

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Bratislava 11. augusta 2025
sp. zn.: 4219/2025/VOP

Návrh na začatie konania
o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ: **JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M.**
verejný ochranca práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania: **Národná rada Slovenskej republiky**
Námestie Alexandra Dubčeka 1,
812 80 Bratislava

Napadnuté právne normy: čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. II bod 12.; čl. III bod 7.; čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. a) a b) a v časti § 17d; čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. a) a b) a v časti § 6d; a čl. VI 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

Referenčné normy právnych predpisov, s ktorými je napadnutý predpis v rozpore:

čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 3; čl. 13 ods. 4; čl. 16 ods. 1; čl. 19 ods. 1, 2 a 3; čl. 20 ods. 1; čl. 22 ods. 1; čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky

čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

čl. 7, čl. 8 a čl. 12 Charty základných práv Európskej únie

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. h) 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“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na začatie konania o súlade:

1) čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. II bod 12.; čl. III bod 7.; čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) 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 (ďalej aj „napadnutý zákon“) 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 čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“); a s čl. 7, čl. 8 a čl. 12 Charty základných práv Európskej únie (ďalej aj „charta“);

2) čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. a) a v časti § 17d; a čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. a) a v časti § 6d napadnutého zákona s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4; čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1; a s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy; s čl. 8 a čl. 11 dohovoru; a s čl. 7 a čl. 12 charty;

3) čl. VI napadnutého 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.

I.

Aktívna legitímácia verejného ochrancu práv

1. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy. Toto oprávnenie následne upravuje aj zákon o verejnom ochrancovi práv a zákon o ústavnom súde.

2. Návrh na začatie konania o súlade uvedených ustanovení napadnutého zákona podávam z vlastnej iniciatívy z dôvodu, že som presvedčený o tom, že napadnuté ustanovenia neprípustne obmedzujú viaceré základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb podľa ústavy, dohovoru a charty, a ktoré sa dotýkajú aj požiadaviek na ústavne konformné obmedzovanie základných práv a slobôd. Toto ohrozenie zároveň nie je teoretické, ale v zmysle napadnutých ustanovení sa prejavuje, resp. prejaví v aplikačnej praxi. Moje presvedčenie o ohrození (porušení) vymedzených základných práv a slobôd zdôvodňujem v ďalších častiach tohto návrhu. Zastávam názor, že v tejto veci je daná aktívna procesná legitímácia verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov tak, ako to vyplýva z ústavy a z príslušnej judikatúry ústavného súdu.¹

3. Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona stanovujú povinnosti právnickým osobám – rôznym formám mimovládnych organizácií. Na aplikáciu a dodržiavanie vymedzených ustanovení napadnutého zákona dozerajú Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) a príslušné okresné úrady, teda orgány štátnej správy. V zmysle čl. VI napadnutého zákona sa mimovládne organizácie navyše vo vymedzenom rozsahu stali povinnými osobami podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (ďalej len „zákon o slobode informácií“),² pričom konanie podľa tohto zákona je správnym konaním.³ Konania, rozhodnutia a iné zásahy orgánov verejnej moci a fyzických a právnických osôb pri výkone verejnej správy pritom spadajú do pôsobnosti verejného ochrancu práv vymedzenej v čl. 151a ods. 1 ústavy, ako aj v § 1 písm. a) a § 3 ods. 1 zákona

¹ Uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhov na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 4/2021-40, PL. ÚS 9/2022-18, PL. ÚS 6/2023-35, PL. ÚS 6/2025-18 alebo PL. ÚS 10/2025-31.

² Podľa § 2 ods. 4 zákona o slobode informácií.

³ Podľa zákona o slobode informácií a subsidiárne aj podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

o verejnom ochrancovi práv. Preto tento návrh spĺňa aj podmienku nevybočenia z predmetu kompetencií a pôsobnosti verejného ochrancu práv.⁴

4. Zastávam preto názor, že v tejto veci došlo k splneniu podmienok podľa čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy a na prijatie návrhu na ďalšie konanie.

II.

Napadnutá právna úprava

5. Napadnutú právnu úpravu predstavujú viaceré ustanovenia napadnutého zákona, ktorými došlo k zmene a doplneniu viacerých zákonov:

- zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov (čl. I napadnutého zákona), (ďalej len „zákon o neziskových organizáciách“),

- zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (čl. II napadnutého zákona), (ďalej len „zákon o nadáciách“),

- zákona č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 207/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov (čl. III napadnutého zákona), (ďalej len „zákon o fondoch“),

- zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (čl. IV napadnutého zákona), (ďalej len „zákon o združovaní“),

- zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike v znení neskorších predpisov (čl. V napadnutého zákona), (ďalej len „zákon o medzinárodných organizáciách“),

- zákona o slobode informácií (čl. VI napadnutého zákona).

6. Hneď v úvode musím poznamenať, že som si vedomý rozhodovacej praxe ústavného súdu, v ktorej opakovane zdôrazňuje, že v konaní o súlade právnych predpisov je korektné vymedziť napadnutý právny predpis, jeho časť alebo jeho určité ustanovenia v podobe novelizovaného právneho predpisu (teda jeho konsolidovaného znenia), nie novelizačného právneho predpisu. K takémuto prístupu sa prikláňa aj

⁴ Napr. uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 6/2023-35, bod 25. alebo PL. ÚS 10/2025-31, bod 9.

verejný ochranca práv, pričom v doterajšej praxi sme tak ja, ako aj moja predchodkyňa, podávali návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov ústavným súdom preferovaným spôsobom.

7. V aktuálnom prípade som z tohto pravidla urobil výnimku, a to predovšetkým z toho dôvodu, že napadnutými ustanoveniami došlo k novelizácii až šiestich právnych predpisov. Navyše, v prípade čl. VI napadnutého zákona, ktorým došlo k novelizácii zákona o slobode informácií, ide až o 11 novelizačných bodov, pričom väčšina z nich má legislatívno-technický charakter v súvislosti s rozšírením okruhu povinných osôb o mimovládne organizácie. Z dôvodu väčšej prehľadnosti tohto návrhu, a predovšetkým úspornosti navrhovaného petitu nálezu ústavného súdu, som pristúpil k vymedzeniu návrhu takýmto – zo strany verejného ochranca práv – neštandardným spôsobom.

8. Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona zaviedli pre mimovládne organizácie tri základné povinnosti, ktorými podľa môjho presvedčenia dochádza k neprimeranému obmedzeniu viacerých základných práv a slobôd podľa ústavy, dohovoru a charty.

9. Prvou povinnosťou je zavedenie tzv. **zverejňovania prehľadu prispievateľov pri neziskových organizáciách, občianskych združeniach a medzinárodných organizáciách** [čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) napadnutého zákona], resp., **v prípade nadácií a fondov, vylúčenie možnosti darcu požiadať o anonymizáciu** zo zverejňovania svojich osobných údajov (čl. II bod 12. a čl. III bod 7. napadnutého zákona). Napadnutý zákon zaviedol pre všetky právne formy mimovládnych organizácií (neziskové organizácie, nadácie, fondy, občianske združenia a medzinárodné organizácie) povinnosť uvádzať vo výkazoch týchto organizácií „*prehľad o osobách, ktoré prispeli na činnosť* [mimovládnej organizácie], *vrátane výšky peňažného daru, peňažného príspevku alebo hodnoty prijatej pôžičky a identifikačných údajov osoby, ktorá prispela na činnosť mimovládnej organizácie, v rozsahu:*

1. meno a priezvisko, ak ide o fyzickú osobu; to neplatí, ak hodnota peňažných darov, peňažných príspevkov a prijatých pôžičiek poskytnutých touto fyzickou osobou [mimovládnej organizácii] nepresiahne v úhrne 5 000 eur za príslušný kalendárny rok,

2. názov alebo obchodné meno, identifikačné číslo a adresu sídla, ak ide o právnickú osobu“.

10. Pokiaľ ide o nadácie a fondy, tieto právne formy mimovládnych organizácií boli povinné uvádzať vo svojich povinne zverejňovaných výročných správach prehľad

o darcoch a ich príspevkoch⁵ aj pred nadobudnutím účinnosti napadnutého zákona, zároveň však existovala možnosť darcov požiadať o anonymizáciu svojich osobných údajov.⁶ V takom prípade sa ich osobné údaje vo výročných správach neuvádzali. Napadnutý zákon však svojím čl. II bod 12. a čl. III bod 7. túto možnosť darcom odňal.

11. Druhou povinnosťou zavedenou napadnutými ustanoveniami je **zverejňovanie prehľadu príjmov a výdavkov občianskych združení a medzinárodných organizácií** [čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. a); a čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. a) napadnutého zákona] v spojení s **domnienkou kumulácie príjmov týchto mimovládnych organizácií na základe totožnosti osoby štatutára** (čl. IV bod 1. v časti § 17d; a čl. V bod 1. v časti § 6d napadnutého zákona). Napadnutý zákon zaviedol pre občianske združenia a medzinárodné organizácie povinnosť zverejňovať *„prehľad príjmov podľa zdrojov a prehľad výdavkov; ak ich [mimovládna organizácia] 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“*.

12. So zverejňovaním prehľadu príjmov a výdavkov priamo súvisí domnienka kumulácie príjmov mimovládnych organizácií, pokiaľ štatutár občianskeho združenia alebo štatutár medzinárodnej organizácie zastáva pozíciu štatutára aj v inej mimovládnej organizácii: *„Ak fyzická osoba, ktorá zastáva funkciu štatutárneho orgánu alebo funkciu člena štatutárneho orgánu (združenia alebo medzinárodnej organizácie), zároveň zastáva funkciu štatutárneho orgánu alebo funkciu člena štatutárneho orgánu inej mimovládnej neziskovej organizácie, za príjmy takéhoto (združenia alebo medzinárodnej organizácie) sa na účely (§ 17b ods. 1 zákona o združovaní alebo § 6b ods. 1 zákona o medzinárodných organizáciách) považujú príjmy všetkých mimovládnych neziskových organizácií, v ktorých táto fyzická osoba zastáva funkciu štatutárneho orgánu alebo funkciu člena štatutárneho orgánu.“*

13. Prehľady prispievateľov a prehľady príjmov a výdavkov, ktoré sú súčasťou výkazov mimovládnych organizácií, sú mimovládne organizácie povinné uložiť do verejnej časti registra účtovných závierok, a to vždy do 15. júla kalendárneho roka, v ktorom je mimovládna organizácia povinná výkaz vypracovať. Verejná časť registra účtovných závierok je voľne prístupná neobmedzenému okruhu osôb prostredníctvom webového sídla v elektronickej podobe.⁷ Obsah výkazu vyhodnocuje ministerstvo vnútra alebo príslušný registrový úrad (okresný úrad v sídle kraja), ktoré sú pri výkone dohľadu oprávnené spracúvať osobné údaje obsiahnuté vo výkazoch mimovládnych

⁵ § 35 ods. 2 písm. d) v spojení s § 35 ods. 4 zákona o nadáciách v znení účinnom do 31. mája 2025 a § 25 ods. 2 písm. c) v spojení s § 25 ods. 3 zákona o fondoch v znení účinnom do 31. mája 2025.

⁶ § 38 ods. 1 zákona o nadáciách v znení účinnom do 31. mája 2025 a § 27 zákona o fondoch v znení účinnom do 31. mája 2025.

⁷ Na základe § 23c ods. 1 v spojení s § 23 ods. 2 písm. p) a ods. 6 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Register je dostupný na internete: <https://www.registeruz.sk/cruz-public/domain/accountingentity/simplesearch>

organizácií aj bez súhlasu dotknutej osoby.⁸ Napadnutý zákon však nijakým spôsobom nevymedzuje rozsah spracúvania údajov štátnymi orgánmi, účel spracúvania týchto údajov, a neposkytuje ani žiadne záruky ochrany osobných údajov fyzických, resp. právnických osôb.

14. Treťou výraznou povinnosťou zavedenou napadnutými ustanoveniami, je **zaradenie mimovládnych organizácií do okruhu povinných osôb podľa zákona o slobode informácií**, a to v prípade všetkých právnych foriem týchto organizácií (čl. VI napadnutého zákona). Podľa aktuálneho znenia § 2 ods. 4 zákona o slobode informácií: *„Povinnými osobami sú ďalej mimovládne neziskové organizácie, ktorým povinné osoby podľa odsekov 1 a 2 poskytlí verejné prostriedky, alebo ktorým povinné osoby podľa odseku 3 poskytlí prostriedky pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom obce alebo majetkom vyššieho územného celku, ak im*

a) bol poskytnutý jednorazový príspevok z verejných prostriedkov v sume najmenej 3 300 eur, alebo

b) v rámci jedného rozpočtového roka boli poskytnuté verejné prostriedky v úhrnnej sume najmenej 10 000 eur.“

Podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií majú mimovládne organizácie obmedzenú informačnú povinnosť v rozsahu: *„Povinná osoba podľa § 2 ods. 4 sprístupní iba informácie o hospodárení s prostriedkami poskytnutými povinnými osobami podľa § 2 odsekov 1 a 2 z verejných prostriedkov a informácie o hospodárení s prostriedkami poskytnutými povinnými osobami podľa § 2 ods. 3 pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom obce alebo majetkom vyššieho územného celku.“*

III.

K referenčnému rámcu návrhu

15. Pred samotným odôvodnením návrhu považujem za dôležité, vzhľadom k jeho nasledujúcej štruktúre uviesť niekoľko všeobecných poznámok, ktoré sa týkajú referenčného rámca návrhu. Osobitne ide o súlad vymedzených ustanovení napadnutého zákona so základným právom slobodne sa združovať v zmysle čl. 29 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty, ako aj k aplikovateľnosti charty.

a) Právo slobodne sa združovať podľa čl. 29 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty ako referenčný rámec

16. Vo všetkých troch častiach vymedzenia návrhu (uvedeného na str. 2, ako aj v navrhovanom petite rozhodnutia ústavného súdu) namietam aj rozpor vymedzených

⁸ Čl. I bod 9. v časti § 35 ods. 4, čl. II bod 10. v časti § 37 ods. 4, čl. III bod 6. v časti § 26 ods. 4, čl. IV bod 1. v časti § 17c ods. 3, čl. V bod 1. v časti § 6c ods. 3 napadnutého zákona.

ustanovení napadnutého zákona s právom slobodne sa združovať. Vzhľadom k tomu, že nie všetky právne formy mimovládnych organizácií predstavujú realizáciu tohto základného práva, v jednotlivých bodoch návrhu petitu namietam nesúlad vymedzených ustanovení napadnutého zákona s čl. 29 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty len vo vzťahu k tým právnym formám mimovládnych organizácií, ktoré sú realizáciou združovacieho práva v zmysle uvedených ustanovení referenčných právnych predpisov.

17. Podľa judikatúry ústavného súdu je pri realizácii združovacieho práva v zmysle čl. 29 ústavy (a obdobne podľa čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty) podstatné, či je konkrétna forma mimovládnej organizácie založená na personálnom, alebo majetkovom substráte – teda či ide o korporatívny alebo fundatívny typ právnickej osoby.⁹

18. Z uvedených dôvodov sa namietaný nesúlad vymedzených ustanovení napadnutého zákona so združovacím právom podľa čl. 29 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty netýka neziskových organizácií,¹⁰ nadácií a fondov, ktoré sú primárne účelovými združeniami majetku. Naopak, v prípade vymedzených ustanovení napadnutého zákona, ktoré dopadajú na povinnosti občianskych združení (spolkov, spoločností, zväzov, hnutí, klubov a iných združení podľa zákona o združovaní)¹¹ a medzinárodných organizácií,¹² ktoré sú založené na personálnom (korporatívnom) substráte, namietam aj nesúlad týchto ustanovení so základným právom slobodne sa združovať podľa čl. 29 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty.

b) Charta základných práv Európskej únie ako referenčný predpis

19. Charta, ako súčasť primárneho práva Európskej únie (ďalej aj „Únia“ alebo „EÚ“) s rovnakou právnou silou ako zmluvy, na ktorých je EÚ založená, má v právnom poriadku Slovenskej republiky právnu povahu medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi. Ide teda aj o medzinárodnú zmluvu, ktorá tvorí referenčný právny predpis v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. V prípade, že napadnutý právny predpis, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia spadajú do

⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010. Podľa názoru ústavného súdu je zmyslom čl. 29 ods. 1 ústavy kreácia legálnej platformy pre slobodné združovanie fyzických a právnických osôb a orientácia na slobodné spoločenské zoskupovanie jednotlivcov na báze ich rovnakých alebo príbuzných záujmov. Takýto účel sú spôsobilé napĺňať len právnické osoby založené na personálnom (korporatívnom) substráte.

¹⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010.

¹¹ Tamtiež, s. 28 – 29.

¹² § 1 ods. 2 zákona o medzinárodných organizáciách. K záveru, že medzinárodné organizácie sú realizáciou práva slobodne sa združovať, sa prikláňa aj odborná literatúra – napr. GAJDOŠOVÁ, M.: Má právo slobodne sa združovať svoje hranice? In: PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. (eds.): *Exemplo ducti. Pocta k životnému jubileu Jozefa Prusáka*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2012, s. 179.

rámca pôsobnosti práva EÚ, je potrebné napadnuté normy posudzovať aj optikou práva Únie a príslušnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“).¹³

20. Charta je členskými štátmi aplikovateľná len v tých prípadoch, kedy členský štát svojím vnútroštátnym právom vykonáva právo Únie (čl. 51 ods. 1 charty), teda v pôsobnosti práva Únie. Pôsobnosť práva Únie sa vo vzťahu s vymedzenými ustanoveniami napadnutého zákona prelína v dvoch oblastiach – v ochrane osobných údajov (ako súčasť práva na súkromie v širšom ponímaní) a v obmedzení voľného pohybu kapitálu.

21. Podľa čl. 4 ods. 2 písm. a) a j) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) patria „*vnútorný trh*“ a „*priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*“ do kategórie spoločných právomocí, ktoré EÚ vykonáva spoločne s členskými štátmi. Podľa čl. 16 ods. 1 ZFEÚ má každý právo na ochranu osobných údajov, pričom na vykonanie tohto ustanovenia, v súlade s čl. 16 ods. 2 ZFEÚ, boli vydané viaceré sekundárne právne akty – predovšetkým všeobecné nariadenie o ochrane údajov 2016/679¹⁴ alebo smernica 2016/680,¹⁵ transponované aj v zákone č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

22. V zmysle čl. 63 a nasl. ZFEÚ sa zaručuje voľný pohyb kapitálu ako jedna zo základných slobôd EÚ, pričom všetky obmedzenia takéhoto pohybu medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami sú zakázané. V zmysle záverov SDEÚ treba za voľný pohyb kapitálu považovať aj vecné alebo finančné dary pre mimovládne všeobecne prospešné zariadenia (resp. mimovládne organizácie). Akékoľvek obmedzia takéhoto darovania je potrebné posudzovať v zmysle pravidiel voľného pohybu kapitálu a relevantných základných práv podľa charty.¹⁶

23. Napadnutý zákon v častiach, ktorými zaviedol povinnosť viesť a zverejňovať prehľad prispievateľov mimovládnych organizácií, nerozlišuje pri krajine pôvodu prispievateľa a rovnako dopadá na prispievateľov zo Slovenskej republiky, iných členských štátov EÚ, ako aj tretích krajín. Tým zasahuje aj do voľného pohybu kapitálu v zmysle čl. 63 ods. 1 ZFEÚ. Obmedzenia poskytovania darov a iných plnení mimovládnyh organizáciám, s povinnosťou podávania vyhlásení (výkazov) a

¹³ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, body 69., 70., 73. a 74.

¹⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).

¹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV.

¹⁶ Rozsudok SDEÚ z 27. januára 2009 vo veci *Hein Persche proti Finanzamt Lüdenscheid*, C-318/07, ECLI:EU:C:2009:33.

zverejňovania prispievateľov (darcov), predstavujú v zmysle judikatúry SDEÚ obmedzenie voľného pohybu kapitálu.¹⁷

24. Predkladatelia napadnutého zákona sa v dôvodovej správe k dôvodom jeho prijatia odvolávajú aj na boj proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti a proti financovaniu terorizmu.¹⁸ Táto oblasť je rovnako pokrytá právom Únie, napríklad smernicou 2018/843¹⁹ prijatej aj na základe čl. 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ. Pokiaľ sa vnútroštátny zákonodarca pri prijatí vnútroštátnej úpravy obmedzujúcej voľný pohyb kapitálu odvoláva na naliehavý dôvod všeobecného záujmu uznaný právom Únie, ide o opatrenie, ktorým sa vykonáva právo Únie a preto musí byť v súlade so základnými právami zakotvenými v charte.²⁰

25. V týchto oblastiach dochádza napadnutým zákonom k zásahom vedením a zverejňovaním prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií, s potenciálnym účinkom odradenia týchto darcov od poskytovania príspevkov mimovládnym organizáciám, ako aj vedením a zverejňovaním prehľadu príjmov a výdavkov mimovládnych organizácií. Z uvedených dôvodov ustanovenia napadnutého zákona vymedzené v bodoch 1. a 2. návrhu petitu regulujú oblasti spadajúce do pôsobnosti EÚ a vykonávajú právo Únie. Preto je potrebné tieto ustanovenia napadnutého zákona posudzovať aj z pohľadu ich súladu s relevantnými ustanoveniami charty.

IV.

Odôvodnenie návrhu

IV.1

Všeobecne k významu mimovládnych organizácií v demokratickom a právnom štáte

26. Ústava nie je hodnotovo neutrálna, pretože je založená na ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, uznáva ich a zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty sa tak stávajú ústavnými hodnotami a požívajú ústavnú ochranu.²¹ Medzi základné hodnoty,

¹⁷ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, body 45. a nasl.

¹⁸ Dôvodová správa k návrhu napadnutého zákona zo dňa 27.3.2024, všeobecná časť, s. 1; dôvodová správa k pozmeňujúcemu návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Čellára zo dňa 15.4.2025, s. 3 – 4, 7, 9, 14 a 17. 9. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 245.

Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=245>

¹⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ (Text s významom pre EHP).

²⁰ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, bod 101.

²¹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/01, s. 32. Obdobne nález Ústavného súdu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 1/92 (R 14/92).

ktoré tvoria aj ústavné princípy ako súčasť princíпов demokratického a právneho štátu, patria aj princípy demokracie a slobody.²² Princíp slobody je aj v zmysle judikatúry ústavného súdu „jednou zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu a ktorý spočíva v povinnosti štátu rešpektovať a chrániť sféru osobnej autonómie jednotlivca.“²³ S princípom slobody úzko súvisí princíp (liberálnej) demokracie, ako jeden zo stavebných ústavných princíпов Slovenskej republiky.²⁴ Z princípu slobody a liberálnej demokracie vyplýva dôraz na prednosť jednotlivca (nositeľa základných práv a slobôd) pred štátom, ako zdôraznil ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/09: „Právny štát vychádza z priority občana pred štátom. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských princíпов.“²⁵

27. Kľúčovým stavebným prvkom a zároveň podmienkou existencie slobodného, demokratického štátu, budovaného na princípe liberálnej demokracie, je existencia a efektívne fungovanie občianskej spoločnosti.²⁶ Ústava určuje jednotlivcov, občanov (súhrnne označovaných ako ľud) za štátneho suveréna (čl. 2 ods. 1 ústavy) a zároveň, prostredníctvom demokratického zriadenia, jednotlivých základných práv a slobôd a garantovaním súkromnej autonómie a slobody (čl. 2 ods. 3 ústavy), zaručuje ich slobodu a participáciu na verejnom živote v najširšom možnom význame. Jednotlivec, akokoľvek slobodný, je však samostatne slabý a z pohľadu verejnej moci a jej orgánov často až „neviditeľný“, preto je len ťažko spôsobilý ovplyvňovať verejné a spoločenské dianie. A práve za účelom amplifikácie hlasu, názorov, postojov a činností jednotlivcov ústava garantuje viacero základných práv, na základe ktorých umožňuje slobodné utváranie a fungovanie občianskej spoločnosti v rôznych podobách.²⁷ Medzi tieto podoby patrí predovšetkým združovacie právo, ktorého realizáciou je fungovanie občianskych združení a medzinárodných organizácií. Súčasťou občianskej spoločnosti však sú aj ďalšie formy mimovládnych organizácií, ktoré síce pri svojej činnosti nemusia realizovať združovacie právo, no realizáciou iných základných práv plnia ďalšie, spoločensky mimoriadne významné činnosti vo verejnom záujme.

²² Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017, s. 107.

²³ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/01, s. 36. Podľa Ústavného súdu Českej republiky je „Respekt a ochrana ľudskej dôstojnosti a slobody je najvyšším a nejobecnejším účelom práva. Předpokladem řádu v právním státu je státní monopol moci, která má sloužit při prosazování práva k ochraně občanů a zajišťování jejich svobody.“ (nález sp. zn. II. ÚS 2268/07, body 41. – 42.).

²⁴ Uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 146/2016, bod 34.; II. ÚS 512/2018, bod 45.

²⁵ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/09, bod 82.

²⁶ Porovnaj uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 146/2016, bod 34. a II. ÚS 512/2018, bod 45.

²⁷ Už Alexis de Tocqueville chápal spájanie sa jednotlivcov za účelom presadzovania spoločných cieľov ako súčasť ľudskej prirodzenosti a slobody človeka – TOCQUEVILLE, A.: *O demokracii v Amerike*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 742: „Je jasné, že keby si každý občan, ktorý sa stáva individuálne príliš slabým a ako izolovanému jedincovi mu hrozí strata slobody, zároveň neosvojil umenie spájať sa so svojimi blížnymi na jej obranu, nevyhnutne by s rovnosťou rástla tyrania.“

28. Mimovládne organizácie tak nie sú ničím iným, než inštitucionalizovaným prejavom slobody jednotlivcov. Predstavujú kolektívne združenia jednotlivcov a inštitucionalizované formy realizácie verejnoprospešných činností (občianskej spoločnosti) realizujúcich občiansku slobodu a participáciu na rozmanitých úrovniach vecí verejných a spoločenského života. Pôsobia v oblasti politiky, spravodlivosti a ľudských práv, športu, kultúry, sociálnej práce a starostlivosti, hospodárstva, charity a pod. a vytvárajú tak občiansku spoločnosť, ako neodmysliteľný a esenciálny prvok demokratickej spoločnosti. Úroveň ochrany a rozvoja občianskej spoločnosti predstavuje podstatný prvok definície politického režimu štátu. Potláčanie slobody združovania, zastrasovanie občianskej spoločnosti a limitovanie jej prejavov je typickým znakom policajného, nie právneho štátu. Stav občianskej spoločnosti indikuje aj úroveň demokracie v štáte. Občianska spoločnosť a jej organizované formy v podobe mimovládnych organizácií tiež predstavujú mimoriadne významný zdroj kontrolných mechanizmov výkonu verejnej moci,²⁸ pretože nezriedka plnia funkciu „strážnych psov“ demokracie.²⁹ Občianska spoločnosť tak napomáha realizovať jeden zo základných princípov demokratického a právneho štátu, ktorým je princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci tak, ako ho definoval ústavný súd.³⁰

29. Aj preto predstavujú mimovládne organizácie z hľadiska judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) privilegovanú skupinu v ochrane svojich základných práv a slobôd politickej povahy (predovšetkým, ale nie len, slobody prejavu), keďže plnia úlohu „strážnych psov demokracie“. Mimovládne organizácie, obzvlášť tie, ktoré sú zapojené do presadzovania ľudských práv, sa považujú za obzvlášť zraniteľné a vyžadujú zvýšenú ochranu.³¹

30. V rovnakom duchu aj Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy o postavení mimovládnych organizácií zdôrazňuje *„podstatný prínos mimovládnych organizácií pre rozvoj a realizáciu demokracie a ľudských práv predovšetkým prostredníctvom zvyšovania spoločenského povedomia a účasti na verejnom živote, zvyšovaním transparentnosti a zodpovednosti orgánov verejnej moci a rovnako dôležitý prínos mimovládnych organizácií v rámci kultúrneho života a sociálneho blahobytu v demokratickej spoločnosti.“*³²

²⁸ PROCHÁZKA, R., KÁČER, M.: *Teória práva*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 49, 92 a 93 – 94. Obdobne tiež rozsudok ESLP vo veci *Moskovskí Svedkovia Jehovovi a ďalší proti Rusku*, sťažnosť č. 302/02, bod 100.

²⁹ Rozsudok ESLP vo veci *Ecodefence a ďalší proti Rusku*, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 169.

³⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

³¹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 340.

³² Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/REC(2007)14 o právnom postavení mimovládnych organizácií v Európe z 10. októbra 2007.

31. Možno tak zhrnúť, že všetky formy mimovládnych organizácií, na ktoré dopadajú vymedzené ustanovenia napadnutého zákona, sú realizáciou slobody a autonómnej činnosti občianskej spoločnosti. Sú tiež realizáciou viacerých základných práv a slobôd garantovaných ústavou, dohovorom a chartou. Pri posudzovaní vymedzených ustanovení napadnutého zákona v ďalších častiach tohto návrhu, vo vzťahu ku konkrétnym základným právam a slobodám, je tak potrebné vždy brať na zreteľ špecifický aspekt mimovládnych organizácií, ako nevyhnutných predpokladov liberálnej demokracie a ďalších ústavných princípov Slovenskej republiky. Princíp demokracie totiž neznamená len realizáciu vôle vládnucej väčšiny, ale tzv. komunálnu demokraciu, v ktorej je občianska angažovanosť vo veciach verejného alebo spoločenského záujmu otvorená všetkým občanom štátu bez zbytočných prekážok.³³ Toto tvrdenie možno doplniť právnym názorom ústavného súdu, podľa ktorého *„Demokracia nie je formou vlády iba pre politické strany a politické hnutia. Popretie základných práv a slobôd občanov v mene záujmov politických strán a hnutí je zároveň popretím demokracie.“*³⁴

IV.2

K vedeniu a zverejňovaniu prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií (namietaný nesúlad 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 čl. 11 dohovoru; a s čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty)

32. Zavedenie povinnosti mimovládnych organizácií viesť a zverejňovať zoznamy prispievateľov (fyzických, aj právnických osôb) ako súčasť výkazov, ktoré sú povinne zverejňované vo verejnej časti registra účtovných závierok, podľa môjho názoru neprípustne obmedzuje viaceré základné práva rozličných subjektov:

A. v prípade prispievateľov:

1. fyzických osôb zasahuje do ich práva na súkromie a na rešpektovanie súkromného života (čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty) v spojení s právom vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy); práva na zachovanie osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena (čl. 19 ods. 1 ústavy); a práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov (čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 8 charty);

³³ Dworkin uvádza, že pravá demokracia nie je iba štatistická demokracia, v ktorej čokoľvek, čo väčšina alebo pluralita chce, sa považuje za legitímne, ale komunálna demokracia. – DWORKIN, R.: A Bill of Rights for Britain 35 – 36 (1990). Cit. podľa BARAK, A.: *Sudca v demokracii*. Bratislava: Kalligram, 2016, s. 58

³⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98, s. 31.

2. právnických osôb zasahuje do ich práva na zachovanie dobrej povesti (čl. 19 ods. 1 ústavy); práva na súkromie a na rešpektovanie súkromného života (čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty) v spojení s právom vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy); a právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov (čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 8 charty);

B. v prípade mimovládnych organizácií (príjemcov) zasahuje do ich práva na zachovanie dobrej povesti (čl. 19 ods. 1 ústavy); práva na súkromie a na rešpektovanie súkromného života (čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty) v spojení s právom vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy); a do práva slobodne sa združovať (čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty).

IV.2.1

Zásah do práva na súkromie a rešpektovania súkromného života v spojení s vlastníckym právom, práva na zachovanie osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena

(namietaný nesúlad s čl. 16 ods. 1; čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy; s čl. 8 dohovoru; a s čl. 7 charty)

33. Základné právo na súkromie, resp. na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného života je garantované čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty. Podstatou práva na súkromie je „*možnosť jednotlivca v určitej sfére spoločenských vzťahov žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení, príkazov a zákazov ustanovených orgánom verejnej moci.*“³⁵ Účelom ústavou priznaného práva na súkromie je zabrániť verejnej moci, aby zasahovala do správania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a príliš neprimerane riadila jeho súkromný život.³⁶ Právo na súkromie je úzko previazané s princípom slobody a súkromnej autonómie (čl. 2 ods. 3 ústavy), ako aj s princípom, resp. so základným právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 ústavy).³⁷ K obdobným záverom dospel pri výklade čl. 8 dohovoru aj ESLP, podľa ktorého právo na súkromie ukladá orgánom verejnej moci, aby sa zdržali akéhokoľvek neodôvodneného zasahovania do súkromného života osôb, ako aj do vzájomných

³⁵ Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 19/97, s. 17.

³⁶ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019, bod 32., PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 13/2020, bod 69.

³⁷ Obdobne uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2020, bod 69.: „*V najširšom význame ide teda o ochranu proti neprimeranému štátnemu dirigizmu. V tomto ohľade je právo na súkromie úzko spojené s právom na ľudskú dôstojnosť (čl. 19 ods. 1 ústavy) a princípom slobody konať (čl. 2 ods. 3 ústavy).*“

vzťahov medzi nimi.³⁸ Primárnou funkciou práva na rešpektovanie súkromného života je tak zaistenie priestoru pre rozvoj a sebarealizáciu individuálnej osobnosti.

34. Základné právo na súkromie sa pritom nevzťahuje len na intímnu sféru subjektov tohto práva, ale pokrýva aj ich ochranu na verejných miestach a vo verejnom priestore. Podľa ústavného súdu „Právo na súkromný život v sebe zahŕňa i právo na ochranu pred sledovaním, striednutím a prenasledovaním zo strany verejnej moci, a to i vo verejnom priestore či na verejne prístupných miestach. Navyše, žiadny zásadný dôvod neumožňuje vylúčiť z pojmu súkromný život profesijné, obchodné či sociálne aktivity.“³⁹

35. Vzhľadom k tomu, že zverejňovanie prispievateľov mimovládnych organizácií dopadá na prispievateľov, ktorými sú fyzické, ako aj právnické osoby, resp. aj na samotné mimovládne organizácie (príjemcov), je potrebné zodpovedať otázku, či sú subjektami práva na súkromie aj právnické osoby. Podľa ústavného súdu sa na právnické osoby vzťahujú všetky základné práva a slobody, pokiaľ nie sú svojou podstatou výlučne späté s ľudskými bytosťami.⁴⁰ Podľa ESLP sú nositeľmi práva na súkromie podľa čl. 8 dohovoru aj právnické osoby, pokiaľ niektorý z aspektov tohto práva nedopadá výlučne na ľudské vzťahy.⁴¹ K rovnakému záveru vo vzťahu k právam podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy dospel aj ústavný súd.⁴² Rovnako sa ústavný princíp slobody a súkromnej autonómie podľa čl. 2 ods. 3 ústavy v plnom rozsahu vzťahuje aj na právnické osoby a ich konanie.⁴³

36. Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona, ktorý zaviedol mimovládnym organizáciám povinnosť viesť a zverejňovať zoznam prispievateľov, neprípustne zasahuje do práva na súkromie v troch rovinách. V prvom rade do **práva na informačné sebaurčenie v prípade prispievateľov (fyzických aj právnických osôb), ako aj v prípade príjemcov**. V druhom rade do **súkromnej autonómie v spojení s vlastníckym právom prispievateľov (fyzických aj právnických osôb)**. A v treťom rade aj do **práva na zachovanie osobnej cti a na ochranu mena**

³⁸ Rozsudky ESLP vo veciach *Von Hannover proti Nemecku*, sťažnosť č. 59320/00, bod 57., *Tysiäť proti Poľsku*, sťažnosť č. 5410/03, body 109. a 110. alebo *Verliere proti Švajčiarsku*, sťažnosť č. 41953/98.

³⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019, bod 33. Ústavný súd v tomto náleze ďalej uvádza: „Súkromie chráni jednak osobnú a intímnu sféru jednotlivca, jeho tajomstvá a dôvernú komunikáciu, ale aj zachytenie jeho správania na verejných miestach a všeobecnú slobodu rozhodovania, ako viesť svoj život.“ (bod 35.). Rovnako rozsudok ESLP vo veci *Niemietz proti Nemecku*, sťažnosť č. 13710/88.

⁴⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98, s. 44. V tomto rozhodnutí tiež ústavný súd uviedol: „Právnické osoby sú popri fyzických osobách jednou z dvoch existujúcich skupín subjektov práva. Z podstaty právneho štátu, ktorá okrem iného spočíva v efektívnej ochrane práv fyzických osôb, možno odvodiť aj požiadavku efektívnej ochrany práv právnických osôb.“ (s. 74).

⁴¹ Rozsudky ESLP vo veciach *Société Colas Est a ďalší proti Francúzsku*, sťažnosť č. 37971/97, bod 41.; *Delta Pekárny a. s. proti Českej republike*, sťažnosť č. 97/11.

⁴² Nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019, bod 40. alebo II. ÚS 792/2016. Podobne OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 233.

⁴³ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 297.

prispievateľov (fyzických osôb) a na ochranu dobrej povesti prispievateľov (právnických osôb).

37. Podstata **práva na informačné sebaurčenie**, ako súčasť práva na súkromie a na ochranu súkromného života, sa vzťahuje na rozhodovanie o šírení, resp. nešírení osobných informácií.⁴⁴ Právo na súkromie tak garantuje nositeľovi tohto práva slobodu rozhodnúť podľa vlastného uváženia, v akom rozsahu, akým spôsobom a za akých okolností majú byť skutočnosti a informácie z jeho osobného súkromia prístupné iným subjektom.⁴⁵ Mimoriadny význam práva na informačné sebaurčenie, ako súčasť základného práva na súkromie, vo svojej judikatúre zdôrazňuje aj ústavný súd:⁴⁶ *„Cieľom práva na informačné sebaurčenie je zabezpečiť slobodný rozvoj osobnosti v kontexte modernej spoločnosti, ktorá je definovaná jednoduchým zhromažďovaním a automatizovaným spracúvaním informácií o jednotlivcovi. Nekontrolované spracúvanie osobných údajov by ohrozovalo nielen slobodu konania jednotlivca, pretože by sa nikdy necítil úplne voľný, ale v konečnom dôsledku aj samotné demokratické zriadenie, keďže jeho garantmi môžu byť len skutočne slobodní jednotlivci.“*⁴⁷

38. Povinnosť viesť a zverejňovať prehľad prispievateľov zasahuje do práva na informačné sebaurčenie prispievateľov (fyzických aj právnických osôb) povinným zverejňovaním informácií, že mimovládnej organizácii poskytli peňažný dar, peňažný príspevok alebo pôžičku. Rovnako zasahuje aj do práva na informačné sebaurčenie mimovládnych organizácií tým, že im prikazuje povinne zverejňovať zdroje financovania v podobe prehľadu prispievateľov na ich činnosť vo forme peňažného daru, peňažného príspevku alebo poskytnutej pôžičky. Informácie o nakladaní s vlastným majetkom súkromnoprávných osôb (prispievateľov, ako aj príjemcov) nepochybne tvorí súčasť práva na súkromie týchto osôb. Podľa ESLP predstavuje zverejnenie mien a ďalších údajov o osobách, ktoré sú komukoľvek voľne prístupné na internete, zásah do ich práva na rešpektovanie súkromného života podľa čl. 8 dohovoru.⁴⁸ K rovnakému záveru dospel aj SDEÚ vo vzťahu k čl. 7 charty.⁴⁹ Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona [čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) napadnutého zákona] teda zasahujú do práva na súkromie týchto osôb.

⁴⁴ Rozsudky ESLP vo veciach *Malone proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 8691/79 alebo *Von Hannover proti Nemecku*, sťažnosť č. 59320/00, bod 53.

⁴⁵ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 29. Rovnako nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/01, s. 36 – 37.

⁴⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 98.: *„Koncept informačného sebaurčenia spočíva v nároku jednotlivca určiť, kedy, ako a v akom rozsahu budú informácie o ňom prístupné ostatným. Koncept informačného sebaurčenia sa zakladá na existencii súhlasu jednotlivca so spracovaním údajov o jeho osobe.“*

⁴⁷ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2020, bod 69. a PL. ÚS 25/2019, bod 36.

⁴⁸ Rozsudok ESLP vo veci *Kobaliya a ďalší proti Rusku*, sťažnosť č. 39446/16 a 106 ďalších, bod 106.

⁴⁹ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476; body 124., 131. a 132.

39. Rovnaký záver platí aj v prípade nadácií a fondov (čl. II bod 12. a čl. III bod 7. napadnutého zákona). Ako som uviedol vo vymedzení napadnutej právnej úpravy (časť II. návrhu), zákon o nadáciách a zákon o fondoch už pred nadobudnutím účinnosti napadnutého zákona ukladali nadáciám a fondom povinnosť uvádzať zoznam prispievateľov vo svojich výročných správach povinne zverejňovaných vo verejnej časti registra účtovných závierok. Možnosťou prispievateľov požiadať o anonymizáciu ich údajov (teda informácií o samotnom poskytnutí daru a jeho výške, ako aj údaje o identite prispievateľa) však dochádzalo k rešpektovaniu práva na informačné sebaurčenie prispievateľov, keďže vtedajšia právna úprava poskytovala prispievateľom možnosť slobodne rozhodnúť o zverejnení týchto informácií. Zákonodarca tak už v čase, keď prijal predchádzajúcu právnu úpravu, prioritizoval právo na informačné sebaurčenie prispievateľov (fyzických aj právnických osôb). Ustanovenia čl. II bod 12. a čl. III bod 7. napadnutého zákona však prispievateľom nadácií a fondov túto možnosť odňali. Právna úprava, ktorá dotknuté osoby zbavuje možnosti, aby sami rozhodli, či informácie zo svojho súkromia sprístupnia iným osobám, sa dotýka ich práva na súkromie v podobe práva na informačné sebaurčenie.⁵⁰

40. Princíp **súkromnej (osobnej) autonómie** ústava zakotvuje tiež v čl. 2 ods. 3, spoločne s princípom slobody. Zároveň ide o súčasť práva na súkromie podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty.⁵¹ Podstatou autonómie vôle, alebo tiež privátnej, súkromnej autonómie, je kompetencia a právo jednotlivca utvárať vlastné súkromné záležitosti samostatne a na vlastnú zodpovednosť podľa vlastnej vôle.⁵² Súkromná autonómia zahŕňa aj autonómiu majetkovú, ktorá v spojení s **vlastníckym právom** garantuje fyzickým aj právnickým osobám slobodu pri nakladaní s ich súkromným majetkom.

41. Možnosť a spôsobilosť fyzických a právnických osôb poskytnúť mimovládnej organizácii finančné prostriedky na podporu jej činnosti spadá do sféry práva na súkromie týchto osôb (do ich súkromnej autonómie) v spojení s vlastníckym právom (vo sfére dispozičného práva). Zverejňovanie informácií o tom, že konkrétna fyzická alebo právnická osoba je prispievateľom určitej mimovládnej organizácie, o výške príspevku, ako aj o identifikácii týchto prispievateľov a následné nekontrolované spracúvanie týchto údajov ohrozuje konanie prispievateľov, pretože v dôsledku dohľadu štátnych orgánov ako aj verejnosti sa potenciálny prispievateľ nikdy nebude cítiť úplne voľný a slobodný v rozhodovaní o poskytnutí príspevku akejkol'vek

⁵⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 128.

⁵¹ Rozsudky ESĽP vo veciach *Pretty proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 2346/02, bod 61. a *Evans proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 6339/05, bod 71. Rovnako nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 424/2012, bod 34.

⁵² ELIÁŠ, K.: *První zásada soukromého práva (Zásada autonomie vôle: respekt ke spůsobilosti člověka tvořit si vlastní životní poměry)*. Právny obzor, 102, 2019, č. 5, s. 379 – 380.

mimovládnej organizácií.⁵³ Zásah do súkromnej autonómie v spojení s dispozičným majetkovým právom prispievateľov je o to výraznejší, že v prípade týchto prispievateľov, ako aj príjemcov, ide o súkromnoprávne osoby a o nakladanie so súkromnými (nie verejnými) finančnými prostriedkami. Aj SDEÚ pritom uviedol, že povinnosť systematického zverejňovania informácií o prispievateľoch a výške príspevkov poskytnutých mimovládnym organizáciám môže mať odradzujúci účinok na účasť prispievateľov na financovaní organizácií občianskej spoločnosti a týmto spôsobom sťažiť činnosti týchto organizácií, ako aj dosiahnutie cieľov, ktoré sledujú.⁵⁴ Ustanovenia napadnutého zákona, ktorými došlo k zavedeniu povinného vykazovania a zverejňovania prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií tak zasahuje do práva na súkromie týchto prispievateľov v podobe obmedzenia ich súkromnej autonómie v spojení s vlastníckym právom (dispozičným právom).

42. Tretiu rovinu zásahu do práva na súkromie v prípade ustanovení napadnutého zákona zavádzajúcich zverejňovanie prispievateľov mimovládnych organizácií, predstavuje zásah do práva prispievateľov na **ochranu osobnej cti a ochranu mena** v prípade fyzických osôb, ako aj na **ochranu dobrej povesti** prispievateľov v prípade právnických osôb.

43. Základné právo garantované čl. 19 ods. 1 ústavy sa v časti ochrany dobrej povesti vzťahuje aj na ochranu právnických osôb. V tejto časti totiž – na rozdiel od ochrany ľudskej dôstojnosti, osobnej cti a ochrany mena – nedopadá svojou povahou len na fyzické osoby. K rovnakému záveru dospeli vo svojej judikatúre aj ESĽP⁵⁵ alebo Ústavný súd Českej republiky.⁵⁶ Rovnako podľa § 19b ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov patrí ochrana dobrej povesti taktiež právnickým osobám. Uvedené ustanovenie Občianskeho zákonníka pritom aj v zmysle judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky predstavuje realizáciu základného práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy.⁵⁷ Rovnako podľa komentárovej literatúry je ochrana dobrej povesti právnickej osoby v podstate ochranou osobnosti tohto subjektu, pričom v prípade jej kolízie s iným základným právom sa postupuje rovnako, ako v prípade ochrany súkromia a osobnosti fyzickej osoby. Právnické osoby

⁵³ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2020, bod 69. a PL. ÚS 25/2019, bod 36.: „Nekontrolované spracúvanie osobných údajov by ohrozovalo nielen slobodu konania jednotlivca, pretože by sa nikdy necítil úplne voľný, ale v konečnom dôsledku aj samotné demokratické zriadenie, keďže jeho garantmi môžu byť len skutočne slobodní jednotlivci.“

⁵⁴ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476., body 118. a 119.

⁵⁵ Rozsudok ESĽP vo veci *Lefebvre proti Francúzsku*, sťažnosť č. 12767/21.

⁵⁶ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 26/24, bod 40.: „Právnické osoby jsou převážně nástrojem, prostřednictvím něhož mohou lidé naplňovat své zájmy, k čemuž je třeba jim na ústavní i podústavní úrovni přiznat práva, která přímo souvisejí s jejich existencí a uskutečňováním jejich účelu. Kromě již zmíněných práv na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) či ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) patří podle Ústavního soudu mezi základní pilíře řádného fungování právnických osob také ochrana jejich dobré pověsti.“

⁵⁷ Napr. uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Cdo 59/2023 alebo 4 Cdo 212/2007.

verejného práva alebo právnické osoby s majetkovou účasťou štátu či inej verejnoprávnej korporácie sú pritom oprávnené strpieť zásah do ich práva na ochranu dobrej povesti vo väčšej miere, než ostatné právnické osoby.⁵⁸

44. Získaním a zverejňovaním informácií o prispievateľoch bude pre kohokoľvek možné zostaviť informácie o ich osobných, spoločenských, politických a iných záľubách, sklonoch a preferenciách (obzvlášť v prípade prispievateľov, ktorí poskytnú prostriedky viacerým neziskovým organizáciám), ako aj o ich majetkových pomeroch, ktoré tieto osoby nikdy nehodlali zverejniť. Následné spracúvanie a uverejňovanie verejne dostupných informácií o podpore konkrétnych mimovládnych organizácií a ich cieľov sú spôsobilé viesť k ohrozovaniu osobnej cti, mena a dobrej povesti týchto prispievateľov. Riziko týchto potenciálne negatívnych následkov je mimoriadne vysoké predovšetkým v prípade prispievateľov, ktorí podporujú, resp. podporia, tie mimovládne organizácie, ktorých činnosť je zameraná na ochranu ľudských práv, demokracie, právneho štátu, transparentnosti výkonu verejnej moci a hospodárnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami.

45. Takéto plošné zverejňovanie informácií o prispievateľoch mimovládnych organizácií je spôsobilé ohroziť aj bezpečnosť prispievateľov, vystaviť ich obťažovaniu, či inému zneužívaniu informácií o ich podpore konkrétnych mimovládnych organizácií, resp. cieľov, ktoré tieto organizácie sledujú. Na tieto riziká pritom upozorňuje aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia).⁵⁹ Aj v súčasnej spoločenskej situácii sú ataky na súkromné osoby spájané s rôznymi neziskovými organizáciami pomerne časté, a to predovšetkým zo strany politických aktérov alebo ich priaznivcov. Namietaná právna úprava zverejňovania prispievateľov mimovládnych organizácií je tak spôsobilá priamo ohrozovať právo na súkromie a na informačné sebaurčenie, ale aj právo na zachovanie osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena (čl. 19 ods. 1 ústavy) týchto darcov, a to hrozbou uskutočňovania „pohonu“ na jednotlivcov, ktoré naša minulosť i prítomnosť dobre poznajú.⁶⁰

46. SDEÚ vo svojej judikatúre tiež zdôrazňuje, že voľný prístup a následné nekontrolované spracúvanie informácií o súkromných fyzických a právnických

⁵⁸ CSACH, K. Komentár k § 19b [Názov právnickej osoby a jej dobrá povest']. In: ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 112.

⁵⁹ CDL-AD(2018)006-e Ukraine - *Joint Opinion on Draft Law No. 6674 "On Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" and on Draft Law No. 6675 "On Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" adopted by the Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018)*, bod 47. Dostupné na:

[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)006-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)006-e)

⁶⁰ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 146/2016, bod 35.: „Na druhej strane je ústavnému súdu jasné, že naše dejiny poznajú pohony na jednotlivcov a tieto impulzy prebehli aj v dobových zastupiteľských zboroch.“

osobách, ktoré sú prístupné potenciálne neobmedzenému počtu osôb, môže tiež viesť k riziku, že tretie osoby budú mať neobmedzený prístup k vymedzeným informáciám a údajom o prispievateľoch mimovládnych organizácií, najmä o ich materiálnej a finančnej situácii, z dôvodov, ktoré nijako nesúvisia s cieľom sledovaným napadnutým zákonom.⁶¹ Tretie osoby budú môcť tieto informácie využívať spôsobom ohrozujúcim osobnú česť, ochranu mena a dobrej povesti prispievateľov podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, resp. ich práva na súkromie podľa čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty.

IV.2.2

Zásah do práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov (namietaný nesúlad s čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 8 charty)

47. Zavedenie povinnosti vedenia a zverejňovania prehľadu prispievateľov pri neziskových organizáciách, občianskych združeniach a medzinárodných organizáciách [čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) napadnutého zákona], resp., v prípade nadácií a fondov, vylúčenie možnosti darcu požiadať o anonymizáciu zo zverejňovania svojich osobných údajov (čl. II bod 12. a čl. III bod 7. napadnutého zákona), podľa môjho názoru predstavuje tiež zásah do práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 8 charty.

48. Právo na ochranu osobných údajov je úzko previazané s právom na súkromie, predovšetkým v aspektoch práva na informačné sebaurčenie⁶² a súkromnej autonómie: *„Ochrana osobných údajov je síce previazaná len so spracovávaním údajov, no zároveň je koncipovaná širšie. Je chápaná najmä ako ochrana pred automatizovaným zbieraním a spracúvaním informácií o jednotlivcovi, ktoré môžu ohroziť akékoľvek jeho slobody vo všetkých sférach života, a teda nielen v oblasti ochrany súkromia. Cieľom je preto chrániť najmä právo jednotlivca na sebaurčenie, ale aj autonómnosť jeho rozhodovacieho procesu, a to predchádzaním jeho manipulácii, diskriminácii alebo ohrozením jeho bezpečnosti (...).“*⁶³ Nezáleží pritom na

⁶¹ Rozsudok SDEÚ z 22. novembra 2022 v spojených veciach *WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912; bod 42.

⁶² Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2020, bod 69.

⁶³ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019, bod 35.

povahe spracúvaných údajov. Aj údaje verejnej povahy sa môžu týkať súkromného života, keď sa systematicky zhromažďujú a zaznamenávajú do registrov vedených štátom.⁶⁴

49. Právo na ochranu osobných údajov sa vzťahuje primárne na ochranu fyzických osôb. Z judikatúry SDEÚ však vyplýva, že pokiaľ názov právnickej osoby obsahuje meno jednej alebo viacerých fyzických osôb, zverejnenie názvu, resp. mena právnickej osoby je spôsobilé zasiahnuť do práva na súkromie podľa čl. 7 charty a do práva na ochranu osobných údajov podľa čl. 8 charty.⁶⁵ Vzhľadom k tomu, že vymedzené ustanovenia napadnutého zákona ukladajú mimovládny organizáciám povinnosť zverejňovať prehľad o všetkých prispievateľov – právnických osobách, bez ohľadu na podobu ich názvu, tieto ustanovenia napadnutého zákona zasahujú do práva na ochranu osobných údajov aj v prípade právnických osôb.⁶⁶

50. Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona zavádzajú plošný, neselektívny zber osobných údajov všetkých prispievateľov, ktorých príspevok mimovládnej organizácii prevyšuje prahovú hodnotu v sume 5 000 eur (a v prípade právnických osôb ide o všetkých prispievateľov bez rozdielu výšky sumy príspevku), pričom tieto údaje sú následne voľne sprístupňované širokej verejnosti prostredníctvom informačných systémov umožňujúcich neobmedzený a opakovaný prístup. Tieto údaje sú oprávnené ďalej spracúvať aj orgány verejnej moci. Ustanoveniami napadnutého zákona o zverejňovaní prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií tak dochádza k zásahu do práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo zneužívaním údajov o svojej osobe, resp. na ochranu osobných údajov podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 8 charty. SDEÚ vo svojej judikatúre dospel k totožným záverom,⁶⁷ pričom výslovne uviedol, že povinnosť oznamovania osobných údajov, vrátane mena, bydliska alebo finančných zdrojov fyzických osôb orgánom verejnej moci bez súhlasu týchto osôb je nutné považovať za zásah do ich súkromného života, a teda aj za obmedzenie čl. 7 charty. Ten istý záver platí aj v prípade povinnosti zverejňovania týchto údajov verejnosti.⁶⁸ K obdobným záverom dospeli vo svojej judikatúre aj ESLP⁶⁹ a ústavný súd.⁷⁰

⁶⁴ Napr. rozsudky ESLP vo veciach *Leander proti Švédsku*, sťažnosť č. 9248/81, bod 48.; *Amman proti Švajčiarsku*, sťažnosť č. 27798/95, bod 69. a *Rotaru proti Rumunsku*, sťažnosť č. 28341/95, bod 43.

⁶⁵ Rozsudky SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.; body 125. a 127. a z 9. novembra 2010 vo veci *Volker und Markus Schecke a Eifert*, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 53.

⁶⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019, bod 40.: „Podobne ako pri slobode prejavu (PL. ÚS 15/1998) čl. 19 a 22 chránia aj také hodnoty, ktoré si môžu uplatniť aj právnické osoby.“

⁶⁷ Rozsudok SDEÚ vo veci *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 39. Rovnako rozsudok SDEÚ z 22. novembra 2022 v spojených veciach *WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.; bod 39.

⁶⁸ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.; bod 124.

⁶⁹ Rozsudok ESLP vo veci *Kobaliya a ďalší proti Rusku*, sťažnosť č. 39446/16 a 106 ďalších, bod 106.

⁷⁰ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 113. a PL. ÚS 13/2020, bod 81.

IV.2.3

**Zásah do práva príjemcov príspevkov (mimovládnych organizácií) na súkromie a rešpektovanie súkromného života v spojení s vlastníckym právom, práva na zachovanie dobrej povesti a práva slobodne sa združovať
(namietaný nesúlad s čl. 16 ods. 1; čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy; a s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy; s čl. 8 a čl. 11 dohovoru; a s čl. 7 a čl. 12 charty)**

51. Ako som už uviedol, zverejňovanie prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií zasahuje nielen do základných práv prispievateľov, ale aj samotných mimovládnych organizácií. Pokiaľ ide o mimovládne organizácie vo forme občianskych združení a medzinárodných organizácií, považujem vymedzené ustanovenia napadnutého zákona predovšetkým za zásah do základného práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty v spojení so základným právom vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy. V prípade ostatných právnych foriem mimovládnych organizácií (neziskových organizácií, nadácií a fondov) zasahujú ustanovenia ukladajúce povinnosť viesť a zverejňovať prehľady prispievateľov do ich základných práv na súkromie, práva na rešpektovanie súkromného života a práva na zachovanie dobrej povesti podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty v spojení s vlastníckym právom podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

52. **Združovacie právo** je politickým právom, „(...) ktorého realizácia je nevyhnutná pre vytváranie zdravej občianskej spoločnosti, rovnako ako pre ochranu politických, náboženských, kultúrnych a iných menšín, ktorým združenie umožňuje rozvíjať svoju identitu (...).“⁷¹ Združovacie právo je jedným z najvýznamnejších základných práv, ktorým dochádza k inštitucionalizovanému združovaniu jednotlivcov za účelom presadzovania ich spoločných cieľov v spoločnosti, čím dochádza k realizácii princípov slobody a demokratickej spoločnosti. Združovacie právo tak plní dôležitý integračný a participačný aspekt občianskej spoločnosti. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 11/2010 uviedol, že „V tomto zmysle predstavuje združovacie právo významnú úroveň procesu, prostredníctvom ktorého sa jednotlivci pochádzajúci z atomizovanej masy individuálnych právnych subjektov integruje do spoločnosti na účely presadzovania a pretvárania vlastnej vôle a individuálnych záujmov do roviny záujmov celospoločenských. (...) Sloboda združovania zohráva v načrtnutom procese kľúčovú rolu. Od nej v modernom právnom štáte rozhodujúcou mierou závisí uskutočňovanie demokracie, pretože zabezpečuje premostenie pomyselných priepasti medzi štátom a jednotlivcom. Prostredníctvom črty organizovanosti dáva do rúk izolovaným bezmocným jednotlivcom moc, ktorá je schopná meniť spoločenskú realitu a

⁷¹ MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 308. Obdobne aj rozsudok ESĽP vo veci *Sidiropoulos a ostatní proti Grécku*, sťažnosť č. 26695/95.

ovplyvňovať výkon verejnej moci (...).⁷² Význam združovacieho práva na „zdravom“ spôsobe fungovania demokracie a občianskej spoločnosti zdôrazňuje aj ESLP.⁷³

53. Hoci je charakter práva slobodne sa združovať politický, formy právnických osôb založených na základe realizácie tohto práva nemožno považovať za orgány verejnej moci, verejnoprávne korporácie, ani iné právnické osoby verejného práva. V prípade občianskych združení a medzinárodných organizácií (ale aj ostatných foriem mimovládnych organizácií, ktoré nie sú realizáciou združovacieho práva) ide o súkromnoprávne právnické osoby.⁷⁴ Už klasická teória práva zdôrazňovala čisto súkromnoprávny charakter a účel vzniku i fungovania združení a spolkov.⁷⁵ Tento aspekt združovacieho práva je mimoriadne významný v tom zmysle, že zužuje rozsah primeraných zásahov štátu do činnosti združení. Právo slobodne sa združovať nezahŕňa len možnosť založiť alebo rozpustiť združenie, ale zahŕňa aj možnosť tohto združenia v období medzi tým vyvíjať svoju činnosť a fungovať bez neodôvodneného štátneho zásahu.⁷⁶

54. Súkromnoprávny charakter mimovládnych organizácií realizujúcich združovacie právo ako základné politické právo nie je dotknutý alebo oslabený ani vtedy, keď mimovládne organizácie vyvíjajú činnosti v oblasti verejného sektora, verejného záujmu, alebo v spoločenských oblastiach. Ani mimovládne organizácie (bez ohľadu na ich právnu formu), ktorých činnosť je primárne alebo výlučne zameraná na oblasť verejného záujmu, nie je možné považovať za subjekty participujúce na politickom živote v užšom zmysle, či za vykonávateľov verejnej moci alebo verejnej správy. Tento podstatný záver vyslovil aj ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/2014: „V slovenskom právnom prostredí existuje množstvo občianskych združení a iných subjektov tzv. tretieho sektora, ktorých nezisková aktivita je vecne orientovaná na sféru priraditeľnú k verejnému záujmu (oblasť starostlivosti o sociálne odkázaných, oblasť

⁷² Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 27 – 28. Rovnako v GAJDOŠOVÁ, M.: Má právo slobodne sa združovať svoje hranice? In: PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. (eds.): *Exemplo ducti. Pocta k životnému jubileu Jozefa Prusáka*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2012, s. 162.

⁷³ Rozsudok ESLP vo veci *Gorzelik a ďalší proti Poľsku*, sťažnosť č. 44158/98, bod 92.: „Je len prirodzené, že tam, kde občianska spoločnosť funguje zdravým spôsobom, participácia občanov na demokratických procesoch je v rozsiahlej miere dosahovaná prostredníctvom ich príslušnosti k združeniam, v ktorých sa môžu integrovať s inými a kolektívne presadzovať spoločné zábery a ciele.“

⁷⁴ BRIM, L.: Soudní přezkum rozhodnutí orgánů občanských sdružení. *Právník*, 2013, č. 5, s. 499 – 518: „Akokoľvek má združovanie na každý pád politický rozmer, podstata vytvárania spolkov je súkromná, keďže sú prejavom slobodnej sebaorganizácie jednotlivcov k spolupôsobeniu v zdieľanom svete, a súkromnoprávne, lebo jednoznačne náležia do sféry autonómie zaručenej čl. 2 ods. 3 LZPS a požívajú ochranu svojej samosprávnej povahy.“

⁷⁵ JELLINEK, J.: *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 409: „Súkromné zväzy patria k súkromnoprávnym subjektom, sú výtvorom súkromnoprávneho konania, majú súkromnoprávny účel a slúžia individuálnym záujmom.“

⁷⁶ Rozsudok ESLP vo veci *Moskovská pobočka Armády spásy proti Rusku*, sťažnosť č. 72881/01, body 73. a 74. Obdobne aj OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 389.

zdravotníctva, sféra starostlivosti a ochrany o životné prostredie, o kultúrne pamiatky a pod.). U žiadneho z týchto subjektov to však ipso facto nemá za následok jeho právnu kvalifikovateľnosť ako subjektu záujmovej samosprávy podieľajúceho sa na výkone verejnej moci. Samotná orientácia aktivity príslušného subjektu na spoločenské vzťahy zahŕňajúce evidentný prvok verejného záujmu nepostačuje pre záver o danosti verejnomocenského postavenia tohto subjektu.“⁷⁷

55. Združovacie právo sa primárne zakladá na princípoch autonómie, samosprávy združenia (členskej autonómii) a oddelenosti od štátu. Účelom uvedených princípov je oprávnenie združení regulovať si svoje vnútorné záležitosti, pri rešpektovaní právneho poriadku, samostatne, voľne a bez ingerencie štátu.⁷⁸ Judikatúra ústavného súdu tiež vylučuje previazanosť realizácie práva slobodne sa združovať s výkonom verejnej moci.⁷⁹

56. Súkromnoprávny charakter, autonómia a samospráva združení (občianskych združení a medzinárodných organizácií, ale aj ostatných foriem mimovládnych organizácií) sa prejavuje aj v majetkovej autonómii týchto subjektov. Tak ako každá iná osoba súkromného práva, aj v prípade mimovládnych organizácií je štát oprávnený zasahovať do majetkovej sféry mimovládnych organizácií v minimálnej miere a v rozsahu, v akom je vlastnícke právo právnym poriadkom limitované aj v prípade iných právnických osôb, bez zvláštnych dodatočných povinností. Aj v zmysle judikatúry ESĽP „(...) schopnosť združenia žiadať, prijímať a používať finančné prostriedky na podporu a obhajobu svojej činnosti predstavuje neoddeliteľnú súčasť práva na slobodu združovania.“⁸⁰ „Aby sa zabezpečilo, že mimovládne organizácie budú môcť plniť svoju úlohu „strážnych psov spoločnosti“, mali by mať možnosť slobodne žiadať o financovanie a prijímať ho z rôznych zdrojov. Rozmanitosť týchto zdrojov môže posilniť nezávislosť príjemcov takéhoto financovania v demokratickej spoločnosti.“⁸¹

57. Zavedenie povinnosti mimovládnych organizácií viesť a zverejňovať prehľady prispievateľov týmto organizáciám neprímerane zasahuje do samosprávy, majetkovej autonómie a súkromnoprávneho charakteru združení (občianskych združení a medzinárodných organizácií). Tento zásah je spôsobený odradzujúcim účinkom na potenciálnych prispievateľov poskytovať mimovládny organizáciám finančné príspevky z dôvodu zverejňovania údajov o prispievateľoch (obavy zo zásahu do súkromia a osobných údajov prispievateľov). Takýto aspekt zdôraznil aj SDEÚ keď uviedol, že povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania zoznamu darcov sú spôsobilé obmedziť schopnosť predmetných združení a nadácií prijímať finančnú

⁷⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/2014, bod 122.

⁷⁸ Rovnako nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 74/04.

⁷⁹ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/08, I. ÚS 56/2010, PL. ÚS 11/2010 a PL. ÚS 3/2016.

⁸⁰ Rozsudok ESĽP vo veci *Ecodefence a ďalší proti Rusku*, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 165.

⁸¹ Tamtiež, bod 169.

pomoc vzhľadom na odstrašujúci účinok takýchto povinností a sankcie spojené s ich nedodržaním.⁸² Takéto systematické povinnosti môžu mať odradzujúci účinok na účasť darcov na financovaní organizácií občianskej spoločnosti a týmto spôsobom sťažiť činnosti týchto organizácií, ako aj dosiahnutie cieľov, ktoré sledujú. Okrem toho môžu vytvoriť atmosféru všeobecnej nedôvery voči predmetným združeniam a nadáciám a stigmatizovať ich. Takéto opatrenia preto obmedzujú právo slobodne sa združovať podľa čl. 12 ods. 1 charty.⁸³

58. Všetky uvedené princípy, aspekty a zásahy do základných práv platia aj v prípade tých foriem mimovládnych organizácií, ktoré nie sú prejavom realizácie základného práva slobodne sa združovať (neziskové organizácie, nadácie a fondy). V prípade týchto právnických osôb totiž skutočnosť, že ich činnosti nie sú realizáciou základného práva podľa čl. 29 ods. 1 ústavy neznamena, že nevyplývajú z iných základných práv a slobôd.⁸⁴ V prípade neziskových organizácií, nadácií a fondov vyplývajú uvedené princípy a závery z ich základného práva na ochranu dobrej povesti podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, základného práva na súkromie a súkromnej autonómie podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty v spojení s princípom slobody podľa čl. 2 ods. 3 ústavy a v spojení s právom vlastníť majetok (vo forme práva na nerušený prístup k získaniu majetku) podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

IV.2.4

**K legitímnemu cieľu a primeranosti obmedzení základných práv vedením a zverejňovaním prehľadu prispievateľov
(spoločne k namietanému nesúladu 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 čl. 11 dohovoru; a s čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty)**

59. Vzhľadom k skutočnosti, že žiadne zo základných práv a slobôd, uvedených v predchádzajúcich častiach (IV.2.1, IV.2.2 a IV.2.3) nie je právom absolútnym, ústava, dohovor aj charta pripúšťajú ich obmedzenia. Takéto obmedzenia však musia byť stanovené zákonom (test legality), musia sledovať legitímny cieľ (test legitimacy) a musia dbať na podstatu a zmysel obmedzovaných základných práv pri sledovaní

⁸² Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476; bod 116.

⁸³ Tamtiež, body 118. a 119.

⁸⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 26.

legitímneho cieľa (test proporcionality). Všetky obmedzenia musia zároveň spĺňať požiadavku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Hlavné dôvody, ktoré ma vedú k presvedčeniu o rozpore ustanovení napadnutého zákona, ktorými bola všetkým formám mimovládnych organizácií uložená povinnosť viesť a zverejňovať prehľady ich prispievateľov, spočívajú práve v nesplnení požiadaviek na ústavne konformné obmedzovanie základných práv a slobôd. V tejto časti návrhu preto uvediem moju argumentáciu z pohľadu uvedených požiadaviek obmedzení všetkých základných práv a slobôd, ktorých zásahy boli vymedzené v predchádzajúcich častiach IV.2.1, IV.2.2 a IV.2.3.

60. Pokiaľ ide o podmienku obmedzenia zákonom, táto podmienka je v prípade všetkých vymedzených ustanovení napadnutého zákona jednoznačne splnená.

61. Rovnaký záver však už nie je možné vysloviť k podmienke obmedzenia za účelom sledovania dostatočne dôležitého legitímneho cieľa. Z dôvodovej správy k pôvodnému návrhu napadnutého zákona, ako aj z odôvodnení nasledujúcich pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov vyplýva, že zákonodarca pri prijímaní napadnutého zákona deklaroval dva základné ciele – zvýšenie transparentnosti financovania mimovládnych organizácií (resp. kontrolu ich hospodárenia) a boj proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu.⁸⁵ Aj v zmysle judikatúry EŠLP však platí, že dohovorom a tým pádom aj ústavou, stanovené legitímne ciele pre obmedzenie práva združovať sa je potrebné vykladať reštriktívne.⁸⁶

62. **Cieľ transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci** vo všeobecnosti nepochybne predstavuje legitímny dôvod obmedzenia základných práv a slobôd a v zmysle judikatúry ústavného súdu predstavuje jeden zo základných princípov demokratického a právneho štátu vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 ústavy.⁸⁷ Na jeho základe však nie je možné obmedzovať akékoľvek základné práva akýchkoľvek subjektov. Pri tomto dôvode je preto zásadná otázka povahy a postavenia subjektu, pri ktorom sa namietanými zásahmi a obmedzujú základné práva a slobody.⁸⁸ Transparentnosť financovania, resp. hospodárenia s finančnými prostriedkami je plne legitímnym cieľom v prípade verejnoprávnych korporácií a orgánov verejnej moci alebo verejnej správy, ktoré vrchnostensky vykonávajú verejnú moc, resp. spravujú verejné financie alebo verejný majetok. Rovnako je plne legitímnym aj v prípadoch súkromnoprávnych osôb, pokiaľ je im zverený výkon verejnej moci alebo pokiaľ

⁸⁵ Dôvodová správa k návrhu napadnutého zákona zo dňa 27.3.2024, všeobecná časť, s. 1; dôvodová správa k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky, uznesenie č. 269 z 20.3.2025, č. KNR-UPV-4049/2025-8; dôvodová správa k pozmeňujúcemu návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Čellára zo dňa 15.4.2025, s. 3 – 4, 7, 9, 14 a 17. 9. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 245.

Dostupné na

⁸⁶ Rozsudok EŠLP vo veci *Sidiropoulos a ostatní proti Grécku*, sťažnosť č. 26695/95, bod 38.

⁸⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

⁸⁸ Obdobne napr. rozsudok EŠLP vo veci *Von Hannover proti Nemecku*, sťažnosť č. 59320/00, bod 63.

jediným cieľom ich činnosti je podiel na účasti na verejnej moci. Mimovládne organizácie v akejkoľvek právnej forme dotknutej napadnutým zákonom však tieto podmienky nespĺňajú.

63. Ako som uviedol v predchádzajúcich častiach návrhu, všetky formy mimovládnych organizácií predstavujú – bez ohľadu na predmet ich činnosti alebo na ich právnu formu – právnické osoby, subjekty súkromného práva. Tieto osoby sú oddelené od štátu, nevykonávajú žiadnu verejnú moc alebo verejnú správu, ani nehospodária s verejným majetkom.⁸⁹ Na rozdiel od politických strán (rovnako súkromnoprávných subjektov, realizujúcich základné právo podľa čl. 29 ods. 2 ústavy),⁹⁰ mimovládne organizácie nie sú účastníkmi slobodnej súťaže politických síl, nemôžu sa zúčastňovať volieb, a tým sa ani uchádzať o účasť na výkone verejnej moci.⁹¹

64. Podstatou princípu transparentnosti je kontrolovateľnosť výkonu verejnej moci občanmi (predstavujúcimi zdroj tejto moci), teda aj občianskou spoločnosťou a mimovládnyimi organizáciami, ako inštitucionalizovanými a organizovanými subjektmi občianskej spoločnosti. Nakoniec, práve občianska participácia a jej zapájanie do verejnej diskusie a kontroly verejnej moci predstavuje esenciu princípu transparentnosti.⁹² Zákonodarcom deklarovaný cieľ tak ústavný princíp transparentnosti otáča naruby, proti jeho zmyslu a účelu, keď mimovládne organizácie, ako podstatné subjekty realizujúce kontrolu verejnej moci, stavia do pozície, kedy majú byť samy zviazané kritériami, ktoré majú byť kladené na verejnú moc. Z tohto pohľadu

⁸⁹ Ustanovenia napadnutého zákona ukladajúce povinnosť viesť a zverejňovať prehľad prispievateľov sa vzťahuje na príspevky od súkromných fyzických a právnických osôb. Mimovládne organizácie, samozrejme, môžu hospodáriť aj s finančnými prostriedkami poskytnutými im z verejných zdrojov (napr. v podobe dotácií či grantov), avšak na transparentnosť nakladania s týmito prostriedkami a na zverejňovanie týchto informácií slúžia iné právne nástroje – napr. vo forme povinného zverejňovania zmlúv o poskytnutí takýchto prostriedkov alebo povinnosťou poskytovateľa týchto prostriedkov na sprístupňovanie informácií podľa zákona o slobode informácií. Konkrétnejšiu argumentáciu k tejto problematike uvádzam v časti IV.4 tohto návrhu.

⁹⁰ Analogicky napr. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/2019. Obdobne aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) zdôrazňuje, že tak drastický zásah, akým je napr. **zverejnenie registra darcov**, je prípustný **iba v prípade politických strán**, pretože tieto entity majú reálny politický vplyv. Benátska komisia tiež zdôraznila, 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 osebe nepredstavuje legitímny cieľ“ pre zavedenie takejto právnej úpravy**. Podľa Benátskej komisie predstavuje zvyšovanie transparentnosti **legitímny cieľ zásahu do ľudských práv a slobôd len pre verejnú správu**. Pozri CDL-AD(2024)020-e Georgia - Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, issued on 21 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), body 30., 31., 61. a 62. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)020-e)

⁹¹ Takúto činnosť mimovládnyimi organizáciami zakazuje priamo zákon, napr. § 1 ods. 3 písm. a) v spojení s § 8 ods. 1 písm. a) a § 12 ods. 3 písm. a) zákona o združovaní.

⁹² Pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 29.

majú vymedzené ustanovenia napadnutého zákona zavádzajúce povinnosť zverejňovať prehľady prispievateľov neprípustný efekt na princíp slobody a súkromnej autonómie prispievateľov aj mimovládnych organizácií (čl. 2 ods. 3 ústavy).⁹³ Taktiež SDEÚ vo vzťahu k zverejňovaniu totožnosti prispievateľov a výšky poskytnutých príspevkov (darov) mimovládny organizáciám, ako súkromnoprávnym subjektom, ktoré nevykonávajú verejnú moc, poukázal, že neexistuje prepojenie s verejnými činnosťami, na ktoré je potrebné vzťahovať princíp transparentnosti.⁹⁴

65. SDEÚ k deklarovanej cieľu transparentnosti financovania mimovládnych organizácií zverejňovaním zoznamu ich darcov zaujal právny názor v kľúčovom rozsudku vo veci *Komisia proti Maďarsku*: „Skutočnosť, že fyzické alebo právnické osoby (...) poskytujú organizáciám občianskej spoločnosti (...) finančnú pomoc vo výške dosahujúcej prahovú hodnotu (...) pritom neumožňuje považovať tieto osoby za verejné osoby. Aj za predpokladu, že vzhľadom na konkrétne ciele, ktoré tieto osoby sledujú, sa na niektoré z týchto organizácií a uvedených osôb musí nazeráť tak, že sa (...) zúčastňujú na verejnom živote, to totiž nič nemení na tom, že poskytnutie takejto finančnej pomoci nepatrí do výkonu politickej funkcie. V dôsledku toho povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania (...) obmedzujú právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života zakotvené v článku 7 Charty.“⁹⁵ SDEÚ zároveň konštatoval, že obmedzenia spočívajúce v povinnosti podávania vyhlásení a zverejňovaní zoznamov darcov mimovládnych organizácií nemožno odôvodniť žiadnym z cieľov všeobecného záujmu, ktoré sú uznané právom Únie.⁹⁶

66. Rovnako ESLP zdôraznil, že inak legitímny cieľ zvýšenia transparentnosti mimovládnych organizácií nemôže odôvodniť právne predpisy, ktoré sú založené na všeobecne uplatňovanej domnienke, že akákoľvek finančná podpora od iného subjektu, a akákoľvek organizácia občianskej spoločnosti, ktorá takúto finančnú podporu prijíma, sú bez ďalšieho náchylné ohroziť politické a hospodárske 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.⁹⁷ Princíp transparentnosti tak za daných okolností nemôže byť legitímnym cieľom pre obmedzenie práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov prispievateľov (darcov) neziskových organizácií.

⁹³ Na potrebu dôsledného rozlišovania medzi súkromným a verejným právom v záujme ochrany individuálnej slobody upozorňuje aj Ján Štiavnický: ŠTIAVNICKÝ, J.: *Federálne uznesenie I. ÚS 191/92 (R 3/92) – legacy; dobrá právna veta a zlý výrok?* In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): *Súkromé a verejné v kontextu inštitucionálnych a normatívnych proměn práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 184 – 201.

⁹⁴ Rozsudok SDEÚ z 22. novembra 2022 v spojených veciach *WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, body 61. a 62.

⁹⁵ Rozsudok SDEÚ z 18. júna 2020 vo veci *Komisia proti Maďarsku*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, body 131. a 132.

⁹⁶ Tamtiež, bod 140.

⁹⁷ Rozsudok ESLP vo veci *Ecodefence a ďalší proti Rusku*, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 166.

67. Ciele a činnosť mimovládnych organizácií majú súkromný charakter a ich zdroje poskytnuté prispievateľmi – inými fyzickými a právnickými osobami, predstavujú súkromné, nie verejné prostriedky. Dohľad nad financovaním a legálnym využívaním finančných prostriedkov súkromného pôvodu a súkromnoprávnymi subjektmi má podliehať len všeobecnému dohľadu nad legalitou (súlalom so všeobecne záväznými predpismi s nakladaním s financiami) hospodárenia s nimi. Z uvedených dôvodov podľa môjho presvedčenia za žiadnych okolností neobstojí, aby základné práva prispievateľov a mimovládnych organizácií (všetko súkromnoprávných subjektov) boli prípustne obmedzované z dôvodu transparentnosti financovania alebo hospodárenia mimovládnych organizácií. Vzhľadom na súkromnoprávnu povahu týchto subjektov, ako aj finančných príspevkov, nejde o vec verejnú, ale súkromnú. Cieľ transparentnosti financovania mimovládnych organizácií preto nie je možné označiť za legitímny cieľ obmedzení základných práv podľa čl. 16 ods. 1; čl. 19 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 20 ods. 1; čl. 22 ods. 1; a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy; čl. 8 a čl. 11 dohovoru; a čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty.

68. Pokiaľ ide o druhý deklarovaný cieľ obmedzenia uvedených základných práv a slobôd v podobe **boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu**, tento cieľ obmedzenia vymedzených základných práv a slobôd považujem za legitímny. Vo vzťahu k tomuto legitímnemu cieľu však nepovažujem zásah do uvedených základných práv a slobôd za vhodný (spôsobilý naplniť sledovaný cieľ).

69. Cieľ boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu je síce legitímny cieľ a predstavuje aj povinnosť štátu a jeho orgánov, avšak nie je zrejmé, akým spôsobom má dochádzať k naplneniu tohto cieľa plošným zverejňovaním prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií širokej verejnosti. Boj proti takejto trestnej činnosti spadá do pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a ďalších štátnych orgánov, ktoré už podľa predošlej právnej úpravy disponovali oprávneniami k prístupu k osobným údajom v prípade podozrivých fyzických alebo právnických osôb, vrátane prehľadu a obsahu bankových prevodov a finančných transakcií, o telekomunikačnej prevádzke a mnohým ďalším informáciám, a to dokonca vo väčšom rozsahu, než zavádza napadnutý zákon.⁹⁸ Boj proti trestnej činnosti nie je úlohou širokej verejnosti.⁹⁹

70. K rovnakým záverom pritom dospeli aj ESLP a SDEÚ. ESLP uviedol, že boj proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti spadá do pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a plošné zverejňovanie osobných údajov širokej verejnosti tak neslúži

⁹⁸ Predovšetkým na základe relevantných ustanovení zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore, zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách a ďalších právnych predpisov.

⁹⁹ Navyše som presvedčený, že zverejňovanie osobných údajov o prispievateľoch mimovládnych organizácií v rozsahu stanovenom napadnutým zákonom ani nie je prakticky využiteľný príslušnými štátnymi orgánmi z dôvodu nedostatku informácií potrebných pre trestné konanie.

žiadnemu verejnému záujmu.¹⁰⁰ Rovnako SDEÚ konštatoval, že opatrenie spočívajúce v širokom zverejnení osobných údajov v registroch, ktoré sú voľne prístupné neobmedzenému počtu osôb, nie je nevyhnutným opatrením na predchádzanie legalizácii výnosov z trestnej činnosti alebo financovania terorizmu vo vzťahu k zásahu do základného práva na súkromie a na ochranu osobných údajov.¹⁰¹ SDEÚ jednoznačne konštatoval, že hoci je boj proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu dostatočne dôležitý legitímny cieľ umožňujúci odôvodniť aj závažné zásahy do práv zaručených čl. 7 a čl. 8 charty,¹⁰² táto činnosť je záležitosťou orgánov verejnej moci a úverových a finančných inštitúcií, nie širokej verejnosti.¹⁰³

71. Na základe týchto dôvodov som dospel k záveru, že povinnosť mimovládnych organizácií viesť a zverejňovať prehľad prispievateľov obsahujúci ich osobné údaje, nespĺňa prvý krok testu proporcionality (test vhodnosti), keďže deklarovaný legitímny cieľ boja proti trestnej činnosti nijako nesúvisí s plošným zverejňovaním osobných a ďalších údajov o prispievateľoch mimovládnych organizácií širokému okruhu verejnosti. Tento legitímny cieľ bolo možné dosahovať už pred prijatím napadnutého zákona, a to za pomoci širokých oprávnení príslušných štátnych orgánov na základe osobitných právnych predpisov.

72. I v prípade, kedy by ústavný súd dospel k opačnému záveru – teda že napadnutý zákon vo vzťahu k vedeniu a zverejňovaniu prehľadu prispievateľov mimovládnych organizácií je spôsobilý dosiahnuť sledovaný cieľ boja proti trestnej činnosti – zastávam názor, že uvedené ustanovenia by nespĺňali ani druhý krok testu proporcionality, ktorým je kritérium nevyhnutnosti, teda overovanie možnosti dosiahnuť sledovaný cieľ šetrnejšími prostriedkami. Aj vo vzťahu k tomuto kroku platí, že cieľ boja proti trestnej činnosti bolo už pred prijatím napadnutého zákona možné dosiahnuť šetrnejšími prostriedkami. Minimalizovanie zásahu do základných práv prispievateľov, ako aj samotných mimovládnych organizácií v podobe oboznamovania sa s ich osobnými a inými údajmi bolo možné dosiahnuť prístupom k týmto údajom len príslušnými štátnymi orgánmi. Takýto prístup by navyše nebol plošný a neselektívny, ale podložený konkrétnymi podozreniami voči konkrétnym subjektom.¹⁰⁴ Vymedzené ustanovenia napadnutého zákona však zavádzajú plošný a neselektívny zásah do základných práv fyzických aj právnických osôb, a to bez akéhokoľvek podozrenia alebo potreby individualizácie podozrení.

¹⁰⁰ Rozsudok ESLP vo veci *Kobaliya a ďalší proti Rusku*, sťažnosť č. 39446/16 a 106 ďalších, bod 113.

¹⁰¹ Rozsudok SDEÚ z 22. novembra 2022 v spojených veciach *WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, body 74. – 76.

¹⁰² Rovnako aj ESLP v rozsudku vo veci *Ecodefence a ďalší proti Rusku*, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 165.

¹⁰³ Rozsudok SDEÚ z 22. novembra 2022 v spojených veciach *WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, bod 83.

¹⁰⁴ Obdobne nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 120. a nasl.

73. Taktiež je potrebné poukázať na dôvodové správy k pôvodnému návrhu zákona, ako aj k jeho pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom, ktoré neuvádzajú žiaden konkrétny dôvod, analýzu, alebo inak odôvodnenú potrebu prijatia takejto právnej úpravy za účelom boja proti trestnej činnosti. Zákonodarcom deklarovaný účel obmedzovania základných práv a slobôd by pritom mal byť dostatočne preukázaný v legislatívnom procese (predovšetkým prostredníctvom dôvodovej správy).¹⁰⁵

74. V tomto kontexte je potrebné upozorniť na judikatúru ESLP, podľa ktorej musí byť akékoľvek obmedzovanie základných práv a slobôd založené na naliehavej spoločenskej potrebe a na odvrátenie dostatočne konkrétnej a reálnej, nie len hypotetickej hrozby.¹⁰⁶ Termín „nevyhnutný“ pri potrebe obmedzovania základných práv a slobôd v demokratickej spoločnosti pritom nie je možné zameniť s výrazmi ako „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiadúci“. ¹⁰⁷ Existenciu žiadnej takejto hrozby však zákonodarca neuvádza. Z toho dôvodu je podľa môjho názoru otázne, či zákonodarcom deklarované ciele prijatia napadnutého zákona predstavujú skutočné ciele obmedzenia základných práv prispievateľov, ako aj mimovládnych organizácií, a to aj vzhľadom na pôvodný návrh napadnutého zákona a širší spoločenský a politický kontext legislatívneho procesu jeho prijímania.¹⁰⁸

75. Základné práva na súkromie a na ochranu osobných údajov navyše vyžadujú, aby právna úprava umožňujúca zber a spracúvanie osobných údajov jasne vymedzovala aj účel ich ďalšieho spracúvania.¹⁰⁹ Napadnutý zákon oprávňuje príslušné štátne orgány k ďalšiemu spracúvaniu osobných údajov v prípade všetkých foriem mimovládnych organizácií aj bez súhlasu dotknutých osôb, avšak následne už nijakým spôsobom nevymedzuje cieľ, resp. účel takéhoto spracúvania, ani žiadne obmedzenia spracúvania dotknutých osobných údajov. V tomto kontexte je nutné považovať zásah do práva na súkromie a na ochranu osobných údajov za „zvlášť závažný zásah“. Takéto široké a v zásade neobmedzené spracúvanie osobných údajov štátnymi orgánmi nie je v súlade s kritériom nevyhnutnosti zásahu do práva na

¹⁰⁵ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2022, bod 68.: „(...) obmedzenie práva (...) sa nemôže zakladať iba na abstraktne formulovaných dôvodoch (...), ale dôvody na také obmedzenie musia mať dostatočne popísaný a hodnoverný materiálny základ. Ten je potrebné, či už primárne na účel prijímania zákona, ako aj sekundárne na účel eventuálnej kontroly ústavnosti, náležite osvedčiť (už vo fáze legislatívneho procesu) do takej miery, aby nevznikli dôvodné pochybnosti o jeho existencii a aby prípadne namietaný súlad takej právnej úpravy s ústavným poriadkom bolo možné v konaní podľa čl. 125 ústavy aj spätne verifikovať.“

¹⁰⁶ Napr. rozsudky ESLP vo veciach *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu proti Rumunsku*, sťažnosť č. 46626/99, bod 48; alebo *Gorzelik a ďalší proti Poľsku*, sťažnosť č. 44158/98, body 95. – 96.

¹⁰⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98, s. 39 – 40. Obdobne rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 28/96, s. 9.; PL. ÚS 3/01, s. 11. alebo PL. ÚS 10/2014, bod 93.

¹⁰⁸ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod. 84.: „V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že otázku, či dôvodová správa k napadnutej právnej úprave spĺňa ústavnú požiadavku náležitého odôvodnenia, je potrebné posudzovať nielen vzhľadom na znenie dôvodovej správy, ale aj vzhľadom na kontext jej prijatia, ktorý je známy (porovnaj rozsudok Rada Európskej únie proti Európskej komisii, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 79 a tam citovanú judikatúru).“

¹⁰⁹ K tomu napr. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/2019.

súkromie a na ochranu osobných údajov,¹¹⁰ ako ani s princípom slobody zaručeným ústavou.

76. Z uvedených dôvodov som presvedčený o tom, že čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. II bod 12.; čl. III bod 7.; čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) napadnutého zákona nie je v súlade 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 čl. 11 dohovoru; a s čl. 7, čl. 8 a čl. 12 charty.

77. Vzhľadom k tomu, že napadnutým zákonom došlo k zrušeniu možnosti prispievateľov nadáciám a fondom požiadať o anonymizáciu ich osobných údajov, **žiadam ústavný súd, aby v zmysle § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde obnovil platnosť a účinnosť ustanovení § 38 ods. 1 a 2 zákona o nadáciách a § 27 zákona o fondoch v predchádzajúcom znení, teda v znení platnom a účinnom do 31. mája 2025.**

IV.3

K vedeniu a zverejňovaniu prehľadu príjmov a výdavkov občianskych združení a medzinárodných organizácií

(namietaný nesúlad s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4; čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1; a s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy; s čl. 8 a čl. 11 dohovoru; a s čl. 7 a čl. 12 charty)

78. Napadnutým zákonom došlo popri uložení povinnosti všetkých mimovládnych organizácií viesť a zverejňovať prehľady ich prispievateľov aj k uloženiu povinnosti občianskych združení a medzinárodných organizácií zverejňovať prehľady príjmov podľa zdrojov a prehľady výdavkov [čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. a); a čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. a) napadnutého zákona].

79. Vo vzťahu k tejto povinnosti uvádzam, že bola zavedená pri občianskych združeníach a medzinárodných organizáciách, v prípade ktorých ide o realizáciu základného práva slobodne sa združovať. Nesúlad tejto povinnosti so základnými právami a slobodami namietam vo vzťahu k takmer totožným referenčným normám a z rovnakých dôvodov, ako v časti IV.2, preto nepovažujem za potrebné duplikovať argumentáciu k nesúladu ustanovení napadnutého zákona, ktorými došlo k uloženiu povinnosti zverejňovania prehľadu príjmov a výdavkov.

80. Považujem však za potrebné opätovne zdôrazniť, že v prípade občianskych združení aj medzinárodných organizácií ide o súkromnoprávne subjekty s vlastnou spolkovou autonómiou, a to aj v majetkových veciach. Nejde o verejnoprávne

¹¹⁰ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 113. a PL. ÚS 13/2020, bod 81., rozsudok SDEÚ vo veci *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 39.

korporácie, ani o vykonávateľov verejnej moci alebo verejnej správy. Povinné zverejňovanie príjmov a výdavkov týchto subjektov preto považujem za neprípustný zásah do ich súkromia, na ktorý neexistuje žiadny legitímny dôvod. Prípadný legitímny dôvod boja proti trestnej činnosti (zákonodarca v dôvodových správach aj v tomto prípade argumentuje rovnakými cieľmi ako v prípade zverejňovania prispievateľov) nie je právna úprava spôsobilá docieľiť, resp. existujú podstatne šetrnejšie prostriedky, ako tento cieľ dosiahnuť.

81. Ustanovenia čl. IV bod 1. v časti § 17d; a čl. V bod 1. v časti § 6d napadnutého zákona zároveň do zákona o združovaní a do zákona o medzinárodných organizáciách zaviedli domnienkou kumulácie príjmov týchto mimovládnych organizácií na základe totožnosti osoby štatutára, pokiaľ tá istá osoba zastáva pozíciu štatutára alebo člena štatutárneho orgánu aj v inej mimovládnej organizácii. Tieto ustanovenia považujem za neprimeraný zásah do viacerých základných práv mimovládnych organizácií, konkrétne do základného práva na súkromie a na ochranu pred zasahovaním do súkromného života podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s princípom slobody podľa čl. 2 ods. 3 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty a do základného práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty.

82. Ako som uviedol v predchádzajúcich častiach návrhu, mimovládne organizácie predstavujú právnické osoby ako subjekty súkromného práva. Tie disponujú vlastnou právnou subjektivitou, pričom definičným znakom právnických osôb realizujúcich združovacie právo (ale aj každej inej právnickej osoby) je právna subjektivita odlišná od jej členov.¹¹¹ Mimovládne organizácie tiež disponujú spolkovou autonómiou a samostatným majetkovým substrátom.¹¹² Každá právnická osoba je pritom oprávnená disponovať len s vlastným majetkom, prípadne majetkovými hodnotami. V prípade, ak dochádza k situácii, že štatúrom alebo členom štatutárneho orgánu viacerých mimovládnych organizácií je identická osoba, táto skutočnosť nemôže byť považovaná za identitu majetku, ktorými tieto mimovládne organizácie samostatne disponujú a hospodária s ním.

83. Domnienka kumulácie príjmov mimovládnych organizácií spôsobí, že aj v prípadoch, keď jednotlivé mimovládne organizácie nenaplnia podmienky pre vznik povinnosti viesť a zverejňovať výkazy, kumuláciou ich príjmov z dôvodu totožnosti štatutára mimovládne organizácie prejdú do režimu pomerne rozsiahlych povinností podľa napádanej právnej úpravy. Som toho názoru, že takáto právna úprava spôsobuje vo vzťahu k realizácii združovacieho práva odradzujúci efekt (angl. *chilling effect*). Ten možno vo všeobecnosti charakterizovať tak, že právna úprava vytvára prostredie, v ktorom síce realizácia práva nie je nevyhnutne zakázaná, ale jeho výkon

¹¹¹ Rozsudok ESĽP vo veci *Zjednotená macedónska organizácia Ilinden a ostatní proti Bulharsku*, sťažnosť č. 59491/00.

¹¹² Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 17.

môže osobe alebo jej blízkym spôsobiť negatívne následky, prípadne osobu od realizácie práva odrádza. V takejto atmosfére sú potom nositelia práv náchylnejší k autocenzúre v širokom zmysle tohto slova.¹¹³ Ak právna úprava spôsobuje odradzujúci účinok od realizácie základných práv a slobôd, ESLP významne zvažuje túto okolnosť pri posudzovaní proporcionality zásahu do práva.¹¹⁴

84. Namietaná právna úprava pomerne tvrdo dopadá na malé občianske združenia a medzinárodné organizácie, ktorých ročný príjem nedosahuje 35 000 eur. Štatutár alebo člen štatutárneho orgánu tak môže byť napadnutou právnou úpravou odrádzaný od zastávania obdobnej funkcie v ďalšej mimovládnej organizácii pod hrozbou toho, že by tým došlo k založeniu rozsiahlych povinností pre všetky mimovládne organizácie, v ktorých by zastával takúto pozíciu. Opätovne zdôrazňujem, že domnienka kumulácie príjmov v tomto prípade zavádza rovnaké povinnosti pre malé organizácie s ročným príjmom len niekoľko tisíc eur, ako aj pre veľké mimovládne organizácie, ktoré majú teoreticky väčšiu flexibilitu pri napĺňaní povinností zavedených napadnutým zákonom.

85. Uvedené ustanovenia tak požujem za neprípustný zásah do právnej subjektivity a majetkovej autonómie, ktorý v prípade občianskych združení a medzinárodných organizácií vyplýva z čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 11 dohovoru a čl. 12 charty, zatiaľ čo v prípade ostatných foriem mimovládnych organizácií vyplýva zo základného práva na súkromie a na ochranu pred zasahovaním do súkromného života podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s princípom slobody podľa čl. 2 ods. 3 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 charty.

IV.4

K mimovládnym organizáciám ako povinným osobám podľa zákona o slobode informácií

(namietaný nesúlad 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)

86. Článkom VI. napadnutého zákona došlo k novelizácii zákona o slobode informácií, ktorým došlo k určeniu všetkých foriem mimovládnych organizácií ako osôb povinných sprístupňovať informácie na základe žiadostí, ktoré je oprávnená podať každá fyzická alebo právnická osoba. Povinnými osobami sú mimovládne organizácie, ktorým orgány verejnej moci,¹¹⁵ právnické osoby zriadené zákonom alebo orgánom verejnej moci,¹¹⁶ alebo ďalšie povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode

¹¹³ Podrobne o koncepte odradzujúceho efektu pojednáva napr. Pech. K tomu bližšie PECH L.: *The Concept of Chilling Effect*. New York: Open Society Foundation, 2021, 33 s. Tento koncept je obzvlášť často využívaný práve pri posudzovaní zásahov do práv, ktoré možno podradiť pod občianske a politické práva.

¹¹⁴ Rozsudok ESLP vo veci *Baka proti Maďarsku*, sťažnosť č. 20261/12, bod 167.

¹¹⁵ Podľa § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií.

¹¹⁶ Podľa § 2 ods. 2 zákona o slobode informácií.

informácií poskytli verejné prostriedky, ktoré presahujú hodnoty vymedzené v § 2 ods. 4 písm. a) a b) zákona o slobode informácií. Mimovládne organizácie sú povinnými osobami s obmedzenou informačnou povinnosťou, a to v rozsahu, v akom hospodária s poskytnutými verejnými prostriedkami (§ 3 ods. 3 zákona o slobode informácií). Mimovládna organizácia v prípade žiadosti o sprístupnenie informácií posudzuje a vyhodnocuje náležitosti žiadosti a vyzýva na jej doplnenie. Taktiež vyhodnocuje, či vo vzťahu k požadovaným informáciám neexistuje dôvod na obmedzenie alebo vylúčenie sprístupnenia informácií podľa § 8 až § 11a zákona o slobode informácií. Taktiež rozhoduje o sprístupnení informácií (§ 18 ods. 1 zákona o slobode informácií), alebo dáva povinnej osobe podľa § 2 ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií vecne odôvodnený podnet na vydanie rozhodnutia o nesprístupnení informácií (§ 18 ods. 5 zákona o slobode informácií). V prípade, že sa povinná osoba podľa § 2 ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií nestotožní s odôvodnením podnetu mimovládnej organizácie na vydanie rozhodnutia o nesprístupnení informácií, vráti žiadosť a spisový materiál na nové vybavenie, pričom uvedie svoj právny názor. Týmto právnym názorom je mimovládna organizácia ďalej viazaná pri novom vybavovaní žiadosti (§ 18 ods. 7 zákona o slobode informácií). V konaní o žiadostiach o sprístupnenie informácií tiež na základe § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií potupujú podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).¹¹⁷

87. Zavedenie uvedenej povinnosti prostredníctvom napadnutého zákona považujem za natolko problematické, že v tomto prípade možno uvažovať o vážnom ohrození princípu demokratického a právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, a to predovšetkým princípu slobody a súkromnej autonómie mimovládnych organizácií (tiež čl. 2 ods. 3 ústavy). Tento vážny dôvod vnímam predovšetkým sporným zaťažením subjektov súkromného práva verejnoprávnymi povinnosťami.

88. Ako som už odôvodnil v predchádzajúcich častiach návrhu, všetky právne formy mimovládnych organizácií predstavujú subjekty súkromného práva,¹¹⁸ ktoré sledujú súkromné ciele (hoci tieto ciele môžu byť verejnoprospešné), nie sú verejnoprávnymi korporáciami, ani nevykonávajú verejnú moc. Zároveň platí, že sú oddelené od štátu, čo v prípade občianskych združení a medzinárodných organizácií vyplýva priamo z čl. 29 ods. 4 ústavy, a v prípade neziskových organizácií, nadácií a fondov z iných ustanovení ústavy,¹¹⁹ predovšetkým z princípu slobody podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 3 ústavy, ale aj z práva na súkromie podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy.

¹¹⁷ Rovnako dôvodová správa k pozmeňujúcemu a doplňujúcemu návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Čellára zo dňa 15.4.2025, s. 20. 9. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 245.

Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=245>

¹¹⁸ Nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 17; PL. ÚS 10/08 a III. ÚS 205/07.

¹¹⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 22 – 23 a 26.

Z uvedených ustanovení ústavy tiež vyplýva aj samostatná právna subjektivita a samosprávny charakter mimovládnych organizácií.

89. Povinnosti zavedené čl. VI napadnutého zákona pritom (hoci len vo vymedzenom rozsahu) prenášajú na tieto súkromnoprávne a neverejné subjekty verejnoprávne právomoci a zároveň povinnosti, čím dochádza k zmiešavaniu dichotómie súkromného a verejného práva. Stieranie rozdielov medzi súkromným a verejným právom, a teda uplatňovanie zásadne odlišných princípov vlastným týmto dvom oblastiam, bolo typickým znakom nedemokratických režimov. Nejednoznačnosť a stieranie rozdielov medzi právnickými osobami súkromného práva a orgánmi verejnej moci, resp. osobami vykonávajúcimi verejnú moc, je pozostatkom socialistickej koncepcie organizácií v systéme nerozlišujúcom verejné a súkromné právo.¹²⁰ Uvedené rozlišovanie medzi právom verejným a súkromným pritom nie je len čisto teoretickou záležitosťou. Toto rozlišovanie, vrátane kľúčovo rozličných princípov a zásad typických pre obe oblasti práva, majú definičný význam na hranice medzi slobodou a povinnosťou, medzi právami a zvereným oprávneniami – teda na hranice medzi mocou a slobodou. Rozlišovanie medzi nositeľom slobody a nositeľom moci je tak kriticky dôležité pre ochranu slobody. Oslabovanie kontrastu medzi verejným a súkromným právom môže viesť k oslabovaniu ochrany individuálnej slobody.¹²¹

90. Štátna, resp. verejná moc autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach iných subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované. Mimovládne organizácie ako povinné osoby v konaní o sprístupnení informácií rozhodujú priamo o sprístupnení informácií (§ 18 ods. 1 zákona o slobode informácií), a zároveň i nepriamo, čiastočne aj o nesprístupnení informácií, a to odmietnutím ich sprístupnenia a následným podaním odôvodneného podnetu povinnej osobe podľa § 2 ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií. Dôležitým znakom pre posudzovanie, či právnická osoba vykonáva verejnú moc, resp. či sa na jej výkone do určitej miery podieľa, je aj konanie podľa správneho poriadku.¹²² Tento aspekt je taktiež v prípade napadnutého zákona splnený.

91. Z toho vyplýva, že konaním o sprístupnení informácií mimovládnymi organizáciami ide o výkon verejnej moci, ktorý však zákonodarca nemôže ľubovoľne preniesť na akýkoľvek subjekt práva, obzvlášť nie na čisto súkromnoprávny subjekt.¹²³ Ústavný súd vylúčil previazanosť realizácie základného práva slobodne sa združovať

¹²⁰ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 80/09. Rovnako aj ŠTIAVNICKÝ, J.: *Federálne uznesenie I. ÚS 191/92 (R 3/92) – legacy; dobrá právna veta a zlý výrok?* In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): *Soukromé a veřejné v kontextu institucionálních a normativních proměn práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 191.

¹²¹ Tamtiež, s. 201.

¹²² Uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 137/2016, bod 11. a II. ÚS 152/2016, bod 13.

¹²³ K prenosu výkonu verejnej moci na verejnoprávne korporácie napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/2014 a PL. ÚS 14/2023; obdobne aj ESLP v rozsudku vo veci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku*, sťažnosti č. 6878/75 a 7238/75.

podľa čl. 29 ústavy s výkonom verejnej moci.¹²⁴ Výkon verejnej moci je však potrebné vylúčiť pri všetkých formách mimovládnych organizácií, teda aj tých, ktoré nie sú prejavom združovacieho práva podľa čl. 29 ods. 1 ústavy (teda aj pri neziskových organizáciách, nadáciách a fondoch). Zo súkromnoprávneho charakteru mimovládnych organizácií, ako aj z princípu ich oddelenosti od štátu zároveň vyplýva, že 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. Zverenie verejno-mocenských oprávnení a zároveň povinnosti subjektu súkromného práva je tak v demokratickom, právnom a slobodnom štáte možné len v prípade prítomnosti podstatného, rozhodujúceho verejnoprávneho prvku, ktorý však v prípade mimovládnych organizácií absentuje.

92. Ukladanie povinností a do istej miery aj verejno-mocenských oprávnení mimovládnym organizáciám ako právnickým osobám súkromného práva s vlastnou súkromnou autonómiou, je v rozpore s princípom slobody a koncepcie spolkového života v demokratickom a právnom štáte. Ponímanie mimovládnych organizácií optikou napadnutého zákona skôr pripomína koncepčný návrat k ponímaniu spolkov a právnických osôb v dobe komunizmu.¹²⁵

93. Ústava v čl. 26 ods. 5 ukladá povinnosť poskytovania informácií len orgánom verejnej moci. A hoci ústavný súd pripustil zákonné rozšírenie tejto povinnosti aj na ďalšie subjekty, ktoré nepredstavujú orgány verejnej moci,¹²⁶ táto možnosť nemôže pre zákonodarcu znamenať neobmedzený priestor na ukladanie povinnosti sprístupňovať informácie akémukoľvek subjektu. Informačnou povinnosťou disponujú aj zo svojej podstaty súkromnoprávne právnické osoby, ako napr. obchodné spoločnosti, zdravotné poisťovne. V prípade právnických osôb podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií (teda aj obchodných spoločností), ide len o tie subjekty, v ktorých majú orgány verejnej moci alebo verejnoprávne korporácie väčšinovú priamu alebo nepriamu účasť, a súčasne sú týmito orgánmi kontrolované alebo v nich tieto orgány priamo alebo nepriamo navrhujú alebo ustanovujú nadpolovičnú väčšinu členov ich riadiaceho alebo kontrolného orgánu. V prípade zdravotných poisťovní zas ide o subjekty súkromného práva (obchodné spoločnosti), ktoré však vo vymedzenom rozsahu rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (na úseku zdravotného poistenia). Zdravotné poisťovne zároveň hospodária s finančnými prostriedkami, ktoré fyzické osoby odvádzajú prostredníctvom ich povinnej, zákonom ustanovenej účasti na povinnom zdravotnom poistení. V prípade mimovládnych organizácií však takýto, alebo akýkoľvek obdobný verejnoprávny aspekt absentuje. Mimovládne organizácie neposkytujú služby vo

¹²⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 27.

¹²⁵ K tomu pozri PROCHÁZKA, R.: Všetkým telám rovnako. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, s. 110 - 114. Dostupné na www.komunistickepravo.cz

¹²⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 236/06.

verejnem záujme tak, ako je tomu v prípade právnických osôb podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií (teda aj v prípade obchodných spoločností).

94. V predchádzajúcich častiach som uviedol, že zo súkromnoprávneho charakteru mimovládnych organizácií, ako aj z ich súkromnej autonómie a práva na informačné sebaurčenie vyplýva ich autonómia a sebaurčenie v rozhodovaní o ich vlastných záležitostiach. Článok VI. napadnutého zákona však tento princíp popiera, pričom najvýraznejším prejavom je zavedenie subordinácie mimovládnych organizácií orgánom verejnej moci, resp. iným verejnoprávnym korporáciám. K tomu dochádza v prípade viazanosti mimovládnych organizácií právnym názorom povinných osôb podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií pri vrátení vecne odôvodneného podnetu na vydanie rozhodnutia o nesprístupnení informácií na ďalšie konanie (§ 18 ods. 7 zákona o slobode informácií). V takýchto prípadoch dochádza k ústavne neprípustnému obmedzovaniu autonómie pri vydávaní rozhodnutí a pri správe vnútorných vecí mimovládnych organizácií.¹²⁷

95. Zaradenie mimovládnych organizácií medzi povinné osoby podľa zákona o slobode informácií tak spôsobuje zásah do základných práv týchto organizácií podľa čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4; čl. 19 ods. 2; čl. 26 ods. 5, a čl. 29 ods. 1, 3 a 4 ústavy; a čl. 11 dohovoru. Napadnutý zákon však nespĺňa podmienky ústavne-konformného obmedzovania základných práv a slobôd.

96. Zaradenie mimovládnych organizácií medzi osoby povinné sprístupňovať informácie má podľa zákonodarcu sledovať cieľ zvýšenia transparentnosti pri nakladaní s prostriedkami, ktoré boli poskytnuté takýmto organizáciám z verejných zdrojov.¹²⁸ Vzhľadom k tomu, že informačná povinnosť mimovládnych organizácií je podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií limitovaná len na informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, cieľ transparentnosti nakladania s verejnými zdrojmi je potrebné považovať za legitímny cieľ (na rozdiel od povinnosti zverejňovania prehľadu prispievateľov). Rovnako možno uvažovať o splnení prvého kroku testu proporcionality, teda testu vhodnosti a racionálnej väzby medzi zvoleným obmedzením a dosiahnutím sledovaného cieľa. Sprístupňovanie informácií o hospodárení s prostriedkami poskytnutými z verejných zdrojov skutočne je spôsobilé zvýšiť transparentnosť.

¹²⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010, s. 32; rozsudok ESLP vo veci *Sigurður A. Sigurjónsson proti Islandu*, sťažnosť č. 16130/90.

¹²⁸ Dôvodová správa k pozmeňujúcemu a doplňujúcemu návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Čellára zo dňa 15.4.2025, s. 19. 9. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 245.

Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=245>

97. Vymedzené ustanovenia čl. VI napadnutého zákona však už nie sú spôsobilé naplniť druhý krok testu proporcionality, teda test nevyhnutnosti, keďže zásah nerešpektuje princíp minimalizácie zásahov do základných práv a slobôd. Zásah zároveň nie je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti. K uvedenému záveru ma vedú nasledujúce argumenty.

98. Po prvé, už samotný poskytovateľ verejných zdrojov pre mimovládnu organizáciu podľa § 2 ods. 1, 2 alebo 3 zákona o slobode informácií¹²⁹ je povinnou osobou a oboznámenia sa o výške, účele a plnení podmienok poskytnutej dotácie, príspevku alebo iného plnenia je možné prostredníctvom tohto orgánu, a to bez toho, aby boli mimovládne organizácie zaradené medzi povinné osoby.

99. Po druhé, verejné prostriedky sú verejnoprávnymi inštitúciami poskytované mimovládnym organizáciám na základe účelovo viazaných zmlúv, pričom príslušné verejnoprávne inštitúcie (primárne orgán poskytujúci dotáciu alebo príspevok, ale aj ďalšie orgány verejnej moci, napr. Finančná správa alebo iné kontrolné orgány) majú povinnosť, ako aj právomoc vykonávať kontrolu plnenia zmluvných podmienok využívania poskytnutých verejných prostriedkov. Tieto informácie sú verejnoprávne inštitúcie následne povinné sprístupňovať v zmysle zákona o slobode informácií, pričom verejnosť je tak spôsobilá oboznamovať sa aj o hospodárení s verejnými prostriedkami poskytnutými mimovládnym organizáciám, avšak bez zaťažovania mimovládnych organizácií nadbytočnou administratívnou záťažou a predovšetkým bez prenosu výkonu verejnej moci na tieto súkromnoprávne subjekty.

100. A po tretie, všetky zmluvy o poskytnutí dotácií alebo príspevkov z verejných zdrojov sú v zmysle zákona o slobode informácií povinne zverejňované zmluvy, ktoré sú voľne a hromadne prístupné v Centrálnom registri zmlúv.¹³⁰ V prípade povinne zverejňovaných zmlúv dokonca platí, že podľa § 47a Občianskeho zákonníka je zverejnenie zmluvy podmienkou nadobudnutia jej účinnosti.

101. Z uvedených dôvodov nebolo nevyhnutné prenášať výkon verejnej moci na mimovládne organizácie ako súkromnoprávne, autonómne subjekty uložením povinností podľa zákona o slobode informácií a podľa správneho poriadku. Tieto povinnosti zároveň pre mimovládne organizácie predstavujú dodatočnú administratívnu, finančnú a organizačnú záťaž. V zmysle judikatúry ESLP môže

¹²⁹ Podmienka poskytnutia verejných prostriedkov povinnou osobou podľa § 2 ods. 1, 2 alebo 3 zákona o slobode informácií je podmienkou informačnej povinnosti mimovládnej organizácie podľa § 2 ods. 4 zákona o slobode informácií.

¹³⁰ § 5a ods. 1, 2, 7, 9 a 10 zákona o slobode informácií; ďalej napr. podľa § 25 a § 48 ods. 5 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 22 zákona č. 121/2022 Z. z. o príspevkoch z fondov Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 8a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov; alebo § 7 ods. 4 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

neprimeraný zásah do práva na slobodné združovanie (resp. do súkromnej autonómie a práva na súkromie) predstavovať aj uvalenie ďalších, nadmerných administratívnych povinností v podobe zverejňovania informácií a ďalších administratívnych povinností mimovládny organizáciám a ich zamestnancom, ktoré spôsobujú značnú a nadmernú finančnú a organizačnú záťaž, ktoré podkopávajú ich schopnosť vykonávať ich hlavné činnosti, pre ktoré boli založené.¹³¹

102. Použijúc logiku uplatnenú zákonodarcom v dôvodovej správe by v záujme transparentnosti nakladania s finančnými prostriedkami, ktoré majú svoj pôvod v štátnom alebo inom verejnom rozpočte, by sa mali povinnými osobami podľa zákona o slobode informácií stať aj obchodné spoločnosti a fyzické osoby – podnikatelia poberajúci dotácie alebo príspevky z týchto zdrojov, cirkvi a náboženské spoločnosti, politické strany, štátni zamestnanci, alebo napríklad aj fyzické osoby poberajúce dávky sociálneho, nemocenského alebo dôchodkového poistenia. Takéto závery sú však – celkom zjavne – absurdné a rozhodne by neobstáli v teste proporcionality.

103. Z uvedených dôvodov považujem čl. VI napadnutého zákona, ktorým boli mimovládne organizácie zaradené medzi povinné osoby podľa zákona o slobode informácií za nesúladne 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; ako aj s čl. 11 dohovoru.

V. Záver

104. Váženy ústavný súd, na základe všetkých vyššie uvedených skutočností som dospel k presvedčeniu, že vymedzené ustanovenia napadnutého zákona nie sú v demokratickom a právnom štáte (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý sa hlási k ochrane a garancii základných práv a slobôd ústavne udržateľné a neprípustným spôsobom zasahujú do viacerých základných práv. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že podkopávajú predovšetkým princíp slobody a výrazným spôsobom znemožňujú participáciu občianskej spoločnosti na verejnom živote.

105. Priestor demokratického a právneho štátu však nie je „ihriskom“ určeným len pre politické strany a pre nositeľov verejnej moci, no pre všetkých občanov, ktorí majú právo podieľať sa na formovaní verejného priestoru vo forme účasti na činnosti mimovládnych organizácií, alebo ich podpore, a to slobodne a bez neprimeraných štátnych zásahov, obmedzení, či „špicľovania“.

106. Podkopávanie a zasahovanie do práva na súkromie, na ochranu osobných údajov, na slobodu združovania a na vlastníctvo majetku môže viesť k zámernému oslabeniu občianskej spoločnosti, k odradeniu občanov od angažovania sa v

¹³¹ Rozsudok ESĽP vo veci *Ecodefence a ďalší proti Rusku*, sťažnosti č. 9988/13 a 60 ďalších, bod 159.

spoločenských otázkach a od kontroly výkonu verejnej moci, či od plnenia ďalších podstatných úloh občianskej spoločnosti. Tieto obmedzenia tak majú potenciál viesť k postupnému oslabovaniu liberálnej demokracie ako stavebného prvku ústavného systému Slovenskej republiky a k postupnému, plazivému prechodu k tzv. „fasádnej“ demokracii.¹³² Takýmto obmedzeniam demokratického charakteru štátu a základných práv je potrebné zabrániť a za týmto účelom žiadam ústavný súd o vyhovie toľto návrhu.

107. Na základe uvedených skutočností tak navrhujem, aby ústavný súd tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 predmetného zákona vydal nasledujúce

uznesenie:

Návrh prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

a následne toľto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

1. Ustanovenia čl. I bod 6. v časti § 34a ods. 2 písm. b); čl. II bod 12.; čl. III bod 7.; čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. b); a čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. b) 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 **nie sú** v súlade 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 Slovenskej republiky; s čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; a s čl. 7, čl. 8 a čl. 12 Charty základných práv Európskej únie.

2. Ustanovenia čl. IV bod 1. v časti § 17b ods. 3 písm. a) a v časti § 17d; a čl. V bod 1. v časti § 6b ods. 3 písm. a) a v časti § 6d 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 **nie sú** v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 4; čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 20 ods. 1; a s čl. 29 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky; s čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; a s čl. 7 a čl. 12 Charty základných práv Európskej únie.

¹³² K tomu pozri odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészároša k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017 (zrušenie tzv. Mečiarových amnestií), predovšetkým bod 6. konkurencie: „Aby som sa vrátil, na nečasí desí, ako sa môže demokratický štát veľmi rýchlo premeniť na „fasádnu demokraciu“, aké je dôležité, to inak zdanlivo samozrejmé, aby v štáte fungovali inštitucionálne mechanizmy brániace zneužitíu moci a aby štát svojim konaním umožňoval, aby v neho mali občania dôveru. Neexistuje jedna udalosť, ktorá by premenu jasne dokazovala. Je to postupné, plazivé. Vyhrajú sa voľby, potom sa jedným zákonom posunie moc, potom druhým trochu viac, stále formálne v súlade so stanovenými normami.“

3. Ustanovenia čl. VI 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 **nie sú** v súlade 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 Slovenskej republiky; a s čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

4. Obnovuje sa platnosť a účinnosť ustanovení § 38 ods. 1 a 2 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov a § 27 zákona č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 207/1996 Z. z. v znení platnom a účinnom do 31. mája 2025.

S úctou,

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv