

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace

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

I. Úvod:

Návrh zákona předkládá zcela novou regulaci soukromých bezpečnostních služeb (dále jen "**SBS**"), kterou navrhuje vyjmout ze stávajícího režimu koncesované živnosti a podřídí 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) definice rozsahu regulovaných bezpečnostních činností (ostraha majetku a osob, detektivní činnost, převoz hotovosti a cenin a technické služby k ochraně osob a majetku), (b) stanovení podmínek pro získání licence (včetně kvalifikace, bezúhonnosti a držení lustračního osvědčení), (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**"), která by měla vysvětlovat důvody vedoucí k zavedení této nové regulace, resp., k razantnímu zpřísnění stávající regulace. Na tyto požadavky ovšem Zpráva RIA zcela rezignuje, přičemž níže jsou uvedeny zásadní výhrady ke Zprávě RIA.

- (a) Chybí identifikace problému a vysvětlení, z čeho "*jednoznačně vyplývá nedostatečnost [] právní úpravy*" (str. 51 návrhu). Zpráva RIA by měla obsahovat popis jednotlivých konkrétních problematických oblastí (např. kriminálních činností, který se účastní podniky provozující SBS, nedostatků pozorovaných v činnostech SBS, odkaz na mediální kauzy, zjištění policie ČR, závěry konzultací, atd.) a až na tomto základě hodnotit dostatečnost stávající regulace. Zpráva RIA odkazuje na právní úpravu v zahraničí, avšak právě z jediné zmínky o faktické situaci (str. 87, odkaz na Velkou Británii) vyplývá, že

regulace SBS se přijímá v reakci na konkrétní problém (např. jejich zneužívání k výběru "výpalného" na Slovensku).

- (b) Absentuje analýza stávajícího trhu SBS a okruhu dotčených subjektů. 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 žádné systematické informace.
- (c) Nejsou diskutovány varianty a ani alternativní další opatření.¹ Ryze formálně je prezentována varianta nulová (která reálně ani zvažována nebyla) a vůči ní varianta návrhu zákona pouze v předloženém znění. Jediná diskutovaná varianta je možnost nucené samoregulace profesní komorou s povinným členstvím (na str. 55 a str. 98). Přitom ve vztahu ke každému z navrhovaných opatření je nutné zvážit i varianty více či méně zasahující do volnosti podnikání (rozsah definicí jednotlivých činností,² transparentnost vlastnictví provozovatelů SBS,³ limity pojištění, vyloučení SBS z udržování veřejného pořádku, a obecné policie ze soukromých činností,⁴ nutnost zákonné povinnosti mlčenlivosti), popřípadě zvážit opatření nesoucí vyšší či nižší administrativní zátěž (nutnost předkládání lustračních osvědčení, výpisů z rejstříku trestů). Zvláštní soukromoprávní opatření⁵ je nutné podrobit podobně důkladné analýze.
- (d) Absentuje analýza nákladů a přínosů. Přitom takovou analýzu je nutné provést ve vztahu ke každému jednotlivému navrhovanému opatření, popřípadě ke konkrétním parametrům,⁶ a to z pohledu potenciálních dopadů na jednotlivé segmenty trhu SBS a na dotčené osoby. Náklady vyvolané regulací vyžadují alespoň základní analýzu z pohledu administrativní náročnosti (kvalifikovaný

¹ Přitom pouhý pohled na sousední slovenskou úpravu inspiruje zcela zásadní povinností zpracovat a ministerstvu předložit roční zprávu (§ 39 slovenského zákona č. 473/2005 Z.z., o súkromnej bezpečnosti (dále jen "Slovenský zákon")) anebo povinností zpracovat a uchovat závěrečnou zprávu o poskytnutí detektivní služby (§ 60 Slovenského zákona).

² 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 pohledávky"), informační služby ("sběr dat a jejich vyhodnocování"). Viz i § 4 odst. 2 Slovenského zákona.

³ 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.

⁴ Zde je namístě zkoumat, v jakém rozsahu taková činnost probíhá, zda se navrhovaná regulace dotkne medializovaných "domobran", zda je nutné obecní policii bránit v poskytování bezpečnostních činností na podnikatelské bázi, atd.

⁵ Překvapivé je, že § 39 návrhu umožňuje liberaci provozovatele SBS vůči třetím osobám prokázáním vynaložené péče, ale dle § 40 umožňuje liberaci vůči zákazníkovi pouze důkazem, že škodě nebylo možné vynaložením této péče zabránit. Textace není v souladu s novým občanským zákoníkem a není zřejmé, zda má možnost liberace rozšiřovat nebo zužovat (lze připustit liberaci v případě excessu zaměstnance SBS?).

⁶ Není například vůbec zřejmé, proč by SBS nemohla provozovat osoba, která je v insolvenčním řízení, popřípadě prochází reorganizací, či jejíž podnik je prodáván v konkursu. *Srov.* § 13 odst. 1 písm. c), § 19 písm. d), § 21 písm. b) a § 22 odst. 2 návrhu.

odhad),⁷ rizika vyřazení některých subjektů z trhu, resp. stanovení příliš přísných bariér vstupu na trh, atd.⁸ Zároveň by Zpráva RIA měla obsahovat analýzu toho, zda navrhovaná opatření mají potenciál vést k dosažení požadovaných cílů regulace,⁹ zda je lze jednoduše obcházet a zda navrhovaný způsob dohledu a kontroly poskytuje dostatečné záruky dodržování regulace.¹⁰

- (e) Absentuje zdůvodnění výběru konkrétní varianty (což by v případě naplnění výše uvedených požadavků bylo nutné). Zákon nepopisuje cílový stav, tj. identifikaci problémů, které mají být regulací odstraněny. Návrh nepředpokládá přezkum účinnosti.¹¹
- (f) Popis provedených konzultací je zcela nedostatečný, neobsahuje žádné konkrétní detaily, odkazy na výstupy jednotlivých setkání, identifikaci zúčastněných profesních sdružení.¹² Spolu s četnými odkazy na zdůvodnění jednotlivých opatření odkazem na konzultace s profesními sdruženími (bez dalších důvodů) však návrh vyvolává otázku, zda nemůže jeho nezamýšleným, či dokonce zamýšleným, účinkem být omezení konkurence na trhu SBS.¹³ Takovou pochybnost musí Zpráva RIA rozptýlit nade vše.

III. Závěr:

Předložená zpráva RIA zcela nevyhovuje požadavkům na tvorbu legislativy na základě hodnocení jejích očekávaných dopadů. Doporučujeme její přepracování v souladu s obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace schválených Vládou ČR a doprovodnými metodikami procesu RIA zveřejněnými na webu pracovní komise RIA (<http://ria.vlada.cz>). Výše uvedené výtky představují pouze implementaci zmíněných materiálů na předložený materiál.

Vypracoval: **Mgr. Juraj Alexander, LL.M.**

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise

⁷ Např. vyjádřování 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.

⁸ Není zřejmé, proč je možné požádat o novou licenci až 6 měsíců před vypršením dosavadní licence – žadatel se tak může ocitnout po dobu několika let před vypršením licence v nejistotě ohledně možnosti pokračování ve svém podnikání. Srov. § 22 odst. 1 návrhu.

⁹ 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.

¹⁰ Navrhovaný systém diskvalifikace členů statutárních orgánů provozovatelů SBS pro porušení povinností, se jeví být pouze základem opatření, které se jím míní, srov. § 23 odst. 2 návrhu.

¹¹ Část 4.3 "přezkum účinnosti" se vůbec dodatečným přezkumem účinnosti navrhované regulace nezabývá.

¹² Jediný zmíněný konkrétní dokument, usnesení "Podvýboru pro obecní policie a soukromé bezpečnostní služby Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR" z 2.3.2011, je dle webu www.psp.cz neveřejný.

¹³ Srov. např. George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, (Spring, 1971), pp. 3-21, dostupné např. na <http://web.mit.edu/xaq/Public/Stigler.pdf>