

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

## Úvod

Aby sme sa mohli pokúsiť čo najvyčerpávajúcejšie odpovedať na otázku, kto a ako stráži právny štát, pravda, aspoň do takej miery, ako to rozsah tohto príspevku umožňuje, úvodom považujeme za potrebné sa aspoň v krátkosti zamyslieť nad tým, čo možno pod pojmom právny štát rozumieť. Typická školská poučka znie: „*Právny štát je štát, v ktorom vládne právo.*“ Ak sa však s takto stručne koncipovanou definíciou neuspokojíme, je potrebné sa bližšie pozrieť na to, v akých prvkoch, resp. čiastkových princípoch sa všeobecný princíp právneho štátu prejavuje. Podľa prof. Bröstla ide najmä o záruky základných práv a slobôd, legalitu a legitimitu, suverenitu ľudu, deľbu moci, vzájomné brzdy a rovnovážnosť moci, zvrchovanosť ústavy a zákona či právnu istotu. A čo hovorí o právnom štáte Ústava SR? V čl. 1 zakotvuje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. SR sa hlási ku koncepcii materiálneho právneho štátu, totiž koncepcia formálneho právneho štátu sa po skúsenostiach s totalitnými režimami ukázala ako prekonaná (Brösl a kol., 2021). Slovom Ústavného súdu SR: „*Materiálny právny štát sa zásadne odlišuje od formálneho právneho štátu, ktorý favorizuje princíp legality v úzkom význame „bezhodnotového“ pozitívneho práva. Podstatou materiálneho štátu je vnášať do systému pozitívneho práva a formálnej legality aj základné princípy a hodnoty, na ktorých je založená demokratická spoločnosť.*“ (PL. ÚS 17/08)

## Strážcovia právneho štátu

A kto teda právny štát stráži? Na túto otázku sa ponúka pomerne široký diapazón odpovedí, v nasledujúcich riadkoch by sme však chceli poukázať aspoň na niektoré významné právomoci vybraných ústavných orgánov dôležité pre fungovanie právneho štátu, pričom vychádzať budeme aj z princípu deľby moci a systému vzájomných brzd a protiváh ako jednej zo základných požiadaviek fungovania právneho štátu. Aby nikto nemohol moc zneužívať, je potrebné, aby sa moci navzájom obmedzovali, totiž ako tvrdil Montesquieu: „*Každý, kto vlastní moc, má sklon ju zneužívať. Pokračuje, kým nenarazí na určité hranice.*“ Veď ako sa bájnny Odysseus nechal priviazať o sťažen lode, aby sa nenechal zlákať vábnym spevom Sirén, tak aj štátna moc musí samu seba obmedzovať, aby sa nenechala zlákať k svojvôli či nebudaj autokracii.

Pri otázke, kto stráži právny štát, mnohým azda ako prvá odpoveď napadne: súdy. Ústavnoprávnu úpravu nájdeme v 7. hlave Ústavy SR pozostávajúcej z dvoch oddielov – Ústavný súd SR, ktorý má osobitné postavenie, preto sa mu venujeme samostatne v ďalšej časti tohto príspevku, a Súdy SR. A ako súdy chránia právny štát? Slovanmi Ústavného súdu „*všeobecné súdnictvo zabezpečuje fyzickým osobám a právnickým osobám presadzovanie svojich práv, zaväzuje sa poskytnúť im účinnú ochranu pred neoprávnenými štátnymi zásahmi, pritom má prednostne chrániť a presadzovať individuálne základné práva a slobody*“ (II. ÚS 427/2012). V súvislosti so systémom brzd a protiváh sa žiada vo vzťahu k správne súdnictvu tiež spomenúť, že „*je založené na myšlienke súdnej kontroly výkonnej moci štátu v jej styku s jednotlivcom a je spojené s ochranou verejných subjektívnych práv*“ (I. ÚS 230/2010). Čl. 141 Ústavy zakotvuje, že v SR vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy, pričom súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov. Nezávislé súdnictvo je jedným zo základných predpokladov právneho štátu, práve súdy by totiž mali byť nezávislými garantmi právneho štátu, v ktorých by občania mali mať dôveru. O to alarmujúcejšou je skutočnosť, že podľa prieskumu OECD má v SR vysokú či stredne vysokú dôveru v súdnictvo len 31 % respondentov, čo predstavuje druhú najnižšiu úroveň z 30 krajín zúčastnených na prieskume (OECD, 2024).

Národná rada SR, odvodzujúc svoju moc od suveréna – občanov, sa ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán uznáva na ústave, ústavných zákonoch a zákonoch, ktorými je aj sama viazaná, a upravuje tak spoločenské vzťahy v jednotlivých oblastiach života spoločnosti i štátu, pričom práve Ústavou sú *inter alia* determinované „*mantinely*“ výkonu štátnej, resp. verejnej moci, garantovaná ochrana základných práv a slobôd či ochrana občanov pred svojvôľou moci ako predpoklady existencie právneho štátu. V rámci kontrolnej pôsobnosti Národnej rady je vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci zodpovedná parlamentu, NR SR teda môže vláde alebo niektorému jej členovi vysloviť nedôveru či zamietnuť návrh vlády na vyslovenie dôvery.

Vychádzajúc zo systému vzájomných brzd a protiváh môže prezident SR ako predstaviteľ výkonnej moci zasiahnuť do sféry súdnej moci udelením individuálnej milosti alebo amnestie, do sféry zákonodarnej moci zas svojím právom veta. Ide však o veto relatívne, môže byť teda hlasmi 76 poslancov NR SR, ktorými disponuje každá efektívne fungujúca koalíčná väčšina, prelomené. Okrem toho sa môže prezident ako jeden z aktívne procesne legitimovaných subjektov obrátiť na Ústavný súd s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy.

Za strážcov právneho štátu je podľa nášho názoru potrebné považovať aj ďalšie orgány ochrany práva, *exempli causa* verejného ochrancu práv, komisára pre deti, komisára pre osoby so zdravotným postihnutím, Najvyšší kontrolný úrad či prokuratúru.

## **Quis custodiet ipsos custodes?**

Strážcami právneho štátu *largo sensu* by mal byť pomerne široký okruh subjektov, nad nimi však bdie azda ten najvýznamnejší strážca – Ústavný súd SR. Ústavný súd je totiž *de constitutione lata* nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti, ktorý má byť zároveň garanciou dodržiavania princípov právneho štátu. Veď aj sudcovia Ústavného súdu skladajú do rúk prezidenta sľub: „*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu ...*“ Ústava SR v čl. 2 ods. 2 obsahuje vyjadrenie zásady enumeratívneho verejnoprávných pretenzií i princípu legality zakotvujúc, že „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon,*“ pričom je tiež úlohou Ústavného súdu zabezpečiť, aby orgány štátnej, resp. verejnej moci hranice stanovené Ústavou neprekračovali. Ústavný súd SR disponuje mnohými právomocami, ktorými prispieva k ochrane právneho štátu, *inter alia* právomocou rozhodovať o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb vo veci porušenia ich základných práv alebo slobôd podľa čl. 127 Ústavy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd; právomocou rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta, volieb do NR SR a volieb do Európskeho parlamentu podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy; tou najvýznamnejšou je však právomoc rozhodovať o súlade právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 125 Ústavy, pričom v právomoci rozhodovať o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy sa reflektujú systém brzd a protiváh prejavuje možnosť zásahu súdnej moci do sféry zákonodarnej moci. V tomto konaní má Ústavný súd postavenie tzv. negatívneho zákonodarcu, totiž v prípade vyslovenia nesúladu stráca nesúladný právny predpis, jeho časť alebo ustanovenie účinnosť, a ak ho orgán verejnej moci, ktorý ho vydal, neuvedie do 6 mesiacov do súladu, stráca aj platnosť.

A čo súlad ústavných zákonov s Ústavou? Ústavnému súdu SR nikdy nebola explicitne zverená právomoc rozhodovať o súlade ústavných zákonov s Ústavou (resp. s jej materiálnym jadrom), Ústavný súd si ju však vyvodil a v januári 2019 svojím mnohokrát pertraktovaným

nálezom rozhodol o neústavnosti určitých ústavných ustanovení týkajúcich sa tzv. „bezpečnostných previerok sudcov“. Hoci názory na to, či bolo použitie tejto právomoci práve v predmetnom prípade nevyhnutné, neboli v radoch odbornej verejnosti ani samotných sudcov Ústavného súdu jednotné, čo len umocňuje skutočnosť, že až štyria sudcovia Ústavného súdu pripojili k predmetnému nálezu svoje *votum separatum*, Ústavný súd v tomto náleze potvrdil existenciu a význam implicitného materiálneho jadra Ústavy, ktorého základ tvoria princípy demokratického a právneho štátu, pričom judikoval, že ani ústavné zákony nemôžu materiálnemu jadrú Ústavy odporovať (PL. ÚS 21/2014). To však, prirodzene, nebolo po vôli nášmu jedinému ústavodarnému orgánu, ktorý v reakcii na to doplnil do čl. 125 Ústavy nasledovné ustanovenie: „*Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.*“ NR SR tak Ústavnému súdu preskúmať súlad ústavných zákonov s ústavou explicitne zakázala. Práve toto ustanovenie ústavného zákona bolo na Ústavnom súde napadnuté v rámci konania o súlade právnych predpisov, pričom Ústavný súd síce návrh na začatie konania pre nedostatok svojej právomoci odmietol, súčasne však judikoval, že „*jeho osobitné postavenie ako nezávislého ochrancu ústavnosti podľa čl. 124 ústavy by mohlo generovať ochranu materiálneho jadra ústavy v prípade extrémneho zásahu doň. Za takýto zásah možno považovať narušenie materiálneho jadra ústavy s intenzitou meniacou charakter SR ako demokratického a právneho štátu*“ (PL. ÚS 8/2022).

## **Európska únia ako ochrankyňa právneho štátu**

Pri ochrane právneho štátu v členských štátoch Európskej únie má EÚ svoje nezastupiteľné miesto, totiž vychádzajúc z čl. 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) je právny štát jednou z hodnôt, na ktorých je EÚ založená (ďalej len „hodnoty EÚ“), pričom štáty, ktoré sa chcú stať členom EÚ, musia v zmysle čl. 49 ZEÚ tieto hodnoty rešpektovať a zaviazat sa ich podporovať. Okrem toho musí každý prístupujúci štát spĺňať tzv. Kodanské kritériá, zahŕňajúc *inter alia* existenciu stabilnej inštitucionálnej základne, ktorá je zárukou demokracie, právneho štátu, ochrany ľudských práv a rešpektovania a ochrany menšín (Mazák, Jánošíková, 2009). Čo sa týka kontroly dodržiavania hodnôt EÚ zo strany členských štátov, právo EÚ nepredpokladá možnosť vylúčenia členského štátu, ktorá by sa azda v určitých závažných prípadoch mohla zdať opodstatnenou, priamo predpokladaná Zmluvou je však politická kontrola v zmysle čl. 7 ZEÚ. Do úvahy tak prichádzajú tri rozhodnutia, a to rozhodnutie o existencii jasného rizika vážneho porušenia hodnôt EÚ (čl. 7 ods. 1 ZEÚ), rozhodnutie

o existencii závažného a pretrvávajúceho porušenia hodnôt EÚ (čl. 7 ods. 2 ZEÚ) alebo napokon rozhodnutie o pozastavení určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania Zmlúv (čl. 7 ods. 3 ZEÚ). Efektívnosť tohto nástroja na ochranu právneho štátu v členských štátoch je však otázna, čo potvrdzuje skutočnosť, že doposiaľ nebolo prijaté žiadne z vyššie uvedených rozhodnutí podľa čl. 7 ZEÚ. Tento článok, *in concreto* postup podľa čl. 7 ods. 1 ZEÚ, bol aktivovaný len voči Poľsku a Maďarsku, pričom postup voči Poľsku bol v máji 2024 ukončený.

Za efektívnejší nástroj na ochranu právneho štátu možno považovať mechanizmus upravený v nariadení Európskeho parlamentu a Rady o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, ktorý podmieňuje čerpanie finančných prostriedkov EÚ dodržiavaním právneho štátu. Prípadné porušovanie zásad právneho štátu v členských štátoch monitoruje Komisia, ktorá aj následne predkladá Rade návrh vykonávacieho rozhodnutia o vhodných opatreniach na ochranu rozpočtu EÚ, pričom Rada prijme takéto vykonávacie rozhodnutie do jedného mesiaca od doručenia návrhu Komisie. Vyššiu efektívnosť tohto nástroja možno odôvodňovať jednak obmedzenou lehotou, ktorá je pre Radu stanovená, jednak tým, že finančné sankcie majú tendenciu skôr primäť členský štát k potrebnej náprave, pričom tento mechanizmus už bol použitý voči Maďarsku.

Komisia môže tiež iniciovať konanie o porušení povinností členským štátom, ktorého účelom je zabezpečenie plnenia povinností členských štátov, ktoré im vyplývajú z práva EÚ, pričom v súvislosti s ochranou právneho štátu možno *in concreto* hovoriť o povinnosti vyplývajúcej z čl. 19 ods. 1 ZEÚ, a to povinnosti členských štátov ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany, totiž účinná právna ochrana predpokladá nezávislé súdnictvo, čo predstavuje predpoklad právneho štátu. Ak predsúdne štádium nevyústi do presvedčenia Komisie o neporušovaní povinností alebo do ukončenia porušovania povinností členským štátom, Komisia je oprávnená podať žalobu na členský štát. V takomto konaní je vecne príslušným Súdny dvor, pričom niekoľko takýchto žalôb podala Komisia proti Poľsku, kde ohrozenie právneho štátu súviselo práve s ohrozením nezávislosti súdnictva.

V súvislosti s ochranou právneho štátu zo strany EÚ nemožno opomenúť ani správy Komisie o stave právneho štátu v jednotlivých členských štátoch, ktoré Komisia zverejňuje každoročne od r. 2020 a v ktorých monitoruje pozitívny i negatívny vývoj v oblasti právneho štátu a formuluje odporúčania pre každý členský štát.

## **Občianska participácia ako *conditio sine qua non* právneho štátu (Namiesto záveru)**

Strážiť právny štát nie je a ani nemôže byť len úlohou štátu či orgánov štátnej, resp. verejnej moci, bez účasti občanov na spravovaní vecí verejných sa totiž nedá hovoriť o plnohodnotnom fungovaní demokratického a právneho štátu. Pojem občianska spoločnosť *stricto sensu* čoraz viac splýva s pojmom mimovládneho a neziskového sektora, ktorý v rámci ochrany právneho štátu zohráva dôležitú úlohu *exempli causa* pri verejnej kontrole či zvyšovaní transparentnosti inštitúcií a pod., svoju pozornosť by sme však chceli zamerať na tému občianskej participácie v širšom slova zmysle, ktorú možno definovať ako aktívnu účasť jednotlivcov na riešení spoločenských problémov a na spravovaní verejných záležitostí (Bútorová, Gyárfášová, 2010). Je dôležité, aby občania nielen sledovali verejné dianie, ale aj sa doň aktívne zapájali. Rozlišujeme mnohé formy občianskej participácie, spomedzi ktorých by sme chceli vyzdvihnúť význam volieb, prostredníctvom nich sa totiž môžeme azda najvýznamnejším spôsobom podieľať na určení smerovania našej spoločnosti. Vo voľbách si volíme svojich zástupcov, ktorí nás majú reprezentovať, „nastavujeme politikom zrkadlo“ a vyvodzujeme voči nim politickú zodpovednosť. V našej spoločnosti však, žiaľ, stále badať akúsi apatiu či nezáujem o veci verejné zo strany mnohých občanov. Nemôžeme sa ale spoliehať len na to, že právny štát budú strážiť iní, mohli by sme totiž zostať nemilo prekvapení...

## **Zoznam použitej literatúry**

### **Knižné zdroje**

BRÖSTL, A., HOLLÄNDER, P., PRÍBELSKÝ, P. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. 515 s. ISBN 978-80-7380-841-9.

MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie*. Bratislava: Iura Edition, 2009. 740 s. ISBN 978-80-8078-289-4.

### **Judikatúra**

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 427/2012 z 18. apríla 2013

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 230/2010 z 30. júna 2010

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2022 z 25. mája 2022

### **Vnútroštátne právne predpisy**

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

### **Právo Európskej únie**

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020

Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/2506 z 15. decembra 2022 o opatreniach na ochranu rozpočtu Únie pred porušeniami zásad právneho štátu v Maďarsku, Ú. v. EÚ L 325, 20.12.2022

Zmluva o Európskej únii, Ú. v. EÚ C 202, 7.6.2016

Zmluva o fungovaní Európskej únie, Ú. v. EÚ C 202, 7.6.2016

### **Internetové zdroje**

BÚTOROVÁ, Z., GYÁRFÁSOVÁ, O. *Občianska participácia: trendy, problémy, súvislosti*. [online]. Sociológia 2010, Vol. 42 (No. 5: 447-491) [cit. 2025-09-08]. Dostupné na internete: <<https://www.sav.sk/journals/uploads/05130915Butorova%20Gyarfasova2%20OK%20AF.pdf>>.

OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment. Paris: OECD Publishing, 2024 [online]. [cit. 2025-09-03]. Dostupné na internete: <[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results\\_eeb36452/9a20554b-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/9a20554b-en.pdf)>.