27. 2. 2018

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Prolomení mlčenlivosti advokátů, daňových poradců a notářů v rámci novely daňového řádu

Otázka mlčenlivosti advokátů, notářů či daňových poradců byla vždy pod jistým tlakem. Na jedné straně se jedná o aplikaci právní pomoci v ústavní rovině, na straně opačné se může jednat o ztížení získání údajů podstatných pro trestní řízení. V nejbližší době lze očekávat silnou rozpravu na půdě Poslanecké sněmovny, neboť se zákonodárce rozhodl institut mlčenlivosti výše zmíněných povolání prolomit.

V současné době je pod sněmovním tiskem č. 47/0 k nalezení vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*daňový řád*“), a další související předpisy (mezi těmito je například zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů).

Předmětem tohoto textu není komplexní popis celé novely, ten by vydal na více řádků, ale pouze zaměření se na jednu podstatnou novinku, která, ačkoliv je poměrně skrytá a nemluví se o ní, ovlivní zásadním způsobem důvěru v právní stát.

Předmětný vládní návrh reaguje na novelizaci směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (dále jen „*Směrnice o spolupráci*“), k níž došlo na základě čtvrté novelizace směrnicí Rady (EU) 2016/2258 ze dne 6. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k informacím pro boj proti praní peněz, s pracovním názvem Směrnice DAC 5 (dále jen „*Směrnice DAC 5*“). Jak samotný název napovídá, Směrnice DAC 5 by měla umožnit přístup daňových orgánů členských států k informacím pro boj proti praní peněz. Cíl Směrnice DAC 5 je stanoven v její preambuli v bodu 3 jako:

*„Za účelem zajištění účinného monitorování uplatňování postupů náležité péče stanovených ve směrnici 2011/16/EU ze strany finančních institucí musí mít daňové orgány přístup k informacím pro boj proti praní peněz. Bez tohoto přístupu by nemohly monitorovat, potvrzovat ani kontrolovat, zda finanční instituce řádně uplatňují směrnici 2011/16/EU tím, že správně identifikují a hlásí skutečné vlastníky zprostředkujících struktur.“*

Tuzemský zákonodárce tedy transponuje předmětnou směrnici do daňového řádu a dalších souvisejících předpisů. V rámci daňového řádu se jedná o změnu poměrně zásadní. Ačkoliv část novely se týká pouze „kosmetických úprav“, poměrně kruciálních změn se dostává ustanovení § 57 odst. 3 a také nově vzniklému ustanovení § 57a.

Cílem tohoto článku není komplexně popsat novelu jako celek, ale poukázat na to, že se snaží český zákonodárce prolomit mlčenlivost u některých profesí, které mají nad rámec daňového řádu mlčenlivost speciální. K tomuto prolomení by mělo dojít na základě nově vzniklého ustanovení § 57a. Ten by měl podle návrhu zákona znít následovně:

*„§57a*

*(1) Povinná osoba podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to i v případě, že se jedná o osobu podle § 57, je povinna na vyžádání správce daně poskytnout tyto údaje nebo dokumenty:*

*a) údaje získané při provádění identifikace klienta,*
*b) údaje získané při provádění kontroly klienta podle § 9 odst. 2 písm. a) až c) zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,*
*c) údaje o způsobu získávání údajů podle písmen a) a b),*
*d) dokumenty obsahující údaje podle písmen a) a b).*

*(2) Pokud je povinnou osobou podle odstavce 1 advokát, notář, daňový poradce, soudní exekutor nebo auditor, může správce daně vyžádat údaje a dokumenty podle odstavce 1 pouze za účelem výkonu mezinárodní spolupráce při správě daní. Ustanovení § 26 odst. 1 a 2 a § 27 odst. 1 a 2 zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu se použijí obdobně.“*

Povahu mlčenlivosti advokáta definoval nejlépe Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 11. 2010 sp. zn. II. ÚS 889/10:

*„Povinnost mlčenlivosti je základním předpokladem pro poskytování právní pomoci a tím i nezbytnou podmínkou fungování demokratické společnosti. Výkon profese advokáta vychází z důvěrného vztahu mezi advokátem a klientem a z důvěry klienta v mlčenlivost advokáta. Nejedná se o výsadu advokáta, která by měla založit vynětí z obecně platného a závazného právního řádu, ale jde o povinnost uloženou advokátovi v zájmu jeho klientů a pro jejich ochranu.“*

Předkladatel, Ministerstvo financí, nové ustanovení vysvětluje tím, že účelem Směrnice DAC 5 je právě umožnění přístupu k výše zmíněným údajům, když novelizace Směrnice o spolupráci v článku 22 vkládá nový odstavec, který zní:

*„1a. Pro účely provádění a vymáhání právních předpisů členských států, jimiž se provádí tato směrnice, a pro zajištění fungování správní spolupráce, již tato směrnice zavádí, poskytnou členské státy daňovým orgánům ze zákona přístup k mechanismům, postupům, dokumentům a informacím uvedeným v článcích 13, 30, 31 a 40 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849.“*

Podle návrhu se navrhuje *„do daňového řádu doplnit nový § 57a na jehož základě budou správci daně zpřístupněny údaje podle článku 13 směrnice AML. Tento článek se týká hloubkové kontroly klienta, tato je implementována v rámci AML zákona jako identifikace klienta a zároveň i částečně jako kontrola klienta, viz přehled v části 1. V případě navrhovaného § 57a bude tedy explicitně stanoveno, že povinné osoby podle AML zákona jsou povinny na vyžádání správce daně poskytnout údaje získané při provádění identifikace a částečně kontroly klienta dle AML zákona. Dále bude § 57a daňového řádu transpozicí článku 40 směrnice AML. Zde bude založena pravomoc správce daně vyžadovat po povinných osobách dle AML zákona jak údaje o nastavení způsobu získávání údajů, tak poskytnutí nosičů těchto údajů (zejména písemnosti, resp. „dokumenty“ z pohledu Směrnice DAC 5).*

*V této souvislosti je třeba zdůraznit, že navržená úprava nedává správci daně žádné nové kontrolní ani jiné kompetence (zejména ne kontrolní kompetence podle AML zákona), ale pouze mu umožňuje získat určité údaje pro jejich využití při výkonu působností stávajících (tj. při výkonu správy daní).*

*Navržená úprava § 57a daňového řádu v otázce okruhu povinných osob a okruhu jimi poskytovaných údajů sleduje parametry nastavené Směrnicí DAC 5.“*

Ani jedna z výše uvedených skutečností se ovšem nezakládá na pravdě. Správce daně neměl kompetence, jak prolomil mlčenlivost výše zmíněných profesí. Naopak, mlčenlivost advokátů, notářů či daňových poradců byla speciálním ustanovením, na základě kterého nebyly tyto profese na žádost správce daně povinny sdělovat informace podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „*směrnice AML*“). Jedinou výjimkou byla podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon AML*“), notifikační povinnost v případech dle ust. § 27, kdy oznámení dle ust. § 18 zákona AML učiní advokát České advokátní komoře a notář Notářské komoře České republiky. V ustanovení § 27 odst. 1 je naopak explicitně stanoveno:

*„Ustanovení § 9, § 18 odst. 1 a § 24 odst. 1 se nepoužijí u advokáta, pokud jde o informace o klientovi, které získal od klienta nebo jakýmkoliv jiným způsobem během nebo v souvislosti s*

*a) poskytováním právních porad nebo následným ověřováním právního postavení klienta,*
*b) obhajobou klienta v trestním řízení,*
*c) zastupováním klienta v řízení před soudy, nebo*
*d) poskytováním jakýchkoliv právních porad týkajících se řízení uvedených v písmenech b) a c), a to bez ohledu na to, zda tato řízení již byla zahájena či nikoliv nebo zda již byla ukončena.*“

Je tedy nepravdou, pokud se v návrhu zákona píše, že dané ustanovení odpovídá naplnění požadavku důsledné implementace Směrnice DAC 5. Naopak je zde zcela popíráno nejen omezení sdělování informací dle zákona AML (*stricto sensu* také směrnice AML), ale návrh zákona neodpovídá také účelu a cíli samotné Směrnice o spolupráci, která stanovuje pravidla a postupy, na jejichž základě daňové orgány členských států vzájemně spolupracují za účelem výměny informací, u nichž lze předpokládat význam pro správu a vymáhání domácích právních předpisů týkajících se daní, což plně odpovídá předmětu úpravy dle článku 1 předmětné směrnice.

Ze strany správce daně tak dojde k prolomení mlčenlivosti nejen nad rámec samotné Směrnice DAC 5, ale nadto zákona AML[1]. Aby alespoň nějak korespondovala tato nově získaná pravomoc správce daně s transponovanými unijními předpisy, je v návrhu zákona dána explicitní podmínka, že tyto údaje lze získat pouze za účelem výkonu mezinárodní spolupráce při správě daní. Taková podmínka je ovšem zcela nedostačující.

**Praktické problémy ustanovení § 57a**

V praxi správce daně nesděluje, na základě čeho využívá institutu poskytnutí informací dle ust. § 57 daňového řádu (například zda se jedná o podklad nutný pro daňovou kontrolu, či se jedná právě o údaje potřebné k odpovědi na mezinárodní dožádání). Lze si jen těžko například představit, že bude správce daně posílat žádost například advokátovi nebo daňovému poradci o poskytnutí informací ke konkrétnímu daňovému subjektu, nadto s poukazem, že tyto informace žádá na základě mezinárodního dožádání, případně ještě s poukazem na konkrétního správce daně z jiného členského státu[2]. Advokát či daňový poradce tak bude moci jen doufat, že výzva o poskytnutí údajů dle ust. § 57a bude skutečně souviset s odpovědí na mezinárodní dožádání.

Požadavek na poskytnutí mezinárodního dožádání při aplikaci ust. § 57a zcela absentuje, tudíž pro advokáta, notáře, či daňového poradce bude nepřezkoumatelné, zda jsou tyto informace skutečně požadovány na základě mezinárodního dožádání, tudíž si nebudou moci ověřit, zda se nejedná o překročení pravomoci správce daně. Dále zcela absentuje problematika nakládání s těmito údaji,

neboť z návrhu zákona není jasné, zda budou tyto údaji daňovému orgánu z jiného členského státu pouze předány, či zda budou zpracovány také tuzemským správcem daně. Určité vodítko lze pouze nalézt na straně 21 návrhu zákona, kde je napsáno:

*„Nelze současně považovat za účelné, aby předmětné údaje získával správce daně pouze pro účely jejich poskytnutí do zahraničí, aniž by je mohl získávat a využívat pro vnitrostátní správu daní.“*

Konstrukce navržené úpravy tak neposkytuje dostatečnou ochranu před zneužitím předmětného ustanovení správcem daně a nijak neupravuje ani další nakládání se získanými údaji[3].

**Závěr**

Z výše uvedeného je tak patrné, že navrhovaná úprava jde zcela nad rámec požadavku Směrnice DAC 5. Ta ačkoliv stanovuje přístup daňových orgánů členských států k informacím dle Směrnice AML, nijak nestanovuje další požadavky nad rámec Směrnice AML, které se snaží tuzemský zákonodárce transponovat.

V navrhované úpravě zcela absentuje skutečnost, že profese advokáta, daňového poradce či notáře mají aktivní oznamovací povinnost v případech, kdy by měli podezření o podezřelém obchodu.

Cílem Směrnice AML a z toho vyplývající zákona AML je ochrana proti terorismu a legalizaci výnosů z trestné činnosti. Ochrana tak spočívá ve veřejném zájmu na potírání kriminálního jednání v podobě závažné trestné činnosti (mnohdy s mezinárodním přesahem). Zatímco v případě trestního řízení, jehož cílem je právě odhalovat tyto druhy trestné činnosti, řádně je vyšetřit, všechny osoby obvinit, obžalovat a ústavně konformním způsobem případně odsoudit, je celý tento proces podřízen v některých případech vícestupňovému „dohledu“ (například oprávněnost úkonu může zkoumat státní zástupce a následně schvaluje soudce), v případě správce daně tento dohled nijak zajištěn není.

Tedy zatímco v případě trestního řízení může být mlčenlivost prolomena na základě striktně daných zákonných podmínek (případně soudnímu dohledu), je v případě navrhovaného ustanovení § 57a zasaženo do této povinnosti bez jakéhokoliv dohledu. Jediné omezení této nové pravomoci se skrývá v tom, že aplikaci ust. § 57a může správce daně využít v situacích, kdy se jedná o výkon mezinárodní spolupráce při správě daní, které je ovšem ze své povahy nepřezkoumatelné. Stejně tak zcela absentuje jakákoliv úprava nakládání se získanými údaji. Lze pouze předpokládat, že tyto údaje budou využity nejen v rámci mezinárodní spolupráce, ale budou také využity v rámci správy daní tuzemského správce daně.

Jedná se tak o neúměrné prolomení mlčenlivosti, které je střeženo těmito profesemi na základě zákona a ústavního pořádku.

**Mgr. Tomáš Rydval**

---

[1] K tomuto závěru také došel ČAK ve svém vyjádření, dostupné na www, k dispozici >>> zde.
[2] Zde by z logiky věci mohl advokát, či daňový poradce upozornit svého klienta, že například německý daňový orgán prověřuje jeho německého obchodního partnera
[3] Autor předpokládá, že se může jednat o informace, které správce daně využije například v rámci pravomoci týkající se prokazování původu majetku dle zákona č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

## Další články:

- Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc prosinec 2025
- Odpočet na výzkum a vývoj v roce 2026
- Zaměstnanecké akcie (ESOP) v roce 2026: co přináší novela a jak se na ni připravit
- Ústavní soud vymezil hranice závaznosti trestního rozsudku pro rozhodování správních soudů v daňových věcech
- Regulatorní posun v oblasti platebních služeb: Stanovisko ČNB k minimální uživatelské zkušenosti mění podmínky pro Open Banking
- Několik otázek k postavení podlimitních správců kvalifikovaných fondů rizikového kapitálu v českém právním řádu
- Využívání holdingových struktur a na co si dát pozor
- Možné důsledky nesprávného použití AI v procesních podáních
- Územní plán jako klíčový faktor při oceňování pozemků
- Když společník není dodavatel. NSS znovu řešil daňový „švarcsystém“ u společníků s.r.o.
- Zaměstnanecké akciové opční programy (ESOP)