

**Strážcovia právneho štátu – Kto a ako stráži
právny štát?**

**Súťaž vyhlásená Kanceláriou Ústavného súdu
Slovenskej republiky**

Úvod

Čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“) hlása, že *„Slovensko je zvrchovaný, demokratický a právny štát a neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo“*. Explicitné zadefinovanie týchto pojmov však v ďalšom texte Ústavy nenájdeme. Zo základnej charakteristiky nášho štátu sa spomenuté pojmy na prvý pohľad javia byť významovo jasné. Keď sa však hlbšie zamyslíme nad pravým obsahom slov zvrchovanosť, demokracia či právny štát, je otázne, koľko občanov a občianok Slovenskej republiky by ich vedelo trefne opísať. Položiť si túto otázku sa núka predovšetkým v dobe, keď sú tieto výrazy pomerne často používané vo verejnom diskurze s veľkou istotou. Generálna norma vyjadrená v čl. 1 ods. 1 Ústavy, ktorá je kľúčom k interpretácii i aplikácii Ústavy ako celku, a konkrétne kvalita vo forme právneho štátu, preto vyžadujú ochranu. Je potrebné postrážiť jednak vymedzenie obsahovej náplne konceptu právneho štátu, ako aj jeho reálne napĺňanie v čase.

Správny právny štát

Nakoľko dôvodová správa dodatočne spísaná k návrhu našej Ústavy, prijatej 1. septembra 1992, len stručne vysvetľuje zásady či inštitúty nového ústavného zakotvenia, vyloženi termínu „právny štát“ sa v ďalších rokoch venovali ústavní právnicki i Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) v rámci svojej nadchádzajúcej rozhodovacej činnosti. Zjednodušene povedané, právny štát je štát, v ktorom vládne právo, nie ľubovôľa. Tento pojem však nemožno chápať iba formálne, ako prostú „vládu zákona“, teda požiadavku, aby všetka verejná moc konala v súlade so zákonom. Takéto čisto formálne chápanie právneho štátu by mohlo viesť k situácii, že aj nespravodlivé alebo diskriminačné zákony by boli považované za legitímne, len preto, že boli prijaté v riadnom legislatívnom procese. Preto sa v modernej ústavnej teórii aj judikatúre zdôrazňuje i materiálne chápanie právneho štátu, ktorého podstata *„...spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“* (Nález Ústavného súdu z 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/08, s. 59) Medzi piliere právneho štátu možno zaradiť záruky základných práv a slobôd, princíp legality a legitimacy, suverenitu ľudu, deľbu moci, vzájomné brzdy a vyváženosť mocí, zvrchovanosť Ústavy a zákona, princíp právnej istoty. (Bröstl, 1995) V súvislosti s princípom právnej istoty niektorí autori neopomínajú zákaz retroaktivity. (Giba a kol., 2019) Možno doplniť tiež ochranu ústavnosti a sudcovskú nezávislosť. (Svák, Cibulka, Klíma, 2009) V podobe základnej hodnoty Európskej únie (čl. 2 Zmluvy o Európskej únii) sa opiera aj o rovnosť pred zákonom a princíp nediskriminácie (Rule of Law Checklist, 2016).

V neposlednom rade je právny štát súčasťou materiálneho jadra Ústavy, teda predstavuje jeden z fundamentálnych princípov nemennej časti konštitúcie. (Nález Ústavného súdu z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014).

Čestná stráž

Právny štát stojí a padá na tom, či existujú dostatočne silné inštitúcie a mechanizmy, ktoré dokážu obmedziť moc, zabrániť svojvôli a ochrániť jednotlivca. Na Slovensku je takýchto strážcov viacero - od ústavných orgánov až po spoločenské inštitúcie, ktoré hoci nie sú zapísané v Ústave, v praxi zohrávajú nezastupiteľnú úlohu. V materiálnom právnom štáte jestvuje podstatný rozdiel v právnom postavení subjektov práva. Subjekty súkromného práva majú právne postavenie, ktoré pozostáva z práv a povinností. Práva môžu uplatniť, ak sa tak rozhodnú, povinnosti musia plniť. Subjekty verejného práva v prípade im zverených právomocí, takúto diskrečnú právomoc nemajú. (Drgonec, 2019) „*V materiálnom právnom štáte sa orgánu verejnej moci neponecháva na úvahu, či uplatní kompetenciu, ktorú mu priznáva ústava alebo zákon. Uplatnenie právomoci na základe vlastnej úvahy, rozhodnutia, či orgán verejnej moci uplatní svoju právomoc alebo nie, je základom pre svojvôľu...*“ (Nález Ústavného súdu zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014, s. 67 – 68.) Kategorizáciu strážcov je možné vykonať po vzore delenia moci v Ústave.

i. Zákonodarná moc

Zákonodarná moc je strážcom právneho štátu svojim najvlastnejším poslaním – tvorbou zákonov. Predpokladom toho, že subjekty právnych vzťahov sa správajú v súlade s platným právnym poriadkom, teda podstaty materiálneho právneho štátu, je vytvorenie právneho rámca. Na zabezpečenie plnenia uvedenej povinnosti slúži pozitívny záväzok štátu prijímať právne predpisy stanovený v medzinárodnom i vnútroštátnom práve. (Drgonec, 2019) V porovnaní s minulosťou došlo v kontexte materiálneho právneho štátu k významnej zmene práve v postavení zákonodarného zboru. Už spomenuté rozpoznanie implicitného materiálneho jadra a povinnosť ho rešpektovať funguje ako materiálny limit moci ústavodarnej. Okrem legislatívnej funkcie má parlament aj funkciu kontrolnú, dohliada na vládu, vyžaduje od nej zodpovednosť a prostredníctvom interpelácií či parlamentných výborov stráži, aby výkonná moc nekonala svojvoľne.

ii. Výkonná moc

Vo výkone štátnej moci je právny štát strážený predovšetkým *vládou*. Vrcholný orgán výkonnej moci nesie zodpovednosť za to, že každé rozhodnutie štátnej správy sa musí opierať

o právny poriadok. Vláda sa radí medzi subjekty, ktoré sa takisto podieľajú na jeho tvorbe, teda rovnako je viazaná pozitívnym záväzkom. Má kompetenciu prijímať právne predpisy v podobe nariadení vlády (čl. 120 ods. 1 Ústavy) a právo legislatívnej iniciatívy vo vzťahu k zákonom (čl. 87 ods. 1 Ústavy). Ústava v čl. 114 ods. 1 výslovne ustanovuje, že vláda je zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky – mechanizmus vzájomných brzd a protiváh. Zákonný rámec konkretizujú vyhlášky a nariadenia orgánov štátnej správy, predovšetkým ministerstiev a ďalších ústredných orgánov. Vykonávanie právnych predpisov musí byť súladné s vyššie opísanými požiadavkami právneho štátu.

Prezident ako hlava štátu vystupuje ako garant ústavnosti. Hoci je v Ústave zaradený do moci výkonnej, plní skôr vyvažujúcu funkciu. Jeho právomoci sú limitované, v krízových momentoch však vie ich uplatnenie zavážiť. Nástroje, ktorými sa prezident môže postaviť proti politickej väčšine, a postrážiť tak, aby neboli prekročené hranice ústavného poriadku, sú, okrem iných významných, právo vetovať zákony (čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy) či iniciovať konanie o súlade právnych predpisov (čl. 130 ods. 1 písm. b) Ústavy). Menovacie právomoci mu umožňujú ovplyvňovať obsadenie sudcovských a iných dôležitých funkcií v štáte (čl. 102 ods. 1 písm. g), h), s), t) Ústavy).

iii. Územná samospráva

Územná samospráva, ako súčasť verejnej správy, pôsobí ako prirodzený strážca právneho štátu najbližšie k občanovi. Na lokálnej a regionálnej úrovni plní kontrolnú a participatívnu funkciu. Obce a vyššie územné celky disponujú právom vydávať všeobecne záväzné nariadenia. (čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy)

iv. Orgány ochrany práva

Prokuratúra s osobitným postavením stojí na rozhraní medzi občanom a štátom, keď dozerá na zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Inštrumenty, ktorými prokurátori dohliadajú na právnosť štátu, sú predovšetkým protest prokurátora proti nezákonným správnyim aktom, upozornenia a ďalšie (§ 22 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) ako aj aktívne vystupovanie v trestnom konaní pri ochrane verejného záujmu. Generálny prokurátor tiež môže iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom (čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy).

Polícia ako represívny aparát štátu má povinnosť zabezpečovať verejný poriadok, no každý zásah musí byť postavený na požiadavke legality a legitimacy. Len zákonné a primerané zásahy sú schopné doceliť účinné dodržiavanie základných práv a slobôd.

Verejný ochranca práv upozorňuje na porušovanie základných práv a slobôd v konaní orgánov verejnej moci a dáva hlas tým, ktorí by inak ostali nevypočutí. Vo sfére svojej pôsobnosti smie takisto podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom (čl. 151a ods. 2 Ústavy).

v. Súdna moc

Najsilnejším a najvýraznejším strážcom právneho štátu je súdna moc. Sústavu súdov Slovenskej republiky tvoria *súdy všeobecného súdnictva a súdy správneho súdnictva*. Spravodlivý proces je však možný len pod prísnou podmienkou nezávislosti a nestrannosti súdov, na ktorej garancii sa má podieľať i Súdna rada. Výber jej členov je takisto prejavom vyvažovania moci (čl. 141a Ústavy). *Najvyšší súd a Najvyšší správny súd* zabezpečujú jednotnosť rozhodovacej praxe, čím dávajú reálne kontúry požiadavke právnej istoty. V zmysle zásady *iura novit curia*, súd predstavuje odborný orgán štátu, ktorý pozná a dôsledne plní svoje povinnosti. (Drgonec, 2019)

Ústavný súd predstavuje poslednú hrádzu proti protiústavným právnym predpisom a rozhodnutiam verejnej a politickej moci. Tento typ hrádze Slovensko skutočne potrebuje. Jeho nálezmi v konaniach o súlade právnych predpisov (čl. 125 Ústavy) sa chráni nielen samotná Ústava, ale aj jej materiálne jadro – princípy, bez ktorých by Slovensko prestalo byť právnym štátom. Ústavný súd hrá nenahraditeľnú úlohu vo veciach ochrany základných, ľudských práv a slobôd, pokiaľ fyzické alebo právnické osoby sťažnosťou namietajú ich porušenie (čl. 127 Ústavy). Tento nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti dotvára slovenský právny poriadok interpretovaním Ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná (čl. 128 Ústavy). Ústavný súd bdie nad ústavným poriadkom a nezabúda zdôrazňovať, že hodnoty právneho štátu sú jeho neoddeliteľnou súčasťou.

vi. Spoločenský a medzinárodný strážcovia

Popri ústavne zakotvených orgánoch existujú aj iné strážne mechanizmy. *Médiá* bez formálnej právomoci, no so svojou schopnosťou poukazovať na pochybenia či nečinnosť dokážu vytvárať verejný tlak a sú neraz účinnejšie než inštitúcie s právomocami.

Občianska spoločnosť, neziskové organizácie či profesijné združenia prispievajú k budovaniu kultúry právneho štátu tým, že monitorujú konanie verejnej moci a aktivizujú občanov. So svojimi podnetmi a zisteniami sa smú obracať na vyššie spomenuté orgány verejnej moci, organizovať petície, zhromaždenia, zasielať sťažnosti, vyžadovať informácie a

vedia aktívne participovať na legislatívnom procese. Neformálnejšie nástroje na ich realizáciu sú štúdie, analytické správy, verejné kampane či osvetová činnosť.

Napokon, na Slovensko dohliadajú aj *medzinárodné inštitúcie*: rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva či Súdneho dvora Európskej Únie sú záväzné a nútia štát korigovať svoje konanie, ak prekročí rámec právneho štátu. Ten svojou legislatívnou činnosťou v spolupráci s Radou dotvára i Európsky parlament. Európska komisia každoročne zverejňuje správu o stave právneho štátu, správa z roku 2025 bola voči Slovenku vysoko kritická. Okrem iniciovania konaní podľa čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a čl. 7 Zmluvy o Európskej únii, smie Európska komisia ako „strážkyňa zmlúv“ navrhnúť i obmedzenie čerpania európskych fondov členskému štátu, ktorý zásady právneho štátu porušuje systematicky (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092). Európsky ombudsman zastáva rolu ochrancu základných práv a slobôd na európskej úrovni. Dianie na Slovensku pozorne sledujú všetky inštitúcie Európskej únie, ako aj orgány Rady Európy. Je vhodné pripomenúť, že Slovenská republika sa dobrovoľne rozhodla byť viazaná radou medzinárodných dokumentov, ktoré vyžadujú dodržiavanie zásad právneho štátu.

V neposlednom rade, nevyhnutným strážcom je každý z nás, *každý občan a občianka Slovenskej republiky*. Aj bez toho, aby sme sa považovali za aktívnych členov občianskej spoločnosti, ako ľud sme mocou ustanovujúcou, a zároveň adresátmi noriem od moci ustanovenej. Svojou účasťou na voľbách legitimizujeme moc a určujeme jej smerovanie. Vzhľadom na samotný fakt, že sme nositeľmi základných práv a slobôd, sme tými, pre koho právny štát existuje a pre koho musí byť zachovaný.

Záver

Je zrejmé, že právny štát nemá jedného strážcu, ale celú sieť vzájomne prepojených orgánov a mechanizmov, nevynímajúc jednotlivcov. Každý z nich disponuje inými nástrojmi. Orgány verejnej moci majú právomoc, no simultánne povinnosť konať, a to len na základe a v medziach Ústavy a zákona. Spoločenský strážcovia vytvárajú tlak na transparentnosť. Upozorňovaním seba navzájom a mocenských reprezentantov na nezákonné alebo nespravodlivé praktiky prispievajú k tomu, že princípy právneho štátu nie sú iba vznešene znejúcou deklaráciou. Len ich vzájomnou súčinnosťou môže byť právny štát reálne funkčný a chránený. Medzinárodní strážcovia vnášajú do celého kontextu nadhľad a osvetľujú to, čo je na domácej pôde zahltené nánosmi každodennej mocenskej prevádzky. Možnosť byť prítomní pri ochrane právneho štátu je zodpovednosť, no zároveň privilegium. Všetci, ktorí sú na tejto ochrane účastní, by tak mali právny štát strážiť čestne.

Zoznam bibliografických zdrojov

Odborné publikácie

1. Brörtl, A.: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy. Košice: Medes, 1995.
2. Drgonec, J.: Čl. 1. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.
3. Giba, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
4. Svák, J., Cibulka, Ľ., Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). 3. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2009.

Právne predpisy

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie
2. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
3. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre
4. Zmluva o Európskej únii
5. Zmluva o fungovaní Európskej únie

Nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/08
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014
3. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014

Internetové zdroje

1. Venice Commission: Rule of Law Checklist. [online], 2016, Strasbourg: Council of Europe. [cit. 2025-09-04]. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)