



V Bratislave, 8.2.2021

Vážená pani
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky
Kancelária prezidenta Slovenskej republiky
Štefánikova 2
811 05 Bratislava

Vážená pani prezidentka,

obraciame sa na Vás v mene viacerých zamestnávateľských organizácií a obchodných komôr Slovenskej republiky v súvislosti so zákonom, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 45/2011 Z. z. o kritickej infraštruktúre (KI) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov („novela zákona“), ktorý schválila Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) 5. februára 2021, a to formou skráteneho legislatívneho konania. Máme za to, že schválená novela zákona napriek prijatým zmenám oproti pôvodnému, ešte kontroverznejšiemu vládnemu návrhu, vážnym spôsobom zasahuje do legitímnych vlastníckych práv súkromných spoločností, je v rozpore s Ústavou SR a princípmi právneho štátu a princípom právnej istoty. Z tohto dôvodu Vás touto formou vyzývame predmetnú novelu zákona nepodpísať a vrátiť NR SR na opätovné prerokovanie.

Schválená novela zákona ukladá prevádzkovateľovi prvku KI, záložnému veriteľovi, likvidátorovi, správcovi konkurznej podstaty, exekútorovi alebo inej osobe oprávnenej prevádzať prvok, povinnosť vopred požiadať Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) o preskúmanie prevodov v prípade vstupu do likvidácie, začatia konkurzného konania, reštrukturalizačného konania alebo iného obdobného konania, exekúcie alebo iného obdobného vykonávacieho konania, ako aj začatia výkonu záložného práva alebo iného obdobného práva. Prevádzkovateľ prvku KI je ďalej povinný bezodkladne oznámiť MH SR prevod alebo prechod prvku na iného, vrátane predaja podniku alebo časti podniku, ako aj zmien v osobách, ktoré majú priamu alebo nepriamu účasť na prevádzkovateľovi v rozsahu presahujúcom účasť 10 % na jeho základnom imaní alebo hlasovacích právach alebo majú možnosť uplatňovania vplyvu na riadenie prevádzkovateľa, ktorý je porovnateľný s vplyvom zodpovedajúcim tomuto podielu. MH SR následne preskúma žiadosť alebo oznámenie a vykoná šetrenie z hľadiska narušenia verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti SR a v lehote 60 dní od prijatia oznámenia oznámi výsledok preskúmania. V prípade, ak MH SR vyhodnotí prevod alebo prechod prvku KI ako ohrozenie verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti SR, iného členského štátu EÚ, alebo záujmu EÚ, navrhne vláde odoprieť súhlas s daným prevodom alebo prechodom, alebo udeliť súhlas s podmienkou. Následne, ak vláda odoprie súhlas s prevodom, výkon práv a povinností z takéhoto prevodu je zakázaný, a v prípade ak vláda udelí súhlas s podmienkou, žiadateľ alebo nadobúdateľ nie je oprávnený vykonávať práva a povinnosti z posudzovaného prevodu až do splnenia takejto



podmienky. MH SR, bez ohľadu na výsledok preskúmania, ak má odôvodnené podozrenie, že daný prevod alebo prechod môže narušiť verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť SR, iného členského štátu EÚ, alebo záujmy EÚ, má oprávnenie požiadať vládu o súhlas s prevodom alebo prechodom prvků KI, a to v lehote 60 dní.

Zastávame názor, že prijatá právna úprava vážnym spôsobom zasahuje do vlastníckych práv majiteľov spoločností, ktoré sú považované za subjekty kritickej infraštruktúry a obmedzuje ich právo nakladať so svojim vlastníctvom, ktoré je garantované čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 Ústavy SR zaručujúcim ochranu vlastníckeho práva a stanovujúcim v akých prípadoch a za akých podmienok môže byť vlastnícke právo obmedzené.

Navyše, v prípade spoločností, ktoré sú vo vlastníctve zahraničných investorov, môže byť takéto obmedzenie vlastníckeho práva aj porušením bilaterálnych dohôd o vzájomnej ochrane investícií a vystaviť Slovenskú republiku, ako signatára takýchto dohôd, riziku súdnych sporov alebo arbitrážnych konaní zo strany zahraničných investorov. Zároveň, keďže zoznam prvků kritickej infraštruktúry je neverejný, potencionalni investori, t.j. budúci prevádzkovatelia sú vystavení riziku obmedzenej právnej istoty, pretože nemajú odkiaľ s dostatočnou istotou vedieť, že sa na nadobúdané aktívum vzťahuje zákon o kritickej infraštruktúre.

V neposlednom rade, schválená novela zákona porušuje všeobecné právne zásady - princíp právneho štátu (v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci) a z procesného hľadiska aj princíp právnej istoty a princíp predvídateľnosti práva (vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zaviesť a dodržiavať legislatívny proces založený na transparentnosti, na dôslednom posúdení a zhodnotení vplyvov, na účelnosti, na tzv. evidence-based policy a na dodržiavaní princípu proporcionality).

Poukázať chceme aj na neprijateľnú formu prijatia a schvaľovania predmetnej novely nezlučiteľnú s princípmi právneho štátu a v rozpore s programovým vyhlásením vlády SR. Je nevyhnutné, aby príprava vládnych návrhov zákonov a ich legislatívne procesy boli nastavené tak, aby stabilita a predvídateľnosť boli imanentnými pre výsledky legislatívneho procesu. V rámci dodržiavania tohto princípu sa musia komplexne a participatívne vyhodnotiť vplyvy návrhov právnych predpisov, vrátane vplyvov na strategické plánovanie, a len návrhy predpisov, ktorých vplyvy budú dôsledne zhodnotené, budú môcť byť predložené do legislatívneho procesu. Osobitne zdôrazňujeme, že vláda sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zabezpečiť, aby nedochádzalo k prijímaniu všeobecne záväzných právnych predpisov bez ich náležitého prerokovania, osobitne s dotknutými subjektmi a verejnosťou, a to najmä tým, že sa zasadí o to, aby sa neodôvodňovane neobchádzalo medzirezortné pripomienkové konanie.

Je zrejmé, že pandémia ochorenia COVID – 19 si vyžiadala a vyžiada aj rýchle a neštandardné opatrenia, a to i v oblasti prijímania právnych predpisov. Sme ale pevne presvedčení, že (práve) v tejto

situácii je potrebné každý štátny zásah do základných práv a slobôd podrobiť testu proporcionality, a prijímať len také rozhodnutia (a takým spôsobom), ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie legitímnych cieľov. Považujeme nielen za našu povinnosť, ale aj za povinnosť všetkých aktérov štátnej moci neustále si klásť otázku, či v tom ktorom prípade neexistuje alternatívne, ale zároveň rovnako efektívne opatrenie, ktoré by menej zasahovalo do základných práv a slobôd. Pandémia, ani hospodárska kríza nemôžu ospravedlniť vyhýbanie sa diskusii s adresátmi právnych predpisov a už vôbec nemôžu slúžiť ako ospravedlnenie v prípade presadzovania takých riešení, ktoré, žiaľ, častokrát útočia sa samotnú podstatu trhového hospodárstva.

Podrobnejšie právne zhodnotenie novely a naše ďalšie argumenty poukazujúce na existenciu odôvodnených pochybností o súlade tejto novely s relevantnými právnymi predpismi, ale aj s ústavným princípom právneho štátu a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky, pripájame v priloženej krátkej právnej analýze.

Vážená pani prezidentka,

vzhľadom na vyššie uvedené Vás v mene zamestnávateľských organizácií a obchodných komôr, signatárov tohto listu, žiadame o nepodpísanie schválenej novely v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky a jej vrátenie na opätovné prerokovanie NR SR.

Ďakujeme vopred za zváženie našej žiadosti a argumentov.

S úctou,

Alexej Beljajev
prezident APZ

Tomáš Malatinský
prezident AZZZ SR

Miroslav Kiralvarga
prezident RÚZ

Vladimír Šoták
predseda Klub 500

Peter Mihók
predseda SOPK

Gabriel Galgóczi
prezident Americká obchodná
komora v SR



Zhodnotenie schválenej novely z 5.2.2021, ktorou sa mení zákon č. 45/2011 Z.z. o kritickej infraštruktúre v znení neskorších predpisov

Podstatou prijatej novely je obmedzenie slobody disponovania vlastníkov s predmetom ich vlastníckeho práva, pokiaľ ide o prvok kritickej infraštruktúry alebo jeho prevádzkovateľa (resp. priamy alebo nepriamy podiel presahujúci 10% na základnom imaní alebo hlasovacích právach v prevádzkovateľovi). Rovnako sa obmedzuje možnosť, aby mohol byť prvok kritickej infraštruktúry predmetom predaja za účelom uspokojenia veriteľov. Od účinnosti novely by tieto druhy transakcií mali byť viazané na súhlas vlády. Vydanie súhlasu má závisieť od posúdenia a vyhodnotenia rizík z hľadiska verejného poriadku a národnej bezpečnosti.

V čom je novela problematická?

Novela zásadným spôsobom zasahuje do vlastníckeho práva, najmä do práva slobodne disponovať s predmetom vlastníctva. Zároveň znižuje vymáhateľnosť pohľadávok voči prevádzkovateľom kritickej infraštruktúry, keďže zásadne sťažuje možnosť, aby istá časť ich majetku mohla byť použitá na uspokojenie nárokov veriteľov. Za strpenie týchto obmedzení pritom nie je ponúkané žiadne primerané protiuplnenie, v rozpore s ústavnými princípmi ochrany súkromného vlastníctva.

Procesný rámec na získavanie a udeľovanie predchádzajúceho súhlasu je nejasný. Novela používa koncept oznámenia nadobúdateľa a žiadosti o predchádzajúci súhlas. Právne účinky oznámenia však nie sú upravené. V praxi to môže viesť k neistote ohľadom toho či a kto má povinnosť podávať oznámenie a kto musí žiadať o predchádzajúci súhlas. Rovnako nie je jasné či bez predchádzajúceho súhlasu vlády bude nadobúdateľ môcť vykonávať svoje práva v prevádzkovateľovi kritickej infraštruktúry. Rovnako nie je jasné, podľa akých kritérií majú byť oznámenia a žiadosti posudzované ministerstvom hospodárstva a vládou a v akom časovom rámci. Novela dokonca umožňuje preskúmať transakcie aj spätne, a to bez akéhokoľvek časového obmedzenia.

Hoci novela stanovuje, že voči rozhodnutiu vlády o odopretí súhlasu bude možné podať žalobu na Najvyšší súd, nie je jasné podľa akých kritérií a procesných pravidiel má Najvyšší súd o takejto žalobe rozhodovať. Novela zavádza prelomenie princípu, že uznesenia vlády nie sú preskúmateľné súdom.

Novela má pôsobiť extrateritoriálne, teda má postihovať aj transakcie, činnosti a subjekty, ktoré nemajú žiadnu spojitosť s územím Slovenskej republiky a slovenským právom. V konečnom dôsledku môže spôsobiť, že aj obchod uzatvorený na burze napr. v USA alebo investícia vykonaná pasívnym finančným investorom budú podliehať súhlasu vlády Slovenskej republiky. Novela popiera jeden zo základných pilierov práva EÚ – voľný pohyb kapitálu, nakoľko požiadavka predchádzajúceho súhlasu sa vzťahuje aj na nadobúdateľov pochádzajúcich z iných členských krajín EÚ.

Z hľadiska procesu jej prijímania novela predstavuje hrubé porušenie pravidiel transparentného legislatívneho procesu. Bola schválená v skrátanom legislatívnom konaní. Neprebehlo k nej žiadne pripomienkové konanie, ani skutočné skúmanie dopadu jej vplyvov. Hoci dôvodová správa k novele sa odvoláva na COVID krízu, samotný navrhovateľ priznal, že novela bola pripravená výhradne za účelom riešenia údajného rizika v konkrétnom energetickom podniku, ktoré sa nakoniec ukázalo ako neexistujúce. Všeobecným právnym predpisom sa tak rieši hypotetická situácia týkajúca sa jediného subjektu, resp. prvku kritickej infraštruktúry.



Ktoré praktické problémy môžu v súvislosti s novelou vzniknúť?

- Nie je jasné, či žiadosť o predchádzajúci súhlas je potrebné podávať iba pri prevodoch a prechodoch prvkov kritickej infraštruktúry v rámci výkonu záložného práva, konkurzu a likvidácie a podobných konaní alebo aj v prípade transakčných prevodov podielov a majetku v rámci bežného obchodného styku [nejasnosť odkazu v §9b ods. 3]
- Inštitút oznámenia prevodu v zákone nie je vôbec upravený, hoci naň nadväzujú ďalšie ustanovenia zákona a vzor oznámenia má byť aj upravený nariadením vlády
- Nie je jasné, kedy je a kedy nie je možné bez predchádzajúceho súhlasu vlády vykonávať práva spojené s majetkovým podielom v prevádzkovateľovi kritickej infraštruktúry; nie je jasné či sa zákaz výkonu práv vyplývajúcich z koncentrácie počas preskúmania týkajú iba prevodov, pri ktorých dochádza k zmene kontroly, alebo aj prevodov minoritných podielov.

Bolo možné verejný záujem ochrániť aj iným spôsobom?:

Áno, slovenský právny poriadok už teraz predpokladá inštitút zákonného predkupného práva štátu pri prevode niektorých aktív (napr. predmetov kultúrneho dedičstva), ktorý by sa dal využiť aj na prvky kritickej infraštruktúry. Rovnako existujú a sú v praxi odskúšané predpisy, ktoré podmieňujú nadobudnutie kontroly predchádzajúcim súhlasom relevantného orgánu (Protimonopolný úrad, Národná banka Slovenska pri finančných inštitúciách), avšak existuje k nim jasný obsahový aj procesný rámec. Rovnako už existuje robustná právna úprava povinnej registrácie vlastnickej štruktúry partnerov verejného sektora.

Novela však zavádza úplne nový a nejasný režim posudzovania, ktorý sa má uplatňovať už pri nadobúdaní minoritného 10% podielu na prevádzkovateľovi kritickej infraštruktúry alebo prvku kritickej infraštruktúry.

Hoci na úrovni práva EÚ existuje Nariadenie č. 2019/452 o preverovaní priamych zahraničných investícií do Európskej únie, novela z tohto predpisu nevychádza a ani naň neodkazuje. Na rozdiel od právnych úprav v iných členských štátoch, ktoré sledujú obdobný účel, je novela nejasná a neprehľadná, čo v praxi bude spôsobovať výrazné problémy pri jej uplatňovaní. Tieto vlastnosti z nej ľahko môžu spraviť nástroj arbitrárneho rozhodovania a politickej korupcie.

Novela je podľa predkladateľov inšpirovaná právnou úpravou v iných krajinách EÚ, najmä Nemeckom.

Na rozdiel od slovenskej novely, nemecký zákon o zahraničnom obchode obsahuje prepracovanú právnu úpravu, ktorá:

- sa výhradne vzťahuje na prevody majetkových účastí v prevádzkovateľoch kritickej infraštruktúry [novela sa týka aj prevodov podniku, časti podniku alebo majetku a tiež výkon záložných a iných veriteľských práv]
- sa takmer výhradne týka preverovania nadobúdateľov z krajín mimo EÚ [novela sa vzťahuje na nadobúdateľov tak z tretích krajín, ako aj z EÚ a dokonca aj zo Slovenska]
- pracuje na princípe jednoduchého oznámenia investície a automatického súhlasu v prípade, ak je ministerstvo hospodárstva nečinné [podľa novely všetky transakcie musia byť schválené vládou a nedodržanie lehoty 60 dní zo strany ministerstva nemá za následok udelenie automatického súhlasu]



- stanovuje jasné časové lehoty na vykonanie posúdenia [novela neobsahuje žiadnu záväznú lehotu pre vládu Slovenskej republiky na vydanie rozhodnutia]
- jasne stanovuje, že práva z výkonu investície je možné využívať už počas posudzovania zo strany relevantných orgánov, avšak sú viazané na rozvázovaciú podmienku vyslovenia prípadného nesúhlasu [novela zakazuje akýkoľvek výkon práv pred obdržaním súhlasu vlády]

Ako príklad robustného a prepracovaného právneho predpisu o preverovaní zahraničných investícií môže slúžiť rakúsky spolkový zákon z júla 2020 o kontrole priamych zahraničných investícií dostupný na: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/september/tradoc_158955.pdf.

Rovnako príkladom hodným nasledovania je český zákon o prověřování přímých zahraničních investic č. 34/2021 Sb., ktorý obsahuje prepracovanú úpravu preverovania priamych zahraničných investícií. Jeho text je dostupný na: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-34?text=34%2F2021>