

Důvodová zpráva

Obecná část

I. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad

1. Důvod předložení

1.1 Název:

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

1.2 Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností:

Soukromé bezpečnostní služby jsou jedním z nejdynamičtěji se rozvíjejících oborů podnikatelských činností. Zaměřují se zejména na zajišťování bezpečnosti osob a majetku na komerčním základě. Provozování soukromých bezpečnostních služeb se vyznačuje specifickými zvláštnostmi, které jsou pro ně charakteristické a nemají obdobu v žádné jiné podnikatelské aktivitě. Náročnosti, významu a v neposlední řadě i preventivnímu vlivu těchto činností na snižování kriminality však současná úroveň právní úpravy neodpovídá. Uvedené aspekty proto vedly vládu k záměru podřídit tyto činnosti samostatné právní úpravě, jak je to deklarováno v Programovém prohlášení vlády a v Plánu legislativních prací vlády na rok 2011.

Z posouzení dosavadního stavu poskytování soukromé bezpečnostní služby a výkonu (soukromých) bezpečnostních činností jednoznačně vyplývá nedostatečnost jejich právní úpravy. Přitom nápravu nedostatků nelze zjednat pouhou novelou živnostenského zákona (viz zejména novela učiněná zákonem č. 274/2008 Sb. nebo zákonem č. 155/2010 Sb.), která navíc nemůže vyřešit všechny problémy provozování těchto činností včetně zajišťování bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu.

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.

2. Návrh variant řešení

2.1 Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta:

Nulová varianta není možná, protože by vedla k nesplnění úkolu uloženého vládou České republiky. Programové prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010 stanoví, že vláda předloží kompletní právní úpravu regulující činnost nestátních bezpečnostních služeb s cílem definovat zejména okruh služeb poskytovaných těmito subjekty, zakotvit podmínky pro jejich licencování, stanovit kontrolní mechanismy pro jejich činnost a prostředky, které na základě svého oprávnění využívají, a stanovit podmínky odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání u těchto subjektů (str. 19 vládního prohlášení).

Pokud jsou zmíněné činnosti v České republice provozovány jako předmět podnikání za účelem dosažení zisku, jsou podle dosud platné právní úpravy koncesovanými živnostmi ve smyslu zákona č. 451/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů („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.

Při nulové variantě by pokračoval nadále neudržitelný stav, kdy významná oblast vnitřní bezpečnosti výrazně zasahující do práv a svobod osob by nebyla právně regulována.

Varianta přijetí nového zákona:

Pro přijetí zvláštní právní úpravy činností při ochraně osob a majetku svědčí několik věcných důvodů:

- Podnikání v uvedených oblastech se podstatnou měrou liší od jiných forem koncesovaného podnikání. Zvlášť 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 mimořádnost rizika této podnikatelské činnosti zjevná. 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. Dosavadní nespecifická úprava se však prakticky nezabývá profesní/profesionální úrovní poskytování soukromých bezpečnostních služeb. Neumožňuje rovněž stanovit podmínky jejich provozování na úrovni odpovídající povaze těchto činností.

- 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 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 specifikům nepřihlíží 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. K naznačeným rizikům těchto druhů podnikání v podstatě živnostenský zákon nepřihlíží, přestože jde o rizika nemalá, která se dotýkají jak provozovatelů těchto služeb a jejich zaměstnanců, tak i ostatních občanů.

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. Uvedené činnosti totiž nelze upravit živnostenským zákonem, protože se nejedná o podnikání.

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.

Obdobná situace je i v případě převozů hotovosti a cenin. Jedná se o vysoce specializovanou a na druhé straně i o vysoce rizikovou činnost, která, díky svému charakteru, vyžaduje rovněž samostatnou úpravu.

Základními principy navrhované právní úpravy jsou zejména:

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.

2. Zakotvit podmínky bezpečnostní činnosti zajišťované fyzickými a právníckými osobami pro vlastní ochranu, tedy na nepodnikatelské bázi, protože v současné době tato úprava neexistuje.
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 vnitra (dále jen „ministerstvo“) 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. Stanovit působnost státu při vydávání licencí k provozování soukromé bezpečnostní služby, registraci bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, výkonu dozoru (dohledu) a projednávání správních deliktů.
8. 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.

Tyto základní principy 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.

Inspirací při přípravě zákona se staly i právní úpravy států Evropské unie vztahující se k oblasti soukromé bezpečnosti. V této souvislosti existuje několik základních oblastí, které byly vzaty v potaz při přípravě návrhu tohoto zákona. Jedná se o:

Základní podmínka provozování soukromé bezpečnostní služby

Návrh zákona v České republice upravuje činnost soukromé bezpečnostní služby jako činnost licencovanou. Je třeba zdůraznit, že většina evropských států se vydala právě touto cestou. Licence, tak jak jsou předpokládány v návrhu zákona, jsou součástí právní úpravy 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, které zvolili období 5ti 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.

Potřeba vytvoření Komory soukromých bezpečnostních služeb

Zřízení 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 specializované asociace, které 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 povinné specifické profese (lékaři, lékárníci, advokáti), kde jsou všechny osoby, vykonávající určité povolání sdruženy a mají stejná práva. Členství v komoře je povinné při výkonu profese, bez ohledu na to, zda se jedná o zaměstnance nebo zaměstnavatele. Při existenci 7 094 podnikatelských subjektů a cca 54 850 zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb (stav k 31. červenci 2012) by neexistovala rovnost všech zúčastněných osob.

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

Pokud by 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.

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.

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.

Řešení, které bylo zvoleno předkladatelem, vychází z představ a návrhů Hospodářské komory České republiky a profesních sdružení působících v předmětné oblasti (dále viz zvláštní část důvodové zprávy k § 65 návrhu zákona).

Kvalifikace nezbytná pro výkon činnosti

Požadavek odborné způsobilosti vychází z obdobných požadavků, obsažených v zahraničních právních úpravách (Slovensko). Stejně tak v Nizozemí a Maďarsku je odborná způsobilost vyžadována. Belgická úprava požaduje, aby každá osoba v pozici vedoucího pracovníka měla vystavenou identifikační kartu s dobou platnosti na 5 let a bezpečnostní osvědčení, které dané osoby opravňuje k výkonu činnosti v této oblasti. Rumunsko taktéž požaduje splnění odborných předpokladů s tím, že odlišuje mezi velícími osobami a jednotlivými zaměstnanci. Právní úprava Švédska upravuje tuto oblast mimo jiné tak, že požaduje podstoupení povinného školení, jež se skládá z 250 hodin teorie a 150 hodin praxe. Ve Velké Británii schvaluje kvalifikační předpoklady SIA s tím, že kurzy pro přípravu na zkoušky pořádají soukromé osoby.

Z uvedeného je patrné, že navrhovaná právní úprava v České republice není ničím výjimečná, a že naopak v mnoha ohledech koresponduje s úpravou jiných evropských států.

Kompetence zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb

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. Taková situace panuje mimo jiné v zemích jako je Velká Británie, Dánsko, Maďarsko, Irsko, Francie, Belgie a Švédsko.

Jak je patrné, úprava obsažená v návrhu zákona je zcela v souladu s praxí uvedených států, neboť tento návrh žádným způsobem nerozšiřuje oprávnění osob vykonávajících bezpečnostní činnosti vůči třetím osobám.

Nahlížení do evidencí a role soukromých bezpečnostních služeb v Integrovaném záchranném systému

Návrh zákona zcela vylučuje možnost nahlížení soukromých bezpečnostních služeb do policejních, popřípadě jiných evidencí, což zcela koresponduje s úpravou obsaženou v evropských státech. Takovými státy jsou například Řecko, Maďarsko, Irsko, Francie, Nizozemí, Rakousko a Belgie.

Stejně tak úprava zapojení 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.

2.1.1 Dotčené subjekty

Dotčenými subjekty budou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby, které poskytují služby v oblasti soukromé bezpečnosti nebo které si zajišťují bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu, a jejich zaměstnanci, ministerstvo, Policie České republiky, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství, Národní bezpečnostní úřad, jakož i autorizované osoby a státní orgány (autorizující orgány) vykonávající v souvislosti s ověřováním a uznáváním výsledků dalšího vzdělávání činnosti uvedené v § 22 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.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů všech variant

Jak je výše uvedeno v bodě 2.1, tzv. nulová varianta není možná. Proto není nutné u nulové varianty vyhodnocovat její náklady a přínosy.

Varianta vydání nové právní úpravy, která naplní cíle uvedené v bodě 1.2, 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.

Nicméně v tento okamžik nelze v oblasti působnosti „orgánů státu“ přesně stanovit konkrétní ekonomické dopady. 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, prokuristé nebo vedoucí organizační složky podniku právnické osoby, tudíž lze počítat průměrně 3 osoby 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 zabezpečováním 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 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. 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 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. 262/2006 Sb., zákoník práce, 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, a změnu zákona č. 155/2010 Sb., kterým se mění některé zákony ke zkvalitnění jejich aplikace a ke snížení administrativní zátěže podnikatelů.

3.2 Konzultace

Navrhovaná právní úprava vznikla mimo jiné na základě zadání Podvýboru pro obecní policie a soukromé bezpečnostní služby Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké

sněmovny Parlamentu České republiky (viz usnesení zmíněného podvýboru č. 1 z 2. schůze ze dne 2. března 2011), který, podle vlastního vyjádření, předmětnou problematiku průběžně konzultoval se zástupci profesních sdružení soukromých bezpečnostních služeb a dále s odkazem na poznatky zpracovatele získané z vlastní činnosti, od zástupců Hospodářské komory České republiky a od dalších profesních sdružení působících v předmětné oblasti, tak i od příslušných státních orgánů.

Aktuální znění konkrétních ustanovení návrhu zákona by nevzniklo bez pomoci a aktivní účasti zástupců Podvýboru pro obecní policie a soukromé bezpečnostní služby Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Úřadu vlády České republiky, ústředních orgánů státní správy, zejména pak Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva zahraničních věcí ad. Rovněž tak je třeba poděkovat za vysoce vstřícný přístup Národnímu bezpečnostnímu úřadu, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Bezpečnostní informační službě a Úřadu na ochranu osobních údajů.

Zásadní podíl na přípravě návrhu zákona pak mají i profesní sdružení působící v oblasti komerční bezpečnosti, jakož i Hospodářská komora České republiky.

4. Návrh řešení

4.1 Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějších řešení

Jak je výše uvedeno, nulová varianta není v daném případě možná. Proto je přijetí návrhu zákona jedinou možnou variantou k naplnění úkolů obsažených v návrhu zákona.

4.2 Implementace a vynucování

Návrh zákona neimplementuje žádný předpis Evropské unie.

Jelikož nová právní úprava je připravována jak na základě rozhodnutí vlády a jejího vládního prohlášení a z podnětu podnikatelských subjektů z oblasti komerční soukromé bezpečnosti, které změnu stávající právní úpravy iniciovaly, a na její výsledné podobě se významně podílely, lze předpokládat, že s implementací do praxe nebudou spojeny větší obtíže.

Na základě zmocnění v návrhu zákona bude vydána vyhláška upravující rozsah a způsob posuzování zdravotní způsobilosti, která bude obsahovat **seznam tělesných a duševních vad**, nemocí nebo 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. Dále bude na základě zákonného zmocnění vydána vyhláška provádějící

příslušné ustanovení týkající se **stanovování způsobilosti psa** při poskytování ostrahy majetku a osob, činnosti soukromých detektivů a převozu hotovosti a cenin.

Lze důvodně předpokládat, že ani s vynucováním dodržování zákona v praxi nebudou problémy, neboť návrh zákona dostatečným způsobem stanoví kontrolní mechanismy dohledu a dozoru. Návrh zákona rovněž upravuje správní delikty (přestupky i správní delikty fyzických osob, fyzických podnikajících osob a právnických osob) i způsob jejich trestání a jejich dopady na osoby, které poruší zákonem stanovené povinnosti (v krajním případě až zákaz činnosti), což rovněž zvyšuje vynutitelnost návrhu zákona.

4.3 Přezkum účinnosti

Návrh zákona zakotvuje kontrolní mechanismy jak vzhledem k provozovatelům (včetně podnikajících fyzických osob vykonávajících osobně bezpečnostní činnosti), tak i jejich zaměstnancům vykonávajícím bezpečnostní činnosti. Kromě toho 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, obsahuje efektivní nástroje určené ke sledování a kontrole procesu dalšího vzdělávání, včetně možnosti přímého získání informací o průběhu zkoušek o získání profesní kvalifikace.

4.4. Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Ekonomický dopad navrhované právní úpravy je odvozen z předpokládaného počtu žadatelů o licence k provozování soukromých bezpečnostních služeb a registrace fyzických osob a právnických osob zajišťujících si bezpečnostní činnost pro vlastní ochranu na straně jedné a z předpokládaného počtu fyzických osob, které budou nuceny vykonat zkoušku k získání profesní kvalifikace, na straně druhé. Přihlíží i k nezbytnému personálnímu zajištění nově vytvořené agendy v resortu ministerstva a jejímu technickému vybavení. Při propočtu nákladů bylo hlavním kritériem snížení finančních požadavků na minimální výši.

Osoba, která zpracovala Závěrečnou zprávu RIA:

JUDr. Ivo Chauer. Mgr. Jaroslav Rataj, odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra
tel.: 974 833 223, 974 832 519, e-mail: ivo.chauer@mvcz.cz, jaroslav.rataj@mvcz.cz.

II. 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. Návrh zákona neporušuje pravidla o rovnosti mužů a žen.

III. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnosti s právními akty ES

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 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*.

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.

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 v rámci jednotlivých činností příslušný technický cyklus např. od projektování přes montáž, kontrolu, údržbu, revizi a opravu v návrhu zákona obsažených technických zařízení resp. systémů, neboť v určitých fázích 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).

V případě technické služby jsou zpracovatelem návrhu zákona předloženy dvě varianty.

První varianta vychází z návrhu profesních sdružení působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb a Hospodářské komory České republiky. Podle názoru předkladatele je první varianta optimální, neboť pregnantním způsobem odlišuje, kdy projektování, montáž, kontrolu, údržbu, revizi nebo opravu příslušných technických zařízení může vykonávat podnikatel s licencí ministerstva nebo podnikající osoba v režimu stávajícího živnostenského zákona nebo případně kterákoliv jiná fyzická nebo právnická osoba (např. kutilové při údržbě svých nemovitostí). Předmětný návrh tak eliminuje případné obavy z toho, že držitelé licence by museli být všichni, kteří nějakým způsobem nakládají s příslušnými technickými zařízeními, včetně takových záležitostí jako jsou běžné uzamykací systémy, mechanické zámky apod. Kritériem pro stanovení činnosti spadající/nespadající pod režim návrhu zákona jsou technické vlastnosti příslušného zařízení, vycházející z platných českých technických norem (viz zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění

některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Takový přístup odpovídá dlouhodobé praxi a je v právním řádu České republiky běžný. Jednoznačně se tak stanoví hranice mezi subjekty, které musí vykonávat specifickou činnost s licencí ministerstva a bez licence, pouze na základě živnostenského oprávnění.

Varianta druhá vychází z návrhu Ministerstva průmyslu a obchodu, které právě z obav uvedených v předchozím odstavci navrhuje předmětné znění. K této variantě předkladatel uvádí, že se s ní neztotožňuje, protože neobsahuje, na rozdíl od varianty první, vyčerpávající výčet příslušných technických zařízení a nekoresponduje s aktuálním stavem v daném oboru. Nelze připustit, aby např. vysoce sofistikované uzamykací (i mechanické) systémy, vyžadující odbornou způsobilost, zkušenost apod. mohl instalovat kdokoli. Objektivně se nelze ztotožnit s tím, aby vedle podnikatelů, kteří musí investovat obrovské sumy peněz a času do vývoje, instalace a údržby a musí žádat o vydání licence ministerstvo, mohl identickou činnost vykonávat podnikatel, a to pouze na základě živnostenského oprávnění. Vedle rizik bezpečnostních by došlo k vytvoření nerovného postavení podnikatelských subjektů v jedné oblasti.

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. Zajišťování 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 úplat, 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.

Varianta první vychází ze společného návrhu předkladatele a profesních sdružení působících v oblasti soukromé bezpečnosti, jakož i Hospodářské komory České republiky. Jejím smyslem je zamezení obcházení smyslu a účelu zákona podnikateli, kteří pod rouškou zajišťování si bezpečnostní činnosti pro vlastní ochranu (tedy pouze na základě registrace), ve skutečnosti budou vykonávat bezpečnostní činnosti podléhající režimu licence vydané ministerstvem. Jako příklad lze uvést, že i v současné době existují podnikatelské subjekty, které zaměstnávají desítky osob, které ve skutečnosti vykonávají činnosti soukromých detektivů (zejména ve vztahu k ostatním zaměstnancům podnikatele – využívání pracovní doby, zamezení krádeží součástí, jednotlivých komponentů nebo i hotových výrobků atd.), aniž by za tímto účelem byli držiteli koncesní listiny.

Varianta druhá vychází z návrhu Ministerstva průmyslu a obchodu. Na rozdíl od varianty první neobsahuje „bezpečnostní“ pojistku znemožňující zneužití tohoto institutu (viz výše).

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 podzákonnou, 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 prvních počátků, 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 neznámá, 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 neseriozních 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 (písemný plán odborné přípravy, nepřetržitý dohled způsobilé osoby, která je již po dobu nejméně jednoho roku odborně způsobilá). Toto opatření má vyloučit, aby nevykovala 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 záchovalost. 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 policií. 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 (dále jen „zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání“). 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 zvlášť 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, nezcizitelná, 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 ostraze 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 objednatelem 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

systém 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 jejích 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 navržena 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 zemí, které zvolily období 5 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 nejdelší 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 České republiky (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 návrhu zákona 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

shromažďováním, zveřejňováním 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 obzvlášť 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 zaštiťovat 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 pociťovala 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.

Přitom 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 pořízeny 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 obdobu 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, nebrání-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 přihlédne 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 České republice 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 přistoupit ke zřízení samosprávné profesní komory, která je také zřízena zvláštním zákonem, případně zakomponována do zákona upravujícího provozování

dané profese jako takové.¹⁾ 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

¹⁾ 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.

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 České republiky, 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.