

Konfederace

zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR

*Sekretariát:* Václavské nám. 21 tel.: 222 324 985

110 00 Praha 1 fax: 224 109 374 mail: [kzps@kzps.cz](mailto:kzps@kzps.cz)

**S t a n o v i s k o**

**Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR**

**k „Návrhu zákona o odolnosti subjektů kritické infrastruktury a o změně dalších zákonů (zákon o kritické infrastruktuře)“**

**V rámci mezirezortního připomínkového řízení jsme obdrželi výše uvedený návrh a k tomuto Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (KZPS ČR) uplatňuje následující připomínky:**

**Obecné připomínky**

**1. Předložený návrh zákona musíme jako celek odmítnout, neboť obsahuje celou řadu problematických aspektů, kterým by bylo možné předejít v případě, že by byl předem se všemi stakeholdery dostatečně podrobně diskutován. Požadujeme jeho stažení a přepracování.**

**tato připomínka je zásadní**

**2. V rámci návrhu zákona je uvedena celá řada odkazů na prováděcí právní předpisy, jejichž obsah bude mít zásadní vliv na aplikaci uvedeného právního předpisu a absence přináší velkou nejistotu pro adresáty předmětného zákona. Teze prováděcích předpisů předložené spolu s návrhem zákona neobsahují dostatečně detailní informace tak, abychom se mohli bez problémů k danému předpisu vyjádřit.**

**Považujeme za zcela neakceptovatelné, aby schvalování takto zásadního předpisu probíhalo pod časovým tlakem. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2557 o odolnosti kritických subjektů a o zrušení směrnice Rady 2008/114/ES byla přijata již 14. prosince 2022. Nicméně do meziresortního připomínkového řízení byl návrh zákona, který z ní vyplývá předložen až po 14 měsících a ve zcela nedostatečné podobě!!! Během těchto 14 měsíců nebyl nikdo ze stávajících subjektů kritické infrastruktury ve vodárenství přizván ke konzultaci, což považujeme za nepochopitelné a nepřijatelné.**

**Odmítáme tedy podlehnout časovému tlaku vyplývajícího z nutnosti přijetí tohoto předpisu z důvodu implementace předmětné evropské směrnice., což s ohledem na implementační lhůtu (a navrhovanou účinnost zákona) souvisí s nutností již nyní předkládat také prováděcí právní předpisy v co největším detailu či (v ideálním případě) uvádět co nejvíce informací a podmínek přímo do návrhu zákona.**

**Zároveň je třeba konstatovat, že návrh zákona, tak jak je předložen, je v rozporu s ústavními principy, neboť prováděcí předpis je vázán pouze k takové podrobnější úpravě, jež se pohybuje „na základě a v mezích zákona“ (viz. Pl. ÚS 3/95). Povinnosti podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích. Zákon tudíž musí stanovit meze, v nichž poté prováděcí právní předpis uvede konkrétní podmínky k provedení zákona. Návrh zákona o kritické infrastruktuře však tyto meze nestanoví, když zcela přenechává prováděcím předpisům stanovení obsahu strategie pro posílení odolnosti subjektů kritické infrastruktury, aniž by alespoň rámcově uvedl, co je obsahem této strategie, jaká práva a povinnosti z ní budou subjektům vyplývat či jaká je její závaznost. Návrh zákona také přenechává na prováděcí právní předpisy stanovení okruhu subjektů, na které se bude vztahovat, tj. povinnosti vzniknou subjektům teprve na základě prováděcích právních předpisů, neboť ty mají vymezit základní služby v jednotlivých odvětvích a pododvětvích a kritéria významnosti, přičemž u subjektů, kteří budou tato kritéria splňovat pouze v části svých činností není jasné, zda bude dopadat na tyto subjekty jako celky nebo zda bude možné odlišit jednotlivé činnosti podle toho, zda tento bude splňovat kritérium. V okamžiku přijetí zákona tak nebude možné určit, kdo je subjektem, na nějž se zákon vztahuje, přesto mu však začnou plynout lhůty pro plnění povinností ze zákona vzniklých a na ně navazující sankce. Stejně tak parametrizace incidentů, které bude subjekt povinen hlásit je přenesena na výkonnou moc.**

**Všechna výše uvedená zmocnění jsou velmi neurčitá a zákonodárce tím ponechává na vůli výkonné moci stanovení povinností osob, které může stanovit pouze zákon. Tím se ponechává prováděcímu právnímu předpisu vymezení základní pojmové náležitosti, která má konstitutivní charakter. Návrh zákona je tak v souladu s nálezem Pl. ÚS 45/2000 i Pl. ÚS 3/95 neplatný pro neurčitost. Případné právní předpisy vydané na jeho základě by taktéž byly neplatné.**

**tato připomínka je zásadní**

**3. Návrh zákona (zákonů) přináší zcela nový přístup ke krizovému řízení, nicméně dle našeho názoru nebude plnit takovou funkci, která je od něj očekávána. S ohledem na oblast, kterou má řešit to však může mít dalekosáhlé negativní následky.**

**tato připomínka je zásadní**

**Konkrétní připomínky**

**1. K vymezení základní služby a kritéria významnosti – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Domníváme se, že se zde nachází určitý vnitřní rozpor mezi definicí základní služby – § 2 písm. a) a § 8 odst. 4 – kdy se mají odvětví a pododvětví uvádět v příloze zákona a základní služby v prováděcím právním předpise. Domníváme se, že s ohledem na skutečnost, že odvětví i pododvětví jsou uvedené velice obecně, bude pro celou aplikaci zákona kruciální precizní definice základní služby, jelikož poskytovatelem základní služby je dle návrhu zákona ten, kdo poskytuje alespoň jednu základní službu a splňuje kritérium významnosti.**

**Základní službu nelze z obecného odvětví a pododvětví dostatečně určit. Základní kritérium pro to, zda se bude celá právní úprava na daný subjekt (myšleno právnickou osobu) vztahovat, je odvislé od skutečnosti uvedené v prováděcím právním předpisu (co je základní službou a jaká jsou kritéria významnosti). Tento postup nepovažujeme za správný a je v rozporu se základními principy ústavnosti. Povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona. Stejně tak adresáti těchto povinností. Povinnosti musí být dostatečně konkrétní, aby nebylo sporu, kdo je adresátem povinnosti a jaký je přesný obsah těchto povinností.**

**Ačkoliv návrh zákona popisuje rámec povinností dotčených subjektů, adresáti těchto povinnosti nejsou zákonem stanoveni. Považujeme za nepřípustné, aby adresáti povinnosti byly specifikováni až na úrovni podzákonných předpisů, které jsou mimo kontrolu zákonodárců.**

**Požadujeme, aby byly základní služby uvedeny přímo v zákoně – v jeho příloze. Jedině tak mohou povinnosti stanovené pro dané subjekty legální.**

**Stejně tak navrhovaný § 9 uvádí, že kritérium významnosti stanoví prováděcí právní předpis a zohlední při tom parametry uvedené v jednotlivých písmenech § 9. Nicméně ani návrh prováděcího předpisu neurčuje konkrétní kritéria významnosti. V době, kdy se mají předložit připomínky k návrhu zákona, není vůbec jasné, jakých subjektů se budou povinnosti týkat, jelikož kritérium významnosti je jednou ze dvou podmínek, které má osoba splnit, aby byla poskytovatelem základní služby.**

**tato připomínka je zásadní**

**2. K oblasti základních služeb – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Návrh prováděcího právního předpisu uvádí základní služby. V oblasti zdraví se má dle návrhu jednat o:**

|  |
| --- |
| **poskytování služeb zdravotní péče** |
| **analýzy prováděné referenční laboratoří Evropské unie** |
| **výzkum a vývoj léčivých přípravků** |
| **výroba základních farmaceutických výrobků a základních farmaceutických přípravků** |
| **výroba zdravotnických prostředků považovaných za kriticky důležité v průběhu mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví** |
| **distribuce léčivých přípravků** |

**Jak je uvedeno výše, požadujeme, aby určení základních služeb bylo uvedeno přímo v zákoně.**

**Nadto si dovolujeme připomínkovat i samotné základní služby uvedené v prováděcím právním předpisu.**

**Z návrhu není zřejmé odůvodnění, proč jsou jednotlivé činnosti označeny jako základní služby. Považujeme za nutné odůvodnit, proč některé činnosti byly označeny za tak zásadní, aby se poskytovatelům těchto služeb ukládaly uvedené povinnosti. Kritéria významnosti by měla být nastavena tak, aby zasáhla výhradně ty subjekty, u nichž je jejich účast v systému kritické infrastruktury relevantní a nezbytná.**

**Nesouhlasíme s tím, aby výzkum a vývoj léků byl základní službou. Není jasné, proč by tomu tak mělo být. Výzkum a vývoj ve zdravotnictví je prováděn stovkami subjektů a nijak nesouvisí se zajišťováním strategicky důležitých činností pro fungování státu např. ve stavu nouze či za jiných významných okolností.**

**Dále není zřejmé, co se rozumí „výroba základních farmaceutických výrobků a základních farmaceutických přípravků“. Legislativa nezná pojmy farmaceutické výrobky ani farmaceutické přípravky. Podnikající osoba tedy nemůže vědět, zda poskytuje tuto základní služby, když není jasné, co se tímto pojmem myslí. Není nikde definováno, co se rozumím pojmem „základní“. Není známá žádná definice „základních“ ať už farmaceutických výrobků nebo přípravků. Považujeme tedy tuto část za neaplikovatelnou, protože její obsah není znám.**

**Byť předkladatel pravděpodobně má zájem pod základní službu zavést „výrobu léčivých přípravků“, nesouhlasíme s takto široce pojatou základní službou. Regulatorně pod pojmem výroba léčivých přípravků je zařazeno například i kompletování hotových lékových forem (např. blistrů) do sekundárního obalu (krabičky), přebalování léčiv z cizojazyčného balení do českého či naopak z českého do cizojazyčného apod. Výrobu léčivých přípravků tak se zahrnutím všech fází (včetně těch finálních, jež sotva mají signifikantní hodnotu z hlediska zajištění kriticky důležitých funkcí státu) tak provádí stovky subjektů. Kritérium významnosti v případě výroby tak musí být definováno kombinací faktorů, které zajistí oprávněnost a relevantnost zakotvení řady nových povinností těm subjektům, které skutečně jsou podstatné pro fungování základních činností státu.**

**Stejně tak základní služba „distribuce léčivých přípravků“ je neodůvodněně široce pojatá. Téměř každá farmaceutická firma, která dodává léčivé přípravky ze zahraničí, je distributorem léčivých přípravků, a to v rozsahu distribuce „svých“ léčivých přípravků. Spolu s nezávislými distributory vykonávající na své podnikatelské riziko nákup a prodej léčivých přípravků jde o několik stovek subjektů jen v České republice. Přičemž naprostá většina těchto subjektů má z pohledu trhu ČR jako celku jen mizivý tržní podíl.**

**Bez ohledu na výše uvedené, upozorňujeme, že zamýšlený cíl navrhované právní úpravy, tedy ochrana zájmu státu, resp. občanů ČR zajištěním dostupnosti léčivých přípravků, byla již naplněna jinou právní úpravou, a to novelizací zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, s účinností od 1. ledna 2024. Touto novelou byla zavedena řada nových povinností vůči farmaceutickým firmám (tzv. držitel rozhodnutí o registraci) a distributorům léčiv, která má za cíl právě zajistit dostupnost léčiv pro pacienty v ČR, a to i po přerušení dodávek. Navrhované zahrnutí těchto oblastí pod nový obecný zákon o kritické infrastruktuře se jeví jako nadbytečné, neboť problematika je již řešena jinými cílenými opatřeními, která směřují ke stejnému účelu. Plošné zahrnutí článků lékového řetězce mezi poskytovatele základních služeb by jim přineslo další nové povinnosti, jež by pro tyto subjekty znamenaly již neúměrnou administrativní zátěž. Enormní tlak na kapacity firem by pak v některých případech mohl vyústit až v jejich odchod z českého trhu, a následnou nedostupnost některých léčivých přípravků pro české pacienty.**

**S ohledem na to, že stejný cíl právní úpravy tímto již byl naplněn, požadujeme, aby z návrhu zákona o kritické infrastruktuře byly zcela odstraněny pasáže směřující k zakotvení povinností vůči osobám, které zajišťují výrobu i distribuci léčivých přípravků.**

**tato připomínka je zásadní**

**3. K § 2 písm. g) - doporučujeme variantu II.**

**Odůvodnění: Uvedená varianta definice pojmu „kritická infrastruktura“ přesněji a pochopitelněji vymezuje daný pojem.**

**tato připomínka je zásadní**

**4. K § 8 – povinnosti poskytovatele základní služby – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Zákonem navrženou lhůtu 1 měsíce pro poskytnutí údajů uvedených v § 8 odst. 1 považujeme za zcela nedostatečnou. Tím spíš, že se adresáti této normy mohou dozvědět o tom, zda pod normu spadají, až z prováděcích právních předpisů. Navíc pro poskytnutí daných informací, které zákon vyžaduje, bude muset proběhnout rozsáhlá vnitřní analýza dané osoby, a proto je nezbytné lhůtu prodloužit.**

**tato připomínka je zásadní**

**5. K § 8 odst. 2 – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Vzhledem ke skutečnosti, že Portál krizové infrastruktury je uveden ve stávající platné právní úpravě (krizový zákon) a stále není funkční, obáváme se nemožnosti splnit požadavky vymezené v zákoně ze strany poskytovatele základní služby.**

**tato připomínka je zásadní**

**6. K § 9 – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Dle uvedeného ustanovení budou obecná kritéria významnosti zpřesněna a rozpracována až v prováděcím právním předpisu. Vzhledem ke skutečnosti, že se bude jednat o významnou a určující skutečnost, zda subjekt je poskytovatelem základní služby, nebo významným dodavatelem poskytovatele základní služby, nebo jen dodavatelem poskytovatele základní služby, je nezbytné tyto okolnosti definovat již nyní v rámci návrhu prováděcího právního předpisu, nebo lépe uvést přímo do zákona.**

**tato připomínka je zásadní**

**7.** **K § 10 - určení subjektu kritické infrastruktury – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Považuje za vhodné, aby skutečnost, zda se má jednat o subjekt kritické infrastruktury určovalo věcně příslušné ministerstvo, příp. jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka. Pouze věcně příslušný správní orgán je schopen v rámci své expertízy vyhodnotit, zda je daná osoba důležitá pro poskytování základní služby a měl by být tedy vyhodnocen jako subjekt kritické infrastruktury.**

**Domníváme se, že by to měl být právě věcně příslušný orgán, který by měl být za takové určení odpovědný. Příslušný správní orgán by o daném určení informoval ministerstvo vnitra, které by seznamy vedlo.**

**tato připomínka je zásadní**

**8. K § 13 odst. 1 písm. n) – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Ačkoliv návrh zákona počítá s problematikou ochrany utajovaných informací nejen samotným požadavkem v uvedeném ustanovení, ale také změnami v souvisejících právních předpisech (zákon č. 240/2000 Sb., zákon č. 412/2005 Sb. a zákon č. 106/1999 Sb.), neobsahuje všechny potřebné souvislosti, neboť se vztahuje pouze na subjekty kritické infrastruktury, ale nikoliv na jejich dodavatele.**

**tato připomínka je zásadní**

**9. K § 21 odst. 5 – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Ačkoliv je cvičení subjektu kritické infrastruktury možno plánovat s četností 1x za 3 roky, nepovažujeme za optimální, aby náklady spojené se cvičením nesl subjekt kritické infrastruktury. Dle našeho názoru by toto mělo jít k tíži státu.**

**tato připomínka je zásadní**

**10. K dopadu na podnikatelské subjekty – požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: I když důvodová zpráva uvádí, že k rozšíření subjektů dojde z většiny ze soukromého sektoru, není nijak vyhodnocen dopad navrhované úpravy na podnikatelské subjekty v ČR. Domníváme se, že by se měla důvodová zpráva dopracovat.**

**Je zcela zřejmé, že plnění povinností uvedených v návrhu bude předcházet interní zhodnocení současných postupů, nastavení nových procesů, zajištění manažera kritické infrastruktury atd. Jsme přesvědčeni, že tyto povinnosti, které stát hodlá uvalit na dané subjekty, by měly být i nějakým způsobem kompenzovány. Ustanovení § 13 odst. 2 a 3 nepovažujeme za žádnou formu kompenzace nebo jiného benefitu pro povinné osoby.**

**Je potřeba vzít v úvahu, že dotčená legislativa se dotkne z povahy věci jen subjektů operujících na území ČR (např. tuzemští výrobci), přičemž své zboží a služby nabízejí na trhu, na kterém se střetávají taktéž s produkty a službami zahraničních dodavatelů, kteří podléhat právní úpravě kritické infrastruktury nebudou. S ohledem na to, že subjekt kritické infrastruktury bude povinen zavést a udržovat postupy, pracovní místa a specifické vybavení tak, aby splnil požadavky zákona, je jisté, že to bude administrativně i finančně náročné. Naplnění požadavků navrhované legislativy tak představuje zásadní konkurenční nevýhodu, u které zákon nepočítá s adekvátní kompenzací, která by narovnala situaci na trhu. Kompenzace mohou mít jak přímou finanční, tak i nepřímou daňovou povahu.**

**Tato připomínka je zásadní**

**11. K příloze zákona o odolnosti subjektů KI - požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Česká asociace odpadového hospodářství dříve a po zkušenostech z posledních krizových období zvažovala vhodnost připojení segmentu odpadového hospodářství do množiny subjektů kritické infrastruktury.**

**V návrhu zákona se odvětví odpadového hospodářství objevilo v tabulce navrhované přílohy *zákona o odolnosti subjektů KI*.**

**Se znalostí navrhovaného rozsahu a nových administrativních povinností týkajících se zapojení odvětví do množiny kritické infrastruktury bylo zhodnoceno, že dodatečné náklady a rozsah administrativních povinností jsou neúměrně vysoké a znamenalo by to nutnost zdražení služeb odpadového hospodářství jak pro podnikatele, obce, tak pro občany.**

**Historicky nebylo odvětví odpadového hospodářství součástí kritické infrastruktury státu. Po posouzení nákladů a přínosů tohoto možného rozšíření jsme přesvědčeni, že dosavadní nastavení, kdy odvětví odpadového hospodářství není součástí kritické infrastruktury, je vhodnější a efektivnější, a proto jako profesní svaz vyjadřujeme pozici k podpoře zachování současného stavu, kdy odvětví odpadového hospodářství není součástí kritické infrastruktury státu.**

**tato připomínka je zásadní**

**12. K části šesté, článku VI., Změna krizového zákona - požadujeme upravit dle odůvodnění.**

**Odůvodnění: Otázka efektivního nastavení nakládání s odpady v případech krizových událostí - Prezidenti Hospodářské komory a Svazu průmyslu zaslali dne 1.11.2022 ministru životního prostředí společný dopis, kde vyzvali k úpravě legislativního řešení ve vztahu k možnostem nakládání s odpady v krizovém období *(COVID, energetická krize, krize odbytu druhotných surovin, apod.).* K dané věci zaslala dopis rovněž Česká asociace odpadového hospodářství s žádostí o stanovisko k možné aplikaci § 3 zákona o odpadech, a to dne 8.11.2022. V rámci následných odborných diskuzí bylo shrnuto, že tato potřeba by měla být systémově vyřešena v rámci novelizace krizového zákona.**

**V roce 2022 čelila Evropa a stejně tak Česká republika krizi odbytu druhotných surovin. Krize naštěstí odezněla v době, kdy se stále daly čerpat rezervní fondy OH pro kritické situace. V případě, že by však krize byla jen o několik měsíců delší, situace by byla prakticky neřešitelná s odkazem na platnou legislativu.**

**Ukázalo se, že v rámci národní legislativy je nutné přijmout nástroj, kterým by bylo umožněno bezpečně a zákonně nakládat s odpady, pro které není v daném časově definovaném období žádné reálné uplatnění, ale které je zároveň nutné kontinuálně svážet z obcí a měst.**

**Kapacity recyklačních provozů se s ohledem na vysoké ceny energií dočasně odstavily. Kapacity energetického využití byly ve většině případů na svém maximu, případně nemohly odpad přijímat z důvodu legislativního omezení (u odpadů z třídiček). Firmy se snažily o uplatnění odpadů, jak jen to bylo možné, aby mohly dále zajistit svoz z obcí a měst. V dané době byla řada komodit druhotných surovin neprodejná, ceny jiných se blížily k nule nebo do záporných hodnot.**

**Odpady z obcí a měst je vždy nutné svážet kontinuálně. Prokázalo se, že situaci nebylo možné vyřešit skladováním odpadů (nejsou a nebudou dostatečné skladové kapacity a není to možné ani z hlediska požární ochrany; řešení cestou skladování naráží i na řadu dalších faktorů, například na ztrátu kvality surovin vlivem počasí, apod.).**

**Cílem opatření je zachování funkčního systému svozu odpadů z obcí a měst. Bylo vypracováno návrhové legislativní řešení. Řešení se opírá o možnost vyhlášení dočasného stavu nouze v oblasti odpadového hospodářství z pozice vlády a následného řešení možností nakládání s odpady dočasnou úpravou zákonných povinností formou nařízení vlády.**

**§ xxx**

***Stav nouze v odpadovém hospodářství***

***1)    Stavem nouze v odpadovém hospodářství (dále jen "stav nouze") je stav, který vznikl v důsledku  
a) živelních událostí,***

***b) náhlého kritického nedostatku kapacit zařízení pro nakládání s odpadem v důsledku zásahu vyšší moci nebo***

***c) významného ohrožení odbytu druhotných surovin a vytříděných odpadů na území celého státu.***

***2) Stav nouze vyhlašuje vláda na základě analýzy faktického stavu událostí. V rámci stavu nouze může vláda s cílem zajistit bezpečné a efektivní nakládání s odpady po dobu vyhlášeného stavu nouze stanovit nařízením v nezbytném rozsahu***

***a) výjimky ze zákazu předání odděleně soustřeďovaných komunálních odpadů ke spalování v zařízení na energetické využití odpadu podle § 35 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v platném znění,***

***b) výjimky ze zákazu předání odděleně soustřeďovaných komunálních odpadů k odstranění podle § 36 odst. 5. zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v platném znění, a***

***c) výjimky ze zákazu provozovatele ukládat***

***odpady na skládku podle § 40 a § 41 odst. 3 písm. a) a g) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v platném znění.***

**tato připomínka je zásadní**

**Kontaktní osoby:**

**Ing. Bc. Barbora Fürstová e-mail:** [**furstova@sovak.cz**](mailto:furstova@sovak.cz) **tel: 739 556 656**

**Mgr. Jakub Machytka e-mail:** [**jakub.machytka@uzs.cz**](mailto:jakub.machytka@uzs.cz) **tel: 727 956 059**

**Dr. Jan Zikeš e-mail:** [**zikes@kzps.cz**](mailto:zikes@kzps.cz) **tel: 222 324 985**

**V Praze dne 8. března 2024**

**Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MSc., MBA**

**p r e z i d e n t**