



V Praze 5. března 2020
Čj. OVA: 421/19/REV

Stanovisko

k návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů

I. Úvod

Cíle předkládaného zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „Návrh zákona“) jsou 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, v průběhu května a června 2019 byl projednáván pracovními komisemi Legislativní rady vlády a samotnou Legislativní radou vlády. Ta jeho projednání přerušila a doporučila jej dopracovat. V současné době je vládě předkládán v zásadě bez zásadních připomínek, nevypořádaná zásadní připomínka Hospodářské komory České republiky se týká požadavku na úpravu samosprávné komory v rámci zákona.

PK RIA poskytla součinnost při přepracování závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA). Pro své stanovisko vycházela z aktuální zprávy RIA v systému e-klep v rozsahu 162 stran, ale do svého vyjádření zapracovala též pohled na tzv. zkrácenou verzi RIA, které byla členům PK RIA předána v rámci elektronické komunikace.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Kapitola 1.2 (definice problému) nejasně vymezuje problémy, 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, které ovšem patří do jiných kapitol.

V kapitole 1.2 zmiňuje zejména tyto problémové okruhy: nedostatečná ochrana tzv. měkkých cílů, nedostatečná připravenost na hrozbu mimořádné události, zneužití získaných informací u jednoho klienta ve prospěch jiného klienta, nedostatečná ochrana kritické infrastruktury, nízká profesní kvalita zaměstnanců, protiprávní jednání zaměstnanců soukromých bezpečnostních

služeb (SBS), chybějící zajištění ochrany soukromí a osobnosti sledovaných osob, obcházení zákona o zbraních, nahrazování výkonu veřejné moci činností SBS, nedostatečné mzdové ohodnocení zaměstnanců SBS, nedostatečná kontrolní činnost nad činností SBS, nedostatek údajů o provozování bezpečnostní činnosti, složitý výběr SBS objednateli.

Ve většině případů však není uveden rozsah problému, četnost jeho výskytu, v zásadě nejsou doloženy důkazy a empirická data. Na některých místech předkladatel uvádí příklady jednotlivých případů výskytu problémů (např. kap. 1.2.10), nicméně z těchto údajů si lze jen obtížně udělat představu o celkovém rozsahu problému, a nelze tedy učinit závěr, zda jde o excesy či systémový problém. V některých případech není zřejmé, v čem problém spočívá, a proč by měl být vůbec řešen (kap. 1.2.11). Některé uvedené problémy nejsou vůbec konkretizovány (např. co se rozumí „nízkou kvalitou“, kap. 1.2.12). Předkladatel v rozporu s Obecnými zásadami u takto vymezených problémů až na výjimky neobjasňuje příčiny jejich vzniku a nehodnotí nezbytnost zásahu na úrovni vlády nebo orgánů státní správy. Za samostatný problém také nelze označit chybějící právní úpravu, neboť to, zda právní úprava chybí či nikoliv, má být dovozeno z řádně provedeného hodnocení dopadů regulace.

Výčet problémů z počátku kapitoly 1.2 není na následujících stránkách systematicky rozebírán ani provázán, u některých bodů převažuje pouze všeobecné hodnocení bez podložení relevantními údaji nebo mezinárodním srovnáním [nízká profesní kvalita je dle závěrečné zprávy RIA (dále jen „Závěrečná zpráva“) projevuje v podobě nízké spolehlivosti, nízké loajality, časté fluktuace bez jasného uvedení argumentů a zdrojů pro takové tvrzení; sklony k protiprávnímu jednání jsou dokládány pouze přehledem excesů při výkonu této činnosti – na základě několika excesů z loňského roku bez dalších souvislostí, dopadů atd.].

Některé problémy jsou dokládány na datech ze mzdové oblasti, ale není nijak systematicky doložena vazba na přidanou hodnotu zkoumané profese na jiná srovnatelná povolání.

V textu lze najít nedostatky, které snižují relevanci analýzy jako celku i dílčích analýz. Např. na str. 43 je kvalifikovaný odhad počtu subjektů a zaměstnanců, který je ale uveden jediným datem 30. června 2019 (bez uvedení zdroje), na následujících stránkách jsou další údaje (zjištěné nezávisle na tomto prvním údaji od profesních svazů), ovšem tyto údaje již nejsou uvozeny datem zjištění nebo datem relevance (např. údaj AMSP bez datace na str. 44), dále na str. 46 je zjištění, které předkladatel zákona provedl s MPSV a ÚP ČR – toto zjištění je uvozeno pouze údajem „v současné době“.

K výčtu detekovaných základních problémů, které se často vztahují k jiným normám (např. zákon o zbraních, zákoník práce a další zákony), ale není dostatečně vysvětleno, proč ostatní normy právě v oblasti soukromé bezpečnostní služby selhávají (viz též kap. 1.3).

Nevyhovující a v rozporu s Obecnými zásadami je kapitola 1.3 (popis existujícího právního stavu v dané oblasti). Tato kapitola by měla především obsahovat zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující, a to ve vazbě na v kapitole 1.2 vymezené problémy. Velkou část obsahu kapitoly ovšem tvoří pasáže, které systematicky patří jinam, nebo do závěrečné zprávy RIA (dále jen „Závěrečná zpráva“) nepatří vůbec. Předkladatel se sice zabývá právní regulací obsaženou v živnostenském zákoně, nicméně jeho výhrady lze víceméně shrnout tak, že živnostenský zákon nedostatečně reguluje činnost soukromých bezpečnostních služeb. S takovým závěrem by se jistě bylo možné ztotožnit, pokud by ovšem ze Závěrečné zprávy vyplývalo, proč je tuto oblast třeba regulovat.

Je nezbytné, aby předkladatel v této části především vymezil nedostatečnost právní regulace ve vztahu k jednotlivým problémům. Pokud např. zmiňuje nedodržování mzdových předpisů, tak by zde mělo být zdůvodněno, proč nestačí právní úprava této oblasti (zákon o inspekci práce, zákoník práce, o zaměstnanosti apod.). Pokud spatřuje problém v nízkých mzdách, chybí odůvodnění, proč je nedostatečná úprava minimální/zaručené mzdy, pokud je spatřován problém v ohrožení ochrany osobních údajů či soukromí osob, měly být zdůvodněny nedostatky právních předpisů v této oblasti. 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.

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 zde předkladatel uvádí popis dopadu některých nástrojů, kterou návrh zákona zavádí. Cílovým stavem však má být odstranění (nebo alespoň omezení) problémů, které měl předkladatel vymezit v kapitole 1.2. Pokud je jako problém např. identifikováno nízké mzdové ohodnocení zaměstnanců, měl by zde předkladatel formulovat cílový stav (v tomto případě kvantifikovatelný). Pokud je jako problém uváděna protiprávní činnost zaměstnanců, tak zde měl být vymezen cílový stav (např. v jaké míře dojde k poklesu).

Vyhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému (kapitola 1.6), je provedeno nedostatečně. Předkladatel např. konstatuje dlouhodobou absenci zvláštního předpisu regulujícího řešenou právní oblast a shledává ji protiústavní. V právním státě je jistě takový stav nežádoucí, nicméně rizika z toho vyplývající popsána nejsou (*pozn. – lze jen doporučit, že pokud je jedním z cílů předkladatele odstranění protiústavního stavu, měl by se předkladatel dále zabývat i variantou spočívající ve změně příslušného ústavního zákona namísto přijetí „chybějícího“ zákona*). Dále jsou rizika popsána pouze obecně („hrozí další postupné prohlubování problémů v oblasti komerční bezpečnosti“). 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 problematické zpracování kapitol 1.2, 1.3., 1.5 a 1.6 (není jasné, co je současný problém, čeho má být dosaženo a zda jsou rizika neřešení problému natolik závažná, že je vyváží regulace), jen obtížně hodnotit z hlediska toho, zda jsou zde uvedeny všechny relevantní varianty, resp. zda navržené varianty jsou způsobilé stávající problémy řešit.

Předkladatel se v této kapitole věnuje podrobně variantním řešením jednotlivých (dílčích) institutů Návrhu zákona, přičemž vlastně předjímá, že řešením problémů v oblasti soukromých bezpečnostních služeb je přijetí Návrhu zákona. Předkladatel by zde měl především zpracovat varianty řešení v návaznosti na předchozí kapitoly a podle nich je i strukturovat, tzv. podle jednotlivých (definovaných) problémů a (definovaného) cílového stavu.

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 Návrhů 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

Závěrečnou zprávou (především mezi kapitolou 1.2 a 2 a 3) se prolíná nejasná definice cíle, nedostatečné odůvodnění potřeby řešit definované problémy prostřednictvím přípravy nového zákona, přičemž např. jiné způsoby řešení situace pracovníků soukromých bezpečnostních služeb lze patrně řešit i jinými způsoby, které ale Závěrečná zpráva nedostatečně ve svých identifikovaných variantách uvádí a vysvětluje. Předkladatelé se rovněž nezabývají riziky vyplývajícími z možného obcházení zákona právě nejproblematictějšími subjekty na trhu.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k zákonu 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 souladu s Obecnými zásadami (v Závěrečné zprávě ve většině případů 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.

PK RIA obecně doporučuje posílit a doložit klíčové části, jako je zdůvodnění nutnosti přijmout novou regulaci, využít know-how předkladatelů a lépe zapojit existující argumenty.

Pokud jde o podrobnější doporučení, lze odkázat na závěry konzultací a vyjádření poskytnutých zpracovatelem toho stanoviska předkladateli Závěrečné zprávy v červenci a prosinci 2019 a únoru 2020.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek**.

Vypracovali: Mgr. Zdeněk Mandík
Ing. Vladimír Štípek Ph.D.

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