



V Praze 17. června 2019
Čj.: 421/19

Stanovisko

k

návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů

I. Úvod

Cílem předkládaného zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „Návrh zákona“) je zejména, jak uvádí předkladatel, podrobení výkonu soukromé bezpečnostní činnosti specifické právní úpravě, dále ověření bezpečnostní zachovalosti všech dotčených tuzemských a zahraničních soukromých bezpečnostních agentur za účelem eliminace dosavadních identifikovaných problémů, stanovení jasné vstupní podmínky fyzických osob a obchodních korporací pro výkon soukromé bezpečnostní činnosti (podnikání), provedení podrobné kategorizace jednotlivých druhů výkonu soukromé bezpečnostní činností, stanovení kvalifikačních předpokladů fyzických osob zajišťujících přímý fyzický výkon těchto činností a stanovení pravidel jejich chování, zamezení konfliktu zájmů poskytovatelů služeb ve vztahu ke klientům, regulace detektivních služeb.

Návrh zákona prošel vnějším připomínkovým řízením. Celkem bylo uplatněno 185 zásadních připomínek, tyto byly vypořádány až na připomínky Hospodářské komory České republiky a Svazu průmyslu a dopravy.

PK RIA návrh zákona projednávala již dvakrát – v roce 2013 (čj.: OVA 36/13) a v roce 2014 (čj.: OVA 1028/14).

II. Připomínky a návrhy změn

Kapitola 1.2 (**definice problému**) nejasně vymezuje problém(y), jež mají být novou právní regulací řešeny, chybí zde povinné náležitosti požadované Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Obecné zásady“), předkladatel zde také nesystematicky mísí definici problémů, deklarované cíle návrhu zákonů, hodnocení variant (např. „*omezení těchto excesů soukromých bezpečnostních služeb nelze dosáhnout jinak než navrhovanou novou právní úpravou, která obdobné činnosti výslovně zakáže*“, „*Díky předpokladům stanoveným navrhovanou novou právní úpravou, vzroste úroveň kvality takto prováděné soukromé bezpečnostní činnosti a odstraní se právní a faktické nedostatky současné praxe.*“), které ovšem patří do jiných kapitol. Z kapitoly 1.2 tak vyplývají tyto problémy, které mají být Návrhem zákona řešeny: střet zájmů, bezpečnostní služby jako nástroj nekalého konkurenčního boje a s tím související negativní mediální obraz, riziko „útočiště“ a „nástroje“ kriminálních živlů, riziko poškození demokratického zřízení České republiky, narušení základních ekonomických procesů, eliminace systémů a prvků kritické infrastruktury, občasná problematická profesní kvalita některých zaměstnanců, porušování

předpisů na úseku zbraní a střeliva, najímání soukromých bezpečnostních služeb obcemi k ochraně veřejného pořádku, protiprávní zapojování obecní policie do ochrany majetku soukromých subjektů, nízká kvalita poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb, nízké mzdy zaměstnanců, nedodržování pracovněprávních předpisů. Většinou však tyto problémy nejsou konkretizovány, ani doloženy (výskyt, četnost). Dílčí údaje jsou pak nesystematicky uvedeny v jiných kapitolách (např. údaje o počtu odcizení/přepadení transportů s hotovostí). Předkladatel v rozporu s Obecnými zásadami u takto vymezených problémů neobjasňuje příčiny jejich vzniku a nehodnotí nezbytnost zásahu na úrovni vlády nebo orgánů státní správy.

Některá tvrzení nejsou blíže rozvedena, jako příklad lze uvést tvrzení, že „*stávající právní úprava neumožňuje vyloučení střetu zájmů po skončení smluvního vztahu nebo v jeho průběhu a smluvní regulace je velmi problematická, neboť v tomto směru neexistuje žádný kontrolní mechanismus, natož možnost vyvození patřičných závěrů při zjištění pochybení v tomto ohledu*“. Není zřejmé, jak současná právní úprava brání smluvním ujednáním o kontrole závazků spočívající v zákazu střetu zájmů, či ujednáním o smluvní pokutě v případě takového porušení.

Jako další příklad lze uvést pasáž, ve které předkladatel konstatuje „nedostatky současné právní úpravy“ v souvislosti s odcizením velkých částek zaměstnanci při převozu peněz, nicméně předkladatel tento problém blíže nepopisuje (jeho příčiny), v důsledku čehož pak nelze posoudit, zda navržená opatření jsou s to tento problém omezit/eliminovat. Je-li jako problém uvedeno, že soukromé bezpečnostní služby (dále též SBS) poskytují „útočiště“ pro kriminální živly a cizí zpravodajce, měl by předkladatel uvést, v čem je toto riziko větší oproti tomu, když si najdou útočiště někde jinde (znamená to např., že v SBS lze legálně získat výcvik či přístup k některým technologiím a jinde je to vyloučeno?). Konstatuje-li předkladatel občasnou problematickou profesní kvalitu některých zaměstnanců, měl by ji doložit údaji o pravomocně odsouzených (údaj o trestním stíhání má minimální vypovídací hodnotu) a to např. ve vztahu k celkovému počtu zaměstnanců. Takové údaje by lépe vypovídaly o rozsahu řešeného problému. Je-li konstatováno porušování právních předpisů na úseku zbraní a střeliva (skupiny zbrojních průkazů), měl by předkladatel popsat, jaké negativní důsledky toto obcházení má – bez tohoto hodnocení se totiž vůbec nelze např. zabývat otázkou, zda a jaký má rozlišování skupin zbrojních průkazů D a E smysl.

Pokud jde o najímání soukromých bezpečnostních služeb obcemi k ochraně veřejného pořádku, předkladatel nepopisuje, v čem se problém projevuje, ani jak je častý. V případě protiprávního zapojování obecní policie do ochrany majetku soukromých subjektů opět není zřejmé, proč k tomu dochází – jde o systémový problém, nebo o jednotlivé excesy vyplývající např. z neznalosti právní úpravy orgány obce? Zmiňuje-li předkladatel pod písm. C) nízkou kvalitu poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb, neuvádí, **jak se tato nízká kvalita projevuje a komu je na újmu**. Tento nedostatek je o to závažnější, že předkladatel v popisu příčin problému ve druhé odrážce uvádí existenci klientů, kterým kvalita takto poskytovaných služeb vyhovuje (resp. jim dostačuje). Pokud jde o třetí odrážku, není zcela zřejmé, jakou má zde popisovaný jev souvislost s kvalitou poskytovaných služeb.

V případě nízkých mezd zaměstnanců by měl předkladatel zhodnotit nezbytnost regulace právě v této oblasti. Nejsou popsány příčiny nedodržování předpisů pracovního práva (jde o selhání stávajícího kontrolního systému na tomto úseku?). V případě problému pod písm. E) je opět [srov. písm. C)] konstatován problém kvality poskytovaných služeb, přičemž otázka veřejných zakázek „na cenu“ se pak jeví být spíše příčinou. Trvá-li ovšem předkladatel na tom, že problémem jako takovým jsou skutečně zadávací řízení s jediným kritériem ceny, měl by objasnit příčiny tohoto stavu (je příčinou nemožnost vyhlašovat veřejné zakázky s jinými kritérii? Je problém, že veřejní zadavatelé neumí stanovit kvalitativní kritéria? Je problém v tom, že jim stávající nabídka/kvalita služeb vyhovuje?). V podkapitole 1.2.1 je pak konstatováno, že někteří tzv. běžní živnostníci provádějí montáže poplachových systémů nepřilíš často a tudíž v nedostatečné kvalitě. Tento problém opět není popsán [systematicky by měl být zařazen nejspíše pod písm. C)].

Z výše uvedených důvodů tedy **nelze souhlasit** s předkladatelem s **tvrzením** uvedeným na straně 10 v posledním odstavci kapitoly 1.2, **že jsou v Závěrečné zprávě doloženy skutečnosti o nedostatečnosti právní úpravy a nezbytnosti uplatnění systémového řešení.**

Za zcela nevyhovující a v rozporu s Obecnými zásadami je kapitola 1.3 (**popis existujícího právního stavu v dané oblasti**). Předkladatel v části A sice uvedl (odkazem na důvodovou zprávu) přehled právních předpisů, k nimž se řešený problém váže, ale v podstatě **pominul** ostatní náležitosti, tedy zejména **zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující** a s tím související **zhodnocení stávající právní úpravy nebo její příslušné části ve vazbě na rozbor skutečného stavu**. Je-li tedy např. jako problém v kapitole 1.2 uvedeno riziko poškození demokratického zřízení České republiky, narušení základních ekonomických procesů, eliminace systémů a prvků kritické infrastruktury, pak by bylo nanejvýše vhodné vyhodnotit nedostatečnost stávající právní úpravy ochrany těchto hodnot.

Nadto uvedená kapitola opět obsahuje pasáže, které svým charakterem patří do jiných kapitol – např. druhá, třetí a pátá odrážka písm. B), první odstavec na straně 20, dále pak celá pasáž „Přehled nejzávažnějších případů přepadení soukromých bezpečnostních služeb podle orientační výše způsobené škody na převážené hotovosti v České republice“ patří svým charakterem do kapitoly 1.2.

Tvrzení obsažené v čtvrté odrážce písm. B) „...*představuje pozitivní příspěvek k bezpečnostní situaci země jen v tom případě...*“ není nijak doloženo. Poslední odstavec na straně 19 opět konstatuje **nedostatek stávající úpravy** (živnostenský zákon), ale s ohledem na nejasně vymezené problémy (kapitola 1.2) není jasné, co by měl vlastně v dané oblasti regulovat. Za přínosné by bylo možné považovat uvedení slovenské (či jiné) právní úpravy jen tehdy, pakliže by předkladatel vyhodnotil, co tato úprava přinesla, zda a jak účinně odstranila problémy. Nicméně samotný fakt, že jiné státy podobnou úpravu mají, neodůvodňuje nezbytnost jejího přijetí v České republice.

Konstatuje-li předkladatel jako problémy porušování stávajících právních předpisů (např. pracovněprávních, o obecní policii, o zbraních a střelivu), měl by se s příčinami vypořádat právě v kapitolách 1.2 a je 1.3, neboť bez objasnění příčin lze jen těžko očekávat od nové regulace, že by byla schopna tyto problémy odstranit.

V kapitole 1.4 by bylo vhodné uvést mezi **dotčenými subjekty** pojišťovny, neboť jsou jednak v kapitole 1.2 zmiňovány mezi subjekty, jež iniciují objednávku těchto služeb, současně má kvalita ochrany majetku a osob zcela jistě dopady na výši jejich plnění vůči pojištěným.

Popis cílového stavu (kapitola 1.5) je zpracován v rozporu s Obecnými zásadami, podle nichž má předkladatel popsat „srozumitelně a přesně stav, který má být dosažen přijetím navrhované právní úpravy“. Namísto toho v prvním odstavci v zásadě konstatuje, že mají být řešeny problémy dle kapitoly 1.2. Dále jsou zde uvedeny tzv. základní cíle, které jsou ovšem ve skutečnosti nástroji na dosažení (zde neuvedených) cílů (v rozporu s Obecnými zásadami tak zde došlo k záměně cíle s nástrojem na jeho dosažení). To se týká především číslovaných odstavců 1, 3 až 9, 11 a 12. Cíle jsou pak částečně vymezeny v odstavcích 2 (eliminace v závorce uvedených subjektů), nicméně bez jakýchkoliv kvantifikovatelných indikátorů (což zřejmě souvisí s tím, že tento problém není blíže popsán v kapitole 1.2). V odstavci 10 je pak vymezen cíl „*zkvalitnit poskytování služeb provozovatelů*“ (zbylý text cíl nepředstavuje, jde o popis/vyhodnocení nástroje), ale není nijak popsán.

Vyhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému (kapitola 1.6), je provedeno velmi obecně a víceméně shrnuje pouze to, co je uvedeno v kapitole 1.2. Bez dostatečně určitelných rizik nelze spolehlivě vyhodnotit adekvátnost navržených cílů a přijatých opatření.

Pokud jde o **návrh variant řešení** (kapitola 2), lze tyto s ohledem na problematičnost kapitol 1.2, 1.3. a 1.5 (není jasné, co je současný problém a čeho má být dosaženo), jen obtížně hodnotit z hlediska toho, zda jsou zde uvedeny všechny relevantní varianty, resp. zda navržené varianty jsou způsobilé stávající problémy řešit. Ale i pokud jde o některá navrhovaná řešení, které mají vazbu na definované problémy, lze považovat zpracování těchto variant v některých případech

za nedostatečné (nehodnotitelné) – např. „2.4.3.2. Vyloučení možného konfliktu zájmů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti“ – varianty se zabývají otázkou vyloučit/nevyloučit konflikt zájmů, ale v podstatě absentuje obsah věcného řešení, ale i způsob implementace a vynucování – není jasné, jaká opatření budou přijata, aby ke konfliktu zájmů nedocházelo (nebo byl výrazně omezen). Nelze pak hodnotit, zda navrhované řešení povede k odstranění problému, zda jej nebude snadné obcházet apod.

Kladně lze hodnotit rozčlenění variant řešení podle okruhu řešených problémů. Nicméně některé tyto okruhy nenavazují na vymezené problémy a cíle, resp. představují návrh dílčích opatření. Předkladatel tak např. identifikuje jako klíčový problém k řešení (viz druhý odstavec kapitoly) otázku členění soukromých bezpečnostních činností a řešení otázky, zda ponechat všechny nebo část v režimu živnostenského zákona, či otázku stanovení jedné společné kategorie anebo využití stávající právní úpravy. Není ovšem jasné, ke kterému problému/cíli se váže. Předkladatel rovnou pracuje s variantou licenčních/koncesních řízení či kvalifikačních předpokladů, aniž by se blíže zabýval tím, zda jde o jediné varianty regulace daného odvětví (a zda je něco takového vůbec nutné). Předkladatel vůbec nepracuje s variantou smluvní regulace (kdo si službu objednává, poptává i kvalifikaci/úroveň zabezpečení a to např. v návaznosti na podmínky pojistné smlouvy), resp. ji rovnou odmítá (bez bližšího odůvodnění). V rámci variant jsou uváděny některé dílčí přínosy, ovšem bez vazby na obsah dříve uvedených kapitol (např. předkladatel uvádí, že některé bezpečnostní služby v současnosti poskytuje PČR/VP a v budoucnu by je mohly poskytovat SBS).

Pokud jde o **vyhodnocení nákladů a přínosů** (kapitola 3), předkladatel ve srovnání s kapitolou 2, kde je okruh variant podrobně členěn, pracuje pouze s nulovou variantou, variantou dílčích změn a variantou komplexní právní úpravy. U variant 1 a 2 vyhodnocuje náklady na poskytovatele služeb a státní správu, nicméně se **nezabývá dopady na dotčené subjekty tak, jak jsou vymezeny v kapitole 1.4**. Nelze pochybovat o tom, že přísnější regulace se projeví ve zvýšení nákladů poskytovatelů služeb, a to nejen v rovině administrativních poplatků, ale i ve mzdových nákladech (kvalifikovanější zaměstnanci) či technickém vybavení. S tím, jak trh opustí někteří poskytovatelé, kteří nesplní nebo nebudou ochotni plnit nové podmínky, dojde k omezení počtu poskytovatelů, což spolu s navýšením jejich nákladů povede ke zdražení služeb pro zákazníky. Stejně tak nejsou řešeny dopady v oblasti zaměstnanosti – pakliže je jako jeden z cílů návrhu zákona deklarováno zvýšení kvalifikace zaměstnanců (resp. omezení těchto činností nekvalifikovanými zaměstnanci), není ze Závěrečné zprávy patrné, kolik z nich přijde o práci a to v důsledku ukončení/omezení činnosti zaměstnavatele či neochotě nebo neschopnosti zaměstnanců dostát novým požadavkům, a jaké to tedy bude mít dopady např. z hlediska nákladů státu na tyto nezaměstnané (nicméně ve Shrnutí závěrečné zprávy je tato otázka naznačena).

Pokud jde o posuzování variant (kapitola 4), platí to, co bylo řečeno v případě kapitoly 2, kde jsou popsány – bez jasně vymezeného problému a jasně stanovených cílů lze jen obtížně hodnotit, která varianta (pakliže vůbec) vede k požadovanému cíli a zda je regulace nezbytná.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů uplatňuje tyto připomínky:

V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA):

1. definovat řešené problémy – v Závěrečné zprávě RIA absentuje bližší popis řešených problémů, jejich výskyt/četnost;
2. popsat cílový stav, jehož má být dosaženo,
3. více provázat varianty řešení s definovanými problémy a cíli, konkretizovat obsah některých variant,
4. doplnit/upravit ostatní kapitoly v návaznosti na výše uvedené změny,
5. zpřehlednit zprávu dodržením systematiky stanovené v zásadách hodnocení.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby ve svém stanovisku doporučila vládě návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů neschválit** vzhledem k výše uvedeným zásadním připomínkám

Vypracoval: Mgr. Zdeněk Mandík

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise