

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře o návrhu **Veřejného ochránce práv** na zrušení bodu 80 v části vymezené ve sloupci druhém přílohy č. 4 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění nařízení vlády č. 208/2021 Sb., za účasti **vlády**, jako účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění napadeného ustanovení

1. Veřejný ochránce práv (dále jen „navrhovatel“) se návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění nařízení vlády č. 208/2021 Sb. (dále jen „nařízení č. 278/2008 Sb.“), pro rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 78 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s § 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a s § 2 v návaznosti na § 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“).

2. Vláda nařízením č. 278/2008 Sb., jehož součástí je napadené ustanovení, stanoví obsahovou náplň jednotlivých živností a oborů činností živnosti volné podle § 73a živnostenského zákona. Nařízení č. 278/2008 Sb. v bodu 80 přílohy č. 4 „Obsahová náplň živnosti volné podle jednotlivých oborů činností“ v části vymezené v sloupci prvním stanoví obor činnosti náležejícího do živnosti volné jako „Poskytování služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy“. Napadené ustanovení (bod 80 přílohy č. 4 v části vymezené v sloupci druhém) pak vymezuje jeho obsahovou náplň (pozn.: označení písmeny doplnil Ústavní soud) spočívající v:

„a) Jednání za klienta při řízení nebo provozování obchodní korporace, podnikatelského seskupení nebo jiného jim obdobného útvaru.

b) Jednání za klienta při získávání a shromažďování peněžních prostředků nebo jiných penězi ocenitelných hodnot za účelem založení, řízení nebo ovládnutí obchodní korporace, podnikatelského seskupení nebo jiného jim obdobného útvaru.

c) Jednání za klienta při zakládání nebo správě svěřenského fondu nebo jemu svou strukturou nebo funkcemi podobného zařízení řídicího se právem jiného státu (dále jen „svěřenský fond“).

d) Jednání za klienta při získávání a shromažďování peněžních prostředků nebo jiných penězi ocenitelných hodnot pro svěřenský fond za účelem jeho založení nebo správy.

e) Zakládání právnických osob a s tím spojené služby, včetně zprostředkování sepsání zakladací listiny, společenské smlouvy nebo stanov, správy vkladů a zajištění zápisu do veřejného rejstříku.

f) Zakládání právnických osob za účelem převodu podílů v nich klientovi.

g) Služby spojené se vznikem svěřenského fondu, včetně zajištění zápisu svěřenského fondu do evidence svěřenských fondů, zprostředkování uzavření smlouvy o vyčlenění majetku jeho svěřením do správy svěřenského správce, sepsání takové smlouvy nebo pořízení pro případ smrti, jímž dochází k vyčlenění majetku jeho svěřením do správy svěřenského správce nebo sepsání statutu svěřenského fondu.

h) Dočasné jednání za právnickou osobu související s jejím vznikem, včetně jednání jménem právnické osoby před jejím vznikem.

i) Výkon činnosti správce vkladů.

j) Dočasný výkon funkce svěřenského správce v souvislosti se vznikem svěřenského fondu.

k) Poskytování prostor pro umístění sídla právnické osoby, nejedná-li se o prostory pro umístění skutečného sídla, administrativní služby spojené s umístěním sídla právnické osoby v těchto prostorách, jako je zápis sídla do veřejného rejstříku nebo přebírání pošty.

l) Výkon akcionářských práv pro klienta, který není právnickou osobou, jejíž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na evropském regulovaném trhu a která podléhá požadavkům na zveřejnění informací rovnocenným požadavkům práva Evropské unie.“

Napadené ustanovení dále stanoví, že:

„Obsahem činnosti není činnost notářů, osob oprávněných k výkonu advokacie podle zákona o advokacii, osob zabývajících se obhospodařováním nebo administrací investičního fondu anebo zahraničního investičního fondu, poskytování investičních služeb, poskytování platebních služeb, realitní zprostředkování, pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor.“

II.

Argumentace navrhovatele

3. Navrhovatel nejprve uvádí, že návrh podal z podnětu tehdejšího předsedy České advokátní komory (dále jen „ČAK“), JUDr. Vladimíra Jirouska. ČAK přitom v minulosti vyjádřila nesouhlas s napadeným ustanovením, neboť dovoluje tzv. vinklaření (pokoutnictví) v rozporu se zákonem o advokacii a je „útokem na nezávislé postavení advokacie“ (sc. „advokátů“). Stanovisko ČAK podpořily mimo jiné Exekutorská komora České republiky a Unie státních zástupců. Protože se navrhovatel ztotožňuje s ČAK a napadené ustanovení již je účinné, „bezprostředně“ využívá svého oprávnění podle zákona o Ústavním soudu a navrhuje zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení nařízení vlády č. 278/2008 Sb.

4. Navrhovatel zaprvé tvrdí, že vláda vydala napadené ustanovení mimo zákonné zmocnění a svou působnost, byť vycházela z výslovného zákonného zmocnění v § 73a živnostenského zákona a byla oprávněna vydat posuzovanou právní úpravu i na základě

tzv. generálního zmocnění vyplývajícího přímo z čl. 78 Ústavy. Navrhovatel výslovně uvádí, že nezpochybnuje pravomoc vlády přijmout napadené ustanovení, ani proces jeho přijetí. Tvrdí však, že obsahová náplň oboru činnosti náležejícího do živnosti volně definovaná napadeným ustanovením se „v převážné části (a ve vzájemných souvislostech i jako celek)“ obsahově překrývá s činností advokátů (poskytováním právních služeb). Již tím vláda vykročila z mezí své působnosti vymezené v § 3 živnostenského zákona. Napadené ustanovení proto podle navrhovatele odporuje jak uvedenému ustanovení, tak i § 2 zákona o advokacii, podle něhož za podmínek stanovených tímž zákonem právní služby poskytují výhradně advokáti. Ustanovení § 2 zákona o advokacii taxativně vymezuje, kdo je oprávněn poskytovat právní služby na území České republiky, a z jejich poskytování vylučuje další, zde neuvedené subjekty („v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny“). Na uvedeném nic nemění dovětek napadeného ustanovení, podle kterého „[o]bsahem činnosti není činnost notářů, osob oprávněných k výkonu advokacie podle zákona o advokacii ...“. V této části je napadené ustanovení „nesrozumitelné, neurčité a obtížné interpretovatelné“. Zákon o advokacii navíc v § 70 odst. 1 výslovně stanovil, že živnostenská oprávnění k poskytování právních služeb vzniklá podle zvláštních předpisů (živnostenského zákona) zanikají dnem účinnosti tohoto zákona.

5. Dále, postrádá racionální základ, vytvořilo-li napadené ustanovení skupinu osob, kterým pro výkon totožné činnosti postačí na rozdíl od advokátů splnit toliko podmínky svéprávnosti a bezúhonnosti. To je rovněž v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny, poněvadž napadené ustanovení tím umožňuje obcházet zákonné podmínky pro výkon podnikání [srov. bod 22 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 3533/18 (N 111/94 SbNU 331)]. Smyslem a účelem omezení poskytování právních služeb podle zákona o advokacii (u advokátů splnění kvalifikačních předpokladů, povinnost mlčenlivosti, kárná odpovědnost stavovské organizaci, odpovědnost za újmu klientovi, povinnost pojištění) je zejména ochrana samotných klientů. Tomu ostatně odpovídá i § 52d odst. 1 zákona o advokacii, podle něhož je přestupkem, poskytne-li osoba právní služby opakovaně a za úplatu, ačkoli není k jejich poskytování oprávněna. Ve větším rozsahu hrozí v důsledku takového jednání i odpovědnost trestněprávní (trestný čin neoprávněného podnikání podle § 251 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník).

6. Navrhovatel zadruhé tvrdí, že napadené ustanovení je zjevně nerozumné vzhledem k cílům, které sleduje. Navrhovatel poukazuje na to, že napadené ustanovení bylo do nařízení č. 278/2008 Sb. včleněno v souvislosti s přijetím 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 (dále jen „zákon č. 527/2020 Sb.“), kterým se provádí evropské právo k prevenci praní peněz a financování terorismu (tzv. AML – *Anti Money Laundering*).

7. Napadené ustanovení je podle navrhovatele důsledkem nesprávné transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/849 ze dne 20. 5. 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní špinavých 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/E5 a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „čtvrtá AML směrnice“), podle jejíhož čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. a) a b) jsou povinnými osobami auditori, externí účetní a daňoví poradci, a dále notáři a jiní samostatně výdělečně činní právníci, účastní-li se, ať tím, že jednájí jménem svého klienta

nebo v zastoupení svého klienta při jakékoli finanční transakci nebo transakci s nemovitostmi, nebo že napomáhají při plánování nebo provádění transakcí pro svého klienta, které se týkají zde vyjmenovaných oblastí. Podle čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. c) čtvrté AML směrnice jsou dále povinnými osobami podle téhož předpisu poskytovatelé svěřenských služeb nebo služeb pro obchodní společnosti, nejsou-li již zahrnuti pod písmeny a) nebo b). Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, potom definici povinných osob čtvrté AML směrnice mechanicky přebírá, zakotvuje-li v § 2 odst. 1 písm. h) tzv. sběrnou kategorii osob, aniž zákonodárce uvažoval, zda v českém právním řádu dané služby může poskytovat někdo jiný než osoby oprávněné podle zákona o advokacii a jiných zákonů.

8. Z důvodové zprávy k zákonu č. 527/2020 Sb. se podává, že aby český právní řád vyhověl požadavkům evropských tzv. AML směrnic, bylo potřeba vytvořit novou živnost. Navrhovatel tvrdí, že je „absurdní“, aby požadavky unijního práva byly vykládány tak, že je potřeba legalizovat tzv. vinklaření. Nikdo přitom neprovedl analýzu, zda kromě osob oprávněných k poskytování právních služeb podle zákona o advokacii mohou i jiné osoby poskytovat služby, které jsou rizikové ve smyslu evropských tzv. AML směrnic. Nadto, obsahové vymezení živnosti podle napadeného ustanovení přesahuje požadavky evropských tzv. AML směrnic, neboť zahrnuje i služby, které „přímo nesouvisí s potenciálně rizikovými finančními toky či transakcemi“.

9. Zatřetí, navrhovatel uvádí, že napadené ustanovení odporuje právu na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Hrozí, že držitelé živnostenského oprávnění podle napadeného ustanovení budou vystupovat i v řízeních, na které dopadá čl. 37 odst. 2 Listiny, aniž by byli nezávislí, disponovali dostatečnou odborností, byli vázáni mlčenlivostí a za své jednání byli odpovědní. Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2009 sp. zn. I. ÚS 2428/08 (U 2/52 SbNU 751) je smyslem vyloučení obecného zmocněnce ze zastupování soudem v občanském soudním řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zájem na ochraně jednotlivců před nekvalifikovaným zastupováním osobami nenacházejícími se ve specifickém (profesionálním) postavení osoby práva znalé (především advokáta) a ochrana (v zásadě) výlučného postavení advokátů v systému ochrany práv. Podle *obiter dicta* uvedeného usnesení je ochrana proti tzv. pokoutnictví či vinklaření legitimní cíl demokratické společnosti, neboť výlučné a vázané poskytování právních služeb advokáty zaručuje jejich morální integritu a odbornost. Tzv. pokoutnictví může vést k daňovým únikům. Advokacie je nezastupitelná a směřuje ke zlepšení fungování justice jako celku. Navrhovatel konečně zdůrazňuje, že napadené ustanovení není projevem systému státem zajištěné (bezplatné) právní pomoci; jde tedy o to, že napadené ustanovení opravňuje poskytovat právní služby nikoli kvalifikovanými profesionály, a to za úplatu.

III.

Vyjádření účastnice řízení a replika navrhovatele

10. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal vládě jako účastnici řízení návrh k vyjádření.

11. Vláda ve vyjádření uvedla, že nezávislý výkon advokacie vnímá jako jeden ze zásadních pilířů demokratického právního státu a přijetím napadeného usnesení nezamýšlela legalizovat tzv. pokoutnictví či vinklaření. Účelem přijetí napadeného

ustanovení bylo promítnout požadavky evropské tzv. AML směrnice do českého právního řádu i jde-li o kategorii povinných osob poskytujících služby správy a zakládáním právnických osob nebo svěřenských fondů (tzv. TCSP, *trust and company service providers*) a stanovit podmínky pro poskytování služeb zakládání právnických osob a svěřenských fondů, včetně poskytování sídla, činností spojených se zakládáním tzv. *ready-made* právnických osob, které nemají povahu výkonu advokacie či jiného poskytování právních služeb, ale které jsou „obchodního nebo organizačně-technického charakteru“. Nejde ani o legalizaci činnosti dříve zakázané, nýbrž sjednocení dosavadní roztržité právní úpravy živnosti volné (poradenská a konzultační činnost, zpracování odborných studií a posudků, služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy či tzv. zbytková kategorie výroby, obchodu a služeb jinde nezařazených). Činnosti upravené napadeným ustanovením proto byly povolené. Jde toliko o jinou vnitřní diferenciaci stávající živnosti volné, nikoli o její rozšíření.

12. Vláda zdůrazňuje, že napadené ustanovení vychází z čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. c) čtvrté AML směrnice, jenž dále navazuje na bod 22 písm. e) doporučení Finančního akčního výboru (dále jen „FATF“) „Mezinárodní standardy v boji proti praní peněz, financování terorismu a proliferace“ (schváleno v únoru 2012, aktualizováno v říjnu 2020). FATF poskytovatele služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy vymezuje jako „poskytovatele služeb svěřenským fondům a společnostem – pokud pro klienty připravují nebo provádějí obchody“ týkající se „zakládání právnických osob, působení jako ... ředitel nebo jednatel společnosti, partner ve společnosti nebo v obdobném postavení vůči jiným právnickým osobám, poskytování sídel obchodní adresy nebo místa, korespondenční nebo administrativní adresy společností, obchodnímu sdružení nebo jakékoli jiné právnické osobě nebo subjektu, působení jako ... správce svěřenského fondu nebo působení v obdobné funkci v jiné formě právního subjektu“ a „působení jako ... pověřený akcionář jiné osoby“. Činnosti advokátů, notářů a jiných nezávislých profesí a účetních při organizování příspěvků pro založení, provoz nebo řízení společností, při založení, provozu nebo řízení právnických osob nebo jiných právnických subjektů a při nákupu a prodeji podnikatelských subjektů jsou zahrnuty v bodu č. 22 písm. d) uvedeného doporučení FATF, tj. samostatně.

13. Vláda dále upozorňuje, že napadené ustanovení vymezuje předmět oboru živnosti i negativně, a to tak, že nezahrnuje činnost notářů, osob oprávněných k výkonu advokacie podle zákona o advokacii, osob zabývajících se obhospodařováním nebo správou investičního fondu nebo zahraničního investičního fondu, poskytování investičních služeb a platebních služeb, realitní zprostředkování a pronájem nemovitých věcí. Napadené ustanovení proto respektuje, že výkon advokacie (poskytování právních služeb) náleží výlučně osobám vymezeným v zákonu o advokacii. Vláda kombinací pozitivního a negativního vymezení činnosti odůvodňuje zájmem postihnout veškeré činnosti, na které klade čtvrtá AML směrnice požadavek licence či registrace, a přitom nezasáhnout do nezávislého a výlučného výkonu advokacie. Jde rovněž o to, aby definice nebyla nesrozumitelná či přehnaně kazuistická. Každá z pozitivně vymezených činností v napadeném ustanovení má svůj určitý obsah i při použití výluky (negativního vymezení) a ob stojí z hlediska definice (volné) živnosti.

14. Vláda u jednotlivých částí bodu 80 přílohy č. 4 uvádí demonstrativně tyto konkrétní situace:

Písmeno a) – u jednání za klienta při řízení nebo provozování obchodní korporace, podnikatelského seskupení nebo jiného obdobného útvaru jde zejména o výkon činnosti

statutárního orgánu za jiného, tedy obchodní vedení, další činnosti technicko-organizačního charakteru, s výjimkou zastupování klienta v řízení před rejstříkovým soudem či sepisování listin zachycujících právní jednání apod.

Písmeno b) – u jednání za klienta při získávání a shromažďování peněžních prostředků nebo jiných penězi ocenitelných hodnot za účelem založení, řízení nebo ovládnutí daných subjektů jde zejména o obchodní jednání za účelem získání investorů pro zřizovanou nebo existující korporaci s výjimkou činností osob zabývajících se obhospodařováním nebo administrací investičního fondu anebo zahraničního investičního fondu, poskytování investičních služeb, realitního zprostředkování a pronájmu nemovitých věcí.

Písmeno c) – u jednání za klienta při zakládání či správě svěřenského fondu nebo obdobného subjektu jde o činnost ad a) svěřenských fondů.

Písmeno d) – u jednání za klienta při získávání a shromažďování peněžních prostředků nebo jiných penězi ocenitelných hodnot pro svěřenský fond za účelem jeho založení nebo správy jde o obdobnou činnost ad b) u svěřenských fondů.

Písmeno e) – u zakládání právnických osob a s tím spojených služeb, včetně zprostředkování zakladací listiny, společenské smlouvy nebo stanov, správy vkladů a zajištění zápisu do veřejného rejstříku jde o činnost neprávní povahy při zakládání právnických osob a zprostředkovatelské činnosti směřující mimo jiné k výběru advokáta nebo notáře, kteří zajistí navazující právní služby.

Písmeno f) – u zakládání právnických osob za účelem převodu podílů v nich klientovi jde o přípravu tzv. *ready-made* právnických osob (právnických osob tzv. na klíč).

Písmeno g) – u služeb spojených se vznikem svěřenského fondu, včetně zajištění jeho zápisu do evidence svěřenských fondů, zprostředkování uzavření smlouvy o vyčlenění majetku jeho svěřením do správy svěřenského správce, sepsání takové smlouvy nebo pořízení pro případ smrti, jímž dochází k vyčlenění majetku jeho svěřením do správy svěřenského správce nebo sepsání statutu, jde o obdobnou činnost ad e) u svěřenských fondů, včetně činností směřujících k výběru advokáta nebo notáře, kteří zajistí navazující právní služby.

Písmeno h) – u dočasného jednání za právnickou osobu souvisejícího s jejím vznikem, včetně jednání jejím jménem před jejím vznikem jde o obdobnou činnost ad a) při zakládání právnické osoby.

Písmeno i) – u výkonu činnosti správce vkladů jde o činnosti „faktické“ správy vkladů, jejich opatrování, vedení souvisejících účetních záznamů nebo zajištění či zprostředkování jejich úschovy u oprávněné osoby.

Písmeno j) – u dočasného výkonu funkce svěřenského správce v souvislosti se vznikem svěřenského fondu jde o obdobnou činnost ad c) u zakládání svěřenského fondu.

Písmeno k) – u poskytování prostor pro umístění sídla právnické osoby, nejde-li o prostory pro umístění skutečného sídla, administrativní služby spojené s umístěním sídla v těchto prostorách, jako je zápis sídla do veřejného rejstříku nebo přebírání pošty, jde o služby poskytování tzv. virtuálního sídla a přebírání pošty.

Písmeno l) – u výkonu akcionářských práv pro klienta, který není právnickou osobou, jejíž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na evropském regulovaném trhu a která podléhá požadavkům na zveřejnění informací, jde zejména o hlasování podle pokynů klienta v orgánech právnické osoby, činnost související s výběrem a správou dividend s výjimkou výkonu činnosti notářů a osob podle zákona o advokacii, tj. nemůže jít o zastupování klienta před soudy např. při podání tzv. akcionářské žaloby.

15. Z uvedeného se podle vlády podává, že jde o činnosti obchodní nebo organizačně-technické povahy, a nejde o výkon advokacie podle zákona o advokacii. Napadeným ustanovením vymezené činnosti nadto odpovídají sub 12 uvedenému doporučení FATF.

Tyto činnosti lze vykonávat tzv. živnostensky, tj. samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a je legitimní, že jde o živnost volnou. Napadené ustanovení proto bylo vydáno v mezích živnostenského zákona. Negativní definice obsažená v napadeném ustanovení zajišťuje, že v konkrétních situacích je třeba se přiklonit k závěru, že vymezené činnosti nemohou zahrnovat právní služby podle zákona o advokacii. Napadené ustanovení proto nezasahuje do působnosti zákona o advokacii.

16. Vláda dále tvrdí, že podle Zprávy z pátého kola vzájemného hodnocení České republiky Výboru expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu při Radě Evropy (*MONEYVAL*) z roku 2018 podle odhadu (pro absenci registrace zkoumaných subjektů) bylo v České republice činných 406 poskytovatelů služeb právníkům osobám a svěrenským fondům. Tyto subjekty byly posuzovány odlišně od advokátů a dalších poradenských či právníkových profesí. Nejvyšší správní soud přitom v minulosti připustil, že prodej tzv. *ready-made* právníkových osob převodem podílu v prodávané právníkové osobě je podnikáním (srov. rozsudek ze dne 25. 1. 2018 č. j. 9 As 176/2016-121) a Soudní dvůr Evropské unie potvrdil, že na takové jednání dopadá čtvrtá AML směrnice (rozsudek ze dne 17. 1. 2018 ve věci C-676/16 *CORPORATE COMPANIES*). Rovněž ze Zprávy o druhém kole procesu národního hodnocení rizik praní peněz a financování terorismu schválené usnesením vlády ze dne 12. 7. 2021 č. 616 se podává, že oblast poskytování služeb právníkům osobám a svěrenským fondům byla zkoumána odlišně od právníkových a poradenských profesí a jde o vysoce rizikovou oblast z hlediska čtvrté AML směrnice.

17. Podle vlády není proto pravdou, že Česká republika chybně transponovala osobní rozsah evropské tzv. AML směrnic (srov. např. obdobná slovenská právní úprava) a nevyhodnotila, zda existují subjekty, které definici vymezené napadeným ustanovením odpovídají. Napadené ustanovení proto sleduje legitimní cíl a odpovídá mezinárodním standardům.

18. K tvrzení navrhovatele, že napadené ustanovení odporuje právu na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny (viz výše sub 9), vláda uvádí, že i rozšiřovalo-li by napadené ustanovení okruh osob oprávněných poskytovat právní služby (což není pravda), ani tak by nedošlo ke snížení standardu právní pomoci poskytované advokáty. Napadené ustanovení se činnosti advokátů nedotýká. V odkazovaném usnesení sp. zn. I. ÚS 2428/08 nadto jde o omezení možnosti obecného zástupce zastupovat účastníka řízení, nikoli o rozšiřování okruhu osob oprávněných poskytovat právní služby, jak navrhovatel tvrdí. Vláda v této souvislosti zdůraznila tu skutečnost, že v důsledku napadeného ustanovení budou dotčené subjekty povinny se registrovat, a nad neoprávněným poskytováním právních služeb bude přísnější dohled. Nadto, regulované činnosti tzv. TCSP (sub 11) nespádají do oblasti, která je chráněna profesním tajemstvím.

19. Podle vlády se proto ze shora uvedeného podává, že napadené ustanovení lze vykládat tak, že nezasahuje do nezávislého výkonu advokacie. Je proto třeba upřednostnit „ústavně konformní“ výklad. Nadto, zrušením napadeného ustanovení by došlo k zásahu do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny těch subjektů, které již dané služby poskytují, a došlo by k porušení čl. 47 odst. 1 čtvrté AML směrnice, podle kterého členský stát zajistí, aby poskytovatelé služeb pro svěrenské fondy a obchodní společnosti podléhali licenci nebo registraci. Vláda zdůrazňuje, že Ústavní soud by měl případně posuzovat jednotlivé činnosti, a nikoli zrušit napadené ustanovení jako celek. Konečně vláda tvrdí, že

navrhovatel se ve svém důsledku domáhá zásadní změny právní regulace, kdy doposud dotčené služby jde vykonávat tzv. živnostensky. K takovému zásahu by však měl být oprávněn primárně zákonodárce. Sám navrhovatel přitom měl možnost postupovat podle § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a doporučit vydání, změnu nebo zrušení napadeného ustanovení, aby byla dotčená právní úprava řešena komplexně a ve spolupráci s dotčenými subjekty. Vláda navrhuje návrh zamítnout.

20. Soudce zpravodaj zaslal doručené vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel využil svého práva k replice a trvá v ní na závěru, že vláda vycházela při přijetí napadeného ustanovení z nedůsledné transpozice bodu 22 písm. e) doporučení FATF a nedostatečně odlišila právní služby, které v českém právním řádu mohou vykonávat výhradně advokáti, notáři a jiné nezávislé profese.

21. Navrhovatel zdůrazňuje, že členský stát při transpozici směrnice zajistí toliko „výsledek“ právní úpravy; forma a prostředky jsou na jeho uvážení. V tomto duchu se měl zákonodárce a vláda zabývat tím, jaké osoby vykonávají rizikové činnosti podle evropských tzv. AML směrnic. Navrhovatel upozorňuje, že bod 22 písm. d) doporučení FATF, který vymezuje činnost advokátů, notářů a jiných nezávislých profesí, obsahuje činnost vymezenou jako „založení, provoz nebo řízení právnických osob nebo jiných právních subjektů a nákup nebo prodej podnikatelských subjektů“, která odpovídá vymezení činnosti podle části napadeného ustanovení sub 13 *ad* písm. a) či e). Rovněž podle čtvrté AML směrnice je množina povinných osob poskytujících svěřenské služby a služby pro obchodní společnosti „do jisté míry“ zbytkovou kategorií, která může zahrnovat i advokáty nebo notáře.

22. Dále navrhovatel tvrdí, že výklad jednotlivých činností provedený vládou sub 13 nemá oporu ve znění nařízení č. 278/2008 Sb. Negativní vymezení činností v napadeném ustanovení je neurčité, neboť výčet právních služeb poskytovaných advokáty vyjmenovaný v § 1 odst. 2 zákona o advokacii není uzavřený. Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2011 sp. zn. 5 Tdo 209/2011 může být právními službami zakládání společností s ručením omezeným, vyhotovování smluv o převodu obchodních podílů, sepisování kupních smluv, dohod o převodu členských práv a povinností, smluv o úschově, přijímání peněz do úschovy nebo poskytování právních rad, příprava valných hromad či účast na nich nebo sepis žalob a platebních rozkazů. Podle rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 2. 2020 č. j. MPS-13/2018-OJD-SVIN/16 je poskytování právních služeb i zpracování, podepisování a podávání přihlášek pohledávek věřitelů do insolvenčního řízení. Množina činností, které by po „odečtení“ zůstaly, by byla neurčitá či dokonce v některých situacích prázdná. Nelze-li jednoduše nebo alespoň „s vynaložením přiměřené obezřetnosti a úsilí“ vyložit rozsah pojmu právních služeb, není legitimní požadovat po osobách vykonávajících živnost v každé konkrétní věci vážit, zda se nedopouští tzv. pokoutnictví. Každý by totiž měl mít alespoň rámcovou představu o tom, zda je jeho jednání zakázané nebo dovolené [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455)]. Takový stav je nežádoucí tím spíše, půjde-li o samotné klienty (neznalé práva).

23. Navrhovatel konečně tvrdí, že nejproblematičtější je poradenská činnost. Šlo-li by o poradenskou činnost v souvislosti se zakládáním právnických osob a svěřenských fondů, půjde o poskytování právních služeb, neboť zahrnuje znalost právních předpisů. Tvrdí-li vláda, že za dosavadního právního stavu legálně podniká v dané oblasti mnoho subjektů, tím spíše by měla být schopna konkrétně rozlišit hranici mezi neoprávněným

poskytováním právních služeb a služeb právníckým osobám a svěřenským fondům. Živnosti, pod které uvedená činnost doposud spadala, jsou definovány konkrétněji (viz bod 60 a 70 přílohy č. 4 nařízení č. 278/2008 Sb.) a výslovně je např. vyloučeno poskytování právních porad. Nejde o to, komu má právní řád umožňovat poskytování služeb pro právnícké osoby a svěřenské fondy, ale o to, jaké konkrétní služby poskytovat tzv. živnostensky a ke kterým jsou oprávněni výhradně advokáti, notáři a jiné nezávislé profese. Navrhovatel trvá na tom, že vláda nedostatečně vymezila obsahovou náplň živností. Tuto vadu nelze zhojit ani ústavně konformním výkladem, neboť body obsahové náplně živností jsou tak neurčité, že by takový výklad byl natolik extenzivní, že by fakticky nahrazoval činnost vlády při vydávání nařízení [viz body 31 a 32 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 2216/14 (N 3/76 SbNU 63)].

IV.

Upuštění od ústního jednání

24. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

V.

Procesní předpoklady řízení

25. Návrh podal Veřejný ochránce práv, který je podle § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu oprávněným navrhovatelem k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení. Návrh není nepřijatelný podle § 66 zákona o Ústavním soudu a ve věci nejsou dány důvody pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Procesní předpoklady řízení o zrušení jiného právního předpisu (jeho jednotlivé části) proto jsou v nyní posuzované věci splněny.

VI.

Posouzení procesních podmínek a kompetence pro přijetí nařízení

26. Ústavní soud při řízení „o kontrole norem“ podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy zkoumá podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu mimo jiné, zda „jiný právní předpis“ byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

27. K vydání nařízení je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vláda. Nařízení č. 278/2008 Sb. vláda schválila usnesením č. 898 ze dne 23. 7. 2008, konečný text byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 14. 8. 2008 v částce 94 pod č. 278/2008 Sb. a účinnosti nabylo téhož dne. Předmětná novela nařízení (kterou bylo do nařízení č. 278/2008 Sb. vloženo napadené ustanovení) vláda schválila usnesením č. 439 ze dne 10. 5. 2021 a vyhlášena byla ve Sbírce zákonů dne 26. 5. 2021 v částce 89 pod č. 208/2021 Sb. s účinností ode dne 1. 7. 2021.

28. Nařízení vlády bylo přijato k tomu Ústavou zmocněným orgánem v rámci jeho působnosti a ústavně stanoveným způsobem (čl. 76 odst. 1 a čl. 78 Ústavy). Navrhovatel žádné vady toho se týkající ostatně ani nenamítá.

VII.

Věcné posouzení návrhu

29. Obecně platí, že vláda je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. To znamená, že vláda nepotřebuje výslovné zmocnění v příslušném zákoně. Nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí, nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.) či ze dne 29. 4. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 43/97 (N 48/10 SbNU 319; 119/1998 Sb.)]. Nařízení proto nesmí vybočovat ze zákonných mezí a ani s výslovným souhlasem zákonodárce není vláda oprávněna nařízením upravovat materii stojící mimo předmět prováděného zákona. Toto negativní kritérium je doplněno též (přísnějším) kritériem pozitivním – nařízení by se mělo držet v mezích plynoucích přinejmenším z účelu a smyslu zákona. Jinak řečeno, zákonodárce by měl v zákoně projevit vůli k úpravě nad zákonný standard. Dále je třeba zdůraznit, že nařízením nelze ukládat primární povinnosti nebo stanovovat meze základních práv a svobod [čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, srov. např. bod 37 odůvodnění nálezu ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.)].

30. Argumentace navrhovatele spočívá zejména na předpokladu, že činnosti náležející do živnosti volně definované napadeným ustanovením se obsahově překrývají s výkonem advokacie (poskytováním právních služeb) podle zákona o advokacii. Z tohoto předpokladu vychází, jak namítá-li rozpor napadeného ustanovení se zákonem (existence mimo meze působnosti § 3 živnostenského zákona), tak namítá-li jeho rozpor s čl. 37 odst. 2 Listiny. Ústavní soud se proto nejprve zaměřil na zjištění, zda je uvedené tvrzení důvodné. Navrhovateli lze přisvědčit, že stanovila-li by vláda nařízením obsahovou náplň živnosti, která by se svým obsahem shodovala s výkonem advokacie (poskytováním právních služeb) podle zákona o advokacii, vykročila by z mezí působnosti vymezených (mimo jiné) v § 3 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona, podle něhož živností není činnost advokátů, notářů, patentových zástupců a soudních exekutorů. Vláda však zdůrazňuje, že napadené ustanovení kromě pozitivního vymezení obsahu jednotlivých činností stanoví rovněž jejich negativní vymezení; to však navrhovatel označuje za neurčité a nesrozumitelné, poněvadž negativní vymezení operuje s otevřeným výčtem činností spadajících pod pojem „výkon advokacie“.

31. Podle Ústavního soudu není důvod negativní definici obsaženou v napadeném ustanovení považovat za nesrozumitelnou či neurčitou; ústavněprávním požadavkům na srozumitelnost a předvídatelnost práva se nepřičí. Obecně je použití neurčitých právních pojmů legitimní; je totiž založeno na tom, že konkrétní obsah neurčitých právních pojmů naplňuje až aplikační činnost orgánů veřejné moci, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty). V opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat výkon práva soudy a jinými orgány veřejné moci. Ne všechna pravidla chování, právní pojmy lze *pro futuro* (přesně) formulovat. Pro určité typy případů – z důvodu jejich povahy – se zformulují především principy, cíle, které potom orgány veřejné moci uvádějí v život aplikační činností [srov. nález ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)].

32. Takové závěry neodporují maximě vyjádřené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 566/05 (sub 22 *in fine*). Právě neurčité právní pojmy jednotlivci poskytují

rámcovou představu dovoleného či zakázaného jednání a jejich konkrétní obsah nalézají orgány veřejné moci v konkrétních věcech.

33. Je proto legitimní, odkazuje-li napadené ustanovení na neurčité pojmy „právní služby“ či „výkon advokacie“, jejichž rozsah není předem konkrétně vymezen. Jejich použití v napadeném ustanovení (konkrétní situaci) je opodstatněné, poněvadž reflektuje flexibilitu a vývoj právní praxe v čase a s proměnami společenské reality. Jinými slovy, činnosti označované jako „právní služby“ jsou svou povahou rozličné a obtížně definovatelné. Navrhovatel ostatně nepředkládá žádné argumenty, kterými by zpochybnil oprávněnost použití neurčitých právních pojmů v nyní posuzované situaci (u poskytování právních služeb), mimo argument právní jistoty z pohledu podnikatelů a jejich klientů, který však nesměruje ke konkrétní situaci napadeného ustanovení, nýbrž obecně k použití neurčitých právních pojmů.

34. Uvedené neurčité pojmy přitom nutně obsahují i právní normy, které tzv. pokoutnictví či vinklaření sankcionují (srov. § 52d odst. 1 zákona o advokacii či § 251 trestního zákoníku). *Ad absurdum* by se stejná logika dala uplatnit i na uvedená ustanovení či dokonce na samotný § 1 odst. 1 a 2, resp. § 2 zákona o advokacii, což je v rozporu s celkovým směřováním argumentace navrhovatele a zájmem, který reprezentuje (ochrana proti neoprávněnému poskytování právních služeb). Ze zákona ani ústavního pořádku proto pro vládu neplyne povinnost vymežit vyčerpávajícím způsobem, jaké konkrétní činnosti jsou živností podle napadeného ustanovení či výkonem advokacie. Takový požadavek při stanovení obecné právní úpravy v napadeném ustanovení nemá opodstatnění.

35. Dále platí, že důvodem neústavnosti toho kterého ustanovení právního předpisu zásadně nejsou případné potíže při jeho výkladu. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, neznamená to samo o sobě jeho neústavnost [srov. bod 43 nálezu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.) či bod 34 nálezu ze dne 27. 4. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 98/20 (206/2021 Sb.)]. Platí proto, že neurčitosti v právní úpravě odstraňuje aplikační praxe (včetně soudů). Ústavní soud proto do této oblasti vstupuje, jen jde-li současně o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu [srov. bod 50 nálezu ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) či bod 247 nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)].

36. Ani takové vady u napadeného ustanovení Ústavní soud neshledal. Ze znění napadeného ustanovení se dostatečně srozumitelně a jasně podává, že jde o činnosti organizačně-technického charakteru či činnosti „manažerské“, nikoli činnosti spadající pod pojem poskytování právních služeb podle zákona o advokacii.

37. Podle § 1 odst. 2 zákona o advokacii se poskytováním právních služeb rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu. Poskytováním právních služeb se rozumí rovněž činnost opatrovníka pro řízení ustanoveného podle zvláštního právního předpisu, je-li vykonávána advokátem. Uvedené ustanovení tedy kromě znaku soustavnosti a úplatnosti demonstrativně vytyčuje formy právních služeb, a to zastupování v řízení (před soudy a jinými orgány), obhajobu, právní rady a sepisy

listin, zpracování právních rozborů, „další formy právní pomoci“, a nadto činnost opatrovníka vykonávanou advokátem (srov. SVEJKOVSKÝ, J. a kol. *Zákon o advokacii*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 21 či KOVÁŘOVÁ D. a kol. *Zákon o advokacii a stavovské předpisy. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 4). Jde-li o udělování právních porad, může jít podle odborné literatury o odpovídání na „dotazy klientů na celou šíři životních problémů – od vlastnického práva k ovoci spadlému ze sousedovy zahrady po možnost uplatnění vad zájezdu.“ (srov. SVEJKOVSKÝ, J. a kol. *Advokátní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 5.).

38. Žádná z definovaných činností v napadeném ustanovení se *prima facie* netýká oblasti ryze právní, což vláda srozumitelně v konkrétnostech předestřela ve vyjádření k návrhu (viz sub 13, srov. zejména obchodní jednání, obchodní vedení, investiční služby, zprostředkování, neprávní činnosti u zakládání právnických osob, správa vkladů, služby virtuálního sídla, hlasování v orgánech právnických osob, správa dividend apod.). Navrhovatel ostatně v konkrétnostech poukazuje toliko na problematickou povahu činnosti „poradenství“; takovou činnost však nyní napadené ustanovení nedefinuje a nezmiňuje ji v jeho souvislosti ani vláda. Není ani důvod samotné poradenství („poskytování rad“) považovat za „právní služby podle zákona o advokacii“, nesměřují-li k právním činnostem, nýbrž činnostem neprávní povahy (organizačně-technické, obchodní či „manažerské“). Rozhodné rovněž je, že z negativní definice činností podle napadeného ustanovení lze dovozovat úmysl vlády, aby se uvedené činnosti nepřekrývaly s výkonem advokacie podle zákona o advokacii a s poskytováním právních služeb. Úmyslem vlády zjevně a zřejmě nebylo legalizovat tzv. vinklaření, ani definovat novou kategorii osob poskytujících právní služby, což potvrdila i ve vyjádření k návrhu. Znění napadeného ustanovení a zvolené legislativně-technické řešení také umožňuje takový výklad, podle kterého činnosti v něm definované nejsou výkonem advokacie, ani poskytováním právních služeb.

39. Problematické nejsou ani činnosti spojené se vznikem a zakládáním právnických osob a svěřenských fondů [činnosti podle písmen a), c), e), f) a g)]. Rovněž u nich je ze samotného znění napadeného ustanovení zřejmé, že má jít o činnosti technické či organizační. Jde totiž buď o zajištění organizace procesu, popřípadě zprostředkování jednotlivých právních služeb. Je zřejmé, že podnikatelé oprávnění podnikat podle uvedených činností jsou buď v pozici jakéhosi „projektového manažera“, nebo „prostředníka“. Ze znění § 1 odst. 2 zákona o advokacii přitom nevyplývá, že tyto činnosti samy o sobě spadají pod rozsah pojmu právních služeb. Navrhovatel ostatně ani netvrdí, z čeho dovozuje, že by tomu tak být mělo.

40. Není vyloučeno, že i advokát poskytuje (ve svém důsledku) služby, které jsou v určitém rozsahu spíše „manažerské“ či „zprostředkovatelské“, což potvrzuje i komentářová literatura: „Vedle poskytování právních služeb může ... advokát vyvíjet i další činnosti. ... [M]ůže například přednášet, věnovat se zprostředkování, řízení činností či projektů apod.“ (viz KOVÁŘOVÁ D., op. cit., s. 4). To však neznamená, že takové činnosti (obdobného charakteru) je třeba bez dalšího považovat za poskytování právních služeb, které mohou poskytovat pouze osoby vyjmenované v zákoně. Nejde totiž o to, co vše advokát ve své praxi „fakticky“ (ve svém důsledku) vykonává, nýbrž co za právní služby označuje zákon. Zajisté nebylo úmyslem zákonodárce zavést v zákoně o advokacii vyjmenovaným subjektům (advokátům, notářům, apod.) monopol na organizování projektů, manažerské činnosti či přednášení na profesionální úrovni

(soustavně a za úplatu). Nelze ani dovodit, že znakem „právních služeb“ je jakákoli profesionální činnost, při které je třeba, byť ve větší či menší míře, znát či používat právo.

41. Lze připustit, že může hrozit nebezpečí, že podnikatel oprávněný vykonávat živnost podle napadeného ustanovení může „sklouznout“ i k poskytování právních služeb. Je však na odpovědnosti podnikatele, aby zhodnotil, zda podniká oprávněně, či nikoli, a na orgánech veřejné moci, aby uvedené ve světle okolností každé věci posoudily a přijaly příslušná opatření. I v konkrétní věci přitom je třeba zohlednit, že smyslem napadené právní úpravy je zájem vyhnout se pro účely boje proti praní špinavých peněz „právnímu vakuu“ u poskytování některých služeb, nikoli rozšiřování okruhu osob oprávněných poskytovat právní služby či legalizace tzv. vinklaření.

42. Jde-li o odkaz navrhovatele na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 209/2011, nevyplývá z něj, že obsah činností definovaných v napadeném ustanovení *prima facie* odpovídá rozsahu pojmu „právní služby“ či „výkon advokacie“. Nosnými důvody uvedeného rozhodnutí je zejména závěr, že pojem „právní služby“ není totožný s pojmem „výkon advokacie“; Nejvyšší soud v něm nekonstatoval, zda určité jednání je či není právní službou. Nelze rovněž přehlédnout, že Nejvyšší soud uložil odvolacímu soudu povinnost, aby zvážil, zda určité jednání nelze podřadit pod jiné činnosti např. „zprostředkovatelskou činnost, vedení účetnictví nebo činnost organizačních a ekonomických poradců“. Naopak z něj plyne i to, že profesionální poradenství se může týkat i neprávních činností („organizační“ a „ekonomické“).

43. Namítá-li navrhovatel rozpor napadeného ustanovení s čl. 37 odst. 2 Listiny, je třeba uvést, že uvedené ustanovení spojuje svůj věcný rozsah s poskytováním právní pomoci v návaznosti na řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy. O žádné řízení či jiný obdobný formalizovaný proces však v napadeném ustanovení nejde, což ostatně netvrdí ani sám navrhovatel. Ústavní soud nepopírá, že úroveň právních prostředků ochrany proti neoprávněnému poskytování právních služeb může mít vliv na celkovou úroveň systému práva na právní pomoc, který zajišťuje čl. 37 odst. 2 Listiny. Napadené ustanovení však úroveň právních prostředků ochrany proti neoprávněnému poskytování právních služeb nesnižuje. Naopak, jak zdůrazňuje vláda, smyslem a účelem napadeného ustanovení je, aby subjekty, které vykonávají dané činnosti uvedené v bodu 80 přílohy č. 4, podléhaly registraci. Živnostenský rejstřík přitom ve veřejné části obsahuje identifikaci podnikatele i druh živnosti (srov. § 60 odst. 2 a 3 živnostenského zákona). Orgány, které jsou příslušné postihovat neoprávněné poskytování právních služeb či výkonu advokacie [Ministerstvo spravedlnosti (viz § 52d odst. 4 zákona o advokacii) či orgány činné v trestním řízení], proto v důsledku napadeného ustanovení mají přístup k informacím o subjektech, které jsou oprávněny vykonávat posuzovanou živnost. Veřejnoprávní kontrola neoprávněného poskytování právních služeb je proto naopak snazší.

44. Namítá-li navrhovatel chybnou transpozici unijního práva, její posouzení Ústavnímu soudu nepřisluší. Jde toliko o to, zda napadené ustanovení odporuje ústavnímu pořádku či zákonu [obdobně srov. např. bod 35 nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.), bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 či bod 25 nálezu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.)]. Z argumentace navrhovatele lze ostatně usuzovat, že uvedené zřejmě a zjevně namítal, poněvadž chtěl poukázat na „zjevnou nerozumnost“ napadeného ustanovení vzhledem k cílům, které sleduje (sub 6). Jde však o kritérium, které se v nyní posuzované věci

neuplatní [srov. např. nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Nejde ani o tvrzený zásah do tzv. sociálních práv [srov. test racionality, viz např. nálezy ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 31/17 (N 212/97 SbNU 269; 30/2020 Sb.), ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (7/2021 Sb.) či ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 93/20 (288/2021 Sb.)].

45. Rozhodné proto je, že negativní definice v napadeném ustanovení zajišťuje, že obsahová náplň činnosti „Poskytování služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy“ náležející do živnosti volné současně nenaplnňuje znaky výkonu advokacie (poskytování právních služeb) podle zákona o advokacii. Zjištění konkrétního obsahu napadeného ustanovení pak podle shora uvedeného náleží orgánům veřejné moci v konkrétní věci. Vláda napadeným ustanovením respektovala vůli vyjádřenou zákonodárcem v živnostenském zákonu, napadené ustanovení neukládá primární povinnosti, ani nestanoví meze základních práv a svobod. Napadené ustanovení lze interpretovat takovým způsobem, aby jeho obsah nevybočoval z mezí věcné působnosti vymezených (mimo jiné) v § 3 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona. Povinností orgánů veřejné moci je proto podle čl. 89 odst. 2 Ústavy respektovat, že obsah oboru činnosti „Poskytování služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy“ náležejícího do živnosti volné se nesmí překrývat s obsahem výkonu advokacie (poskytováním právních služeb) podle zákona o advokacii.

46. Za „ústavně“ konformní je proto třeba považovat takový výklad, podle kterého obsah oboru činnosti náležejícího do živnosti volné „Poskytování služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy“ podle napadeného ustanovení zahrnuje toliko činnosti organizačně-technické, obchodní, „manažerské“, zejména obchodní jednání, obchodní vedení, investiční služby, zprostředkování, neprávní činnosti u zakládání právnických osob, správu vkladů, služby virtuálního sídla, hlasování v orgánech právnických osob, správu dividend apod. Tyto služby nejsou (ani nesmí být) výkonem advokacie (poskytováním právních služeb) podle zákona o advokacii (§ 1 zákona o advokacii). Poskytování služeb pro právnické osoby a svěřenské fondy nezahrnuje právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy podle čl. 37 odst. 2 Listiny.

VIII. Závěr

47. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 19. července 2022

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu