

Na rokovanie  
Národnej rady Slovenskej republiky

## I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 9. mája 2023, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2022 Z. z. o štátnej podpore nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

## II

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miloša Svrčka na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 222/2022 Z. z. o štátnej podpore nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“). V dôvodovej správe k návrhu zákona sa uvádza: *„Navrhuje sa vypustiť ustanovenie, podľa ktorého vláda Slovenskej republiky nariadením vlády zvýši raz ročne k 1. marcu o mieru inflácie dosiahnutú v predchádzajúcom kalendárnom roku potvrdenú Štatistickým úradom Slovenskej republiky. Táto zmena sa navrhuje z dôvodu, že pravidlá výpočtu a aplikácie maximálnej výšky nájomného podľa § 9 ods. 1 zákona berú do úvahy priemernú ročnú nominálnu mzdu v jednotlivom kraji Slovenskej republiky zverejňovanú Štatistickým úradom Slovenskej republiky na základe údajov za predchádzajúci kalendárny rok (nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 327/2022 Z. z. o niektorých opatreniach v súvislosti so štátnou podporou nájomného bývania). Vzhľadom na túto skutočnosť je ustanovenie § 9 ods. 2 zákona nadbytočné.“* Predmetný návrh zákona bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Obsahom pôvodného návrhu zákona bol práve jeden novelizačný bod vypúšťajúci § 9 ods. 2 zákona č. 222/2022 Z. z. o štátnej podpore nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o nájomnom bývaní“), ktorý znie: *„Nájomné podľa odseku 1 vláda nariadením vlády zvýši raz ročne k 1. marcu o mieru inflácie dosiahnutú v predchádzajúcom kalendárnom roku potvrdenú Štatistickým úradom Slovenskej republiky.“* V rámci druhého čítania v národnej rade však bol predložený a schválený poslanecký pozmeňujúci a dopĺňujúci návrh, ktorý okrem zmeny pôvodného novelizačného bodu návrh zákona podstatne doplnil aj o ďalšie. Vo výsledku tak schválený zákon obsahuje až 23 novelizačných bodov.

Z povahy a obsahu nových doplnených novelizačných bodov možno usúdiť, že práve tieto sú vecne najzávažnejšie v rámci novelizácie zákona o nájomnom bývaní. Ich

zverejnenie až v neskorej fáze legislatívneho procesu, v rámci druhého čítania v národnej rade, výrazne obmedzilo parlamentnú diskusiu a zároveň fakticky znemožnilo širšiu odbornú diskusiu k predmetnej právnej úprave.

Pôvodný novelizačný bod, ktorý bol obsahom pôvodného návrhu zákona, má v schválenom zákone namiesto vypustenia charakter zmeny predmetného § 9 ods. 2 zákona o nájomnom bývaní, a to v nasledujúcom znení (čl. I bod 19 schváleného zákona): „*Maximálna výška nájomného podľa odseku 1 sa zvýši raz ročne k 1. marcu o mieru inflácie dosiahnutú v predchádzajúcom kalendárnom roku potvrdenú Štatistickým úradom Slovenskej republiky; agentúra zverejní zvýšené nájomné na svojom webovom sídle. Prenajímateľ môže zvýšiť výšku nájomného dohodnutú v nájomnej zmluve podľa tohto zákona raz ročne o mieru inflácie dosiahnutú v predchádzajúcom kalendárnom roku potvrdenú Štatistickým úradom Slovenskej republiky. Zvýšené nájomné podľa predchádzajúcej vety sa uplatňuje od prvého dňa nasledujúceho kalendárneho mesiaca.*“.

Kým predkladateľ v dôvodovej správe argumentoval nadbytočnosťou predmetnej právnej úpravy, cez pozmeňujúci a doplňujúci návrh ju nielenže zachoval, ale aj upravil podrobnejšie.

Z okruhu doplnených nových novelizačných bodov sa budem osobitne venovať tým, ktoré smerujú k zmene právnej úpravy fungovania Agentúry štátom podporovaného nájomného bývania (ďalej len „agentúra“). Zákon o nájomnom bývaní definuje v § 3 ods. 1 agentúru ako právnickú osobu, pričom podľa § 3 ods. 2 zákona o nájomnom bývaní založenie agentúry zabezpečí Úrad vlády Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Agentúra musí mať formu záujmového združenia právnických osôb podľa § 20f Občianskeho zákonníka. Podľa § 3 ods. 5 zákona o nájomnom bývaní sú členmi agentúry zakladatelia a investiční partneri, hlasovacie právo v orgánoch agentúry však majú výlučne zakladatelia agentúry. Rovnako majú zakladatelia agentúry výlučné právo zastúpenia v štatutárnom orgáne agentúry – každého zakladateľa zastupuje jeden člen. Rozhodnutia orgánov agentúry musia byť prijaté súhlasom všetkých jeho členov s hlasovacím právom.

Absenciu podrobnejšej zákonnej úpravy orgánov agentúry, vrátane ich definovania, možno považovať za nedostatok súčasného znenia zákona o nájomnom bývaní. Pre podrobnosti je preto potrebné nahliadnuť do stanov agentúry, ktoré sú zverejnené na jej webovom sídle. V nich je ustanovené, že stálymi orgánmi agentúry sú členská schôdza, predstavenstvo, generálny riaditeľ a dozorná rada. Štatutárnym orgánom agentúry je predstavenstvo, ktoré má dvoch členov, z toho jeden je predseda, ktorého určuje členská schôdza. V mene agentúry konajú a sú oprávnení zaväzovať ju vždy dvaja členovia predstavenstva spoločne. Na prijatie rozhodnutia predstavenstva sa vyžaduje súhlas oboch jeho členov.

Schváleným zákonom sa má do zákona o nájomnom bývaní doplniť explicitný výpočet orgánov agentúry, ktorými sú členská schôdza, predstavenstvo, generálny riaditeľ a dozorná rada (čl. I bod 14 § 3 ods. 5 schváleného zákona) – totožne so stanovami agentúry. Zároveň sa má vypustiť ustanovenie § 3 ods. 5 druhej vety zákona o nájomnom

bývaní, podľa ktorého hlasovacie právo v orgánoch agentúry majú výlučne zakladatelia agentúry. Kým zakladatelia agentúry sú dva štátne orgány, t. j. dvaja členovia agentúry, investičným partnerom ako druhej kategórii členov by postačoval počet troch členov, aby mali nadpolovičnú väčšinu. Treba doplniť, že členská schôdza nemá a ani nemá mať v zmysle schváleného zákona ustanovenú potrebnú väčšinu hlasov jednotlivých členov potrebnú na prijatie rozhodnutia. Pri dozornej rade to má byť súhlas najmenej troch štvrtín všetkých jej členov s hlasovacím právom (čl. I bod 15 schváleného zákona). Vypustenie § 3 ods. 5 druhej vety zákona o nájomnom bývaní považujem za podstatnú zmenu, ktorá môže navyše viesť k oslabeniu až k zániku vplyvu štátu v rámci hlasovania najmä členskej schôdze agentúry, čo pôsobí nesystémovo, keďže zakladateľmi agentúry sú výlučne štátne orgány a agentúra ako taká pôsobí v oblasti štátom podporovaného nájomného bývania.

V tomto smere tak schválený zákon vytvoril priestor pre účasť na riadení agentúry subjektom, t. j. hlasujúcich investičných partnerov, ktoré budú v zjavnom konflikte záujmov, čo v praxi bude v zásade znamenať oslabenie štátu (resp. zakladajúcich členov agentúry) pri kontrole využívania a nakladania s verejnými prostriedkami v rámci činnosti agentúry, kde budú mať hlasovacie právo aj investiční partneri s preferenciou hájenia predovšetkým subjektívnych obchodných záujmov a nie záujmu verejného. Zákonodarca sa pritom v schválenom zákone ani len nepokúsil tento zjavný konflikt záujmov relativizovať určitými kontrolnými mechanizmami a brzdami.

Len pre porovnanie s fungovaním modelu štátom podporovaného bývania v Rakúsku, na ktorý sa v minulosti opakovane odvolával gestor tohto zákona a ktorý je na federálnej úrovni regulovaný zákonom (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz/Limited-Profit Housing Act), tak stavebné bytové asociácie s obmedzeným ziskom (v Rakúsku ich je registrovaných cca 185, z toho 98 družstiev, 77 spoločností s ručením obmedzeným a 10 akciových spoločností) musia (i) byť povinne členmi externých audítorských asociácií, ktoré ich ročne kontrolujú, (ii) štát vykonáva nad nimi dohľad prostredníctvom federálneho ministerstva v spolupráci s miestnymi spolkovými vládami, (iii) musia byť nezávislé od stavebného priemyslu a (iv) na činnosti mimo hlavného predmetu podnikania (t. j. mimo zabezpečovania nájomného podporovaného bývania) sa vyžaduje povolenie regionálnych samospráv. Inak povedané, rakúska právna úprava, zdá sa, má úplne opačné tendencie, čo sa pôsobenia rýdzo súkromných investičných partnerov zo stavebného a obchodného sektora na správe subjektov poskytujúcich služby vo verejnom záujme (štátom podporované nájomné bývanie) týka.

V súvislosti s predstavenstvom agentúry má schválený zákon zásadne zmeniť ustanovenie a fungovanie tohto orgánu. Podľa stanov agentúry je súčasné predstavenstvo zložené celkovo z dvoch zástupcov zakladateľov. Schváleným zákonom sa má explicitne ustanoviť, že predstavenstvo agentúry má dvoch členov, z ktorých je jeden predseda, a ich funkčné obdobie má byť sedem rokov (čl. I bod 14 § 3 ods. 6 prvá a tretia veta schváleného zákona). Členov predstavenstva agentúry by mala voliť na návrh aspoň pätnástich poslancov národná rada (čl. I bod 14 § 3 ods. 7 prvá veta schváleného zákona). Národná

rada má zároveň na návrh aspoň pätnástich poslancov člena predstavenstva agentúry odvolať, ak jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená alebo nie je spôsobilý zo zdravotných dôvodov vykonávať svoju funkciu po čas dlhší ako šesť mesiacov (čl. I bod 14 § 3 ods. 7 druhá veta schváleného zákona).

Moja prvá výhrada v tejto časti smeruje ku skutočnosti, že voľbou členov predstavenstva agentúry v národnej rade získavajú títo silnú legitimitu a mandát v právnickej osobe, ktorá nie je kontrolným orgánom verejnej moci, ani nie je zložkou systému brzd a protiváh v rámci del'by moci (agentúra je záujmovým združením právnických osôb podľa § 20f Občianskeho zákonníka). Právnu úpravu silnej legitimacy členov predstavenstva agentúry možno považovať za ústavne nesystémový krok zákonodarcu, ktorý môže vytvárať nebezpečný precedens, kedy výkonná zložka moci (vláda Slovenskej republiky) bude zákonodarcom oberaná o personálne rozhodnutia v ústredných orgánoch štátnej správy alebo v iných vládnych organizáciách a štátnych podnikoch. To môže v konečnom dôsledku vychýliť rovnováhu vplyvu jednotlivých zložiek moci na reálny výkon verejnej moci v jednotlivých oblastiach hospodárstva a verejného života v rozpore s čl. 119 písm. d), i) a r) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Ďalšou mnou namietanou podstatnou zmenou je, že v prípade rovnosti hlasov dvoch členov predstavenstva agentúry má rozhodovať hlas predsedu predstavenstva agentúry (čl. I bod 14 § 3 ods. 6 druhá veta schváleného zákona). Uvedené je potrebné dať do kontextu aj s prechodným ustanovením, podľa ktorého predseda predstavenstva agentúry a ďalší člen predstavenstva agentúry ustanovení do funkcie k účinnosti schváleného zákona majú ostať vo funkcii aj naďalej (čl. I bod 23 § 19a ods. 1 schváleného zákona). Z toho možno vyvodit' konštatovanie, že zmeny v postavení a fungovaní predstavenstva agentúry sú nesystémovou transformáciou už existujúceho orgánu pozostávajúceho z dvoch rovnocenných členov menovaných zakladateľmi agentúry na orgán, ktorého členov má voliť a odvolávať národná rada, pričom hlas predsedu predstavenstva agentúry má mať prednosť pred hlasom druhého člena. Tým dvojčlennosť tohto orgánu fakticky stráca význam v dôsledku dominancie predsedu v každom rozhodovaní.

Za problematické považujem aj prechodné ustanovenie, podľa ktorého národná rada môže odvolať na návrh aspoň pätnástich poslancov člena predstavenstva agentúry aj bez uvedenia dôvodu do 1. októbra 2023 (čl. I bod 23 § 19a ods. 2 schváleného zákona). Ide o dočasné, ale nesystémové oprávnenie národnej rady odvolať aj súčasných členov predstavenstva agentúry menovaných inými subjektmi. Celkovú množinu vecných problémov v novej právnej úprave predstavenstva agentúry podčiarkuje aj absencia prechodného ustanovenia, ktoré by riešilo zmenu v dĺžke funkčného obdobia jeho členov. Tá je v súčasnosti podľa stanov agentúry päťročná, kým podľa schváleného zákona má byť sedemročná.

Netransparentný legislatívny proces zahŕňajúci aj obchádzanie niektorých jeho fáz v spojení s popretím pôvodného cieľa návrhu zákona a doplnením viacerých nových

bodov vykazujúcich mnohé vecné nedostatky ma viedli k rozhodnutiu vrátiť schválený zákon ako celok.

### III

V nadväznosti na pripomienky uvedené vyššie navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

Bratislava 26. mája 2023