

## Vyhlásenie predkladateľa

Návrh zákona o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa predkladá s rozporom s **Ministerstvom financií Slovenskej republiky** a s **Asociáciou priemyselných zväzov a dopravy**.

**Ministerstvo financií Slovenskej republiky** uplatnilo zásadnú pripomienku, ktorá smerovala všeobecne k návrhu zákona, a to v nasledovnom znení: „V doložke vybraných vplyvov je uvedené, že návrh zákona bude mať pozitívny aj negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, ktorý je čiastočne rozpočtovo zabezpečený. V analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu (ďalej len „analýza vplyvov“) sú kvantifikované výdavky na roky 2022 až 2024 vo výške 220 240 eur každoročne, z toho mzdy v sume 163 200 eur sú plánované pre osem osôb. V analýze vplyvov bode 2.1.1. Financovanie návrhu sa zároveň uvádza, že vzhľadom na nové kompetencie vyplývajúce z návrhu zákona uvedený vplyv nie je zabezpečený v rozpočte príslušných kapitol štátneho rozpočtu a predkladateľ požaduje zvýšenie limitov výdavkov kapitol v jednotlivých rozpočtových rokoch. Žiadame všetky vplyvy vyplývajúce z nových kompetencií (aj za oblasť zamestnanosti) zabezpečiť v rámci schválených limitov dotknutých subjektov verejnej správy a limitu počtu zamestnancov na príslušné rozpočtové roky bez dodatočných požiadaviek na rozpočet verejnej správy. Uvedené žiadame uviesť do analýzy vplyvov a doložky vybraných vplyvov, v ktorej zároveň žiadame v časti Vplyvy navrhovaného materiálu v riadku „z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy“ označiť políčko „áno“. V tabuľke č. 1 analýzy vplyvov žiadame v riadkoch týkajúcich sa mzdových výdavkov opraviť sumu 220 240 eur na sumu 163 200 eur tak, aby vyjadrovala iba mzdové výdavky bez výdavkov na poistné a príspevok do poisťovní.“

Predkladateľ čiastočne vyhovel uplatnenej pripomienke tým, že v tabuľke č. 1 analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu upravil hodnoty v riadkoch týkajúcich sa mzdových výdavkov tak, že vyjadrujú len mzdové výdavky bez výdavkov na poistné a príspevok do poisťovní.

Vo zvyšnej časti pripomienky nie je možné vyhovieť. Zabezpečenie vplyvov vyplývajúcich z nových kompetencií v rámci schválených limitov (vrátane limitov počtu zamestnancov) Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky a ostatných dotknutých subjektov verejnej správy na príslušné rozpočtové roky bez dodatočných požiadaviek na rozpočet verejnej správy nie je možné. Agenda preverovania zahraničných investícií z dôvodu ochrany bezpečnosti a verejného poriadku predstavuje novú agendu, s ktorou súvisia nové úlohy a požiadavky na ľudský kapitál ale aj ostatnú infraštruktúru. V tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že ide o agendu s nezameniteľným významom, ktorá zásadným spôsobom prispeje k ochrane bezpečnosti a verejného poriadku. Predložený návrh zákona predstavuje nástroj, s ktorého zavedením a dôsledným uplatňovaním počítajú, resp. ho vyžadujú, aj dôležité bezpečnostné dokumenty ako sú aktuálne platná Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky a nedávno prijatý Akčný plán koordinácie boja proti hybridným hrozbám. Zavedenie a následná dôsledná implementácia tejto agendy pri tom nie je dôležitá len z pohľadu bezpečnosti a verejného poriadku Slovenskej republiky ale je predpokladom pre účinnú ochranu bezpečnosti a verejného poriadku v celej Európskej únii. Práve vzhľadom na túto skutočnosť Európska komisia najskôr po vypuknutí pandémie COVID-19 v roku 2020 (prostredníctvom Oznámenia č. 2020/C 99 I/01) a následne po začatí ruskej agresie na Ukrajinu vo februári 2022 (prostredníctvom Oznámenia č. 2022/C 151 I/01) vyzvala zostávajúce členské štáty Európskej únie, ktoré ešte nemajú zavedený účinný komplexný mechanizmus preverovania zahraničných investícií, aby urýchlili jeho prijatie, pripravili jeho vykonávanie a vyčlenili primerané zdroje na jeho podporu. S ohľadom na účel navrhovanej právnej úpravy, ktorým je zachytenie

a adresovanie pokiaľ možno všetkých bezpečnostných rizík spojených s prichádzajúcimi zahraničnými investíciami, je nevyhnutné tejto téme venovať náležitú pozornosť a vážnosť v čase prípravy, ako aj v čase následnej implementácie, kedy bude rozhodujúcim predpokladom účinného preverovania práve zabezpečenie kvalitnej infraštruktúry. Tu je najmä dôraz na potrebný ľudský kapitál.

S ohľadom na plánované zapojenie sa v rámci projektu Európskej únie, predpokladáme čiastočnú refundáciu vyčíslených bežných výdavkov.

Okrem mzdových výdavkov, v rokoch 2023 až 2025 požadujeme 20 000,- eur ročne vo forme kapitálových výdavkov na zabezpečenie prístupov do databáz združujúcich informácie o podnikateľských subjektoch (pôsobiacich v EÚ aj mimo nej), ako aj o fyzických a právnických osobách, ktoré v daných subjektoch pôsobia alebo sú s nimi prepojené (a to aj historicky).

Vykonávanie agendy preverovania zahraničných investícií si vyžaduje prístup k čo možno najrobustnejším a najspoľahlivejším databázam o podnikateľských subjektoch a s nimi prepojených osobách. Sledovanými údajmi sú súčasné a historické dáta o organizačnej štruktúre, vlastníckej štruktúre, pôsobenie politicky či iným spôsobom exponovaných osôb, prepojenia medzi konkrétnymi subjektmi/osobami, ukazovatele finančnej výkonnosti, účtovné závierky, sankčné zoznamy atď. Sledovanými subjektmi/osobami pritom môžu byť subjekty/osoby so sídlom/občianstvom v rámci Európskej únie, či mimo nej. Prístup k takýmto databázam je nevyhnutný za účelom overovania si informácií poskytnutých zo strany zahraničných investorov a cieľových subjektov, ale aj v rámci prevencie pred porušením právnej úpravy v oblasti preverovania zahraničných investícií, či za účelom vedenia štatistík atď. Nakoľko štát takéto databázy nevedie, prístup k nim je nutné zabezpečiť alternatívnym spôsobom. Pre úplnosť uvádzame, že rovnaký nástroj na získanie/overenie vyššie menovaných informácií/dát bol zvolený aj inými členskými štátmi Európskej únie, ktoré pri uplatňovaní svojich už existujúcich mechanizmov preverovania zahraničných investícií využívajú tiež takéto databázy. V rámci uskutočnených konzultácií, bolo potvrdené napr. Francúzskom, že databázy predstavujú dôležitý nástroj pre zabezpečenie riadneho preverovania zahraničných investícií.

S ohľadom na plánované zapojenie sa v rámci projektu Európskej únie, predpokladáme aj v tomto prípade čiastočnú refundáciu vyčíslených kapitálových výdavkov.

Potvrdzujeme, že rozpočtovo nekryté negatívne vplyvy na rozpočet verejnej správy, ktoré boli pôvodne predpokladané (vyčíslené) v medzirezortnom pripomienkovom konaní boli dodatočne navýšené, a to v roku 2023 zo sumy 220 240,- eur na 416 051,- eur a v roku 2024 (a nasledujúcich) zo sumy 220 240,- eur na 445 989,- eur. Rozdiel predstavujú zvýšené požiadavky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Slovenskej spravodajskej služby a Policajného zboru. Dôvodom sú skúsenosti nadobudnuté od spustenia medzirezortného pripomienkového konania (v júni 2021) už len v súvislosti so samostatnou implementáciou nariadenia (EÚ) 2019/452 v platnom znení bez vykonávania pôsobnosti podľa návrhu zákona, prijatím ktorého dôjde k značnému zvýšeniu požiadavky na ľudský kapitál (a prístup ku kvalitným databázam). Zároveň, navýšenie mzdových a kapitálových výdavkov v rámci dotknutej agendy bolo podporené aj praktickými skúsenosťami zdieľanými zo strany členských štátov Európskej únie, ktoré disponujú národnými mechanizmami preverovania zahraničných investícií.

Pre úplnosť uvádzame, že rozporové konanie k dotknutej pripomienke sa uskutočnilo na úrovni generálnych riaditeľov. Od rozporového konania na vyššej úrovni bolo zo strany Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky z praktických dôvodov dodatočne upustené.

### **Asociácia priemyselných zväzov a dopravy uplatnila dve zásadné pripomienky.**

Prvá zásadná pripomienka bola uplatnená k § 12 návrhu zákona v znení predloženom do medzirezortného pripomienkového konania, a to v nasledovnom znení: „V rámci ustanovení upravujúcich Rozhodnutie o zákaze zahraničnej investície navrhujeme doplniť ustanovenie, v zmysle ktorého, v prípade, ak MH SR vydá rozhodnutie o zákaze zahraničnej investície, vznikne povinnosť štátu, v prípade ak cieľový subjekt o to prejaví záujem, prevziať na seba záväzok uskutočniť preverovanú zahraničnú investíciu. Odôvodnenie: Sme názoru, že predmetom úpravy návrhu zákona by mal byť aj postup určitého spôsobu „odškodnenia“ dotknutého podniku v prípade, ak MH SR vydá rozhodnutie o zákaze zahraničnej investície. V takomto prípade navrhujeme, že ak cieľový podnik o to prejaví záujem, investíciu, ktorú mal pôvodne vykonať/vykonal zahraničný investor prevezme na seba štát.“

Uplatnenej pripomienke nie je možné vyhovieť. V prípade identifikácie ohrozenia alebo narušenia bezpečnosti alebo verejného poriadku bude snahou povoliť konkrétnu preverovanú zahraničnú investíciu s určitými tzv. mitigačnými opatreniami. Až v prípade, že identifikované ohrozenie alebo narušenie nie je možné mitigovať, zahraničná investícia sa zakáže. Prax iných členských štátov Európskej únie, ako aj tretích krajín, ktoré disponujú mechanizmami preverovania zahraničných investícií už dlhšiu dobu, ukazuje, že k zákazu zahraničnej investície dochádza len v minimálnom počte. Napriek tomu, návrh zákona nemôže Slovenskej republike uložiť povinnosť odkúpiť podiel v spoločnosti, celú spoločnosť, či určité aktíva spoločnosti, ktorých predaj zakázal z dôvodu ochrany bezpečnosti a verejného poriadku. V prvom rade, takýmto zákazom, ak je uložený v súlade so zákonom a v jeho medziach nemôže byť spôsobená škoda. Po druhé, potenciálne dotknuté subjekty budú poznať existujúcu právnu úpravu, pričom táto im ponúka priestor na to, aby sa vyhlí situácii, kedy by im potenciálne mohol vzniknúť akýkoľvek problém v súvislosti so zákazom uskutočnenej zahraničnej investície – v prípade tzv. nekritických zahraničných investícií má zahraničný investor možnosť a v prípade tzv. kritických zahraničných investícií má zahraničný investor dokonca povinnosť požiadať o preverenie zahraničnej investície pred jej uskutočnením. Prax iných krajín, ktoré preverujú zahraničné investície potvrdzuje, že potenciálne dotknuté subjekty príslušnú legislatívu poznajú; pred uskutočnením zahraničnej investície realizujú rozsiahle due diligence za účelom zistenia všetkých povolení, ktoré potrebujú v Európskej únii (aj mimo nej). Zároveň, prax ukazuje, že pri plánovaní prevažnej väčšiny zahraničných investícií sa s uskutočnením investície (napr. prostredníctvom odloženia účinnosti zmluvy) čaká na vydanie povolenia, pričom o preverenie požiada investor dobrovoľne. Po tretie, preverovanie investícií ako také nie je v Slovenskej republike novinkou. Za iným účelom preveruje napr. aj Národná banka Slovenska a Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, pričom v právnej úprave, ktorou sú viazané, nie je ustanovená povinnosť Slovenskej republiky vykonať kroky, ktoré by určitým spôsobom kompenzovali uplatnenie zákona. V neposlednom rade, akceptácia uplatnenej pripomienky by mohla viesť k vzniku určitých schém, ktorých cieľom by bolo zabezpečenie kúpy podielu, celého podniku alebo určitých aktív štátom. Dodávame tiež, že akceptovanie uplatnenej pripomienky by v budúcnosti pravdepodobne viedlo k značným negatívnym vplyvom na rozpočet verejnej správy, a to nie len v súvislosti so samotným „odkúpením“ aktív ale aj s ich následnou správou.

Druhá zásadná pripomienka bola uplatnená k § 31 ods. 5 prvej vete návrhu zákona v znení predloženom do medzirezortného pripomienkového konania, a to v nasledovnom znení: „Navrhujeme predmetné ustanovenie preformulovať tak, aby voči rozhodnutiam ministerstva

podľa § 10 až 12 bol prípustný rozklad do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia. Odôvodnenie: Nesúhlasíme s predmetným ustanovením, v zmysle ktorého proti rozhodnutiam ministerstva podľa § 10 až 12 nie je prípustný rozklad, t. j. právoplatnými a vykonateľnými sa stávajú dňom doručenia. Vnímame, že v zmysle § 29 ods. 6 rozhodnutia vydané ministerstvom podľa tohto zákona sú preskúmateľné súdom prostredníctvom správnej žaloby, ktorú môže podať zahraničný investor alebo cieľový subjekt. Avšak vzhľadom na zdĺhavosť a nákladovosť súdnych konaní sme názoru, že voči rozhodnutiu ministerstva by mal byť prípustný riadny opravný prostriedok. Taktiež je potrebné uviesť, že kým rozklad má suspenzívny účinok, v prípade správnej žaloby tomu tak vo všeobecnosti nie je. Zároveň si dovoľujeme poukázať na Článok 3 ods. 5 nariadenia, v zmysle ktorého zahraniční investori a dotknuté podniky majú možnosť podať opravné prostriedky proti rozhodnutiam vnútroštátnych orgánov o preverení.“.

Ani druhej uplatnenej zásadnej pripomienke nie je možné vyhovieť. Podanie rozkladu voči rozhodnutiu o povolení zahraničnej investície nie je účelné. Zahraničný investor by sa tak bránil voči rozhodnutiu, ktorým bola jeho investícia povolená (v celom rozsahu odobrená). Prípadný rozklad by sa podával predovšetkým k rozhodnutiam o zákaze zahraničnej investície, ku ktorým by však malo dôjsť ak tak zriedka – zákaz na základe návrhu zákona by mal predstavovať úplne posledný prípustný prostriedok na ochranu bezpečnosti a verejného poriadku, nakoľko primárne sa uplatnia sektorové opatrenia upravené v sektorových predpisoch a ak tieto nie sú postačujúce a vznikne potreba adresovania bezpečnostného rizika na základe návrhu zákona, prednostne by sa malo uplatniť podmienené povolenie zahraničnej investície (ak riziko, resp. ohrozenie možno účinne mitigovať), v prípade ktorého zahraničný investor nerozporuje navrhované opatrenia a s tým súvisiace povinnosti, ktoré vedú k mitigovaniu identifikovaného rizika. V opačnom prípade by došlo k vydaniu rozhodnutia o zákaze zahraničnej investície. Keďže v prípade rozkladu voči rozhodnutiu o zákaze zahraničnej investície by v zásade išlo o konanie na tom istom orgáne (Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky), pričom nie všetky informácie zo spisu môžu byť zahraničnému investorovi sprístupnené (z dôvodu utajeného režimu), zahraničný investor bude mať väčšiu dôveru v rozhodnutie súdu. Je veľký predpoklad, najmä pri zákaze zahraničnej investície, že informácie, na základe ktorých sa dospelo k rozhodnutiu o zákaze, budú utajovanými skutočnosťami, s ktorými sa zahraničný investor nebude môcť oboznámiť a tým pádom sa nebude vedieť účinne brániť podaním rozkladu. Brániť sa bude vedieť na súde, kde sudca bude mať právo oboznámiť sa s utajovanými skutočnosťami a komplexne posúdiť správnosť a zákonnosť postupu a samotného rozhodnutia vydaného v konaní o preverovaní zahraničnej investície. Pokiaľ ide o odkaz na nariadenie (EÚ) 2019/452 v platnom znení, upresňujeme, že opravný prostriedok v slovenskej jazykovej verzii nariadenia vychádza z anglického "recourse", pričom cieľom tohto ustanovenia a požiadavkou členských štátov Európskej únie pri jeho príprave bolo širšie pomenovanie "možnosti brániť sa" voči rozhodnutiu o preverení, nie ustanovenie, že ide o odvolanie/rozklad alebo žalobu. Typ/druh opravného prostriedku si určia členské štáty Európskej únie v rámci svojej vnútroštátnej legislatívy.