

# Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

## Obsah

<b>1</b>	<b>DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE .....</b>	<b>3</b>
1.1	NÁVRH ZÁKONA O SOUKROMÉ BEZPEČNOSTNÍ ČINNOSTI A O ZMĚNĚ SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ. ....	3
1.2	DEFINICE PROBLÉMU .....	5
1.2.1	Historický exkurz .....	5
1.2.2	Změny bezpečnostního prostředí v čase a jejich vliv na výkon soukromé bezpečnostní činnosti 5	5
1.2.3	Rozvoj oborů poskytovaných v rámci soukromé bezpečnostní činnosti.....	7
1.2.4	Charakter služeb komerční bezpečnosti v mezích současné právní regulace .....	7
1.2.5	Poznatky z výkonu služeb komerční bezpečnosti .....	9
1.2.6	Predikce dalšího vývoje soukromé bezpečnostní činnosti.....	10
1.2.7	Rizika spojená s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti za současné právní úpravy .....	12
1.2.8	Obchodní rizika .....	13
1.2.9	Bezpečnostní rizika .....	14
1.2.10	Excesy zaměstnanců bezpečnostních agentur ve vztahu k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti 16	16
1.2.11	Soukromé bezpečnostní služby a výkon veřejné moci .....	18
1.2.12	Nízká kvalita poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb .....	20
1.2.13	Ekonomické, sociální a pracovní postavení zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb	20
1.2.14	Veřejné zakázky (kvalita na úkor ceny) .....	23
1.2.15	Shrnutí .....	24
1.2.16	Potřeby a možnosti regulace soukromé bezpečnostní činnosti .....	28
1.2.17	Porovnání současného výkonu kontrol živnostenskými úřady a výkonu kontrol orgánem dozoru dle předmětného návrhu zákona.....	31
1.2.18	Analýza poskytovaných bezpečnostních služeb.....	34
1.2.18.1	Trh soukromých bezpečnostních služeb.....	34
1.2.18.2	Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.....	43
1.2.19	Kritéria způsobilosti žadatelů k udělení licence .....	48
1.2.20	Právní osoby nezpůsobilé k udělení licence .....	51
1.3	POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI .....	53
1.3.1	Přehled právních předpisů, které se vztahují na oblast služeb komerční bezpečnosti.....	53
1.3.2	Regulace podnikání v komerční bezpečnosti živnostenským zákonem.....	53
1.3.3	Statistické údaje k vývoji služeb komerční bezpečnosti .....	58
1.3.4	Aktuální stav ochrany objektů, prostor a míst poskytované v rámci komerční bezpečnosti ....	59
1.3.5	Zajištění ochrany osob a majetku v rámci vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku orgány veřejné moci .....	61
1.3.5.1	Zajištění ochrany Policií České republiky .....	61
1.3.5.2	Zajištění ochrany obecní policií .....	62
1.3.6	Podmínky k udělení koncese .....	62
1.4	IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ .....	64
1.5	POPIS CÍLOVÉHO STAVU .....	65
1.5.1	Hlavní cíle jako přínos navrhované speciální právní úpravy.....	65
1.5.2	Bezpečnostní agentury po nabytí účinnosti v případě přijetí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.....	65
1.6	ZHODNOCENÍ RIZIKA .....	68
<b>2</b>	<b>NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ.....</b>	<b>71</b>
2.1	ROZSAH NAVRHOVANÉ REGULACE (VYMEZENÍ SOUKROMÝCH BEZPEČNOSTNÍCH ČINNOSTÍ) .....	71
2.1.1	Ochrana osoby a majetku (včetně převozu hotovosti, cenin a cenných předmětů v hodnotě do 5 000 000 Kč) .....	73
2.1.2	Ochrana osob a majetku ve zvláštních případech .....	76
2.1.3	Služba soukromého detektiva.....	79

2.1.4	Převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů v hodnotě převyšující 5 000 000 Kč (dále jen „převoz věcí mimořádné hodnoty“)	80
2.1.5	Technická služba	83
2.1.6	Bezpečnostní poradenství	85
2.1.7	Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupném místě	87
2.1.8	Samosprávná (profesní) komora	90
2.2	REGULACE VÝKONU SOUKROMÉ BEZPEČNOSTNÍ ČINNOSTI	93
2.2.1	Regulace soukromé bezpečnostní činnosti na základě speciální právní úpravy	93
2.2.2	Metoda regulace vstupu do odvětví	95
2.2.3	Regulace podmínek výkonu bezpečnostní činnosti správním orgánem	101
2.3	PODMÍNKY VSTUPU DO ODVĚTVÍ (KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY) PROVOZOVATELE V ROZSAHU NAVRHOVANÉ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	103
2.3.1	Bezühonnost	103
2.3.2	Spolehlivost	104
2.3.3	Prokazování bezúhonnosti	106
2.3.4	„Lustrační osvědčení“	109
2.3.5	Zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost	110
2.3.6	Odborná způsobilost	113
2.3.7	Transparentnost vlastnické struktury	114
2.3.8	Bezdlužnost	116
2.3.9	Vyjádření Policie České republiky a předání informací zpravodajských služeb k žádosti o vydání licence	118
2.3.10	Doba platnosti licence	119
2.3.11	Odpovědný zástupce	121
2.3.12	Povinné pojištění odpovědnosti provozovatele vykonávajícího vybrané druhy soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona za újmu způsobenou výkonem soukromé bezpečnostní činnosti	123
2.4	REGULACE ČINNOSTI SOUKROMÝCH BEZPEČNOSTNÍCH SLUŽEB	125
2.4.1	Kvalifikační předpoklady zaměstnance provozovatele	125
2.4.1.1	Bezühonnost	125
2.4.2	Spolehlivost <sup>2</sup>	127
2.4.2.1	Prokazování bezúhonnosti	128
2.4.2.2	Zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost	130
2.4.2.3	Odborná způsobilost	131
2.4.3	Oprávnění orgánů veřejné moci pro osoby zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti	133
2.4.4	Další regulace činnosti soukromých bezpečnostních služeb	136
2.4.4.1	Regulace dočasného, příležitostného nebo ojedinělého výkonu soukromé bezpečnostní činnosti zahraničním podnikatelským subjektem na území České republiky	136
2.4.4.2	Vyloučení možného konfliktu zájmů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti	138
2.4.4.3	Zpracování osobních údajů	140
2.4.4.4	Náhrada újm	141
2.4.4.5	Výroční zprávy	143
2.4.4.6	Vedení evidencí Ministerstvem vnitra	144
2.5	PŘÍZPŮSOBENÍ VARIANT REGULACI A JEJÍ VYNUCOVÁNÍ	145
3	VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ	145
3.1	IDENTIFIKACE FINANČNÍCH NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ	145
3.2	PERSONÁLNÍ A FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ ORGÁNU DOZORU, ORGÁNU DOHLEDU, ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB A NÁRODNÍHO BEZPEČNOSTNÍHO ÚŘADU V SOUVISLOSTI S VYTVOŘENÍM NOVÝCH AGEND	146
3.3	VÝČET PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ K PROVEDENÍ ZMĚN V DŮSLEDKU PŘIJETÍ SPECIÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY VÝKONU SLUŽEB KOMERČNÍ BEZPEČNOSTI	149
3.4	IDENTIFIKACE DOPADŮ VŠECH VARIANT	149
4	STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT A VÝBĚR NEJVHODNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ	151
5	IMPLEMENTACE A VYNUCOVÁNÍ NAVRŽENÝCH ŘEŠENÍ	154
5.1	ZPŮSOB PROMÍTNUTÍ NAVRHOVANÉ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY DO PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR A INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY	154
5.2	VYNUCOVÁNÍ NAVRŽENÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	157

5.3 PŘEDPOKLÁDANÝ DOPAD NOVÉ ÚPRAVY NA MÍRU KRIMINALITY PÁCHANÉ ZAMĚŠTNANCI SOUKROMÝCH BEZPEČNOSTNÍCH SLUŽEB .....	158
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>160</b>

## 1 Důvod předložení a cíle

### 1.1 Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů.

Článek 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., zní: „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“ Z uvedeného znění jednoznačně vyplývá, že základní povinností státu je zajištění jeho bezpečnosti. Z obsahu článků 2 až 4 uvedeného ústavního zákona a z jeho systematiky je zřejmé, že se jedná jak o vnější bezpečnost, tak i bezpečnost vnitřní.

K článku 1 citovaného ústavního zákona se v důvodové zprávě mimo jiné uvádí: „V ústavním zákonu se navrhuje vyjádřit, které složky jsou základem bezpečnostního systému státu, jejichž hlavním posláním je obranná a ochranná činnost. Podmínkou všestranného rozvoje občanské společnosti je vytváření a zachovávání vnitřního i vnějšího bezpečnostního prostředí. Proto nemůže být zajišťování bezpečnosti České republiky pouze záležitostí složek, které jsou k tomu výslovně určeny, ale svým nezbytným podílem musí přispět **jak státní orgány a orgány samosprávných územních celků, tak i právnické a fyzické osoby.** Konkretizace podílu a rozlišení podle působnosti, možností a schopností budou obsahovat navazující zákony.“

V souladu s plněním této ústavní povinnosti podle § 12 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), předkládá Ministerstvo vnitra jako gestor vnitřní bezpečnosti k projednání návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti“).

Při hodnocení podkladů k současnému stavu poskytování komerční bezpečnosti dospěl předkladatel k závěru, že stát nemůže na tuto svou ústavní povinnost rezignovat tím, že se vzdá kontroly poskytování soukromé bezpečnostní činnosti jako části segmentu vnitřní bezpečnosti a nebude její vývoj dále sledovat a právně regulovat. Současně přijal předkladatel závěr, že poskytování služeb komerční bezpečnosti nelze regulovat prostředky živnostenského práva jak tomu je dosud. Ministerstvo vnitra proto jako gestor vnitřní bezpečnosti zpracovalo návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, který předkládá k projednání. Předložení návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti vyplývá z Programového prohlášení vlády z roku 2018.

Skutečnost, že gesce vnitřní bezpečnosti bez jakýchkoliv pochybností náleží resortu Ministerstva vnitra lze dovodit i z § 2 a § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky ve znění pozdějších předpisů, z nichž vyplývají mimo jiné úkoly Policie České republiky a její podřízenost Ministerstvu vnitra, které pro její činnost vytváří podmínky. Obdobně z § 1 zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru mimo jiné vyplývá, že základním úkolem je ochrana životů a zdraví obyvatel, životního prostředí, zvířat a majetku před požáry a jinými mimořádnými událostmi<sup>1)</sup> a krizovými situacemi<sup>2)</sup>. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 320/2015 je Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru součástí Ministerstva vnitra. Z výše zmíněných ustanovení právních předpisů je nepochybné, že gestorem vnitřní bezpečnosti je Ministerstvo vnitra, které jako organizační složka státu je povinno plnit základní povinnost státu podle článku 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., tj. zajistit mimo jiné ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot.

Návrh předkládaného zákona se týká výkonu soukromé bezpečnostní činnosti k ochraně osob a majetku v místech, tzn. v objektech a prostorách, kde důvodně vznikla anebo je predikována potřeba zajistit ochranu osobám nebo majetku. Totéž obdobně platí i pro výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu.

Obsah hlavy první a třetí části první předkládaného normativního textu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti nasvědčuje, že předmětem předkládaného návrhu je vymezit v jeho normativním textu podmínky, za nichž je

- žadatel o licenci způsobilý k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti obecně i v rámci dané licence, a dále podmínky, za nichž je zaměstnanec provozovatele způsobilý k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle příslušné licence,
- zaměstnanec registrované osoby způsobilý k výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných a dále podmínky, za nichž ji lze vykonávat.

Z výčtu skupin licencí podle § 3 odst. 3 s přihlédnutím k § 1 a k hlavě třetí části první návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti lze dovodit, že **cílem** předkládaného návrhu zákona **je zajistit funkční fyzickou a technickou ochranu osobám a majetku v místech určených** (označených) **jako chráněná**. V případech ostrahy vykonávané zaměstnanci v rámci bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu se jedná o místa veřejně přístupná. Dále je patrné, že výše uvedené podmínky se vztahují na osoby jakkoliv se podílející na výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nebo bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu anebo osoby takový výkon zajišťující. **Předmětem předkládaného návrhu zákona naopak není stanovit místa, či dokonce provést kategorizaci objektů či prostor a vymezit ty, u nichž by měla být obligatorně stanovena trvalá či dočasná** (v časově vymezených obdobích, např. při výskytu osob) **povinnost k ochraně některou ze skupin**

---

<sup>1)</sup> Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2)</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (krizový zákon).

**licencí** podle předmětného návrhu zákona **nebo poskytnutím bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu** tehdy, bude-li se jednat o místa veřejně přístupná.

Potřebu ochrany daného místa, prostoru či objektu s ohledem na skutečnost, že spolehlivě nelze vyloučit, resp. na něm může dojít k ohrožení života či zdraví osob nebo ke škodě na majetku, určí vlastník, uživatel buď sám anebo na doporučení provozovatele s licenci bezpečnostní poradenství. Povinnost k poskytnutí ochrany ve smyslu předchozí věty však může být založena i jiným právním předpisem<sup>3)</sup>.

Není pochyb, že podle obsahu předchozího odstavce je nepochybně nezbytné posuzovat i ochranu poskytovanou kritické infrastruktury nebo evropské kritické infrastruktury<sup>4)</sup>, resp. jejich prvkům či systémům prvků.

K pojmům používaným v této zprávě se vztahují „vysvětlivky k pojmům používaným v důvodové zprávě“.

## 1.2 Definice problému

### 1.2.1 Historický exkurz

Původním účelem zakládání bezpečnostních agentur od roku 1992 v době po amnestii prezidenta republiky a s tím souvisejícího nárůstu počtu zejména majetkových a násilných trestných činů bylo zajistit fyzickou ochranu soukromého majetku a ochranu osob. Fyzická ochrana byla postupně doplňována technickými prostředky a to jak mechanickými zábrannými systémy, tak i prvky elektrické (elektronické) signalizace. Současně došlo dne 27. srpna 1991 zákonem č. 333/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, **ke zrušení vyhlášky Federálního ministerstva vnitra č. 135/1983 Sb., o ostraze majetku v socialistickém společenském vlastnictví, čímž došlo fakticky ke zrušení v té době zcela běžných závodních stráží a jejich nahrazení komerčními bezpečnostními agenturami, které převzaly jejich funkci.**

### 1.2.2 Změny bezpečnostního prostředí v čase a jejich vliv na výkon soukromé bezpečnostní činnosti

Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti je předkládán v době, kdy se postupem času změnila ve společnosti podmínky natolik, že současná obecná právní úprava

---

<sup>3)</sup> Např. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury ve znění nařízení vlády č. 315/2014 Sb.

<sup>4)</sup> § 2 písm. g, h, i, j, k) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

již nedostačuje novým požadavkům kladeným na činnost bezpečnostních agentur. Bezpečnostní prostředí navíc po řadu let vykazuje bezprecedentní změny, především eskaloval terorismus, který společnost prozatím vnímá naštěstí mimo území naší republiky, nicméně do budoucna nelze spolehlivě vyloučit, že teroristické útoky postihnou i Českou republiku. V jiných zemích jsou páčány většinou v místech s vysokou koncentrací osob. Je proto nezbytné mimo jiné s časovým předstihem preventivně řešit ochranu tzv. měkkých cílů, kterou nelze důsledně zajišťovat jen Policií České republiky anebo strážníky obecní či městské policie. **Jedná se o nový úkol, který by mohly plnit právě soukromé bezpečnostní služby s použitím prostředků technické ochrany napojených na dohledová, poplachová a přijímací centra.** Po přijetí příslušného signálu pak postupuje fyzická ochrana podle předem připravených scénářů, včetně případné spolupráce s místně příslušným útvarům Policie České republiky. Obdobně je třeba pokračovat ve zkvalitňování ochrany objektů kritické infrastruktury s využitím moderních prostředků technické ochrany.

S přibývajícím počtem chráněných objektů a chráněných míst přibývá i počet případů, kdy pracovníci bezpečnostních agentur jsou nuceni stále více zasahovat nejen verbálně, ale i fyzicky proti případným narušitelům. Jedná se o zásahy do základních lidských práv a osobních svobod jiných osob někdy v mezích a jindy bohužel mimo meze zákona. Navrhovaná specifická právní úprava, na rozdíl od současné obecné právní úpravy, sumarizuje rozsah oprávnění pracovníka bezpečnostní agentury k vydávání pokynů jiným osobám v chráněných prostorech k usměrňování jejich jednání a proporcionálnítou případného zásahu proti narušiteli pokojného stavu. Je zcela žádoucí, aby se oprávnění a omezení vztahovala jak na pracovníky soukromých bezpečnostních agentur, tak i na zaměstnance podnikatele, kteří zajišťují bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejnosti přístupných. Je to služba vykonávaná vlastními zaměstnanci, tedy ne pro jiného, nýbrž pro vlastního zaměstnavatele. Proto je nezbytné, aby zaměstnanci na straně provozovatele soukromé bezpečnostní služby i zaměstnanci zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných byli stejně odborně způsobilí, neboť budou zpravidla řešit identické případy ve srovnatelných podmínkách.

Obdobně předkládaný návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti reaguje na letitou a bezpečnostní praxí ověřenou skutečnost, že současné tři koncesované obory či spíše oblasti podnikání v komerční bezpečnosti uvedené v přílohách 3 a 5 živnostenského zákona nezohledňují, že fyzická ochrana osob a majetku je zejména z důvodu nedostatku zaměstnanců na pracovním trhu nahrazován technickými prostředky, jisté odlišnosti vykazuje způsob ochrany většího množství osob v objektech či areálech na různých společenských či sportovních akcích, administrativních centrech, nákupních centrech či výrobních provozech.

Jinými slovy podnikání na úseku komerční bezpečnosti nevykazuje znaky typické podnikatelské živnostenské činnosti a na rozdíl od typicky živnostenské činnosti má zásadní odlišnosti, spočívající v druhu poskytované služby, kdy mnohdy při poskytování „služby“ druhým osobám (odběratelům) zasahují do práv třetích osob (narušitelům). Bezpečnostní

činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupném místě pak není upravena vůbec a nelze ji považovat za podnikání.

### **1.2.3 Rozvoj oborů poskytovaných v rámci soukromé bezpečnostní činnosti**

Řada bezpečnostních agentur poskytuje služby soukromých detektivů, zajišťuje převozy hotovosti, cenin a cenných předmětů mimořádné hodnoty nebo projektuje, provádí montáže, kontroly, údržbu, revize nebo opravy bezpečnostních prvků, bezpečnostních zařízení a systémů stanovené bezpečnostní odolnosti či klasifikace, tzn. vybraných bezpečnostních tříd nebo stupňů zabezpečení. Jmenovitě sem náleží: otvorové výplně, bezpečnostní úschovné objekty a ostatní mechanické zábranné systémy, poplachové, zabezpečovací a tísňové systémy, kamerové dohledové systémy, zabezpečovací systémy sloužící ke kontrole vstupu, jiné podobné bezpečnostní prvky, bezpečnostní zařízení a systémy sloužící k ochraně osob a majetku.

Rovněž sem náleží projektování, montáže, kontroly, údržba, revize nebo opravy dohledových a poplachových přijímacích center zajišťujících dálkový přenos informace o pohybu osob, zvířat či věcí v chráněném prostoru případně v jeho perimetru. (Získaná informace může být vyhodnocena jako podezření ze spáchání protiprávního jednání a případně vést k vyvolání zásahu osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti nebo orgánu veřejné moci).

Obor technické služby se zabývá i nouzovým otevíráním bytu, nebytového prostoru nebo dalších objektů a věcí zabezpečených tak, jak je popsáno v předchozích dvou odstavcích této kapitoly.

### **1.2.4 Charakter služeb komerční bezpečnosti v mezích současné právní regulace**

Ochrana osob a majetku poskytovaná soukromými bezpečnostními službami v širším slova smyslu je ochranou převážně preventivní; i přesto však obsahuje prvky represe. *[Za ochranu osob a majetku v užším slova smyslu je dále považován a uváděn název jedné ze skupin udělovaných licencí. Jedná se o licenci A „ochrana osob a majetku“].* Její charakter je jednak soukromoprávní, neboť se jedná o činnosti poskytované podnikatelskými subjekty, tzn. podnikatel v oboru a jeho zaměstnanci realizují samotný výkon ve prospěch zákazníka (fyzické, právnické osoby, případně orgány veřejné moci) a jednak veřejnoprávní spočívající v součinnosti soukromé bezpečnostní služby s orgány veřejné moci. Veřejnoprávní charakter soukromé bezpečnostní služby má i jednání jejího pracovníka, který zasahuje více či méně do lidských práv a osobních svobod jiné osoby, počínaje pouhým verbálním usměrněním jejího chování, přes použití prostředku své výzbroje proti fyzickému útoku a konče zadržením pachatele trestného činu při jeho páchání nebo bezprostředně poté. Stejně tak může podle předchozí věty zasahovat do lidských práv a osobních svobod jiného i

zaměstnanec zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných. Četnost takových zásahů bude vzhledem k charakteru bezpečnostní činnosti, tzn. na místech a za situací, za nichž je vykonávána, zcela logicky nepochybně vyšší než u jiných povolání.

Již za tohoto stavu, kdy bylo zřejmé, že se činnosti soukromých bezpečnostních služeb začínají fakticky odchylovat od původního záměru tzn. nejen poskytovat ochranu majetku „pána domu“ a chránit jeho blízké, ale poskytovat ochranu v širším měřítku, bylo třeba i prostředky práva adekvátně reagovat a přitom vzít v úvahu, že s ohledem na předpoklad vyšší četnosti prvků represe při zajišťování výkonu soukromých bezpečnostních činností, a tím zásahů do lidských práv a svobod, nelze pro jeho regulaci vystačit se samotným živnostenským zákonem tím spíše, že veřejnoprávní charakter byt' jinak komerční bezpečnosti nejen právně ale i fakticky potlačuje řadu let zcela nedůvodně uplatňovaný a naprosto chybný názor, že se jedná o živnost. Jinými slovy výkon soukromých bezpečnostních služeb nelze regulovat na základě pouhé obecné právní úpravy jako podnikání. Poskytování soukromé bezpečnostní činnosti je živností proto, že jsou jako podnikání jeho tři předměty uvedeny v živnostenském zákoně. Celá řada skutečností uvedená v této zprávě včetně kapitoly 1.1 nasvědčuje tomu, že by se o živnosti jednat nemělo.

Za marginální nelze považovat ani predikci, podle níž bude docházet k součinnosti soukromých bezpečnostních služeb s Policií České republiky. Ředitel krajského ředitelství Policie České republiky musí mít určitou jistotu při podpisu koordinační dohody, že ji uzavírá se spolehlivým provozovatelem soukromé bezpečnostní činnosti, který k zajištění jejího výkonu určí bezproblémové a schopné zaměstnance. Evidentně tu jsou důvody, podle nichž je stát nejen oprávněn, ale i povinen vymezit pravidla náročnější než stanoví současná obecná právní úprava pro určení, které subjekty budou způsobilé provozovat soukromou bezpečnostní činnost a které již nikoliv, a dále ze způsobilých ty, které budou schopny ji vykonávat i podnikatelsky.

Podnikatelé a jejich zaměstnanci působící v oboru soukromých bezpečnostních činností přicházejí velmi často do kontaktu s porušováním právních norem, jsou v první linii subjektů, které poskytují (vedle svých zákazníků) i součinnost orgánům veřejné moci, ať z pohledu oznamovatelů protiprávních jednání, tak i subjektů disponujících informacemi použitelnými mj. jako důkazní materiál v řízení před soudem nebo jiným orgánem či institucí. Není neobvyklé, že při výkonu své práce (střežení objektu) zjistí narušení střeženého objektu a zjistí a zadrží pachatele trestného činu, kterého následně předávají Policii České republiky k provedení dalších opatření.

S přibývajícími lety výkonu soukromé bezpečnostní činnosti byla postupně vytvořena typologie činností soukromých bezpečnostních služeb, která se stala základem pro vytvoření skupin licencí v nynějším návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Jednalo se o ostrahu majetku a osob, činnosti soukromých detektivů, převoz hotovosti a cenin, technické služby k ochraně osob a majetku a bezpečnostní poradenství.

Subjekty vykonávající soukromé bezpečnostní činnosti bývají dostatečně materiálně vybaveny, mají znalosti, zkušenosti a konkurují si. Jde jen o to jak, a nemělo by to být pouze



cenou za poskytnuté soukromé bezpečnostní činnosti. Predikce dumpingových cen jako hlavního kritéria při výběrových řízeních na dodavatele služeb komerční bezpečnosti je tu zcela namístě. Není pochyb o tom, že jejich činnost musí být v souladu s právem náležitě regulována a následně podrobována kontrolám.

Z obsahu této subkapitoly shora je zřejmý specifický charakter poskytovaných bezpečnostních služeb, ať již v podobě výkonu ostrahy osob a majetku vlastními silami a prostředky, tzn. pro vlastní potřebu (což není upraveno v žádném právním předpisu) nebo prostřednictvím k tomu najaté soukromé bezpečnostní služby, kdy se jedná o podnikatelskou tedy komerční činnost. **Všechny soukromé bezpečnostní služby a stejně tak i subjekty vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných musí být podrobeny kontrole státu. Regulace musí být jednoznačně provedena speciální právní úpravou.**

### **1.2.5 Poznatky z výkonu služeb komerční bezpečnosti**

Postupem let bezpečnostní praxe fakticky dospěla až k nynějším šesti oborům (nyní odpovídajícím šesti skupinám licencí), které současnou právní úpravou nejsou nijak zohledněny, nejsou proto nijak regulovány a rozvíjí se proto živelně a nikoliv v klimatu zdravého konkurenčního prostředí. Na druhé straně je tu ze strany nejen potenciálních objednatelů ale i ze strany státu zájem služby komerční bezpečnosti využívat právě v souvislosti se změnami bezpečnostního prostředí popsány shora. Podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti bude možno uzavřít mezi ředitelem příslušného krajského ředitelství Policie České republiky s konkrétním provozovatelem tzv. koordinační dohodu, která mimo jiné vymezí podrobnosti ohledně součinnosti bezpečnostního sboru se soukromou bezpečnostní agenturou. To ovšem za předpokladu existující odpovídající právní regulace s vymezením určitých kritérií, kdy po jejich splnění si bude moci objednatel, jímž může být právě i krajský policejní ředitel, téměř jist, že si vybral spolehlivého smluvního partnera.

Uvedené skutečnosti jsou i příčinou změn, které jsou tak patrné nejen v rozsahu, nýbrž i ve specializaci poskytovaných bezpečnostních činností vyznačujících se jejich sofistikovaností především v závislosti na postupujícím technickém rozvoji. U některých chráněných objektů a míst, specifických svým charakterem, a to bez ohledu na změny v legislativě a bez ohledu na přijetí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, postupně na úkor výkonu bezpečnostní činnosti fyzickou ostrahou dochází, a nadále bude docházet, k navýšení počtu bezpečnostních činností vykonávaných s použitím prostředků technické ochrany, tzn. např. mechanickými zábrannými systémy, poplachovými, zabezpečovacími a tísňovými systémy napojenými na dohledová, poplachová a přijímací centra. Ihned po přijetí signálu (informace) ohrožení se bude další postup fyzické ochrany objektu či prostoru odvíjet podle předem připravených scénářů organizačních opatření. Odpovídajícím způsobem v takových situacích však budou schopni reagovat pouze bezúhonní a odborně způsobilí (na požadované úrovni zdravotně způsobilí a dle potřeby

fyzicky zdatní) zaměstnanci spolehlivého provozovatele, což za současného stavu nelze zcela zajistit.

Řadu let tak trvá stav s okruhem problémů přímo či nepřímo související s výkonem nebo zajišťováním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, na který je nezbytné adekvátním způsobem reagovat. Část problémů je za stávajícího právního stavu řešitelná jen částečně, jiná není řešitelná vůbec. Zpracovatelé návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti si výše zmíněné problémy uvědomují a řeší i otázky další s nimi spojené, jako bezpečnostní zachovalost, odbornou způsobilost, zdravotní způsobilost a případně tělesnou zdatnost osob zajišťujících výkon bezpečnostní činnosti. Zejména otázku tělesné (fyzické) zdatnosti a způsob jejího ověřování není v současné době nijak upraven.

Porovnáním příloh 1 a 2 obsahujících přestupky podle živnostenského zákona a návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti vyplývají podstatné rozdíly již v jejich samotném charakteru. Živnostenský zákon, jímž je regulováno podnikání jako takové na základě udělení příslušného živnostenského oprávnění však dost dobře nelze porovnávat s návrhem zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, u něhož dominuje regulace samotného poskytování komerční bezpečnosti a regulace podnikání je marginální. Logicky by tak bylo možno pouze v omezené míře z hlediska regulace podnikání v komerční bezpečnosti dovést rozdíly mezi obecnou právní úpravou podle živnostenského zákona a speciální právní úpravou podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

Konkrétně za porušení celé řady ustanovení návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti je považováno za přestupky, za něž je možno uložit pokutu a v případech závažných anebo opakovaných porušení může být provozovateli licence odňata.

Zcela zjevná je za stávající situace dále absence faktické kontroly výkonu soukromé bezpečnostní činnosti ze strany státu. Decentralizované kontrolní orgány (pracovníci místně příslušných živnostenských úřadů) zajišťující kontroly bezpečnostních agentur k tomu nemají vytvořeny odpovídající hmotněprávní předpoklady. Kontrolní činnost bezpečnostních agentur má vysloveně pouze formální charakter v intencích požadavků živnostenského zákona. Živnostenský zákon neobsahuje a logicky ani nemůže obsahovat ustanovení regulující výkon komerční bezpečnosti. Jednak by to bylo v rozporu s předmětem jeho úpravy podle § 1 živnostenského zákona a jednak by se jednalo o neúměrné rozšíření obsahu jeho současného účinného znění.

### 1.2.6 Predikce dalšího vývoje soukromé bezpečnostní činnosti

Ochrana osob a majetku je segmentem vnitřní bezpečnosti České republiky zabezpečovaným, až na ojedinělé výjimky, soukromými bezpečnostními službami ať už se jedná o výrobní, obchodní prostory anebo místa s ojedinělým, opakovaným nebo soustavným s výskytem většího množství osob, zejména při sportovních či kulturních akcích anebo v nástupních prostorách prostředků hromadné dopravy osob či v samotných prostředcích hromadné dopravy osob, která je však nezbytné nově považovat za **místa s vysokou koncentrací osob a nízkou úrovní zabezpečení proti násilným útokům**, která mohou být vybrána jako cíl takovýchto útoků (typicky útoků teroristických), jinými slovy

se evidentně jedná o tzv. **měkké cíle**. Jejich ochranu je však již možno alespoň částečně zabezpečovat použitím technických prostředků a v návaznosti dalšími organizačními opatřeními v souvislosti s vyvoláním zásahu bezpečnostní služby nebo orgánu státní moci.

Policie České republiky a obecní policie se podílejí v České republice na zajišťování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v mezích dále uvedených právních předpisů. Zabezpečování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku však souvisí i se zajišťováním ochrany osob a majetku, která je neodlučně spojena s ochranou či střežením chráněných objektů, chráněných míst, chráněných prostor a případně monitorováním jejich perimetrů. Je třeba zdůraznit, že se jedná o ochranu zajišťovanou převážně bezpečnostními agenturami v případech, kdy lze pouze v obecné rovině (*tzn. bez konkrétních informací nasvědčujících tomu, že by mohlo dojít k protiprávnímu jednání*) předpokládat, že by někdy mohly být ohroženy mimořádnou událostí. Policii České republiky přísluší zajišťování ochrany jen ve výjimečných případech (uvedeny níže) a obecní policii nepřísluší buď vůbec anebo jen v rámci plnění jiných úkolů, jak je níže popsáno.

V zájmu potenciálního objednatele služeb komerční bezpečnosti bude stále více spolupracovat s podnikatelským subjektem poskytujícím služby soukromé bezpečnostní činnosti bez závad. Potenciální objednatel si proto opatřuje informace o možných budoucích poskytovatelích, a podle nich si vybírá bezpečnostní agenturu, která nejen svým zaměřením, ale zpravidla nejnížší cenou poskytovaných bezpečnostních činností, odpovídá jeho požadavkům. Jelikož se její zaměstnanci setkávají s obchodními záležitostmi, důležitými informacemi, jež tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti související s poskytovaným druhem bezpečnostní činnosti, je v zájmu vlastníka zajišťovat odpovídajícím způsobem jejich utajení<sup>5)</sup>. Konkrétně z uvedených důvodů tak obchodní korespondence a jiné dokumenty týkající se výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nejsou přístupné nejen bezpečnostním agenturám ale i kontrolním orgánům, správním úřadům, apod., čili proto jsou logicky nedostupné i zpracovateli návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

Nezbytné je i pozitivně ovlivnit potenciálního objednatele služeb komerční bezpečnosti ve výběru konkrétního subjektu, jemuž svěří výkon soukromé bezpečnostní činnosti, poskytnutím informací o provozovatelích s udělenou licencí konkrétní skupiny k jejímu poskytování, s odňatou či zaniklou licencí, licencí s pozastavenými právními účinky, či provozovatelích, kteří oznámili ukončení výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nebo zahraničních osob, které oznámily dočasný, příležitostný nebo ojedinělý výkon soukromé bezpečnostní činnosti na území České republiky, a to zpřístupněním části informačního systému veřejné správy způsobem umožňujícím dálkový přístup.

---

<sup>5)</sup> viz obchodní tajemství dle § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

### 1.2.7 Rizika spojená s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti za současné právní úpravy

Předkladatel si dovoluje porovnáním znění živnostenského zákona a návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti dovodit a predikovat některá jednání zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb spojená s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti, u nichž nelze spolehlivě vyloučit obchodní či bezpečnostní rizika, jimiž mohou být někteří objednatelé soukromé bezpečnostní činnosti zvýhodnění a naopak jiní poškození ať již z pohledu obchodního či bezpečnostního. Zároveň vyhledal několik případů obchodních a bezpečnostních rizik, které se staly v souvislosti s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti.

**Zásadním problémem (nedostatkem) předmětu obecné právní úpravy (dané živnostenským zákonem) je zaměření obecně na podnikání (vztahené k většině činností člověka a potažmo i na komerční bezpečnost) a tím absence regulace vnitřní bezpečnosti, či spíše absence regulace výkonu komerční bezpečnosti,** což ovšem neumožňuje vyloučit střetu zájmů po skončení smluvního vztahu nebo v jeho průběhu. Střet zájmů se totiž nevztahuje na podnikání, nýbrž na vlastní výkon služeb komerční bezpečnosti.

Rozvoj podnikání a změny v kategorizaci soukromých bezpečnostních činností z původních tří na nynějších šest oborů komerční bezpečnosti a k tomu současně technický rozvoj jako takový mimo jiné vytvořily příležitosti k tomu, jak soukromých bezpečnostních služeb zneužívat k partikulárním zájmům (kamerové záznamy, zvukové záznamy, různé evidence k pohybu osob, účetní evidence, obchodní korespondence, apod.) Podnikatel, který poskytoval výkon soukromé bezpečnostní činnosti konkrétnímu objednateli, disponuje určitými informacemi o objednateli, které může (i po uplynutí několika let) proti němu zneužít ve prospěch jiného objednatele soukromé bezpečnostní činnosti.

Obecnou právní úpravou, vzhledem k tomu, že se nejedná o regulaci podnikání, resp. v podmínkách regulace živnostenským zákonem jako koncesované živnosti:

- Nelze řešit výkon soukromé bezpečnostní činnosti, kde se rovina soukromoprávní protíná s rovinou veřejnoprávní. Dominantní je tu bezpečnost jako taková (byť komerční) a nikoliv podnikání v oboru soukromé bezpečnostní činnosti (tedy komerční bezpečnosti).
- Nelze vymezit specifický charakter výkonu bezpečnostní činnosti. Dokonce bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných jako taková nemá naprosto nic společného s podnikáním a tudíž ji nelze regulovat prostředky živnostenského práva. Nicméně nic dosud nebrání podnikateli, aby si zajistil ochranu svého majetku a osob vlastními silami a prostředky

Praxe vytýčila specifické oblasti bezpečnostní činnosti (nově se jedná o šest skupin licencí), k nimž budou udělovány po splnění kvalifikačních předpokladů licence. Z nich tři skupiny licencí lze vykonávat v rámci bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Smluvní regulace ve stávající podobě je velmi problematická, neboť v tomto směru neexistuje žádný kontrolní mechanismus, natož možnost vyvození patřičných závěrů při zjištění pochybení v tomto ohledu. Speciální právní úpravou zaměřenou na služby komerční

bezpečnosti však lze s ohledem na rizika dále zmíněná v této kapitole stanovit podmínky, kdy lze uzavřít smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti mezi klientem a konkrétním poskytovatelem a kdy již nikoliv.

Navrhovaná nová právní úprava při takovém pochybení zakládá i možnost ztráty licence a tím i oprávnění podnikat v oboru komerční bezpečnosti.

Předně tu tedy jsou určité odlišnosti ve formě a obsahu smlouvy o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Tato smlouva musí mít písemnou formu a vedle obecných náležitostí pro příkazní smlouvu stanovených občanským zákoníkem musí obsahovat i způsob zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a ujednání smluvních stran o tom, která ze smluvních stran je zpracovatelem osobních údajů a která je správcem osobních údajů podle zákona o zpracování osobních údajů a podle přímo použitelného předpisu Evropské unie<sup>6)</sup>, budou-li při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti zpracovávány. Na informace a činnosti v ní obsažené se nevztahuje zákon upravující svobodný přístup k informacím. Provozovatel je povinen vést ve svém sídle nebo v odštěpném závodu seznam všech těchto smluv a uchovat je po dobu 10 let od skončení výkonu soukromé bezpečnostní činnosti pro objednatele.

Současná právní úprava, ale i faktická situace na trhu soukromých bezpečnostních služeb komplexně neřeší obchodní a bezpečnostní rizika spojená s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti. Zde se má zejména na mysli situace, kdy podnikatel poskytuje tuto službu zároveň ve prospěch objednatele a zároveň i v jeho neprospěch, na základě objednávky jiné osoby.

Eliminace obchodních i bezpečnostních rizik spojených s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti logicky vyvolá určitá omezení volnosti při uzavírání smluv. Nejedná se pak o typickou smluvní regulaci odvíjející se čistě od projevů vůle smluvních stran.

Smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti služba soukromého detektiva se předkládaným návrhem zákona o soukromé bezpečnostní činnosti zakazuje uzavřít, pokud je jejím předmětem

- zjišťování národnostního, rasového nebo etnického původu, sexuální orientace, politických postojů, členství v odborových organizacích nebo náboženského nebo filozofického přesvědčení nebo
- zjišťování informací o sexuálním životě osoby nebo jejích genetických nebo biometrických údajích, které umožňují její přímou identifikaci nebo autentizaci; to neplatí v případech, kdy objednatelem je osoba blízká.

### 1.2.8 Obchodní rizika

Soukromé bezpečnostní služby například chrání objednateli (firmě) po určitou dobu její majetek. Bezprostředně po ukončení předchozí objednávky nebo ještě v průběhu plnění takové objednávky se na ni obrátí např. konkurenční subjekt (firma) se žádostí o výkon

<sup>6)</sup> nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

jiného druhu bezpečnostní činnosti (zejména v případě služby soukromého detektiva) v neprospěch původního objednatele. Vzhledem k tomu, že oslovená soukromá bezpečnostní služba je dobře obeznámena díky své předchozí činnosti, s prostředím původního objednatele (znalost jeho silných i slabých stránek) a měla přístup k nezajištěným podkladům týkajícím se předmětu podnikání, je realizace nové zakázky novým klientem soukromé bezpečnostní služby víceméně bezproblémová, nicméně může mařit či dokonce paralyzovat alespoň částečně podnikatelské činnosti původního objednatele.

Dalším typickým případem, kdy soukromá bezpečnostní služba může ohrozit podnikání klienta, u něhož zajišťuje výkon soukromé bezpečnostní činnosti, přicházejí v úvahu tehdy, kdy si klient nedostatečně chrání informace související s jeho podnikáním. Může to být nejen přístupné know-how v podobě technické dokumentace k vyvíjeným a zhotovovaným výrobkům včetně technologických postupů, účetnictví včetně tvorby cen, nýbrž i obchodní korespondence, marketing nebo i podklady, které mají evidenční charakter jako evidence návštěv, evidence vozidel apod. Z uvedených podkladů je možno získat výrobní podklady, podklady ke tvorbě cen, dále zjistit obchodní partnery, přepravy polotovarů, subdodávek, hotových výrobků. Jedná se o informace velice cenné pro obchodní konkurenty, které není-li k nim jejich držitelem (majitelem či uživatelem) dostatečně zajištěn přístup, mohou se stát podkladem pro inovace výrobků, vývoj nových výrobků a s nimi související vývoj cen, což může vést až k zániku předmětu podnikání u jejich původního držitele.

Těmito a obdobnými mechanismy dochází k zvýhodňování jedněch podnikatelských subjektů na úkor druhých v podmínkách nepřehledného podnikatelského prostředí, které má oporu v současné obecné právní úpravě, což samozřejmě oprávněně vyvolává nedůvěru veřejnosti v objektivitu poskytovaných služeb, vnáší řevnivost mezi samotné podnikatele a celkově výrazně negativně ovlivňuje klima v této oblasti.

### 1.2.9 Bezpečnostní rizika

Díky svému personálnímu a materiálně technickému vybavení mohou soukromé bezpečnostní služby představovat výrazné bezpečnostní riziko. I když profesionální přístup a etické zásady řady podnikatelů takové selhání snižují, soukromé bezpečnostní služby se mohou stát a stávají se nástrojem prosazování partikulárních zájmů, což je i jeden z důvodů v návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti - vyžadované transparentní vlastnické struktury.

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

Tím došlo a dochází k zásadnímu posunu ve vnímání dosavadního charakteru působení soukromých bezpečnostních služeb ze strany veřejnosti, ale i zainteresovaných

orgánů veřejné moci a omezení těchto excesů soukromých bezpečnostních služeb nelze dosáhnout jinak než navrhovanou novou právní úpravou, která obdobné činnosti výslovně zakáže.

Soukromé bezpečnostní služby v rozsahu navrhované nové právní úpravy by mohly být zneužity k tomu, a to nejenom v určitých vyhrocených společenských situacích, aby např. v rámci legálně získaných zakázek vážně poškodily demokratické zřízení České republiky, narušily základní ekonomické procesy, eliminovaly systémy a prvky kritické infrastruktury apod.

Příklad poškození demokratického zřízení popsal Bureš ve své knize *Privatizace bezpečnosti* (Bureš. O a kol., Privatizace bezpečnosti, 1. vydání, Grada Publishing, a.s., Praha 2013, 320 s.), kde cituje tajemníka Unie soukromých bezpečnostních služeb Zapletala: *„Víte jak jednoduše udělat převrat v demokratické republice uprostřed Evropy? Uvedu příklad, i když poněkud zveličený. Čeští manažeři ze státní správy si myslí, že nejnižší cena je nejvýhodnější cena. Já mám dostatek prostředků, protože mě platí kartel z Medíny nebo al-Káida, nebo něco podobného. Každé zhruba čtyři roky je tady výběrové řízení na každý objekt, a já tam tedy nasekám nejnižší ceny přes nějaké tři, čtyři firmy a všechno vyhrají. Vezmu dvě další firmy na IT a logistiku a opět všechno vyhrají. Já to totiž budu dotovat, takže i při kontrole OIP, sociálky, zdravotní pojišťovny budu mít všechno v pořádku a ještě si tím properu peníze. A protože máme volný pohyb služeb a lidí, tak si tu postupně rozmístím správné lidi, aby se mohli „aklimatizovat“. Díky nejnižší ceně budu mít pod kontrolou ostrahu objektů, takže se všude dostanu, dále logistiku a expedici, a když budu mít i tu IT firmu, tak také infrastrukturu. Takže všude mám své lidi a pak jednoho dne ráno mám český stát v hrsti – bude bez spojení, bez cest, bez klíčových objektů. Ale státní správa ušetřila. Je to možná fantastické, ale krásně jednoduché. Prostě udělám pár firem, které přes nejnižší cenu vyhrájí výběrová řízení. Navíc už dnes by mě zajímalo, kdo skutečně vlastní ty firmy, které vyhrávají ta výběrová řízení za čtyřicet až padesát korun. Nejsou ze zahraničí? Nejnižší cena je jasné ohrožení bezpečnosti státu.“*

Tomu napomáhá dosavadní stanovení podmínek získání koncese v oboru soukromé bezpečnosti, obecné a nedostatečné nastavení kvalifikačních předpokladů zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb a neexistence důsledných specializovaných kontrolních mechanismů.

S tím souvisí i občasná problematická profesní kvalita některých zaměstnanců podnikatelů, i když z pohledu spáchaných trestných činů [v letech 2010 až 2012 bylo v České republice trestně stíháno a vyšetřováno celkem 340 478 osob a z toho bylo 674 zaměstnanců podnikatelů, v roce 2016 se jednalo o 93 379 osob trestně stíhaných a vyšetřovaných osob (z toho 137 zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb) a v roce 2017 se jednalo o celkový počet 87 168 trestně stíhaných osob a z toho 153 zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb], podle statistik poskytnutých předkladateli Policií České republiky, nepatří zaměstnanci podnikatelů ke „špičkám“ v této oblasti. Na druhou stranu je třeba, na tomto místě připomenout, že zmíněné osoby nejsou osobami úředními, tudíž se nemohou dopouštět trestných činů úředních osob, a proto je nelze poměřovat



například s počty trestně stíhaných příslušníků Policie České republiky nebo jiných bezpečnostních sborů.

Nedostatky stávající právní úpravy se nemusí zákonitě projevit pouze za výjimečné situace. V této souvislosti lze připomenout zapojení zaměstnanců podnikatelů do trestné činnosti související s odcizením hotovosti v řádech stamilionů korun při jejich přepravě od podnikatelských subjektů do bankovních ústavů (např. případy „Procházka“, „Sarkis“ a další – viz dále). Z výše uvedených statistických údajů sice vyplývá, že zaměstnanci podnikatelů nepatří mezi kategorie subjektů trestných činů páchajících masivně trestnou činnost (co do četnosti útoků), avšak pokud se taková osoba protiprávního jednání dopustí, je jejím jednáním zpravidla způsobena škoda velkého rozsahu, což představuje značnou zátěž jak pro orgány činné v trestním řízení, tak i pro poškozené subjekty, včetně pojišťovacích ústavů.

Další problém představuje zaměstnávání/najímání osob, držitelů zbrojních průkazů skupiny „E“ (k ochraně života, zdraví nebo majetku) a zároveň vlastníků zbraní podléhajících registraci, k výkonu stávajících koncesovaných živností ve prospěch zaměstnavatele. Tím je obcházeno zaměstnávání kvalifikovaných osob - držitelů zbrojních průkazů skupiny „D“ (k výkonu zaměstnání nebo povolání), na které jsou, po všech stránkách, kladeny (podle zákona o zbraních) nejvyšší nároky k získání tohoto oprávnění (častější zdravotní prohlídky, nutnost získání nejvyššího počtu dosažených bodů při písemném testu, nejvyšší nároky na bezpečnou manipulaci se zbraní apod.). Díky předpokladům stanoveným navrhovanou novou právní úpravou, vzroste úroveň kvality takto prováděné soukromé bezpečnostní činnosti a odstraní se právní a faktické nedostatky současné praxe.

#### **1.2.10 Excesy zaměstnanců bezpečnostních agentur ve vztahu k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti**

Kriminální statistiky obecně nezohledňují pachatele podle jeho zaměstnání. I přesto jsou k dispozici následující případy, které ilustrují některá protiprávní jednání zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb z poslední doby (v textu jsou pak uváděny některé další specifické případy):

**6. 3. 2019 Plzeň** – Zaměstnanec obchodního centra jako ostraha zadržel zloděje, toho vyzval k vydání odcizeného zboží. Zloděj této výzvě vyhověl a odcizené zboží dobrovolně vydal, přesto jej zaměstnanec obchodního centra napadl teleskopickým obuškem.

Zdroje: <https://www.policie.cz/clanek/kradez-alkohol-vytrznictvi-a-ublizeni-na-zdravi-ve-stadiu-pokusu.aspx>

<https://www.krimi-plzen.cz/a/opilecka-hloupost-skoncila-zbitim-zlodeje/>

**22. 3. 2019 Plzeň** – Zaměstnanec společnosti provozující síť heren na pozici ostrahy se měl dopustit vydírání a nedovoleného ozbrojování. Ozbrojen byl i při výkonu zaměstnání, ač k tomu nebyl oprávněn.

Zdroj: <https://www.krimi-plzen.cz/a/intenzivni-patrani-po-strelci-pokracuje/>



**14. 9. 2011 Jihlavsko** - Krádeží v obchodním domě se dopouštěli zaměstnanci. Muž pracoval v obchodním domě jako pracovník ostrahy a žena byla bývalou zaměstnankyní. Oba na začátku května odcizili v nočních hodinách zboží v celkové hodnotě téměř dvacet tisíc korun. Dva nákupní vozíky naplnili na prodejní ploše zbožím a prostorem pokladen prošli bez zaplacení. Pokladní ukázali pokladní lístek od nákupu jiného zboží.

Zdroj: <https://www.policie.cz/clanek/kradezi-v-obchodnim-dome-se-dopousteli-zamestnanci.aspx>

Policie České republiky sice neeviduje od roku 2013 přepadení vozu převážejícího finanční hotovost, nicméně skutečnosti uvedené v následující tabulce jednoznačně dokumentují škody velkého rozsahu spáchané v nedávné minulosti při přepadeních vozidel přepravujících hotovost, kdy způsobené škody přesahují obvykle desítky milionů korun. Výjimkou je přepadení „počítárny“ agentury G4S spáchané Františkem Procházkou, kde škoda přesáhla půl miliardy korun.

Vůbec nejzávažnějším trestným činem spáchaným zaměstnancem bezpečnostní agentury byla v roce 1997 loupežná vražda dvou jeho spoluzaměstnanců s předchozím rozmyslem při převozu peněžní hotovosti ve výši téměř 11 milionů Kč z expozitury Komerční banky ve Slaném na nadřízenou pobočku v Kladně. Pachatel Michal Sarkis v té době mimo službu zastavil vozidlo agentury, v níž pracoval, na předem vytipovaném místě ve Slaném v čase, kdy věděl, že převoz hotovosti obvykle probíhá, usedl na zadní sedadlo, cestou oba své spoluzaměstnance zastřelil, jejich těla ukryl na odlehlém místě u Třebusic v okrese Kladno, hotovost odcizil a vozidlo zanechal odstavené na břehu Vltavy u obce Nelahozeves v okr. Mělník v domnění, že až vyjde čin najevo, budou se orgány činné v přípravném řízení trestním domnívat, že obě těla vhodil do řeky. O několik málo dní vyšlo najevo, že se na spáchání činu podílel i další pachatel, který mu pomáhal mrtvolu ukrýt.

[https://www.idnes.cz/praha/zpravy/kriminalni-pripady-sekuritak-popravit-kolegy.A151114\\_2205606\\_praha-zpravy\\_kol](https://www.idnes.cz/praha/zpravy/kriminalni-pripady-sekuritak-popravit-kolegy.A151114_2205606_praha-zpravy_kol)

K shora zmíněným případům trestné činnosti zaměstnanců bezpečnostních agentur poskytly Ministerstvu vnitra další údaje Policie České republiky, úřad služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia České republiky a Loomis Czech Republic, a.s., společností, která se specializuje na převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů (nejenom) v České republice.

**Přehled nejzávažnějších případů přepadení soukromých bezpečnostních služeb podle orientační výše způsobené škody na převážené hotovosti v České republice**

Datum	Místo přepadení	Výše odcizené hotovosti v CZK	Stručný popis
1.12.2007	počítárna agentury G4S	560 000 000 Kč	Vůbec největší loupež, kterou má na svědomí František Procházka. Dodnes nebyl dopaden. Ukradená hotovost nebyla nalezena.
16.9.2002	Evropská třída G4S	153 000 000 Kč	Přepadení obrněného vozu s hotovostí z centrály Citibank. Příklad v listopadu 2007 odložen. Později obvinění z loupeže a následně i zadržení v Irsku byli Tomáš Půta a Maroň Šulej (členové takzvaného Berdychova gangu).
27.11.2011	Rousínov - D1 Loomis	80 000 000 Kč	Přepadení osádky pancéřového vozidla fingovanou hlídkou PČR. Odcizena hotovost, vozidlo zapáleno a zcela zničeno.
21.11.2007	České Budějovice G4S	80 000 000 Kč	přepadení osádky v dotačním boxu.
			Přepadení vozu bezpečnostní služby nátl. ozbrojenými lupiči v policejních

*Zdroj: Loomis Czech Republic, a.s.*

**Tabulka č. 8 Přepadení vozů přepravujících finanční hotovost.**

A protože nelze vyloučit, že například v souvislosti s event. zhoršením bezpečnostní situace v České republice se převozy cenných věcí opět stanou cílem loupežných přepadení, je nutno i tuto oblast regulovat za účelem dosažení cílů nové navrhované právní úpravy.

Závěrem této kapitoly lze jednoznačně konstatovat, že stát doposud nesplnil svoji úlohu a nevymezil podmínky soukromé bezpečnostní činnosti, jak původně předpokládal v souladu s článkem 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., byť Ministerstvo vnitra, jakožto gestor a garant vnitřní bezpečnosti návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti opakovaně od roku 2014 předkládá.

#### **1.2.11 Soukromé bezpečnostní služby a výkon veřejné moci**

Některé obce v České republice namísto nebo vedle působící obecní policie, najímají k ochraně veřejného pořádku (místních záležitostí veřejného pořádku) soukromé bezpečnostní služby. Přitom náplní činnosti soukromých bezpečnostních služeb, jakožto soukromoprávních subjektů, není a ani v rámci stávajícího či budoucího vývoje právního řádu České republiky nemůže být výkon povinností a oprávnění svěřených výhradně do kompetence orgánů veřejné moci. Na tomto místě je nutno připomenout, že obec je veřejnoprávní korporací, která je mimo jiné i oprávněna podnikat. Z tohoto titulu tedy, v současné době, nic obci nebrání v tom, aby si zřídila soukromou bezpečnostní službu

například za účelem ochrany majetku (nejenom) ve vlastnictví obce, a to i za využití dohledových, poplachových a přijímacích center (dříve tzv. pultů centralizované ochrany).

Opačným extrémem je pak snaha obcí zapojovat své obecní policie do ochrany majetku soukromých subjektů, a to i za úplatu (např. prostřednictvím dohledového a poplachového přijímacího centra, zřízeného obcí nebo naopak soukromoprávním subjektem).

Konkrétním případem je ostraha obce Bukovany v bývalém okrese Sokolov poté, co dohled nad veřejným pořádkem v obci zajišťovala obecní policie a později prostřednictvím veřejnosprávní smlouvy městská policie ze Sokolova. Selhávaly činnosti materiální a logistické, selhalo i personální zajištění. Obě formy ostrahy následně skončily jako finančně náročné a přitom neefektivní. Od srpna 2016, kdy byla mezi obecním zastupitelstvem a bezpečnostní agenturou ATON SECURITY, s.r.o. Praha 9, Libeň IČ: 26402009, uzavřena smlouva o poskytování ostrahy v obci, je do současné doby poskytována ostraha v obci pracovníky této bezpečnostní agentury, která však nemůže plně nahradit obecní policii, neboť k tomu jí chybí potřebné pravomoci. Nezbylo proto než domluvit rámec spolupráce i s obvodním oddělením Policie České republiky v Habartově, v jehož služebním obvodu se nacházejí i Bukovany.

Úkolem zaměstnanců soukromé bezpečnostní služby bylo zajišťovat dvanáctihodinovou denní ostrahu v obci po celý týden pondělí – neděle včetně svátků. Zaměřili se přitom na kontrolu dodržování závazných vyhlášek obce týkajících se zejména znečišťování veřejných prostranství (venčení psů, zakládání černých skládek) dále na rezidenční parkování, na vandalismus, apod. Postupně se dále ostraha obce začala zabývat kontrolami v okolí tamní základní školy (šikana mezi dětmi, rvačky), kontrolami hřišť a pískovišť (nálezy nebezpečného odpadu, např. injekční stříkačky, rozbité lahve), kontroly řadových garáží a v okolí autobusových zastávek, prodejen včetně večerek, hřbitova a lokalit s obytnou zástavbou.

Zastupitelstvo obce vidí nesporný přínos v úspoře financí, které by muselo vynaložit na činnost obecní policie, tzn. na mzdové prostředky, výzbroj, výstroj, údržbu zbraní, zbrojní sklad, trezor na zbraně, profesní školení strážníků, prolongace, personální otázky, školení BOZP a PO, vozový park a další náklady spojené s provozem obecní policie. Bezpečnostní agentura ATON SECURITY, s.r.o. rozšířila tyto své služby i do dalších obcí na Sokolovsku. V současné době probíhají jednání i s dalšími obcemi na Šluknovsku a některými městskými částmi v Praze.

Náhrada obecní policie s vymezeným rámcem pravomocí ve své podstatě levnější soukromou bezpečnostní agenturou bez potřebných pravomocí k ochraně klidu a veřejného pořádku v obci může podle názoru Ministerstva vnitra být v konkrétních případech v rozporu s právním řádem České republiky. Obecní policie jakožto orgán obce (orgán veřejné moci) na rozdíl od soukromé bezpečnostní agentury musí tam, kde působí, poskytovat svoji službu všem bez rozdílu, za stejných podmínek a tedy i bezplatně.

### 1.2.12 Nízká kvalita poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb

Na základě konzultací se zástupci Hospodářské komory České republiky a profesních sdružení působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb jsou zjevnými příčinami nízké kvality poskytovaných služeb zejména tyto faktory:

- existence podnikatelských subjektů, které samy účelově nabízejí dumpingové ceny za jimi poskytované služby s cílem získat zakázky za každou cenu, tedy bez ohledu na jejich kvalitu, kvalifikační předpoklady svých zaměstnanců atd.,
- existence zákazníků, kteří přímo vyhledávají podnikatele s nízkými cenami; v jejich zájmu není skutečná ochrana hodnot, ale zejména formální splnění určitých podmínek požadovaných jiným subjektem (například pojišťovacím ústavem) v návaznosti např. na jiný závazkový právní vztah,
- existence firem vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti ve prospěch problematických firem – oba subjekty se pohybují v zóně tzv. „šedé ekonomiky“; z tohoto důvodu žádná ze „smluvních stran“ nemá zájem na transparentnosti svých činností,
- nastavení veřejných zakázek pouze s ohledem na jedno rozhodující kritérium – na co možná nejnížší cenu zakázky,
- nízká kvalita řadových zaměstnanců vykonávajících samotnou bezpečnostní činnost (zajišťujících přímý výkon) z důvodu nízkého ekonomického ohodnocení jejich práce.

Jedním z cílů navrhované nové právní úpravy je zavedení licenčního systému, který zpřehlední subjekty vykonávající jednotlivé druhy soukromé bezpečnostní činnosti a vyloučí z trhu ty stávající podnikatele, kteří způsobují výše uvedené problémy a stanovením kvalifikačních předpokladů všech zainteresovaných osob zlepší kvalitu jimi poskytovaných služeb.

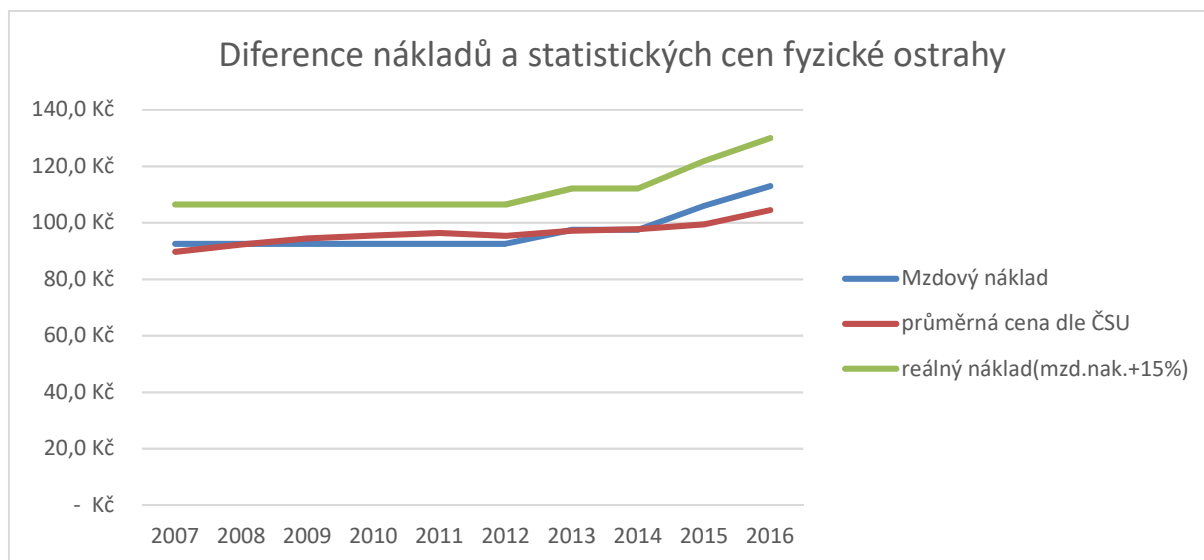
### 1.2.13 Ekonomické, sociální a pracovní postavení zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb

V souvislosti s výše uvedenými fakty je nutno zmínit dlouhodobě neutěšený stav v ohodnocování zaměstnanců podnikatelů, kdy jejich měsíční platy zdaleka nedosahují výše obvyklé v jiných oborech podnikání, a nejsou ojedinělé ani situace, kdy mzda zaměstnanců podnikatelů nedosahuje mzdy minimální (9 200 Kč měsíčně v roce 2015, **11 000 Kč měsíčně nebo 66 korun za hodinu v roce 2017, 12 200 Kč měsíčně nebo 73,20 Kč za hodinu od 1. ledna 2018, 13 350 Kč měsíčně nebo 79,80 Kč za hodinu od 1. ledna 2019.**). Podle údajů ČSÚ průměrná hrubá měsíční mzda v roce 2010 činila 23 513 Kč, v roce 2011 24 319 Kč, v roce 2013 **25 884 Kč**, v roce 2014 **25 686 Kč**, v roce 2016 **27 220 Kč**, v roce 2017 **29 050** a ve třetím čtvrtletí roku 2018 **31 516 Kč**. Pro ilustraci, v odvětví soukromé

bezpečnosti pak v roce 2010 průměrná hrubá měsíční mzda činila 11 735 Kč, v roce 2011 11 696 Kč a v roce 2012 11 413 Kč. V letech 2016 až 2018 se tato mzda obvykle pohybovala v intervalu od 12 000 do 15 000 Kč.

střežení průmysl ového objektu	1Q	2Q	3Q	4Q	min.zar.m zda	min.mzd. náklad	náklad- min.mzd.+15 %	diference	reálný rozdíl
2006				88,33 Kč					
2007	89,31 Kč	89,85 Kč	89,94 Kč	89,73 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	- 2,8 Kč	- 16,7 Kč
2008	91,05 Kč	92,25 Kč	92,60 Kč	92,28 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	- 0,3 Kč	- 14,2 Kč
2009	94,30 Kč	95,00 Kč	94,50 Kč	94,50 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	1,9 Kč	- 12,0 Kč
2010	95,10 Kč	95,50 Kč	95,50 Kč	95,50 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	2,9 Kč	- 11,0 Kč
2011	95,90 Kč	96,10 Kč	96,40 Kč	96,40 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	3,8 Kč	- 10,1 Kč
2012	95,70 Kč	95,40 Kč	95,40 Kč	95,40 Kč	56,60 Kč	92,6 Kč	106,5 Kč	2,8 Kč	- 11,1 Kč
2013	96,70 Kč	96,90 Kč	97,00 Kč	97,20 Kč	59,60 Kč	97,5 Kč	112,1 Kč	- 0,3 Kč	- 14,9 Kč
2014	97,20 Kč	97,10 Kč	97,30 Kč	97,80 Kč	59,60 Kč	97,5 Kč	112,1 Kč	0,3 Kč	- 14,3 Kč
2015	98,00 Kč	99,00 Kč	99,10 Kč	99,40 Kč	64,80 Kč	106,0 Kč	121,9 Kč	- 6,6 Kč	- 22,5 Kč
2016	103,00 Kč	104,50 Kč		104,50 Kč	69,10 Kč	113,0 Kč	130,0 Kč	- 8,5 Kč	- 25,5 Kč

Tabulka 1. Diference mezi průměrnými cenami fyzické ostrahy majetku a osob a mzdovými a reálnými náklady v období 2007 - 2. Q 2016.



Graf č. 1 - vývoj cen u fyzické ostrahy.

Neutěšenou situaci v oblasti mezd zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb lze ilustrovat i na příkladu nejnižší zaručené mzdy na rok 2018, která u zaměstnance soukromé bezpečnostní služby (strážný) činí 13 500 Kč měsíčně, resp. 80,80 Kč na hodinu při 40 hodinovém pracovním týdnu (viz nařízení vlády č. 567/2006

**Sb. o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů).** Od 1. ledna 2019 se výše uvedené částky, při stejné hodinové dotaci, zvyšují na 14 740 Kč měsíčně, resp. na 88,10 Kč/hod.

**Lze tedy uzavřít, že od roku 2011 dlouhodobě nedochází k odpovídajícímu nárůstu průměrné hrubé měsíční mzdy zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb, což je velmi znepokojivé.**

Předkladatel návrhu zákona si uvědomuje, že bez ohledu na to, zda se zvolí režim nové právní úpravy, dílčí novelizace stávajících právních předpisů nebo dokonce i v případě ponechání stávající právní úpravy beze změny, nelze, bez zvýšené kontroly podnikatelů, zlepšit situaci dodržování předpisů pracovního práva. Posílení pravomocí živnostenských úřadů pouze ve vztahu k budoucím provozovatelům soukromé bezpečnostní činnosti podle navrhované nové právní úpravy se nejeví reálné a představovalo by nutnost posílení všech živnostenských úřadů a jejich pracovišť. **Předkladatel vychází z představy, že zřízením jednoho dozorového pracoviště na Ministerstvu vnitra spolupracujícího s Policií České republiky, jakožto orgánu dohledu nad přímým zajišťováním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a příslušnými orgány inspekce práce bude vytvořen efektivní nástroj prosazování práva v oblasti pracovněprávních vztahů.** Zde je možno doplnit, že kontrolní (dozorovou) činností Ministerstva vnitra se budou moci, v případě potřeby, zabývat všichni zaměstnanci státu zařazení k výkonu práce v Ministerstvu vnitra do příslušného pracoviště, kterému bude svěřena agenda soukromých bezpečnostních služeb v rozsahu navrhované nové právní úpravy.

Popsaná situace personálního vybavení stávajících podnikatelů je způsobena i tlakem trhu na ně dlouhodobě vyvíjeným s cílem snížit mzdové náklady na minimum, neboť pokud v rámci výběrových řízení na dodávky tohoto typu služeb je rozhodující pouze cena zakázky, je logické, že podnikatelé v oboru soukromých bezpečnostních služeb snižují mandatorní výdaje na minimum s cílem získat konkrétní zakázku.

Ve svém důsledku nižší profesní kvalita osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti zapříčiňuje nemožnost využití těchto zaměstnanců k jiným činnostem než k fyzickému střežení majetku, tedy za účelem jeho ochrany před nikoliv sofistikovanými útoky, ale pouze např. před běžnými krádežemi, poškozováním apod. Vyšší kvalifikace některých zaměstnanců podnikatelů je pak cestou k jejich lepšímu (i finančnímu) ohodnocení, protože odborně lépe způsobilý zaměstnanec může vykonávat v konkrétním případě širší spektrum soukromých bezpečnostních činností. To ve svém důsledku znamená na jedné straně snížení počtu zaměstnanců podnikatele na určitém místě, kde jsou vyžadovány vyšší nároky na tyto osoby a na druhé straně možnost posílení nebo rozšíření stávajícího počtu pracovišť (možnost uzavření nových zakázek), kde není nezbytné využívat specifické znalosti, dovednosti zaměstnanců podnikatelů, a kde tedy postačí „běžné“ zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti v základním rozsahu.

S tím souvisí i existence podnikatelských subjektů, které, aby dosáhly zisku za každou cenu, podléhají se na aktivitách tzv. šedé ekonomiky (např. prostřednictvím využití

známého „švarcsystému“), což v konečném důsledku škodí dobré pověsti seriózních firem působících v předmětné oblasti.

#### **1.2.14 Veřejné zakázky (kvalita na úkor ceny)**

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

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

Smlouvy uzavřené mezi podnikateli v oboru komerčních bezpečnostních činností a objednateli, v současné době, běžně obsahují ustanovení o tom, že takto sjednané ceny jsou maximálně přípustné a nelze je překročit za žádných podmínek, což vzhledem k době, na kterou jsou uzavírány (obvykle na několik let či na dobu neurčitou) na jedné straně, jakož i k současnému stavu světové ekonomiky a neustálému zvyšování cen spotřebních komodit na straně druhé, ještě více přispívá ke špatným pracovním podmínkám v tomto odvětví. Rovněž bývá téměř vždy uvedeno, že v těchto cenách jsou obsaženy veškeré náklady poskytovatele služby nutné pro řádné plnění smluvených závazků (to obvykle zahrnuje i vybavení zaměstnanců např. stejnokrojem, slzotvorným sprejem nebo případně zbraní, svítilnou, doprava do a z místa výkonu práce, administrativní výdaje...).

Nutnost naplnění dílce návrhu zákona v případě obecných ale zejména kvalifikačních předpokladů pro zajištění výkonu konkrétních vybraných soukromých bezpečnostních činností donutí „shora“ reflektovat ze strany všech smluvních partnerů ekonomické předpoklady naplnění konkrétní smlouvy, tedy mj. i zohlednění kvalifikačních schopností a dovedností zaměstnanců podnikatelů zajišťujících přímo výkon soukromé bezpečnostní činnosti. V takové situaci, pokud zadavatel veřejné zakázky zúží její hodnotící kritéria podle „dosavadní praxe“ (pouze obvykle nejnižší i předem stanovená cena), nebude mít šanci získat žádného uchazeče ze strany subjektů vykonávajících bezpečnostní činnosti na komerčním základě a nezbude mu nic jiného, než souhlasit s vyššími náklady za poskytnutou službu.

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



I skutečnosti uvedené níže dokládají nedostatečnost stávající právní úpravy. Je tudíž nezbytné uplatnit systémové řešení ve vymezeném úseku přihlížející i k právním úpravám a zkušenostem z provozování obdobných činností v jiných zemích (především v zemích Evropské unie) a změnit nevyhovující právní úpravu formou přijetí nového speciálního zákona.

### 1.2.15 Shrnutí

Soukromá bezpečnostní činnost je více než dvě desítky let provozována jako běžná podnikatelská činnost na základě zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů (živnostenský zákon), ačkoliv z praxe je zcela zřejmé, že se typicky o podnikání v soukromoprávní rovině nejedná, neboť jsou z této roviny patrné odlišnosti vybočující do roviny veřejnoprávní, zákonem č. 455/1991 Sb., neupravené. Z praxe dále vyplynula i tzv. „bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupných místech“, kterou je třeba vnímat jako podpůrnou, vykonávanou zaměstnanci podnikatele působícího v jiných oborech nijak nesouvisejících s bezpečnostními činnostmi, jejímž prostřednictvím si on sám chrání svůj majetek, resp. majetek své firmy a případně i osoby v angažmá či jiné osoby související s jeho podnikáním. Svými vlastními silami a prostředky si tak zabezpečuje sám chod svého podnikání, resp. provoz firmy z hlediska její bezpečnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o činnost soukromé bezpečnostní služby nebo bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejně přístupných místech. Důležité je, aby tato bezpečnostní činnost spočívala na stejných základech a byla vykonávána obdobně odborně způsobilými zaměstnanci, neboť v obou případech při zajišťování výkonu své činnosti mohou zasahovat do práv třetích osob.

V průběhu let vyšla najevo ve spojitosti s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti celá řada neřešených problémů. Ty je nezbytné řešit (regulací právními předpisy) a to obzvláště s ohledem na skutečnost, že se jedná o základní povinnost státu danou článkem 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. Následuje jejich specifikace:

- Nedostatečnost stávající obecné právní úpravy vzhledem k novým požadavkům kladeným na činnost bezpečnostních agentur; bezpečnostní prostředí vykazuje řadu let bezprecedentní změny, především eskaloval terorismus, (i soukromé bezpečnostní služby mají své místo při plnění úkolů v souvislosti s preventivními opatřeními v boji proti terorismu);
- absence podmínek k zajištění ochrany osob a majetku ve zvláštních případech (*chybí zaměření na ochranu objektů a míst, v nichž se současně nachází více osob, a tudíž lze předpokládat zvýšené nebezpečí ohrožení života nebo zdraví osob nebo majetku*) včetně využití moderních prostředků technické ochrany,
- absence speciální právní úpravy jako reakce na změny v kategorizaci vykonávané komerční bezpečnosti; z původních tří oborů či spíše oblastí uvedených v přílohách 3 a 5 zákona č. 455/1991 Sb., na pět oborů, následně bezpečnostní praxe dospěla až k nynějším šesti oborům,
- absence odpovídajících kvalifikačních předpokladů k rozsahu a specializaci poskytovaných bezpečnostních činností vyznačujících se jejich sofistikovaností k



oblasti komerční bezpečnosti, především v závislosti na postupujícím technickém rozvoji,

- absence odpovídajících kvalifikačních předpokladů především u zaměstnanců provozovatelů; (jsou mezi nimi i osoby s ukončeným základním vzděláním anebo pouze se základy vzdělání, osoby bez trvalého bydliště nebo s trestní minulostí).
- Tzn., že nároky kladené na osoby vykonávající bezpečnostní činnost a na osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti musí být vyšší a v některých případech (skupin licencí) výrazně vyšší, nežli je tomu u běžného občana a to vzhledem k okolnostem, které lze očekávat při zajištění výkonu bezpečnostní činnosti vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce. Podmínky vymezené živnostenským zákonem a popsané v předchozím odstavci tu zjevně postačovat nebudou.
- Nízká kvalita poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb - potřeba nově vymezit a rozšířit okruh kvalifikačních předpokladů: bezpečnostní zachovalost, odborná způsobilost, zdravotní způsobilost a případně tělesná zdatnost u osob zajišťujících výkon bezpečnostní činnosti, u osob vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost (statutární zástupci, vedoucí odštěpných závodů, odpovědní zástupci, apod.).
- Nízkou úroveň kvality poskytovaných bezpečnostních služeb a s ní spojený pokles počtu zaměstnanců provozovatelů včetně těch potenciálních je třeba hledat v jejich mzdovém ohodnocení<sup>7)</sup> odvozeném od dumpingových cen nabízených provozovateli objednavatelům soukromé bezpečnostní činnosti. Primární příčina tohoto stavu nepochybně spočívá v absenci speciální právní úpravy a v nedostatečných kontrolních mechanismech stávající právní úpravy.
- Absence odpovídajících podmínek pro faktickou kontrolu výkonu soukromé bezpečnostní činnosti ze strany státu.
- Nefunkční kontroly živnostenského podnikání u soukromých bezpečnostních služeb.
- Živnostenským zákonem nelze regulovat ani oprávnění k výkonu, vlastní výkon a ani zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a plnění povinností v souvislosti s jejím poskytováním.
- Nezbytnost zřízení kvalifikovaného centralizovaného správního úřadu (organizačního článku MV) pro dozor nad výkonem soukromé bezpečnostní činnosti.
- Absence skutkových podstat přestupků, jež je možno spáchat v souvislosti s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajišťováním; skutkové podstaty přestupků v živnostenském zákoně odkazují na konkrétní ustanovení, jež by měla být porušována; fakticky však v souvislosti se soukromými bezpečnostními činnostmi porušována nejsou a ani být porušována nemohou, neboť s ní nijak nesouvisí.

---

<sup>7)</sup> Za těchto podmínek je možné se setkat s případy, kdy zaměstnanci provozovatelů nebo osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných se základním vzděláním či jen se základy vzdělání složí zkoušku z profesní kvalifikace „strážný“ a následně jsou zastiženi, kterak ve stanici metra prodávají časopis „Nový prostor“.

Z uvedené specifikace vyplývají nedostatky svědčící o chybějící regulaci výkonu komerční bezpečnosti. Totéž přiměřeně platí i o výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných:

- Chybí řádné vymezení vstupních podmínek k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti pro fyzické osoby a obchodní korporace (*věk, svéprávnost, odborná způsobilost, bezúhonnost, bezdlužnost a bezpečnostní zachovalost na základě jejího ověření u vybraných fyzických osob stojících na straně budoucího provozovatele/podnikatele v oboru ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb a po následném vydání licence Ministerstvem vnitra na dobu určitou*).
- Obdobně chybí kvalifikační předpoklady fyzických osob (provozovatel – podnikající fyzická osoba, jeho zaměstnanci) zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti (*tj. věk, svéprávnost, odborná způsobilost, bezúhonnost a dále zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost (pokud to konkrétní soukromá bezpečnostní činnost vyžaduje)*).
- Není ověřena bezpečnostní zachovalost všech tuzemských a zahraničních soukromých bezpečnostních agentur za účelem eliminace identifikovaných problémů [*zejména vyloučení z budoucího působení na trhu soukromých bezpečnostních služeb nespolehlivých podnikatelů, kteří zejména měli/mají vazby na tuzemský či zahraniční organizovaný zločin, jejich podnikání probíhá (přinejmenším částečně) v tzv. šedé zóně ekonomiky, případně představují nástroj k prosazování různých partikulárních zájmů*].
- Chybí podrobná kategorizace jednotlivých druhů výkonu soukromé bezpečnostní činností odpovídající příslušným skupinám licencí, (*požadavkům současného stavu bezpečnostního prostředí neodpovídají 3 koncesované živnosti týkající se navíc podnikání a nikoliv komerční bezpečnosti jako takové; je nezbytné je nahradit 6 skupinami licencí*).
- Nejsou vymezena pravidla chování osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti v rámci jednotlivých skupin licencí vydaných provozovatelům ve vztahu ke konkrétním osobám a místům (včetně specifických míst – místa, kde se vyskytuje současně větší množství osob, prvky a systémy kritické infrastruktury atd.) a ve vztahu i k určitým nestandardním situacím (mimořádné události) vzniklým ve střežených objektech a místech. (*Nejedná se o veřejnoprávní oprávnění svědčící orgánům veřejné moci, ale o opatření, která nejsou vynutitelná a která může realizovat každý v mezích norem zejména trestního, správního a občanského práva a v rámci obecně respektovaných pravidel slušného chování*).
- Chybí určitá omezení provozovatelům ve volnosti uzavírání smluv v podobě dalších náležitostí obsažených ve smlouvě, což bude mít nepochybně pozitivní vliv pro ochranu všech subjektů využívajících služeb soukromých bezpečnostních služeb (*každý objednavatel služby komerční bezpečnosti musí získat jistotu, že jím využívaná soukromá bezpečnostní služba ze dne na den nemůže pracovat „proti němu“*).
- Chybí zajištění ochrany soukromí a osobnosti sledovaných osob soukromými detektivy. Pro tyto účely není vymezen rozsah možností zjišťování skutečností nebo osobních údajů.

- Chybí povolení k využívání pouze vybraných technických zařízení umožňujících sledovat, resp. zaznamenávat zejména projevy osobní povahy u osob, vůči nimž směřuje výkon soukromé bezpečnostní činnosti „služba soukromého detektiva“.
- Nejsou stanovena pravidla pro výkon soukromé bezpečnostní činnosti u nových zaměstnanců, kteří dosud nezískali příslušnou profesní kvalifikaci, a není nijak vymezen s tím související adaptační proces. Zákon musí zamezit opakovanému zaměstnávání pracovníků bez profesní kvalifikace.
- Bezúhonnost stanovená živnostenským zákonem je nedostatečná a umožňuje, aby osoba, která se dopustila majetkové nebo násilné trestné činnosti byla připuštěna jako podnikatel do systému podnikání, neboť tyto trestné činy nejsou spojeny s trestnými činy spáchanými na úseku podnikání. Je proto potřeba osoby, které se dopustily majetkové nebo násilné trestné činnosti z podnikání v této oblasti služeb vyloučit, stejně jako jejich případné zaměstnance, kteří byli pro majetkovou nebo násilnou trestnou činnost odsouzeni.
- Zjevná absence ochrany státu a dalších subjektů před neoprávněnými zásahy ze strany soukromé bezpečnostní služby do jejich práv, a proto je nezbytně nutné zajistit bezproblémové vynucování zákona. Chybí odpovídající pravidla kontroly a dozoru nad výkonem soukromé bezpečnostní činnosti u provozovatelů (po udělení licence). Tzn. optimálně vymezit činnost orgánů dohledu, orgánů dozoru a náplně jejich činností (*místní šetření, kontroly a správní řízení z moci úřední*) a nikoliv pouze kontrolou dodržování právních předpisů podnikání jako takového.
- Objednavatelé soukromé bezpečnostní činnosti nemají k dispozici náležitý přehled o soukromých bezpečnostních službách. Svépomocí si shání k ochraně objektů a míst bezpečnostní agentury, často se setkávají s různými negativními jevy při zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. To je nezbytně odstranit a nabídnout jim způsobem umožňujícím dálkový přístup výběr soukromé bezpečnostní služby s udělenou konkrétní licencí, což poskytne dostatečnou záruku k zajištění výkonu požadovaného druhu služby komerční bezpečnosti.

Již z vyspecifikovaného shrnutí problémů vyplývá, že současný **výkon soukromé bezpečnostní činnosti je fakticky obecnou právní úpravou neregulován a naopak by měl být podroben specifické právní úpravě. Totéž platí přiměřeně i o bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných, která ani není de facto živností, a proto není v právním systému České republiky jakkoliv vymezena.** V praxi to bude znamenat **dosavadní podnikatelské činnosti s (těsnou) vazbou na oblast vnitřního pořádku a bezpečnosti** (tj. koncesované činnosti „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“), vyjmout z působnosti živnostenského zákona a **podřídít zvláštní samostatné právní úpravě a licenčnímu řízení** prováděnému Ministerstvem vnitra a obdobně **bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupných místech podřídít řízení o registraci.**

Návrh zákona v této podobě tedy zajistí, že na veřejnosti přístupných místech budou zaměstnanci soukromých bezpečnostních agentur i pracovníci zajišťující vlastní ostrahu stejně odborně a zdravotně způsobilí. V případech, kdy je vyžadován určitý stupeň fyzické zdatnosti, budou pracovníci také rovnocenně fyzicky zdatní. Tím bude současně naplněn cíl tohoto zákona, a to zajistit, aby bezpečnost vykonávanou soukromými subjekty zajišťovali

dostatečně erudovaní zaměstnanci a byly tak minimalizovány excesy při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, končící mnohdy vážnou újmu na zdraví či smrtí.

### 1.2.16 Potřeby a možnosti regulace soukromé bezpečnostní činnosti

Jak již bylo uvedeno výše, zmíněné soukromé bezpečnostní činnosti v České republice jsou provozovány jako předmět podnikání za účelem dosažení zisku. Přitom aktuální právní úprava je 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 soukromé bezpečnostní činnosti z hlediska jejich specifických zvláštností a bezpečnostních rizik, jichž se týkají následující teze:

- Předmětné podnikání 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 a při činnosti soukromých detektivů.
- Při ostraze osob a majetku dochází k odvracení případných útoků, které lze v některých případech kvalifikovat jako trestný čin nebo pokus trestného činu, jindy jako přestupek. Plnění ze smlouvy zahrnuje i zásahy do práv eventuálních útočníků (jejich zneškodnění, zranění a v krajním případě i usmrcení). Byť jde o důsledky oprávněné, je mimořádně vysoké riziko spojené s výkonem této podnikatelské činnosti zjevné. Škodu nebo újmu, v tomto případě neoprávněnou, však mohou náhodně utrpět i neúčastnící osoby například při nechtěném nebo náhodném výstřelu, přičemž tyto následky mohou být katastrofální.
- Poněkud odlišná rizika lze identifikovat při výkonu služby soukromých detektivů, která svým důsledkem zasahuje do soukromí osob, které jsou předmětem „zájmu“ „objednatele“ a příslušné soukromé bezpečnostní služby.
- **Soukromé bezpečnostní služby jsou významným doplněním bezpečnostního systému státu, zejména v oblasti prevence bezpečnosti osob a majetku.** Jejich činnost představuje 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 působícími v systému vnitřní bezpečnosti.
- Osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti (provádějící vlastní výkon fyzické ostrahy) jsou mnohdy vybaveny specifickými dovednostmi (např. speciální výcvik, odvracení útoku nebo monitorování osob, odborné znalosti, zbraně) 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 rovněž uvedeno, jde tedy o specifické formy podnikatelských činností zasahujících i do oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, čímž se liší od všech ostatních podnikatelských aktivit (dále jen „*specifika poskytovaných služeb komerční bezpečnosti*“), jak je dále popsáno. Závažným nedostatkem stávající právní úpravy je i skutečnost, že živnostenský zákon k specifikům poskytovaných služeb komerční bezpečnosti nepřihlíží a podrobně se nezabývá profesionální úrovní výkonu těchto soukromých bezpečnostních činností a nestanoví nebo neumožňuje stanovit podmínky jejich

provozování na úrovni odpovídající povaze těchto činností. Přitom výše uvedená rizika jsou nemalá a dotýkají se jak podnikatelů v těchto službách a jejich zaměstnanců, tak i ostatních občanů.

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

Obdobná situace je i v případě prevozů hotovosti, cenin a cenných předmětů od určité výše (více než 5 mil. Kč). Jedná se o vysoce specializovanou a na druhé straně i o vysoce rizikovou činnost, která, díky svému charakteru, vyžaduje rovněž samostatnou úpravu. V této souvislosti je třeba připomenout, že transporty hotovosti, cenin a cenných předmětů (věcí mimořádné hodnoty) jsou a mohou být častým terčem páchané vysoce závažné trestné činnosti a stanovení právního rámce v nové navrhované právní úpravě může pomoci zkvalitnit tento segment soukromé bezpečnostní činnosti. Přehled nejzávažnějších případů obsahuje kapitola „Excesy zaměstnanců bezpečnostních agentur ve vztahu k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti“.

Regulaci soukromé bezpečnostní činnosti je třeba zvážit se ohledem na kategorizaci nynějších šesti oborů, které jinak odpovídají skupinám licencí A až E s tím, že se bude jednat o šest licencovaných oborů a tři registrované bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Předmět úpravy by pak spočíval ve vymezení podmínek a kontrole jejich dodržování pokud se jedná o:

- živnostenské podnikání (dále jen „živnost“) – *odpovídá současnému stavu právní úpravy podle § 1 živnostenského zákona,*
- podnikání v soukromé bezpečnostní činnosti - *v úvahu by přicházelo rozšíření živnostenského zákona novelou, nicméně stále by se jednalo o regulaci podnikání a nikoliv regulaci výkonu komerční bezpečnosti včetně kontroly,*
- výkon soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajišťování – *nelze implementovat do živnostenského zákona, neboť by se jednalo o nesytemové hlavy v částech živnostenského zákona.*

V případě, že by „výkon soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajišťování“ byl implementován do živnostenského zákona, došlo by fakticky o zásadní rozšíření normativního textu zákona, který reguluje naprostou většinu předmětů podnikání, o ustanovení k soukromým bezpečnostním činnostem, jimiž by bylo regulováno pouhých šest koncesovaných oborů komerční bezpečnosti. S ohledem k rozsahu normativního textu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti lze podotknout, že by po takové novelizaci

byl živnostenský zákon velmi rozsáhlý a značně nepřehledný, neboť by byl nesystémově tvořen ustanoveními jednak obecné právní úpravy naprosté většiny předmětů podnikání a jednak speciální právní úpravy soukromých bezpečnostních činností.

Z uvedeného vyplývá závěr, aby byla **důsledně oddělena obecná právní úprava většiny živností regulovaná živnostenským zákonem od speciální právní úpravy soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti**, v němž je nezbytné vymezit pravidla nikoliv jen k živnostenskému podnikání v oboru komerční bezpečnosti, nýbrž pravidla cílená k vlastnímu výkonu komerční bezpečnosti a jeho zajištění. Z obsahu předchozí věty a kapitoly 1.1 je zřejmé, že výkon soukromé bezpečnostní činnosti oproti podnikání v soukromé bezpečnostní činnosti má prioritu umocněnou článkem 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. Logicky se tak jedná o pravidla náročnější, než jaká plynou ze současné obecné právní úpravy. Posouzením soukromé bezpečnostní činnosti z hlediska jejich vlastního výkonu a nikoliv jen jako oboru podnikání a obdobně dosud nijak neregulované bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných vyplynula řada neřešených problémů<sup>8)</sup>, které je nezbytné řešit prostřednictvím navrhované speciální právní úpravy.

Pro určení, které subjekty budou způsobilé provozovat soukromou bezpečnostní činnost a které již nikoliv, a dále které z těch způsobilých budou schopny ji vykonávat i podnikatelsky to znamená vymezit kritéria pro osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti a podle nich posoudit a prohlásit, že konkrétní osoba je způsobilá jednat v rámci zajišťování ochrany osob a majetku proporcionálně a je tedy schopna se zachovat adekvátně k chování a jednání narušitele pokojného stavu. Lze předpokládat, že na ni budou kladeny požadavky jmenovitě se týkající bezúhonnosti, odborné způsobilosti, zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti. Jedině tak lze s určitou mírou zajistit spolehlivý výběr budoucích zaměstnanců konkrétního provozovatele a pozitivně ovlivňovat veřejností očekávaný vývoj prostředí komerční bezpečnosti.

Dalším faktorem svědčícím pro nezbytnost přijetí speciálního zákona je skutečnost, že Česká republika, na rozdíl od většiny Evropských zemí, zatím nedisponuje speciálním zákonem upravujícím problematiku spojenou zejména s komerční ochranou osob a majetku a s činností soukromých detektivů. Samotný fakt, že jiné státy podobnou úpravu mají a soukromé bezpečnostní činnosti regulují, sice neodůvodňuje nezbytnost jejího přijetí v České republice, nicméně v Evropě se s tímto velmi důležitým segmentem vnitřní bezpečnosti právně vypořádaly, zatímco od 29. května 2008, což je datum účinnosti ústavního zákona č. 110/1998 Sb., vnitřní bezpečnost jako svou ústavně umocněnou základní povinnost státu Česká republika dlouhodobě neplní. Příkladem Evropských zemí v tomto směru může být pro Českou republiku Slovenská republika, která upravila otázky spojené se soukromou bezpečností zákonem již v 90. letech minulého století, přičemž aktuálně je platným a účinným právním předpisem zákon č. 473/2005 Z. z., o poskytování

---

<sup>8)</sup> vyspecifikovaných v kapitole 1.2.15



služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti).

Základní věcná východiska tohoto zákona lze shrnout takto:

- podnikat v oblasti komerční bezpečnosti lze na Slovensku pouze na základě licence vydané krajským ředitelstvím Policejního sboru Slovenské republiky,
- budoucí podnikatel musí splňovat vstupní předpoklady obdobné těm, které jsou obsaženy v návrhu zákona,
- dozor nad výkonem soukromé bezpečnostní služby provádí Ministerstvo vnitra Slovenské republiky a dohled Policejní sbor Slovenské republiky
- krom „vlastní ochrany“ zná slovenský zákon čtyři druhy soukromé bezpečnostní činnosti (strážní služba, přeprava eurohotovosti, detektivní služby a odborná příprava a poradenství),
- zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb nemají žádná veřejnoprávní oprávnění.

Předkladatel pro případnou ilustraci připravil přehled většiny evropských států o celkovém počtu 40 (bez ohledu na členství v EU), ze kterého vyplývá, že právní úpravu, jež by regulovala výkon soukromé bezpečnostní činnosti, nemají pouze 3 státy, Česká republika, Německá spolková republika a Rakousko. Zbývajících 37 států má vlastní zákon, upravující soukromou bezpečnostní činnost, a z toho u 23 států je součástí právní úpravy i bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných jak vyplývá z „Přehledu právní úpravy soukromých bezpečnostních služeb v Evropě“ [viz příloha č. 5 k důvodové zprávě (nutno vytisknout ve formátu A4)].

#### **1.2.17 Porovnání současného výkonu kontrol živnostenskými úřady a výkonu kontrol orgánem dozoru dle předmětného návrhu zákona**

Na podkladě obecné právní úpravy dané živnostenským zákonem nelze výkon a zajištění výkonu soukromých bezpečnostních činností a okolností s nimi přímo související jakkoliv kontrolovat. Živnostenský zákon reguluje oblast živnostenského podnikání a nikoliv komerční bezpečnost. Proto není ani možné po pracovnících z 236 živnostenských úřadů v ČR požadovat, aby kontrolovali výkon soukromých bezpečnostních činností a jeho zajištění u provozovatelů. Nepochybně by se jednalo na každém z živnostenských úřadů o navýšení minimálně jednoho tabulkového místa pro pracovníka specializovaného na správní činnosti a kontroly šesti koncesovaných soukromých bezpečnostních činností, což by fakticky **na živnostenských úřadech s územně vymezenou působností vyvolalo navýšení počtu minimálně 236 pracovníků se zaměřením na výkon komerční bezpečnosti a jeho zajišťování; což je zhruba devítinásobek počtu pracovníků specializovaného organizačního článku Ministerstva vnitra s celorepublikovou působností.**

K tomu je třeba si představit, že **provozovatel může mít sídlo ve správním obvodu jednoho živnostenského úřadu, samotný výkon soukromých bezpečnostních činností však může zajišťovat ve správních obvodech jiných živnostenských úřadů.** Součinnost

mezi nejméně dvěma živnostenskými úřady ve věcech jednoho provozovatele při uvážení jejich počtu cca 7 000 v České republice (cca 14 000 podle evidence Ministerstva průmyslu a obchodu), to je problém zcela zásadní spojený s jejich neúměrnou administrativní zátěží. Přitom je třeba dále uvážít, že živnostenský úřad by byl povinen udílet konkrétní pokyny k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a jejího zajišťování odpovědné osobě provozovatele na místě přítomné, v jejíž působnosti je odstranění zjištěných nedostatků. Provozovatel poskytující soukromé bezpečnostní činnosti k chráněným místům či chráněným objektům stejného nebo podobného charakteru by pak přijímal nepochybně rozdílné pokyny od různých živnostenských úřadů místně příslušných k zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Docházelo by tak k narušení totožnosti či jednoty ukládaných pokynů k jednomu a témuž problému, což by bylo zcela zjevně nežádoucí. Jen stěží by se dalo očekávat, že by pak byla v těchto případech zachována zásada ochrany veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Právě **jen pracovníci orgánu dozoru** se zaměřením svého vzdělání na právo a bezpečnost **jako orgánu centralizovaného** na Ministerstvu vnitra **jsou i s ohledem na zaměření své činnosti, po provedení vlastní analýzy problémů spojených s ochranou objektů či míst stejného nebo podobného charakteru, odborně způsobilí vydat provozovatelům adekvátní pokyny.**

Za současného právního stavu provozovatel ve své podstatě dodržuje v živnostenském zákonu pouze ustanovení obsahující podmínky pro udělení koncese a dále ustanovení, jimiž se řídí kterýkoliv podnikatel jako držitel živnostenského oprávnění, což má ovšem pramálo společného s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajištěním. Ustanovení postihující specifika soukromé bezpečnostní činnosti živnostenský zákon jako normativní právní akt obecné právní úpravy neobsahuje a ani obsahovat nemůže. Soukromé bezpečnostní činnosti a bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných lze regulovat pouze na základě speciální právní úpravy, která je předkládána v podobě návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

Příloha č. 1 uvádí přehled přestupků podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, který obsahuje ustanovení návrhu této speciální právní normy, jejichž porušení je natolik závažné, že je označeno za přestupek. Kontrolní činnost orgánu dozoru je ostatně zaměřena na zjišťování a dokazování takových protiprávních jednání, která nejsou obsažena v obecné právní úpravě dané živnostenským zákonem. Za současného stavu regulace živnostenským zákonem živnostenská kontrola, specializovaná na kontroly výrazné většiny živností (s cílem nalézt přestupky vymezené v živnostenském zákoně) neměla, nemá a ani mít nebude ve svém správním obvodu, možnost a ani ambice taková protiprávní jednání v souvislosti s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti dohledat, objasnit a sankcionovat. Pouhým porovnáním příloh č. 1 a č. 2 s přehledy přestupků podle živnostenského zákona a podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti lze bez jakéhokoli dalšího dokazování s využitím elementární logiky dospět k závěru, že výkon kontrolní činnosti podle živnostenského zákona u subjektů vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost dosud s příslušnou koncesí a do budoucna s nově navrhovanou s příslušnou licencí **je nerealizovatelný a je tak fakticky zcela vyloučen.**



Kontrolní pracovníci živnostenských úřadů nejsou ani nijak specializovaní k výkonu „takové neživnosti“, jakou výkon soukromé bezpečnostní činnosti nepochybně je. Chybí jim vzdělání příbuzné výkonu komerční bezpečnosti, tzn. zaměřené na právo, zejména pak na právo správní (správní trestání), případně právo trestní a i kriminalistická technika, kriminalistická taktika a kriminalistická metodika.

Z již zmíněných příloh s přehledy přestupků je zřejmé, že přestupky podle živnostenského zákona jsou diametrálně odlišné od přestupků podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Znamená to, že **byly-li vůbec někdy kontroly živnostenskými úřady s anoncovaným zaměřením na výkon soukromé bezpečnosti u podnikatelských subjektů realizovány**, a jako takové Ministerstvu průmyslu a obchodu vykázaný, **jednalo se o kontroly v tomto smyslu čistě formální**, zaměřené fakticky na dodržování právních předpisů souvisejících s živnostenským podnikáním. Po stránce obsahové **živnostenský zákon hmotněprávní podmínky kontroly k výkonu komerční bezpečnosti a jejího zajištění neobsahuje** a v tomto ohledu z důvodu specifického pojetí přestupků ani obsahovat nemůže. To je i jeden z důvodů, proč **živnostenský zákon nelze novelizovat doplněním o ustanovení k soukromé bezpečnostní činnosti**. Dále je logicky kontrola výkonu a zajištění služeb komerční bezpečnosti součástí vnitřní bezpečnosti, jejímž gestorem je podle § 12 zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo vnitra, zatímco Ministerstvo průmyslu a obchodu je podle § 13 odst. 1 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb. mimo jiné gestorem pro věci malých a středních podniků a pro věci živností. Oba ústřední správní úřady v souladu s § 24 zákona č. 2/1969 Sb. mimo jiné připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.

Současná kontrola výkonu koncesovaných činností poskytovaných soukromými bezpečnostními službami je vykonávána decentralizovanými kontrolními orgány pouze formálně. Zcela evidentní je naprostá absence faktické kontroly výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, tzn. jejích současných tří koncesovaných oborů. [Její hmotně právní podmínky jsou obsaženy pouze v návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a nikoliv v živnostenském zákonu]. Skutkové podstaty přestupků v živnostenském zákoně odkazují na konkrétní ustanovení, jež by měla být porušována; fakticky však v souvislosti s výkonem soukromých bezpečnostních činností porušována nejsou a ani být porušována nemohou, protože s ní nijak nesouvisí. Jinými slovy: vzhledem k tomu, že skutkové podstaty přestupků až na ojedinělé výjimky nepostihují jednání osob jakkoliv se podílejících na výkonu anebo zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, nelze fakticky realizovat kontrolu s použitím živnostenského zákona. Z uvedeného lze dovodit, že živnostenským zákonem nelze regulovat ani oprávnění k výkonu, vlastní výkon a ani zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a plnění povinností v souvislosti s jejím poskytováním. Tyto skutečnosti vyplývají rovněž z porovnání obsahů příloh č. 1 a č. 2.

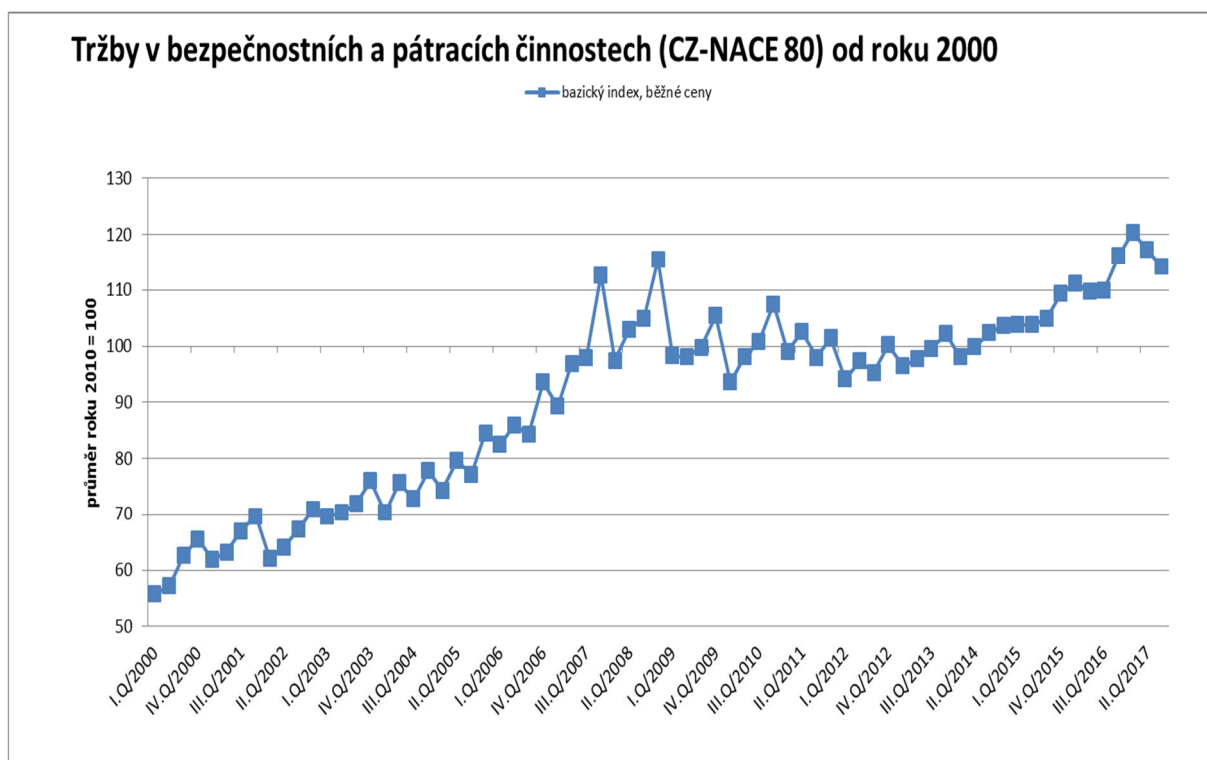
Aktuální stav, kdy vlastní výkon služeb komerční bezpečnosti a jeho zajištění nejsou žádným právním předpisem regulovány, vyhovuje mnoha podnikatelům v těchto oblastech. Obdobně není regulován výkon **bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných**, která **není dosud ani formálně zmíněna v žádném právním**

**předpisu**, natož pak aby jím byla regulována a to i přesto, že zaměstnanec zajišťující její výkon, může zasahovat do základních práv a lidských svobod jiného stejně jako je tomu při zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti.

## 1.2.18 Úvodní analýza predikovaných bezpečnostních služeb

### 1.2.18.1 Trh soukromých bezpečnostních služeb

Jak již bylo v úvodu uvedeno, trh soukromých bezpečnostních služeb je dynamicky se rozvíjícím oborem. Následující tabulka, poskytnutá ČSÚ, ukazuje vývoj kvartálních bazických indexů tržeb soukromých bezpečnostních služeb od roku 2000.



**Tabulka 2. Tržby v bezpečnostních a pátracích činnostech od roku 2000.**

Pro ilustraci situace na trhu stávajících soukromých bezpečnostních služeb jsou dále přiloženy informace poskytnuté ČSÚ, které podrobněji osvětlují celkovou ekonomickou a personální situaci v předmětné oblasti s ohledem na dostupné údaje.

NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015 ekonomické subjekty celkem

		<b>ROK</b>
--	--	------------

<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		2 644	2 768	2 702	2 679	2 788	2 863
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	46 474	46 181	46 222	47 959	46 411	45 451
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	1 828	1 962	1 901	1 897	1 885	1 950
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	41 506	40 793	40 341	40 758	39 784	38 517
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	18 451 457	18 904 346	18 983 701	18 995 252	19 999 694	21 787 640
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	10 155 249	9 752 059	9 436 202	9 433 676	9 635 763	10 197 392
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	11 735	11 696	11 413	11 181	11 425	12 004

Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví

**Tabulka 3. Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015 - Ekonomické subjekty celkem.**

NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015 - Struktura podle ekonomických sektorů

**Právníkové osoby celkem**

		<b>ROK</b>					
<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		848	935	985	1 036	1 125	1 178
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	41 291	41 316	41 570	43 775	42 579	41 670
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	459	559	604	671	707	758
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	37 960	37 642	37 214	38 039	37 347	36 253
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	16 034 743	16 564 477	16 737 306	16 976 116	18 001 114	19 718 360
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	8 847 576	8 636 970	8 300 319	8 376 755	8 528 878	9 079 482
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	11 946	11 825	11 541	11 282	11 514	12 085

**Fyzické osoby celkem**

		<b>ROK</b>					
<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>

<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		1 796	1 833	1 717	1 643	1 663	1 685
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	5 183	4 866	4 652	4 184	3 832	3 780
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	1 370	1 402	1 297	1 226	1 178	1 192
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	3 546	3 151	3 127	2 718	2 438	2 264
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	2 416 713	2 339 869	2 246 395	2 019 136	1 998 580	2 069 280
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	1 307 673	1 115 088	1 135 883	1 056 921	1 106 885	1 117 910
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	9 478	10 160	9 887	9 770	10 065	10 702

Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví

**Tabulka 4. Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015 - Struktura podle ekonomických sektorů.**

NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015 - Struktura podle počtu zaměstnaných osob (malá, střední a velká firma)

**Kategorie 0-49 zaměstnaných osob**

		<b>ROK</b>					
<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		2 457	2 572	2 502	2 486	2 602	2 681
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	11 101	10 825	10 752	11 272	10 587	11 119
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	1 716	1 837	1 784	1 760	1 763	1 818
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	8 634	8 161	7 930	7 885	7 843	8 149
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	6 318 336	6 614 805	6 523 997	6 511 417	7 277 693	8 211 016
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	2 914 445	2 821 955	2 703 207	2 779 622	3 074 435	3 598 795
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	11 378	12 029	12 040	11 852	12 419	13 046

**Kategorie 50-249 zaměstnaných osob**

		<b>ROK</b>					
<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	2010	2011	2012	2013	2014	2015

<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		153	160	170	157	152	153
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	15 480	15 775	17 779	16 057	15 417	16 298
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	89	104	95	109	96	112
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	14 138	14 330	15 924	14 078	13 464	13 938
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	4 908 239	4 862 223	5 590 439	5 320 672	5 606 977	6 527 255
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	3 063 871	2 969 827	3 235 976	2 921 142	3 041 954	3 231 928
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	11 177	11 407	11 200	11 689	11 911	12 313

#### Kategorie 250 a více zaměstnaných osob

		ROK					
<b>ZÁKLADNÍ UKAZATELE</b>	Jednotka	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Podniky (firmy) celkem - jen aktivní</b>		34	36	30	36	34	29
<b>Zaměstnané osoby:</b>	osoba	19 893	19 581	17 692	20 629	20 408	18 034
<b>z toho pracující majitelé</b>	osoba	24	21	22	27	26	19
<b>z toho zaměstnanci</b>	osoba	18 735	18 302	16 486	18 795	18 477	16 430
<b>Tržby celkem</b>	tis. Kč	7 224 881	7 427 318	6 869 265	7 163 163	7 115 024	7 049 368
<b>Účetní přidaná hodnota</b>	tis. Kč	4 176 933	3 960 276	3 497 020	3 732 912	3 519 374	3 366 669
<b>Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzickou osobu</b>	Kč	12 322	11 775	11 318	10 519	10 650	11 224

Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví

**Tabulka 5. Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2010 až 2015.**

Model s využitím počtu zaměstnanců, sazby minimální zaručené mzdy a základního úvazku 159 hodin měsíčně při 37,5 hodinovém pracovním týdnu (21,2x7,5).

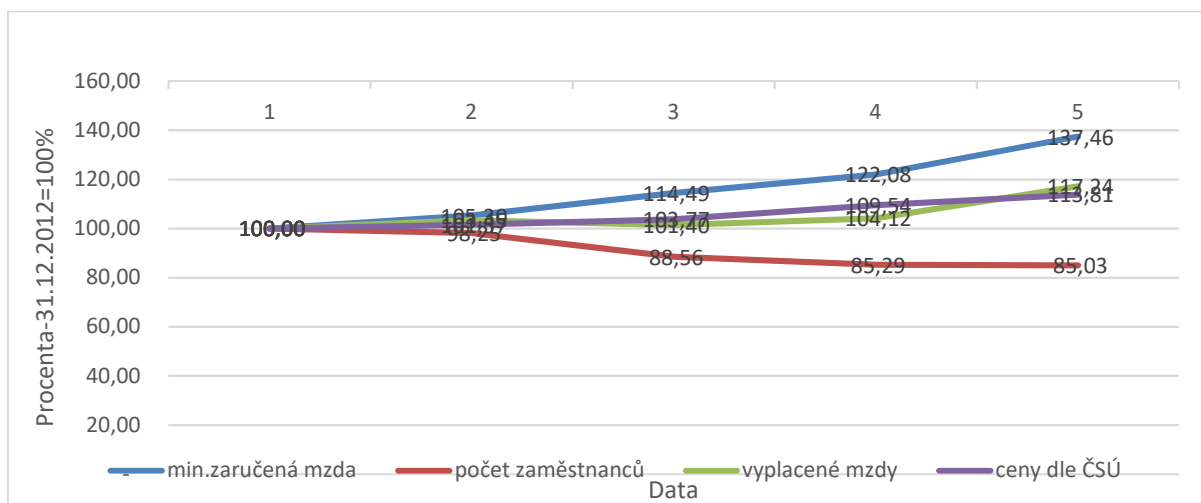
	1	2	3	4	5
<b>k datu</b>	<b>31. 12. 2012</b>	<b>30. 6. 2013</b>	<b>30. 6. 2015</b>	<b>30. 6. 2016</b>	<b>30. 6. 2017</b>
<b>mzda roku 2013 -</b>	56,60 Kč	59,60 Kč	64,80 Kč	69,10 Kč	77,80 Kč

<b>1. 8. 2013</b>					
<b>zaměstnanců</b>	52 827,00	51 900,00	46 786,00	45 055,00	44 918,00
<b>hodin měsíčně</b>	159,00	159,00	159,00	159,00	159,50
<b>celkem</b>	5, 705 mld. Kč	5, 901 mld. Kč	5, 784 mld. Kč	5, 940 mld. Kč	6, 688 mld. Kč
<b>odvod 34 %</b>	1, 940 mld. Kč	2, 006 mld. Kč	1, 966 mld. Kč	2, 019 mld. Kč	2, 274 mld. Kč

data k 30. 06. 2013 (1. 8. 2013)=100%

<b>sazba min. zaručené mzdy</b>	100,00	105,30	114,49	122,08	137,46
<b>počet zaměstnanců</b>	100,00	98,25	88,56	85,29	85,03
<b>vyplacené mzdy</b>	100,00	103,45	101,40	104,12	117,24
<b>zákonné odvody</b>	100,00	103,45	101,40	104,12	117,24
<b>ceny dle ČSÚ</b>	95,40 Kč	96,90 Kč	99 Kč	104,50 Kč	108,58 Kč
<b>procenta</b>	100,00	101,57	103,77	109,54	113,81

Tabulka 6. Hodinová mzda.



PZN: řada vyplacené mzdy a zákonné odvody v procentuálním vyjádření je totožná

Zdroj: ČSÚ, roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví

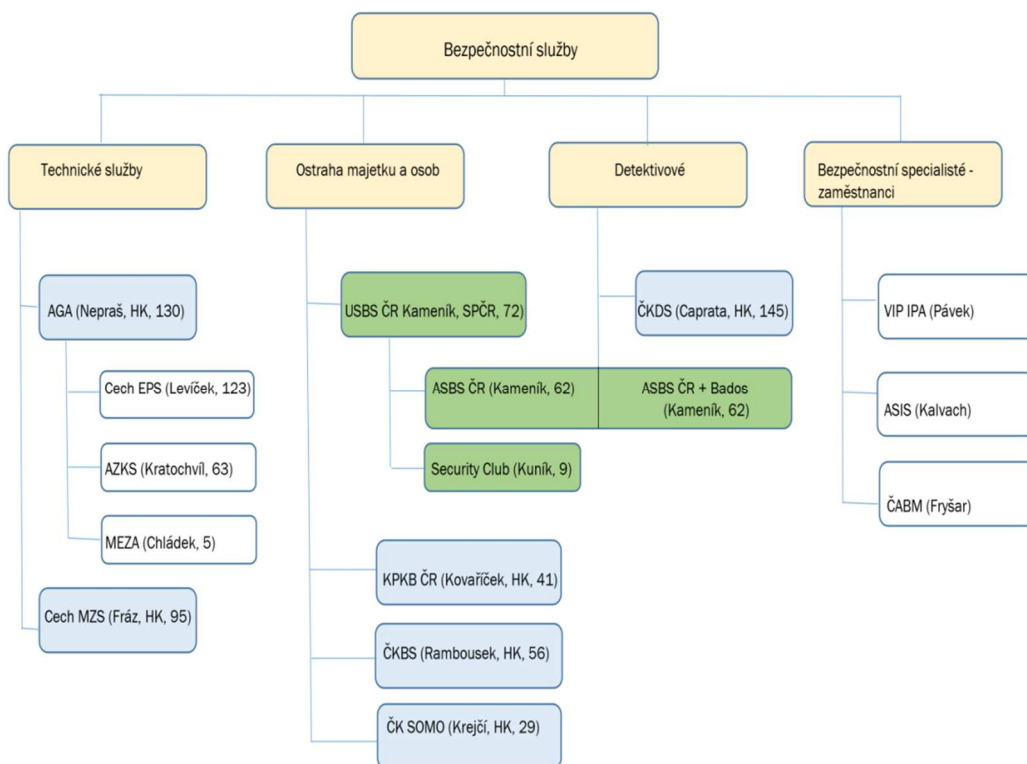
Graf č. 2 - Vývoj mezd a zaměstnanců.

Z pohledu vzájemné spolupráce, prosazování ekonomických zájmů apod. je vhodné zmínit skutečnost, že drtivá většina všech podniků vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti je sdružena v nějaké asociaci či jiné instituci a nestojí tedy na trhu samostatně. Následující dva diagramy zobrazují členění asociací (sdružení či společenstva) soukromých bezpečnostních služeb působících na trhu v České republice podle zaměření a jejich rozdělení podle zastřešujících organizací.





## Rozdělení soukromých bezpečnostních služeb podle zaměření společnosti



### Vysvětlivky:

V rámečku je vždy uveden: název společnosti, představitel, případné začlenění, počet řádných členů (vše, pokud je známo, z veřejných zdrojů).

V AGA jsou kolektivní (přidružení) členové: Cech EPS, MEZA, AZKS.

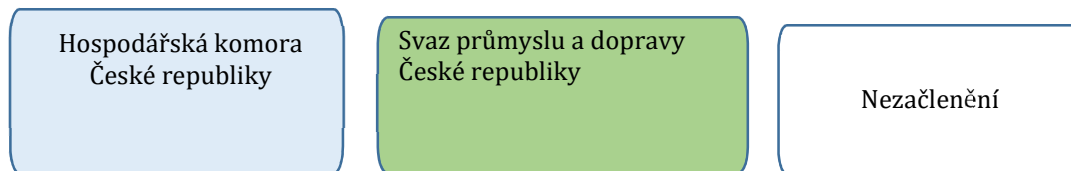
ASBS je zaměřena na ostrahu i detektivy.

Barevné rozlišení: Hospodářská komora České republiky = modrá, Svaz průmyslu a dopravy České republiky = zelená, bez barvy = nezačlenění

Zdroj: Hospodářská komora České republiky

**Graf č. 3 - Rozdělení bezpečnostních služeb 1.**

Rozdělení živnostenských společenstev  
podle jejich členství v zastřešujících organizacích



Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm z.s.; Nepraš, 130	Asociace soukromých bezpečnostních služeb ČR; Kameník, 62	Mezinárodní policejní organizace (International Police Association - IPA); Pávek
Cech mechanických zámkových systémů ČR; Fráz, 95	Security Club; Kuník, 9	ASIS International; Kalvach
Český klub bezpečnostních služeb z.s.; Rambousek, 56		Česká asociace bezpečnostních manažerů; Fryšar
Česká komora detektivních služeb; Caprata, 145		
Česká komora služeb ochrany majetku a osob z.s.; Krejčí, 29		
Komora podniků komerční bezpečnosti ČR; Jahodář, 41		

Vysvětlivky:

V tabulce je vždy uveden: celý název společenstva, představitel, počet řádných členů (vše, pokud je známo, z veřejných zdrojů).

Zdroj: Hospodářská komora České republiky

**Graf č. 4 - Rozdělení bezpečnostních služeb 2.**

Asociacemi/sdruženími/spolky sdružujícími soukromé bezpečnostní služby působící na trhu v České republice jsou (zdrojem dat je Hospodářská komora České republiky):

1. AGA: Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm, sdružuje především poskytovatele technických bezpečnostních služeb a poskytovatele ostrahy majetku a osob, autorizované živnostenské společenstvo Hospodářské komory České republiky pro technické bezpečnostní služby.
2. Cech elektrické požární signalizace, kolektivní člen AGA, sdružuje poskytovatele technických bezpečnostních služeb zaměřené na ochranu před požárem.

3. Cech mechanických zámkových systémů sdružuje výrobce a dodavatele mechanických zábran, včetně klíčařů.
4. AZKS: Asociace zámkových a klíčových systémů, vyčlenila se z Cechu mechanických zámkových systémů.
5. Česká asociace výrobců zámků a stavebního kování MEZA.
6. USBS ČR: Unie soukromých bezpečnostních služeb České republiky, člen Svazu průmyslu a dopravy, sdružuje ASBS ČR a SC.
7. ASBS ČR: Asociace soukromých bezpečnostních služeb ČR sdružuje převážně poskytovatele ostrahy majetku a osob, detektivních služeb i poskytovatele technických bezpečnostních služeb.
8. Security Club sdružuje největší poskytovatele bezpečnostních služeb, převážně poskytovatele ostrahy majetku a osob, detektivních služeb i poskytovatele technických bezpečnostních služeb.
9. KPKB ČR: Komora podniků komerční bezpečnosti České republiky, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany, živnostenské společenstvo Hospodářské komory České republiky pro ostrahu majetku a osob.
10. ČKBS: Český klub bezpečnostních služeb, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany.
11. ČK SOMO: Česká komora služeb ochrany majetku a osob, sdružuje převážně poskytovatele fyzické ochrany.
12. ČKDS: Česká komora detektivních služeb, sdružuje převážně poskytovatele detektivních služeb a fyzické ochrany, živnostenské společenstvo Hospodářské komory České republiky pro detektivní služby, cca 2000 pracovníků.
13. ESBOC Česká pobočka, sdružuje některé společenstva pro komunikaci společných zájmů v rámci nových zemí Evropy.
14. VIP IPA, sdružuje bezpečnostní specialisty cca 400 členů.
15. ASIS cca 20 členů.
16. ČABM, sdružuje bezpečnostní specialisty cca 140 členů.
17. ISACA.
18. ACFE.

Další tabulka osvětluje počty subjektů, které podle ČSÚ působily v letech 2009 až 2017 v oblasti komerční bezpečnosti.

NACE 80 - Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2009 až 2017 (stav ke konci roku)

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Podniky (firmy) celkem</b>	4 204	4 283	4 477	4 574	4 369	4 185	4 215	4 187	4 157

Zdroj: ČSÚ, registr ekonomických subjektů

**Tabulka 7. Bezpečnostní a pátrací činnosti v letech 2009 až 2017.**

Rozdíly mezi počty soukromých bezpečnostních služeb, resp. podnikateli v oboru soukromých bezpečnostních činností podle informací předkladatele návrhu zákona (viz též kapitola 1.2.), ČSÚ, Hospodářské komory ČR, Svazu průmyslu a dopravy ČR, případně údaji, kterými disponuje Ministerstvo průmyslu a obchodu plyne rovněž z faktu, že některé subjekty vykonávající činnost na trhu soukromých bezpečnostních služeb působí ve více oblastech komerční bezpečnosti podle stávající právní úpravy, resp. že jeden zaměstnanec podnikatele může vykonávat více bezpečnostních činností, a to u více zaměstnavatelů. Dalším faktorem je skutečnost, že některé podnikatelské subjekty sice disponují živnostenským oprávněním (koncesí) k provozování některého ze stávajících typů soukromé bezpečnostní činnosti, nicméně ve skutečnosti v tomto oboru (z různých důvodů) nepodnikají. Vyjmenovávat konkrétní subjekty působící na trhu soukromých bezpečnostních služeb se předkladateli jeví jako nekorektní a nedůvodná reklama konkrétních subjektů. Navíc vyjmenovávat všech 6 929 podnikatelských subjektů (resp. 4 157 podle ČSÚ – stav ke konci roku 2017) je zcela zjevně nad rámec zhodnocení dopadů regulace.

Rovněž tak řada běžných živnostníků např. elektrikářů, kteří se převážně věnují řemeslné živnosti ve svém oboru, má vydánu i koncesní listinu, resp. jsou držiteli koncese, která jim umožňuje provádět montáže např. poplachových systémů. Tyto systémy však montují nejvýše jeden nebo dva ročně a zpravidla ne v takové kvalitě jako specializovaná společnost. Tito držitelé koncesí, kteří pravidelně nevykonávají soukromou bezpečnostní činnost, nejsou zahrnuti v přehledu zpracovávaném ČSÚ a naopak figurují v přehledech jiných subjektů, což opět činí nepřehlednou faktickou situaci v předmětném oboru.

Z uvedeného rovněž vyplývá, že trh soukromých bezpečnostních služeb je značně fragmentovaný, čehož důsledkem je i vysoká konkurence v tomto podnikatelském prostředí.

Právě navrhovaná nová právní úprava má mj. napomoci v orientaci, kolik podnikatelských subjektů skutečně působí v oblasti komerční bezpečnosti, což bude možné i díky stanovení toho, jaké bezpečnostní zařízení bude podléhat běžné řemeslné živnosti elektrikáře, zámečnicka apod. a pro jaké sofistikované zařízení, resp. jeho projektování, montáž, kontrolu, údržbu, revizi nebo opravu již bude nutná licence Ministerstva vnitra (viz soukromá bezpečnostní činnost „technická služba k ochraně osob a majetku“).

#### **1.2.18.2 Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných**

**I:**

**Počet subjektů a zaměstnanců „pro vlastní potřebu“ v ČR – kvalifikovaný odhad**

**K 30. červnu 2019 bylo zaměstnanců v oblasti podniků ostrahy majetku a osob - 41 322 (zaměstnáno u provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb).**

**K témuž datu nebyl evidován počet subjektů ani počet zaměstnanců, u nichž by přicházel v úvahu režim bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu, realizovaný podle návrhu předkládaného zákona.**

Za účelem zjištění počtu subjektů a zaměstnanců, u kterých by přicházel do úvahy režim bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu podle návrhu zákona, byla provedena konzultace s Hospodářskou komorou ČR, Svazem průmyslu a dopravy ČR, Asociací malých a středních podniků, Svazem obchodu a cestovního ruchu, Asociací českého tradičního obchodu, ani jeden z výše uvedených svazů však takové informace o svých členských subjektech nemá a oslovení nemohli zpracovateli relevantní údaje poskytnout.

Současně bylo jednáno s Mgr. Andreou Petřů, manažerkou pro obchod a vztahy s EU, ze Svazu obchodu a cestovního ruchu České republiky, Z jejího sdělení vyplývá, že z členů Svazu obchodu a cestovního ruchu je v současné době do ostrahy členů zapojeno přibližně 1000 pracovníků. Tito členové mají v zaměstnaneckém poměru 1-5 pracovníků Security oddělení. Ti se nepodílejí přímo na ostraze, ale zejména na:

- řízení činnosti bezpečnostních agentur,
- starost o kódy k alarmům, řízení přístupů ...,
- starost o chod bezpečnostních zařízení (alarmy, CCTV...),
- řešení krádeží, vyšetřování, včetně zaměstnanecké kriminality, prevence...

Lze tedy s určitostí konstatovat, že jednak na tyto pracovníky návrh zákona vůbec nebude dopadat, jednak se jedná o vysoce sofistikovanou a odbornou činnost, při které budou nepochybně vybaveni odpovídajícím vzděláním.

Ve spolupráci s Uníí bezpečnostních služeb ČR, kterou doporučila jako možný zdroj relevantních údajů generální ředitelka Asociace malých a středních podniků Eva Svobodová, MBA, **byly odhadnuty následující údaje:**

**Dopad na provoz s přístupem veřejnosti:**

- a) Obchodní centra; (obchodní řetězce, showroomy)
- b) Herny, kasina, noční podniky, diskotéky
- c) Administrativní a eventuálně bytové areály
- d) Jednorázové podniky - srazy, koncerty, festivaly...

**Ad a)**

Počet obchodních center, v nichž cca. 1-2 nájemci disponují svojí „vlastní ochranou“.

Lze odhadnout, že se jedná přibližně o **85** obchodních center tj. asi **100 až 130 různých subjektů zajišťujících** si vlastní ostrahu svými prostředky.

Při zajištění směnnosti je nutno využít nejméně 2 osoby na jednu směnu, to **jsou** při dvousměnném provozu 4 osoby na jeden subjekt.

**Při odhadovaném počtu 100 až 130 možných subjektů se bude jednat o 400 až 520 zaměstnanců.**

**Ad b)**

**Počet heren a kasin - celkem cca. 1 800**

Z toho cca. 40% s vlastní ochranou nebo kombinovanou ochranou zajišťovanou ve spolupráci s provozovatelem soukromé bezpečnostní služby.

**Tj. 720 heren a kasin zajišťujících si vlastní ochranu; cca. 2 zaměstnanci na „směnu“ s ohledem na střídání pak 4 celkem cca. 2 880 osob plnících podle návrhu zákona podmínky bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu.**

Odhadovaný počet dalších podniků (diskotéky, noční podniky – se stálým či dočasným programem; restaurace s „řízeným“ přístupem) s vlastní ostrahou podle kvalifikovaného odhadu v jednotlivých krajích včetně hl. města Prahy **celkem ČR 800 subjektů** patřících do režimu navrhované bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu.

Při odhadování počtu zaměstnanců v tomto segmentu, byly odhadovány na diskotéky 1 až 2 osoby na běžný provoz a 2 až 4 osoby na „noční provoz“. Z uvedeného odhadu vyplývá, že počet osob zaměstnaných v tomto segmentu se bude pohybovat v rozmezí **2.400 až 4.000 zaměstnanců celkem.**

#### **Ad c)**

Počet administrativních a eventuálně kombinovaných bytových areálů s vlastní ostrahou se podle kvalifikovaného odhadu v jednotlivých krajích včetně hl. města Prahy ČR odhaduje na celkem 700 subjektů.

Pro zajištění nepřetržitého provozu je nutné využívat 4 až 5 zaměstnanců v každém samostatném subjektu. Matematickým výpočtem lze odhadnout, že počet zaměstnanců v tomto segmentu se bude pohybovat v intervalu **2.800 až 3.500 zaměstnanců celkem.**

#### **Ad d)**

Jednorázové podniky, srazy, koncerty, festivaly a podobně bývají zpravidla zajišťovány profesionálními soukromými bezpečnostními službami a není známo, že by byly zajišťovány v režimu vlastní ostrahy. Je-li ostraha zajišťována, nepůjde o navrhovanou úpravu.

Počet subjektů 0.

Počet zaměstnanců 0

#### **Závěr:**

Na základě provedeného odhadu bylo zjištěno, že bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu by se mohla dotýkat přibližně 2320 až 2350 podnikatelských subjektů (ad a) = 100 až 130, ad b) = 1520 (720 +800), ad c) = 700, ad d) = 0). To však za předpokladu, že se všichni k režimu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu přihlásí.

Konzervativním odhadem tak jde o interval 8.400 až 10.900 zaměstnanců (interval součtu zaměstnanců odhadovaných v ad a) až ad d), na které bude mít návrh zákona dopad. To však opět za předpokladu, že se všechny odhadované subjekty skutečně k režimu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu přihlásí.

Lze konstatovat, že poměr zaměstnanců podniků ostrahy osob a majetku a osob zaměstnanců (osoby) v režimu ostrahy pro vlastní potřebu na místech s přístupem veřejnosti je na úrovni přibližně 20 až 26 % oficiálního počtu zaměstnanců podniků ostrahy majetku a osob.

Tomu odpovídá i zjištění, které předkladatel provedl s MPSV a Úřadem práce České republiky. Bylo zjištěno, že v současné době je poptáváno celkově v České republice 4.171 volných pracovních míst na pozice v oblasti ochrany a ostrahy (pouze v Praze je poptáváno 1.099 volných pracovních pozic v oblasti ochrany a ostrahy).

Z provedené analýzy vyplývá, že 980 pracovních míst je poptáváno subjekty, které nejsou držiteli koncese pro ostrahu majetku, a lze se tedy právem domnívat, že se jedná o zaměstnance, kteří budou zaměstnáváni pro vlastní ostrahu. Nelze však jednoznačně dovodit, že všichni tito nyní poptávaní zaměstnanci by byli jednoznačně určeni do režimu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu, tak jak je navrhováno předkládaným zákonem, neboť ten dopadá pouze na zaměstnance vyskytující se na místě veřejnosti přístupném, tak jak je v zákoně definováno.

## II.

### Dopady:

#### ■ A: Ekonomická zátěž podnikatelských subjektů

Ekonomická zátěž se bude dotýkat 2320 až 2350 podnikatelských subjektů.

Časová dotace na vyplnění oznamovacího formuláře – max. 0,5 h

Hodinové náklady nejméně 215,73 Kč/h

Četnost – lze uvažovat, že většina podnikatelských subjektů bude oznamovat pouze zahájení činnosti, tedy zpravidla jednou za profesní existenci subjektu. Dále je nutné předpokládat, že některé z registrovaných osob budou expandovat, či naopak zužovat provoz a v této souvislosti bude docházet ke změnám počtu střežených míst (zvyšování nebo snižování počtů. Při výpočtu administrativní zátěže budeme vycházet z předpokladu, že jedna třetina subjektů bude změnu hlásit nejvýše jednou ročně, což pro matematické vyjádření bude znamenat, že každé tři roky bude hlášena jedním subjektem změna (viz příloha č. 2 důvodové zprávy).

#### ■ B: Na vyškolení zaměstnanců

Do současnosti cca. 127 000 osob získalo profesní kvalifikaci „strážný“ a dalších cca 1500 osob profesní kvalifikaci „detektiv koncipient“, které jsou pro zaměstnance v oblasti bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu potřebné. K tomu je nutno připočítat dalších 20 000 osob, které disponují vzděláním pro výkon dané činnosti (rekvalifikace podle předchozí právní úpravy, která jsou i dnes platná). Při odečtu držitelů profesní kvalifikace, kteří odešli do důchodu či zemřeli lze počítat s tím, že na trhu je k dispozici stále **minimálně 100 000 osob s potřebnou kvalifikací**. Z toho 41.322 zaměstnanců pracuje v soukromých bezpečnostních službách.

Lze tedy uzavřít, že téměř 60.000 osob disponuje v současné době potřebným vzděláním.

Při uvažovaném výpočtu nákladu na vzdělání je nutné s výše uvedenou skutečností uvažovat a lze tedy konstatovat, že vzdělání si bude muset doplnit přibližně 30 až 50 %



zaměstnanců, kteří v současné době ve vlastní ostraže pracují (jak již bylo výše uvedeno, tyto počty zaměstnanců nejsou nikým sledovány a evidovány). Z uvažovaného intervalu zaměstnanců (8.400 až 10.900) by se tedy doplnění vzdělání mohlo dotýkat přibližně 2520 až 5450 zaměstnanců.

Náklady na získání profesní kvalifikace jsou jednoznačně náklady zaměstnance a nikoliv jeho zaměstnavatele a zpravidla ani nebývají náklady na získání profesní kvalifikace zaměstnavatelem propláceny. Podle autorizované osoby se náklady na získání profesní kvalifikace různí a pohybují se v intervalu od částky 800,- Kč na osobu až po částku 1.500,- Kč na osobu.

Z uvedeného vyplývá, že náklady na přezkoušení 30 až 50 % osob, které se dnes pohybují v segmentu vlastní ostrahy, by se mohly pohybovat v intervalu od 2.016.000,- Kč do 8.175.000,- Kč, což bude příjem jiných podnikatelských subjektů, konkrétně autorizujících osob, které získání profesní kvalifikace umožňují.

K nákladům na získání profesní kvalifikace je ještě nutno konstatovat, že každý zaměstnanec pro práci na zařízeních pod elektrickým napětím, plynovém zařízení, tlakových nádobách řidič nákladních vozidel nad 3,5t nebo svářeč musí periodicky obnovovat svou odbornou způsobilost. Strážný však skládá zkoušku profesní kvalifikace pouze 1 x za život.

#### ■ C: Náklady na výpis rejstříku trestů

Při stanovení nákladu na opatřování výpisu rejstříku trestů bylo vycházeno ze stávající zavedené praxe mnoha zaměstnavatelů.

#### **Ustanovení § 316 zákona č.262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, stanoví že:**

„(4) Zaměstnavatel nesmí vyžadovat od zaměstnance informace, které bezprostředně nesouvisí s výkonem práce a se základním pracovněprávním vztahem uvedeným v § 3.

Nesmí vyžadovat informace zejména o

- a) těhotenství,
- b) rodinných a majetkových poměrech,
- c) sexuální orientaci,
- d) původu,
- e) členství v odborové organizaci,
- f) členství v politických stranách nebo hnutích,
- g) příslušnosti k církvi nebo náboženské společnosti,
- h) trestněprávní bezúhonnosti;

to, s výjimkou písmen c), d), e), f) a g), neplatí, jestliže je pro to dán věcný důvod spočívající v povaze práce, která má být vykonávána, a je-li tento požadavek přiměřený, nebo v případech, kdy to stanoví tento zákon nebo zvláštní právní předpis. Tyto informace nesmí zaměstnavatel získávat ani prostřednictvím třetích osob.“.

**Ze znění vyplývá, že požadavek na trestněprávní bezúhonnost může být zaměstnavatelem definován „jestliže je pro to dán věcný důvod spočívající v povaze práce, která má být vykonávána, a je-li tento požadavek přiměřený“.** Protože tento požadavek je

přímo definován živnostenským zákonem pro zaměstnance podniků ostrahy majetku a osob, lze dovodit, že zákonodárce shledal tento postup racionálním a potřebným již v minulosti.

Jinými slovy jen „hloupý“ zaměstnavatel by si na úseku ochrany a ostrahy majetku zaměstnal osobu s kriminální minulostí, když mu právní řád umožňuje na tento druh práce trestní bezúhonnost ověřovat. Záleželo však na zaměstnavateli, jakým způsobem si trestní bezúhonnost uchazeče o zaměstnání vyhodnotí.

Naopak předkládaný návrh zákona podmínku bezúhonnosti striktně stanoví (a poněkud přísnější, než je definována v živnostenském zákoně – rozšiřuje ji na všechny úmyslné trestné činy, pokud se na osobu nehledí jako by nebyl trestán) a vyžaduje, aby všechny osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti a vykonávající jako zaměstnanci bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu, tuto podmínku splňovaly.

Poněkud odlišný případ je za situace, kdy zaměstnavatel je držitelem zbrojní licence a vyžaduje, aby uchazeč o zaměstnání byl držitelem zbrojního průkazu skupiny „D“ (pro výkon povolání). V takovém případě nemusí vůbec trestně právní bezúhonnost ověřovat, neboť samotný fakt uchazeč je držitelem zbrojního průkazu kategoricky vylučuje, že by u něho mohlo dojít ke ztrátě bezúhonnosti. Jednak trestní bezúhonnost podle zákona č. 119/2001 Sb., o zbraních, ve znění pozdějších předpisů, je ještě přísnější než podle předkládaného návrhu zákona, a navíc policie bezúhonnost držitelů zbrojních průkazů průběžně sleduje a při ztrátě bezúhonnosti nebo spolehlivosti zbrojní průkaz odnímá.

Náklady na pořízení výpisu z rejstříku trestů jsou náklady uchazeče o zaměstnání a v současné době je cena za pořízení výpisu z rejstříku trestů stanovena částkou 100,- Kč. Příjem za pořízení výpisu rejstříku trestů je příjmem státu.

Lze tedy uzavřít, že ne všechny osoby, které byly podle předchozích výpočtů detekovány jako zaměstnanci, kteří budou vykonávat bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu, čili interval 8.400 až 10.900 zaměstnanců, bude nutné prověřovat na bezúhonnost. Předpokládáme, že prověření bezúhonnosti by se mohlo týkat 20 až 25 % osob z tohoto intervalu, to je 1.680 až 2.725 osob.

Ekonomické náklady se tedy budou odhadem pohybovat v intervalu 168.000,- Kč až 272.500,- Kč a budou jednoznačně nákladem uchazeče o zaměstnání nebo stávajícího zaměstnance a budou příjmem státu, resp. státního rozpočtu.

### **1.2.19 Kritéria způsobilosti žadatelů k udělení licence**

Stát je povinen splnit svou ústavní povinnost danou čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. mimo jiné i proto musí projevit zájem o kvalitu výkonu soukromých bezpečnostních služeb, které jsou řízeny provozovateli, vůči nimž může v nezbytných případech uplatňovat moc v mezích daných obecně závaznými právními předpisy. V té souvislosti nelze opomenout, že poskytování komerční bezpečnosti má charakter jednak soukromoprávní a jednak částečně veřejnoprávní, ale zejména může při něm dojít k zásahům do základních práv a svobod třetích osob.

**Provozovatelem** může být dle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti **fyzická osoba** anebo, zcela záměrně, pouze **obchodní korporace** a nikoliv obecně jakákoliv právnická osoba za předpokladu splnění podmínek pro udělení licence uvedených v § 12, resp. v § 13 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Pod pojem obchodní korporace jsou do § 1 zákona o obchodních korporacích zahrnuty všechny formy obchodních společností a to společnosti kapitálové (společnost s ručením omezeným, akciová společnost), společnosti osobní (komanditní společnost, veřejná obchodní společnost), družstva (tzn. družstvo v užším slova smyslu, bytové družstvo, sociální družstvo a evropské družstvo) a konečně subjekty zahraniční (evropská společnost a evropské hospodářské zájmové sdružení). Na okraj je třeba zmínit, že úprava zákonem o obchodních korporacích dopadá především na tuzemské formy těchto korporací, neboť ty evropské jsou primárně upraveny zvláštními předpisy EU.

Nejen z úvodní kapitoly, nýbrž z celého obsahu této zprávy a z důvodové zprávy je zřejmá řada skutečností, na jejichž podkladě lze dovodit, že kvalitu výkonu soukromé bezpečnostní činnosti mohou zajistit pouze buď fyzická osoba jako podnikatel nebo obchodní korporace tak, jak předkladatel uvedl v návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Všechny ostatní právnické osoby je nutné z podnikání na tomto úseku vyloučit.

Pokud se jedná o strukturu orgánů obchodní korporace, tyto jsou vymezeny v § 44 zákona o obchodních korporacích. Nejvyšším orgánem v osobní společnosti jsou všichni její společníci, v kapitálové společnosti valná hromada a v družstvu členská schůze. Kontrolním orgánem obchodní korporace se pro potřeby zákona o obchodních korporacích rozumí dozorčí rada, kontrolní komise nebo jiný obdobný orgán. Statutárním orgánem osobní společnosti je každý její společník.

Členové orgánu obchodní korporace jsou povinni dodržovat určitá obecná pravidla. Podle § 48 zákona o obchodních korporacích právní jednání, k němuž nedal souhlas nejvyšší orgán obchodní korporace v případech vyžadovaných zákonem, je neplatné; této neplatnosti se lze dovolat. V zásadě podle § 51 zákona o obchodních korporacích platí, že pečlivě a s potřebnými znalostmi jedná ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu obchodní korporace; to neplatí, pokud takovéto rozhodování nebylo učiněno s nezbytnou loajalitou. Člen statutárního orgánu kapitálové společnosti může požádat nejvyšší orgán obchodní korporace o udělení pokynu týkajícího se obchodního vedení; tím není dotčena jeho povinnost jednat s péčí řádného hospodáře. Posouzení, zda člen orgánu jednal s péčí řádného hospodáře, se provede podle § 52 odst. 1 zákona o obchodních korporacích. Vždy se přihlédně k péči, kterou by v obdobné situaci vynaložila jiná rozumně pečlivá osoba, byla-li by v postavení člena obdobného orgánu obchodní korporace.

I přes tato pravidla nelze vyloučit, že se objeví jedinci, kteří v zájmu naplňování svých partikulárních zájmů nebo partikulárních zájmů třetích osob mohou velmi významně ovlivňovat chování obchodní korporace, což by byl jev zcela nežádoucí obzvláště u provozovatele poskytujícího soukromou bezpečnostní činnost. V § 71 zákona o obchodních korporacích se uvádí, že každý, kdo prostřednictvím svého vlivu v obchodní korporaci (dále jen „*vlivná osoba*“) rozhodujícím významným způsobem ovlivní chování obchodní

korporace (dále jen „*ovlivněná osoba*“) k její újmě, tuto újmu nahradí. Ovlivnění bude zpravidla nastávat fakticky (např. pomocí ústních pokynů statutárnímu orgánu nebo zaměstnancům společnosti), může se však realizovat i na základě právních jednání včetně smluv a může se týkat jakékoliv záležitosti obchodní korporace.

Újma vzniklá ovlivněné osobě se může negativně projevit v neprospěch objednatele některé ze skupin licencovaných bezpečnostních činností. [Náhrada za vzniklou újmu není vyžadována, jestliže vlivná osoba prokáže, že mohla při svém ovlivnění v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu ovlivněné osoby]. K ovládnutí postačuje možnost uplatňovat rozhodující vliv, kdežto při ovlivnění musí být vliv nejen vykonán, ale musí také kvalifikovaným způsobem vést ke změně chování ovlivněné osoby. Samotné vykonání vlivu nestačí. Ovlivnění se musí projevit ve kvalifikované změně chování obchodní korporace. Ovlivnění ve smyslu zákona nastane tehdy, jestliže vlivná osoba rozhodujícím významným způsobem docílí změny chování obchodní korporace, v důsledku čehož vznikne újma. Řídící osoba bude zpravidla vlivnou osobou, a to prostřednictvím realizace jednotného řízení.

Vlivnou osobou může být kdokoliv (i stát), zpravidla je jí osoba ovládající. Podle § 74 zákona o obchodních korporacích je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv; ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou. Je-li ovládající osobou obchodní korporace, je mateřskou obchodní korporací, a je-li ovládanou osobou obchodní korporace, je dceřinou obchodní korporací. Řídící osoba podle § 79 zákona o obchodních korporacích a většinový společník jsou vždy ovládajícími osobami, ledaže ve vztahu k většinovému společníkovi § 75 zákona o obchodních korporacích stanoví jinak. Řízená osoba podle § 79 zákona o obchodních korporacích je vždy ovládanou osobou.

Ovlivnění obchodní korporace a s ním spojené újmy je žádoucí účinně předcházet. Konkrétní opatření jsou zřejmá z § 13 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Statutární orgán obchodní korporace je tvořen transparentně osobami fyzickými, které svým jednáním přímo ovlivňují výkon soukromé bezpečnostní činnosti. V případech zjištění přestupků je tak i snazší vymezit okruh osob ve statutárním orgánu obchodní korporace (eventuálně včetně odpovědného zástupce) k určení odpovědnosti za jejich spáchání a to bez možného ovlivnění matčinou společností.

K shora popsaným vybraným ustanovením zákona o obchodních korporacích lze shrnout, že vymezují základní pravidla pro tvorbu struktury orgánů obchodní korporace a základní povinnosti jednání členů těchto orgánů. Lze uzavřít, že takto stanovená pravidla podnikání obchodních korporací v porovnání s pravidly fungování jiných právnických osob (např. zájmový spolek, pobočný spolek, fundace) vymezenými občanským zákoníkem nebo případně dalšími právními předpisy budou působit příznivě i při poskytování služeb komerční bezpečnosti. Omezení výkonu soukromé bezpečnostní činnosti na obchodní korporace ve smyslu občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, neboť podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

### 1.2.20 Právnícké osoby nezpůsobilé k udělení licence

Mezi právnické osoby patří korporace [§ 210 až § 302 občanského zákoníku]. **Spolek** jako korporaci mohou podle § 214 občanského zákoníku jako samosprávný a dobrovolný svazek členů založit a spolčovat se v něm alespoň tři osoby vedené společným zájmem k jeho naplňování. Podle § 215 občanského zákoníku nesmí být nikdo nucen k účasti ve spolku a nikomu nesmí být bráněno vystoupit z něho. Členové spolku neručí za jeho dluhy. Název spolku musí obsahovat slova „spolek“ nebo „zapsaný spolek“, postačí však zkratka „z. s.“ [§ 214 občanského zákoníku]. Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen [§ 217 občanského zákoníku]. Podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže. Vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet též vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, je-li její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku. Zisk z činnosti spolku lze použít pouze pro spolkovou činnost včetně správy spolku. Právní osobnost pobočného spolku se dle § 228 občanského zákoníku odvozuje od právní osobnosti hlavního spolku. **Pobočný spolek** může mít práva a povinnosti a nabývat je v rozsahu určeném stanovami hlavního spolku a zapsaném ve veřejném rejstříku. Orgány spolku jsou statutární orgán a nejvyšší orgán, případně kontrolní komise, rozhodčí komise a další orgány určené ve stanovách. Stanovy mohou orgány spolku pojmenovat libovolně, nevzbudí-li tím klamný dojem o jejich povaze [§ 243 občanského zákoníku]. Stanovy určí, je-li statutární orgán kolektivní (výbor) nebo individuální (předseda). Neurčí-li stanovy jinak, volí a odvolává členy statutárního orgánu nejvyšší orgán spolku [§ 244 občanského zákoníku]. Na usnesení členské schůze nebo jiného orgánu, které se přičí dobrým mravům, nebo mění stanovy tak, že jejich obsah odporuje donucujícím ustanovením zákona, se hledí, jako by nebylo přijato. To platí i v případě, že bylo přijato usnesení v záležitosti, o které tento orgán nemá působnost rozhodnout [§ 245 občanského zákoníku].

**Fundace** je právnická osoba vytvořená majetkem vyčleněným k určitému účelu. Její činnost se váže na účel, k němuž byla zřízena [§ 303 občanského zákoníku]. **Nadace** je jednou z fundací, kterou lze založit k trvalé službě společensky nebo hospodářsky užitečnému účelu [§ 306 občanského zákoníku]. Účel nadace může být veřejně prospěšný, spočívá-li v podpoře obecného blaha, i dobročinný, spočívá-li v podpoře určitého okruhu osob určených jednotlivě či jinak. Založit nadaci sloužící výlučně výdělečným cílům je zakázáno. Nadace může podnikat, pokud podnikání představuje pouhou vedlejší činnost a výtěžky podnikání slouží jen k podpoře jejího účelu; nadace však podnikat nesmí, pokud to zakladatel v nadační listině vyloučil. Za stejných podmínek může nadace převzít vedení obchodní společnosti [§ 307 odst. 1 občanského zákoníku].

Pokud se jedná o **obecně prospěšnou společnost**, tak osoby zřízené a jednající podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, který byl zrušen občanským zákoníkem; mohou existovat a vykonávat svou činnost i nadále jako „o. p. s.“ nebo se transformovat na ústav, nadaci nebo nadační fond).

**Ústav** je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky; ústav provozuje

činnost, jejíž výsledky jsou každému rovnocenně dostupné za podmínek předem stanovených; obvykle se jedná o vědecké, výzkumné, vzdělávací, kulturní, odborné nebo zdravotnické zařízení anebo o specializovanou organizaci.

**Zájmové sdružení právnických osob** (stejně jako v případě obecně prospěšné společnosti i zájmová sdružení právnických osob mohou od účinnosti občanského zákoníku pokračovat ve své činnosti podle předpisů platných do konce roku 2013 nebo mohou změnit svou právní formu na spolek).

**Honební společenstvo** jako společenství vlastníků honebních pozemků je podle § 19 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti právnickou osobou založenou podle tohoto zákona a vykonává veřejně prospěšnou činnost. Jeho členy mohou být pouze vlastníci nebo spoluvlastníci honebních pozemků, jejichž výměra v součtu dosahuje výměry požadované tímto zákonem pro vznik společenstevní honitby, a která zajišťuje sama výkon práva myslivosti, anebo společenstevní honitbu pronajme podle tohoto zákona. Honební společenstvo podle § 19 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., nesmí vlastním jménem podnikat, nesmí se zúčastnit podnikání jiných osob a nesmí zřizovat ani organizační složky.

**Společenství vlastníků** je podle § 1194 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. právnickou osobou založenou za účelem zajišťování správy domu a pozemku; při naplňování svého účelu je způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem. Společenství vlastníků nesmí podnikat ani se nijak nesmí podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem.

**Církev a náboženská společnost:** Podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech jde o dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování, duchovní služby a případně obecně prospěšné činnosti.

**Církevní právnická osoba** (např. orgán církve, řeholní řád, farnost, účelové zařízení pro charitu) může podle § 15a odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. podnikat nebo provozovat jinou výdělečnou činnost jako doplňkovou činnost k poskytování obecně prospěšné činnosti charitativní, sociální nebo zdravotnické.

**Politická strana a politické hnutí** (jsou zakládány a vyvíjejí činnost podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích; jsou právnickými osobami. Strana a hnutí odpovídají za své závazky celým svým majetkem. Občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích, přičemž výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy). Členové strany a hnutí za závazky strany a hnutí ani neodpovídají ani neručí. Podle § 17 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. strana a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat.

## 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

### 1.3.1 Přehled právních předpisů, které se vztahují na oblast služeb komerční bezpečnosti

Soukromé bezpečnostní služby spolu s Policií České republiky a obecní policií se podílejí v České republice na zajišťování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku. Činnost Policie České republiky je vymezena zákonem o Policii České republiky, činnost obecní policie vymezuje zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“).

Oprávnění při zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti je vymezeno ustanoveními jiného právního předpisu<sup>9)</sup> za podmínek v něm stanovených týkajících se nutné obrany, krajní nouze, svépomoci a v případě zadržení podezřelého se jedná o jeho omezení na osobní svobodě při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté v mezích § 76 odst. 2 trestního řádu. Činnost soukromých bezpečnostních služeb je řešena spolu s dalšími živnostmi na základě obecné právní úpravy dané zákonem č. 455/1991 Sb., o **živnostenském podnikání (živnostenský zákon)**. Stěžejním vstupním předpokladem podnikání v předmětné oblasti je získání koncese podnikatelem.

Současný stav podnikání na základě živnostenského oprávnění je do jisté míry regulován určitými požadavky kladenými na bezúhonnost a odbornou způsobilost. Přesto však jsou v řadách zaměstnanců provozovatele v souladu s § 7 odst. 6 a přílohy 5 živnostenského zákona sice držitelé osvědčení k příslušné profesní kvalifikaci, nicméně mnohdy jsou to osoby s ukončeným základním vzděláním anebo pouze se základy vzdělání, bez trvalého bydliště nebo s trestní minulostí, která však ještě vyhovuje podmínkám nastaveným stávající právní úpravou pro osoby, které pro podnikatele vykonávají předmětnou činnost podle § 6 odst. 2 živnostenského zákona.

### 1.3.2 Regulace podnikání v komerční bezpečnosti živnostenským zákonem

Živnostenský zákon, jímž je regulováno **podnikání v soukromé bezpečnostní činnosti na základě udělení příslušného živnostenského oprávnění nelze z hlediska potřeby regulace soukromé bezpečnostní činnosti porovnávat s návrhem zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, u něhož dominuje právě regulace poskytování bezpečnostní činnosti na komerční bázi, zkráceně komerční bezpečnosti a regulace bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných**. Oproti tomu regulace podnikání v právě zmíněných oblastech bezpečnostních činností se nejen logicky, ale s ohledem na již popsanou povinnost státu<sup>10)</sup> vyplývající z článku 1 ústavního zákona č.

<sup>9)</sup> Například § 24 a § 25 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, § 28 a § 29 trestního zákoníku, § 14 a § 2905 až 2907 občanského zákoníku, § 76 odst. 2 trestního řádu.

<sup>10)</sup> v kapitole 1.1 této zprávy

110/1998 Sb. i fakticky jeví jako marginální. Nelze tak ponechat stranou, že z obsahu předchozí věty je třeba vycházet i při hodnocení podnikatelů poskytujících služby komerční bezpečnosti na základě udělené koncese, kteří budou ve smyslu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti žádat o udělení příslušné licence. **Skutečnost, že se jedná právě o komerčně poskytované služby bezpečnostního charakteru, znamená náročnější a přísnější podmínky pro naplňování vstupních předpokladů jak pro osoby vykonávající soukromou bezpečnostní činnost tak i pro osoby, které tento výkon zajišťují** v porovnání s podmínkami, které musí být splněny již před udělením některé z koncesí v předmětech podnikání „Ostraha majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ nebo „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“ podle § 27 živnostenského zákona. Zároveň je namístě podotknout, že žádost o licenci podává žadatel obvykle pouze jednou za deset let a její zpracování je nepochybně mnohem jednodušší než každoroční vyplňování daňového přiznání.

Obecně pro účely regulace podnikání živnostenským zákonem postačuje, že za bezúhonnou se nepovažuje osoba pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.

Pro obory komerční bezpečnosti jak u provozovatele, tak u zaměstnance provozovatele je však tato úprava nedostatečná, neboť je tím dán přinejmenším jeden z předpokladů nízké úrovně kvality poskytované soukromé bezpečnostní činnosti. Při jejím výkonu nebo jeho zajišťování **nastanou situace, kdy je nezbytné proporcionálně reagovat na případný verbální či fyzický útok narušitele pokojného stavu.** Zejména u osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti nebo výkon bezpečnostní činnosti na místech veřejně přístupných je **jedním z předpokladů úspěšného provedení inaktivace, tzn. potlačení nežádoucí aktivity narušitele bezúhonnost osob zajišťujících fyzickou ostrahu osob a majetku v mnohem větším rozsahu, než je předpokládána v § 6 odst. 2 živnostenského zákona,** který spojuje pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin spáchaný pouze v souvislosti s podnikáním. Záruka proporcionální reakce u provozovatele, jeho zaměstnance, člena statutárního orgánu anebo u kterékoliv osoby jakkoliv se podílející na výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nebo jeho zajišťování nebo osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných by tu nebyla dána, jestliže by tato osoba byla již dříve odsouzena za spáchání kteréhokoli úmyslného trestného činu. Stačí jen letmý pohled na kteroukoliv hlavu zvláštní části trestního zákoníku, např. trestné činy v hlavě I (proti životu a zdraví), v hlavě II (proti svobodě, právům na ochranu osobnosti, soukromí a listovního tajemství), v hlavě III (proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti), hlavě IV (proti rodině a dětem) hlavě V (proti majetku) apod. Znamená to, že na rozdíl od bezúhonnosti vymezené v živnostenském zákonu **nelze za bezúhonnou považovat osobu odsouzenou za jakýkoliv úmyslný trestný čin;** tzn. bez ohledu, zda byl či nebyl spáchán v souvislosti s podnikáním.

V živnostenském zákoně není dále řešena i tzv. nízká kvalita výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, jejíž úroveň ovlivňuje i osoba zajišťující její výkon. Jak vyplývá



z kontrol examinační činnosti autorizovaných osob realizovaných autorizujícím orgánem Ministerstva vnitra, jednalo se nezřídka o osoby nezaměstnané s ukončeným základním vzděláním anebo jen se základy vzdělání, které o zaměstnání ani nejevily zájem a k opatrování prostředků pro svou obživu využily nabídky podnikatele v oboru komerční bezpečnosti. Obdobně takových nabídek využívaly i osoby, které marně sháněly zaměstnání po delší dobu do chvíle, než si opatřily zaměstnání výdělečně přijatelné.

Subjekty oprávněné k provozování živností uvedené shora, jimiž jsou ve smyslu znění § 5 živnostenského zákona fyzické osoby a právnické osoby, ve smyslu znění návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti jako osoby vykonávající bezpečnostní činnost a dále jejich zaměstnanci jako **osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti se mohou dostat do situací, kdy jsou nuceny nejen střežit ale i bránit chráněný zájem proti narušiteli, vůči němuž uplatňují práva v mezích nutné obrany, krajní nouze a svépomoci včetně využití tzv. občanského zadržení<sup>11)</sup>, nepochybně častěji než kterýkoliv jiný občan**, který je rovněž nositelem stejných práv vyjmenovaných práv. Je nepochybné, že nároky kladené na osoby vykonávající bezpečnostní činnost a na osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti musí být vyšší a v některých případech (zejména v případě licence skupiny B nebo D) výrazně vyšší, nežli je tomu u běžného občana a to vzhledem k okolnostem, které lze očekávat při zajištění výkonu bezpečnostní činnosti vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce. Podmínky vymezené živnostenským zákonem a popsané v předchozím odstavci tu zjevně postačovat nebudou. Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti stanoví podmínky přísnější odpovídající podmínkám výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nejen současným ale i budoucím.

Změny v bezpečnostním prostředí, měnící se charakter vnitřní bezpečnosti, rozvoj technických služeb na ochranu osob a majetku včetně ochrany objektů a míst, v nichž se současně nachází více osob a lze přitom předpokládat zvýšené nebezpečí ohrožení života nebo zdraví osob nebo majetku budou následně doprovázet nová nezbytná organizační opatření, bude docházet k zásadním změnám ve struktuře, organizaci a činnostech soukromých bezpečnostních služeb s dopady na skladbu, resp. počty jednotlivých skupin udělených licencí. Při jednáních se zástupci podnikatelských subjektů v oborech komerční bezpečnosti se již nyní setkáváme s informacemi o tom, že nižší počet osob na trhu práce, vyjádřeno terminologií návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti, jako potenciálních zaměstnanců provozovatelů znamená jejich náhradu prostředky technické ochrany. Nízkou úroveň kvality poskytovaných bezpečnostních služeb a s ní spojený pokles počtu zaměstnanců provozovatelů včetně těch potenciálních je třeba hledat v jejich mzdovém ohodnocení odvozeném od dumpingových cen nabízených provozovateli objednavatelům soukromé bezpečnostní činnosti v prostředí právem nijak regulované a tím nezdravé konkurence.

Živnostenský zákon pokrývá výraznou většinu oborů podnikání, které lze vykonávat na základě živnostenského oprávnění. Nicméně přestože komerční bezpečnostní činnosti mají z velké většiny charakter preventivní, nelze zcela vyloučit určité prvky inaktivace, která se navenek může jevit anebo jeví jako represe. Tyto znaky nepochybně náleží ke specifickým

---

<sup>11)</sup> viz § 76 odst. 2 trestního řádu

poskytovaných služeb komerční bezpečnosti. Nastanou situace, kdy osoba zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti nebo osoba zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných se bude dotýkat integrity jiné osoby, jmenovitě narušitele chráněného zájmu. V takových situacích bude třeba účinně, zároveň proporcionálně a v mezích daných obecně závaznými právními předpisy působit na chování narušitele. To jsou schopny zajistit osoby vykonávající soukromou bezpečnostní činnost nebo osoby její výkon zajišťující, které budou odborně způsobilé, tzn. znalé a vycvičené.

Živnostenský zákon tím, že jeho předmětem úpravy není komerční bezpečnost, nestanoví oproti návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti ani specifické podmínky, na základě jejichž plnění by bylo možno vyslovit závěr o způsobilosti fyzické osoby k zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti.

Za specifické podmínky dle předchozí věty je třeba považovat zejména bezúhonnost a odbornou způsobilost těchto osob. Rovněž nelze ponechat stranou skutečnost, že atributy uvedené shora v této kapitole jsou i předpokladem k ochotě služebního funkcionáře Krajského ředitelství Policie České republiky uzavřít koordinační dohodu s provozovatelem podle § 73 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Uzavření takové dohody bude totiž jeho právem a nikoliv povinností. Na okraj k obsahu tohoto odstavce je vhodné poznamenat, že mimo jiné zmiňuje i podmínky, které řada osob komerční bezpečnost vykonávajících anebo její výkon zajišťujících nebude splňovat, což bude mít vliv na udělování licencí a tím i na počet provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti.

I rozvoj v rámci jednotlivých skupin šesti licencí A až F, z nichž pouhé tři jsou v současnosti pokryty koncesemi dle přílohy 3 živnostenského zákona, jímž budou dotčeny především technické obory spojené s licencí skupiny E „technická služba“ bude znamenat zvýšení nároků na odbornou způsobilost osob působících nejen v oborech posledně zmíněné skupiny licencí. V úvahu přichází predikce, podle níž technický rozvoj logicky vyvolá organizační opatření vedoucí k zajištění dalšího postupu v případech zjištění narušení chráněných míst či chráněných objektů podle typu zabezpečení technickými prostředky.

Technický rozvoj se logicky promítne i do náplně postupů ostatních skupin licencí soukromé bezpečnostní činnosti. S tím budou spojeny jednak změny v kvalifikačních a hodnotících standardech dotčených profesních kvalifikací a jednak vznik nových profesních kvalifikací v Národní soustavě kvalifikací podle zvláštního právního předpisu<sup>12)</sup>, které se dále nepochybně postupem času promítnou nejen do Národní soustavy povolání ale i do prováděcích právních předpisů k návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. I tato skutečnost svědčí jednoznačně ve prospěch speciální právní úpravy v oblasti komerční bezpečnosti oproti obecné právní úpravě dané živnostenským zákonem.

Předkládaný návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti řeší v § 66 a § 67 i otázky spojené s kontrolami provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti ze strany orgánů dohledu, jimiž jsou útvary Policie České republiky s územně vymezenou působností, a ze strany orgánu dozoru, jímž je Ministerstvo vnitra. V předchozí větě zmíněný organizační článek ústředního správního úřadu zaměřený na správní činnosti spojené s udělováním,

---

<sup>12)</sup> Zákon č. 179/2006 Sb., o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

pozastavováním a odnímáním licencí a na výkon dozoru při poskytování služeb komerční bezpečnosti bude především díky své specializaci, oproti nynějšímu stavu výkonu kontrolní činnosti zajišťované dle současné právní úpravy decentralizovanými územními živnostenskými úřady, schopen v náležitě kvalitě vést řízení o žádostech k udělení licencí, kontrolní činnost provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti a s ní související správní řízení z moci úřední. V té souvislosti je třeba zmínit zejména zásadu dobré správy podle § 4 správního řádu a zásadu legitimního očekávání stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

Další rozdíly mezi speciální právní úpravou a obecnou právní úpravou vyplývají z konkrétního zaměření kontrolní činnosti. Úkolem orgánu dozoru je zjistit, zda jednání kontrolovaných osob nevykazuje znaky přestupků, a proto ze znaků jejich skutkových podstat se odvozuje zaměření kontrolní činnosti. Z obou tabulkových přehledů skutkových podstat přestupků je zřejmé, že obsah zaměření kontrolní činnosti podle současného právního stavu s využitím příslušných ustanovení živnostenského zákona [v rámci obecné právní úpravy vztahené na většinu oborů živnostenského podnikání] v porovnání s předpokládaným obsahem zaměření kontrolní činnosti *de lege ferenda* za využití příslušných ustanovení návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti [tzn. v rámci navrhované speciální právní úpravy] vykazuje zcela zásadní rozdíly ve prospěch navrhované speciální právní úpravy, tedy ve prospěch návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. K tomu považujeme za nutné zmínit, že **za současného právního stavu** podle náplní kontrol provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti odvozených z přestupků vymezených v živnostenském zákonu **může živnostenský úřad fakticky ověřit podle dokladů toliko odbornou způsobilost provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti**. Ostatní skutkové podstaty přestupků podle živnostenského zákona nelze při kontrolách poskytování soukromé bezpečnostní činnosti prakticky využít.

Naopak jsou v tabulkovém přehledu uvedeny **přestupky stanovené jen a pouze v návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti** (a nikoliv v živnostenském zákonu), které může spáchat [*v tabulkovém přehledu jsou subjekty přestupků zvýrazněny zeleným podtiskem*] fyzická osoba [§ 68 odst. 1], zaměstnanec provozovatele [§ 68 odst. 2], zaměstnanec registrované osoby [§ 68 odst. 3], vedoucí odštěpného závodu, člen statutárního orgánu žadatele o udělení licence nebo provozovatele, společník žadatele o udělení licence nebo provozovatele na základě smlouvy s obchodní společností; jde-li o družstvo, člen družstva, který je v pracovním poměru k tomuto družstvu, nebo manžel nebo registrovaný partner žadatele o udělení licence nebo provozovatele, na základě svého písemného souhlasu [§ 68 odst. 4], poskytovatel zdravotních služeb [§ 68 odst. 5], osoba ověřující fyzickou zdatnost [§ 68 odst. 6], podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba [§ 69 odst. 1], provozovatel [§ 69 odst. 2], registrovaná osoba [§ 69 odst. 3], nebo zahraniční fyzická osoba, která nemá sídlo na území ČR [§ 69 odst. 4]. Dodržování povinností, které jsou těmito přestupky sankcionovány (na rozdíl od neexistujících obdobných povinností v živnostenském zákoně) výrazně pomůže ke kultivaci tohoto podnikatelského prostředí.

A právě přesné **vymezení skutkových podstat přestupků**, jakožto cílů důsledné kontrolní činnosti ze strany jednoho orgánu dozoru **by mělo napomoci ke zkvalitnění jak poskytovaného výkonu** (spolu s dalšími v zákoně vymezenými podmínkami), **tak i**

**k bezproblémovému zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti provozovatelem a jeho zaměstnanci.** To ani důsledná aplikace živnostenského zákona nikdy zabezpečit nemůže, právě pro absenci vymezení přesných pravidel důležitých pro odvětví soukromých bezpečnostních činností.

Ze samotného obsahu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti jsou zřejmé důvody vyšších nároků kladených na osoby vykonávající bezpečnostní činnost a na osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti. Předpoklady pro jejich splnění lze spatřovat především v bezúhonnosti a odborné způsobilosti tak, jak jsou vymezeny v § 35, § 42 a § 43 návrhu zákona o soukromé bezpečnosti činnosti. Pro porovnání považujeme za vhodné zmínit rozdíly mezi zněním § 6 odst. 2 živnostenského zákona a zněním § 35 odst. 2 písm. a) návrhu zákona o soukromé bezpečnosti činnosti. Podotýkáme, že za bezúhonného tu oproti znění § 6 odst. 2 živnostenského zákona není považován podle předloženého návrhu zákona i ten, kdo má uložen zákaz činnosti související s výkonem nebo zajištěním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, a to do doby skončení zákazu činnosti.

Odborná způsobilost osob se oproti příslušným ustanovením živnostenského zákona v návrhu zákona o soukromé bezpečnosti činnosti odvíjí navíc od skupin licencí soukromé bezpečnostní činnosti. Fyzickou zdatnost jako takovou živnostenský zákon vůbec nezná.

Přestože živnostenský zákon vymezuje určité podmínky výkonu služeb komerční bezpečnosti, je zcela namístě uvést, že v převážné míře se jedná o činnosti, kdy zaměstnanec podnikatele zajišťuje výkon soukromé bezpečnosti činnosti tím, že poskytuje s využitím svých smyslových ústrojí ochranu chráněnému objektu či chráněnému místu. Pro střežení má k dispozici několik pomůcek, z nichž část může využít pro svou obranu. Jedná se zejména o teleskopický obušek nebo tonfu, slzotvorný prostředek, svítilnu, pouta a telekomunikační prostředek.

### **1.3.3 Statistické údaje k vývoji služeb komerční bezpečnosti**

Další skutečností nasvědčující tomu, že obecnou právní úpravou živnostenského podnikání danou živnostenským zákonem nelze regulovat specifickou oblast komerční bezpečnosti a je nezbytné přijmout speciální právní úpravu, svědčí následující statistické údaje. Podle těchto statistických údajů v České republice ke konci roku 2018 bylo, z celkového počtu 6 929 podnikatelských subjektů 336 osob s koncesí k provozování živnosti „Služby soukromých detektivů“. Dohromady pak všichni podnikatelé v oblasti komerční bezpečnosti zaměstnávali 42 141 fyzických osob.

Pro dokreslení personálního vývoje v oblasti zajišťování služeb komerční bezpečnosti, ale i určité zmatečnosti v oblasti identifikace skutečného počtu osob působících na různých pozicích v předmětné oblasti je možné uvést, že podle ČSÚ se v polovině roku 2017 jednalo o 4157 podnikatelských subjektů; naopak, podle údajů Ministerstva průmyslu a obchodu k 31. 12. 2014 mělo mít živnostenské oprávnění pro činnosti, které jsou nově koncipovány jako soukromé bezpečnostní činnosti, celkem 16 909 subjektů (jedná se o oprávnění k provozování živností „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“, „Ostraha majetku a osob“ a „Služby soukromých detektivů“). Podle stejného ministerstva k

30. 6. 2017 pak mělo mít živnostenské oprávnění pro uvedené živnosti celkem 18 659 podnikatelů a ke dni 14. 5. 2018 o něco méně 18 600 podnikatelů, přičemž v tomto počtu nejsou zahrnuti podnikatelé, kteří k uvedenému datu měli provozování živnosti přerušeno nebo pozastaveno. Ke konci roku 2018 podle Ministerstva průmyslu a obchodu bylo vydáno pro oblast komerční bezpečnosti 16 191 koncesí, z toho 6 770 pro právnické osoby a 9 421 pro podnikající fyzické osoby.

Pokud se jedná o četnost jednotlivých profesních kvalifikací souvisejících se zajišťováním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, bude Národní soustava kvalifikací obsahovat celkem 24 profesních kvalifikací. Některé z nich v řádu jednotek jsou již promítnuty do Národní soustavy povolání avšak bez jakékoliv citelné odezvy v poptávce na získání osvědčení. U některých profesních kvalifikací nebyl dosud nikdo vyzkoušen autorizovanou osobou. Do konce roku 2018 byla vydána osvědčení v řádech desítek k profesní kvalifikaci „pracovník dohledového, poplachového a přijímacího centra“ a v řádech stovek k profesní kvalifikaci „detektiv koncipient“. Oproti tomu počet vydaných osvědčení k profesní kvalifikaci „strážný“ se pohybuje kolem 126 tisíc. Příčinu tohoto stavu je možno spatřovat v dumpingových cenách za výkon soukromé bezpečnostní činnosti spojených s minimálními režijními náklady podnikatelů v těchto oborech.

O shora uvedených statistických údajích v této kapitole lze soudit, že se jedná o údaje rozdílné, nesourodé a tudíž nevěrohodné. Pořádek by do systému měl vnést po přijetí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti informační systém veřejné správy, který bude poskytovat údaje veřejné a neveřejné. Příslušná data k potenciálnímu provozovateli budou do systému vkládána od okamžiku přijetí jeho žádosti o vydání licence orgánem dozoru. Podle ČSÚ roční tržby všech soukromých bezpečnostních služeb činily v roce 2015 přibližně 21, 8 mld. Kč a v roce 2016 cca 21 mld. Kč.

Připustíme-li, že počet vydaných osvědčení k získání profesní kvalifikace „Strážný“ dosáhne do konce roku 2019 či v prvním pololetí roku 2020 počtu 130 tisíc vydaných osvědčení autorizovanými osobami a přitom v soukromých bezpečnostních službách je zaměstnáno pouze 45 tis. osob na pozicích, u nichž je tato profesní kvalifikace vyžadována, lze konstatovat, že zbývajících 85 tis. držitelů předmětného osvědčení buď působí v rámci ostrah výrobních podniků či výrobních závodů, nebo mají jiné zaměstnání výdělečně přijatelné<sup>13)</sup>, k němuž nepotřebují předmětné osvědčení.

#### **1.3.4 Aktuální stav ochrany objektů, prostor a míst poskytované v rámci komerční bezpečnosti**

Současný stav poskytování ochrany osob a majetku nasvědčuje tomu, že mu není věnována náležitá pozornost. Zmíněný segment vnitřní bezpečnosti není vnímán komplexně a existuje chybná obecná představa, že tu pro tyto případy jsou uniformovaní policisté a strážníci. Obdobně podle mylného obecného mínění soukromé bezpečnostní

<sup>13)</sup> jak je již popsáno shora v kapitole 1.3.2 této zprávy.

služby střeží jen uzavřené prostory, hlídají parkoviště, vykonávají službu vrátných a na místě zjišťují krádeže zboží v obchodech a nákupních centrech.

Ochranu osob a majetku v obecné rovině již v současné době s „nedostatečnou minimální regulací právními předpisy“ zajišťují bezpečnostní agentury. Jejich zaměstnanci jsou mnohdy nuceni čelit verbálním či fyzickým útokům narušitelů pokojného stavu. Někdy však oni sami překročí nezbytnou míru proporcionality při jednání s takovými osobami a dolehne na ně odpovědnost za protiprávní jednání. Jejich postup proti narušiteli je vymezen právním rámcem daným podmínkami krajní nouze, nutné obrany a svépomoci. V takových případech selhání zaměstnance by se však měla soustředit pozornost i na provozovatele, zda je u něho vše z hlediska organizace a řízení soukromých bezpečnostních služeb v pořádku a zda a jak případně řešil jiné, předchozí a méně závažné excesy téhož zaměstnance, zda tento zaměstnanec splňuje kvalifikační předpoklady, což však neumožňuje stávající obecná právní úprava daná zákonem č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon (*např. podle § 6 odst. 2 splňuje podmínku bezúhonnosti i osoba, která spáchala a byla odsouzena za úmyslný násilný trestný čin*). Zde je zřejmé, že je třeba stanovit i určité zásady, jejichž dodržování bude nezbytné u provozovatelů ověřovat v rámci výkonu kontrolní činnosti orgánem dozoru, jímž by mělo být Ministerstvo vnitra.

Praxe výkonu komerční bezpečnosti od roku 2007 nasvědčuje tomu, že ostrahu osob a majetku lze komerčně poskytovat v oborech ostraha osob a majetku v užším slova smyslu, činnost soukromých detektivů, převoz hotovosti a cenin, technické služby k ochraně osob a majetku a bezpečnostní poradenství, z nichž byly při zpracování návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti odvozeny skupiny licencí A až F.

Ochrana objektů, prostor a míst a to i tam, kde zejména opakovaně nebo soustavně dochází k **vysoké koncentrací osob a nízkou úrovní zabezpečení proti násilným útokům**, vykonávaná v ČR soukromými bezpečnostními službami je i v době ohrožení, a to nejen zemí Evropské unie terorismem, extrémismem a organizovaným zločinem stále považována za záležitost marginální. Avšak je to právě bezpečnostní agentura, která je nablízku nebo je přítomna v chráněném objektu, chráněném prostoru či chráněném místě a jako první se dostaví k mimořádné události bez ohledu na to, zda se bude jednat o různé přestupky nebo o spáchání trestného činu násilného, majetkového nebo obecně nebezpečného, o technickou havárii inženýrské sítě, o požár nebo jen zdravotní indispozici některé z osob.

Zájem společnosti by tu určitě měl směřovat k přijetí takových (především preventivních) opatření v činnosti bezpečnostních agentur, která by směřovala k zajištění bezpečnosti a ochrany osob a majetku tak, aby pokud možno hrozba mimořádné události byla včas odvrácena, a nedocházelo ke ztrátám na životech, poškození zdraví a vzniku materiálních škod. Skutečnost je ovšem jiná a namísto toho, aby v širším měřítku byly zaváděny technické zabezpečovací a sledovací prostředky případně doplněné mechanickými zábrannými systémy, přijímány návrhy následných organizačních opatření, aby se školili a cvičili budoucí specializovaní strážníci a pracovníci dohledových poplachových a přijímacích center, nebyl základní normativní právní akt v této oblasti, který by tuto oblast vnitřní bezpečnosti měl regulovat, dosud přijat.

### **1.3.5 Zajištění ochrany osob a majetku v rámci vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku orgány veřejné moci**

#### **1.3.5.1 Zajištění ochrany Policií České republiky**

Podle § 1 a § 2 zákona č. 273/2008 Sb., je Policie České republiky jednotným ozbrojeným bezpečnostním sborem, jejímž úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „*mezinárodní smlouva*“).

Bezpečnost chráněných objektů a prostorů podle § 48 zákona č. 273/2008 Sb., zajišťuje Policie České republiky v rozsahu stanoveném na návrh policejního prezidenta ministrem vnitra v závislosti na bezpečnostní situaci a možné míře ohrožení chráněných objektů a prostorů. Takto chráněnými objekty a prostory se rozumí objekty a prostory zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost, o nichž tak rozhodne vláda; chráněným objektem a prostorem se rovněž rozumí objekty a prostory, pro které taková ochrana vyplývá z mezinárodní smlouvy.

Chráněným objektem nebo prostorem je rovněž objekt nebo prostor, který svým charakterem nesplňuje podmínku podle předchozího odstavce, a to pouze po dobu trvání jeho bezprostředního ohrožení. Jedná se například o případy, kdy jsou předem známy konkrétní skutečnosti nasvědčující předpokládanému protiprávnímu jednání, jímž bude objekt či prostor ohrožen.

V takových případech je policista podle § 53 zákona č. 273/2008 Sb., povinen vyzvat osobu, proti které zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání, s výstrahou, že bude použito donucovacích prostředků. Donucovacích prostředků má Policie České republiky celou škálu a jedná se o použití takového donucovacího prostředku, který umožní dosažení účelu sledovaného zákrokem a je nezbytný k překonání odporu nebo útoku osoby, proti níž zakročuje.

Policista je podle § 40 zákona č. 273/2008 Sb., oprávněn vstoupit bez souhlasu uživatele do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek a provést tam potřebné úkony nebo jiná opatření jen tehdy, jestliže věc nesnese odkladu a vstup tam je nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti. Stejně oprávnění má při pronásledování osoby, nebo má-li podezření, že v obydlí, jiném prostoru nebo na pozemku nachází zemřelý anebo týrané zvíře. V § 41 zákona č. 273/2008 Sb., jsou vymezeny případy oprávnění policisty ke vstupu do živnostenské provozovny, herny a kasina, které jinak mohou být střeženy bezpečnostní službou. Podle § 69 až 71a zákona č. 273/2008 Sb., je policista povinen získávat poznatky o trestné činnosti způsoby zde uvedenými, a je-li to třeba, i dokumentuje skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.

### 1.3.5.2 Zajištění ochrany obecní policíí

Obecní policie podle § 1 a § 2 zákona o obecní policii je orgánem obce, který při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce, případně i na území jiné obce pouze přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, zejména dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, na dodržování čistoty na veřejných prostranstvích v obci, dále se podílí v rozsahu stanoveném zákonem o OP nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených zákonem o OP nebo zvláštním zákonem, na prevenci kriminality v obci odhaluje přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce. V rozsahu stanoveném zákonem o obecní policii nebo zvláštním právním předpisem spolupracuje obecní policie s Policií České republiky, státními orgány a orgány územních samosprávných celků. Obecní policie rovněž plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon o OP nebo zvláštní zákon.

Strážník je podle § 7 zákona o OP v pracovní době povinen v mezích tohoto nebo zvláštního zákona provést zákrok nebo úkon, nebo učinit jiné opatření, je-li páchán trestný čin nebo přestupek anebo je-li důvodné podezření z jejich páchání. Dále je i mimo pracovní dobu povinen v mezích tohoto zákona provést zákrok, popřípadě učinit jiné opatření, zejména vyrozumět nejbližší útvar policie, je-li páchán trestný čin nebo přestupek, kterým je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo majetek.

Při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie je podle § 6 odst. 1 zákona o OP strážník povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem.

### 1.3.6 Podmínky k udělení koncese

Podle § 6 odst. 2 živnostenského zákona se za bezúhonnou nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena (např. § 60, § 60a nebo § 70 trestního zákona). Takto pojatá bezúhonnost je pro poskytování bezpečnostních služeb nedostatečně vymezena. Spáchání trestného činu tak nemůže být omezeno pouze na předmět podnikání v rámci soukromé bezpečnostní činnosti.

Za bezúhonného pro poskytování bezpečnostních služeb nelze podle § 35 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti považovat pachatele jakéhokoli úmyslného trestného činu, tzn. toho, kdo byl za jeho spáchání pravomocně odsouzen, bylo-li trestní stíhání pravomocně podmíněně zastaveno nebo bylo-li pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání pro úmyslný trestný čin; a dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, že se osvědčil, a ani se nemá za to, že se osvědčil. Obdobně nemůže



být bezúhonným ten, komu byl soudem nebo správním orgánem uložen zákaz činnosti související s výkonem nebo zajištěním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. V § 36 a § 37 jsou dále stanoveny podmínky týkající se oznamovací povinnosti občanů ČR, kteří např. pobývali v zahraničí delší dobu (3 léta nepřetržitě po dobu delší 6 měsíců), a i cizincům.

Ustanovení § 27 živnostenského zákona stanoví odbornou způsobilost a podmínky provozování předmětů podnikání na základě státního povolení, tedy koncese, což pro potřeby výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajišťování nepostačuje. Odborná způsobilost je v § 42 a § 43 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti specifikována podrobněji než v živnostenském zákonu s ohledem na skupiny licencí, podle nichž bude soukromé bezpečnostní činnosti vykonávána. Zaměstnanci provozovatele, kteří zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti, musí být podle § 40 a § 41 zdravotně způsobilí a fyzicky zdatní, což rovněž v živnostenském zákonu není vymezeno. Návrh vyhlášky stanoví přehled zajišťovaných soukromých bezpečnostních činností a požadavky na zdravotní způsobilost a fyzickou zdatnost osob k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle skupin jednotlivých licencí.

Obdobně bylo třeba stanovit kvalifikační předpoklady provozovateli soukromé bezpečnostní služby, na jejichž podkladě je možno právem se domnívat, že svého postavení nezneužije a nedopustí se přestupku, který může být spáchán právě jím jako speciálním subjektem přestupku. Podobné kvalifikační předpoklady musí splňovat i odpovědný zástupce za podmínek daných v § 17 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti ustanovený do funkce tehdy, není-li odborně způsobilý žadatel, resp. provozovatel.

Podnikatelé v oborech soukromých bezpečnostních služeb jsou podle současného právního stavu držiteli alespoň jedné z koncesí v předmětech podnikání „Ostraha majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ nebo „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“ podle § 27 živnostenského zákona. Podnikatel (držitel koncese) musí k provozování každé z těchto koncesovaných živností splňovat podmínky uvedené v příloze č. 3 živnostenského zákona. V ní je charakterizována zejména požadovaná odborná a jiná zvláštní způsobilost. Jedná se o kombinaci příslušného stupně dosaženého vzdělání, jemu odpovídajícího počtu let praxe a případně dalšího dokladu o získané odborné kvalifikaci (osvědčení o rekvalifikaci, jiný doklad o odborné kvalifikaci pro příslušnou pracovní činnost nebo osvědčení o získání příslušné profesní kvalifikace). Dále je vyžadována bezúhonnost podnikatele, statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu (blíže § 1 až § 5 živnostenského zákona) a všech osob, které pro podnikatele předmětnou činnost vykonávají. Podnikatel je ve smyslu § 31 odst. 9 živnostenského zákona odpovědný za to, že jeho zaměstnanci prokázali splnění podmínky bezúhonnosti, která je vyžadována podle přílohy č. 3 živnostenského zákona v předmětech podnikání specifikovaných v první větě tohoto odstavce.

Všeobecnými podmínkami provozování živnosti fyzickými osobami podle podmínek v § 6 odst. 1 živnostenského zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak, jsou tedy plná svéprávnost a bezúhonnost, což je samozřejmě zcela postačující pro většinu podnikatelských

činností provozovaných na podkladě některého z živnostenských oprávnění, nikoliv však pro podnikání v některém z oborů bezpečnostních služeb.

Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti stanoví podmínky pro udělení licence jednak pro fyzické osoby a jednak pro obchodní korporace. Z tabulkových přehledů v přílohách č. 3 a 4 je zřejmé, že se jednak týkají konkrétních pozic v rámci soukromých bezpečnostních služeb a jednak, že v souvislosti s poskytováním služeb komerční bezpečnosti jsou tyto podmínky přísnější, než jaké vyplývají z § 6, § 7 a § 8 živnostenského zákona. Překážkou pro udělení živnostenského oprávnění je, pokud podnikatel není plně svéprávný, není bezúhonný, není odborně způsobilý nebo je v úpadku.

## 1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty nové právní úpravy budou:

- orgány veřejné moci (zejména Ministerstvo vnitra, další ústřední orgány státní správy, Policie České republiky, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství, Národní bezpečnostní úřad, územní samosprávné celky),
- autorizované osoby a státní orgány (autorizující orgány) vykonávající činnosti podle zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání“),
- lékaři a zdravotnická zařízení podle zákona o specifických zdravotních službách,
- podnikatelské subjekty v oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a jejich zaměstnanci,
- podnikatelé poskytující příbuzné (bezpečnostní) činnosti (zejména ve vztahu k výkonu bezpečnostní činnosti technická služba – kováři, zámečníci, nástrojaři, výrobci otvorových výplní staveb apod.),
- podnikatelé, kteří si vlastními prostředky a silami zajišťují ochranu prostor, v nichž provozují svoji podnikatelskou činnost; jedná se tedy o bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných,
- objednatelé výkonu soukromé bezpečnostní činnosti (fyzické osoby, právnické osoby, stát, územní samosprávné celky),
- všechny fyzické a právnické osoby dotčené bezprostředním výkonem soukromé bezpečnostní činnosti,
- pojišťovny, s nimiž soukromé bezpečnostní služby uzavřou pojistnou smlouvu, neboť návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti stanoví skupiny licencí, kdy provozovatel soukromé bezpečnostní činnosti musí být po celou dobu zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti pojištěn pro případ odpovědnosti za újmu způsobenou výkonem soukromé bezpečnostní činnosti u pojistitele oprávněného provozovat pojišťovací činnost podle zákona upravujícího pojišťovnictví,
- pojišťovny, s nimiž mají uzavřenu pojistnou smlouvu objednatelé soukromé bezpečnostní činnosti, neboť její výkon je jistou prevencí proti vzniku pojistných událostí a výši pojistného plnění v případě, že pojistná událost nastane.

## 1.5 Popis cílového stavu

### 1.5.1 Hlavní cíle jako přínos navrhované speciální právní úpravy

V případě přijetí návrhu zákona a po nabytí jeho účinnosti je stanovena působnost státu při vydávání správních rozhodnutí o udělení licencí, resp. svěření oprávnění vykonávat soukromou bezpečnostní činnost konkrétní osobou. Tím budou získány a dále aktualizovány přehledy o počtech subjektů:

- s udělenou licencí konkrétní skupiny a
- s registrací bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných,
- a současně dány podklady využitelné jednak pro výkon dozoru a výkon dohledu k jednotlivým skupinám licencí a jednak i pro statistické účely<sup>15)</sup>.

Působení centralizovaného orgánu dozoru a decentralizovaných orgánů dohledu:

- zkvalitní výkon soukromé bezpečnostní činnosti poskytovaný jednotlivými bezpečnostními agenturami a tím i ochranu státu a dalších subjektů před neoprávněnými zásahy do jejich práv,
- usnadní vynucování zákona o soukromé bezpečnostní činnosti,
- umožní součinnost mezi orgány Policie České republiky (na úrovni krajských ředitelství) a soukromých bezpečnostních služeb na základě uzavírání koordinačních dohod.

Potenciálním objednavatelům služeb komerční bezpečnosti usnadní výběr bezpečnostních agentur informační systém obsahující způsobem umožňujícím dálkový přístup evidenci (řádně prověřených) provozovatelů splňujících kvalifikační podmínky pro řádný výkon soukromé bezpečnostní činnosti dle příslušných skupin udělených licencí.

### 1.5.2 Bezpečnostní agentury po nabytí účinnosti v případě přijetí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti

Po přijetí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti od data jeho účinnosti budou po dobu dvou let dosavadní koncesované živnosti považovány za skupiny licencí dle následující tabulky:

<sup>15)</sup> Údaje o počtech soukromých bezpečnostních služeb vykazované ČSÚ a Hospodářskou komorou ČR jsou značně rozdílné bez jakékoliv kategorizace oboru vykonávaných bezpečnostních činností. Předpokládaná evidence vedená v informačním systému provozovatelů služeb komerční bezpečnosti [IS PSKB] bude poskytovat různé statistické údaje. U subjektů poskytujících soukromé bezpečnostní činnosti bude např. uvádět údaje k jednotlivým skupinám licencí, sídlo, apod.

<b>Živnostenské oprávnění s předmětem živnosti:</b>	<b>Licence skupiny:</b>
Ostraha majetku a osob	A - ochrana osoby a majetku
	B - ochrana osob a majetku ve zvláštních případech,
	D - převoz věcí mimořádné hodnoty
Služby soukromých detektivů	C - služba soukromého detektiva
Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob	E - technická služba k ochraně osob a majetku

Provozovatelům soukromých bezpečnostních služeb současně započne běh dvouleté lhůty, během níž zváží a rozhodnou se, zda vzhledem ke kvalifikačním požadavkům kladeným na provozovatele a další osoby podílející se na výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a jeho zajištění, na požadavky od skutečných potenciálních objednavatelů ohledně druhu, rozsahu a kvality soukromé bezpečnostní činnosti budou i nadále podnikat v některém oboru komerční bezpečnosti a v takovém případě podají žádost o udělení příslušné licence odpovídající skupiny uvedené v tabulce. Případně mohou zvážit, zda splňují podmínky pro udělení licence skupiny F „bezpečnostní poradenství“ a požádat i o tuto licenci. Návrh zákona o soukromé bezpečnostní činnosti stanoví podmínky pro její výkon, tzn., že mimo jiné vymezuje dostatečným způsobem náplň činnosti pro jednotlivé skupiny licencí. Stejně tak stanoví podmínky a náplň bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Podnikatel, jehož hlavní předmět podnikání je jiný a pouze si zajišťuje vlastními silami a prostředky ochranu svého majetku a svých zaměstnanců, resp. tuto činnost nevykonává pro jiného, se obdobně seznámí s podmínkami, za nichž bude zajišťovat bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných a požádá Ministerstvo vnitra o registraci. Samotná registrace bezpečnostní činnosti vyjádřená v předchozí větě ovšem znamená, že tuto bezpečnostní činnost nelze poskytovat jinému subjektu (tzn. v rámci podnikání).

Předpokládá-li podnikatel, že bude zajišťovat bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných nebo služby komerční bezpečnosti poskytovat jako předmět podnikání v rámci své podnikatelské činnosti, musí příslušné žádosti o registraci nebo žádosti o licenci podat Ministerstvu vnitra jako orgánu dozoru tak, aby v průběhu 2 let od data účinnosti přijatého zákona o soukromé bezpečnostní činnosti proběhlo řízení o udělení licence a licence jako taková vydána anebo podnikatel zaregistrován s tím, že vykonává bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Nepochybně je ve veřejném zájmu, aby výkon soukromých bezpečnostních činností byl zajišťován pouze spolehlivými tuzemskými a případně zahraničními subjekty, a aby nespolehliví žadatelé, zejména ti s vazbami na tuzemský či zahraniční organizovaný zločin,

nebo ti, jež ohrozili zahraničně politické, bezpečnostní či významné ekonomické zájmy ČR, byli vyloučeni zamítnutím žádosti o udělení licence.

Žadatelé o udělení licence konkrétní skupiny a všechny osoby v angažmá soukromé bezpečnostní služby, které by se měly podílet na výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, budou prověřeni ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb. Tato bezpečnostní prověrka by probíhala opětovně po podání každé další žádosti o udělení licence. Platnost vydané licence by přitom byla nejdéle na 10 let. V průběhu devadesáti dnů trvajícího řízení o vydání licence bude orgán dozoru paralelně ověřovat splnění kvalifikačních předpokladů jednak společných pro výkon soukromých bezpečnostních činností a jednak konkrétních pro danou licenci (obecně se jedná zejména o věk, plnou svéprávnost, bezúhonnost, odbornou způsobilost jí samotné anebo u jí ustanoveného odpovědného zástupce a bezdlužnost) dospěje k závěru, že licence bude udělena anebo žádost o její udělení zamítnuta, pokud žadatel nesplňuje podmínky pro její udělení nebo na základě předané informace či vyjádření zpravodajských služeb nebo Policie České republiky k některé z osob, které by se měly podílet na výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Informace či vyjádření zpravodajských služeb nebo Policie České republiky dle předchozí věty se mohou týkat fyzické osoby, člena statutárního orgánu, vedoucího odštěpného závodu, fyzické osoby zahraniční obchodní korporace, a dále odpovědného zástupce, vedoucího závodu zahraniční obchodní korporace nebo vedoucího odštěpného závodu zahraniční obchodní korporace, je-li některý z nich v žádosti uveden.

Zvláštní požadavky jsou kladeny na provozovatele soukromých bezpečnostních služeb poskytujících ochranu objektům kritické infrastruktury s ohledem na možnost vzniku mimořádných událostí. Jedná se o požadavek minimální doby předchozí praxe při provozování koncesované živnosti „Ostraha majetku a osob“ nebo „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“, anebo výkonu bezpečnostní činnosti pro držitele živnostenského oprávnění k této koncesované živnosti. Provozovatelé soukromých bezpečnostních služeb k ochraně objektů kritické infrastruktury mají i jiné povinnosti ve vztahu k orgánu dozoru. Osoby podílející se na řízení takové soukromé bezpečnostní služby musí splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost. Ministerstvo vnitra oznamuje Národnímu bezpečnostnímu úřadu, které osoby vykonávají citlivou činnost podle tohoto zákona.

Volnost v uzavírání smluv o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti mezi objednavatelem a provozovatelem je v jistých směrech omezena a to z důvodů možného střetu zájmů ke škodě minulých nebo současných klientů provozovatele. Patří mezi ně především zákaz uzavřít novou smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti mezi provozovatelem a (kterýmkoliv) objednavatelem v době pozastavení právních účinků licence. Dalším důvodem omezení volnosti v uzavírání těchto smluv jsou obchodní a bezpečnostní rizika. Kapitola s tímto nadpisem je zmíněným problémům v této zprávě věnována.

V případě střeženého objektu nebo místa, pokud je objekt nebo místo zřetelně označeno jako střežený objekt nebo místo, na základě podmínek stanovených objednavatelem ve smlouvě o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti (především tehdy, jedná-li se o ochranu života a zdraví) je zaměstnanec provozovatele, který zajišťuje výkon soukromé

bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku, ochrana osob a majetku ve zvláštních případech nebo převoz věcí mimořádné hodnoty, oprávněn požádat osobu do střeženého objektu nebo místa vstupující, aby do takového objektu nebo na takové místo nevstupovala, v takovém objektu nebo místě setrvala nebo jej opustila, odůvodnila svoji přítomnost v takovém objektu nebo místě, odevzdala věc, kterou má u sebe nebo na sobě a zároveň existuje důvodné podezření, že se jedná o věc získanou protiprávním jednáním souvisejícím se střeženým objektem nebo místem, nebo odevzdala věc, u které existuje důvodné podezření, že může střežený objekt nebo místo nebo osoby, které se zde zdržují, ohrozit. V případě neuposlechnutí má právo takovou věc odebrat a předat orgánům veřejné moci.

Provozovatelé soukromých bezpečnostních služeb bezpečnostní činnosti „služba soukromého detektiva“ mají jasně vymezen rozsah používání sofistikovaných technických zařízení umožňujících sledovat, resp. zaznamenávat zejména projevy osobní povahy u osob, vůči nimž směřuje výkon této soukromé bezpečnostní činnosti. Stejně tak mají stanoven rozsah nakládání s osobními údaji, které jsou soukromí detektivové oprávněni zpracovávat.

Návrh zákona v rámci zkvalitnění služeb provozovateli dále řeší otázku působení vybraných osob podílejících se na činnosti provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb, kteří nejsou odborně způsobilí k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Jedná se konkrétně o (nového) zaměstnance provozovatele, člena statutárního orgánu žadatele o udělení licence nebo provozovatele, společníka žadatele o udělení licence nebo provozovatele na základě smlouvy s obchodní společností, člena družstva, který je v pracovním poměru k tomuto družstvu, nebo manžela nebo registrovaného partnera žadatele o udělení licence nebo provozovatele, na základě svého písemného souhlasu. Vyjmenované osoby v předchozí větě mohou zajišťovat výkon soukromé bezpečnostní činnosti na základě předem zpracovaného písemného plánu přípravy a pod stálým dohledem fyzické osoby, která je odborně způsobilá k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Zaměstnanec provozovatele musí podmínku odborné způsobilosti k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti splnit do 3 měsíců od vzniku základního pracovněprávního vztahu.

## **1.6 Zhodnocení rizika**

Současná obecná právní úprava živnostenského podnikání se vztahuje na tři koncesované obory komerční bezpečnosti a to „Ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“ uvedené v příloze 3 živnostenského zákona účinného od 1. ledna 1992 přičemž ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot, tzn. bezpečnost je jednou ze základních povinností státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. účinného od 29. května 1998. Stát nemůže na tuto povinnost i nadále rezignovat tím, že se vzdá kontroly části segmentu vnitřní bezpečnosti, což je zřejmé z kapitoly 1.1 této zprávy.

Ministerstvo průmyslu a obchodu je současně podle § 13 odst. 1 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb. účinného od 8. ledna 1969, gestorem pouze ve věcech živností a nikoliv ve věcech vnitřní bezpečnosti. Gestorem pro vnitřní bezpečnost s oprávněním podat návrh

příslušného právního předpisu k regulaci je však v souladu s § 12 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo vnitra.

Z předchozích odstavců vyplývá, že žádný z výše uvedených ústředních orgánů státní správy od dat účinnosti výše zmíněných právních předpisů rozdílné právní síly nevzal v úvahu, že **od data své účinnosti dne 29. května 1998 do současné doby je ústavní zákon č. 110/1998 Sb. porušován tím, že výkon komerční bezpečnosti není regulován příslušným obecně závazným právním předpisem.**

Ve skutečnosti je třeba shora zmíněnou ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot vnímat jako bezpečnost, resp. vnitřní bezpečnost jako základní povinnost státu. Bezpečnostní zájem státu je vyjádřen v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky [<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbp4s7hfp4gxtge3a>]

Zmíněné ústřední správní úřady jsou proto povinny zjednat nápravu tak, aby jako organizační složky státu dostály splnění této své ústavní povinnosti. Tři výše uvedené předměty podnikání transformované do šesti skupin licencí tak nelze regulovat jinak než speciální právní úpravou, která je obsažena v normativním textu podáváného návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

V případě neřešení výše nastíněných problémů hrozí, vedle samotného výše uvedeného faktu i nesplnění úkolů stanovených Programovým prohlášením vlády a Plánem legislativních prací vlády na rok 2018, dále hrozí další postupné prohlubování problémů v oblasti komerční bezpečnosti (zejména popsána bezpečnostní rizika, zneužití soukromých bezpečnostních služeb při výkonu veřejné moci resp. zásahy do ní, stagnující kvalita poskytovaných služeb atd.) tak, jak je popsáno v kapitole 1.2 a následně i negativní dopady na situaci v oblasti zajišťování veřejného pořádku na úrovni celostátní i na úrovni regionální či místní.

Společně s některými nově pocíťovanými problémy zejména sociálního charakteru a s nimi spojeným nárůstem protiprávních jednání v majetkové sféře, kdy řada subjektů hodlá nadále v širší míře využívat služeb soukromých bezpečnostních služeb, se jedná o delší dobu přetrvávající problematické aspekty právních, ale i faktických možností orgánů veřejné správy při zajišťování veřejného pořádku na místní úrovni. V případě nevymezení jednoznačné role soukromých bezpečnostních služeb by tak mohlo dojít až k situaci, kdy některá protiprávní jednání by zůstávala ve značné míře neřešena, což je zřejmé z obsahu kapitoly 1.2.4 „*Poznatky z výkonu služeb komerční bezpečnosti*“. Zároveň je třeba upozornit, že v zájmu zamezení obecného oslabování respektu k právu je neudržitelné ponechat ochranu osob a majetku pouze Policii České republiky, případně orgánům obcí (např. obecní policii). Není reálné, aby orgány veřejné moci zajistily stoprocentní bezpečnost pro všechny subjekty.

Bez ohledu na různé právní názory je třeba otevřeně přiznat, že komerční bezpečnost má dlouhodobě své stabilní a nezastupitelné místo v systému vnitřní bezpečnosti. Tomuto faktickému postavení soukromých bezpečnostních služeb však dosavadní právní úprava neodpovídá. Proto musí být přijata koncepčně zcela nová právní úprava, která rovněž

nepochybně přispěje k vyšší transparentnosti podniků poskytujících soukromou bezpečnostní službu a zamezí případnému dalšímu pronikání domácích i zahraničních nelegálních či pololegálních struktur do této činnosti.

Druhé riziko nové právní úpravy lze spatřovat v možnosti omezení přístupu na trh menším provozovatelům. Tato problematika však do značné míry souvisí s poptávkou adresátů činnosti soukromých bezpečnostních služeb a s typem/druhem služeb, které tyto menší podnikatelské subjekty poskytují. Z pohledu regulace vstupu stávajících podnikatelských subjektů do systému soukromé bezpečnosti lze jednoznačně konstatovat, že státní regulace daného odvětví formou licenčního řízení je zcela transparentní a v podstatě umožňuje každému, kdo splní vstupní požadavky, předmětnou licenci získat a tedy v daném oboru podnikat. Licence A ve své podstatě odpovídá současným podmínkám výkonu koncesované činnosti „Ostraha osob a majetku“. Pro zaměstnance provozovatele vyjma zvýšených nároků na bezúhonnost (beztrestnost) postačí ostatní stávající kvalifikační předpoklady. Otázkou je, zda se časem provozovatel s ohledem na sílící konkurenci soukromých bezpečnostních služeb s dalšími udělenými licencemi a požadavky objednavatelů služeb komerční bezpečnosti nerozhodne, že bude působit v jiné skupině licencí s náročnějšími kvalifikačními podmínkami pro osoby vykonávající soukromou bezpečnostní činnost i pro osoby její výkon zajišťující.

Třetím možným rizikem by se mohla na první pohled jevit nutnost všech podnikatelů v určitém oboru podřídit se režimu návrhu zákona (zde přicházejí zejména v úvahu živnosti řemeslné – truhláři, zámečníci, kováři, nástrojaři apod.), což by na straně podnikatelské komunity znamenalo minimálně nutnost vynaložení vícenákladů spojených se získáním licence i samotných zakázek. Zpracovatel návrhu zákona proto, s odkazem na § 9 odst. 2 návrhu zákona, přistoupí k pregnantnímu vymezení bezpečnostní odolnosti nebo klasifikaci a určení druhů bezpečnostních zařízení a systémů formou prováděcí vyhlášky k návrhu zákona tak, aby nová navrhovaná právní úprava zajistila, že např. běžné stavební a řemeslné prvky budou i nadále projektovány, zhotovovány, montovány, udržovány, opravovány atd. v režimu živnostenského zákona nebo svépomocí a nikoliv v režimu návrhu zákona.



## 2 Návrh variant řešení

Varianty možností regulace jednotlivých skupin licencí soukromé bezpečnostní činnosti a uvažované zřízení samosprávné (profesní) komory nebyly posuzovány izolovaně pouze z hlediska vlastního obsahu každé příslušné subkapitoly, nýbrž i s ohledem na obsah kapitoly 1.1, z níž je zřejmá opora vnitřní bezpečnosti daná ústavním zákonem a dále i s ohledem na vybrané subkapitoly obsažené v kapitolách 1.2 a 1.3.

Zvláštní pozornost při posuzování variant řešení přitom byla zaměřena na změny bezpečnostního prostředí (1.2.2), rozvoj oborů souvisejících s poskytováním služeb odpovídajícím skupinám licencí poskytovaných v rámci soukromé bezpečnostní činnosti (1.2.3), poznatky ze současného výkonu soukromé bezpečnostní činnosti (1.2.5), předpokládaný vývoj prostředí, v němž budou poskytovány služby komerční bezpečnosti nebo bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných (1.2.6), rizika spojená obecně s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti nebo s výkonem bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu (1.2.7), bezpečnostní rizika, excesy a trestná činnost zaměstnanců bezpečnostních agentur (1.2.9 a 1.2.10), nízkou kvalitu poskytovaných soukromých bezpečnostních služeb (1.2.12), ekonomické, sociální a pracovní postavení zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb (1.2.13), problematiku kvality na úkor ceny poskytované soukromé bezpečnostní činnosti (1.2.14), problémy při poskytování služeb komerční bezpečnosti v současnosti (1.2.15), hodnocení potřeb a možností regulace soukromé bezpečnostní činnosti (1.2.16), porovnání výkonu kontrolní činnosti pracovníky decentralizovaných živnostenských úřadů s výkonem kontrolní činnosti realizovaným orgánem dozoru dle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti (1.2.17) úvodní analýzu predikovaných bezpečnostních služeb (1.2.18), způsobilosti žadatelů o udělení licence (1.2.19), nevyhovující regulaci podnikání v komerční bezpečnosti živnostenským zákonem (1.3.2), nevyhovující a nepoužitelné hodnoty statistických ukazatelů pramenících z vývoje služeb komerční bezpečnosti (1.3.3) a podmínky k zajištění ochrany osob a majetku v rámci vnitřní bezpečnosti a ochrany veřejného pořádku orgány veřejné moci (1.3.5).

### 2.1 Rozsah navrhované regulace (vymezení soukromých bezpečnostních činností)

Rozdělení soukromých bezpečnostních činností do jednotlivých kategorií/druhů (skupin licencí) odráží faktický stav výkonu soukromých bezpečnostních činností podle mezinárodních a českých předpisů včetně předpisů technického charakteru (ČSN definující obsahovou náplň jednotlivých soukromých bezpečnostních činností, vymezení základních pojmů apod.).

Pro potřeby dalšího posuzování věcných otázek bylo nejprve nutné zásadním způsobem vyřešit členění soukromých bezpečnostních činností a vyřešit otázku, zda ponechat všechny nebo část v režimu živnostenského zákona, stanovit jednu společnou kategorii anebo využít stávající právní úpravu a další předpisy a jimi používané pojmosloví a rozčlenit soukromé bezpečnostní činnosti na jednotlivé kategorie/druhy.

**Nulová varianta** – ponechání všech stávajících soukromých bezpečnostních činností v režimu živnostenského zákona

a) přínosy:

Nenarušení stávajícího modelu podnikání (výkonu soukromých bezpečnostních činností) stanoveného živnostenským zákonem, zachování stávající administrativní zátěže podnikatelů.

b) nevýhody:

Nedostatečná možnost kontroly výkonu soukromých bezpečnostních a zajišťování takového výkonu včetně nemožnosti opakovaného ověřování/prověřování kvalifikačních předpokladů osob vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti, nedostatečné spektrum zákonem regulovaných soukromých bezpečnostních činností neodpovídající skutečnému stavu a tedy neodpovídající potřebám trhu, nemožnost nastavení specifických kvalifikačních předpokladů pro výkon a zajišťování výkonu konkrétních soukromých bezpečnostních činností, tedy všech činností, které vedly k závěru nezbytnosti změny současného stavu a přípravy právní normy upravující tento segment soukromé bezpečnostní činnosti, jakožto specifického druhu podnikání.

**Varianta 1** – úprava pouze jednoho druhu soukromé bezpečnostní činností v živnostenském zákoně nebo v novém zákoně.

a) přínosy:

Výrazné zjednodušení podnikání v oboru komerční bezpečnosti, včetně administrativních a personálních úspor na straně živnostenských úřadů, případně jiného/jiných subjektů. Snížení administrativní zátěže podnikatelů.

b) nevýhody:

Paušalizace kvalifikačních předpokladů dotčených osob pro podnikání. Nedostatečná možnost kontroly výkonu jednotlivých soukromých bezpečnostních činností vykonávaných jako jeden druh podnikání. Setření rozdílů mezi jednotlivými druhy podnikání v oblasti komerční bezpečnosti, snížení míry specializace provozovatele a s tím spojené snížení kvality poskytovaných služeb.

**Varianta 2** – úprava několika druhů soukromých bezpečnostních činností s vymezením jejich obsahové náplně v novém zákoně.

a) přínosy:

Možnost stanovení skutečných obsahových náplní jednotlivých druhů soukromé bezpečnostní činnosti a tím jednoznačně vymezit postavení soukromých bezpečnostních služeb ve společnosti. Díky tomu i možnost individuálně přizpůsobit kvalifikační předpoklady dotčených osob, jejich případná práva a povinnosti. Skokové zvýšení kvality poskytovaných služeb s možným budoucím rozvojem působnosti těchto komerčních

subjektů i v oblastech, doposud spadajících do gesce státu, územních samosprávných celků nebo dalších osob.

b) nevýhody:

Vyšší náklady a administrativní zátěž na straně státu a provozovatelů.

Z výše uvedených důvodů jsou tedy v této části nadále u většiny soukromých bezpečnostních činností vyhodnocovány zmíněné varianty 1 a 2, které počítají s nutností případného zavedení nové právní úpravy a liší se pouze v posouzení nutné míry konkrétnosti navrhované právní úpravy. V některých případech je posuzována i varianta 0.

Zde je nutné důrazně připomenout, že Ministerstvo vnitra již pro fázi projednávání návrhu zákona vládou, připravilo i návrh podzákoného právního předpisu (vyhlášky), kde bude provedena podrobná kategorizace pracovních pozic podle jednotlivých druhů bezpečnostní činnosti stanovených návrhem zákona (s ohledem na Národní soustavu kvalifikací, Národní soustavu povolání a další předpisy) a k nim budou vždy přiřazeny kvalifikační předpoklady osob (odborná způsobilost a zdravotní způsobilost, případně fyzická zdatnost, pokud zajištění konkrétní pracovní činnosti bude spojeno s takovými nároky) zajišťujících výkon těchto bezpečnostních činností. Obdobně byl připraven i návrh vyhlášky stanovící odolnost nebo klasifikaci a druhy jednotlivých bezpečnostních prvků, bezpečnostních zařízení a systémů, jejichž projektování, montáž, kontrola, údržba, revize nebo oprava je technickou službou podle návrhu zákona.

### **2.1.1 Ochrana osoby a majetku (včetně převozu hotovosti, cenin a cenných předmětů v hodnotě do 5 000 000 Kč)**

#### **A) Varianty**

##### Varianty 1

- nevymezovat tuto ani žádnou jinou specifickou kategorii (druh) soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu společnou soukromou bezpečnostní činnost

##### Varianty 2

- stanovit konkrétní obsahovou náplň této soukromé bezpečnostní činnosti.

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

##### Varianty 1

Přínosem této varianty by bylo vydávání licence s vyznačením jedné soukromé bezpečnostní činnosti, tedy jednak nižší administrativní zátěž Ministerstva vnitra, jakož i žadatelů (budoucích provozovatelů) při zpracování žádosti o vydání licence.

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

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo vykonávaly soukromou bezpečnostní činnost, by byly přehlednější, na rozdíl od systému, kdy jednotlivým soukromým bezpečnostním činnostem jsou podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné a zdravotní způsobilosti těchto osob v případě, kdy provozovatel sám zajišťuje výkon soukromé bezpečnostní činnosti, resp. kdy tuto činnost přímo vykonává zaměstnanec provozovatele nebo jemu na roveň postavená osoba v oboru.

### Variantu 2

Vymezení obsahové náplně soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku odpovídá dikci aktuální právní úpravy (osvědčený rozsah činnosti, která je doposud vykonávána v rámci koncesované živnosti „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“), postihuje všechny činnosti spadající do této kategorie a zároveň vylučuje z režimu návrhu zákona ta práva, mající vazbu na osoby, která jsou upravena speciálními zákony. V případě majetku rozsah práv chráněných v souvislosti s ochranou majetku stanoví jeho vlastník nebo jiná návrhem zákona stanovená osoba. Smyslem výše uvedených návrhů je vyloučení možného střetu navrhované nové právní úpravy s již existující nebo budoucí právní úpravou související problematiky. K tomuto závěru dospělo Ministerstvo vnitra po vyhodnocení proběhlých přechozích mezirezortních připomínkových řízení, po podrobné analýze a řadě konzultací se zástupci ústředních orgánů státní správy, členy Legislativní rady vlády a firem, kteří tuto podnikatelskou činnost vykonávají.

Obsahová náplň této soukromé bezpečnostní činnosti zároveň umožňuje „ušít na míru“ kvalifikační předpoklady osob, které hodlají v budoucnu tuto soukromou bezpečnostní činnost vykonávat. Přitom je možno plně využít i existující (a budoucí) obsahovou náplň soukromé bezpečnostní činnosti odvozenou mj. od kvalifikačních a hodnotících standardů profesních kvalifikací obsažených v Národní soustavě kvalifikací.

Potřeba speciálních zkušeností, dovedností a materiálního zajištění této soukromé bezpečnostní činnosti je značně odlišná od jiných soukromých bezpečnostních činností. Zde se klade především důraz na fyzickou stránku osob vykonávajících tuto soukromou bezpečnostní činnost a psychickou odolnost spojenou s nutností adekvátně reagovat na vzniklou situaci, včetně situací spojených s negativními aktivitami více osob (např. při výkonu tzv. poradatelské služby), jakož i přiměřená znalost platné právní úpravy, nutná mimo jiné i při úzké součinnosti s orgány veřejné moci při ochraně veřejného pořádku. Na

druhé straně, při ochraně osob a jejich majetku je, vedle výše uvedených vlastností, vyžadován seriózní přístup, nutnost dodržování pravidel společenského chování, řešení situací, které jsou často hraniční atd. Podstatnou roli zde hraje i otázka správného nakládání s osobními údaji získanými při výkonu této soukromé bezpečnostní činnosti.

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

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

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

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

S ohledem na již zmíněnou značnou rozdílnost obsahových náplní jednotlivých druhů soukromých bezpečnostních činností, tak jak jsou uvedeny v návrhu zákona, nelze paušálně výše uvedené kvalifikační předpoklady stanovit, protože každý druh soukromé bezpečnostní činnosti je, co do jeho obsahu značně odlišný. Výsledkem takového procesu by byla, do značné míry, paušalizace a formalizace celého licenčního procesu a z pohledu zákazníků soukromých bezpečnostních služeb by zcela jistě pokulhávala kvalita poskytovaných služeb, nehledě na další negativní jevy spojené s takovým postupem. Jako praktický příklad lze uvést, že těžko si lze představit zdravotně (pohybově) postiženou osobu, která by měla poskytovat osobní ochranu objednateli této soukromé bezpečnostní činnosti.

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

Soukromá bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku zahrnuje

- a) předcházení případným nežádoucím pozitivním i negativním kompetenčním sporům soukromého a veřejného sektoru při zabezpečování ochrany bezpečnosti osob a majetku,

- b) vyloučení nevhodných přesahů výkonu konkrétních soukromých bezpečnostních činností resp. předcházení možným střetným bodům při posouzení toho, zda v konkrétním případě se jedná o výkon té či oné soukromé bezpečnostní činnosti mimo jiné i s odkazem na specifický rozsah dalších povinností stanovených návrhem zákona vázaný na jednotlivé soukromé bezpečnostní činnosti.

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

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

## **2.1.2 Ochrana osob a majetku ve zvláštních případech**

### **A) Varianty**

#### Variant 1

- nevymezovat tuto ani žádnou jinou specifickou kategorii (druh) soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu společnou soukromou bezpečnostní činnost

#### Variant 2

- stanovit konkrétní obsahovou náplň této soukromé bezpečnostní činnosti.

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

#### Variant 1

Přínosy této varianty by byly obdobné, jako je tomu u varianty 1 v případě předchozí soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku.

#### Variant 2

Vymezení obsahové náplně soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osob a majetku ve zvláštních případech částečně odpovídá aktuální dikci právní úpravy (osvědčený rozsah činnosti, která je doposud vykonávána v rámci koncesované živnosti „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“), tedy postihuje všechny činnosti spadající do této kategorie při specifické ochraně osob a majetku, ovšem na vyšší úrovni. V případě majetku rozsah práv chráněných v souvislosti s ochranou majetku stanoví, stejně jako v případě licence skupiny A, zejména jeho vlastník prostřednictvím smlouvy o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti.

Odlišnost od předchozí ochrany osoby a „prosté“ ochrany majetku představuje charakter objektů a míst, resp. počet osob, které mají být chráněny. V rámci výkonu tohoto

druhu soukromé bezpečnostní činnosti se totiž počítá i s ochranou rizikových objektů a míst, která mohou potenciaálně být cíli útoků motivovaných politicky, sociálně, kulturně, národnostně apod. Zde máme na mysli i útoky teroristické, které jsou fenoménem různých militantních jednotlivců a sdružení působících (nejenom) v západní Evropě.

Zmíněné objekty, místa (tzv. měkké cíle) jsou totiž velmi dobře dostupná pro každého, případné útočníky nevyjímaje, zdržuje se zde současně po značnou část dne množství osob, jak tuzemců, tak i cizozemců, představují určitý symbol vyspělého evropského životního stylu a rovněž často se jedná o obchodní, nákupní, historická a kulturní centra České republiky.

Smyslem rozdělení soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku na dva druhy soukromé bezpečnostní činnosti je jednak vyloučení možného střetu navrhované nové právní úpravy v konkrétním případě, jednak možnost nastavení i případných přísnějších kritérií pro výkon druhého typu soukromé bezpečnostní činnosti, kdy výkon soukromé bezpečnostní činnosti bude zaměřen na objekty a místa, v nichž se současně nachází více osob a lze předpokládat zvýšené nebezpečí ohrožení života nebo zdraví osob nebo majetku. Pomyslným vrcholem pyramidy pak bude výkon soukromé bezpečnostní činnosti ve vztahu k ochraně kritické infrastruktury).

K tomuto závěru dospělo Ministerstvo vnitra po vyhodnocení aktuální bezpečnostní situace v České republice i v zemích nám blízkých.

Jak již bylo uvedeno, obsahová náplň této soukromé bezpečnostní činnosti je, do určité míry podobná s obsahovou náplní soukromé bezpečnostní činnosti „ochrana osoby a majetku“ avšak umožňuje podrobně stanovit specifické kvalifikační předpoklady osob, které hodlají v budoucnu tuto soukromou bezpečnostní činnost vykonávat ve vztahu k inkriminovaným objektům a místům. A to i za využití výše zmíněné Národní soustavy kvalifikací a Národní soustavy povolání.

Potřeba speciálních zkušeností, dovedností a materiálního zajištění této soukromé bezpečnostní činnosti je značně odlišná od jiných soukromých bezpečnostních činností. Rovněž i zde se klade především důraz na fyzickou stránku osob (fyzická zdatnost) vykonávajících tuto soukromou bezpečnostní činnost a psychickou odolnost spojenou s nutností adekvátně reagovat na vzniklou situaci, včetně situací spojených s negativními aktivitami více osob (např. při teroristickém útoku), jakož i přiměřená znalost platné právní úpravy, nutná mimo jiné i při úzké součinnosti s orgány veřejné moci při ochraně veřejného pořádku.

V dané souvislosti jsou také zapotřebí i dostatečné vědomosti z oblasti matematiky, fyziky, elektromechaniky, elektroniky atd. v souvislosti s obsluhou zejména elektronických zabezpečovacích zařízení a schopnost správného vyhodnocení a následného postupu v případě protiprávních jednání těmito systémy odhalených.

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

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

S ohledem na charakter chráněných objektů a míst, tj. s ohledem na jejich specifika a výskyt většího počtu osob je nutno rozdělit stávající soukromou bezpečnostní činnost ochrana osoby a majetku na dvě kategorie, tak jak jsou uvedeny v návrhu zákona.

Pokud by byl ponechán pouze jeden druh soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku, vedlo by to, do značné míry k paušalizaci a formalizaci celého licenčního procesu a z pohledu zákazníků soukromých bezpečnostních služeb by zcela jistě pokulhávala kvalita poskytovaných služeb, nehledě na další negativní jevy spojené s takovým postupem.

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

Již samotný název soukromé bezpečnostní činnosti ochrana majetku ve zvláštních případech umožní

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

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 2, která odpovídá i legitimním požadavkům odborné veřejnosti na podrobnější kategorizaci jednotlivých druhů soukromé bezpečnostní činnosti spojených s ochranou osoby a majetku.



### 2.1.3 Služba soukromého detektiva

#### A) Varianty

##### Variant 1

- nevymezovat tuto ani žádnou jinou specifickou kategorii (druh) soukromé bezpečnostní činnosti a podřadit ji pouze pod jednu společnou soukromou bezpečnostní činnost

##### Variant 2

- definovat tuto kategorii soukromé bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

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

##### Variant 1

I v tomto případě platí skutečnosti týkající se zejména nákladů varianty 1 uvedené v předchozím bodě.

Navíc je možno uvést, že výhodou takové varianty by byla možnost, aby kdokoliv, kdo se pohybuje v oblasti komerční bezpečnosti, mohl vykonávat činnost soukromého detektiva. To by znamenalo, že by zásadně narostl počet osob, oprávněných vykonávat tuto soukromou bezpečnostní činnost (v současné době se jedná o 336 osob), což by mohlo vést ke snížení nákladů s tím spojených (cena služby a další související peněžitá plnění) pro jednotlivé klienty.

Došlo by tak k lepšímu přístupu veřejnosti k této službě.

##### Variant 2

Vedle obecných skutečností uvedených u varianty 1 v rámci soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku a ochrana osob a majetku ve zvláštních případech je nutno poznamenat, že vymezení obsahové náplně této soukromé bezpečnostní činnosti odpovídá skutečně vykonávaným aktivitám, neboť živnostenský zákon bližší podrobnosti neuvádí.

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

Na druhé straně představují však soukromí detektivové nezbytný doplněk výkonu veřejné moci, neboť umožňují objednatelům této činnosti, bez toho aniž by zatěžovaly

orgány veřejné moci, dosáhnout v řadě případů pozitivního výsledku, a to včetně řízení před soudy, správními orgány atd.

V případě nákladů spojených s vydáním licence na straně žadatele o její vydání nedochází k žádným změnám (viz varianta 1). Na straně Ministerstva vnitra dojde k určitému zvýšení administrativní zátěže spojené zejména s vyhodnocením kvalifikačních předpokladů zákonem stanovených osob (nikoliv zaměstnanců provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb, kde vyhodnocování tohoto kvalifikačního předpokladu bude náležet zaměstnavateli).

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

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

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit obsahovou stránku této soukromé bezpečnostní činnosti při současném respektování stávajícího právního rámce, v němž se soukromí detektivové pohybují a budou i nadále pohybovat. Cílem tak je:

- a) předejít případným nežádoucím zásahům do práv a svobod osob garantovaných ústavním pořádkem České republiky,
- b) umožnit oprávněným osobám získat informace potřebné z hlediska jejich legitimních osobních, ekonomických, sociálních, právních a dalších potřeb a zájmů,
- c) vytvořit podmínky pro legální získávání informací pro potřebu objednatelů v rozsahu práv, kterými disponuje každá fyzická osoba, včetně informací pro účastníky různých řízení a tím zlepšit „procesní“ postavení těchto osob.

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.1.4 Převoz hotovosti, cenin a cenných předmětů v hodnotě převyšující 5 000 000 Kč (dále jen „převoz věcí mimořádné hodnoty“)**

### **A) Varianty**

Jedná se o posouzení variant soukromé bezpečnostní činnosti týkající se převozu hotovosti, cenin a cenných předmětů v hodnotě převyšující 5 000 000 Kč (dále jen „převoz věcí mimořádné hodnoty“)

#### Varianta 1

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

#### Varianta 2

- definovat tuto kategorii (druh) soukromé bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností resp. hodnotou přepravovaných věcí

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

#### Varianta 1

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

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

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

#### Varianta 2

Vymezení obsahové náplně a stanovení finančního limitu přepravovaných věcí v případě soukromé bezpečnostní činnosti „převoz věcí mimořádné hodnoty“ je podle názoru předkladatele návrhu zákona zcela namístě, minimálně s ohledem na existenci obdobné činnosti v rámci obsahové náplně soukromé bezpečnostní činnosti „ochrana osoby a majetku“ a ochrana osob a majetku ve zvláštních případech.

Je potřebné, aby tento segment služeb převzaly v drtivé většině soukromoprávní subjekty. Nárůst prvotních nákladů provozovatelů pak bude kompenzován zvýšením poptávky po poskytování této služby.

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

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

Přínos v podobě skutečnosti, že každý, kdo vykonává soukromou bezpečnostní činnost podle návrhu zákona, by mohl vykonávat i převoz věcí mimořádné hodnoty se v tomto

případě jeví jako absolutně nerealizovatelná. Na základě vlastních poznatků předkladatele navrhované nové právní úpravy a jeho konzultací se zástupci firem působících aktuálně v této oblasti byl stanoven finanční limit 5 mil Kč jako určující kritérium pro výkon této soukromé bezpečnostní činnosti, vycházející z dosavadních zkušeností zejména s ohledem na bezpečnostní rizika, jakož i skutečná protiprávní jednání, která se odehrála v (nedávné) minulosti (viz výše).

Pravidelný převoz cenných věcí zejména v hodnotě vyšší než 5 mil. Kč (zejména převoz tržeb, bankovek, cenných papírů atd. mezi bankovními ústavy a mezi bankovními ústavy a veřejným sektorem a naopak) i nepravidelný převoz (předměty vysoké kulturní, umělecké a historické hodnoty, větší množství předmětů vyrobených z drahých kovů apod.) je, na rozdíl od přepravy cenných věcí v hodnotě nepřesahující 5 mil. Kč., jednou z nejrizikovějších činností vůbec. Navíc případné škody vzniklé při nesplnění stanoveného úkolu (odcizení hotovosti, jiných cenných věcí) jsou v řadě případů extrémně vysoké až nedozírné. Pro firmy zabývající se touto soukromou bezpečnostní činností jsou takové negativní události rovněž často spojeny i s existenčními problémy (např. odliv zákazníků apod.).

Pokud by tedy tuto soukromou bezpečnostní činnost mohl vykonávat jakýkoliv soukromoprávní subjekt, je reálné, že s ohledem na relativně vysoké nároky na materiálně technické vybavení provozovatele, zdravotní způsobilost a fyzickou zdatnost osob tuto činnost zajišťujících a značné hodnoty převážených věcí a s tím související značné riziko, by vedlo k výraznému zhoršení bezpečnostní situace mimo jiné i s ohledem na pokles kvality poskytovaných služeb.

Vzhledem k výše uvedenému je evidentní, že takovou soukromou bezpečnostní činnost není schopen zajistit „každý“.

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

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

Základními kritérii odlišujícími tento druh soukromé bezpečnostní činnosti od soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku je, s ohledem na provedené podrobné konzultace se zástupci firem a profesních sdružení, kteří tuto podnikatelskou činnost vykonávají:

- a) výše hodnoty převážených věcí,
- b) způsob takového převozu, zajištění ochrany při doprovodu tohoto převozu,
- c) úkony činěné v souvislosti s převozem těchto komodit za účelem splnění objednávky v celém rozsahu.

Jak již bylo uvedeno, výkon této soukromé bezpečnostní činnosti klade mimořádné požadavky na materiálně technické vybavení podnikatele (včetně např. možnosti získání tzv. zakázaných zbraní či zakázaných doplňků podle zákona o zbraních), morálně volní vlastnosti osob, které bezprostředně vykonávají soukromou bezpečnostní činnosti, jakož i na součinnostní vazby s orgány veřejné moci včetně bezpečnostních sborů (zejména s Policií České republiky – např. dopravní opatření).

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

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

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

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.1.5 Technická služba**

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

###### Varianta 1

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

###### Varianta 2

- definovat tento druh soukromé bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

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

###### Varianta 1

Stejně jako ve všech předchozích případech, přínosem této varianty by bylo vydávání jedné společné licence s vyznačením jedné soukromé bezpečnostní činnosti. To by představovalo jednak nižší administrativní zátěž Ministerstva vnitra, jednak i provozovatelů při zpracování žádosti o vydání licence.

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

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo zajišťovaly výkon soukromé bezpečnostní činnosti, by byly přehlednější, na rozdíl od systému, kdy jednotlivým druhům soukromé bezpečnostní činnosti jsou (budou – viz „kategorizace“) podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné, zdravotní způsobilosti, případně fyzické zdatnosti těchto osob (provozovatelů – podnikajících fyzických osob, kteří sami zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti a dalších osob včetně zaměstnanců provozovatelů v oboru).

#### Varianta 2

Zde se klade především důraz na

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

Ve hře jsou i odpovídající vědomosti z oblasti stavebnictví, vlastností materiálů, fyziky, elektromechaniky, elektroniky atd. v souvislosti s instalovanými bezpečnostními prvky.

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

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

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

Z pohledu právní jistoty všech zainteresovaných osob je nutno rovněž stanovit základní obsahovou stránku této soukromé bezpečnostní činnosti v předkládaném návrhu zákona. Konkrétní druhy jednotlivých bezpečnostních zařízení, bezpečnostní prvky a systémy včetně jejich bezpečnostní odolnosti nebo klasifikace spadajících do režimu navrhované nové právní úpravy budou upraveny formou prováděcí vyhlášky Ministerstva vnitra. Cílem takového přístupu je

- a) vyloučit z působnosti navrhované nové právní úpravy všechny ohlašovací živnosti (řemeslné, vázané, volné), které jsou obdobné činnostem tvořícím obsahovou náplň tohoto druhu soukromé bezpečnostní činnosti a všechny obdobné činnosti, které si veřejnost zajišťuje svépomocí, tj. za využití vlastních nebo cizích (rodinní příslušníci, známí, přátelé apod.) schopností, nástrojů apod. například při stavbě, údržbě vlastní nemovité věci, a tedy
- b) jasně stanovit hranice (druhy specializované činnosti provozovatele resp. výsledky jeho práce), kdy podnikatel v příslušných oborech musí být držitelem licence Ministerstva vnitra a kdy nikoliv.

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

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

## **2.1.6 Bezpečnostní poradenství**

### **A) Varianty**

#### Varianta 1

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

#### Varianta 2

- definovat tuto kategorii (druh) soukromé bezpečnostní činnosti formou výčtu konkrétních činností

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

#### Varianta 1

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

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

Jednotně stanovené vybrané kvalifikační předpoklady osob, které by přímo vykonávaly soukromou bezpečnostní činnost, by byly přehlednější na rozdíl od systému, kdy jednotlivým soukromým bezpečnostním činnostem jsou podřazeny specifické kvalifikační předpoklady. Týká se to zejména odborné a zdravotní způsobilosti těchto osob, které přímo zajišťují výkon této soukromé bezpečnostní činnosti.

### Varianta 2

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

Cílem navrhovaného řešení je oddělení „běžné“ konzultační, poradenské činnosti od vysoce sofistikované odborné činnosti prováděné na vědeckém základě a od činností spojených např. se zřízením a provozem systémů a prvků kritické infrastruktury.

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

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

Z pohledu přehlednosti návrhu zákona je vhodné, v kontextu s výše uvedeným, konkrétně vymezit obsahovou náplň této soukromé bezpečnostní činnosti, mimo jiné s ohledem na nejpřísnější kladené odborné předpoklady osob, které tuto činnost budou vykonávat nejenom ve prospěch soukromého, ale zejména i veřejného sektoru. Dalším důvodem je nutnost vyloučení řady možných dopadů návrhu zákona na „příbuzné“ činnosti, včetně školící činnosti, která je výchovou a vzděláváním podle jiného právního předpisu (např. školský zákon, zákon o vysokých školách atd.)

Navíc se bude jednat o soukromou bezpečnostní činnost, kterou budou vykonávat osoby, podílející se výraznou měrou na tvorbě bezpečnostní politiky státu, na odborné přípravě osob vykonávajících (soukromou) bezpečnostní činnost (zajišťujících výkon



soukromé bezpečnostní činnosti), kterou budou i v řadě případů ověřovat v režimu zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

### **C) Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.1.7 Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupném místě**

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

Jedná se o posouzení, zda výkon bezpečnostní činnosti, který podnikatel zajišťuje výlučně pro svou vlastní potřebu a nikoliv pro potřeby jiné osoby, regulovat, či jej ponechat bez regulace.

##### Varianty 0

Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupném místě neupravovat tzn., že vymezení práv a povinností osob při výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných se nestane součástí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti.

Materiální, personální a organizační záležitosti týkající se výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných jsou bez jakékoliv regulace ponechány na uvážení a možnostech osoby, která pouze pro svou potřebu pracovníky ostrahy využívá k zajištění bezpečnosti své vlastní, svých osob a svého majetku v libovolném rozsahu a bez jakéhokoliv omezení míst výkonu.

##### Varianty 1

Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupném místě podrobit právní úpravě v návrhu zákona komplexně pro všechny typy míst a objektů.

##### Varianty 2

Bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu podrobit právní úpravě v návrhu zákona pouze ve vztahu, kdy výkon bezpečnostní činnosti bude zajišťován na místech veřejnosti přístupných.

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

##### Varianty 0

Výhody:

Výhodou použití varianty bez regulace je nulová administrativní zátěž pro ministerstvo, které tak nebude posuzovat žádost o registraci, nebude žadatele registrovat a nepovede evidenci registrovaných osob vykonávajících bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Obdobně osoba vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných bude mít nulovou administrativní zátěž vůči ministerstvu.

Nevýhody:

Jistou nevýhodou je, že ministerstvo nebude mít přehled o objektech a místech chráněných v rámci bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných jako „pomocný“ podklad k předběžnému vymezení objektů a míst, u nichž by tak byl dán předpoklad, že budou chráněny soukromou bezpečnostní službou.

Paralelně tu budou působit soukromé bezpečnostní služby s příslušnou licencí a neregistrované subjekty vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných. Práva osob vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost a bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných vůči potenciálním narušitelům chráněných objektů a chráněných míst jsou shodná a odvíjí se od shodných ustanovení právních předpisů. Odpovědnost za protiprávní jednání u osoby s udělenou licencí však bude vyšší než v případě osoby ovládající pracovníky ostrahy bez jakékoliv regulace ve smyslu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti. Za protiprávní jednání je tu ve smyslu návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti dána odpovědnost pouze u osoby s udělenou licencí. U osoby odpovědné za výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných odpovědnost ve smyslu předchozí věty dána není.

### Variantu 1

Výhody:

Kontrolní činnost je zaměřena na místa veřejnosti přístupná i nepřístupná. V případě protiprávního jednání osobou zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných bez ohledu na charakter místa zajištění tohoto výkonu (přístupné x nepřístupné veřejnosti) je oprávněn provést kontrolu a případně správní řízení z moci úřední orgán dozoru (ministerstvo).

Nevýhody:

Kontrola výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu ve veřejnosti nepřístupných prostorách se jeví jako neúčelná.

Přílišná administrativní zátěž pro MV s ohledem na skutečnost, že každý objekt, kde je prováděna bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných, bude registrován.

Nedůvodný zásah do práv vlastníka nebo nájemce objektu. Neupravuje-li návrh

zákona oblast vlastního vnitropodnikového vyšetřování, neboť to se bude vždy lišit podle vyráběné nebo zpracovávané komodity, mělo by být také na úvaze vlastníka nebo nájemce objektu, jakým způsobem si objekt zabezpečí a bude si jej chránit.

V případě spáchání trestného činu osobou zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu v místech veřejnosti nepřístupných bude případné trestní řízení plně v kompetenci orgánů činných v přípravě řízení trestním bez jakéhokoliv vlivu (přijetí odpovídajících opatření) orgánu dozoru na osobu registrovanou.

## Varianta 2

### Výhody:

Výrazně nižší administrativní zátěž pro MV oproti variantě 1, neboť se bude registrovat výrazně méně subjektů.

Kontrolní činnost by byla zaměřena optimálně na místa veřejnosti přístupná, v nichž dochází ke kontaktu veřejnosti s pracovníky ochranné služby, kteří v místech veřejnosti přístupných mohou zasahovat neoprávněně do základních lidských práv a svobod.

Výhodou pro registrovanou osobu je přitom, že je jen na zřizovateli registrovaném k výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných, aby si ochranu osob a majetku zejména v místech veřejnosti nepřístupných (zpravidla v jeho vlastnictví) zajistil sám bez jakéhokoliv vlivu orgánu dohledu nebo orgánu dozoru.

### Nevýhody:

Minimální administrativní zátěž registrované osoby, která bude spočívat ve vyplnění formulářové žádosti o registraci na MV. Předpokládá se, že vyplnění jedné formulářové žádosti zabere nejvýše 10 minut a žádost bude podána pouze 1 x za celý profesní život nebo existenci podniku.

V případě spáchání protiprávního jednání osobou zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu v místech veřejnosti nepřístupných nebude takové řízení s registrovanou osobou v kompetenci orgánu dozoru. Bude problematické vést správní anebo přestupkové řízení.

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

Jako optimální pro aplikaci v předkládaném návrhu zákona se jeví varianta 2, kde přichází v úvahu vyšší pravděpodobnost kontaktu osoby zajišťující výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných s potenciálním narušitelem na místech veřejnosti přístupných.

### C) Výběr navrhovaného řešení

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

Paralelně tu budou působit soukromé bezpečnostní služby s příslušnou licencí a registrované subjekty vykonávající bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupných místech. Práva osob vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost a bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na veřejnosti přístupných místech vůči potenciálním narušitelům chráněných objektů a chráněných míst jsou shodná a odvíjí se od shodných ustanovení právních předpisů. Odpovědnost osoby za protiprávní jednání s udělenou licencí však bude vyšší než v případě osoby s registrací.

#### 2.1.8 Samosprávná (profesní) komora

##### A) Varianty

###### Varianta 1

Ustanovení týkající se samosprávné profesní komory nebudou součástí návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a samosprávná komora nebude v návrhu vůbec obsažena.

###### Varianta 2

Do návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti zahrnout ustanovení týkající vymežující zřízení a základní zásady činnosti samosprávné (profesní) komory.

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

###### Varianta 1

Výhody:

Žádné dodatečné náklady v souvislosti se zavedením návrhu zákona do praxe, bez dopadu na státní rozpočet nebo na rozpočty předpokládaných členských subjektů.

Neexistence samosprávné komory znamená úsporu finančních prostředků, které by jinak pro její provoz musely být vynakládány od podnikatelských subjektů v ní sdružených, to znamená, že podnikatelské subjekty by nebyly členstvím v komoře nijak finančně zatěžovány.

Žádná dodatečná administrativní zátěž pro podnikatele v souvislosti s přihlašování a členstvím v samosprávné komoře.

Nebude ani nutnost v souvislosti se vznikem komory zajišťovat ubytovací prostory pro zajištění chodu komory.

Nevýhody:

Existence jednoho profesního sdružení v kompletním oboru komerční bezpečnosti

sdužující povinně všechny licencované subjekty by nepochybně prostřednictvím stavovských předpisů mohla napomoci ke kultivaci prostředí.

Absence subjektu zajišťujícího komplexní rozvoj oborů v rámci jednotlivých skupin licencovaných soukromých bezpečnostních činností. Osoby zajišťující jejich výkon budou splňovat toliko odbornost získanou svým vzděláním (v rámci získaného stupně vzdělání) nebo v rámci akreditace či sebevzdělávání před složením zkoušky k dané profesní kvalifikaci ve smyslu zákona č. 179/2006 Sb., o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Vnitřní systém vzdělávání u každého podnikatelského subjektu není zákonem nijak regulován, bude ponechán na manažerském rozhodnutí provozovatele a bude se odvíjet od konkrétních poměrů, resp. od charakteru chráněných objektů, chráněných míst, od vývoje a inovací technických prostředků bezpečnostních služeb, průběžně zveřejňovaných zkušeností a poznatků soukromých bezpečnostních služeb (na internetu, v časopisech, odborné literatuře) apod. Znamená to tedy, že bude chybět v jistém směru komplexní odborný dohled nad činnostmi skupin profesního odvětví zajišťovaný jinak profesním společenstvem v samosprávné komoře.

## Varianta 2

### Výhody:

Činnost samosprávné komory obdobně jako i u jiných profesní by nepochybně přispěla ke kultivaci podnikatelského prostředí soukromých bezpečnostních služeb a tím i odbornému rozvoji jednotlivých oborů dle skupin udělených licencí.

### Nevýhody:

Jako problematické se jeví nejen vlastní založení samosprávné komory ale i její provoz. Personální zajištění by bylo tvořeno 25 zaměstnanci a spolu s nimi by v ní působilo 9 volených funkcionářů, jejichž funkce jsou čestné. Následující tabulka uvádí přehled ročních výdajů k provozování komory:

	<b>Výdajová položka:</b>	<b>Částka v tis. Kč měsíčně:</b>	<b>Částka v mil. Kč ročně:</b>
1.	Nájem plochy	220	2,64
2.	Služby spojené nájmem	40	0,48
3.	Služby IT sítí a jejich ochrana	20	0,24
4.	Telekomunikační služby	50	0,60
5.	Pojištění	10	0,12
6.	Elektrická energie	20	0,24
7.	Účetní a daňové poradenství	35	0,42
8.	Právní podpora	50	0,60

9.	Mzdy a odvody (60 tis. Kč na 1 zaměstnance)	1500	18,00
10.	Náhrady volených funkcionářů	12	0,15
	Celkem (bez nábytku)	2.157	25.884
11.	Cena za pořízení nábytku (jednorázově)		3,00
	<b>Celkové náklady za první rok působnosti samosprávné komory</b>		<b>28,884</b>

Z uvedeného je zřejmé, že zásadní problém by spočíval v problematice financování provozu samosprávné komory, který by museli zajišťovat jednotliví provozovatelé sdružení v samosprávné komoře. Finanční nároky v prvním roce provozování samosprávné komory by činily téměř 29 mil. Kč. V té souvislosti je namístě zmínit i rozporné údaje o počtech současných subjektů působících dle živnostenského zákona v koncesovaných činnostech „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“). Celkem bylo vydáno 14.000 koncesí podle údajů MPO, plátců daní je však 6.500 podle údajů ČSÚ. Odhadnout skutečnou členskou základnu budoucí samosprávné komory by bylo velice problematické. Od ní se odvíjí počet osob, které se budou členským příspěvkem podílet na chodu komory. Při 14.000 by byl členský poplatek asi 2.000,- Kč, při 6.500 členech by byl roční členský příspěvek asi 4.300,- Kč. Otázkou je, zda by taková výše příspěvku byla vůbec ještě přijatelná? Pokud by však bylo licencováno pouze 500 subjektů, jako je tomu v Dánsku, které je velikostně co do počtu obyvatel s námi srovnatelné, byl by roční členský příspěvek 56.000,- Kč –, což by bylo přímo likvidační.

#### **Vyhodnocení vhodnosti/nutnosti zavedení nové regulace podle varianty 1**

Zřízení samosprávné komory vylučují velmi vysoké náklady, které by bylo nutno vynaložit k jejímu provozování obzvláště, kdy nelze provést ani kvalifikovaný odhad počtu podnikatelských subjektů, které by v ní byly sdruženy, a zjevně převyšují výhody zřízení samosprávné komory, proto návrh zákona samosprávnou komoru nenavrhuje, byť nepochybně určité výhody v případné její existenci lze spatřovat případně dovozovat.

#### **C) Výběr navrhovaného řešení**

S ohledem na výše uvedené vyhodnocení variant se jeví jako vhodnější varianta 1.

## 2.2 Regulace výkonu soukromé bezpečnostní činnosti

### 2.2.1 Regulace soukromé bezpečnostní činnosti na základě speciální právní úpravy

Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot, tzn. bezpečnost je jednou ze základních povinností státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. účinného od 29. května 1998. Stát nemůže na tuto povinnost rezignovat tím, že se vzdá kontroly části segmentu vnitřní bezpečnosti.

Ministerstvo průmyslu a obchodu je podle § 13 odst. 1 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb., účinného od 8. ledna 1969, gestorem ve věcech živností. Nicméně regulace se vztahuje i na „Ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“ uvedené v příloze 3 živnostenského zákona účinného od 1. ledna 1992.

Gestorem pro bezpečnost s oprávněním podat návrh příslušného právního předpisu k regulaci je však v souladu s § 12 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo vnitra. Zmíněné ústřední správní úřady jsou proto povinny zjednat nápravu tak, aby jako organizační složky státu dostály splnění této své ústavní povinnosti. Tři výše uvedené předměty podnikání transformované do šesti skupin licencí tak musí být regulovány pouze návrhem zákona.

#### Varianta 1 - soukromé bezpečnostní činnosti i nadále budou regulovány živnostenským zákonem

##### a) pozitiva

- pro provozovatele nižší administrativní zátěž příznivější podmínky v podobě fakticky neexistující regulace živnostenským zákonem,
- pro pracovníky živnostenských úřadů v důsledku absence speciální právní regulace snazší postup vůči provozovatelům soukromých bezpečnostních služeb,
- předpokládané a v současné době spíše fakticky nerealizované regulaci předpokládaných formálně vedených kontrol

##### b) negativa

- **stát i nadále bude porušovat svou základní ústavní povinnost tj. ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot tím, že i nadále nepodrobí regulaci výkon soukromé bezpečnostní činnosti;** stav porušování základní ústavní povinnosti státem přetrvává od data účinnosti ústavního zákona č. 110/1998 Sb., tj. od 29. května 1998 až dosud,
- faktická nemožnost regulace komerční bezpečnosti živnostenským zákonem,

- stát nevymezí speciální právní úpravou podmínky pro vznik a zdravou konkurenci mezi provozovateli poskytujícími služby komerční bezpečnosti,
- neexistující faktická kontrola výkonu bezpečnosti (jako některého z jeho oborů) koncesovaných soukromých bezpečnostních činností,
- stagnace tří oborů v rámci odvětví tří koncesovaných živností uvedených v přílohách 3 a 5 k živnostenskému zákonu,
- výkon soukromé bezpečnostní činnosti budou poskytovat a zajišťovat osoby nespolehlivé, u nichž nebude možno spolehlivě vyloučit, že nepoškozuje ekonomické a jiné zájmy ČR, osoby s trestní minulostí, odborně nezpůsobilé, příp. zdravotně nezpůsobilé, apod.
- nebude možno ochranou pokrýt segment prostorů a míst obecně označovaných za tzv. měkké cíle, které jsou Policií České republiky střeženy pouze po dobu bezprostředního ohrožení, neboť k tomu budou chybět zejména bezúhonní, odborně způsobilí a fyzicky zdatní zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb,
- problematické zajištění ochrany objektů kritické infrastruktury.

*Varianta 2 - soukromé bezpečnostní činnosti budou regulovány podle ustanovení návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a předpisy souvisejícími*

a) pozitiva

- stát splní přijetím zákona o soukromé bezpečnostní činnosti svou základní ústavní povinnost tj. ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot,
- regulace odvětví soukromých bezpečnostních činností na základě speciální právní úpravy,
- vymezení podmínek pro vznik a zdravou konkurenci mezi provozovateli poskytujícími služby komerční bezpečnosti,
- odborný dozor a kontrola licencovaných soukromých bezpečnostních činností,
- rozvoj a zdravá konkurence v rámci 6 skupin licencí soukromé bezpečnostní činnosti,
- možnost zajištění kvalitní ochrany měkkých cílů,
- kvalitní zajištění ochrany objektů kritické infrastruktury.

b) negativa

- finanční zátěž pro rozpočtovou kapitolu MV v souvislosti se zřízením centralizovaného správního orgánu,



## 2.2.2 Metoda regulace vstupu do odvětví

### Varianta nulová - výkon soukromé bezpečnostní činnosti na základě koncese

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

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

#### a) pozitiva

- zachování současného stavu podle živnostenského zákona, tedy na základě získání koncese za podmínek stanovených především živnostenským zákonem,
- snadný přístup do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních činností,
- nulová administrativní zátěž stávajících podnikatelů v této oblasti.

#### b) negativa

- ponechání možnosti přímého i nepřímého (společníci, členové, ovládající osoby, skuteční majitelé obchodních korporací) vstupu do tohoto druhu podnikání a výkon tohoto druhu podnikání všemi osobami, které splní obecné, široce koncipované předpoklady požadované u všech ostatních koncesovaných živností (bezúhonnost, odborná způsobilost),
- neexistence účinného „vstupního filtru“ do tohoto druhu „citlivého“ podnikání na straně státu jako garanta vnitřní bezpečnosti,
- zvýšená možnost pronikání kriminálních struktur a zpravodajských komunit cizích mocností do tohoto druhu podnikání (např. při ochraně kritické infrastruktury) s následným zneužíváním schopností a znalostí svých zaměstnanců v ekonomické, osobní/osobnostní i politické sféře,
- existence firem působících na hraně mezi legální a tzv. „šedou ekonomikou“, a s tím související
- „neprůhlednost“ některých firem, jejichž pravý účel nemusí být ten, který je oficiálně deklarován,
- nedodržování právních předpisů ze strany zaměstnavatelů (pracovněprávní vztahy apod.),

- nemožnost provádění důsledné kontroly výkonu soukromé bezpečnostní činnosti ze strany živnostenských úřadů s ohledem na problematickou využitelnost stávajícího živnostenského zákona upravujících živnostenskou kontrolu (viz § 60a odst. 1 živnostenského zákona) a skutkové podstaty přestupků (viz § 62 živnostenského zákona) v oblasti komerční bezpečnosti.

#### Varianta 1 - výkon soukromé bezpečnostní činnosti pouze na základě členství v profesní komoře

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

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

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

Nutností v takovém případě by bylo zakotvení práv a povinností orgánů profesní komory a jejích členů spojených i s regulací vstupu do tohoto segmentu podnikání v zákoně, což by s sebou přineslo, mj. nezbytnost zahájení zcela nového legislativního procesu, protože by došlo k zásadní změně východisek nové právní úpravy.

Zřízení profesní komory soukromých bezpečnostních služeb za účelem regulace vstupu do určitého odvětví lidské činnosti jako nezávislého subjektu v oblasti soukromých bezpečnostních činností 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 (povolení k podnikání) ponechaly státním orgánům. I v těchto státech nicméně většinou existují soukromoprávní asociace, které na dobrovolném sdružovacím základě zastupují zájmy v tomto sektoru, které se svým postavením rovnají například v českém prostředí působící asociaci (spolku) „Unie

soukromých bezpečnostních služeb České republiky“ (USBS ČR), případně „Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm“ (AGA).

Předkladatel zastává názor, že profesní komory, které upravuje právní řád České republiky, sdružují povinně specifické profese (např. lékaři, lékárníci, advokáti), kde jsou všechny osoby vykonávající určité povolání sdruženy a mají ze svého členství stejná práva<sup>16)</sup>. Přitom členství v komoře je povinné při výkonu určité specifické profese, a to bez ohledu na to, zda se jedná o zaměstnance nebo zaměstnavatele. Při existenci 6 929 podnikatelských subjektů v oboru komerční bezpečnosti se 42 141 zaměstnanci (stav ke konci roku 2018) v oblasti soukromé bezpečnostní služby by ovšem nebylo možné rovnost všech zúčastněných osob garantovat.

V současné době se soukromé bezpečnostní služby dobrovolně sdružují v několika asociacích, komorách, občanských sdruženích - spolcích. Podle této posuzované varianty by se jednalo o subjekt, který bude rozhodovat o tom, kdo se stane/nestane/přestane být provozovatelem, stanoví kvalifikační předpoklady provozovatelů a jejich zaměstnanců, bude se podílet na odborné přípravě zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb, stanoví etická pravidla výkonu soukromé bezpečnostní činnosti „dovnitř“ této instituce atd.

a) pozitiva profesní komory sloužící k regulaci vstupu do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb

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

b) negativa profesní komory sloužící k regulaci vstupu do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb

- pokud by profesní komora vydávala licence (správní rozhodnutí), byť ve vztahu k soukromým bezpečnostním činnostem upraveným návrhem zákona nebo vedla správní řízení o přestupcích svých členů, mohlo by, na rozdíl od jednoho centrálního pracoviště Ministerstva vnitra bez ekonomických a personálních vazeb na oblast soukromých bezpečnostních služeb, docházet ke zneužívání postavení takové komory, jakožto nástroje konkurenčního boje, popř. k akceptaci určitých praktik na pomezí zákona, pokud by byl na jejich provádění zájem napříč profesní komunitou,

---

<sup>16)</sup> V České republice v současnosti fungují Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Exekutorská komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora patentových zástupců, Notářská komora ČR, Česká lékárnická komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora.

- ověřování odborné způsobilosti subjektů působících v oblasti soukromých bezpečnostních služeb se i nadále bude bez výjimek řídit zákonem o uznávání výsledků dalšího vzdělávání; z tohoto důvodu není právně ani fakticky relevantní svěřovat jakákoliv oprávnění v oblasti ověřování odborné způsobilosti osob na daném úseku profesní komoře (na druhou stranu nic nebrání tomu, aby se jednotlivá sdružení/spolky aktivně podílely na přípravě osob pro vykonání příslušné zkoušky podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, resp. na systému celoživotního vzdělávání dotčených osob),
- pokud by vstup do profesní komory byl podmíněn uhrazením vstupního členského příspěvku stanoveného jednostranně, tedy bez širokého konsensu budoucích členů, mohl by se takový příspěvek stát nástrojem nekalé konkurence a ekonomicky by mohly příslušné osoby neúměrně zatížit, a tím jim ztížit, popř. i znemožnit podnikání nebo zaměstnání v dané oblasti,
- profesní komora by tak mohla představovat ekonomickou bariéru v přístupu k tomuto druhu podnikání,
- stát by ztratil jakýkoliv hmatatelný nástroj efektivní regulace a kontroly v předmětné oblasti,
- stát by proto nebyl tím pádem schopen se v zárodku vypořádat s případnými negativními jevy uvedenými v nulové variantě.

*Varianta 2 - výkon soukromé bezpečnostní činnosti na základě udělení licence Ministerstvem vnitra, od něž se odvíjí oprávnění osoby k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti*

- správní rozhodnutí o udělení licence k výkonu vybraných druhů komerční (soukromé) bezpečnostní činnosti na dobu určitou Ministerstvem vnitra,

*Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2*

Vydávání/odnímání správního rozhodnutí o udělení licence by se dělo na jednom místě. Ministerstvo vnitra, které by zároveň vykonávalo dozor nad činností provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb (dohled nad zajišťováním výkonu soukromých bezpečnostních činností obvykle zaměstnanci provozovatele by vykonávala Policie České republiky), by mohlo takto získané poznatky přímo aplikovat do své rozhodovací praxe. To platí i pro poznatky, které nejen před vydáním státního povolení k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, ale i v průběhu jeho platnosti obdrží od orgánů činných v trestním řízení, od správních orgánů, zákazníků a zejména od zpravodajských služeb.

Tím by došlo k naplnění zadání vlády z velké části, tedy že oblast soukromých bezpečnostních služeb by měla být regulována státem.

Náklady této varianty jsou na straně podnikatelské veřejnosti vyšší, než je tomu podle stávající právní úpravy (navrhovaných 10 tisíc Kč u žadatele - obchodní korporace a 2 tisíce Kč u budoucí podnikající fyzické osoby, kteří hodlají nově vykonávat soukromou bezpečnostní činnost, resp. 5 tisíc Kč a 1 tisíc Kč u stávajícího držitele koncese oproti 1 tisíci korun českých v případě vydání koncese podle zákona o správních poplatcích).

Na druhou stranu, v případě, že by licenci k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti nadále vydávalo jedno místo (příslušný úsek odboru nebo jiného útvaru Ministerstva vnitra) s cca 15 zaměstnanci, na rozdíl od stovek živnostenských úřadů, došlo by k úspoře nákladů na straně státu.

Co se týče kvalifikačních předpokladů osob, které přímo zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti, musí tyto osoby již dnes, tj. podle živnostenského zákona, splňovat podmínku bezúhonnosti, která se prokazuje výpisem z evidence Rejstříku trestů.

Na stejném principu je založen i kvalifikační předpoklad odborné způsobilosti – viz zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, kdy osoba vykonávající soukromou bezpečnostní činnost musí splňovat odborné předpoklady v něm stanovené.

Oba tyto principy jsou přejaty do navrhované nové právní úpravy a nebudou tedy znamenat výrazné zvýšení administrativní zátěže podnikatelů – provozovatelů soukromé bezpečnostní činnosti, ani uchazečů o zaměstnání, neboť bude postupováno stejným způsobem a uchazeč o zaměstnání bude muset (stejně jako dnes) prokázat svému zaměstnavateli, že je bezúhonný. Je běžnou praxí mezi zaměstnavateli, že od svého potencionálního zaměstnance vyžadují výpis z evidence Rejstříku trestů, ač jim to žádná právní norma nestanoví, ale ani nezakazuje.

Lze tedy uzavřít, že navrhovaná právní úprava nepřinese, s výjimkou výše uvedeného, výrazně vyšší administrativní zátěž na straně provozovatelů (podnikatelů) v případě soukromých bezpečnostních činností. Administrativní zátěž na straně státu bude rovněž minimální, neboť byla zvolena koncepce obdobná licenčnímu řízení a vyjadřování se orgánů státní správy k žádosti o udělení licence/povolení podle zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

a) pozitiva

- „státní monopol“ regulace soukromých bezpečnostních služeb, který spolu s poskytováním technických služeb k ochraně majetku a osob v gesci živnostenských úřadů,
- „vyčištění“ značné části trhu od nezpůsobilých subjektů,
- příslušná regulace v rámci zákonem stanovených mantinelů bude prováděna z jednoho místa,
- zamezení vzniku výše popsaných negativních jevů,
- opakované vydání správního rozhodnutí o udělení licence, resp. obnovení oprávnění provozovatele k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti bude pozitivní vizitkou podnikatele na českém i zahraničních trzích (známka kvality), což v řadě případů umožní získání lukrativních zakázek, na které (zatím) některé české firmy nemohly dosáhnout,
- pokud žadatel o vydání licence podle návrhu zákona splní zákonem stanovené požadavky, není důvodu, proč by takové rozhodnutí nemělo být vydáno (jedná se v podstatě o nárokovou záležitost),
- soukromé bezpečnostní služby podle navrhované nové právní úpravy se konečně stanou respektovaným oficiálním partnerem státu při tvorbě a prosazování bezpečnostní politiky,
- odbřemenění živnostenských úřadů v oblasti licencovaných soukromých bezpečnostních činností v souvislosti s převedením této agendy na jedno pracoviště Ministerstva vnitra; míru odbřemenění živnostenských úřadů nelze v současné době kvantifikovat, což bude možné až po uplynutí dvouletého přechodného období.
- Česká republika se v této oblasti konečně, alespoň částečně vymaní z pozice „outsidera“, neboť je jednou z posledních zemí v Evropě, která předmětnou právní úpravou nedisponuje.

b) negativa

- navrhovaná nová právní úprava přinese vícenáklady na straně provozovatelů, které ale budou zejména v dlouhodobém horizontu kompenzovány výhodami na straně celé společnosti, uvedenými v písm. a) - část pozitiva,

- na straně státu vznikne nutnost vytvořit potřebné kapacity k naplnění účelu sledovaného zákonem a v přechodném období „přelicensovat“ všechny subjekty, které budou nadále chtít podnikat v této oblasti,
- k úhradě nákladů spojených s činností Ministerstva vnitra výrazně přispějí správní poplatky spojené s vydáním správního rozhodnutí o udělení licence; pokud o jeho vydání požádá cca 6 900 aktuálně působících subjektů, držitelů koncesních listin nebo koncesí, získá stát za dvouleté přechodné období cca 20 - 30 mil Kč. (a to při akceptování snížené sazby správního poplatku pro provozovatele, kteří již podnikají v oblasti komerční bezpečnosti podle stávající právní úpravy), což představuje zhruba 1,5 násobek průměrných ročních nákladů na provoz příslušného pracoviště Ministerstva vnitra (viz níže); v dalších obdobích bude představovat příjem státu výnos z pokut uložených v rámci výkonu dozorové činnosti, jehož výši ovšem nelze aktuálně odhadnout.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.2.3 Regulace podmínek výkonu bezpečnostní činnosti správním orgánem**

#### Varianta nulová - výkon soukromé bezpečnostní činnosti na základě koncese

Podle § 27 odst. 3 živnostenského zákona stanoví nebo změní živnostenský úřad podnikateli podmínky provozování živnosti na základě tohoto zákona anebo na základě zvláštních právních předpisů.

#### a) pozitiva

- zachování současného stavu podle živnostenského zákona, podnikatel dbá pokynů uložených živnostenským úřadem,
- nezměněná administrativní zátěž stávajících podnikatelů v této oblasti.

#### b) negativa

- živnostenský úřad je decentralizovaným správním orgánem (jejich počet je v počtu jednotek na území bývalého okresu na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností) mimo jiné k výkonu živnostenských kontrol a ke správním činnostem většiny činností, k nimž bylo vydáno podnikatelům některé z živnostenských oprávnění; navíc by měl v gesci i výkon bezpečnostní činnosti, k němuž není nijak specializován,

- ke stejné či obdobné problematice by dva různé živnostenské úřady mohly ve svých správních obvodech stanovit rozdílně či změnit odlišně podmínky k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti jako koncesované činnosti,
- je téměř nemožné, aby k správním a kontrolním činnostem k soukromých bezpečnostních služeb byli školeni úředníci na 205 živnostenských úřadech tak, aby pokryli ve svých správních obvodech i vysoce specializovanou problematiku soukromých bezpečnostních činností,
- podnikatel nemůže uplatnit k podmínkám stanoveným či změněným žádný opravný prostředek.

*Varianta 1 – udílení pokynů orgánem dohledu při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti na základě udělené licence*

Ministerstvo vnitra je při výkonu dozoru [§ 67 návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti] v místě, kde je vykonávána soukromá bezpečnostní činnost, oprávněno udílet pokyny odpovědné osobě provozovatele na místě přítomné, v jejíž působnosti je odstranění zjištěných nedostatků. (Proti pokynům může provozovatel podat do 5 dnů písemné námitky, které musí být odůvodněny. Námitky nemají odkladný účinek a Ministerstvo vnitra o nich rozhodne do 30 dnů ode dne jejich doručení).

Na základě kontrolních zjištění při výkonu dohledu nebo dozoru může v případě porušení právních předpisů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti vydávat Ministerstvo vnitra formou rozhodnutí závazný pokyn k odstranění zjištěných nedostatků; v rozhodnutí přitom stanoví, jaká právní povinnost byla porušena a jakým způsobem a v jaké lhůtě mají být zjištěné nedostatky provozovatelem odstraněny. Ministerstvo vnitra kontroluje odstranění těchto nedostatků.

a) pozitiva

- v souladu se zásadou dobré správy lze očekávat, že orgán dozoru bude udělovat pokyny v souladu s právními předpisy, s ohledem k technologickým možnostem a personálnímu zajištění soukromých bezpečnostních služeb,
- očekávaná vyšší úroveň výkonu soukromé bezpečnostní činnosti na podkladě pokynů udělených (specializovaným) orgánem dozoru,
- provozovatel je oprávněn uplatnit své právo k podání námitek (v případě koncesovaných bezpečnostních činností podle § 27 odst. 3 živnostenského zákona takový postup není možný),

b) negativa

- určitá přechodně zvýšená administrativní zátěž provozovatele v případě uplatnění námitek



- živnostenské úřady nemohou konkurovat centralizovanému ústřednímu správnímu úřadu s vyčleněným oddělením soukromých bezpečnostních služeb specializovanému ke správním činnostem v oblastech BČ poskytované komerčně nebo vykonávající „bezpečnostní činnost pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných“<sup>17)</sup>,
- živnostenské úřady nemají vytvořeny v živnostenském zákonu hmotněprávní předpoklady pro kontrolní činnost výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, skutkové podstaty přestupků v živnostenském zákonu se vztahují na pachatele z řad většiny držitelů živnostenských oprávnění, přestupky vymezené v živnostenském zákonu se nevztahují na výkon soukromé bezpečnostní činnosti a okolnosti s ním související,
- pakliže byly realizovány nějaké živnostenské kontroly u soukromých bezpečnostních služeb, měly nepochybně pouze formální charakter

## **2.3 Podmínky vstupu do odvětví (kvalifikační předpoklady) provozovatele v rozsahu navrhované nové právní úpravy**

### **2.3.1 Bezúhonnost**

Varianta nulová - nestanovovat tento kvalifikační předpoklad

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

#### a) pozitiva

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

#### b) negativa

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

<sup>17)</sup> Podrobněji kapitola „Porovnání současného výkonu kontrol živnostenskými úřady a výkonu kontrol orgánem dozoru dle předmětného návrhu zákona“.

### Varianta 1 - stanovit specifické podmínky bezúhonnosti pro účel nového zákona

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

##### a) pozitiva

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

##### b) Negativa

- větší administrativní a časová zátěž Ministerstva vnitra, kdy namísto předložení tzv. lustračního osvědčení, podle stávající právní úpravy (živnostenský zákon), si bude Ministerstvo vnitra vyžadovat výpis z evidence Rejstříku trestů.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.2 Spolehlivost<sup>18)</sup>**

#### Varianta nulová - nestanovovat tento kvalifikační předpoklad

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

##### a) pozitiva

---

<sup>18)</sup> Jednalo by se o spolehlivost (zejména přestupkovou záchovalost) osob nikoliv v režimu stávajícího zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. lustrační zákon). Podle živnostenského zákona se spolehlivost, ve smyslu lustračního zákona, vztahuje pouze na podnikatele, statutární orgán nebo členy statutárního orgánu u předmětu podnikání „Ostraha majetku a osob“ a „Služby soukromých detektivů“.

- zachování aktuálního stavu, tj. bez jakékoliv právní úpravy, což je z hlediska aplikační praxe bezproblémové a svědčí širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání a do zaměstnání na určité pozici v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn širší skupině osob,
- náklady zůstanou na současné úrovni.

b) negativa

- tento nástroj regulace podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb nebude existovat, což by u některých konkrétních případů mohlo vést k neodpovídající personální vybavenosti jednotlivých firem.

Varianta 1 - stanovit specifické podmínky spolehlivosti pro účel nového zákona

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost stanovení dalšího vstupního filtru do tohoto druhu specifického podnikání,
- vyloučení osob s nevhodným (opakovaným) protiprávním jednáním nižší intenzity „společenské nebezpečnosti“ z podnikání (včetně působení na určitých postech v rámci firmy) v tomto „citlivém“ oboru, jakož i ze zaměstnání u podnikatele (odpovědný zástupce), což je kvalitativní přínos v této oblasti podnikání zvyšující mimo jiné i důvěryhodnost firem a vybraných zaměstnanců provozovatele,

b) negativa

- problematičnost stanovení okruhu skutkových podstat přestupků s ohledem na předmět podnikání (výkon vybrané soukromé bezpečnostní činnosti), které by byly skutečně závažnou překážkou pro výkon této činnosti,
- nemožnost ověření spáchání některých skutkových podstat, resp. vydání pravomocných rozhodnutí Ministerstvem vnitra v evidenci přestupků (zde jsou vedeny pouze vybrané skutkové podstaty přestupků),
- například přestupky „proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití či proti majetku“ (ale i další) jsou, z pohledu případné zahraniční právní úpravy (u žadatelů o vydání licence – zahraničních obchodních korporací) bez konkrétního vymezení

neurčité pojmy; jak subjekt podávající například čestné prohlášení o své spolehlivosti, tak Ministerstvo vnitra jako správní orgán by musel subsumovat skutkové podstaty vymezených přestupků do cizích právních řádů, což by představovalo na straně Ministerstva vnitra nutnost neúměrného správního uvážení a na straně subjektu podávajícího čestné prohlášení nepřiměřenou právní nejistotu; tento stav by byl dál prohlouben faktem, že jednání, které je u nás klasifikováno jako přestupek, nemusí být v zahraničí jako přestupek pojímáno, a naopak,

- Možný rozpor s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 62/2015 – 15, kdy i správní trestání je „*vázáno zásadou zákazu trestu bez zákona vyjádřenou v čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tato zásada přitom dopadá i na stíhání za přestupky a většinou i na jiné správní delikty*“ (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb. , a též výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73), neboť i řízení o nich je možno podřadit tzv. trestní větví článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a tedy i jejímu článku 7, neboť v obou případech jde o řízení o „trestním obvinění“ ve smyslu tzv. Engelových kritérií (viz rozsudek ESLP Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72); *mezi součásti zásady zákazu trestu bez zákona přitom patří i požadavek jasnosti a jednoznačnosti trestního zákonodárství ve smyslu latinské maximy nullum crimen sine lege stricta* (viz například rozsudek ESLP Kokkinakis proti Řecku ze dne 25. 5. 1993, stížnost č. 14307/88).“,
- větší administrativní a časová zátěž Ministerstva vnitra v případě žadatelů o vydání licence/provozovatelů (v případě vydání nové licence po uplynutí doby její platnosti) a vybraných zaměstnanců provozovatelů (zejména odpovědných zástupců).

### Výběr navrhovaného řešení

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

### 2.3.3 Prokazování bezúhonnosti

Varianta nulová – neopatřovat/nevyžadovat žádný doklad

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- zachování stávající právní úpravy v rámci živnostenského zákona, tedy bez jakékoliv změny; bezproblémová aplikační praxe svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do podnikání v rámci soukromé bezpečnostní služby bude umožněn v podstatě komukoliv,

b) negativa

- bezúhonnost žadatele o vydání licence/provozovatele resp. bezúhonnost člena statutárního orgánu obchodní korporace, případně dalších osob pro výkon/zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, která může mít vliv na vnitřní bezpečnost České republiky, nebude nadále vyžadována, čímž se tento institut stane zbytečným a není třeba jej vůbec upravovat v návrhu zákona,
- stávající právní úprava neumožní vyloučení z části podnikání v oblasti komerční bezpečnosti a z podílu na podnikání osoby, které se zde pohybují a budou chtít i nadále pohybovat a přitom nejsou přínosem ani pro firmy, ani pro společnost.

Varianta 1 - a) *prokazovat bezúhonnost žadatele o vydání licence/provozovatele prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů,*

b) *v některých případech prokazovat bezúhonnost prostřednictvím čestného prohlášení*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů bude přehled o veškeré protiprávní činnosti žadatele o vydání licence/provozovatele, které se v průběhu svého profesního a soukromého života dopustil, bez ohledu na následná zahlazení,
- žadatel o vydání licence/provozovatel neponesou náklady na opatřování opisu z evidence Rejstříku trestů, neboť jej bude zajišťovat Ministerstva vnitra,
- v některých případech prokazování bezúhonnosti (čestné prohlášení) budou mít všechny povinné osoby stanoveny rovné podmínky,

b) negativa

- náklady spojené s opatřením opisu z evidence Rejstříku trestů žadatele o vydání licence/provozovatele ponese výhradně Ministerstvo vnitra, což bude znamenat navýšení jeho rozpočtu a výraznou administrativní zátěž,
- Ministerstvo vnitra bude muset proškolit odpovědné osoby, aby správně posuzovaly případy, kdy dochází k zahlázení odsouzení a situace odpovídající ukončení trestního řízení ve formě tzv. „odklonů“ podle trestního zákoníku,
- opis z evidence Rejstříku trestů lze získat pouze u osob majících trvalý pobyt v České republice; u osob zdržujících se nebo trvale žijících v zahraničí nelze opis z evidence Rejstříku trestů nebo obdobný doklad získat vůbec nebo jen s velkými obtížemi,
- z toho plyne nerovný přístup k občanům České republiky a zahraničním osobám,
- administrativní a časová zátěž na straně žadatele o vydání licence/provozovatele související s vyhotovení čestného prohlášení v některých případech spadajících pod institut bezúhonnosti,
- nemožnost získání opisu ze zahraničí ve vztahu k osobám, u nichž by návrh zákona jeho doložení vyžadoval,
- v případě čestného prohlášení nebyla, s výjimkou určité administrativní náročnosti spojené s jeho zpracováním, identifikována významná negativa.

Varianta 2 - a) *prokazovat bezúhonnost žadatele o vydání licence/provozovatele a osob „stojících na jeho straně“ prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů,*

*b) v některých případech prokazovat bezúhonnost prostřednictvím čestného prohlášení*

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

##### a) pozitiva

- bude zajištěn rovný přístup ke všem osobám (zahraničním i domácím), neboť prostřednictvím Rejstříku trestů lze výpis získat i z cizího státu,
- úspora na straně Ministerstva vnitra, protože nebude třeba zaškolovat pracovníky, aby správně posuzovali případná zahlázení odsouzení, neboť již zahlázená odsouzení se ve výpisu neobjeví,
- vstupní podmínky podnikání v oblasti komerční bezpečnosti týkající se bezúhonnosti se nebudou principiálně vymykat podmínkám v ostatních druzích podnikání,
- v některých případech (zákaz činnosti vyslovený správním orgánem, neexistence pravomocného rozhodnutí o úpadku na straně žadatele o vydání licence resp.

stávajícího provozovatele při vydání nové licence) prokazování bezúhonnosti budou mít všechny povinné osoby (včetně českých i zahraničních) stanoveny rovné podmínky - čestné prohlášení,

- na straně povinných osob nevzniknou se zpracováním čestného prohlášení žádné vícenáklady, ani se nejedná o časově náročnou činnost.

b) negativa

- prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů nebude přehled o veškeré protiprávní činnosti povinných osob, které se v průběhu svého profesního a soukromého života dopustily, budou vyznačena pouze odsouzení, která nebyla zhlazena,
- Ministerstvo vnitra ponese náklady na opatřování výpisu z evidence Rejstříku trestů,
- administrativní a časová zátěž na straně žadatele o vydání licence/provozovatele související s vyhotovením čestného prohlášení v některých případech týkajících se institutu bezúhonnosti.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.4 „Lustrační osvědčení“**

#### *Varianta nulová – nepožadovat předložení lustračního osvědčení*

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

a) pozitiva

- snížení administrativní zátěže žadatelů o vydání licence/provozovatelů (oprávnění požadovat takový doklad obsahuje § 1 odst. 5 lustračního zákona ve vztahu k vybraným koncesovaným živnostem podle jiného zákona - viz živnostenský zákon v případě koncesované živnosti „Ostraha majetku a osob“ a „Služby soukromých detektivů“),

b) negativa

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

Varianta 1- požadovat předložení lustračního osvědčení

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

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

b) negativa

- diskriminační opatření ve vztahu k občanům České republiky (neexistence obdobného systému prověřování v případě zahraničních osob),
- problematičnost samotného lustračního zákona (pokud např. soud vyloučí pozitivní nález lustračního osvědčení, předmětná osoba má právo se vrátit na inkriminovaný post ve firmě resp. napadnout rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti apod.).

**Výběr navrhovaného řešení**

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

**2.3.5 Zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost**

Varianta nulová – nevyžadovat prokazování zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti u žadatele o vydání licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, resp. u osob stojících na „jeho straně“

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva



- zavedená praxe,
- neexistence administrativní zátěže na straně budoucího provozovatele a dalších osob podílejících se na podnikání v oboru komerční bezpečnosti,

b) negativa

- nebude znám zdravotní stav a fyzická zdatnost budoucího provozovatele k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,

Varianta 1 - vyžadovat při podání žádosti o vydání licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti prokázání zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti provozovatele a osob stojících „na jeho straně“

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- znalost zdravotního stavu osob, které budou chtít podnikat nebo se podílet na podnikání v oblasti komerční bezpečnosti podle návrhu zákona,

b) negativa

- administrativní zátěž budoucího provozovatele a osob stojících „na jeho straně“, a to bez ohledu na fakt, zda tyto osoby budou zajišťovat výkon soukromé bezpečnostní činnosti či nikoliv,
- nezbytnost novelizace zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů z důvodu vytvoření mechanismu svědčícímu navržené variantě řešení,
- řada budoucích provozovatelů nebude, v tomto ohledu, způsobilá k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a žádost o vydání licence bude muset být Ministerstvem vnitra zamítnuta,
- popření práva budoucího provozovatele být zastupován při podnikání (výkonu soukromé bezpečnostní činnosti) jinou osobou,
- diskriminační ustanovení z pohledu podnikání v jiných oborech.

Varianta 2 – nevyžadovat prokázání zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti u žadatele o vydání licence a osob stojících „na jeho straně“ za účelem výkonu soukromé

bezpečnostní činnosti; zdravotní způsobilost a případně i fyzickou zdatnost bude prokazovat provozovatel a osoby „stojící na jeho straně“ pouze tehdy, pokud po vydání licence budou samy přímo zajišťovat výkon soukromé bezpečnostní činnosti/provozovatele; ověřovat tento kvalifikační předpoklad bude k tomu oprávněná osoba.

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

#### a) pozitiva

- vyloučení možných budoucích zdravotních selhání osob, které zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona; jde tedy o ochranu jak těchto osob, tak i adresátů služeb komerční bezpečnosti, které z nějakého důvodu přijdou „do styku“ s těmito osobami,
- charakter kvalifikačních předpokladů provozovatelů a dalších osob „stojících na jejich straně“ v žádném případě nevyloučí z podnikání osoby se zdravotním postižením a v řadě případů ani zajišťování výkonu soukromých bezpečnostních činností handicapovaným žadatelem o vydání licence/provozovatelem/odpovědným zástupcem, případně jinou osobou (např. bezpečnostní poradenství, technická služba – projektování, správa, servis, obsluha zabezpečovacího systému, dohledového, poplachového a přijímacího centra atd.),
- ověření zdravotní způsobilosti zůstane i nadále v rovině pracovních lékařských předpisů, případně jej bude možno získat nepřímo, např. v režimu zákona o zbraních (předpoklady pro získání zbrojního průkazu skupiny „D“),
- pokrytí specialit zajištění výkonu jednotlivých soukromých bezpečnostních činností podle návrhu zákona formou prováděcí vyhlášky, kdy v řadě případů musí být vyžadována nadstandardní fyzická a psychická (zdravotní) způsobilost a případně i fyzická zdatnost provozovatele a osob „stojících na jeho straně“ zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti,
- v České republice doposud nejsou vůbec nastaveny požadavky na fyzickou zdatnost u osob, které zajišťují/budou zajišťovat výkon vybrané soukromé bezpečnostní činnosti ve smyslu návrhu zákona,

#### b) negativa

- nárůst nákladů pro dotčené subjekty,
- omezení přístupu k zajištění výkonu některých soukromých bezpečnostních činností přímo žadatelem o vydání licence/provozovatelem (což však neznamená, že provozovatel nebude oprávněn zajišťovat jejich výkon např. prostřednictvím odpovědného zástupce nebo zdravotně způsobilého a fyzicky zdatného zaměstnance),

- při nenaplnění této varianty hrozí nezvládnutí náročných úkolů ze strany osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti (včetně provozovatele, který sám zajišťuje tento výkon) nebo může dojít i k ohrožení života a zdraví osob plnících úkoly v rámci tohoto oboru podnikání, jakož i života, zdraví osob, vůči kterým jsou realizována opatření osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.6 Odborná způsobilost**

*Variantu nulovou - podmínky odborné způsobilosti stanovit s odkazem na stávající právní úpravu*

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

##### a) pozitiva

- stávající podmínky poskytují dostatečnou záruku, že tyto specifické služby jsou vykonávány na potřebné odborné úrovni,
- požadavek na určitý druh odborného vzdělání, kombinovaný s požadavkem určité (v závislosti na dosaženém stupni vzdělání) doby odborné praxe, plně odpovídá podmínkám pro vstup do tohoto specifického druhu podnikání i z pohledu zahraničních právních úprav obdobné oblasti,
- zachování stávajícího stavu bez nutnosti dalších odborných školení a zkoušek,
- uzavření tohoto segmentu podnikání osobám bez potřebných odborných znalostí nebo zkušeností s působením v této oblasti podnikání,
- zpřísnění odborných předpokladů s sebou přinese vyšší kvalitu poskytovaných služeb a riziko možných neadekvátních zásahů nebo porušení předpisů, neboť soukromé bezpečnostní činnosti budou vykonávány osobami odborně vzdělanými,
- zpřísnění odborných předpokladů rovněž zvýší právní jistotu osob vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti, jakož i objednatelů této služby,

##### b) negativa

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

Varianta 1- nepožadovat odbornou způsobilost vybraných kategorií osob

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

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

b) negativa

- realizace tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by bylo na úkor kvality poskytované služby,
- zmírnění podmínek oproti stávajícímu právnímu stavu,
- nebezpečí zneužívání posláním soukromé bezpečnostní služby,
- zvýšené riziko nepřiměřených zásahů a zákroků,
- možné narušení vnitřní bezpečnosti státu.

**Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.7 Transparentnost vlastnické struktury**

Varianta nulová – nezajímat se o vlastnickou (osobnostní) strukturu žadatele o vydání licence/provozovatele včetně zjištění fyzických osob, které jsou skutečnými majiteli budoucího provozovatele (zákaz členství právnické osoby ve statutárním orgánu české obchodní korporace, totožnost společníků nebo členů, ovládající osoby/osob ovládané obchodní korporace)

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

#### a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich minulost, současnost, bezpečnostní „nespolehlivost“, problematické majetkové poměry, skutečné vlastnické vztahy, majetkové, zahraničně politické, osobní a další vazby,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,

#### b) negativa

- nemožnost zabránění účasti na podnikání osobám s kriminální nebo jinak závadnou minulostí,
- nemožnost eliminace negativních jevů jako např. „praní špinavých peněz“ a s tím související vyloučení existence tzv. „stínových firem“,
- nebude zřejmé, jaké osoby se podílejí na podnikání v tomto rizikovém sektoru,
- reálné ohrožení zahraničně politických, ekonomických, bezpečnostních a dalších zájmů České republiky.

### Varianta 1 – požadovat tuto specifickou podmínku pro účel návrhu zákona

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- ochrana oprávněných zájmů České republiky doma i v zahraničí,
- vyloučení přímé účasti osob s kriminální nebo jinak závadnou minulostí na podnikání podle navrhované nové právní úpravy,
- transparentnost vlastnických vztahů v případě subjektů, které budou podnikat v oblasti komerční bezpečnosti podle návrhu zákona,
- jednoznačná identifikace fyzických osob podílejících se přímo, ale i nepřímo na podnikání v této oblasti,
- ze strany státu možnost omezit „osobám stojícím ve stínu“ uskutečnění svých nekalých zájmů prostřednictvím založení „čisté“ firmy ve značné části komerční bezpečnosti,
- naplnění cílů Směrnice evropského parlamentu a rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o

zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, promítnuté do právního řádu České republiky zejména zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů,

- lepší ochrana potenciálních zákazníků (klientů) a vyloučení možnosti, aby zločinecké skupiny využívaly informace o zákaznících k páčání protiprávního jednání a obohacování se na úkor „chráněných subjektů“,
- splnění této podmínky je pro objednatele signálem, že provozovatel, se kterým hodlá uzavřít smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona, bude skutečně hájit jeho zájmy, nezneužije výkon soukromé bezpečnostní činnosti proti objednateli a samotný výkon soukromé bezpečnostní činnosti bude probíhat na požadované úrovni,

b) negativa

- nemožnost dalšího živelného a nekontrolovatelného rozvoje této oblasti služeb a prosazování sporných zájmů některých subjektů na úkor objednatelů a společnosti.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.8 Bezdlužnost**

Varianta nulová - nezabývat se touto otázkou

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

a) pozitiva

- v rozsahu navrhované nové právní úpravy možnost vstupu do podnikání v této poměrně velmi rizikové podnikatelské oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich hospodářsko-právní minulost,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- možnost podnikatele splatit své dluhy prostřednictvím podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb podle návrhu zákona,

b) negativa

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

Varianta 1 - vyloučit z oblasti soukromých bezpečnostních služeb osoby podle návrhu zákona, které neobstály v předchozím podnikání

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- omezení možnosti účasti na podnikání podle návrhu zákona často problematickým osobám, jejichž podnikání skončilo dluhy a případným následným insolvenčním řízením,
- ochrana potenciálních zákazníků (klientů) před možnými negativními zásahy provozovatele do jejich práv a svobod (výkon soukromé bezpečnostních činností „za každou cenu“, a to i k neprospěchu klienta),

b) negativa

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

**Výběr navrhovaného řešení**

Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 1 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc celkově překonává návrh obsažený ve variantě nulové. Pokud by předkladatel návrhu zákona akceptoval, že osobě, která prošla insolvenčním řízením a má dluhy, by bylo umožněno jejich „umoření“ v rámci povolené podnikatelské činnosti, mohlo by dojít k situaci, že takový provozovatel by si nezákonně mohl obstarávat prostředky nebo získat nekontrolovaný a nevidovaný majetkový prospěch (např. při spojení s kriminálně závadovými osobami by jim provozovatel umožnil za úplaty páchat protiprávní jednání, např. krádeže v jím strážném objektu). Zároveň není žádoucí, aby osoba mající dluhy podnikala v rámci komerční bezpečnosti, neboť je náchylnější k tomu, aby se sama stala předmětem zájmu jiných závadových osob, jejichž cílem je získat prospěch z tíživé ekonomické situace provozovatele.

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

Varianta nulová – (opakované) neprověření bezpečnostní zachovalosti konkrétních fyzických osob - žadatele o vydání licence/provozovatele, jeho statutárních orgánů, vedoucího závodu zahraniční obchodní korporace, odpovědného zástupce, vedoucího odštěpného závodu (v případě pokračování ve výkonu soukromé bezpečnostní činnosti po uplynutí doby platnosti vydané licence) z hlediska možného ohrožení zájmů České republiky

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- umožnění vstupu do podnikání v předmětné oblasti bez jakéhokoliv omezení všem osobám bez ohledu na jejich případnou problematickou osobní, trestní, majetkovou, profesní a další minulost, přítomnost, ale i budoucnost,
- nižší administrativní a ekonomická zátěž státu,

b) negativa

- absence ochrany důležitých zájmů státu již ve stadiu správního řízení o vydání/nevydání správního rozhodnutí o udělení licence podle návrhu zákona,
- rezignace státu na kvalitu poskytované služby provozovateli a na možné ohrožení bezpečnostní situace v zemi,
- zvýšení počtu osob, které se budou moci účastnit na podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb podle návrhu zákona,
- nemožnost státu citlivě zasahovat do tohoto specifického podnikatelského prostředí, majícího úzkou vazbu na zájem chráněný státem.

Varianta 1 - prověřit bezpečnostní zachovalost fyzických osob „stojících na straně“ žadatele o vydání licence/provozovatele (viz fyzické osoby uvedené u varianty nulové)

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- vyloučení osob s kriminální nebo jinak závadnou minulostí, s kontakty na zahraniční kriminální prostředí, zpravodajské služby a zájmové skupiny a těch subjektů, které jsou



předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb z jiných důvodů,

- ochrana politických, ekonomických a bezpečnostních zájmů České republiky před reálně nebo potenciálně nebezpečnými subjekty,
- lepší ochrana práv a svobod zákazníků (objednatelů výkonu soukromé bezpečnostní činnosti) soukromých bezpečnostních služeb podle návrhu zákona,

b) negativa

- další prvek omezující vstup osob do podnikání v oblasti soukromé bezpečnosti podle návrhu zákona,
- potenciální snížení kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- náklady spojené s prováděným šetřením ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb; vzhledem k tomu, že se obdobný institut již využívá ve správním řízení např. při udělování licence a vydávání povolení k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem, nepocituje Policie České republiky ani zpravodajské služby plnění těchto úkolů za zásadní finanční zátěž, která by vyžadovala zásadní úpravu jednotlivých kapitol rozpočtu, nicméně v závislosti na vývoji agendy nelze vyloučit nárůst nákladů.,
- případné finanční dopady plynoucí z návrhu zákona na Ministerstvo vnitra, Národní bezpečnostní úřad a Bezpečnostní informační službu budou na základě dohody Ministerstva financí a výše zmíněných úřadů ze dne 21. listopadu 2018 projednány v procesu přípravy návrhu státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok a střednědobého výhledu; navýšení tabulkových míst a na ně určených finančních prostředků je podmíněno přejetím návrhu zákona v řádném legislativním procesu.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

### **2.3.10 Doba platnosti licence**

#### Varianta nulová

V případě tohoto opatření nelze konstruovat nulovou variantu.

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

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- podáním žádosti o vydání licence a splněním podmínek pro udělení licence získá subjekt možnost podnikání na neomezeně dlouhou dobu,
- možnost dalšího kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- zachování obdobného právního stavu jako je tomu u koncesí podle živnostenského zákona,
- nižší (jednorázové) ekonomické náklady na straně žadatelů o vydání licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti i státu,

#### b) negativa

- nemožnost periodického prověření splnění podmínek/předpokladů pro podnikání na straně provozovatele, zejména zda se na podnikání neúčastní osoby s kriminální nebo jinak závadnou minulostí/přítomností, s kontakty na zahraniční zpravodajské služby a další problematické osoby nebo které jsou jinak předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb,
- snížení spektra nástrojů (vedle odnětí licence nebo pozastavení právních účinků správního rozhodnutí o udělení licence) státu účinně regulovat (omezit či vyloučit) z podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb osoby, které představují skutečné nebo potencionální bezpečnostní riziko pro Českou republiku,
- neexistence neustále obnovovaného „certifikátu kvality“ na straně provozovatele, kterým prokazuje svým klientům (objednatelům) schopnost kvalitně poskytovat požadované služby a své „dobré jméno“.

### Varianta 2 - správní rozhodnutí o udělení licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti vydávat na dobu určitou (doba platnosti licence 10 let)

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

#### a) pozitiva

- možnost opakovaného prověřování orgány státu, zda subjekt podnikající v tomto rizikovém segmentu služeb splňuje podmínky pro podnikání, zejména zda se na podnikání neúčastnily/nehodlají účastnit osoby s kriminální nebo jinak závadnou minulostí/přítomností, s kontakty na zahraniční zpravodajské služby nebo které jsou jinak předmětem zájmu Policie České republiky případně zpravodajských služeb,
- další účinný nástroj státu k ochraně svých oprávněných zájmů před jejich narušením,

- ochrana podnikatelského prostředí před problematickými subjekty,
- lepší ochrana potenciálních zákazníků (objednatelů výkonu soukromé bezpečnostní činnosti) před neoprávněnými zásahy do jejich práv a oprávněných zájmů,
- osvědčení kvality provozovatele pro potenciální zákazníky,

#### b) negativa

- podáním žádosti a splněním podmínek pro udělení licence (vydání správního rozhodnutí) nezíská subjekt možnost podnikání v této rizikové oblasti na neomezeně dlouhou dobu, ale po dobu stanovenou ve správním rozhodnutí o udělení licence; následně bude nucen opět požádat o vydání nového správního rozhodnutí – čímž dojde k opětovnému prověření ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb; to s sebou přinese menší míru jistoty podnikatelských subjektů, neboť jejich způsobilost k podnikání v daném segmentu trhu bude závislá na periodickém ověření ze strany bezpečnostních složek,
- snížení dynamiky kvantitativního rozvoje této oblasti služeb,
- určité náklady spojené s prováděným šetřením ze strany Policie České republiky a zpravodajských služeb,
- náklady spojené s žádostí o vydání správního rozhodnutí o udělení licence a správní poplatek za jeho vydání [v této souvislosti bylo rovněž zvažováno na jak dlouhou dobu udělovat licenci – dospělo se k závěru, že má-li stávající podnikatel (držitel koncese) zaplatit částku 5.000,- Kč za udělení licence, je třeba k návratnosti této částky stanovit přiměřenou dobu, která je navržena na 10 let; tato doba je ale dostatečná pro to, aby se podnikateli umožnilo pokrytí nákladů vzniklých tímto správním poplatkem - jedná se o částku 500,- Kč ročně; zároveň je tato doba obdobná jako v dalších vyspělých státech].

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.3.11 Odpovědný zástupce**

*Varianta nulová - zákaz vykonávat soukromou bezpečnostní činnost prostřednictvím odpovědného zástupce*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- odpovědnost za zjištěné nedostatky ponese přímo provozovatel, který bude mít za povinnost zajistit odstranění zjištěné závady,
- výkon soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona bez odpovědného zástupce může být ekonomicky výhodnější pro provozovatele,

b) negativa

- ztíží se přístup do oblasti podnikání, která je předmětem úpravy podle návrhu zákona, neboť některé subjekty nebudou bez odpovědného zástupce splňovat stanovené kvalifikační předpoklady,
- při výkonu dozoru, případně dohledu bude ne vždy možno zastihnout při zjištění závady přímo provozovatele a v takovém případě by nemusela vždy být k dispozici odpovědná osoba, která by zajistila nápravu zjištěných nedostatků,
- zahraniční podnikající osoby se budou muset, v daném případě, pohybovat přímo v režimu právního řádu České republiky, což s sebou bude potenciálně nést vyšší náklady za účelem získání odpovídajících právních služeb,
- diskriminace podnikatelů v oblasti soukromých bezpečnostních služeb oproti jiným podnikatelům působícím mimo tuto oblast.

Varianta 1 - stanovit povinnost zřídit odpovědného zástupce pro všechny (české i zahraniční) provozovatele

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- k této variantě nebyla zjištěna,

b) negativa

- ztíží se přístup do podnikání, neboť subjekty nebudou moci pro nedostatek odpovědných zástupců působit na trhu,
- povinným ustanovením odpovědných zástupců se výrazně prodraží podnikání [subjekt podnikání, který splňuje podmínky odborné způsobilosti bez ohledu na to, zda jde o fyzickou osobu nebo obchodní korporaci) bude muset investovat nemalé finanční prostředky (cca 50.000,- až 80.000,- Kč měsíčně – což činí cca 600.000,- až 960.000 ročně] díky nutným nákladům spojeným s ustanovením odpovědného zástupce, ač by mohl s ohledem na vzdělání a odbornou způsobilost podnikat sám,

- omezený počet odpovědných zástupců (viz výše).

Varianta 2 - stanovit možnost ustanovit odpovědného zástupce pro všechny (české i zahraniční) provozovatele a v některých případech i povinnost ustanovit odpovědného zástupce

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

##### a) pozitiva

- podle návrhu zákona bude ponecháno na vůli podnikatelského subjektu, zda v rámci svého podnikání bude potřebovat pro svoji činnost zastoupení prostřednictvím odpovědného zástupce či nikoliv, a to i za podmínek, že sám splňuje podmínky předepsané pro tento druh podnikání,
- pokud ovšem podnikající fyzická osoba nebude odborně způsobilá, bude muset odpovědného zástupce zřídit, čímž se jí umožní vstoupit do tohoto druhu podnikání,
- zjednodušení podnikání pro provozovatele, který např. nesplňuje zákonem přesně definovaný kvalifikační předpoklad (odbornou způsobilost),
- potřeba menšího počtu osob působících jako odpovědný zástupce, což umožní stanovení základní podmínky, aby odpovědný zástupce mohl pracovat pouze u jednoho podnikatelského subjektu (výjimky budou tvořit koncerny), což zabrání střetu zájmů jednotlivých podnikatelských subjektů,
- úspora finančních prostředků (cca 50.000,- až 80.000,- Kč měsíčně – což činí cca 600.000,- až 960.000 ročně) pro toho provozovatele, který nebude ke svému podnikání potřebovat odpovědného zástupce,

##### b) negativa

- vyšší finanční náklady u podnikající fyzické osoby, která není odborně způsobilá k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a musí odpovědného zástupce ustanovit.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.3.12 Povinné pojištění odpovědnosti provozovatele vykonávajícího vybrané druhy soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu**

## **zákona za újmu způsobenou výkonem soukromé bezpečnostní činnosti**

### Varianta nulová - nestanovovat povinnost provozovatele být pojištěn

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

##### a) pozitiva

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

##### b) negativa

- nemožnost realizovat některé vybrané soukromé bezpečnostní činnosti (zákazníci nebudou ochotni uzavřít příslušnou smlouvu se subjektem, který není pojištěn),
- tlak na bezpečnostní složky státu, aby vykonávaly tuto činnost,
- nedostatečná ochrana potenciálních zákazníků (klientů) nebo osob poškozených při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti provozovatelem,
- složitý, ne-li nemožný způsob vymáhání škody (újmy) na osobě, která škodu způsobí (zpravidla soudní cestou),
- možnost maření nároku poškozeného na náhradu škody.

### Varianta 1 - stanovit povinnost některých provozovatelů být pojištěn

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

##### a) pozitiva

- větší právní jistota klientů (objednatelů výkonu vybrané soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona), pojistitelů, pojistníků, případně pojištěnců, jakož i třetích osob, kterým bude při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti způsobena škoda v tom, že způsobená škoda bude prostřednictvím pojišťovacího ústavu uhrazena,
- odpadne nutnost vymáhat škodu poškozeným zpravidla soudní cestou,

- poškozený bude jednat s pojišťovnou škůdce, nikoli s osobou, která škodu způsobila,
- větší rychlost odškodnění poškozeného,
- absence tlaku na výkon některých „soukromých bezpečnostních činností“ bezpečnostními složkami státu,

b) negativa

- určité finanční náklady provozovatele spojené se sjednáním a úhradou povinného pojištění odpovědnosti provozovatele za škodu a nemajetkovou újmu.

### Výběr navrhovaného řešení

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

## 2.4 Regulace činnosti soukromých bezpečnostních služeb

### 2.4.1 Kvalifikační předpoklady zaměstnance provozovatele

#### 2.4.1.1 Bezúhonnost

*Variantu nulovou - stanovit podmínky bezúhonnosti zaměstnanců provozovatelů obdobně, jako je tomu v živnostenském zákonu*

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

a) pozitiva

- zachování stávající společné právní úpravy svědčící širokému spektru všech vykonávaných živností (ohlašované i koncesované),
- vstup do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby podle návrhu zákona bude umožněn v podstatě komukoliv,
- náklady na straně zaměstnanců zůstanou na současné úrovni,

b) negativa

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

- možnost zaměstnávat osoby, které mají pestrou kriminální minulost.

Varianta 1 – nepožadovat podmínku bezúhonnosti u zaměstnanců provozovatelů

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- možnost určitých (ale spíše marginálních) pozitivních efektů v oblasti zaměstnanosti,
- osoby s kriminální minulostí nebudou apriorně vyloučeny z možnosti resocializace formou zaměstnání v tomto segmentu služeb,
- odpadnou náklady na straně zaměstnance provozovatele s opatřováním výpisu z evidence Rejstříku trestů,

b) negativa

- za předpokladu nestanovení podmínky bezúhonnosti bude docházet k prorůstání kriminálních struktur do soukromých bezpečnostních služeb,
- zaměstnavatelé (provozovatelé) nebudou mít přehled o trestní minulosti svých zaměstnanců, což může vést k množení případů „Procházka či Sarkis“, kdy zaměstnanec okrade svého zaměstnavatele, resp. jeho klienta, případně přitom někoho zavraždí,
- potenciální ohrožení klientů – objednatelů výkonu soukromé bezpečnostních činností.

Varianta 2 - pro účely navrhované nové právní úpravy stanovit specifické podmínky bezúhonnosti u zaměstnanců provozovatelů

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

a) pozitiva

- možnost stanovení vstupního filtru do tohoto specifického druhu lidské činnosti – zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti především v rámci pracovněprávního vztahu zaměstnance provozovatele,
- vyloučení osob s kriminální minulostí (pravomocně odsouzených za spáchání určitých kategorií trestných činů) z účasti na podnikání provozovatele formou pracovněprávního nebo jemu na roveň postaveného právního vztahu (včetně působení na určitých postech v rámci obchodní korporace – viz např. odpovědný zástupce); jde o kvalitativní přínos v této oblasti podnikání, což rovněž zvyšuje mj. i důvěryhodnost firem a jejich zaměstnanců,



- bezúhonnost musí prokazovat zaměstnanec provozovatele již dnes, její prokazování toliko v širším rozsahu nepřinese zvýšení nákladů (stále půjde o jeden výpis z evidence Rejstříku trestů),
- vyšší míra ochrany zákazníků před kriminálně závadovými osobami (např. bude vyloučeno, aby pozici osobního strážce zaujala osoba opakovaně odsouzená pro násilné trestné činy nebo aby ochranu majetku zajišťoval dříve odsouzený lupič),

b) negativa

- větší administrativní zátěž provozovatele,
- ztížení zaměstnávání osob, které nejsou bezúhonné, což, s ohledem na aktuální personální stavy v předmětném oboru podnikání, může vyvolat problémy na straně zaměstnavatelů.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

## **2.4.2 Spolehlivost<sup>2</sup>**

### Varianta nulová - nestanovovat podmínku spolehlivosti pro zaměstnance provozovatele

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

a) pozitiva

- zachování stávající právní úpravy, která u zaměstnanců provozovatele tuto podmínku nepožaduje – viz živnostenský zákon (živnosti ohlašované i koncesované),
- vstup do zaměstnání v rámci soukromé bezpečnostní služby podle návrhu zákona bude umožněn širšímu okruhu osob,
- provozovatel sám posoudí, jakou osobu zaměstná a nebude limitován její spolehlivostí,
- nedojde ke zvýšení nákladů v předmětné oblasti,

b) negativa

- tento nástroj regulace účasti na podnikání ve prospěch provozovatele v oblasti soukromých bezpečnostních služeb nebude příslušet státu a bude záležet pouze na zaměstnavateli, koho zaměstná,

- možné marginální ohrožení legitimních zájmů provozovatelů zaměstnávat pouze „vzorné“ zaměstnance.

#### Varianta 1 - stanovit specifické podmínky spolehlivosti pro účel návrhu zákona

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

###### a) pozitiva

- možnost stanovení dalšího vstupního filtru pro zaměstnance provozovatele,
- možnost vyloučení osob s nevhodným (opakovaným) protiprávním jednáním nižší společenské nebezpečnosti (uchazečů o zaměstnání) z působení u provozovatele,
- spolehlivost budou uchazeči o zaměstnání prokazovat formou čestného prohlášení, což pro tyto osoby přináší určité další náklady (zejména minimální dobu na vyhotovení čestného prohlášení),

###### b) negativa

- nepřiměřený zásah státu do podnikání,
- nadstandardní zásah státu do pracovněprávních vztahů,
- větší administrativní a časová zátěž provozovatelů při vyhodnocení čestného prohlášení.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.4.2.1 Prokazování bezúhonnosti**

##### Varianta nulová – neprokazovat bezúhonnost zaměstnanců provozovatelů

V případě této problematiky nepřichází konstrukce nulové varianty v úvahu.

##### Varianta 1 – prokazovat bezúhonnost zaměstnanců provozovatelů prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů

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

###### a) pozitiva

- prostřednictvím opisu z evidence Rejstříku trestů bude přehled o veškeré protiprávní činnosti uchazeče o zaměstnání nebo zaměstnance provozovatele, kterých se v průběhu svého života dopustili, bez ohledu na následná zahlazení odsouzení,

b) negativa

- přístup do evidence Rejstříku trestů bude muset být zřízen všem provozovatelům,
- náklady spojené s opatřením opisu z evidence Rejstříku trestů zaměstnanců provozovatelů ponese zaměstnavatel nebo zaměstnanec,
- vznik reálných bezpečnostních rizik v souvislosti s realizací předchozího bodu,
- provozovatelé budou muset proškolit odpovědné osoby, aby správně posuzovaly případy, kdy dochází k zahlazení odsouzení a situace odpovídající ukončení trestního řízení ve formě tzv. „odklonů“ podle trestně právních předpisů,
- opis z evidence Rejstříku trestů lze získat pouze u osob, majících trvalý pobyt v České republice; u osob zdržujících se nebo trvale žijících v zahraničí nelze opis z evidence Rejstříku trestů nebo obdobný doklad získat vůbec nebo jen s velkými obtížemi,
- nerovný přístup k občanům České republiky a zahraničním osobám.

*Varianta 2 – prokazovat bezúhonnost zaměstnanců provozovatelů prostřednictvím výpisu z evidence Rejstříku trestů*

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

a) pozitiva

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

b) negativa

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

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.4.2.2 Zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost**

Varianta nulová - nestanovit podmínku zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti pro zaměstnance provozovatele

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

###### a) pozitiva

- ověření zdravotní způsobilosti ponechat v režimu zákoníku práce a pracovnělékařských předpisů, případně nepřímo, zprostředkovaně u určitého okruhu zaměstnanců provozovatelů prostřednictvím režimu zákona o zbraních (povinnosti držitele zbrojního průkazu skupiny „D“),
- možnost zaměstnat jakoukoliv osobu, bez ohledu na její případné fyzické nebo psychické indispozice,
- absence administrativní zátěže subjektu, který bude ověřovat fyzickou zdatnost obou typů zaměstnanců,
- zavedená praxe,

###### b) negativa

- stávající systém ověřování zdravotní způsobilosti vychází z předpisů, které postihují výkon většiny povolání; přitom nejsou do značné míry (výjimku tvoří držitelé zbrojních průkazů skupiny „D“) pokryta specifika výkonu jednotlivých soukromých bezpečnostních činností, kdy v řadě případů musí být vyžadována nadstandardní fyzická a psychická způsobilost, případně fyzická zdatnost, aby stanovené úkoly mohly být vůbec plněny,

reálná hrozba nezvládnutí náročných úkolů ze strany osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti (provozovatel, ale především zaměstnanec

provozovatele) může způsobit i ohrožení života a zdraví osob plnících úkoly v rámci tohoto druhu činností, jakož i život, zdraví osob, vůči kterým jsou realizována opatření podle návrhu zákona.

Varianta 1 - stanovit podmínku zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti pro zaměstnance provozovatele, tam, kde je to nezbytné pro zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti formou prováděcí vyhlášky zpracované Ministerstvem vnitra

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

##### a) pozitiva

- vyloučení možných budoucích zdravotních selhání osob, které přímo vykonávají/zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti, ochrana těchto i třetích osob,
- nastavení podmínek zdravotní způsobilosti bude zvoleno s ohledem na charakter konkrétních soukromých bezpečnostních činností resp. s přihlédnutím k obsahové náplni jednotlivých druhů soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona; v žádném případě však návrh zákona nesměruje k paušálnímu vyloučení působení osob se zdravotním postižením (např. obsluha zabezpečovacího systému, dohledového, poplachového a přijímacího centra) v oblasti komerční bezpečnosti,
- ekonomický stimul pro provozovatele zaměstnávat zdravotně postižené osoby (příspěvek státu),

##### b) negativa

- nárůst nákladů pro dotčené subjekty včetně administrativní zátěže subjektu, který bude ověřovat fyzickou zdatnost obou typů zaměstnanců,
- omezení přístupu k některým specifickým pracovním pozicím pro některé skupiny zdravotně postižených (např. osobní ochránce).

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.4.2.3 Odborná způsobilost**

Varianta nulová - stanovit podmínku odborné způsobilosti pro zaměstnance provozovatele za využití stávající právní úpravy předmětné oblasti

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

#### a) pozitiva

- stávající podmínky vzdělávací soustavy České republiky včetně profesních kvalifikací nastavených Národní soustavou kvalifikací představují do budoucna dostatečnou záruku v tom, že tyto specifické služby/činnosti budou poskytovány na potřebné odborné úrovni,
- zachování stávajícího právního stavu bez nutnosti zřízení nového systému ověřování odborné způsobilosti včetně zavedení dalších odborných školení a zkoušek,
- uzavření tohoto pracovního odvětví osobám bez potřebných odborných znalostí nebo zkušeností s působením v této oblasti podnikání,
- menší riziko možných neadekvátních zásahů, porušení zákona a ohrožení práv a právem chráněných zájmů osob, neboť výkon soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona budou zajišťovat osoby odborně vzdělané,
- vyšší kvalita poskytovaných služeb,

#### b) negativa

- pro možnost být zaměstnán u provozovatelů bude nezbytné splnit určité podmínky odborného charakteru ze strany budoucích zaměstnanců a s tím souvisejí i možné vyšší náklady na jejich straně.

### Varianta 1 - nestanovit podmínku odborné způsobilosti pro zaměstnance provozovatele

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- umožnění výkonu zaměstnání bez odborné způsobilosti, což by vedlo k širší zaměstnatelnosti i nekvalifikovaných pracovníků,
- snížení ceny poskytovaných služeb,
- možnost dalšího personálního rozvoje této oblasti služeb a s tím související možná vyšší míra zaměstnanosti v určitých územích,

#### b) negativa

- poskytování tohoto druhu služeb/činností osobami bez potřebné odborné způsobilosti na úkor kvality poskytované služby,

- zmírnění podmínek vzniku, změny a skončení pracovního poměru oproti stávajícímu právnímu stavu,
- nebezpečí zneužívání poslání soukromé bezpečnostní služby,
- zvýšené riziko nepřiměřených zásahů ze strany zaměstnanců provozovatele do práv a svobod osob,
- poskytování tohoto druhu služeb osobami bez potřebné odborné způsobilosti by přineslo celkové snížení kvality poskytované služby.

### Výběr navrhovaného řešení

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

### 2.4.3 Oprávnění orgánů veřejné moci pro osoby zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti

*Varianta nulová - osobám v oblasti věcné působnosti návrhu zákona nesvěřit žádná veřejnoprávní oprávnění; ponechat „oprávnění“ v rozsahu svědčícím každému občanovi*

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

##### a) pozitiva

- osoby zajišťující výkon soukromé bezpečnostní činnosti v České republice se rozsahem svých povinností a oprávnění ve vztahu k ostatním osobám nebudou lišit od ostatních občanů; posouzení jakéhokoliv neadekvátního zákroku soukromé bezpečnostní služby bude vždy v působnosti orgánů činných v trestním řízení, případně správních orgánů,
- v České republice bude existovat právní úprava zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti totožná s právní úpravou v zahraničí (země EU), neboť v naprosté většině evropských států (viz zejména Velká Británie, Dánsko, Maďarsko, Irsko, Francie, Belgie a Švédsko) lze nalézt úpravu kompetencí soukromých bezpečnostních služeb vůči třetím osobám nastavenou tak, že v podstatě žádné speciální veřejnoprávní 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, nutná obrana, svépomoc, zadržení osoby (§ 76 odst. 2 trestního řádu),
- aby byly zachovány právní jistoty, život a zdraví a další práva všech osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti, tak i osob, které přijdou do styku se soukromou bezpečnostní službou (objednatelé výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, pachatelé

protiprávního jednání a všechny ostatní dotčené osoby), jeví se však jako vhodné stanovit pravidla chování osob na straně provozovatele (samozřejmě v mezích krajní nouze, nutné obrany, svépomoci, omezení osobní svobody osoby přistižené při trestném činu nebo bezprostředně poté podle § 76 odst. 2 trestního řádu a obecně respektovaných norem slušného chování); reálně jde o výkon práva „pána domu“, tak jak jej známe již ze současného právního prostředí, tedy o pravidla, která svědčí každému, kdo sám nebo zprostředkovaně chrání svá práva; vzhledem k tomu, že žádný právní předpis se takovými pravidly chování podrobněji nezabývá, považuje předkladatel návrhu zákona za vhodné upravit je v tomto předpise,

- nemožnost sdílení informací obsažených v policejních, popřípadě jiných evidencích soukromými bezpečnostními službami podle návrhu zákona zcela koresponduje s právní úpravou obsaženou v právních normách evropských států (zejména Řecko, Maďarsko, Irsko, Francie, Nizozemí, Rakousko a Belgie), čímž se sníží riziko jejich zneužití a nebude tak narušena jejich ochrana,
- zapojení soukromých bezpečnostních služeb jakožto základních složek do integrovaného záchranného systému (IZS) je zcela nemyslitelné 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 se soukromé bezpečnostní služby resp. jejich zaměstnanci podíleli, v režimu stávající platné právní úpravy, na stejných činnostech jako je tomu u „běžných“ právnických a fyzických osob poskytujících pomoc, součinnost a spolupráci v rámci opatření realizovaných podle tzv. krizových zákonů [zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – zejména § 21 – Plánovaná pomoc na vyžádání, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů] a podle zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (zejména § 19 – Spolupráce a § 21 – Žádost o pomoc),
- na druhou stranu je však třeba vytvořit mechanismus (technické podmínky) postupu zaměstnanců soukromých bezpečnostních služeb na místě mimořádné události (ve smyslu zákona o Integrovaném záchranném systému) nebo při ochraně kritické infrastruktury, neboť z praktického hlediska je vysoká pravděpodobnost, že tito zaměstnanci se vyskytnou na místě událostí spojených s chráněnými objekty a místy jako první; smyslem takového návrhu je zajištění bezpečnosti přítomných osob, zamezení ohrožení případných dalších osob, které by se na inkriminovaném místě mohly následně vyskytovat a rovněž tak i ochrana majetkových hodnot; výše zmíněné praktické postupy zaměstnanců jsou plně v souladu s již zmíněnými právními instituty krajní nouze, nutné obrany a svépomoci,

b) negativa



- nerozšíření počtu orgánů veřejné moci,
- neposílení represivních nástrojů sloužících k vymáhání práva nad stávající rámec.

Varianta 1 - provozovatelům a jejich zaměstnancům svěřit specifická oprávnění při zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti z pohledu možnosti zasahovat do práv a svobod občanů (včetně např. práva mít přístup do neveřejných informačních systémů veřejné správy nebo bezpečnostních sborů)

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

##### a) pozitiva

- personální rozšíření subjektů plnících úkoly v současnosti svěřené bezpečnostním sborům České republiky a orgánům veřejné moci,
- možná vyšší úroveň vymahatelnosti práva v České republice, zejména formou zvýšení represe,

##### b) negativa

- vznik nového typu „soukromoprávního bezpečnostního sboru“ s působností orgánu veřejné moci, jehož povinnosti a oprávnění by zasahovaly nad míru obvyklou do osobnostních práv a svobod,
- nutnost zásadního přehodnocení stávajícího systému vnitřní bezpečnosti (delegace státní moci - některých činností obsahově spadajících do vnitřních funkcí státu - na soukromý sektor),
- zásadní změna pojetí českého právního řádu a jeho členění na právo soukromé a veřejné,
- nutnost zásadní změny kvalifikačních předpokladů osob zajišťujících výkon soukromé bezpečnostní činnosti, včetně kvalifikačních předpokladů všech zaměstnanců působících v oblasti komerční bezpečnosti,
- možnost uplatnění neadekvátních požadavků dalších subjektů volajících po legalizaci vlastní dosavadní pochybné činnosti (různé „domobrany“, neziskové nestátní organizace, občanská sdružení, spolky, rádoby působící v oblasti „ochrany veřejného pořádku“), jejichž zákaz činnosti by byl právně i fakticky problematický,
- privatizace výkonu veřejné moci, zakládající mimo jiné na ekonomické úrovni nerovné postavení osob v České republice z hlediska přístupu k ochraně bezpečnosti osob a majetku původně garantovaných státem,

- vytvoření právního prostředí pro skrytou možnost osob vykonávajících (nejenom) detektivní službu formou pátrání pořizovat bez omezení zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, a tak prolomit zákonný limit stanovený (nejenom) trestním právem,
- reálné ohrožení osobních a dalších údajů obsažených v neveřejných informačních systémech veřejné správy, případně bezpečnostních sborů v případě, že by soukromé bezpečnostní služby měly přístup k informacím obsaženým v těchto informačních systémech,
- porušení dosavadní zásady, že „nadstandardní oprávnění jsou zásadně výsadou státní moci“ (jedinou výjimku, odůvodněnou povahou územní samosprávy, představují povinnosti a některá oprávnění strážníků obecní policie),
- porušení zásady „nikdo nemůže na nikoho převést více práv než má sám“; vzhledem k tomu, že výkon soukromé bezpečnostní činnosti se děje na smluvním základě, nemůže nikdo v rámci soukromoprávního vztahu požadovat po druhé straně výkon veřejné moci a tato jej nemůže realizovat.

#### **Výběr navrhovaného řešení**

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

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

#### **2.4.4.1 Regulace dočasného, příležitostného nebo ojedinělého výkonu soukromé bezpečnostní činnosti zahraničním podnikatelským subjektem na území České republiky**

*Varianta nulová – neupravovat v návrhu zákona podmínky pro dočasné působení zahraničního podnikatele na území České republiky v oblasti komerční bezpečnosti*

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

- jednodušší právní úprava,
- nižší administrativní zátěž Ministerstva vnitra,

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

- absence přehledu státu o tom, že na jeho území působí příležitostně, ojediněle nebo dočasně „cizí“ soukromá bezpečnostní služba,
- možná bezpečnostní rizika,
- možný střet zájmů s tuzemskými orgány veřejné moci a provozovateli.

*Varianta 1 – dočasný výkon soukromé bezpečnostní činnosti podřídít licenčnímu řízení, stejně, jako je tomu u těch provozovatelů, kteří vykonávají soukromou bezpečnostní činnost soustavně a nepřetržitě*

a) pozitiva

- přehled Ministerstva vnitra a dotčených subjektů (např. Policie České republiky, zpravodajských služeb) o zahraničních osobách, které na území České republiky soustavně a nepřetržitě vykonávají soukromou bezpečnostní činnost,

b) negativa

- podřazení dočasného výkonu soukromé bezpečnostní činnosti řízení o vydání licence podle návrhu zákona neodpovídá, v případě občana členského státu EU nebo státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru anebo obchodní korporace, která má sídlo v jiném členském státě, čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování EU a je v rozporu i s požadavky zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů.

*Varianta 2 – dočasný výkon soukromé bezpečnostní činnosti podřídít oznamovací povinnosti ve prospěch Ministerstva vnitra*

a) pozitiva

- přehled Ministerstva vnitra a dotčených subjektů (např. Policie České republiky, zpravodajských služeb) o zahraničních osobách, které na území České republiky dočasně vykonávají soukromou bezpečnostní činnost v rozsahu navrhované nové právní úpravy,

b) negativa

- vyšší administrativní zátěž na straně Ministerstva vnitra a povinných subjektů.

### **Výběr navrhovaného řešení**

Z hlediska dosažení cíle nové právní úpravy se varianta 2 jeví jako vhodnější, neboť pozitiva této varianty převažují nad jejími negativy a tato varianta navíc po stránce právní i faktické překonává návrhy obsažené ve variantě nulové a variantě 1.

#### **2.4.4.2 Vyloučení možného konfliktu zájmů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti**

Zaměstnanec provozovatele při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti a obdobně i provozovatel při jeho zajišťování u konkrétního objednatele přichází do styku s celou řadou informací. Soukromý detektiv k nim může dokonce přijít v souvislosti se zajišťováním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti „služba soukromého detektiva“. Po ukončení smluvního vztahu nelze vyloučit, že tyto informace mohou mít uvedené osoby i nadále k dispozici a v některých pro ně výhodných situacích je mohou použít, což nastávající klient uvítá, nicméně původní klient to může vnímat jako újmu. Typicky se jedná o informace ke konkrétní osobě (skupině osob) při zjišťování národnostního, rasového nebo etnického původu, sexuální orientace, sexuálního života, genetických nebo biometrických údajů, politických postojů, členství v odborových organizacích nebo o náboženském nebo filozofickém přesvědčení. Smlouva o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti zaměřená na informace zmíněné v předchozí větě by tedy neměla být uzavřena.

Obdobně je třeba zakázat uzavření smluv v rámci souběžného anebo následného výkonu při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti služba soukromého detektiva, v nichž by výkon této činnosti směřoval vůči osobě, s níž měl anebo dokonce má provozovatel uzavřenu smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti.

#### *Varianta nulová - nevyloučit možnost konfliktu zájmů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona*

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

###### a) pozitiva

- provozovatel by mohl uzavírat s kýmkoliv jakékoliv smlouvy o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona, bez ohledu na to, zda v některých případech může poškodit svého klienta (objednatele) či nikoliv,
- prosazení zásady absolutní smluvní volnosti v oblasti výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- vyšší finanční nebo jiné ohodnocení provozovatele za poskytované služby,

###### b) negativa

- možnost vzniku chaotického systému, který by nikdo, tedy ani dozorový orgán nad činnostmi soukromých bezpečnostních služeb, nebyl schopen posoudit a vyhodnotit,

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

Varianta 1 - vyloučit možnost konfliktu zájmů při výkonu soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- splnění základního požadavku na adekvátní fungování trhu soukromé bezpečnosti v demokratické společnosti, tak aby klient, s nímž má anebo měl provozovatel uzavřenu smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, nebyl následně ohrožen jednáním téhož provozovatele ve prospěch jiného klienta,
- právní jistota objednatelů výkonu soukromé bezpečnostní činnosti v tom, že provozovatel pracuje výhradně ve prospěch smluvní strany,
- právní jistota původních (souběžných) objednatelů výkonu soukromé bezpečnostní činnosti v tom, že je provozovatel nepoškodí ve prospěch jiného objednatele,
- zájem na plnění povinnosti ze strany provozovatele věnovat zvýšenou pozornost tomu, s kým a za jakých podmínek uzavře konkrétní smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- vyloučení negativních situací a stavů popsanych ve variantě nulové,
- eventuálně „vyčistění“ části trhu soukromých bezpečnostních služeb od neseriózních podnikatelů, v případech zjištění a prokázání předmětného přestupku,

b) negativa

- povinnost provozovatele věnovat zvýšenou pozornost tomu, s kým a za jakých podmínek uzavře konkrétní smlouvu o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti,
- nutnost fyzického uchování a uložení smluv o výkonu soukromé bezpečnostní činnosti u provozovatele po stanovenou dobu,

- vyšší administrativní zátěž a personální nároky na činnost dozorového orgánu.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

#### **2.4.4.3 Zpracování osobních údajů**

Varianta nulová - návrhem zákona neřešit tuto oblast a odkázat na právní úpravu na daném úseku

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

###### a) pozitiva

- aplikace GDPR a nové právní úpravy zpracování osobních údajů na oblast soukromých bezpečnostních služeb bez odchylek a specialit,
- využití potenciálu ústředních orgánů státní správy, včetně Úřadu pro ochranu osobních údajů při koncipování pravidel v předmětné oblasti, jakož i kontrolních mechanismů jejich dodržování,
- dozorový orgán (Ministerstvo vnitra) nad činností soukromých bezpečnostních služeb nebude muset vykonávat specializovanou, časově, materiálně a personálně náročnou kontrolní agendu v předmětné oblasti,

###### b) negativa

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

Varianta 1 - zavést speciální právní úpravu ochrany osobních údajů

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

###### a) pozitiva

- zavedení přísnějšího režimu ochrany osobních údajů v oblasti soukromých bezpečnostních služeb, než je tomu v jiných oborech, která by reflektovala specifika dané oblasti,

- navýšení právní jistoty osob dotčených činností soukromých bezpečnostních služeb podle návrhu zákona na historické maximum.

#### b) negativa

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

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

Vzhledem k obsahu nového zákona o zpracování osobních údajů, který zavádí obecné výjimky z obecného nařízení o ochraně osobních údajů, nebylo přistoupeno ke specifické sektorové úpravě zpracování osobních údajů v oblasti bezpečnostních činností podle návrhu zákona, neboť:

- Nebyla identifikována potřeba sektorových výjimek, protože citované nařízení 2016/679 pamatuje i na oprávněné zájmy správce osobních údajů a třetích osob, včetně zájmů bezpečnostních, a v oblasti (soukromé) bezpečnostní činnosti nejsou další specifické důvody pro zvláštní výjimky.
- Potřeba specifické úpravy nebyla identifikována ani na straně podnikatelských subjektů.
- Jednotná úprava podle předmětného nařízení 2016/679 usnadní provozování bezpečnostních činností i v dalších státech EU.

#### **2.4.4.4 Náhrada újmy**

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

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

##### a) pozitiva

- sjednocení předmětné právní úpravy pro všechny oblasti života společnosti včetně soukromých bezpečnostních služeb,

- využití mechanismů, které budou společně aplikovatelné v soudní praxi i na oblast soukromých bezpečnostních služeb,

b) negativa

- žádná negativa nebyla identifikována.

Varianty 1 – zavést speciální úpravu náhrady škody a nemajetkové újmy odchylnou od obecných norem

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- zdánlivé posílení právní jistoty osob využívajících služby soukromoprávních subjektů v oblasti komerční bezpečnosti podle navrhované nové právní úpravy,
- možnost domáhat se náhrady újmy ze strany objednatele výkonu soukromé bezpečnostní činnosti odděleně od případů, které spadají do režimu aktuálně platné právní úpravy,

b) negativa

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

**Výběr navrhovaného řešení**

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



#### 2.4.4.5 Výroční zprávy

Varianta nulová - nestanovovat povinnost provozovatelů předkládat Ministerstvu vnitra zprávy o činnosti

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty nulové

a) pozitiva

- snížení administrativní zátěže provozovatelů,
- odstranění byrokratických nástrojů státu ve vztahu k subjektům působícím v oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- řadu údajů bude mít Ministerstvo vnitra k dispozici při podání žádosti osoby o vydání licencí podle návrhu zákona, případně v procesu jejich změn, pozastavení platnosti, odnětí či vydání nové licence,

b) negativa

- možný komplikovanější přístup Ministerstva vnitra k údajům statistického charakteru.

Varianta 1 - stanovit povinnost provozovatelům pravidelně předkládat Ministerstvu vnitra zprávy o činnosti (výroční zprávy)

Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

a) pozitiva

- snadný přístup Ministerstva vnitra k údajům potřebným např. pro zpracování zpráv o stavu vnitřní bezpečnosti pro potřebu vlády či jiných orgánů,
- možnost stanovit provozovatelům povinnost předkládat požadované údaje Ministerstvu vnitra zákonem,

b) negativa

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

### Výběr navrhovaného řešení

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

#### 2.4.4.6 Vedení evidencí Ministerstvem vnitra

Varianta nulová - Ministerstvo vnitra nepovede žádné evidence v předmětné oblasti

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

###### a) pozitiva

- menší administrativní zátěž Ministerstva vnitra,
- snížení (v řádu jednotek) počtu administrativních míst na Ministerstvu vnitra,

###### b) negativa

- neexistence přehledu o subjektech skutečně vykonávajících soukromé bezpečnostní činnosti na komerčním základě,
- nemožnost efektivně vést správní řízení v předmětné oblasti,
- ohrožení plnění úkolů státu při výjimečných situacích,
- nemožnost budoucího rozvoje spolupráce státu a části soukromého sektoru v oblasti vnitřní bezpečnosti (neznalost partnerů, se kterými lze spolupracovat),
- neexistence veřejně přístupných informačních systémů pro potřebu zákazníků, provozovatelů a orgánů veřejné moci.

Varianta 1 - uložit Ministerstvu vnitra povinnost vést příslušné evidence

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

###### a) pozitiva

- získání vstupních informací o oblasti soukromých bezpečnostních služeb použitelných pro tvorbu státní politiky v předmětné oblasti a pro prezentaci uvedeného sektoru v oficiálních materiálech,
- možnost získání potřebných dat z vlastní činnosti Ministerstva vnitra (řízení o vydání licence),
- nulová zátěž podnikatelského sektoru ze strany Ministerstva vnitra,
- zdroj informací pro veřejnost, provozovatele, orgány veřejné moci ad.,

b) negativa

- nutnost vytvoření příslušného informačního systému a zajištění jeho bezproblémového fungování Ministerstvem vnitra.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

## **2.5 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování**

Ze všech variant popsaných v předchozích subkapitolách kapitoly „Návrh variant řešení“ byla vybrána řešení směřující ke stanoveným cílům v kapitole 1.5.

## **3 Vyhodnocení nákladů a přínosů**

### **3.1 Identifikace finančních nákladů a přínosů**

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

Dodatečné finanční náklady této varianty jsou nulové, neboť se vychází ze stávající konstrukce živnostenského zákona, tedy se i nadále počítá s udělením koncese pro stávající tři kategorie soukromých bezpečnostních činností (včetně zachování stávajících správních poplatků za udělení koncese, případně její změnu, ponechání stávajícího počtu pracovníků živnostenských úřadů atd.).

#### *Varianta 1 – dílčí novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících*

Na straně živnostenských úřadů by muselo dojít k personálnímu posílení agendy soukromých bezpečnostních služeb z titulu nově zavedených kontrolních pravomocí živnostenského úřadu ve vztahu k tomuto druhu podnikání (nejednalo by se o klasickou živnostenskou kontrolu, ale o dozor nad výkonem jednotlivých soukromých bezpečnostních činností nově definovaných v živnostenském zákoně).

Další personální nárůst by byl spojen s udělováním nových koncesí pro výkon „nových“ soukromých bezpečnostních činností (převoz věcí mimořádné hodnoty, bezpečnostní poradenství), případně s odnímáním těchto dokladů.

Při celkovém počtu 236 živnostenských úřadů (včetně příslušných odborů příslušných obecních nebo městských úřadů) by muselo dojít k minimálnímu posílení těchto pracovišť o jedno pracovní místo v průměrné platové třídě 8. až 9. což představuje, s ohledem na základní tarifní plat (bez jakékoliv započitatelné praxe), minimální roční zátěž státního rozpočtu v rozpětí 3 776 000 až 4 097 000 Kč.

Na straně podnikatelů v oblasti komerční bezpečnosti by došlo k navýšení nákladů spojených s vydáním nových koncesí pro výkon soukromých bezpečnostních činností převoz věcí mimořádné hodnoty a bezpečnostní poradenství v současné výši 1000 Kč na jednu koncesi.

Na straně osob, které budou přímo zajišťovat výkon soukromé bezpečnostní činnosti, pak dojde k navýšení nákladů spojených se získáním/prokazováním kvalifikačních předpokladů nezbytných pro možnost působení v předmětném oboru.

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

Varianta vydání nové právní úpravy, která naplní cíle uvedené v bodě 1.5. předpokládá navýšení nákladů u podnikatelských subjektů v oblasti komerční/soukromé bezpečnosti. Na druhé straně jsou však již v současné době z jejich strany vynakládány prostředky například na poplatky za udělení koncese podle živnostenského zákona, náklady na zvyšování odborné způsobilosti zaměstnanců, materiálně technické zabezpečení apod. Navrhovaná nová právní úprava přináší zakotvení a potvrzení (licence) odborné způsobilosti dotčených fyzických osob, které přímo zajišťují výkon soukromé bezpečnostní činnosti. Tyto osoby mohou v případě nutnosti vykonat zkoušku k získání profesní kvalifikace (získání osvědčení o odborné způsobilosti), což je spojeno s jistým nárůstem nákladů, zejména v důsledku zpoplatnění zkoušky.

Ekonomický dopad navrhované nové právní úpravy je odvozen jednak z přibližného předpokládaného počtu žadatelů o vydání licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti, žadatelů o registraci k výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných, 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 ke zvýšení administrativní zátěže Ministerstva vnitra, Policie České republiky, zpravodajských služeb a Národního bezpečnostního úřadu.

## **3.2 Personální a finanční zajištění orgánu dozoru, orgánu dohledu, zpravodajských služeb a Národního bezpečnostního úřadu v souvislosti s vytvořením nových agend**

Návrh zákona přináší výrazné zpřísnění podmínek pro výkon soukromé bezpečnostní činnosti. 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, a to jak personálně, tak ekonomicky.

Při koncipování návrhu zákona bylo přihlédnuto k nutnému personálnímu zajištění nově vytvořené agendy v resortu Ministerstva vnitra a jejímu technickému vybavení, a to v rozsahu, který neúměrně nezatíží státní rozpočet, neboť značnou část nákladů spojenou s výkonem nové působnosti ponese Ministerstvo vnitra při využití svých personálních a materiálních prostředků. Při vybudování nezbytné organizační složky se nepočítá s nárůstem finančních prostředků ani personálního obsazení Policie České republiky. Rovněž dohledová činnost Policie České republiky s sebou nepřinese navýšení počtů příslušníků tohoto bezpečnostního sboru.

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 výkonu soukromé bezpečnostní činnosti k ochraně kritické infrastruktury věnovat asi 100 subjektů, z velké většiny obchodních korporací. Držitelem dokladu musí být všichni členové statutárního orgánu a další, návrhem zákona stanovené osoby, tudíž lze počítat průměrně se 3 osobami na každou soukromou bezpečnostní službu. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že počet osob, ke kterým bude muset Národní bezpečnostní úřad nově provést bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, po nabytí účinnosti navrhované právní úpravy je cca 300 (v dalších letech by se pak počty prověření mohly ročně pohybovat nejvýše v rozmezí 50-60 osob – obměna osob v řídicích pozicích, osoby z nových subjektů).

Jak je uvedeno, existuje reálný předpoklad, že vydávání předmětných dokladů bude „nabíhat“ postupně, po celou dobu účinnosti návrhu zákona a s přihlédnutím k době platnosti licence (obvykle 10 let). To znamená, že nepůjde o nárazovou záležitost. Stanovení přibližného počtu vydaných dokladů vychází dále z faktu, že tyto doklady budou vyžadovány pouze pro osoby, které budou muset být pro potřebu výkonu soukromé bezpečnostní činnosti 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 zajišťování výkonu soukromé bezpečnostní činnosti („řadoví“ zaměstnanci provozovatele atd.), resp. výkonu bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných.

Prověření tohoto počtu osob znamená pro Národní bezpečnostní úřad určitou 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. 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.

V případě Bezpečnostní informační služby půjde o rovněž o navýšení 3 služebních míst.

Předpokládané náklady, vzniklé zabezpečováním zcela nových agend na Ministerstvu vnitra, by měly činit v prvním roce cca 35 mil. Kč, v dalších letech přibližně 23 mil. Kč ročně. O část těchto finančních prostředků (6 mil. Kč) bude třeba, s přihlédnutím k vývoji inflace, každoročně navýšit rozpočet Ministerstva vnitra, resp. nalézt prostředky z vlastních zdrojů Ministerstva vnitra. Z celkových nákladů uvažovaných pro první rok se předpokládá, že na zajištění mzdových prostředků připadne částka 16 356 480 Kč bez zahrnutí povinných odvodů (tedy pouze mzdové náklady), v případě zahrnutí i veškerých zákonných odvodů se jedná o částku 22 244 813 Kč (v tom na povinné pojistné 5 561 203 Kč a na FKSP 327 130 Kč) ročně, na materiálně technické vybavení, včetně výpočetní techniky a softwarových produktů pro 35 zaměstnanců Ministerstva vnitra 12 mil. Kč. V této částce jsou zahrnuty i náklady spojené se zřízením příslušných informačních systémů vedených Ministerstvem vnitra (například jednotlivé evidence).

Náplň činnosti těchto zaměstnanců bude spočívat především ve vedení správního řízení při vydávání licencí, jejich pozastavování a odnímání, při registraci žadatelů o výkon bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných, evidenci zahraničních osob, které vykonávají bezpečnostní činnost na území České republiky dočasně, ukládání sankcí podle návrhu zákona a při odvolání proti nim, vedení evidencí a výkonu dozoru. S výkonem uvedené agendy souvisí rovněž vyřizování případných stížností na činnost soukromých bezpečnostních služeb nebo osob vykonávajících bezpečnostní činnosti pro vlastní potřebu na místech veřejně přístupných resp. na činnost zaměstnanců těchto subjektů, vyřizování podnětů Policie České republiky z dohledové činnosti, jakož i podnětů a dotazů občanů. Pokud se jedná o samotné kvalifikační předpoklady zaměstnanců Ministerstva vnitra, předpokládá se okolo 32 vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců zpravidla právního směru, kteří budou zařazeni v 11. až 15. platové třídě, dále se předpokládají cca 3 pracovní místa administrativního charakteru, zařazená do 7. až 9. 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 a oddělení dozoru.

Uvedené náklady a nároky na státní rozpočet budou (po nabytí účinnosti zákona) zčásti kompenzovány příjmy ze správních poplatků. Vzhledem k počtu provozovatelů (viz výše), lze totiž v průběhu každých 10 let předpokládat příjem cca 20 - 25 mil. Kč ze správních poplatků za udělení licencí k provozování uvedených činností, a to i v případě výše zmíněné možné redukce počtu podnikatelských subjektů působících v dané oblasti. Tato skutečnost

výrazně přispěje ke snížení přímých nákladů státu na zajištění agendy soukromých bezpečnostních služeb. V současné době však nelze specifikovat případné další příjmy za možné sankce (správní tresty), udělené v rámci provádění dozoru nad provozováním těchto služeb.

Kalkulace mzdových nákladů je prováděna ze stanoveného průměrného platu ze střednědobého výhledu na rok 2020, tedy je velmi pravděpodobné, že náklady se budou lišit v návaznosti na schválenou systemizaci služebních míst a rozpočet v příslušném roce.

S ohledem na výše uvedené je proto třeba přiměřeně navýšit finanční prostředky kapitoly „314 – Ministerstvo vnitra“. Požadavek na stanovení nových 25 systemizovaných služebních míst (10 systemizovaných služebních míst bylo Ministerstvu vnitra přiděleno v roce 2016) je stanoven na nejnižší možné úrovni pro zajištění níže uvedených činností.

Případné finanční dopady plynoucí z návrhu zákona na Ministerstvo vnitra, Národní bezpečnostní úřad a Bezpečnostní informační službu budou na základě dohody Ministerstva financí a výše zmíněných úřadů ze dne 21. listopadu 2018 projednány v procesu přípravy návrhu státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok a střednědobého výhledu. Navýšení tabulkových míst a na ně určených finančních prostředků je podmíněno přijetím návrhu zákona v řádném legislativním procesu.

### **3.3 Výčet právních předpisů k provedení změn v důsledku přijetí speciální právní úpravy výkonu služeb komerční bezpečnosti**

Nová právní úprava provozování soukromých bezpečnostních činností vyžaduje dílčí změnu zejména:

- zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů,

### **3.4 Identifikace dopadů všech variant**

*Varianta nulová (ponechání stávající právní úpravy)*

- nedostatečná regulace soukromých bezpečnostních služeb,
- právní vakuum poskytování určitých specifických a „citlivých“ činností spadajících do široké oblasti soukromých bezpečnostních služeb,

- možnost zneužití soukromých bezpečnostních služeb k nekalým účelům (ekonomickým, politickým, kriminálním nebo osobním),
- možné ohrožení bezpečnostních, ekonomických a zahraničněpolitických zájmů České republiky způsobené působením nedostatečně prověřenými podnikatelskými subjekty,
- rezignace státu na řešení aktuálních problémů spojených s předmětnou oblastí podnikání (viz bod 1.2.),
- problematické nesystémové zapojování soukromých bezpečnostních služeb do ochrany veřejného pořádku,
- problematické zapojení neproověřených subjektů do ochrany prvků a systémů kritické infrastruktury,
- žádné finanční dopady na veřejný a soukromý sektor,
- nesplnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a z Plánu legislativních prací vlády na rok 2018,
- absence speciální právní úpravy v České republice upravující komerční bezpečnost (na rozdíl od většiny vyspělých demokratických zemí).

#### *Varianta 1 – dílčí novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících*

- neodstranění problémů, které se v oblasti některých soukromých bezpečnostních služeb dlouhodobě vyskytují,
- nepokrytí aktuálního stavu trhu, ale zejména nejbližšího budoucího vývoje předmětné oblasti,
- vložení speciálních ustanovení navrhované nové právní úpravy týkajících se soukromé bezpečnostní služby nesystémově do živnostenského zákona způsobí značnou nepřehlednost a komplikovanost tohoto právního předpisu,
- vložení speciálních ustanovení týkajících se soukromé bezpečnostní služby způsobí nutnost zavedení dvou, zcela odlišných systémů úpravy živnostenského podnikání, minimálně v částech týkajících se kvalifikačních předpokladů pro vstup do podnikání, stanovení dalších povinností podnikatelů/provozovatelů, kontrolních mechanismů atd.,
- snížení konformity aplikace práva,
- výše popsané vícenáklady na straně veřejného a soukromého sektoru.

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

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



## Vyhodnocení

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

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

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

Tato zvolená varianta s sebou ponese nejvyšší celkové náklady na straně státu i podnikatelů v oboru bezpečnostní činnosti (budoucích provozovatelů) a vyšší administrativní zátěž provozovatelů a zaměstnanců provozovatelů zejména při přechodu na nový systém regulace právních vztahů. Vyšší administrativní zátěž však bude kompenzována servisem, poskytovaným Ministerstvem vnitra mj. v rámci vedení veřejných informačních systémů a údajů zde spravovaných. Po stránce administrativní zátěže jediný rozdíl bude v tom, že provozovatel bude muset každých 10 let požádat o vydání nového správního rozhodnutí o udělení licence, a tím pádem o obnovení oprávnění k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti. Zbývající administrativní činnosti se v zásadě nebudou lišit od současného stavu. Nová právní úprava navrhuje, v souladu s aktuálním Programovým prohlášením vlády, nový model dozoru a dohledu nad činností soukromých bezpečnostních služeb podle návrhu zákona, který by však neměl řádně fungujícího a bezproblémového provozovatele (podnikatele) žádným způsobem omezit nebo zatížit.

Sledovaných cílů nelze dosáhnout ani důslednějším vynucováním stávající právní úpravy ani dílčí změnou stávajících právních předpisů.

## 4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1) Varianta 2 - zpracování nového zákona o soukromé bezpečnostní činnosti

## Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 2

### a) pozitiva

- naplnění cílů nové právní úpravy,
- stanovení šesti druhů soukromých bezpečnostních činností, které odpovídají potřebám objednatelů těchto služeb a společnosti v této soukromoprávní oblasti,
- možnost stanovení kvalifikačních předpokladů pro výkon soukromé bezpečnostní činnosti odlišně od obecně upravených kvalifikačních předpokladů společných pro všechny živnosti podle živnostenského zákona,
- nastavení odpovídajících kritérií pro vstup a působení v oboru jak na straně podnikatele (provozovatele), tak i jeho zaměstnanců (zejména bezúhonnost, odborná způsobilost, případně zdravotní způsobilost a fyzická zdatnost),
- zcela nové vymezení působnosti a pravomoci státu (výkon státní správy) v oblasti komerční bezpečnosti podle návrhu zákona, včetně zlepšení kontroly na daném úseku,
- ve srovnání se živnostenským zákonem možnost prověření podnikatelských subjektů v oblasti soukromé bezpečnosti před vstupem do podnikání (licenční řízení a předchozí náležité prověření subjektu a personálního substrátu subjektu); jedná se o příspěvek k „očistě“ trhu soukromých bezpečnostních služeb od nedůvěryhodných subjektů, zvýšení ochrany zákazníka (stát, fyzické a právnické osoby) před neoprávněnými (úmyslnými i neúmyslnými) zásahy do citlivých oblastí,
- opakované a pravidelné prověřování způsobilosti držitele licence k výkonu soukromé bezpečnostní činnosti (licence na dobu určitou) – záruka kvality provozovatele,
- zásadní zvýšení právní jistoty části provozovatelů (podnikatelů v oblasti soukromé bezpečnostní služby) a adresátů jejich činnosti včetně široké veřejnosti,
- splnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a Plánu legislativních prací vlády na rok 2018,
- zařazení České republiky mezi vyspělé evropské demokracie i v oblasti komerční bezpečnosti,

### b) negativa

- vyšší náklady na straně státu (Ministerstvo vnitra, Bezpečnostní informační služba, Národní bezpečnostní úřad) a podnikatelů - budoucích provozovatelů (viz body 2.2. a 3. Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace).

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

### Vyhodnocení přínosů, nákladů a negativ varianty 1

#### a) pozitiva

- „pouhá“ novelizace živnostenského zákona a předpisů souvisejících by mohla být, na první pohled, poněkud jednodušší na rozdíl od zpracování zcela nové právní úpravy oblasti soukromých bezpečnostních služeb,
- náklady na zavedení nové právní úpravy (na straně státu i podnikatelské komunity) by byly cca poloviční, ve srovnání s variantou 2 (živnostenské úřady by musely být personálně posíleny – zpřísněný a složitější režim vydávání/odnímání koncese, dozorová činnost, podnikatelé by platili vyšší správní poplatek za vydání koncese),

#### b) negativa

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

### 3) Varianta nulová - zachování stávajícího stavu a ponechání současné právní úpravy výkonu soukromé bezpečnostní činnosti

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

#### a) pozitiva

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

#### b) negativa

- nedostatečná regulace oblasti všech soukromých bezpečnostních služeb (živnostenský úřad není vždy tím nejvhodnějším regulátorem, režim živnostenského zákona neumožňuje vydat živnostenský list z důvodu „ohrožení bezpečnosti státu“, atd.),
- rezignace státu na řešení aktuálních problémů spojených s předmětnou oblastí podnikání (viz bod 1.2.),
- nemožnost systémového zapojení soukromých bezpečnostních služeb do problematiky ochrany veřejného pořádku (v mezích nekolidujících s pojetím role státu a územní samosprávy při zabezpečování veřejného pořádku, resp. místních záležitostí veřejného pořádku) např. při ochraně objektů a míst, kde lze předpokládat zvýšené nebezpečí ohrožení života, zdraví osob nebo majetku (tzv. měkké cíle“) a dalších důležitých objektů, včetně systémů a prvků kritické infrastruktury,
- nesplnění úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády a z Plánu legislativních prací vlády na rok 2018,
- v oblasti soukromých bezpečnostních služeb zůstane Česká republika zemí s absentující právní úpravou předmětné oblasti.

### **Výběr navrhovaného řešení**

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

K počtu posuzovaných variant řešení v částech 2. a 3. Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace předkladatel uvádí, že tento vychází z konzultací provedených Ministerstvem vnitra před přípravou návrhu zákona. Z vlastních poznatků Ministerstva vnitra a ze závěrů konzultací vyplývá, že efektivní regulaci odvětví soukromé bezpečnosti nelze provést důslednějším vynucováním stávající právní úpravy nebo její pouhou novelizací.

## **5 Implementace a vynucování navržených řešení**

### **5.1 Způsob promítnutí navrhované nové právní úpravy do právního řádu ČR a institucionální změny**

Vzhledem k tomu, že navrhovaná nová právní úprava byla připravována jak na základě vládního programového prohlášení, iniciativy Poslanecké sněmovny Parlamentu České

republiky v rámci minulých i stávajícího volebního období, tak i z podnětu podnikatelských subjektů působících v oblasti komerční bezpečnosti, které se na její výsledné podobě podílely významnou měrou, lze předpokládat, že s implementací do praxe nebudou spojeny větší potíže.

V rámci tohoto procesu bude bezprostředně třeba implementovat navržená ustanovení týkající se přechodu výkonu soukromé bezpečnostní činnosti z režimu koncesované živnosti upravené živnostenským zákonem do režimu licenčního upraveného navrhovanou novou právní úpravou, která bude v působnosti Ministerstva vnitra.

V praxi to bude znamenat, že primárně bude muset být zajištěno zřízení pracoviště čítajícího cca 35 zaměstnanců zařazených k výkonu státní služby/práce na Ministerstvu vnitra, kteří budou vykonávat správní a další činnosti vyplývající z tohoto zákona (tzn. vedení správního řízení při vydávání licencí, pozastavení a odnímání licence, ukládání sankcí podle návrhu zákona, jakož i při odvolání proti uložení sankcí, vedení evidencí, řešení stížností, výkon dozoru a vyhodnocování výsledků dohledu ze strany Policie české republiky). Organizační strukturu tohoto pracoviště by mělo tvořit vedení, oddělení licencí a oddělení dozoru.

Pro zajištění efektivního chodu tohoto pracoviště bude klíčovým jeho vybavení kvalifikovanými pracovníky, vhodnými prostorami, materiálně technickým vybavením (včetně výpočetní techniky a softwarových produktů), jakož i vytvoření, provoz, údržba a aktualizace příslušných informačních systémů vedených Ministerstvem vnitra (například jednotlivé evidence).

Dalším bodem implementačního procesu je vydání těchto prováděcích vyhlášek:

a) Vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se stanoví bezpečnostní odolnost nebo klasifikace a druhy jednotlivých bezpečnostních zařízení, jejichž projektování, montáž, kontrola, údržba, revize nebo oprava je technickou službou podle návrhu zákona a které je možno provádět pouze na základě licence udělené Ministerstvem vnitra; vyhláška bude obsahovat:

- popis a vlastnosti jednotlivých bezpečnostních zařízení, prvků a systémů spadajících do bezpečnostní činnosti technická služba, včetně jejich bezpečnostní odolnosti nebo klasifikace, jejichž projektování, montáž, kontrola, údržba, revize nebo oprava je technickou službou podle tohoto zákona.

**Cílem** této vyhlášky je jednoznačně vymezit rozdíl mezi činnostmi běžného zámečníka, truhláře, kováře a řemeslných živností vykonávanými na základě živnostenského oprávnění (živnost volná ve smyslu nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů) a činnostmi specialistů zhotovujících

sofistikované výrobky vyhovující přísným bezpečnostním normám vyšších tříd a stupňů na základě licence podle návrhu zákona.

Samozřejmě, předkladatel navrhované nové právní úpravy zcela respektuje fakt, že režimu živnostenského zákona a návrhu zákona nepodléhají práce/činnosti které si například vlastník nemovitosti zajišťuje svépomocí (například v rámci rodiny, přátel apod.) při její údržbě nebo zvelebování.

b) Vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se stanoví přehled pracovních činností při zajištění výkonu jednotlivých druhů soukromých bezpečnostních činností, rozdělení těchto pracovních činností do příslušných kategorií a dobu praxe v jednotlivých kategoriích a dále

- seznam nemocí, vad nebo stavů, které vylučují nebo omezují zdravotní způsobilost osoby k zajištění výkonu jednotlivých druhů soukromé bezpečnostní činnosti podle návrhu zákona,
- druhy, četnost a obsah lékařských prohlídek, včetně rozsahu odborných vyšetření, postupy při jejich zajišťování a provádění, případy, kdy se nevyžaduje výpis ze zdravotnické dokumentace registrujícího poskytovatele pro potřeby posouzení zdravotní způsobilosti, náležitosti žádosti o provedení lékařské prohlídky a náležitosti lékařského posudku,
- podmínky fyzické zdatnosti, způsob a četnost jejího ověřování k zajištění výkonu jednotlivých druhů soukromé bezpečnostní činnosti, při kterých je fyzická zdatnost vyžadována, a
- vzor osvědčení o fyzické zdatnosti osoby k zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti.

**Cílem** této vyhlášky je jednoznačně stanovit kategorizaci pracovních činností v oblasti komerční bezpečnosti podle návrhu zákona, seznam nemocí vad a dalších negativních jevů, které neumožňují přímé fyzické zajištění určitých soukromých bezpečnostních činností, a dále nástroje praktického ověření zdravotní způsobilosti a fyzické zdatnosti.

c) Vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se stanoví

- způsob ověřování způsobilosti psa používaného při zajištění výkonu soukromé bezpečnostní činnosti ochrana osoby a majetku, služba soukromého detektiva a převoz věcí mimořádné hodnoty,
- náležitosti seznamu zaměstnanců, náležitosti seznamu událostí, náležitosti seznamu střežených míst a náležitosti seznamu smluv v rámci jednotlivých druhů (soukromé) bezpečnostní činnosti.

**Cílem** této vyhlášky je jednoznačně stanovit nejnižší možné standardy na vedení přehledů o činnosti provozovatelem, tak aby byla minimalizována jeho zátěž, aby však postihly všechny potřebné údaje. Zároveň se stanoví, jaké předpoklady musí splňovat pes používaný při výkonu bezpečnostní činnosti a jakým způsobem budou ověřovány.

## **5.2 Vynucování navržené právní úpravy**

Lze důvodně předpokládat, že s vynucováním dodržování zákona v praxi nebudou zásadní komplikace, neboť speciální zákon - zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a navrhovaná nová právní úprava stanovují dostatečným způsobem kontrolní mechanismy prováděné v rámci dozoru nad výkonem soukromé bezpečnostní činnosti Ministerstvem vnitra, tedy jedním centrálním pracovištěm. K efektivnímu provádění dozorové (kontrolní) činnosti bude na Ministerstvu vnitra v rámci příslušného pracoviště zřízeno samostatné oddělení dozoru (viz výše). V případě potřeby se do dozorové činnosti mohou zapojit i další pracovníci předmětného pracoviště.

Dohled nad zajišťováním výkonu soukromé bezpečnostní činnosti prováděným zaměstnanci provozovatele nebo fyzickými osobami, které jsou k provozovateli v obdobném nebo jemu na roveň postaveném právním vztahu, bude provádět Policie České republiky. Tím bude zaručeno, že samotný fyzický výkon soukromých bezpečnostních činností bude probíhat v souladu s navrhovanou právní úpravou a naopak, že nebude docházet k různým excesům ze strany těchto zaměstnanců.

Povinnosti stanovené navrhovanou novou právní úpravou budou v případě jejich nerespektování vynucovány projednáváním přestupků definovaných návrhem zákona (přestupky fyzických osob, osob vykonávajících soukromou bezpečnostní činnost, odpovědných zástupců, zaměstnanců provozovatele, příslušných lékařů, podnikajících fyzických osob, obchodních korporací nebo jiných právnických osob a provozovatelů a přestupky zahraničních subjektů, které nesplnily oznamovací povinnost o tom, že dočasně hodlají vykonávat soukromou bezpečnostní činnost na území České republiky vůči Ministerstvu vnitra).

K tomuto projednávání bude v prvním stupni příslušné Ministerstvo vnitra. V návrhu zákona uvedené přestupky postihují na jedné straně pouze porušení zásadních povinností v něm stanovených, tedy takových, které by mohly mít zásadní negativní dopad na předmětnou oblast společenských vztahů (např. výkon soukromé bezpečnostní činnosti bez licence nebo bez splnění oznamovací povinnosti v případě dočasného výkonu soukromé bezpečnostní činnosti zahraničním subjektem, ztížení vyšetřování v souvislosti s výkonem soukromé bezpečnostní činnosti na místě, kde byl spáchán trestný čin apod.), na druhé straně pak návrh zákona zohledňuje, že skutkové podstaty dalších protiprávních jednání a jim odpovídající systém správních trestů jsou již upraveny jiným zákonem (např. zákon o ochraně osobních údajů, resp. nový zákon o zpracování osobních údajů), a v souladu

s imanentní zásadou právního státu „ne bis in idem“ takováto protiprávní jednání nepostihuje.

Na vynucování se budou rovněž podílet inspektoráty bezpečnosti práce v rozsahu své působnosti.

Otázka vynucování navrhované právní úpravy je v neposlední řadě také řešena podřízením všech institutů ochrany a zpracování osobních údajů přímo zákonu o zpracování osobních údajů s tím, že veškerou kontrolu nad dodržováním tohoto režimu bude mít Úřad pro ochranu osobních údajů. Nezaváděním odchylek od tohoto zákona a standardní působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů budou dostatečným mechanismem (ve spojení s dalšími výše uvedenými) jimiž bude vynucování právní úpravy dostatečně zajištěno.

### **5.3 Předpokládaný dopad nové úpravy na míru kriminality páchané zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb**

Jak vyplývá z dostupných statistických údajů pro roky 2010 – 2017 (viz tabulka níže), je míra trestných činů, pro které byli stíháni a vyšetřováni zaměstnanci bezpečnostních a detektivních agentur v poměru k celkovému počtu trestných činů, respektive počtu všech stíhaných a vyšetřovaných osob v České republice, v posledních třech letech víceméně konstantní, bez evidentních vzestupných či sestupných tendencí.

	<b>Celkový počet stíhaných a vyšetřovaných osob v ČR</b>	<b>Počet stíhaných a vyšetřovaných zaměstnanců bezpečnostních a detektivních agentur</b>	<b>Procentuální vyjádření</b>
<b>2010</b>	112 477	226	0,201 %
<b>2011</b>	114 975	174	0,151 %
<b>2012</b>	113 026	188	0,166 %
<b>2013</b>	117 682	187	0,159 %
<b>2014</b>	114 611	180	0,157 %
<b>2015</b>	101 833	131	0,129 %
<b>2016</b>	93 379	137	0,147 %
<b>2017</b>	87 168	153	0,175 %
<b>Celkem</b>	<b>855 201</b>	<b>1454</b>	<b>ø 0,170 %</b>

**Tabulka 9. Statistické údaje týkající se stíhaných a vyšetřovaných osob, zdroj Policie České republiky**



V letech 2010 až 2017 bylo stíháno a vyšetřováno celkem 855 201 osob. Za toto období bylo stíháno „pouze“ 1454 zaměstnanců bezpečnostních a detektivních agentur, což je průměrně 0,170 %.

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

Jak názorně ukazuje následující tabulka, navrhovaná nová právní úprava stanoví specifické podmínky bezúhonnosti pro účely výkonu soukromých bezpečnostních činností s přihlédnutím k citlivému charakteru tohoto oboru s cílem vyloučení osob s nevhodnou predispozicí spočívající v jejich protiprávním jednání v minulosti. Oproti stávající úpravě v živnostenském zákoně zde dochází k mnohem větší diferenciaci tohoto, z pohledu výkonu těchto soukromých bezpečnostních činností, nežádoucího protiprávního jednání, neboť návrh zákona vyžaduje splnění podmínek bezúhonnosti provozovatele a zaměstnance provozovatele (vztahující se k trestným činům a částečně k zákazu činnosti a insolvenční).

	Podle stávající úpravy v živnostenském zákoně	Podle navrhované úpravy
<b>BEZÚHONNOST</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravomocné odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena</li> </ul>	<p>Za bezúhonného se nepovažuje ten,</p> <p>a) kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen, nebo</p> <p>b) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání pro úmyslný trestný čin, a dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, že se osvědčil, ani se nemá za to, že se osvědčil nebo ohledně kterého bylo ve zkráceném přípravném řízení vedeném pro úmyslný trestný čin pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání.</p> <p>Za bezúhonného se dále nepovažuje</p> <p>a) ten komu soud nebo správní orgán uložil zákaz činnosti, která souvisí s výkonem</p>

		soukromé bezpečnostní činnosti, a to do doby skončení zákazu činnosti, nebo b) fyzická osoba, která je žadatelem o vydání licence nebo provozovatelem, nebo odpovědný zástupce, o jejichž úpadku bylo v uplynulých 2 letech přede dnem podání žádosti pravomocně rozhodnuto; je-li žadatelem o vydání licence nebo provozovatelem obchodní korporace, vztahuje se podmínka bezúhonnosti na fyzickou osobu, která je členem statutárního orgánu, vedoucím odštěpného závodu nebo odpovědným zástupcem.
--	--	--

**Tabulka 10. Porovnání podmínek bezúhonnosti**

Vzhledem k výše uvedenému, tedy především ke zpřísnění podmínek bezúhonnosti dojde k zúžení okruhu osob, které mohou vykonávat soukromé bezpečnostní činnosti a tím pádem ke zvýšení „profesní kvality“ těchto osob. Nelze proto předpokládat, že by došlo k navýšení kriminality (ve smyslu trestněprávním) páchané osobami vykonávajícími soukromé bezpečnostní činnosti (zajišťujícími výkon soukromé bezpečnostní činnosti), naopak lze očekávat její klesající trend.

## Přílohy

Příloha č.:	Název přílohy:
1	Přestupky podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti
2	Přestupky podle živnostenského zákona a jejich využitelnost pro soukromou bezpečnostní činnost
3	Podmínky pro udělení licence fyzickým osobám podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti
4	Podmínky pro udělení licence obchodní korporaci podle návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti
5	Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a o změně souvisejících zákonů (Zpracovaná podle obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace účinných od 3. února 2016)