

ZODPOVEDNOSŤ ŠTÁTU A TRANSPARENTNOSŤ MIMOVLÁDNYCH NEZISKOVÝCH ORGANIZÁCIÍ

Mgr. Mgr. Miroslav Čellár, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a teórie práva
miroslav.cellar@umb.sk

Zodpovednosť štátu a transparentnosť mimovládnych neziskových organizácií

Článok sa zaoberá problematikou transparentnosti mimovládnych neziskových organizácií (MVO) v kontexte narastajúceho významu občianskej spoločnosti a súčasných bezpečnostných výziev. Poukazuje na fenomén tzv. proxy organizácií, ktoré môžu zastupovať záujmy štátov, korporácií či iných aktérov, pričom ich väzby sú často skryté alebo maskované. Autor analyzuje súčasné podoby týchto organizácií vrátane shell companies, front organizations a astroturfing efforts, pričom zdôrazňuje riziká, ktoré ich činnosť predstavuje pre integritu demokratických procesov a bezpečnosť štátu. V centre pozornosti je právna úprava prijatá v Slovenskej republike v roku 2025, jej ciele, nedostatky a reakcia odbornej i medzinárodnej verejnosti. Zohľadňuje sa judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ, ako aj odporúčania FATF a OECD, ktoré akcentujú potrebu zvýšenej transparentnosti financovania MVO. Autor podrobne popisuje legislatívny proces, navrhované povinnosti, otázky proporcionality a zásahov do základných práv a slobôd. Záver poukazuje na pretrvávajúce pochybnosti o primeranosti prijatého zákona pričom predpokladá, že konečné stanovisko k jeho súladu s ústavným a medzinárodným právom prinesie až rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky.

State accountability and transparency of non-governmental organizations

The article addresses the issue of transparency of non-governmental organizations (NGOs) in the context of the growing importance of civil society and current security challenges. It highlights the phenomenon of so-called proxy organizations, which may represent the interests of states, corporations, or other actors, while their links often remain hidden or deliberately disguised. The author analyzes contemporary forms of these organizations, including shell companies, front organizations, and astroturfing efforts, emphasizing the risks their activities pose to the integrity of democratic processes and state security. The focus is placed on the legislation adopted in the Slovak Republic in 2025, its objectives, shortcomings, and the response of both domestic and international stakeholders. The analysis takes into account the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU, as well as the recommendations of FATF and OECD, which emphasize the need for increased financial transparency of NGOs. The author provides a detailed description of the legislative process, proposed obligations, issues of proportionality, and interference with fundamental rights and freedoms. The conclusion points to persisting doubts regarding the adequacy of the adopted law, assuming that the final position on its compliance with constitutional and international law will be delivered by the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: mimovládne neziskové organizácie, transparentnosť, proxy organizácie, legislatíva, právo na združovanie

Key words: non-governmental organizations, transparency, proxy organizations, legislation, freedom of association

<https://doi.org/10.46282/afi.2026.1.01>

Úvod

Obdobie štvrtej priemyselnej revolúcie je charakterizované aj masívnym, ľahko dostupným a doteraz nepredstaviteľne rýchlym šírením obrovského množstva (často neoverených) informácií. V mnohých prípadoch sú takéto informácie spôsobilé vplývať na formovanie názorov spoločnosti na aktuálne témy, ale v krajných situáciách aj ohroziť zdravie jednotlivcov či bezpečnosť štátov. Môže sa jednať o príležitostné a náhodné situácie, či nevedomosť, ale aj cieľené aktivity. Nárast vplyvu a významu organizácií občianskej spoločnosti je dnes nepopierateľný. V mnohých prípadoch mimovládne neziskové organizácie

(MVO) supľujú činnosť štátu, etablujú sa v sociálnej oblasti, ochrane životného prostredia, demokratických hodnôt, právneho štátu či transparentnosti nakladania s verejnými zdrojmi. Vďaka rozsiahlym informačným kampaniam a mediálnemu priestoru, ktorý im je poskytovaný, dokážu značným spôsobom vyplývať na názory, ale aj nálady v spoločnosti. Aj v ich prípade, podobne ako pri politických stranách, je transparentnosť nevyhnutným predpokladom dôvery. Dôvery, že názory, ktoré prezentujú, sú pomenovaním výsledkov objektívneho skúmania javov v spoločnosti a nie ovplyvňovaním verejnej mienky formou cieľenej aktivity a súčasne reprezentovaním skrytých ekonomických, či politických záujmov. Ostáva úlohou štátu a jeho legislatívnych orgánov prijať takú právnu úpravu, ktorá by zabezpečila transparentnosť mimovládnych organizácií a súčasne by extenzívnym spôsobom neobmedzila slobodu združovania či právo na súkromie.

1 Starý fenomén, nové výzvy

Niektoré veľmoci svoje geopolitické záujmy šíria prostredníctvom tzv. soft power, cez jazykové a kultúrne inštitúty (Konfuciov inštitút, Aliance franciase, a pod.). Mnohé nadnárodné korporácie vylepšujú svoj imidž cez nadácie alebo fondy. Sú však aj také, ktoré na to využívajú proxy organizácie.

Existencia proxy organizácií (angl. proxy organizations) nie je novodobým fenoménom. Jedná sa o subjekt ktorý zastupuje, obhajuje alebo realizuje záujmy inej osoby, skupiny, štátu či korporácie, pričom tieto väzby nie sú otvorene priznané alebo sú zámerne maskované. V literatúre sa za najčastejšie formy proxy organizácií označujú shell companies, front organizations a astroturfing efforts. Shell companies, alebo fiktívne spoločnosti, sú spoločnosti existujúce iba „na papieri“. Nemajú reálne podnikateľské aktivity, zamestnancov, kancelárie, výrobu. Často slúžia na krytie vlastníctva kapitálu, pranie špinavých peňazí, legalizáciu príjmov z trestnej činnosti, vyhýbanie sa daniam alebo na presmerovanie peňazí z jedného subjektu na iný. Vyskytujú sa najmä v ekonomickej oblasti. Front organizations (krycie organizácie) sa navonok tvária ako nezávislé subjekty v podobe neziskovej organizácie, think-tanku, občianskeho združenia, ale v skutočnosti slúžia záujmom iného subjektu - štátu, korporácie, tajnej služby. Ich cieľom je pôsobiť dôveryhodne a následne presadzovať cudzie záujmy, alebo šíriť propagandu. Pre astroturfing efforts nenachádzame slovenský ekvivalent. Pojem pochádza zo slova AstroTurf (umelý trávnik) a znamená falošné

grassroots hnutia. Ide o situáciu, keď sa predstierané občianske iniciatívy vydávajú za spontánne aktivity budované „zdola“ s cieľom vyvolať dojem širokej verejnej podpory alebo nesúhlasu, ale v skutočnosti ich organizuje a financuje konkrétny subjekt (firma, politická strana, vláda).¹

Digitalizácia a sociálne siete na začiatku 21. storočia umožnili masívny nárast proxy organizácií, najmä rôznych „grassroots“ iniciatív, ktoré môžu byť v skutočnosti financované a riadené konkrétnymi, hoci skrytými záujmovými skupinami. Na dennej báze vznikajú nové médiá, hnutia, think-tanky, analytické centrá, či rôzne iniciatívy, pričom v čase hybridných vojen, ale aj tých konvenčných, vznikajú obavy z masívnych dezinformačných kampaní šíriacich naratívy svojich sponzorov. Skrývajú sa pritom za slobodu prejavu či právo na informácie, proti ktorým stojí obmedzenie týchto práv z dôvodu zaistenia bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku. Vlády jednotlivých štátov na to musia reagovať, pričom prístupy sa líšia.² Subjekty s nejasným pozadím svojho riadenia a financovania môžu predstavovať reálnu hrozbu pre bezpečnosť štátu, alebo slúžiť na pranie špinavých peňazí, či financovanie terorizmu.

2 Transparentnosť ako nevyhnutný predpoklad dôvery

Mimovládne organizácie sú fundamentom aktívneho pôsobenia občianskej spoločnosti v demokratických režimoch. Svoje aktivity vykonávajú v oblasti sociálnej, zdravotníctva, ochrany životného prostredia, zahraničnej politiky, demokracie, právneho štátu a podobne. Požívajú vysokú mieru dôvery a sú spôsobilé ovplyvňovať názory a nálady v spoločnosti. Tak, ako pri iných subjektoch, je nevyhnutným predpokladom dôvery transparentnosť. V Slovenskej republike sa MVO vyskytujú vo viacerých právnych formách, čomu zodpovedá aj roztrieštená právna úprava a nejednotné požiadavky kladené na povinnosť zverejňovať určitý okruh informácií. Sú nimi nadácie, neziskové

¹ SCOTT, Craig R. – KANG, Katie K. : Shells, Fronts, Astroturfing, and Beyond: Examining Concealment Strategies of Proxy Organizations. In: Management Communication Quarterly, 2023, 38(3), s. 623-650.

² ČELLÁR, Miroslav : To block or not to block? Freedom of expression on the Internet in the Slovak Republic after the military invasion of the Russian Federation in Ukraine. In: Prava ľudyny ta publčne vriaduvannja v sučasnych umovach: Materialy v mižnarodnoho pravnyčoho forumu. Černivci: Technodruk, 2022, s. 87-90.

organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy, občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom.³

Požiadavka na zvýšenie transparentnosti organizácií občianskej spoločnosti je globálnymi a európskymi inštitúciami akcentovaná dlhodobo. Finančná akčná skupina (FATF)⁴ v roku 2023 vypracovala dokument, v ktorom z hľadiska transparentnosti a zúčtovateľnosti MVO konštatovala, že štáty môžu v záujme znižovania rizík financovania terorizmu od MVO vyžadovať, aby vypracovávali ročné finančné výkazy s podrobným rozpisom príjmov a výdavkov a tiež aby viedli záznamy o domácich a medzinárodných transakciách, ktoré sú dostatočne podrobné na overenie toho, či boli finančné prostriedky prijaté a vynaložené v súlade s účelom a cieľmi organizácie. Vychádzali z domnienky, zvýšenie transparentnosti a integrity MVO v oblasti finančných tokov môže pomôcť zmierniť riziká zneužitia na financovanie terorizmu. „Zdroje financovania vrátane podrobností o hlavných prispievateľoch, verejných aj súkromných, ako aj o výške príspevkov by mali byť verejne dostupné.“⁵

Odporúčania v danej oblasti sú formulované aj konkrétnym krajinám, vrátane Slovenskej republiky, ktorá je pravidelne hodnotená Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) z hľadiska dodržiavania štandardov verejnej integrity. V hodnotení za rok 2022 vo vzťahu k MVO uviedla, že nedostatočná transparentnosť ich poslania a zdrojov financovania môže viesť k vnímaniu, že organizácie občianskej spoločnosti sú prostriedkom na presadzovanie súkromných záujmov, ktoré sú spojené s určitými odvetviami, spoločnosťami alebo politickými aktérmi. Okrem toho podvody, plytvanie a zlé postupy riadenia v organizácii občianskej spoločnosti môžu mať nepriaznivý vplyv nielen na danú organizáciu občianskej spoločnosti, ale aj na povest' celého mimovládneho sektora. OECD neuniklo, že v Slovenskej republike v danom čase neexistovali jednotné požiadavky na transparentnosť v súvislosti s financovaním zdrojov a činností organizácií občianskej

³ Zákon č. 346/2018 o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴ Financial Action Task Force (FATF) je medzivládna organizácia ktorá vznikla v roku 1989 na podnet siedmich najsilnejších ekonomík sveta združených v G7. Jej hlavným cieľom je boj proti praniu špinavých peňazí (money laundering), prevencia financovania terorizmu a zamedzenie financovania šírenia zbraní hromadného ničenia. Hoci Slovenská republika nie je členským štátom tejto medzivládnej organizácie, štandardy FATF je viazaná plniť ako členský štát Európskej únie, ktorá ich cez svoju legislatívu implementuje do života.

⁵ FATF (2023), BPP- Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisation, FATF, Paris, s. 19.

spoločnosti, pričom zdôraznila, že vlády môžu využívať legislatívne rámce na podporu integrity napríklad tým, že sa od nich bude vyžadovať, aby mali riadnu štruktúru riadenia. „Zabezpečenie štruktúrálnej transparentnosti v organizáciách občianskej spoločnosti by malo byť prioritou, pretože jej nezabezpečenie negatívne ovplyvňuje dôveryhodnosť organizácií občianskej spoločnosti ako obhajcov boja proti korupcii a obmedzuje ich schopnosť zastupovať záujmy občanov. Jedným zo spôsobov, ako zvýšiť transparentnosť, je vyžadovať od organizácií občianskej spoločnosti, aby zverejňovali a poskytovali informácie týkajúce sa integrity a dobrej správy vrátane zdrojov financovania, výročných správ, ročných činností a zamestnancov.“⁶

3 Zodpovednosť štátu pri zabezpečení transparentnosti MVO

V roku 2024 sa v Slovenskej republike zákonodarca formou poslaneckého návrhu zákona pokúsil o právnu úpravu v danej oblasti, tá však okamžite vyvolala vlnu nevôle na domácej i zahraničnej pôde a je potrebné konštatovať, že oprávnene. Autor predkladaného článku sa ako člen zákonodarného orgánu aktívne podieľal na legislatívnom procese pričom v druhom čítaní o návrhu zákona predložil návrh, ktorý zásadným spôsobom menil a dopĺňal pôvodné znenie návrhu zákona. Tento pozmeňujúci návrh bol výsledkom hodín rokovania a hľadania spoločného konsenzu. Rešpektoval pôvodný zámer zákonodarcu, teda zvýšenie transparentnosti financovania MVO, ale zároveň reflektoval výhrady domácich a zahraničných stakeholderov prezentované vo verejnom diskurze. Osobný príspevok do danej problematiky bol tak preatavený do paragrafového znenia pozmeňujúceho a dopĺňujúceho návrhu schváleného plénom národnej rady v druhom čítaní o návrhu zákona.

Skupina poslancov 27. marca 2024 doručila Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona 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. Hlavné výhrady voči tomu návrhu smerovali najmä k ustanoveniam, ktoré priznávali registrovému úradu, teda ministerstvu, kompetenciu rozhodnúť o rozpustení, pozastavení

⁶ OECD : Hodnotenie integrity Slovenskej republiky zo strany OECD, Poskytovanie účinných politík verejnej integrity. 2022.

činnosti či odobratí oprávnenia mimovládnej neziskovej organizácii za nedodržanie povinnosti informovať o príjmoch a výdavkoch vo výročnej správe, alebo pri jej nedostatkoch. Zavádzala sa taktiež povinnosť používať popri názve MVO aj označenie „organizácia so zahraničnou podporou“, pokiaľ príjmy MVO zo zahraničia jednotlivo či v úhrne za predchádzajúci kalendárny rok presahovali päť tisíc eur.⁷

Takýto zásah do združovacieho práva bolo potrebné posúdiť z hľadiska súladu s ústavou a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj judikatúrou európskych súdov. Mimovládne organizácie predstavujú podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) privilegovanú skupinu pri realizácii svojich základných práv a slobôd, nakoľko plnia úlohu „strážnych psov demokracie“. Podľa článku 11 ods. 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Dohovor) musí byť akékoľvek obmedzenie slobody združovania stanovené zákonom. Zároveň musí byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, čo znamená, že musí zodpovedať naliehavej spoločenskej potrebe a byť primerané legitímnemu cieľu, ktorý sleduje. Ako prvé bolo potrebné identifikovať existenciu legitímnemu cieľu. Cieľ zvýšiť transparentnosť financovania MVO a tým prispieť k ochrane verejného poriadku a verejnej bezpečnosti prostredníctvom boja proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a všeobecnejšie organizovanému zločinu, môže v zásade zodpovedať legitímnemu cieľu. Na tom sa zhodli Európsky súd pre ľudské práva vo veci Ecodefense a ostatní proti Rusku, ako aj Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) vo veci Komisia proti Maďarsku.⁸ Tento cieľ by sa však nemal sledovať neprimeranými prostriedkami. Na to, aby zásah štátu do výkonu základných slobôd neprekročil hranice nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti bolo potrebné nájsť rozumné vyváženie všetkých protichodných záujmov a zabezpečenie, aby zvolené prostriedky boli čo najmenej obmedzujúce. V prípade nesplnenia požiadaviek na výročné správy alebo nedostatkov v predložených výročných správach návrh zákona iba všeobecne odkazoval na takéto nedostatky, pričom bolo výlučne na Ministerstve vnútra SR, aby ich konštatovalo. To v nás vyvolávalo pochybnosti, či bola takáto formulácia dostatočne jasná, určitá a predvídateľná na splnenie požiadavky, aby

⁷ Návrh zákona 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.

⁸ Ecodefense a ostatní proti Rusku, rozsudok ESLP z 14. júna 2022, č. 9988/13 a ďalšie; Súdny dvor EÚ, vec C-78/18, Komisia proti Maďarsku, rozsudok z 18. júna 2020.

bolo obmedzenie práva „stanovené zákonom“. Zároveň sme boli presvedčení, že požiadavku nevyhnutnosti a primeranosti nespĺňali ustanovenia, na základe ktorých mohlo ministerstvo rozhodnúť o ukončení činnosti MVO ako následku administratívneho pochybenia a nedostatkov vo výročných správach. Podľa odporúčaní Rady Európy by takéto rozpustenie malo prichádzať do úvahy iba v krajných prípadoch, teda v prípade konkurzu, dlhodobej nečinnosti, alebo vážneho pochybenia.⁹ V súlade s už vyššie spomínanými rozhodnutiami EŠLP a SDEÚ bolo navyše v jasnom rozpore s právom Európskej únie, ako aj záväzkov plynúcich z Dohovoru, označovanie MVO za organizácie so zahraničnou podporou. V prípade Ecodefence a ďalší proti Rusku súd zdôraznil, že na to, aby MVO mohli plniť svoju úlohu „strážnych psov“ v spoločnosti, musia mať možnosť slobodne získavať a prijímať financie z rôznych zdrojov. Označovanie organizácií prijímajúcich financie od zahraničných subjektov (v danom prípade ako „zahraniční agenti“) bolo neopodstatnené a škodlivé a malo silný odrádzajúci a stigmatizujúci účinok na ich činnosť. Pôvodný návrh zákona bolo teda nevyhnutné v priebehu legislatívneho procesu upraviť tak, aby sa nedostal do konfliktu s ústavným a európskym právom.

Prvý pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorý pochádzal z dielne autorov návrhu zákona a bol schválený počas rokovania v Ústavnoprávnom výbore Národnej rady SR situáciu čiastočne zlepšil, obsahoval však nové problematické ustanovenia. Presnejším spôsobom stanovil požiadavky pre MVO na zverejňovanie informácií o príjmoch a výdavkoch. Tie by už neuvádzali vo svojich výročných správach, ale vo forme jednotného elektronického výkazu o transparentnosti, ktorý stanoví Ministerstvo financií SR opatrením. Došlo tiež k odstráneniu ustanovení o označovaní MVO ako organizácií so zahraničnou podporou, tie však boli nahradené novými problematickými ustanoveniami o lobingu, ktorý doteraz v právnom poriadku Slovenskej republiky úplne absentoval. Ani v tomto prípade podľa nášho presvedčenia nebola splnená požiadavka, aby akýkoľvek zásah do slobody združovania bol stanovený zákonom jasným a predvídateľným spôsobom. Návrh totiž obsahoval veľmi neurčitú definíciu lobingu ako „priame alebo nepriame ovplyvňovanie rozhodovania verejného funkcionára ... pri výkone jeho funkcie“, pričom sa vzťahoval iba na subjekty zapísané v registri mimovládnych neziskových organizácií.¹⁰ Sme presvedčení, že

⁹ Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007)14 o právnom postavení mimovládnych organizácií.

¹⁰ Uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky z 20. marca 2025.

skutočnosť, že tieto ustanovenia cielili výlučne na MVO a nie aj na iné subjekty, ktoré vykonávajú obdobné aktivity, robili tento zákon diskriminačným. V zákone taktiež ostala ponechaná možnosť Ministerstva vnútra SR rozpustiť MVO aj pre administratívne pochybenia vo výkaze o transparentnosti, navyše sa MVO stali povinnými osobami podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Napriek tomu, že si ctíme právo zákonodarnej iniciatívy, ktorá je podľa Ústavy Slovenskej republiky zverená poslancom Národnej rady SR, vláde a výborom, ktorí sú si vo svojom postavení rovnocenní, sme presvedčení, že tak zložitá a komplexná problematika by sa nemala riešiť prostredníctvom poslaneckých návrhov zákona, ale iniciatíva by mala vychádzať z vlády. Poslanci nedisponujú tak širokým aparátom expertov, akými disponuje vláda alebo ministerstvá, ale najmä, poslanecké návrhy zákonov pred ich doručením do Národnej rady Slovenskej republiky neprechádzajú medzirezortným pripomienkovým konaním, teda legislatívny proces neprebíha za účasti verejnosti. Napriek uvedenému je potrebné objektívne uviesť, že legislatívny proces prijímania predmetného návrhu zákona trval viac ako rok, počas ktorého boli Úradom vlády Slovenskej republiky a Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti vedené konzultácie a diskusie s predstaviteľmi odbornej obce a mimovládnych organizácií. K návrhu zákona sa proaktívne vyjadrila aj Rada vlády pre mimovládne neziskové organizácie. V prípade opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorým sa ustanovuje vzor výkazu o transparentnosti, prebiehalo k tomuto opatreniu riadne pripomienkové konanie na portáli SloLex s možnosťou verejnosti zapojiť sa do jeho prípravy. Vzhľadom na uvedené boli dlhodobo verejne známe pripomienky kritikov zákona. V rámci druhého čítania v pléne Národnej rady, aj na základe výhrad Európskej komisie a Rady Európy, bolo preto potrebné opätovne prísť k rozsiahlej zmene návrhu zákona, ktorý by reflektoval ich pripomienky a zamedzil tak prípadnému rozporu s európskym právom.

4 Politika ako umenie možného

Vzťah práva a politiky dlhodobo zamestnáva akademikov v oblasti právnych a politických vied. Aj pri prerokovávaní tohto návrhu zákona sa potvrdilo, že politika je umenie možného. Síce je o hľadani, ale málokedy aj o nájdení ideálneho riešenia, ale takého, ktoré sa dá reálne uskutočniť a najmä, na ktorom sa dokáže nájsť požadovaná zhoda. Nemáme pri tom na mysli zhodu naprieč politickým spektrom. Tá je pri

tak citlivej téme, akou je sprísnenie regulácie mimovládnych neziskových organizácií, v našich podmienkach takmer nepredstaviteľná. Máme na mysli zhodu v rámci strán tvoriacich vládnu koalíciu. Politické strany medzi sebou neustále súperia o nových voličov, ktorých väčšinou nezískavajú v protichodných táboroch, ale u svojich politických partnerov. Prechod voliča od liberálov ku konzervatívcom je oveľa menej pravdepodobný, ako prechod od umiernených národovcov k radikálnejším. K politickým prestupom nedochádza pri témach, na ktorých je všeobecná zhoda, ale na témach, ktoré sa vyznačujú istou mierou konfliktu. Aj mimovládne organizácie vyvolávajú v spoločnosti zmiešané nálady. Jedny ich vidia ako strážnych psov demokracie, ktorým by mal štát ich činnosť uľahčiť, druhí ako zahraničných agentov presadzujúcich cudzokrajné záujmy či naratívy a požadujú sprísnenie ich regulácie.

Hoci je cieľ v podobe zvýšenia transparentnosti financovania MVO vo svojej podstate legitímny, nástroje na jeho dosiahnutie musia byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, jasné, predvídateľné a hlavne primerané. To sme mali na pamäti pri posudzovaní každého ustanovenia návrhu zákona a vypracovaní finálneho pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu – zvýšenie transparentnosť financovania MVO takými nástrojmi, ktoré by splňali vyššie uvedené požiadavky a minimalizovali by zásah do slobody združovania a iných súvisiacich práv. Jednotlivé články pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu predloženého a schváleného v rámci druhého čítania v pléne národnej rady tak reflektujú názory, ktoré by sme zákonodarcovi adresovali ako odporúčania predstaviteľov akademickej obce.

Zákon po schválení nášho pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu nezavádza povinnosti plošne všetkým MVO.¹¹ V prípade vypracovania výkazu o transparentnosti sme zohľadnili najmä sťaženie práce MVO a administratívnu záťaž, ktorú by mohlo jeho vypracovanie pre rôzne formy MVO predstavovať. V prípade nadácií, neziskových organizácií a neinvestičných fondov nebude povinnosť vypracovať výkaz viazaná na žiadnu prahovú hodnotu ich ročných príjmov, pretože tieto právne formy už pred účinnosťou zákona boli povinné vypracovať výročnú správu bez ohľadu na ich ročné príjmy. Výkaz o transparentnosti do veľkej miery len upresňuje a podrobnejšie špecifikuje náležitosti, ktoré

¹¹ Zákon č. 109/2025 Z. z. , ktorým sa mení a doplňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony.

sa už predtým nachádzali vo výročných správach či účtovných závierkach a preto by pre tieto MVO nemal predstavovať neúmerne zvýšenú administratívnu záťaž. Iná situácia však bola pri občianskych združeniach a organizáciách s medzinárodným prvkom, ktoré pred účinnosťou zákona povinnosť vypracovať výročnú správu automaticky nemali. Pre tie najmenšie by táto nová povinnosť mohla predstavovať neúmernú administratívnu záťaž na ktorú nemajú prostriedky a pôsobiť tak odstrašujúco v realizácii združovacieho práva. Pre tieto právne formy sme po interných konzultáciách navrhli stanoviť prahovú hodnotu na vypracovanie výkazu o transparentnosti spočívajúcu v ročných príjmoch presahujúcich 35 000 eur. Podľa informácií z Ministerstva financií SR to znamená, že táto povinnosť sa od roku 2027, kedy budú výkaz o transparentnosti po prvý krát zverejňovať, dotkne maximálne 5 % občianskych združení a 95 % sa povinnosť vypracovať výkaz týkať nebude vôbec. Rovnako sme navrhli uplatniť výnimky v prípade povinnosti uvádzať osoby, ktoré finančne prispeli na činnosť organizácie. Rovnováhu sme hľadali medzi transparentnosťou a právom na súkromie. V snahe minimalizovať zásah do práva na súkromie svojich prispievateľov MVO nebudú musieť uvádzať informácie o osobách, ktoré prispeli na činnosť MVO sumou menej ako 5 000 eur za príslušný kalendárny rok. Jedná sa o päťnásobok priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve za rok 2024 očistenej o povinné odvody. Zároveň sme v súlade s požiadavkou ochrany súkromia prispievateľov a minimalizácie zverejňovania osobných údajov navrhli stanoviť povinnosť udávať len meno a priezvisko prispievateľa. Neprimeraný zásah do združovacieho práva v podobe možnosti rozpustiť MVO pre opakované nesplnenie zákonných povinností vo výkaze sme navrhli nahradiť peňažnou sankciou uloženou na základe nesplnenia výzvy na vykonanie nápravy vo výkaze. Tie časti zákona, ktoré sme považovali za neopraviteľné, akou bola regulácia lobingu vzťahujúca sa výlučne na MVO, sme navrhli zo zákona vypustiť. V zákone však ostali ustanovenia, ktoré v nás naďalej vyvolávajú pochybnosti o ich primeranosti. Nájdenie vzájomného konsenzu pri prijímaní zákonov však vyžaduje určité ústupky zo všetkých strán.

Záver

Legitímny cieľ zvýšenia transparentnosti financovania MVO sme sa v rámci legislatívneho procesu snažili dosiahnuť nástrojmi, ktoré by spĺňali kritéria nevyhnutnosti, jasnosti, predvídateľnosti a primeranosti.

Legislatívna práca je však vždy práca politická a politika je vždy len umením možného. Politici pri svojej práci sledujú svoje politické ciele. Raz je pre nich výhodné vzniknutý konflikt vyriešiť, inokedy ho naďalej živiť. Napriek spomínaným úvahám a snahe, ktoré nás viedli k predloženiu a následnému schváleniu rozsiahleho pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v pléne Národnej rady SR v druhom čítaní, neistota o primeranosti a ústavnej udržateľnosti právnej úpravy z objektívnych príčin pretrváva aj naďalej. Na jednej strane sú už spomínané odporúčania FATF a OECD, legitímny cieľ a potreba zvýšenia transparentnosti financovania MVO, na druhej strane judikatúra EŠLP a SDEÚ brániaca slobodu združovania. Nemožno s istotou konštatovať, či v tomto prípade prevládne sloboda združovania, právo na súkromie a ochranu osobných údajov, alebo verejný záujem. Prípadne, či požiadavky zverejňovať informácie o prispievateľoch a výške ich príspevkov môžu byť tak intenzívnym zásahom do práva na súkromie, ktorý môže mať odradzujúci účinok a sťažiť tak samotnú činnosť MVO. Taktiež u nás prevláda neistota, či subjekty súkromného práva, akými MVO nepochybne sú, majú mať povinnosti podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý bol doteraz adresovaný len subjektom verejného práva, hoci sa od nich bude požadovať len rozsah informácií, od koho prijímali verejné zdroje a ako s nimi hospodárili. Ústavnú udržateľnosť našich názorov pretavených do výslednej podoby schváleného návrhu zákona rozhodne Ústavný súd Slovenskej republiky. Ten v septembri 2025 prijal na ďalšie konanie návrhy skupiny poslancov a verejného ochrancu práv na začatie konania o súlade právnych predpisov, v ktorom namietajú nesúlad prijatého zákona s Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Chartou základných práv Európskej únie a Zmluvou o fungovaní Európskej únie.¹²

Zoznam použitej literatúry

1. ČELLÁR, Miroslav: To block or not to block? Freedom of expression on the Internet in the Slovak Republic after the military invasion of the Russian Federation in Ukraine. In: Prava ľudynja ta publčne vriaduvannja v sučasnych umovach: Materialy v mižnarodnoho pravnyčoho forumu. Černivci: Technodruk, 2022. s. 87–90.

¹² Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 10. septembra 2025, sp. zn. PL. ÚS 18/2025-30.

2. Ecodefense a ostatní proti Rusku, rozsudok ESĽP z 14. júna 2022, č. 9988/13 a ďalšie.
3. FATF: Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations. Paris: FATF, 2023. (online) Dostupné na: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>.
4. OECD: Hodnotenie integrity Slovenskej republiky zo strany OECD: Poskytovanie účinných politík verejnej integrity. 2022. (online) Dostupné na: <https://web-archiv.oecd.org/2022-03-02/625940-oecd-integrity-review-slovak-republic-slovak-version.pdf>
5. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2007)14 o právnom postavení mimovládnych organizácií.
6. SCOTT, Craig R. – KANG, Katie K. Shells, Fronts, Astrourfing, and Beyond: Examining Concealment Strategies of Proxy Organizations. In: Management Communication Quarterly, 2023, 38(3), s. 623–650.
7. Súdny dvor EÚ, vec C-78/18, Komisia proti Maďarsku, rozsudok z 18. júna 2020.
8. Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 10. septembra 2025, sp. zn. PL. ÚS 18/2025-30.
9. Uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky z 20. marca 2025. (online) Dostupné na: <https://nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=560965>
10. 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.
11. Zákon č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
12. Návrh zákona, 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. (online) Dostupné na: <https://nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=544280>