

Návrh na zvýšenie účinnosti kontrolnej činnosti voči mimovládnym neziskovým organizáciám v kontexte nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 11/2025-116, s ohľadom na zvýšenie transparentnosti financovania mimovládnych neziskových organizácií a ich činnosti

Vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 167 zo dňa 2. apríla 2025 vyslovila súhlas s legislatívnou iniciatívou skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Dagmar Kramplovej, Milana Garaja a Adama Lučanského (tlač 245), upravujúcou vyššiu mieru transparentnosti financovania mimovládnych neziskových organizácií a ich činnosti. Na základe tejto poslaneckej iniciatívy Národná rada Slovenskej republiky dňa 16. apríla 2025 schválila zákon č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2025.

Cieľom tejto právnej úpravy bolo zvýšiť mieru transparentnosti financovania a činnosti mimovládnych neziskových organizácií zavedením dvoch základných okruhov zmien pre všetky formy mimovládnych neziskových organizácií:

1. zavedenie povinnosti každoročne vypracovať výkaz o transparentnosti a zverejniť ho v registri účtovných závierok (súčasťou výkazu mali byť aj mená a priezviská fyzických osôb, ak hodnota peňažných darov, peňažných príspevkov alebo prijatých pôžičiek poskytnutých touto fyzickou osobou predmetnej mimovládnej neziskovej organizácii presiahla 5 000 eur za príslušný kalendárny rok),
2. rozšírenie okruhu povinných osôb podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov o mimovládne neziskové organizácie, ak im boli poskytnuté verejné prostriedky v ustanovenej výške (jednorazový príspevok z verejných prostriedkov v sume najmenej 3 300 eur alebo najmenej 10 000 eur úhrnne z verejných prostriedkov v rámci jedného rozpočtového roka).

Tento zákon sa stal predmetom prieskumu Ústavným súdom Slovenskej republiky na základe návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, ktoré podala skupina 32 opozičných poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a verejný ochranca práv. Ústavný súd Slovenskej republiky dňa 17. decembra 2025 nálezom sp. zn. PL. ÚS 11/2025-116 (publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 13/2026 Z. z.), rozhodol, že zákon č. 109/2025 Z. z. ako celok nie je v súlade s čl. 19 ods. 1, 2 a 3, čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ústavný súd SR vo svojom náleze vychádzal principiálne z toho, že cieľ zvýšenia transparentnosti financovania a ďalšieho fungovania mimovládnych neziskových organizácií vyhodnotil ako nedostatočne legitímny. Podľa neho tak cieľ zverejňovania informácií o osobách v rozsahu meno a priezvisko v prípade nakladania so súkromnými prostriedkami *„nemôže byť sám o sebe legitímny, pokiaľ je definovaný len vo všeobecnej rovine bez ďalšieho konkrétneho a reálneho dôvodu, pre ktorý do čisto súkromnoprávneho vzťahu*

zasahuje“. Z rovnakých dôvodov tak dospel k záveru, že nie je legitímny ani zásah do ochrany osobných údajov prispievateľov a ani potenciál predmetného zákona zasiahnuť „do mena a osobnej cti konkrétnych fyzických osôb, ako aj dobrej povesti právnických osôb, ktoré prispeli MVO“. Podobne Ústavný súd SR dospel aj k záveru, že snaha o zvýšenie transparentnosti neospravedlňuje zásah do slobody združovania.

Pokiaľ ide o rozšírenie okruhu povinných osôb podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o mimovládne neziskové organizácie, ktorým boli poskytnuté verejné prostriedky v ustanovenej výške, **nález vychádza z toho, že „napadnutá právna úprava bez dostatočného dôvodu prenáša povinnosti typické pre verejnoprávne subjekty na MVO, ktoré takýto charakter nemajú.“** Z tohto dôvodu bolo v náleze za rozporné s čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky označené aj ustanovenie § 39 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov, podľa ktorého boli nadácie povinnými osobami podľa zákona č. 211/2000 Z. z. od 1. marca 2002, a to bez ohľadu na to, či im boli poskytnuté verejné prostriedky. Nález ďalej uvádza, že napadnutá právna úprava v zákone č. 211/2000 Z. z. by mohla byť proti mimovládnym neziskovým organizáciám aplikovaná aj šikanózne, čo preto podľa Ústavného súdu SR môže „ohroziť existenciu MVO a vedie k tomu, že môže odradiť od vzniku nových MVO.“

K obsahu predmetného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky je potrebné uviesť nasledovné:

1. Ústavný súd SR týmto rozhodnutím **prakticky zablokoval možnosť zvýšenia transparentnosti financovania a ďalšieho fungovania mimovládnych neziskových organizácií,** keďže zvolil značne neštandardnú formu rozhodnutia o nesúlade právnych predpisov, **pričom jeho argumentáciu možno vyhodnotiť ako značne selektívnu.**

V prvom rade treba poukázať na to, že Ústavný súd SR rozhodol o protiústavnosti už účinného novelizujúceho zákona ako celku (tento zákon obsahuje sedem novelizačných článkov a 49 novelizačných bodov) a nie o konkrétnych ustanoveniach ním novelizovaných právnych predpisov (teda napr. zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike v znení neskorších predpisov, zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov atď.).

V druhom rade, ako vo svojom odlišnom stanovisku uviedol aj sudca Ústavného súdu SR Miloš Maďar, pri predmetnom náleze „došlo vo vybraných častiach k redundantnému zovšeobecneniu výhrad ústavného súdu“. Maďarovo odlišné stanovisko výstižne poukazuje na nedostatky a slabiny argumentácie, na ktorej stojí odôvodnenie predmetného nálezu, napríklad: „Disentovaný nález tak kladie na prvé miesto formu pred obsahom: ak je určitý subjekt MVO, politickej súťaže sa nezúčastňuje. Reálny život je však komplikovanejší. (...) Na inom konci spektra môžu byť občianske združenia priamo napojené na politické strany a politické hnutia fungujúce ako ich mládežnícke organizácie. Ich legitímnym cieľom bude často pretváranie verejných politík v súlade s dostupnými demokratickými prostriedkami podľa svojich hodnotových preferencií. Čím bližšie sa MVO dostáva do politickej súťaže (napríklad cez zjavné prepojenia s politickými stranami), tým viac sa podľa môjho názoru má pre normotvorcu otvárať priestor na požiadavky založené na princípe transparentnosti, čo môže zahŕňať aj deklarovanie mien a priezvisk darcov. Takúto deliacu líniu si dissentovaný nález

nevšíma. (...) Ak uvedené platí napríklad aj pre občianske združenia pôsobiace ako mládežnícke organizácie konkrétnych politických strán, možno sa obávať šablónovitého použitia tohto záveru aj pri darovaní finančných prostriedkov politickým stranám. Aj tie sú často (podľa mnohých zaslužené, podľa iných nie) vykresľované negatívne, ba až nepriateľsky; môže preto zákonodarca odôvodniť zužovanie rozsahu zverejňovaných údajov darcov politických strán cez premostenie s ohrozením bezpečnosti fyzických osôb?“.

Miloš Maďar tiež poukázal na to, že predmetný nález sa dostatočne nezaoberal ani rozlišovaním pri postavení samotného darcu: „**Je totiž rozdiel medzi rozsahom ochrany súkromia bežného človeka a ochranou súkromia verejného funkcionára (...)** Pokiaľ napríklad verejný funkcionár poskytne MVO finančný dar a v predvolebnom období sa v ňou vytvorenom rebríčku umiestni na poprednom mieste podľa kritérií zvolených MVO, zákonodarca by mal disponovať možnosťou prikázať takýchto darcov zverejňovať.“

Ako ďalšiu slabinu argumentácie Ústavného súdu SR v tomto náleze možno uviesť tvrdenia o údajnej neprimeranej administratívnej záťaži pri vybavovaní infožiadostí mimovládnyimi neziskovými organizáciami, ktoré získali verejné prostriedky. V tejto spojitosti Miloš Maďar napísal: „*Je však náročné stotožniť sa so záverom, že ak by bola MVO poskytnutá napríklad šesťciferná suma verejných prostriedkov, tak je vybavovanie v dobrej viere doručených infožiadostí automaticky neprimeranou administratívnou záťažou. Argument šikanóznou aplikáciou sa s obľubou používa vždy, keď pre neposkytnutie požadovaných informácií neexistujú zákonné dôvody.*“ Ústavný súd SR totiž v inom konaní (PL. ÚS 6/2025) argument šikanóznou aplikáciou v súvislosti so zavedením úhrad za poskytnutie informácií odmietol. „**Je ťažko obhájiteľné, ak je v jednom konaní tento argument považovaný za plauzibilný a v inom je odmietnutý, pričom pre odlišný prístup neexistujú empirické dáta.**“

V súvislosti s judikovanou neústavnosťou rozšírenia okruhu povinných osôb podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o mimovládne neziskové organizácie je v Maďarovom odlišnom stanovisku tiež uvedené: „*Občianska kontrola, ktorá by sa dobromyseľne pýtala na nakladanie s verejnými prostriedkami napríklad aj mimoriadneho rozsahu v MVO cez infozákon, by potenciálne mohla poukázať aj na to, ako fungujú kontrolné orgány verejnej moci, ktoré sú pre tieto účely zriadené. Tomu postavil disentanovaný nález ústavnoprávnu bariéru bez ohľadu na výšku prahových hodnôt. Napokon ostáva vyjadriť sa k argumentácii založenej na oddelenosti MVO od štátu podľa čl. 29 ods. 4 ústavy a k potenciálu odrádzajúceho účinku od zakladania MVO. Tento prístup by bol ústavne korektný, ak by zákonodarca zaradil pod režim infozákona akúkoľvek MVO. Urobil tak ale len pri MVO, ktoré sa samy rozhodli vstúpiť s verejnou mocou do užšieho vzťahu.*“

V nadväznosti na uvedené treba pripomenúť, že cieľ v podobe zvýšenia transparentnosti financovania organizácií občianskej spoločnosti akceptoval vo svojej judikatúre ako legitímny Súdny dvor Európskej únie (C-78/18), ako aj Európsky súd pre ľudské práva (*Ecodefence and others vs. Russia*).

2. Rozhodnutie Ústavného súdu SR nezodpovedá konštrukcii derogačných účinkov nálezu, keďže nedáva zákonodarcovi možnosť odstrániť protiústavné prvky v preskúmvanej zákonnej úprave.

Podľa čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ak Ústavný súd SR svojím rozhodnutím vysloví nesúlads zákona (jeho časti alebo niektorého ustanovenia) s ústavou, stráca

tento zákon účinnosť, pričom ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia nie je takýto zákon uvedený do súladu s ústavou, stráca tiež platnosť. Toto šesťmesačné obdobie vytvára pre normotvorcu priestor, aby si splnil povinnosť „*uviesť svojou normotvornou aktivitou protiústavný právny predpis do súladu s právnymi predpismi vyššej právnej sily*“.¹

Tým, že predmetným nálezom, ako bolo už uvedené vyššie, bola neštandardne vyslovená protiústavnosť celého zákona č. 109/2025 Z. z., nemá zákonodarca reálnu možnosť zosúladenia daného zákona s Ústavou SR, aj keď tento zákon dňa 4. februára 2026 stratil účinnosť.

3. Predmetný nález sa **dostatočným spôsobom nevysporiadal s existujúcou príbuznou právnou úpravou, ale ani so zákonnou úpravou jednotlivých právnych foriem mimovládnych neziskových organizácií**, ktorá predchádzala zákonu č. 109/2025 Z. z.

V prípade zverejňovania podporovateľov mimovládnych neziskových organizácií zákon č. 109/2025 Z. z. vychádzal z obdobnej právnej úpravy pri politických stranách a médiách. Ústavný súd SR vo svojom náleze odmietol analógiu s politickými stranami, keďže tieto sa na rozdiel od mimovládnych neziskových organizácií snažia o získanie správy vecí verejných (bod 54), avšak vôbec sa nevyjadril k analógii s médiami, ktoré sa tiež, rovnako ako mimovládne neziskové organizácie, nemôžu usilovať o získanie správy vecí verejných. Podľa § 103 zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách je poskytovateľ obsahovej služby povinný zverejniť zoznam osôb, ktoré poskytli dar alebo iné podobné plnenie bez primeraného protiplnenia, ktorého výška v priebehu kalendárneho roka presiahne celkovo 2 000 eur. Podľa § 11 zákona č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizie je vydavateľ periodickej publikácie a prevádzkovateľ spravodajského webového portálu povinný zverejniť zoznam osôb, ktoré poskytli dar alebo iné podobné plnenie bez primeraného protiplnenia, ktorého výška v priebehu kalendárneho roka presiahne celkovo 2 000 eur.

Pokiaľ ide o doterajšiu úpravu mimovládnych neziskových organizácií, nadácie, neinvestičné fondy a neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby mali aj pred účinnosťou zákona č. 109/2025 Z. z. povinnosť každoročne vypracovávať a zverejňovať výročné správy, ktoré obsahovali aj informácie o ich príjmoch, respektíve daroch. Napríklad v prípade nadácií bol podľa § 35 ods. 2 písm. d) zákona č. 34/2002 Z. z. zverejňovaný prehľad o daroch, ak hodnota darov alebo výška prostriedkov od toho istého darcu presahuje 331 eur. Takýto darca mal však možnosť podľa § 38 ods. 1 tohto zákona trvať na zachovaní jeho anonymity. Obsahovo tak nová úprava podľa zákona č. 109/2025 Z. z. vychádzala z dovtedajšej právnej úpravy niektorých foriem mimovládnych neziskových organizácií. Jediný rozdiel spočíval v tom, že právna úprava v zákone č. 109/2025 Z. z. oproti dovtedajšej úprave nadácií výrazne zvýšila hranicu poskytnutých prostriedkov, odkedy mali byť zverejňovaní podporovatelia, a zároveň bolo vypustené ustanovenie umožňujúce anonymizáciu darcov. Vzhľadom na zdôvodnenie predmetného nálezu teda nie je zrejmé, prečo Ústavný súd SR rozhodol, že protiústavný je celý zákon č. 109/2025 Z. z., hoci napríklad v prípade nadácií mal v zmysle svojej argumentácie a svojich výhrad za protiústavné označiť iba vypustenie ustanovenia umožňujúceho anonymizáciu darcov.

¹ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 403.

Napriek uvedeným skutočnostiam však **vláda Slovenskej republiky berie na vedomie predmetný nález Ústavného súdu SR**, ako aj skutočnosť, že zvýšenie transparentnosti financovania a činnosti mimovládnych neziskových organizácií nie je podľa tohto nálezu možné dosiahnuť zákonnými úpravami.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť aj audit čerpania finančných prostriedkov v ústredných orgánoch štátnej správy za obdobie rokov 2020 – 2025, ktorého výsledky vláda SR vzala na vedomie uznesením č. 33 zo dňa 21. januára 2026 spolu s informáciou o stave plnenia s tým súvisiacich prijatých opatrení. Z výsledkov tohto auditu vyplýva, že spomedzi šiestnástich posudzovaných mimovládnych neziskových organizácií boli nedostatky identifikované pri troch z nich:

- občianske združenie **POST BELLUM SK**, pri ktorom „*vládny audit identifikoval 6 nedostatkov s vysokou závažnosťou z toho 3 finančné v celkovej sume 53 638,04 Eur*“;
- **"Projekt Fórum" - občianske združenie**, pri ktorom „*vládny audit identifikoval 6 finančných nedostatkov s vysokou závažnosťou v celkovej sume 133 844,60 Eur*“,
- občianske združenie **Pôtoň**, pri ktorom „*vládny audit identifikoval 2 finančné nedostatky s vysokou závažnosťou v celkovej sume 27 789,73 Eur*“.

Z hľadiska potrieb konsolidácie verejných financií a eliminácie neúčelovo vynakladaných verejných prostriedkov je potrebné tiež uviesť, že podľa informácií o zámeroch uzatvárať zmluvy o poskytnutí finančných prostriedkov mimovládnym neziskovým organizáciám ústrednými orgánmi štátnej správy predkladaných na rokovania vlády Slovenskej republiky na základe úlohy A.1. uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 119 zo dňa 5. marca 2025 od 26. marca 2025 do 17. decembra 2025 **bolo takto poskytnutých mimovládnym neziskovým organizáciám 297 159 407 Eur**, pričom **na základe asignácie dane fyzických osôb a právnických osôb im bolo poskytnutých ďalších 109 722 000 Eur** (tieto údaje poskytol Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti).

Berúc na vedomie predmetný nález Ústavného súdu Slovenskej republiky a z neho vyplývajúcu nemožnosť legislatívnych zmien v tejto oblasti a zároveň zohľadňujúc čiastkové zistenia z auditu čerpania finančných prostriedkov v ústredných orgánoch štátnej správy za obdobie rokov 2020 – 2025 vláda Slovenskej republiky navrhuje, aby príslušné štátne orgány využili všetky existujúce zákonné kontrolné mechanizmy a vykonali kontroly mimovládnych neziskových organizácií so zameraním na dodržiavanie zákonných podmienok ich činnosti, financovania a hospodárenia s osobitným dôrazom na čerpanie a využívanie verejných prostriedkov, ako aj na dodržiavanie pracovnoprávných predpisov, predpisov o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a právnych predpisov o verejnom obstarávaní a ochrane osobných údajov.