

Martin Kopecký*

Projednávání přestupků členů profesních komor podle AML zákona

S paní docentkou Helenou Práškovou mne spojují nejen více než tři desítky let působení na pražské katedře správního práva, při nichž jsme toho dost prožili. Zvlášť vzpomínám na účast na jen obtížně spočítatelném množství konferencí, jichž jsme se oba zúčastnili a probírali, s čím kdo z nás vystoupí, na cesty tam a zpět hlavně vlakem, kdy jsme měli možnost probírat řadu pracovních i osobních záležitostí. Spojilo nás i více zahraničních pobytů v Německu a Rakousku, na kterých jsme nejenom pilně studovali zahraniční prameny. S Helenou jsme kdysi obhájili ve stejný den kandidátské disertační práce a velice oceňuji, že jsme si řadu našich článků a dalších publikací dávali k vzájemné oponentuře a říkali jsme si otevřeně, co se nám líbí a co by bylo dobré třeba upravit.

I když Helenu potkalo v jejím osobním životě dosti těžkých okamžiků, vždy byla tím, kdo katedru stmeloval a svým poctivým přístupem k výuce i právu dával příklad dalším.

Přeji Ti Heleno hodně zdraví a pohody do dalších let a těším se, že budeme mít možnost i nadále se při více příležitostech setkávat.

Úvod

Zatímco vedení kárného řízení profesními komorami vůči svým členům je tradiční, představa, že by profesní komory mohly vést se svými členy přestupkové řízení, byla před několika lety jen obtížně myslitelná. Přesto se stala realitou, a to při postihu porušení pravidel a postupů proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, tedy při porušení opatření AML.¹⁾ Přesné dodržování těchto pravidel není vždy jednoduché ani pro profesionály v oborech, při nichž dochází k finančním transakcím, a proto k jejich porušení, byť i nezamýšlenému nebo nevědomému, může docházet. Téma přestupkové odpovědnosti členů profesních komor za porušení povinností na úseku AML, a to jak z pohledu hmotněprávního, tak i procesního, je zajímavé i z toho důvodu, že se dosti odlišuje od obecné úpravy odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. A protože v monografiích ani jiných literárních pramenech speciálně k těmto případům administrativněprávní odpovědnosti téměř nic napsáno není, rád bych i jako inspiraci pro případné další zpracování tématu provedl analýzu alespoň vybraných právních institutů týkajících se přestupků členů profesních komor jako povinných osob na úseku AML.

Článek pojedná o vývoji právní úpravy odpovědnosti členů profesních komor za porušení pravidel AML a poukáže na některé rysy současné hmotněprávní a procesněprávní úpravy přestupků členů profesních komor v oblasti AML.

^{*)} Autor působí na katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

¹⁾ Anti-Money Laundering – opatření proti praní špinavých peněz.

Vývoj právní úpravy odpovědnosti členů profesních komor na úseku opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti

Členy profesních komor jako povinné osoby podle **zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů**, (dále též „**AML zákon 1996**“) vymezila poprvé výslovně novela tohoto zákona učiněná **zákonem č. 284/2004 Sb.**, účinným od 1. 9. 2004. V § 1a odst. 7 novelizovaného AML zákona 1996 byli vymezeni jako tzv. povinné osoby mj. auditor, daňový poradce, advokát a notář. Zvláštní úprava odpovědnosti byla stanovena pro advokáty a notáře. Podle § 12 odst. 5 cit. zákona *„[j]estliže poruší nebo nesplní povinnost stanovenou tímto zákonem advokát nebo notář, a pokud takové jednání není činem přísněji trestným, jedná se o kárné provinění ve smyslu zvláštního právního předpisu a podle tohoto zvláštního právního předpisu bude projednáno příslušnou profesní komorou“*. Odpovědnost advokáta a notáře se tak odlišila od správněprávní odpovědnosti jiných povinných osob, kterým hrozila za porušení nebo nesplnění povinnosti stanovené tehdejším zákonem o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, pokud nešlo o porušení povinnosti mlčenlivosti nebo pokud takové jednání nebylo činem přísněji trestným, pokuta podle úpravy § 12 odst. 1 až 4 AML zákona 1996.

Zákonná úprava vylučující obecnou odpovědnost advokáta a notáře za porušení nebo nesplnění povinnosti podle AML zákona 1996 ve prospěch úpravy kárné odpovědnosti byla upřesněna další novelou, a to **zákonem č. 344/2005 Sb.**, účinným od 13. 10. 2005.

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, (dále též „**AML zákon**“), který nahradil AML zákon 1996, se již v původním znění zabýval zvláštní odpovědností širšího okruhu členů profesních komor, a to advokáta, notáře, auditora,²⁾ soudního exekutora a daňového poradce³⁾. Podle § 53 původního znění AML zákona, pokud se taková osoba coby povinná osoba ve smyslu AML zákona dopustila jednání, které mělo znaky správního deliktu podle § 43 až 48 AML zákona, projednalo se takové jednání podle jiného právního předpisu, čímž se měly na mysli zákony upravující kárnou odpovědnost členů těchto profesních komor. Členové komor tak odpovídali za jiný druh deliktu než ostatní povinné osoby podléhající režimu zákona AML. Dozorčí úřad, kterým bylo Ministerstvo financí, měl bezodkladně odevzdat věc (tedy podezření ze spáchání jednání, které mělo znaky správního deliktu podle AML zákona) k projednání orgánu příslušné profesní komory a na jeho žádost učinit nezbytná šetření k zajištění důkazních prostředků.

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých

²⁾ V § 2 odst. 1 písm. e) AML zákona uvedená legislativní zkratka pro osobu oprávněnou provádět auditorskou činnost podle zákona o auditorech.

³⁾ V § 2 odst. 1 písm. e) AML zákona uvedená legislativní zkratka pro osobu oprávněnou poskytovat právní pomoc nebo finančně ekonomické rady ve věcech daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, jakož i ve věcech, které s nimi přímo souvisejí, podle zákona o daňovém poradenství.

přestupcích, změnil ve vymezených ustanoveních AML zákona označení „*správní delikty*“ na „*přestupky*“. Je zajímavé, že v e-Sbírce publikované (oficiální) znění zákona č. 253/2008 Sb. účinné od 1. 7. 2017 (tedy ve znění novely č. 183/2017 Sb.) uvádí v § 53 text, že se podle jiného právního předpisu projedná „*jednání, které má znaky přestupku*...“, dopustí-li se ho vyjmenovaní členové profesních komor. Marně jsem totiž hledal, že by zákon č. 183/2017 Sb. tento § 53 zákona č. 253/2008 Sb. skutečně změnil a nahradil text „*jednání, které má znaky správního deliktu*“ na „*jednání, které má znaky přestupku*“. Věcně ovšem k žádné změně nedošlo, neboť i nadále porušení povinností na úseku AML ve vztahu ke členům profesních komor jako povinných osob podléhala režimu kárné odpovědnosti.

Změna úpravy na odpovědnost za přestupky

Zásadní změnou byla novela AML zákona – **zákon č. 527/2020 Sb.** Tento zákon s účinností od 1. 1. 2021 již nevyklučuje odpovědnost za porušení povinností podle AML zákona spáchaná členy profesních komor z odpovědnosti za přestupek. Porušení nebo nesplnění povinností v oblasti AML je podle této úpravy přestupkem jako u jiných kategorií povinných osob, nikoli kárným deliktem, jak tomu bylo podle úprav předchozích. Došlo tedy ke změně v hmotněprávních podmínkách jejich odpovědnosti a v hrozících sankcích (nově správních trestech ve smyslu úpravy přestupkového práva), ovšem s odchylkami vyplývajícími ze zákonů o jednotlivých profesích. Z AML zákona a ze zákonů o jednotlivých profesích, tedy zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, (dále též „*AdvZ*“), zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), (dále též „*NotŘ*“), zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) (dále též „*AudZ*“), zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) (dále též „*ExŘ*“), a zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky (dále též „*DaňPor*“), (souhrnně též „*profesní zákony*“), vyplývají rovněž zvláštnosti oproti obecné procesní úpravě projednávání přestupků. Je třeba uvést, že se úpravy vztahující se k jednotlivým profesím dosti odlišují.

Hmotněprávní odchylky

Hmotněprávní odchylky v profesních zákonech od úpravy AML zákona, potažmo od obecnější úpravy zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („*PřestZ*“), se týkají především ukládání správních trestů, a to v profesních zákonech uvedených správních trestů namísto správního trestu zákazu činnosti.

Zákon o advokacii upravuje v hlavě páté (od § 35ea) některé odlišnosti v trestání přestupků podle AML zákona, dopustí-li se jich advokát nebo advokátní koncipient. Zvláštností jsou druhy správních trestů, neboť umožňuje-li AML zákon uložit správního trestu zákazu činnosti, lze za přestupek namísto tohoto správního trestu uložit advokátovi správní trest dočasného zákazu výkonu advokacie na dobu od šesti měsíců do tří let, vyškrtnutí ze seznamu advokátů, nebo dočasný zákaz výkonu činnosti podle § 56a AdvZ na dobu

od šesti měsíců do tří let, pokud se advokát dopustil přestupku při výkonu této činnosti, advokátnímu koncipientovi pak správní trest vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů.

Notářský řád obsahuje v části čtvrté oddíle druhém (v § 51a) zvláštní úpravu o správních trestech ukládaných za přestupky podle AML zákona: podle § 51a odst. 4 NotŘ „[u]možňuje-li zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu uložení správního trestu zákazu činnosti, lze za přestupek namísto tohoto správního trestu uložit a) notáři správní trest odvolání notáře, b) kandidátovi správní trest odvolání ze zastupování, jde-li o zástupce notáře podle § 14 nebo 24.“

Na rozdíl od jiných profesních zákonů **zákon o auditorech** zvláštní druhy správních trestů namísto zákazu činnosti ukládaného podle AML zákona neupravuje.

Exekuční řád úpravu přestupků soudních exekutorů podle AML zákona neupravuje.

Zákon o daňovém poradenství v § 14a odst. 3 zvláštní druhy správních trestů za přestupek upravuje: „Umožňuje-li zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu uložení správního trestu zákazu činnosti, lze za přestupek namísto tohoto správního trestu uložit daňovému poradci správní trest a) pozastavení výkonu daňového poradenství až na dobu tří let, b) vyškrtnutí ze seznamu.“

Zvláštnosti procesních úprav

Věcná příslušnost k projednávání přestupků podle AML zákona je v jeho § 52 odst. 1 větě první vymezena tak, že tyto přestupky projednává Finanční analytický úřad („**FAÚ**“), podle druhé věty však „[p]řestupky podle tohoto zákona projednává **také...**“ – AML zákon zde uvádí další orgány, které jsou rovněž příslušné k projednávání přestupků. Podle § 52 odst. 1 písm. d) AML zákona projednává tedy přestupky také příslušná profesní komora u povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. e) a g). Příslušným k projednávání přestupků může tak být Česká advokátní komora, je-li povinnou osobou advokát, Notářská komora ČR, je-li povinnou osobou notář, Komora auditorů ČR, je-li povinnou osobou auditor, nebo Komora daňových poradců ČR, je-li povinnou osobou daňový poradce.

AML zákon **nestanovil příslušnost Exekutorské komory ČR k projednávání přestupků**, přestože Exekutorská komora ČR je dozorčím orgánem vůči soudním exekutorům pro správní dozor nad plněním povinností stanovených tímto zákonem [srov. § 35 odst. 1 písm. d) AML zákona]. Tato odlišnost odráží obdobné rozdíly v kárných řízeních vůči členům profesních komor, kdy kárné řízení vůči soudním exekutorům je od novely ExŘ č. 286/2009 Sb. svěřeno kárným soudům podle úpravy v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a tuto pravomoc nevykonává Exekutorská komora ČR.

Stejná pravidla o příslušnosti k projednávání přestupků platí i pro zaměstnance povinné osoby a fyzické osoby, které jsou pro povinnou osobu činné jinak než v základním pracovněprávním vztahu [srov. § 52 odst. 2 AML zákona]. Pro zjednodušení dále tyto osoby zvlášť neuvádím.

Projednávání přestupků podle AML zákona vůči advokátům, notářům, auditorům a daňovým poradcům je **výkonem státní správy** zřejmě jen za situace, když tyto přestupky projednává Finanční analytický úřad. Projednávání přestupků profesní komorou, resp. orgány profesní komory je rovněž výkonem veřejné správy, z právní úpravy však neplyne, že by šlo o výkon státní správy. Obdobně jako při projednávání kárných provinění advokátů, notářů nebo auditorů či disciplinárních provinění daňových poradců orgány profesních komor se nejedná o nepřímý výkon státní správy, ale **decentralizovanou veřejnou správu** v podobě profesní samosprávy.⁴⁾

Z AML zákona vychází prioritou projednávání přestupků advokátů, notářů, auditorů a daňových poradců příslušnou profesní komorou, oproti řízení prováděnému FAÚ. Zjistí-li FAÚ skutečnosti vedoucí k zahájení řízení o přestupku, k jehož projednání je příslušná profesní komora, předá tato zjištění k projednání této profesní komoře, pokud se nejedná o zjištění skutečností v rámci kontroly zahájené FAÚ podle § 37 odst. 2 AML zákona; i takové zjištění však může FAÚ příslušné profesní komoře předat k projednání. Nezahájí-li příslušná profesní komora do 60 dnů ode dne, kdy jí bylo zjištění předáno, kontrolu nebo řízení o přestupku, může řízení o přestupku zahájit FAÚ. O zahájení řízení o přestupku FAÚ příslušnou profesní komoru vyrozumí.⁵⁾

Provádí-li řízení o přestupku FAÚ, užije se v zásadě obecná úprava projednávání přestupků dle PřestZ se subsidiárním užitím správního řádu, s odchylkami plynoucími z AML zákona.

Procesní pravidla o projednávání přestupků jednotlivými profesními komorami jsou stanovena primárně v jednotlivých profesních zákonech.

Ustanovení § 35ea odst. 1 **zákona o advokacii** vymezuje obdobné užití jiných zákonných ustanovení na „řízení“ o přestupku podle AML zákona: *„V řízení o přestupku podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, projednává-li tento přestupek orgán Komory, se postupuje obdobně podle ustanovení*

- a) zákona upravujícího odpovědnost za přestupky a řízení o nich upravujících podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání a*
- b) hlavy čtvrté s výjimkou § 32 odst. 1 až 5, 7 a 8, § 33 odst. 2 a § 35b.“*

Obdobný postup podle ustanovení PřestZ se tedy podle AdvZ týká hmotněprávní úpravy, zatímco procesně se postupuje – se stanovenými výjimkami – obdobně podle úpravy hlavy čtvrté AdvZ nazvané „*Kárná odpovědnost*

⁴⁾ K vymezení povahy kárného řízení jako projevu decentralizované veřejné správy viz např. nálezy Ústavního soudu z 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

⁵⁾ Srov. § 52 odst. 4 AML zákona.

a kárné řízení“. Z ustanovení § 33 odst. 1 AdvZ např. vyplývá, že řízení se i v případě uvedených přestupků zahajuje na základě kárné žaloby podané kárným žalobcem, že ve věci rozhoduje tříčlenný kárný senát, účastníky řízení jsou kárný žalobce a kárně obviněný, tj. advokát nebo advokátní koncipient, proti němuž je kárné řízení zahájeno.⁶⁾ Z § 35 odst. 1 a 2 AdvZ plyne, že proti rozhodnutí kárného senátu, kterým se končí řízení, může účastník řízení podat odvolání, o kterém rozhoduje tříčlenný senát ustanovený z členů odvolací kárné komise. Vzhledem k tomu, že se obdobně užije i na projednávání přestupků § 35e AdvZ, platí, že podrobnosti o řízení stanoví kárný řád, a nestanoví-li zákon o advokacii nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu.

V případě zákona o advokacii, ale i u dalších profesních zákonů se ukazuje, že legislativní vymezení pravidel pro projednávání přestupků jejich členů orgány profesní komory nebylo jednoduché a nevypořádalo se i s některými základními otázkami, podle jaké úpravy má vlastně projednávání těchto přestupků probíhat. Odkaz na obdobné užití některých ustanovení o kárném řízení nemusí být pro specifika přestupkového řízení dostačující; pojmově se na kárné řízení nevztahuje PřestZ. Úprava zákona o advokacii o projednávání přestupků neřeší vztah k procesním ustanovením PřestZ, tedy nevylučuje je, a proto by bylo možné dovodit, že se jako obecnější úprava i na projednávání přestupků podle AML orgány České advokátní komory užije. Na tom nic nemění, že § 55 odst. 1 a § 55a AdvZ uvádějí, že se v tam uvedených věcech užijí ustanovení správního řádu (s vyloučením některých ustanovení). Nevylučuje-li totiž AdvZ správní řád pro rozhodování v jiných věcech, nelze vyloučit, že se vzhledem k vymezení působnosti správního řádu jako obecné úpravy postupů ve veřejné správě⁷⁾ užije i na další věci rozhodované Českou advokátní komorou. Na druhé straně, vzhledem k přiměřenému užití ustanovení trestního řádu na kárné řízení a obdobně i na projednávání přestupků podle AML zákona Českou advokátní komorou, mohlo by se dovodit, že procesní úprava PřestZ o projednávání přestupků je na projednávání přestupků podle AML zákona možným použitím trestního řádu „vyprázdněná“. Ovšem závěr o možném užití alespoň některých ustanovení z procesní úpravy PřestZ podporuje § 35ea odst. 4 AdvZ, který předvídá zahájení řízení nebo pokračování v již zahájeném řízení o přestupku podle AML i v případě, že pachatel po jeho spáchání přestane být advokátem nebo advokátním koncipientem, ovšem *„pokud se nejedná o skutečnosti, na základě kterých se řízení nezahájí nebo se v něm nepokračuje podle zákona upravujícího odpovědnost za přestupky a řízení o nich“*. Takže minimálně procesní ustanovení PřestZ o těchto otázkách se užijí ve vztahu k možnému řízení prováděnému Českou advokátní komorou.

Notářský řád stanoví v § 51a odst. 1, podobně jako je tomu v zákoně o advokacii, že v řízení o přestupku podle AML zákona se postupuje obdobně

⁶⁾ Zákon o advokacii neřeší variantu řízení proti jinému zaměstnanci advokáta nebo jiné fyzické osobě, které jsou pro povinnou osobu činné jinak než v základním pracovněprávním vztahu, jak má na mysli § 52 odst. 2 AML zákona.

⁷⁾ Viz zejm. § 1 odst. 1 a 2 správního řádu.

podle ustanovení PřestZ upravujících podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, a podle úpravy NotŘ o kárném řízení (se stanovenými výjimkami).

I toto řízení o přestupku se zahajuje na základě kárné žaloby, o níž rozhoduje pro každou věc ustanovený tříčlenný kárný senát složený z předsedy senátu a 2 přísedících z řad členů kárné komise (srov. § 49 NotŘ). Na rozdíl od zákona o advokacii řeší notářský řád i oprávnění k podání kárné žaloby, kterou se zahajuje řízení o přestupku, vůči dalším zaměstnancům notáře nebo proti fyzické osobě, která je pro notáře činná jinak než v pracovněprávním vztahu [srov. § 51a odst. 2 písm. a) NotŘ]. Proti rozhodnutí kárného senátu může kárně obviněný a kárný žalobce podat odvolání, o kterém rozhoduje pro každou věc ustanovený pětičlenný kárný senát.

Vzhledem k tomu, že i na projednávání přestupků se obdobně užije § 50 odst. 5 NotŘ, platí, že podrobnosti o řízení stanoví kárný řád (na rozdíl od úpravy zákona o advokacii nestanoví notářský řád přiměřeně užití ustanovení trestního řádu). Protože NotŘ, obdobně jako AdvZ nevylučuje užití procesních ustanovení PřestZ na projednávání přestupků podle AML zákona, mohou se některá procesní ustanovení subsidiárně užít i na postupy orgánů Notářské komory ČR.

Zákon o auditorech ohledně přestupku podle AML zákona v § 49h stanoví, že se na něj nepoužije hlava XI AudZ, tedy úprava o přestupcích projednávaných Radou pro veřejný dohled nad auditem. V řízení o přestupku podle AML zákona, které je vedeno s auditorem a projednává-li tento přestupek v prvním stupni Komora auditorů ČR, se použijí obdobně § 26 odst. 2, 3 a 5 až 8, § 27 a § 27a odst. 1, 6 a 7 AudZ, tedy vybraná ustanovení o kárném řízení, v němž se projednává kárné provinění. AudZ neupravuje vztah k PřestZ při projednávání přestupků podle AML zákona, proto lze dovodit, že se úprava PřestZ i na tato řízení vztahuje, neplyne-li z AudZ něco jiného.

Obtížně vyložitelné je, jak lze zahájit řízení o přestupku podle AML zákona vůči auditorovi. Nepochybně může být zahájeno řízení z moci úřední, jak plyne z obecné úpravy (§ 78 odst. 1 PřestZ). Ustanovení § 49i odst. 1 AudZ stanoví, jaká ustanovení AudZ o kárném řízení se užijí obdobně na řízení o přestupku podle AML zákona, sice neodkazuje na § 26 odst. 1 AudZ, který umožňuje zahájit řízení o uložení kárného nebo jiného opatření kárnou komisí komory v řízení zahájeném z moci úřední nebo na návrh tam uvedených osob nebo orgánů, ovšem v jiném ustanovení, která se mají i na projednávání přestupků AML užít, vymezuje, že účastníky řízení zahájeného na návrh jsou navrhovatel a auditor.⁸⁾

Podle § 36 odst. 2 AudZ vykonává v prvním stupni působnost Komory auditorů ČR v řízení o přestupku podle hlavy XIII a podle AML zákona její kárná komise. Odvolacím orgánem je Prezidium Rady pro veřejný dohled nad auditem. Rada pro veřejný dohled nad auditem je právnickou osobou a jí vykonávaná

⁸⁾ Viz § 26 odst. 5 AudZ.

veřejná správa není ani výkonem státní správy, ani činností komory profesní samosprávy.⁹⁾

Zákon o daňovém poradenství vymezil v § 14a pro řízení o přestupku podle AML zákona, že projednává-li tento přestupek orgán Komory daňových poradců ČR, postupuje se obdobně podle ustanovení zákona upravujícího odpovědnost za přestupky a řízení o nich upravujících podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání a podle ustanovení § 13 odst. 1 věty první, § 13 odst. 4 a § 14 DaňPor týkajících se řízení o uložení disciplinárních opatření.

Přestupky projednává disciplinární komise komory, a to v řízení zahájeném na návrh dozorčí komise. O odvolání proti rozhodnutí disciplinární komise komory rozhoduje prezidium komory.

Závěrem

Zákonodárce přeměnil úpravu administrativní odpovědnosti advokátů, notářů, auditorů, daňových poradců a soudních exekutorů (a jejich zaměstnanců a dalších osob pro ně činných v jiném než základním pracovněprávním vztahu) za porušení pravidel proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu z oboru kárné odpovědnosti na odpovědnost přestupkovou. Chtěl-li svěřit projednávání těchto přestupků orgánům profesních komor (s výjimkou Exekutorské komory), zvolil konstrukci, že se projednávání těchto přestupků, upravených v AML zákoně, řídí zejména vybranými ustanoveními o disciplinárním (kárném) řízení upravenými v příslušném profesním zákoně a částí úpravy přestupkového zákona. Profesní zákony přitom výslovně odkazují jen na některé hmotněprávní instituty přestupkového zákona, vztah k procesní úpravě přestupkového zákona profesní zákony výslovně neřeší, ale ani ho nevylučují. Pikantní je, že při řízení o přestupku vedeném orgány České advokátní komory by se podle zákona o advokacii měla přiměřeně užít ustanovení trestního řádu.

Úpravy v jednotlivých profesních zákonech se mezi sebou odlišují, což vede k nedůvodným rozdílům toho, jak by vlastně mělo řízení o uvedených přestupcích probíhat. Např. v případě České advokátní komory, Notářské komory ČR a Komory daňových poradců ČR se zahajuje řízení na návrh kárného žalobce či jinak označeného orgánu, v případě Komory auditorů ČR z moci úřední a dle možného, byť sporného výkladu i na návrh příslušného orgánu.

Projednávání přestupků orgány profesních komor není výkonem státní správy, ale decentralizované veřejné správy, přičemž například zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, odpovědnost těchto subjektů veřejné správy za výkon veřejné moci neupravuje.

Zájem státu na projednání přestupků v oblasti AML se projevuje ve zvláštní roli Finančního analytického úřadu, který má předávat profesním komorám

⁹⁾ Viz zejm. § 37 AudZ.

zjištění pro možné zahájení řízení o přestupku proti členovi profesní komory, ale když profesní komora řízení nezahájí, „může řízení o přestupku zahájit Úřad“ – v takovém případě by se měla uplatit zásada oficiality a procesní legality pro zahájení přestupkového řízení. Jedná se o zvláštní formu atrakce, kterou obecná úprava přestupkového řízení nezná.

Profesní komory jsou nezpochybnitelným fenoménem moderní správy v demokratickém státním uspořádání. Specifika regulovaných profesí vedou k rozdílům v úpravách jednotlivých zákonů o profesních komorách. Pokud se tyto rozdíly týkají vnitřních záležitostí profesních komor, zajišťování odborné a etické úrovně výkonu regulovaných profesí, jsou namístě. Mají-li však profesní komory vykonávat veřejnou moc vůči svým členům a dalším osobám, které mají k členům komory vztah, neměly by vznikat nedůvodné rozdíly. To by však vyžadovalo podrobnější revizi jednotlivých profesních zákonů, které vznikaly v různých letech, a ambici zákonodárce (a výkonné moci) provést případné legislativní změny. Na právní úpravě projednávání přestupků v oblasti AML profesními komorami je tato zbytečná roztříštěnost zřetelná. K zamyšlení je, zda není odchylek od obecné úpravy projednávání přestupků podle AML zákona profesními komorami příliš.

Shrnutí:

Článek rozebírá vývoj právní úpravy odpovědnosti členů profesních komor za porušení pravidel AML a poukazuje na některé rysy současné hmotněprávní a procesněprávní úpravy přestupků členů profesních komor v oblasti AML.

Klíčová slova: AML zákon, přestupek, profesní komora.

Proceedings on offences of members of professional chambers under the AML Act – summary:

The article analyzes the development of the legal regulation of the liability of members of professional chambers for violations of AML rules and points out some features of the current substantive and procedural legal regulation of offenses of members of professional chambers in the area of AML.

Keywords: AML Act, offense, professional chamber.