

Strážcovia právneho štátu – Kto a ako stráži právny štát ?

„*Sed quis custodiet ipsos custodes?*“
(Juvenalis, Saturae VI)

Abstrakt

Právny štát je základným princípom demokratického usporiadania spoločnosti, ktorý zaručuje nadradenosť práva nad politickou mocou a chráni základné práva a slobody jednotlivcov. Stráženie právneho štátu však nie je samozrejmosťou, ale neustálym procesom, do ktorého vstupujú rôzne aktérske subjekty, a to súdy, ústavné orgány, parlament, exekutíva, orgány činné v trestnom konaní, nezávislé kontrolné inštitúcie, ako aj médiá, občianska spoločnosť a medzinárodné organizácie. Cieľom článku je analyzovať, kto a akým spôsobom zabezpečuje fungovanie a ochranu právneho štátu v SR a v európskom priestore, pričom osobitná pozornosť sa venuje výzvam, ktoré tento princíp ohrozujú, ako je politizácia justície, erózia dôvery občanov v inštitúcie či zasahovanie do nezávislých médií.

Kľúčové slová: právny štát, demokracia, súdna moc, ústavný súd, občianska spoločnosť, Európska únia, ochrana práv

1. Úvod

Právny štát patrí medzi základné piliere demokratického usporiadania spoločnosti a je úzko spätý s princípom vlády práva (rule of law), ktorý znamená, že výkon štátnej moci je viazaný právnymi normami a podlieha kontrole, pričom všetky subjekty, vrátane štátu, sú povinné dodržiavať zákon. Ako uvádza A. V. Dicey, princíp vlády práva znamená nadradenosť práva nad svojvôľou a podriadenie všetkých, vrátane vládnucej moci, zákonu (Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1915). Ide o koncept, ktorý má svoje historické korene už v antických a stredovekých úvahách o prirodzenom práve, no v modernom chápaní sa výrazne formoval v období osvietenstva a v ústavnom vývoji 19. a 20. storočia. V podmienkach SR je právny štát zakotvený v Ústave SR, ktorá v čl. 1 ods. 1 výslovne uvádza, že SR je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Tento princíp sa premieta do viacerých ústavných garancií, ako je del'ba moci, nezávislosť súdnej moci, ochrana základných práv a slobôd či zásada legality pri výkone verejnej moci. Napriek jasnej

normatívnej opore však nie je samozrejmé, že právny štát funguje efektívne a v plnom rozsahu; jeho reálne naplnenie závisí od kvality inštitúcií, úrovne politickej kultúry a aktivity občianskej spoločnosti. V súčasnosti možno pozorovať viaceré výzvy, ktoré ohrozujú právny štát nielen v SR, ale aj v širšom európskom priestore, a to od erózie dôvery v súdy a orgány činné v trestnom konaní, cez politické zasahovanie do nezávislých inštitúcií, až po šírenie dezinformácií a oslabovanie nezávislých médií. Preto je potrebné položiť si zásadnú otázku: Kto a akým spôsobom stráži právny štát, a aké mechanizmy existujú na jeho ochranu? Odpoveď na túto otázku si vyžaduje nielen deskriptívny prehľad aktérov a inštitúcií, ale aj kritickú reflexiu ich vzájomných vzťahov, možností a limitov. Tento článok sa preto zameriava na systematické preskúmanie úlohy jednotlivých vnútroštátnych a medzinárodných inštitúcií, kontrolných mechanizmov, ako aj úlohy občianskej spoločnosti pri ochrane právneho štátu, pričom osobitnú pozornosť venuje aj aktuálnym výzvam a rizikám spojeným s jeho udržiavaním.

2. Teoretické vymedzenie pojmu právny štát

Právny štát (lat. *status iuris*) predstavuje základný princíp moderného demokratického usporiadania, ktorého jadrom je myšlienka, že výkon verejnej moci je viazaný právom a že právo slúži ako nástroj obmedzovania a kontrolovania štátnej moci. V odbornej literatúre sa často uvádza, že právny štát je špecifickou formou štátu, v ktorom sú rešpektované nielen zákony, ale aj princípy spravodlivosti, ochrany ľudských práv a del'by moci. Už Dicey vo svojom klasickom diele *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* definoval princíp „rule of law“ ako trojzložkový koncept: nadradenosť práva nad svojvôľou moci, rovnosť všetkých pred zákonom a ústavnú ochranu základných práv. Dicey zdôrazňuje najmä to, že rule of law znamená rovnosť všetkých osôb pred súdmi bez ohľadu na ich postavenie (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1915). Hans Kelsen naopak zdôrazňoval čisto normatívnu povahu práva a vybudoval tzv. „čistú právnu náuku“, podľa ktorej má byť právna veda zbavená všetkých ideologických, politických či sociologických prvkov a právo treba chápať výlučne ako hierarchicky usporiadaný systém noriem. V nemeckej právnej tradícii sa pojem právny štát (*Rechtsstaat*) vyvíjal od 19. storočia a bol chápaný najmä ako garancia legality, právnej istoty a súdnej ochrany proti zásahom štátnej moci. V súčasnosti sa právny štát chápe v širšom zmysle, ktorý zahŕňa nielen formálne dodržiavanie zákonov, ale aj materiálne princípy, ako je proporcionalita, zákaz diskriminácie či rešpektovanie ľudskej dôstojnosti. V európskom kontexte sa právny štát stal jednou zo

základných hodnôt Európskej únie podľa Čl. 2 Zmluvy o EÚ, a teda jeho ochrana má nielen vnútroštátny, ale aj nadnárodný rozmer. Teoretické vymedzenie právneho štátu tak nie je jednotné, ale tvoria ho viaceré prístupy, a to od formálneho (legalita, hierarchia noriem) až po materiálny (ochrana práv, spravodlivosť), ktoré sa v praxi musia vzájomne dopĺňať, ak má právny štát fungovať ako živý princíp demokratickej spoločnosti.

3. Inštitúcie a mechanizmy stráženia právneho štátu

Stráženie právneho štátu je zložitá a mnohorozmerná, pretože zahŕňa vzájomnú interakciu rôznych vnútroštátnych a nadnárodných aktérov. Kľúčovú úlohu pri tom zohráva súdna moc, ktorá je považovaná za základný pilier ochrany práv a slobôd jednotlivcov a zabezpečenia zákonnosti konania štátnych orgánov. Nezávislé súdy sú schopné kontrolovať zákonnosť rozhodnutí exekutívy a legislatívy, pričom ich rozhodnutia majú právnu záväznosť a tvoria precedensy, ktoré prispievajú k stabilite právneho systému. Súdna nezávislosť je podstatná pre dôveru verejnosti, pretože len nestranné súdy dokážu zabezpečiť, aby zákony platili rovnako pre všetkých a aby sa predišlo svojvôli moci.

Ústavný súd predstavuje špecifický mechanizmus ochrany ústavnosti a základných práv. Jeho kompetencie zahŕňajú kontrolu zákonov, predpisov a rozhodnutí štátnych orgánov, ktoré by mohli byť v rozpore s ústavou. Ústavný súd tak funguje ako posledná ochranná línia právneho štátu a umožňuje odstraňovať alebo aspoň zmierňovať pochybenia moci legislatívnej a exekutívnej. Ústavné súdnictvo predstavuje poistku proti excesom väčšinovej moci a umožňuje zachovať základné princípy právneho štátu (Komárek, 2012). V praxi je efektívnosť ústavného súdu závislá od jeho nezávislosti, odbornosti sudcov a od spoločenského rešpektu k jeho rozhodnutiam.

Dôležitú úlohu pri strážení právneho štátu zohráva aj parlament, ktorý prostredníctvom legislatívnej a kontrolnej činnosti dohliada na výkon exekutívy. Parlamentné komisie, verejné vypočutia a kontrola štátneho rozpočtu sú mechanizmami, ktoré umožňujú sledovať transparentnosť rozhodovania vlády a odhaľovať prípadné zneužívanie moci. Nedostatočná kontrola zo strany parlamentu môže viesť k oslabeniu princípov právneho štátu a k politickej nestabilite, pretože exekutíva by mohla koncentrovať moc bez primeranej zodpovednosti.

Exekutíva a orgány činné v trestnom konaní sú zodpovedné za implementáciu zákonov a za výkon štátnej moci. Ich konanie musí byť striktné viazané zákonom, pretože nesprávne alebo svojvoľné rozhodnutia môžu vážne narušiť právnu istotu. Kontrola exekutívy sa

realizuje nielen prostredníctvom súdov a parlamentu, ale aj cez nezávislé inštitúcie, ako je prokuratúra a Najvyšší kontrolný úrad, ktoré dohliadajú na zákonnosť a efektívnosť výkonu štátnej správy.

Medzi nezávislé kontrolné orgány patrí aj ombudsman, ktorý poskytuje ochranu občanom proti porušovaniu práv štátnymi orgánmi a sleduje dodržiavanie princípov právneho štátu. Nezávislosť týchto orgánov je rozhodujúca, pričom ak sú politicky ovplyvňované, ich schopnosť efektívne monitorovať štátne konanie a odhaľovať porušenia práva je obmedzená. Takáto situácia môže viesť k nedostatočnej transparentnosti, zvyšovaniu korupcie a erózii právnej istoty.

Neformálnymi, no mimoriadne dôležitými aktérmi sú médiá a občianska spoločnosť, ktoré monitorujú a hodnotia konanie štátnych orgánov a zabezpečujú spätnú väzbu prostredníctvom verejnej diskusie, protestov či investigatívnych reportáží. J. Habermas opisuje mediálnu sféru ako sieť komunikácie, ktorá umožňuje občanom kontrolovať politickú moc (The Structural Transformation of the Public Sphere, 1991). Ich úloha je kľúčová najmä tam, kde formálne mechanizmy zlyhávajú alebo sú oslabené, pretože zvyšujú tlak na dodržiavanie zákonov a dodržiavanie princípov právneho štátu.

Významnú úlohu zohrávajú aj medzinárodné inštitúcie, najmä Európska únia a Rada Európy, ktoré poskytujú nadnárodný rámec monitorovania a sankcionovania porušovania princípov právneho štátu. Súdny dvor EÚ a Európsky súd pre ľudské práva umožňujú občanom a štátom napadnúť opatrenia, ktoré porušujú základné práva a štandardy právneho štátu. Efektívna ochrana právneho štátu vyžaduje preto synergický prístup, a to kombináciu vnútroštátnych mechanizmov, nezávislých orgánov, občianskej spoločnosti a medzinárodných inštitúcií. Slabosť alebo absencia jedného článku môže oslabiť celý systém a viesť k erózii právnej istoty, zvýšeniu korupcie a strate dôvery občanov v štátne inštitúcie.

4. Riziká a výzvy pri ochrane právneho štátu

Jedným z najväznejších rizík pre právny štát je politizácia justície a exekutívy. Ak sú menovanie sudcov, disciplinárne konania alebo výber vedúcich predstaviteľov prokuratúry ovplyvnené politickými záujmami, hrozí, že rozhodnutia súdov a prokuratúry nebudú založené na práve, ale na preferenciách vládnucej moci. Politizácia súdov priamo ohrozuje základné hodnoty právneho štátu (Kochenov, Pech, 2015). Takáto situácia môže viesť k selektívnemu presadzovaniu trestnoprávnej zodpovednosti, k zastrašovaniu sudcov alebo k manipulácii disciplinárnych konaní. Politizácia oslabuje dôveru verejnosti v nezávislosť

súdob a znižuje legitímnosť štátnych inštitúcií, čo predstavuje dlhodobé ohrozenie princípu právneho štátu.

Rovnako významným problémom je erózia dôvery občanov v štátne inštitúcie. Právny štát stojí na dôvere, že zákony a rozhodnutia súdob platia rovnako pre všetkých a že štát koná spravodlivo. Opakované porušovanie práv alebo neefektívne súdnictvo vedie k strate tejto dôvery, čo môže mať za následok nízku politickú participáciu, nedôveru k médiám či k štátnym orgánom a oslabenie sociálnej kohézie. Nedostatok dôvery tiež zvyšuje riziko, že občania budú hľadať alternatívne, často neformálne spôsoby riešenia konfliktov, čo môže narušiť právny poriadok a stabilitu demokratickej spoločnosti.

Ďalšou výzvou je oslabenie nezávislých kontrolných mechanizmov, ktoré majú dohliadať na dodržiavanie zákonov a transparentnosť verejnej správy. Ak sú orgány ako ombudsman, Najvyšší kontrolný úrad alebo špecializované prokuratúry politicky ovplyvňované alebo nedostatočne financované, ich schopnosť monitorovať štátne konanie a odhaľovať porušenia práva je limitovaná. Tým vzniká priestor pre korupciu, neefektívne využívanie verejných zdrojov a porušovanie princíпов právnej istoty. Výskumy ukazujú, že silné, nezávislé kontrolné mechanizmy sú jedným z kľúčových faktorov predchádzania erózii právneho štátu.

Veľký význam má aj úloha médií a občianskej spoločnosti. V prostredí, kde médiá strácajú nezávislosť alebo sú vystavené cenzúre, sa výrazne znižuje schopnosť verejnosti monitorovať výkon štátnej moci. Občianska spoločnosť a nezávislé médiá pôsobia ako „strážcovia strážcov“, ktorí upozorňujú na porušovanie práva, zverejňujú nepravosti a vytvárajú tlak na zodpovednosť štátnych orgánov. Nedostatočná participácia občanov alebo slabá aktivita médií môže viesť k oslabeniu kontroly a k postupnej erózii princíпов právneho štátu, pretože bez slobodných médií a aktívnej občianskej spoločnosti je kontrola moci len formálna (Fritsch, 2010).

Riziká pre právny štát však vyplývajú aj z medzinárodného prostredia. Nadnárodné mechanizmy, ako Európska únia alebo Rada Európy, poskytujú dodatočné možnosti monitorovania a sankcionovania porušovania princíпов právneho štátu. Ich efektívnosť je však často limitovaná politickými kompromismi, časovými omeškami a problémami s implementáciou rozhodnutí. Konflikt medzi vnútroštátnymi prioritami a medzinárodnými záväzkami môže vytvárať tlak na štátne orgány a vyžaduje citlivú rovnováhu medzi suverenitou a ochranou právneho štátu. V tejto súvislosti M. Sulyok zdôrazňuje, že dohľad EÚ nad dodržiavaním princíпов právneho štátu je účinný len vtedy, ak existuje spolupráca s domácimi inštitúciami (Rule of Law in the European Union, 2018).

Najväčšou výzvou je kombinácia viacerých rizík. Politizácia, erózia dôvery občanov, oslabenie kontrolných orgánov a tlak medzinárodného prostredia sa môžu kumulovať a viesť k trvalému narušeniu právnej istoty. Takýto stav zvyšuje riziko korupcie, znižuje efektívnosť výkonu spravodlivosti a oslabuje dôveru občanov v inštitúcie. Preto je ochrana právneho štátu komplexnou úlohou, ktorá vyžaduje súhrn vnútroštátnych mechanizmov, nezávislých orgánov, aktívnu občiansku spoločnosť a medzinárodný dohľad.

5. Záver

Strážcovia právneho štátu predstavujú komplexný systém vnútroštátnych a nadnárodných inštitúcií, mechanizmov a aktérov, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby výkon moci bol viazaný právom a aby boli chránené základné práva a slobody jednotlivcov. Súdny, ústavný súd, parlament, exekutíva, nezávislé kontrolné orgány, médiá, občianska spoločnosť a medzinárodné inštitúcie tvoria prepojený rámec, v ktorom každý článok plní špecifickú úlohu, pričom ich efektívnosť je závislá od vzájomnej spolupráce, nezávislosti a dôvery verejnosti.

Analýza ukazuje, že práca týchto inštitúcií je permanentne ohrozovaná rizikami, ktoré môžu narušiť fungovanie právneho štátu. Medzi najvýznamnejšie patrí politizácia justície a exekutívy, erózia dôvery občanov, oslabenie nezávislých kontrolných orgánov, obmedzovanie médií a občianskej spoločnosti a tlak nadnárodných aktérov. Kombinácia týchto faktorov môže viesť k erózii právnej istoty, zvýšeniu korupcie a oslabenému výkonu spravodlivosti, čo ohrozuje samotnú podstatu demokratického systému.

Efektívna ochrana právneho štátu preto vyžaduje synergický prístup. Nezávislé a odborné súdy, funkčný ústavný súd, aktívny parlament a exekutíva viazaná zákonom musia byť podporené nezávislými kontrolnými mechanizmami, robustnou občianskou spoločnosťou a slobodnými médiami. Nadnárodné inštitúcie dopĺňajú vnútroštátnu kontrolu a poskytujú dodatočné mechanizmy monitorovania a sankcií, čo umožňuje reagovať aj na situácie, keď vnútroštátne mechanizmy zlyhávajú.

V súčasnom demokratickom kontexte je preto právny štát nielen otázkou formálneho dodržiavania zákonov, ale aj otázkou materiálnej spravodlivosti, transparentnosti, účinnosti kontrolných mechanizmov a aktívnej participácie občanov. Dlhodobá udržateľnosť právneho štátu závisí od schopnosti všetkých aktérov plniť svoje úlohy nestranne, profesionálne a s ohľadom na princípy právnej istoty a ochrany ľudských práv. Len tak možno zabezpečiť, aby právny štát zostal živým princípom demokratickej spoločnosti a aby fungovanie štátu

reflektovalo hodnoty spravodlivosti, rovnosti a zákonnosti, ktoré sú základom moderných demokracií.

Zoznam použitej literatúry a bibliografických zdrojov

Monografie

1. DICEY, A. V.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8. vyd. Londýn: Macmillan, 1915.
2. FRITSCH, O.: *Občanská společnost a média v demokratické kontrole moci*. Praha: Karolinum, 2010.
3. GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
4. HABERMAS, J.: *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1991.
5. HOLLANDER, P.: *Filozofia práva*. Bratislava: Kalligram, 2006.
6. KELSEN, H.: *Čistá právna náuka: úvod do problematiky právnej vedy*. Bratislava: Kalligram, 2018.
7. KLIMEK, L.: *Európske právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
8. KOMÁREK, J.: *Ústavní soudnictví a právní stát*. Praha: C. H. Beck, 2012.
9. KUBÍČEK, L.: *Legislativní proces a kontrola parlamentu*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 57–62.
10. PASKA, J.: *Prokuratura a exekutíva v právnom štáte*. Bratislava: Iura Edition, 2011.
11. STONE SWEET, A.: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
12. SULYOK, M.: *Rule of Law in the European Union*. Budapešť: Central European University Press, 2018.

Právne predpisy

1. Čl. 1 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
2. Čl. 2 Zmluvy o Európskej únii (konsolidované znenie), Ú. v. EÚ C 326, 26.10.2012.
3. EÚ. *Treaty on European Union*, consolidated version, 2012, čl. 2, s. 12–15.

Odborné články

1. KOCHENOV, D., PECH, L.: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. In *European Constitutional Law Review*. 2015, roč. 11, č. 3.

2. STARCK, C.: Rule of Law in the Federal Republic of Germany. In *The American Journal of Comparative Law*. 2005, roč. 53, č. 3, s. 497–499.

Iné publikácie

1. Ombudsman Slovenskej republiky: *Správa o stave ochrany práv a slobôd občanov*, 2022, s. 12–16.