

## Důvodová zpráva

### Obecná část

## A/ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

### 1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

#### Shrnutí

Předkladatel zvažoval celkem tři varianty právní úpravy problematiky soukromých bezpečnostních služeb. Po vyhodnocení všech variant dospěl předkladatel k závěru, že optimální variantou vyhovující v maximální možné míře právním, bezpečnostním, sociálním a ekonomickým požadavkům kladeným na současné soukromé bezpečnostní služby při výkonu své činnosti, jakož i cílům identifikovaným před samotnou přípravou právní úpravy je ta varianta, která předpokládá zpracování zcela nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

**Vzhledem k tomu, že dosavadní regulace a její vynucování včetně samoregulačních mechanismů trhu soukromých bezpečnostních služeb dlouhodobě nepřináší kýžený efekt, je jediným možným řešením přijetí kompletní nové právní úpravy předmětné problematiky. Jedině zcela nová právní úprava s sebou přinese odstranění zejména bezpečnostních rizik.**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy, tj. zejména dosažení optimálního stavu zajišťování vnitřního pořádku v soukromoprávní rovině, po všech stránkách způsobilými subjekty, variantou nejvhodnější, neboť z celospolečenského hlediska klady převažují nad jejími negativy.**

**Tato zvolená varianta s sebou sice ponese nejvyšší celkové náklady na straně státu i provozovatelů, vyšší administrativní zátěž provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb a jejich zaměstnanců zejména při přechodu na nový systém regulace právních vztahů. Vyšší administrativní zátěž bude kompenzována servisem, poskytovaným Ministerstvem vnitra v rámci vedení veřejných informačních systémů a údajů zde spravovaných. Po stránce administrativní zátěže jediný rozdíl bude v tom, že provozovatel soukromé bezpečnostní služby bude muset každých 10 let požádat o vydání nové licence. Zbývající administrativní činnosti se v zásadě nebudou lišit od současného stavu, avšak nová právní úprava navrhuje posílení dozorových pravomocí nad činností soukromých bezpečnostních služeb, které by však neměly řádně fungujícího a bezproblémového podnikatele zatížit.**

**Obdobně je tomu i u nově zaváděného oprávnění osob zajišťovat si vlastní ochranu. Ani zde nedojde k masivnímu zvýšení administrativní zátěže osob, ač je nutno**

**připustit, že bude vyžadována kvalifikovanější personální práce, neboť podmínky kladené na zaměstnance působící ve vlastní ochraně budou stejné, jako je tomu u zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb. Zavedením institutu vlastní ochrany se odstraní přetrvávající nešvar zaměstnávání zaměstnanců s vlastním zbrojním průkazem a vlastní zbraní k účelu ochrany majetku zaměstnavatele. Těmto podnikatelům bude umožněn legální nákup zbraní pro potřeby vlastní ochrany (v režimu stávajícího zákona o zbraních) a jejich vydávání svým zaměstnancům – držitelům zbrojního průkazu skupiny „D“, budou-li chtít provádět bezpečnostní činnosti v rámci vlastní ochrany se zbraní.**

**Sledovaných cílů nelze dosáhnout ani důslednějším vynucováním stávající právní úpravy ani dílčí změnou právních předpisů v aktuálním znění.**

## **1.1 NÁZEV**

Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „návrh zákona“).

## **1.2 DEFINICE PROBLÉMU (právní a faktické nedostatky stávající právní úpravy)**

Soukromé bezpečnostní služby jsou jedním z nejdynamičtěji se rozvíjejících oborů podnikatelských činností. Zaměřují se zejména na zajišťování bezpečnosti osob a majetku na komerčním základě. V praxi to znamená, že soukromé bezpečnostní služby ve stále větší míře doplňují činnost orgánů státu a územních samosprávných celků při zajišťování vnitřního pořádku. K 31. prosinci 2012 působilo v České republice 6 905 podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnostní služby s 52 827 zaměstnanci s předpokládaným ročním obratem v roce 2013 18, 570 mld. Kč.

Činnost soukromých bezpečnostních služeb je činností podnikatelskou, jejíž základní podmínky jsou stanoveny zejména zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stěžejním vstupním předpokladem podnikání v předmětné oblasti je získání koncesní listiny podnikatelem.

Činnost soukromých bezpečnostních služeb spadá v podstatě do dvou základních úrovní. První úroveň je samotný výkon bezpečnostních činností realizovaný přímo podnikatelem v oboru a jeho zaměstnanci ve prospěch zákazníka (fyzické, právnické osoby, orgány veřejné moci), který má, zjednodušeně řečeno, „soukromoprávní charakter“.

Druhou stránku činnosti soukromé bezpečnostní služby tvoří součinnost, spolupráce soukromé bezpečnostní služby s orgány veřejné moci („veřejnoprávní charakter“ působení soukromých bezpečnostních služeb).

Vzhledem k tomu, že podnikatelé a jejich zaměstnanci působící v oboru bezpečnostních činností přicházejí velmi často do kontaktu s porušováním právních norem, jsou v první linii subjektů, které poskytují (vedle svých zákazníků) i součinnost orgánům veřejné moci, ať z pohledu oznamovatelů protiprávních jednání, tak i subjektů disponujících informacemi použitelnými jako důkazní materiál v trestním, obchodním, občanskoprávním a správním řízení.

Dále pak lze konstatovat, že bez ohledu v čí prospěch soukromá bezpečnostní služba jedná, má faktický výkon jednotlivých bezpečnostních činností dvě základní podoby:

- a) preventivní působení proti případným narušitelům pořádku, a to bez ohledu na místa resp. osoby, které jsou chráněny (veřejná prostranství, soukromé objekty, fyzická ochrana osob),
- b) plnění represivní funkce v situaci, kdy dojde k přímému útoku či jinému ohrožení zájmů chráněných právem, a to včetně přímé fyzické eliminace protiprávního jednání za použití síly, speciálního výcviku, speciálních technických prostředků apod.

I přes poměrně dynamický rozvoj odvětví soukromých bezpečnostních služeb lze identifikovat i určité zásadní problémy, které stávající právní úprava ani samoregulační mechanismy trhu soukromých bezpečnostních služeb nejsou schopny dlouhodobě řešit.

#### A) Bezpečnostní rizika

##### Aa)

Současná právní úprava, ale i faktická situace na trhu soukromých bezpečnostních služeb neřeší a ani není schopna vyřešit základní bezpečnostní rizika spojená s poskytováním soukromé bezpečnostní služby. Zde se má na mysli situace, kdy provozovatel soukromé bezpečnostní služby poskytuje tuto zároveň ve prospěch objednatele a zároveň i v jeho neprospěch, na základě objednávky jiné osoby.

Nezřídka se rovněž stává, že soukromá bezpečnostní služba poskytuje objednateli nějakou dobu např. ostrahu majetku. Bezprostředně po ukončení předchozí objednávky se na tuto soukromou bezpečnostní službu obrátí např. konkurenční firma se žádostí o výkon jiné bezpečnostní činnosti v neprospěch původního objednatele. Vzhledem k tomu, že oslovená soukromá bezpečnostní služba je dobře obeznámena s prostředím původního objednatele (znalost jeho silných i slabých stránek), je realizace nové zakázky víceméně bezproblémová z pohledu soukromé bezpečnostní služby, nicméně z pohledu objektu zájmu soukromé bezpečnostní služby může způsobit původnímu objednateli nedozírné škody různého charakteru. Tím vzniká zcela nepřehledné podnikatelské prostředí, které oprávněně vyvolává nedůvěru veřejnosti v objektivitu poskytovaných služeb, vnáší řevnivost mezi samotné poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb a celkově výrazně negativně ovlivňuje celkové klima v této oblasti.

Stávající právní úprava neumožňuje vyloučení střetu zájmů po skončení smluvního stavu nebo v jeho průběhu a smluvní regulace je velmi problematická, neboť neexistuje žádný kontrolní mechanismus, který by tento aspekt mohl kontrolovat a při zjištění pochybení z této skutečnosti vyvodit patřičné závěry. Nová právní úprava při takovém pochybení zakládá i možnost ztráty licence.

Ab)

Dále je nutno uvést, že soukromé bezpečnostní služby mohou představovat, díky svému personálnímu a materiálně technickému vybavení výrazné bezpečnostní riziko. I když profesionální přístup a etické zásady řady provozovatelů takové selhání snižuje, soukromé bezpečnostní služby se mohou stát a stávají se nástrojem nekalého konkurenčního boje podnikatelských, politických a dalších subjektů.

Je možné zmínit mediálně známé případy, kdy jedna konkrétní soukromá bezpečnostní služba v minulosti výrazně negativně zasáhla do průběhu komunálních voleb v hlavním městě Praze konaných v roce 2010, s velkou pravděpodobností se podílela i na řešení vnitrostranické krize v jedné z vládních stran formou instalace odposlechového zařízení v bytě politicky činné osoby apod.

Tím došlo k zásadnímu posunu ve vnímání dosavadního charakteru působení soukromých bezpečnostních služeb ze strany veřejnosti, ale i zainteresovaných orgánů veřejné moci a omezení těchto excesů soukromých bezpečnostních služeb nelze dosáhnout jinak než navrhovanou novou právní úpravou, která obdobné činnosti výslovně zakáže.

Ac)

Soukromé bezpečnostní služby by se, nejenom v určitých vyhrocených společenských situacích, mohly stát útočištěm a nástrojem kriminálních živlů a zpravodajských služeb cizích mocností schopných, v rámci legálně získaných zakázek vážně poškodit demokratické zřízení České republiky, narušit základní ekonomické procesy, eliminovat systémy a prvky kritické infrastruktury apod. Tomu napomáhá dosavadní vágní stanovení podmínek získání koncesní listiny v oboru soukromé bezpečnosti, obecné a nedostatečné nastavení kvalifikačních předpokladů zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb a neexistence důsledných specializovaných kontrolních mechanismů.

S tím souvisí i občasná problematická profesní kvalita některých zaměstnanců, i když z pohledu spáchaných trestných činů (v letech 2010 až 2012 bylo v České republice trestně stíháno a vyšetřováno celkem 340 478 osob a z toho bylo 588 zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb, a to jak v přímé souvislosti s výkonem povolání, tak i mimo tento výkon) nepatří zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb ke „špičkám“ v této oblasti. Na tomto místě je třeba připomenout, že zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb nejsou úředními osobami, tudíž se nemohou dopouštět trestných činů úředních osob, a proto je nelze poměřovat s počty například trestně stíhaných policistů.

Výše uvedené nedostatky stávající právní úpravy se nemusí zákonitě projevit pouze za výjimečné situace. V této souvislosti lze připomenout zapojení zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb do trestné činnosti související s odcizením hotovosti v řádech stamilionů korun při jejich přepravě od podnikatelských subjektů do bankovních ústavů (např. případ „Procházka“ a další). Z výše uvedených statistických údajů sice vyplývá, že zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb nepatří mezi kategorie subjektů trestných činů páchajících masivně trestnou činností (co do četnosti útoků), avšak pokud se taková osoba protiprávního jednání dopustí, je jejím jednáním zpravidla způsobena škoda velkého rozsahu, což je velkou zátěží jak pro orgány činné v trestním řízení, tak i pro poškozené subjekty, včetně pojišťovacích ústavů (viz výše zmíněný případ „Procházka“ a jím způsobená škoda přesahující částku 500 mil. Kč).

## B) Soukromé bezpečnostní služby a výkon veřejné moci

Rovněž tak je třeba zmínit situaci v některých obcích, které namísto nebo vedle zřízené obecní policie, najímají k ochraně veřejného pořádku soukromé bezpečnostní služby. Přítomná činnost soukromých bezpečnostních služeb, jakožto soukromoprávních subjektů, není a ani v rámci stávajícího či budoucího právního řádu České republiky nemůže být výkon povinností a oprávnění svěřených výhradně do kompetence orgánů veřejné moci. Na tomto místě je nutno připomenout, že obec je veřejnoprávní korporací, která je mimo jiné i oprávněna podnikat. Z tohoto titulu tedy nic obci nebrání v tom, aby si zřídila soukromou bezpečnostní službu například za účelem ochrany majetku (nejenom) ve vlastnictví obce, a to i za využití tzv. Pultů centralizované ochrany.

Opačným extrémem je pak snaha obcí zapojovat své obecní policie do ochrany majetku soukromých subjektů, a to i za úplatu. Takový postup je dle názoru Ministerstva vnitra v rozporu s právním řádem České republiky, protože obecní policie jakožto orgán obce (orgán veřejné moci) musí poskytovat svoji službu všem bez rozdílu a bezúplatně.

## C) Absence institutu vlastní ochrany

Po zrušení vyhlášky č. 135/1983 Sb., o ostraze majetku v socialistickém vlastnictví, není oblast bezpečnostních činností vykonávaných pro vlastní ochranu a tedy bez cíle spočívajícího v dosažení zisku plynoucího z podnikání, upravena vůbec. Je pouze limitována více či méně souvisejícími právními úpravami. Přítomně jde o činnosti, které jsou svým charakterem totožné s jejich provozováním na podnikatelské bázi.

Je neúnosné nadále tolerovat stav, aby subjekty, zajišťující si uvedené činnosti vlastními silami a prostředky, je nadále vykonávaly živelně. Uvedené činnosti totiž nelze upravit živnostenským zákonem, protože se nejedná o podnikání.

Podnikatel, který v současné době hodlá chránit „svůj firemní majetek“, musí uzavřít příslušnou smlouvu s provozovatelem soukromé bezpečnostní služby v rámci koncesované

podnikatelské činnosti „Ostraha osob a majetku“. V této souvislosti může definovat své požadavky na poskytovanou službu, ovšem pouze z hlediska obecných kritérií, jakékoliv smluvní podmínky k personálnímu substrátu zajišťujícímu samotnou ochranu objektu (majetku), jsou velmi problematické. Poskytovatel, vzhledem k tomu, že se snaží v rámci svých podnikatelských aktivit poskytovat služby více objednatelům, není schopen garantovat trvalé vyslání týchž osob k plnění úkolů u konkrétního zákazníka. To znamená, že na jednom střeženém místě se nepravidelně střídá řada zaměstnanců provozovatele soukromé bezpečnostní služby, což pro objednatele znamená určité permanentní náklady spojené se zaškolováním těchto „fluktujících“ osob na konkrétní podmínky výkonu práce.

Jinými slovy, pokud tedy objednatel uzavře příslušnou smlouvu s konkrétním poskytovatelem soukromé bezpečnostní služby, je mu tato služba dodána jako „balíček služeb“, tedy nejenom po stránce materiálního, ale i personálního vybavení, které zákazník není schopen předem ani v průběhu realizace zakázky nijak zásadně ovlivnit.

A naopak, ten podnikatelský subjekt, který poskytne své služby zákazníkovi, není ničím nucen k tomu, aby důsledně dbal např. na kvalitu svých zaměstnanců, zvláště pokud jeho jediným cílem je dosažení zisku za každou cenu.

Další problém představuje najímání osob, držitelů zbrojních průkazů skupiny „E“ (ochrana vlastního života a majetku) k výkonu stávajících bezpečnostních činností pro zaměstnavatele se zbraní zaměstnance, a to i přesto, že držitel uvedené skupiny zbrojního průkazu má tuto zbraň používat výhradně ve svůj prospěch. Tím je obcházeno zaměstnávání kvalifikovaných osob - držitelů zbrojních průkazů skupiny „D“ (výkon povolání), na které jsou, po všech stránkách, kladeny (podle zákona o zbraních) nejvyšší nároky k získání tohoto oprávnění (častější zdravotní prohlídky, nutnost získání nejvyššího počtu dosažených bodů při písemném testu, nejvyšší nároky na bezpečnou manipulaci se zbraní apod.). Díky předpokladům stanoveným novou právní úpravou, vzroste úroveň kvality takto prováděné bezpečnostní činnosti a odstraní se právní a faktické nedostatky současné praxe.

Výše uvedená negativa jsou důsledkem neexistence možnosti zajišťovat si bezpečnostní služby pro vlastní potřebu, kdy právě podnikatel, který si zajišťuje bezpečnostní činnosti sám na nekomerční bázi, prostřednictvím svých zkušených a kvalifikovaných zaměstnanců, si všechna výše zmíněná kritéria může nastavit sám a zaměřit se tak detailně na ty otázky, které je nutno přednostně a v rámci definovaných cílů vlastní ochrany řešit. Nezamezí sice fluktuaci pracovníků absolutně, neboť i v rámci pracovního poměru zaměstnanci „přicházejí a odcházejí“, avšak tato fluktuace bude výrazně nižší, než když mu na každou směnu nastoupí jiní strážníci od soukromé bezpečnostní služby, která pro něho ostrahu objektu zajišťuje. Tím dojde k nemalé úspoře (času i peněz), neboť odpadne povinnost pravidelného zaškolování, instruktáže a seznamování se střeženým objektem a podobně. V této souvislosti je vhodné i připomenout, že náklady na straně zaměstnanců nebudou žádné, neboť zpravidla každý zaměstnavatel požaduje od nového zaměstnance při nástupu do zaměstnání výpis z evidence Rejstříku trestů, bez ohledu na to, zda mu to v současné době zákon ukládá či nikoliv.

Na základě odborných konzultací jak se spolupracujícími subjekty z řad soukromých bezpečnostních služeb, tak Ministerstva průmyslu a obchodu, byly koncipovány dvě definice institutu vlastní ochrany. Smyslem společného návrhu Ministerstva vnitra a profesních sdružení působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb je nastavení takových kritérií vlastní ochrany, aby do této kategorie, která vyžaduje nutnost registrace Ministerstvem vnitra, nespádala ta povolání, kde nedochází k přímému výkonu bezpečnostních činností. Podle navrhované právní úpravy (varianta I) by se nejednalo o recepční, zaměstnance poskytující informace a dále pak, aby režimem navrhovaného nového zákona se nemusely řídit například školy, které zaměstnávají školníky, mezi jejichž povinnosti může spadat i ochrana školy v době mimo dobu, kdy probíhá školní výuka, ale jednalo by se o zaměstnavatele, který si vlastní ochranu zajišťuje jednou osobou ozbrojenou zbraní (v tom je podoba s variantou II) nebo nejméně šesti osobami. Počet šesti osob nebyl zvolen náhodně, ale po pečlivé úvaze, kdy s počtem šesti osob je možno zabezpečit trvalé a nepřetržité střežení objektu a zajistit tak kdykoliv zásah proti narušiteli práva. Pojetí zvolené Ministerstvem průmyslu a obchodu (varianta II) je poněkud užší, neboť pro splnění podmínky vyžaduje pouze jednu osobu pro výkon bezpečnostní činnosti ozbrojenou zbraní podléhající registraci podle zákona o zbraních. Je však nutno konstatovat, že ne každou bezpečnostní činnost je nutno vykonávat s touto zbraní. Blíže k této problematice – viz zvláštní část důvodové zprávy vztahující se k tomuto institutu.

Čestnost budoucího využití institutu vlastní ochrany nelze v tomto okamžiku kvalifikovaně uvést. Zde bude záležet na zodpovědném vyhodnocení faktických potřeb osoby (účel a způsob) a ekonomických možnostech konkrétní osoby, zda bezpečnostní činnosti “nakoupí“ od provozovatele soukromé bezpečnostní služby nebo si je bude zajišťovat sama. Na základě signálů, které předkladatel v současné době má, lze konstatovat, že řada právnických osob, která využívá služeb soukromých bezpečnostních agentur právě kvůli nemožnosti ovlivnit personální substrát působící při ochraně jejich objektů tuto vlastní ochranu, tak jak je navržena, zvažuje.

#### D) Nízká kvalita poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb

Na základě konzultací se signatáři „Memoranda“, kteří reprezentují cca 85 % subjektů působících na trhu soukromých bezpečnostních služeb v České republice, zaměstnávají cca 80 % zaměstnanců a jejichž obrat tvoří cca 80% z výše uvedené částky, jsou rozhodujícími faktory nízké kvality poskytovaných služeb zejména tyto hlavní okolnosti:

- existence podnikatelských subjektů, které samy účelově nabízejí dumpingové ceny za jimi poskytované služby s cílem získat zakázky za každou cenu, tedy bez ohledu na jejich kvalitu, kvalifikační předpoklady svých zaměstnanců ad.,
- existence zákazníků, kteří přímo vyhledávají poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb s nízkými cenami; v jejich zájmu není skutečná ochrana hodnot, ale zejména formální splnění určitých podmínek požadovaných jiným subjektem (například pojišťovacím ústavem) v návaznosti např. na jiný závazkový právní vztah,

- existence firem poskytujících soukromou bezpečnostní službu problematickým firmám – oba subjekty se pohybují v zóně tzv. „šedé ekonomiky“; z tohoto důvodu žádná ze „smluvních stran“ nemá zájem na transparentnosti svých činností,
- nastavení výběrových řízení pouze s ohledem na jedno rozhodující kritérium – cenu zakázky,
- nízká kvalita řadových zaměstnanců vykonávajících samotnou bezpečnostní činnost z důvodu nízkého ekonomického ohodnocení jejich práce.

Jedním z cílů navrhované nové právní úpravy je zavedení licenčního systému, který zpřehlední subjekty poskytující soukromé bezpečnostní služby, vyloučí z trhu ty provozovatele, kteří způsobují výše uvedené problémy a stanovením kvalifikačních předpokladů všech zainteresovaných osob zlepši kvalitu jimi poskytovaných služeb.

#### E) Ekonomické, sociální a pracovní postavení zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb

V souvislosti s výše uvedenými fakty je nutno zmínit dlouhodobě neutěšený stav v ohodnocování zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb, kdy jejich měsíční platy zdaleka nedosahují výše obvyklé v jiných oborech podnikání, a nejsou ojedinělé ani situace, kdy mzda zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb nedosahuje mzdy minimální. Podle údajů Českého statistického úřadu průměrná měsíční mzda v roce 2010 činila 23 513 Kč hrubého, v roce 2011 24 319 Kč, v roce 2013 činí 25 884 Kč. Pro ilustraci, v odvětví soukromé bezpečnosti pak v roce 2010 průměrná měsíční mzda činila 11 339 Kč a v roce 2011 11 408 Kč. Lze tedy uzavřít, že zatímco v roce 2011 vzrostla průměrná měsíční mzda o 806 Kč oproti roku 2010, v oblasti soukromých bezpečnostních služeb činil tento nárůst pouze 69 Kč. Tento stav je způsoben důvody uvedenými v bodech D), E) a F) této části.

Předkladatel si uvědomuje, že bez ohledu na to, zda se zvolí režim nové právní úpravy, dílčí novelizace stávajících právních předpisů nebo dokonce ponechání stávající právní úpravy beze změny, nelze, bez zvýšené kontroly provozovatelů soukromé bezpečnostní služby, zlepšit situaci dodržování předpisů pracovního práva. Posílením pravomocí živnostenských úřadů pouze ve vztahu k provozovatelům soukromé bezpečnostní služby se nejeví reálné a představovalo by nutnost posílení všech živnostenských úřadů a jejich pracovišť. Předkladatel vychází z představy, že zřízením jednoho dozorového pracoviště na Ministerstvu vnitra spolupracujícího s příslušnými orgány inspekce práce bude vytvořen efektivní nástroj prosazování práva v oblasti pracovněprávních vztahů.

Popsaná situace je způsobena i tlakem trhu na poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb snížit mzdové náklady na minimum, neboť pokud v rámci výběrových řízení na dodávky tohoto typu služeb je rozhodující pouze cenová stránka, je logické, že podnikatelé v oboru soukromých bezpečnostních zakázek snižují mandatorní výdaje na minimum s cílem získat konkrétní zakázku.



Ve svém důsledku nižší profesní kvalita osob vykonávajících bezpečnostní činnosti zapříčiňuje nemožnost využití těchto zaměstnanců k jiným činnostem než k fyzickému střežení majetku, za účelem jeho ochrany před nikoliv sofistikovanými útoky, ale pouze před běžnými krádežemi. Lepší kvalifikace zaměstnanců je pak cestou k jejich lepšímu ohodnocení, protože odborně lépe způsobilý zaměstnanec může vykonávat větší spektrum bezpečnostních činností, a to i v menším počtu osob.

S tím souvisí i existence podnikatelských subjektů, které, aby dosáhly zisku za každou cenu, podílejí se na aktivitách tzv. šedé ekonomiky (např. prostřednictvím využití známého „Švaresystému“), což v konečném důsledku škodí dobré pověsti seriozních firem působících v předmětné oblasti.

#### F) Veřejné zakázky (kvalita na úkor ceny)

K problematice veřejných zakázek je možno uvést, že i z hlediska veřejné správy dochází k tlaku na snižování stávajících cen poskytovaných služeb. Tím, že jsou vypisována výběrová řízení, kdy vítězem se stane ten, kdo nabídne nejnižší cenu a to i s vědomím, že při přistoupení objednatel na tuto cenu neexistuje na straně soukromé bezpečnostní služby šance dodržet platnou pracovní právní legislativu, jakož i právní normy na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, požární ochrany atd., dochází rovněž k degradaci oboru. To v důsledku vede k tomu, že jak je uvedeno výše, na trhu soukromých bezpečnostních služeb se vyskytují subjekty, které na tyto požadavky přistupují logicky za cenu toho, že porušují právní řád České republiky.

Otázka poskytované kvality služeb pak zůstává mimo hlavní zájem. Navíc tento fakt dlouhodobě omezuje a limituje zavádění nových technologií a procesů a brzdí zároveň vstup středně a vysokoškolsky vzdělaných odborníků do této oblasti.

Pro ilustraci výše uvedeného lze uvést některé zcela náhodně vybrané příklady zadaných veřejných zakázek se zaměřením na hodinově sjednanou cenu za poskytnuté služby (údaje čerpány z Věstníku veřejných zakázek Ministerstva pro místní rozvoj; elektronického tržiště [www.gemin.cz](http://www.gemin.cz); [www.e-zak.cz](http://www.e-zak.cz); [www.softender.cz](http://www.softender.cz) a z internetových stránek příslušných zadavatelů ke dni 2. dubna 2012):

zadavatel	poskytovatel strážní služby	hodinová sazba (bez DPH)	účinnost smlouvy	
			od	na dobu
Masarykova univerzita	FORCORP GROUP spol. s.r.o.	47,69	1. 10. 2012	4 roky
Věžeňská služba ČR	INDUS, spol. s.r.o.	55,-	1. 12. 2012	12 měsíců
Úřad vlády ČR	FORCORP GROUP spol. s.r.o.	46,84	1. 2. 2013	neurčitou
GFŘ	NOKIKA s.r.o.	52,-	1. 10. 2012	neurčitou

V této souvislosti připomínáme, že podle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, činí minimální hrubá mzda pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin aktuálně 48,10 Kč.

Smlouvy o poskytování bezpečnostní služby obecně zhusta obsahují formule o tom, že takto sjednané ceny jsou maximálně přípustné a nelze je překročit za žádných podmínek, což vzhledem k době, na kterou jsou uzavírány (obvykle na několik let či na dobu neurčitou) na jedné straně, jakož i k současnému stavu světové ekonomické recese a neustálému zvyšování cen spotřebních komodit na straně druhé ještě více přispívá k špatným pracovním podmínkám v tomto odvětví. Rovněž bývá téměř vždy uvedeno, že v těchto cenách jsou obsaženy veškeré náklady poskytovatele služby nutné pro řádné plnění smluvených závazků (tzn. např. stejnokroj, slzotvorný sprej, svítidla, doprava, administrativní výdaje...).

Popsanou situaci zcela nevyřeší ani nová právní úprava. Proto by bylo namíste koncepčně řešit otázku minimální poptávkové ceny tak, aby současně s novým zákonem vhodný materiál nelegislativní povahy uložil orgánům státní správy poptávajícím tuto službu m.j., nestanovovat hodinovou sazbu zaměstnance soukromé bezpečnostní služby nižší, než kolik činí minimální hodinová mzda.

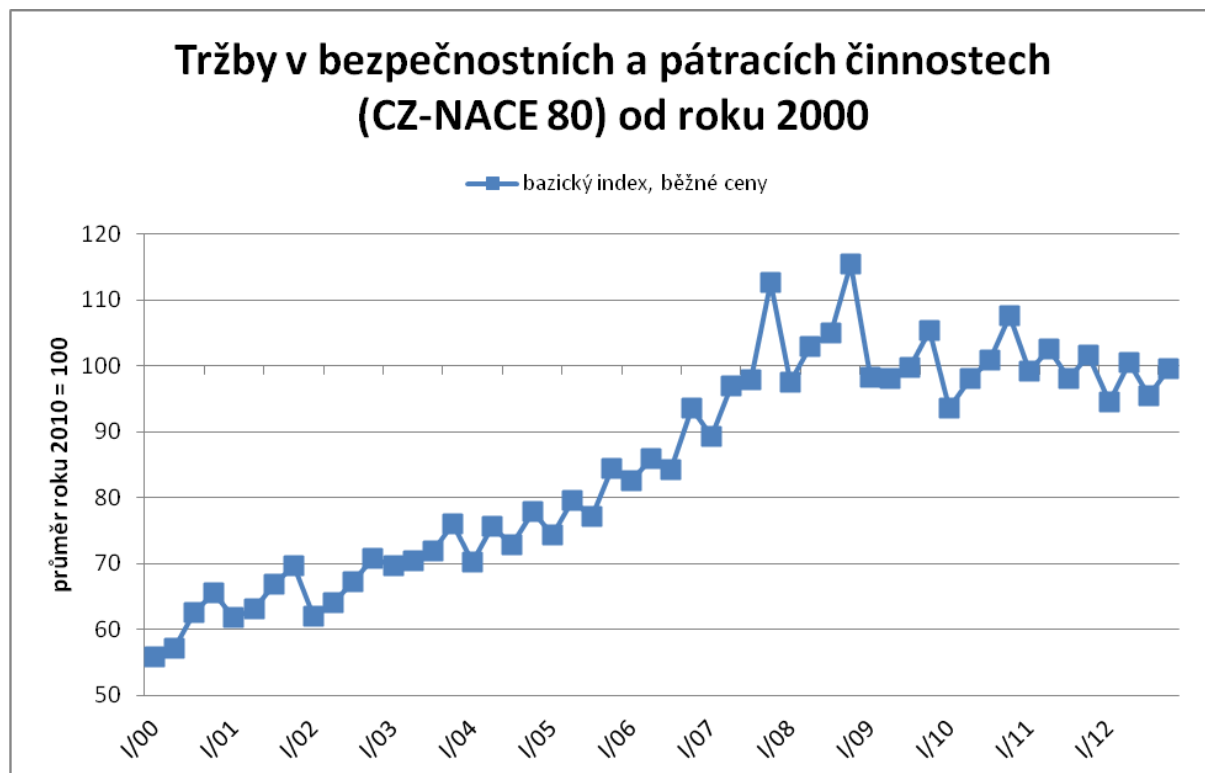
Nutnost naplnění díkce návrhu nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti v případě obecných ale zejména kvalifikačních předpokladů pro výkon konkrétních bezpečnostních činností donutí „shora“ reflektovat ze strany všech smluvních partnerů ekonomické předpoklady naplnění konkrétní smlouvy, tedy m. j. i zohlednění kvalifikačních schopností a dovedností zaměstnanců, vykonávajících přímo bezpečnostní činnosti. V takové situaci, pokud zadavatel vypíše výběrové řízení podle „dosavadních kritérií“ (pouze obvykle nejnižší i předem stanovená cena) nebude mít šanci získat žádného uchazeče ze strany subjektů vykonávajících bezpečnostní činnosti na komerčním základě a nezbude mu nic jiného, než souhlasit s vyššími náklady za poskytnutou službu.

Výše popsanému charakteru činnosti soukromých bezpečnostních služeb a problémům, dlouhodobě se vyskytujících v oboru neodpovídá aktuální právní regulace což je tím hlavním faktorem, který odůvodňuje potřebu zpracování speciální právní normy, upravující základní atributy činnosti soukromých bezpečnostních služeb v České republice.

I skutečnosti uvedené níže dokládají nedostatečnost stávající právní úpravy. Je tudíž nezbytné uplatnit systémové řešení, přihlížející i k právním úpravám a zkušenostem z provozování obdobných činností v jiných zemích, především v zemích Evropské unie, změnit nevyhovující právní úpravu a přijmout novou, samostatnou komplexní zákonnou úpravu.

### **1.2.1. Analýza trhu soukromých bezpečnostních služeb**

Jak již bylo v úvodu uvedeno, trh bezpečnostních služeb je dynamicky se rozvíjejícím oborem a lze konstatovat, že i hospodářská stagnace se na vývoji tržeb projevila. Zdaleka však ne tolik jako například ve stavebnictví nebo automobilovém průmyslu. Následující graf ukazuje vývoj kvartálních indexových tržeb od roku 2000.



K 31. prosinci 2012 působilo v České republice 6 905 podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnostní služby s 52 827 zaměstnanci s předpokládaným ročním obrátem v roce 2013 18, 570 mld. Kč.

Český statistický úřad eviduje následující počet podnikatelských subjektů:

80	Bezpečnostní a pátrací činnosti	5007
801	Činnosti soukromých bezpečnostních agentur	894
802	Činnosti související s provozem bezpečnostních systémů	783
803	Pátrací činnosti	221
Celkem za oddíl 80		6905

*Některé subjekty jsou zařazeny pouze obecně (CZ-NACE 80 a ne blíže), ty musí být též brány do součtu za celý oddíl 80, celkem tedy 6905 subjektů.*

*Zdroj dat je Český statistický úřad.*

#### **NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2008 až 2012**

stav ke konci roku

	2009	2010	2011	2012
Podniky (firmy) celkem	4 204	4 283	4 477	4 574

**NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2011**  
ekonomické subjekty celkem

ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		2 644	2 732
Zaměstnané osoby:	osoba	46 474	46 352
z toho pracující majitelé	osoba	1 828	1 931
z toho zaměstnanci	osoba	41 506	41 017
Tržby celkem	tis. Kč	18 451 457	18 965 635
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	10 155 249	9 688 894
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	11 735	11 620

*Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví*

**NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2011**

Struktura podle ekonomických sektorů

*Právníkové osoby celkem (ISEKTOR 11)*

ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		848	937
Zaměstnané osoby:	osoba	41 291	41 570
z toho pracující majitelé	osoba	459	564
z toho zaměstnanci	osoba	37 960	37 911
Tržby celkem	tis. Kč	16 034 743	16 695 825
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	8 847 576	8 595 967
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	11 946	11 744

*Fyzické osoby celkem (ISEKTOR 14)*

ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		1 796	1 795
Zaměstnané osoby:	osoba	5 183	4 782
z toho pracující majitelé	osoba	1 370	1 367
z toho zaměstnanci	osoba	3 546	3 105
Tržby celkem	tis. Kč	2 416 713	2 269 810
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	1 307 673	1 092 927
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	9 478	10 107

*Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví*

**NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2011**

ekonomické subjekty celkem

struktura podle počtu zaměstnaných osob

*Kategorie 0-49 zaměstnaných osob*

ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		2 457	2 538
Zaměstnané osoby:	osoba	11 101	10 715
z toho pracující majitelé	osoba	1 716	1 806
z toho zaměstnanci	osoba	8 634	8 087
Tržby celkem	tis. Kč	6 318 336	6 582 531
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	2 914 445	2 765 875
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	11 378	11 970

*Kategorie 50-249 zaměstnaných osob*

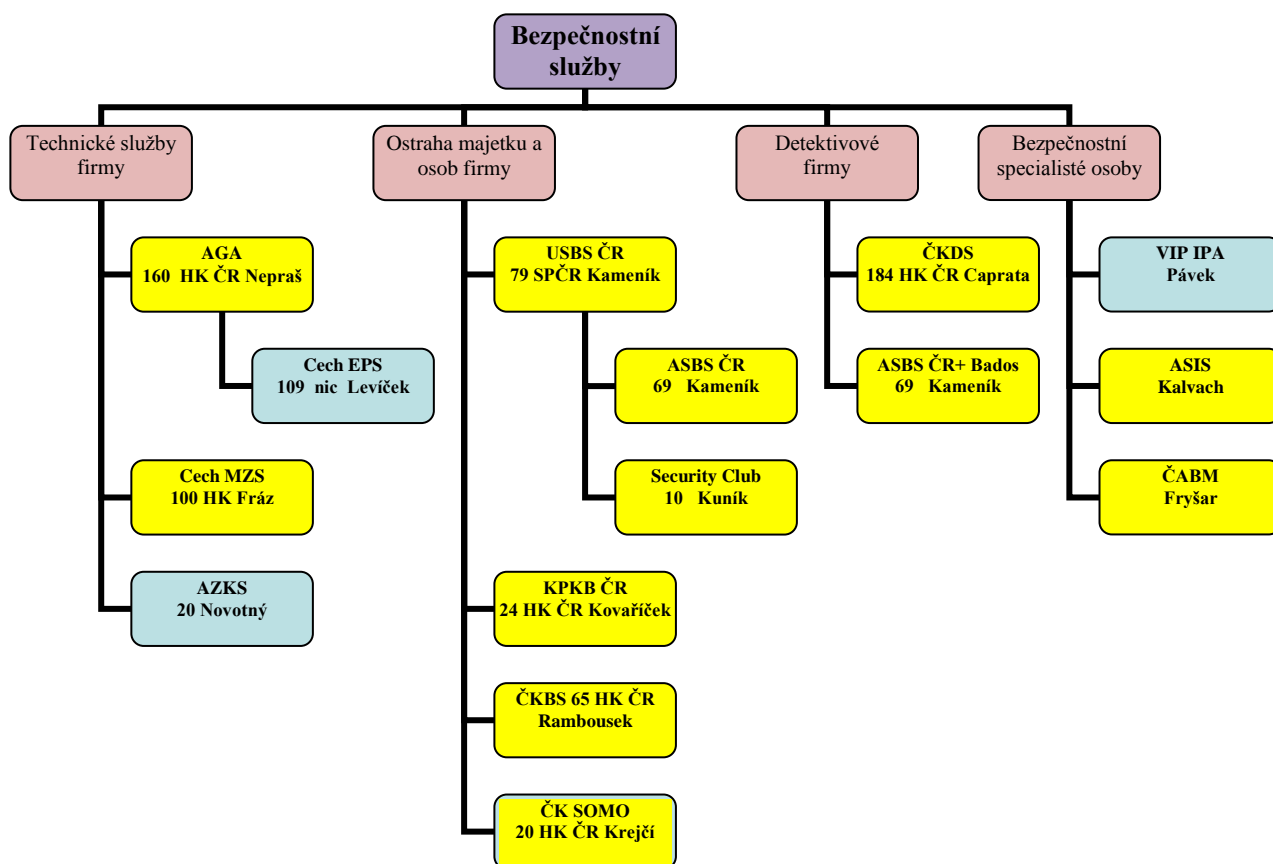
ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		153	157
Zaměstnané osoby:	osoba	15 480	15 570
z toho pracující majitelé	osoba	89	104
z toho zaměstnanci	osoba	14 138	14 154
Tržby celkem	tis. Kč	4 908 239	4 788 235
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	3 063 871	2 903 221
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	11 177	11 299

*Kategorie 250 a více zaměstnaných osob*

ZÁKLADNÍ UKAZATELE	Jednotka	ROK	
		2010	2011
Podniky (firmy) celkem		34	37
Zaměstnané osoby:	osoba	19 893	20 066
z toho pracující majitelé	osoba	24	21
z toho zaměstnanci	osoba	18 735	18 775
Tržby celkem	tis. Kč	7 224 881	7 594 869
Účetní přidaná hodnota	tis. Kč	4 176 933	4 019 798
Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu	Kč	12 322	11 711

*Zdrojem dat je Český statistický úřad.*

Následující diagram zobrazuje asociace (sdružení) soukromých bezpečnostních služeb působících na trhu v České republice. Za zmínku stojí, že veškeré podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby jsou v nějaké asociaci sdruženy a nestojí na trhu samostatně.



Pozn.: Žlutě jsou vyznačeni signatáři Memoranda<sup>1</sup>

Asociacemi nebo sdruženími sdružujícími soukromé bezpečnostní služby působící na trhu v České republice jsou:

1. AGA: Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm, Sdružuje především poskytovatele technických bezpečnostních služeb a poskytovatele ostrahy majetku a osob, autorizované živnostenské společenstvo HK ČR pro technické bezpečnostní služby, cca 10 000 pracovníků.
2. Cech elektrické požární signalizace, kolektivní člen AGA, sdružuje poskytovatele technických bezpečnostních služeb zaměřené na ochranu před požárem, cca 5 000 pracovníků. **Není signatářem Memoranda.**
3. Cech mechanických zámkových systémů sdružuje výrobce a dodavatele mechanických zábran, včetně klíčařů. Dohoda o spolupráci s AGA cca 1000 pracovníků
4. AZKS vyčlenila se z Cechu mechanických zámkových systémů. **Není signatářem Memoranda.**

<sup>1</sup> Memorandum o spolupráci českého komerčního bezpečnostního sektoru sepsaného dne 19. 8. 2009. Jeho signatáři jsou živnostenská společenstva Hospodářské komory ČR, Svazy zaměstnavatelů ČR a profesní sdružení, reprezentující 2/3 trhu komerční bezpečnosti v České republice a reprezentující svůj obor v nadnárodních sdruženích

5. USBS ČR: Unie soukromých bezpečnostních služeb České republiky, člen Svazu průmyslu a dopravy, sdružuje ASBS ČR a SC.
6. ASBS ČR: Asociace soukromých bezpečnostních služeb ČR sdružuje převážně poskytovatele ostrahy majetku a osob, detektivních služeb i poskytovatele technických bezpečnostních služeb, cca 7 800 pracovníků
7. Security Club sdružuje největší poskytovatele bezpečnostních služeb, převážně poskytovatele ostrahy majetku a osob, detektivních služeb i poskytovatele technických bezpečnostních služeb, cca 10 000 pracovníků.
8. KPKB ČR: Komora podniků komerční bezpečnosti České republiky, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany, autorizované ŽS HK ČR pro ostrahu majetku a osob, cca 5 000 pracovníků.
9. ČKDS: Český klub bezpečnostních služeb, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany, cca 2000 pracovníků
10. ČK SOMO: Česká komora služeb ochrany majetku a osob, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany, cca 1000 pracovníků
11. ČKDS: Česká komora detektivních služeb, sdružuje převážně poskytovatele detektivních služeb a fyzické ochrany, autorizované ŽS HK ČR pro detektivní služby, cca 2000 pracovníků.
12. ESBOC Česká pobočka, sdružuje některé společenstva pro komunikaci společných zájmů v rámci nových zemí Evropy.
13. VIP IPA, sdružuje bezpečnostní specialisty cca 400 členů, **Není signatářem Memoranda.**
14. ASIS cca 20 členů
15. ČABM, sdružuje bezpečnostní specialisty cca 140 členů
16. ISACA
17. ACFE

*Zdrojem dat je Hospodářská komora České republiky.*

Lze tedy uzavřít, že ze 17 sdružení, spolků a asociací pouze 3 nejsou signatáři Memoranda, a proto lze považovat signatáře Memoranda za více než reprezentativní vzorek subjektů poskytujících soukromé bezpečnostní služby.

Z výše uvedeného je zřejmé, že některé subjekty působící na trhu soukromých bezpečnostních služeb působí jak v oblasti technických služeb, tak v oblasti poskytování fyzické ochrany. Vyjmenovávat konkrétní subjekty působící na trhu soukromých bezpečnostních služeb se předkladateli jeví jako nekorektní a nedůvodná reklama konkrétních subjektů, vyjmenovávat všech 6.905 podnikatelských subjektů je zcela zřejmě nad rámec zhodnocení dopadů regulace.

Z uvedeného pak dále vyplývá, že trh soukromých bezpečnostních služeb je značně fragmentovaný a jeho fragmentace pouze potvrzuje závěr o vysoké konkurenčnosti tohoto podnikatelského prostředí.

Podle orientačních a neoficiálních údajů poskytnutých pro potřeby důvodové zprávy signatáři Memoranda poskytuje následující tabulka přehled rozložení trhu soukromých bezpečnostních služeb. Tento přehled je komplikován mimo jiné i tím, že řada běžných živnostníků např. elektrikářů, kteří se převážně věnují řemeslné živnosti svého oboru, má vydánu i koncesní listinu, která jim umožňuje montáže např. poplachových systémů. Tyto systémy však montují nejvýše jeden nebo dva ročně a zpravidla ne v takové kvalitě jako specializovaná společnost. Tito držitelé koncesí, kteří pravidelně nevykonávají bezpečnostní činnosti, nejsou zahrnuti v přehledu zpracovávaném ČSÚ.

### Odhady trhu SBS

služby	celkem		Jen formální	Černý trh /svépomoc	Hlavní obor podnikání	
	Počet koncesí	Obrat v mld Kč	Počet koncesí	Obrat v mld Kč	Počet koncesí	Obrat v mld Kč
technické	4000	35	3000	15 (hobby markety)	700	20
ostraha	5000	18	3000	2 (černý trh)	1000*)	16
detektivní	300	?	30	?	250	?

\*) Nepočítáme OSVČ a OSVČ se souběhem se stálým zaměstnáním

? Nelze věrohodně zjistit

Pozn.: Sloupec „Černý trh/svépomoc“ zahrnuje jak „podomácku“ instalované bezpečnostní prvky a systémy nakoupené např. v OBI a jiných obdobných zařízeních a svépomocí nainstalovaných koncovým uživatelem, tak i namontování těchto zařízení běžnými řemeslníky např. elektrikáři. Obdobně je tomu i u zhotovování mříží a jiných mechanických otvorových výplní, kdy mříž zhotovená „lidovým“ kovářem z libovolné pevnostně nespecifikované oceli bude vizuálně vypadat jako mříž zabráňující vniknutí do objektu, avšak po pevnostní stránce ve skutečnosti netvoří požadovanou překážku zamezující vniknutí do objektu.

Právě nová právní úprava má napomoci v orientaci, jaké bezpečnostní zařízení příslušné bezpečnostní třídy bude možno montovat s běžnou řemeslnou živností elektrikářem nebo zámečníkem a pro jaké sofistikované zařízení vyšší bezpečnostní třídy bude nutná licence ministerstva.

## 1.3 POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU

### A) Základní přehled aktuálních právních norem, které se vztahují na oblast výkonu soukromé bezpečnostní činnosti:

- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů



- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů

## B) Další důvody potřeby nové právní úpravy

Jak již bylo uvedeno výše, zmíněné bezpečnostní činnosti v České republice provozovány jako předmět podnikání za účelem dosažení zisku. Jedná se tedy, podle dosud platné právní úpravy, o koncesované živnosti ve smyslu živnostenského zákona („Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“). Tato právní úprava je však naprosto nedostatečná, protože živnostenský zákon upravuje pouze obecné podmínky pro vstup do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb z hlediska státní regulace podnikání, avšak neupravuje a ani nemůže upravovat tyto činnosti z hlediska jejich specifických zvláštností a bezpečnostních rizik.

- Podnikání v uvedených oblastech se totiž podstatnou měrou liší od jiných forem koncesovaného podnikání. Zvláště závažný je prvek možnosti zasahování do právních poměrů třetích osob zejména při ostraze osob a majetku, při činnosti soukromých detektivů

a při realizaci technických služeb k ochraně osob a majetku (dále jen „technická služba“). Potřeby uspokojované touto činností totiž souvisejí s odvracením případných útoků, které lze v některých případech kvalifikovat jako trestný čin nebo pokus trestného činu, jindy jako přestupek nebo jiný správní delikt. Plnění ze smlouvy zahrnuje i zásahy do práv eventuálních útočníků (jejich zneškodnění, zranění a v krajním případě i usmrcení). Byť jde o důsledky oprávněné, je mimořádně vysoké riziko spojené s výkonem této podnikatelské činnosti zjevné. Újmu, v tomto případě neoprávněnou, však mohou náhodně utrpět i nezúčastněné osoby.

- Poněkud odlišná rizika lze identifikovat při výkonu služby soukromých detektivů a při realizaci technických služeb, které svým důsledkem zasahují do soukromí osob, které jsou předmětem „zájmu“ příslušné soukromé bezpečnostní služby.
- Soukromé bezpečnostní služby jsou významným doplněním bezpečnostního systému státu, zejména v oblasti prevence bezpečnosti osob a majetku. Jejich činnost znamená pozitivní příspěvek k bezpečnostní situaci země jen v tom případě, kdy bude jejich působení státem regulováno a kontrolováno a za předpokladu úspěšné spolupráce s hlavními subjekty systému vnitřní bezpečnosti.
- Osoby provádějící vlastní výkon fyzické ostrahy jsou mnohdy vybaveny specifickými dovednostmi (např. speciální výcvik, odvracení útoku nebo sledování osob, odborné znalosti) a zpravidla také speciálním vybavením. V případě, že ve své činnosti poruší právní předpisy, může dojít k zásahu do základních lidských práv a svobod jednotlivců.

Jak již bylo uvedeno, jde tedy o specifické formy podnikatelských činností, zasahujících i do oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, čímž se liší od všech ostatních podnikatelských aktivit. Závažným nedostatkem stávající právní úpravy je i skutečnost, že živnostenský zákon k těmto specifickým nepříhlíží a prakticky se nezabývá profesionální úrovní poskytování těchto činností v oblasti ochrany osob a majetku a nestanoví nebo neumožňuje stanovit podmínky jejich provozování na úrovni odpovídající povaze těchto činností. Přitom výše uvedená rizika jsou nemalá a dotýkají se jak provozovatelů těchto služeb a jejich zaměstnanců, tak i ostatních občanů.

V souvislosti s vlastní ochranou lze uvést, že po zrušení vyhlášky č. 135/1983 Sb., o ostraze majetku v socialistickém vlastnictví, není oblast bezpečnostních činností vykonávaných pro vlastní ochranu upravena vůbec. Je pouze limitována více či méně souvisejícími právními úpravami. Přitom jde o činnosti, které jsou svým charakterem totožné s jejich provozováním na podnikatelské bázi. Je neúnosné nadále tolerovat stav, aby subjekty, zajišťující si uvedené činnosti vlastními silami a prostředky, je nadále vykonávaly živelně bez patřičné kontroly. Je žádoucí, aby ti co provádí střežení objektu, splňovali stejné podmínky bez ohledu na to, zda provádí střežení objektu jako zaměstnanci provozovatele soukromé bezpečnostní služby nebo zaměstnanci podnikatele realizujícího výrobu například teplovodních kotlů. Oba jsou totiž nadáni stejnými oprávněními, v případě narušení objektu zakročit proti pachateli. Uvedená specifika však nelze upravit živnostenským zákonem, neboť v případě vlastní ochrany objektu se nejedná o podnikání. Pouze navrhovaná nová právní úprava je schopná vymezit právní rámec vlastní ochrany.

Dosavadní právní úpravou nejsou rovněž pokryty v praxi prováděné činnosti, spočívající v poskytování bezpečnostního poradenství. Osoby, poskytující tyto služby, využívají zástupně jako předmět podnikání činnost organizačních a ekonomických poradců a finanční poradenství. Přestože se jedná o vysoce odbornou činnost, obsahově náležející do soukromých bezpečnostních činností, vymyká se veškeré právní úpravě, byť je žádoucí z hlediska celospolečenského zájmu, aby byli projektanti bezpečnostních systémů pod systémem stejné kontroly jako poskytovatelé ochrany osob a majetku, neboť zneužití jejich znalostí a schopností může vést ke stejně závažným, ne-li závažnějším škodám.

Obdobná situace je i v případě převozu hotovosti, cenin a cenných předmětů. Jedná se o vysoce specializovanou a na druhé straně i o vysoce rizikovou činnost, která, díky svému charakteru, vyžaduje rovněž samostatnou úpravu. V této souvislosti je třeba připomenout, že transporty hotovostí a cenin jsou velmi častým terčem páchané trestné činnosti a stanovení právního rámce v nové navrhované právní úpravě může pomoci zkvalitnit tento segment soukromé bezpečnostní služby.

#### **1.4 IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ**

Dotčenými subjekty nové právní úpravy budou:

- orgány veřejné moci (Ministerstvo vnitra a další ústřední orgány státní správy, Policie České republiky, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství, Národní bezpečnostní úřad),
- autorizované osoby a státní orgány (autorizující orgány) vykonávající činnosti podle zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů,
- podnikatelé v oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a jejich zaměstnanci,
- právnické a fyzické osoby zajišťující si bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu,
- profesní sdružení působící v oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- podnikatelé poskytující příbuzné činnosti (zejména ve vztahu k výkonu bezpečnostní činnosti technická služba),
- objednatelé výkonu soukromé bezpečnostní činnosti (fyzické osoby, právnické osoby, stát, územní samosprávné celky),
- všechny fyzické a právnické osoby dotčené bezprostředním výkonem bezpečnostní činnosti.

#### **1.5 POPIS CÍLOVÉHO STAVU**

Kromě již dříve uvedených cílů (viz kapitola 1.2 a 1.3 – např. zlepšení kvality poskytovaných služeb ze strany soukromé bezpečnostní služby, zlepšení kvality zaměstnanců soukromé bezpečnostní služby a vlastní ochrany, zabránění excesům ze strany soukromých bezpečnostních služeb a vyloučení střetu zájmů) si nová právní úprava klade tyto základní cíle:

1. Podrobit soukromé bezpečnostní služby poskytované na podnikatelské bázi specifické právní úpravě, tj. zejména vyjmout podnikatelské činnosti, které mají těsnou vazbu na oblast vnitřního pořádku a bezpečnosti (tj. „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“), z působnosti živnostenského zákona a podřídít je zvláštní samostatné právní úpravě a licenčnímu řízení prováděným Ministerstvem vnitra (dále jen „ministerstvo“).
2. Zakotvit podmínky bezpečnostní činnosti zajišťované fyzickými a právníckými osobami pro vlastní ochranu, tedy na nepodnikatelské bázi, protože v současné době tato úprava neexistuje a podřídít je registračnímu řízení prováděným ministerstvem.
3. V navrhované právní úpravě nově koncipovat i zmíněné soukromé bezpečnostní služby spočívající v provádění převozu hotovosti a cenin a poskytování bezpečnostního poradenství.
4. Stanovit jasné vstupní podmínky pro poskytování soukromé bezpečnostní služby (na základě licence vydané ministerstvem na dobu určitou), včetně kvalifikačních předpokladů provozovatele soukromé bezpečnostní služby (dále jen „provozovatel“) a jeho zaměstnanců resp. všech osob, které budou přímo vykonávat bezpečnostní činnosti.
5. Technicky zpřesnit postup osob vykonávajících bezpečnostní činnosti při výkonu oprávnění v mezích vytyčených zejména normami trestního a občanského práva, tj. oprávnění daných každému občanovi.
6. Provozovatelům a jejich zaměstnancům uložit některé doplňující povinnosti (např. při zpracovávání osobních údajů apod.), aniž by docházelo k nepřímé novelizaci zákona na ochranu osobních údajů. Působnost a pravomoc Úřadu na ochranu osobních údajů tím není dotčena.
7. Uložit provozovatelům soukromé bezpečnostní služby určitá omezení ve volnosti uzavírání smluv, což bude mít nepochybně pozitivní vliv pro ochranu všech subjektů využívajících služeb soukromých bezpečnostních služeb (každý zákazník bude mít jistotu, že jím využívaná soukromá bezpečnostní služba ze dne na den nemůže pracovat „proti němu“).
8. Uložit provozovatelům soukromé bezpečnostní služby – zejména soukromým detektivům určitá omezení ve volnosti uzavírání smluv, kteří tak nebudou moci získávat citlivé osobní údaje, zjišťovat politické názory a podobně, což by mělo přispět k ochraně všech osob, které by mohly být neoprávněným zásahem soukromého detektiva potenciálně dotčeny.
9. Zkvalitnit poskytování služeb poskytovateli soukromé bezpečnostní služby. Předkládaný návrh zákona sice umožňuje, aby nový pracovník nemající doposud příslušnou kvalifikaci mohl vykonávat patřičnou bezpečnostní činnost, avšak výhradně pod dohledem zkušené osoby, která již příslušnou kvalifikaci více jak jeden rok má. Zároveň zákon obsahuje

pojistku k zamezení obcházení zákona, která spočívá v tom, že do třech měsíců musí podmínku odborné způsobilosti splnit a navíc je vyloučeno, aby taková osoba po dobu 24 měsíců takovou činnost vykonávala opakovaně nebo pro více než jednoho zaměstnavatele. Předkladatel je toho názoru, že splnění této podmínky je lehce vynutitelné a porušení běžnou kontrolou snadno zjištělné.

10. Stanovit působnost státu při vydávání licencí k provozování soukromé bezpečnostní služby, registraci bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, výkonu dozoru (dohledu) a projednávání správních deliktů a zlepšit tak možnost kontroly státu před neoprávněnými zásahy do práv nezúčastněných osob a zajistit bezproblémové vynucování zákona.
11. Vymezit formy spolupráce ministerstva mimo jiné s profesními sdruženími působícími v oblasti soukromé bezpečnostní služby a stanovit v základní rovině postavení těchto sdružení v předmětné oblasti.

Výše uvedené základní cíle návrhu zákona reagují na specifickou povahu podnikání v předmětné oblasti a na jeho možné dopady. Úprava přitom umožňuje odborné rozvinutí podnikatelských aktivit a respektuje právo každé osoby na vlastní ochranu.

## **1.6 ZHODNOCENÍ RIZIKA**

V případě neřešení výše nastíněných problémů hrozí, vedle samotného faktu nesplnění úkolů stanovených Programovým prohlášením vlády a Plánem legislativních prací vlády na rok 2011, především další postupné prohlubování problémů v oblasti ochrany osob a majetku uvedených v části 1.2 (zejména popsána bezpečnostní rizika, zneužití soukromých bezpečnostních služeb při výkonu veřejné moci resp. zásahy do ní, nemožnost osob zajišťovat si vlastní ochranu, snižující se kvalita poskytovaných služeb) a tím i ke zhoršení celkové situace v oblasti zajišťování veřejného pořádku na úrovni celé České republiky, tak i na úrovni místní.

Společně s některými nově pocíťovanými problémy zejména sociálního charakteru a s nimi spojeným nárůstem protiprávních jednání v majetkové sféře, kdy řada subjektů hodlá nadále v širší míře využívat služeb soukromých bezpečnostních služeb, se jedná o delší dobu přetrvávající problematické aspekty právních, ale i faktických možností orgánů veřejné správy při zajišťování veřejného pořádku na místní úrovni. V případě nevymezení jednoznačné role soukromých bezpečnostních služeb by tak mohlo dojít až k situaci, kdy některá protiprávní jednání by zůstávala ve značné míře neřešena. Zároveň je třeba upozornit, že v zájmu zamezení obecného oslabování respektu k právu je neudržitelné ponechat ochranu osob a majetku pouze Policii České republiky, případně orgánům obcí (např. obecní policie). Není reálné, aby orgány veřejné moci zajistily stoprocentní bezpečnost pro všechny subjekty.

Bez ohledu na různé právní názory je třeba otevřeně přiznat, že komerční bezpečnost má dlouhodobě své stabilní a nezastupitelné místo v systému vnitřní bezpečnosti. Tomuto faktickému postavení soukromých bezpečnostních služeb však dosavadní právní úprava vůbec

neodpovídá. Proto musí být přijata koncepčně zcela nová právní úprava, která rovněž nepochybně přispěje k vyšší transparentnosti podniků poskytujících soukromou bezpečnostní službu a zamezí případnému dalšímu pronikání domácích i zahraničních nelegálních či pololegálních struktur do této činnosti.

Rizika nové právní úpravy lze spatřovat především v možnosti omezení přístupu na trh menších poskytovatelů soukromé bezpečnostní služby. Tato problematika však do značné míry souvisí s poptávkou adresátů činnosti soukromých bezpečnostních služeb a s typem/druhem služeb, které tyto menší podnikatelské subjekty poskytují. Z pohledu regulace vstupu podnikatelských subjektů do systému soukromé bezpečnosti lze jednoznačně konstatovat, že státní regulace daného odvětví formou licenčního řízení je zcela transparentní a v podstatě umožňuje každému, kdo splní vstupní požadavky, předmětnou licenci získat a tedy v daném oboru podnikat.

Druhým možným rizikem by se mohla na první pohled jevit nutnost všech podnikatelů v určitém oboru podřídit se režimu návrhu zákona (zde přicházejí zejména v úvahu živnosti řemeslné – truhláři, zámečníci, kováři apod.), což by na straně podnikatelské komunity znamenalo minimálně nutnost vynaložení vícenásobných spojených se získáním licence i samotných zakázek. Zpracovatel návrhu zákona proto přistoupil k pregnantnímu vymezení bezpečnostní činnosti technická služba, kdy v příloze k návrhu zákona jsou, v souladu s příslušnými technickými normami stanoveny bezpečnostní třídy jednotlivých stavebních či jiných prvků, které teprve zakládají povinnost podnikatele podřídit se režimu návrhu zákona. Jinými slovy běžné stavební prvky budou i nadále projektovány, zhotovovány, montovány, udržovány, opravovány atd. v režimu živnostenského zákona a nikoliv návrhu zákona.

## **2. VĚCNÉ OTÁZKY**

### **2.1 ROZSAH NAVRHOVANÉ REGULACE (VYMEZENÍ BEZPEČNOSTNÍCH ČINNOSTÍ)**

Rozdělení bezpečnostních činností do jednotlivých kategorií odráží faktický stav výkonu bezpečnostních činností podle mezinárodních a tuzemských předpisů technického charakteru (ČSN definující obsahovou náplň jednotlivých bezpečnostních činností, vymezení základních pojmů apod.) a dále reflektují obsahovou náplň jednotlivých povolání spadajících do předmětné oblasti a vymezených v Národní soustavě kvalifikací podle zákona č. 179/2006 Sb., které nekorespondují se současnou právní úpravou v živnostenském zákoně (vágní vymezení 3 koncesovaných živností).

Navrhovaná právní úprava kromě toho, že definuje bezpečnostní činnosti obdobně jako je tomu u ČSN, používá i termíny normami zavedené a v praxi dostatečně známé. Specifika jednotlivých definic jsou konkrétně rozvedena ve zvláštní části důvodové zprávy.

Pro potřeby dalšího posuzování věcných otázek bylo nejprve nutné zásadním způsobem vyřešit členění bezpečnostních činností a vyřešit otázku, zda ponechat všechny v režimu

živnostenského zákona, stanovit jednu společnou kategorii anebo využít stávající právní úpravy a technických norem a jimi používaného pojmosloví a rozčlenit bezpečnostní činnosti na jednotlivé kategorie.

1. Nulová varianta – ponechání všech bezpečnostních činností v režimu živnostenského zákona

### **Vyhodnocení přínosů a nákladů nulové varianty**

Přínosem této varianty by bylo nenarušení stávajícího modelu výkonu bezpečnostních činností stanoveného živnostenským zákonem. Nespornou výhodou je i zachování stávající administrativní zátěže podnikatelů.

Nevýhody této varianty lze spatřovat zejména v nedostatečné možnosti kontroly výkonu bezpečnostních činností včetně nemožnosti opakovaného ověřování kvalifikačních předpokladů osob vykonávajících bezpečnostní činnosti, nedostatečné spektrum zákonem regulovaných bezpečnostních činností neodpovídající skutečnému stavu a tedy odpovídající potřebám trhu, nemožnost nastavení specifických kvalifikačních předpokladů pro výkon jednotlivých bezpečnostních činností, tedy všech činností, které vedly k závěru nutné změny současného stavu a přípravy právní normy upravující tento segment bezpečnostní činnosti, jakožto specifického druhu podnikání.

2. Varianta 1 – stanovení pouze jedné kategorie bezpečnostních činností
3. Varianta 2 – stanovení pěti kategorií bezpečnostních činností.

Z výše uvedených důvodů jsou tedy v této části (s výjimkou institutu vlastní ochrany) nadále vyhodnocovány pouze varianty 1 a 2, které počítají s nutností zavedení nové právní úpravy a liší se pouze v posouzení nutné míry konkrétnosti navrhované právní úpravy.

### **2.1.1 Ostraha a ochrana osob a osobnostních práv a majetku a majetkových práv**

#### **A) Varianty**

##### Varianta 1

- nevymezovat tuto specifickou kategorii soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu kategorii společnou, to znamená nerozlišovat jednotlivé kategorie bezpečnostních činností

##### Varianta 2

- definovat tuto kategorii bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

#### **B) Vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant**

### a) Varianta 1

Přínosem této varianty by bylo vydávání licence s vyznačením jedné bezpečnostní činnosti, tedy jednak nižší administrativní zátěž ministerstva, jakož i provozovatelů soukromé bezpečnostní služby při zpracování žádosti o vydání licence.

Z pohledu úhrady správního poplatku by na straně státu ani na straně žadatele o vydání licence k poskytování soukromé bezpečnostní služby nedošlo k žádným změnám, protože i když zmíněný žadatel podá žádost o vydání licence na všechny bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona, bude vydána vždy pouze licence jediná a uhrazen i jeden správní poplatek.

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo vykonávaly bezpečnostní činnost, by byly přehlednější od systému, kdy jednotlivým bezpečnostním činnostem jsou podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné a zdravotní způsobilosti těchto osob (provozovatelů, kteří sami vykonávají bezpečnostní činnosti a zaměstnanců provozovatelů v oboru).

### b) Varianta 2

Vymezení obsahové náplně bezpečnostní činnosti „Ostraha a ochrana osob a osobnostních práv a majetku a majetkových práv“ reflektuje léta osvědčený rozsah činnosti, které jsou doposud vykonávány v rámci koncesované živnosti („Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“). Po podrobné analýze a řadě konzultací se zástupci firem, kteří tuto podnikatelskou činnost vykonávají, je možno, na rozdíl od varianty 1, přesně vymezit obsahovou náplň této bezpečnostní činnosti, vycházející z dosavadních zkušeností i z budoucího možného vývoje trhu.

Takový přístup zároveň umožňuje „ušít na míru“ kvalifikační předpoklady osob, které hodlají v budoucnu tuto bezpečnostní činnost vykonávat. Potřeba speciálních zkušeností, dovedností a materiálního zajištění této bezpečnostní činnosti je značně odlišná od jiných bezpečnostních činností. Zde se klade především důraz na fyzickou stránku osob, vykonávajících tuto bezpečnostní činnost a psychickou odolnost spojenou s nutností adekvátně reagovat na vzniklou situaci, včetně situací spojených s negativními aktivitami více osob (např. při výkonu tzv. pořadatelské služby), jakož i přiměřená znalost platné právní úpravy, nutná mimo jiné i při úzké součinnosti s orgány veřejné moci při ochraně veřejného pořádku. Na druhé straně, při ochraně osob a jejich majetku je, vedle výše uvedených vlastností vyžadován seriózní přístup, nutnost dodržování pravidel společenského chování, řešení situací, které jsou často hraniční atd. Podstatnou roli zde hraje i otázka správného nakládání s osobními údaji získanými při výkonu této bezpečnostní činnosti.

Ve hře jsou i dostatečné vědomosti z oblasti fyziky, elektromechaniky, elektroniky atd. v souvislosti s obsluhou elektronických zabezpečovacích zařízení a schopnost správného vyhodnocení a následného postupu v případě protiprávních jednání těmito systémy odhalených.



Podle názoru předkladatele těmto (někdy i protichůdným) požadavkům konstrukce zákona, zejména v části týkající se kvalifikačních předpokladů a stanovení dalších povinností pro osoby, vykonávající tuto bezpečnostní činnost, návrh zákona odpovídá.

V případě nákladů spojených s vydáním licence na straně žadatele o její vydání nedochází k žádným změnám (viz varianta 1). Na straně ministerstva dojde k určitému zvýšení administrativní zátěže spojené zejména s vyhodnocením kvalifikačních předpokladů zákonem stanovených osob (nikoliv zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb)

### **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 2**

K tomu, aby výkon bezpečnostní činnosti „Ostraha a ochrana osob a osobnostních práv a majetku a majetkových práv“ mohl být prováděn na dostatečné odborné, fyzické a mentální úrovni je zapotřebí jednoznačně vymezit kvalifikační předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat.

S ohledem na značnou rozdílnost obsahové náplně jednotlivých bezpečnostních činností, tak jak jsou uvedeny v návrhu zákona, nelze paušálně výše uvedené kvalifikační předpoklady stanovit, protože každá z bezpečnostních činností je, co do jejího obsahu značně odlišná. Výsledkem takového procesu by byla, do značné míry paušalizace a formalizace celého licenčního procesu a z pohledu zákazníků soukromých bezpečnostních služeb by zcela jistě pokulhávala kvalita poskytovaných služeb, nehledě na další negativní jevy spojené s takovým postupem. Jako praktický příklad lze uvést, že těžko si lze představit zdravotně (pohybově) postiženou osobu, která by měla poskytovat osobní ochranu objednateli této soukromé bezpečnostní činnosti. Obdobně nelze připustit, aby osoba poskytující bezpečnostní poradenství nebyla odborně na výši, neboť její nekompetentní návrhy by mohly vést ke vzniku značných materiálních škod.

Opačný problém by pak mohl nastat v případě, pokud by zákon stanovil jednotné kvalifikační předpoklady pro všechny bezpečnostní činnosti, kdy pro určitou méně náročnou bezpečnostní činnost by musela osoba, která by ji vykonávala splňovat zbytečně vysoké odborné či jiné předpoklady.

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit obsahovou stránku této bezpečnostní činnosti, a to s ohledem na nutnost

- a) předejít případným nežádoucím pozitivním i negativním kompetenčním sporům soukromého a veřejného sektoru při zabezpečování ochrany bezpečnosti osob a majetku,
- b) vyloučit nevhodné přesahy výkonu konkrétních bezpečnostních činností resp. předejít možným střetným bodům při posouzení toho, zda v konkrétním případě se jedná o výkon té či oné bezpečnostní činnosti mimo jiné i s odkazem na specifický rozsah

dalších povinností stanovených návrhem zákona vázaný na jednotlivé bezpečnostní činnosti.

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

**S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2.**

#### **2.1.2. Činnost soukromých detektivů**

##### **A) Varianty**

###### Varianta 1

nevymezovat tuto specifickou kategorii soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu kategorii společnou

###### Varianta 2

- definovat tuto kategorii bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

##### **B) Vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant**

###### a) Varianta 1

I v tomto případě platí skutečnosti týkající se zejména nákladů nulové varianty uvedené v předchozím bodě.

Navíc je možno uvést, že zásadní výhodou nulové varianty by byla možnost, aby kdokoli, kdo se pohybuje v oblasti soukromé bezpečnosti, mohl vykonávat činnost soukromého detektiva. To by znamenalo, že by zásadním způsobem narostl počet osob, oprávněných vykonávat tuto bezpečnostní činnost (v současné době se jedná o cca 300 osob), což by mohlo vést ke snížení nákladů (cena služby a další související peněžitá plnění) s tím spojených pro jednotlivé klienty.

Došlo by tak k lepšímu přístupu veřejnosti k této službě.

###### b) Varianta 2

Vedle obecných skutečností uvedených u varianty 1 v rámci předchozí bezpečnostní činnosti je nutno poznamenat, že vymezení obsahové náplně této bezpečnostní činnosti odpovídá skutečně vykonávaným aktivitám, neboť živnostenský zákon bližší podrobnosti neuvádí.

V případě této bezpečnostní činnosti je na prvním místě potřeba speciálních zkušeností, dovedností a zejména odpovídajícího vzdělání (včetně právního), neboť se jedná o bezpečnostní činnost, která ze všech bezpečnostních činností představuje nejvýraznější zásahy do práv a svobod řady subjektů. Jejich činnost značnou měrou může ovlivnit soukromí osob.

Na druhé straně představují nezbytný doplněk výkonu veřejné moci, neboť umožňují objednatelům této činnosti, bez toho, aniž by zatěžovaly orgány veřejné moci, dosáhnout v řadě případů pozitivního výsledku, a to včetně řízení před soudy, správními orgány atd. Jedná se např. o detektivy pojišťoven podílejících se na prošetřování pojistných případů a případně i odhalování pojistných podvodů atd.

V případě nákladů spojených s vydáním licence na straně žadatele o její vydání nedochází k žádným změnám (viz varianta 1). Na straně ministerstva dojde k určitému zvýšení administrativní zátěže spojené zejména s vyhodnocením kvalifikačních předpokladů zákonem stanovených osob (nikoliv zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb).

### **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 2**

S přihlédnutím k argumentům uvedeným u předchozí bezpečnostní činnosti, jakož i z důvodů uvedených výše v této části je namístě, aby výkon této bezpečnostní činnosti byl prováděn na dostatečné odborné, fyzické a mentální úrovni. Proto je zapotřebí jednoznačně vymezit kvalifikační předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat.

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit obsahovou stránku této bezpečnostní činnosti, a to s ohledem na nutnost

- a) předejít případným nežádoucím zásahům do práv a svobod osob garantovaných ústavním pořádkem České republiky,
- b) umožnit oprávněným osobám získat oficiální zákonný prostředek s jasně nastavenými mantinely, který jim umožní získávat informace potřebné z hlediska jejich oprávněných osobnostních, ekonomických, sociálních a dalších potřeb a zájmů,
- c) vytvořit podmínky pro legální získávání informací (důkazů) pro potřebu účastníků řízení a tím zlepšit „procesní“ postavení těchto osob,

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

**S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2.**

### **2.1.3. Převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů**

#### **A) Varianty**

### Varianta 1

nevymezovat tuto specifickou kategorii soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu kategorii společnou

### Varianta 2

- definovat tuto kategorii bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

## **B) Vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant**

### a) Varianta 1

Přínosem této varianty by bylo opět vydávání jedné licence s vyznačením jedné společné bezpečnostní činnosti, tedy jednak nižší administrativní zátěž ministerstva, jakož i provozovatelů soukromé bezpečnostní služby při zpracování žádosti o vydání licence.

Z pohledu úhrady správního poplatku by na straně státu ani na straně žadatele o vydání licence k poskytování soukromé bezpečnostní služby nedošlo k žádným změnám z důvodů uvedených výše.

Obdobně se lze vyjádřit i k otázce kvalifikačních předpokladů osob vykonávajících tuto bezpečnostní činnost a k dostupnosti této bezpečnostní služby.

### b) Varianta 2

Vymezení obsahové náplně bezpečnostní činnosti „Převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů“ je podle názoru předkladatele návrhu zákona zcela namístě, minimálně s ohledem na existenci obdobné činnosti v rámci vymezení bezpečnostní činnosti „Ostraha a ochrana osob a osobnostních práv a majetku a majetkových práv“.

Je namístě, aby tento segment služeb převzaly v drtivé většině soukromoprávní subjekty. Nárůst prvotních nákladů provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb pak bude kompenzován zvýšením poptávky po jejich poskytování.

V případě nákladů spojených s vydáním licence na straně žadatele o její vydání rovněž nedochází k žádným změnám (viz varianta 1). Na straně ministerstva dojde k určitému zvýšení administrativní zátěže spojené zejména s vyhodnocením kvalifikačních předpokladů zákonem stanovených osob (nikoliv zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb).

## **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 2**

Přínos v podobě skutečnosti, že každý, kdo vykonává bezpečnostní činnost podle návrhu zákona, by mohl vykonávat i soukromou bezpečnostní činnost převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů, se v tomto případě jeví jako nerealizovatelná.

Jednou ze základních podmínek výkonu této bezpečnostní činnosti je již dnes existence odpovídajícího pojištění takového subjektu, neboť přeprava cenných předmětů je jednou z nejrizikovějších bezpečnostních činností vůbec. Navíc případné škody vzniklé při nesplnění stanoveného úkolu (odcizení hotovosti, jiných cenných předmětů) jsou v řadě případů extrémně vysoké. Pro firmy zabývající se touto bezpečnostní činností jsou takové události rovněž často spojeny i s existenčními problémy (např. odliv zákazníků apod.).

Pokud by tedy tuto bezpečnostní činnost mohl vykonávat jakýkoliv soukromoprávní subjekt, je reálné, že pojišťovací ústavy by s ohledem na relativně vysoké nároky na materiální vybavení, způsobilost tuto činnost vykonávajících osob a značně převážené hodnoty a s tím souvisejícího značného pojistného rizika, příslušné pojištění neposkytly (popř. by byly ochotny jej poskytnout pouze za ryze prohibitivní cenu), v důsledku čehož by ministerstvo muselo vyloučit z již vydané licence výkon této bezpečnostní činnosti, neboť návrh zákona předpokládá povinné pojištění všech subjektů působících na trhu soukromých bezpečnostních služeb.

Rovněž tak výkon této bezpečnostní činnosti předpokládá, mimo jiné i sofistikované materiální a personální vybavení, které není schopen získat, provozovat „každý“.

Navíc je samozřejmě nutno uvést, že vstupní předpoklady, zejména materiálního charakteru, takto nastavené bezpečnostní činnosti s sebou přinesou značné náklady na straně provozovatele soukromé bezpečnostní služby.

Na druhé straně, pokud takto sofistikovaným vybavením bude disponovat více firem, je jisté, že o tyto služby projeví zájem i ty instituce, které doposud využívaly služeb bezpečnostních sborů (zejména Policie České republiky, Vojenská policie). Tím dojde na straně bezpečnostních sborů České republiky k uvolnění prostředků pro výkon jiných, mnohdy důležitějších činností.

Základními kritérii odlišujícími tuto samostatnou bezpečnostní činnost od obdobné bezpečnostní činnosti je, po podrobných konzultacích se zástupci firem a profesních sdružení, kteří tuto podnikatelskou činnost vykonávají:

- a) výše hodnoty převážených věcí,
- b) způsob takové přepravy,
- c) úkony činěné v souvislosti s převozem těchto komodit za účelem splnění objednávky v celém rozsahu.

Jak již bylo uvedeno výše, výkon této bezpečnostní činnosti klade mimořádné požadavky na materiálně technické vybavení podnikatele (včetně např. možnosti získání tzv.

zakázaných zbraní či doplňků podle zákona o zbraních), morálně volní vlastnosti osob, které bezprostředně vykonávají bezpečnostní činnosti, jakož i na součinnostní vazby s orgány veřejné moci včetně bezpečnostních sborů (zejména s Policií České republiky – např. dopravní opatření).

Ve hře jsou i dostatečné vědomosti z oblasti finančnictví, elektromechanika, elektronika atd. v souvislosti s obsluhou elektronických zabezpečovacích zařízení a schopnost správného vyhodnocení a následného postupu/reakce v případě protiprávních jednání, se kterými se eskorty cenných věcí mohou během jejich přepravy setkat.

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit obsahovou stránku této bezpečnostní činnosti, a to s ohledem na nutnost

- a) jasně oddělit výkon obdobných činností v rámci jednotlivých bezpečnostních činností, co do kvality poskytované služby, tak i co do dalších souvisejících podmínek,
- b) vyloučit z tohoto druhu bezpečnostní činnosti subjekty nevhodně materiálně technicky a personálně vybavené,
- c) zajistit sofistikovanou přepravu cenných věcí pro co nejširší klientelu s cílem obřemenit bezpečnostní sbory České republiky od výkonu těchto obslužných a ne vždy „policejních“ činností pro soukromé subjekty,
- d) vytvořit předpoklady pro vznik „bezpečného prostředí“ při přepravě cenných věcí a tím působit i preventivně proti případným útokům na zájmy soukromé i veřejné.

### C) Výběr navrhovaného řešení

**S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2.**

#### **2.1.4. Technické služby k ochraně osob a majetku (dále jen „technická služba“)**

##### A) Varianty

###### Varianta 1

- nevymezovat tuto specifickou kategorii soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu kategorii společnou

###### Varianta 2

- definovat tuto kategorii bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

##### B) Vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant

###### a) Varianta 1

Stejně jako ve všech předchozích případech, přínosem této varianty by bylo vydávání jedné společné licence s vyznačením jedné bezpečnostní činnosti. To by představovalo jednak

nižší administrativní zátěž ministerstva , jakož i provozovatelů soukromé bezpečnostní služby při zpracování žádosti o vydání licence.

Z pohledu úhrady správního poplatku a dostupnosti této služby platí rovněž to, co již bylo uvedeno výše.

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo vykonávaly bezpečnostní činnost, by byly přehlednější od systému, kdy jednotlivým bezpečnostním činnostem jsou podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné a zdravotní způsobilosti těchto osob (provozovatelů, kteří sami vykonávají bezpečnostní činnosti a zaměstnanců provozovatelů v oboru).

#### b) Varianta 2

Zde se klade především důraz na:

- a) odbornou (technickou) stránku způsobilosti osob, vykonávajících tuto bezpečnostní činnost, jakož na přiměřenou znalost platné právní úpravy, nutná mimo jiné i při úzké součinnosti s orgány veřejné moci při ochraně veřejného pořádku
- b) vymezení činností, které, zejména s odkazem na platnou legislativu české republiky a příslušné technické normy spadají do této kategorie bezpečnostních činností.

Ve hře jsou i dostatečné vědomosti z oblasti stavebnictví, vlastností materiálů, fyziky, elektromechaniky, elektroniky atd. v souvislosti s projektováním, montáží, kontrolou a dalšími činnostmi spojenými s instalovanými bezpečnostními prvky.

V případě nákladů spojených s vydáním licence na straně žadatele o její vydání nedochází k žádným změnám (viz varianta 1).

### **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 2**

K tomu, aby výkon bezpečnostní činnosti „technická služba“ mohl být prováděn na dostatečné odborné úrovni je zapotřebí jednoznačně vymezit kvalifikační předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat.

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit obsahovou stránku této bezpečnostní činnosti, a to s ohledem na nutnost

- a) vyloučit z působnosti zákona na všechny „řemeslné“ činnosti, které jsou obdobné činnostem tvořícím obsahovou náplň této kategorie,
- b) jasně stanovit hranice (druhy činností, bezpečnostní charakteristiky jednotlivých prvků – viz příloha k návrhu zákona, apod.), kdy podnikatel v příslušných oborech musí být držitelem licence ministerstva a kdy nikoliv.

## C) Výběr navrhovaného řešení

S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2.

### 2.1.5. Bezpečnostní poradenství

#### A) Varianty

##### Varianta 1

- nevymezovat tuto specifickou kategorii soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu kategorii společnou

##### Varianta 2

- definovat tuto kategorii bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

#### B) Vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant

##### a) Varianta 1

Přínosem této varianty by bylo vydávání licence s vyznačením jedné bezpečnostní činnosti, tedy jednak nižší administrativní zátěž ministerstva, jakož i provozovatelů soukromé bezpečnostní služby při zpracování žádosti o vydání licence.

Z pohledu úhrady správního poplatku by na straně státu ani na straně žadatele o vydání licence k poskytování soukromé bezpečnostní služby nedošlo k žádným změnám, protože i když zmíněný žadatel podá žádost o vydání licence na všechny bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona, bude vydána vždy pouze licence jediná a uhrazen i jeden správní poplatek.

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo vykonávaly bezpečnostní činnost, by byly přehlednější od systému, kdy jednotlivým bezpečnostním činnostem jsou podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné a zdravotní způsobilosti těchto osob (provozovatelů, kteří sami vykonávají bezpečnostní činnosti a zaměstnanců provozovatelů v oboru).

##### b) Varianta 2

Vymezení obsahové náplně bezpečnostní činnosti „Bezpečnostní poradenství“ si klade za cíl odlišit tuto činnost od jiných bezpečnostních činností, protože prakticky každý, kdo vykonává bezpečnostní činnost, zároveň poskytuje určitý druh poradenství. Jedná se o logickou předběžnou, ale i průběžnou činnost ve vztahu k objednateli soukromé bezpečnostní služby s ohledem na konkrétní zakázku a s ohledem na vykonávanou bezpečnostní činnost.



Cílem navrhovaného řešení je oddělení „běžné“ konzultační činnosti od vysoce sofistikované odborné činnosti prováděné na vědeckém základě a od činností spojených např. se systémy a prvky kritické infrastruktury.

### **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 2**

K tomu, aby výkon bezpečnostní činnosti „Bezpečnostní poradenství“ mohl být prováděn na dostatečné odborné úrovni je zapotřebí jednoznačně vymezit kvalifikační předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat.

Z pohledu přehlednosti návrhu zákona je vhodné konkrétně vymezit obsahovou náplň této bezpečnosti, mimo jiné s ohledem na nejpřísnější kladené odborné předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat nejenom ve prospěch soukromého, ale zejména i veřejného sektoru.

Navíc se bude jednat bezpečnostní činnost, kterou budou vykonávat osoby, podílející se výraznou měrou na tvorbě bezpečnostní politiky státu, na odborné přípravě osob vykonávajících bezpečnostní činnosti (tuto budou i v řadě případů ověřovat v režimu zákona č. 179/2006 Sb.).

#### **C) Výběr navrhovaného řešení**

**S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2.**

#### **2.1.6. Zajišťování si vlastní ochrany právníčkou nebo fyzickou osobou**

##### **A) Varianty**

###### Varianta nulová (zachování současného stavu)

- neregulovat speciální právní úpravou zajišťování si vlastní ochrany svými silami a prostředky (to zároveň nebrání akceptování i případů, kdy k tomuto účelu mohou osoby uzavřít příslušnou smlouvu s provozovatelem soukromé bezpečnostní služby na komerční bázi)

###### Varianta 1

- stanovit možnost osobám zajišťovat si vlastní ochranu svými silami a prostředky v souladu s podmínkami stanovenými novou právní úpravou

##### **B) Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ jednotlivých variant**

###### Varianta nulová

a) pozitiva

- finanční přínos pro provozovatele soukromé bezpečnostní služby, který na komerční bázi zajišťuje „vlastní ochranu“ objednatele
- více zakázek pro tyto provozovatele soukromé bezpečnostní služby,
- žádná administrativní zátěž na straně osoby, která chce být chráněna (není nutná registrace u ministerstva) a službu odebírá od provozovatele soukromé bezpečnostní služby.

b) negativa

- nekvalitní a i pro třetí osoby potenciálně rizikový výkon bezpečnostních činností, s ohledem na nemožnost blíže ovlivnit personální vybavení poskytovatele soukromé bezpečnostní služby,
- nemožnost dozorového orgánu vyvodit důsledky z nekvalitního nebo neoprávněného výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu.

Varianta 1

a) pozitiva

- realizace bezpečnostních činností podle vlastních představ a potřeb,
- využití vlastních zaměstnanců,
- ušetření nákladů spojených s nutností úhrady zakázky provozovateli soukromé bezpečnostní služby,
- zajištění stejné míry kvality poskytovaných služeb v obou oblastech (komerční i nekomerční),
- celkové zlepšení situace při ochraně společenských hodnot v podnikatelské i veřejné sféře.

b) negativa

- vícenáklady osob, které si budou zajišťovat vlastní ochranu svými personálními a materiálními prostředky na školení a výcvik svých zaměstnanců.

**C) Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové. Přínosy navrhovaného řešení jsou podrobně rozebrány v části 1.2 a dále i ve zvláštní části důvodové zprávy.**

## **2.2 METODA REGULACE VSTUPU DO ODVĚTVÍ**

### **2.2.1. Varianta nulová - výkon bezpečnostní činnosti na základě koncesní listiny**

- zachování současného stavu podle živnostenského zákona, tedy na základě získání koncesní listiny za podmínek stanovených živnostenským zákonem

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ nulové varianty

Přínosem této varianty je ponechání aktuálního stavu beze změny, tj. že příslušnou koncesní listinu/jiný typ povolení k výkonu bezpečnostní činnosti by i nadále vydával příslušný živnostenský úřad, a to za podmínek stanovených buď živnostenským zákonem, anebo speciální (novou) právní normou.

Takový přístup by odpovídal zavedené praxi živnostenských úřadů a provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb. Rovněž i náklady spojené se vstupem do tohoto druhu podnikání by zůstaly na stávající úrovni.

#### a) pozitiva

- zachování současného právního stavu,
- snadný přístup do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- nulová administrativní zátěž provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb.

#### b) negativa

- možnost vstupu do tohoto druhu podnikání a výkon tohoto druhu podnikání všech osob, které splní obecné, vágní předpoklady požadované u všech ostatních koncesovaných živností (bezúhonnost, spolehlivost, odborná způsobilost),
- neexistence účinného „vstupního filtru“ do tohoto druhu „citlivého“ podnikání ze strany státu,
- zvýšená možnost pronikání kriminálních struktur a zpravodajské komunity cizích mocností do tohoto druhu podnikání (např. ochrana kritické infrastruktury) s následným zneužíváním schopností svých zaměstnanců a informací jejich činností získaných v ekonomické, osobnostní i politické sféře,
- existence firem působících na hraně mezi legální a tzv. „šedou ekonomikou“,
- s tím související „neprůhlednost“ některých firem, jejichž pravý účel nemusí být ten, který je oficiálně deklarován,
- nedodržování právních předpisů ze strany zaměstnavatelů (pracovněprávní vztahy apod.).

### 2.2.2. Varianta 1- výkon bezpečnostní činnosti na základě členství v samosprávné komoře

- nucená samoregulace vstupu do odvětví prostřednictvím členství a dokladu vydaného samosprávnou profesní komorou

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

Přínosem této varianty by bylo „odstátnění“ poskytování soukromé bezpečnostní služby. Stát by tento druh podnikání nadále „nereguloval“ a vše by ponechal na samosprávném orgánu, který by vydával/odnímal povolení k poskytování soukromé bezpečnostní služby, vykonával by roli školicího orgánu, kontrolního a sankčního orgánu – byl by hlavním regulátorem trhu soukromých bezpečnostních služeb v České republice.

Nutností v takovém případě by bylo zakotvení práv a povinností orgánů samosprávné profesní komory a jejích členů v zákoně, což by s sebou přineslo nutnost zahájení zcela nového legislativního procesu.

Rovněž tak by musely být zákonem vymezeny podmínky pro zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, tedy rozhodnutí, zda regulaci i v této oblasti by zajišťovala samosprávná profesní komora nebo jiný subjekt, např. ministerstvo. Vzhledem k tomu, že v tomto případě nejde o podnikání, zřejmě by příslušnou licenci vydávalo ministerstvo, které by rovněž kontrolovalo dodržování práv a povinností stanovených novým zákonem. Vznikla by zde tedy duální konstrukce výkonu bezpečnostních činností v těchto odlišných případech.

Zřízení samosprávné profesní komory soukromých bezpečnostních služeb jako nezávislého subjektu v oblasti soukromých bezpečnostních služeb je zcela výjimečná situace, která se objevuje v naprosté menšině evropských států. Státem, v jehož právní úpravě se vyskytuje nezávislý orgán více či méně zastřešující oblast soukromých bezpečnostních služeb, je Velká Británie. Tímto orgánem je zde tzv. SIA (Security Industry Authority), jejímž úkolem je vydávat povinné licence jednotlivcům, kteří hodlají podnikat v oboru soukromých bezpečnostních služeb. Je ovšem třeba zdůraznit, že SIA je orgánem, který je odpovědný Ministerstvu vnitra Velké Británie (Home Office). Obdobně je upraven nezávislý orgán tzv. PSA (Private Security Authority) i v Irsku.

Státy jako Francie, Nizozemí, Rumunsko, Švédsko, Belgie, Řecko, Dánsko, Španělsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko zvolily cestu nevytvoření nezávislého orgánu v této oblasti a tedy i pravomoc vydávat licence ponechaly státním orgánům. I v těchto státech nicméně většinou existují soukromoprávní asociace, které na dobrovolném sdružovacím základě zastupují zájmy v tomto sektoru, které se svým postavením rovnají například v českém prostředí působící asociaci Unie soukromých bezpečnostních služeb České republiky (USBS ČR), Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm (AGA).

Předkladatel zastává názor, že profesní komory, které upravuje právní řád České republiky, sdružují povinně specifické profese (lékaři, lékárníci, advokáti), kde jsou všechny osoby, vykonávající určité povolání, sdruženy a mají ze svého členství stejná práva. Členství v komoře je povinné při výkonu profese, bez ohledu na to, zda se jedná o zaměstnance nebo zaměstnavatele. Při existenci 6 905 podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnostní služby s 52 827 zaměstnanci (stav k 31. prosinci 2012) by ovšem nebylo možné rovnost všech zúčastněných osob garantovat.

V současné době se soukromé bezpečnostní služby dobrovolně sdružují v několika asociacích, komorách a jiných občanských sdruženích. Návrh zákona nebrání v tomto volném sdružování i do budoucna. Návrh naopak obsahuje zásady vzájemné spolupráce profesních sdružení, ministerstva a dalších ústředních správních úřadů a stanoví i působnost těchto soukromoprávních subjektů v předmětné oblasti.

Pozn.: V České republice v současnosti fungují Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Exekutorská komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora patentových zástupců, Notářská komora ČR, Česká lékárnická komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora.

#### a) pozitiva

- samospráva v oblasti vstupu/výstupu do podnikání,
- nezávislost v oblasti kontrolní činnosti,
- vrcholný orgán ověřování odborné způsobilosti provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb a jejich zaměstnanců
- finanční nezávislost na státu – úspory státního rozpočtu

#### b) negativa

- pokud by samosprávná profesní komora vydávala licence nebo vedla kárná (disciplinární řízení) o správních deliktech svých členů, mohlo by, na rozdíl od jednoho centrálního pracoviště ministerstva bez ekonomických a personálních vazeb na oblast soukromých bezpečnostních služeb, docházet ke zneužívání postavení komory, jakožto nástroje konkurenčního boje, popř. k akceptaci určitých praktik na pomezí zákona, pokud by byl na jejich provádění zájem napříč profesní komunitou,
- ověřování odborné způsobilosti subjektů působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb se i nadále bude bez výjimek řídit zákonem č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů, není i s ohledem na tento fakt právně i fakticky relevantní svěřovat jakákoliv oprávnění v oblasti ověřování odborné způsobilosti osob na daném úseku komoře (na druhou stranu nic nebrání tomu, aby se tato profesní sdružení aktivně podílela na přípravě osob pro vykonání příslušné zkoušky podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, resp. na systému celoživotního vzdělávání dotčených osob),
- provoz komory by musel být hrazen z členských příspěvků (stejně jako je tomu u jiných profesních komor); členské příspěvky by se opět mohly stát nástrojem nekalé konkurence a ekonomicky by mohly příslušné osoby neúměrně zatížit, a tím jim ztížit, popř. i znemožnit podnikání nebo zaměstnání v dané oblasti,
- samosprávná profesní komora by mohla představovat ekonomickou bariéru v přístupu k tomuto druhu podnikání,
- stát by ztratil jakýkoliv hmatatelný nástroj efektivní regulace a kontroly v předmětné oblasti,

- stát by proto nebyl tím pádem schopen se v zárodku vypořádat s případnými negativními jevy uvedenými v předchozí variantě

### 2.2.3. Varianta 2 - výkon bezpečnostní činnosti na základě licence vydané ministerstvem

- vydávání licence k výkonu bezpečnostní činnosti na dobu určitou ministerstvem,
- registrace zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu ministerstvem

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

Vydávání/odnímání licence by se dělo na jednom místě. Ministerstvo, které by zároveň vykonávalo dozor nad činností soukromých bezpečnostních služeb, by mohlo takto získané poznatky přímo aplikovat do své rozhodovací praxe. To platí i pro poznatky, které před vydáním licence, ale i v průběhu její platnosti obdrží od orgánů činných v trestním řízení, ale zejména od zpravodajských služeb.

Tím by došlo k naplnění původního zadání vlády, tedy že oblast soukromých bezpečnostních služeb by měla být regulována, v přesně stanoveném rozsahu, státem.

Náklady této varianty jsou na straně podnikatelské veřejnosti vyšší, než je tomu podle stávající právní úpravy (20, resp. 10 tisíc korun českých u stávajícího držitele koncesní listiny oproti 1 tisíci korun českých podle zákona o správních poplatcích).

Na druhou stranu náklady na straně státu, kdy nadále by licenci k výkonu bezpečnostní činnosti vydávalo jedno místo (ministerstvo) s celkem 10 zaměstnanci, na rozdíl od desítek živnostenských úřadů by, přinesl úsporu nákladů na straně státu.

Co se týče kvalifikačních předpokladů osob, které přímo vykonávají bezpečnostní činnosti (provozovatel soukromé bezpečnostní služby, zaměstnanci provozovatelů soukromé bezpečnostní služby) musí tyto osoby již dnes splňovat podmínku bezúhonnosti, který se prokazuje výpisem z rejstříku trestů, který si vyžaduje živnostenský úřad v případě provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb. U zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb je stanovena povinnost, že pouze ten, kdo je bezúhonný, může vykonávat pro provozovatele soukromé bezpečnostní služby veškeré bezpečnostní činnosti.

Na stejném principu je založen i kvalifikační předpoklad odborné způsobilosti – viz zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů, kdy osoba vykonávající bezpečnostní činnost musí splňovat odborné předpoklady v něm stanovené.

Oba tyto principy jsou s minimálními obměnami přejaty do nově navrhované právní úpravy a nebudou tedy znamenat výrazné zvýšení administrativní zátěže podnikatelů –

provozovatelů soukromé bezpečnostní služby ani uchazečů o zaměstnání, neboť bude postupováno stejným způsobem a uchazeč o zaměstnání bude muset (stejně jako dnes) prokázat svému zaměstnavateli, že je bezúhonný. Je běžnou praxí mezi zaměstnavateli, že od svého potenciálního zaměstnance vyžadují výpis z evidence Rejstříku trestů, ač jim to žádná právní norma neukládá.

Lze tedy uzavřít, že navrhovaná právní úprava nepřinese, s výjimkou výše uvedeného, výrazně vyšší administrativní zátěž na straně podnikatelů, administrativní zátěž na straně státu bude rovněž minimální a byla zvolena koncepce obdobná licenčnímu řízení a vyjadřování se orgánů státní správy k žádosti o udělení licence podle zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, ve znění pozdějších předpisů, která je léty prověřená a pro potřeby licenčního řízení plně funkční.

Je třeba zdůraznit, že většina evropských států se vydala právě touto cestou. Licence, tak jak jsou předpokládány v návrhu zákona, jsou součástí právních řádů Řecka, Velké Británie, Rumunska. Státy jako například Francie, Nizozemí, Belgie, Švédsko, Dánsko, Španělsko a Maďarsko mají činnost podmíněnou (ve stejném pořadí): souhlasem prefekta, svolením ministra spravedlnosti, povolením ministerstva vnitra, autorizací ministra spravedlnosti, autorizací vrchního policejního ředitele, administrativním povolením vydávaným ministerstvem vnitra a povolením vydaným policií. Dalšími státy, jejichž právní úprava soukromých bezpečnostních služeb zvolila licencování, je Slovensko, Estonsko, Lotyšsko a Litva.

Časové období, na které bude licence v České republice vydávána, je stanovena na 10 let, což je doba relativně dlouhá, oproti úpravě v Dánsku, Maďarsku, kde bylo zvoleno období 5 let. Irsko zvolilo ještě kratší platnost, pouze 2 roky. Rumunsko, Litva v tomto případě zvolilo střední cestu a vydává své licence prostřednictvím policie na 3 roky.

#### a) pozitiva

- “státní monopol“ regulace oblasti soukromých bezpečnostních služeb z pohledu vstupu /výstupu z tohoto podnikání zajistí jednotnou úroveň všech subjektů zde působících, a to jak co do samotných podnikatelských subjektů, tak i jejich zaměstnanců,
- „vyčištění“ trhu od nezpůsobilých subjektů,
- regulace v rámci zákonem stanovených mantinelů bude prováděna z jednoho místa,
- zamezení vzniku výše popsaných negativních jevů,
- opakované vydání licence k výkonu bezpečnostní činnosti bude pozitivní vizitkou podnikatele na tuzemském i zahraničních trzích (známka kvality), což v řadě případů umožní získání lukrativních zakázek, na které (zatím) některé české firmy nemohly dosáhnout,
- pokud žadatel o vydání licence splní zákonem požadované požadavky, není důvodu, proč by licence neměla být vydána (jedná se v podstatě o nárokovou záležitost),

- soukromé bezpečnostní služby a jejich profesní sdružení se konečně stanou oficiálním partnerem státu při tvorbě bezpečnostní politiky, protože vedle jiných forem spolupráce budou od prvopočátku účastny legislativnímu procesu ve věcech, které se jich budou týkat,
- Česká republika se v této oblasti konečně vymaní z pozice „outsidera“, neboť je jednou z posledních zemí v Evropě, která předmětnou úpravou nedisponuje.

#### b) negativa

- nová právní úprava přinese vícenáklady na straně provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb, které ale budou v zejména v dlouhodobém horizontu kompenzovány výhodami na straně celé společnosti, uvedenými v písm. a),
- na straně státu vznikne nutnost vytvořit potřebné kapacity k naplnění účelu sledovaného zákonem a v přechodném období „přelicencovat“ všechny subjekty, které budou nadále chtít podnikat v této oblasti,
- k úhradě nákladů spojených s činností ministerstva výrazně přispějí správní poplatky spojené s vydáním licence; pokud o vydání licence požádá cca 7000 aktuálně působících subjektů, držitelů koncesních listin, získá stát za dvouleté přechodné období cca 70 mil Kč., což představuje zhruba 3 násobek průměrných ročních nákladů na provoz příslušného pracoviště ministerstva (viz níže); v dalších obdobích bude představovat příjem státu výnos z pokut uložených v rámci výkonu dozorové činnosti, jehož výši ovšem nelze aktuálně odhadnout.

### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska naplnění základních vnitřních funkcí státu a s přihlédnutím k celospolečenskému prospěchu navrženého řešení se jeví jako nejvhodnější varianta 2.**

## **2.3. PODMÍNKY VSTUPU DO ODVĚTVÍ (KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY) PROVOZOVATELE SOUKROMÉ BEZPEČNOSTNÍ SLUŽBY**

### **2.3.1 Bezúhonnost**

Varianta nulová - nestanovovat tento kvalifikační předpoklad

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

#### a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy z hlediska bezproblémové aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn v podstatě komukoliv,



- náklady podnikatelských subjektů poskytujících služby v oblasti bezpečnostní činnosti.

b) negativa

- bezúhonnost definovaná v § 6 živnostenského zákona se vztahuje pouze na zaměstnance provozovatele vykonávající pro něj konkrétní bezpečnostní činnost a týká se pouze vybraných trestných činů (trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena), tedy její záběr je velmi omezený
- bezúhonnost provozovatele a dalších osob působících v orgánech obchodní společnosti ve smyslu trestněprávním není požadována vůbec.

Varianta 1 - stanovit specifické podmínky bezúhonnosti pro účel nového zákona

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost stanovení efektivnějšího vstupního filtru do tohoto druhu specifického podnikání,
- vyloučení širšího okruhu osob s kriminální minulostí (pravomocně odsouzených za vybrané trestné činy) z podnikání (včetně působení na určitých postech v rámci firmy) v tomto „citlivém“ oboru, jakož i ze zaměstnání u podnikatele (např. odpovědný zástupce), což je kvalitativní přínos v této oblasti podnikání zvyšující mimo jiné i důvěryhodnost firem a jejich zaměstnanců,
- bezúhonnost musí prokazovat zaměstnanec provozovatele soukromé bezpečnostní služby již dnes.

b) negativa

- větší administrativní a časová zátěž ministerstva, kdy namísto předložení tzv. lustračního osvědčení si bude ministerstvo vyžadovat výpis evidence Rejstříku trestů.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

### **2.3.2 Spolehlivost**

Varianta nulová - nestanovovat tento kvalifikační předpoklad

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy bez jakékoli úpravy z hlediska bezproblémové aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn v podstatě komukoliv,
- náklady zůstanou na současné úrovni.

b) negativa

- spolehlivost podnikatele resp. člena orgánů obchodní společnosti, jakož i zaměstnanců provozovatele soukromé bezpečnostní služby (např. obchodní zástupce) ve smyslu „správní zachovalosti“ není zákonem o živnostenském podnikání vyžadována,
- tento nástroj přiměřené regulace podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb neexistuje, což vede v řadě případů k neodpovídající personální vybavenosti jednotlivých firem.

Varianta 1 - stanovit specifické podmínky spolehlivosti pro účel nového zákona

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost stanovení vstupního filtru do tohoto druhu specifického podnikání,
- vyloučení osob s nevhodným (opakovaným) protiprávním jednáním nižší intenzity „společenské nebezpečnosti“ z podnikání (včetně působení na určitých postech v rámci firmy) v tomto „citlivém“ oboru, jakož i ze zaměstnání u podnikatele, což je kvalitativní přínos v této oblasti podnikání zvyšující mimo jiné i důvěryhodnost firem a jejich zaměstnanců,
- spolehlivost budou osoby prokazovat formou čestného prohlášení, které pro tyto osoby nepřináší žádné další náklady.

b) negativa

- větší administrativní zátěž ministerstva v případě provozovatelů soukromé bezpečnostní služby a provozovatelů této soukromé bezpečnostní služby v případě jejich zaměstnanců.

### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### **2.3.3. Prokazování bezúhonnosti a spolehlivosti**

##### Varianta nulová – neopatřovat/nevyžadovat žádný doklad

- nestanovovat tento kvalifikační předpoklad, resp. nevyžadovat doklad osvědčující tyto skutečnosti

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

###### a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy bez jakékoli úpravy z hlediska bezproblémové aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn v podstatě komukoliv,
- náklady zůstanou na současné úrovni, tj. provozovatel a vybrané osoby orgánů firmy uhradí správní poplatek za vydání tzv. lustračního osvědčení a zaměstnanci provozovatele soukromé bezpečnostní služby 100,- Kč za výpis z evidence Rejstříku trestů.

###### b) negativa

- bezúhonnost provozovatele soukromé bezpečnostní služby a jeho spolehlivost ve smyslu “správní zachovalosti“ resp. bezúhonnost a spolehlivost člena orgánů obchodní společnosti“ nebude nadále vyžadována, čímž se tyto instituty stanou zbytečnými a není třeba je vůbec upravovat v návrhu zákona,
- bezúhonnost bude nadále prokazovat pouze zaměstnanec,
- stávající právní úprava neumožní eliminaci osob, které se v předmětné oblasti podnikání pohybují a budou chtít i nadále pohybovat a přitom nejsou přínosem ani pro firmy, ani pro společnost.

##### Varianta 1- opatřovat/vyžadovat příslušné doklady

- stanovit podmínky prokazování bezúhonnosti a spolehlivosti obdobně, jako je tomu v jiných právních předpisech (např. zákon o zbraních, zákon o obecní policii atd.)

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

##### a) pozitiva

- možnost stanovení transparentního způsobu prokazování kvalifikačního předpokladu všech osob pohybujících se na straně provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb,
- vyloučení osob, které by mohly představovat určitou míru bezpečnostního rizika, z tohoto druhu podnikání,
- doklady prokazující bezúhonnost si bude vyžadovat ministerstvo v rámci řízení o žádosti samo; ve specifických případech je předloží povinná osoba,
- v případě prokazování spolehlivosti půjde o čestná prohlášení, což nepředstavuje pro žádnou z dotčených osob nutnost finanční investice.

##### b) negativa

- větší administrativní zátěž ministerstva v případě provozovatelů soukromé bezpečnostní služby a provozovatelů této soukromé bezpečnostní služby v případě jejich zaměstnanců.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### **2.3.4. „Lustrační osvědčení“**

*Varianta nulová – nepožadovat předložení lustrační osvědčení*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

##### a) pozitiva

- snížení administrativní zátěže provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb [oprávnění požadovat takový doklad obsahuje § 1 odst. 5 lustračního zákona ve vztahu k vybraným koncesovaným živnostem podle jiného zákona (např. živnostenský zákon v případě koncesované živnosti „Ostraha majetku a osob“ a „Služby soukromých detektivů“]

b) negativa

- absence možnosti vyloučení politicky nevhodných osob z tohoto druhu podnikání (pokud politicky problematické struktury chtějí proniknout do firem působícím v oblasti komerční bezpečnosti, bezpochyby tak učiní prostřednictvím konkrétních manažerských pozic, které budou zastávat a u kterých zákon tuto kvalifikační podmínku nestanoví nebo stanovit ani nemůže; lustrační osvědčení tomuto jevu nemůže zabránit).

Varianta 1- požadovat předložení lustračního osvědčení

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) přínosy

- odkrytí možných historických souvislostí spojených s konkrétními osobami působícími v oboru soukromých bezpečnostních služeb,

b) negativa

- diskriminační opatření ve vztahu k občanům České republiky (ve srovnání s cizinci),
- problematičnost samotného lustračního zákona (pokud např. soud vyloučí pozitivní nález lustračního osvědčení, předmětná osoba má právo se vrátit na inkriminovaný post ve firmě resp. napadnout rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žádosti apod.).

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitivita této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc z právního i faktického hlediska překonává případný návrh obsažený ve variantě 1.**

**2.3.5. Zdravotní způsobilost**

Varianta nulová – nevyžadovat prokazování zdravotní způsobilosti u žádné osoby

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- ověření zdravotní způsobilosti ponechat v režimu zákoníku práce a pracovnělékařských předpisů, případně je získat nepřímo, např. v režimu zákona o zbraních (povinnosti držitele zbrojního průkazu skupiny „D“),
- zavedená praxe.

b) negativa

- stávající systém ověřování zdravotní způsobilosti vychází z předpisů, které postihují výkon většiny povolání; přitom nejsou do značné míry (výjimku tvoří výše zmínění držitelé zbrojních průkazů skupiny „D“) pokryta specifika výkonu jednotlivých bezpečnostních činností, kdy v řadě případů musí být vyžadována nadstandardní fyzická a psychická způsobilost, aby stanovené úkoly mohly být vůbec plněny,
- v opačném případě pak hrozí nezvládnutí náročných úkolů ze strany osob vykonávajících bezpečnostní činnosti (provozovatel, který sám vykonává bezpečnostní činnosti, zaměstnanec provozovatele) nebo může dojít i k ohrožení života a zdraví osob plnících úkoly v rámci tohoto oboru podnikání.

Varianta 1- požadovat prokázání zdravotní způsobilosti u osob vykonávajících bezpečnostní činnosti

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) přínosy

- vyloučení možných budoucích zdravotních selhání osob, které přímo vykonávají bezpečnostní činnosti, jde tedy o ochranu jak těchto osob, tak i osob třetích,
- charakter činnosti soukromých bezpečnostních služeb v žádném případě nevyklučuje působení osob se zdravotním postižením (např. obsluha zabezpečovacího systému, dohledového, poplachového a přijímacího centra),

b) negativa

- nárůst nákladů pro dotčené subjekty,
- omezení přístupu k některým pracovním pozicím pro některé skupiny zdravotně postižených osob.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

**2.3.6. Odborná způsobilost**

Varianta nulová - podmínky odborné způsobilosti stanovit s odkazem na stávající osvědčenou právní úpravu

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- stávající podmínky poskytují dostatečnou záruku, že tyto specifické služby jsou poskytovány na potřebné odborné úrovni,
- požadavek na určitý druh odborného vzdělání, kombinovaný s požadavkem určité (v závislosti na dosaženém stupni vzdělání) doby odborné praxe, plně odpovídá mezinárodním podmínkám pro vstup do tohoto specifického druhu podnikání,
- zachování stávajícího stavu bez nutnosti dalších odborných školení a zkoušek,
- uzavření tohoto segmentu podnikání osobám bez potřebných odborných znalostí nebo zkušeností s působením v této oblasti podnikání,
- menší riziko možných neadekvátních zásahů nebo porušení předpisů, neboť služba bude provozována osobami odborně vzdělanými,
- vyšší kvalita poskytovaných služeb.

b) negativa

- pro vstup do podnikání bude nutné splnit určité podmínky odborného charakteru,
- vstup do podnikání bude umožněn pouze určitým způsobem vymezené skupině osob,
- zachování stávajícího stavu.

Varianta 1- nepožadovat odbornou způsobilost vybraných kategorií osob

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání bez dosažení jakéhokoliv odborné způsobilosti, což by vedlo k masivnímu nárůstu konkurence v této oblasti poskytovaných služeb,
- snížení ceny poskytovaných služeb,
- možnost živelného rozvoje této oblasti služeb.

b) negativa

- poskytování tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by bylo na úkor kvality poskytované služby,
- zmírnění oproti stávajícímu právnímu stavu,
- nebezpečí zneužívání posláním soukromé bezpečnostní služby
- zvýšené riziko nepřiměřených zásahů a zákroků,
- poskytování tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by se projevilo snížením kvality poskytované služby.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě 1, která znamená změnu oproti současnému osvědčenému stavu.**

### **2.3.7. Transparentnost vlastnické struktury**

*Varianta nulová – nezajímat se o vlastnickou strukturu provozovatele soukromé bezpečnostní služby*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich minulost,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb.

b) negativa

- nemožnost zabránění účasti na podnikání právnické osoby osobám s kriminální nebo jinak závadnou minulostí,
- nemožnost eliminace negativních jevů jako např. „praní špinavých peněz“ a s tím související vyloučení existence tzv. „stínových firem“
- nebude zřejmé, jaké fyzické nebo právnické osoby se podílejí na podnikání v tomto rizikovém sektoru bezpečnostních služeb.

*Varianta 1- požadovat* tuto specifickou podmínku pro účel nového zákona

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- nemožnost účasti na podnikání právnické osoby osobám s kriminální nebo jinak závadnou minulostí,
- transparentnost osob podílejících se na podnikání v této oblasti,
- možnost ze strany státu omezit kriminálně závadovým osobám účast na podnikání v tomto segmentu bezpečnostního trhu,
- lepší ochrana potenciálních zákazníků (klientů) a vyloučení možnosti, aby zločinecké skupiny využívaly informace o zákaznících k páčání protiprávního jednání a obohacování se na úkor „ochraňovaných subjektů“.

b) negativa



- nemožnost dalšího živelného a nekontrolovatelného rozvoje této oblasti služeb.

### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty zcela jasně převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### **2.3.8. Předchozí insolvence**

*Varianta nulová* - nezabývat se touto otázkou

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

###### a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich hospodářsko-právní minulost,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- možnost podnikatele splatit své dluhy prostřednictvím podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb.

###### b) negativa

- možnost účasti na podnikání osobám, jejichž podnikání skončilo dluhy a insolvenčním řízením, a to i v případě, kdy se tak stalo jejich vlastní vinou (neschopností),
- absence účinného nástroje ochrany potenciálních zákazníků (klientů) před zneužitím soukromé bezpečnostní služby v jejich neprospěch.

*Varianta 1- vyločit z oblasti soukromých bezpečnostních služeb osoby, které neobstály v předchozím podnikání*

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

###### a) pozitiva

- omezení možnosti účasti na podnikání často problematickým osobám, jejichž podnikání skončilo dluhy a následným insolvenčním řízením,
- ochrana potenciálních zákazníků (klientů) před možnými negativními zásahy provozovatele soukromé bezpečnostní služby do jejich práv a svobod.

###### b) negativa

- překážka podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti,
- potenciální snížení dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb.

### Výběr navrhovaného řešení

Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové, protože tím, že by se osobě, která prošla insolventním řízením a má tzv. dluhy umožnilo jejich „umoření“ v rámci povolené podnikatelské činnosti, a to tak, že by si nekalým způsobem mohla obstarat prostředky nebo získat nekontrolovaný a nevidovaný majetkový prospěch (např. spojením s kriminálními živly by mohla umožnit za úplatu páchaní krádeží v jím střeženém objektu objednatel soukromé bezpečnostní služby). Zároveň není žádoucí, aby osoba mající dluhy podnikala v tomto citlivém bezpečnostním oboru, neboť je náchylnější k tomu, aby se sama stala předmětem zájmu nekalých živlů, jejichž cílem je získat prospěch za využití tíživé ekonomické situace provozovatele soukromé bezpečnostní služby.

### 2.3.9. Vyjádření Policie České republiky a zpravodajských služeb k žádosti o vydání licence

Varianta nulová - neprověření bezpečnostní způsobilosti provozovatele soukromé bezpečnostní služby z hlediska možného ohrožení zájmů České republiky

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

##### a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich osobní a profesní minulost a na možný vliv jejich osobního a ekonomického zázemí na poskytovanou službu,
- nižší administrativní a ekonomická zátěž státu.

##### b) negativa

- absence ochrany důležitých zájmů státu již ve stadiu řízení o vydání/nevydání licence,
- zvýšení počtu osob, které se budou moci účastnit na podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- nemožnost státu účelně zasahovat do citlivého podnikatelského prostředí.

Varianta 1 - prověřit bezpečnostní způsobilost žadatele o vydání licence

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- vyloučení z tohoto druhu podnikání osob s kriminální nebo jinak závadnou minulostí, s kontakty na zahraniční zpravodajské služby, těch subjektů, které jsou předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb z jiných důvodů,
- ochrana politických, ekonomických a bezpečnostních zájmů České republiky před reálně nebo potenciálně nebezpečnými subjekty,
- lepší ochrana práv a svobod zákazníků (klientů) soukromých bezpečnostních služeb.

#### b) negativa

- další prvek omezující vstup osob do oblasti soukromé bezpečnosti,
- potenciální snížení kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- náklady spojené s prováděným šetřením ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb (vzhledem k tomu, že se obdobný institut již využívá v licenčním řízení při udělování licence k obchodování s bezpečnostním materiálem, nepocituje Policie České republiky ani zpravodajské služby plnění těchto úkolů za zásadní finanční zátěž, která by nějakým způsobem vyžadovala úpravu rozpočtu jednotlivých kapitol).

### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové, a to včetně určitých ekonomických nákladů, která jednoznačně vyváží neekonomické přínosy.**

#### **2.3.10. Doba platnosti licence**

##### Varianta nulová

V případě tohoto opatření nelze konstruovat nulovou variantu.

Varianta 1 - licenci k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti vydávat na dobu neurčitou

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- podáním žádosti a splněním podmínek pro udělení licence získá subjekt možnost podnikání v této oblasti na neomezeně dlouhou dobu,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,

- zachování obdobného právního stavu, jako je tomu u koncesních listin podle živnostenského zákona,
- nižší (jednorázové) ekonomické náklady na straně provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb i státu.

b) negativa

- nemožnost periodického prověřování, zda subjekt podnikající v tomto rizikovém segmentu bezpečnostních služeb splňuje podmínky pro podnikání, zejména zda se na podnikání neúčastní osoby s kriminální nebo jinak závadnou minulostí, s kontakty na zahraniční zpravodajské služby nebo jsou jinak předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb,
- snížení spektra nástrojů (vedle odnětí nebo pozastavení platnosti licence) státu účinně regulovat (omezit či vyloučit) z podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb osoby, které představují skutečné nebo potencionální bezpečnostní riziko pro Českou republiku,
- neexistence neustále obnovovaného „certifikátu kvality“ na straně provozovatele soukromé bezpečnostní služby, kterým prokazuje svým klientům kvalitu jím poskytovaných služeb a dobré jméno.

*Varianta 2 - licenci k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti vydávat na dobu určitou (doba platnosti licence 5 nebo 10 let)*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

a) pozitiva

- možnost opakovaného prověřování orgány státu, zda subjekt podnikající v tomto rizikovém segmentu bezpečnostních služeb splňuje podmínky pro podnikání, zejména zda se na podnikání neúčastnily/nehodlají účastnit osoby s kriminální nebo jinak závadnou minulostí, s kontakty na zahraniční zpravodajské služby nebo jsou jinak předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb,
- další účinný nástroj státu k ochraně svých oprávněných zájmů před jejich neoprávněným narušením,
- ochrana podnikatelského prostředí před problematickými subjekty,
- lepší ochrana potenciálních zákazníků (klientů) před neoprávněnými zásahy do jejich práv a oprávněných zájmů.

b) negativa

- podáním žádosti a splněním podmínek pro udělení licence nezíská subjekt možnost podnikání v této rizikové oblasti na neomezeně dlouhou dobu, ale po dobu stanovenou (10 let) a následně bude nucen opět požádat o licenci – čímž dojde k opětovnému prověření ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb, to s sebou

přinese menší míru jistoty podnikatelských subjektů, neboť jejich způsobilost k podnikání v daném segmentu trhu bude závislé na periodickém ověření ze strany bezpečnostních složek,

- snížení dynamiky kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- určité náklady spojené s prováděným šetřením ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb,
- náklady spojené s žádostí o vydání licence a správní poplatky za vydání licence (v této souvislosti bylo rovněž zvažováno na jak dlouhou dobu udělovat licenci – dospělo se k závěru, že má-li stávající podnikatel zaplatit částku 10.000,- Kč za udělení licence, je třeba k návratnosti této částky stanovit přiměřenou dobu, která je stanovena na 10 roků. Tato doba je ale dostatečná, aby se podnikateli umožnilo pokrytí nákladů spočívajících v tomto správním poplatku - jedná se o částku 1.000,- Kč ročně – a zároveň tato doba je obdobná jako v dalších vyspělých státech).

### Výběr navrhovaného řešení

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě 1 (nehovoříc o variantě nulové), a to včetně určitých ekonomických nákladů, která jednoznačně vyváží neekonomické přínosy.**

#### **2.3.11. Odpovědný zástupce**

*Varianta nulová - zákaz provozovat soukromou bezpečnostní službu prostřednictvím odpovědného zástupce*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

##### a) pozitiva

- odpovědnost za zjištěné nedostatky ponese přímo podnikatel, který bude mít za povinnost zajistit odstranění zjištěné závady,
- provozování soukromé bezpečnostní služby bez odpovědného zástupce může být ekonomicky výhodnější.

##### b) negativa

- ztíží se přístup do podnikání, neboť některé subjekty nebudou bez odpovědného zástupce splňovat stanovené kvalifikační předpoklady,
- ne vždy bude možno zastihnout při zjištění závady přímo podnikatele a v takovém případě nebude odpovědné osoby, která by zajistila odstranění zjištěné závady,
- zahraniční podnikající osoby se budou muset pohybovat přímo v režimu právního řádu České republiky, což s sebou bude potenciálně nést vyšší náklady za účelem získání odpovídajících právních služeb.

Varianta 1 - stanovit povinnost zřídit odpovědného zástupce pro všechny (tuzemské i zahraniční) provozovatele soukromých bezpečnostních služeb

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- k této variantě nebyla zjištěna.

b) negativa

- ztíží se přístup do podnikání, neboť subjekty nebudou moci pro nedostatek odpovědných zástupců působit na trhu,
- povinným ustanovením odpovědných zástupců se výrazně prodraží podnikání, neboť podnikatel (subjekt podnikání, který splňuje podmínky odborní způsobilosti bez ohledu na to, zda je fyzická nebo právnická osoba) bude muset investovat nemalé finanční prostředky (cca 50.000,- až 80.000,- Kč měsíčně – což činí cca 600.000,- až 960.000 ročně) do odpovědného zástupce, ač by mohl s ohledem na vzdělání a odbornou způsobilost vykonávat jeho činnost sám,
- omezený počet odpovědných zástupců.

Varianta 2 - stanovit možnost zřídit odpovědného zástupce pro všechny (tuzemské i zahraniční) provozovatele soukromých bezpečnostních služeb

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

a) pozitiva

- bude ponecháno na vůli podnikatelského subjektu, zda s rozsahem celého svého podnikání bude potřebovat, a to i za podmínek, že sám splňuje podmínky předepsané pro tento druh podnikání, zajišťovat své činnosti prostřednictvím odpovědného zástupce či nikoliv,
- zjednodušení podnikání pro provozovatele soukromé bezpečnostní služby, který např. nesplňuje zákonem přesně definovaný kvalifikační předpoklad,
- potřeba menšího počtu osob působících jeho odpovědný zástupce, což umožní stanovení základní podmínky, aby jako odpovědný zástupce mohl pracovat pouze u jednoho podnikatelského subjektu (výjimky budou tvořit holdingové společnosti), což zabrání střetu zájmů jednotlivých podnikatelských subjektů,
- úspora finančních prostředků (cca 50.000,- až 80.000,- Kč měsíčně – což činí cca 600.000,- až 960.000 ročně) pro toho podnikatele, který nebude ke svému podnikání potřebovat odpovědného zástupce.

b) negativa

- nebyla k této variantě zjištěna.

### Výběr navrhovaného řešení

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako nejvhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové a variantě 1.**

#### **2.3.12. Povinné pojištění odpovědnosti provozovatele soukromé bezpečnostní služby za škodu**

*Varianta nulová - nestanovovat povinnost provozovatele soukromé bezpečnostní služby být pojištěn*

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám,
- možnost dalšího živelného rozvoje této oblasti služeb,
- absence ekonomických nákladů a administrativních úkonů na straně podnikatele.

b) negativa

- nedostatečná ochrana potenciálních zákazníků (klientů) nebo osob poškozených při činnosti soukromé bezpečnostní služby,
- složitý, ne-li nemožný způsob vymáhání škody na osobě, která škodu způsobí (zpravidla soudní cestou),
- možnost maření nároku poškozeného na náhradu škody.

*Varianta 1 - stanovit povinnost provozovatele soukromé bezpečnostní služby být pojištěn*

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- větší právní jistota klientů a osob, kterým bude při provozování soukromé bezpečnostní služby způsobena škoda, že jim bude způsobená škoda prostřednictvím pojišťovny uhrazena,
- odpadne nutnost vymáhat škodu poškozeným zpravidla soudní cestou,
- poškozený bude jednat s pojišťovnou škůdce, nikoli s osobou, která škodu způsobila,
- větší rychlost odškodnění poškozeného.

b) negativa

- určité finanční náklady podnikatele spojené se sjednáním a úhradou povinného pojištění odpovědnosti provozovatele soukromé bezpečnostní služby za škodu.

### Výběr navrhovaného řešení

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové, a to včetně určitých ekonomických nákladů, která jednoznačně vyváží neekonomické přínosy.**

## 2.4. REGULACE ČINNOSTI SOUKROMÝCH BEZPEČNOSTNÍCH SLUŽEB

### 2.4.1. Kvalifikační předpoklady zaměstnance podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby

#### 2.4.1.1. Bezúhonnost

*Varianta nulová - stanovit podmínky bezúhonnosti v modifikované podobě ve vztahu k živnostenskému zákonu*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy z hlediska bezproblémové aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn v podstatě komukoliv,
- náklady na straně zaměstnance zůstanou na současné úrovni.

b) negativa

- bezúhonnost definovaná v § 6 živnostenského zákona se týká pouze úzkého okruhu vybraných trestných činů, tedy její záběr je velmi omezený.

*Varianta 1 - nepožadovat podmínku bezúhonnosti po zaměstnanci*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost určitých (ale spíše marginálních) pozitivních efektů v oblasti zaměstnanosti,



- osoby s kriminální minulostí nebudou apriorně vyloučeny z možnosti resocializace formou zaměstnání v tomto tržním segmentu,
- odpadnou náklady na straně zaměstnance s opatřováním výpisu z rejstříku trestů.

b) negativa

- za předpokladu nestanovení podmínek bezúhonnosti bude docházet k prorůstání kriminálních struktur do soukromých bezpečnostních služeb,
- zaměstnavatelé nebudou mít přehled o trestní minulosti svých zaměstnanců, což může vést k množení případů „Procházka“, kdy zaměstnanec okrade svého zaměstnavatele, resp. jeho klienta,
- potenciální ohrožení klientů – objednatelů služby soukromých bezpečnostních služeb.

Varianta 2 - speciálně pro účely nového zákona stanovit specifické podmínky bezúhonnosti

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

a) pozitiva

- možnost stanovení vstupního filtru do tohoto specifického druhu podnikání,
- vyloučení osob s kriminální minulostí (pravomocně odsouzených za vybrané trestné činy) z podnikání (včetně působení na určitých postech v rámci obchodní společnosti) v tomto „citlivém“ oboru, jakož i ze zaměstnání u podnikatele, což je kvalitativní přínos v této oblasti podnikání zvyšující m. j. i důvěryhodnost firem a jejich zaměstnanců,
- bezúhonnost musí prokazovat zaměstnanec provozovatele soukromé bezpečnostní služby již dnes, její prokazování toliko v širším rozsahu by neznamenal zvýšení nákladů (stále půjde o jeden výpis z Rejstříku trestů),
- vyšší míra ochrany zákazníků – odběratelů služby před kriminálně závadovými osobami (bude vyloučeno, aby se na pozici osobního strážce dostala osoba opakovaně souzená pro násilné trestné činy nebo aby ochranu majetku zajišťoval dříve odsouzený lupič).

b) negativa

- větší administrativní zátěž ministerstva.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako nejvhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové nebo variantě 1, a to včetně určitých ekonomických nákladů, které jednoznačně vyváží neekonomické přínosy.**

### 2.4.1.2. Spolehlivost

*Varianta nulová - nestanovovat podmínku spolehlivosti pro zaměstnance*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy bez jakékoli úpravy z hlediska bezproblémové aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn širšímu okruhu osob,
- náklady zůstanou na současné úrovni.

b) negativa

- spolehlivost zaměstnanců provozovatele soukromé bezpečnostní služby ve smyslu “správních zachovalostí“ není zákonem o živnostenském podnikání vyžadována,
- tento nástroj přiměřené regulace podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb neexistuje, což vede v řadě případů k neodpovídající personální vybavenosti jednotlivých firem.

*Varianta 1 - stanovit specifické podmínky spolehlivosti pro účel nového zákona*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost stanovení vstupního filtru do tohoto druhu specifického podnikání,
- vyloučení osob s nevhodným (opakovaným) protiprávním jednáním nižší intenzity ze zaměstnání u podnikatele, což je kvalitativní přínos v této oblasti podnikání zvyšující mimo jiné i důvěryhodnost firem a jejich zaměstnanců,
- spolehlivost budou osoby prokazovat formou čestného prohlášení, které pro tyto osoby nepřináší žádné další náklady.

b) negativa

- větší administrativní zátěž ministerstva v případě provozovatelů soukromé bezpečnostní služby a provozovatelů této soukromé bezpečnostní služby v případě jejich zaměstnanců.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### **2.4.1.3. Prokazování bezúhonnosti a spolehlivosti zaměstnance provozovatele soukromé bezpečnostní služby**

Varianta nulová – neprokazovat bezúhonnost a spolehlivost zaměstnance

V případě této problematiky nepřichází konstrukce nulové varianty v úvahu.

Varianta 1 - prokazovat bezúhonnost a spolehlivost zaměstnance prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

###### a) pozitiva

- prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů bude přehled o veškeré protiprávní činnosti zaměstnance nebo uchazeče o zaměstnání, které se v průběhu svého života dopustil, bez ohledu na následná zahlazení,
- zaměstnanec ani zaměstnavatel neponesou náklady na opatřování opisu z evidence Rejstříku trestů, neboť jej bude zajišťovat ministerstva,

###### b) negativa

- náklady spojené s opatřením opisu z evidence Rejstříku trestů zaměstnanců ponese výhradně ministerstvo, což bude znamenat navýšení jeho rozpočtu a výraznou administrativní zátěž,
- ministerstvo i provozovatelé soukromé bezpečnostní služby budou muset proškolit odpovědné osoby, aby správně posuzovaly případy, kdy dochází k zahlazení odsouzení a situace odpovídající ukončení trestního řízení ve formě tzv. odklonů,
- opis z evidence Rejstříku trestů lze získat pouze u osob, majících trvalý pobyt v České republice, u osob zdržujících se nebo trvale žijících v zahraničí nelze opis z evidence Rejstříku trestů nebo obdobný doklad získat vůbec nebo jen s velkými obtížemi,
- nerovný přístup k občanům České republiky a zahraničním osobám.

Varianta 2 - prokazovat bezúhonnost a spolehlivost zaměstnance prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

###### a) pozitiva

- prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů nebude přehled o veškeré protiprávní činnosti zaměstnance nebo uchazeče o zaměstnání, které se v průběhu svého života dopustil, budou vyznačena pouze odsouzení, která nebyla zahlazena,
- bude zajištěn rovný přístup ke všem osobám (zahraničním i domácím) neboť prostřednictvím Rejstříku trestů lze výpis získat i z cizího státu,
- nebude třeba zaškoloovat pracovníky, aby správně posuzovali případná zahlazení odsouzení, neboť již zahlazená odsouzení se ve výpisu neprojeví,
- úspora na straně ministerstva, neboť náklady spojené s opatřením výpisu z evidence Rejstříku trestů ponese zaměstnanec nebo uchazeč o zaměstnání (což je v podstatě zachování stávajícího stavu).

b) negativa

- prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů nebude přehled o veškeré protiprávní činnosti zaměstnance nebo uchazeče o zaměstnání, které se v průběhu svého života dopustil, budou vyznačena pouze odsouzení, která nebyla zahlazena,
- zaměstnanec, uchazeč o zaměstnání nebo zaměstnavatel ponese náklady na opatření výpisu z evidence Rejstříku trestů, neboť jej nebude zajišťovat ministerstvo (100,- Kč za jeden výpis pro jednu osobu),

### Výběr navrhovaného řešení

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta je navíc v zásadě dostatečná pro dosažení účelu navrhované regulace.**

#### 2.4.1.4. Zdravotní způsobilost

*Varianta nulová - nestanovit podmínku zdravotní způsobilosti pro zaměstnance*

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- ověření zdravotní způsobilosti ponechat v režimu zákoníku práce a pracovnělékařských předpisů, případně nepřímo, zprostředkovaně u určitého okruhu osob prostřednictvím režimu zákona o zbraních (povinnosti držitele zbrojního průkazu skupiny „D“),
- zavedená praxe.

b) negativa

- stávající systém ověřování zdravotní způsobilosti vychází z předpisů, které postihují výkon většiny povolání; přitom nejsou do značné míry (výjimku tvoří výše zmínění držitelé zbrojních průkazů skupiny „D“) pokryta specifika výkonu jednotlivých bezpečnostních činností, kdy v řadě případů musí být vyžadována nadstandardní fyzická a psychická způsobilost, aby stanovené úkoly mohly být vůbec plněny,
- v opačném případě pak hrozí nezvládnutí náročných úkolů ze strany osob vykonávajících bezpečnostní činnosti (provozovatel, který sám vykonává bezpečnostní činnosti, zaměstnanec provozovatele) nebo může dojít i k ohrožení života a zdraví osob plnících úkoly v rámci tohoto oboru podnikání.

#### Varianta 1 - stanovit podmínku zdravotní způsobilosti pro zaměstnance

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

###### a) pozitiva

- vyloučení možných budoucích zdravotních selhání osob, které přímo vykonávají bezpečnostní činnosti, ochrana těchto i třetích osob,
- nastavení podmínek zdravotní způsobilosti bude zvoleno s ohledem na charakter činnosti soukromých bezpečnostních služeb, v žádném případě však není třeba paušálně vyloučit působení osob s jakýmkoli zdravotním postižením (např. obsluha zabezpečovacího systému, dohledového, poplachového a přijímacího centra).

###### b) negativa

- nárůst nákladů pro dotčené subjekty
- omezení přístupu k některým specifickým pracovním pozicím pro některé skupiny zdravotně postižených (např. osobní ochránce).

#### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### **2.4.1.5. Odborná způsobilost**

##### Varianta nulová - využít stávající právní úpravu předmětné oblasti

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

###### a) pozitiva

- stávající podmínky poskytují dostatečnou záruku, že tyto specifické služby jsou poskytovány na potřebné odborné úrovni,
- zachování stávajícího právního stavu bez nutnosti dalších odborných školení a zkoušek,
- uzavření tohoto segmentu podnikání osobám bez potřebných odborných znalostí nebo zkušeností s působením v této oblasti podnikání,
- menší riziko možných neadekvátních zásahů nebo porušení předpisů, neboť služba bude provozována osobami odborně vzdělanými,
- vyšší kvalita poskytovaných služeb.

b) negativa

- pro možnost být zaměstnán u provozovatele soukromé bezpečnostní služby nutnost splnit určité podmínky odborného charakteru ze strany zaměstnance.

*Varianta 1 - nestanovit podmínku odborné způsobilosti pro zaměstnance*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- umožnění výkonu zaměstnání bez odborné způsobilosti, což by vedlo k širší zaměstnatelnosti nekvalifikovaných pracovníků
- snížení ceny poskytovaných služeb,
- možnost dalšího dynamického rozvoje této oblasti služeb.

b) negativa

- poskytování tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by bylo na úkor kvality poskytované služby,
- došlo by ke zmírnění stávajícího právního stavu,
- nebezpečí zneužívání poslání soukromé bezpečnostní služby,
- zvýšené riziko nepřiměřených zásahů a zákroků,
- zkráceně by bylo možno konstatovat, že poskytování tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by bylo na úkor kvality poskytované služby.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě 1.**

## **2.4.2. Oprávnění provozovatelů soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnanců**

*Varianta nulová - provozovatelům soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnancům nesvěřit žádná speciální veřejnoprávní oprávnění nad rámec oprávnění „běžného“ občana*

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

#### a) pozitiva

- osoby vykonávající bezpečnostní činnosti v České republice se rozsahem svých povinností a oprávnění nebudou lišit od ostatních občanů; „dokončení“ a vyhodnocení jakéhokoliv zákroku soukromé bezpečnostní služby bude vždy na orgánech činných v trestním řízení, správních orgánech, civilních soudech,
- v České republice bude existovat právní úprava výkonu soukromé bezpečnostní činnosti totožná s právní úpravou v zahraničí (země EU), neboť v naprosté většině evropských států lze nalézt úpravu kompetencí soukromých bezpečnostních služeb vůči třetím osobám nastavenou tak, že v podstatě žádné speciální oprávnění nemají; úprava těchto kompetencí je většinou založena na neexistenci dalších rozšiřujících oprávnění, která by umožňovala zasahovat do práv třetích osob nad rámec oprávnění, která mají ostatní občané v rámci podobných institutů jako je krajní nouze a nutná obrana (viz zejména Velká Británie, Dánsko, Maďarsko, Irsko, Francie, Belgie a Švédsko),
- bude zachována právní jistota všech osob vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost, tak i osob, které přijdou do styku se soukromou bezpečnostní službou (pachatelé protiprávního jednání a všechny ostatní dotčené osoby),
- nemožnost nahlížení soukromých bezpečnostních služeb do policejních, popřípadě jiných evidencí zcela koresponduje s úpravou obsaženou v evropských státech (zejména Řecko, Maďarsko, Irsko, Francie, Nizozemí, Rakousko a Belgie),
- zapojení soukromých bezpečnostních služeb jakožto základních složek do integrovaného záchranného systému (IZS) je zcela nemyslitelná v naprosté většině evropských států; v některých z nich dokonce ani neexistuje IZS jak ho známe v našem právním řádu; na druhé straně nic nebrání tomu, aby soukromé bezpečnostní služby resp. jejich zaměstnanci se podíleli, v režimu platné právní úpravy, na stejných činnostech, jako je tomu u „běžných“ právnických a fyzických osob.

#### b) negativa

- nerozšíření subjektů plnících úkoly v současnosti svěřené bezpečnostním sborům České republiky,
- neposílení represivních nástrojů vymáhání práva nad stávající rámec.

*Varianta 1 - provozovatelům soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnancům svěřit specifická oprávnění při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti z pohledu*

*možnosti zasahovat do práv a svobod občanů (včetně např. práva mít přístup do neveřejných informačních systémů)*

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- personální rozšíření subjektů plnících úkoly v současnosti svěřené bezpečnostním sborům České republiky,
- zlepšila by se vymahatelnost práva v České republice, formou zvýšení represe.

#### b) negativa

- vznik nového typu „bezpečnostního sboru“, jehož povinnosti a oprávnění by zasahovaly nad rámec míry únosné do osobnostních práv a svobod,
- nutnost zásadního přehodnocení stávajícího systému vnitřní bezpečnosti (delegace státní moci - některých činností spadajících do vnitřní funkce státu - na soukromý sektor),
- jednalo by se o poměrně zásadní změnu konceptu dělení českého práva na soukromé a veřejné,
- nutnost zásadní změny kvalifikačních předpokladů osob vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti,
- možnost neadekvátních požadavků dalších subjektů volajících po legalizaci vlastní dosavadní pochybné činnosti (domobrany, občanská sdružení působící v oblasti „ochrany veřejného pořádku“)
- „privatizace“ výkonu veřejné moci, zakládající mimo jiné nerovné postavení osob v České republice z hlediska přístupu k ochraně bezpečnosti osob a majetku původně garantovaných státem,
- vytvoření právního prostředí pro skrytou možnost osob vykonávajících (nejenom) detektivní službu formou pátrání pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, a tak prolomit zákonný limit stanovený trestním řádem,
- reálné ohrožení osobních a dalších údajů obsažených v neveřejných informačních systémech veřejné správy v případě, že by soukromé bezpečnostní služby byly oprávněny nahlížet do těchto informačních systémů,
- porušení dosavadní zásady, že „nadstandardní oprávnění jsou zásadně výsadou státní moci“ (jedinou výjimku, odůvodněnou povahou územní samosprávy představují pravomoc a některá další oprávnění strážníků obecní policie),
- porušení zásady „nikdo nemůže na nikoho převést více práv než má sám“; vzhledem k tomu, že výkon soukromé bezpečnostní činnosti se děje na smluvním základě, nemůže nikdo v rámci soukromoprávního vztahu požadovat po druhé straně výkon veřejné moci a tato je nemůže realizovat.

### **Výběr navrhovaného řešení**



**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc z právního i faktického hlediska překonává případný návrh obsažený ve variantě 1.**

### **2.4.3 Další regulace činnosti soukromých bezpečnostních služeb**

#### **2.4.3.1. Vyloučení možného konfliktu zájmů při výkonu bezpečnostní činnosti**

*Varianta nulová - nevyločit možnost konfliktu zájmů při poskytování soukromé bezpečnostní služby*

#### **Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové**

##### **a) pozitiva**

- provozovatel soukromé bezpečnostní služby by mohl uzavírat s kýmkoliv jakékoli smlouvy o poskytování soukromé bezpečnostní služby, bez ohledu na to, zda v některých případech může poškodit svého klienta či nikoliv,
- prosazení zásady absolutní smluvní volnosti v oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- získání nadstandardního finančního či jiného ohodnocení provozovatele soukromé bezpečnostní služby.

##### **b) negativa**

- možnost vzniku chaotického systému, který by nikdo, tedy ani dozorový orgán nad činností soukromých bezpečnostních služeb, nebyl schopen posoudit, vyhodnotit,
- vyloučení možnosti poškozené osoby domáhat se nápravy vzniklého stavu formou podání k soudu v důsledku uplatněné zásady absolutní smluvní volnosti,
- nikdo by si nemohl být jistý tím, že provozovatel soukromé bezpečnostní služby, který pracuje ve prospěch objednatele, zároveň nepracuje proti zájmům tohoto subjektu (nejistota objednatele, že provozovatel soukromé bezpečnostní služby, se kterým byla uzavřena např. smlouva o ochraně nemovitého majetku, nebyl najat jiným subjektem, např. za účelem zjišťování majetkových nebo osobních poměrů objednatele),
- absolutní nedůvěra klientů ve vztahu k soukromým bezpečnostním službám,
- minimalizace zakázek pro předmětnou oblast a z toho plynoucí negativní ekonomické a sociální dopady.

*Varianta 1 - vyloučit možnost konfliktu zájmů při poskytování soukromé bezpečnostní služby*

#### **Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1**

a) pozitiva

- splnění základního požadavku na adekvátní fungování trhu soukromé bezpečnosti v demokratické společnosti,
- právní jistota objednatelů služby soukromé bezpečnosti, že provozovatel soukromé bezpečnostní služby poskytuje službu výhradně ve prospěch smluvní strany,
- vyloučení negativních situací a stavů popsaných ve variantě nulové,
- „vyčistění“ trhu soukromých bezpečnostních služeb od nesianých podnikatelů.

b) negativa

- nutnost provozovatele soukromé bezpečnostní služby věnovat zvýšenou pozornost tomu, s kým a za jakých podmínek uzavře konkrétní smlouvu o poskytování soukromé bezpečnostní služby,
- nutnost fyzického uložení smluv o poskytování soukromé bezpečnostní služby u jejího provozovatele po dobu stanovenou zákonem,
- vyšší administrativní zátěž a personální nároky na činnost dozorového orgánu.

### Výběr navrhovaného řešení

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.**

#### 2.4.3.2. Zpracování osobních údajů

*Varianta nulová - novým zákonem neřešit tuto oblast a odkázat na stávající právní úpravu na daném úseku*

##### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- převzetí dosavadní, v praxi osvědčené právní úpravy v oblasti ochrany osobních údajů do činnosti soukromých bezpečnostních služeb,
- využití potenciálu Úřadu na ochranu osobních údajů při koncipování pravidel v předmětné oblasti, jakož i kontrolních mechanismů jejich dodržování,
- dozorový orgán (ministerstvo) nad činností soukromých bezpečnostních služeb nebude muset vykonávat specializovanou, časově, materiálně a personálně náročnou kontrolní agendu v předmětné oblasti, která navíc věcně do jeho zákonné gesce nespadá.

b) negativa

- ochrana osobních údajů zpracovávaných soukromými bezpečnostními službami bude na stejné úrovni, jako je tomu u jiných subjektů, nebude potenciálně reflektovat specifika dané oblasti.

Varianta 1 - zavést speciální právní úpravu ochrany osobních údajů

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

##### a) pozitiva

- zavedení přísnějšího režimu ochrany osobních údajů v oblasti soukromých bezpečnostních služeb, než je tomu v jiných oborech, která by reflektovala specifika dané oblasti,
- navýšení právní jistoty osob dotčených činností soukromých bezpečnostních služeb na historické maximum.

##### b) negativa

- nutnost promítnutí navrhovaných změn do zákona o ochraně osobních údajů a předpisů souvisejících,
- nezbytnost souvisejícího zásadního přehodnocení stávajícího systému ochrany osobních údajů i v jiných oblastech, kde dochází k jejich zpracování (s následným promítnutím přísnějších pravidel i do jiných sfér života společnosti),
- možné ohrožení demokratických principů státu (např. absolutní zákaz pro všechny zpracovávat určité osobní údaje),
- nutnost zásadního materiálního a personálního posílení dozorového pracoviště (buď ministerstva nebo Úřadu na ochranu osobních údajů).

#### **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc z právního i faktického hlediska překonává případný návrh obsažený ve variantě 1.**

#### **2.4.3.3. Náhrada škody**

Varianta nulová - v novém zákoně neupravovat náhradu škody a odkázat na nový občanský zákoník

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

##### a) pozitiva

- sjednocení předmětné právní úpravy pro všechny oblasti života společnosti včetně oblasti podnikatelské,
- využití mechanismů, které budou společně aplikovatelné v soudní praxi i na oblast soukromých bezpečnostních služeb,
- zlepšení konformnosti nové právní úpravy v oblasti soukromých bezpečnostních služeb pro její koncové uživatele.

b) negativa

- žádná negativa nebyla identifikována.

Varianta 1 – zavést speciální úpravu náhrady škody odchylnou od obecných norem

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- zdánlivé posílení právní jistoty osob využívajících služby soukromoprávních subjektů v oblasti komerční bezpečnosti,
- možnost domáhat se náhrady škody ze strany objednatele soukromé bezpečnostní služby odděleně od zavedené aplikační praxe,
- tříštění jednotné koncepce úpravy náhrady škody v novém občanském právu.

b) negativa

- vytvoření koncepčně zcela nové právní úpravy v oblasti náhrady škody pro úzký okruh osob,
- nesystémové opatření z hlediska přiblížení právního řádu občanům,
- nezbytnost vytvoření soustavy příslušných orgánů rozhodujících v různých stupních o náhradě škody (speciální senáty obecných soudů, rozhodci apod.),
- nutnost personálního a materiálu posílení dotčených rozhodovacích orgánů.

**Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc z právního i faktického hlediska překonává případný návrh obsažený ve variantě 1.**

**2.4.3.4. Výroční zprávy**

Varianta nulová - *nestanovovat povinnost provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb předkládat ministerstvu zprávy o činnosti*

## Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

### a) pozitiva

- snížení administrativní zátěže podnikatelů,
- odstranění byrokratických nástrojů státu (pokud dozorový orgán bude chtít získat potřebné údaje, může se obrátit na profesní sdružení se žádostí o jejich poskytnutí, v rámci institutu spolupráce založeného návrhem zákona) ve vztahu k subjektům působícím v oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- řadu údajů bude mít ministerstvo k dispozici při podání žádosti osoby o vydání licence, žádosti o registraci, případně v procesu jejich změn, pozastavení platnosti, odnětí či vydání nové licence či nové registrace.

### b) negativa

- možný komplikovanější přístup ministerstva k údajům statistického charakteru.

*Varianta 1 - stanovit povinnost provozovatelům soukromých bezpečnostních služeb pravidelně předkládat ministerstvu zprávy o činnosti (výroční zprávy)*

## Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

### a) pozitiva

- snadný přístup ministerstva k údajům potřebným např. pro zpracování zpráv o stavu vnitřní bezpečnosti pro potřebu vlády či jiných orgánů,
- možnost stanovit povinnost předkládat požadované údaje provozovateli soukromých bezpečnostních služeb ministerstvu zákonem.

### b) negativa

- byrokratická a administrativní zátěž podnikatelů,
- problematičnost stanovení adekvátních kategorií údajů pro potřebu vyhodnocení stavu v resortu soukromých bezpečnostních služeb,
- nepřiměřená ingerence státu do podnikatelské sféry,
- otázka účelného využití dostupných údajů.

## **Výběr navrhovaného řešení**

**Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta nulová jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc z právního i faktického hlediska překonává případný návrh obsažený ve variantě 1. Varianta 1 by vedla vzhledem k očekávatelným přínosům k neproporcionálnímu nárůstu nákladů.**

### 2.4.3.5. Vedení evidencí ministerstva

Varianta nulová - ministerstvo nepovede žádné evidence v předmětné oblasti

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- menší administrativní zátěž ministerstva,
- snížení (v řádu jednotek) počtu administrativních míst na ministerstvu..

b) negativa

- neexistence alespoň rámcového přehledu o subjektech poskytujících soukromou bezpečnostní službu,
- nemožnost efektivně vést správní řízení,
- ohrožení efektivního plnění úkolů státu při výjimečných situacích,
- nemožnost budoucího rozvoje spolupráce státu a soukromého sektoru v oblasti vnitřní bezpečnosti (neznalost partnerů, se kterými lze spolupracovat),
- neexistence veřejně přístupných informačních systémů pro potřebu občanů, provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb a jejich zaměstnanců.

Varianta 1 - uložit ministerstvu povinnost vést příslušné evidence

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- získání vstupních informací o oblasti soukromých bezpečnostních služeb použitelných pro tvorbu státní politiky v předmětné oblasti a pro prezentaci uvedeného sektoru v oficiálních materiálech,
- hlavním zdrojem dat budou řízení o vydání licence a registrace osoby vykonávajících bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu – tedy vlastní zdroje ministerstva,
- podnikatelský sektor nebude v tomto „obtěžován“ ministerstvem,
- zdroj informací pro veřejnost a provozovatele soukromých bezpečnostních služeb..

b) negativa

- nutnost vytvoření příslušného informačního systému a zajištění jeho bezproblémové obsluhy.

## Výběr navrhovaného řešení

Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové.

### **3. ŘEŠENÍ Z HLEDISKA NOVÉ ANEBO STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY VÝKONU SOUKROMÉ BEZPEČNOSTNÍ ČINNOSTI**

*Varianta nulová - zachování stávajícího stavu a ponechání současné právní úpravy výkonu soukromé bezpečnostní činnosti*

#### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

##### a) pozitiva

- žádné nové náklady (oproti současnému stavu) na straně státu a podnikatelské komunity,
- dlouhodobé využití léta zavedeného (nikoliv však optimálního) systému živnostenského podnikání v oblasti poskytování soukromých bezpečnostních služeb,

##### b) negativa

- nedostatečná regulace oblasti soukromých bezpečnostních služeb (živnostenský úřad není vhodným regulátorem, režim živnostenského zákona neumožňuje vydat živnostenský list z důvodu „ohrožení bezpečnosti státu“, atd.),
- rezignace státu na řešení aktuálních problémů spojených s předmětnou oblastí podnikání (viz bod 1.2 DEFINICE PROBLÉMU),
- nemožnost systémového zapojení soukromých bezpečnostních služeb do problematiky ochrany veřejného pořádku (v mezích nekolidujících s pojetím role státu a územní samosprávy při zabezpečování veřejného pořádku, resp. místních záležitostí veřejného pořádku) např. při ochraně důležitých objektů, včetně systémů a prvků kritické infrastruktury,
- nemožnost vymezení bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (nejedná se o podnikání),
- nesplnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a z Plánu legislativních prací vlády na rok 2011,
- v oblasti soukromých bezpečnostních služeb zůstane Česká republika na konci pomyslného žebříčku zemí s absentující právní úpravou předmětné oblasti.

*Varianta 1 - novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících s cílem vyřešit problematiku oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti*

## Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

### a) pozitiva

- „pouhá“ novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících by mohla být, na první pohled, poněkud jednodušší, na rozdíl od zpracování zcela nové právní úpravy problematiky soukromých bezpečnostních služeb,
- náklady na zavedení nové právní úpravy (na straně státu i podnikatelské komunity) by byly cca poloviční, ve srovnání s variantou 1 (živnostenské úřady by musely být personálně posíleny – zpřísněný a složitější režim vydávání/odnímání koncesní listiny, dozorová činnost, podnikatelé by platili vyšší správní poplatek za vydání koncesní listiny),

### b) negativa

- novelizace stávajícího živnostenského zákona, vzniklého za podmínek rodícího se demokratického systému v 90. letech minulého století (i přes jeho četné novelizace) nemůže pokrýt aktuální stav a předpokládaný vývoj specifik v oblasti komerční bezpečnosti,
- vložení speciálních ustanovení týkajících soukromé bezpečnostní služby do živnostenského zákona by způsobilo značnou nepřehlednost a komplikovanost tohoto právního předpisu,
- vložení speciálních ustanovení týkajících se soukromé bezpečnostní služby by způsobilo nutnost zavedení dvou, zcela odlišných systémů úpravy živnostenského podnikání, minimálně v částech týkajících se kvalifikačních předpokladů pro vstup do podnikání, stanovení dalších povinností podnikatelů, kontrolních mechanismů atd.,
- nemožnost vymezení bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (nejedná se o podnikání).

## Varianta 2 - zpracování nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

#### a) pozitiva

- možnost definování pěti činností spadajících skutečně do výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- možnost vymezení bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, což není podnikatelská činnost ve smyslu živnostenského zákona kvalifikačních předpokladů pro výkon soukromé bezpečnostní činnosti odlišně od obecně upravených kvalifikačních předpokladů pro všechny živnosti podle živnostenského zákona,



- nastavení odpovídajících kritérií pro vstup a působení v oboru jak na straně podnikatele, tak i jeho zaměstnance (bezúhonnost, spolehlivost, zdravotní a odborná způsobilost),
- zcela nové vymezení působnosti a pravomoci státu (výkon státní správy) v oblasti komerční bezpečnosti, včetně zlepšení kontrolní činnosti na daném úseku,
- oproti režimu živnostenského zákona větší kontrola a možnost prověření podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnosti před vstupem do podnikání (licenční řízení a předchozí náležitě prověření subjektu a personálního substrátu subjektu) – příspěvek k „očistě“ trhu soukromých bezpečnostních služeb od nedůvěryhodných subjektů, zvýšení ochrany zákazníka (stát, fyzické a právnické osoby) před neoprávněnými (úmyslnými i neúmyslnými) zásahy do citlivých oblastí,
- pravidelné prověřování způsobilosti držitele licence k provozování soukromé bezpečnostní služby (licence na dobu určitou) – záruka kvality podnikatele,
- zásadní zvýšení právní jistoty podnikatelů v oblasti soukromé bezpečnostní služby a adresátů jejich činnosti, stejně jako široké veřejnosti,
- splnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a plánu legislativních prací vlády na rok 2011,
- zařazení České republiky mezi vyspělé evropské demokracie i v oblasti komerční bezpečnosti.

#### b) negativa

- vyšší náklady na straně státu (ministerstva) a podnikatelů (viz bod 7.).

### Výběr navrhovaného řešení

**I přes nejvyšší celkové náklady, z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako nejvhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrhy obsažené ve variantě nulové a variantě 1.**

**K počtu posuzovaných variant řešení v částech 2. a 3. předkladatel uvádí, že jejich četnost vychází z konzultací provedených před přípravou návrhu zákona v součinnosti s profesními sdruženími působícími v oblasti soukromé bezpečnosti vedených za účelem seznámení se s problematikou soukromých bezpečnostních služeb po věcné stránce a s odkazem na zjištění, že efektivní regulaci odvětví soukromé bezpečnosti nelze provést důslednějším vynucováním stávající právní úpravy nebo její pouhou novelizací.**

K administrativní zátěži provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb dojde ve spojitosti se zavedením nové právní úpravy zejména při přechodu na nový systém regulace právních vztahů. Administrativní zátěž bude spočívat v nutnosti doložit doklady stanovené novým zákonem k řízení o vydání licence, a to opakovaně každých 10 let. Nicméně se jedná o doklady, které podnikatel stejně musí mít k dispozici, aby vůbec mohl podnikat. Nejedná se tedy o znovu obstarávání listinných materiálů a po konzultacích lze odhadovat, že tato činnost

nezabere podnikateli více než 2 hodiny v souvislosti s podáním žádosti ministerstvu o vydání licence. Veškeré další povinnosti předkládat podnikatelem informační materiály (např. daňová přiznání, poskytování údajů pracovněprávního charakteru apod.) zůstanou zachovány ve stávající podobě, nebudou tedy novým zákonem rozšiřovány a při výpočtu administrativní zátěže se s nimi nepočítá. Výpočet administrativní zátěže provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb je uveden v příloze č. 1 důvodové zprávy, přičemž byla zjištěna administrativní zátěž ve výši 70 000 Kč.

Jak již bylo uvedeno v úvodu důvodové zprávy, obdobná situace v oblasti administrativní zátěže osob nastane jednorázově u nově zaváděného institutu vlastní ochrany. Ani zde nedojde k masivnímu zvýšení administrativní zátěže osob, ač je nutno připustit, že bude vyžadována kvalifikovanější personální práce, neboť podmínky kladené na zaměstnance působící ve vlastní ochraně budou stejné, jako je tomu u zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb. Na základě konzultací s profesními sdruženími působícími v oblasti komerční bezpečnosti je i zde odhadovaný předpoklad doby vyplňování příslušných podkladů nutných k registraci nejvýše 2 hodiny. Jak již bylo dříve několikrát uvedeno, nelze, v současné době, předjímat, kolik osob využije institut vlastní ochrany a pro potřeby výpočtu administrativní zátěže bylo kvalifikovaně odhadnuto, že by se mohlo jednat i o tisíc subjektů. Výpočet administrativní zátěže provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb je uveden v příloze č. 2 důvodové zprávy, přičemž byla zjištěna administrativní zátěž ve výši 145 000 Kč, avšak zde je nutno připomenout, že se jedná o jednorázové náklady spojené s registrací.

#### **4. IMPLEMENTACE A VYNUCOVÁNÍ NAVRŽENÝCH ŘEŠENÍ**

##### **A. Způsob promítnutí navrhované úpravy do právního řádu ČR a institucionální změny**

Vzhledem k tomu, že navrhovaná právní úprava byla připravována jak na základě vládního programového prohlášení, iniciativy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, tak i z podnětu podnikatelských subjektů působících v oblasti komerční soukromé bezpečnosti (podílely se na její výsledné podobě významnou měrou), lze předpokládat, že s implementací do praxe nebudou spojeny větší potíže.

V rámci implementace nové právní úpravy bude bezprostředně třeba implementovat navržená ustanovení týkající se přechodu provozování soukromé bezpečnostní činnosti z režimu koncesované živnosti upravované živnostenským zákonem do režimu licenčního upraveného navrženou právní úpravou, který bude v působnosti ministerstva.

V praxi to bude znamenat, že primárně bude muset být zajištěno zřízení pracoviště čítajícího cca 25 – 30 pracovníků, které bude vykonávat činnost vyplývající z tohoto zákona (tzn. provádění správního řízení při udělování licencí, pozastavování provozování soukromé bezpečnostní služby a odnímání licencí a při registraci žadatelů o zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, ukládání sankcí podle tohoto zákona a při odvolání proti nim, vedení evidencí a výkon dozoru). Organizační strukturu tohoto pracoviště by mělo tvořit

vedení, oddělení licencí a registrací, oddělení dozoru, oddělení způsobilosti a organizační oddělení.

Pro zajištění efektivního chodu tohoto pracoviště bude klíčovým zajištění kvalifikovaných pracovníků, vhodných prostor, materiálně technické vybavení (včetně výpočetní techniky a softwarových produktů), jakož i zřízení příslušných informačních systémů vedených ministerstvem (například jednotlivé evidence).

Dalším bodem implementačního procesu je vydání vyhlášky upravující rozsah a způsob posuzování zdravotní způsobilosti, která bude obsahovat seznam tělesných a duševních vad, nemocí a stavů, které vylučují zdravotní způsobilost fyzické osoby vykonávající hlídací nebo detektivní službu, jakož i druhy, obsah a termíny lékařských vyšetření, náležitosti výpisu ze zdravotnické dokumentace, obsah lékařského posudku a dobu jeho platnosti (na základě zákonného zmocnění vydá Ministerstvo zdravotnictví).

Ministerstvo připraví vyhlášku provádějící příslušné ustanovení návrhu zákona týkající se stanovování způsobilosti psa při poskytování ostrahy majetku a osob, činnosti soukromých detektivů a převozu hotovosti, cenin a cenných předmětů.

## **B. Vynucování navržené právní úpravy**

Lze důvodně předpokládat, že s vynucováním dodržování zákona v praxi nebudou komplikace, neboť navrhovaná úprava stanovuje dostatečným způsobem kontrolní mechanismy dozoru prováděného ministerstvem, tedy jedním centrálním pracovištěm (oproti dosavadní kontrole živnostenskými úřady). K efektivnímu provádění dozorové činnosti bude zřízeno samostatné oddělení dozoru (viz výše). Návrh zákona již reflektuje účinnost kontrolního řádu stanovenou k 1. 1. 2014, tzn. jeden rok před nabytím účinnosti tohoto návrhu zákona.

Povinnosti stanovené navrhovanou právní úpravou budou v případě jejich nerespektování vynucovány projednáváním správních deliktů definovaných navrhovaným zákonem (přestupky, správní delikty fyzických osob, správní delikty fyzických podnikajících osob a právnických osob). K tomuto projednávání bude v prvním stupni příslušné ministerstvo. V návrhu zákona uvedené správní delikty postihují na jedné straně pouze porušení zásadních povinností v něm stanovených, tedy takových, které by mohly mít zásadní negativní dopad na předmětnou oblast společenských vztahů (např. provozování soukromé bezpečnostní činnosti bez licence, ztížení vyšetřování v souvislosti s výkonem bezpečnostní činnosti na místě, kde byl spáchán trestný čin apod.), na druhé straně pak návrh zákona zohledňuje, že skutkové podstaty dalších protiprávních jednání a jim odpovídající systém sankcí jsou již upraveny jiným zákonem (např. zákon o ochraně osobních údajů), a v souladu s imanentní zásadou právního státu „ne bis in idem“ takováto protiprávní jednání neupravuje.

## **C. Předpokládaný dopad nové úpravy na míru kriminality páchané zaměstnanci SBS**

Jak vyplývá z dostupných statistických údajů pro roky 2010 – 2012 (viz tabulka níže), je míra trestných činů, pro které byly stíháni a vyšetřováni zaměstnanci bezpečnostních a detektivních agentur v poměru k celkovému počtu trestných činů, respektive počtu všech stíhaných a vyšetřovaných osob v České republice, v posledních třech letech víceméně konstantní, bez evidentních vzestupných či sestupných tendencí.

	<b>Celkový počet stíhaných a vyšetřovaných osob v ČR</b>	<b>Počet stíhaných a vyšetřovaných zaměstnanců bezpečnostních a detektivních agentur</b>	<b>Procentuelní vyjádření</b>
<b>2010</b>	112 477	226	0,2 %
<b>2011</b>	114 975	174	0,15 %
<b>2012</b>	113 026	188	0,17 %
<b>Celkem</b>	340 478	588	ø 0,17 %

Dle stávající právní úpravy obsažené v živnostenském zákoně je podmínka bezúhonnosti (spolu s dosažením věku 18 let a způsobilostí k právním úkonům) všeobecnou podmínkou provozování živnosti. Rámec bezúhonnosti je proto v současnosti stanoven poměrně vágním způsobem, který se stejnou měrou a bez jakéhokoli rozlišování vztahuje jak například na pekaře či drezéra zvířat, tak na osobu zajišťující převoz několikamilionových finančních obnosů.

Jak názorně ukazuje následující tabulka, navrhovaná úprava nového zákona stanovuje specifické podmínky bezúhonnosti pro účely výkonu soukromých bezpečnostních činností s přihlédnutím k citlivému charakteru tohoto oboru s cílem vyloučení osob s nevhodnou predispozicí spočívající v jejich protiprávním jednání v minulosti. Oproti stávající úpravě v živnostenském zákoně zde dochází k mnohem větší diferenciaci tohoto, z pohledu výkonu těchto činností, nežádoucího protiprávního jednání, když navrhovaný zákon vyžaduje splnění podmínek jak bezúhonnosti (vztahující se k trestným činům), tak spolehlivosti (protiprávní jednání méně společensky škodlivé – nikoli spolehlivost ve smyslu stávající právní úpravy vztažená k živnostenskému zákonu).

Vzhledem k výše uvedenému, tedy především k zpřísnění podmínek bezúhonnosti a zavedení nové podmínky spolehlivosti, dojde k zúžení okruhu osob, které mohou činnosti upravené navrhovaným zákonem vykonávat a tím pádem k zvýšení „profesní kvality“ zaměstnanců. Nelze proto předpokládat, že by došlo k navýšení kriminality páchané zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb, naopak jde očekávat její klesající trend.

	<b>Dle stávající úpravy v živnostenském zákoně</b>	<b>Dle navrhované úpravy</b>

<p><b>BEZÚHONNOST</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravomocné odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen,</li> <li>• kdo byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro nedbalostní trestný čin proti majetku nebo nedbalostní trestný čin hospodářský, pokud se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen, nebo</li> <li>• komu správní orgán uložil zákaz činnosti, která souvisí s poskytováním soukromé bezpečnostní služby nebo která je obsahem základního pracovněprávního vztahu, a tom do doby skončení zákazu činnosti</li> </ul>
<p><b>SPOLEHLIVOST</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dle zákona 451/1991 Sb. (vztahuje se <u>pouze</u> na podnikatele, statutární orgán nebo členy statutárního orgánu u předmětu podnikání „Ostraha majetku a osob“ a „Služby soukromých detektivů“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ten, jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání, a dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, že se osvědčil, ani se nemá za to, že se osvědčil, nebo</li> <li>• ten, kdo pro vnitřní pořádek a bezpečnost představuje vážné nebezpečí svým jednáním, za které byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání více než jednoho přestupku <ol style="list-style-type: none"> <li>1. na úseku zbraní a střeliva,</li> <li>2. na úseku používání výbušnin,</li> <li>3. na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,</li> <li>4. na úseku obrany České republiky,</li> <li>5. proti veřejnému pořádku,</li> <li>6. proti občanskému soužití,</li> <li>7. proti majetku,</li> <li>8. proti pořádku ve státní správě vyskytujícímu se na více úsecích státní správy,</li> <li>9. na úseku podnikání,</li> <li>10. na úseku porušování průmyslových práv a porušování práv k obchodní firmě, nebo</li> <li>11. podle tohoto zákona</li> </ol> </li> <li>• ten, komu byl uložen zákaz výkonu bezpečnostní činnosti správním orgánem,</li> <li>• ten, jehož úpadek byl v uplynulých 5 letech řešen konkursem, reorganizací, oddlužením nebo zvláštním způsobem řešení úpadku, které stanoví jiný právní předpis pro určité subjekty nebo pro určité druhy případů</li> </ul>

## 5. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Přezkum účinnosti navrhované právní úpravy a její realizace v praxi bude prováděn průběžně v rámci vlastní činnosti ministerstva (provádění správního řízení při udělování licencí, pozastavování provozování soukromé bezpečnostní služby a odnímání licencí a při registraci žadatelů o zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, ukládání sankcí podle tohoto zákona a při odvolání proti nim, při vedení evidencí a při výkonu dozoru). Právě

institut vedení (v zákoně taxativně uvedených) evidencí se stane důležitým nástrojem přezkumu účinnosti navrhovaného zákona, neboť se statistickými údaji, které budou tyto evidence poskytovat, budou pracovníci zařazení na příslušné pracoviště neustále v kontaktu a budou moci provádět jejich průběžné vyhodnocování v rámci své každodenní činnosti. Jako velmi pozitivní se z pohledu přezkumu účinnosti opět ukazuje zvolení centralizování této působnosti do rukou ministerstva (na rozdíl od nepřehledné a z pohledu statistické využitelnosti nevyhovující decentralizované praxe režimu koncesí podle živnostenského zákona).

Z časového hlediska jsou pro přezkum a vyhodnocení účinnosti navrhované právní úpravy důležité dva milníky:

- návrh usnesení vlády k návrhu předkládané právní úpravy ukládá ministrovi vnitra zpracovat ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem obrany do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti vládního návrhu tohoto zákona „Kodex chování provozovatele soukromé bezpečnostní služby a jeho zaměstnanců ve třetích zemích při poskytování soukromé bezpečnostní služby“,
- přechodná ustanovení navrhované právní úpravy stanovují lhůtu dvou let (ode dne nabytí účinnosti zákona), po kterou budou dosavadní dotčená živnostenská oprávnění považována za oprávnění provozovatele soukromé bezpečnostní služby na základě vydané licence; stejná lhůta je stanovena pro nutnost splnění podmínek bezúhonnosti, spolehlivosti, odborné a zdravotní způsobilosti pro zaměstnance provozovatele soukromé bezpečnostní služby a zaměstnance fyzické osoby nebo právnické osoby vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu

Jak vyplývá z výše uvedeného, kritické vyhodnocení proběhne především v návaznosti na tyto dva časové milníky. Další zhodnocení, tzn. zhodnocení účinnosti navrhovaného zákona v jeho „standardní“ podobě (nikoli již v režimu přechodných ustanovení) proběhne až po uplynutí lhůt daných přechodnými ustanoveními.

## **6. VÝSLEDNÉ SHRUTÍ ZHODNOCENÍ PŘÍNOŠŮ, NÁKLADŮ A DOPADŮ NAVRHOVANÝCH ZMĚN NA VEŘEJNÝ I SOUKROMÝ SEKTOR**

### **6.1 Identifikace finančních nákladů všech variant uvedených v bodu 3. (varianty možné budoucí právní úpravy)**

#### Varianta nulová (ponechání stávající právní úpravy)

- dodatečné finanční náklady této varianty jsou nulové, neboť se vychází ze stávající konstrukce živnostenského zákona, tedy s vydáváním koncesní listiny pro stávající tři kategorie výkonu soukromých bezpečnostních činností (včetně zachování stávajících správních poplatků za vydání koncesní listiny, případně její změnu, ponechání stávajícího počtu pracovníků živnostenských úřadů atd.).

### Varianta 1 (dílčí novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících s cílem vyřešit problematické oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti)

- na straně živnostenských úřadů by muselo dojít k personálnímu posílení agendy soukromých bezpečnostních služeb z titulu nově zavedených kontrolních pravomocí živnostenského úřadu ve vztahu k tomuto druhu podnikání (nejednalo by se o klasickou živnostenskou kontrolu, ale o dozor nad výkonem jednotlivých bezpečnostních činností nově definovaných v živnostenském zákoně),
- další personální nárůst by byl spojen s vydáváním nových koncesních listin pro výkon nových bezpečnostních činností (převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů, bezpečnostní poradenství), případně s odnímáním těchto dokladů,
- při celkovém počtu 236 živnostenských úřadů (včetně příslušných odborů příslušných obecních nebo městských úřadů) by muselo dojít k minimálnímu posílení těchto pracovišť o jedno pracovní místo v průměrné platové třídě 8. až 9. (13 – 14 000 Kč), což představuje, s ohledem na základní tarifní plat (bez jakékoliv započitatelné praxe) minimální roční zátěž státního rozpočtu v rozpětí 3 068 000 až 3 304 000 Kč (navýšení počtu pracovních míst o pouze jedno pracovní místo u každého živnostenského úřadu by neskýtalo záruku patřičné zastupitelnosti zaměstnanců),
- na straně podnikatelů by došlo k navýšení nákladů spojených s vydáním nových koncesních listin pro výkon bezpečnostních činností přeprava hotovosti, cenin a cenných předmětů a bezpečnostní poradenství v současné výši 1000 Kč na jednu koncesní listinu,
- na straně osob, které budou přímo vykonávat bezpečnostní činnosti, pak dojde k navýšení nákladů spojených se získáním/prokazováním kvalifikačních předpokladů nezbytných pro možnost působení v předmětném oboru.

### Varianta 2 (zpracování nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti)

Varianta vydání nové právní úpravy, která naplní cíle uvedené v bodě 1.5, nepředpokládá výrazné navýšení nákladů u podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnosti, jelikož už v současné době jsou z jejich strany vynakládány prostředky např. poplatky za vydání koncesní listiny podle živnostenského zákona, náklady na zvyšování odborné způsobilosti zaměstnanců, materiálně technické zabezpečení apod. Navrhovaná právní úprava však zakotvuje oficiální potvrzení odborné způsobilosti dotčených fyzických osob, které se podílejí na provozování soukromé bezpečnostní služby výkonem bezpečnostních činností. V případě těchto osob lze v případě nutnosti vykonat zkoušku k získání profesní kvalifikace (získání osvědčení o odborné způsobilosti) očekávat jistý nárůst nákladů, zejména v důsledku zpoplatnění zkoušky.

Ekonomický dopad navrhované právní úpravy je odvozen jednak z přibližného předpokládaného počtu žadatelů o licenci k provozování soukromé bezpečnostní služby, žadatelů o registraci (zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu), jednak z předpokládaného počtu fyzických osob podléhajících režimu nutnosti získání profesní kvalifikace a z předpokládaných nákladů na zabezpečení těchto úkolů. V dané souvislosti

dojde i určitému zvýšení administrativní zátěže ministerstva a dotčených zpravodajských služeb.

Vzhledem k tomu, že návrh zákona přináší výrazné zpřísnění podmínek pro provozování soukromé bezpečnostní služby, lze reálně předpokládat, že ne všechny doposud působící subjekty a osoby v oblasti soukromých bezpečnostních služeb budou schopny nebo ochotny v této činnosti dále pokračovat po nabytí účinnosti nového zákona. Navíc je stanoveno dostatečně dlouhé přechodné období, během kterého se jeví splnění všech nových povinností na straně orgánů státu jako zvládnutelné, personálně i ekonomicky.

Při koncipování návrhu zákona bylo přihlédnuto k nutnému personálnímu zajištění nově vytvořené agendy v resortu ministerstva a jejímu technickému vybavení, a to v rozsahu, který v minimálně možné míře zatíží státní rozpočet. Při vybudování nezbytné organizační složky se nepočítá s nárůstem finančních prostředků ani personálního obsazení Policie České republiky.

V souvislosti s ochranou kritické infrastruktury se předpokládá vydávání dokladů spojených s výkonem citlivé činnosti v řádu celkově maximálně několika set osob prověřených Národním bezpečnostním úřadem. S ohledem na kvalifikované odhady se bude poskytování soukromé bezpečnostní služby k ochraně kritické infrastruktury věnovat asi 100 subjektů, z velké většiny právnických osob. Držitelem dokladu musí být všichni členové statutárního orgánu a další, návrhem zákona stanovené osoby, tudíž lze počítat průměrně se 3 osobami na každou soukromou bezpečnostní službu. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že počet osob, ke kterým bude muset Národní bezpečnostní úřad nově provést bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, po nabytí účinnosti navrhované právní úpravy je cca 300 (v dalších letech by se pak počty prověření mohly ročně pohybovat nejvýše v rozmezí 50-60 osob – obměna osob v řídicích pozicích, osoby z nových subjektů).

Jak je uvedeno, existuje reálný předpoklad, že vydávání předmětných dokladů bude „nabíhat“ postupně, po celou dobu účinnosti návrhu zákona a s přihlédnutím k době platnosti licence (obvykle 10 let). To znamená, že nepůjde o nárazovou záležitost. Stanovení přibližného počtu vydaných dokladů vychází dále z faktu, že tyto doklady budou vyžadovány pouze pro osoby, které budou muset být pro potřebu poskytování soukromé bezpečnostní služby seznámeny s celkovou strukturou a fungováním systémů/prvků kritické infrastruktury, jejichž zneužitím by mohlo dojít k ohrožení zájmu České republiky. Nepůjde tedy o osoby, vykonávající profesní úkony v rámci výkonu bezpečnostní činnosti („řadoví“ zaměstnanci provozovatele atd.).

Prověření tohoto počtu osob znamená pro Národní bezpečnostní úřad velkou zátěž, kterou není schopen zvládnout v současném personálním složení, a tudíž se jeví jako nezbytné navýšení počtu systematizovaných funkčních (tabulkových) míst Národního bezpečnostního úřadu pro výše uvedenou novou činnost v celkovém počtu 3, s dopadem na navýšení finančních prostředků kapitoly „308 - Národní bezpečnostní úřad“ ze státního rozpočtu. Na 3



systemizovaná funkční místa je nezbytné počítat s nárůstem mzdových nákladů včetně zákonem daných odvodů v celkové výši 1 745 tis. Kč. Požadavek na navýšení systemizovaných funkčních míst v uvedeném rozsahu je stanoven na nejnižší možné úrovni pro zajištění výše uvedených činností. Zároveň dojde k nárůstu provozních a materiálových výdajů, které by však Úřad měl být schopen pokrýt, při nejvyšší možné optimalizaci prostředků, bez požadavku navýšení stávajících zdrojů.

Předpokládané náklady, vzniklé zabezpečením zcela nových agend na ministerstvu, by měly činit v prvním roce cca 24 mil. Kč, v dalších letech přibližně 15 mil. Kč ročně. O tyto finanční prostředky bude třeba, s přihlédnutím k vývoji inflace, každoročně navýšit rozpočet ministerstva. Z celkových nákladů uvažovaných pro první rok se předpokládá, že na zajištění mzdových prostředků připadne částka cca 14 mil. ročně, na materiálně technické vybavení, včetně výpočetní techniky a softwarových produktů pro cca 25 až 30 pracovníků cca 10 mil. Kč. V této částce jsou zahrnuty i náklady spojené se zřízením příslušných informačních systémů vedených ministerstvem (například jednotlivé evidence). Proto je třeba navýšit finanční prostředky kapitoly „314 – Ministerstvo vnitra“. Požadavek na navýšení systemizovaných funkčních míst v uvedeném rozsahu je stanoven na nejnižší možné úrovni pro zajištění níže uvedených činností.

Náplň činnosti těchto pracovníků bude spočívat především v provádění správního řízení při udělování licencí, pozastavování provozování soukromé bezpečnostní služby a odnímání licencí, při registraci žadatelů o zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, ukládání sankcí podle tohoto zákona a při odvolání proti nim, vedení evidencí a výkon dozoru. S výkonem uvedené agendy souvisí rovněž vyřizování případných stížností na činnost soukromých bezpečnostních služeb nebo osob vykonávajících bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, vyřizování podnětů a dotazů občanů. Pokud se jedná o samotné kvalifikační předpoklady těchto zaměstnanců, předpokládá se okolo 25 vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců zpravidla právního směru, kteří budou zařazeni ve 12 až 14 platové třídě, dále se předpokládají cca 3 pracovní místa administrativního charakteru, zařazená do 6 až 7 platové třídy. Nepředpokládá se, že některý ze zaměstnanců bude ve služebním poměru k Policii České republiky.

Organizační strukturu tohoto pracoviště by mělo tvořit vedení, oddělení licencí a registrací, oddělení dozoru, oddělení způsobilosti a organizační oddělení.

Uvedené náklady a nároky na státní rozpočet budou (po nabytí účinnosti zákona) kompenzovány příjmy ze správních poplatků. Vzhledem k počtu provozovatelů (viz výše), lze totiž v průběhu každých 10 let předpokládat příjem cca 40 až 50 mil. Kč ze správních poplatků za udělení licencí k provozování uvedených činností, a to i v případě výše zmíněné možné redukce počtu podnikatelských subjektů působících v dané oblasti. Tato skutečnost výrazně přispěje ke snížení přímých nákladů státu na zajištění agendy soukromých bezpečnostních služeb.

Další příjem ve výši cca 15 mil. Kč vyplyne v případech registrace osob zajišťujících si bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu.

V současné době však nelze specifikovat případné další příjmy za možné sankce, udělené v rámci provádění dozoru nebo dohledu nad provozováním těchto služeb.

Nová právní úprava provozování soukromých bezpečnostních činností vyžaduje dílčí změnu zejména zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění zákona č. 247/2011 Sb., zákona č. 292/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, změnu zákona č. 155/2010 Sb., kterým se mění některé zákony ke zkvalitnění jejich aplikace a ke snížení administrativní zátěže podnikatelů.

## **6.2 Identifikace dopadů všech variant uvedených v bodu 3. (varianty možné budoucí právní úpravy)**

### Varianta nulová (ponechání stávající právní úpravy)

- nedostatečná regulace oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- právní vakuum poskytování určitých specifických činností spadajících do oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- možnost zneužití soukromých bezpečnostních služeb k nekalým účelům (ekonomickým, politickým, kriminálním nebo osobním),
- možné ohrožení ekonomických a zahraničněpolitických zájmů České republiky způsobené působením nedostatečně prověřenými podnikatelskými subjekty,
- rezignace státu na řešení aktuálních problémů spojených s předmětnou oblastí podnikání (viz bod 1.2 DEFINICE PROBLÉMU),
- problematické systémové zapojení soukromých bezpečnostních služeb do ochrany veřejného pořádku např. při ochraně důležitých objektů, včetně systémů a prvků kritické infrastruktury,
- nemožnost vymezení bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (nejedná se o podnikání),
- žádné finanční dopady na veřejný a soukromý sektor,
- nesplnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a z Plánu legislativních prací vlády na rok 2011,
- absence speciální právní úpravy v České republice (na rozdíl od drtivé většiny vyspělých demokratických zemí).

### Varianta 1 (dílčí novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících s cílem vyřešit problematiku výkonu soukromé bezpečnostní činnosti)

- neodstranění problémů, které se v oblasti soukromých bezpečnostních služeb dlouhodobě vyskytují,
- nepostihnutí aktuálního stavu trhu ale zejména nejbližšího budoucího vývoje předmětné oblasti,
- vložení speciálních ustanovení týkajících soukromé bezpečnostní služby do živnostenského zákona způsobí značnou nepřehlednost a komplikovanost tohoto právního předpisu,
- vložení speciálních ustanovení týkajících se soukromé bezpečnostní služby způsobí nutnost zavedení dvou, zcela odlišných systémů úpravy živnostenského podnikání, minimálně v částech týkajících se kvalifikačních předpokladů pro vstup do podnikání, stanovení dalších povinností podnikatelů, kontrolních mechanismů atd.,
- nemožnost vymezení bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (nejedná se o podnikání).
- snížení konformity aplikace práva,
- výše popsané vícenásledky na straně veřejného a soukromého sektoru

### Varianta 2 (zpracování nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti)

- splnění cílů nové právní úpravy podle bodu 1.5,
- náklady na straně veřejného i soukromého sektoru (viz výše).

## **7. KONZULTACE A ZDROJE DAT**

Tématem nutnosti vytvoření nového zvláštního zákona upravujícího činnost soukromých bezpečnostních služeb, tedy jednoho z nejdynamičtější se rozvíjejících oborů podnikatelských činností, který by vhodným a efektivním způsobem reflektoval veškerá specifika tohoto odvětví, se zabývají jak orgány veřejné moci, tak odborná veřejnost už několik let.

Klíčové konzultace nad zněním legislativního textu zákona probíhaly v následujících úrovních:

### **7.1 povinná připomínková místa**

Z povinných připomínkových míst, která k návrhu zákona uplatnila zásadní připomínky, probíhaly nejdůležitější konzultace s následujícími:

- Ministerstvo zahraničních věcí
- Ministerstvo zemědělství
- Ministerstvo životního prostředí
- Ministerstvo dopravy
- Ministerstvo financí – konzultována problematika pojištění odpovědnosti a správních

poplatků

- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- Ministerstvo kultury
- Ministerstvo spravedlnosti – konzultována problematika náhrady škody
- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Ministerstvo zdravotnictví
- Ministerstvo obrany
- Ministerstvo průmyslu a obchodu – konzultována problematika technických služeb
- Úřad pro ochranu osobních údajů - komplexní zpracování částí zákona týkajících se ochrany a zpracování osobních údajů
- Úřad vlády ČR (Odbor kompatibility)
- Úřad vlády ČR (Kancelář pro legislativu)
- Úřad vlády ČR (Kancelář zmocněnce pro lidská práva)
- Hospodářská komora ČR
- Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky
- Národní bezpečnostní úřad
- Bezpečnostní informační služba
- Úřad pro zahraniční styky a informace

## **7.2 Konzultace s profesními sdruženími**

V rámci odborné veřejnosti byly prováděny četné konzultace s profesními sdruženími působícími v oblasti soukromé bezpečnosti (v konečném výsledku se jednalo o sdružení zastřešující 90% subjektů působící v tomto odvětví).

Klíčový dokument zde představuje „Memorandum“, jehož signatáři jako celek vyjádřili souhlas s přípravou nového zákona a s ochotou podílet se k jeho přípravě.

Jednalo se zejména o:

- profesní sdružení sdružená v Hospodářské komoře ČR,
- Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm, o. s.,
- profesní sdružení sdružená ve Svazu průmyslu a dopravy,
- Česká asociace detektivních služeb, ad.

## **7.3 Semináře v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky**

Konkrétně šlo o semináře Podvýboru pro obecní policii a soukromé bezpečnostní služby Výboru pro obranu a bezpečnost PSP ČR, kterých byli účastni poslanci, podnikatelé působící v oblasti soukromých bezpečnostních služeb a zástupci všech asociací působících v oboru (celkem 17 asociací).

## **8. KONTAKT NA ZPRACOVATELE**

JUDr. Ivo Chauer, Mgr. Jaroslav Rataj, Mgr. et Mgr. Petra Hanzálková, Ministerstvo vnitra,  
odbor bezpečnostní politiky  
tel.: 974 833 223, 974 832 519, 974 832 525  
e-mail: [ivo.chauer@mvcz.cz](mailto:ivo.chauer@mvcz.cz), [jaroslav.rataj@mvcz.cz](mailto:jaroslav.rataj@mvcz.cz), [petra.hanzalkova@mvcz.cz](mailto:petra.hanzalkova@mvcz.cz).

## **B/ Další požadavky na obecnou část důvodové zprávy**

### ***I. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY***

Navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Vychází ze zásad uvedených v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod, zejména ze zásady zákonnosti uvedené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 Listiny (ukládání povinností jen na základě zákona) a ze zásady zákonného výkonu veřejné moci uvedené v čl. 2 Listiny.

### ***II. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S PRÁVEM EVROPSKÉ UNIE A S MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI, JIMIŽ JE ČESKÁ REPUBLIKA VÁZÁNA***

Návrh zákona není v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, ani s právem EU, zejména Evropskou sociální chartou a Dohodou o ochraně lidských práv a svobod.

Problematika provozování soukromých bezpečnostních služeb je přímo vyňata ze směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu. Jedná se totiž o poměrně velký a z hlediska národních zájmů citlivý sektor trhu.

Návrh tohoto zákona je v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 1995/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Na problematiku upravenou návrhem zákona se dále vztahují směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1214/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o profesionální přeshraniční silniční přepravě eurohotovosti členskými státy eurozóny.

Z četné judikatury Soudního dvora EU je nutno zmínit rozsudky:

- C-465/05 *Komise v Itálie*,
- C-514/03 *Komise v Španělsko*,

- C-189/03 *Komise v Nizozemí*,
- C-171/02 *Komise v Portugalsko*,
- C-355/98 *Komise v Belgie*,
- C-397/01 až C-403/01 *Pfeiffer*,
- C-337/10 *Georg Neidel*,
- C-303/98 ve věci *Simap*,
- C-519/09 ve věci *May*

V potaz byla vzata i Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací, jež byla implementována zákonem č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace. Návrh zákona je dále v souladu se Směrnicí Rady Evropské unie č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí a nařízením Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků Evropské unie.

Na problematiku upravenou návrhem zákona dopadají obecné principy práva EU, obsažené v čl. 45, čl. 49 a násl. a čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

Při přípravě návrhu zákona bylo respektováno a plně využito Doporučení Rady Evropy č. R (87) Výboru ministrů členským státům O organizaci předcházení zločinnosti, přijaté Výborem ministrů dne 17. září 1987. Při přípravě návrhu zákona bylo zohledněno i Sdělení komise evropských společenství ze dne 21. prosince 2009 (KOM (2009) 691 v konečném znění) k Evropskému programu výzkumu a inovací v oblasti bezpečnosti - prvotní postoj Komise ke klíčovým zjištěním a doporučením fóra pro evropský výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti.

Návrh zákona není přímo implementačním právním předpisem ve vztahu k výše uvedeným předpisům EU.

#### ***IV. PŘEDPOKLÁDANÝ HOSPODÁŘSKÝ A FINANČNÍ DOSAH NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA***

- ***STÁTNÍ ROZPOČET, OSTATNÍ VEŘEJNÉ ROZPOČTY***

Hlavními kritérii pro stanovení finančního dosahu navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty jsou:

- předpokládaný počet žadatelů o licenci k provozování soukromé bezpečnostní služby,
- předpokládaný počet žadatelů o registraci (zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu),
- plnění nových úkolů veřejné správy podle návrhu zákona prostřednictvím odpovídajícího personálního a materiálního vybavení.

Náklady na straně ministerstva, by měly činit v prvním roce cca 24 mil. Kč, v dalších letech přibližně 15 mil. Kč ročně.

Z celkových nákladů uvažovaných pro první rok se předpokládá, že na zajištění mzdových prostředků případně částka cca 14 mil. ročně, na materiálně technické vybavení, včetně výpočetní techniky a softwarových produktů pro cca 25 až 30 pracovníků cca 10 mil. Kč. V této částce jsou zahrnuty i náklady spojené se zřízením příslušných informačních systémů vedených ministerstvem (například jednotlivé evidence). Proto je třeba navýšit finanční prostředky kapitoly „314 – Ministerstvo vnitra“. Požadavek na navýšení systemizovaných funkčních míst v uvedeném rozsahu je stanoven na nejnižší možné úrovni pro zajištění níže uvedených činností.

Na straně Národního bezpečnostního úřadu je nutno počítat s navýšením počtu systemizovaných funkčních (tabulkových) míst pro novou činnost (citlivá činnost v souvislosti s předpokládaným nárůstem podílu soukromých bezpečnostních služeb na ochraně systémů a prvků kritické infrastruktury) v celkovém počtu 3, s dopadem na navýšení finančních prostředků kapitoly „308 - Národní bezpečnostní úřad“ ze státního rozpočtu. Na 3 systemizovaná funkční místa je nezbytné počítat s nárůstem mzdových nákladů včetně zákonem daných odvodů v celkové výši 1 745 tis. Kč. Požadavek na navýšení systemizovaných funkčních míst v uvedeném rozsahu je stanoven na nejnižší možné úrovni pro zajištění výše uvedených činností.

Náklady státu na výkon nových agend budou, při předpokládaném počtu žadatelů o vydání licence a o registraci (cca 10 000 podnikatelských subjektů) minimálně na 10 let pokryty z těchto poplatků.

- ***PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY***

Hlavními kritérii pro stanovení finančního dosahu navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí jsou předpokládané počty:

- žadatelů o licenci k provozování soukromé bezpečnostní služby,
- žadatelů o registraci (zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu),
- osob, které si budou muset doplnit kvalifikační předpoklady podle návrhu zákona.

Nejvyšší zátěží pro podnikatelský sektor bude uhrazení správního poplatku za vydání licence k poskytování soukromé bezpečnostní služby a za registraci k výkonu bezpečnostních činností pro vlastní ochranu.

V prvním výše uvedeném případě se počítá s částkou 20 000,- Kč u právnické osoby, 10 000,- Kč u podnikající fyzické osoby. V případě, že žadatel o vydání licence bude držitelem koncesní listiny, bude správní poplatek automaticky snížen na polovinu.

V případě nového institutu výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu se za registraci této činnosti bude vybírat správní poplatek 10 000,- Kč u právnické a 2 500,- Kč u fyzické osoby.

Správním poplatkům budou podléhat i příslušné změny dotčených dokladů.

- **ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÍ CELKY**

Návrh zákona nemá negativní dopad na územní samosprávné celky.

## **V. DOPADY NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA**

- **SOCIÁLNÍ SFÉRU**

Dopad v oblasti sociální sféry lze předpokládat především v souvislosti s přechodným ustanovením navrhované právní úpravy stanovujícím lhůtu dvou let (ode dne nabytí účinnosti zákona) pro splnění podmínek bezúhonnosti, spolehlivosti, odborné a zdravotní způsobilosti pro zaměstnance provozovatele soukromé bezpečnostní služby a zaměstnance fyzické osoby nebo právnické osoby vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu. Lze důvodně očekávat, že ne všichni stávající zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb těmto nově nastaveným podmínkám vyhoví a budou muset proto tuto práci přestat vykonávat. Vzhledem k tomu, že v současnosti neexistují evidence, ze kterých by šlo získat potřebné statistické údaje (např. kolik osob „vyřadí“ z tohoto odvětví nově stanovená podmínka spolehlivosti [ještě není zaveden institut centrální evidence přestupků] či kolik jich nebude zdravotně způsobilých), není možné učinit jakýkoli kvalifikovaný odhad dopadu této skutečnosti například na nárůst nezaměstnanosti apod.

Lze očekávat, že první relevantnější odhad bude možno učinit po uplynutí jednoho roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, neboť právě tak dlouhá lhůta je v přechodném ustanovení stanovena pro to, aby osoby, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona byly držiteli dotčených koncesí a které hodlají v provozování těchto činností pokračovat na základě licence i po uplynutí dvou let od nabytí účinnosti zákona (tzn. po skončení přechodného období), požádaly o vydání licence podle tohoto zákona. Po uplynutí jednoho roku pak tedy bude známo, kolik ze současných podnikatelských subjektů (s udělenou dotčenou koncesí) bude v této činnosti pokračovat i nadále a na základě tohoto údaje bude možné učinit kvalifikovaný odhad týkající se celkového počtu zaměstnanců.

- **SPOTŘEBITELE**

Vzhledem k tomu, že navrhovaná právní úprava jednak celkově reflektuje (na rozdíl od stávající úpravy živnostenským zákonem) specifika odvětví soukromých bezpečnostních služeb, jednak zpříšňuje podmínky výkonu tohoto povolání, dá se očekávat, že dojde



k zvýšení profesní úrovně poskytování těchto služeb, které se pozitivním způsobem promítne právě/i ve vztahu ke konečným spotřebitelům (např. ostraha v supermarketech).

- ***ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ***

Navrhovaná právní úprava nemá s přihlédnutím ke svému předmětu negativní dopady na životní prostředí. Naopak lze, ze sociologického úhlu pohledu, předpokládat, že efektivní výkon činnosti soukromých bezpečnostních služeb bude optikou situační prevence v nezanedbatelné míře přispívat k ochraně životního prostředí. Tato domněnka vychází z obecných životních zkušeností, které nasvědčují tomu, že přítomnost uniformované osoby (v tomto případě stejnokroj zaměstnanec soukromé bezpečnostní služby) zvyšuje občanskou zodpovědnost a eliminuje výskyt protiprávního jednání (např. občan venčící svého psa spíše uklidí exkrement, vidí-li ve své blízkosti osobu ve stejnokroji).

- ***ROVNOST MUŽŮ A ŽEN***

Návrh zákona nemá negativní dopad na rovnost postavení mužů a žen.

## **Zvláštní část**

### **ČÁST PRVNÍ - soukromá bezpečnostní činnost**

#### **K § 1**

Ustanovení vymezuje předmět úpravy zákona. Základními pilíři nového zákona jsou výkon soukromé bezpečnostní činnosti za zákonem stanovených podmínek, zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, tj. pro vlastní potřebu fyzické osoby nebo právnické osoby, a působnost orgánů vykonávajících státní správu v dané oblasti.

Návrh zákona zároveň stanoví, na které činnosti vykonávané příslušnými subjekty při plnění úkolů veřejné správy nebo další se zákon nevztahuje.

#### **K § 2**

Předmětné ustanovení obsahuje definici soukromé bezpečnostní služby. Zároveň se stanoví pět bezpečnostních činností (ostraha majetku a osob, činnost soukromých detektivů, převoz hotovosti a cenin, technická služba, jakož i bezpečnostní poradenství), které lze podřadit pod pojem soukromá bezpečnostní služba. V případě převozu hotovosti a cenin byla tato bezpečnostní činnost zařazena do návrhu zákona proto, že se jedná o oblast, kde se finanční škody z této části soukromých bezpečnostních služeb pohybují v miliardách korun

českých, které se přemisťují do šedé ekonomiky a mohou sloužit k financování dalších nelegálních aktivit.

Soukromá bezpečnostní služba je tedy institucionální pojem, jehož vlastní obsahovou náplní je výkon výše zmíněných konkrétních bezpečnostních činností, a to v rozsahu stanoveném v § 3 návrhu zákona.

Provozovatel je oprávněn tyto bezpečnostní činnosti vykonávat samostatně nebo ve vzájemné kombinaci podle svého uvážení, samozřejmě s omezeními, která zabraňují vzniku střetu zájmů (viz níže).

### **K § 3**

Návrh zákona obsahuje ohraničení právního a faktického rámce jednotlivých bezpečnostních činností spadajících pod soukromé bezpečnostní služby, které má vedle zamezení jejich vzájemného „přesahu“, rovněž význam pro jednoznačné odlišení těchto činností od jiných podnikatelských aktivit.

V některých případech - typicky u ostrahy majetku a osob a činnosti soukromých detektivů - odráží členění též typovou rizikovost provozování jednotlivých činností pro třetí osoby.

Převoz hotovosti a cenin je v této souvislosti rozdělen do dvou skupin. První skupinou jsou hotovosti a ceniny nepřesahující hodnotu 5 000 000 Kč, jež jsou zahrnuty v bezpečnostní činnosti ostraha majetku a osob, zatímco druhá skupina je speciální bezpečnostní činnost „převoz hotovosti a cenin“, jejichž hodnota přesahuje částku 5 000 000 Kč. Ve druhém případě je k výkonu této bezpečnostní činnosti třeba získat licenci jako u ostatních bezpečnostních činností.

Vymezení technické služby zahrnuje celý technický cyklus od projektování přes montáž, kontrolu, údržbu, revizi a opravu v návrhu zákona obsažených technických zařízení resp. systémů. V kterékoli části uvedeného cyklu totiž může dojít k ohrožení chráněných zájmů. Tyto služby disponují informacemi, které se týkají způsobu zabezpečení především značných majetkových hodnot. Riskantní je možnost úniku nebo zneužití těchto informací, jakož i osobních údajů. Vymezení umožňuje odlišit činnosti významné z hlediska zájmů chráněných navrhovanou úpravou od jiných, běžných technických činností k ochraně osob a majetku (jako jsou např. požární hlásiče nebo různá bezpečnostní čidla v průmyslu, pořízení běžných bezpečnostních prostředků podnikatelskými subjekty, jakož i veřejností).

K pojmu zabezpečovací systém – režim tohoto zákona se nevztahuje na zabezpečovací systémy (monitorovací zařízení apod.) používané obcemi, obecními policiemi, zdravotnickými a jinými zařízeními např. ve prospěch starších občanů obce, pacientů apod., které jsou poskytovány cílovým osobám bezplatně, resp. jejich provoz nepodléhá finančním úhradám ze strany těchto osob.

Bezpečnostní poradenství je vysoce odborně náročné. Jeho provozování je podmíněno důkladnou znalostí všech forem soukromých bezpečnostních činností. Kromě toho je předpokladem k jeho provádění i znalost příslušných právních předpisů (daňových, ekonomických, obchodní zákoník). Tyto důvody vedly v podstatě k závěru, že je nezbytné koncipovat tuto specifickou formu provozování soukromé bezpečnostní služby a rovněž i ji podřídít licenčnímu režimu.

### **K § 4**

Toto ustanovení upravuje zajišťování bezpečnostní činnosti fyzickou nebo právnickou osobou pro vlastní ochranu. Zajišťováním bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu se rozumí výkon bezpečnostní činnosti, která je provozována zmíněnými osobami výhradně pro vlastní potřebu, není předmětem jejich podnikatelské činnosti a je vykonávána alespoň jednou osobou v základním pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli.

Od nabytí účinnosti tohoto návrhu bude poskytování všech pěti kategorií soukromé bezpečnostní služby na podnikatelské bázi možné pouze v režimu tohoto zákona. To znamená, že každý, kdo bude chtít poskytnout předmětnou službu za úplatu, se obrátí na příslušného provozovatele a uzavře s ním odpovídající smlouvu. Vedle toho budou existovat fyzické a právnické osoby, které si budou zajišťovat vlastními silami a prostředky bezpečnostní činnosti podle tohoto zákona, a to pouze pro vlastní potřebu. Zásadní pro posouzení, zda se skutečně jedná o zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, je současné naplnění podmínek obsažených v předmětném ustanovení.

Smyslem tohoto ustanovení je pokrýt všechny bezpečnostní činnosti zajišťované nekomerčně.

## **K § 5**

Pro účely zákona jsou v tomto ustanovení vymezeny další pojmy, se kterými návrh zákona pracuje. V případě „technických“ pojmů byly opět využity definice obsažené v platných technických normách. Jedná se o další příklad provázání právní úpravy s úpravou podzákonou, který není v rozporu se zásadami právního řádu České republiky.

Je tak zaručeno, že jejich výklad by měl být jasný a pregnantní, což povede k právní jistotě všech osob, kterých se tento zákon bude dotýkat.

K pojmu „zabezpečovací systém“ dále viz odůvodnění k § 3.

## **K § 6**

Ustanovení upravuje základní podmínku provozování bezpečnostní služby, kterou je získání licence od ministerstva.

V souladu s principy pro přípravu tohoto zákona (viz obecná část důvodové zprávy) bude licence vydávána na dobu určitou, tj. 10 let. Samozřejmě, na základě žádosti oprávněné osoby může být licence vydána i na dobu kratší.

Smyslem tohoto ustanovení je eliminovat bezpečnostní rizika, která by pro Českou republiku mohlo přinést zapojení některých domácích i zahraničních subjektů do předmětné citlivé oblasti. Zdaleka se nejedná pouze o vyloučení těch osob, které mají kriminální minulost nebo i přítomnost. Česká republika a její orgány musí neustále dbát i na ochranu ekonomických, zahraničně politických a dalších zájmů, které by mohly ohrozit fungování

demokratické společnosti. Vzhledem k tomu, že někteří provozovatelé se mohou v rámci jejího poskytování napojit na kriminální podsvětí, organizovaný zločin tuzemského i zahraničního původu, jakož i na zpravodajské služby cizích mocností, je zcela nezbytné od prvopočátku, ale i průběžně, tato rizika pokud možno vyloučit nebo omezit.

Proto opakované vydávání licencí a tím i prověřování případných bezpečnostních rizik s tímto procesem spojených musí být zásadní podmínkou kontinuity poskytování soukromé bezpečnostní služby konkrétním oprávněným subjektem.

Zároveň pro příslušného podnikatele/provozovatele je nezpochybnitelnou vizitkou a zárukou kvality poskytovaných služeb. V žádném případě pak nejde o skrytý nástroj regulace trhu, neboť každý, kdo splní nároky kladené tímto zákonem, má právo na získání nové licence.

K časovému omezení doby platnosti licence předkladatel uvádí, že s odkazem m.j. i na zahraniční právní úpravy, považuje vydávání licencí na dobu určitou za jediné možné řešení. Hlavním důvodem takového přístupu je eliminace případných bezpečnostních rizik a možnost opakovaného ověřování bezpečnostní způsobilosti dotčených osob pohybujících se v oblasti zejména vnitřní bezpečnosti státu.

Předkladatelem navržená kompromisní 10 letá doba platnosti licence (práva poskytovat soukromou bezpečnostní službu) se pohybuje v horní části limitu obvyklého v Evropských zemích.

Obavu českých provozovatelů ze ztráty konkurenceschopnosti v souvislosti s omezením doby platnosti licence (provozovateli nebude umožněno uzavřít obchodní kontrakt na delší dobu, resp. bude vyloučen např. z veřejné hospodářské soutěže) rozptyluje díkce odstavce 5. V dané souvislosti je třeba připomenout, že stejné podmínky pro poskytování soukromé bezpečnostní služby budou platit pro všechny provozovatele působící na území České republiky. Doba platnosti licence tak nebude, s ohledem na výše uvedené podmínkou výběrového řízení.

## **K § 7**

Ustanovení upravuje podmínky nezbytné pro získání licence k provozování bezpečnostní služby fyzickou osobou. Ministerstvo rozhodne o vydání licence, pokud fyzická osoba splňuje zákonem stanovené podmínky.

Pro usnadnění provozování soukromé bezpečnostní služby je umožněno provozovat ji prostřednictvím odpovědného zástupce, stejně, jako je tomu v případě „běžné“ podnikatelské činnosti. Odpovědný zástupce je fakultativně ustanoven tehdy, pokud si takovou možnost fyzická osoba zvolí. Jinými slovy provozování bezpečnostní činnosti prostřednictvím odpovědného zástupce je zcela na vůli /volbě dané fyzické osoby.

Výše uvedená možnost podnikající fyzické osoby ustanovit odpovědného zástupce však v žádném případě neznamená, že držitel licence nemusí splňovat kritéria stanovená zákonem. Smyslem tohoto návrhu je jednak zajištění bezproblémové komunikace mezi provozovatelem, objednatelem této služby a orgány státu, možnost oprávněných subjektů naplnit dikci zákona prostřednictvím osoby, která je „k dispozici“ a má v podstatě obdobný rozsah práv a povinností jako provozovatel podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby, jednak vyloučení „závadových“ osob z tohoto druhu podnikání, kdy v případě, že by podmínky tohoto zákona musel splňovat jenom odpovědný zástupce, mohla by být provozovatelem např. kriminálně závadová osoba se všemi negativními důsledky z toho plynoucími.

## **K § 8**

Ustanovení obsahuje podmínky vydání licence právnické osobě. Požaduje splnění obdobných podmínek, jako je tomu u fyzické osoby pro statutární orgán, člena statutárního orgánu, prokuristu nebo vedoucího organizační složky podniku. Z pohledu vnitřní bezpečnosti státu tak dojde k prověření obchodní firmy resp. osob na odpovědných místech provozovatele. Snahou je předejít situaci, kdy by v právnické osobě mohly působit fyzické osoby představující bezpečnostní riziko nebo kdy by právnické osoby byly zakládány k zastření své pravé činnosti.

Podmínka, že obchodní firma nemůže vzbudit dojem, že jde o instituci případně subjekty, které plní úkoly veřejné správy, je zde proto, aby nedocházelo k vydávání licencí právnickým osobám, u kterých by tato skutečnost mohla nastat. Jinými slovy se bude jednat o obchodní firmy navozující dojem takové instituce (například mající ve svém názvu pojem policie, stráž, inspekce apod.).

Snahou předkladatele je i vyloučení právnických osob, jejichž vlastnická struktura není známa, z oblasti poskytování soukromých bezpečnostních služeb. Jedná se o ty případy, kdy právnická osoba je vlastněna subjekty, které disponují „akciemi na doručitele“. Vzhledem k tomu, že v těchto případech nelze spolehlivě zjistit nejenom aktuálního vlastníka firmy natož dohledat historii vývoje vlastnických vztahů v takové společnosti, je nutno vyloučit působení těchto subjektů v předmětné oblasti z důvodu vyloučení bezpečnostních rizik.

Problematika odpovědného zástupce je řešena obdobně, jako je tomu u provozovatele - fyzické osoby.

## **K § 9**

Zde jsou upraveny podmínky, které musí splňovat odpovědný zástupce podle tohoto zákona. V podstatě se jedná o stejné podmínky, které musí splňovat provozovatel - fyzická osoba, doplněné o nutnost existence základního pracovněprávního vztahu k žadateli o vydání licence nebo provozovateli. Další omezení pro výkon činnosti odpovědného zástupce jsou stanovena tak, aby nedošlo ke kumulaci této funkce v rukou jedné osoby u více

bezpečnostních agentur resp. u jedné firmy, s výjimkou obchodních společností, které jsou spojeny vlastnickou strukturou (holdingy, mateřské a dceřiné společnosti), resp. ke kumulaci neslučitelných funkcí v rámci jedné firmy.

## **K § 10**

Ustanovení upravuje náležitosti, které musí obsahovat žádost o vydání licence, kterou fyzická osoba předkládá ministerstvu. Zároveň upravuje nezbytnost přiložení určitých příloh, které tvoří součást žádosti a které jsou nezbytné pro prokázání celkové způsobilosti pro provozování soukromé bezpečnostní služby.

Ustanovení obsahuje m. j. i možnost, aby fyzická osoba vzhledem ke své podnikatelské činnosti a záměrům, které má, požádala o vydání licence na kratší dobu než je 10 let.

## **K § 11**

Zde se stanoví náležitosti, které musí obsahovat žádost o vydání licence, kterou právnická osoba předkládá ministerstvu. Jedná se o informace nezbytné k identifikaci právnické osoby, jakož i o další podklady, které slouží pro případné vydání licence. Ustanovení do jisté míry kopíruje úpravu obsaženou v předchozím ustanovení s tím, že přihlíží ke specifikům právnických osob.

Také toto ustanovení obsahuje možnost, aby i právnická osoba vzhledem ke své podnikatelské činnosti a záměrům, které má, požádala o vydání licence na kratší dobu než je 10 let.

## **K § 12**

Licenci k provozování soukromé bezpečnostní služby bude vydávat ministerstvo. Důvody tohoto postupu jsou zřejmé – jde zejména o zajištění poskytování soukromé bezpečnostní služby firmami, které nepředstavují riziko pro vnitřní bezpečnost státu. Vzhledem k tomu, že na českém trhu budou působit i zahraniční subjekty a s ohledem na charakter poskytovaných služeb, je nezbytné, aby vyjádření pro ministerstvo poskytly všechny níže uvedené zpravodajské služby.

V tomto ustanovení se stanoví lhůta pro vydání licence a podklady, sloužící pro její vydání. Rovněž tak se stanoví lhůta pro vydání vyjádření Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenského zpravodajství a Police České republiky, s tím, že nesouhlasné stanovisko se odůvodní.

Jak již bylo uvedeno výše, z důvodu legitimního práva státu na ochranu vnitřní bezpečnosti neexistuje jiný způsob, jak dosáhnout toho, aby ministerstvo mělo v dostatečném

časovém předstihu před vydáním licence objektivní informace od odpovídajících subjektů o bezpečnostní způsobilosti subjektů žádajících o její vydání.

Vedle ochrany utajovaných skutečností a jejich zdrojů v rámci řízení před soudem (viz ustanovení „Soudní přezkum“) zároveň dochází i k ochraně utajovaných skutečností a informačních zdrojů Policie České republiky nebo zpravodajské služby v rámci správního řízení, kdy zpravodajskou službou označené informace se uchovávají odděleně, tj. mimo správní spis. Nahlížení do této části správního spisu upravuje § 38 správního řádu.

Oddělené vedení dokumentů obsahujících utajované informace mimo spis zajistí nemožnost osob zúčastněných na řízení do těchto dokumentů nahlížet. V takovém případě však bude znemožněn účastníkům řízení přístup k některým podkladům pro rozhodnutí a proto je třeba zajistit řádný přezkum rozhodnutí včetně jeho souladu s těmito podklady. To zajistí zvláštní úprava řízení o rozkladu proti takto vydaným rozhodnutím (viz změna správního řádu).

### **K § 13**

Zde jsou vyjmenovány případy, kdy ministerstvo žádost o vydání licence zamítne. Jedná se o naplnění zásady procesní ekonomie, tak jak ji zná správní řád. Jinými slovy namísto institutu zastavení řízení podle správního řádu byl zvolen jednodušší způsob spočívající v zamítnutí žádosti, tak jak jej zná právní řád České republiky.

### **K § 14**

Ustanovení obsahuje úpravu možnosti soudního přezkumu poté, co ministr vnitra rozhodne o rozkladu. Postupuje se podle jiného právního předpisu (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů) formou žaloby.

V těchto případech se dokazování v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenského zpravodajství nebo Policie České republiky. Zároveň se jedná o nástroj ochrany zdrojů informací dotčených orgánů, které pro potřeby řízení o vydání licence vydávají vyjádření. K těmto skutečnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenského zpravodajství nebo Policie České republiky; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.

Jedná se o analogickou úpravu k příslušným ustanovením zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů,



kdy proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu o rozkladu lze podat žalobu rovněž podle soudního řádu správního.

#### **K § 15**

Toto ustanovení upravuje náležitosti, které musí mít licence nad rámec náležitostí rozhodnutí podle správního řádu. Jedná se o specifika, která jsou dána povahou licence, na základě které vzniká provozovateli oprávnění provozovat soukromou bezpečnostní službu.

#### **K § 16**

Toto ustanovení zakládá povinnosti provozovatele oznamovat ministerstvu všechny informace týkající se změn skutečností uvedených v žádosti o vydání licence z důvodu získání podkladů pro další případný postup ministerstva.

#### **K § 17**

Zde je stanovena podmínka, za níž ministerstvo rozhodne o změně již vydané licence a způsob, jakým to učiní. Platí zásada, že licence je měněna pouze na žádost držitele licence.

#### **K § 18**

Toto ustanovení upravuje pozastavení provozování soukromé bezpečnostní služby za splnění podmínek v tomto ustanovení uvedených. V první řadě se ustanovení vztahuje na odpovědného zástupce, který musí být ustanoven provozovatelem a který přestane splňovat některou z podmínek pro výkon funkce. Pozastavení provozování bezpečnostní služby může být provedeno i na žádost provozovatele, nejdéle však na dobu jednoho roku.

Smyslem návrhu je umožnit provozovateli napravit situaci, kterou nemohl z objektivních důvodů předvídat nebo pokud jsou na jeho straně překážky, které mu brání v poskytování soukromé bezpečnostní služby, aby tyto mohl odstranit, bez toho, aniž by mu musela být odňata licence. Není-li však v této lhůtě zjednána náprava a provozovatel soukromé bezpečnostní služby nebude splňovat některou z podmínek stanovenou pro vydání licence, bude to důvod k odnětí licence podle § 21 písm. b).

#### **K § 19**

Toto ustanovení upravuje situace, kdy licence zaniká přímo ze zákona a bez možného zhojení v budoucnu se ukončuje oprávnění provozovatele tuto službu nadále poskytovat. Dochází k tomu v těch situacích, kdy dojde zejména k právní události, se kterou právo spojuje zánik určité skutečnosti. Může nastat následkem smrti (prohlášením za mrtvého) provozovatele, který byl fyzickou osobou, zánikem podnikatelského subjektu, uplynutím doby, na kterou byla licence vydána, písemným oznámením držitele licence o ukončení

provozování bezpečnostní služby a na základě rozhodnutí o prohlášení konkurzu nebo usnesení o zamítnutí insolvenčního návrhu pro nedostatek majetku.

## **K § 20**

Ustanovení řeší situace, kdy dojde k úmrtí provozovatele (resp. jeho prohlášení za mrtvého). Je namístě, aby v podnikání (poskytování soukromé bezpečnostní služby) mohly pokračovat návrhem zákona stanovené osoby. Jedná se o realizaci legitimního práva na kontinuitu výkonu podnikatelského subjektu. Rovněž tak se stanoví mechanismus formálních náležitostí takového postupu, neboť podle návrhu zákona je licence nepřenositelná na jinou osobu.

Jedná se o období § 13 zákona o živnostenském podnikání.

## **K § 21**

Ustanovení upravuje případy odnětí licence ministerstvem. S výjimkou prvního důvodu, kdy k odnětí licence dochází na základě písemného oznámení o ukončení poskytování soukromé bezpečnostní služby, je odnětí licence míněno zejména jako sankce za závažné porušení povinností stanovených tímto nebo jiným zákonem.

Jedná se (vedle administrativního úkonu provozovatele podle písmene a) návrhu zákona) o pojistku státu, jejímž účelem je vyloučení nereseriových podnikatelských subjektů z poskytování soukromé bezpečnostní služby. Jak bylo řečeno v úvodu důvodové zprávy, bezpečnostní hledisko v případě tohoto specifického druhu podnikání musí stát nad obecným právem podnikat. I proto byl mimo jiné také zpracován samotný návrh zákona.

Odnětí licence bude prováděno ve správním řízení.

## **K § 22**

Toto ustanovení upravuje situace, kdy dochází k vydání nové licence poté, co předchozí licence zanikla uplynutím doby platnosti této licence. Ustanovení stanoví, že držitel licence může požádat o vydání nové licence k provozování soukromé bezpečnostní služby nejdříve 6 měsíců před uplynutím doby platnosti dosavadní licence. Důvodem této úpravy je zajištění bezproblémového vydání nové licence jejímu držiteli tak, aby bez jakéhokoliv omezení přímo navazovala na licenci předchozí, a získání dostatečného časového prostoru pro získání relevantních podkladů pro vydání nové licence na straně ministerstva.

Zároveň se stanoví, že pokud licence zanikne z důvodu rozhodnutí o prohlášení konkurzu na provozovatele, může tento požádat o vydání nové licence podle návrhu zákona až po uplynutí doby 5 let ode dne nabytí právní moci usnesení o zrušení konkurzu pro splnění rozvrhového usnesení nebo proto, že majetek dlužníka je zcela nepostačující. Stejná je úprava při zamítnutí insolvenčního návrhu pro nedostatek majetku. Lhůta 5 let je podle zpracovatele návrhu zákona minimální a zároveň dostatečná k tomu, aby konkrétní firma ekonomicky

ozdravěla resp., aby mohly být překonány ekonomické překážky na straně podnikatele k dalšímu provozování soukromé bezpečnostní služby.

Stejná lhůta jako v předchozím odstavci, po kterou nesmí podnikatel poskytovat soukromou bezpečnostní službu, je stanovena i pro případ, že licence byla odňata ministerstvem pro závažné nebo opakované porušení povinností jejím držitelem. Rozhodným okamžikem pro běh této pětileté lhůty je právní moc rozhodnutí ministerstva o odnětí licence. Důvody jsou obdobné jako v předchozím případě.

## **K § 23**

Toto ustanovení upravuje povinnosti provozovatele a všech dalších osob nakládajících s majetkem určeným pro poskytování soukromé bezpečnostní služby po zániku licence. Smyslem tohoto ustanovení je ochrana práv a oprávněných zájmů objednatele soukromé bezpečnostní služby, ochrana osobních, v řadě případů i citlivých osobních údajů před ztrátou, zničením či zneužitím.

Návrh dále obsahuje ustanovení, která ve specifických případech neumožňují, aby odpovědná osoba (v širším slova smyslu) po určitou dobu působila v předmětné oblasti v předem stanovených funkcích, pokud provozovateli byla odňata licence. Má se za to, že tato odpovědná osoba mohla být spolupodílníkem na protiprávním jednání provozovatele. Proto je nutno ji vyloučit na stanovenou dobu z působení v předmětné oblasti. Na druhé straně, pokud příslušné orgány upozorní na porušování povinností provozovatelem, tato „sankce“ se jí nedotkne. Jedná se o nástroj vnitřní kontroly činnosti soukromých bezpečnostních služeb.

## **K § 24**

Toto ustanovení upravuje povinnost ministerstva poskytnout stejnopis nebo kopii vyjmenovaných relevantních listin úřadům, které je potřebují pro svou činnost za účelem seznámení se s informacemi, k nimž by nemusely mít okamžitý přístup nebo by se nemusely dozvědět vůbec. Jedná se o praktickou realizaci jedné ze zásad výkonu veřejné moci definované správním řádem (zásada dobré správy).

Ustanovení odstavce druhého řeší informační povinnost ministerstva vůči „silovým“ institucím státu, spolupůsobícím v oblasti soukromých bezpečnostních služeb. Jedná se o opatření, jehož cílem je informovat příslušné subjekty o daných skutečnostech, které mohou podmínit jejich adekvátní reakci na vzniklou situaci. Zároveň má toto opatření evidenční charakter ve vztahu k informacím zpracovávaným těmito subjekty v rámci jejich pracovního pořádku.

## **K § 25**

Podle názoru předkladatele právě kvalifikační předpoklady provozovatele a osoby vykonávající bezpečnostní činnosti (tj. provozovatel – fyzická osoba, která zároveň vykonává

bezpečnostní činnosti, „odpovědné“ osoby provozovatele – právnické osoby, zaměstnanec provozovatele a zaměstnanec vykonávající bezpečnostní činnosti při vlastní ochraně zaměstnavatele) jsou klíčovým předpokladem pro kvalitní poskytování této služby.

Předmětné ustanovení obsahuje výčet kvalifikačních předpokladů osoby, která vykonává bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona.

Aby osoby, které sice jsou v základním pracovněprávním vztahu k provozovateli, ale nejsou doposud odborně způsobilé, mohly získat praktické zkušenosti a odpovědně se připravit na složení příslušné odborné kvalifikační zkoušky, návrh zákona upravuje podmínky, za nichž tato osoba může v rámci své odborné přípravy vykonávat bezpečnostní činnosti (pisemný plán odborné přípravy, nepřetržitý dohled způsobilé osoby, která je již po dobu nejméně jednoho roku odborně způsobilá). Toto opatření má vyloučit, aby nevykávala osoba, která není odborně způsobilá, bezpečnostní činnost pod dohledem osoby, která je odborně způsobilá teprve například jeden měsíc a nemá ještě dostatečné praktické zkušenosti. Aby nedocházelo ke zneužívání tohoto ustanovení, je doba trvání takovéto přípravy stanovena maximálně na 3 měsíce od vzniku základního pracovněprávního vztahu. Jinými slovy, pokud zaměstnanec provozovatele a zároveň uchazeč o výkon bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona v plném rozsahu ve zkušební době podle zákoníku práce nezíská odbornou způsobilost, toto ustanovení se na něj již dále nevztahuje.

Aby provozovatel nemohl pod rouškou odborné přípravy zneužívat osoby k faktickému výkonu bezpečnostních činností a naopak, aby se zaměstnanci provozovatelů nemohli tímto způsobem vyhýbat splnění podmínky odborné způsobilosti, byl do návrhu zákona zařazen text obsažený v odstavci čtvrtém.

## **K § 26**

Toto ustanovení upravuje institut bezúhonnosti. Bezúhonnost je v tomto zákoně nezbytným předpokladem k tomu, aby žadatel o vydání licence k provozování bezpečnostní služby, provozovatel, jeho zaměstnanci, jakož i zaměstnanci vykonávající bezpečnostní činnosti pro potřebu zaměstnavatele (vlastní ochrana) mohli získat tuto licenci, a zároveň je i stěžejním předpokladem pro výkon bezpečnostních činností všemi dotčenými osobami. Bezúhonnost je v zásadě vymezena jako konkrétně obsahově specifikovaná trestní zachovalost. V případě nedbalostních trestných činů je pak kritériem „majetkový“ charakter takového protiprávního jednání. Pokud se na pachatele trestného činu hledí jako by nebyl odsouzen, je podmínka bezúhonnosti splněna. Návrh pamatuje i na případy, kdy správní orgán uloží povinné osobě (tedy jak podnikateli, tak i zaměstnanci) zákaz činnosti.

Bezúhonnost se v případě provozovatelů soukromé bezpečnostní služby prokazuje opisem z evidence Rejstříku trestů. Zaměstnanci provozovatele soukromé bezpečnostní služby a zaměstnanci fyzické nebo právnické osoby vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu prokazují svoji bezúhonnost výpisem z evidence Rejstříku trestů, který předkládají svému zaměstnavateli. V případě event. zákazu činnosti, který ukládá správní

orgán, se bezúhonnost dokládá čestným prohlášením, neboť neexistuje centrální registr těchto sankcí podle zákona o přestupcích. Ustanovení se zabývá i doklady, které v této souvislosti budou předkládat cizinci, kteří mají státní občanství, a cizinci, kteří státní občanství nemají. Platí, že opisy z evidence Rejstříků trestů si ministerstvo opatří samo a to tak, že samo o tento opis požádá. V případě osob (cizinci), kteří pocházejí ze zemí, kde neexistuje Rejstřík trestů nebo obdobný informační systém (evidence), budou cizinci prokazovat svoji bezúhonnost čestným prohlášením. Zároveň se stanoví povinnost osob, které se zdržovaly po zákonem stanovenou dobu v cizině, doložit bezúhonnost dokladem vydaným příslušným státem nebo čestným prohlášením.

Jedná se o výrazný posun oproti současnosti, kdy bezúhonnost je např. v živnostenském zákoně upravena pouze rámcově s tím, že se vztahuje na všechny živnostníky bez ohledu na jimi provozovanou živnost.

## **K § 27**

Ustanovení obsahuje úpravu spolehlivosti, která je nezbytná pro výkon bezpečnostní činnosti podle tohoto zákona. I když je spolehlivost jedním z tradičně užívaných neurčitých právních pojmů, je snahou navrhované úpravy ji (především v zájmu posílení právní jistoty dotčených osob) konkretizovat. Ztráta spolehlivosti je v první řadě spojena s takzvanými odklony v rámci trestního řízení. Spolehlivý dále nebude ten, kdo pro vnitřní pořádek a bezpečnost představuje vážné nebezpečí, neboť pro své jednáním byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání více než jednoho přestupku v oblastech upravených tímto ustanovením atd.

Stejně jako v případě bezúhonnosti přísluší spolehlivost posuzovat ministerstvu. Spolehlivost se pro účely tohoto zákona prokazuje čestným prohlášením.

## **K § 28**

Ustanovení upravuje oznamovací povinnosti zaměstnance vykonávajícího bezpečnostní činnost pro držitele licence v případě, kdy konání osoby by mohlo mít za následek ztrátu bezúhonnosti nebo spolehlivosti. Vzhledem k tomu, že provozovatel (zaměstnavatel) nemůže mít přístup ke všem potřebným informacím, resp. se je nemusí vůbec dozvědět, je nutné, aby byl v předstihu informován o možnosti vzniku „problému“ u svého zaměstnance. Díky tomuto přístupu bude mít dostatek času a prostoru k přijetí adekvátních opatření.

V dané souvislosti bude ministerstvo také oprávněno požádat Policii České republiky, soud, jakož i další orgány státu a územních samosprávných celků o informace, které slouží k ověřování bezúhonnosti a spolehlivosti. V žádném případě se nejedná o nástroj zasahování ministerstva do činnosti orgánů státu, soudů či územních samosprávných celků. Jedná se pouze o realizaci obecné zásady činnosti těchto orgánů - zásady dobré správy, neboť pokud

vůbec bude tento institut využit, bude se jednat o standardní informace, se kterými tyto instituce běžně pracují, a nebude znamenat jakékoliv zvýšení nákladů.

## **K § 29**

Posuzování zdravotní způsobilosti osob vykonávajících bezpečnostní činnosti podle návrhu tohoto zákona je svěřeno poskytovatelům pracovnělékařských služeb a v případě fyzické nebo podnikající fyzické osoby praktickým lékařům, u které jsou registrováni. Tito lékaři jsou schopni posoudit způsobilost osoby k výkonu činností podle předkládaného zákona, stejně, jako je tomu například u strážníků obecních policí. Součinnost, nezbytnou pro efektivní fungování úpravy (vyloučení zdravotně nezpůsobilých osob z výkonu bezpečnostních činností, jakož i způsob ověření této skutečnosti), zajišťuje povinnost uložená všem lékařům a psychologům v odstavci 3.

Dále se stanoví mechanismus postupu všech lékařů, kteří přijdou do styku s osobou, která vykonává bezpečnostní činnost podle tohoto zákona, v případě, kdy je dána pochybnost o zdravotní způsobilosti inkriminované osoby.

Návrh zákona jednoznačně stanoví povinnost lékaře vydat nový posudek a zaslat ho zaměstnavateli posuzované osoby, popřípadě přímo ministerstvu, je-li touto osobou držitel licence, v případech, kdy dojde ke změně či ztrátě zdravotní způsobilosti. Jedná se o základní předpoklad, na jehož základě může ministerstvo ve správním řízení rozhodnout o odnětí licence.

Aby nemohlo dojít ke zneužití zdravotní způsobilosti v neprospěch posuzované osoby, jsou návrhem zákona nastavena jednoznačná kritéria. Jednak půjde o níže zmíněnou podzákonnou právní úpravu, jednak zdravotní způsobilost bude vždy posuzována nikoliv celoplošně, ale vždy konkrétně ve vztahu k bezpečnostní činnosti, kterou osoba vykonává nebo vykonávat bude.

Seznam nemocí, vad a stavů, které vylučují výkon konkrétní bezpečnostní činnosti, jakož i obsah a termíny vyšetření, náležitosti výpisu zdravotní dokumentace a obsah lékařského posudku a dobu jeho platnosti, stanoví prováděcí vyhláška ministerstva zpracovaná ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví, se kterým byla tato pasáž návrhu zákona průběžně konzultována.

Zde je namístě předeslat, že v rámci prováděcí vyhlášky nebude požadováno splnění zdravotní způsobilosti podle návrhu tohoto zákona u osoby, která vykonává bezpečnostní poradenství, jež nemá přímou vazbu na výkon jiné bezpečnostní činnosti (např. půjde o pedagoga vyučujícího na střední či vysoké škole) a dále i u technické služby, kdy dochází k projektování, výrobě, atd. technického zařízení nebo systému (pokud se samozřejmě nebude jednat např. o výškové práce na budovách apod.).

## K § 30

Předně je třeba uvést, že problematiku odborné způsobilosti pro potřebu tohoto návrhu zákona upravuje zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. To platí i v případě institutů v něm upravených, včetně Národní soustavy kvalifikací. Zároveň se však v souladu se zákonem č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů umožňuje uznání odborné kvalifikace příslušníků členských států Evropské unie.

Předmětné ustanovení upravuje odbornou způsobilost provozovatele resp. odpovědných osob, jakož i všech osob vykonávajících bezpečnostní činnosti (včetně zaměstnanců, kteří vykonávají bezpečnostní činnosti ve prospěch zaměstnavatele v rámci vlastní ochrany).

Odborná způsobilost je u všech výše uvedených kategorií osob nezbytná z toho důvodu, že je třeba zajistit, aby výkon bezpečnostní činnosti byl prováděn osobami dostatečně způsobilými. Cílem je zamezit vstupu do tohoto odvětví nekompetentním osobám, u nichž nejsou záruky, že budou danou činnost vykonávat na požadované úrovni a předcházení případným excesům v dané oblasti.

Konstrukce odborné způsobilosti je zvolena zvláště pro:

- a) fyzickou osobu provozovatele, poskytujícího ostrahu majetku a osob nebo převoz hotovosti a cenin
- b) fyzickou osobu provozující činnost soukromých detektivů,
- c) fyzickou osobu provozující technickou službu a
- d) fyzickou osobu provozující bezpečnostní poradenství.

Hlavním kritériem je získané specializované vzdělání a příslušná délka praxe v příslušném oboru. Další možností jak splnit kvalifikační požadavek odborné způsobilosti je splnění délky praxe v oboru bezpečnostních činností (v závislosti na vykonávané činnosti) a složení zkoušky k získání profesní kvalifikace podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Stejně tak je provedeno i rozdělení požadované odborné způsobilosti pro zaměstnance s tím, že pro ostrahu majetku a osob, převoz hotovosti a cenin a činnost soukromých detektivů jsou podmínky nastaveny stejně. Rozdílné jsou požadavky u technické služby a u bezpečnostního poradenství, které svým způsobem představuje vrchol této oblasti.

Aby však v praxi nedocházelo k tomu, že osoba mající pouze určitou profesní kvalifikaci se bude domáhat zařazení např. na vyšší řídicí funkci, bez toho, aniž by před tím získala nebo splňovala odpovídající vzdělání, byl do tohoto ustanovení vložen odstavec 8,

který má zajistit, že tyto vyšší řídicí funkce nebo činnosti mohou být vykonávány pouze osobou s příslušnou kvalifikací podle hodnotícího standardu nebo příslušnou kvalifikací.

Zákon rovněž definuje, co se pro jeho potřebu rozumí praxí pro výkon bezpečnostní činnosti. Jedná se o předchozí poskytování a výkon bezpečnostních činností a dále pro jednotlivé kategorie bezpečnostních činností trvání služebního poměru a výkon činností „příbuzných“ s bezpečnostními činnostmi podle návrhu zákona ve vybraných ozbrojených bezpečnostních sborech ve stanovené délce, případně doba činnosti strážníka obecní policie.

Zvláštní pozornost je věnována i ochraně kritické infrastruktury. Z důvodů uvedených výše je pro tento druh poskytované soukromé bezpečnostní služby stanovena odlišná (delší) lhůta praxe.

### **K § 31**

Jedná se o profesní speciální ustanovení technického charakteru k zákonu o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, který zůstává základní normou upravující způsoby ověření odborné způsobilosti dotčených osob v konkrétních případech.

Navržené ustanovení není věcným zásahem do předmětné právní normy, ale pouze technickým doplněním odrážejícím specifika problematiky soukromé bezpečnostní služby. Aby zástupce orgánu dozoru mohl být přítomen na zkoušce k získání profesní kvalifikace provozovatele nebo zaměstnance provozovatele, bude nadále povinností autorizované osoby nebo zkušební komise oznámit v dostatečném časovém předstihu ministerstvu její termín a místo. Rovněž tak cílem návrhu je vyloučení vzájemného personálního propojení autorizované osoby nebo zkušební komise a osoby zkoušené.

Nicméně i přes výše uvedené profesní a technická doplnění procesu zkoušky k získání profesní kvalifikace se tento bude plně odehrávat v režimu zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, neboť ambicí předkladatele je snaha:

- a) převzít jednotný, osvědčený a funkční model ověřování odborné způsobilosti,
- b) minimalizovat administrativní, personální a ekonomickou zátěž při zajišťování těchto zkoušek na straně státu, ale i samotných provozovatelů případně jejich zaměstnanců, a to mimo jiné i s ohledem na počet osob, které tuto zkoušku budou skládat.

### **K § 32**

Ustanovení obsahuje úpravu stejnokroje, pokud je používán. V tomto případě musí být označen identifikačním číslem pro účel kontroly orgánem dozoru nebo dohledu, ale i pro identifikaci této osoby ve vztahu k tomu, komu se poskytuje soukromá bezpečnostní služba nebo vůči tomu, proti komu je prováděn výkon bezpečnostní činnosti.



Zároveň se řeší i problematika průkazu osoby, která vykonává bezpečnostní činnosti. Pokud se v tomto případě jedná o podnikající fyzickou osobu, která sama vykonává bezpečnostní činnosti, vydá si předmětný průkaz sama.

Vedle náležitostí průkazu se stanoví i povinnost mít u sebe průkaz v zákonem stanovených případech (výkon konkrétních bezpečnostních činností) a povinnost prokazovat se jím orgánům dozoru nebo dohledu nebo osobě, vůči které plní úkoly podle tohoto nebo jiného zákona.

### **K § 33**

Aby nemohlo dojít k privatizaci výkonu veřejné moci, je třeba přijmout v návrhu zákona příslušná opatření. Pro předložený návrh zákona platí zásadní pravidlo, že předmětem smlouvy o poskytování soukromé bezpečnostní služby nesmí být výkon bezpečnostních činností, který je ze zákona svěřen vyjmenovaným orgánům veřejné moci, které plní úkoly veřejné správy.

Primárním cílem je zde vyloučit možnost suplování státní (nebo samosprávné) činnosti (výkonu veřejné moci) soukromými bezpečnostními službami. Není možné, aby ochranu veřejného pořádku, která je svěřena státu nebo částečně územnímu samosprávnému celku, vykonávaly, na základě smlouvy, najaté soukromé firmy.

Jde o významné a zcela nezbytné ustanovení, které zohledňuje tendence některých obcí rezignovat na výkon práv a povinností samosprávy a najmout si za tímto účelem soukromou bezpečnostní službu. Tyto podniky jsou i podle tohoto návrhu zákona standardními podnikatelskými subjekty. Jejich provozovatel i zaměstnanec má postavení řadového občana, nedisponuje žádnými zvláštními oprávněními či pravomocemi. Soukromá bezpečnostní služba chrání vždy danou osobu nebo objekt, skupinu objektů nebo akci. Nepůsobí plošně a nemohou suplovat roli státu nebo územních samospráv při zajišťování veřejného pořádku. Vždy jde o smluvní vztah založený na komerčním základě.

Z uvedeného vyplývá, že není možné, aby např. obec uzavřela se soukromou bezpečnostní službou smlouvu, na jejímž základě by plnila úkoly obecní policie. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v ustanovení § 1 stanoví, že obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou, přičemž podle § 127 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku je strážník obecní policie úřední osobou a vykonává pravomoci dané zákonem. Není možné, aby takovéto postavení bylo svěřeno v rozporu se zákonem provozovateli nebo zaměstnanci soukromé bezpečnostní služby, protože by tak určitá skupina podnikatelů a osob byla neúměrně zvýhodněna oproti ostatním občanům i podnikatelům. Tím by došlo k porušení ústavní zásady rovnosti a důstojnosti osob v základních svobodách a právech, která jsou nezadatelná, nezczizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná. Do těchto práv nemůže zasahovat soukromý subjekt, který nemůže být v postavení úřední osoby, jelikož se nepodílí na plnění úkolů společnosti a státu a nepoužívá a ani přitom nemůže používat pravomoci, které by mu byly v rámci odpovědnosti

za plnění těchto úkolů svěřeny. Nezřídka naopak dochází k situacím, kdy soukromá bezpečnostní služba chrání zájmy soukromého subjektu i proti představiteli státní moci, případně rozhodnutí státního či soudního orgánu (např. ochrana objektů proti výkonu konkurzního rozhodnutí atp.).

Pokud by přesto taková smlouva byla uzavřena, jedná se od prvopočátku o nicotný právní akt se všemi důsledky z toho plynoucími.

S ohledem na dosavadní negativní zkušenosti předkladatele a zástupců soukromých bezpečnostních služeb, bude předkladatel, v rámci novely zákona o obecní polici a předpisů souvisejících, iniciovat návrh tvrdého postihu obcí, které zneužívají obecní policie k poskytování služeb na komerčním základě, např. prostřednictvím pultů centralizované ochrany.

V případě vzniku krizové situace nic nebrání tomu, aby soukromé bezpečnostní služby poskytovaly, s ohledem na charakter své činnosti, pomoc základním složkám IZS v režimu příslušných zákonů, tak jako je tomu u ostatních podnikatelských subjektů.

#### **K § 34**

Ustanovení upravuje základní povinnosti provozovatele a zaměstnance vykonávajícího bezpečnostní činnosti ve vztahu k sobě samému a třetím osobám. Dbát cti, vážnosti a důstojnosti a nepřipustit vznik bezdůvodné újmy jsou základní mantinely poskytování soukromé bezpečnostní služby. Tyto povinnosti jsou nezbytnou součástí právního předpisu, který upravuje práva osob vůči jiným osobám, zejména pokud tato práva třetích osob mohou být provozovatelem či zaměstnancem jistým způsobem omezena.

Ustanovení upravuje obecné pravidlo týkající se výkonu bezpečnostní činnosti při provozování soukromé bezpečnostní služby, kdy stanoví nemožnost vykonávat tuto činnost pod vlivem alkoholu, léků, popřípadě jiných látek ovlivňujících jednání osoby vykonávající bezpečnostní činnost.

#### **K § 35**

Smyslem ustanovení je zamezit souběžnému výkonu některých bezpečnostních činností. Jinými slovy vylučuje se konflikt výkonu konkrétní bezpečnostní činnosti ve vztahu k jedné osobě, kdy by provozovatel měl provádět činnosti v její případný prospěch a zároveň na základě jiné smlouvy bezpečnostní činnosti v její případný neprospěch.

Pro případ, kdyby taková situace přesto nastala, je zákonem upraven mechanismus jejího řešení tak, aby nedošlo k negativním dopadům na strany příslušného smluvního vztahu.

#### **K § 36**

Ustanovení obsahuje úpravu mlčenlivosti, kterou mají provozovatel i zaměstnanec o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s poskytováním bezpečnostní služby nebo s výkonem bezpečnostních činností. Tato mlčenlivost trvá i po zániku oprávnění provozovat bezpečnostní službu resp. po skončení základního pracovněprávního vztahu.

Rovněž se stanoví, kdo může osoby zbavit mlčenlivosti.

Návrh zákona dále obsahuje pojistku proti případnému zneužití tohoto institutu na straně provozovatele nebo jeho zaměstnance ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení v případě oznamování informací důležitých pro tento druh řízení. Rovněž tak povinnost mlčenlivosti není ustanovením, které by „stálo“ nad zákonem upravenými oznamovacími povinnostmi.

### **K § 37**

Ustanovení upravuje povinnost písemného uzavření smlouvy o poskytování soukromé bezpečnostní služby a povinnost provozovatele vést po celou dobu jeho činnosti na základě smluvního vztahu a po určitou dobu (nejméně 3 roky) i po skončení tohoto smluvního vztahu uchovávat dokumentaci, prokazující jeho působení v oblasti soukromých bezpečnostních služeb.

Jedná se o opatření, jehož smyslem je jednak zajištění korektnosti vztahu smluvních stran (provozovatele a objednatele soukromé bezpečnostní služby), možnosti účinného vymáhání případných pohledávek smluvních stran, jakož i nástroj orgánu dozoru při kontrole poskytování tohoto druhu podnikání.

### **K § 38**

Ustanovení upravuje vzájemné vztahy provozovatele a jejího objednatele z hlediska zpracovávání osobních údajů. Stěžejní je pak ustanovení řešící komu a v jakém rozsahu mohou být osobní údaje předávány, resp. které musí být zlikvidovány.

Ustanovení si v žádném případě neklade za cíl upravovat režim zpracování osobních údajů odlišně od zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž tak v tomto, ani jiném ustanovení není zpochybňována působnost a pravomoc Úřadu na ochranu osobních údajů včetně toho, že porušení ochrany osobních údajů postihuje zmíněný úřad podle zákona o ochraně osobních údajů.

Konkrétní dikce, stejně jako je tomu v případě dalších ustanovení týkajících se dané problematiky, vznikla v úzké součinnosti s Úřadem na ochranu osobních údajů.

### **K § 39**

Ustanovení upravuje náhradu škody a újmy (jedná se i o škodu nemajetkové povahy) v případech, kdy dojde ke škodě nebo újmě způsobené jednotlivými subjekty, které se podílejí na poskytování soukromé bezpečnostní služby nebo výkonu bezpečnostních činností (jedná se i o osoby, které stojí mimo režim tohoto zákona – např. osoba, která poskytne pomoc tomu, kdo vykonává bezpečnostní činnost).

Toto ustanovení má za cíl kompletně právně ošetřit i situace, kdy dojde ke škodě nebo újmě u osob, které poskytují pomoc zaměstnanci provozovatele. Vnáší do této problematiky jasnou konstrukci, která bude platit pro všechny osoby podílející se na výkonu bezpečnostních činností v rámci poskytování soukromé bezpečnostní služby.

Dikce ustanovení byla zpracována v úzké součinnosti s Ministerstvem spravedlnosti.

Samozřejmě tímto ustanovením není dotčeno (v případech, kdy návrh zákona neobsahuje vlastní úpravu) použití občanského zákoníku pro předmětný úsek.

#### **K § 40**

Ustanovení obsahuje úpravu náhrady škody provozovatelem objednateli, kterou mu způsobil při poskytování soukromé bezpečnostní služby. Provozovatel odpovídá za škodu způsobenou objednateli buď vlastní činností provozovatele anebo prostřednictvím zaměstnance při výkonu bezpečnostní činnosti. Odpovědnost zaměstnance za škodu způsobenou provozovateli podle zvláštních právních předpisů (např. zákoník práce) tím není dotčena.

Smyslem ustanovení je poskytnout ochranu osob využívajících soukromou bezpečnostní službu v oblasti náhrady škody způsobené provozovatelem nebo jeho zaměstnancem.

Provozovatel se odpovědnosti za škodu může zprostit, prokáže-li že vzniku škody nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze po něm vyžadovat.

#### **K § 41**

Ustanovení obsahuje povinnost provozovatele být pojištěn po dobu poskytování soukromé bezpečnostní služby objednateli pro případ, kdyby vznikla škoda, za kterou provozovatel odpovídá právě objednateli. Ustanovení úzce souvisí s předchozím ustanovením a doplňuje ochranu osob využívajících soukromé bezpečnostní služby pro případ způsobené škody ze strany provozovatele.

Vzhledem k tomu, že v době před vydáním licence k provozování soukromé bezpečnostní služby nemůže být žadatel o její vydání pojištěn, zákon stanoví, že příslušný doklad potvrzující výše uvedenou skutečnost musí být ve stanovené lhůtě doručen ministerstvu. Pokud se tak nestane, licence bude odňata.

Ustanovení rovněž upravuje minimální limit pojistného plnění. Jeho znění vychází z návrhu Ministerstva financí. Vzhledem k tomu, že některé soukromé bezpečnostní služby již v současné době zajišťují převozy jak českých korun, tak EUR, byl minimální limit pojistného plnění pro tyto situace zvolen v měně EURO.

Vedle limitu pojistného, které musí odpovídat povaze výkonu bezpečnostní činnosti nebo poskytované bezpečnostní služby se stanoví maximální spoluúčast, která činí 50.000,- Kč při a u převozu hotovosti a cenin 50.000 EURO.

## **K § 42**

Ustanovení obsahuje úpravu povinností provozovatele vykonávajícího určité bezpečnostní činnosti. Ze zde obsažených povinností je zásadním oprávnění požadovat po objednateli předložení dokladu, který jej opravňuje k nakládání s majetkem, který bude provozovatel chránit. Samozřejmě, v případě předložení dokladů nebude provozovatel zkoumat jejich pravost, neboť k tomu není odborně vyškolen apod. To ani není smyslem tohoto ustanovení. Podstatou je fakt, že provozovatel bude schopen prokázat komukoliv (včetně orgánu dozoru), že ve vztahu k objednateli jedná v dobré víře. Jedná se o zákonnou pojistku provozovatele ve vztahu k případnému neserióznímu objednateli.

V případě povinnosti provozovatele oznamovat orgánům činným v trestním řízení podezření ze spáchání trestného činu podléhajícího oznamovací povinnosti ve smyslu trestního zákoníku a Policii České republiky každé zranění nebo usmrcení osoby, apod. smyslem tohoto ustanovení není byrokratické zahlcení provozovatele, ale naopak jeho ochrana při vzniku závažné události, a to jak ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení, tak i ve vztahu ke všem dotčeným osobám.

## **K § 43**

Ustanovení upravuje omezení výkonu bezpečnostních činností při ostražce majetku a osob a převozu hotovosti a cenin, pro případy, kdy by způsob jejího poskytování měl za cíl omezování práv a svobod nad přijatelnou mez ve vztahu k objednateli. Ustanovení si klade za cíl zamezit zneužívání těchto bezpečnostních činností.

Ustanovení dále stanoví omezení spočívající v nutnosti souhlasu osoby nebo jejího zákonného zástupce, která má být „předmětem“ výše uvedených bezpečnostních činností. Toto řešení vylučuje jeho praktické zneužití v případě, že by existovala snaha provozovatele vnutit osobě soukromou bezpečnostní službu např. za účelem omezení svobody jejího pohybu. Pokud hlídaná osoba nemá úplnou způsobilost k právním úkonům, je na místě, aby souhlas s poskytnutím soukromé bezpečnostní služby udělil její zákonný zástupce (rodič, opatrovník apod.).

Povinnost nemaskovat obličej v případě výkonu výše uvedených bezpečnostních činností vychází z nutnosti transparentního výkonu této činnosti, zamezení zneužití této bezpečnostní činnosti k jiným účelům, jakož i možnost zejména orgánů činných v trestních vyhodnotit případné porušení zákona ve vztahu ke konkrétním osobám.

#### **K § 44**

Ustanovení upravuje povinnosti provozovatele detektivní služby ve vztahu k jím poskytované soukromé bezpečnostní službě. Jedná se o obdobné povinnosti jako je tomu v případě ostraha majetku a převozu hotovosti a cenin.

Věcně rozdílný obsah ustanovení § 42 a § 44 návrhu zákona vychází z charakteru bezpečnostních činností ostraha majetku a osob a převoz hotovosti a cenin na straně jedné a bezpečnostní činnosti soukromých detektivů na straně druhé.

Zatímco v případě výkonu prvních dvou bezpečnostních činností dochází ve všech případech, které mají vazbu ke střeženému objektu, osobě nebo přepravovanému majetku (tedy jak z pohledu konání osob vykonávajících bezpečnostní činnost, tak i z hlediska konání všech ostatních osob) k monitoringu, zpracovávání záznamů o události a jejich evidenci, v případě výkonu bezpečnostní činnosti soukromých detektivů tomu tak není (tato součást výkonu této bezpečnostní činnosti je užší).

V případě výkonu bezpečnostní činnosti soukromých detektivů totiž hraje významnou roli nutnost „skrytí pravé identity a neprozrazení činnosti“ těchto osob. V opačném případě by totiž tyto osoby nemohly tuto bezpečnostní činnost vůbec vykonávat. Jinými slovy povinnosti soukromého detektiva podle tohoto ustanovení se vztahují pouze na činnosti, které sám bezprostředně vykonává resp. na skutečnosti, na které přímo narazí.

#### **K § 45**

Návrh zákona stanoví provozovateli povinnost neuzavřít smlouvu o poskytování soukromé bezpečnostní služby ve vyjmenovaných případech. Smyslem tohoto ustanovení je vyloučení možnosti zneužití soukromé bezpečnostní služby k nekalým účelům, včetně jejich využívání v politickém soupeření na úrovni komunální i celostátní.

Rovněž provozovatel nesmí při své detektivní činnosti zjišťovat sexuální styky nebo sexuální orientaci osob, s výjimkou případů, kdy objednatel detektivní služby jsou taxativně stanovené kategorie osob.

### **Základní principy navrhované právní úpravy**

Základním kamenem nové právní úpravy na úseku výkonu všech bezpečnostních činností, tedy i právní úpravy výkonu bezpečnostní činnosti soukromých detektivů, je licenční

system spravovaný ministerstvem. Licence se vydává na dobu 10 let, není-li požadováno vydání licence na dobu kratší.

Držení licence v žádném případě nerozšiřuje pravomoci jejího držitele. Licencovaný soukromý detektiv tak disponuje naprosto stejnými oprávněními jako běžný občan.

Návrh dále provozovatelům všech kategorií soukromých bezpečnostních služeb a jejich zaměstnancům ukládá některé doplňující povinnosti, např. při zpracovávání osobních údajů – viz § 38 návrhu zákona, aniž by docházelo k nepřímé novelizaci zákona na ochranu osobních údajů, a dále:

- upravuje proces registrace bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (tedy i činnosti podnikových detektivů) – viz HLAVA III návrhu,
- stanoví podmínky výkonu dozoru (dohledu) – viz § 60 a § 59 návrhu zákona,
- upravuje projednávání správních deliktů – viz § 61 až § 63 návrhu zákona,
- vymezuje formy spolupráce ministerstva s profesními sdruženími působícími v oblasti soukromé bezpečnostní služby a stanovuje v základní rovině postavení těchto sdružení v předmětné oblasti – viz § 65 návrhu zákona.

V oblasti získávání odborné způsobilosti (viz § 30 a § 31 návrhu zákona) při výkonu bezpečnosti činnosti soukromých detektivů se pak, stejně jako v případě ostatních kategorií soukromých bezpečnostních služeb, v plné šíři použije stávající optimální právní úprava, kterou představuje zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

Při zpracovávání osobních údajů a nakládání se zjištěnými informacemi se na výkon bezpečnostní činnosti použijí obecná i speciální ustanovení návrhu (viz § 36, § 38 a § 46 návrhu zákona).

Záměrem předkladatele, ale i zástupců profesní veřejnosti, kteří se na přípravě návrhu zákona spolupodíleli, je u výkonu všech bezpečnostních činností dosáhnout zejména:

- vytvoření jednotného právního rámce poskytování soukromých bezpečnostních služeb, z důvodu právní jistoty adresátů této služby i samotných poskytovatelů,
- vyloučení různých excesů provázejících předmětnou oblast,
- poskytování celkově kvalitnějších služeb v oblasti komerční bezpečnosti a vyloučení podnikatelských subjektů, které pod rouškou výkonu bezpečnostních činností skrývají jiné (často nekalé) záměry,
- omezení nekalé konkurence v předmětné oblasti (např. dumpingové ceny poskytovaných služeb),
- zpřehlednění „trhu“ soukromých bezpečnostních služeb,

- zvýšení odborné úrovně poskytovatelů soukromé bezpečnostní služby a celkové úrovně jejich zaměstnanců,
- zvýšení bezpečnosti společnosti,
- lepší vymahatelnost práva,
- úspora nákladů státu v určitých oblastech ochrany bezpečnosti osob a majetku.

**Navrhovaná právní úprava výkonu bezpečnostní činnosti soukromých detektivů  
v České republice a srovnání jejich základních pilířů s aktuální zahraniční právní  
úpravou**

Pro srovnání je uveden přehled několika klíčových a nejčastěji diskutovaných aspektů nové právní úpravy týkající se i výkonu bezpečnostní činnosti soukromých detektivů:

- 1) Aktuální návrh předkladatele podmiňuje činnost soukromých detektivů vydáním příslušné licence ve správním řízení (viz § 6 až § 14 návrhu zákona).

To koresponduje s právní úpravou v drtivé většině evropských zemí. Příkladem zemí, kde je možné se s touto úpravou setkat, jsou Belgie, Francie, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemí, Polsko a další. Velice zajímavý příklad v tomto kontextu představuje současná situace ve Velké Británii, kde činnost soukromých detektivů doposud není upravena zákonem (není podmíněna získáním licence ani podrobována systematické kontrole k tomu zmocněných orgánů obdobně jako doposud v České republice). Vzhledem k celé řadě skandálů s telefonními odposlechy a dalších zásahů do soukromí známých celebrit, příbuzných obětí vražd, rodin padlých vojáků v zahraničních misích atp., které v drtivé většině prováděli právě soukromí detektivové na zakázku převážně bulvárního tisku ale i dalších médií, se však problematika soukromých detektivů stala velice aktuálním a ostře sledovaným tématem. V červenci 2012 dokonce dolní komora parlamentu vydala zprávu věnující se specificky problematice soukromých detektivů, ve které byla shrnuta problematika ilegálního trhu s osobními informacemi, na kterém detektivové sehrávají centrální roli, a navrhována opatření pro regulaci jejich činnosti. Na základě aktuálně připravované legislativy by přečiny soukromých detektivů vůči Data Protection Act měly být postižitelné odnětím licence a trestem odnětí svobody až na dva roky. Nový britský regulační systém by měl být implementován do roku 2013. Od roku 2015 by pak měl být zcela funkční.

- 2) Časové období, na které bude licence v České republice vydávána, je stanovena na 10 let (viz § 6 návrhu zákona).

Jedná se o relativně dlouhou dobu oproti úpravě v zemích, jako je např. Belgie, Dánsko, Lotyšsko, Nizozemí, Maďarsko a dalších zemích, které zvolily období 5-ti let. Irsko zvolilo ještě kratší platnost, pouze 2 roky. Rumunsko a Litva vydává licence na 3 roky. Zástupci českých soukromých bezpečnostních společností často předkládaný argument o potřebě co nejdélejší platnosti licence (resp. platnosti licence na dobu neurčitou) tak v celoevropském srovnání nemůže obstát.



- 3) Orgánem odpovědným za vydávání licencí a výkon dozoru je v navrhované právní úpravě ministerstvo, předpokládaným vykonavatelem dohledu je Policie ČR (viz § 6, § 60 a § 59 návrhu zákona).

Toto nastavení opět reflektuje převládající evropský trend. Například v Belgii, Itálii, Lotyšsku a Nizozemí je vydavatelem licence ministerstvo vnitra a vykonavatelem dozoru policie. Ve Francii obě tyto funkce zajišťuje ministerstvo vnitra, zatímco v Maďarsku je vykonává policie. V Polsku se pak na výkonu těchto dvou pravomocí obě instituce podílí společně. Klíčovým společným prvkem však je, že obě tyto funkce jsou v uvedených (ale i mnoha dalších) případech vždy vykonávány státními orgány, nikoliv samosprávnými komorami či obdobnými na státu nezávislými institucemi.

- 4) Návrh zákona zcela vylučuje možnost nahlížení soukromých bezpečnostních služeb do policejních, popřípadě jiných evidencí (viz § 44 až § 46 návrhu zákona).

Tento základní postulát navrhované právní úpravy zcela koresponduje s právní úpravou obsaženou v evropských státech. Takovými státy jsou například Řecko, Maďarsko, Irsko, Francie, Nizozemí, Polsko, Itálie, Velká Británie, Rakousko a Belgie. Obdobně úprava kompetencí soukromých bezpečnostních služeb vůči třetím osobám je v nastavena tak, že žádné speciální oprávnění nemají. Soukromí detektivové tak při výkonu své činnosti nedisponují žádnými oprávněními, která by umožňovala zasahovat do práv třetích osob nad rámec oprávnění, která mají ostatní občané v rámci podobných institutů jako je krajní nouze, nutná obrana nebo svépomoc.

- 5) Návrh zákona rovněž vylučuje zjišťování národnostního, rasového nebo etnického původu, politických postojů, členství v odborových organizacích, náboženství nebo filozofického přesvědčení (viz § 45 odst. 1 návrhu zákona).

Odpůrci návrhu mohou argumentovat zejména anglosaskou právní úpravou (např. Velká Británie, Austrálie), kde rozsah informací, které je možno sbírat, není předem takto taxativně omezen. Nicméně i v těchto zemích soukromý detektiv a jeho klient však musí být schopni prokázat, že na zisku informací měl klient právní zájem, případně, že byl zisk informací ve veřejném zájmu. Přípustnost míry zásahu do soukromí se tak posuzuje u každého případu zvlášť.

Podle názoru ministerstva, etnicita, víra, politické postoje, sexuální orientace a další údaje zmiňované v návrhu zákona patří mezi citlivé osobní údaje podle zákona 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Jako takovým jim náleží větší míra ochrany než ostatním osobním údajům. Návrh zákona zde chrání osoby před zásahem do jejich práv a možným zneužitím těchto citlivých údajů k jakýmkoli formám diskriminace, ponižování vydírání at' již v jejich osobním či profesním životě. Listina základních práv a svobod výslovně v čl. 10 uvádí, že každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Každý má právo na ochranu před neoprávněným

shromažďování, zveřejňování nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Navíc Listina výslovně chrání např. svobodu vyznání, národnostní i etnické menšiny a další, neboť považuje tato práva za obzvláště zranitelná.

Případný (v minulosti prezentovaný ze strany profesních sdružení působících v oblasti soukromé bezpečnosti) návrh dikce předmětného ustanovení, který by odkazoval pouze na prokázání „právního zájmu“ objednatele, je velmi široký a obtížně definovatelný a právně vágní. Nelze se domnívat, že by dostatečně bránil možnému zneužití uvedeného ustanovení. Ve své podstatě se jedná o alibistický návrh, neboť soukromý detektiv, by mohl svoji protiprávní činnost zaštitovat vědomě či nevědomě s odkazem na právní zájem svého klienta. Rovněž tak soukromý detektiv není schopen posoudit/ověřit, zda právní zájem deklarovaný objednatelem soukromé bezpečnostní služby je legální či protiprávní, zvláště vezmeme-li v úvahu, že skutečný záměr a cíl objednatele soukromé bezpečnostní služby může zůstat soukromému detektivovi skryt/utajen. Případné ustanovení odkazující na tuto podmínku by pak mohlo ohrozit právní jistotu (legalitu) poskytování služby soukromých detektivů, mohlo by vyvolat neoprávněné zásahy do práv a svobod třetích osob a obcházení, zneužití zákona ze strany objednatelů služby soukromého detektiva, kteří by si jej mohli najmout k získání jakýchkoliv informací jakýmkoliv způsobem a použitelných předem neodhadnutelným způsobem. To vše ke škodě jednotlivců, podnikatelských subjektů, orgánů veřejné moci i celé společnosti.

K pojmu „právní zájem“ je dále třeba uvést, že soukromý detektiv při obdržení zakázky bude jednat vždy v dobré víře, tj. s přístupem tím, že „právní zájem“ objednatele soukromé bezpečnostní služby je legální a pravdivý. Soukromý detektiv nemá objektivně možnost ověřit zda „pravý charakter“ projevu vůle objednatele.

**Z tohoto důvodu tedy veškerou odpovědnost za legalitu objednávky/zakázky pro soukromého detektiva nese její objednatel!**

6) Návrh zákona vylučuje rovněž zjišťování sexuálních styků nebo sexuální orientace osoby s výjimkou případů, kdy objednatelem je její manžel, registrovaný partner nebo osoba v poměru rodinném nebo obdobném (viz § 45 odst. 2 návrhu).

Ministerstvo vnitra zastává názor, že vymezení působnosti soukromých detektivů v oblasti zjišťování sexuálních styků a sexuální orientace v návrhu zákona pokrývá celou škálu případů, které jsou únosné pro fungování demokratické společnosti. Objednatelem této služby tedy může být v první řadě manžel a registrovaný partner. Za osoby v poměru rodinném nebo obdobném se rozumí „osoby, které se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i „osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí“ (viz § 22 nového občanského zákoníku, § 125 trestního zákoníku).

Návrh tak vylučuje vznik situací, kdy případné odchylky od zažitých společenských zvyklostí, které nejsou jednáním protiprávním, by mohly zapříčinit cílenou morální a společenskou „likvidaci nepohodlných“ lidí.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je nutno důrazně připomenout, že navrhovaná právní úprava je plně v souladu se zahraniční právní úpravou i se zažitou aplikační praxí v zahraničí. A v některých oblastech (např. doba platnosti licence) je dokonce benevolentnější, než je tomu v zahraničí.

Obavy, že při zjišťování pachatele, který odcizil věc, budou zjišťovány citlivé údaje, zejména kupříkladu to, že je příslušníkem romského etnika nejsou důvodné, neboť předmětem uzavřené smlouvy není zjištění příslušnosti pachatele ke konkrétnímu etniku, nýbrž nalezení věci a odhalení konkrétního pachatele bez ohledu na jeho etnický původ nebo další citlivé údaje.

I v tomto případě vznikl návrh ustanovení v úzké součinnosti s Úřadem na ochranu osobních údajů a profesními sdruženími působícími v oblasti poskytování soukromých bezpečnostních služeb.

#### **K § 46**

Ustanovení upravuje nakládání se zjištěnými informacemi v rámci poskytování detektivní služby a ochranu osobních údajů, se kterými provozovatel disponuje v souvislosti s výkonem své činnosti a na základě smluvního vztahu s objednatelem takové služby. Stanoví přesným způsobem, komu provozovatel tyto informace může sdělit a komu již nikoliv. Zároveň se vypořádává s aplikací předpisů v oblasti ochrany osobních údajů tak, že stanoví jejich plnou závaznost v dané oblasti.

Jedná se o „speciální“ ustanovení týkající se oblasti soukromých detektivů (kategorie osob, které při výkonu bezpečnostní činnosti přicházejí do styku s osobními údaji ve vysoké míře) ve vztahu k § 38, který upravuje obecná pravidla pro zpracovávání osobních údajů provozovatelem.

#### **K § 47**

Ustanovení obsahuje technickou úpravu oprávnění, kterého mohou využít osoby vykonávající určitý druh bezpečnostní činnosti v situacích, kdy to umožňuje jiný právní předpis.

Zabránění rušiteli pokojného stavu může být provedeno pouze v mezích zvláštních zákonů, kterými se rozumí zejména zákon o přestupcích, trestní zákoník, občanský zákoník, trestní řád.

Přítom oprávnění těchto osob jsou stejná jako u jakékoliv jiné osoby. Návrh zákona z technického pohledu upřesňuje postup osob vykonávajících bezpečnostní činnosti v rámci již existujících oprávnění v problematických oblastech.

Zákon v žádném případě nerozšiřuje oprávnění umožňující zásah do práv a svobod třetích osob (jako je tomu např. u příslušníka Policie České republiky či strážníka obecní policie).

Ustanovení v žádném případě neobsahuje skrytou možnost osob vykonávajících detektivní službu formou pátrání pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, a tak prolomit zákonný limit stanovený trestním řádem.

Pro tuto oblast, která není předmětem činnosti soukromé bezpečnostní služby, se i nadále plně použije ustanovení §158d odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že sledování, při kterém mají být pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, lze uskutečnit pouze na základě písemného povolení státního zástupce.

Provozovatel je oprávněn zpracovávat osobní údaje pouze v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, a podle tohoto zákona. Současně i v tomto případě platí obecné ustanovení o ochraně osobnosti obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kdy zejména ustanovení § 12 odst. 1 stanoví, že písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořizeny nebo použity jen s jejím svolením. V žádném případě nelze poskytování soukromých bezpečnostních služeb považovat za „účely úřední na základě zákona“ (úřední licence uvedená v § 12 odst. 2 občanského zákoníku).

Zároveň jakékoliv nakládání s osobními údaji získanými v rámci činnosti bezpečnostní služby musí být prováděno v souladu s tímto zákonem, občanským zákoníkem, zákonem o ochraně osobních údajů, případně dalšími zákony.

## **K § 48**

Navržené ustanovení stanoví omezení v případě, kdy zásah směřuje proti určitým kategoriím osob, jasná pravidla, kdy lze přiložit technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla a pravidla pro poskytnutí první pomoci.

Aby nemohlo dojít k nedorozuměním či k obcházení účelu zákona, ustanovení obsahuje i zákaz osob vykonávajících bezpečnostní činnosti uplatnit instituty krajní nouze, nutné obrany, svémoci a zadržení osoby podezřelé ze spáchání trestného činu proti příslušníkům, členům a zaměstnancům orgánů veřejné moci.

Ustanovení upravující způsobilost psa bude provedeno vyhláškou ministerstva tak, aby při bezpečnostních činnostech podle tohoto zákona nebyli používáni psi, kteří by byli agresivní vůči lidem. Tím bude zajištěno dodržování § 4 odst. 3 [§ 4 odst. 1 písm. b)] zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

#### **K § 49**

Ustanovení obsahuje další povinnosti osob vykonávajících bezpečnostní činnost technická služba. Jedná se o období předchozího ustanovení. Stanoví zákaz provozovatele manipulovat s instalovaným, nastaveným zabezpečovacím nebo poplachovým systémem vyjma revize, údržby nebo opravy. Samozřejmě, pokud je zároveň držitelem např. licence pro hlídací službu, toto omezení neplatí.

Aby nemohlo dojít (např. pod záminkou údržby) ke zneužití přístupu a dat v rámci instalovaného zabezpečovacího systému nebo příslušného centra, je základní podmínkou pro tuto činnost provozovatele souhlas majitele objektu nebo jiné odpovědné osoby stanovené zákonem.

#### **K § 50**

Ustanovení obsahuje úpravu zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu. V tomto případě nedochází k uzavření smlouvy o poskytování soukromé bezpečnostní služby s jinou osobou (provozovatelem), ale dojde k pokrytí takových služeb „vlastním personálem“. Nejedná se tedy o poskytování služby na komerční bázi. Ustanovení stanoví, že vlastní ochrana se provozuje na základě registrace k provozování vlastní ochrany provedené ministerstvem, a to ve prospěch jakékoliv fyzické nebo právnické osoby.

#### **K § 51**

Ustanovení obsahuje povinné náležitosti žádosti o registraci. Součástí této žádosti musí být mimo jiné i přesné vymezení bezpečnostních činností, pro které je registrace vydávána.

#### **K § 52**

Zde je upraveno řízení o registraci. Jsou stanoveny lhůty pro ministerstvo i důvody, pro které může ministerstvo žádosti o registraci pro vlastní ochranu nevyhovět.

#### **K § 53**

Ustanovení obsahuje postup ministerstva při změně registrace na základě žádosti osoby, která si zajišťuje bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, případ jejího zániku a zrušení registrace, které jsou obdobné jako je tomu u odnětí licence.

#### **K § 54**

Stanoví se povinnost fyzické nebo právnické osoby zajišťující si bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu vydat zaměstnanci vykonávajícímu bezpečnostní činnost průkaz a vést příslušnou evidenci těchto dokladů po stanovenou dobu. Přitom tato osoba je povinna mít v pracovní době průkaz u sebe a na požádání jej předložit orgánu dozoru nebo dohledu.

Vzhledem k tomu, že v tomto případě se jedná o poskytování soukromé bezpečnostní služby pro zaměstnavatele v obdobném rozsahu, jako je tomu u poskytování soukromé bezpečnostní služby na komerční bázi, musí zaměstnanec vykonávající bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu splňovat stejné kvalifikační předpoklady, jako je tomu u osob, které vykonávají bezpečnostní činnosti ve smyslu předchozích hlav návrhu zákona.

#### **K § 55**

Ustanovení upravuje oznamovací povinnost fyzické nebo právnické osoby, která si sama zajišťuje bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, v případech, kdy dojde ke změně skutečností uvedených v žádosti o registraci.

#### **K § 56**

Pokud je používán stejnokroj zaměstnancem fyzické nebo právnické osoby při zajišťování vlastní ochrany, musí být označen identifikačním číslem, a to ze stejných důvodů jako je tomu u soukromých bezpečnostních služeb poskytovaných podnikatelsky. Rovněž tak jsou stanoveny podmínky vylučující výkon zaměstnání, pokud osoba je pod vlivem určitých, zákonem stanovených látek.

#### **K § 57**

I v případě výkonu bezpečnostní činnosti a zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu je třeba stanovit pravidla postupu dotčených osob ve výjimečných situacích. Smyslem ustanovení je, aby osoba vykonávající bezpečnostní činnost (jak při poskytování soukromé bezpečnostní služby, tak při zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu) si na místě například dopravní nehody, pracovního úrazu nebo na místě jiné mimořádné události počínala tak, aby, nebránila-li tomu zvláštní okolnosti (zejména poskytnutí první pomoci), zabezpečila uchování důkazů, aby mohly být využity při následném šetření příslušnými oprávněnými subjekty.

#### **K § 58**

Rovněž se stanoví, co se při poskytování soukromé bezpečnostní služby k ochraně kritické infrastruktury považuje za citlivou činnost ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana systémů a prvků kritické infrastruktury může být, s ohledem na jejich charakter a v případě jejich vyřazení/nefunkčnosti dopadů na zajištění fungování společnosti, svěřena

pouze těm subjektům, které jsou prověřeny z bezpečnostního hlediska. Je v zájmu všech, aby v tomto segmentu služeb se nepohybovaly „problémové“ osoby. V opačném případě by mohlo dojít k zásadnímu ohrožení základních funkcí státu.

Stanoví se rovněž podmínky, za kterých je ministerstvo oprávněno ověřovat u Národního bezpečnostního úřadu oprávnění poskytovatele soukromé bezpečnostní služby k výkonu bezpečnostní činnosti při ochraně kritické infrastruktury.

## **K § 59 a 60**

Ustanovení upravují dohled a dozor, který vykonávají zde uvedené osoby vůči provozovatelům, jejich zaměstnancům, fyzickým osobám nebo právnickým osobám, které si samy zajišťují bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu a jejich zaměstnancům.

Orgánem dohledu nad výkonem bezpečnostní činnosti zaměstnancem provozovatele nebo výkonem bezpečnostních činností zaměstnancem pro fyzickou osobu nebo právnickou osobu v rámci vlastní ochrany bude Policie České republiky.

Cílem ustanovení je zajistit dodržování povinností stanovených tímto zákonem. Svěření dohledu Policii České republiky je dáno rozsahem oprávnění a povinností příslušníka Policie České republiky a charakterem činnosti tohoto ozbrojeného bezpečnostního sboru. K tomu, aby dohled byl skutečně účinný, musí být orgán dohledu vybaven odpovídajícími pravomocemi. Tyto pravomoci jsou koncipovány tak, aby v praxi nemohlo dojít k tomu, že pod záminkou provedení dohledu by Policie České republiky mohla vstupovat do míst, která by pro ni jinak byla nepřístupná. Proto vstup Policie České republiky bude možný jen do nemovitostí a prostor provozovatele, které jsou v jeho vlastnictví nebo užívání. Další podmínkou pro takový postup Policie České republiky je skutečnost, že taková činnost musí souviset s předmětem dohledu vymezeným v předchozím ustanovení návrhu zákona. Vstup do obydlí však tímto ustanovením není dotčen a nadále platí Ústavou zaručená nedotknutelnost objektů určených k bydlení. Do těchto objektů je vstup Policii České republiky umožněn výhradně na podkladě příkazu k domovní prohlídce vydaným příslušným soudcem.

V případě vlastní ochrany, pokud má mít dohled Policie České republiky faktický význam, je vstup omezen pouze na střežená místa, tj. místa, kde jsou fyzicky vykonávány bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu. Na tuto činnost policie nebude aplikován připravovaný kontrolní řád.

Dozor nad plněním povinností provádí ministerstvo podle zvláštního zákona, kterým je v současné době zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Předpokládá se, že i v případě přijetí kontrolního řádu bude na činnost ministerstva kontrolní řád aplikován navíc s podmínkami upravujícími specifickým způsobem vstup do míst, kde se nacházejí střežené objekty.

Rovněž tak jsou upravena oprávnění zaměstnanců ministerstva při výkonu dozoru nad činností soukromých bezpečnostních služeb a osob, které si samy zajišťují vlastní ochranu. Zejména se v této souvislosti zabývá udílením neodkladných pokynů na místě k odstranění zjištěných nedostatků, případně vystřídání zaměstnance v zákonem vymezených případech.

V případě vstupu do nemovitostí byla zvolena stejná koncepce, jako v případě dohledu Policie České republiky. V obou případech se jedná o ustanovení, která jsou v souladu s ústavními principy (nedotknutelnost obydlí, ochrana soukromí a osobnosti apod.).

S ohledem na jejich charakter a nutnost okamžitého zjednání nápravy se na ukládání pokynů příslušníky Policie České republiky v rámci dohledu a na činnosti zaměstnanců ministerstva při výkonu dozoru správní řád nebude vztahovat. V této souvislosti se stanoví i mechanismus postupu subjektu, který je předmětem dozoru, v případě, že nesouhlasí s uloženým opatřením. Vyloučení působnosti správního řádu je dáno jeho problematičností jeho využití v těchto případech. Za účelem bezprostřední reakce na zjištěné nedostatky si lze těžko představit, že orgán dozoru bude na místě zahajovat správní řízení, doručovat oznámení o zahájení správního řízení apod.

Předložený návrh zákona pamatuje i na možnost obrany provozovatele nebo jiné osoby proti uložení opatření spočívajícího v uložení neodkladných pokynů za účelem odstranění zjištěných nedostatků.

Dále se upravuje postup ministerstva v případě, že orgán dohledu (Policie České republiky) nebo dozoru (zaměstnanec ministerstva) zjistí při výkonu své činnosti podle tohoto zákona nedostatky na straně dotčených osob.

V takovém případě je i ministerstvo oprávněno ukládat závazné pokyny směřující k odstranění zjištěných nedostatků.

V případě § 60 odst. 2 není těmito ustanoveními dotčeno oprávnění Policie České republiky „prohlídka jiných prostor“ podle zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## **K § 61**

Ustanovení obsahuje úpravu přestupků fyzických osob, osob vykonávajících bezpečnostní činnosti (provozovatel – podnikající fyzická osoba a zaměstnanec provozovatele), dalších přestupků zaměstnanců provozovatele, zaměstnanců vykonávajících bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu a sankcí za ně. Vedle sankce za takový přestupek je v některých případech možno uložit i zákaz činnosti za účelem vyloučení takové osoby z působení v oblasti soukromých bezpečnostních služeb na dobu určitou.

## **K § 62**



Ustanovení obsahuje úpravu správních deliktů ostatních právnických a podnikajících fyzických osob, jakož i provozovatelů, včetně stanovení možné sankce.

### **K § 63**

Ustanovení obsahuje společná ustanovení k úpravě správních deliktů provozovatelů, právnických nebo podnikajících fyzických osob, včetně těch, kteří si sami zajišťují vlastní ochranu.

Společně ke všem správním deliktům je třeba uvést, že návrh zákona postihuje pouze porušení zásadních povinností v něm stanovených, to je takových, které by mohly mít zásadní negativní dopad na předmětnou oblast společenských vztahů. Dále pak se nepostihují ta protiprávní jednání, jejichž skutkové podstaty a sankce jsou upraveny v jiném zákoně – typicky v zákoně o ochraně osobních údajů. Smyslem tohoto postupu je zamezení možnosti dvojího postihu za jedno protiprávní jednání, což by bylo v rozporu s principy právního řádu České republiky.

Ustanovení upravuje společná ustanovení ke správním deliktům, spočívající v úpravě okolností vylučujících odpovědnost právnické osoby za správní delikt, jakož i zánik odpovědnosti za správní delikt, určení výše pokuty ukládané právnické osobě, při které se přihlídně k závažnosti správního deliktu. Upravuje orgán povoláný k projednání přestupků, kterým je v prvním stupni ministerstvo. Rovněž tak se stanoví lhůta splatnosti pokuty za správní delikt.

### **K § 64**

Ustanovení se zabývá další působností ministerstva. Konkrétně řeší vedení evidencí ministerstvem týkajících se provozovatelů, osob zajišťujících si vlastní ochranu a žadatelů o vydání licence nebo registrace, jejichž žádostem nebylo vyhověno. Zabývá se obsahem těchto evidencí, který se do jisté míry liší podle toho, o jakou evidenci se jedná, jakož i způsobem přístupu k těmto informacím.

Lhůty stanovené v odstavci 9 vycházejí ze snahy ministerstva omezit byrokratickou zátěž osob, které poskytují soukromou bezpečnostní službu nebo realizují vlastní ochranu, jakož i ministerstva, neboť při opakovaném podání žádosti nebudou muset být dotčené údaje ověřovány nebo znovu zjišťovány.

### **K § 65**

Ustanovení pojednává o spolupráci provozovatelů a jejich zaměstnanců a osob zajišťujících si vlastní ochranu a jejich zaměstnanců. V konkrétním případě tohoto ustanovení

s Policií České republiky, dalšími orgány veřejné správy a stejně tak s fyzickými a právníckými osobami.

Zároveň se jedná o ustanovení řešící principy vzájemné spolupráce ministerstva, orgánů veřejné moci a profesních sdružení v oblasti soukromých bezpečnostních služeb. Díky tomuto ustanovení není třeba v zákoně upravovat samostatně vznik, působnost a pravomoc případné profesní komory (viz výše). Profesní sdružení se díky Hospodářské komoře České republiky nebo Svazu průmyslu a dopravy České republiky nebo prostřednictvím jiného vytvořeného subjektu sdružujícího provozovatele, u nichž je zaměstnána nejméně jedna třetina zaměstnanců, se stávají legitimním partnerem ministerstva a dalších ústředních správních úřadů v oblasti normotvorby. Zároveň jim jsou svěřena i některá oprávnění v oblasti přípravy osob k odborné zkoušce, ke zvyšování odbornosti, jakož i k zajištění kvalitního poskytování soukromé bezpečnostní služby (návrhy na odnětí licence podávané ministerstvu).

Při přípravě návrhu zákona byla široce diskutována i otázka zřízení samosprávné „Komory soukromých bezpečnostních služeb“ dále jen („komora“).

V dané souvislosti je však nutno zdůraznit, že jinde v Evropě se v oblasti soukromých bezpečnostních služeb se samosprávnou profesní komorou, která by měla pravomoc vydávat licence nebo jiné oprávnění k podnikání, vykonávat dozor či dohled nad výkonem určité profesní činnosti a stanovovat nebo ověřovat požadavky na profesní kvalifikaci nesetkáme. Naprosto dominantní formou profesního sdružování je model připomínající stávající situaci v České republice, kdy se provozovatelé soukromých bezpečnostních služeb dobrovolně sdružují ve specializovaných asociacích, které zastupují zájmy tohoto sektoru.

### **Existence profesních sdružení v ČR a podmínky jejich vzniku a činnosti**

V oblasti profesního sdružování můžeme v České republice identifikovat dva základní modely, jež jsou relevantní pro debatu o potenciální zřízení komory.

a)

První varianta v podstatě odpovídá stávajícímu stavu, kdy se příslušníci dané profese dobrovolně organizují ve formě občanských sdružení. Účelem této formy sdružování je obhajoba profesních zájmů při jednáních se státem (vyjádření k návrhům právních předpisů upravujících oblast soukromé bezpečnostní služby atp.), participace na profesním vzdělávání (zajišťování přípravy pro zkoušku o získání profesní kvalifikace, zvyšování odbornosti atp.), dobrovolná seberegulace, zvyšování profesních standardů apod.

b)

Druhá varianta se vztahuje na specifické profese, které byly vyjmuty z režimu živnostenského zákona a byly upraveny zvláštním zákonem, jež tato specifika zohledňuje. V těchto případech může stát přistoupením ke zřízení samosprávné profesní komory, která je také zřízena zvláštním zákonem, případně zakomponována do zákona upravujícího provozování

dané profese jako takové.<sup>1)</sup> Touto formou stát komoře zpravidla svěřuje určité pravomoci, které by jinak náležely státní správě. Většinou se jedná o dozor nad samotným přístupem k výkonu profese (např. licence), nad dodržováním profesních standardů a s tím související disciplinární pravomoc, dozor nad odborným vzděláváním atp.

Základními prvky fungování tohoto režimu jsou:

- zásada rovnosti všech členů komory,
- povinné členství všech osob, vykonávajících určité specifické zaměstnání,

jež jsou základním předpokladem pro výkon výše zmíněné profesní samosprávy.

Argumenty svědčící v neprospěch právní úpravy samosprávné komory SBS v rámci návrhu

Vynětí soukromé bezpečnostní činnosti z režimu živnostenského zákona a její regulace zvláštním zákonem tak přirozeně vyvolává úvahy o obdobné formě samosprávy v podobě nezávislé profesní komory. Tato skutečnost však naráží na následující problematické body:

- 1) Při současné struktuře trhu soukromých bezpečnostních společností, kdy existuje cca 7 094 podnikatelských subjektů a cca 54 850 zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb (stav k 31. červenci 2012), by při povinném členství všech provozovatelů a zaměstnanců v komoře neexistovala rovnost zúčastněných osob (provozovatelé zaměstnávající většinu zaměstnanců by byli ve výhodě oproti malým firmám).
- 2) Samosprávná komora s pravomocí vydávat licence (regulovat přístup na trh) a s disciplinární pravomocí vůči správním deliktům svých členů by se tak mohla, vzhledem k výše zmiňované nerovnosti podnikatelských subjektů x zaměstnanců v oboru, stát nástrojem nekalého konkurenčního boje.
- 3) Tento stav je dále umocňován relativní novostí a neusazeností tohoto trhu, který se vyznačuje vysokou mírou konkurence.
- 4) Provoz komory by musel být hrazen z členských příspěvků (stejně jako je tomu u jiných profesních komor). Členské příspěvky by se opět mohly stát nástrojem nekalé konkurence a ekonomicky by mohly příslušné osoby neúměrně zatížit a tím jim znemožnit podnikání nebo zaměstnání v dané oblasti. Rovněž tak by se mohlo jednat o ekonomickou bariéru v přístupu k tomuto druhu podnikání.
- 5) Vzhledem k tomu, že ověřování odborné způsobilosti subjektů působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb se i nadále bude bez výjimek řídit zákonem č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů, není i s ohledem na tento fakt právně i fakticky relevantní svěřovat jakákoliv oprávnění v oblasti ověřování odborné způsobilosti osob na daném úseku komoře. Na druhou stranu nic nebrání tomu, aby se tato profesní sdružení aktivně podílela na přípravě osob pro vykonání příslušné zkoušky podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, resp. na systému celoživotního vzdělávání dotčených osob.
- 6) Sektor soukromých bezpečnostních služeb je vysoce specifický svou působností v oblasti

vnitřní bezpečnosti, jejímž hlavním garantem je stát. Vytvoření samosprávné komory by tak mohlo být chápáno jako narušení zmiňované státní garance a výsadního postavení v této velmi citlivé oblasti.

Ze všech výše uvedených důvodů se záměr předkladatele svěřující hlavní odpovědnost za regulaci sektoru soukromých bezpečnostních služeb do působnosti Ministerstva vnitra a nepředpokládající vytvoření samosprávné profesní komory jeví jako vhodnější varianta.

Aktuální návrh proto v oblasti profesního sdružování v podstatě zachovává stávající stav odpovídající prvnímu popisovanému modelu, kdy se příslušníci dané profese dobrovolně organizují ve formě občanských sdružení.

#### Návrh předkladatele návrhu zákona

Návrh explicitně předpokládá, že:

- ministerstvo a další orgány veřejné moci spolupracují s profesními sdruženími působícími v oblasti soukromé bezpečnostní služby (viz § 65 odst. 2 návrhu zákona),
- profesní sdružení, které sdružuje nejméně jednu třetinu zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb působících na trhu v České republice, se prostřednictvím subjektu, jehož je členem, může vyjadřovat k návrhům právních předpisů upravujících oblast soukromé bezpečnostní služby (viz § 65 odst. 3 návrhu zákona),
- profesní sdružení jsou oprávněna podávat ministerstvu návrhy k odnětí licence, zajišťovat školení a výcvik osob pro zkoušku o získání profesní kvalifikace odpovídajícího zaměření podle jiného právního předpisu a ke zvyšování odbornosti (viz § 65 odst. 4 návrhu zákona).

Tím dochází k zásadnímu posunu v tom směru, že stát získává oficiálního partnera dané profese, který se může zásadním způsobem podílet nejenom na normotvorné činnosti, ale působit jako další kontrolní mechanismus v předmětné oblasti a významně ovlivnit i odbornou způsobilost povinných osob.

Subjektem vydávajícím licence a zajišťujícím dozor, resp. dohled, by tak dle aktuálního návrhu mělo být Ministerstvo vnitra, resp. Policie ČR, nikoliv samosprávná komora.

Tato úprava má následující přínosy:

1. Existence centrálního pracoviště ministerstva bez ekonomických a personálních vazeb na trh soukromých bezpečnostních služeb bude oproti samosprávné profesní komoře mnohem odolnější vůči případným tlakům o zneužití pravomocí ve prospěch nekalých konkurenčních praktik.
2. Stát si zachová plnou kontrolu nad sektorem vnitřní bezpečnosti, která by v případě samosprávné profesní komory byla narušena.
3. Navrhovaná úprava profesního sdružování je v naprostém souladu se zahraničními

standardy. Státy jako Francie, Nizozemí, Rumunsko, Švédsko, Belgie, Řecko, Dánsko, Španělsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Itálie, Polsko zvolily cestu nevytvoření nezávislého orgánu v této oblasti a tedy i pravomoc vydávat licence a související kontrolní a disciplinární pravomoci ponechaly státním orgánům.

#### **K § 66**

Ustanovení si klade za cíl, v případě vzniku zákonem stanovené mimořádné situace, umožnit provozovateli a jeho zaměstnancům bezproblémově působit v daném místě, aniž by docházelo k porušení např. zákoníku práce.

Soukromé bezpečnostní služby plní v těchto situacích podpůrnou roli ve prospěch základních a ostatních složek integrovaného záchranného systému. Bez jejich spolupráce si již dnes nelze představit zvládnutí krizových stavů. Proto musí i tyto subjekty disponovat konformním právním prostředím pro svoji činnost.

#### **K § 67**

V souladu s požadavky Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničních věcí byla do tohoto ustanovení vložena povinnost svědčící provozovateli při poskytování soukromé bezpečnostní služby v zahraničí (dodržování zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem).

#### **K § 68**

Za účelem zachování kontinuity výkonu činností v oblasti soukromých bezpečnostních služeb a možnosti bezproblémového (zejména z časového hlediska) zavedení ustanovení nového zákona do praxe, byla navržena odpovídající právní úprava.

### **ČÁST DRUHÁ - změna zákona o živnostenském podnikání**

#### **K § 69**

Vzhledem k tomu, že režim soukromých bezpečnostních služeb bude nadále upraven výhradně zvláštním zákonem, je třeba tuto činnost zařadit do výčtu činností, které nejsou živnostmi a dále dosavadní úpravu obsaženou v živnostenském zákoně v přílohách k zákonu č. 3. a 5 zrušit.

### **ČÁST TŘETÍ – změna správního řádu**

#### **K § 70 a § 71**

Účelem navrhované změny § 36 odst. 3 správního řádu je zvýšení právní jistoty ohledně ochrany utajovaných informací, které jsou podkladem pro rozhodnutí, avšak vedou se

v souladu s § 17 odst. 3 správního řádu odděleně mimo spis. Návrh staví najisto, že do těchto utajovaných informací není možné podle § 38 správního řádu nahlížet, a to ani v případě, že byly využity jako podklad pro vydání rozhodnutí, neboť účastníkovi znemožňuje se s takovým podkladem seznámit. Přitom lze vycházet z toho, že pokud se podklad na základě zvláštního zákona vede podle § 17 odst. 3 správního řádu odděleně mimo spis, nejedená se o součást spisu a nelze do něho tedy nahlížet podle § 38 správního řádu. Účastník řízení ani jeho zástupce však nemají ani právo se s takovým podkladem seznámit na základě § 36 odst. 3 správního řádu, a to ani v případě, že byl rozhodný pro rozhodnutí ve věci. Na tuto úpravu navazuje rozšíření přezkumu rozhodnutí vydaného na základě podkladů vedených odděleně mimo spis v případě, že námitky uvedené v oprávněm prostředku směřují proti těmto podkladům nebo proti souladu rozhodnutí s těmito podklady.

Navrhovaná změna § 38 odst. 6 správního řádu zpřesňuje postup v případě, že účastník řízení nebo jeho zástupce budou nahlížet do utajovaných informací (jde o obdobu postupu v případě soudního přezkumu veřejné správy podle soudního řádu správního). Jedná se o realizaci práva podle § 36 odst. 3 správního řádu, tedy práva účastníka řízení seznámit se s podklady rozhodnutí, které měly vliv na výrokovou část rozhodnutí. Účastník řízení nebo jeho zástupce tedy bude mít možnost seznámit se s takovými podklady rozhodnutí i v případě, že se bude jednat o utajované informace nebo skutečnosti podléhající zákonem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti, ovšem za podmínky, že jsou součástí spisu. V případě podkladů rozhodnutí vedených z důvodu ochrany utajovaných informací nebo zákonem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti odděleně mimo spis nebude mít účastník řízení právě z těchto důvodů možnost se s nimi seznámit (viz § 36 odst. 3), neboť nejsou součástí spisu, avšak bude zaručen zvláštní přezkum takto vydaných rozhodnutí (viz § 152 odst. 4). V případě nahlížení do utajovaných informací bude muset protokol obsahovat nejen poučení o povinnosti mlčenlivosti a o právních následcích jejího porušení, ale též poučení v rozsahu podle § 58 odst. 5 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Stejnopis protokolu zašle správní orgán Národnímu bezpečnostnímu úřadu do třiceti dnů za účelem evidence.

Navrhovaná změna zvyšuje ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků řízení, neboť stanoví postup pro přezkum rozhodnutí, jejichž podklady se z důvodu ochrany utajovaných informací nebo skutečností podléhajících zákonem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti vedou odděleně mimo spis. Přezkum bude provádět zvláštní senát rozkladové komise pouze v případě, že budou námitky uvedené v rozkladu směřovat proti výše popsaným podkladům nebo proti souladu napadeného rozhodnutí s těmito podklady. Speciální nároky na členy zvláštního senátu rozkladové komise mají zajistit ochranu utajovaných informací, jež byly využity jako podklad rozhodnutí.

Na základě § 152 odst. 4 lze v řízení o rozkladu postupovat podle ustanovení o odvolání. Po zrušení odstavce 5 tedy bude muset správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí o rozkladu rozhodovat o rozkladu na základě § 90 správního řádu, včetně výslovné možnosti kasace.

Stanoví se přechodné ustanovení pro rozhodování v rozkladu v případě, že je napadán soulad rozhodnutí s podklady vedenými odděleně mimo spis. Řízení o těchto rozkladech zahájena přede dnem nabytí účinnosti zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů (návrh rozhodnutí schválí rozkladová komise), zvláštní senát rozkladové komise bude vypracovávat návrh rozhodnutí o rozkladu pouze v případě, že byl rozklad podán po nabytí účinnosti zákona.

## **ČÁST ČTVRTÁ - změna zákona o správních poplatcích**

### **K § 72**

Stát bude nadále povolovat provozování soukromé bezpečnostní služby a registrovat podnikatele, kteří budou vykonávat bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu podle nového zákona. S vydáním a změnou licence a s registrací a její změnou bude spojena řada personálně, ekonomicky i administrativně náročných kroků, které je nutno snížit, z pohledu nákladů státu, na únosnou úroveň. Proto se nově stanoví správní poplatky za příslušné činnosti ministerstva, které jsou přiměřené povaze činností vykonávaných provozovatelem nebo podnikatelem.

I v tomto případě bude při stanovení výše správního poplatku vzata v potaz existence příslušné koncesní listiny podle dosavadní právní úpravy na straně provozovatele.

## **ČÁST PÁTÁ - změna zákoníku práce**

### **K § 73**

Jedná se o promítnutí úpravy § 65 návrhu zákona do zákoníku práce za účelem odstranění nepřímé novelizace této právní normy.

## **ČÁST ŠESTÁ - změna zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky**

### **K § 74**

Předmětným zákonem byla do živnostenského zákona zařazena ustanovení, která v souvislosti s návrhem zákona pozbývají smyslu. Proto je nutno příslušnou část tohoto zákona zrušit.

## **ČÁST SEDMÁ - změna zákona o volném pohybu služeb**

## **K § 75**

Vzhledem k tomu, že soukromé bezpečnostní služby nejsou zařazeny mezi živnosti, je třeba tyto služby vyloučit z působnosti tohoto zákona.

## **ČÁST OSMÁ - změna zákona, kterým se mění zákon o spotřebních daních, a další související zákony**

### **K § 76**

Jedná se o další nezbytnou změnu související s přijetím návrhu zákona.

## **ČÁST DEVÁTÁ - změna zákona, kterým se mění některé zákony ke zkvalitnění jejich aplikace a ke snížení administrativní zátěže podnikatelů**

### **K § 77**

Předmětným zákonem byla do živnostenského zákona zařazena ustanovení, která v souvislosti s přijetím návrhu zákona pozbývají smyslu. Proto je nutno příslušnou část tohoto zákona zrušit.

## **ČÁST DESÁTÁ – účinnost**

### **K § 78**

S ohledem na očekávanou délku legislativního procesu se navrhuje stanovení účinnosti nové právní úpravy na 1. leden 2014.

---

<sup>1)</sup> V České republice v současnosti fungují Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Exekutorská komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora patentových zástupců, Notářská komora ČR, Česká lékárnická komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora.