



## Soukromé bezpečnostní služby a české právo

**Kolik máme v České republice bezpečnostních služeb? Jak je vlastně jejich činnost upravena zákony? Jaká mají oprávnění? Měli bychom je více regulovat? A jak?**

**V České republice dnes působí přibližně 7.500 podnikatelských subjektů, které zaměstnávají na 52.000 zaměstnanců.** S činností soukromých bezpečnostních služeb se můžeme (zejména ve větších městech) setkat téměř na každém kroku. Poskytují totiž velmi **rozmanité služby**, jako třeba ostrahu objektů a pozemků, recepčních a vrátných v takových prostorech, skrytých hlídačů v obchodech, ochranu osob, soukromých detektivů, instalaci a provoz různých technických prostředků k zabezpečení objektů a pozemků, včetně kamerových systémů, jejich monitoring, vyhodnocování, reakci na případné narušení, převozy peněz a jiných cenností apod. **Můžeme se s nimi setkat** v objektech soukromých společností, ale i státních úřadů a měst a obcí, v obchodech, na parkovištích, ve výrobních podnicích, provozovnách nejrůznějších služeb, stále častěji i v bytových komplexech určených k bydlení, nikoli jen podnikání.

**Při své činnosti** zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb často působí v uniformách, bývají ozbrojeni, doprovázeni velkými psy často bojových plemen, školeni v sebeobraně a cvičeni v bojových sportech, zasahují do soukromí mnoha osob, shromažďují a zpracovávají osobní a často i citlivé údaje. Řada lidí dnes již ani nedokáže rozlišit činnosti soukromých bezpečnostních služeb od činností strážníků obecních policí či dokonce policistů Policie České republiky.

V takové situaci je jistě **oprávněné se ptát, jak je působení soukromých bezpečnostních služeb v České republice upraveno právním řádem?** Jak vlastně proti mně mohou zasáhnout a co jsou oprávnění ode mne požadovat? Mohou mne sledovat, sbírat o mně informace, použít proti mně násilí či dokonce zbraň? A co jim hrozí, pokud při své činnosti poruší či porušují zákon? Bohužel konkrétní příklady činnosti minimálně jedné velké soukromé bezpečnostní služby v poslední době ukázaly, že takové dotazy a obavy jsou zcela na místě.

Od zrušení vyhlášky č. 135/1983 Sb., o ostraze majetku v socialistickém vlastnictví, však **není činnost soukromých bezpečnostních služeb komplexně českým právním řádem upravena.** Dílčím způsobem se ale činnosti soukromých bezpečnostních služeb dotýkají některé zákony.

Pokud jsou provozovány jako předmět podnikání za účelem dosažení zisku, jsou ve smyslu zákona č. 451/1991 Sb., o živnostenském podnikání (**živnostenský zákon**), ve znění pozdějších předpisů, koncesovanými živnostmi „Podniky zajišťující ostrahu majetku a osob“, „Služby soukromých detektivů“ a „Poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob“. V souvislosti s přijetím reformy Policie České republiky byl živnostenský zákon novelizován zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. V důsledku pozměňovacího návrhu Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byla přijata úprava, která vymezila činnosti těchto jednotlivých koncesovaných živností (s výjimkou poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob), stanovila speciální podmínky bezúhonnosti, ale i požadavky na odbornou i zdravotní způsobilost zaměstnanců (opět s výjimkou poskytování technických služeb k ochraně majetku a osob). Zákon č. 155/2010 Sb., kterým se mění některé zákony ke zkvalitnění jejich aplikace a ke snížení administrativní zátěže podnikatelů však s účinností od 1. srpna 2010 většinu těchto požadavků jako nedůvodné zrušil a podrobil provozování těchto



živnostní opět obecné úpravě živnostenského zákona s některými specifiky. Zrušena byla i vyhláška Ministerstva vnitra č. 16/2009 Sb., upravující odbornou způsobilost nezbytnou pro výkon soukromé bezpečnostní služby. Vzhledem k výše uvedenému je však chybné posuzovat specifické požadavky kladené na soukromé bezpečnostní služby jako na bezdůvodnou administrativní zátěž podnikatelů.

**Z dalších předpisů**, které se činnosti soukromých bezpečnostních služeb dotýkají, můžeme jmenovat např. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a další.

Jak vyplývá z popisu činností soukromých bezpečnostních služeb, z toho, jak často se pohybují na hraně oprávnění daných zákony, jaké informace při své činnosti získávají, jeví se jako nezbytná **potřeba upravit tuto oblast podnikání komplexním způsobem**. K tomu se také zavázala současná vláda České republiky, když ve svém Programovém prohlášení ze dne 4. srpna 2010 slibuje přijmout komplexní právní úpravu regulující činnost nestátních bezpečnostních služeb s cílem definovat zejména okruh služeb poskytovaných těmito subjekty, zakotvit podmínky pro jejich licencování, stanovit vnitřní a vnější kontrolní mechanismy pro jejich činnost a prostředky, které ke své činnosti na základě příslušného oprávnění využívají, a stanovit podmínky odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání u těchto subjektů. Vláda pak stanovila předložit Ministerstvu vnitra návrh zákona o soukromých bezpečnostních službách do konce června 2011. Vzhledem k nutnosti dostatečně takový návrh projednat se všemi zainteresovanými subjekty, včetně samotných soukromých bezpečnostních služeb, byl tento termín později posunut na konec září 2011.

Taková právní úprava by měla **vycházet z následujících tezí**:

#### Vyjmout oblast soukromých bezpečnostních služeb z režimu živnostenského zákona

Poskytování bezpečnostních služeb je výrazně specifickou formou podnikání, při které dochází k zásahům do práv a svobod třetích osob, na zaměstnance jsou kladeny specifické zvýšené požadavky, tato forma podnikání zasahuje do sféry veřejných subjektů zajišťujících bezpečnost, živnostenský zákon neposkytuje dostatečné mechanismy pro kontrolu a účinné sankcionování soukromých bezpečnostních služeb a zabránění jejich zneužití k různým nekalým úmyslům, apod. Vzhledem i k požadavkům, které budou uvedeny níže, tak je naprosto nezbytné, aby tato oblast podnikání byla upravena samostatným zákonem.

#### Podmínit podnikání v této oblasti udělením státní licence

Provozování živnosti vázat na udělení státní licence. Licenci by udělovalo Ministerstvo vnitra, které je odpovědné za oblast bezpečnosti a veřejného pořádku, a to na dobu určitou, např. na 5 let. Udělování licence je nezbytné, aby stát mohl posoudit (ministerstvo ve spolupráci s Policií ČR a zpravodajskými službami), zda žadatel splňuje všechny zákonem dané podmínky a zda pro stát nepředstavuje bezpečnostní riziko. Licence na dobu určitou pak umožní tyto skutečnosti po určité době znovu přezkoumávat a eliminovat tak bezpečnostní rizika.

#### Státní dohled a kontrola, účinné sankce

S rolí státu v oblasti licenčního řízení bezprostředně souvisí také dohled státu nad dodržováním zákonným podmínkami či povinnostmi daných tímto nebo zvláštními zákony. Orgán dohledu musí být nadán příslušnými



oprávněními k dohledové a kontrolní činnosti, stejně jako mu musí být umožněno ukládat potřebná opatření a odpovídající sankce za porušení zákona (ať již v podobě pokut, ukládání dodatečných povinností či pokynů k odstranění nedostatků, pozastavení či odejmutí licence, až po trestní odpovědnost, včetně trestní odpovědnosti právnických osob).

V oblasti udělování a odnímání licenci a výkonu dohledových a kontrolních oprávnění (ale například i v oblasti vzdělávání a dalších) se objevují i požadavky na to, aby těmito pravomocemi nedisponoval stát, ale vykonávala je samosprávná stavovská (profesní) organizace, v tomto případě Komora bezpečnostních služeb s povinným členstvím. Je však třeba podotknout, že toto je cesta, kterou se vydala jen naprostá menšina států v Evropě, zatímco drtivá většina ponechává dohled včetně licenčního řízení v působnosti státu. Důvodem je kromě zájmu státu ponechat si kontrolu nad touto oblastí vnitřní bezpečnosti a pořádku i obava (a nutno podotknout, že rozhodně ne neodůvodněná) i ze zneužití takové profesní komory s povinným členstvím a rozsáhlými pravomocemi vůči svým členům ke konkurenčnímu boji. Ostatně i v těch státech, kde dohled a licenční řízení má v působnosti stát, mohou vznikat profesní organizace a přispívat k rozvoji bezpečnostních služeb a zvyšování jejich kvality (vytvářením vlastních etických kodexů, vzděláváním apod.). Touto v Evropě většinou a osvědčenou cestou by se měla vydat i Česká republika.

#### Odpovědnost provozovatele i za porušení zákona ze strany zaměstnanců

Za provinění zaměstnanců musí nést odpovědnost nejenom samotní zaměstnanci (pokuty, zákaz činnosti, trestní odpovědnost), ale za jejich závažná či opakovaná provinění musí nést odpovědnost též provozovatel. To platí i pro případ, kdy činností zaměstnanců soukromé bezpečnostní služby vznikne třetím osobám majetková škoda či jiná újma na právech.

#### Specifická pravidla pro různé druhy činností

V rámci poskytování bezpečnostních služeb jsou vykonávány nejrůznější druhy činností (ostraha majetku a osob, technické zabezpečení takové ostrahy, detektivní služby, poradenské činnosti), které jsou natolik specifické, že je třeba vedle obecné úpravy věnovat jim i specifická ustanovení, specifické povinnosti, omezení či požadavky. Navíc bude vhodné upravit zákaz souběhu některých bezpečnostních činností.

#### Zvýšené požadavky na bezúhonnost, spolehlivost, odbornou i zdravotní způsobilost

Požadavky na bezúhonnost a spolehlivost musí být nastaveny tak, aby se provozovateli ani zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb nemohly stát osoby, které k tomu nejsou morálně způsobilé (v minulosti se dopustily trestné činnosti nebo páchání závažnějších přestupků), podobně jako je tomu např. u policistů Policie ČR či strážníků obecních policií.

Odborná způsobilost musí být vyžadována jak u provozovatelů, tak i u jejich zaměstnanců. Měla by se lišit podle druhu vykonávané činnosti a měla by spočívat jednak v požadavcích na příslušné vzdělání, případně odbornou praxi v oboru a na získání odborné způsobilosti složením stanovených zkoušek. Takové požadavky na odbornou způsobilost zabrání tomu, aby tyto činnosti, kterými je často zasahováno do zákonem chráněných práv a svobod, nevykonávaly osoby, které k tomu nejsou způsobilé.

Zdravotní způsobilost je třeba stanovit, aby často fyzicky a psychicky náročné činnosti nevykonávaly osoby, jejichž zdravotní stav (včetně psychického stavu) by mohl znamenat ohrožení nejen pro tyto osoby, ale i pro ostatní.

Odbornou i zdravotní způsobilost by mělo být možné ověřovat nejen jako vstupní požadavek, ale i poté v průběhu výkonu bezpečnostních činností, zejména pak v případech, kdy vznikne podezření, že osoba



takovou způsobilost v průběhu ztratila. Zároveň je ale třeba vymezit i skupiny zaměstnanců, které nebudou vykonávat bezpečnostní činnost a u kterých tyto požadavky nebude nutné naplňovat (na těchto pozicích, jako třeba administrativní práce apod., mohou být zaměstnávány i osoby se zdravotním postižením).

#### Spolupráce s ostatními subjekty v oblasti bezpečnosti

Soukromé bezpečnostní služby se při své činnosti mohou stát svědky protiprávního jednání, vyskytovat se na místě, kde k němu došlo, přijít do styku s informacemi důležitými pro orgány činné v trestním řízení, pro zpravodajské služby apod. Proto je nutné stanovit povinnost spolupráce s Policií ČR a dalšími orgány veřejné moci při plnění jejich zákonných úkolů. Na druhou stranu však není důvod, aby soukromé bezpečnostní složky byly vyjmenovány mezi složkami Integrovaného záchranného systému. Pokud bude jejich součinnost při mimořádných událostech a krizových stavech potřeba, mohou být do nich zapojeny na vyžádání, jako jakékoli další subjekty.

#### Žádná nová oprávnění nad rámec současné právní úpravy

Nová právní úprava nesmí žádným způsobem rozšiřovat oprávnění soukromých bezpečnostních služeb nad stávající stav (nutná obrana, krajní nouze, zadržení pachatele, použití zbraně apod. stejně jako u ostatních osob), tj. žádným způsobem ji přibližovat k oprávněním policistů Policie ČR, ani strážníků obecních policí. Naopak pro případy, kdy dnes panují nejasnosti ohledně oprávnění soukromých bezpečnostních služeb, by mělo být jasně uvedeno, že tato jsou pouze v rozsahu oprávnění běžných fyzických osob (viz výše).

#### Velký důraz na ochranu soukromí a osobních údajů

Stěžejní pro právní úpravu činností soukromých bezpečnostních služeb je oblast ochrany soukromí a osobních údajů. I na soukromé bezpečnostní služby se musí vztahovat všechny povinnosti dané zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů včetně působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů (který ale své kontrolní pravomoci musí také pečlivě a důsledně vykonávat) a ochrana soukromí upravená zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Naopak v některých oblastech by povinnosti vůči soukromým bezpečnostním službám měly být ještě přísnější (doba uchovávání, likvidace osobních údajů, jejich poskytování určeným subjektům, apod.). Za porušení uložených povinností musí existovat velmi přísné sankce, včetně odejmutí licence a případné trestně právní odpovědnosti.

Současná situace, kdy neexistují jasná pravidla pro činnost soukromých bezpečnostních služeb a téměř žádné kontroly (natož pak účinné kontroly), se o to více ve světle informací o jejich zneužívání z poslední doby jeví nadále jako neudržitelná. Zároveň ale nová právní úprava musí splňovat výše uvedené požadavky, neboť při jejich nerespektování a podlehnutí tlaku ze strany některých lobbistických skupin z řad soukromých bezpečnostních služeb (např. na zavedení povinného členství v Komoře a oprávnění pro ni, licence na dobu neurčitou, nižší požadavky na odbornou a zdravotní způsobilost či bezúhonnost, omezení odpovědnosti, získání nových oprávnění blížících se oprávnění policistů a strážníků, zařazení mezi složky IZS a další) by mohlo dojít k vytvoření ještě většího prostoru pro zneužívání soukromých bezpečnostních složek a zásahy do chráněných práv a svobod, než je tomu dnes.

Autor: Ing. Jaroslav Salivar, ředitel Centra bezpečnostních studií Vysoké školy CEVRO Institut