

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

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

I.

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

2. Tak ako Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb. čl. 22), aj slovenská ústava obsahuje osobitný ústavný imperatív ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31). V súvislosti s ním ústavný súd vyzdvihol vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 diskusiu ako jeden zo zmyslov parlamentnej procedúry s tým, že čl. 31 ústavy ako reakcia na dobu neslobody pripomína potrebu dôkladne chrániť parlamentnú diskusiu. Okrem toho bolo poukázané aj na čl. 73 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát podľa svojho svedomia a presvedčenia. Ak poslanec nesmie prijímať pri výkone svojej funkcie príkazy, potom nie je možné akceptovať, aby o tom, či bude určitý **návrh prijatý, bolo rozhodnuté bez toho, aby bola poslancom daná možnosť diskusiu a výmenu názorov v národnej rade viesť**.

3. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu je už ustálené, že parlamentná procedúra nie je úplne mimo jeho kontroly (sp. zn. PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 6/2017). Pokiaľ navrhovateľ v konaní o súlade právnych predpisov vznesie výhrady založené na formálnej kontrole ústavnosti, potom sa nimi ústavný súd štandardne zaoberá na začiatku uskutočňovaného prieskumu v rámci meritórneho rozhodnutia. To platilo vo veci sp. zn. **PL. ÚS 26/2019** (časť „III. 1. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu“), rovnako vo veci sp. zn. **PL. ÚS 25/2020** (relevantná časť bola nazvaná rovnako), sp. zn. **PL. ÚS 18/2022** (časť „III. 1. K ústavnej relevancii pravidiel legislatívneho procesu“), sp. zn. **PL. ÚS 3/2024** (časť „V. K námietkam týkajúcim sa legislatívneho procesu prijímania napadnutého zákona a rozporu tohto procesu s ústavou“), sp. zn. **PL. ÚS 7/2024** (časť „III. 1. Všeobecné východiská k posudzovaniu legislatívneho procesu“) či sp. zn. **PL. ÚS 20/2023** [časť „III. 1. K čl. I a čl. III napadnutého zákona (legislatívny proces)“]. Ak boli vo veci sp. zn. PL. ÚS 9/2024 výnimočne výhrady k legislatívnemu procesu zhrnuté v časti „III. 4. K namietanému nesúladu s čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a k legislatívnemu procesu“, tak to bolo z dôvodu špecifik jednotlivých častí

tzv. finančnej ústavy (čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.), pri ktorých je prítomný procesný aj obsahový aspekt. Trajektória rozhodovacej činnosti ústavného súdu je však jasná: **z logiky veci predchádza procesný prieskum materiálnemu prieskumu, lebo obsah sa skúma vtedy, keď bol prijatý postupom, v ktorom vady ústavného charakteru absentovali.** Z ťažko vysvetliteľných dôvodov bol procesný prieskum v disentanovom náleze vykonaný na jeho samom konci (časť „III.4. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu“), akoby *persona non grata* (pozri veta v bode 49: „Odpovede na námietky proti vadám legislatívneho procesu, ktoré neboli ústavným súdom zistené s diskvalifikačným účinkom voči napadnutému zákonu, sú uvedené v závere tohto odôvodnenia.“).

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

5. Pokiaľ ide konkrétne o legislatívny proces vo vzťahu k napadnutému zákonu č. 109/2025 Z. z., národná rada v druhom čítaní 15. apríla 2025 schválila skrátenie rozpravy na 12 hodín (§ 29a zákona o rokovacom poriadku), rozprava začala v rovnaký deň o 14.00 h a trvala aj po 20.00 h. V tento deň o 17.21 h začal byť v rozprave prednášaný poslanecký pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorého prednes skončil o 18.24 h. V čase o 23.38 h bola rozprava v druhom čítaní vyhlásená za skončenú, keďže parlamentnej menšine už nezostal žiaden čas na vystúpenie a parlamentná väčšina o vystúpenie nemala ďalší záujem (konkrétne časy sú dostupné na webovom sídle národnej rady).

6. Pozmeňujúci návrh vychádzal z pozmeňujúcich návrhov, o ktorých rokoval gestorský výbor (ústavnoprávny výbor) na 80. schôdzi 25. marca 2025, avšak návrh spoločnej správy ani stanovisko gestorského výboru neboli schválené, keďže ústavnoprávny výbor nebol uznášaniaschopný. Predložený pozmeňujúci návrh bol rozsiahlejší než samotný návrh zákona a okrem iného obsahoval aj vloženie nového novelizačného článku VI, ktorým sa prostredníctvom jedenástich novelizačných príkazov menil infozákon. Zakotvenie vybraných MVO medzi povinné osoby možno považovať za zásadnú koncepčnú úpravu, pretože pôvodne sa navrhovalo ukladať povinnosti rôznym organizáciám cez výročnú správu. Na rozdiel od nej je režim tzv. infozákona kontinuálny, pričom sa mal uplatniť okamžite po nadobudnutí účinnosti (čl. VI je bez prechodných ustanovení, čo kontrastuje s prechodnými ustanoveniami v čl. I až V).

7. Dňa 16. apríla 2025 o 12.28 h národná rada odhlasovala pristúpenie k tretiemu čítaniu ihneď. Následne sa do rozpravy v treťom čítaní prihlásil poslanec s úmyslom predložiť ďalší pozmeňujúci návrh. V nadväznosti na tento priebeh sa do rozpravy v treťom čítaní prihlásilo o 12.29 h celkovo 54 poslancov. Po krátkom časovom úseku nasledovala obedná pauza a v rozprave sa pokračovalo po 14.00 h. O 17.08 h bol prednesený návrh predsedu národnej rady podľa § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku (uzavretie rozpravy), ktorému bolo vyhovené. O 17.11 h bola rozprava v treťom čítaní uzavretá.

8. Predkladateľom napadnutého zákona bola skupina poslancov a normotvorcom národná rada. Vláda na legislatívnom procese v tomto zmysle zúčastnená nebola, keďže návrh nebol schvaľovaný v skrátanom legislatívnom konaní. Postup pri schvaľovaní napadnutého zákona preto mala vysvetliť práve národná rada ako účastník konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde (orgán verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal). Tá však explicitne odmietla k veci svoje stanovisko predložiť. Dôvod na použitie § 29a spolu s § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku preto ostal neznámy, pričom obštrukčné správanie porovnateľné napríklad s vecou sp. zn. PL. ÚS 3/2024 nebolo identifikované ani v stenozázname. Zrozumiteľnú odpoveď rovnako priamo neponúka ani časový kontext. Zákon č. 109/2025 Z. z. bol schválený 16. apríla 2025 a účinnosť nadobudol až 1. júna 2025. Časovú naliehavosť tak nemožno bezprostredne identifikovať a táto rovnako nebola ani komunikovaná ústavnému súdu.

9. **Z už uvedených okolností vyplýva, že „štandardný“ priebeh deliberácie v národnej rade bol v prejednávacom prípade zásadne ovplyvnený dvomi diskusiu obmedzujúcimi inštitútmi – skrátením dĺžky času na rozpravu v zmysle § 29a rokovacieho poriadku v druhom čítaní a predčasným skončením rozpravy v zmysle § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku v treťom čítaní.** Existencia zákonom ukotveného nástroja umožňujúceho zásah

do parlamentnej diskusie však automaticky neznamená súlad jeho využitia v každom jednotlivom prípade s čl. 31 ústavy. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 vymedzil tri situácie, keď by musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr. Jednou z nich je aj situácia, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu dôjde k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov. **Ústavný súd prízvukoval, že k porušeniam ústavnosti pristupuje materiálne, t. j. nielen v optike súladu procesných postupov činnosti národnej rady so zákonom o rokovacom poriadku.** Formálnym dodržaním litery zákona o rokovacom poriadku sa totiž v parlamentnej praxi môže zasiahnuť do ústavou chráneného záujmu. Takáto situácia je najmenej pravdepodobná, avšak napriek tomu ju nie je možné vylúčiť.

10. Oba zákonom ukotvené nástroje umožňujúce zásah do parlamentnej diskusie umožňujú v konkrétnych prípadoch v zásade dosiahnuť rovnaký výsledok. **Optikou čl. 31 ústavy sa preto nedá ustáť prístup, že kým prvý z nich je vecou politickej stratégie, do ktorej ústavný súd nezasahuje** (sp. zn. PL. ÚS 3/2024, 324. bod, ktorý cituje v 121. bode aj distentovaný nález), **pri druhom z nich ústavný súd súhlasí, že má byť využívaný výnimočne, a akcentuje spojenie s čl. 31 ústavy s doplnením:** „K ústavnej dimenzii porušenia legislatívneho procesu by došlo, ak by tento inštitút bol využitý v každom z troch čítaní, resp. v jadre legislatívneho procesu (t. j. v druhom čítaní).“ Tieto východiská sú prítomné taktiež vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2024, konkrétne v 326. až 328. bode. **Inými slovami, pokiaľ použitie § 29a alebo § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku mimo výnimočných okolností (vnútorných či vonkajších) spôsobia, že deliberácia sa v národnej rade nemohla primerane rozvinúť, potom môže podľa môjho názoru dôjsť k nesúladu s čl. 31 ústavy.**

11. V legislatívnom procese k napadnutému zákonu tak **bolo prítomných päť aspektov,** ktoré podľa môjho názoru **v súhrne spôsobili jeho rozpor práve s čl. 31 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu porušenia ochrany parlamentnej diskusie:**

11.1. **Aspekt navrhovateľa.** Pozíciu relevantne ústavnoprávne argumentovať v prospech neprípustného zásahu do čl. 31 ústavy má parlamentná menšina. Tento aspekt možno podložiť jednak 152. bodom z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022 („*Ústavný súd poukazuje na sťažení pozíciu navrhovateľky relevantne ústavnoprávne argumentovať v prospech neprípustného zásahu do čl. 31 ústavy, ktorá je daná jej postavením ako prezidentky, nie poslanca, resp. poslancov národnej rady ako členov tzv. parlamentnej menšiny. Aj navrhovateľka prostredníctvom svojho právneho zástupcu na verejnom zasadnutí uznala, že žiadne konkrétne sťažnosti na obmedzenie diskusie od poslancov národnej rady jej adresované neboli. Ústavný súd v tomto smere dopĺňa, že ani parlamentná menšina, ktorá mala byť tvrdeným nedostatkom diskusie na svojich právach podľa čl. 31 ústavy dotknutá, nepodala na ústavnom súde návrh podľa čl. 125 ústavy.*“) a rovnako 31. bodom z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2020 [„*Ochrana menšiny poslancov tiež nepriamo vyplýva aj z čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy, z návrhového oprávnenia na konanie o súlade a konanie o výklad ústavných zákonov. Aj zo zakotvenia takejto ochrany možno predpokladať, že ústava počíta s tým, že jedna pätina poslancov (ktorá je vždy menšinou z hľadiska úpravy čl. 84 ústavy) má pri výkone svojich mandátov určité ústavné záruky, ktorých porušenie môže pred ústavným súdom namietat'. Tieto ústavné záruky však nemôžu narušiť samotný princíp*

väčšinového rozhodovania, keďže ho ústava v čl. 84 výslovne predpokladá. Naopak, takouto ústavnou zárukou je právo poslancov rokovať o určitej otázke, teda vyjadrovať k nej názory na schôdzi Národnej rady alebo jej orgánu.“]. Navrhovateľom bola v disentanom náleze práve skupina poslancov národnej rady.

11.2. Kontextuálny aspekt (obštrukcia alebo výnimočné okolnosti). Pokiaľ je pri prerokúvaní návrhu zákona identifikovaná obštrukcia, môže byť legitímnym oprávnením národnej rady použiť voči nej skrátenie rozpravy (uzavretie rozpravy). Pokiaľ však obštrukcia prítomná nie je, potom platí, že čím viac je rozprava skrátená, tým viac musia byť pre to prítomné presvedčivé dôvody (spočívajúce napríklad v okolnostiach, ktoré nastali náhle, neočakávane – nebolo možné sa na ne pripraviť). Ako už bolo vysvetlené, výnimočné používanie zákonom ukotveného nástroja umožňujúceho zásah do parlamentnej diskusie bolo akcentované v 326. bode nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2024 a v rámci čl. 31 ústavy niet opory pre *carte blanche* prístup vo vzťahu k inému zákonom ukotvenému nástroju, ktorým sa vie dosiahnuť v zásade rovnaký výsledok.

11.3. Aspekt zdôvodnenia. Inštitúcia, ktorá je do legislatívneho procesu zapojená, má dôvody zásahov do parlamentnej diskusie komunikovať ústavnému súdu, inak sa môže vystaviť (nie je možné vylúčiť, že v konečnom dôsledku aj neoprávnene) podozreniu z ústavnoprávneho excesu (ku ktorému môže dôjsť v zmysle už uvedeného aj postupom *lege artis*). Ústavný súd má byť pripravený uznať jej širokú autonómiu, no tá nesmie siahať až k možnosti ústavný súd úplne ignorovať. Slovaní ústavného súdu, z vecí sp. zn. PL. ÚS 29/05 alebo PL. ÚS 25/2020 „*Ústavný súd pri tomto konštatovaní vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v okolnostiach posudzovaného prípadu zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý je potrebné považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.*“.

11.4. Aspekt jadra legislatívneho procesu. Ústavný súd označil druhé čítanie za jadro legislatívneho procesu (sp. zn. PL. ÚS 3/2024, 328. bod). V rovnakej veci (294. bod) skúmal, či pozmeňujúci návrh predložený v jadre legislatívneho procesu a pri obmedzení parlamentnej diskusie predstavoval významné koncepčné úpravy návrhu zákona. Keďže usúdil, že jeho celková filozofia zostala aj daným pozmeňovacím návrhom zachovaná a návrh smeroval len k úpravám nevymykajúcim sa zo základnej obsahovej línie návrhu zákona, priklonil sa na stranu parlamentnej autonómie. V disentanom náleze však pozmeňujúci návrh rozsahom prevyšoval text pôvodne predloženého návrhu zákona a súčasne doň vkladal novelizáciu, ktorá z dôvodov pomenovaných v bode 6 tohto odlišného stanoviska predstavovala významnú koncepčnú úpravu. Ak sa počas skrátenia rozpravy predloží k prerokúvanému návrhu pozmeňujúci návrh, ktorý ho koncepčne mení alebo dopĺňa, potom je nevyhnutné dodatočne poskytnúť poslancom adekvátny a rozumný priestor na to, aby sa k nemu mohli vyjadriť. Ten je možné poskytnúť aj v rámci tretieho čítania, aj keď s obmedzeniami, ktoré vyplývajú z § 85 rokovacieho poriadku. Tie síce bránia tomu, aby sa deliberácia k návrhu zákona mohla úplne plnohodnotne rozvinúť (na to slúži druhé čítanie ako spomínané jadro legislatívneho procesu), avšak minimálne k pozmeňujúcemu a dopĺňujúcemu návrhu vytvárajú legislatívne predpolie na poskytnutie ďalšej príležitosti o takomto návrhu dodatočne diskutovať (a za podmienok v § 85 ods. 3 a 4 rokovacieho

poriadku prípadne dosiahnuť aj jeho vecnú zmenu). Disentovaný nález v 120. bode spomína, že opoziční poslanci, ktorí sa nestihli zapojiť do rozpravy ústne, mali takisto možnosť priložiť aj svoje písomné stanovisko v treťom čítaní, no je potrebné podčiarknuť, že po využití § 29a v druhom čítaní, predložení pozmeňujúceho návrhu rozsiahlejšieho než pôvodný návrh zákona a súčasne obsahujúceho významné koncepčné úpravy bola rozprava v treťom čítaní po predložení ďalšieho pozmeňujúceho návrhu uzavretá cez § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku. Ako § 35 ods. 8 (uzavretie rozpravy), tak aj § 29a ods. 6 (určenie dĺžky času na rozpravu) rokovacieho poriadku síce umožňujú poslancom odovzdať svoj písomný prejav predsedajúcemu (a takýto písomný prejav sa zahrnie do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady s označením, že nebol prednesený ústne), avšak je zrejmé, že do deliberácie v národnej rade nebude plnohodnotne vstupovať, keďže poslanci sa s jeho obsahom oboznámia až *ex post*. V rámci porovnania tiež netreba opomínať, že ak vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 (súdna mapa) ústavný súd nepovažoval za protiústavný postup, keď sa prostredníctvom rozsiahleho poslaneckého pozmeňujúceho návrhu do textu vládneho návrhu zákona (parlamentná tlač č. 849, VIII. volebné obdobie) dostali rozsiahle pasáže z už odmietnutých návrhov zákonov (t. j. z parlamentných tlačí č. 847, 848, 850, VIII. volebné obdobie), o týchto pasážach sa predtým diskutovať mohlo.

11.5. Aspekt prezidentského veta. Pokiaľ bola rozprava v jadre legislatívneho procesu po koncepčnej zmene zásadne skrátená, toto skrátenie je nutné pri formálnej kontrole ústavnosti vyvážiť s eventuálnou opätovnou možnosťou diskusie pri prerokúvaní prezidentského veta. Slovaní ústavného súdu, z veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 (153. bod) *„V okolnostiach tejto veci je ďalej potrebné zdôrazniť, že napadnutý zákon bol pôvodne navrhovateľkou vrátený národnej rade, čím sa poslancom národnej rady otvorila možnosť opätovne o návrhu diskutovať. Prostredníctvom tzv. suspenzívneho veta tak navrhovateľka do istej miery dohliadala aj na legislatívny proces. Navrhovateľka možnosť vrátenia napadnutého zákona národnej rade využila, čím diskusiu a poslaneckú výmenu názorov podporila, resp. umožnila – hoci aj len do istej miery – zhojenie prípadných ňou vytykaných nedostatkov.“*. Zákon č. 109/2025 Z. z. však vetovaný nebol.

12. Všetky pomenované aspekty sú prítomné už v doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu a podľa môjho názoru ich bolo potrebné aplikovať v súhrne. Identifikovanými boli: **(i) relevantný navrhovateľ argumentujúci porušením čl. 31 ústavy; (ii) absencia obštrukcie, resp. výnimočných okolností odôvodňujúcich skrátenie rozpravy v jadre legislatívneho procesu na minimum; (iii) rezignácia normotvorcu na komunikovanie dôvodov tohto postupu ústavnému súdu; (iv) presadenie významnej koncepčnej úpravy návrhu zákona v jadre legislatívneho procesu v pokročilom čase po skrátení rozpravy na minimum a následné uzavretie rozpravy v treťom čítaní; a napokon (v) absencia prezidentského veta, a tým aj možnosti prípadnej dodatočnej diskusie.**

13. Pokiaľ by bol dissentovaný nález porovnaný s vecou sp. zn. PL. ÚS 3/2024, v nej bol prítomný (i) relevantný navrhovateľ argumentujúci porušením čl. 31 ústavy, no súčasne bola (ii) identifikovaná obštrukcia parlamentnej menšiny, (iii) dôvody zvoleného postupu boli aktívne komunikované ústavnému súdu v konaní o súlade právnych predpisov, a napokon (iv) v jadre legislatívneho procesu nebola v pokročilom čase po skrátení rozpravy presadená významná koncepčná úprava. Aj v tejto veci absentovalo prezidentské veto,

ale tri predchádzajúce aspekty spôsobili kľúčovú odlišnosť oproti legislatívnemu procesu pri zákone č. 109/2025 Z. z.

14. Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo vzťahu k procesnej kontrole ústavnosti vyplývalo, že pre zákonodarcu existujú určité limity. Ústavný súd nemal posúvať túto hranicu smerom k úplnej autonómii normotvorcu nezohľadňujúcej podstatu čl. 31 ústavy. Pokiaľ by sa totiž tento prístup mal stať v budúcnosti precedenčným, normotvorcovi nebude brániť nič, aby heslo „*Vae Victis*“ uplatňoval v rovnakom rozsahu prakticky kedykoľvek.

II.

Transparentnosť ako legitímny cieľ pri organizáciách občianskej spoločnosti

15. Druhá časť odlišného stanoviska je zameraná na vykonaný materiálny prieskum ústavnosti, pri ktorom podľa môjho názoru **došlo vo vybraných častiach k redundantnému zovšeobecneniu výhrad ústavného súdu**. Množina MVO je totiž v reálnom živote mimoriadne heterogénna, čo je v slobodnej spoločnosti prirodzené. Združovacie právo podľa čl. 29 ústavy alebo čl. 11 dohovoru zahŕňa nielen spolky, spoločnosti a iné združenia, ale tiež politické strany a politické hnutia. Práve pri nich sa uznáva široký priestor normotvorcu v kontexte verejného záujmu vyplývajúceho z transparentného financovania politických strán (pozri sp. zn. PL. ÚS 22/2019 alebo k financovaniu zo zahraničia rozhodnutie ESLP zo 7. júna 2007 vo veci *Parti Nationaliste Basque – organisation régionale d’Iparralde proti Francúzsku*, sťažnosť č. 71251/01). Cieľ v podobe zvýšenia transparentnosti, pokiaľ ide o financovanie organizácií občianskej spoločnosti, zase v zásade akceptoval ako legitímny aj ESLP (predchádzanie nepokojom podľa čl. 11 ods. 2 dohovoru; pozri 122. bod z odôvodnenia rozhodnutia vo veci *Ecodefence a ostatní proti Rusku* z 10. októbra 2022, sťažnosť č. 9988/13 a ďalšie).

16. Disentovaný nález v 54. bode porovnateľnosť s politickými stranami úplne a simplicisticky zavrhuje s odôvodnením: „(...) MVO sa nezúčastňujú volebnej politickej súťaže. Fyzické alebo právnické osoby MVO poskytujú svoje príspevky nepovinne a MVO im zodpovedajú vlastnou činnosťou. Skutočnosť, že niektoré MVO vykonávajú činnosti, ktoré vo verejnom priestore rezonujú, a že sú súčasťou verejného diskurzu alebo kontroly verejnej moci, ich automaticky netransformuje na orgány verejnej moci alebo iné verejnoprávne subjekty, na ktoré sa má analogicky vzťahovať požiadavka transparentnosti a kontrolovateľnosti verejnosťou, ako je to v prípade politických strán.“ Disentovaný nález tak kladie na prvé miesto formu pred obsahom: ak je určitý subjekt MVO, politickej súťaže sa nezúčastňuje. Reálny život je však komplikovanejší. Na jednom konci spektra môžu existovať napríklad občianske združenia zaoberajúce sa *ad infinitum* svetom J. R. R. Tolkiena a riešiacie (z pohľadu mnohých nepochybne podstatné) témy, akými sú povedzme dôvody za úpadkom Gondoru. Na inom konci spektra môžu byť občianske združenia priamo napojené na politické strany a politické hnutia fungujúce ako ich mládežnícke organizácie. Ich legitímnym cieľom bude často pretváranie verejných 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.

17. Takúto deliacu líniu si disentaný nález nevšíma. Naopak, v 92. bode akcentuje možnosť *„zneužitia a negatívneho vykresľovania mena a priezviska fyzickej osoby, ktorá prispela na činnosť MVO, a obdobne aj údajov o právnickej osobe. Osobitne znevažujúco to môže pôsobiť v prípade, keď uvedené údaje sa budú šíriť prostredníctvom médií alebo sociálnych sietí, ktoré majú silný celospoločenský dosah a môžu spôsobiť ujmu do mena a osobnej cti fyzických osôb, ako aj dobrej povesti právnických osôb. V prípade fyzických osôb môže následne dôjsť aj k ohrozeniu ich bezpečnosti, pokiaľ v prostriedkoch na šírenie informácií dôjde k negatívnemu vykresľovaniu MVO. Z toho dôvodu je nutné uzavrieť, že napadnutou právnou úpravou došlo aj k zásahu do čl. 19 ods. 1 ústavy.“*. Ak uvedené platí napríklad aj pre občianske združenia pôsobiace ako mládežnícke organizácie konkrétnych politických strán, možno sa obávať šablónovitého použitia tohto záveru aj pri darovaní finančných prostriedkov politickým stranám. Aj tie sú často (podľa mnohých zaslúžene, podľa iných nie) vykresľované negatívne, ba až nepriateľsky; môže preto zákonodarca odôvodniť zužovanie rozsahu zverejňovaných údajov darcov politických strán cez premostenie s ohrozením bezpečnosti fyzických osôb?

18. Iným aspektom, ktorý je disentaným nálezom opomenutý, je **postavenie samotného darcu. Je totiž rozdiel medzi rozsahom ochrany súkromia bežného človeka a ochranou súkromia verejného funkcionára** (spomedzi mnohých rozhodnutí z tejto oblasti napríklad sp. zn. PL. ÚS 1/09 alebo z hľadiska filozofie pozri celkovú konštrukciu oznámení verejných funkcionárov podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov. Pokiaľ napríklad verejný funkcionár poskytne MVO finančný dar a v predvolebnom období sa v ňou vytvorenom rebríčku umiestni na poprednom mieste podľa kritérií zvolených MVO, zákonodarca by mal disponovať možnosťou prikázať takýchto darcov zverejňovať. **Inými príkladmi sú rôzne podoby fenoménu nazvaného *revolving door*** (pozri napríklad BELLI, S. S., STEVENS, F. *Revolving doors in Europe: does hiring from the public sector facilitate access?* In: *Journal of Public Policy*, 2024, 44 (4), s. 679 – 696). Aj tu sa okrem iného môže prejavíť už viackrát spomínaný čl. 31 ústavy, tentokrát nie v jeho procesnom, ale obsahovom aspekte.

19. Napokon považujem za dôležité vyjadriť sa aj k časti III.2.c disentaného nálezu, kde bolo zaradenie MVO pod režim povinných osôb podľa tzv. infozákona vyhodnotené ako protiústavné. Už skôr bolo uvedené, že táto úprava bola z hľadiska pôvodnej koncepcie návrhu zákona zásadnou zmenou, čo však ešte samo osebe neznamená jej obsahovú protiústavnosť. Povinnými osobami sa stali MVO, ktorým povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2 infozákona poskytnú verejné prostriedky alebo ktorým povinné osoby podľa § 2 ods. 3 poskytnú prostriedky pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom obce alebo majetkom vyššieho územného celku, ak im (i) bol poskytnutý jednorazový príspevok z verejných prostriedkov v sume najmenej 3 300 eur, alebo (ii) v rámci jedného rozpočtového roka boli poskytnuté verejné prostriedky v úhrnnej sume najmenej 10 000 eur. **Hoci v 68. bode sám disentaný nález zdôrazňuje, že požiadavka na transparentnosť by mala byť primárne spojená okrem iného aj s kontrolovateľnosťou nakladania**

s verejnými prostriedkami, v uvedenej časti už od tejto myšlienky upúšťa a paradoxne sa vydáva proti nej. Rozhodujúcim kritériom sa stal verejnoprávny prvok. Na podporu tohto prístupu sa spomína potenciál novej povinnosti viesť k neprimeranej administratívnej záťaži, osobitne menších MVO (107. bod), paradoxne aj „možnosť šikanózneho aplikácie napadnutej právnej úpravy“ až s potenciálne odradzujúcim účinkom od zakladania MVO (108. bod), iné kontrolné mechanizmy (110. a 111. bod) alebo oddelenosť MVO od štátu v zmysle čl. 29 ods. 4 ústavy (112. bod).

19.1. Schválené znenie v časti III.2.c disentanovaného nálezu však podľa môjho názoru vytvorilo pre normotvorcu ústavnoprávnu bariéru, ktorá bude aktuálna bez ohľadu na to, aká suma verejných prostriedkov by napríklad MVO mohla byť poskytnutá. Je však náročné stotožniť sa so záverom, že ak by bola MVO poskytnutá napríklad šesťciferná suma verejných prostriedkov, tak je vybavovanie v dobrej viere doručených infožiadostí automaticky neprimeranou administratívnou záťažou.

19.2. Argument šikanóznou aplikáciou sa s obľubou používa vždy, keď pre neposkytnutie požadovaných informácií neexistujú zákonné dôvody. V inom kontexte, a nie tak dávno použila tento argument aj národná rada pri zákone č. 401/2024 Z. z. a ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2025 správne kontroval v 59. bode: *„Prípady nadmerného zahlcovania, resp. zaťažovania orgánov verejnej moci ako povinných osôb žiadosťami o informácie (tzv. informačný fillibustering) so znakmi šikanózneho výkonu práva na prístup k informáciám, na ktoré poukazuje dôvodová správa k napadnutému novelizačnému zákonu, sú podľa doterajšej právnej úpravy v judikatúre najvyšších súdnych autorít jednotne a ustálené riešené aplikáciou zásady zákazu zneužitia práva. Táto zásada je súčasťou princípu právneho štátu a ustálená judikatúra (III. ÚS 96/2010; najvyšší súd, sp. zn. 3SŽi/4/2014; najvyšší správny súd, sp. zn. 5 SŽik 5/2020) ju akceptuje ako dôvod odmietnutia žiadosti, ak je zjavné, že žiadateľ svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií, ale spôsobením ujmy povinnej osobe.“* **Je ťažko obhájitelné, ak je v jednom konaní tento argument považovaný za plauzibilný a v inom je odmietnutý, pričom pre odlišný prístup neexistujú empirické dáta.**

19.3. Argumentácia založená na existencii iných kontrolných mechanizmov má taktiež potenciál spôsobiť paradigmatickú zmenu v iných častiach infozákona. Príkladom je § 9 ods. 3 písm. g) infozákona, cez ktorý sa sprístupňujú informácie o mzde, plate alebo platových pomeroch a ďalších finančných náležitostiach priznaných za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu. Pokiaľ môže takéto odmeňovanie zhodnotiť Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky alebo orgány činné v trestnom konaní, potom by sa rovnakou logikou stal nadbytočným princíp „čo nie je tajné, je verejné“. **V modernom demokratickom a právnom štáte však existencia iných kontrolných mechanizmov nemôže byť argumentom pre vylúčenie verejnosti. Tieto formy kontroly sú komplementárne – prvá nevylučuje druhú.** Podstatu vystihol napríklad Najvyšší správny súd Českej republiky: *«Na kontrole verejnej moci sa totiž môže podieľať každý, a to presne v tej miere, v akej sa rozhodne byť aktívnym. Nikto nie je vylúčený, každý má možnosť pýtať sa a dozvedieť sa, čo už samo osebe posilňuje vzťah verejnej moci a občana, bráni rozdeleniu na „my“ a „oni“ a posilňuje vedomie verejnosti, že verejná moc nie je účelom osebe*

či prostriedkom mocných k udržaniu svojich výsad, odcudzená od občianskej spoločnosti, ale nástrojom občanov tvoriacich politické spoločenstvo k presadzovaniu spoločne zdieľaných záujmov a cieľov.» (č. k. 8 As 55/2012-62 z 22. októbra 2014, 68. bod). Občianska kontrola, ktorá by sa dobromyseľne pýtala na nakladanie s verejnými prostriedkami napríklad aj mimoriadneho rozsahu v MVO cez infozákon, by potenciálne mohla poukázať aj na to, ako fungujú kontrolné orgány verejnej moci, ktoré sú pre tieto účely zriadené. Tomu postavil discentovaný nálež ústavnoprávnu bariéru bez ohľadu na výšku prahových hodnôt.

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

III. Zhrnutie

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

V Košiciach 17. decembra 2025

Miloš Maďar
sudca