

21. 9. 2017

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

Kopie dokladů totožnosti podle AML zákona - znovu (ne)jasno?

Již od prvního ledna 2017 je účinné novelizované znění zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Povinné osoby od novely mimo jiné očekávaly, že vyjasní, zda mají při identifikaci a kontrole klientů právo a povinnost opatřovat kopie jejich osobních dokladů. Ukazuje se však, že zejména pro zahraniční subjekty nová úprava právní jistoty nepřinesla.

GLATZOVA & Co.

Sdílený dohled nad dodržováním zákonných povinností

Proces pořízení kopie osobního dokladu za účelem identifikace a kontroly klienta podle AML zákona[1] je jedním z těch, u nichž se lze setkat se souběžným dohledem několika orgánů dohledu. Otázka (ne)souhlasu klienta s pořízením kopie jeho dokladu spadá do působnosti Úřadu na ochranu osobních údajů.[2] Na správný postup při identifikaci a kontrole klienta dohlíží zejména Finanční analytický útvar a spolu s ním případně sektorové orgány dohledu (zejména Česká národní banka).[3]

Situace se stává komplikovanější v případě, kdy je povinným subjektem instituce z jiného členského státu EU, která v ČR působí na základě jednotné licence udělené domovským orgánem dohledu. Činnost subjektu využívající výhod jednotné licence na území hostitelského státu totiž podléhá dohledu orgánu domovského státu s výjimkou dohledu nad dodržováním vybraných právních předpisů hostitelského státu. Například německé finanční instituce podléhají v oblasti povinností plynoucích z AML předpisů dohledu Spolkového úřadu pro dohled nad finančními službami (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). V oblasti ochrany osobních údajů však na německé instituce dohlíží již český Úřad na ochranu osobních údajů. Problémy, které mohou s takovouto sdílenou působností orgánů dohledu z různých zemí nastat, jsou nasnadě.

Transpozice IV. AML směrnice v České republice a Spolkové republice Německo

Základním úkolem povinných osob podle AML zákona jsou identifikace a kontrola jejich klientů. Předobraz pro identifikaci a kontrolu klientů představuje v pořadí již IV. AML směrnice.[4] Při identifikaci si musí povinné osoby zaznamenat identifikační údaje klienta (především jméno a příjmení, rodné číslo, místo narození, pohlaví, trvalý nebo jiný pobyt a státní občanství), ověřit je z průkazu totožnosti a zaznamenat druh a číslo průkazu totožnosti. Kontrola představuje hlubší analýzu klienta, v rámci níž se zjišťují informace o účelu obchodu, přezkoumávají se peněžní prostředky, jichž se obchod týká atp. Identifikace a kontrola klienta jsou nejednou prováděny současně. Pravidelně se tak děje zejména při vzniku obchodního vztahu.[5]

Především u velkých finančních institucí je nejpraktičtější způsobem provedení prvotní identifikace okopírování průkazu totožnosti. Historicky se vedly spory o to, zda si k získání takové kopie musí

povinná osoba obstarat doložitelný souhlas se zpracováním osobních údajů klienta, nebo AML zákon jako speciální předpis zakotvuje výjimku z povinného souhlasu a povinné osoby mohou pořizovat kopie dokladů bez souhlasu jejich držitelů.

Novelizovaný § 9 odst. 8 AML zákona upravující kontrolu klienta stanoví, že „[p]ovinná osoba může pro účely tohoto zákona pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů [...]“. Případným pochybnostem o významu slova „může“ předchází důvodová zpráva, podle které „[...] není ustanovením odst. 8 uložena povinnost pořízení kopie („může“), proto k pořízení a uchování takové kopie musí být vždy vědomý (a pro případnou kontrolu i doložitelný) souhlas držitele takového dokladu.“[6] Neudělí-li proto držitel dokladu souhlas s jeho pořízením, musí si povinná osoba údaje opsat.

Z rozdílové tabulky zapracování předpisů Evropské unie vyplývá, že citované ustanovení je mimo jiné transpozicí čl. 40 odst. 1 IV. AML směrnice.[7] K závěru, že pro okopírování dokladu za účelem identifikace a kontroly klienta je nezbytné získat doložitelný souhlas jeho držitele, se přihlásil i Finanční analytický útvar.[8]

Spolu s Českou republikou transponovaly AML směrnici pochopitelně i další členské státy EU. Německo při této příležitosti vydalo nový zákon o předcházení činů ze závažné trestné činnosti (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten).[9] Problematiku pořizování kopií dokladu totožnosti upravuje tento zákon v § 8 odst. 2 věta druhá. Ustanovení mimo jiné stanoví, že je-li při identifikaci (a tím i při kontrole)[10] fyzické osoby předložen doklad totožnosti, „má povinná osoba právo a povinnost pořídit si úplnou kopii tohoto dokumentu nebo jej digitalizovat.“ Důvodová zpráva k citovanému ustanovení nenechává čtenáře na pochybách ohledně obsahu pravidla a uvádí, že nová úprava staví na jisto, „že kopie dokumentu předloženého při identifikaci představuje zaznamenání v dokumentu obsažených údajů, a zákon ukládá právo a povinnost k vyhotovení kopie dokladů předložených při identifikaci. Touto úpravou zákonného znění je transponován článek 40 odst. 1 písm. a) čtvrté směrnice o praní špinavých peněz [...]. Právní úprava přitom odpovídá praxi Spolkového úřadu pro dohled nad finančními službami [Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht], jenž zastává názor, že právní úprava potírající praní špinavých peněz představuje ve vztahu k povinnosti záznamu [údajů z dokladu totožnosti - pozn. autorů] speciální předpis k úpravě ochrany osobních údajů v zákonu o občanských průkazech a pasech, který vyhotovení kopií osobních dokladů zakazuje.“[11]

Český a německý zákonodárce si tak vyložili čl. 40 odst. 1 IV. AML směrnice odlišně.[12] Diskrepance v transpozičních zákonech členských států zapříčiněná rozdílnou interpretací evropských předpisů není výjimečná. Zde posuzovaný případ je však přeci jen ne zcela obvyklý. Rozdílná transpozice IV. AML směrnice vede k tomu, že jednání, které text německého zákona soukromým subjektům přikazuje, text českého zákona zakazuje. Zatímco podle českých předpisů nelze podmínit provedení obchodu pořízením kopie dokladu totožnosti a povinný subjekt si musí v případě, že nezíská souhlas jeho držitele, údaje opsat, podle německých předpisů opis údajů nestačí a není-li pořízena kopie dokladu, nesmí povinná osoba obchod provést.

Kopie dokladů totožnosti v IV. AML směrnici

Právě uvedené vyvolává otázku, který členský stát transponoval IV. AML směrnici správně. Pořizování informací z dokladů totožnosti upravuje čl. 40 odst. 1 písm. a) IV. AML směrnice, jenž stanoví: „Členské státy vyžadují, aby povinné osoby uchovávaly [...]: a) v případě hloubkové kontroly klienta kopii dokumentů a informací, které jsou zapotřebí ke splnění požadavků na hloubkovou kontrolu klienta podle kapitoly II [...]“.[13]

Ve prospěch německé transpozice tak předně hovoří užití obratu „kopie dokumentů a informací“.[14] V běžné řeči se rozumí kopií dokumentu její ofocení či naskenování, nikoli vypsání údajů z ní. Ostatně i český AML zákon, věren triádě pojmů „výpis, opis a kopie“, používá pojem „kopie“ ve smyslu mechanicky získané napodobeniny originální listiny. Že podle IV. AML směrnice nepostačí vypsát údaje z dokladu totožnosti, podporuje dále i její porovnání s textem předchozí směrnice č. 2005/60/ES, která byla IV. AML směrnicí zrušena. Ta v čl. 30 rovněž ukládala členským státům, aby povinným osobám uložily uchovávat získané informace a dokumenty. V případě hloubkové kontroly klienta si měly povinné osoby uchovat „kopii nebo údaje o požadovaném dokladu“. Zdá se proto, že Evropský parlament za účelem efektivnějšího předcházení praní špinavých peněz „zprísnil“ právní úpravu a členským státům uložil, aby povinným osobám přikázaly údaje z dokladů totožnosti nejen vypisovat, ale rovnou doklady okopírovat.

Jsme daleci toho, abychom označili transpozici IV. AML směrnice v českém zákonu za nesprávnou. Je však zřejmé, že výklad německého zákonodárce má své opodstatnění. Otázkou zůstává, jak mají povinné osoby při identifikaci a kontrole klienta postupovat v praxi.

Přímý účinek směrnice

Jak bylo uvedeno výše, odlišná úprava ve dvou členských státech způsobuje soukromým subjektům potíže především z důvodu sdíleného dohledu správních orgánů. Německým subjektům proto příliš nepomůže, přizpůsobí-li svoji činnost na našem území „tuzemským předpisům“, neboť i ta podléhá kontrole ze strany jejich orgánu dohledu, který protiprávnost jednání posuzuje optikou německých předpisů.

Řešením může být snaha o nalezení průsečíku obou úprav. Ten může v našem případě představovat postup povinné osoby, která poskytnutí služby podmíní souhlasem klienta s pořízením kopie dokladu totožnosti za účelem plnění povinností vyplývajících z regulace AML. Požadavky německého zákona o předcházení činů ze závažné trestné činnosti jsou tím splněny. Případné pochybnosti o správnosti postupu podle českých předpisů je třeba řešit prostřednictvím přímého vertikálního účinku směrnice. [15]

Třebaže je směrnice závazná „pouze“ pro členský stát a není jí přiznána obecná závaznost jako nařízení, soukromé subjekty se mohou směrnice dovolávat vůči státu a orgánům, které jsou státem kontrolovány nebo jsou nadány zvláštními pravomocemi. Soudní dvůr vychází z tzv. estoppel argumentu, podle něhož se nikdo nesmí dovolávat vlastní nepoctivosti. Členský stát, který je podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie zavázán transponovat směrnici do svého právního řádu, proto nemůže jednotlivci upřít, aby se dovolal práva pramenícího ze směrnice s odůvodněním, že směrnici nedostatečně či chybně transponoval.[16] Soukromé subjekty se proto mohou vůči státu dovolat ustanovení směrnice stejně jako kteréhokoli zákonného ustanovení.

Pro správní orgány z toho mimo jiné plyne, že protiprávnost jednání soukromých subjektů musí být posuzována nejen podle „českých předpisů“, ale, je-li to pro soukromý subjekt výhodnější, také optikou směrnic, které stát řádně netransponoval. Orgány veřejné moci přitom musí evropskou úpravu aplikovat přednostně před ustanovením českého předpisu. Nejen zahraniční subjekty proto mohou vůči Úřadu na ochranu osobních údajů s odkazem na čl. 40 odst. 1 písm. a) IV. AML směrnice argumentovat, že jejich praxe, v níž například podmiňují vznik obchodního vztahu ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) AML zákona pořízením kopie dokladu totožnosti klienta, je v souladu s právními předpisy.[17] Úřad na ochranu osobních údajů by pochybil, pokud by se omezil na aplikaci „tuzemských předpisů“ a nezohlednil práva přiznaná jednotlivcům v předpisech unijních.[18] Nemělo by proto dojít k výše naznačenému paradoxu, že právní předpisy jednoho členského státu přikazují soukromému subjektu to, co předpisy jiného členského státu zakazují. Protože práva a povinnosti

pramení ve zde komentovaném případě ze směrnice a orgány veřejné moci musí postupovat v souladu se směrniceovou úpravou, mělo by být z povahy věci vyloučeno, aby orgán jednoho členského státu trval na jednání soukromého subjektu, které bude orgán jiného členského státu sankcionovat.

Závěr

Ani novelizované znění AML zákona nepřináší jasno, zda povinné osoby mohou (a musí) trvat na okopírování dokladu totožnosti klienta při jeho identifikaci a kontrole. Znění českého zákona podpořené důvodovou zprávou se zdá být jednoznačné. Nejasnosti však vzbuzuje, zda je tuzemská úprava v souladu s IV. AML směrnicí. Protože se soukromé subjekty mohou proti státu a jeho orgánům dovolávat směrniceové úpravy, mají možnost s odkazem na čl. 40 odst. 1 písm. a) AML směrnice argumentovat, že postup, v němž podmiňují provedení identifikace a kontroly klienta pořízením kopie dokladu jeho totožnosti, je v souladu s právními předpisy.

Mgr. Erik Kolan

Mgr. Jan Flídr

[Glatzová & Co., s.r.o.](#)

Betlémský palác
Husova 5
110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 401 440

Fax: +420 224 248 701

e-mail: office@glatzova.com

[1] Zákon č. [253/2008](#) Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Srov. § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. [101/2000](#) Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Srov. § 35 odst. 1 a 2 AML zákona.

[4] 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.

[5] Srov. § 9 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 7 odst. 2 písm. b) AML zákona.

[6] Ustanovení textuálně shodné s § 9 odst. 8 AML zákona je obsaženo i v § 8 odst. 9 AML zákona upravující identifikaci klienta. Ani důvodová zpráva k tomuto ustanovení nenechává recipienty na pochybách, když uvádí: „Pořizování kopií dokladů předložených k identifikaci se zde však neukládá; je proto vždy podmíněno souhlasem identifikovaného.“

[7] Rozdílová tabulka zapracování předpisů EU je dostupná na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[8] Srov. stanovisko „Kopírování průkazů totožnosti“ dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[9] Zákon je dostupný na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[10] Srov. § 10 odst. 1 bod 1 německého zákona o předcházení činů ze závažné trestné činnosti.

[11] Srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona, sněmovní tisk č. 18/11555, str. 114. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[12] Podle čl. 5 AML směrnice mohou členské státy v oblasti, na kterou se vztahuje směrnice, přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu. Jak však plyne z citované důvodové zprávy, německý zákonodárce této diskrece u povinnosti pořídit kopii průkazu totožnosti nehodlal využít a při transpozici se omezil na převzetí směrnice pravidla. Recitál č. 43 AML směrnice dále mimo jiné uvádí, že shromáždění a následné zpracování osobních údajů povinnými osobami by se mělo omezit na to, co je nezbytné pro účely dodržení požadavků AML směrnice. Jinak řečeno, co do práva a povinnosti pořídit si kopii dokladu totožnosti nebyla členskými státy svěřena diskrece přijmout úpravu odlišnou od směrnice úpravy a tato otázka by tak měla být všemi členskými státy řešena totožně.

[13] Součástí hloubkové kontroly, jež odpovídá pojmu „kontrola“ v AML zákoně, je podle druhé kapitoly IV. AML směrnice mimo jiné zjištění a ověření totožnosti klienta (jeho identifikace).

[14] V anglické mutaci směrnice „Copy of the documents and information“ a v německé verzi „Kopie der erhaltenen Dokumente und Informationen“.

[15] Podmínkami pro přímý vertikální účinek směrnice jsou (i) nesprávná implementace příslušné směrnice, (ii) uplynutí lhůty, ve které měla být směrnice implementována, a (iii) jasnost a bezpodmínečnost pravidla, kterého se jednotlivec dovolává (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2016, čj. 7 As 131/2013-156 a odkazy na rozhodnutí v něm uvedené). Považujeme za nesporné, že všechny tyto podmínky jsou u čl. 40 odst. 1 písm. a) IV. AML směrnice splněny, a proto se jimi podrobněji nezabýváme.

[16] Za všechny srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2016, čj. 3 Afs 200/2014-79.

[17] Dodáváme, že s odkazem na znění směrnice nemohou být ze strany orgánu dohledu nad dodržováním AML předpisů sankcionovány subjekty, které si při identifikaci a kontrole pouze opiší údaje z dokladu totožnosti. Jednalo by se o tzv. obrácený vertikální účinek směrnic, kdy by se stát dovolával úpravy směrnice, kterou nesprávně implementoval. Taková aplikace směrnic je však zapovězena (srov. například rozhodnutí ze dne 5. července 2007, C-321/05).

[18] Srov. například rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 7. 2007, čj. 15 Ca 184/2006-42, publikované ve sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 1359/2007 Sb. a v Soudních rozhledech, r. 2008, č. 10, s. 382. Předmětem sporu byl výklad obratu „tabákový výrobek“. Ten byl v zákonu o spotřebních daních vymezen odlišně než ve směrnici o dani z tabáku. Soud správním orgánům vytkl, že se při výkladu nezabývaly komunitárním právem: „Kategorie „ostatní tabák“ tedy svým obsahem přesahovala okruh tabákových výrobků, jak je definovala Směrnice Rady 95/599/ES. Soud dospěl k názoru, že v uvedeném rozsahu tedy nebyla tehdy platná vnitrostátní úprava v souladu se zmíněnou směrnicí. Směrnice tedy v daném období nebyla řádně transponována do vnitrostátního práva [...]. V obecné rovině nepochybně platí, že povinnost výkladu konformního s právem ES zavazuje všechny orgány včetně správních orgánů členského státu a totéž platí i pro případné přímé aplikování pravidel obsažených ve směrnici, pokud jsou pro jejich aplikaci splněny všechny podmínky. Prvostupňový orgán se možností přímé aplikovatelnosti směrnice při svém rozhodování nezabýval a žalovaný po námitce žalobce zaujal stanovisko, že se možností přímé aplikace směrnice ani zabývat nemůže. Pro zjištění skutečnosti, že došlo k porušení povinnosti značit tabákové výrobky tabákovými nálepkami, však dle názoru soudu nutné ze strany správních orgánů postavit najisto, zda předmětné výrobky splňují definici tabáku ke kouření ve smyslu uvedené směrnice, neboť vnitrostátní úprava není zcela v souladu s obsahem směrnice. Ve skutečnosti, že prvostupňový orgán ani žalovaný se při rozhodování nezabývali otázkou, zda dané výrobky jsou tabákem ke kouření ve smyslu Směrnice Rady 95/599/ES, spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

Další články:

- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc květen 2026](#)
- [Když model počítá správně, ale závěr je zavádějící: limity AI při oceňování podniků](#)
- [Institut zajišťovacího příkazu v daňovém řízení: podmínky vydání a obrana v odvolacím řízení](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [Daňová ztráta a její vliv na lhůtu pro stanovení daně](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc duben 2026](#)
- [Zaměstnanecké benefity dle ustanovení § 6 odst. 9 písm. d\) zákona o daních z příjmů v roce 2026](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)