

**Odlišné stanovisko sudcu Miloša Maďara
k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
sp. zn. PL. ÚS 9/2023 z 11. júna 2025**

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam odlišné stanovisko k výroku a odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/2023 z 11. júna 2025.

2. Bez cieleného zámeru využiť techniku tzv. „*sandwich feedback*“ (keď sa kritika zabalí do pochvaly, aby zanechala lepší dojem) považujem v úvode za vhodné (priam až nevyhnutné) vyzdvihnúť aj pozitívne stránky samotného nálezu. Tou prvou je skutočnosť, že ústavný súd neprejavil pri otázke prejudiciality napádaného ustanovenia dominantne formalistický prístup a pri jej posúdení manifestoval rozumnú mieru ústavnej racionality. Prejudicialita bola totiž v prejednávanom prípade ovplyvnená zákonom č. 40/2024 Z. z., ktorý s účinnosťou od 6. augusta 2024 upravil posudzovanú kvalifikovanú skutkovú podstatu (§ 173 ods. 3 Trestného zákona) tak, že dolnú hranicu trestnej sadzby znížil na sedem rokov. Ústavný súd sa rozhodol podľa môjho názoru správne, ak sa z dôvodu záujmu na materiálnej ochrane ústavnosti rozhodol preskúmať nielen nezmenenú hornú hranicu, ale aj novelizovanú dolnú hranicu predmetnej trestnej sadzby.

3. Druhou pozitívnou stránkou nálezu je, že ústavný súd odmietol zákonodarcovi naslepo vnútiť (bez identifikovania zjavných príčin v zmysle ústavných limitov, ktoré artikuloval vo svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti) svoju predstavu o optimálnej drogovej politike, ktorá by sa prejavovala okrem iného aj v normovaní konkrétnej spodnej či hornej hranice trestnej sadzby. Aj keď na prvý pohľad by takýto vstup ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu mohol pôsobiť v prejednávanej veci sympaticky, posúval by ho bližšie od súdneho k politickému rozhodovaniu (PL. ÚS 3/2024, 240. bod). Ústavný súd týmto nálezom v mnohom (nie však vo všetkom) nadviazal na svoju doterajšiu rozhodovaciu prax, ktorú vystihuje bod 353 z odôvodnenia nálezu PL. ÚS 3/2024: „*Limitom v oblasti trestného zákonodarstva môže byť len svojvôľa, zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania a trestania, ako aj primeranosť trestov hodnotená ako racionálny vzťah medzi činom (stupňom viny) a trestom. Bez prekročenia týchto limitov patrí stanovenie systému trestných sankcií, podmienok ich ukladania a výkonu či stanovenie hraníc trestných sadzieb do právomoci zákonodarcu.*“

4. Uvedená téza o limitoch v oblasti trestného zákonodarstva je však zároveň dôvodom, prečo som sa s väčšinovým názorom v pléne nestotožnil. Ústavný súd už v minulosti zdôraznil, že v rozpore so zákazom svojvôle by mohlo byť nevysvetlené normovanie neprimerane nízkych trestov pevnou sadzbou bez možnosti ich modifikácie podľa závažnosti trestnej činnosti a konkrétnych okolností prípadu, čo bolo označené ako exces (PL. ÚS 3/2024, bod 370). V nadväznosti na tento právny názor niet pochyb, že v rozpore so zákazom svojvôle by mohlo byť tiež nevysvetlené normovanie neprimerane vysokých

trestov. Kľúčovým pre zistenie ústavného súladu je tak racionálne vysvetlenie predložené tvorcom napadnutej právnej úpravy.

5. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ako jej tvorca a účastník konania predložila ústavnému súdu iba dôvodovú správu a prepis rozpravy spred takmer dvadsiatich rokov, a vlastné stanovisko vo veci odmietla zaujať. Na druhej strane, vláda ako vedľajší účastník konania okrem iného zdôraznila, že navrhovateľ napadol protiústavnosť ustanovenia týkajúceho sa všetkých druhov omamných a psychotropných látok, ktorých zoznam je prílohou č. 1 k zákonu č. 139/1998 Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch v znení neskorších predpisov: *„Predmetné ustanovenie § 172 ods. 2 Trestného zákona sa v aplikačnej praxi využíva okrem iného aj v prípadoch organizovaných skupín obchodujúcich s drogami (pervitín, heroín).“*

6. Možno prisvedčiť tvrdeniu vlády, že kvalifikovaná skutková podstata a trestná sadzba uvedená v § 173 ods. 3 Trestného zákona sa v aplikačnej praxi používa nielen pri neoprávnenej výrobe a neoprávnenom obchodovaní s konopou či živicou z konopy, ale tiež pri drogovej trestnej činnosti súvisiacej napríklad s pervitínom alebo heroínom. Uvedené ustanovenie nediferencuje medzi škodlivosťou danej omamnej látky a psychotropnej látky, čo kontrastuje s prístupom zvoleným národnou radou pri novelizácii uskutočnenej zákonom č. 105/2022 Z. z., sledujúcou podľa dôvodovej správy cieľ *„odstrániť problém spočívajúci v neprimerane prísnom postihovaní prechovávateľov/užívateľov marihuany“*. Po ďalších novelizáciách (zákon č. 40/2024 Z. z., 70. novelizačný bod z čl. I) platí, že kto neoprávnene prechováva omamnú látku konope, živice z konopy alebo psychotropnú látku obsahujúcu akýkoľvek tetrahydrokanabinol, izomér alebo jeho stereochemický variant (THC) v nepatrnom množstve, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok (§ 171 ods. 1 Trestného zákona); naproti tomu, kto neoprávnene prechováva inú omamnú látku alebo psychotropnú látku ako uvedenú v § 171 ods. 1 v nepatrnom množstve, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky (§ 171 ods. 2 Trestného zákona). Zákonodarca naďalej diferencuje aj v § 172 ods. 1 a 2: *„Kto neoprávnene pestuje rastliny rodu Cannabis (konopa) v nepatrnom množstve za účelom osobnej spotreby a bez toho, aby boli čo i len sčasti určené na ďalšiu distribúciu alebo na účel dosiahnutia majetkového prospechu, potrestá sa odňatím slobody až na šesť mesiacov. Kto neoprávnene pestuje iné rastliny alebo huby obsahujúce omamné látky alebo psychotropné látky... v nepatrnom množstve za účelom osobnej spotreby a bez toho, aby boli čo i len sčasti určené na ďalšiu distribúciu alebo na účel dosiahnutia majetkového prospechu, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.“*

7. Z uvedeného rozlišovania uskutočneného samotným zákonodarcom vyplýva presvedčenie, že omamné látky a psychotropné látky nie sú z hľadiska škodlivosti pre užívateľov a pre ostatné osoby na jednej úrovni. Toto presvedčenie nie je samoučelné a z hľadiska ústavnej relevancie ani významovo obsolétne, pretože pomáha identifikovať cieľ trestnoprávnej ochrany pred najzávažnejšími formami protispoločenskej činnosti. Nepoznanie (neidentifikovanie) takého cieľa zákonodarcom vytvára následne podľa môjho názoru aj pomerne zásadnú prekážku k schopnosti ústavného súdu posúdiť primeranosť (prinízku či privysokú) systému trestnoprávnych sankcií, ktoré je možné za spáchanie trestných činov uložiť a rovnako k schopnosti posúdiť, či tieto trestnoprávne sankcie bez legitímneho cieľa

(ergo neústavne) systémovo nezasahujú do základných práv a slobôd iných. Tento prístup ústavného súdu je uplatňovaný doteraz spravidla zdržanlivým spôsobom, keďže ústavný súd nie je pozitívny zákonodarcu a priamo netvorí trestnú politiku štátu. Napriek tomu má ústavou priznané postavenie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy), ktorého právomoc v rámci konania o súlade právnych predpisov je však nezrozumiteľne volatilným vymedzením samotného cieľa prijímanej právnej úpravy výrazne obmedzená a pri jej úplnom zamlčaní v procese prijímania zákonov (alebo následne v samotnom konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom) *de facto* absolútne vyprázdnená. Je tak potrebné v individuálnych prípadoch osobitne dbať na to, aby sa pri posudzovaní ústavnej konformity návrhom napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia nemusel ústavný súd uchýľovať k tomu, aby taký cieľ sám hádal či ho svojpomocne nachádzal. Nie je možné v takom prípade totiž úplne vylúčiť, že ho identifikuje v rozpore s (nekomunikovanými) predstavami zákonodarcu a prevezme tak na seba (čo i len nechceme, v tom horšom prípade úmyselne) minimálne sčasti rolu pozitívneho zákonodarcu. To znamená, že to bude ústavný súd, ktorý bude určovať, prečo sa právna norma prijala, a následne svoj vlastný názor preverovať referenčnými ústavnými testami.

8. V rámci prejednávanej veci bolo vzhľadom na jej povahu a význam prirodzené, že už zmienené presvedčenie zákonodarcu bolo možné (až nutné) prepojiť s výsledkami vedeckého bádania či poznatkov lekárskej vedy, ktoré v tomto ohľade spoluvytvárajú (resp. by mali spoluvytvárať) expertízny podklad na rozhodnutie samotného normotvorcu. V tejto súvislosti tak ústavný súd mohol byť na základe vlastnej činnosti konfrontovaný napríklad s výskumom, z ktorého vyplýva, že najvyššiu škodlivosť dosahujú krek, metamfetamín (pervitín), heroín, alkohol či kokaín. Spomedzi tridsiatich skúmaných látok sa škodlivosť kanabisu pohybuje uprostred (pozri BONNET, U. a ostatní: Ranking the Harm of Psychoactive Drugs Including Prescription Analgesics to Users and Others – A Perspective of German Addiction Medicine Experts. In: *Frontiers in Psychiatry*, roč. 11, 2020, 592199, doi.org/10.3389/fpsyt.2020.592199). Vyššiu škodlivosť heroínu, kokaínu, ale tiež alkoholu a tabaku z hľadiska zdravotných dopadov na jednotlivca uvádza aj výskum LACHENMEIER, D. W., REHM, J.: Comparative Risk Assessment of Alcohol, Tobacco, Cannabis and Other Illicit Drugs Using the Margin of Exposure Approach. In: *Scientific Reports*, roč. 5, 2015, 8126, doi.org/10.1038/srep08126.). Poukázať možno tiež na britskú štúdiu publikovanú v roku 2010, podľa ktorej boli heroín, krek a metamfetamín najškodlivejšími drogami pre jednotlivca, zatiaľ čo alkohol, heroín a krek boli najškodlivejšími pre ostatných. Celkovo bol vyhodnotený ako najškodlivejší alkohol, nasledovaný heroínom a krekom [NUTT, D. a ostatní: Drug Harms in the UK: A Multicriteria Decision Analysis. In: *The Lancet*, roč. 376, č. 9752, 2010, s. 1558 –1565, doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6), pozri tiež FISCHER, B., ROBINSON, T. a ostatní: Lower-Risk Cannabis Use Guidelines (LRCUG) For Reducing Health Harms From Non-medical Cannabis Use: A Comprehensive Evidence and Recommendations Update. In: *International Journal of Drug Policy*, 99, 2022, 103381, doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103381].

9. Identifikované presvedčenie zákonodarcu možno tiež kontextuálne prepojiť s dianím na úrovni Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO). V roku 2018 Expertný výbor WHO pre drogovú závislosť (ECDD) vykonal kritické hodnotenie kanabisu a súvisiacich látok, pričom následne 24. januára 2019 riaditeľ Svetovej zdravotníckej organizácie zaslal list generálnemu tajomníkovi OSN, v ktorom okrem iného odporučil prekategORIZOVANIE v rámci medzinárodného systému kontroly drog. Kanabis a kanabisová živica mali byť vyradené z časti IV Jednotného dohovoru o omamných látkach (a zaradené do časti I), keďže nie sú „zvlášť škodlivé“ (napr. ich užívanie nie je spojené s významným rizikom smrti) a existujú dôkazy o tom, že prípravky z kanabisu majú terapeutické účinky. Po dvoch rokoch podrobných diskusií členovia Komisie pre omamné látky hlasovali 2. decembra 2020 za prijatie tohto návrhu, aj keď je vhodné doplniť, že ďalšie návrhy schválené neboli (s. 15 materiálu Európskeho monitorovacieho centra pre drogy a drogovú závislosť -od 2. júla 2024 Agentúra Európskej únie pre drogy -dostupného na [euda.europa.eu/publications/faq/cannabis-laws-europe-questions-and-answers for policymaking](https://euda.europa.eu/publications/faq/cannabis-laws-europe-questions-and-answers-for-policymaking)).

10. V súvislosti so škodlivosťou omamných látok a psychotropných látok si nemožno nevšimnúť ani odborné komentáre, podľa ktorých je to práve konzumácia alkoholu, ktorá je hlavnou príčinou nízkeho veku dožitia obyvateľov Slovenska v porovnaní s prevažnou väčšinou obyvateľov v Európskej únii, pričom podľa definície ide o preventibilné úmrtia (je možné im predísť efektívnymi opatreniami na celoštátnej úrovni – pozri OKRUHLICA, L.: Slovensku chýba tvrdá reflexia – tu je! In: Alkoholizmus a drogová závislosť, 2020, roč. 55, č. 3 – 4, s. 177 – 180). Obchodovanie s touto škodlivou návykovou látkou je ale právne a spoločensky akceptované, a *de lege lata* je napríklad dokonca prípustná reklama alkoholických nápojov v blízkosti špecializovaných zariadení na liečbu ľudí závislých od alkoholu (porovnaj *a contrario* § 5 zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

11. Ak podľa uvádzaných zdrojov existuje vyššia škodlivosť iných látok pred kanabisom, to pochopiteľne neznamena, že kanabis škodlivý nie je. Odhaduje sa, že približne 1,3 % dospelých v Európskej únii (3,7 milióna ľudí) sú jeho každodenní alebo takmer každodenní užívatelia, a práve táto skupina má najvyššie riziko vzniku problémov spojených s touto drogou. Užívanie kanabisu môže spôsobiť alebo zhoršiť rôzne fyzické a duševné zdravotné problémy vrátane chronických respiračných ťažkostí, závislosti a psychotických symptómov. Okrem toho štúdie zistili, že pravidelné užívanie kanabisu môže byť spojené so zhoršenými študijnými výsledkami a so zvýšeným rizikom konfliktu s trestnoprávnym systémom. Problémy sú najviac spojené so skorým začiatkom užívania, produktmi s vysokou účinnosťou a pravidelným a dlhodobým vzorcom užívania (pozri materiál Agentúry Európskej únie pre drogy „Cannabis – the current situation in Europe, European Drug Report 2024). Na druhej strane, práve v súvislosti so zákonmi namierenými proti kanabisu sa nepotvrdzuje hypotéza, že zvýšenie trestov povedie k zníženiu užívania a zníženie trestov povedie k zvýšeniu užívania – jednoduchá súvislosť medzi právnymi zmenami a prevalenciou užívania kanabisu nebola nájdená (pozri s. 24 materiálu euda.europa.eu/publications/faq/cannabis-laws-europe-questions-and-answers-for-policymaking).

12. Na tomto mieste si preto dovoľujem sformulovať **klúčovú výhradu k disentanému nálezu**: pokiaľ je limitom v oblasti trestného zákonodarstva svojvôľa, úlohou zákonodarcu je predložiť racionálne vysvetlenie, prečo sa škodlivosť návykovej látky v jednom prípade prejavuje v nižšej trestnej sadzbe (§ 171 ods. 1 a § 172 ods. 1 verzus § 171 ods. 2 a § 172 ods. 2 Trestného zákona, rešpektujúc aj výsledky vedeckého bádania), a v druhom prípade (preskúmané ustanovenie) už rovnaké východisko relevantné nie je. Vo všeobecnejšom (rovnako aktuálnom) ponímaní možno túto výhradu sformulovať ako povinnosť zákonodarcu komunikovať (ideálne nielen) s ústavným súdom cieľ prijímanej právnej úpravy, pretože v opačnom prípade sa ochrana ústavnosti môže zmeniť len na dialóg ústavného súdu samého so sebou (ergo nežiaduci monológ).

13. Nevylučujem, že pre takýto antagonizmus teoreticky môže existovať legitímny dôvod. Jeho predloženie je však úlohou zákonodarcu, či už v sprievodných dokumentoch v rámci zákonodarnej činnosti, alebo najneskôr v konaní o súlade právnych predpisov, kde je na to vytvorená osobitná príležitosť (§ 76 zákona o ústavnom súde). Pripomínam, že listom predsedu zo 14. decembra 2023 (č. PREDS-266/2023) národná rada k predmetnej veci stanovisko nezaujala. V takejto situácii existovali z môjho pohľadu dve možnosti: (i) rozšíriť už beztak širokú mieru úvahy zákonodarcu v oblasti trestného zákonodarstva aj o prípustnosť ústavného monológu, pri ktorom nie je potrebné vysvetliť dôvody prijatia právneho predpisu nezávislému súdnemu orgánu ochrany ústavnosti, čím by sa prieskum Trestného zákona fakticky približoval režimu čl. 125 ods. 4 druhej vety ústavy v kontexte záverov z uznesenia sp. zn. PL. ÚS 8/2022, alebo (ii) zotrvať na už judikovanom právnom názore, že svojvôľa (zahrňujúc nepochybne aj nepoznanie vôle zákonodarcu) predstavuje skutočný a aplikovateľný limit, ktorého nerešpektovanie má v konaní o súlade právnych predpisov ústavnoprávne následky.

14. Ak navrhovateľ s odkazom na vec sp. zn. PL. ÚS 1/2004 argumentoval, že každý zákon by mal spĺňať požiadavky vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte, ktoré možno odvodiť od čl. 1 ods. 1 ústavy (pričom medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov), v nadväznosti na vlastnú rozhodovaciu činnosť mal dať ústavný súd prednosť druhej možnosti. Ak je zásah do základných práv a slobôd bez právneho základu alebo je v tomto zmysle nevysvetlený (ergo svojvoľný či arbitrárny), tak ide o porušenie obmedzovaného základného práva a už nemá žiaden význam ďalšie vyvažovanie (pomerovanie) v rámci princípu proporcionality (PL. ÚS 5/2017, 96. bod).

15. Dopad zistenej svojvôle pritom mohol byť nálezom ústavného súdu obmedzený len na dolnú hranicu preskúmanej trestnej sadzby a reduktívnym výrokom limitovaný len na omamnú látku konope, rastliny konope, živice z konopy alebo psychotropnú látku obsahujúcu akýkoľvek tetrahydrokanabinol, izomér alebo jeho stereochemický variant (THC). Zákonodarcom uznané východiská rešpektujúce aj výsledky vedeckého bádania (§ 171 ods. 1 a § 172 ods. 1 verzus § 171 ods. 2 a § 172 ods. 2 Trestného zákona) by následne mohol zvážiť navrhovateľ ako nezávislý a nestranný súd. Pozitívny zákonodarcu by zase mohol na nález ústavného súdu reagovať riadne vysvetlenou novelizáciou, lebo ústavný súd by si rozhodovanie o konkrétnej výške dolnej hranice trestnej sadzby neprisvojil.

Jednou možnosťou by bola úprava v súlade s východiskami aplikovanými v citovaných častiach § 171 a § 172 Trestného zákona. Medzi ďalšie alternatívy by mohlo patriť racionálne vysvetlenie negácie týchto východísk alebo napokon tiež sprísnenie trestnej sadzby pri tých omamných látkach a psychotropných látkach, ktoré (zjavne pre svoju škodlivosť) zvýrazňovala vo svojom stanovisku aj vláda, čím by úvaha zákonodarcu vo výsledku rešpektovala podstatu východísk založených zákonom č. 105/2022 Z. z. zohľadnených tiež v ďalšej zákonodarnej činnosti (pozri zákon č. 40/2024 Z. z. a 70. novelizačný bod z jeho čl. I). Zákonodarcovi by nič nebránilo, aby bola Slovenská republika zaradená medzi tie štáty Európskej únie, ktoré obchodovanie s kanabisom neposudzujú odlišne od obchodovania s inými drogami (pozri materiál citovaný na konci 12. bodu, s. 19 a 20), k čomu by však bola nevyhnutná aktivita smerom k ústavnému súdu. Zákonodarca na ňu však v tomto konaní rezignoval.

16. Práve v tejto súvislosti naopak kladne vnímam záverečné upozornenie v odôvodnení nález, že pokiaľ je účastníkom konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde aj ten orgán verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal, je legitímne očakávať jeho procesnú aktivitu prejavujúcu sa okrem iného aj tým, že k napádanému predpisu alebo jeho časti zaujme stanovisko. Kým nález ponecháva *pro futuro* otvorené dvere ústavnému súdu, aby odlišný prístup normotvorcu zohľadnil, na základe už uvedeného sa domnievam, že sa tak malo stať už v prejednávanej veci, v ktorej však bohužiaľ mal o dialóg záujem len jeden ústavný orgán.

V Košiciach 11. júna 2025

Miloš Maďar
sudca