**Predkladacia správa**

 Na základe § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 399/2015 Z. z.
a podľa čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky Ministerstvo financií Slovenskej republiky predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky na zaujatie stanoviska návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 221/2019 Z. z. a ktorým sa menia niektoré zákony (tlač 152).

**Všeobecne:**

Predmetom návrhu skupiny poslancov v rámci novelizácie zákona o hazardných hrách je vypustenie podmienky prijatia petície, ktorou sa občania sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce, že na jej území nemožno umiestniť herňu alebo všeobecne záväzného nariadenia obce, že na jej území nemožno umiestniť kasíno v budovách uvedených v § 15 ods. 7 písm. a), b), c) alebo písm. d) alebo v kombinácii budov v členení podľa § 15 ods. 7 písm. a), b), c) alebo písm. d), alebo vo všetkých budovách uvedených v § 15 ods. 7 zákona o hazardných hrách.

**Stanovisko:**

Ministerstvo financií Slovenskej republiky zaujíma k predloženému návrhu skupiny poslancov toto stanovisko:

1. Súčasná právna úprava zákona o hazardných hrách obsahuje podmienku, že vydať vyššie uvedené všeobecne záväzné nariadenia môže obec vtedy, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce a osobitný zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a osobitný zákon o meste Košice môže pre podporu petície ustanoviť nižší počet osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy mesta, najmenej však 15 %; to neplatí, ak štatúty týchto miest prenesú pôsobnosť v oblasti hazardných hier na mestské časti. V tejto súvislosti uvádzame, že zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a zákon o meste Košice ustanovili toto kvórum na najmenej 15 % obyvateľov mesta.
2. Podmienka takejto petície bola do zákona o hazardných hrách zakomponovaná z dôvodu previazania vydania všeobecne záväzného nariadenia obce s účelom zákona, ktorým je vo verejnom záujme vytvoriť podmienky na ochranu verejného poriadku pri prevádzkovaní hazardných hier a zabezpečenie spoločenskej kompenzácie rizík vyplývajúcich z prevádzkovania hazardných hier a účasti na nich, pričom Ministerstvo financií Slovenskej republiky zastáva stanovisko, že vyjadrenie názoru občana v rámci podpísania takejto petície je súčasťou vnímania obyvateľov obce, že sa v obci v súvislosti s hraním hazardných hier narúša verejný poriadok, a preto narušovanie verejného poriadku v súvislosti s prevádzkovaním hazardných hier nie je potrebné petičnému výboru ani žiadnemu verejnému orgánu preukazovať. Účelom takéhoto nastavenia bolo vyvážiť právo na podnikanie v citlivej oblasti hazardných hier s právom na pokojný život v obci v súvislosti s úlohou obce zabezpečiť verejný poriadok na jej území.
3. V dôvodovej správe k návrhu zákona sa pre vypustenie tejto podmienky argumentuje tým, že
* zloženie samosprávnych zastupiteľstiev vyjadruje vôľu obyvateľov, ktorí prostredníctvom komunálnych volieb udelili poslancom samosprávnych zastupiteľstiev mandát na ich zastupovanie, pričom vychádzajúc z legitimity samosprávnych zastupiteľstiev je podmienka petície na prijatie všeobecne záväzného nariadenia obce zakazujúceho hazardné hry na svojom území nadbytočná;
* v súvislosti s petíciou sa najviac problematickým javí pojem „verejný poriadok“ a jeho kvalifikované narušenie, pričom v zmysle legislatívnych pravidiel a legislatívno-technických pokynov sa pri tvorbe legislatívy vyžaduje používať iba také pojmy a termíny, ktoré sú v právnom poriadku Slovenskej republiky jasne definované. V prípade absencie vymedzenia pojmu „verejný poriadok“ nie je možné posúdiť účel petície ako predpokladu na vydanie všeobecne záväzného nariadenia, ktorým sa má obmedziť prevádzkovanie hazardných hier. V právnych predpisoch Slovenskej republiky používaný pojem „verejný poriadok“ je nedostatočne určitým právnym pojmom. Z aplikačnej súdnej praxe vyplýva, že správne súdy skúmajú podmienku petície a vyžadujú od obce skúmanie narúšania verejného poriadku nielen po formálnej stránke, ale aj po materiálnej, pričom predstavy občanov podporujúcich petíciu o narúšaní verejného poriadku nemusia vždy zodpovedať predstave súdu. Ústavný súd Slovenskej republiky pripustil pluralitu v obsahu pojmu „verejný poriadok“ na účely prijatia všeobecne záväzného nariadenia, avšak obec a ani samotný petičný výbor objektívne nie sú schopní preskúmavať narúšanie verejného poriadku v situácii, kedy je obsah tohto pojmu právne neurčitý a jednotliví občania môžu legitímne vzhliadať narúšanie verejného poriadku z rôznych dôvodov. Pre obce a mestá je potom veľmi ťažké zabezpečovať podklady, ktorými by preukazovali kvalifikované narúšanie verejného poriadku a jeho skúmanie, a to práve z dôvodu nedostatočnej určitosti obsahu pojmu verejný poriadok, ktorým ho napĺňajú aj jednotliví občania podporujúci petíciu.
1. Ministerstvo financií Slovenskej republiky upozorňuje, že v návrhu zákona absentuje úprava, ako sa vysporiadajú petície, ktoré boli doručené orgánu územnej samosprávy ešte pred účinnosťou novely zákona o hazardných hrách, avšak neboli vybavené do účinnosti novely zákona o hazardných hrách, a ako sa vysporiadajú návrhy všeobecne záväzných nariadení obce, ktoré boli pripravené na základe už vybavenej petície, avšak nebolo rozhodnuté o ich vydaní do účinnosti novely zákona o hazardných hrách, pričom v návrhu zákona je potrebné vykonať aj ďalšie legislatívno-technické úpravy vynútené vypustením odseku 5 v § 79 zákona o hazardných hrách, odseku 2 v § 26a zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a odseku 2 v § 21a zákona o meste Košice.

**Pripomienkové konanie:**

Ministerstvo financií Slovenskej republiky prerokovalo svoje stanovisko k poslaneckému návrhu zákona s podpredsedom vlády, ministerstvami a úradom vlády v pripomienkovom konaní, pričom žiaden z týchto pripomienkujúcich subjektov neuplatnil zásadnú pripomienku k tomuto stanovisku ani k poslaneckému návrhu zákona. Ministerstvo obrany Slovenskej republiky a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky predložili obyčajné pripomienky k poslaneckému návrhu zákona týkajúce sa potrebných legislatívno-technických úprav § 26a zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a § 21a zákona o meste Košice, ktoré boli do stanoviska Ministerstva financií Slovenskej republiky doplnené.

Nad rámec pripomienkujúcich subjektov podľa čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky predložili zásadné pripomienky Asociácia zábavy a hier, Združenie miest a obcí Slovenska a Národný bezpečnostný úrad a obyčajné pripomienky Generálna prokuratúra Slovenskej republiky a hlavné mesto Bratislava.

 Asociácia zábavy a hier navrhuje vypustiť novelizačný bod 7 v čl. I poslaneckého návrhu zákona (novelizácia zákona o hazardných hrách) z dôvodu, že je nesystémový, predstavuje anomáliu v podobe zásahu samosprávy v oblasti výkonu prenesenej štátnej správy a vytvára predpoklady na výrazné zaplavenie Slovenskej republiky čiernym hazardom a nelegálnymi prístrojmi po uvoľnení trhu legálnymi prevádzkovateľmi v obciach, v ktorých bude prijaté takéto zakazujúce všeobecne záväzné nariadenie. Takáto situácia je neprípustná a bude nevyhnutne viesť k negatívnym vplyvom na sociálne prostredie ako i rozpočet verejnej správy. Z predloženej úpravy takisto možno konštatovať, že takýto návrh zákona umožňuje obmedziť právo podnikať právnym predpisom nižšej právnej sily ako je zákon, a to všeobecne záväzným nariadením obce, z tohto dôvodu je takéto ustanovenie v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky. Navrhovaná právna úprava podľa názoru Asociácie zábavy a hier zároveň vytvára priestor na populistické rozhodnutia samosprávnych orgánov bez reálnej reflexie takýchto rozhodnutí vo vôli občanov dotknutej samosprávy a samozrejme bez náležitého testu proporcionality a primeranosti.

 Združenie miest a obcí Slovenska zásadne nesúhlasí s predloženým návrhom zákona, pričom považuje doterajšiu platnú právnu úpravu za postačujúcu. Dôvody sú bližšie popísané v liste predsedu Združenia miest a obcí Slovenska adresovanom Ministerstvu financií Slovenskej republiky, ktorého podstatné časti sú uvedené v závere tejto predkladacej správy.

 Zásadná pripomienka Národného bezpečnostného úradu umožniť prístup do registra fyzických osôb vylúčených z hrania hazardných hier pre Slovenskú informačnú službu, Vojenské spravodajstvo a Národný bezpečnostný úrad je nad rámec poslaneckého návrhu zákona, preto Ministerstvo financií Slovenskej republiky navrhuje sa ňou nezaoberať.

 Generálna prokuratúra Slovenskej republiky v rámci svojej obyčajnej pripomienky uvádza, že nemá výhrady voči cieľu sledovanému navrhovanou legislatívnou zmenou, t. j. posilniť kompetencie samosprávy a vypustiť podmienku podania petície, ktorou sa občania obce sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier. Je však potrebné dôsledne posúdiť a vyvážiť zásah do práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) a záujem na zabezpečení verejného poriadku v obci alebo meste. Osobitne je potrebné riešiť množinu prípadov, v ktorých sa právo na podnikanie už vykonáva a na základe návrhu zákona do výkonu tohto práva v budúcnosti môže byť, respektíve bude zasiahnuté. V tomto smere bude nevyhnutné doplniť prechodné ustanovenie, ktoré zabezpečí primeranosť zásahu novej právnej úpravy do práva na podnikanie. Čo sa týka spôsobu dosiahnutia cieľa sledovaného navrhovanou zmenou vrátane nevyhnutných úprav legislatívneho návrhu, v celom rozsahu sa stotožňuje so stanoviskom Ministerstva financií Slovenskej republiky k predloženému návrhu zákona.

 Hlavné mesto Bratislava v rámci svojej obyčajnej pripomienky uvádza, že sa stotožňuje a súhlasí so znením návrhu zákona. Prijatie všeobecne záväzného nariadenia sa podmieňuje prijatím petície, a teda aj skúmaním skutočného stavu veci, jeho súladu alebo rozporu s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom. Pojem verejný poriadok je neurčitý právny pojem a ako taký zahŕňa viaceré sféry verejného života a života obyvateľov obce. Z tohto dôvodu môže dochádzať k nejasnostiam pri skúmaní narúšania „verejného poriadku“. Z tohto dôvodu považuje za vhodné vypustiť požiadavku predloženia petície pred prijatím všeobecne záväzného nariadenia, ktorým obce zakážu prevádzkovanie hazardných hier na svojom území.

**Záver:**

Na základe vyššie uvedeného Ministerstvo financií Slovenskej republiky odporúča vláde Slovenskej republiky vysloviť súhlas s návrhom skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 221/2019 Z. z. a ktorým sa menia niektoré zákony (tlač 152), ak sa návrh zákona dopracuje o

1. iný spôsob previazania vydania všeobecne záväzného nariadenia obce podľa § 79 ods. 3 a 4 zákona o hazardných hrách s účelom zákona, ktorým je vo verejnom záujme vytvoriť podmienky na ochranu verejného poriadku pri prevádzkovaní hazardných hier a zabezpečenie spoločenskej kompenzácie rizík vyplývajúcich z prevádzkovania hazardných hier a účasti na nich; vzhľadom na narušenie rovnováhy medzi právom na podnikanie a zabezpečením verejného poriadku v obci by mohlo dôjsť k porušeniu princípu primeranosti a proporcionality právnej úpravy, pretože nie je vylúčené, že zamýšľaný cieľ možno dosiahnuť aj šetrnejším spôsobom (s menším zásahom do ústavných práv),
2. ustanovenia, ktorými sa upraví, ako sa vysporiadajú petície, ktoré boli doručené príslušnému orgánu, avšak neboli vybavené do účinnosti novely zákona o hazardných hrách, a ako sa vysporiadajú návrhy všeobecne záväzných nariadení obce, ktoré boli pripravené na základe už vybavenej petície, avšak nebolo rozhodnuté o ich vydaní do účinnosti novely zákona o hazardných hrách,
3. legislatívno-technické úpravy vyvolané
4. novelizačným bodom 1 v čl. I, ktorým sa zasahuje do celého textu zákona o hazardných hrách, pričom by sa nemal vzťahovať na „skonzumované“ prechodné ustanovenia (§ 99 ods. 22 a 43 zákona o hazardných hrách),
5. vypustením odseku 5 v § 79 zákona o hazardných hrách,
6. vypustením odseku 2 v § 26a zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a
7. vypustením odseku 2 v § 21a zákona o meste Košice.

Ako Ministerstvo financií Slovenskej republiky upozornilo už v predchádzajúcej časti, obdržalo list predsedu Združenia miest a obcí Slovenska, ktorým informuje, že Združenie miest a obcí Slovenska sa obrátilo na poslancov Národnej rady Slovenskej republiky so žiadosťou o nepodporenie novely zákona o hazardných hrách (parlamentná tlač č. 152), predkladanej skupinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Združenie miest a obcí Slovenska považuje súčasnú právnu úpravu za adekvátnu vo vzťahu k postačujúcim kompetenciám miestnej územnej samosprávy, v ktorej je priestor aj pre zodpovednú občiansku angažovanosť upravenú petičným právom. Občianska petícia, od ktorej sa odvíja rozhodnutie zastupiteľstiev o vydaní všeobecne záväzného nariadenia obce, je podľa názoru Združenia miest a obcí Slovenska vhodným, odskúšaným a vyváženým modelom dialógu medzi obyvateľmi a ich volenými orgánmi pre potreby regulácie hazardu v mestách a obciach. Ide o dialóg, ktorý má svoje opodstatnené miesto v rozvoji samospráv a zároveň bol vyjadrením oprávnenej požiadavky skupiny obyvateľov, ktorí podľa zákona o obecnom zriadení majú právo participovať na procesoch rozhodovania s dopadmi na celú samosprávu.