

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
zákona o bezpečnostní službě
(k dopracované závěrečné zprávě RIA)

I. Úvod:

Návrh zákona předkládá zcela novou regulaci soukromých bezpečnostních služeb (dále jen "**SBS**"), kterou navrhuje vyjmout ze stávajícího režimu koncesované živnosti a podřídit licenčnímu režimu a dohledu ze strany Ministerstva vnitra. Zároveň podřizuje registračnímu režimu provozování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu dotčeného subjektu (tj. nikoliv formou outsourcingu).

Návrh zákona předpokládá v rámci regulace: (a) stanovení rozsahu regulovaných bezpečnostních činností (ostraha majetku a osob, detektivní činnost, převoz hotovosti a cenin, technická služba k ochraně osob a majetku, bezpečnostní poradenství), (b) stanovení podmínek pro získání licence (včetně odborné kvalifikace a bezúhonnosti), (c) stanovení požadavků (kvalifikačních, bezúhonnosti, zdravotních) na zaměstnance SBS, (d) pravidla pro poskytování služeb (stejnokroje, mlčenlivost, konflikt zájmů, pojištění) a (e) výkon státní správy.

II. Připomínky a návrhy změn:

Návrh zákona doprovází "závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace" (dále jen "**Zpráva RIA**"). **Zpráva RIA byla projednána v Komisi RIA dne 15. února 2013 a posléze po opakovaných konzultacích s Komisí RIA přepracována a následně dopracována.** Níže jsou uvedeny připomínky k přepracované verzi Zprávy RIA též s doplněním reakce na dopracované pasáže doplněné předkladatelem na základě konzultací s komisí RIA.

K přepracované Zprávě RIA byly vzneseny následující připomínky:

1. Analýza problému (část 1.2) je poměrně stručná a neposkytuje přehled ani o stavu trhu SBS ani o problémech.¹ Jako jediné konkrétní důvody pro

¹ Informace o kriminalitě zaměstnanců SBS uvedená v části 4.C) Zprávy RIA spíše navozuje dojem, že tato je omezená, pravděpodobně by však bylo na místě bližší vysvětlení.

zavedení nové regulace zmiňuje "dlouhodobě neutěšený stav v ohodnocování zaměstnanců" SBS a "tlak na snižování stávajících cen poskytovaných služeb" v oblasti veřejných zakázek. Pokud jde o hlavní důvody pro zavedení regulace, je ovšem nutné velice přesvědčivě vysvětlit, proč je vhodné a nutné (z pohledu celé společnosti, nikoliv pouze regulovaných SBS) snížením nabídky (pracovní síly/ počtu SBS) iniciovat zvýšení cen (ze strany zaměstnavatelů/ veřejných zadavatelů).²

Pokud je problémem nízká kvalita služeb (str. 52 Zprávy RIA), je nutné vysvětlit, v čem tato nízká kvalita spočívá a proč ji není schopen řešit trh v rámci volné soutěže.³ Uvedená problematika se prolíná celou Zprávou RIA, kdy se zdůvodňuje regulace potřebou zvýšení kvality služeb, nicméně bez vysvětlení, proč si tuto kvalitu nejsou schopni zajistit zákazníci SBS smluvně a zda se nenastavuje laťka příliš vysoko, popřípadě příliš nízko.

Zpráva RIA by tedy měla obsahovat popis jednotlivých konkrétních problematických oblastí (např. konkrétních kriminálních činností, který se účastní podniky provozující SBS, nedostatků pozorovaných v činnostech SBS, odkaz na mediální kauzy, zjištění policie ČR, závěry konzultací, atd.).

Zpráva RIA byla dopracována a bylo doplněno vysvětlení klíčových problematických oblastí. Zpráva RIA poukazuje na problémy v zajišťování kvality bezpečnostních služeb soukromoprávními nástroji (tj. problémy kontraktace a vynucování kontraktů), a to zejména v oblasti bezpečnostních služeb objednávaných veřejnými zadavateli v rámci řízení o veřejných zakázkách. Kromě zavedení veřejno-právní regulace doporučuje proto též nelegislativní opatření na straně státních orgánů, což je postup, který je potřeba vítat.

2. Absentuje analýza stávajícího trhu SBS. Ve Zprávě RIA se zmiňuje pouze počet subjektů provozujících SBS a jejich zaměstnanců, o bližší struktuře trhu, jeho údajné vysoce konkurenční povaze, o stavu poskytování jednotlivých činností atd., nejsou ve Zprávě RIA systematické informace (ani na základě provedených konzultací).

Zpráva RIA byla doplněna o analýzu trhu, která obsahuje základní data poskytující alespoň ilustrativní přehled o struktuře trhu. I když by bylo jistě vhodné, aby Zpráva RIA obsahovala hlubší analýzu trhu, zejména ve vztahu k poptávce, nabídce, cenovým úrovním a chování jednotlivých subjektů a jejich skupin, je v této části Zpráva RIA akceptovatelná.

3. Popis cílového stavu (část 1.5, str. 55) uvádí formalistické cíle jako naplnění programového prohlášení vlády, schválení zákona, atd., nikoliv však cíle materiální, tj. co by se mělo na výkonu činností SBS v důsledku přijetí nového zákona změnit k lepšímu.

² Např. zmínka na konci str. 51 Zprávy RIA o tom, že na cenové požadavky veřejných zadavatelů přistupují subjekty, které porušují již stávající regulaci, logicky nevede k odůvodnění nové regulace, ale ke zvýšení důrazu na vynucování té stávající.

³ Když se zmiňuje, že SBS zasáhla do komunálních voleb (str. 52), je nutné vysvětlit, v čem za toto odpovídá nedostatečná regulace.

Zde došlo s ohledem na vysvětlení podané předkladatelem pouze k omezeným změnám. Skutečnost, že předkladatel je veden ve svém záměru zejména nutností předložit návrh zákona vyplývající z programového prohlášení vlády, je nutné hodnotit kriticky (viz závěr).

4. Zhodnocení rizika (část 1.6) je velice nekonkrétní, není zřejmé, jaké problémy by se prohlubovaly, atd.

Tato část nebyla upravena.

5. U jednotlivých oblastí právní úpravy se vždy uvádí varianta nulová a varianta navrhovaná, bez bližšího popisu navrhované varianty.⁴ Stručný popis je nutné doplnit, aby bylo zřejmé, co se vlastně vyhodnocuje (stanovení a nestanovení určitého kritéria nelze vyhodnotit bez znalosti obsahu kritéria – zdůraznění obsahu může vést k diskusi o jeho významu).⁵

Tato námitka byla zohledněna pouze částečně. Zpráva RIA tak zůstává málo čitelná a velice schematická.

6. V rámci diskuse o rozsahu navrhované regulace (část 2.1) Zpráva RIA hodnotí, zda jednotlivé činnosti samostatně definovat či nikoliv, namísto analýzy toho, zda tyto činnosti vůbec (nově) regulovat či nikoliv. S odkazem na analýzu trhu by bylo vhodné vysvětlit, proč je nutné regulovat jednotlivé činnosti. Z uvedeného vysvětlení by pak mělo být zřejmé, že jednotlivé činnosti se liší, a proto vyžadují samostatný režim povolení. Konečně, rozsah definic jednotlivých činností není diskutován vůbec⁶, i když právě ten je klíčový pro pochopení dopadu navrhované regulace.⁷

Tato námitka nebyla zohledněna. Zpráva RIA tak zůstává v této klíčové pasáži velice vágní.

7. Není diskutována potřeba regulace bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu a její navrhovaný rozsah (část 2.4.4),⁸ pouze mechanicky uvedeny varianty

⁴ Například v celé části 2.3 se nevysvětluje, zda se kvalifikační předpoklady týkají právnické osoby, fyzické osoby, odpovědného zástupce nebo každého člena statutárního orgánu, a o jaké konkrétní předpoklady jde.

⁵ Například u možnosti provozovat SBS prostřednictvím odpovědného zástupce není vůbec zřejmé, jaká je funkce odpovědného zástupce, když členové statutárního orgánu musejí stejně splňovat kvalifikační předpoklady (včetně odborné kvalifikace alespoň jedním z nich), srov. § 8 návrhu.

⁶ Definice "detektivní činnosti" může zahrnovat velkou škálu podnikatelských činností mimo skutečných detektivů, např. advokáty ("zjišťování skutečnosti, která může sloužit jako důkazní prostředek v řízení před soudem"), inkasní agentury ("získávání informací v souvislosti s vymáháním pohledávků"), informační služby ("sběr dat a jejich vyhodnocování"). Viz i § 4 odst. 2 Slovenského zákona.

⁷ Například v části 2.1.5 B) se uvádí, že "Cílem navrhovaného řešení je oddělení "běžné" konzultační činnosti od vysoce sofistikované odborné činnosti prováděné na vědeckém základě..." avšak z definice obsažené v § 3 odst. 5 návrhu zákona se nic takového nepodává, naopak, jeví se, že pod definici spadne i velké množství poradenských služeb v oblasti IT, protože se týkají "ochrany informací".

⁸ Tato oblast je hodnocena samostatně v části 2.4 Regulace činnosti SBS, i když koncepčně patří do části 2.1 Rozsah regulace.

"regulovat/neregulovat" a vypsány pozitiva a negativa. Vzhledem k poměrně širokému očekávatelnému dopadu je nutné tuto zcela novou oblast regulace popsat alespoň odhadem co do rozsahu, účinků a omezení, které z ní vyplynou.

Zdůvodnění nutnosti regulace bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu bylo doplněno alespoň o základní údaje nutné pro posouzení tohoto návrhu.

8. Ve vztahu alespoň k některým z navrhovaných opatření by se žádalo zvážit i jiné varianty než nulovou a navrhovanou, tedy varianty více či méně zasahující do volnosti podnikání (transparentnost vlastnictví provozovatelů SBS,⁹ požadavky na odbornou způsobilost, limity pojištění, výroční zprávy, resp. zprávy o činnosti,¹⁰ atd.), popřípadě zvážit opatření nesoucí vyšší či nižší administrativní zátěž (nutnost předkládání lustračních osvědčení, výpisů z rejstříku trestů).

Zvážení většího množství variant nebylo doplněno.

9. Chybí hodnocení administrativní zátěže, alespoň kvalifikovaný odhad toho, jakou zátěž v podobě vyplňování žádostí, shánění potvrzení, výpisů a osvědčení bude nová regulace pro podnikatele znamenat¹¹.

Bylo doplněno hodnocení administrativní zátěže, o jehož přesnosti lze pochybovat, a to zejména s ohledem na jeho výsledek, kdy se při zcela nové právní úpravě očekává zvýšení administrativní zátěže o cca 200.000 Kč za celé odvětví (tedy SBS i výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu).

10. V některých případech je hodnocení dopadů značně nepřesvědčivé, například v případě zákazu provozování SBS osobou, která prošla insolvenčním řízením, v případě požadavku na spolehlivost zaměstnanců SBS (tzn. absenci potrestání za přestupek, jakkoliv závažný, ve stanovených oblastech)¹².

Bylo doplněné velice nepřesvědčivé zdůvodnění.

⁹ Návrh požaduje v § 8 odst. 1 písm. c), aby vlastníci právnické osoby provozující SBS byli "známí". Co to znamená, již zákon nestanoví, přitom právní řád pojem "vlastník právnické osoby" nezná, ale zná pojem "skutečný majitel" pro účely zkoumání akcionářské struktury v rámci zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Zda je namístě požadovat transparentnost akcionářské struktury zrovna u SBS, Zpráva RIA vůbec neřeší.

¹⁰ V části 2.4.3.4 se diskutuje obecně o "výročních zprávách", bez specifikace toho, jak by tyto mohly vypadat a jaký smysl by mohly mít. Stejně absentuje diskuse o případné povinnosti provozovatelů SBS vést určené záznamy (např. o detektivních akcích).

¹¹ Např. vyjadřování se všech zpravodajských služeb ke každé žádosti o licenci bude u 7.000 subjektů zřejmě značně administrativně náročné, srov. § 12 odst. 1 návrhu. Opačný princip, kdy by tyto orgány měly právo se vyjádřit a pokud by se v určité lhůtě nevyjádřily, na jejich stanovisko by se nečekalo, je podstatně méně administrativně náročný, nese nižší riziko korupce a přitom nepředstavuje vyšší riziko pro společnost.

¹² Srov. část 2.4.1.2 Zpráva RIA, kde se o obsahu podmínky spolehlivosti nic nepíše, to je zřejmé až z části 4.C), kde je však již ponechán rozsah diskvalifikace zaměstnanců bez komentáře.

11. Zároveň by Zpráva RIA měla obsahovat analýzu toho, zda navrhovaná opatření mají potenciál vést k dosažení požadovaných cílů regulace,¹³ zda je lze jednoduše obcházet.

Bylo doplněno uspokojujivé zdůvodnění.

12. Navrhovaný přezkum účinnosti by měl být konkrétnější ve vytýčení úkolů předkladatele ohledně lhůt pro provedení přezkumu.

Nebylo upraveno.

III. Závěr:

Přes výše uvedené zásadní nedostatky, které zpochybňují odůvodněnost a potřebnost předkládaného návrhu, **doporučuje Komise RIA předloženou závěrečnou zprávu RIA s ch v á l i t** s ohledem na provedené opakované pře- a dopracovávání ze strany předkladatele.

Vzhledem k výše uvedeným výhradám lze na základě předložené zprávy RIA doporučit především přijetí navrhovaného nelegislativního opatření týkajícího se zvýšení standardů zadávání bezpečnostních služeb veřejnými subjekty, nikoliv návrh nové zákonné regulace odvětví soukromých bezpečnostních služeb. Komise RIA konstatuje, že do budoucna je nutné vyžadovat od předkladatele koncepčnější přístup.

Výše uvedené nedostatky (vyplývající zejména z toho, že Zpráva RIA byla tvořena až dodatečně) však jasně poukazují na to, že tvorba takto zásadní legislativy (nové regulace celého odvětví) bez řádné analýzy a průběžného hodnocení dopadů, a to při zásadním porušení legislativních pravidel vlády (nezpracování věcného záměru), je „nejlepší“ cestou k neefektivní regulaci, zvyšování administrativní zátěže a možná i způsobení zbytečných škod.

Vypracoval:

Mgr. Juraj Alexander, LL.M.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise

¹³ Skutečnost, že požadavky na člena statutárního orgánu právnické osoby provozující SBS musí splňovat všichni členové, je zřejmá spíše z důvodové zprávy a z čtení textu "a contrario", srov. § 8 odst. 1 písm. a) bod 6 návrhu.