



NÁZEV MATERIÁLU	Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy České republiky k nelegislativnímu materiálu Soukromé bezpečnostní služby-aktuální problémy a jejich možná řešení
Č. J.	61/2024
DATUM ZPRACOVÁNÍ	3. června 2024
KONTAKTNÍ OSOBA	Jan Proksch, Jitka Hlaváčková
TELEFON	603 459 564, 225 279 408
E-MAIL	jproksch@spcr.cz ; jhlavackova@spcr.cz

OBECNÉ ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY

1. Není zřejmé, a to ani z předkládací zprávy ani ze samotného materiálu „Soukromé bezpečnostní služby – aktuální problémy a jejich možná řešení“ (dále jen „materiál“) na základě jakých kritérií byl vybrán, resp. slovy předkládací zprávy identifikován, okruh šesti témat uvedených pod body a) až f) předkládací zprávy, když uvedení důvodu jako příležitosti k posílení vnitřní bezpečnosti by mělo být rozvedeno a specifikováno, což není z materiálu zřejmě patrné, navíc v materiálu je obsažena řada řešení, která jsou platná obecně, nikoliv pouze pro obor soukromých bezpečnostních služeb.
2. Materiál se z větší části zabývá mechanismem prověřování dodavatelského řetězce, byť v předchozích samostatných návrzích zákona k soukromé bezpečnostní službě tato problematika takto popsána nebyla; nelegislativní materiál tak spíše reaguje na připomínky z MPŘ k návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti a návrhu zákona o odolnosti subjektů KI, než na potřeby soukromých bezpečnostních služeb.
3. Okruh témat, které je třeba v oblasti podnikání soukromých bezpečnostních služeb řešit byl doposud ze strany Ministerstva vnitra ČR (dále jen „ministerstvo“) zahrnován do komplexní úpravy různých verzí samostatného zákona. Z mnoha připomínek k jednotlivým verzím samostatného zákona jsou ministerstvu dobře známy problémy v odvětví, které však předložený materiál postrádá.
4. Materiál obsahuje neorganické seskupení témat a náhodných, často zcela vágních, řešení, kterému chybí jednotící idea a cíl.
5. Nesouhlasíme se způsobem přípravy a předložení materiálu, zejména tedy se skutečností, že byl zcela vynechán Vládou ČR předpokládaný dialog s dotčenými subjekty.

Předkladatel materiálu svým postojem a způsobem předložení popírá Programové prohlášení Vlády České republiky z 1. 3. 2023, kterým Vláda ČR žádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu. Vláda ČR se zavázala „Na základě odborné debaty připravíme moderní legislativní vymezení činnosti soukromých bezpečnostních agentur.“ K odborné debatě však nedošlo.

Za situace, kdy předkladatel materiálu „vnímá letité snahy o samostatnou zákonnou úpravu soukromé bezpečnostní činnosti a fakt, že tyto snahy nebyly nikterak úspěšné“, jak sám konstatuje v předloženém materiálu, jedná se o nelogický krok a nikoli o poučení z předchozích zkušeností.

6. Předložený materiál uvádí, že předpokladem pro nepřijetí legislativních změn v řešených oblastech, jak předpokládá programové prohlášení vlády, je nedostatečná shoda na politické úrovni. Řešením takové politické neshody by však nemělo být vydání nelegislativního materiálu Ministerstva vnitra (MV), který některé z problematik řeší pouze částečně, a ne v rovině a se shodou, kterou programové prohlášení předpokládá.

KONKRÉTNÍ ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY

7. K písmenu a) Posílení bezpečnosti dodavatelských řetězců u subjektů kritické infrastruktury z hlediska významných bezpečnostních zájmů ČR

Zásadně se vymezujeme proti začlenění problematiky bezpečnosti dodavatelského řetězce pod bodem *a) posílení bezpečnosti dodavatelských řetězců u subjektů kritické infrastruktury z hlediska významných bezpečnostních zájmů ČR* do předloženého materiálu. A navrhuje tento bod vypustit.

Odůvodnění:

- a) Domníváme se, že navrhované řešení pouze vychází a má podpořit pro obor zcela nepřijatelné ustanovení §14 navrhovaného Zákona o odolnosti subjektů kritické infrastruktury (t.č. v legislativním procesu mezirezortního připomínkového řízení), který by umožnil nesystémové zásahy ministerstva do dodavatelských vztahů a to dokonce v rozsahu, kdy zmíněný §14 návrhu uvedeného zákona dokonce v odstavci 5), zcela mimo zásady právního státu ustanovuje, že i případné nezákonné rozhodnutí státu tj. zákaz poskytování služeb, by nezakládalo právo na náhradu škody („*Stát neodpovídá za případnou újmu, která vznikla dodavateli nebo poskytovateli služby rozhodnutím podle odstavce 1. K ujednáním o smluvní pokutě se nepřihlíží*“).
- b) Upozorňujeme, že i v minulých pokusech o legislativní zakotvení pravidel pro obor soukromých bezpečnostních služeb jsme vždy odmítali a odůvodňovali nepřijatelnost omezování soukromé podnikatelské činnosti na základě zcela vágního a nijak specifikovaného ustanovení o „významném ohrožení bezpečnosti České republiky“, které se zde navrhuje zavést dokonce bez smysluplné soudní ochrany a odpovědnosti státu za případnou škodu z nezákonného rozhodnutí.
- c) Domníváme se, že pokud má být tato problematika řešena ve vztahu ke spolehlivosti a bezúhonnosti provozovatelů bezpečnostních služeb a jejich zaměstnanců, lze to a musí to být činěno standardními kroky, nikoli zásahy státu na hranici svévole – viz například z minulosti známé případy zneužití mimořádného nástroje jakým „zajišťovacího příkazu“ ze strany Finanční správy. Za takové legální nástroje považujeme zejména nastavení proporcionálních kritérií pro poskytování nejen bezpečnostních ale i dalších služeb ze strany jejich odběratelů (subjektů kritické infrastruktury) v rámci zadávání zakázek a smluvních vztahů. Není přijatelné, aby odpovědnost za úkoly státu v oblasti vnitřní bezpečnosti byla konstruována na (svévolném) rozhodování ministerstva o provozovateli bezpečnostní služby pro subjekt kritické infrastruktury, bez toho aby na takového provozovatele byly předem stanoveny nároky. Pak by ministerstvo, případně jiný subjekt veřejné správy, rozhodovalo toliko o jejich splnění či nesplnění.

- d) Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen „MV), a tedy překladatel materiálu je gestorem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2557 ze dne 14. prosince 2022 o odolnosti kritických subjektů (směrnice CER), která je provedena návrhem nového zákona o kritické infrastruktuře (dále jen „návrh zákona“). Předkladatel materiálu ví, že návrh zákona není legislativně dokončen (návrh zákona se nachází po připomínkovém řízení), a také ví, že proti ustanovení § 14 (zvláštní ustanovení o bezpečnosti dodavatelského řetězce) návrhu zákona jsou vzneseny zásadní připomínky.
- e) Požadavky na bezpečnost dodavatelského řetězce nereflektují transpoziční požadavky vyplývající ze směrnice CER.
- f) Zcela chybí mechanismus prověřování bezpečnosti dodavatelského řetězce, což zakládá nepředvídatelnost a právní nejistotu ohledně postupu MV.
- g) MV konstatuje v předloženém nelegislativním materiálu, že mu nepřísluší regulace soukromého podnikání, ale na druhou stranu v něm i poukazuje na sporný § 14 návrhu zákona, kterým dochází přes státní ingerenci ke vstupu do soukromoprávních dodavatelských vztahů bez jasně stanovených mezí, a jen zdůvodňuje, že se jedná o krajní nástroj.
- h) Problematika bezpečnosti dodavatelského řetězce je nově začleněna i do návrhu nového kybernetického zákona, kdy vzniká duplicita bez vymezení vzájemného postavení MV a Národního úřadu pro informační a kybernetickou bezpečnost atd.
- i) Nezpochybujeme roli MV v nezbytnosti zabezpečení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, avšak především velmi kontroverzní téma identifikované oblasti bodu a) posílení bezpečnosti dodavatelských řetězců u subjektů kritické infrastruktury z hlediska významných bezpečnostních zájmů ČR, není vhodné řešit přidáním dalšího kompetentního orgánu a přípravou další právní úpravy, kterou bude toto částečně ošetřeno. Materiál přináší i výčet nynějších a budoucích předpokládaných zákonných předpisů, které upravují danou problematiku a nastiňuje tak roztříštěnost a složitou orientaci subjektů, na které takové povinnosti dopadají.
- j) Podoba zmiňovaného § 14 připravovaného zákona o odolnosti subjektů kritické infrastruktury a o změně dalších zákonů (zákon o kritické infrastruktuře), která nám byla představena MV, není nikterak odlišná v míře kompetencí a omezená v užším zacílení od připravovaného ustanovení zákona o kybernetické bezpečnosti. Stejně kompetence v rozhodování o tak zásadní věci, jako je omezení dodavatele soukromého podnikatelského subjektu by tak měli dva orgány. Současně nezpochybujeme, že ochrana kritické infrastruktury i z pohledu dodavatelského řetězce je nezbytná. Podnikatelé však již nyní, i nad rámec zákonných povinností, přistupují k přísné ochraně svých sítí i poskytovaných služeb. Sami jsou většinou i poskytovateli bezpečnostních služeb na komerční úrovni, proto je pro ně kybernetická, ale i fyzická bezpečnost naprosto nezbytná a je jí již nyní přikládána nemalá pozornost. I výběr dodavatele je proces, ve kterém dochází k vyhodnocení důvěryhodnosti dodavatele, aby tak byla zajištěna maximální bezpečnost služeb, které jsou nabízeny. Nespátřujeme tedy nezbytnou potřebu k zavedení takového mechanismu, který by nad rámec interního posuzování důvěryhodnosti dodavatele zaváděl povinnost omezit se ve výběru dodavatelů, nebo dokonce dodávky od vybraného dodavatele přestat odebírat a v určitém scénáři i nahrazovat již implementované dodávky. Takový zásah by mohl být pro některé subjekty až likvidační a mohl by způsobit dočasnou nebo úplnou nedostupnost služeb subjektů kritické infrastruktury.

Pokud by vláda České republiky nelegislativní materiál Soukromé bezpečnostní služby – aktuální problémy a řešení schválila, dala by tím souhlas i s ustanovením § 14 návrhu zákona, který není legislativně dořešen, a to i co do celého transpozičního procesu.

8. K písmenu a) Posílení bezpečnosti dodavatelských řetězců u subjektů kritické infrastruktury z hlediska významných bezpečnostních zájmů ČR – k odkazu na správní řád (str. 4)

Je uvedeno, že přezkoumatelnost a proporcionalita rozhodování podle § 14 mají být zajištěny prostřednictvím aplikace správního řádu. S tímto nelze souhlasit.

Odůvodnění:

Správní řád představuje obecnou úpravu, která nezohledňuje zvláštnosti některých specifických oblastí. V českém správním právu je běžné, že speciální zákony upravují odchylky od správního řádu. Tak by tomu mělo být i v tomto případě – s ohledem na závažnost navrženého nástroje je třeba extrémně dbát na zajištění efektivity a rychlosti obrany proti případným pochybením státní správy a také na exaktnost a správnost rozhodování jako takového, vč. specifických kritérií zajišťujících právě přiměřenost. V popisu testu proporcionality v předloženém materiálu zejména zcela absentuje posouzení následků pro subjekt kritické infrastruktury.

Jak tedy uvádíme výše, je třeba vyprecizovat znění ustanovení § 14 dle připomínek a probíhající diskuze v rámci vypořádání připomínek k návrhu zákona o KI.

9. K písmenu b) Posílení zabezpečení měny při zpracování tuzemské hotovosti soukromými bezpečnostními službami

Domníváme se, že tuto oblast má v rukou ČNB a nepřísluší tak přímo k úpravě navrženým způsobem.

10. K písmenu b) Posílení zabezpečení měny při zpracování tuzemské hotovosti soukromými bezpečnostními službami

Požadujeme popsat, co se má rozumět podmínkou „bezpečnostní zachovalosti“ v intencích zamýšlené novely.

11. K písmenu b) Posílení zabezpečení měny při zpracování tuzemské hotovosti soukromými bezpečnostními službami

Požadujeme doplnit, že při uvalování jakýchkoliv nových požadavků a podmínek na dotčené subjekty bude zároveň těmto subjektům dána dostačující přechodná lhůta pro to, aby se takovým podmínkám a požadavkům přizpůsobily.

12. K písmenu c) Kriminalita v oblasti soukromých bezpečnostních služeb

Je nezbytné, aby řešení nespočívalo ve striktních omezeních a zákazech – např. v podobě rozšíření požadované bezúhonnosti nad rámec souvislosti s podnikáním nebo předmětem podnikání. Je třeba mít na paměti, že cílem trestního práva je náprava pachatele, s čímž by byl nesouladný striktní zákaz zaměstnání

osob s kriminální minulostí. Vyhodnocení takových zaměstnanců by mělo být i nadále primárně odpovědností zaměstnavatele.

V případě jakéhokoliv zpříšňování požadavků na podnikatele a jejich zaměstnance je třeba vyhodnotit též potenciální dopady na trh práce v dané oblasti.

13. K písmenu c) Kriminalita v oblasti soukromých bezpečnostních služeb

- a) Pokud materiál obsahuje tvrzení, že podíl trestně stíhaných zaměstnanců je dvojnásobný oproti podílu trestné činnosti v běžné populaci, je toto tvrzení diskutabilní již z toho důvodu, že v oblasti bezpečnostního průmyslu pracuje přibližně 44 000 zaměstnanců. Navíc ministerstvem v materiálu uváděné příklady dokládají, že jde zejména o trestnou činnost nesouvisející s činností soukromých bezpečnostních služeb jako takovou. Pokud používá MVČR tuto argumentaci, bylo by dobré, aby pro srovnání uvedlo trestnou činnost zaměstnanců dalších příbuzných oborů (např. strážníků obecní police).
- b) I přes výše uvedenou připomínku provozovatelé soukromých bezpečnostních služeb považují trestnou a přestupkovou činnost zaměstnanců za problém, který je třeba právní úpravou řešit. Jde o takovou trestnou činnost, jako jsou zejména opakované krádeže, nebo série drobných krádeží, výtržnosti, které jsou v rámci trestního řádu zahlazovány, řešeny podmíněným zastavením trestního stíhání, alternativními tresty a podobně nebo v rámci přestupkového řízení. Zaměstnavatel v oboru soukromých bezpečnostních služeb nemá žádnou legální možnost tyto skutečnosti o zaměstnanci zjistit a použít při rozhodování o přijetí. Toto vyjde většinou najevo až po skutku, který spáchá zaměstnanec v rámci své pracovní činnosti.

Bohužel se však domníváme, že tato situace je téměř neřešitelná v podmínkách právního státu s výjimkou možnosti zavedení překážky provozování či zaměstnání podnikání v oboru soukromých bezpečnostních služeb v podobě nejen trestných činů, ale pro vybrané přestupky dle evidence přestupků (tedy závažnější přestupky).

- c) Pokud se jedná o návrh řešení, pak tento je uveden v tak obecné míře, že se k němu nelze vyjádřit. Podmínky jak či alespoň jakým směrem zpříšnit podmínky na provozovatele soukromých bezpečnostních služeb a jejich zaměstnance není v materiálu uveden.

14. K písmenu d) Veřejné zakázky na bezpečnostní služby s dumpingovou cenou

Navrhujeme následující řešení pro danou problematiku:

- a) Stanovení zdravotních kritérií pro osoby vykonávající pracovní činnost v rámci ostrahy majetku a osob (bez ohledu zda u soukromé bezpečnostní služby nebo jinde) a to v rámci stanovení profesních zdravotních rizik tj. přílohy vyhlášky č.79/2013 Sb., což by neměl být legislativní problém, když návrh znění ať již samostatné vyhlášky či doplnění uvedeného předpisu v minulosti vznikl a byl v rámci společných jednání s ministerstvem připomínkovan;

- b) Úpravu zákona o zadávání veřejných zakázek v tom smyslu, že v případech zaměstnávání osob se zdravotním postižením se dotace na jejich zaměstnávání nezapočítává do případného odůvodnění nepřiměřeně nízké nabídkové ceny.

Odůvodnění:

- a) Materiál zde popisuje negativní stav, který byl ministerstvu opakovaně sdělován v rámci předchozích debat s odbornou veřejností, leč návrh řešení je zcela mimo řešení věci. Názory odborné veřejnosti na tuto problematiku jsou ministerstvu rovněž dobře známy.
- b) Pokud se jedná o prezentovaný návrh řešení, pak upozorňujeme, že do projektu Strategie odpovědného zadávání se musí přihlásit orgány veřejného sektoru jako objednatelé služeb. Zejména Úřady práce, Finanční správa, ÚOHS a další úřady veřejné správy, které paradoxně jako subjekty, jež mají dohlížet mimo jiné i na legalitu pracovněprávních vztahů a hospodářské soutěže jsou subjekty, které lze považovat za subjekty, jenž preferují nákup dotovaných služeb a následné nevymáhání smluvních podmínek od svých dodavatelů v oboru soukromých bezpečnostních služeb.

15. Připomínka k písm. d) - veřejné zakázky na bezpečnostní služby za dumpingovou cenu

Navrhované řešení problému se zaměřuje na efektivnější vymáhání stávajících právních předpisů týkajících se zadávání veřejných zakázek, pracovněprávních vztahů a zaměstnanosti. Navrhované řešení v materiálu se však jeví jako nedostatečné, protože není jasně patrná vazba mezi příčinou problému a navrhovaným řešením v materiálu.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, stanovuje čtyři základní zásady: zákaz diskriminace, transparentnost, přiměřenost a rovné zacházení. Zadavatelé veřejných zakázek ze státní správy a samosprávy musí při tvorbě zadávacích kritérií, hodnocení nabídek a výběru dodavatelů také uplatňovat zásadu sociálně odpovědného zadávání. To znamená, že při výběru dodavatelů sledují princip value for money a zároveň zohledňují sociální hlediska, čímž podporují zaměstnanost osob znevýhodněných na trhu práce.

Pokud zadavatel není institucí vyžadující vyšší míru ochrany (jako jsou např. jaderné elektrárny, letiště atd.), nemá dostatečné zákonné prostředky, jak se bránit námitkám subjektů nabízejících bezpečnostní služby za dumpingové ceny. Z toho pro zadavatele plynou bezpečnostní rizika vzhledem k možnému nedostatečnému zajištění bezpečnosti a k bezpečnosti dodavatelských řetězců. Subjekty nabízející své služby za dumpingové ceny se často spoléhají na pracovní výkon osob zdravotně znevýhodněných (OZP). Při odchodu těchto zaměstnanců je obtížné najít adekvátní náhradu, protože počet OZP, které mohou využít bezpečnostní služby i při nestanovení základního standardu pro tuto činnost, je na trhu práce omezený a tito pracovníci mají vyšší fluktuaci. To může vést k neobsazení směn, přesčasům pro ostatní pracovníky a k obecnému špatnému plnění smluvních povinností, což zvyšuje rizika pro subjekty kritické infrastruktury. Kromě efektivnějšího vymáhání stávajících předpisů se navrhuje přistoupit i k revizi platných právních předpisů jako je zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanost (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Pro vyřešení daného problému navrhuje následující částečně komplementární úpravy stávajících právních předpisů:

Zákon o zaměstnanosti

Revizí § 75 zákona o zaměstnanosti navrhujeme omezit poskytování příspěvku na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením na pracovní místa s koncesí na předmět podnikání *Ostraha majetku a osob*.

Efektivnější vymáhání stávajících právních předpisů

Ve státní správě, samosprávě a kritické infrastruktuře by měla být zavedena povinná kontrola kvality plnění bezpečnostní služby. Pokud by bylo zjištěno opakované, nebo dlouhodobé nekvalitní plnění, jakožto i nekvalitní plnění u vícero subjektů, navrhujeme, aby byl dodavatel na určité období vyloučen z účasti na veřejných zakázkách v těchto oblastech.

16. Připomínka k písm. e) Soukromé bezpečnostní služby a privatizace výkonu veřejné moci

- a) Máme za to, že tato problematika se přímo netýká provozovatelů soukromých bezpečnostních služeb. Již samotné označení problematiky je zavádějící, protože veřejnou moc dle uvedeného privatizují v kontextu materiálu obce nikoli provozovatelé soukromých bezpečnostních služeb. Od obcí vychází impuls k uzavření smluv o ochraně veřejného pořádku.
- b) Je zcela na ministerstvu, aby jasně vymáhala zákaz ze strany obecních policí vykonávat soukromé bezpečnostní služby a je rovněž na ministerstvu stanovit, že obec smí vykonávat tyto služby jenom pouze skrze entitu řádně oddělenou od obecní policie dle příslušných standardních pravidel.
- c) Pokud se týká návrhu řešení, pak zde oproti navrhovanému řešení navrhujeme doplnit striktní oddělení toho, co je výlučnou pravomocí činnosti obecní policie a jakou činnost již lze svěřit soukromému provozovateli bezpečnostních služeb (samozřejmě bez pravomocí obecní policie) – viz např. ostraha při pořádání obecních kulturních a společenských akcí širšího rozsahu).

17. Připomínka k písm. f) Neefektivně nastavené podmínky odborné způsobilosti k získání koncese

- a) V první řadě je k odůvodnění této části materiálu potřeba konstatovat, že systém NSK a NSP byl vytvářen v rámci sektorových rad, které dnes již neexistují. Navíc sektorová rada pro soukromé bezpečnostní služby byla tou, která proces „uznávání výsledků dalšího vzdělávání“ dle zákona č.179/2006 Sb. iniciovala i pro další obory.
- b) Za funkční řešení považujeme obnovení sektorové rady či obdobné platformy na půdorysu, na kterém s úspěchem fungovala pod ministerstvem, obnovu procesu revizí a zpracování standardů, kdy pak skutečně může dojít k redukci definovaných pozic a zároveň rozdělení odborné způsobilosti pro zaměstnance a pro provozovatele v oboru soukromých bezpečnostních služeb tak, jak bylo původně i zamýšleno, a tyto promítnout do návrhu úpravy živnostenského zákona resp. jeho přílohy.
- c) I v této části je třeba doplnit, že v případě jakéhokoliv zpřísnování požadavků budou vyhodnoceny též potenciální dopady na trh práce v dané oblasti a na kvalitu poskytovaných služeb.