

do rúk poslankýň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1
812 80 Bratislava 1

Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky
Klub SMER - sociálna demokracia
Klub HLAS - sociálna demokracia
Klub Slovenská národná strana
Klub Progresívne Slovensko
Klub Sloboda a Solidarita
Klub KDH
Klub SLOVENSKO, ZA ĽUDÍ, KÚ

Doručované e-mailom

Váš list číslo/zo dňa
nepredchádza

Naše číslo
4564/2024/KVOP

Bratislava
14. 4. 2025

Legislatívne podnety k pozmeňujúcemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Vážená pani poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky,
vážený pán poslanec Národnej rady Slovenskej republiky,

aj v nadväznosti na moje dva minulé listy, ktoré sa týkali legislatívnych návrhov upravujúcich činnosť neziskových organizácií mi dovoľte sa na Vás obrátiť a sprostredkovať Vám poznatky vychádzajúce z mojej činnosti.

Ako verejný ochranca práv odvodzujúci svoj mandát od poslankýň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (tzv. parlamentný ombudsman), považujem za potrebné informovať Vás o svojich **poznatkoch priebežne a pri takej príležitosti, keď je možné dať Vám do pozornosti ľudskoprávny štandard týkajúci sa predmetu návrhu zákona.**

So svojimi poznatkami k návrhu zákona evidovaného pod číslom parlamentnej tlač 245 som sa na Vás obrátil už svojimi listami zo dňa 22.10.2024 a 30.11.2024 pod sp. zn. 4564/2024/KVOP. Ich znenie si Vám dovoľujem pre uľahčenie vyhľadávania zaslať ako prílohy tohto listu. Medzičasom však bol v legislatívnom procese predložený ďalší pozmeňujúci návrh k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby - číslo parlamentnej tlač 245 (ďalej len „**Pozmeňujúci návrh**“).

Pri identifikácii Pozmeňujúceho návrhu, ku ktorému sa moje stanovisko vzťahuje, som vychádzal zo znenia pozmeňujúceho návrhu, ktorý bol dňa 20.03.2025 schválený na 79. schôdzi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky a bol prílohou samotného uznesenia výboru č. 269 z 20.03.2025.¹

Oceňujem vypustenie označovania

Na úvod svojho listu oceňujem, že navrhovatelia upustili od pôvodného zámeru zaviesť inštitút registrácie občianskych a iných organizácií ako organizácií so zahraničnou podporou. Takáto úprava by totiž narážala na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z nášho členstva v Európskej únii, aj v Rade Európy.

Stále existujú kritické miesta

Po zvážení a analýze relevantných medzinárodných noriem, obdobnej právnej úpravy v zahraničí a ústavných princípov Slovenskej republiky som však prišiel k záveru, že existuje priestor upozorniť Vás na niektoré kritické miesta Pozmeňujúceho návrhu. Domnievam sa totiž, že jeho prijatie by mohlo **znižit' garancie základných práv a slobôd na území Slovenskej republiky**.

Pozmeňujúci návrh zavedením tzv. **výkazov transparentnosti**, rozšírením dôvodov na **rozpustenie** občianskych a iných organizácií, **široko definovaným** pojmom lobingu, či **rozšírením okruhu povinných osôb** podľa zákona o slobode informácií² zasahuje do práva na ochranu súkromia, práva sa slobodne združovať a potenciálne môže mať aj diskriminačný charakter. Zvyšovanie administratívnej záťaže pre neziskové organizácie v podobe rôznych dodatočných vykazovacích a účtovných povinností, či rozširovanie možností pre zrušenie občianskych a iných organizácií Európsky súd pre ľudské práva opakovane označil za úpravu, ktorá zasahuje do práva slobode sa združovať.³

Pochybnosti pri teste proporcionality a možná protiústavnosť častí návrhu zákona

Samozrejme, nie každý zásah do základných práv a slobôd je nevyhnutne v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, najmä ak naplní všetky kritériá testu proporcionality. Ako som však uviedol už vo svojich predchádzajúcich listoch, navrhovaná právna úprava aj po predložení Pozmeňujúceho návrhu vo mne **naďalej vyvoláva pochybnosti o naplnení všetkých kritérií testu proporcionality**.⁴ Ak právna norma, zasahujúca do základných práv

¹ Znenie dostupné online na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=310264>

² 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 "zákon o slobode informácií").

³ K tomu napríklad rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Kobaliya a ostatní v. Rusko, sťažnosti č. 39446/16 a 106 ďalších, para. 67; prípadne Ecodefence a ostatní v. Rusko, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, para. 84-87.

⁴ Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie pritom odporučila neschváliť už pozmeňujúci návrh, ktorý bol dňa 21.11.2024 predložený na 67. schôdzi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky. Ten obsahoval obdobnú právnu úpravu ako tento pozmeňujúci návrh.

a slobôd nenaplní všetky kroky testu proporcionality, dáva priestor Ústavnému súdu Slovenskej republiky, aby normu **prehlásil za protiústavnú**.

Financovanie občianskych a iných organizácií je jedným z kľúčových aspektov efektívneho fungovania neziskového sektora. Aj odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy špecifikuje, že neziskové organizácie by mali byť slobodné v aktívnom hľadaní financovania a prijímaní financií od rôznych typov subjektov. Financovanie neziskových organizácií by potom malo podliehať **len všeobecným normám** regulujúcim finančné transakcie, ako sú clá, pravidlá zahraničného obchodu, či predchádzanie legalizácii výnosov z trestnej činnosti.⁵ Pozmeňujúci návrh však zavádza **pomerne rozsiahle oznamovacie** povinnosti týkajúce sa samotného financovania, darcov, ale aj finančných operácií neziskových organizácií nad rozsah odporúčania Výboru ministrov Rady Európy.

Zachovanie súkromia darcov, ale aj predstaviteľov neziskových organizácií, je rovnako tak integrálnou súčasťou garancií, ktoré má štát vytvoriť pre to, aby mohla občianska spoločnosť, združujúca sa aj v občianskych a iných združeniach zdravo fungovať. Tak Súdny dvor Európskej únie v kontexte zverejňovania zoznamu darcov,⁶ tak aj Európsky súd pre ľudské práva v kontexte zverejňovania údajov o predstaviteľoch neziskových organizácií⁷ konštatovali porušenie práv sťažovateľov, resp. noriem Európskej únie v prípadoch, kedy sa štát rozhodol na základe legislatívy **rozširujúcej povinnosti neziskových organizácií zbierať údaje o týchto osobách**.

Označenie „lobista“ môže vyvolávať ústavnoprávne pochybnosti vzhľadom na riziko stigmatizácie občianskych a iných neziskových združení, keďže právna úprava lobingu sa v súčasnosti vzťahuje výlučne na tieto subjekty. Európsky súd pre ľudské práva pritom opakovane konštatoval nesúlad stigmatizujúcich označení neziskových organizácií s ľudskoprávnymi zárukami Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.⁸ V tomto kontexte je dôležité upozorniť, že Ústavný súd Slovenskej republiky pri posudzovaní súladu právnych predpisov so základnými právami a slobodami zohľadňuje nielen samotné znenie právnej normy, ale aj širší kontext jej prijímania – vrátane okolností, spoločenskej atmosféry a diskusie v rámci legislatívneho procesu.⁹ Tieto faktory môžu byť relevantné pri výklade ústavnosti, najmä ak je možné sa legitímne domnievať, že legislatívne označenie je iba terminologickým pokračovaním predchádzajúceho problematického pojmu, ako to bolo v prípade návrhu zákona o tzv. „organizáciách so zahraničnou podporou.“

⁵ Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. CM/Rec (2007) 14, s. 5, para. 50; V obdobnom duchu vyhlásila aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia), že sloboda žiadať, prijímať a využívať finančné zdroje z domácich zdrojov a zo zahraničných zdrojov patrí medzi hlavné aspekty slobody združovania a že „zvýšenie transparentnosti samo o sebe nepredstavuje legitímny cieľ“ pre zavedenie takejto právnej úpravy. K tomu bližšie Benátska komisia, CDL-AD(2024)020, Naliehavé stanovisko k zákonu o transparentnosti cudzieho vplyvu, Stanovisko č. 1190/2024, para. 61.

⁶ Rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci C- 78/18, Maďarsko v. Európska komisia, para. 131.

⁷ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kobaliya a ostatní v. Rusko, sťažnosti č.39446/16 a 106 ďalších, para. 103-116.

⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Ecodefence a ostatní v. Rusko, sťažnosti č.9988/13 a 60 ďalších, para. 137-146.

⁹ Najmä v kontexte preskúmania procedúry prijímania zákona Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že značnú rolu môžu zohrávať aj skutkové okolnosti pri prijímaní predpisu. K tomu nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2022.

Cieľom regulácie lobingu nemá byť zaťaženie lobistov administratívnymi povinnosťami, ani obmedzenie politických práv občanov. Regulácia lobingu by mala byť dostatočne komplexná, aby občanom poskytla presný obraz o tom, ako sa prijímajú rozhodnutia a kto má vplyv na legislatívu a politiku, ale **nemala by byť zavedená** tak, aby ovplyvňovala základné práva a slobody.¹⁰ Vzhľadom na vágne vymedzenie lobingu sa však obávam, že pod jeho vecný rozsah môže spadať aj realizácia základných práv a slobôd ako napríklad petičné právo, či právo na slobodu prejavu.¹¹ Zdôrazňujem, že reguláciu lobingu považujem za **úplne legítimnú štátnu politiku**, ku ktorej nás dokonca vyzýva aj Európska únia. Zároveň však platí, že právna regulácia musí byť nastavená tak, aby nezasahovala neprimerane do základných práv a slobôd. Musí teda nájsť spravodlivú rovnováhu medzi uplatňovaním základných práv a dosahovaním cieľa transparentnosti.¹²

Z mojich dlhoročných skúseností pri tvorbe legislatívy viem, že táto spravodlivá rovnováha sa najlepšie nachádza prostredníctvom štandardného legislatívneho procesu, ktorý umožňuje participáciu širokého okruhu expertov, a rovnako aj adresátov navrhovanej právnej úpravy. Koncepcné zmeny zákona v záverečných fázach legislatívneho procesu môžu hľadať spravodlivejšiu rovnováhu sťažiť.

Podradenie neziskových organizácií pod režim zákona o slobode informácií nepovažujem za súladné s koncepciou práva na informácie. Podporujem pritom a ani nespochybňujem záujem verejnosti na poznaní informácií o nakladaní s verejnými prostriedkami. Domnievam sa však, že zmena, ktorú navrhuje Pozmeňujúci návrh vo vzťahu k zákonu o slobode informácií (čl. VI), nespĺňa test proporcionality, a to z viacerých dôvodov.

Podľa čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon. Ústavodarca **nedáva zákonodarcovi právny základ** na to, aby subjekt súkromného práva (napríklad mimovládna nezisková organizácia), mal totožnú povinnosť ako orgán verejnej moci. Orgány verejnej moci, respektíve povinné osoby podľa zákona o slobode informácií, sú tie, ktoré majú podliehať kontrole verejnosti, a preto majú primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti. Táto povinnosť vyplýva práve z povahy a postavenia orgánu verejnej moci.

Z odôvodnenia Pozmeňujúceho návrhu vyplýva, že aj *“v prípade mimovládnych neziskových organizácií sa navrhuje zachovať použitie Správneho poriadku”*. Rovnako odôvodnenie vyjadruje, *“že subjekt, ktorý poskytol mimovládnej neziskovej organizácii prostriedky z verejných prostriedkov, vráti bezodkladne mimovládnej neziskovej organizácii žiadosť a spisový materiál na nové vybavenie pričom uvedie svoj právny názor a o vrátení bezodkladne upovedomí žiadateľa. Mimovládna nezisková organizácia bude jeho právnym názorom viazaná.”* Zavádzanie prvkov správneho konania, ako aj viazanie subjektu

¹⁰Medzinárodné štandardy pre reguláciu lobingu, dostupné online na: <https://lobbyingtransparency.net/standards/guiding-principles/>.

¹¹ Podobné výhrady pripomína aj komisár Rady Európy pre ľudské práva Michael O'Flaherty vo svojom liste zo dňa 04.04.2025 Národnej rade Slovenskej republiky.

¹² Dôvody prečo môže vágne vymedzenie lobingu priviesť subjekty do právnej neistoty a prečo to môže zvýšiť riziko svojvoľe štátnej moci som uviedol v liste zo dňa 30.11.2024 pod sp.zn. 4564/2024/KVOP (s. 3-5).

súkromného práva názorom orgánu verejnej moci, možno v podmienkach právneho štátu hodnotiť ako **zásah do privátnej autonómie**.

Pozmeňujúci návrh spôsobí premiešanie oddelených sfér právneho poriadku, ktorý delíme na súkromné právo a verejné právo. Ak štátna moc chce presadiť svoj názor alebo svoje pravidlá pri nakladaní s verejnými prostriedkami, môže tak vykonať prostredníctvom návrhu na uzatvorenie dotačnej zmluvy. Orgány verejnej moci môžu predformulovať všeobecné zmluvné podmienky pre dotácie a v rámci rovnosti vyjednávacích pozícií ustáliť obsah zmluvy. **Nie však jednostranným ukladaním povinností** vyslovením právneho názoru v rámci správneho konania.

Obyvatelia Slovenskej republiky môžu využiť práve nástroj zákona o slobode informácií nato, aby sa dozvedeli o nakladaní s **verejnými prostriedkami, a to priamo u povinných osôb tak, ako ich definuje zákon o slobode informácií v súčasnom znení**. Obyvatelia môžu v centrálnom registri zmlúv spoznať obsah zmluvy, na základe ktorej mimovládna nezisková organizácia dostala dotáciu. Taktiež môžu získať od povinnej osoby celý obsah vyúčtovania dotácie (faktúry a objednávky, podrobné informácie o aktivitách, ktoré boli vyúčtované). Teda s ohľadom na test proporcionality a **potrebu nižšej miery záťaže** sektora subjektov súkromného práva, si myslím, že doterajší mechanizmus zákona o slobode informácií postačuje, aby bolo naplnené právo verejnosti na informácie. Som preto toho názoru, že zavádzanie ďalších povinností podľa zákona o slobode informácií pre neziskové organizácie **nie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti**.

Som pevne presvedčený, že fungujúce mimovládne organizácie sú nevyhnutným stavebným prvkom vyspelej a modernej demokratickej občianskej spoločnosti. Svojimi aktivitami neraz komplementárne dopĺňajú štátny aparát a posilňujú tak ľudskoprávne štandardy v kritických oblastiach, ako je napríklad boj s chudobou a bezdomovstvom, či poskytovanie zdravotnej a psychosociálnej starostlivosti.

Vážená pani poslankyňa, vážený pán poslanec,

navrhované znenie novely zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení Pozmeňujúceho návrhu má, podľa môjho názoru, **potenciál neprimerane zasiahnuť do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou Slovenskej republiky**. Dovolím si Vám preto dať na **zváženie možnosť prijať komplexnú právnu úpravu v riadnom legislatívnom procese**, ktorý Vám okrem času na zohľadnenie veľkého množstva dobrých príkladov zo zahraničnej praxe, dá aj priestor na hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi reguláciou lobingu, zvyšovaním transparentnosti fungovania „mimovládnych organizácií“ a ľudskoprávnymi garanciami.

S úctou

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)

Prílohy: 2/13

- Legislatívne podnety verejného ochrancu práv k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby zo dňa 22.10.2024 (1/6)

- Legislatívne podnety verejného ochrancu práv k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby zo dňa 30.11.2024 (1/7)

Na vedomie:

Vážený pán
Róbert Fico
predseda vlády Slovenskej republiky
Úrad vlády Slovenskej republiky
Námestie slobody 1
813 70 Bratislava

Vážený pán
Matúš Šutaj Eštok
minister
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
Pribinova 2
812 72 Bratislava

Vážená pani
Simona Zacharová
splnomocnenkyňa vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti
Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
Pribinova 2
812 72 Bratislava