

Stanovisko Ministerstva financí ke vztahu mezi § 14 odst. 3 písm. e) bodem 2 rozpočtových pravidel a § 7 odst. 1 zákona o právu na digitální služby

1. Stručný popis problému

Ministerstvo financí bylo jedním z ústředních orgánů státní správy požádáno o právní názor ohledně **vztahu § 14 odst. 3 písm. e) bodu 2 rozpočtových pravidel**, podle něhož by měl žadatel v žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu (dále jen „dotace“) uvést údaje o skutečném majiteli, **k § 7 odst. 1 zákona o právu na digitální služby**, podle kterého by poskytovatel dotace neměl po žadateli o dotaci tyto údaje, vedené v evidenci skutečných majitelů, požadovat, pokud jsou mu zpřístupněné pro výkon jeho agendy.

Předmětem dotazu je otázka, jak postupovat za situace, kdy žadatel o poskytnutí dotace v žádosti neuvede údaje o skutečném majiteli v rozporu s požadavky rozpočtových pravidel, avšak poskytovatel dotace má současně pro účely vedení řízení o této žádosti zřízen dálkový přístup do evidence skutečných majitelů.

2. Právní úprava a její vývoj

Ministerstvo financí při formulaci níže uvedeného stanoviska vzalo v potaz následující právní předpisy ve znění k 8. srpnu 2025:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (**rozpočtová pravidla**)

(§ 14 odst. 3 písm. e), § 14j odst. 2 a 4 písm. c), § 14 k odst. 1 a 2, § 14q odst. 1, § 15 odst. 1 písm. b));

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

(§ 2 odst. 4, § 6 odst. 2, § 45 odst. 2);

- zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (**ZDS**)

(§ 7 odst. 1); a

- zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (**ZESM**)

(§ 16 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. s), odst. 3, § 32 odst. 1).

2.1. Dotační řízení podle rozpočtových pravidel

2.1.1. Povinnost předložit údaje o skutečných majitelích v žádosti o poskytnutí dotace

Ustanovení § 14 odst. 3 písm. e) bodu 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákonů č. 527/2020 Sb. a č. 35/2025 Sb., stanoví, že je-li žadatel o poskytnutí dotace právnickou osobou, žádost o její poskytnutí „obsahuje údaje o skutečném majiteli právnické osoby podle zákona

upravujícího evidenci skutečných majitelů ve formě úplného výpisu platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji, jedná-li se o evidující osobu“.

Je-li žadatel zahraniční právnickou osobou, stanoví toto ustanovení dále, že žadatel „doloží údaje o svém skutečném majiteli buď výpisem ze zahraniční evidence obdobné evidenci skutečných majitelů, nebo, pokud taková zahraniční evidence neexistuje, sdělí identifikační údaje všech osob, které jsou skutečným majitelem zahraniční právnické osoby, a předloží doklady, z nichž vyplývá vztah všech osob k zahraniční právnické osobě, zejména výpis ze zahraniční evidence obdobné obchodnímu rejstříku, seznam akcionářů, rozhodnutí statutárního orgánu o vyplacení podílu na zisku, společenskou smlouvu, zakladatelskou listinu nebo stanovy.“

Toto ustanovení bylo vloženo do zákona o rozpočtových pravidlech s platností od 17. prosince 2020 (tedy až po přijetí ZDS) a s účinností od 1. ledna 2021, prostřednictvím zákona 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. Shora citované ustanovení však nebylo součástí původního vládního návrhu, ale bylo navrženo až ve druhém čtení v poslaneckém pozměňovacím návrhu. Z tohoto důvodu nebylo toto ustanovení vysvětleno v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, avšak v příslušném pozměňovacím návrhu bylo jako odůvodnění uvedeno, že úprava poskytování dotací by měla být stejně přísná jako úprava zadávání veřejných zakázek, kde v té době již existovalo obdobné ustanovení.¹

2.1.2. Absence povinných údajů v žádosti o poskytnutí dotace

Neuvedení předepsaných údajů v žádosti o poskytnutí dotace za standardních podmínek zakládá vadu žádosti. Rozpočtová pravidla obsahují v § 14k zvláštní právní úpravu pro odstraňování vad žádosti o poskytnutí dotace (obecná právní úprava obsažená v § 45 odst. 2 správního řádu se nepoužije, což plyne z § 14q odst. 1 rozpočtových pravidel); podle něho může poskytovatel dotace vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti pouze tehdy, pokud takovou možnost výslovně sám předem umožnil tím, že ji podle § 14j odst. 2 rozpočtových pravidel výslovně uvedl ve výzvě k podání žádosti o poskytnutí dotace.

Trpí-li žádost o poskytnutí dotace vadami a nelze-li žadatele vyzvat k jejich odstranění, poskytovatel řízení zastaví podle § 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel; byla-li žadateli dodatečně poskytnuta lhůta k odstranění vad žádosti podle § 14k odst. 1 a neodstraní-li žadatel vady v této lhůtě, zastaví poskytovatel řízení podle § 14k odst. 2 rozpočtových pravidel.

Zjistí-li poskytovatel dotace až po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, že žadatel neposkytl předepsané údaje o skutečném majiteli, může podle § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel zahájit řízení o jejím odnětí z důvodu, že údaje, na jejichž základě byla dotace poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé.

¹ Pozměňovací návrh poslance Marka Bendy k vládnímu návrhu zákona, 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 zákony související s tímto zákonem a zákonem o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 909/0), Poslanecká sněmovna, 8. volební období, sněmovní dokument č. 6255. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=909>

2.2. Omezení podle zákona o právu na digitální služby

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o právu na digitální služby *orgán veřejné moci nevyžaduje údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, které jsou mu zpřístupněné pro výkon agendy nebo na základě souhlasu uživatele služby*. Toto ustanovení je platné od 17. ledna, resp. účinné od 1. února 2020 a dosud nebylo nikdy novelizováno.

2.3. Přístup do evidence skutečných majitelů

2.3.1. Přístup poskytovatelů dotací do evidence skutečných majitelů

Ustanovení § 16 odst. 2 ZESM obsahuje taxativní výčet orgánů a institucí, kterým Ministerstvo spravedlnosti *„umožní způsobem umožňujícím dálkový přístup získat z evidence skutečných majitelů úplný výpis platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji.“*

Poskytovatelé dotací však nebyli do zmíněného výčtu zahrnuti již při přijetí ZESM, ale byli tam doplněni až s účinností od 1. října 2022 novelou provedenou zákonem č. 245/2022 Sb. (jedná se o § 16 odst. 2 písm. s) stávajícího znění ZESM). Důvodová zpráva k této novele² nenechává žádný prostor k pochybnostem, co zákonodárce k tomuto doplnění vedlo:

„Ustanovení některých zákonů [§ 14 odst. 3 písm. e) bod 2. zákona 218/2000 Sb. a § 10a odst. 3 písm. f) bod 2. zákona č. 250/2000 Sb.] vyžadují po žadatelích o dotaci dokládat údaje o skutečném majiteli, je-li žadatel právnickou osobou. Konkrétně se vyžaduje přímo výpis z evidence skutečných majitelů ve formě úplného výpisu.

Stávající režim je v praxi nevhodný a spojený se zbytečnou administrativou, kdy žadatelé dokládají údaje, kterými státní správa již disponuje. Dnešní podoba nevyhovuje principům digitálně přívětivé legislativy (zásada only once, tedy sdělovat údaje pouze jednou) a představuje pro žadatele zbytečnou administrativní zátěž. Zátěž paradoxně vzniká i na straně poskytovatele, který musí s žadatelem dále komunikovat a řešit doplnění podkladů žádosti.

Nepraktičnost se ve zvýšené míře projevuje v případě právnických osob, které nemají zřízení datovou schránku (především spolky), a nemohou proto jednoduše získat úplný výpis z evidence. Kvůli získání úplného výpisu musí tito žadatelé kontaktovat příslušný soud. Tím je zbytečně zatěžována i administrativa soudu. Situace je absurdní navíc tím, že údaje obsažené v úplném výpise se zpravidla v případech spolků (u nich probíhá automatický průpis údajů ze spolkového rejstříku) nijak neliší od údajů dostupných z veřejné části evidence.

Nově popsané problémy odpadnou, jelikož poskytovatelé si budou údaje z evidence skutečných majitelů (úplné výpisy) zjišťovat napřímo. Uplatní se § 7 zákona 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Obecně lze odkázat i na pravidlo § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.“

2.3.2. Omezení přístupu do evidence skutečných majitelů

Ustanovení § 32 odst. 1 ZESM stanoví, že soud na návrh *„údaje nebo jejich část o skutečném majiteli, který není plně svéprávný, v případech hodných zvláštního zřetele v evidenci skutečných majitelů znepřístupní, není-li to v rozporu s veřejným zájmem“* (dále jen „znepřístupněné údaje“).

² Důvodová zpráva, str. 57, výklad k čl. I bodu 21 návrhu. Sněmovní tisk č. 248, 9. volební období. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=248&CT1=0>

V návaznosti na to § 16 odst. 3 ZESM stanoví, že *jsou-li údaje o skutečném majiteli zpřístupněny podle § 32, ministerstvo k nim přístup podle odstavce 2 písm. n) až u) neumožní* – toto ustanovení se týká i poskytovatelů dotací, protože těm dovoluje přístup do evidence skutečných majitelů § 16 odst. 2 písm. s) ZESM, jak bylo uvedeno v bodě 2.3.1.

3. Stanovisko Ministerstva financí

Podle právního názoru Ministerstva financí platí, že **žadatel o dotaci nemá povinnost poskytnout poskytovateli dotace jako součást své žádosti o její poskytnutí úplný výpis z evidence skutečných majitelů**. Pokud tento výpis neposkytne, nesmějí poskytovatelé takový výpis po žadateli o dotaci požadovat ani nesmějí považovat jeho neposkytnutí za vadu žádosti. To však neplatí, pokud evidence skutečných majitelů obsahuje zpřístupněné údaje, které nejsou poskytovatelům dotace přístupné a mohou je získat pouze prostřednictvím žadatelů o dotaci (srov. § 16 odst. 3 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů), a to v rozsahu těchto zpřístupněných údajů, nebo pokud je žadatel zahraniční právnickou osobou, tedy v případech, kdy nelze aplikovat § 7 odst. 1 zákona o právu na digitální služby.

4. Odůvodnění stanoviska

Problémem je zdánlivý střet dvou právních norem:

- **příkazové normy**, která stanoví jako obligatorní součást žádosti o poskytnutí dotace *údaje o skutečném majiteli právnické osoby podle ZESM ve formě úplného výpisu platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji, jedná-li se o evidující osobu*, resp. obsahově obdobné údaje, jde-li o zahraniční právnickou osobu (§ 14 odst. 3 písm. e) bod 2 rozpočtových pravidel),

(tato příkazová norma je zde dále též zmiňována jen jako „**povinnost předložit úplný výpis**“),
a

- **zákazové normy**, která zakazuje orgánu veřejné moci vyžadovat údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, které jsou mu zpřístupněné pro výkon agendy nebo na základě souhlasu uživatele služby (§ 7 odst. 1 ZDS),

(tato zákazová norma je zde dále též zmiňován jen jako „**zákaz požadovat duplicitní údaje**“).

4.1. Povinnost předložit úplný výpis

Tato povinnost je kladena na žadatele o dotaci.

Je nepochybné³, že účelem zavedení této normy bylo, aby plnění z veřejných prostředků nezískávaly subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou. Pro naplnění takového cíle není podstatné, jakým způsobem se poskytovatel dotace o skutečné vlastnické struktuře žadatele dozví, tedy zda se to stane prostřednictvím dálkového přístupu do evidence skutečných majitelů, nebo že žadatel svou vlastnickou strukturu sám uvede. Podstatné je, aby takovou informací při rozhodování o poskytnutí dotace disponoval.

³ Viz bod 2.1.1 a poznámka pod čarou č. 1.

4.2. Zákaz požadovat duplicitní údaje

Obeční zákaz zbytečně zatěžovat dotčené osoby nepředstavuje žádné *novum*. Plyne již z § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož „*správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*“

Nicméně, § 7 odst. 1 ZDS jde dál než § 6 odst. 2 správního řádu. Zatímco správní řád pouze přikazuje opatřit si přednostně podklady z dostupných evidencí, podle ZDS nemá orgán veřejné moci pro oblast základních registrů a agendových informačních systémů vyžadovat údaje, které mu jsou zpřístupněny. V tomto smyslu je § 7 odst. 1 ZDS zvláštním ustanovením ve vztahu k § 6 odst. 2 správního řádu.

Zákaz požadovat duplicitní údaje zákon ukládá orgánu veřejné moci, nikoliv žadateli o poskytnutí dotace.

4.3. Vztah povinnosti předložit úplný výpis a zákazu požadovat duplicitní údaje

Ze zákazu, aby poskytovatel dotace po žadateli požadoval zpřístupněné údaje, přímo vyplývá právo žadatele o dotaci zpřístupněné údaje neposkytnout. Vedle sebe tak stojí povinnost poskytnout všechny údaje a současně právo neposkytnout zpřístupněné údaje. Tyto normy mají stejnou hypotézu, avšak navzájem rozpornou dispozici – přikazují poskytnout zpřístupněné údaje a současně povolují je neposkytnout. Příkaz poskytnout údaje se týká obecně všech údajů, povolení neposkytnout údaje se týká pouze užšího (zpřístupněného) okruhu údajů, a proto je právo neposkytnout údaje zvláštní právní normou, která v daném případě převáží před obecnou normou pozdější⁴.

Platí tak, že má-li poskytovatel dotace zpřístupněny údaje z evidence skutečných majitelů, zaniká v rozsahu zpřístupnění povinnost žadatele o poskytnutí dotace je poskytnout.

4.4. Pravomoc poskytovatele dotace získat zneprístupněné údaje

Z omezení přístupu poskytovatele dotace do evidence skutečných majitelů popsané v bodě 2.3.2 plynou následující právní otázky:

Za prvé, zda žadatel o dotaci je vůbec oprávněn zneprístupněné údaje získat ve výpisu podle § 16 odst. 1 písm. c) ZESM, a tedy zda objektivně vůbec má možnost je zahrnout do své žádosti.

Odpověď je kladná.

Podle § 16 odst. 1 písm. c) ZESM Ministerstvo spravedlnosti umožní získat úplný výpis evidujícím osobám. Podle § 16 odst. 2 ZESM Ministerstvo spravedlnosti umožní získat úplný výpis v něm uvedeným orgánům veřejné moci a dalším institucím. Podle obou ustanovení lze získat úplný výpis obsahující stejnou množinu údajů, konkrétně lze získat *úplný výpis platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji*. Ustanovení § 16 odst. 3 ZESM však zakazuje *pouze některým* orgánům a institucím zmíněným v § 16 odst. 2 ZESM získat touto cestou zneprístupněné údaje. Zákaz poskytnutí zneprístupněných údajů cestou § 16 odst. 2 ZESM se týká i poskytovatelů dotací. Žadatelé o dotaci však nejsou v taxativním výčtu subjektů, kterým se zneprístupněné údaje neposkytnou, proto se jim

⁴ Zákaz požadovat duplicitní údaje nabyl účinnosti již 1. ledna 2020, ale povinnost poskytnout úplný výpis nabyla účinnosti až 17. prosince 2020, srov. body 2.1 a 2.3 tohoto stanoviska.

a contrario poskytne úplný výpis z evidence skutečných majitelů, tj. včetně zneprístupněných údajů.

Za druhé, zda se na zneprístupněné údaje vztahuje povinnost předložit je jako součást úplného výpisu z evidence skutečných majitelů ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) bodu 2 rozpočtových pravidel.

I zde je odpověď kladná.

Úplný výpis podle § 14 odst. 3 písm. e) bodu 2. rozpočtových pravidel má obsahovat totožnou množinu údajů, které lze získat podle § 16 odst. 1 písm. c) ZESM, i zde se jedná o *úplný výpis platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji*. Žádnou výjimku týkající se zneprístupněných údajů rozpočtová pravidla neobsahují – žadatel o dotaci tedy má povinnost je předložit jako součást své žádosti.

Za třetí, zda neposkytnutí zneprístupněných údajů může mít vliv na výsledek řízení o poskytnutí dotace.

Odpověď na tuto otázku je také kladná.

Zákonodárce stanovil povinnost předložit úplný výpis včetně zneprístupněných údajů, s tím, že se jedná o součást boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, a všechny osoby a orgány včetně poskytovatelů dotací jsou tím vázány.

V důsledku zneprístupnění údajů mají poskytovatelé dotací přístup k užšímu rozsahu údajů, než které může evidence skutečných majitelů obsahovat a které jsou žadatelé povinni připojit k žádosti o poskytnutí dotace. Poskytovatel dotace přitom nedisponuje možností si vyžádat úplný výpis ani dodatečně. V konečném důsledku by mohlo dojít k tomu, že by poskytovatel dotace mohl poskytnout dotaci někomu, komu by ji při znalosti skutečného majitele neposkytl (například z důvodu, že se na tuto osobu vztahují mezinárodní sankce).

4.5. Důsledky nepředložení úplného výpisu z evidence skutečných majitelů

4.5.1. Situace, kdy má poskytovatel dotace přístup ke všem údajům o skutečném majiteli žadatele (tj. evidence neobsahuje zneprístupněné údaje nebo nejde o zahraniční právnickou osobu)

Z výše uvedeného vyplývá, že žadatel o dotaci má povinnost předložit úplný výpis z evidence skutečných majitelů jako součást své žádosti o poskytnutí dotace, tato jeho *povinnost trvá* a není jí nijak zbaven. Současně ale platí, že poskytovatel dotace nesmí předložení úplného výpisu sám požadovat; v důsledku toho se § 14k rozpočtových pravidel nepoužije.

Nabízí se tedy otázka, zda nesplnění povinnosti předložit úplný výpis je vadou žádosti, v jejímž důsledku lze postupovat podle § 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel a řízení o poskytnutí dotace zastavit, nebo nikoli.

Pojem *vada žádosti* není ani ve správním řádu, ani v rozpočtových pravidlech blíže definován. Podle názoru Ministerstva financí se musí jednat o takovou vadu, která může mít zásadní vliv na obsah rozhodnutí žádosti. Musí jít o zjevnou absenci takových informací, bez kterých buď o žádosti nelze objektivně rozhodnout vůbec (podstatná vada) nebo které mohou ovlivnit rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí dotace. Vadou žádosti proto nemůže být absence informací, ke kterým má poskytovatel dotace zaručen přístup i za situace, kdy v žádosti nejsou uvedeny. Pokud tedy součástí žádosti o poskytnutí dotace není úplný výpis z evidence skutečných majitelů, není to samo o sobě vadou žádosti a žádost proto nelze jen na základě toho zamítnout. Pokud není dán jiný důvod k zastavení řízení, je třeba v řízení pokračovat.

V takovém případě má poskytovatel povinnost zajistit si chybějící informace prostřednictvím dálkového přístupu do evidence skutečných majitelů.

Opačný přístup, tj. považovat nepředložení úplného výpisu z evidence skutečných majitelů za vadu žádosti, vnímá Ministerstvo financí jako přepjatý formalismus.

4.5.2. Situace, kdy jsou údaje o skutečném majiteli žadatele znepřístupněny nebo je žadatel zahraniční právnickou osobou

Závěr podle bodu 4.5.1 platí pouze v případě, kdy ve vztahu ke skutečnému majiteli žadatele o poskytnutí dotace nejsou evidovány znepřístupněné údaje, a současně není tento žadatel zahraniční právnickou osobou. V těchto případech nejsou poskytovateli dotace zpřístupněny údaje o skutečném majiteli, a proto se neuplatní zákaz požadovat duplicitní údaje podle § 7 odst. 1 ZDS. Neposkytnutí těchto údajů je tak vadou žádosti, na kterou se uplatní standardní postup podle § 14k rozpočtových pravidel.

Podle § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel může poskytovatel dotace zahájit řízení o jejím odnětí, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace *ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé*. Takovým zjištěním může být i zjištění poskytovatele, že v době rozhodování o žádosti zde existovaly znepřístupněné údaje, které mu žadatel neposkytl. I zde však platí, že je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem každého jednotlivého případu, protože podle názoru Ministerstva financí nelze postup podle § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel aplikovat bez dalšího vždy, když poskytovatel zjistí, že mu žadatel neposkytl znepřístupněné údaje, ale v závislosti na vlivu neposkytnutých informací na možný výsledek řízení o žádosti.

4.6. Předvídatelnost postupu poskytovatele

Žadatelé o dotaci nemohou s jistotou předvídat, jak budou poskytovatelé dotací zdánlivý rozpor mezi povinností předložit úplný výpis a zákazem požadovat duplicitní údaje řešit. Z povinnosti dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu) a obecně z principu předvídatelnosti rozhodování a zákazu svévole jako součásti práva na spravedlivý proces⁵ plyne, že poskytovatelé by měli předem zveřejnit, jak budou v těchto případech postupovat.

5. Závaznost stanoviska

Toto stanovisko není právně závazné a ve vztahu k poskytovatelům má výhradně metodický, resp. doporučující charakter.

⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 387/2018 a prejudikatura tam zmíněná zejména v odst. 19.