

ZBIERKA  ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2026

Vyhlásené: 4. 2. 2026

Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

13

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2025-116

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Ladislava Duditša, Rastislava Kaššáka, Miloša Mađara, Petra Molnára, Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla (sudca spravodajca) a Martina Vernarského o návrhoch **skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a verejného ochrancu práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Chartou základných práv Európskej únie a Zmluvou o fungovaní Európskej únie takto

rozhodol:

- Zákon č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, **nie je v súlade** s čl. 19 ods. 1, 2 a 3, čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Ustanovenie § 39 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov **nie je v súlade** s čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.
- Vo zvyšnej časti návrhom **nevyhovuje**.

Odôvodnenie:

I.

Návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov

- Skupina 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) sa návrhom doručeným ústavnému súdu 14. mája 2025 domáha vysloviť, že zákon č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon“), nie je v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 19 ods. 2 a 3, čl. 29 ods. 1 a 3, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), čl. 7, čl. 8 a čl. 12 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a čl. 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

2. Návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy podal 11. augusta 2025 aj verejný ochranca práv. Navrhol vysloviť nesúlad (i) čl. I bodu 6 v časti § 34a ods. 2 písm. b), čl. II bodu 12, čl. III bodu 7, čl. IV bodu 1 v časti § 17b ods. 3 písm. b) a čl. V bodu 1 v časti § 6b ods. 3 písm. b) zákona s čl. 13 ods. 4, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 20 ods. 1, čl. 22 ods. 1 a s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, s čl. 8 a 11 dohovoru a s čl. 7, 8 a 12 charty, (ii) čl. IV bodu 1 v časti § 17b ods. 3 písm. a) a v časti § 17d a čl. V bodu 1 v časti § 6b ods. 3 písm. a) a v časti § 6d zákona s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4, čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1, čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 8 a 11 dohovoru a čl. 7 a 12 charty, a (iii) čl. VI zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4, čl. 19 ods. 2, čl. 26 ods. 5 a s čl. 29 ods. 1, 3 a 4 ústavy a s čl. 11 dohovoru. Verejný ochranca práv tiež navrhol obnovu platnosti a účinnosti § 38 ods. 1 a 2 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o nadáciách“) a § 27 zákona č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 207/1996 Z. z. (ďalej len „zákon o fondoch“) v znení platnom a účinnom do 31. mája 2025.

I.1. Podstata napadnutého zákona:

3. Zákonom bol s účinnosťou od 1. júna 2025 doplnený: (i) zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o neziskových organizáciách“), (ii) zákon o nadáciách, (iii) zákon o fondoch, (iv) zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o združovaní“), (v) zákon č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o medzinárodných organizáciách“), (vi) zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „infozákon“) a (vii) zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o účtovníctve“).
4. Podstata doplnenia zákonov o neziskových organizáciách (§ 34a, § 34b, § 35 a § 37ae), nadáciách (§ 35a, § 36, § 37 a § 42e), neinvestičných fondoch (§ 25a, § 26, § 30a a 32b), združovaní občanov (§ 17b až 17f a 20b), medzinárodných organizáciách (§ 6b a až § 6e a § 7b) a zákona o účtovníctve spočíva v tom, že týmto subjektom – mimovládny organizáciám (ďalej len „MVO“), združeniam a organizáciám s medzinárodným prvkom, len ak v kalendárnom roku ich príjmy presiahnu 35 000 eur, sa ukladá povinnosť vypracovať najprv za obdobie od júna 2025 do konca roku 2025 a následne za každý nasledujúci kalendárny rok výkaz.
5. Tento výkaz má obsahovať prehľad príjmov podľa zdrojov a prehľad výdavkov. Ak MVO výdavky použije mimo územia členských štátov Európskej únie, štátov, ktoré sú zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore a Švajčiarskej konfederácie, uvedie aj krajinu ich použitia. Ďalej má výkaz obsahovať prehľad o osobách, ktoré prispeli na činnosť MVO, vrátane výšky peňažného daru, peňažného príspevku alebo hodnoty prijatej pôžičky a identifikačných údajov osoby, ktorá prispela na činnosť MVO. Pri fyzických osobách sa uvedie meno a priezvisko. To neplatí, ak hodnota peňažných darov, peňažných príspevkov a prijatých pôžičiek poskytnutých fyzickou osobou MVO nepresiahne za kalendárny rok 5 000 eur. Pri právnických osobách sa uvedie názov alebo obchodné meno, identifikačné číslo a adresa sídla. Napokon sa vo výkaze uvedie meno a priezvisko osoby, ktorá je orgánom alebo členom orgánu MVO, s uvedením dňa vzniku alebo zániku funkcie, ak vznikla alebo zanikla v priebehu kalendárneho roka.
6. MVO sa ukladá povinnosť uložiť výkaz do verejnej časti registra účtovných závierok vedeného podľa zákona o účtovníctve do 15. júla nasledujúceho kalendárneho roka. Ak to MVO nesplní, registrový úrad alebo ministerstvo jej uloží pokutu do 1 000 eur. Ak to do 30 dní odo dňa vykonateľnosti rozhodnutia o uložení pokuty nevedlo k náprave, registrový úrad alebo ministerstvo uloží MVO, a to aj opakovane, ďalšiu pokutu až do 10 000 eur. Pri tretej a ďalšej pokute je dolná hranica sadzby pokuty 5 000 eur.
7. Ak sa po zverejnení výkazu zistia skutočnosti, ktoré odôvodňujú jeho opravu, je MVO povinná ju bezodkladne vykonať. Registrový úrad alebo ministerstvo je oprávnené vyhodnocovať obsah výkazu, a ak zistí nedostatky alebo skutočnosti, ktoré sú dôvodom na jeho opravu, vyzve MVO, aby v lehote nie kratšej ako 30, no nie dlhšej ako 60 dní, odstránila zistené nedostatky alebo vykonala opravu výkazu a súčasne ho informovala o prijatých opatreniach. MVO je povinná poskytnúť súčinnosť pri výkone dohľadu, a pritom na požiadanie registrového úradu alebo

ministerstva v určenej lehote predložiť doklady, podať informáciu, vysvetlenie alebo poskytnúť iný údaj. Registrový úrad alebo ministerstvo je oprávnené pri výkone dohľadu spracúvať bez súhlasu dotknutej osoby osobné údaje, s ktorými príde do styku pri výkone dohľadu. Ak MVO v určenej lehote nevykoná nápravu, registrový úrad alebo ministerstvo jej za porušenie tejto povinnosti uloží pokutu do 1 000 eur. Ak do 30 dní od vykonateľnosti rozhodnutia o uložení pokuty nedošlo k náprave, registrový úrad alebo ministerstvo uloží ďalšiu pokutu až do 10 000 eur. Pri tretej a ďalšej pokute je dolná hranica sadzby pokuty 5 000 eur.

8. Napadnutý zákon takisto vypustil v prípade nadácií ustanovenie § 38 zákona o nadáciách a v prípade neinvestičných fondov ustanovenie § 27 zákona o fondoch, ktorými bola zaručená ochrana anonymity darcu.
9. Doplnenie infozákona (§ 2 ods. 3, § 3 ods. 2, § 5a ods. 6) spočíva v tom, že za povinné osoby podľa infozákona sa považujú aj MVO, ktorým boli poskytnuté verejné prostriedky alebo prostriedky pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ak šlo o jednorazový príspevok z verejných prostriedkov najmenej 3 300 eur alebo v rámci jedného rozpočtového roka šlo o verejné prostriedky celkom 10 000 eur. MVO je povinná sprístupniť iba informácie o hospodárení s takýmito prostriedkami a povinne zverejňovanou zmluvou nie je zmluva, ktorú uzatvára s osobou, ktorá nie je povinnou osobou. Ak MVO žiadosti o poskytnutie informácie hoci len sčasti nevyhoví, je povinná do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti podať povinnej osobe, ktorá jej poskytla verejné prostriedky, vecne odôvodnený podnet na vydanie rozhodnutia.

I.2. Odôvodnenie napadnutej právnej úpravy:

10. **Úvod a dôvodová správa.** Národná rada ako cieľ návrhu napadnutého zákona uviedla zvýšenie transparentnosti financovania MVO a posilnenie dôvery verejnosti v MVO. Odvoláva sa na to, že verejnosť má právo byť informovaná o pôvode financií MVO pôsobiacich vo verejnom priestore. Zverejnenie príspevkov, darov a pôžičiek má umožniť sledovať, aké zdroje MVO získavajú a ako s nimi hospodária. Právna úprava by mala zároveň zlepšiť kontrolu financií, osobitne pri nezrovnalostiach alebo ich nevhodnom použití. Posilniť sa má aj ochrana pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu. Zámerom tiež bolo vytvoriť tlak na zodpovednejšie a transparentnejšie hospodárenie MVO a podporiť dôveru a zapojenie verejnosti tak, aby mala jasnejší obraz o tom, ako sú jej prostriedky využívané.
11. **Pôvodný návrh.** Pôvodný predložený návrh pred opakovanými pozmeňujúcimi návrhmi poslancov rátať s rozšírením (v prípade neziskových organizácií, nadácií a neinvestičných fondov) alebo zavedením (občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom) povinnosti vypracovať výročnú správu. Výkaz v prvotne predloženej úprave nebol prítomný. Pôvodne mala vzniknúť aj povinnosť označovania niektorých MVO ako organizácie so zahraničnou podporou.
12. **Odôvodnenie pozmeňujúcich návrhov.** Počas prijímania právnej úpravy došlo k prepracovaniu jeho znenia. Dôvody zmien smerovali k posilneniu transparentnosti zverejnením všetkých elektronicky zbieraných a štruktúrovaných dát pre ich lepšiu dostupnosť a analýzu v samostatnom výkaze, v prípade údajov o krajine použitia výdavkov mimo EÚ, EHS a Švajčiarska aj z dôvodu efektívnejšieho predchádzania rizikám financovania terorizmu a šírenia zbraní hromadného ničenia.
13. **Odôvodnenie zrušenia anonymity darcov.** Vo vzťahu k nadáciám a neinvestičným fondom napadnutá právna úprava zrušila ustanovenie týkajúce sa anonymity darcov z dôvodu potreby zabezpečenia vyššej úrovne verejnej kontroly nad im poskytovanými financiami. Zverejňovanie informácií o darcoch a výške ich darov malo podľa dôvodovej správy prispieť k prevencii korupcie a konfliktu záujmov, zvýšiť zodpovednosť darcov a motivovať ich k etickému správaniu. Vypustenie tohto ustanovenia malo umožniť verejnosti, dozorným orgánom a iným stranám lepšie monitorovať finančné toky, čím sa malo dosiahnuť zvýšenie transparentnosti a dôvery v MVO.
14. **Odôvodnenie zaradenia MVO medzi povinné osoby podľa infozákona.** Nutnosť rozšírenia okruhu povinných osôb o MVO odôvodnenie napadnutej právnej úpravy viaže na zvýšenie transparentnosti pri nakladaní s prostriedkami poskytnutými z verejných zdrojov. Pritom nie je rozhodné, či boli prostriedky MVO poskytnuté pred alebo po nadobudnutí účinnosti právnej úpravy. Z odôvodnenia ďalej vyplýva, že právny režim MVO má byť analogický s informačnou

povinnosťou právnických osôb, v ktorých má priamu alebo nepriamu účasť štát, rozpočtové alebo príspevkové organizácie. Zdôrazňuje sa napokon aj zachovanie použitia správneho poriadku a viazanosť právneho názoru správnym orgánom v prípade nevyhovenia infožiadosti.

I.3.a Argumentácia navrhovateľov:

15. Nesúladi zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy navrhovatelia identifikujú v nedostatkoch legislatívneho procesu, keďže národná rada v druhom čítaní 15. apríla 2025 schválila skrátenie rozpravy na 12 hodín, rozprava začala 15. apríla 2025 o 14.00 h a trvala aj po 20.00 h. V treťom čítaní národná rada podľa § 35 ods. 7 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovanom poriadku“) ukončila rozpravu a zákon bol schválený 16. apríla 2025 o 17.23 h. Odkazujú na nález ústavného súdu (PL. ÚS 3/2024), z ktorého citujú, že v slobodnej diskusii poslancov je jadro legislatívneho procesu. Podľa navrhovateľov obmedzenie rozpravy na 12 hodín v druhom čítaní podľa § 29a zákona o rokovanom poriadku pri takej dôležitej téme úpravy činnosti MVO je zneužitím zo strany parlamentnej väčšiny na úkor demokratickej diskusie a práv parlamentnej opozície.
16. Podľa navrhovateľov postupnými a na seba nadväzujúcimi krokmi parlamentnej väčšiny došlo k neústavnému obmedzeniu diskusie a výkonu mandátu poslancov parlamentnej menšiny. Parlamentná väčšina nemala záujem o štandardnú a demokratickú diskusiu, keďže § 29a a § 35 ods. 7 zákona o rokovanom poriadku nemožno aplikovať kedykoľvek, ale len v prípadoch, keď niekoľkotýždňovou až mesačnou obštrukciou poslancov je znemožnený riadny chod národnej rady (nálež ÚS ČR Pl. ÚS 30/23, bod 127). Pri schvaľovaní zákona ani nebol priestor na opozičnú obštrukciu. Skrátenie rozpravy podľa § 29a zákona o rokovanom poriadku a ukončenie rozpravy v treťom čítaní podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovanom poriadku tak nebolo legitímne. Šlo o valcovanie opozície tak, ako to definoval ústavný súd (PL. ÚS 13/2022, PL. ÚS 18/2022). Umocnené je to tým, že šlo o poslanecký návrh zákona, a preto absentovalo medzirezortné pripomienkové konanie so zapojením dotknutej verejnosti do legislatívneho procesu. Na to poukázala aj Rada Európy v stanovisku expertnej skupiny pre MVP z 31. januára 2025 [EXPERT COUNCIL ON NGO LAW CONF/EXP(2025) 2, body 23 - 27].
17. Navrhovatelia zdôrazňujú, že nejde o prvý takýto prístup väčšiny, ktorá tak postupovala pri novele trestných kódexov na začiatku roka 2024 a tzv. konsolidačnom balíčku v septembri 2024. Hoci ústavný súd pri novele trestných kódexov tento postup odobril (PL. ÚS 3/2024), väčšina tento problematický a výnimočný prístup používa bez ohľadu na vecnosť diskusie. Navrhovatelia sú toho názoru, že ide o štandardizovanie nebezpečného javu pre demokraciu a slobodnú parlamentnú diskusiu. Preto takýto postup nemožno relativizovať.
18. **K nesúladiu zákona s čl. 13 ods. 4, čl. 19 ods. 2 a 3 a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 8 a čl. 11 dohovoru, čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty a čl. 63 ZFEÚ** navrhovatelia odkazujú na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) z 18. júna 2022 vo veci C-78/18, podľa ktorého Maďarsko porušilo povinnosti podľa čl. 63 ZFEÚ a čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty tým, že prijalo zákon, ktorý pre určité kategórie MVO, ktoré prijímajú zahraničnú pomoc vo výške presahujúcej určitú prahovú hodnotu, stanovuje povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania a stanovuje možnosť uložiť sankcie MVO, keď tieto povinnosti nespĺnia. Ďalej poukazujú a porovnávajú zákon s inými zahraničnými úpravami. Porušenie zásady voľného pohybu kapitálu navrhovatelia identifikujú v tom, že zahŕňa nielen investície, ale aj dary, granty, prevody, vklady a pôžičky a odstrašujúci účinok odrádza osoby z iných členských štátov od finančných transakcií. Pritom každé obmedzenie voľného pohybu kapitálu musí byť nevyhnutné, primerané, nediskriminačné a musí sledovať legitímny cieľ. Navrhovatelia zdôrazňujú, že akékoľvek vnútroštátne opatrenie, ktoré môže odradiť osoby z iného členského štátu od poskytovania finančných darov, prekáža voľnému pohybu kapitálu.
19. Navrhovatelia vzhľadom na to, že zákon sa priamo dotýka a porušuje viaceré normy práva EÚ [napr. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 (ďalej len „GDPR“)], dávajú ústavnému súdu na zváženie položiť prejudiciálnu otázku napríklad o tom, či konkrétne ustanovenia ZFEÚ, charty alebo sekundárneho práva EÚ bránia členskému štátu prijať takú úpravu financovania MVO, ktorá by od nich vyžadovala zverejňovanie prehľadu finančných darov a darcov vo verejnom registri pod hrozbou pokuty.

20. **Nesúlads zákona so slobodou združovania podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty** navrhovatelia vyvodzujú z toho, že táto sloboda zahŕňa aj autonómiu združení v ich vnútorných záležitostiach vrátane členstva, úpravy stanov a financovania. V tejto súvislosti odkazujú na literatúru, rozhodnutie ústavného súdu (PL. ÚS 11/2010) a iné rozhodnutia, podľa ktorých zásah štátu do autonómie správy vnútorných vecí združení musí byť proporcionálny a sledovať legitímny cieľ. Rozporné tak môžu byť zásahy, ktoré sťažujú podmienky registrácie, obmedzujú schopnosť získavať finančné zdroje, ukladajú povinnosti podávať vyhlásenia a zverejňovať údaje, ktoré o združeníach môžu vyvolávať negatívny obraz a ktoré ich vystavujú riziku sankcií. Osobitne zdôrazňujú rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 1. 2. 2007 vo veci Ramazanova a iní proti Azerbajdžanu o sťažnosti č. 44363/02, v ktorom bolo uvedené, že schopnosť združenia získavať, prijímať a využívať finančné prostriedky na podporu a ochranu svojich cieľov predstavuje integrálnu súčasť slobody združovania. Preto opatrenia, ktoré obmedzujú prístup združení k financovaniu, najmä zo zahraničia, môžu mať odstrašujúci účinok na ich činnosť, a tým porušovať čl. 11 dohovoru. Okrem toho akékoľvek obmedzenie slobody združovania musí byť ustanovené predvídateľným zákonom, musí sledovať legitímny cieľ (ochrana verejného poriadku alebo práv a slobôd iných), musí byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a primerané sledovanému cieľu.
21. Podľa navrhovateľov zákon nemá legitímny cieľ, ak ustanovuje povinnosť vypracovávať a zverejňovať výkaz s prehľadom darov s uvedením ich identifikačných údajov. Cieľ spočívajúci v zabezpečení verejného poriadku alebo ochrany práv iných nevyplýva z rozpravy v národnej rade a ani z dôvodovej správy. Zákon taktiež neprináša individualizované posudzovanie nevyhnutnosti zverejňovania údajov o financovaní. Uloženie tejto povinnosti predstavuje plošný a neprimeraný zásah do práva na slobodu združovania a môže odstrániť potenciálnych darcov, ale aj samotné MVO. Zákon tak môže mať reálny dopad na MVO, ktoré budú musieť zoštíhliť svoju činnosť pre nedostatok darcov alebo pre vnútornú autocenzúru a odmietanie darov, aby neprekročili zákonom stanovený strop 35 000 eur. Takýto dopad zákona je v rozpore s účelom a cieľom práva slobodne sa združovať. To je znásobené sankčným mechanizmom pokút. Tieto vplyvy zákona sa zosilňujú, ak MVO pracujú s marginalizovanými skupinami, kontroverznými témami alebo sú kritické k výkonu verejnej správy. Navrhovatelia okrajovo namietajú, že MVO majú byť povinné osoby podľa inozákona, hoci jeho účelom je práve to, aby MVO mohli kontrolovať verejný sektor. Zákon tak vo svojej podstate vedie ku kontrole občanov.
22. **Porušenie ochrany súkromia a osobných údajov podľa čl. 13 ods. 4 a čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 a 8 charty** navrhovatelia identifikujú v tom, že týmito ustanoveniami je chránené meno a priezvisko osôb, ktoré darovali MVO peniaze a ktoré sú orgánom alebo členom orgánu MVO. Zverejnenie mena a priezviska darcov a členov ich orgánov je tak neústavným zásahom do ich súkromia a ochrany ich osobných údajov. V tejto súvislosti odkazujú na rozsudky ESLP vo veciach Ecodefence a iní v. Rusko o sťažnosti č. 9988/13 z 22. marca 2017 a Kobaliya a iní v. Rusko o sťažnosti č. 39446/16 z 22. októbra 2024 a Súdneho dvora z 18. júna 2022 vo veci C-78/18. Podľa navrhovateľov takéto zverejňovanie osobných údajov bez ohľadu na súkromie dotknutých nie je primerané. Zákon nedefinuje legitímny účel, ktorý sa má dosiahnuť. Okrem toho zákon neprejde ani testom nevyhnutnosti, keďže neboli zvážené menej invazívne varianty, napr. oznamovanie osobných údajov len orgánu verejnej moci bez jeho zverejňovania alebo výmaz osobných údajov po určitom čase. Okrem toho zákon nezohľadňuje osobitnú zraniteľnosť s ohľadom na možnosť darovania peňazí MVO na citlivé účely, a tak odstrašovať darcov zverejnením ich osobných údajov.

I.3.b Argumentácia verejného ochrancu práv:

23. Podľa verejného ochrancu práv predstavujú MVO privilegovanú skupinu v ochrane svojich základných práv a slobôd politickej povahy, keďže plnia úlohu strážnych psov demokracie. Predovšetkým MVO zapojené do presadzovania ľudských práv sú obzvlášť zraniteľné a vyžadujú zvýšenú ochranu. Napadnuté ustanovenia zákona zaviedli pre MVO tri základné povinnosti, ktorými dochádza k neprimeranému obmedzeniu základných práv a slobôd. Prvou z nich je zverejňovanie prehľadu prispievateľov pri neziskových organizáciách, občianskych združeníach a medzinárodných organizáciách a v prípade nadácií a fondov sa vylučuje

možnosť darcu požiadať o anonymizáciu zverejnených osobných údajov. Druhou povinnosťou je zverejňovanie prehľadu príjmov a výdavkov občianskych združení a medzinárodných organizácií vo verejnej časti registra účtovných závierok v spojení s domnienkou kumulácie príjmov týchto MVO na základe totožnosti štatutára. Tretou povinnosťou je zaradenie MVO do okruhu povinných osôb podľa infozákona.

24. Transparentnosť financovania MVO je podľa verejného ochrancu práv plne legitímnym cieľom v prípade verejnoprávnych korporácií a orgánov verejnej moci alebo verejnej správy, ktoré vykonávajú verejnú moc alebo spravujú verejné financie a majetok. Platí to aj pokiaľ sa súkromné osoby podieľajú na výkone verejnej moci. MVO však tieto podmienky nespĺňajú. Podstatou princípu transparentnosti je kontrolovateľnosť výkonu verejnej moci občianskou spoločnosťou, nie naopak.
25. Podľa verejného ochrancu práv i boj proti trestnej činnosti je legitímnym cieľom napadnutej právnej úpravy, no zásah do základných práv a slobôd nie je vhodný. Boj proti trestnej činnosti nie je úlohou širokej verejnosti a príslušné orgány činné v trestnom konaní mali prístup k potrebným údajom aj bez novej právnej úpravy. Tiež nie je naplnená požiadavka proporcionality, pretože cieľ boja proti trestnej činnosti je možné dosiahnuť šetrnejšími prostriedkami (najmä sprístupnením údajov len dotknutým štátnym orgánom). Podľa ESLP musí byť akékoľvek obmedzovanie základných práv a slobôd založené na naliehavej spoločenskej potrebe a na odvrátenie dostatočne konkrétnej a reálnej hrozby. Existenciu takej hrozby však zákon neuviedol. Právna úprava umožňujúca zber a spracúvanie osobných údajov musí navyše jasne vymedzovať cieľ a účel ich ďalšieho spracúvania. Takýto cieľ nie je v napadnutom zákone uvedený a nevyplýva ani z dôvodovej správy.
26. Zavedenie povinnosti MVO viesť a zverejňovať zoznamy prispievateľov podľa verejného ochrancu práv neprípustne obmedzuje práva prispievateľov. Predovšetkým zasahuje do ich základných práv na súkromie a rešpektovanie súkromného života v spojení s právom vlastníť majetok, zachovanie osobnej cti, dobrej povesti a ochranu mena a na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov. Napadnutý zákon nijak nevymedzuje rozsah spracúvania údajov štatutárnymi orgánmi, účel spracúvania týchto údajov a neposkytuje ani žiadne záruky ochrany osobných údajov fyzických či právnických osôb. Pri nadáciách a fondoch zákon aj pred prijatím novej úpravy ukladal povinnosť zverejňovať zoznam prispievateľov vo výročných správach, no prispievatelia mohli požiadať o anonymizáciu údajov, čím bolo rešpektované ich právo na informačné sebaurčenie. Napadnutý zákon zavádza plošný, neselektívny zber osobných údajov všetkých prispievateľov, ktorých príspevok MVO prevyšuje čiastku 5 000 eur, pričom tieto údaje sú následne voľne prístupné verejnosti prostredníctvom informačných systémov. Získaním a zverejňovaním informácií o prispievateľoch bude pre kohokoľvek možné zostaviť informácie o ich osobných, spoločenských, politických a iných záľubách, sklonoch a preferenciách, ako aj ich majetkových pomeroch. To môže viesť k ohrozovaniu osobnej cti, mena a dobrej povesti prispievateľov.
27. Podľa verejného ochrancu práv povinnosť viesť a zverejňovať prehľady prispievateľov neprimerane zasahuje do samosprávy, majetkovej autonómie a súkromnoprávneho charakteru občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom. Systematické povinnosti tohto charakteru môžu mať odradzujúci účinok na účasť darcov na financovaní MVO a týmto spôsobom sťažujú ich činnosti a dosiahnutie ich cieľov. Neprimeraný je aj zásah spočívajúci v zavedení domnienky kumulácie príjmov MVO na základe totožnosti štatutára. Verejný ochrana práv zdôrazňuje odlišnosť právnej subjektivity právnickej osoby od jej členov. Skutočnosť, že štatutárom alebo členom štatutárneho orgánu viacerých MVO je identická osoba, nemôže byť stotožňovaná s identitou majetku, ktorými MVO disponujú. Domnienka kumulácie príjmov spôsobí, že aj keď jednotlivé MVO nenaplnia podmienky pre vznik povinnosti viesť a zverejňovať výkazy, kumuláciou ich príjmov prejdú do režimu pomerne rozsiahlych povinností. To spôsobí odradzujúci efekt na MVO a ich združovacie právo.
28. Zaradenie MVO medzi povinné osoby podľa infozákona možno podľa verejného ochrancu práv považovať za vážne ohrozenie princípu demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a princípu slobody a súkromnej autonómie MVO podľa čl. 2 ods. 3 ústavy. Ide o zaťaženie subjektov súkromného práva verejnoprávnymi povinnosťami, čím dochádza k zmiešavaniu dichotómie súkromného a verejného práva. Stieranie rozdielov týchto bolo pritom znakom nedemokratických režimov. Výkon verejnej moci je potrebné vylúčiť pri

všetkých formách MVO. Ústava v zásade neumožňuje prenos výkonu verejnej moci na takéto subjekty, ktoré nemajú žiadny verejnoprávny prvok, nie sú zriadené zákonom a nepredstavujú orgány záujmovej samosprávy. Napadnutý zákon ani v tomto prípade nespĺňa podmienky ústavne konformného obmedzovania základných práv a slobôd. Napriek tomu, že ciele napadnutej právnej úpravy možno považovať za legitímne, nemožno naplniť druhý krok testu proporcionality – test nevyhnutnosti. Samotný poskytovateľ verejných zdrojov pre MVO je už povinnou osobou podľa infozákona a zároveň verejné prostriedky sú účelovo viazané a kontrolné orgány majú povinnosť aj právomoc vykonávať kontrolu. Tieto informácie sú zároveň verejne dostupné, pričom povinne sú zverejňované aj všetky zmluvy v Centrálnom registri zmlúv.

29. Pôsobnosť práva Európskej únie sa podľa verejného ochrancu práv prelína v dvoch oblastiach – v ochrane osobných údajov a v obmedzení voľného pohybu kapitálu. Napadnutý zákon v častiach, ktorými zaviedol povinnosť viesť a zverejňovať prehľad prispievateľov MVO, nerozlišuje pri krajine pôvodu prispievateľa a rovnako dopadá na prispievateľov zo Slovenskej republiky, ako aj na prispievateľov z iných členských štátov a tretích krajín. Tým sa podľa verejného ochrancu práv zasahuje aj do voľného pohybu kapitálu v zmysle čl. 63 ods. 1 ZFEÚ.

II.

Stanoviská Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky

30. Národná rada Slovenskej republiky uviedla, že k návrhom nepredloží stanovisko.
31. Vláda Slovenskej republiky žiada návrhu skupiny poslancov nevyhovieť. Prijatie napadnutej právnej úpravy rámcuje do kontextu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Uvádza, že vo vzťahu k mimovládneho sektoru boli zo strany OECD a MONEYVAL identifikované systémové nedostatky v oblasti regulácie finančných zdrojov. Napadnutá právna úprava podľa vlády napĺňa odporúčania medzinárodných organizácií (FATF a OECD), podľa ktorých môže štát vyžadovať vydávanie výročných finančných výkazov a uchovávanie záznamov o transakciách. V Slovenskej republike podľa OECD absentujú požiadavky na transparentnosť financovania a činnosti organizácií občianskej spoločnosti.
32. Hlavným cieľom napadnutého zákona je zvýšenie transparentnosti verejného života a adekvátnym a legitímnym spôsobom riešiť absentujúcu reguláciu zdrojov financovania neziskového sektora. Pritom vláda zdôrazňuje zabezpečenie vyváženej na strane štátu a na strane MVO, ktoré podľa vlády podobne ako politické strany ovplyvňujú verejný život a sú zneužívané na politické účely. Množstvo politikov navyše začínalo svoje pôsobenie v MVO alebo sa ich prostredníctvom zviditeľnilo. Preto financovanie MVO môže byť kľúčovou otázkou pre posúdenie nezávislosti politikov. Vláda pritom uznáva, že množstvo protispoločenskej činnosti nie je odhalené orgánmi verejnej moci, ale aj vďaka MVO. Preto musí existovať nielen štátna, ale aj verejná kontrola, ktorá prispieva k znižovaniu protispoločenskej činnosti. Podľa vlády je kľúčové, aby občania mali informácie o tom, kto sa významne podieľa na formovaní verejného života. Ďalší cieľ predstavuje zvýšenie právnej istoty nekonzistentnej právnej úpravy pre rôzne formy MVO.
33. K namietanému porušeniu slobody združovania vláda uvádza, že nedošlo k porušeniu jadra tohto práva, ale len k úprave niektorých povinností pre niektoré MVO. Takisto zdôrazňuje, že nie všetky formy MVO (neziskové organizácie a nadácie) spadajú pod rozsah čl. 29 ústavy. Opätovne zdôrazňuje legitímny cieľ v podobe zvýšenia transparentnosti verejného života. Obmedzenie práva na slobodu združovania odôvodňuje jednak ochranou práv iných a konkrétne právom na informácie a právom zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Obmedzenie odôvodňuje aj verejným poriadkom. Konkrétne prevenciu konfliktu záujmov, korupcie, prania špinavých peňazí a pred zneužívaním MVO na uskutočňovaní činností vyhradených politickým stranám. Vláda ďalej uvádza, že je nutné odlišovať ukladanie povinností a obmedzovanie výkonu združovacieho práva. Ukladanie povinností neslúži podľa vlády na obmedzenie práva, ale, naopak, na zabezpečenie jeho riadneho výkonu. Aj zákon o združovaní upravuje viaceré povinnosti (§ 11, 11a, 15, 17, 20a). Združovacie právo podľa vlády zostáva zachované, len bude štátom obmedzené v zákonom vymedzených prípadoch. Právo slobodne sa združovať je možné aj naďalej riadne vykonávať, len je potrebné splnenie zákonnej povinnosti. Preto nemohlo dôjsť k porušeniu čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy.
34. Vláda takisto zdôrazňuje, že nadácie, neziskové organizácie a neinvestičné fondy už mali povinnosť vypracovať výročnú správu. Výkaz o transparentnosti ako obdobný mechanizmus

s cieľom transparentnosti a verejnej kontroly financovania neziskového sektora ju len upresňuje a špecifikuje. Vypracovanie výkazu pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom pri ročných príjmoch nad 35 000 eur vláda nepovažuje za neprimeranú záťaž. Odkazuje aj na povinnosť overenia účtovnej závierky audítorom, výročnú správu podľa zákona o účtovníctve a nutnosť podať daňové priznanie. Vláda poukazuje len na malú prácnosť pri príprave výkazu, keďže nevzniká nutnosť zbierať a uchovávať nové údaje, ako aj na to, že táto povinnosť sa týka najviac 5 % organizácií. Preto k neprimeranému zásahu do fungovania neziskového sektora nedochádza.

35. Napadnutý zákon takisto nezasahuje do vzniku, procesu registrácie alebo činnosti MVO. Vláda odmieta, že by takúto povahu mali sankcie, ktoré boli zavedené pre všetky MVO rovnako. Horná hranica sankcie je navyše rovnaká ako v prípade neuloženia výročnej správy do verejnej časti registra účtovných závierok. Sankcie nevybočujú z rámca primeranosti. Správne orgány navyše disponujú správnou úvahou pri určovaní výšky pokuty a pred jej uložením môžu poskytnúť priestor na opravu. Tvrdenie o odradzujúcom účinku je preto len hypotetická špekulácia. Vyššia transparentnosť môže mať opačný efekt pritiahnutia darcov. Vláda uvádza, že pri menej priaznivej maďarskej úprave nedošlo v Maďarsku k zníženiu darov pre MVO.
36. Podľa vlády nielen štát, ale aj občania majú právo poznať významnejších darcov MVO. Kontrola verejného života nie je výhradou verejnej moci a štátnych orgánov, ale súčasťou celospoločenského procesu a diskusie. Zverejnenie je podmienené prekročením prahovej hodnoty daru a v prípade občianskych združení a medzinárodných organizácií s medzinárodným prvkom aj prekročením ročného limitu príjmu. Nie je preto pravda, že zásah nie je nediferencovaný. Prahovú hodnotu 5 000 eur porovnáva s podobnými povinnosťami politických strán. Primeranosť výšky prahovej hodnoty výšky daru vláda pomeriava aj sporiacou silou obyvateľstva a dôrazom na to, že tak vysoký ročný finančný príspevok sa bude týkať len malej časti obyvateľstva. Zásah do súkromia darcov tak bude len minimálny a adresný.
37. K zásahu do súkromia a porušeniu ochrany osobných údajov osôb, ktoré poskytli peňažné prostriedky pre MVO, vláda ďalej uvádza, že rozsah údajov meno, priezvisko a výška daru nie je taký, ktorý by spôsobil, že osoba je identifikovateľná. Iná situácia by nastala, ak by bolo zverejnené napríklad aj bydlisko. Opätovne poukazuje na rozdiely s rozsudkom Súdneho dvora C-78/18 a zdôrazňuje, že v maďarskom zákone bol širší rozsah informácií a ten bol vyhodnotený ako neprimeraný. Údaje o zakladateľoch, zriaďovateľoch a štatutárnych orgánoch sa zverejňujú aj v súčasnosti. Podľa vlády možno vyššiu mieru transparentnosti a zverejňovanie informácií vnímať ako protihodnotu za výhody, ktoré štát poskytuje napríklad v podobe možnosti uchádzať sa o štátne príspevky. Vláda napadnutú právnu úpravu porovnáva s inými právnymi úpravami, u ktorých existuje širšia miera rozsahu zverejňovaných údajov, ako napríklad kataster nehnuteľností, obchodný alebo živnostenský register. Dodáva, že aj pred účinnosťou napadnutej právnej úpravy existovali v registri mimovládnych neziskových organizácií podľa zákona č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zverejňované osobné údaje o členoch štatutárnych orgánov v rozsahu meno, priezvisko a dátum narodenia. Vláda preto nepovažuje za ústavne nekonformnú právnu úpravu, ak rozsah osobných údajov je menší alebo užší ako v právnej úprave, ktorá existovala pred napadnutou právnou úpravou.
38. K povinnosti poskytovať informácie vláda uvádza, že rozsah informačnej povinnosti je obmedzený nakladaním s verejnými prostriedkami, čo predstavuje legitímny dôvod na rozšírenie povinných osôb aj na subjekty súkromného práva (I. ÚS 236/06). Infozákon má podľa vlády slúžiť aj na kontrolu vynakladania verejných finančných prostriedkov, a preto povinnými osobami môžu byť aj subjekty súkromnoprávnej povahy. Vláda ďalej vo svojom vyjadrení zdôrazňuje, že slovenská právna úprava nezasahuje do regulácie príjmov neziskových organizácií z hľadiska krajiny pôvodu. K zásahu do voľného pohybu kapitálu uvádza, že právna úprava nediskriminuje, a nie je preto ani spôsobilá narušiť voľný pohyb kapitálu. Argumentácia rozsudkami Súdneho dvora nie je aplikovateľná aj pre absenciu medzinárodného prvku.
39. Pokiaľ ide o ústavnosť legislatívneho procesu, vláda tvrdí, že navrhovatelia neunesli dôkazné bremeno a z ich argumentácie neplynie, že by legislatívny proces mohol byť vnímaný ako rozporný s ústavou. Argumentáciu navrhovateľov považuje za nekonzistentnú, nelogickú

a rozpornú s doterajšou judikatúrou. K skráteniu druhého čítania na 12 hodín a uzavretiu tretieho čítania uvádza, že postup bol v súlade s § 29a a § 35 rokovacieho poriadku. K určení dĺžky času a k ukončeniu rozpravy nedošlo pri každom z troch čítaní a poslancom nebolo znemožnené podávať pozmeňujúce a doplnujúce návrhy. Poslanci tak mali možnosť do konca rokovania o návrhu zákona predkladať svoje návrhy. Vláda takisto tvrdí, že § 29a rokovacieho poriadku je nastavený tak, aby nedošlo k zásahu do práv parlamentnej menšiny. Skutočnosť, že sa rokovanie o napadnutom zákone nevyvíjalo podľa predstáv a požiadaviek opozície, neznamená, že došlo k jej valcovaniu. Nebol tak porušený žiaden z princípov demokratického a právneho štátu. Neústavnosť nemohla byť spôsobená ani tým, že časové obmedzenie rozpravy alebo jej uzavretie boli použité v tomto volebnom období opakovane. Navrhovatelia napokon nezohľadnili doterajšiu judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 3/2024 a PL. ÚS 6/2017).

40. Vláda k návrhu verejného ochrancu práv opakuje, že primárnym cieľom právnej úpravy je zvýšenie transparentnosti verejného života. Tým dochádza k ochrane a umožneniu efektívnej realizácie základných práv na informácie, zúčastňovať sa na správe verejných vecí a slobodnej súťaže politických síl a okrem toho zvrchovanosti, demokracie a právneho štátu. Ako ďalšie ciele vláda uvádza ochranu pred praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu a zjednotenie právnej úpravy pre rôzne formy MVO.
41. Vláda odmieta námietky verejného ochrancu práv vo vzťahu k transparentnosti, ktorá by sa mala viazať na kontrolu verejnej moci občanmi. Je toho názoru, že to nezodpovedá spoločenským reáliám ani právnym úpravám v demokratických štátoch. Poukazuje na rozsah pojmu verejný život, ktorý je širší než len činnosť orgánov verejnej moci. Vláda vymenúva tri základné sféry spoločnosti – verejnú, súkromnú a občiansku (neziskovú), ktoré sú síce oddelené, ale vzájomne sa ovplyvňujú. Podľa vlády činnosť orgánov verejnej moci predstavuje tvrdú moc, na ktorú vplýva mäkká moc médií a neziskového sektora. MVO predstavujú prirodzenú protiváhu verejnej moci, pričom sa môžu stať nástrojom rôznych skupín, oligarchov alebo zahraničných vlád. Následne môže dochádzať k ovplyvňovaniu volieb, šíreniu dezinformácií alebo vyvolávaniu násilných protestov. Vláda uznáva, že táto charakteristika neplatí pre väčšinu MVO. Uzaviera, že transparentnosť MVO môže okrem iného chrániť aj zvrchovanosť štátu a slobodnú súťaž politických síl.
42. Vláda ďalej uvádza, že je bežné, aby sa pre fyzické a právnické osoby zúčastňujúce sa na verejnom živote zavádzali regulácie, ktoré smerujú k vyššej transparentnosti. Uvádza pritom podnikateľov, o ktorých sa zverejňujú informácie v rôznych registroch, kataster nehnuteľností alebo register politických strán, čo je analogicky potrebné aplikovať aj na MVO, ktoré sú tiež registrované. Aj keď vláda uvádza, že MVO nemožno jasne rozdeliť na politické a nepolitické, všetky pôsobia vo verejnej sfére a majú vplyv na verejný život. Preto ich činnosť nie je súkromnou vecou a verejnosť má právo poznať zdroje ich financovania.
43. Vláda s odkazom na odporúčania OECD a FATF zdôrazňuje nutnosť zabezpečenia štrukturálnej transparentnosti v organizáciách občianskej spoločnosti. Jej nezabezpečenie negatívne ovplyvňuje dôveryhodnosť týchto organizácií ako obhajcov boja proti korupcii a obmedzuje ich schopnosť zastupovať záujmy občanov. Na to by mali MVO zverejňovať a poskytovať informácie vrátane zdrojov ich financovania. Vláda uznáva, že štátne orgány nekonajú vždy v najlepšom verejnom záujme a nevykonávajú konkrétne kontroly vždy dôsledne. Poskytnutie kontrolných mechanizmov občanom predstavuje demokratizačný prvok, keďže z občanov sa vždy nájde niekto, kto má záujem poukázať na netransparentné praktiky. Tento záujem nie vždy majú niektoré štátne orgány.
44. Ku konkrétnym zásahom do základných práv vláda uvádza, že k nim skutočne dochádzať môže, no sú legitímne a primerané. Právnou úpravou však podľa vlády nedochádza k zásahu do práva na zachovanie osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena. Pokiaľ MVO nepodliehajú dostatočnému režimu transparentnosti, je možné ľahko šíriť pochybnosti o ich financovaní. Takéto pochybnosti už nebude možné vznášať, pokiaľ sa MVO stanú viac transparentnými. Napadnutá právna úprava skôr prispeje k posilneniu ich dobrého mena. K legitímite účelu napadnutej právnej úpravy vláda uvádza, že zvýšenie transparentnosti MVO uznali Súdny dvor a ESLP, pričom verejný ochranca práv si ich judikatúru vykladá nesprávne. K proporcionalite zásahu do základných práv vláda uvádza, že úplná absencia akýchkoľvek požiadaviek na transparentnosť MVO by umožnila neobmedzené a nekontrolovateľné ovplyvňovanie politiky a verejného života prostriedkami mäkkej moci zo strany oligarchov

a zahraničných vlád. To považuje vláda za neakceptovateľné a v rozpore s princípmi demokracie a právneho štátu. Legitímny cieľ transparentnosti verejného života nebolo podľa vlády možné splniť miernejším opatrením, keďže nielen štát, ale aj občania majú právo poznať významnejších darcov občianskych organizácií.

45. K proporcionalite prahovej hodnoty 35 000 eur pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom vláda uznáva, že nie všetky MVO majú rovnaký vplyv na verejný život a vplyv niektorých na verejnú mienku je zanedbateľný. Vplyv na verejný život je prakticky nemožné objektívne merať a definovať a takéto kritérium by bolo v rozpore s právnou istotou. Napadnutú právnú úpravu prirovnáva úprave politických strán alebo médií, ktorá takisto nerozlišuje medzi silou alebo vplyvom v spoločnosti, ale viaže transparentnosť na ich právnú formu. K domnienke kumulácie príjmov vláda uvádza, že dôvodom bola potreba predísť obchádzaniu plnenia povinností. K proporcionalite prahovej hodnoty 5 000 eur za rok u darcov vláda odkazuje na právnú úpravu politických strán a médií, u ktorých platí nižšia suma povinnosti zverejňovania darov a darcov, ktorí v priebehu kalendárneho roka poskytli dar alebo prispeli na ich činnosť. Tým odôvodňuje aj rozdiel medzi MVO a politickými stranami, ktoré majú prístup k výkonu verejnej moci.
46. K rozsahu zverejňovania osobných údajov uvádza, že je sporné, či meno a priezvisko vôbec predstavujú vždy osobné údaje. Uznáva však, že sa môžu vyskytnúť prípady, v ktorých bude osoba identifikovateľná. Rozsah osobných údajov (meno a priezvisko) je najmenší možný pre dosiahnutie cieľa odhaliť identitu najvplyvnejších darcov. Zároveň vláda odkazuje aj na angažovanosť občanov, ktorí majú možnosť preveriť identitu darcu. Zároveň uvádza, že rozsah osobných údajov je menší ako v iných prípadoch (kataster, obchodný a živnostenský register). Napokon odmieta aj tvrdenie o plošnosti a neselektívnosti zberu osobných údajov, keďže sa zavádzajú jednak prahové hodnoty a výška ročného príspevku.
47. K proporcionalite povinnosti sprístupňovať informácie vláda pripomína, že nadácie sú povinnými osobami podľa infozákona od marca 2002. Pritom zastáva názor, že je nutné rozšíriť okruh povinných osôb a kontrolu nad verejnými financiami aj na súkromné subjekty, ktoré prijímajú dotácie, granty alebo príspevky fondov EÚ. V tejto súvislosti odkazuje aj na nutnosť zohľadňovať právo na informácie nie reštriktívnym spôsobom. Pripomína nález ústavného súdu (PL. ÚS 1/09), podľa ktorého prístup širokej verejnosti k informáciám týkajúcim sa nakladania s verejnými prostriedkami vytvára priestor na verejnú kontrolu hospodárenia všetkých subjektov, ktorých príjmy sú vyplácané z verejných rozpočtov, a to tak vo vzťahu k ich zákonnosti, ako aj ich účelnosti. Hoci uznáva, že zmluvy sú zverejňované v centrálnom registri, informácie v nich uvedené sú len všeobecné, povrchné a neurčité. Prístup k zmluvám sám osebe nestačí na posúdenie efektivity využívania finančných prostriedkov.
48. K návrhu verejného ochrancu práv sa vyjadrila aj Nadácia Zastavme korupciu.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

49. Odpovede na námietky proti vadám legislatívneho procesu, ktoré neboli ústavným súdom zistené s diskvalifikačným účinkom voči napadnutému zákonu, sú uvedené v závere tohto odôvodnenia. Preto ústavný súd pristúpil k preskúmaniu vecných námietok.

III.1. Rola a charakter MVO:

50. **Charakter MVO.** Aj v činnostiach, ktoré možno zaradiť do oblasti verejného záujmu, alebo činnostiach, ktoré spôsobujú poznateľnosť širokej verejnosti, si MVO zachovávajú súkromnoprávny charakter. Takáto činnosť teda nekvalifikuje MVO ako subjekt záujmovej samosprávy podieľajúci sa na výkone verejnej moci. Samotná orientácia aktivity na spoločenské vzťahy zahrňujúca evidentný prvok verejného záujmu nepostačuje pre záver o danosti verejnomocenského postavenia tohto subjektu (PL. ÚS 19/2014, bod 122). Osobitne to platí aj v majetkovej sfére MVO, keď fungovanie a samotná existencia MVO do veľkej miery závisí od financovania zo strany súkromných prispievateľov v podobe darov, pôžičiek, grantov alebo iných foriem finančnej pomoci zo súkromných zdrojov.
51. **Nezastupiteľná rola.** MVO plnia rôznorodé funkcie a často dopĺňajú, prípadne nahrádzajú úlohy štátu v sociálnych službách, zdravotníctve, školstve alebo ochrane životného prostredia. MVO existujú v niektorých oblastiach práve z dôvodu, že orgány verejnej moci zlyhávajú, sú

neaktívne alebo sa im dostatočne nevenujú. Existencia aktivity MVO v konkrétnej oblasti však môže preukazovať aj zdravú občiansku spoločnosť, súdržnosť, vedomie zodpovednosti za starostlivosť o veci verejné a akcieschopnosť občanov, ktorí sa spoločne s inými zaujímajú nielen o dobro vlastné a ich najbližších, ale aj o dobro spoločnosti. Dôležité funkcie MVO uznáva aj vláda, keď poukazuje na ich príspevok k odhaľovaniu protispoločenských praktík.

52. **Schopnosť niektorých MVO ovplyvňovať verejnú mienku.** Niektoré MVO však nepochybne môžu vzhľadom na ciele, ktoré sledujú, a na prostriedky, ktoré majú k dispozícii, významne ovplyvniť verejný život a verejnú diskusiu (pozri obdobne aj rozsudok Súdneho dvora vo veci C-78/18, bod 79). To predstavuje aj podstatu kritiky zo strany predkladateľov napadnutej právnej úpravy, keď sa požaduje transparentnosť MVO vo vzťahu k najvýznamnejším prispievateľom MVO so značným vplyvom na verejnú mienku. Kritika smeruje predovšetkým k novej politickej predpojatosti k určitým politickým prúdom, prípadne podpory zo zahraničných zdrojov, čoho dôsledkom je podľa štúdie Rady Európy ich následná stigmatizácia. Osobitne na Slovensku sú takto vnímané najmä organizácie venujúce sa utečencom, LGBTIQ+ komunitám, právam Rómov, boju proti korupcii a investigatívnej žurnalistike (pozri k tomu Expert Council on NGO Law – Study on Stigmatisation of Non-Governmental Organisations in Europe, 20 March 2024, str. 6, bod 16). Schopnosť ovplyvňovať verejnú mienku a diskusiu sa následne môže prejavovať aj v procese stanovovania verejných politík, v ovplyvňovaní legislatívneho procesu a následnej implementácie orgánmi výkonnej moci. Nie neoprávnenou je s tým súvisiaca kritika o nedostatku legitimacy, keďže MVO môžu ovplyvňovať verejnú mienku a diskusiu spôsobom, ktorý nemusí byť v súlade s požiadavkami väčšiny spoločnosti, ale skôr v súlade so záujmami MVO a ich prispievateľov.
53. **Široký okruh subjektov spôsobilých významným spôsobom ovplyvniť verejný život.** Skutočnosťou však je, že vo verejnom priestore je široký okruh subjektov, ktoré sú spôsobilé značne ovplyvňovať verejný život a mienku [médiá, sociálne siete, iné súkromné spoločnosti alebo verejne známe osoby (športovci, herci, osoby známe na sociálnych sieťach)]. Ich schopnosť ovplyvňovať verejnú mienku, verejný život, nálady spoločnosti alebo preferencie závisí od rôznych faktorov. Každý z uvedených subjektov sa má právo zúčastňovať na diskusiách o otázkach verejného života a verejného záujmu, k čomu prispieva aj ústavou chránená sloboda prejavu. Vláda vo svojom vyjadrení uvádza, že transparentnosť verejného života ako primárny cieľ sa vzťahuje osobitne na MVO, ktoré majú značný vplyv na verejnú mienku. Je však mimoriadne obťažné stanoviť kritériá, podľa ktorých by bolo možné určiť, v ktorých prípadoch MVO podstatne či neprimerane ovplyvňujú verejný život a verejnú mienku. To potvrdzuje aj samotná vláda konštatovaním, že vplyv na verejný život nemožno objektívne odmerať a definovať a takéto kritérium by bolo v rozpore s právnou istotou. Pritom ho sama pre odôvodnenie svojej právnej úpravy používa.
54. **Neporovnateľnosť s politickými stranami.** Vláda vo svojom vyjadrení vzhľadom na možnosť niektorých MVO ovplyvňovať verejný život používa príklad politických strán na odôvodnenie ukladania povinností napadnutou právnou úpravou. Takúto analógiu nemožno prijať a následne ani používať, keďže politické strany sa v politickej súťaži snažia získať podporu verejnosti s tým, aby im občania prenechali správu verejných vecí. Následne sa konkrétne osoby vychádzajúce z politických strán stávajú poslancami, členmi vlády alebo iných verejných funkcií, na ktoré sa už majú vzťahovať požiadavky transparentnosti z dôvodu nutnosti kontroly verejných funkcionárov, a to práve z dôvodu, že sú zástupcami občanov, ktorí im na to zverili mandát vo voľbách. Na MVO neboli prenesené žiadne právomoci, keďže MVO sa nezúčastňujú volebnej politickej súťaže. Fyzické alebo právnické osoby MVO poskytujú svoje príspevky nepovinne a MVO im zodpovedajú vlastnou činnosťou. Skutočnosť, že niektoré MVO vykonávajú činnosti, ktoré vo verejnom priestore rezonujú, a že sú súčasťou verejného diskurzu alebo kontroly verejnej moci, ich automaticky netransformuje na orgány verejnej moci alebo iné verejnoprávne subjekty, na ktoré sa má analogicky vzťahovať požiadavka transparentnosti a kontrolovateľnosti verejnosťou, ako je to v prípade politických strán.

III.2. Posúdenie napadnutej právnej úpravy s ústavou a dohovorom:

55. **Spoločné posúdenie podľa ústavy a dohovoru.** Ústavu je v súlade s jej čl. 1 ods. 2 a čl. 154c ods. 1 nutné vykladať s prihliadnutím na medzinárodné právo. Základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a slobodách. Pokiaľ to ústava svojím znením nevyklučuje, je nutné

prihliadať pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd uznaných ústavou aj na znenie týchto medzinárodných zmlúv a judikatúru, ktorá sa na tieto medzinárodné zmluvy vzťahuje (PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 8/2016, PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 14/2020).

56. Výkon základných práv a slobôd možno obmedziť za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Základné práva a slobody možno obmedziť len zákonom, pričom zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia základných práv a slobôd možno použiť len na ustanovený cieľ. Výkon základných práv a slobôd možno obmedziť len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého ústavou chráneného verejného záujmu. Opatrenie obmedzujúce výkon základných práv a slobôd musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 14/2020). Pri abstraktnej kontrole ústavnosti je nutné zohľadniť nielen existujúce zásahy vyplývajúce z aktuálnej aplikácie zákona, ale aj riziká vyplývajúce z jeho budúceho možného uplatnenia (PL. ÚS 13/2020, bod 78). Ústavný súd posudzuje nielen existujúci, ale aj potenciálny zásah do práv, ktorý vyplýva z výkladu abstraktného znenia právnej úpravy (PL. ÚS 25/2019).
57. **Osoby, proti ktorým smeruje právna úprava.** Hlavným zámerom právnej úpravy je spoznanie identity najvýznamnejších prispievateľov MVO. Osobitne tých MVO, ktoré v značnej miere ovplyvňujú verejnú mienku. Preto je najprv nutné preskúmať, či dochádza k neprimeranému zásahu do práva na súkromie prispievateľov MVO podľa čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru a s tým súvisiacimi možnými zásahmi do osobných údajov, dobrého mena a osobnej cti fyzických osôb, ako aj k možnému zásahu do dobrej povesti právnických osôb. V druhom kroku je nutné preskúmať súlad napadnutej právnej úpravy so základnými právami, ktoré ústava priznáva samotným MVO. Napokon je nutné preskúmať aj súlad rozšírenia povinných osôb o MVO podľa infozákona.

III.2.a Ochrana základných práv prispievateľov:

58. **Ochrana súkromia prispievateľov.** Účelom práva na súkromie podľa čl. 19 ods. 2 ústavy je zabrániť verejnej moci zasahovať do konania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a neprimerane riadiť jeho súkromný život. Primárnou funkciou toho základného práva je zaistenie priestoru pre rozvoj a sebarealizáciu individuálnej osobnosti. Žiadny zásadný dôvod neumožňuje vylúčiť z pojmu súkromný život profesijné, obchodné či sociálne aktivity. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia základných práv a slobôd možno použiť len na ustanovený cieľ (PL. ÚS 25/2019). Súkromný život je široký pojem, ktorý zahŕňa okrem iného aspekty fyzickej a sociálnej identity jednotlivca vrátane práva na osobnú autonómiu, osobný rozvoj a vytváranie a rozvíjanie vzťahov s inými ľuďmi a vonkajším svetom (Evans proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 10. 4. 2007, sťažnosť č. 6339/05, bod 71).
59. **Ochrana súkromia prispievateľov – právnických osôb.** Súkromie sa v napadnutej právnej úprave dotýka prispievateľov fyzických a právnických osôb (a to ako podnikateľov, tak aj nepodnikateľov). Právo na súkromie pritom v prvom rade chráni fyzické osoby a hodnoty, ktorých ochranu si môže nárokovať len človek. Nárok právnických osôb na práva zaručené ústavou treba ale hodnotiť podľa podstaty označeného práva (PL. ÚS 15/1998). Ústava v čl. 19 pracuje s pojmom „každý“. Z toho možno odvodiť, že tento článok chráni aj hodnoty, ktoré si môžu uplatniť právnické osoby. Aj z judikatúry ESLP v kontexte čl. 8 dohovoru vyplýva, že právnické osoby si môžu uplatňovať niektoré čiastkové práva na ochranu súkromia (Société Colas Est a ďalší proti Francúzsku, č. 37971/97, bod 41, Liberty a ďalší proti Spojenému kráľovstvu, č. 58243/00, body 56 – 57, Liblik a ďalší proti Estónsku, č. 173/15, bod 110). Jazykový výklad čl. 19 ústavy tak existenciu ochrany u právnických osôb neobmedzuje, a preto ani u nich nemožno túto ochranu úplne vylúčiť. Táto parciálna ochrana však plne nezodpovedá ochrane fyzických osôb, najmä tam, kde sa právo dotýka ľudskej dôstojnosti. Činnosť právnických osôb je viacúčelová, a preto je aj ústavnoprávna ochrana užšie koncipovaná (PL. ÚS 25/2019, body 38 – 43).
60. **Obmedzenie práva na súkromie.** Napadnutá právna úprava tým, že pre jednotlivé formy MVO zavádza povinnosť zverejňovať, od definovanej prahovej hodnoty, meno a priezvisko fyzických osôb a názov alebo obchodné meno, identifikačné číslo a adresu sídla právnických osôb a s tým spojenú výšku ich príspevkov pre MVO, zasahuje do ich práva na súkromie. Konkrétne tým dochádza k zásahu do práva na informačné sebaurčenie, keďže právna úprava

neposkytuje slobodnú možnosť voľby rozhodnutí o šírení uvedených informácií. Informácie o tom, ako osoby nakladajú s vlastným majetkom a komu ich poskytujú, tvoria súčasť práva na súkromie dotknutých osôb. V tomto kontexte sa teda právo na súkromie vzťahuje aj na právnické osoby, ktoré prispeli na činnosť MVO. Právnická osoba – prispievateľ – zverejnením vlastného označenia a výšky príspevku nevyhnutne odhaľuje spôsob nakladania so svojím majetkom. To predstavuje súhrnnú informáciu o konkrétnej právnickej osobe, na nezverejnení ktorej môže mať právnická osoba legitímny záujem napríklad z interných dôvodov alebo z dôvodu konkurencie s inými právnickými osobami. Napadnutou právnou úpravou sa preto zasahuje do súkromia prispievateľov, a to nielen fyzických, ale aj právnických osôb.

61. **Ciele a ich legitimita.** Výkon základných práv a slobôd možno obmedziť len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého ústavou chráneného verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce výkon základných práv a slobôd musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 14/2020).
62. **Odkazy na odporúčania FATF, OECD a MONEYVAL.** Odporúčania FATF, OECD a MONEYVAL, ktorými národná rada a vláda odôvodňujú potrebu prijatia napadnutej úpravy, je potrebné vnímať aj v kontexte právnej povahy a obsahu dokumentov vydaných týmito organizáciami. Keďže ide o odporúčania, ktoré nemajú povahu právne záväzných dokumentov, napadnutá právna úprava, ktorú národná rada prijala, aby splnila požiadavky z nich plynúce pre Slovenskú republiku, musí byť aj naďalej v súlade s ústavou a dohovorom. Navyše, aj samotná OECD odkazuje na skutočnosť, že Slovenská republika má zaviesť *primerané* pravidlá a kontrolu finančnej transparentnosti organizácií občianskej spoločnosti (OECD Integrity Review of the Slovak Republic, Delivering effective public integrity policies, OECD Publishing, 2022, str. 10). Aj z odporúčaní OECD, na ktoré odkazuje dôvodová správa a vláda vo svojom vyjadrení, tak vyplýva požiadavka na proporcionality právnej úpravy.
63. **Test proporcionality.** Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu zlučiteľnosti sporného zákona so základnými právami a slobodami je založený na troch krokoch. Prvým je test existencie ústavou nevyhnutného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom), teda hľadisko vhodnosti. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických či šetrnejších prostriedkov na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 14/2020).
64. **Legitímne ciele.** Navrhovatelia a ministerstvo spravodlivosti považujú za legitímny cieľ napadnutej právnej úpravy transparentnosť a boj proti trestnej činnosti. Z dôvodových správ, vyjadrení predkladateľov počas rozpravy v národnej rade a vyjadrení vlády vyplýva, že transparentnosť viažu jednak vo všeobecnej rovine na transparentnosť verejného života a následne v rovine konkrétnej na transparentnosť samotných MVO.
65. Pokiaľ ide o **transparentnosť verejného života**, vláda uvádza, že kontrola verejného života nie je výhradou verejnej moci, ale súčasťou celospoločenského procesu a diskusie. Z uvedeného cieľa, ktorý sa vyznačuje mimoriadnou mierou všeobecnosti, podľa vlády dochádza k ochrane a efektívnej realizácii konkrétnych základných práv. Všeobecne definovaný cieľ, akým je transparentnosť verejného života, ktorý vláda spája s právom verejnosti na informácie, spôsobuje širokú mieru nepredvídateľnosti a umožňuje jeho použitie na neprimerane veľké množstvo situácií, pričom nevyhnutne naráža na konkurujúcu hodnotu chránenú ústavou – súkromie fyzických a právnických osôb. Takýto cieľ preto možno prijať ako legitímny, ak dostatočne prihliada na zásahy a obmedzenia, ktoré môže daná právna úprava spôsobiť do iných základných hodnôt a práv chránených ústavou.
66. Pokiaľ ide o **transparentnosť MVO**, vláda tvrdí, že nielen štát, ale aj občania majú právo poznať významnejších prispievateľov občianskych organizácií. Takéto právo v kontexte základných práv chránených v ústave nevyplýva zo žiadneho konkrétneho článku upraveného v druhej hlave ústavy. Ústavou chránené právo poznať spôsob financovania, výšku príspevkov a totožnosť prispievateľov MVO, ktorá je subjektom súkromného práva, nemožno v plnej miere vyvodiť z práva na informácie, ako to deklaruje vláda. Takýto cieľ a z neho vyplývajúce vládou tvrdené právo verejnosti poznať významných prispievateľov neziskového sektora opätovne

nevyhnutne naráža na ochranu súkromia tých, ktorí MVO poskytli príspevok. V tak širokom pojme, ako je transparentnosť MVO, je preto nutné prihliadať podobne ako pri transparentnosti verejného života na dôsledné zohľadňovanie konkurujúcich základných práv.

67. Je pravdou, ako tvrdí vláda, že aj Súdny dvor uznal za legitímny cieľ zvýšenie transparentnosti financovania združení. Súdny dvor však zároveň dodal, že takýto cieľ nemôže odôvodniť právnu úpravu, ktorá je založená na zásadnom a nediferencovanom predpoklade, podľa ktorého každá finančná pomoc poskytovaná fyzickou alebo právnickou osobou z iného členského štátu alebo tretej krajiny predstavuje sama osebe možné ohrozenie významných politických a hospodárskych záujmov daného štátu alebo ohrozenie nerušeného fungovania jeho inštitúcií. Ani na vnútroštátnej úrovni neexistuje dôvod, prečo by práve cieľ transparentnosti MVO mal sám osebe odôvodniť čiastočne diferencovaný (výškou ročného príspevku) a všeobecný povinný zber a zverejňovanie údajov o prispievateľoch a výške ich príspevku.
68. Požiadavka na transparentnosť by pritom mala byť primárne spojená s kontrolovateľnosťou výkonu verejnej moci alebo nakladania s verejnými prostriedkami a len v obmedzenej miere vo vzťahu k subjektom súkromného práva. Napadnutá právna úprava prenáša požiadavku na transparentnosť verejnej moci, verejnej správy, štátnych orgánov a ich financovania na súkromné subjekty bez toho, aby konkrétne vyjadrila, čomu bude táto transparentnosť slúžiť. Aj navrhovateľmi zmienený Súdny dvor zdôrazňuje cieľ spočívajúci vo zvýšení transparentnosti finančnej pomoci MVO vo vzťahu ku kontrolovateľnosti verejných prostriedkov (poskytovaných Úniou) prostredníctvom podávania vyhlásenia a povinnosti zverejňovania (C-78/18, body 78 – 79).
69. Cieľ zvýšenia transparentnosti nakladania so súkromnými prostriedkami a osobitne, pokiaľ sa týmto cieľom má dosiahnuť zverejnenie a nielen zber informácií o súkromných osobách, preto nemôže byť sám osebe legitímny, pokiaľ je definovaný len vo všeobecnej rovine bez ďalšieho konkrétneho a reálneho dôvodu, pre ktorý do čisto súkromnoprávneho vzťahu zasahuje. Primeranosť zásahu do takéhoto vzťahu musí podliehať prísnejšiemu posúdeniu, než je to v prípade, že dochádza k poskytovaniu prostriedkov z verejných zdrojov. Pri posúdení, či právnou úpravou sledujúcou takýto cieľ došlo k primeranému zásahu do práva na súkromie prispievateľov, je preto nutné pristupovať reštriktívne a umožniť len úzky rozsah a spôsob konkrétnych zásahov, ktoré by nemali prekročiť to, čo je skutočne nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.
70. Vláda ako ďalší dôvod v tejto súvislosti uvádza **boj proti trestnej činnosti**, konkrétne proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu. Takýto cieľ je nepochybne legitímny. Aj Súdny dvor vo svojom rozhodnutí v oblastiach čiastočnej harmonizácie zo strany úniijného normotvorcu uznáva, že v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sú členské štáty oprávnené odvolávať sa na tieto oblasti pre odôvodnenie vnútroštátnych ustanovení obmedzujúcich voľný pohyb kapitálu ako dôvodov verejného poriadku. Súdny dvor však zdôrazňuje nutnosť reštriktívneho výkladu takýchto dôvodov, pričom odvolávať sa na ne možno, len pokiaľ je daná skutočná, existujúca a dostatočne vážna hrozba ovplyvňujúca niektorý zo základných záujmov spoločnosti (C-78/18, bod 89 a 91).
71. **Vhodnosť napadnutej právnej úpravy.** Pokiaľ ide o test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom, teda hľadisko vhodnosti, je nutné posúdiť, či na dosiahnutie zvýšenia transparentnosti a osobitne MVO, ktoré majú schopnosť v značnej miere ovplyvňovať verejnú mienku, a na dosiahnutie cieľa boja proti trestnej činnosti bolo vhodné zaviesť do právnej úpravy MVO povinnosť viesť a zverejňovať (vo forme výkazov) dotknuté informácie. Je zrejmé, že na dosiahnutie vyššej transparentnosti MVO bolo opatrenie povinnosti vedenia a zverejňovania týchto údajov prispievateľov a výšky ich príspevkov vhodné, keďže poskytne informácie v tomto rozsahu širokej verejnosti. Pokiaľ ide o cieľ boja proti trestnej činnosti, z napadnutej právnej úpravy a z jej odôvodnenia je zrejmé len to, že sa napĺňajú odporúčania OECD alebo FATF, ktoré vyžadujú zvýšenú mieru transparentnosti MVO. Napadnutá právna úprava sa preto na dosiahnutie cieľov javí ako vhodná.
72. Pokiaľ ide o kritérium **nevyhnutnosti** (potrebnosti), je potrebné posúdiť, či došlo k použitiu najmenej drastických prostriedkov alebo či neexistovali šetrnejšie prostriedky na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Podľa ESLP musí byť akékoľvek obmedzovanie základných práv založené na naliehavej spoločenskej potrebe a na odvrátení

dostatočne konkrétnej a reálnej hrozby a nielen hypotetickej hrozby [rozsudok Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku, sťažnosť č. 46626/99, body 48 a 58]. Z judikatúry Súdneho dvora plynie, že opatrenie spočívajúce v širokom zverejňovaní osobných údajov v registroch, ktoré sú voľne prístupné neobmedzenému počtu osôb, nie je nevyhnutným opatrením predchádzania legalizácie príjmov z trestnej činnosti alebo financovania terorizmu (rozsudok z 22. 11. 2022, v spojených veciach C-37/20 a C-601/20, body 74 – 76 a 83), keďže takáto činnosť je zverená orgánom verejnej moci alebo finančným inštitúciám.

73. **Absencia konkrétnej a reálnej hrozby trestnej činnosti v súvislosti s MVO.** Predkladatelia napadnutej právnej úpravy nekonkretizujú hrozbu trestnej činnosti a vláda ju vo svojom vyjadrení pomenúva len v abstraktnej a hypotetickej rovine. Z dôvodovej správy nie je zrejmy žiaden konkrétny príklad alebo konkrétne okolnosti, ktoré by nasvedčovali, že došlo k financovaniu terorizmu alebo praniu špinavých peňazí, alebo že by vôbec existovala dôvodná, teda reálna a konkrétna hrozba trestnej činnosti v tejto forme v súvislosti s MVO. Vzhľadom na neobmedzenú šírku oblastí, v ktorých MVO pôsobia, návrh zákona ani neuvádza, ktorí prispievatelia alebo ktoré konkrétne MVO by mohli takúto hrozbu predstavovať. Nutnosť úpravy sa uvádza primárne v súvislosti s tým, že mnohé MVO sú spôsobilé ovplyvňovať verejnú mienku, prípadne vykonávajú činnosti, ktoré predkladateľom pripomínajú činnosť politických strán. Hoci je možné uznať, že niektoré MVO skutočne majú značný vplyv na verejnosť a že by na ich činnosť mohli mať vplyv aj významní prispievatelia, z ničoho nevyplýva, že by takáto činnosť mala trestnú povahu, a ani konkrétne, že by v tejto súvislosti existovala reálna a konkrétna hrozba legalizácie príjmov z trestnej činnosti alebo financovania terorizmu.
74. **Transparentnosť a vyvažovanie s právom na súkromie.** Odôvodnenie napadnutej právnej úpravy takisto neobsahuje dostatočné odôvodnenie toho, akým spôsobom vyvažovala požiadavku na transparentnosť so súkromím prispievateľov. Navrhovatelia len v abstraktnej a nekonkrétnej rovine odkazujú na právo verejnosti na informácie a odôvodnili nutnosť nielen vedenia, ale aj zverejňovania údajov o prispievateľoch. To nemožno považovať za dostatočné. Vláda navyše vo svojom stanovisku nutnosť zverejňovania údajov odôvodňuje aj nedostatkami vo fungovaní orgánov verejnej moci, a preto transparentnosť má podľa nej umožniť angažovaným občanom, aby preverovali významnejších prispievateľov MVO. Vláda tým sama uznáva štrukturálny problém v kontrolných činnostiach štátu, ktorého riešenie neprijateľne prenáša na občanov, a tým odôvodňuje nutnosť transparentnosti MVO. Absentujú aj dostatočné argumenty pre existenciu vzájomného vzťahu medzi bojom proti trestnej činnosti na strane jednej a zverejňovaním informácií o prispievateľoch MVO na strane druhej, pričom vláda bez toho, aby dostatočne zdôvodnila nevyhnutnosť obmedzenia práva na súkromie, prechádza k primeranosti prahovej hodnoty výšky ročných príjmov MVO a výšky príspevkov od prispievateľov.
75. **Predchádzajúca právna úprava už spĺňala tento cieľ.** Z predchádzajúcej úpravy, ktorá bola napadnutou právnou úpravou zrušená, pritom už plynula primeraná úprava rozumného vzťahu medzi bojom proti trestnej činnosti a ochranou súkromia prispievateľov. V prípade nadácií a fondov existovala možnosť anonymizácie (§ 38 ods. 1 a 2 zákona o nadáciách a § 27 zákona o fondoch) bez toho, aby boli dotknuté oprávnenia príslušných orgánov a ich možnosť konať. Zrušená úprava § 38 zákona o nadáciách v znení účinnom do 31. mája 2025, ako aj dôvodová správa pritom odkazuje na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších predpisov, Trestný zákon alebo zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, teda na príslušné kontrolné orgány a orgány činné v trestnom konaní. Analogicky je možné tvrdiť, že vzhľadom na absenciu povinnosti viesť a najmä zverejňovať údaje o prispievateľoch mohli o anonymizáciu požiadať aj prispievatelia ostatných MVO (občianskych združení, neziskových organizácií a organizácií s medzinárodným prvkom), a to aj napriek tomu, že to predchádzajúca právna úprava výslovne nestanovovala. To plynie aj z doterajšej praxe a dostupných výročných správ MVO, ktoré síce časť svojich prispievateľov zverejňovali, ale umožňovali anonymizáciu tých, ktorí o to požiadali. Vláda vo svojom stanovisku síce tvrdí, že nadácie už mali povinnosť zverejňovať aj darcov, ale opomína skutočnosť, že zákon o nadáciách umožňoval anonymizáciu, čím dostatočne prihliadol aj na právo na súkromie darcov.

76. Povinnosť, nie možnosť zverejňovania prispievateľov MVO (ktorí by mohli požiadať o anonymizáciu), preto nemožno považovať za nevyhnutnú z dôvodu, že jediný rozdiel oproti predchádzajúcej právnej úprave je ten, že sa o uvedených informáciách dozvedá široká verejnosť bez možnosti prispievateľov požiadať o anonymizáciu. Už aj v prípade predchádzajúcej právnej úpravy mali štátne orgány kontroly alebo orgány činné v trestnom konaní možnosť dozvedieť sa informáciu o prispievateľoch a výške ich darov. Na druhej strane neobmedzené zverejňovanie cieľa boja proti trestnej činnosti neprispieva natoľko, aby ospravedlnilo zásah do súkromia prispievateľov nadácií alebo fondov a analogicky ani ostatných druhov MVO. Zavedením povinnosti viesť a zverejňovať výkazy obsahujúce údaje o prispievateľoch a zrušením § 38 ods. 1 a 2 zákona o nadáciách a § 27 zákona o fondoch tak zákonodarca prekročil mieru toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného novelizáciou.
77. Z napadnutej právnej úpravy neplynie dostatočné odôvodnenie, z ktorého by bolo zrejmé, prečo pre účely boja proti trestnej činnosti nepostačovalo, aby MVO len viedli a nezverejňovali údaje o prispievateľoch s prípadným sprístupňovaním len určitému okruhu štátnych orgánov v oblasti kontroly alebo orgánom činným v trestnom konaní. Nemožno dospieť k záveru, že by bola preukázaná konkrétna, skutočná a dostatočne závažná hrozba trestnej činnosti, ktorá by odôvodňovala nevyhnutnosť zverejňovania údajov prispievateľov, aj keď len v obmedzenom rozsahu. Pri absencii takejto hrozby bola plne postačujúca predchádzajúca právna úprava, ktorá umožňovala príslušným orgánom konať v prípade, že existovalo podozrenie z trestnej činnosti, ktorú navrhovatelia a vláda uvádzali na obhajobu takto predkladanej legislatívy.
78. Napadnutá právna úprava nie nevyhnutným zverejňovaním údajov o prispievateľoch a výške ich príspevkov širokej verejnosti neprimerane zasahuje do ich práva na súkromie. Napadnutá právna úprava tak nebola nevyhnutná pre dosiahnutie stanovených cieľov, keďže existoval miernejší spôsob zásahov do práva na súkromie prispievateľov MVO, čo zaručovala predchádzajúca úprava. Skutočnosť, že sa cieľ právnej úpravy dal dosiahnuť aj menej invazívnymi prostriedkami do základného práva na súkromie, spôsobuje, že právna úprava je v rozpore s právom prispievateľov na ochranu ich súkromia podľa čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru.
79. **Ochrana osobných údajov prispievateľov.** Pokiaľ ide o ochranu osobných údajov prispievateľov – fyzických osôb, je nutné nevyhovieť žiadosti o posúdenie súladu napadnutej právnej úpravy s generálnou normou podľa čl. 16 ods. 1 ústavy, ako aj súladu s čl. 22 ústavy, ktorá sa dotýka utajovaného sledovania komunikácie medzi osobami (PL. ÚS 25/2019, body 34 – 36). Posúdenie napadnutej právnej úpravy sa týka iba súladu s čl. 19 ods. 3 ústavy a súvisiacou judikatúrou ústavného súdu (PL. ÚS 25/2019, PL. ÚS 10/2014).
80. Pokiaľ ide o čl. 8 dohovoru, z judikatúry ESPL plynie, že ochrana osobných údajov má zásadný význam pre uplatňovanie práva osoby na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako je zaručené v čl. 8 dohovoru. Ak došlo k zhromažďovaniu údajov o konkrétnej osobe, spracúvaniu alebo používaniu osobných údajov alebo zverejneniu príslušného materiálu spôsobom alebo v rozsahu, ktorý presahuje bežne predpokladateľný rámec, vznikajú otázky týkajúce sa súkromného života. Vnútroštátne právo musí poskytovať primerané záruky, aby sa zabránilo akémukoľvek takémuto použitiu osobných údajov, ktoré by mohlo byť v rozpore so zárukami čl. 8 (rozsudok veľkého senátu z 27. 6. 2017 vo veci Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Fínsku, sťažnosť č. 931/13, body 136 – 138).
81. Podľa ESPL boj proti kriminalite (najmä organizovanému zločinu a terorizmu) závisí do veľkej miery od využitia moderných vedeckých techník vyšetrovania a identifikácie (rozsudok veľkého senátu zo 4. 12. 2008 vo veci S. a Marper proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosti č. 30562/04 a č. 30566/04, bod 105). Keďže ochrana osobných údajov má zásadný význam pre uplatňovanie práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, vnútroštátne právo musí poskytovať primerané záruky, aby sa zabránilo akémukoľvek použitiu osobných údajov, ktoré by mohlo byť v rozpore so zárukami čl. 8 dohovoru (rozsudok zo 4. 7. 2023 vo veci Glukhin proti Rusku, sťažnosť č. 11519/20, bod 75). Ani existencia verejného záujmu na poskytovaní prístupu k veľkému množstvu daňových údajov a na ich zbere nemusí nutne znamenať, že je aj verejný záujem na hromadnom šírení takýchto „surových“ údajov v nezmenenej podobe bez akéhokoľvek analytického spracovania (rozsudok Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Fínsku, bod 175).

82. ESLP posudzoval aj opatrenia, ktoré znamenali zverejnenie osobných údajov fyzickej osoby zo strany spracovateľa údajov verejnosti. Dospel k záveru o porušení čl. 8 dohovoru pre povinné zverejňovanie osobných údajov sťažovateľa vrátane jeho mena a adresy bydliska daňovým orgánom na jeho webovej stránke v zozname najväčších daňových dlžníkov. Aj napriek novej oprávnenosti verejného záujmu na zverejnení takéhoto zoznamu zákon dostatočne nezvážil, do akej miery bolo zverejnenie všetkých údajov nevyhnutné na dosiahnutie pôvodného účelu ich zberu v záujme hospodárskeho blahobytu krajiny. Hoci ESLP uznal, že zámerom zákona bolo posilniť dodržiavanie daňových povinností a že doplnenie adresy bydliska daňovníka zabezpečilo presnosť zverejňovaných informácií, nezdalo sa, že by zákon zvažoval prijatie opatrení na vypracovanie primerane prispôbených reakcií s ohľadom na zásadu minimalizácie údajov (rozsudok z 9. 3. 2023 vo veci L. B. proti Maďarsku, sťažnosť č. 36345/16, bod 137).
83. **Meno a priezvisko ako osobné údaje.** Vo vzťahu k napadnutej právnej úprave je prvom rade nutné posúdiť, či samotné meno a priezvisko prispievateľa možno považovať za osobné údaje. Článok 4 ods. 1 GDPR definuje osobné údaje ako akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby. V zmysle GDPR preto meno a priezvisko osoby môže aj bez dodatočných informácií predstavovať osobné údaje v závislosti od miery, do akej je možné osobu identifikovať. Keďže napadnutá právna úprava s výnimkou prahovej hodnoty výšky príspevku ďalej neobmedzuje okruh fyzických osôb, ktoré môžu poskytnúť príspevok pre MVO, nie je vylúčené, že v kontexte verejnej známosti alebo špecifickosti mena a priezviska bude určitá fyzická osoba ľahko identifikovateľná. Prirodzene, platí aj opak, že pokiaľ meno a priezvisko fyzickej osoby bude dostatočne generické a bežné, bez ďalších údajov ju nebude možné považovať za identifikovateľnú.
84. Nejednoznačnosť, či napadnutou právnou úpravou môže dôjsť k identifikovateľnosti fyzickej osoby, nespôsobuje, že by ju nebolo možné posudzovať aj z hľadiska ochrany osobných údajov. V prípade zmiešaného okruhu fyzických osôb (identifikovateľných a neidentifikovateľných) sa vždy uplatní vyšší štandard ochrany (PL. ÚS 25/2019, bod 39). Ak tu teda existuje množina osôb, ktorej časti je nutné poskytnúť ochranu aj z pohľadu čl. 19 ods. 3 ústavy, je nutné prikloniť sa k nej, aj keď iná časť tejto množiny nebude čiastočne či vôbec identifikovateľná vzhľadom na generický charakter svojho mena a priezviska. Napadnutá právna úprava, ktorá síce obmedzuje zverejnenie osobných údajov širokej verejnosti len na meno a priezvisko, je tak pre svoju nediferencovanosť a všeobecnosť spôsobilá odhaliť konkrétnu identitu fyzickej osoby, ktorá poskytla príspevok, pokiaľ je jej meno a priezvisko dostatočne špecifické alebo verejnosti známe. Meno a priezvisko fyzických osôb, ktoré majú byť obsiahnuté vo výkazoch MVO, v napadnutej právnej úprave je preto nutné považovať za osobné údaje. Nepochybne takisto dochádza aj k spracúvaniu osobných údajov, a to ich zberom, ako aj ich zverejnením podľa čl. 4 ods. 2 GDPR. Ak zverejnenie osobných údajov fyzickej osoby môže viesť k jej identifikácii, dochádza k spracúvaniu osobných údajov, ktoré musí byť odôvodnené jedným z právnych základov uvedených v čl. 6 GDPR.
85. **Rozsah osobných údajov a spôsob ich spracúvania.** V rámci napadnutej právnej úpravy dochádza k tomu, že sa od prahovej hodnoty ročného príspevku pre MVO a v prípade niektorých MVO aj od prahovej hodnoty príjmu za rok zbierajú a zverejňujú osobné údaje o prispievateľoch v rozsahu meno a priezvisko. Z toho plynie, že rozsah osobných údajov, teda meno a priezvisko, je pomerne úzky. Ďalej však už napadnutá právna úprava neobmedzuje spracúvanie osobných údajov. Osobitne je potrebné zdôrazniť, že napadnutá právna úprava umožňuje zverejnenie osobných údajov plošným a neobmedzeným spôsobom. Zber osobných údajov takisto nie je náhodný, ale spája sa s povinnosťou takéto osobné údaje zverejniť. Účel použitia je podľa stanoviska vlády ten, aby verejnosť mala uvedené osobné údaje k dispozícii, čo viaže v širšom kontexte cieľa transparentnosti verejného života a transparentnosti MVO.
86. Podobne, ako to bolo v prípade posúdenia súladu s čl. 19 ods. 2 ústavy, aj pri čl. 19 ods. 3 ústavy je nutné posúdiť, či takéto zhromažďovanie a zverejňovanie osobných údajov sleduje legitímny cieľ a či je napadnutá právna úprava proporcionálna sledovanému cieľu. Vo vzťahu k legitímite cieľa je pritom vhodné odkázať na posúdenie k čl. 19 ods. 2, keďže cieľ právnej úpravy nie sú diferencované z hľadiska ich potenciálnych zásahov do konkrétnych základných práv. Keďže cieľ, ktoré sú sledované právnou úpravou, sú legitímne v rozsahu, ako to už bolo definované, pričom osobitne je nutné odkázať na široko koncipovaný cieľ transparentnosti, je nutné posúdiť vhodnosť a nevyhnutnosť právnej úpravy aj s ohľadom na vyvažovanie tohto

cieľa s prihliadnutím na ochranu osobných údajov.

87. **Vhodnosť a vnútorná rozpornosť cieľa právnej úpravy.** K vhodnosti právnej úpravy je nutné uviesť, že v stanovisku vlády je zrejmy logický rozpor a protirečivosť jednotlivých argumentov. Vláda vo vzťahu k transparentnosti na jednej strane deklaruje, že zverejňovanie mena a priezviska prispievateľov bolo zavedené pre účely toho, aby verejnosť zistila identitu darcov, ale na druhej strane zároveň uvádza, že rozsah zverejňovaných údajov nespôsobuje, že by konkrétna osoba bola identifikovateľná. Cieľ napadnutej právnej úpravy je možné dosiahnuť len čiastočne, a to v prípade, že meno a priezvisko bude dostatočne jedinečné alebo verejnosti známe, že nebude existovať pochybnosť o tom, kto konkrétne je prispievateľom MVO. Napadnutá právna úprava tak svoj cieľ dosiahne len v obmedzenom rozsahu.
88. V prípade napadnutej právnej úpravy nie je zjavné, akým spôsobom jej predkladatelia vyvažovali cieľ transparentnosti a boja proti trestnej činnosti s ochranou osobných údajov prispievateľov MVO. Snaha o vyvažovanie napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k právu na súkromie prispievateľov je zjavná až z vyjadrení v tomto konaní. Ani tie však neposkytujú dostačujúce odpovede na otázku, prečo nepostačovala aj miernejšia forma zásahu do základného práva na súkromie a na ochranu osobných údajov prispievateľov. Právna úprava pritom dostatočne nevymedzuje ani dostatočne špecifický a konkrétny účel spracúvania osobných údajov, nestanovuje podmienky a rozsah spracúvania osobných údajov a ani dobu uchovávanía údajov.
89. Vo vzťahu k cieľu boja proti trestnej činnosti je napokon nutné odkázať na odôvodnenie posúdenia súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 19 ods. 2, keď predchádzajúca právna úprava poskytovala vyváženú možnosť transparentnosti a zároveň ochrany súkromia prispievateľov anonymizáciou ich osobných údajov. Je oprávnené, že štát zriaďuje a vedie databázy na predchádzanie a odhaľovanie trestnej činnosti (policajné databázy, databázy s biologickými údajmi), no takéto databázy však nie sú verejne dostupné. Ani existencia možného verejného záujmu na povinnosti vedenia osobných údajov prispievateľov ešte neospravedlňuje plošné a len čiastočne diferencované zverejňovanie týchto údajov. Nie je totiž zjavné, prečo by malo dôjsť k zverejňovaniu osobných údajov (hoci aj v obmedzenom rozsahu) verejnosti len pre samotné „*právo verejnosti poznať prispievateľov MVO*“. Zverejňovanie osobných údajov prispievateľov MVO tak z toho pohľadu nie je nevyhnutné. Aj Súdny dvor zdôrazňuje, že voľný prístup a následné nekontrolované spracúvanie informácií o súkromných osobách, ktoré sú prístupné neobmedzenému počtu osôb, môže viesť k riziku, že tretie osoby budú mať neobmedzený prístup k vymedzeným informáciám a údajom o prispievateľoch (ich materiálnej a finančnej situácii) z dôvodov, ktoré nijako nesúvisia s cieľom sledovaným napadnutým zákonom (C-37/20 a C-601/20).
90. Napadnutá právna úprava pre dosiahnutie cieľa transparentnosti spojeného so zistením identity prispievateľov, ktorá súčasne zavádza neistú identifikovateľnosť prispievateľov, je vnútorne rozporuplná, a preto na dosiahnutie tohto cieľa nevhodná. Vo vzťahu k cieľu boja proti trestnej činnosti je potrebné dospieť k rovnakému záveru ako pri posúdení práva na súkromie prispievateľov MVO. Napadnutá právna úprava nie je nevyhnutná, keďže tento cieľ mohla dosiahnuť dostatočne účinne aj pred prijatím napadnutej právnej úpravy, a to s menšou mierou zásahu do osobných údajov prispievateľov MVO. Z uvedených dôvodov je napadnutá právna úprava v rozpore aj s čl. 19 ods. 3 ústavy a čl. 8 dohovoru.
91. **Ochrana mena, osobnej cti a dobrej povesti prispievateľov.** K možnosti, že napadnutou právnou úpravou dôjde k zásahu do mena a osobnej cti konkrétnych fyzických osôb, ako aj dobrej povesti právnických osôb, ktoré prispeli MVO podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, je nutné uviesť, že ide o potenciál, ktorý napadnutá právna úprava môže mať, pokiaľ budú zverejňované údaje o prispievateľoch, ich majetkových pomeroch a preferenciách ich podpory konkrétnym MVO. Ochrana mena, osobnej cti a dobrej povesti je tu úzko spätá s ochranou súkromia prispievateľov. Keďže už v prípade posúdenia práva na súkromie bolo uzavreté, že ciele napadnutej právnej úpravy nie sú primerané k samotnej právnej úprave, ani potenciálne zásahy do práva na ochranu dobrého mena a cti fyzických osôb a dobrej povesti právnických osôb nemôžu ospravedlniť ciele sledované napadnutou právnou úpravou.
92. Nie je možné vylúčiť, že neobmedzený počet prispievateľov dotknutých takouto právnou úpravou spôsobí nepredvídateľnosť v možnosti zneužitia a negatívneho vykresľovania mena a priezviska fyzickej osoby, ktorá prispela na činnosť MVO, a obdobne aj údajov o právnickej

osobe. Osobitne znevažujúco to môže pôsobiť v prípade, keď uvedené údaje sa budú šíriť prostredníctvom médií alebo sociálnych sietí, ktoré majú silný celospoločenský dosah a môžu spôsobiť ujmu do mena a osobnej cti fyzických osôb, ako aj dobrej povesti právnických osôb. V prípade fyzických osôb môže následne dôjsť aj k ohrozeniu ich bezpečnosti, pokiaľ v prostriedkoch na šírenie informácií dôjde k negatívnemu vykresľovaniu MVO. Z toho dôvodu je nutné uzavrieť, že napadnutou právnou úpravou došlo aj k zásahu do čl. 19 ods. 1 ústavy.

III.2.b Ochrana základných práv MVO:

93. **Ochrana súkromia MVO.** Vo vzťahu k MVO namieta verejný ochranca práv zásah do práva na súkromie, konkrétne práva na informačné sebaurčenie tým, že MVO je povinná zverejňovať informácie o zdrojoch svojho financovania. Z rovnakých dôvodov, ako to bolo uvedené v prípade prispievateľov MVO, je nutné posúdiť námietky navrhovateľov a verejného ochranca práv z hľadiska čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru. Posúdeniu súladu s čl. 16 ods. 1 a čl. 22 ods. 1 ústavy preto nebolo vyhovené. Pokiaľ ide o posúdenie práva na informačné sebaurčenie MVO v kontexte napadnutej právnej úpravy, je nutné vzťahovať odôvodnenie týkajúce sa posúdenia legitimacy cieľov, ktoré táto právna úprava sleduje aj na ochranu súkromia MVO. Vzhľadom na to, že navrhovatelia napadnutej právnej úpravy neuviedli samostatne osobitné dôvody, ktorými by odôvodnili obmedzenie práva na súkromie MVO a osobitne ich informačného sebaurčenia a dôvodov na sprístupňovanie informácií o nakladaní s vlastným majetkom, nebol dôvod nevzťahovať záver absencie primeranosti zásahu do práva na súkromie prispievateľov aj na ochranu súkromia MVO. Preto napadnutou právnou úpravou došlo k zásahu do práva na súkromie MVO podľa čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru.
94. **Rozsah pôsobnosti čl. 29 ústavy.** Pokiaľ ide o zásah do slobody združovania, v zmysle predchádzajúcej judikatúry sa ochrana poskytovaná čl. 29 ods. 1 ústavy nevzťahuje na neziskové organizácie, nadácie ani na neinvestičné fondy (PL. ÚS 11/2010). Posúdenie, či napadnutou právnou úpravou nedošlo k zásahu do základného práva podľa tohto článku, sa preto týka len občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom.
95. **Základné vymedzenie.** Právo slobodne sa združovať predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu (rozsudok vo veci Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov proti Azerbajdžanu, č. 37083/03, bod 53). Podstatou združovacieho práva je ústavná garancia možnosti zakladať právne subjekty na spoločné presadzovanie záujmov bez zásahov štátnej moci. Základné právo na združovanie sa zakladá na princípe oddelenosti od štátu, princípe členskej samosprávy, do ktorej štát nesmie nijak zasahovať, a na samosprávnom princípe vo vzťahu k vnútornej štruktúre združenia. Ústavný súd (PL. ÚS 3/2016) vylučuje previazanosť realizácie tohto základného práva s výkonom verejnej moci (Krunková, A. Komentár k čl. 29 ústavy, In: Orosz, Svák a kol. Ústava Slovenskej republiky – komentár, s. 384 – 388).
96. **Judikatúra ESLP.** Podľa ESLP nemôže inak legitímny cieľ zvýšenia transparentnosti MVO odôvodniť právne predpisy, ktoré sú založené na domnienke, že akákoľvek finančná podpora od iného subjektu a akákoľvek organizácia občianskej spoločnosti, ktorá takúto pomoc prijíma, sú bez ďalšieho náchylné ohroziť politické záujmy štátu a schopnosť jeho inštitúcií fungovať bez zasahovania. Regulačný rámec musí zodpovedať prípadom dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti, ktorému majú tieto povinnosti zabrániť (rozsudok vo veci Ecodefence a ďalší proti Rusku zo 14. 6. 2022, sťažnosť č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 166). Neprimeraný zásah do slobody združovania môže predstavovať aj uloženie ďalších nadmerných povinností v podobe zverejňovania informácií a ďalších administratívnych povinností, ktoré spôsobujú značnú finančnú a organizačnú záťaž (rozsudok vo veci Ecodefence a ďalší proti Rusku, bod 159).
97. **Občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom fakticky vedú zoznamy svojich prispievateľov.** Pokiaľ ide o možnosť neprimeranej administratívnej záťaže pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom tým, že budú viesť a zverejňovať výkazy, je nutné vychádzať z predpokladu, že drvivá väčšina občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom vedie, aspoň v minimálnej miere, zoznam prispievateľov a príspevkov v podobe darov, pôžičiek, dotácií alebo iných foriem pomoci, keďže nevyhnutne musia predpokladať, na aké výdavky môžu využiť svoje príjmy. Právna úprava, ktorá ukladá povinnosť viesť zoznam prispievateľov a príspevkov a výdavkov, preto nemôže

byť neprimerane administratívne zafažujúca. Napadnutá právna úprava nie je navyše ani duplicitná, pokiaľ ide o údaje uvádzané vo výročnej správe a výkaze. Preto je nutné uzavrieť, že povinnosť viesť prehľady príjmov a výdavkov a prispievateľov nemôže sama predstavovať neprimeranú administratívnu záťaž pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom.

98. **Zverejňovanie výkazov obsahujúcich dary a darcov.** Ani v prípade samotného zverejňovania v jednoduchnej podobe nemožno hovoriť o neprimeranej administratívnej záťaži pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom, pokiaľ nemajú povinnosť komplikovane upravovať a spracúvať tieto údaje. To je zrejmé aj z doterajšej praxe, keďže mnohé občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom vo svojich výročných správach už teraz svoje príjmy a výdavky vrátane zdrojov svojich príjmov a kategorizáciu výdavkov zverejňujú.
99. **K zásahu do čl. 29 ústavy došlo ako sekundárny účinok.** Právna úprava by však ani nepriamo nemala viesť k praxi, ktorá by fakticky smerovala k neprimeranému zafažovaniu občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom a následne aj k faktickému ohrozeniu ich existencie. Hoci nutnosť viesť výkazy a ani zverejňovanie prispievateľov a príspevkov sama osebe nezasahuje do slobody združovania, môže do nej zasiahnuť ako druhotný účinok tak, že prispievateľov od podpory občianskych združení a organizácie s medzinárodným prvkom odradí a následne ohrozí ich fungovanie, prípadne že bude mať odradzujúci účinok na to, aby takéto občianske združenia vôbec vznikli.
100. Napadnutá právna úprava k sťaženiu vzniku, fungovania alebo existencie občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom smeruje, keďže ich existencia významne závisí od financovania z prostriedkov, ktoré poskytujú priamo dotknutí prispievatelia. Je nepochybné, že spojenie zverejnenia mena a priezviska, ako aj výšky príspevku prispievateľa MVO s možnosťou šíriť akékoľvek vyobrazenie takýchto prispievateľov v mediálnom priestore a na sociálnych sieťach môže mať odradzujúci účinok na prispievateľov. Povinnosť zverejňovať výkazy transparentnosti a zoznamy prispievateľov môžu spôsobiť pokles finančných prostriedkov zo súkromných zdrojov a zvýšiť výdavky štátu na realizáciu služieb vo verejnom záujme, čo by následne mohlo prispieť aj k vytvoreniu atmosféry všeobecnej nedôvery voči MVO.
101. Je preto v zmysle čl. 29 ods. 3 ústavy posúdiť, či takéto obmedzenie bolo v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre ochranu práv iných alebo na ochranu verejného poriadku, na ktoré sa odvoláva vláda vo svojom vyjadrení. Je nutné podotknúť, že odôvodnenie obmedzenia práva na slobodu združovania nie je uvedené v dôvodovej správe a ani sa nenachádza v iných dostupných dokumentoch k napadnutému zákonu. Odôvodnenie sa nachádza až vo vyjadrení vlády. Ani takéto dodatočné vyjadrenie však neobsahuje konkrétne a dostatočne závažné dôvody, ktoré by ospravedlnili obmedzenie slobody združovania, keďže vláda sa obmedzuje len na konštatovanie o práve na informácie a práve zúčastňovať sa na správe vecí verejných a na konštatovanie o prevencii konfliktu záujmov, korupcie, prania špinavých peňazí a o prevencii pred zneužívaním neziskových organizácií na uskutočňovanie činností vyhradených politickým stranám. Tieto dôvody nijak nerozvádza a nekonkretizuje, prečo je daná právna úprava nevyhnutná v demokratickej spoločnosti.
102. **Kumulácia príjmov.** Absenciu proporcionality právnej úpravy zvýrazňuje verejným ochrancom namietaná kumulácia príjmov ustanovená v prípade občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom. V takom prípade sa čiastočne narúša samotná myšlienka hranice ročných príjmov 35 000 eur, keďže sa nerozlišuje veľkosť ani druh ďalšej MVO (kumulácia je naviazaná nielen na občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom), ktorá je touto úpravou dotknutá. Osobitne nevhodná je táto úprava v prípade, ak jedna fyzická osoba zastáva funkciu štatutárneho orgánu v inej MVO, ktorej predmet činnosti je podstatne odlišný ako v prípade občianskeho združenia alebo organizácie s medzinárodným prvkom. Dôsledkom takejto právnej úpravy, ktorá síce má zabrániť obchádzaniu zákona, je nediferencované stotožňovanie majetku rôznych MVO, čoho dôsledkom môže byť to, že aj pomerne malé MVO s nedostatočným administratívnym aparátom a financiami prejdú do režimu ďalších administratívnych povinností. To môže vytvoriť personálny, finančný, a tak aj existenčný zásah do fungovania takýchto MVO.
103. **Záver.** Je nutné uzavrieť, že napadnutá právna úprava nie je nevyhnutná v demokratickej

spoločnosti, keďže kombinácia nových administratívnych povinností a odradzujúceho účinku spôsobeného zverejňovaním údajov a výšky príspevku prispievateľov môže viesť k tomu, že občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom nebudú schopné vykonávať činnosti a presadzovať ciele, pre ktoré boli založené. Neprimerané obmedzenie zásahu do slobody združovania nebolo rozptýlené ani odôvodnením vlády ochranou práv iných a verejného poriadku. Z uvedených dôvodov preto napadnutá právna úprava nie je v súlade ani s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy.

III.2.c Slobodný prístup k informáciám a MVO ako povinné osoby:

104. **Úvod.** Napadnutá právna úprava zavádza do infozákona medzi povinné osoby aj MVO, pokiaľ sú prijímateľmi verejných prostriedkov. V tejto súvislosti je nutné posúdiť možný zásah do čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1 a 4 ústavy, a to aj s ohľadom na verejným ochranom práv deklarovaným princípom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Konkrétne je najprv nevyhnutné preskúmať, či čl. 26 ods. 5 ústavy poskytuje dostatočný právny základ na zakotvenie MVO medzi povinné osoby podľa infozákona.
105. **Rozsah subjektov povinných poskytovať informácie podľa čl. 26 ods. 5 ústavy.** Cieľ transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami nepochybne predstavuje legitímny cieľ právnej úpravy. Napadnutá právna úprava však uvedený cieľ dosahuje tak, že MVO ukladá povinnosť poskytovať informácie, ktorá je stanovená pre orgány verejnej moci alebo subjekty, ktoré majú aspoň čiastočne verejnoprávny charakter. Aj napriek tomu, že čl. 26 ods. 5 ústavy úplne nevyklučuje uloženie povinnosti poskytovať informácie aj niektorým subjektom súkromnoprávneho charakteru (I. ÚS 236/06), je nevyhnutné zdôrazniť, že aj v prípadoch takýchto subjektov je prítomný, aspoň čiastočne, verejnoprávny charakter alebo prvok. To vyplýva v prvom rade zo samotného čl. 26 ods. 5, ktorý odkazuje len na orgány verejnej moci. Uvedená úprava bola následne premietnutá do rozsahu okruhu osôb povinných sprístupňovať informácie podľa § 2 infozákona, rozsahu informácií podľa § 3 ods. 2 a 3 infozákona, ako aj rozsahu povinne zverejňovaných informácií podľa § 5 ods. 1 infozákona. V prípade právnických osôb podľa § 2 ods. 3 ide len o tie subjekty, v ktorých majú povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2, teda orgány verejnej moci alebo verejnoprávne korporácie, väčšinovú účasť a zároveň majú v týchto spoločnostiach kontrolu. Pokiaľ ide o zdravotné poisťovne, tie hospodária s finančnými prostriedkami, ktoré fyzické osoby odvádzajú povinne na zdravotnom poistení.
106. **Absencia verejnoprávneho charakteru MVO.** V prípade MVO však úplne absentuje akýkoľvek verejnoprávny prvok. Skutočnosť, že niektoré MVO vykonávajú činnosti, ktoré možno považovať za činnosti vo verejnom záujme, nemožno stotožňovať s tým, že by MVO mali súčasne aj verejnoprávny charakter alebo vykonávali verejnú moc (PL. ÚS 19/2014). Zo súkromnoprávneho charakteru MVO, ako aj z princípu ich oddelenosti od štátu vyplýva, že ústava v zásade neumožňuje prenos výkonu verejnej moci na subjekty, ktoré nemajú žiadny verejnoprávny prvok, prípadne nie sú zriadené zákonom a nepredstavujú ani orgány záujmovej samosprávy. Rozširovanie povinnosti poskytovať informácie podľa čl. 26 ods. 5 aj na súkromnoprávne subjekty je preto nutné uskutočňovať len reštriktívne. V tomto zmysle je nutné vykladať aj § 2 ods. 5 infozákona, ktorý neposkytuje blanketné oprávnenie na to, aby bol akýkoľvek subjekt súkromného práva ustanovený zákonom ako povinná osoba.
107. **Nová administratívna záťaž má byť ukladaná primárne verejnoprávnym subjektom, nie MVO.** Uloženie novej povinnosti pre MVO, ktoré nemajú verejnoprávny charakter, má značný potenciál viesť k ich neprimeranej administratívnej záťaži, ktorá následne môže vyústiť, osobitne v prípade menších MVO bez potrebného administratívneho aparátu, k zahlteniu žiadosťami o poskytnutie informácií v takom rozsahu, že obmedzí primárnu činnosť, pre ktorú boli založené. Administratívna záťaž pre MVO je dokonca širšia než v prípade fyzických alebo právnických osôb, ktorým zákon zveruje rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, keďže v prípade týchto osôb infozákon ich povinnosti obmedzuje na ich rozhodovaciu činnosť, zatiaľ čo v prípade MVO ich povinnosti takto obmedzené nie sú. Administratívne zahltenie navyše môže nastať osobitne v prípadoch, v ktorých dôjde k aspoň čiastočnému nevyhovaniu žiadosti o informácie, keďže aj na prípadné neopodstatnené alebo nekvalifikované žiadosti je nutné zo strany MVO kvalifikovane odpovedať. V prípade aspoň čiastočného nevyhovania žiadosti to napokon môže viesť aj k zahlcovaniu ďalších povinných osôb podľa infozákona, ktoré MVO verejné prostriedky poskytl. Ak totiž MVO žiadosti

o poskytnutie informácie hoci len sčasti nevyhovie, je povinná podať povinnej osobe, ktorá jej poskytla verejné prostriedky, vecne odôvodnený podnet na vydanie rozhodnutia.

108. **Možnosť šikanózneho aplikácie napadnutej právnej úpravy.** Napadnutá právna úprava má zároveň vážny a reálny potenciál pôsobiť tak, aby bola voči MVO použitá šikanózne. Nič totiž nebráni tomu, aby iné subjekty zahltli MVO, ktorá následne nebude schopná plniť účel, na ktorý bola založená. Pritom sa takáto záťaž týka nielen administratívnych povinností, ale aj súvisiacej finančnej a personálnej schopnosti ich plnenia. Šikanózne zahltenie môže byť spôsobené nielen oprávnenými žiadosťami o informácie, ale aj žiadosťami, ktorými dôjde k nevyhoveniu alebo ktoré budú síce zjavne bezdôvodné, avšak MVO sa s nimi budú musieť vysporiadať. Takáto administratívna záťaž a jej konkrétne dôsledky môžu následne predstavovať aj sekundárny zásah do práva podľa čl. 29 ods. 1 ústavy, keďže bude ohrozovať fungovanie a existenciu MVO, prípadne bude mať odradzujúci účinok od ich zakladania. Takúto administratívnu záťaž s ohľadom na charakter MVO treba vnímať odlišne ako administratívnu záťaž iných, typicky verejnoprávných subjektov, u ktorých možno predpokladať personálne a materiálne vybavenie, prostredníctvom ktorého sa môžu vyrovnávať s informačným fillibusteringom (PL. ÚS 6/2025, bod 59) bez podstatného obmedzenia, či dokonca znemožnenia realizácie činností a aktivít, na ktoré boli založené.
109. **Diskriminácia voči iným subjektom súkromného práva.** Napadnutá právna úprava navyše neobsahuje zdôvodnenie rozlíšenia MVO od iných subjektov súkromného práva. Z odôvodnenia napadnutej právnej úpravy nie je zrejmé, prečo by práve MVO mali byť osoby povinné podľa infozákona, ak finančnú pomoc vo forme dotácií alebo príspevkov z verejných zdrojov získavajú aj iné súkromnoprávne subjekty. Napadnutá právna úprava tak bezdôvodne zavádza v rovnakých prípadoch odlišné zaobchádzanie, keď povinnosť uloženú pre MVO neukladá aj iným subjektom v rovnakom postavení. Predkladatelia napadnutej právnej úpravy dostatočne nevysvetlili dôvod, pre ktorý je status povinnej osoby vyhradený špecificky samotným MVO.
110. **Informáciami už disponujú orgány verejnej moci, ktoré verejné prostriedky poskytnú.** Napadnutou právnou úpravou navyše dochádza k duplicite povinností, keďže povinnosti poskytnúť informácie v prípade verejných zdrojov majú už verejné orgány, ktoré uvedené zdroje poskytujú. Samotný poskytovateľ verejných prostriedkov vo forme dotácií, finančných príspevkov, darov alebo iných foriem pomoci pre MVO je v zmysle infozákona povinnou osobou, od ktorej je možné získať nevyhnutné informácie. Z čl. 26 ods. 5 ústavy vyplýva predovšetkým to, aby existovala možnosť požadovať informácie od takého subjektu, ktorý verejné prostriedky poskytuje, a až následne od subjektu, ktorý verejné prostriedky prijíma. Pokiaľ sú relevantné a primerané informácie spôsobilé poskytovať subjekty, ktoré verejné prostriedky poskytli, nie je primerané požadovať rovnaké informácie aj od prijímateľa, osobitne pokiaľ ide o súkromnoprávny subjekt.
111. Pokiaľ existuje obava, že verejné prostriedky budú zneužitá alebo že s nimi bude nakladané neehospodárne, je vhodné pripomenúť, že nič nebráni tomu, aby dochádzalo ku kontrole nakladania s verejnými prostriedkami aj iných než verejnoprávných subjektov, ktoré už v súčasnosti existujú, a to buď formou kontroly orgánmi, alebo subjektmi, ktoré verejné prostriedky poskytli, prípadne inými kontrolnými orgánmi verejnej moci (napríklad orgány finančnej správy). Výsledky kontroly sú verejnoprávne inštitúcie takisto povinné sprístupňovať podľa infozákona. Zmluvy o poskytnutí dotácie, finančného príspevku alebo finančného daru sú navyše zverejňované v Centrálnom registri zmlúv. Z uvedeného preto neplynie, že by bolo vhodné prenášať povinnosti poskytovať informácie na súkromnoprávny subjekt bez akéhokoľvek verejnoprávneho charakteru, keďže relevantnými informáciami už disponujú orgány, ktoré verejné prostriedky poskytli. V tejto súvislosti možno poukázať na už existujúce nástroje, akými je zákon č. 526/2010 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 299/2020 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva kultúry Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktoré upravujú evidenciu zmlúv o poskytnutí dotácie, zverejňovanie informácií o dotáciách a kontrolu ich poskytnutia a použitia.
112. Nevhodná je rovnako aj subordinácia MVO voči orgánom verejnej moci, keďže MVO sú viazané právnym názorom orgánu verejnej moci po vrátení vecne odôvodneného podnetu na vydanie rozhodnutia o neprístupnení informácií na ďalšie konanie. Napadnutá právna úprava svojím duchom, zámerom a znením premieňa MVO na verejnoprávne subjekty, od

ktorých vyžaduje postupy typické pre správne orgány, čo je z hľadiska požiadavky na autonómiu MVO a ich oddelenosť od štátu v zmysle čl. 29 ods. 4 ústavy neprípustné.

113. **Záver k infozákonu.** Napadnutá právna úprava bez dostatočného dôvodu prenáša povinnosti typické pre verejnoprávne subjekty na MVO, ktoré takýto charakter nemajú. Dôsledkom takejto právnej úpravy je neprimeraná administratívna záťaž, ktorá môže viesť aj k šikanóznemu konaniu od iných subjektov a následne aj k vážnemu zásahu do samotnej podstaty činnosti, pre ktorú boli MVO založené. Je spôsobilá ohroziť existenciu MVO a vedie k tomu, že môže odradiť od vzniku nových MVO. Takúto koncepciu nemožno považovať za súladnú s referenčnými normami uvedenými navrhovateľmi a verejným ochrancom práv a ani so všeobecným konštatovaním o právnom a demokratickom štáte v čl. 1 ods. 1 ústavy. Preto je nutné uzavrieť, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.
114. **Povinnosť poskytovať informácie podľa zákona o nadáciách.** Pokiaľ ide o vládou uvádzanú skutočnosť, že od roku 2002 sú medzi povinné osoby podľa infozákona zaradené aj nadácie, je potrebné uviesť, že ani uplynutie takého dlhého času nespôsobuje automaticky súlad uvedeného ustanovenia s ústavou. Podľa § 39 zákona o nadáciách nadácia poskytuje informácie o svojej činnosti a nakladaní s majetkom ako povinné osoby podľa infozákona. Naopak, odôvodnenie, ktoré viedlo k rozporu napadnutej právnej úpravy a jej ustanovení týkajúcich sa infozákona s ústavou, je potrebné vzťahovať aj na § 39 zákona o nadáciách, ktoré nemožno považovať za súladné s čl. 26 ods. 5 ústavy. Tak to predpokladá § 89 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), podľa ktorého ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom v priamej vecnej súvislosti s predmetom svojho prieskumu zistí nesúlad aj ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s tým istým právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s tou istou medzinárodnou zmluvou, ktoré sú uvedené v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, vydá nález o zistenom nesúlade aj tohto ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

III.3. K zásahu do voľného pohybu kapitálu v EÚ, porušeniu ustanovení charty a návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru:

115. Napadnutá právna úprava zavádza povinnosti týkajúce sa vedenia a zverejňovania výkazov o prispievateľoch bez ohľadu na ich pôvod. Uplatní sa preto aj v prípade prispievateľov z iných členských štátov EÚ alebo tretích krajín. Z judikatúry Súdneho dvora zároveň plynie, že pod pojem existencie pohybu kapitálu patria aj dary s výnimkou prípadov, keď sú ich podstatné prvky obmedzené na jediný členský štát, a takisto aj pôžičky alebo úvery. Preto je nutné uzavrieť, že napadnutá právna úprava patrí do pôsobnosti práva Európskej únie. Pomerne širokú koncepciu predstavuje aj pojem obmedzenia pohybu kapitálu, ktoré zahŕňa vo všeobecnosti akúkoľvek prekážku pohybu kapitálu existujúcu medzi členskými štátmi EÚ (rozsudok Súdneho dvora vo veci C-78/18, body 47 – 49 a 52 – 53).
116. Pokiaľ ide konkrétne o opatrenia, ktorými dochádza k obmedzovaniu slobodného pohybu kapitálu, Súdny dvor v rozsudku C-78/18 len exemplifikatívne vymedzil, že prekážkou voľného pohybu kapitálu sú aj štátne opatrenia, ktoré majú diskriminačnú povahu. Skutočnosť, že napadnutá právna úprava nie je diskriminačná, neznamená, že by na ňu nebolo možné použiť závery rozsudku Súdneho dvora vo veci C-78/18. Diskriminácia zároveň nie je jediný nedostatok, ktorý môže spôsobovať rozpor vnútroštátnej právnej úpravy so slobodným pohybom kapitálu chráneným primárnym právom EÚ a základnými právami chránenými chartou. Charta sa má navyše vykladať v zmysle jej čl. 52 ods. 3 v rozsahu práv, ktoré zodpovedajú právam zaručeným dohovorom, tak, že ich rozsah a zmysel je rovnaký. Pritom obsahuje právo na súkromie (čl. 7), ktoré zodpovedá právu zaručenému v čl. 8 dohovoru (C-78/18, bod 122), na to nadväzujúce právo na ochranu osobných údajov v čl. 8, ako aj právo slobodne sa združovať zakotvené v čl. 12. Je pravdou, ako tvrdí vláda, že Súdny dvor priznal legitimitu cieľa v podobe zvýšenia transparentnosti financovania združení, keďže môžu významne ovplyvniť verejný život a verejnú diskusiu. Nie je však možné potvrdiť, že by takýto cieľ ospravedlnil akýkoľvek zásah do slobodného pohybu kapitálu alebo do základných

práv chránených chartou.

117. Vzhľadom na vyslovenie rozporu napadnutej právnej úpravy so základnými právami v ústave a dohovore však už nie je potrebné konkrétne posúdenie aj z hľadiska jej súladu s čl. 7, 8 a 12 charty, a preto v tejto časti navrhovateľom nebolo vyhovené. Z hľadiska právnych dôsledkov vyplývajúcich z čl. 125 ods. 3 ústavy sa naplnil účel sledovaný návrhom skupiny poslancov. Tým sa zároveň odstraňuje aj ich možný nesúlads s označenými ustanoveniami charty (PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 3/09). Z toho dôvodu nie je napokon ani nutné, aj napriek výslovnej žiadosti navrhovateľov, predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru, keďže jeho odpoveď by nemala vplyv na výsledok tohto konania.

III.4. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu:

118. K všeobecným východiskám ústavného rozmeru legislatívneho procesu je vhodné sumarizačne odkázať na predchádzajúcu judikatúru, ktorú nie je nutné opakovať (PL. ÚS 3/2024, body 239 – 251). Nerešpektovanie zákonom stanovených pravidiel legislatívneho procesu (teda nezákonnosť) nemusí nevyhnutne znamenať aj neústavnosť. Úlohou ústavného súdu nie je zastávať pozíciu „odvolacieho súdu“ vo vzťahu k posudzovaniu naplnenia podmienok na skrátenie alebo ukončenie rozpravy, ale vystupovať ako ochranca ústavných princípov vzťahujúcich sa na legislatívny proces (PL. ÚS 13/2022). Ústavná relevancia väd legislatívneho procesu je prítomná v prípade porušenia ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, ak ide o porušenie (i) s určitou vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (ii) k porušeniu relevantných ústavných článkov (PL. ÚS 18/2022). Uvedené vyplýva zo základného východiska, podľa ktorého môže byť rozpor prijatého zákona s ústavou dôsledkom hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu (PL. ÚS 48/03). V zásade musí ísť o také porušenie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré predstavuje aj zásah do ústavou garantovaných predovšetkým poslaneckých menšinových práv (PL. ÚS 13/2022).
119. Navrhovatelia namietajú predovšetkým nelegitímne obmedzenie rozpravy na 12 hodín v druhom čítaní a ukončenie rozpravy v treťom čítaní, čo nemožno aplikovať kedykoľvek, ale len v prípade dlhodobej obštrukcie poslancov, ktorou je znemožnený riadny chod národnej rady. Tým podľa navrhovateľov došlo k obmedzeniu demokratickej diskusie a práv parlamentnej opozície.
120. Je nutné v prvom rade pripomenúť, že legislatívny proces vzhľadom na svoj priebeh ovplyvnil kvalitu samotnej napadnutej právnej úpravy v podobe absencie primeraného vyvažovania konkurujúcich si záujmov a základných práv chránených ústavou. Pokiaľ ide o rozpor samotného legislatívneho procesu s ústavou, z jeho priebehu nemožno badať porušenie § 29a a § 35 rokovacieho poriadku. Je zrejme, že poslanci opozície mali priestor vyjadriť svoje pripomienky v rámci rokovania o návrhu napadnutej úpravy, pričom je zrejme dostatočná substantívna kritika k navrhovanej právnej úprave, ktorá bola zopakovaná a rozvinutá aj v návrhu navrhovateľov. Parlamentnej menšine bol v priebehu legislatívneho procesu poskytnutý relevantný priestor pre diskusiu, aj keď v obmedzenom čase. Opoziční poslanci, ktorí sa nestihli zapojiť do rozpravy ústne, mali takisto možnosť priložiť aj svoje písomné stanovisko v treťom čítaní. Nie je preto zrejme, že by došlo k porušeniu rokovacieho poriadku a ani že by došlo k takzvanému valcovaniu opozície, keďže z priloženého prepisu tretieho čítania to boli práve opoziční poslanci, ktorí tvorili väčšinu vyjadrení, v ktorých uviedli podstatnú obsahovú kritiku.
121. Tak ako uvádzajú navrhovatelia, je zrejme, že zo strany opozície nedošlo k obštrukcii, ktorá by trvala dlhší čas a ktorá by poskytla vážny dôvod na skrátenie alebo ukončenie rozpravy. Z dôvodovej správy k zákonu č. 86/2000 Z. z., ktorým bol do zákona o rokovacom poriadku doplnený práve § 29a, však vyplýva len to, že právna úprava má zefektívniť, racionalizovať a atraktívniť priebeh rokovania národnej rady. Inštitút obmedzenia rozpravy je preto potrebné vnímať aj v kontexte politickej stratégie, do ktorej ústavný súd nezasahuje (PL. ÚS 3/2024, bod 324).
122. Podstatou nedostatku legislatívneho procesu tak nebola absencia možnosti parlamentnej opozície vyjadriť sa k návrhu napadnutej právnej úpravy, ale absencia jej dostatočného odôvodnenia, čo bolo výsledkom unáhleného legislatívneho procesu a opakovaných zmien a opráv napadnutého zákona. Táto skutočnosť však už bola zohľadnená pri konštatovaní zásahu do základných práv a predovšetkým zásahu do práva na súkromie a s tým súvisiacu

ochranu osobných údajov. Samotný priebeh legislatívneho procesu, akokoľvek unáhlený, prebehol v súlade s rokovacím poriadkom a s dostatočnou možnosťou parlamentnej opozície sa k napadnutej právnej úprave vyjadriť. Nemožno tak dospieť k záveru, že by v rámci legislatívneho procesu pri prijímaní napadnutej právnej úpravy došlo k obmedzeniu diskusie v rozpore s ústavou.

IV.

Účinky nálezů

123. Zákon č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, a § 39 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezů v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Vo vzťahu k výroku I nálezů nastávajú aj účinky podľa § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde.
124. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája sudca Miloš Maďar k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko, ktoré sa týka výroku, ako aj odôvodnenia rozhodnutia, a sudca Ivan Fiačan pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko, ktoré sa týka odôvodnenia.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 17. decembra 2025

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2025

**Odlišné stanovisko sudcu Ivana Fiačana
k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 11/2025-116 zo 17. decembra 2025**

Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájam odlišné stanovisko k odôvodneniu nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 11/2025-116 zo 17. decembra 2025 (ďalej len „nález“).

1. Moje odlišné stanovisko sa týka odôvodnenia nálezu a má charakter doplňujúceho stanoviska. Už na úvod uvádzam, že sa plne stotožňujem s výrokom, ako aj dôvodmi nálezu, a teda výsledkami vecného (obsahového) prieskumu napadnutého zákona. Som však toho názoru, že okrem dôvodov, pre ktoré ústavný súd vyslovil neústavnosť napadnutého zákona, tu boli dôvody aj na vyslovenie jeho nesúladu s ústavou v dôsledku väd legislatívneho procesu. Uvedomujem si, že v prípade neústavných väd legislatívneho procesu nie je, podľa niektorých názorov, už dôvodný materiálny prieskum napadnutého zákona, pretože zistenie neústavnosti legislatívnej procedúry má už bez ďalšieho za následok derogáciu celého napadnutého zákona. Osobne však nepovažujem za chybu, ak ústavný súd aj v takomto prípade zaujme právny názor k obsahovým nedostatkom zákona. Taký postup prispieva k právnej istote a predvídateľnosti rozhodnutí ústavného súdu a je výrazom korektného ústavného dialógu medzi ústavným súdom a parlamentom. Napokon, taký dialóg už možno v praxi ústavného súdu pozorovať. Napríklad vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 sa ústavný súd už v štádiu jej predbežného prerokovania a pozastavenia účinnosti tam napadnutého zákona o elektronických komunikáciách vyjadril (aj keď len v rozsahu nevyhnutnom na posúdenie návrhu na pozastavenie účinnosti) k obsahu napadnutého zákona a k tomu, aké by mali byť parametre predmetnej právnej úpravy z hľadiska predídania jej prípadným ústavným záťažiam.
2. Rozumiem doterajšiemu prístupu ústavného súdu k posudzovaniu neústavnosti zákonov v dôsledku väd legislatívneho procesu a plne ho rešpektujem. Nejde totiž o jednoduchú problematiku.
3. Len stručne zopakujem základné doktrinálne východiská, z ktorých ústavný súd v tejto otázke vychádza.
4. V prvom rade je potrebné uviesť, že ústava výslovne upravuje legislatívny proces len veľmi stručne (v podstate upravuje len kvórum potrebné na prijatie právnych predpisov a ustanovuje subjekty, ktoré majú právo zákonodarnej iniciatívy). Na tom nič nemení ani skutočnosť, že ústavný súd v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 (body 28 – 32) identifikoval aj ďalšie ústavné normy, ktoré chránia zákonodarný proces a diskusiu v národnej rade. Ďalšie podrobnosti týkajúce sa legislatívneho procesu upravuje samotná národná rada vo forme zákona (na základe zmocnenia v čl. 92 ods. 2 ústavy). Podstatná časť pravidiel legislatívneho procesu teda nie je súčasťou ústavy, ale má právnu silu zákona – zákon o rokovacom poriadku.
5. Nemenej dôležitou skutočnosťou je aj to, že v Slovenskej republike ústava a ani zákon o ústavnom súde výslovne neupravujú možnosť preskúmať súlad zákona s ústavou z dôvodu nedodržania pravidiel legislatívneho procesu, ako je to napríklad v Českej republike (ustanovenie § 68 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o ústavnom súde výslovne ustanovuje, že ústavný súd zisťuje, či zákony „*byly přijaty a vydány v mezích ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem*“).
6. Z doterajšej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že ústavný súd je v tejto otázke zdržanlivý, pričom táto zdržanlivosť vyplýva z rešpektu k procedurálnej parlamentnej autonómii, ktorá je

dôležitou ústavnou hodnotou. Túto autonómiu chápe ústavný súd ako právomoc národnej rady stanoviť si pravidlá svojej činnosti a kontrolovať ich dodržiavanie. Parlamentná autonómia má slúžiť na to, aby národná rada mohla riadne plniť svoje povinnosti.

7. Napriek týmto skutočnostiam ústavný súd ku skúmaniu ústavného súladu zákonov z dôvodu vád legislatívneho procesu pristúpil, keďže v právnom štáte nie je ani parlamentná autonómia absolútna a ústavný súd ju vyvažuje s inými ústavnými hodnotami. Autonómia národnej rady sa tak môže dostať do konfliktu najmä s princípom právneho štátu. Rovnako ako iné štátne orgány totiž aj národná rada musí podliehať súdnej kontrole, či pri svojej činnosti postupuje v súlade s ústavou (podobne PL. ÚS 18/2022, bod 30).
8. Rozhodovanie ústavného súdu v otázke ústavnosti legislatívneho procesu je preto vždy zložité, keďže je tu široký priestor medzi ústavnou hodnotou parlamentnej autonómie na jednej strane a ochranou ústavnosti na strane druhej (v súbehu s určitou limitáciou v tom zmysle, že úprava podstatnej časti parlamentnej procedúry je len na zákonnej úrovni), kde dôležitú úlohu môžu zohrávať skutkové okolnosti veci (pozri argumentáciu ďalej).
9. Aj z týchto dôvodov ústavný súd pri posudzovaní porušenia ústavnosti v dôsledku vád legislatívneho procesu vyvinul test, ktorý spočíva v posúdení porušenia v troch definovaných prípadoch (PL. ÚS 13/2020, body 25 a 28; PL. ÚS 18/2022, body 26 až 29; PL. ÚS 20/2023, bod 24; PL. ÚS 3/2024, bod 246):
 - a) Prvým prípadom je, ak národná rada poruší samotné ústavné pravidlá zákonodarného procesu (napr. čl. 84 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1 ústavy). Takéto porušenie musí viesť k deklarácii neústavnosti napadnutého zákona vo formálnom prieskume ústavnosti.
 - b) V druhom prípade ústavnú intenzitu môže dosiahnuť porušenie pravidiel vyplývajúcich zo zákona o rokovacom poriadku, ak by došlo k (i) porušeniu ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. Iba hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré nespĺňa ústavné garancie legitímneho a legálneho zákonodarného procesu, by bolo spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou (PL. ÚS 48/03). Takýto záver predpokladá zasiahnutie ústavou chráneného princípu nezákonným postupom národnej rady pri zákonodarnom procese, napríklad porušenie ústavných práv poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu či princípu slobodnej súťaže politických strán alebo princípu väčšinového rozhodovania a ochrany parlamentnej menšiny. Nesúlad zákona s ústavou však nemôže byť odvodený iba z nepodstatného porušenia procedurálnych pravidiel pri prerokovaní návrhu zákona.
 - c) Keďže ústavný súd pristupuje k porušeniam ústavnosti materiálne, tretím prípadom, v ktorom by ústavný súd musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr, je situácia, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu by došlo k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov (napr. princípu ochrany parlamentnej menšiny).
10. Z uvedeného je zřejmé, že prieskum ústavnosti legislatívneho procesu má svoje špecifiká, ktoré ho odlišujú od prieskumu súladu právnych predpisov ako takých. Nejde totiž o prieskum obsahu právnej normy, ale o prieskum procedúry, kde môžu zohrávať *značnú rolu aj skutkové okolnosti* pri prijímaní zákona (PL. ÚS 13/2022, bod 124).
11. Som toho názoru, že skutkové okolnosti vzniknuté pri prijímaní napadnutého zákona odôvodňujú vyslovenie jeho nesúladu s ústavou aj v dôsledku vád parlamentnej procedúry.
12. Navrhovatelia (v tomto prípade skupina poslancov) v návrhu namietali skrátenie rozpravy na 12 hodín v rámci druhého čítania v zmysle § 29a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku, pričom uviedli, že rozprava v druhom čítaní začala 15. apríla 2025 o 14.00 h a mala trvať aj po 20.00 h. V rámci tretieho čítania bolo 16. apríla 2025 na návrh predsedu národnej rady odsúhlasené uzavretie rozpravy podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku a zákon bol

v tento deň schválený o 17.23 h. Navrhovatelia v podstate namietali legitimitu využitia skrátenia rozpravy, resp. jej ukončenia. Tvrdili, že takýmito postupnými krokmi a zneužitím práva parlamentnej väčšiny došlo k neústavnému obmedzeniu diskusie a materiálnemu obmedzeniu výkonu mandátu poslancov parlamentnej menšiny, a teda k tzv. „valcovaniu opozície“.

13. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 ústavný súd k ústavnému rozmeru diskusie v parlamente uviedol, že *„Diskusia je jedným zo zmyslov parlamentnej procedúry (keďže práve pri nej je poslanec takmer úplne slobodný vo vyjadrovaní svojich názorov, porov. čl. 78 ods. 2, resp. ods. 2 druhú vetu ústavy). Preto by porušenie zákona o rokovanom poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť poslancov, zvlášť menšinových, verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo množstvo nedostatkov, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt.“* (bod 29), a tiež uviedol, že *„Ak teda ústava v citovaných ustanoveniach ustanovuje, že národná rada má rokovať o návrhoch zákonov, znamená to, že návrh zákona bude predložený národnej rade a poslancom bude vytvorená riadna možnosť oboznámiť sa s ním, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenie, ale tiež možnosť oboznámiť sa s takýmito navrhovanými zmenami či doplneniami ešte pred hlasovaním, a to všetko tak, aby každý poslanec mohol hlasovať o týchto návrhoch podľa svojho najlepšieho svedomia a presvedčenia. Predovšetkým v tomto rozsahu možno zákonodarný proces považovať za ústavne chránený prostredníctvom čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4 a čl. 86 písm. a).“* (bod 32).
14. Zo skutkového stavu zisteného v konaní vyplýva, že v rámci druhého čítania 15. apríla 2025 (so začiatkom o 14.00 h) bol poslancom Miroslavom Čellárom podaný a v čase od 17.21 h do 18.24 h prednesený (doslovne prečítaný) obsiahly pozmeňovací návrh v rozsahu 20 strán (21 novelizačných bodov dotýkajúcich sa pôvodného poslaneckého návrhu zákona), ktorý je do značnej miery odlišný od poslaneckého návrhu zákona (v rozsahu 11 strán) predloženého ešte 27. marca 2024 (ČPT 245), a dokonca odlišný aj od ďalšieho pozmeňovacieho návrhu, ktorý bol predmetom rokovania na Ústavnoprávnom výbore Národnej rady Slovenskej republiky 20. marca 2025 a ktorý nebol na tomto výbore schválený. Pozmeňovací návrh poslanca Čellára bol zverejnený a ostatným poslancom sprístupnený krátko po začatí druhého čítania. Skrátená rozprava v druhom čítaní bola 15. apríla 2025 skončená o 23.29 h (opoziční poslanci si vyčerpali príslušnú časť z času určeného pre nich v skrátenej rozprave, koalíční poslanci tento čas nevyužili). Na ďalší deň v čase od cca 12.00 h v rámci druhého čítania došlo už len k informovaniu o stanoviskách poslaneckých klubov k ČPT 245, hlasovaniu o návrhoch opozičných poslancov nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona, resp. vrátiť návrh zákona na dopracovanie, hlasovaniu o skrátení lehoty k návrhom podaným v rozprave, hlasovaniu o jednotlivých bodoch informácie, hlasovaniu o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch z rozpravy a o cca 12.28 h k hlasovaniu o pristúpení k tretiemu čítaniu. Následne v rámci tretieho čítania po schválení jedného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslanca Richarda Glücka a uzavretí rozpravy na návrh predsedu národnej rady (v čase, keď bolo do rozpravy prihlásené ešte množstvo poslancov) bol zákon o 17.23 h schválený.
15. Súhlasím s väčšinovým názorom prezentovaným v bodoch 120 a 121 nálezu, že ustanovenia § 29a a § 35 ods. 7 zákona o rokovanom poriadku neboli v tomto prípade formálne porušené a že táto právna úprava má predovšetkým slúžiť na zefektívnenie a racionalizáciu priebehu rokovania národnej rady. Nemá sa aplikovať výslovne len v prípade obštrukcie poslancov, ktorou je znemožnený riadny chod národnej rady (ku ktorej v tomto prípade nedošlo), ako to tvrdia navrhovatelia. Napokon, sami navrhovatelia v návrhu namietajú len legitimitu uvedeného postupu, nie jeho legalitu. Na druhej strane tieto inštitúty by sa mali využívať len veľmi výnimočne a len vtedy, keď na to existujú skutočné dôvody. V posudzovanej veci však ich aktivácia nebola v priebehu legislatívneho procesu žiadnym spôsobom odôvodnená a neodôvodnila ju *ex post* ani národná rada, keďže sa k návrhu navrhovateľov nijak nevyjadřila.
16. Zastávam však názor, že v tejto veci došlo k situácii uvedenej v bode 9 písm. c) tohto odlišného

stanoviska, teda síce k formálnemu dodržaniu zákona o rokovacom poriadku (pri izolovanom pohľade na tieto inštitúty upravené v § 29a a § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku), avšak v dôsledku postupných, na seba nadväzujúcich krokov v procese prijímania zákona aj k porušeniu ústavou chránených práv a princípov (k tomu tiež PL. ÚS 18/2022, bod 36).

17. Vychádzam z toho, že poslanci mali možnosť o rozsiahlom pozmeňovacom návrhu poslanca Čellára diskutovať v skrátenej rozprave v druhom čítaní, ktoré je jadrom legislatívneho procesu, len v obmedzenom rozsahu nasledujúcom po jeho prečítaní, a to bez ohľadu na to, či tento čas mali alebo mohli v zmysle pravidiel uvedených v § 29a ods. 3 zákona o rokovacom poriadku využiť koalíční alebo opoziční poslanci (prítom časť skrátenej rozpravy prebehla už pred podaním tohto pozmeňovacieho návrhu). Za takýto čas nie je objektívne možné oboznámiť sa s podstatou pozmeňovacieho návrhu podaného v uvedenom rozsahu a ani so všetkými súvislosťami a dotknutými predpismi. Už vôbec nie je možné zmysluplne realizovať právo poslanca predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré by prípadne mali súvis s už predloženým pozmeňovacím návrhom. Pripomínam, že pozmeňovací návrh obsahoval 21 novelizačných bodov (vo vzťahu k pôvodnému návrhu zákona) a mení a dopĺňa sa ním sedem právnych predpisov (a ktorý dokonca obsahuje vloženie úplne nového novelizačného článku, ktorým sa mení zákon o slobodnom prístupe k informáciám). Napokon, opoziční poslanci túto skutočnosť aj v následnej rozprave namietali. Ide o dôsledok toho, že rozprava bola skrátená na návrh poslaneckých klubov podaný najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady (§ 29a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku), teda v čase, keď minimálne opozičným poslancom nebolo zrejmé, či, v akom čase a v akom rozsahu bude predmetný pozmeňovací návrh predložený. Inak povedané, v čase rozhodovania o skrátení rozpravy by podľa môjho názoru mal byť aspoň v podstatnej miere známy rozsah a obsah príslušného bodu zaradeného do programu rokovania. Zo žiadnej skutočnosti zistenej v konaní nevyplýva, že by minimálne opoziční poslanci takú vedomosť mali. Napokon ani nebolo sporné, že pozmeňovací návrh bol zverejnený krátko po začatí druhého čítania a že nebol ani predmetom rokovania výborov. Aj keď rokovací poriadok bezpochyby pripúšťa predkladanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní, a to aj v tzv. skrátenej rozprave (v zmysle § 29a zákona o rokovacom poriadku), úmyslom zákonodarcu pri zavedení tohto inštitútu určite nebolo vytvorenie predpokladov na situáciu, aká nastala pri schvaľovaní tohto zákona, teda že najskôr parlamentnou väčšinou bude určený maximálny čas na rozpravu (v minimálnom zákonom stanovenom rozsahu) a až potom bude vôbec nastolený obsah a rozsah predmetu rozpravy.
18. Bolo by azda možné akceptovať rozpravu k predmetnému pozmeňovaciemu návrhu aj v rámci tretieho čítania, ako to predpokladá § 85 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku (hoci tretie čítanie slúži primárne na opravu legislatívno-technických chýb a jazykových chýb), avšak aj v tomto prípade bola rozprava na návrh predsedu národnej rady uzavretá podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku v čase, keď bolo do rozpravy prihlásené ešte množstvo poslancov. Navyše, v treťom čítaní možno predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy len v obmedzenom rozsahu – len ak sa týkajú legislatívno-technických chýb a jazykových chýb alebo ide o iné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy smerujúce k odstráneniu iných chýb vzťahujúcich sa na tie ustanovenia návrhu zákona, ku ktorým boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy (§ 85 ods. 2 a 3 zákona o rokovacom poriadku). Prítom právo poslancov podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy je nutné vnímať ako nevyhnutnú súčasť parlamentnej diskusie, porušenie ktorého má závažné ústavnoprávne následky (PL. ÚS 3/2024, bod 328).
19. Takýto postup (objektívna nemožnosť diskusie o pozmeňovacom návrhu, ktorý tvorí základ napadnutej právnej úpravy) sa už podľa môjho názoru dotýka samotnej podstaty právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) a bol ním porušený princíp slobodnej súťaže politických strán (čl. 31 ústavy), ako aj princíp ochrany parlamentnej menšiny ako princíp demokratického štátu. Ako potvrdzuje aj vláda vo svojom vyjadrení, ak by došlo k takému použitiu vnútorných pravidiel parlamentu, ktoré by marili, sťažili či až dokonca znemožnili výkon činnosti parlamentnej menšiny, ale najmä výkon práv poslancov, ktorí k nej patria, tento princíp by bol porušený (PL. ÚS 6/2017). Z prezentovaných skutkových okolností veci vyplýva, že takáto situácia nastala.

20. Ústavný súd sa už vo svojej judikatúre vyjadril k pozmeňovaciemu návrhu poslanca predloženému v druhom čítaní. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 (body 35 a nasl.) vo všeobecnosti konštatoval, že aj bez formálneho porušenia zákona by v materiálnej rovine mohlo dôjsť k postupu, ktorý ústavnou intenzitou zasiahne do ústavou garantovaného práva alebo princípu. V uvedenej veci však takéto dôvody nevzhliadol, keďže považoval za preukázané, že pri prijímaní zákona sa rozvinul riadny zákonodarný proces, a čo je dôležité, pozmeňovací návrh vo veľkých častiach konzumoval pôvodné parlamentné tlačé. V aktuálnej posudzovanej veci však bola skutková situácia odlišná, spočívajúca najmä vo vopred skrátenej rozprave v druhom čítaní v kombinácii s následným predložením rozsiahleho pozmeňovacieho návrhu, ktorý podstatným spôsobom menil a dopĺňal pôvodný poslanecký návrh, a faktickou nemožnosťou poslancov predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k navrhovanému zákonu.

V Košiciach 17. decembra 2025

**Ivan Fiačan v. r.
sudca**

PL. ÚS 11/2025

**Odlíšné stanovisko sudcu Miloša Mađara
k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 11/2025-116 zo 17. decembra 2025**

1. Odlíšné stanovisko k výroku a odôvodneniu disentaného nálezu pripájam z presvedčenia, že návrhu na začatie konania malo byť síce vyhovené, avšak (aj) vo vzťahu k iným referenčným normám a následne aj s iným odôvodnením. Prvý okruh výhrad smeruje k metodike a spracovaniu procesného (formálneho) prieskumu ústavnosti (ne/posúdenie neústavnosti legislatívneho procesu) a druhým okruhom sú výhrady k niektorým záverom z vykonaného obsahového (materiálneho) prieskumu, prostredníctvom ktorého bol vyslovený nesúlady celého napadnutého zákona č. 109/2025 Z. z. a § 39 zákona o nadáciách s príslušnými vo výroku nálezu označenými referenčnými normami.

I.

**Ústava bráni tomu, aby sa parlamentná procedúra odohrávala prístupom „Vae Victis“
(„beda porazeným“)**

2. Tak ako Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb. čl. 22), aj slovenská ústava obsahuje osobitný ústavný imperatív ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31). V súvislosti s ním ústavný súd vyzdvihol vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 diskusiu ako jeden zo zmyslov parlamentnej procedúry s tým, že čl. 31 ústavy ako reakcia na dobu neslobody pripomína potrebu dôkladne chrániť parlamentnú diskusiu. Okrem toho bolo poukázané aj na čl. 73 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát podľa svojho svedomia a presvedčenia. Ak poslanec nesmie prijímať pri výkone svojej funkcie príkazy, potom nie je možné akceptovať, aby o tom, či bude určitý **návrh prijatý, bolo rozhodnuté bez toho, aby bola poslancom daná možnosť diskusiu a výmenu názorov v národnej rade viesť.**
3. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu je už ustálené, že parlamentná procedúra nie je úplne mimo jeho kontroly (sp. zn. PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 6/2017). Pokiaľ navrhovateľ v konaní o súlade právnych predpisov vznesie výhrady založené na formálnej kontrole ústavnosti, potom sa nimi ústavný súd štandardne zaoberá na začiatku uskutočňovaného prieskumu v rámci meritórneho rozhodnutia. To platilo vo veci sp. zn. **PL. ÚS 26/2019** (časť „III. 1. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu“), rovnako vo veci sp. zn. **PL. ÚS 25/2020** (relevantná časť bola nazvaná rovnako), sp. zn. **PL. ÚS 18/2022** (časť „III.1. K ústavnej relevancii pravidiel legislatívneho procesu“), sp. zn. **PL. ÚS 3/2024** (časť „V. K námietkam týkajúcim sa legislatívneho procesu prijímania napadnutého zákona a rozporu tohto procesu s ústavou“), sp. zn. **PL. ÚS 7/2024** (časť „III.1. Všeobecné východiská k posudzovaniu legislatívneho procesu“) či sp. zn. **PL. ÚS 20/2023** [časť „III.1. K čl. I a čl. III napadnutého zákona (legislatívny proces)“]. Ak boli vo veci sp. zn. PL. ÚS 9/2024 výnimočne výhrady k legislatívnemu procesu zhrnuté v časti „III.4. K namietanému nesúlady s čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a k legislatívnemu procesu“, tak to bolo z dôvodu špecifik jednotlivých častí tzv. finančnej ústavy (čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.), pri ktorých je prítomný procesný aj obsahový aspekt. Trajektória rozhodovacej činnosti ústavného súdu je však jasná: **z logiky veci predchádza procesný prieskum materiálnemu prieskumu, lebo obsah sa skúma vtedy, keď bol prijatý postupom, v ktorom vady ústavného charakteru absentovali.** Z ťažko vysvetliteľných dôvodov bol procesný prieskum v disentanom náleze vykonaný na jeho samom konci (časť „III.4. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu“), akoby *persona non grata* (pozri veta v bode 49: „Odpovede na námietky proti vadám legislatívneho procesu, ktoré neboli ústavným súdom zistené s diskvalifikačným účinkom voči napadnutému zákonu, sú uvedené v závere tohto odôvodnenia.“).
4. Spôsob vykonania procesného prieskumu v tomto náleze môže, navyše, podľa môjho názoru nešťastne implikovať, že je takmer už za akýchkoľvek okolností ústavne udržateľné (formuláciu „takmer už“ využívam ako optimista zámerne), ak zákonodarný proces prebieha podľa

antického hesla „*Vae Victis*“, teda „**beda porazeným**“ (alt. porazený nemá žiadne práva, resp. v moderných slovenských politických reáliách už všeobecne naprieč politickým spektrom zľudovené „*vyhraj voľby a môžeš všetko*“). Ústavný súd bol doteraz podľa môjho názoru k problematike ne/ústavných hraníc zákonodarného procesu adekvátne a správne zdržanlivý. Svoju právomoc zasiahnuť do legislatívneho procesu v konaní o súlade právnych predpisov opakovane priznal (napriek absencii výslovnej ústavnej úpravy), keďže napríklad **slobodná súťaž politických síl či rokovanie národnej rady majú svoje ústavné korene** (napr. čl. 1 ods. 1 ústavy, čl. 31 ústavy, čl. 92 ods. 2 ústavy). Veľmi správne však nemal záujem aktivisticky a „za každú cenu“ vstupovať do politickej súťaže a z dôvodov nedostatočnej ústavnej intenzity väčšinu doteraz predostretých výhrad k legislatívnemu procesu (aj napriek veľmi konkrétnym výčitkám v určitých prípadoch) *de facto* pomenoval ako problémy prevažne politické, ktoré sú súčasťou zdravého ekosystému modernej konštitučnej parlamentnej demokracie, ktorá musí byť schopná si s nimi poradiť. Ústavný súd tak svojím prístupom priznal národnej rade veľmi veľkú mieru autonómie pri plnení jej zákonodarnej funkcie, ktorá však v ústavnom poriadku musí mať (a má) svoje hranice. **Zdržanlivý prístup ústavného súdu** (v rámci ktorého odmieta na ústavnej úrovni robiť politickým stranám policajta pokutujúceho každé porušenie podústavných právnych noriem v rámci legislatívneho procesu) **tak rozhodne nemôže byť chápaný ako pozvánka na to, aby sa deliberácia v parlamente zmenila len na formálny a vyprázdnený inštitút bez reálnej a efektívnej možnosti jeho aktérov relevantne vplývať na kvalitu prijímanej legislatívy**. V parlamentnej demokracii nehodno na deliberáciu nazerať ako na prekážku efektivity zákonodarného orgánu, pretože **je to práve ona, ktorá zásadne vplýva na to, aby sa „surová“ politická moc premieňala na legitímne právo**. Malo by ísť o proces hľadania spoločného dobra pre adresátov právnych noriem, a nie iba o akýsi formálny diktát politickej väčšiny. Už uvádzané ústavné články nemôžu mať ani pri procesnej kontrole ústavnosti iba charakter nezáväznej deklarácie, **a preto mi neumožňujú akceptovať, aby sa v ústavnom systéme parlamentnej demokracie v ktoromkoľvek volebnom období stal parlament len prietokovým ohrievačom politických nápadov akejkoľvek parlamentnej väčšiny**. A to bez ústavnoprávnych dôsledkov. Tieto výhrady k priebehu legislatívneho procesu preto prednášam aj v prejednávanej veci.

5. Pokiaľ ide konkrétne o legislatívny proces vo vzťahu k napadnutému zákonu č. 109/2025 Z. z., národná rada v druhom čítaní 15. apríla 2025 schválila skrátenie rozpravy na 12 hodín (§ 29a zákona o rokovanom poriadku), rozprava začala v rovnaký deň o 14.00 h a trvala aj po 20.00 h. V tento deň o 17.21 h začal byť v rozprave prednášaný poslanecký pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorého prednes skončil o 18.24 h. V čase o 23.38 h bola rozprava v druhom čítaní vyhlásená za skončenú, keďže parlamentnej menšine už nezostal žiaden čas na vystúpenie a parlamentná väčšina o vystúpenie nemala ďalší záujem (konkrétne časy sú dostupné na webovom sídle národnej rady).
6. Pozmeňujúci návrh vychádzal z pozmeňujúcich návrhov, o ktorých rokoval gestorský výbor (ústavnoprávny výbor) na 80. schôdzi 25. marca 2025, avšak návrh spoločnej správy ani stanovisko gestorského výboru neboli schválené, keďže ústavnoprávny výbor nebol uznášaniaschopný. Predložený pozmeňujúci návrh bol rozsiahlejší než samotný návrh zákona a okrem iného obsahoval aj vloženie nového novelizačného článku VI, ktorým sa prostredníctvom jedenástich novelizačných príkazov menil infozákon. Zakotvenie vybraných MVO medzi povinné osoby možno považovať za zásadnú koncepčnú úpravu, pretože pôvodne sa navrhovalo ukladať povinnosti rôznym organizáciám cez výročnú správu. Na rozdiel od nej je režim tzv. infozákona kontinuálny, pričom sa mal uplatniť okamžite po nadobudnutí účinnosti (čl. VI je bez prechodných ustanovení, čo kontrastuje s prechodnými ustanoveniami v čl. I až V).
7. Dňa 16. apríla 2025 o 12.28 h národná rada odhlasovala pristúpenie k tretiemu čítaniu ihneď. Následne sa do rozpravy v treťom čítaní prihlásil poslanec s úmyslom predložiť ďalší pozmeňujúci návrh. V nadväznosti na tento priebeh sa do rozpravy v treťom čítaní prihlásilo o 12.29 h celkovo 54 poslancov. Po krátkom časovom úseku nasledovala obedná pauza a v rozprave sa pokračovalo po 14.00 h. O 17.08 h bol prednesený návrh predsedu národnej rady podľa § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku (uzavretie rozpravy), ktorému bolo vyhovené. O 17.11 h bola rozprava v treťom čítaní uzavretá.

8. Predkladateľom napadnutého zákona bola skupina poslancov a normotvorcom národná rada. Vláda na legislatívnom procese v tomto zmysle zúčastnená nebola, keďže návrh nebol schvaľovaný v skrátrenom legislatívnom konaní. Postup pri schvaľovaní napadnutého zákona preto mala vysvetliť práve národná rada ako účastník konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde (orgán verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal). Tá však explicitne odmietla k veci svoje stanovisko predložiť. Dôvod na použitie § 29a spolu s § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku preto ostal neznámy, pričom obštrukčné správanie porovnateľné napríklad s vecou sp. zn. PL. ÚS 3/2024 nebolo identifikované ani v stenozázname. Zrozumiteľnú odpoveď rovnako priamo neponúka ani časový kontext. Zákon č. 109/2025 Z. z. bol schválený 16. apríla 2025 a účinnosť nadobudol až 1. júna 2025. Časovú naliehavosť tak nemožno bezprostredne identifikovať a táto rovnako nebola ani komunikovaná ústavnému súdu.
9. **Z už uvedených okolností vyplýva, že „štandardný“ priebeh deliberácie v národnej rade bol v prejednávanej príhode zásadne ovplyvnený dvomi diskusiu obmedzujúcimi inštitútmi – skrátením dĺžky času na rozpravu v zmysle § 29a rokovacieho poriadku v druhom čítaní a predčasným skončením rozpravy v zmysle § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku v treťom čítaní.** Existencia zákonom ukotveného nástroja umožňujúceho zásah do parlamentnej diskusie však automaticky neznamená súlad jeho využitia v každom jednotlivom prípade s čl. 31 ústavy. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 vymedzil tri situácie, keď by musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr. Jednou z nich je aj situácia, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu dôjde k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov. **Ústavný súd prízvukoval, že k porušeniam ústavnosti pristupuje materiálne, t. j. nielen v optike súladu procesných postupov činnosti národnej rady so zákonom o rokovacom poriadku.** Formálnym dodržaním litery zákona o rokovacom poriadku sa totiž v parlamentnej praxi môže zasiahnuť do ústavou chráneného záujmu. Takáto situácia je najmenej pravdepodobná, avšak napriek tomu ju nie je možné vylúčiť.
10. Oba zákonom ukotvené nástroje umožňujúce zásah do parlamentnej diskusie umožňujú v konkrétnych prípadoch v zásade dosiahnuť rovnaký výsledok. **Optikou čl. 31 ústavy sa preto nedá ustáť prístup, že kým prvý z nich je vecou politickej stratégie, do ktorej ústavný súd nezasahuje** (sp. zn. PL. ÚS 3/2024, 324. bod, ktorý cituje v 121. bode aj distentovaný nález), **pri druhom z nich ústavný súd súhlasí, že má byť využívaný výnimočne, a akcentuje spojenie s čl. 31 ústavy** s doplnením: „K ústavnej dimenzii porušenia legislatívneho procesu by došlo, ak by tento inštitút bol využitý v každom z troch čítaní, resp. v jadre legislatívneho procesu (t. j. v druhom čítaní).“ Tieto východiská sú prítomné taktiež vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2024, konkrétne v 326. až 328. bode. **Inými slovami, pokiaľ použitie § 29a alebo § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku mimo výnimočných okolností (vnútorných či vonkajších) spôsobia, že deliberácia sa v národnej rade nemohla primerane rozvinúť, potom môže podľa môjho názoru dôjsť k nesúladu s čl. 31 ústavy.**
11. V legislatívnom procese k napadnutému zákonu tak **bolo prítomných päť aspektov**, ktoré podľa môjho názoru **v súhrne spôsobili jeho rozpor práve s čl. 31 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu porušenia ochrany parlamentnej diskusie:**
- 11.1. **Aspekt navrhovateľa.** Pozíciu relevantne ústavnoprávne argumentovať v prospech neprípustného zásahu do čl. 31 ústavy má parlamentná menšina. Tento aspekt možno podložiť jednak 152. bodom z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022 („*Ústavný súd poukazuje na sťaženú pozíciu navrhovateľky relevantne ústavnoprávne argumentovať v prospech neprípustného zásahu do čl. 31 ústavy, ktorá je daná jej postavením ako prezidentky, nie poslancu, resp. poslancov národnej rady ako členov tzv. parlamentnej menšiny. Aj navrhovateľka prostredníctvom svojho právneho zástupcu na verejnom zasadnutí uznala, že žiadne konkrétne sťažnosti na obmedzenie diskusie od poslancov národnej rady jej adresované neboli. Ústavný súd v tomto smere dopĺňa, že ani parlamentná menšina, ktorá mala byť tvrdeným nedostatkom diskusie na svojich právach podľa čl. 31 ústavy dotknutá, nepodala na ústavnom súde návrh podľa čl. 125 ústavy.*“) a rovnako 31. bodom z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2020 [„*Ochrana menšiny*

poslancov tiež nepriamo vyplýva aj z čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy, z návrhového oprávnenia na konanie o súlade a konanie o výklad ústavných zákonov. Aj zo zakotvenia takejto ochrany možno predpokladať, že ústava počíta s tým, že jedna pätina poslancov (ktorá je vždy menšinou z hľadiska úpravy čl. 84 ústavy) má pri výkone svojich mandátov určité ústavné záruky, ktorých porušenie môže pred ústavným súdom namietať. Tieto ústavné záruky však nemôžu narušiť samotný princíp väčšinového rozhodovania, keďže ho ústava v čl. 84 výslovne predpokladá. Naopak, takouto ústavnou zárukou je právo poslancov rokovať o určitej otázke, teda vyjadrovať k nej názory na schôdzi Národnej rady alebo jej orgánu.“]. Navrhovateľom bola v disentovanom náleze práve skupina poslancov národnej rady.

- 11.2. **Kontextuálny aspekt (obštrukcia alebo výnimočné okolnosti).** Pokiaľ je pri prerokúvaní návrhu zákona identifikovaná obštrukcia, môže byť legitímnym oprávnením národnej rady použiť voči nej skrátenie rozpravy (uzavretie rozpravy). Pokiaľ však obštrukcia prítomná nie je, potom platí, že čím viac je rozprava skrátená, tým viac musia byť pre to prítomné presvedčivé dôvody (spočívajúce napríklad v okolnostiach, ktoré nastali náhle, neočakávane – nebolo možné sa na ne pripraviť). Ako už bolo vysvetlené, výnimočné používanie zákonom ukotveného nástroja umožňujúceho zásah do parlamentnej diskusie bolo akcentované v 326. bode nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2024 a v rámci čl. 31 ústavy niet opory pre *carte blanche* prístup vo vzťahu k inému zákonom ukotvenému nástroju, ktorým sa vie dosiahnuť v zásade rovnaký výsledok.
- 11.3. **Aspekt zdôvodnenia.** Inštitúcia, ktorá je do legislatívneho procesu zapojená, má dôvody zásahov do parlamentnej diskusie komunikovať ústavnému súdu, inak sa môže vystaviť (nie je možné vylúčiť, že v konečnom dôsledku aj neoprávnene) podozreniu z ústavnoprávneho excesu (ku ktorému môže dôjsť v zmysle už uvedeného aj postupom *lege artis*). Ústavný súd má byť pripravený uznať jej širokú autonómiu, no tá nesmie siahaf až k možnosti ústavný súd úplne ignorovať. Slovanami ústavného súdu, z vecí sp. zn. PL. ÚS 29/05 alebo PL. ÚS 25/2020 „*Ústavný súd pri tomto konštatovaní vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v okolnostiach posudzovaného prípadu zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý je potrebné považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.*“.
- 11.4. **Aspekt jadra legislatívneho procesu.** Ústavný súd označil druhé čítanie za jadro legislatívneho procesu (sp. zn. PL. ÚS 3/2024, 328. bod). V rovnakej veci (294. bod) skúmal, či pozmeňujúci návrh predložený v jadre legislatívneho procesu a pri obmedzení parlamentnej diskusie predstavoval významné koncepčné úpravy návrhu zákona. Keďže usúdil, že jeho celková filozofia zostala aj daným pozmeňovacím návrhom zachovaná a návrh smeroval len k úpravám nevymykajúcim sa zo základnej obsahovej línie návrhu zákona, priklonil sa na stranu parlamentnej autonómie. V disentovanom náleze však pozmeňujúci návrh rozsahom prevyšoval text pôvodne predloženého návrhu zákona a súčasne doň vkladal novelizáciu, ktorá z dôvodov pomenovaných v bode 6 tohto odlišného stanoviska predstavovala významnú koncepčnú úpravu. Ak sa počas skrátenia rozpravy predloží k prerokúvanému návrhu pozmeňujúci návrh, ktorý ho koncepčne mení alebo dopĺňa, potom je nevyhnutné dodatočne poskytnúť poslancom adekvátny a rozumný priestor na to, aby sa k nemu mohli vyjadriť. Ten je možné poskytnúť aj v rámci tretieho čítania, aj keď s obmedzeniami, ktoré vyplývajú z § 85 rokovacieho poriadku. Tie síce bránia tomu, aby sa deliberácia k návrhu zákona mohla úplne plnohodnotne rozvinúť (na to slúži druhé čítanie ako spomínané jadro legislatívneho procesu), avšak minimálne k pozmeňujúcemu a doplňujúcemu návrhu vytvárajú legislatívne predpolie na poskytnutie ďalšej príležitosti o takomto návrhu dodatočne diskutovať (a za podmienok v § 85 ods. 3 a 4 rokovacieho poriadku prípadne dosiahnuť aj jeho vecnú zmenu). Disentovaný nálež v 120. bode spomína, že opoziční poslanci, ktorí sa nestihli zapojiť do rozpravy ústne, mali takisto možnosť priložiť aj svoje písomné stanovisko v treťom čítaní, no je potrebné podčiarknuť, že po využití § 29a v druhom čítaní, predložení pozmeňujúceho návrhu rozsiahlejšieho než pôvodný návrh zákona a súčasne obsahujúceho významné koncepčné úpravy bola rozprava v treťom čítaní po predložení ďalšieho pozmeňujúceho návrhu uzavretá cez § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku. Ako § 35 ods. 8 (uzavretie rozpravy), tak aj § 29a ods. 6 (určenie dĺžky času na

rozpravu) rokovacieho poriadku síce umožňujú poslancom odovzdať svoj písomný prejav predsedajúcemu (a takýto písomný prejav sa zahrnie do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady s označením, že nebol prednesený ústne), avšak je zrejmé, že do deliberácie v národnej rade nebude plnohodnotne vstupovať, keďže poslanci sa s jeho obsahom oboznámia až *ex post*. V rámci porovnania tiež netreba opomínať, že ak vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 (súdna mapa) ústavný súd nepovažoval za protiústavný postup, keď sa prostredníctvom rozsiahleho poslaneckého pozmeňujúceho návrhu do textu vládneho návrhu zákona (parlamentná tlač č. 849, VIII. volebné obdobie) dostali rozsiahle pasáže z už odmietnutých návrhov zákonov (t. j. z parlamentných tlačí č. 847, 848, 850, VIII. volebné obdobie), o týchto pasážach sa predtým diskutovať mohlo.

- 11.5. **Aspekt prezidentského veta.** Pokiaľ bola rozprava v jadre legislatívneho procesu po koncepcnej zmene zásadne skrátená, toto skrátenie je nutné pri formálnej kontrole ústavnosti vyvážiť s eventuálnou opätovnou možnosťou diskusie pri prerokúvaní prezidentského veta. Slovanami ústavného súdu, z veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 (153. bod) „*V okolnostiach tejto veci je ďalej potrebné zdôrazniť, že napadnutý zákon bol pôvodne navrhovateľkou vrátený národnej rade, čím sa poslancom národnej rady otvorila možnosť opätovne o návrhu diskutovať. Prostredníctvom tzv. suspenzívneho veta tak navrhovateľka do istej miery dohliadala aj na legislatívny proces. Navrhovateľka možnosť vrátenia napadnutého zákona národnej rade využila, čím diskusiu a poslaneckú výmenu názorov podporila, resp. umožnila – hoci aj len do istej miery – zhojenie prípadných ňou vytýkaných nedostatkov.*“. Zákon č. 109/2025 Z. z. však vetovaný nebol.
12. Všetky pomenované aspekty sú prítomné už v doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu a podľa môjho názoru ich bolo potrebné aplikovať v súhrne. Identifikovanými boli: **(i) relevantný navrhovateľ argumentujúci porušením čl. 31 ústavy; (ii) absencia obštrukcie, resp. výnimočných okolností odôvodňujúcich skrátenie rozpravy v jadre legislatívneho procesu na minimum; (iii) rezignácia normotvorcu na komunikovanie dôvodov tohto postupu ústavnému súdu; (iv) presadenie významnej koncepcnej úpravy návrhu zákona v jadre legislatívneho procesu v pokročilom čase po skrátení rozpravy na minimum a následné uzavretie rozpravy v treťom čítaní; a napokon (v) absencia prezidentského veta, a tým aj možnosti prípadnej dodatočnej diskusie.**
13. Pokiaľ by bol disentovaný nález porovnaný s vecou sp. zn. PL. ÚS 3/2024, v nej bol prítomný (i) relevantný navrhovateľ argumentujúci porušením čl. 31 ústavy, no súčasne bola (ii) identifikovaná obštrukcia parlamentnej menšiny, (iii) dôvody zvoleného postupu boli aktívne komunikované ústavnému súdu v konaní o súlade právnych predpisov, a napokon (iv) v jadre legislatívneho procesu nebola v pokročilom čase po skrátení rozpravy presadená významná koncepcná úprava. Aj v tejto veci absentovalo prezidentské veto, ale tri predchádzajúce aspekty spôsobili kľúčovú odlišnosť oproti legislatívnemu procesu pri zákone č. 109/2025 Z. z.
14. Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo vzťahu k procesnej kontrole ústavnosti vyplývalo, že pre zákonodarcu existujú určité limity. Ústavný súd nemal posúvať túto hranicu smerom k úplnej autonómii normotvorcu nezohľadňujúcej podstatu čl. 31 ústavy. Pokiaľ by sa totiž tento prístup mal stať v budúcnosti precedenčným, normotvorcovi nebude brániť nič, aby heslo „*Vae Victis*“ uplatňoval v rovnakom rozsahu prakticky kedykoľvek.

II.

Transparentnosť ako legitímny cieľ pri organizáciách občianskej spoločnosti

15. Druhá časť odlišného stanoviska je zameraná na vykonaný materiálny prieskum ústavnosti, pri ktorom podľa môjho názoru **došlo vo vybraných častiach k redundantnému zovšeobecneniu výhrad ústavného súdu.** Množina MVO je totiž v reálnom živote mimoriadne heterogénna, čo je v slobodnej spoločnosti prirodzené. Združovacie právo podľa čl. 29 ústavy alebo čl. 11 dohovoru zahŕňa nielen spolky, spoločnosti a iné združenia, ale tiež politické strany a politické hnutia. Práve pri nich sa uznáva široký priestor normotvorcu v kontexte verejného záujmu vyplývajúceho z transparentného financovania politických strán (pozri sp. zn. PL. ÚS 22/2019 alebo k financovaniu zo zahraničia rozhodnutie ESELP zo 7. júna 2007 vo veci *Parti Nationaliste Basque – organisation régionale d'Iparralde proti Francúzsku*, sťažnosť č. 71251/01). Cieľ v podobe zvýšenia transparentnosti, pokiaľ ide o financovanie organizácií

občianskej spoločnosti, zase v zásade akceptoval ako legitímny aj ESLP (predchádzanie nepokojom podľa čl. 11 ods. 2 dohovoru; pozri 122. bod z odôvodnenia rozhodnutia vo veci *Ecodefence a ostatní proti Rusku* z 10. októbra 2022, sťažnosť č. 9988/13 a ďalšie).

16. Disentovaný nálež v 54. bode porovnatelnosť s politickými stranami úplne a simplicisticcky zavrhuje s odôvodnením: „(...) MVO sa nezúčastňujú volebnej politickej súťaže. Fyzické alebo právnické osoby MVO poskytujú svoje príspevky nepovinne a MVO im zodpovedajú vlastnou činnosťou. Skutočnosť, že niektoré MVO vykonávajú činnosti, ktoré vo verejnom priestore rezonujú, a že sú súčasťou verejného diskurzu alebo kontroly verejnej moci, ich automaticky netransformuje na orgány verejnej moci alebo iné verejnoprávne subjekty, na ktoré sa má analogicky vzťahovať požiadavka transparentnosti a kontrolovateľnosti verejnosťou, ako je to v prípade politických strán.“ Disentovaný nálež tak kladie na prvé miesto formu pred obsahom: ak je určitý subjekt MVO, politickej súťaže sa nezúčastňuje. Reálny život je však komplikovanejší. Na jednom konci spektra môžu existovať napríklad občianske združenia zaoberajúce sa *ad infinitum* svetom J. R. R. Tolkiena a riešiace (z pohľadu mnohých nepochybne podstatné) témy, akými sú povedzme dôvody za úpadkom Gondoru. Na inom konci spektra môžu byť občianske združenia priamo napojené na politické strany a politické hnutia fungujúce ako ich mládežnícke organizácie. Ich legitímnym cieľom bude často pretváranie verejných politik v súlade s dostupnými demokratickými prostriedkami podľa svojich hodnotových preferencií. **Čím bližšie sa MVO dostáva do politickej súťaže (napríklad cez zjavné prepojenia s politickými stranami), tým viac sa podľa môjho názoru má pre normotvorcu otvárať priestor na požiadavky založené na princípe transparentnosti, čo môže zahŕňať aj deklarovanie mien a priezvisk darcov.**
17. Takúto deliacu líniu si disentovaný nálež nevsíma. Naopak, v 92. bode akcentuje možnosť „zneužitia a negatívneho vykresľovania mena a priezviska fyzickej osoby, ktorá prispela na činnosť MVO, a obdobne aj údajov o právnickej osobe. Osobitne znevažujúco to môže pôsobiť v prípade, keď uvedené údaje sa budú šíriť prostredníctvom médií alebo sociálnych sietí, ktoré majú silný celospoločenský dosah a môžu spôsobiť ujmu do mena a osobnej cti fyzických osôb, ako aj dobrej povesti právnických osôb. V prípade fyzických osôb môže následne dôjsť aj k ohrozeniu ich bezpečnosti, pokiaľ v prostriedkoch na šírenie informácií dôjde k negatívnemu vykresľovaniu MVO. Z toho dôvodu je nutné uzavrieť, že napadnutou právnou úpravou došlo aj k zásahu do čl. 19 ods. 1 ústavy.“. Ak uvedené platí napríklad aj pre občianske združenia pôsobiace ako mládežnícke organizácie konkrétnych politických strán, možno sa obávať šablónovitého použitia tohto záveru aj pri darovaní finančných prostriedkov politickým stranám. Aj tie sú často (podľa mnohých zaslúžene, podľa iných nie) vykresľované negatívne, ba až nepriateľsky; môže preto zákonodarca odôvodniť zužovanie rozsahu zverejňovaných údajov darcov politických strán cez premostenie s ohrozením bezpečnosti fyzických osôb?
18. Iným aspektom, ktorý je disentovaným náležom opomenutý, je **postavenie samotného darcu. Je totiž rozdiel medzi rozsahom ochrany súkromia bežného človeka a ochranou súkromia verejného funkcionára** (spomedzi mnohých rozhodnutí z tejto oblasti napríklad sp. zn. PL. ÚS 1/09 alebo z hľadiska filozofie pozri celkovú konštrukciu oznámení verejných funkcionárov podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov. Pokiaľ napríklad verejný funkcionár poskytne MVO finančný dar a v predvolebnom období sa v ňou vytvorenom rebríčku umiestni na poprednom mieste podľa kritérií zvolených MVO, zákonodarca by mal disponovať možnosťou prikázať takýchto darcov zverejňovať. **Inými príkladmi sú rôzne podoby fenoménu nazvaného revolving door** (pozri napríklad BELLI, S. S., STEVENS, F. *Revolving doors in Europe: does hiring from the public sector facilitate access?* In: *Journal of Public Policy*, 2024, 44 (4), s. 679 – 696). Aj tu sa okrem iného môže prejavíť už viackrát spomínaný čl. 31 ústavy, tentokrát nie v jeho procesnom, ale obsahovom aspekte.
19. Napokon považujem za dôležité vyjadriť sa aj k časti III.2.c disentovaného náležu, kde bolo zaradenie MVO pod režim povinných osôb podľa tzv. infozákona vyhodnotenú ako protiústavnú. Už skôr bolo uvedené, že táto úprava bola z hľadiska pôvodnej koncepcie návrhu zákona zásadnou zmenou, čo však ešte samo osebe neznamená jej obsahovú protiústavnosť. Povinnými osobami sa stali MVO, ktorým povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2 infozákona poskytl verejné prostriedky alebo ktorým povinné osoby podľa § 2 ods. 3 poskytl prostriedky pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom obce alebo

majetkom vyššieho územného celku, ak im (i) bol poskytnutý jednorazový príspevok z verejných prostriedkov v sume najmenej 3 300 eur, alebo (ii) v rámci jedného rozpočtového roka boli poskytnuté verejné prostriedky v úhrnnej sume najmenej 10 000 eur. **Hoci v 68. bode sám disentovaný nález zdôrazňuje, že požiadavka na transparentnosť by mala byť primárne spojená okrem iného aj s kontrolovateľnosťou nakladania s verejnými prostriedkami, v uvedenej časti už od tejto myšlienky upúšťa a paradoxne sa vydáva proti nej.** Rozhodujúcim kritériom sa stal verejnoprávny prvok. Na podporu tohto prístupu sa spomína potenciál novej povinnosti viesť k neprimeranej administratívnej záťaži, osobitne menších MVO (107. bod), paradoxne aj „možnosť šikanózneho aplikácie napadnutej právnej úpravy“ až s potenciálne odradzujúcim účinkom od zakladania MVO (108. bod), iné kontrolné mechanizmy (110. a 111. bod) alebo oddelenosť MVO od štátu v zmysle čl. 29 ods. 4 ústavy (112. bod).

- 19.1. Schválené znenie v časti III.2.c disentovaného nálezu však podľa môjho názoru vytvorilo pre normotvorcu ústavnoprávnu bariéru, ktorá bude aktuálna bez ohľadu na to, aká suma verejných prostriedkov by napríklad MVO mohla byť poskytnutá. Je však náročné stotožniť sa so záverom, že ak by bola MVO poskytnutá napríklad šesťciferná suma verejných prostriedkov, tak je vybavovanie v dobrej viere doručených infožiadostí automaticky neprimeranou administratívnou záťažou.
- 19.2. Argument šikanóznou aplikáciou sa s obľubou používa vždy, keď pre neposkytnutie požadovaných informácií neexistujú zákonné dôvody. V inom kontexte, a nie tak dávno použila tento argument aj národná rada pri zákone č. 401/2024 Z. z. a ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2025 správne kontroval v 59. bode: *„Prípady nadmerného zahlcovania, resp. zatažovania orgánov verejnej moci ako povinných osôb žiadosťami o informácie (tzv. informačný fillibustering) so znakmi šikanózneho výkonu práva na prístup k informáciám, na ktoré poukazuje dôvodová správa k napadnutému novelizačnému zákonu, sú podľa doterajšej právnej úpravy v judikatúre najvyšších súdnych autorít jednotne a ustálené riešené aplikáciou zásady zákazu zneužitia práva. Táto zásada je súčasťou princípu právneho štátu a ustálená judikatúra (III. ÚS 96/2010; najvyšší súd, sp. zn. 3SŽi/4/2014; najvyšší správny súd, sp. zn. 5 SŽik 5/2020) ju akceptuje ako dôvod odmietnutia žiadosti, ak je zjavné, že žiadateľ svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií, ale spôsobením ujmy povinnej osobe.“* **Je ťažko obhájiteľné, ak je v jednom konaní tento argument považovaný za plauzibilný a v inom je odmietnutý, pričom pre odlišný prístup neexistujú empirické dáta.**
- 19.3. Argumentácia založená na existencii iných kontrolných mechanizmov má taktiež potenciál spôsobiť paradigmatickú zmenu v iných častiach infozákona. Príkladom je § 9 ods. 3 písm. g) infozákona, cez ktorý sa sprístupňujú informácie o mzde, plate alebo platových pomeroch a ďalších finančných náležitostiach priznaných za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu. Pokiaľ môže takéto odmeňovanie zhodnotiť Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky alebo orgány činné v trestnom konaní, potom by sa rovnakou logikou stal nadbytočným princíp **„čo nie je tajné, je verejné“**. **V modernom demokratickom a právnom štáte však existencia iných kontrolných mechanizmov nemôže byť argumentom pre vylúčenie verejnosti. Tieto formy kontroly sú komplementárne – prvá nevylučuje druhú.** Podstatu vystihol napríklad Najvyšší správny súd Českej republiky: *«Na kontrole verejnej moci sa totiž môže podieľať každý, a to presne v tej miere, v akej sa rozhodne byť aktívnym. Nikto nie je vylúčený, každý má možnosť pýtať sa a dozvedieť sa, čo už samo osebe posilňuje vzťah verejnej moci a občana, bráni rozdeleniu na „my“ a „oni“ a posilňuje vedomie verejnosti, že verejná moc nie je účelom osebe či prostriedkom mocných k udržaniu svojich výsad, odcudzená od občianskej spoločnosti, ale nástrojom občanov tvoriacich politické spoločenstvo k presadzovaniu spoločne zdieľaných záujmov a cieľov.»* (č. k. 8 As 55/2012-62 z 22. októbra 2014, 68. bod). Občianska kontrola, ktorá by sa dobromyseľne pýtala na nakladanie s verejnými prostriedkami napríklad aj mimoriadneho rozsahu v MVO cez infozákon, by potenciálne mohla poukázať aj na to, ako fungujú kontrolné orgány verejnej moci, ktoré sú pre tieto účely zriadené. Tomu postavil disentovaný nález ústavnoprávnu bariéru bez ohľadu na výšku prahových hodnôt.

19.4. Napokon ostáva vyjadriť sa k argumentácii založenej na oddelenosti MVO od štátu podľa čl. 29 ods. 4 ústavy a k potenciálu odrádzajúceho účinku od zakladania MVO. Tento prístup by bol ústavne korektný, ak by zákonodarca zaradil pod režim infozákona akúkoľvek MVO. **Urobil tak ale len pri MVO, ktoré sa samy rozhodli vstúpiť s verejnou mocou do užšieho vzťahu.** Oddelenosť od štátu nemá charakter „jednosmernej ulice“, **a preto je poskytnutie verejných prostriedkov** (a otázka nakladania s nimi, resp. s „verejným majetkom“) **momentom, ktorý môže legitímne zdôvodniť zaradenie pod infozákon.** Kľúčovou by napríklad mohla byť prahová hodnota, od ktorej sa zákonné povinnosti aktivujú. Z obdobných dôvodov nie je možné sa stotožniť so záverom, že zaradenie pod infozákon má potenciál odrádzajúceho účinku od zakladania MVO, lebo tento prístup obavu bezdôvodne rozširuje na MVO bez ohľadu na to, či o verejné prostriedky budú mať niekedy záujem.

III.

Zhrnutie

20. S výrokom a odôvodnením disentaného nálezu si dovoľujem nesúhlasiť. Kým vo formálnom prieskume ústavnosti bola (napriek čl. 31 ústavy a rozhodovacej činnosti ústavného súdu k legislatívnemu procesu) beztak široká autonómia normotvorcu podľa môjho názoru rozšírená až za hranice ústavnej tolerovateľnosti (keď sa stalo okrem iného prípustným rezignovať na bazálnu komunikáciu s ústavným súdom), materiálny prieskum ústavnosti si v nadväznosti na hodnotu transparentnosti a verejný záujem vyžadoval vyšší stupeň precíznosti pri oddeľovaní protiústavnej úpravy od tolerančného pásma, v ktorom sa zákonodarná činnosť vzťahujúca sa na MVO môže pohybovať.

V Košiciach 17. decembra 2025

Miloš Maďar v. r.
sudca

