rozum. I nálezný Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. I. ÚS 2337/21, zohledňuje při výkladu práva absurdní nebo nerozumné důsledky. Podle stěžovatelky tak je správný výklad, podle kterého je rozhodným okamžikem pro aplikaci novelizovaného znění okamžik výběru dodavatele. Stěžovatelka rozhodla o výběru dodavatele dne 31. 5. 2021, měla být tedy použita předchozí právní úprava. Tomu svědčí i skutečnost, že výzvu ke sdělení skutečného majitele mohla stěžovatelka odeslat již dne 31. 5. 2021. Stěžovatelka tak namítla, že rozhodnutí žalovaného aplikuje novelizované ustanovení nepřípustně retroaktivně. Soud by měl zacelit mezeru v právní úpravě a poskytnout stěžovateli ochranu před formalistickým přístupem, v jehož důsledku je pro ni výhodnější zákon porušit než podle něj postupovat. Postup stěžovatelky naplnil účel právní úpravy. V případě pochybností je třeba zvolit právní výklad stěžovatelky, neboť více šetří její práva.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že s ohledem na časovou souslednost kroků stěžovatelky a zákonodárce měla stěžovatelka po výběru dodavatele s ohledem na nabytí účinnosti novely postupovat dle § 122 odst. 4 a § 122 odst. 7 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021. Hospodárnost, efektivnost a účelnost postupu zadavatele nelze nadřazovat nad splnění zákonných povinností. Postup stěžovatelky narušil férovost hospodářské soutěže. Ustanovení § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek je nutno chápat jako součást formalizovaného zadávacího řízení, které jako celek vede k hospodárnému vynakládání veřejných prostředků. S ohledem na absenci přechodných ustanovení platí obecné pravidlo, že se nová právní úprava použije ode dne účinnosti novely, tj. od 1. 6. 2021. Právní jistota zadavatele i dodavatelů byla zachována prostřednictvím legisvakanční lhůty. Den, kdy zadavatel rozhodne o výběru dodavatele, neurčuje, jakou právní úpravou se bude řídit zjišťování skutečného majitele. I pokud by stěžovatelka odeslala výzvu ke zjištění skutečného majitele dne 31. 5. 2021, nebyl by její postup v souladu se zákonem, neboť v době před podpisem smlouvy vešla v účinnost novelizovaná ustanovení zákona dopadající na běžící zadávací řízení. Novelizované znění zákona o zadávání veřejných zakázek neumožňuje dvojí výklad. Zásadu proporcionality zohlednil žalovaný při stanovení výše finanční opravy, stejně jako skutečnosti, že zadávací řízení bylo zahájeno před účinností novely, že k porušení dotčeného ustanovení došlo v počátku účinnosti nové právní úpravy a že nabídka vybraného dodavatele byla ekonomicky výhodnější.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že je důvodná.

[6] Předmětem sporu v projednávané věci je, zda stěžovatelka měla povinnost postupovat podle § 122 odst. 4 a odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021.

[7] Dle § 122 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném do 31. 5. 2021 [u] *vybraného dodavatele, je-li právníckou osobou, zadavatel zjistí údaje o jeho skutečném majiteli podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „skutečný majitel“) z evidence údajů o skutečných majitelích podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právníckých a fyzických osob.*

[8] Dle § 122 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném do 31. 5. 2021 [n] *elze-li zjistit údaje o skutečném majiteli postupem podle odstavce 4, zadavatel ve výzvě podle odstavce 3 vyzve vybraného dodavatele rovněž k předložení výpisu z evidence obdobné evidenci údajů o skutečných majitelích nebo a) ke sdělení identifikačních údajů všech osob, které jsou jeho skutečným majitelem, a b) k předložení dokladů, z nichž vyplývá vztah všech osob podle písmene a) k dodavateli [...].*

[9] Dle § 122 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném do 31. 5. 2021 [z] *adavatel vyloučí účastníka zadávacího řízení, který nepředložil údaje, doklady nebo vzorky podle odstavce 3 nebo 5 [...].*

[10] Novelou provedenou zákonem č. 527/2020 Sb. došlo ke změně § 122 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, který s účinností od 1. 6. 2021 nově zní: *U vybraného dodavatele, je-li českou právníckou osobou, zadavatel zjistí údaje o jeho skutečném majiteli podle zákona upravujícího evidenci skutečných majitelů (dále jen „skutečný majitel“) z evidence skutečných majitelů podle téhož zákona (dále jen „evidence skutečných majitelů“).*

[11] Změny doznalo i ustanovení § 122 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek, které nově zní: *Zadavatel vyloučí vybraného dodavatele, a) je-li českou právníckou osobou, která má skutečného majitele, pokud nebylo podle odstavce 4 možné zjistit údaje o jeho skutečném majiteli z evidence skutečných majitelů; k zápisu zpřístupněnému v evidenci skutečných majitelů po odeslání oznámení o vyloučení dodavatele se nepřihlíží [...].*

[12] Oproti právní úpravě účinné do 31. 5. 2021 zákon o zadávání veřejných zakázek po účinnosti novely již neobsahuje pravidlo odpovídající tehdejšímu § 122 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy možnost zadavatele vyzvat vybraného dodavatele k předložení výpisu z evidence obdobné evidenci údajů o skutečných majitelích nebo k předložení odpovídajících dokladů. Je tomu tak právě v důsledku přijetí zákona o evidenci skutečných majitelů a z něj vyplývajícího navýšení významu údajů v evidenci skutečných majitelů ve vztahu k veřejným zakázkám. Nemožnost zjistit údaje o skutečném

pokračování

majiteli vybraného dodavatele z evidence skutečných majitelů (má-li vybraný dodavatel skutečného majitele; srov. § 7 zákona o evidenci skutečných majitelů) je tak od účinnosti novely důvodem pro vyloučení tohoto dodavatele ze zadávacího řízení.

[13] Ze správního spisu vyplývá a mezi stranami není sporu o tom, že rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace bylo vydáno dne 8. 3. 2021. Stěžovatelka zahájila zadávací řízení dne 14. 4. 2021 odesláním oznámení o zahájení nadlimitního otevřeného řízení k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek a Úředním věstníku Evropské unie. Dne 31. 5. 2021 rozhodla stěžovatelka o výběru dodavatele a v tentýž den na profilu zadavatele uveřejnila oznámení o výběru dodavatele. Dne 8. 6. 2021 vyzvala stěžovatelka vybraného dodavatele k předložení dokladů před uzavřením smlouvy a k identifikaci skutečného majitele. Dne 18. 6. 2021 uzavřela stěžovatelka s vybraným dodavatelem smlouvu o dílo.

[14] Novela provedená zákonem č. 527/2020 Sb. neobsahuje přechodná ustanovení, která by stanovila právní režim zadávacích řízení zahájených před nabytím její účinnosti. Není pochyb o tom, že § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021 dopadá na zadávací řízení zahájená po 1. 6. 2021. Stejně tak není sporu o tom, že uvedené ustanovení nemůže dopadat na případy, kdy celý proces zadávacího řízení včetně uzavření smlouvy proběhl ještě před nabytím účinnosti novely. Pokud jde o posouzení dosahu novelizovaného znění § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek na dosud probíhající zadávací řízení, je v případě absence přechodných ustanovení třeba aplikovat obecné zásady časové působnosti právních norem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 9 As 95/2007 - 69). V případě hmotněprávního ustanovení platí, že se aplikuje na právní vztahy, které nastanou v době jeho účinnosti. V projednávané věci je tedy rozhodným časovým okamžikem započetí procesu zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele. Dojde-li k němu v době účinnosti nového znění zákona o zadávání veřejných zakázek, aplikuje se na něj toto nové znění. Touto optikou tedy měla stěžovatelka ode dne 1. 6. 2021 zjišťovat skutečného majitele vybraného dodavatele, který byl českou právnickou osobou, toliko z evidence údajů o skutečných majitelích ve smyslu § 122 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021 (bez ohledu na to, kdy započalo zadávací řízení či kdy došlo k rozhodnutí o výběru dodavatele).

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřipustného retroaktivního působení, a to v souvislosti se zásadou legitimního očekávání. Není totiž pochyb o tom, že dochází-li ke změně právní úpravy, musí nový (novelizovaný) předpis respektovat obecnou zásadu legitimního očekávání adresátů této úpravy. Mínil-li zákonodárce do budoucna modifikovat účinky právních vztahů založených dřívější úpravou, případně chce-li se skutečnostmi nastalými v minulosti spojit nové právní důsledky, jde o postup legitimní a v praxi zcela běžný.

[16] Korektivem tohoto postupu je ovšem podmínka respektování legitimního očekávání ve smyslu kritéria předvídatelnosti. Esenciální podmínkou jakýchkoliv úvah o možném porušení principu legitimního očekávání je situace, kdy se adresát právní normy nemohl s jejím zněním (ani účinky z toho plynoucími) seznámit v době, kdy činil svá rozhodnutí. V této souvislosti lze zmínit názor vyslovený Soudem první instance Evropských společenství v rozsudku ze dne 22. 1. 1997, T-115/94 *Opel Austria GmbH v Council*, bod 124,

podle kterého „[z]ásada právní jistoty [zahrnující princip legitimního očekávání – pozn. NSS] vyžaduje, aby jakýkoli akt orgánů mající právní účinky byl jasný, přesný a byl sdělen zúčastněnému tak, aby mohl s jistotou rozpoznat okamžik, od kterého tento akt existuje a začíná působit svými právními účinky“ (obdobně srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, ve věci 98/78 *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, s. 69). Pokud tedy právní subjekt činí rozhodnutí v době, kdy jsou známy jak jeho budoucí povinnosti s tímto rozhodnutím spojené, tak i okamžik, kdy vstoupí v účinnost, je zachován princip jeho právní jistoty, respektive legitimního očekávání (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14). Možností k seznámení se s novými pravidly (změnou právní úpravy) je přitom nejdříve publikace právního předpisu zákonem předpokládaným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007 - 60). V případě zákona jde o vyhlášení ve Sbírce zákonů.

[17] V dané věci byla novela provedená zákonem č. 527/2020 Sb. uveřejněna ve Sbírce zákonů dne 17. 12. 2020 (částka 218/2020). Počínaje tímto dnem měla tedy nejen stěžovatelka, ale i potenciální uchazeči zadávacích řízení, možnost seznámit se s novými povinnostmi uvedenými v § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek, i s okamžikem, kdy se tyto povinnosti stanou právně závaznými. Nutno dodat, že k rozhodnutí o poskytnutí dotace i k oznámení o zahájení zadávacího řízení došlo v období po zveřejnění novely zákona o zadávání veřejných zakázek. S ohledem na termín stanovený k podání nabídek (20. 5. 2021) mohla stěžovatelka i uchazeči důvodně předpokládat, že ke zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele může dojít až po 1. 6. 2021. Na novou povinnost stanovenou v § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021 se tak mohli připravit a svůj postup v zadávacím řízení jí přizpůsobit.

[18] Zadávací řízení je vysoce formalizovaným procesem, jehož nedodržení může vést k negativním důsledkům pro konkrétního uchazeče projevujícím se např. i v zamezení získání veřejné zakázky a možnosti jejího plnění (např. rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014 - 42). Tak jako uchazeč o veřejnou zakázku plně odpovídá za svou nabídku, zadavatel stejnou mírou odpovídá za soulad zadávacího řízení s účinnou právní úpravou. Stěžovatelka jako příjemkyně dotace plně odpovídá za dodržení podmínek dotace, neboť přijala určité finanční prostředky ze strany státu. Protiváhou je právě akceptace podmínek poskytnutí dotace, mezi které patří i dodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, č. 2332/2011 Sb. NSS; či ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 - 38). Pouhé očekávání, že nedojde ke změně právní úpravy, nepodléhá ústavněprávní ochraně (nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, či ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10). V posuzované věci šlo o předvídatelnou změnu právní úpravy, která byla široké veřejnosti známa přinejmenším od 17. 12. 2020, tedy ještě před rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 8. 3. 2021. Lze proto shrnout, že k účinnosti nové právní úpravy zjišťování skutečného dodavatele došlo sice v průběhu zadávacího řízení, stěžovatelka i uchazeči však měli možnost se této změně včas přizpůsobit.

[19] Přípustnost aplikace novelizovaného znění zákona o zadávání veřejných zakázek je však třeba hodnotit nejen z pohledu očekávání adresáta právní normy ve stálosti právní úpravy, ale také z pohledu Evropského práva (ochrany práv zaručených Listinou základních práv EU).

pokračování

[20] Nelze totiž odhlédnout od § 14 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů, jenž umožňuje komukoli na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti získat přístup k údajům o skutečných majitelích z evidence. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon o evidenci skutečných majitelů provádí směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES (dále „AML směrnice“) a její změnovou směrnici [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (dále „změnová AML směrnice“)].

[21] Soudní dvůr Evropské unie se v rozsudku ze dne 22. 11. 2022, ve spojených věcech C 37/20 a C 601/20, v řízeních *WM* (C 37/20), *Sovim SA* (C 601/20) proti *Luxembourg Business Registers* (dále jen „rozsudek ve spojených věcech *WM a Sovim*“), zabýval otázkou zpřístupnění informací o skutečných majitelích široké veřejnosti s ohledem na respektování soukromého a rodinného života skutečných majitelů podle čl. 7 a práva na ochranu osobních údajů podle čl. 8 Listiny základních práv EU. Dospěl k závěru, že byť právní úprava umožňující takto široký rámec zpřístupnění údajů evidovaných o skutečných majitelích sleduje naplnění zásady transparentnosti, přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích představuje podstatně závažnější zásah do základních práv, který právní úprava nekompenzovala žádnou výhodou pro evidované subjekty.

[22] Pokud tak podle Soudního dvora platí, že „přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích stanovený v čl. 30 odst. 5 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 2015/849 [...] představuje závažný zásah do základních práv zakotvených v článcích 7 a 8 Listiny (obdobně viz rozsudek ze dne 1. srpna 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C 184/20, EU:C:2022:601, bod 105)“, lze konstatovat, že i právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů je v rozporu s lidskoprávními závazky vyplývajícími z unijního práva. Zákon totiž umožňuje neomezený veřejný přístup k evidovaným údajům. Nestanovuje žádnou bariéru ve smyslu dostupnosti evidovaných údajů ani žádný mechanismus posuzování, které osoby mohou do evidovaných údajů nahlížet. Nejvyšší správní soud proto již ve své judikatuře dospěl k závěru, že důsledkem aplikace § 14 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů je nepřijatelný zásah do ústavně zaručených práv skutečných majitelů právnických osob (k tomu srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2025, č. j. 4 As 219/2024 - 96, či ze dne 1. 8. 2025, č. j. 5 As 1/2025 - 65).

[23] K současné podobě zákona o evidenci skutečných majitelů se přiléhavě vyjádřil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 25. 8. 2025, sp. zn. 27 Cdo 1368/2024. V návaznosti na rozsudek ve spojených věcech *WM a Sovim* uvedl, že „články 7 a 8 Listiny základních práv EU brání použití pravidla, podle něhož jsou informace o skutečných majitelích v evidenci skutečných majitelů bez dalšího přístupné široké veřejnosti (toto pravidlo neproporcionálně zasahuje do práv zaručených jednotlivcům označenými články Listiny základních práv EU)“. Poukázal na skutečnost, že zápisem údajů o skutečném majiteli do evidence dochází zároveň ke zveřejnění zapisovaných informací, a tudíž k jejich zpřístupnění široké veřejnosti.

V důsledku zápisu tedy automaticky dochází k zásahu do práv skutečných majitelů zaručených články 7 a 8 Listiny základních práv EU. Jelikož je stát povinen respektovat práva zaručená Listinou základních práv EU, nemůže vynucovat povinnosti stanovené zákonem, které jsou v rozporu s těmito právy (k tomu srov. obdobně usnesení ze dne 26. 8. 2025, sp. zn. 27 Cdo 1548/2024). Nejvyšší soud tak vyslovil, že „za situace, kdy jsou podle § 14 odst. 1 písm. a) ZESM [zákona o evidenci skutečných majitelů, pozn. soudu] údaje o skutečných majitelích zapsané v evidenci skutečných majitelů přístupné komukoliv, brání články 7 a 8 Listiny základních práv EU aplikaci těch ustanovení vnitrostátního práva, která vynucují splnění povinnosti evidující osoby podle § 9 odst. 1 ZESM [zákona o evidenci skutečných majitelů, pozn. soudu]“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že to se týká nejen samotného splnění povinnosti evidující osoby podle § 9 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů, ale také povinností navazujících, jako je např. v právě projednávané věci povinnost zadavatele ověřovat osobu skutečného majitele vybraného dodavatele výhradně z této evidence či povinnost vyloučit dodavatele ze zadávacího řízení v případě chybějícího zápisu.

[24] Nemůže-li stát vynucovat povinnost zápisu do evidence skutečných majitelů, nemůže ani dovozovat právní následky spojené s jejím nesplněním. Jestliže v projednávané věci po skutečném majiteli nebylo možno požadovat provedení zápisu v evidenci skutečných majitelů, postrádalo by smysl po stěžovatelce požadovat, aby vybraného dodavatele vyloučila ze zadávacího řízení pro absenci zápisu v evidenci. V právním státě nelze akceptovat výklad, který by sice vedl k naplňování jednoho legitimního veřejného zájmu, avšak současně porušoval základní práva. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že absence zápisu skutečného majitele vybraného dodavatele nemohla v dané věci vést k jeho vyloučení ze zadávacího řízení.

[25] Stěžovatelka tedy nepochybila, pokud nepostupovala podle § 122 odst. 7 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021 a nevyloučila vybraného dodavatele ze zadávacího řízení.

[26] Jednalo se o situaci, kdy novelizovaná právní úprava neměla být aplikována pro její rozpor s Listinou základních práv EU. Ve vnitrostátním právu v důsledku toho vznikla mezera, kterou je třeba vyplnit výkladem práva souladným s unijním právem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takovým výkladem je výklad, který umožní při zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele sledovat veřejný zájem na boji proti praní peněz (tj. aby veřejnou zakázku dostal jen subjekt s transparentní majetkovou strukturou), ale současně neporušuje práva skutečných majitelů, neboť informace o nich budou přístupné jen zadavateli, nikoli široké veřejnosti. Tomu odpovídá postup spočívající v tom, že vybraný dodavatel zadavateli sdělí údaje o svých skutečných majitelích, ze kterých budou seznatelné nejen identifikační údaje těchto osob, ale také vztah těchto osob k dodavateli, resp. rozsah jejich oprávnění.

[27] Pokud stěžovatelka skutečného majitele vybraného dodavatele zjistila způsobem stanoveným v § 122 odst. 3, resp. odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném do 31. 5. 2021 a zaslala vybranému dodavateli výzvu ke sdělení údajů o skutečném majiteli, *de facto* tak dostála výše uvedeným požadavkům. Za dané situace tak její postup

pokračování

nelze hodnotit jako porušení zákona o zadávání veřejných zakázek, a tedy ani jako porušení podmínek poskytnutí dotace.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na všechny shora uvedené úvahy Nejvyšší správní soud uzavírá, že po stěžovatelce nebylo možno požadovat, aby při zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele postupovala dle novelizovaného znění § 122 odst. 4 a 7 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021, neboť by jeho důsledkem byl nepřípustný zásah do základních práv skutečného majitele. Jinými slovy po stěžovatelce nebylo možno požadovat, aby postupovala podle novelizované právní úpravy, je-li tato úprava rozporná s právem Evropské unie.

[29] V důsledku toho, že soud hodnotí proces zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele *ex post* a že postup dle novelizované právní úpravy by byl v rozporu v unijním právem, lze uzavřít, že proces zjišťování skutečného majitele byl v této věci souladný s právem. Nebyly tedy naplněny podmínky pro nevyplacení části dotace ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. (výrok I.). Jelikož by městský soud v následném řízení nemohl učinit nic jiného než rozhodnutí žalovaného zrušit, současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil Nejvyšší správní soud pro nezákonnost také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[30] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[31] Důvodně vynaložené náklady soudních řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a dále odměna a náhrada hotových výdajů zástupce stěžovatelky. Odměna zástupce stěžovatelky byla v žalobním řízení určena podle § 11 odst. 1 písm. a), d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 [viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“)], a to za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby), tedy v celkové výši 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených dvou úkonů právní služby, což je celkem 600 Kč; celkem 6 800 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 1 428 Kč, což odpovídá sazbě 21 % z částky 6 800 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); celkem tedy 8 228 Kč.

[32] Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění účinném

pokračování

do 31. 12. 2024, a to za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (sepis kasační stížnosti a následné doplnění důvodů). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za daný úkon 300 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 714 Kč, což odpovídá sazbě 21 % z částky 3 400 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); celkem tedy 4 114 Kč.

[33] Celkové důvodně vynaložené náklady soudního řízení stěžovatelky činí 20 342 Kč (8 000 Kč + 8 228 Kč + 4 114 Kč). Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu