

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **CORPORATE COMPANIES s.r.o.**, se sídlem Martinická 987/3, Praha 19, zast. Mgr. Adrianou Kvítkovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 81/55, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 3 A 149/2015 – 56,

### t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá následující předběžná otázka:

**Spadají pod čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, i osoby, které v rámci své podnikatelské činnosti prodávají obchodní společnosti zapsané v obchodním rejstříku založené za účelem prodeje (tzv. ready-made společnosti), jejichž prodej realizují převodem podílu v prodávané dceřiné společnosti?**

II. Řízení se přerušuje.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Předmět řízení

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala určení nezákonnosti kontroly zahájené žalovaným oznámením ze dne 18. 8. 2015, č. j. FAU-35900/2015/24-2403, sp. zn. K 2015/00035. Kontrola se týkala dodržování povinností stanovených zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon AML“), a zákonem č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o mezinárodních sankcích“).

[2] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda je stěžovatelka povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML a tedy i čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, tj. zda je osobou poskytující

jiným osobám služby spočívající v zakládání právnických osob. Podnikatelská činnost stěžovatelky spočívá v prodeji tzv. ready-made společností (společností již zapsaných do obchodního rejstříku), a to tak, že svým klientům převádí podíly ve svých dceřiných společnostech.

[3] Městský soud v napadeném rozsudku nejprve odkázal na relevantní ustanovení právních předpisů včetně směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (dále jen „směrnice AML“). Konstatoval, že zákon AML provádí zejména směrnici AML. Smyslem uvedených předpisů je zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání (srov. § 1 zákona AML či bod 46 preambule směrnice AML). Základní myšlenkou zákona AML je vymezení exponovaných subjektů – povinných osob, při jejichž činnosti může častěji docházet ke zneužití finančního systému. Zákon AML pak těmto povinným osobám ukládá celou řadu povinností, zejména musí identifikovat a kontrolovat určité klienty, uchovávat dokumentaci a oznamovat podezřelé obchody.

[4] Ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML je projevem implementace čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML do českého právního řádu. Umožňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, č. j. 5 Afs 68/2009 - 113, publ. pod č. 2036/2010 Sb. NSS). Zatímco § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML nechává prostor pro úvahy, zda poskytování služeb jiné osobě při zakládání právnických osob se vztahuje i na případy, kdy subjekt sám zakládá právnické osoby, které třetím osobám převodem podílů či akcií prodává, čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML obsahuje jasnější vymezení těchto subjektů. Za poskytování služeb třetím osobám považuje i přímé zakládání obchodních společností nebo jiných právnických osob (povinnou osobou je tedy „fyzická nebo právnická osoba, která v rámci svého podnikání poskytuje třetím osobám některou z následujících služeb: zakládání obchodních společností nebo jiných právnických osob“). Obsah čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML nečiní interpretační problémy, pročež městský soud jeho výklad považoval ve smyslu doktríny *acte clair* za nade všechny pochybnosti jasný.

[5] Výše uvedené závěry jsou podporovány i výkladem systematickým. Podle § 2 odst. 1 písm. g) bod 3 zákona AML je povinnou osobou při zakládání, řízení, provozování obchodních společností nebo shromažďování prostředků za tím účelem jménem či na účet klienta notář i advokát. Zákonodárce tedy spatřuje v těchto činnostech rizikové transakce, při kterých může docházet ke zneužití finančního systému. Nedávalo by proto smysl, aby se výklad § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 ve spojení s odst. 3 téhož ustanovení zákona AML nevztahoval na podnikatelské subjekty, které vykonávají obdobnou činnost jako notáři a advokáti – například zakládají právnické osoby pro své klienty. Městský soud si byl vědom, že advokáti mají oproti jiným povinným osobám zvláštní postavení (srovnej např. § 27, 37 a 40 zákona AML), které zakládá určité výjimky z povinností povinných osob a jež vychází především ze zvláštního vztahu mezi notářem či advokátem na jedné straně a klientem na straně druhé. V případě zakládání právnických osob je však (s výjimkou jiné formy správního dozoru – srov. § 37 zákona AML) postavení advokáta, resp. notáře, jako povinné osoby obdobné postavení stěžovatelky (přínejmenším pokud se jedná o povinnosti dle § 8 a 16 zákona AML).

[6] Na základě výše uvedených úvah dospěl městský soud k závěru, že § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML se vztahuje i na subjekty, které v rámci své podnikatelské činnosti zakládají

pokračování

právnícké osoby pro své klienty, přičemž není podstatné, zda se tak děje na objednávku klienta nebo jsou právnícké osoby zakládány do portfolia nabídky pro potenciální klienty.

[7] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností. Zdůrazňuje, že činnost zakládání společností provádí pro sebe (jedná se o dceřiné společnosti) a na vlastní náklady. Má za to, že když zakládání společností provádí z vnitřních zdrojů, jako svou statusovou záležitost a nenakládá při tom s majetkem jiných osob, nemůže být povinnou osobou dle § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML. Žalovaný se snaží stanovit podnikatelským subjektům další administrativní a jiné povinnosti, aniž by měly oporu v zákoně. Zákon AML ani související evropské předpisy nikde neuvádí, že povinnosti stanovené zákonem AML (konkrétně povinnost identifikace) se vztahují na převody podílů, i kdyby byly vykonávány jako podnikatelská činnost.

[8] Směrnice AML, ze které zákon AML vychází, cílí primárně na finanční instituce a okrajově se dotýká i dalších subjektů, a to především pokud při jejich činnosti dochází k zastírání skutečných vlastníků nebo osob, které za nové korporace jednají, což může vést ke zneužití finančního systému. Toto se týká notářů, advokátů a účetních, u kterých zákon AML uvádí pozitivní výčet činností, kdy se stávají povinnými osobami a mělo by se tedy vztahovat bez dalšího i na stěžovatelku v obdobné činnosti. Pojem povinné osoby je třeba posuzovat restriktivně.

[9] Uzavírá, že při její činnosti nejen, že nedochází k samotnému zakládání společností pro klienty, nýbrž i kdyby soud dospěl k názoru, že její činnost je činností obdobnou zakládání obchodních společností, pak by se přesto nestala povinnou osobou dle zákona AML, neboť stěžovatelka tyto obchodní společnosti nezakládá jménem nebo na účet klienta a nedochází tak k zastírání osob skutečně jednajících za klienty.

[10] Na základě shora uvedeného navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## II. Relevantní právní úprava Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[11] Podle čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) směrnice AML se tato směrnice vztahuje na následující právnícké nebo fyzické osoby při výkonu jejich profesních činností: poskytovatele svěřenských služeb nebo služeb pro obchodní společnosti, pokud již nejsou zahrnuti pod písmeny a) nebo b).

[12] Podle čl. 3 bod 7 směrnice AML se pro účely této směrnice rozumí „poskytovateli služeb pro svěřenectví a obchodní společnosti“ fyzická nebo právnícká osoba, která v rámci svého podnikání poskytuje třetím osobám některou z následujících služeb:

- a) zakládání obchodních společností nebo jiných právníckých osob;
- b) jednání jako ředitel nebo jednatel obchodní společnosti, jako partner v obchodním společenství nebo v podobném postavení ve vztahu k jiným právníckým osobám, nebo zařizování výkonu takových činností jinou osobou;
- c) poskytování sídla, obchodní adresy, korespondenční nebo administrativní adresy a dalších souvisejících služeb pro obchodní společnost, obchodní společenství nebo jinou právníckou osobu nebo právní uspořádání;
- d) jednání jako svěřenský správce výslovného svěřenectví nebo podobného právního uspořádání, nebo zařizování výkonu takové činnosti jinou osobou;
- e) jednání jako pověřený akcionář pro jinou osobu, jinou než společnost kótovanou na regulovaném trhu, která podléhá požadavkům na zveřejnění informací v souladu s právními

předpisy Společenství nebo podléhá rovnocenným mezinárodním normám, nebo zařizování výkonu takové činnosti jinou osobou.

[13] Podle § 1 zákona AML tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropských společenství, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropských společenství a upravuje

- a) některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,
- b) některá práva a povinnosti fyzických a právnických osob při uplatňování opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to za účelem zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání.

[14] Podle § 2 odst. 1 písm. h) zákona AML se povinnou osobou pro účely tohoto zákona rozumí osoba nenaplňující znaky podle písmen a) až g), poskytující jiné osobě služby, které spočívají v

1. zakládání právnických osob,
2. jednání jménem právnické osoby, anebo jiná osoba v obdobném postavení, pokud výkon této služby je pouze dočasný a souvisí se založením a správou právnické osoby,
3. poskytování sídla, adresy, popřípadě i dalších s tím souvisejících služeb pro jinou právnickou osobu,
4. jednání jako pověřený akcionář pro jinou osobu, pokud tato není společností, jejíž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu a která podléhá požadavkům na zveřejnění informací rovnocenným požadavkům práva Evropských společenství, nebo
5. jednání jejím jménem nebo na její účet při činnostech uvedených v písmenu g),

[15] Podle § 2 odst. 3 zákona AML povinnou osobou není, s výjimkou osoby uvedené v odstavci 2 písm. d) a e), osoba, která činnosti uvedené v odstavci 1 nevykonává jako předmět svého podnikání.

### III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[16] Mezi stranami je nesporné, že podnikatelská činnost stěžovatelky spočívá v prodeji tzv. ready-made společností (společností již zapsaných do obchodního rejstříku založených za účelem prodeje), který realizuje tak, že svým klientům převádí podíly ve společnostech jí vlastněných (v jejích dceřiných společnostech). Sporné je, zda na subjekty provozující tuto podnikatelskou činnost dopadají povinnosti stanovené zákonem AML [zda jsou tyto subjekty povinnými osobami ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML].

[17] Podle Nejvyššího správního soudu musí být plně respektována povinnost eurokonformního výkladu příslušného ustanovení vnitrostátního práva [§ 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML], a to zejména za situace, kdy vnitrostátní právní úprava je transpozicí úpravy obsažené ve směrnici AML [konkrétně v čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML]. Transpozice byla provedena téměř doslovně.

[18] Pokud by se povinnost stanovená ve směrnici a národním zákoně na stěžovatelku nevztahovala, byla by kontrola provedená žalovaným nezákonným zásahem. Ve věci tedy vyvstala otázka výkladu práva Evropské unie, na jejímž posouzení závisí rozhodnutí předkládajícího soudu o nyní posuzované kasační stížnosti a kterou lze formulovat způsobem uvedeným ve výroku tohoto usnesení.

[19] Není pochyb o tom, že ke zodpovězení otázky výkladu čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML je v konečné instanci příslušný výlučně Soudní

pokračování

dvůr Evropské unie a že Nejvyšší správní soud jakožto soud, proti jehož rozhodnutí v této věci není opravný prostředek přípustný, má podle čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, ledaže by tuto otázku bylo možné v plném rozsahu posoudit na základě stávající judikatury Soudního dvora (*acte éclairé*), případně že by odpověď na danou otázku byla zřejmá a jednoznačná a nezbuzovala by pochybnosti o možnosti jiného výkladu ani při porovnání různých jazykových verzí směrnice AML (*acte clair*).

[20] Soudní dvůr se výkladem čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 směrnice AML dosud nezabýval. Nelze tedy v rozsahu, v jakém má výklad označených ustanovení směrnice AML význam pro nyní posuzovanou věc, dovodit, že se jedná o *acte éclairé*, tedy že jde o otázku, již je možno z dosavadní judikatury Soudního dvora vyložit.

[21] Předkládající soud současně neshledal (na rozdíl od městského soudu), že by bylo možno tuto stěžejní otázku vyložit na základě obecných zásad výkladu, z nichž by se nastíněná otázka jevila natolik nespornou, aby ji bylo možno považovat za *acte clair*. K vyjasnění sporné otázky nepomohlo ani porovnání různých jazykových verzí směrnice AML. Dle Nejvyššího správního soudu existují o výkladu čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML určité pochybnosti, neboť na první pohled není zcela zřejmé, zda lze pod uvedená ustanovení podřadit i subjekty, jejichž podnikatelská činnost spočívá v prodeji tzv. ready-made společností.

#### IV. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[22] Předkládající soud zastává názor, že prodej ready - made společností lze podřadit pod služby spočívající v zakládání právnických osob ve smyslu čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML a tudíž i pod § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML.

[23] Účelem zákona AML je dle § 1 tohoto zákona zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání.

[24] Stejně tak z preambule směrnice AML vyplývá, že cílem této směrnice je předcházet využívání finančních systémů k praní peněz a financování terorismu. Uvedených cílů právní předpisy dosahují vymezením povinných osob (při jejichž činnosti může častěji docházet ke zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti či financování terorismu), kterým jsou ukládány zvláštní povinnosti – zejména se jedná o povinnosti identifikace a kontroly klienta, uchování údajů a dokladů o obchodech, a povinnost oznámit podezřelý obchod.

[25] Podle čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice AML a podle § 2 odst. 1 písm. h) bod 1 zákona AML jsou mezi povinné osoby zařazeny i osoby, které v rámci předmětu svého podnikání poskytují jiné osobě služby spočívající v zakládání právnických osob. Mezi tyto osoby bezpochyby patří podnikatelé, kteří na základě objednávky klienta pro tohoto klienta založí právnickou osobu. Předkládající soud neshledává žádný rozumný důvod, proč by pod uvedené ustanovení neměli spadat i podnikatelé, kteří právnické osoby nezakládají ex post až na základě objednávky klienta, ale ex ante do svého portfolia za účelem jejich prodeje potenciálním klientům a tyto právnické osoby následně svým klientům prodávají.

[26] Předkládající soud neshledává ani žádný rozumný důvod, proč by mělo být rozlišováno mezi tím, zda je právnická osoba zakládána na základě objednávky konkrétního klienta nebo dopředu za účelem jejího prodeje potenciálnímu klientovi (a konkrétnímu klientovi je následně

prodána). Pokud by osoby vykonávající podnikatelskou činnost jako stěžovatelka pod uvedená ustanovení směrnice AML a zákona AML nespádaly a nedopadaly by tak na ně povinnosti dle těchto právních předpisů (zejména povinnost identifikace), mohlo by docházet k zastírání skutečných nabyvatelů prodaných právnických osob (či osob za ně jednajících), a v důsledku by tak mohlo docházet k přerušení stopy po majetkových přesunech.

[27] Podnikatelská činnost spočívající v prodeji ready-made společnosti není fakticky nic jiného než zakládání právní osoby za účelem jejich budoucího prodeje. Takto založené společnosti nevykonávají žádnou činnost, existují pouze jako „prázdné schránky“ v rámci portfolia nabídky pro potenciální klienty. Fakticky se tedy jedná o služby spočívající v zakládání právnických osob a obstarávání jejich zápisu do obchodního rejstříku. Nelze proto konstatovat, že by se jednalo o zakládání společností primárně pro potřeby zakladatele.

## V. Závěr

[28] Nejvyšší správní dospěl k závěru, že je v dané věci třeba v souladu s čl. 267 třetím pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

**Spadají pod čl. 2 odst. 1 bod 3 písm. c) ve spojení s čl. 3 bod 7 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, i osoby, které v rámci své podnikatelské činnosti prodávají obchodní společnosti zapsané v obchodním rejstříku založené za účelem prodeje (tzv. ready-made společnosti), jejichž prodej realizují převodem podílu v prodávané dceřiné společnosti?**

[29] V návaznosti na položení předběžné otázky Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Po vydání rozhodnutí Soudního dvora o předložené otázce bude v řízení pokračováno (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. prosince 2016

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu