

Dôvodová správa (aktualizovaná)

Všeobecná poznámka: pôvodne bol materiál predložený na zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Košiciach (MZ) dňa 16. 12. 2022, avšak pri jeho prerokovaní došlo k prerušeniu bodu; vzhľadom na viaceré skutočnosti, ktoré sú podrobnejšie vysvetlené ďalej v aktualizovanom texte, došlo k aktualizácii návrhu VZN ako aj uznesenia o finančných kompenzáciách.

A. INFORMÁCIA O PETÍCII ZA ZÁKAZ HAZARDNÝCH HIER V MESTE KOŠICE

V podateľni Magistrátu mesta Košice bola dňa 18.11.2021 zaevidovaná petícia za zákaz hazardných hier v meste Košice.

Obsahom petície je požiadavka obyvateľov mesta Košice adresovaná primátorovi mesta Košice a Mestskému zastupiteľstvu v Košiciach, aby vzhľadom na negatívny spoločenský dopad v maximálnej miere využili zákonné kompetencie mesta v zmysle § 79 zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o hazardných hrách**“) a urobili všetky kroky potrebné pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia, ktorým budú hazardné hry na území mesta Košice zakázané v rozsahu, ktorý zákon mestu Košice umožňuje.

Petícia z formálneho hľadiska spĺňa náležitosti petície podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších zmien. Petíciu svojim podpisom podporilo 2 942 osôb (z toho drvivá väčšina je obyvateľmi mesta Košice). Na základe § 5d ods. 2 cit. zákona orgán verejnej moci je povinný prerokovať túto petíciu v mestskom zastupiteľstve, pretože ju podporilo najmenej 1.000 osôb.

Zákon o hazardných hrách v aktuálnom znení umožňuje mestám a obciam prijať reguláciu na úseku hazardných hier viacerými spôsobmi. Nepochybne najviac sa požiadavke petície blíži využitie kompetencie prijať VZN podľa § 79 ods. 3 a 4 zákona o hazardných hrách, ktorým sa zakáže umiestňovanie herní a kasín na území mesta. Na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti VZN, sa toto VZN nevzťahuje do skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

Keďže MZ už formálne petíciu prerokovalo na XXVI. zasadnutí MZ dňa 16. 12. 2021 v rámci doplneného bodu programu (bod č. 1/3) a uznesením č. 832 vzalo petíciu na vedomie, z tohto aktualizovaného materiálu **bol vypustený** identický návrh uznesenia MZ.

B. NÁVRH VZN O REGULÁCII NIEKTORÝCH HAZARDNÝCH HIER

Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu VZN

Cieľom návrhu VZN je ustanoviť zákaz umiestnenia herní a kasín na území mesta Košice v maximálne možnom rozsahu, ako to pripúšťa zákon o hazardných hrách.

Návrh VZN sa predkladá v nadväznosti na petíciu obyvateľov mesta Košice, ktorí požiadali samosprávne orgány mesta o prijatie takejto regulácie hazardných hier.

Dôvodom potreby prijatia VZN sú negatívne dopady prevádzkovania hazardných hier, medzi ktoré patrí

- zvýšená kriminalita súvisiaca najmä s drobnými krádežami,
- zvýšenie sociálneho napätia v rodinách,
- domáce násilie,
- negatívny dopad na občianske spolunažívanie,
- dopad na kvalitu bývania dotknutých susedov,
- exekúcie na majetok rodín,
- strata príjmov rodín a bývania,
- rozpad rodín,
- ohrozenie výchovy a vzdelávania detí,
- ohrozenie psychického zdravia a života jednotlivcov,
- nárast iných závislostí (alkoholizmus a pod.) ,
- iné spoločensky nežiaduce javy.

Negatívny dopad hazardných hier uznal aj Európsky súdny dvor, keď v spojených veciach C-447/08 a C-448/08 (trestné konania proti Ottovi Sjöbergovi a Andersovi Gerdinovi) vyslovil: „Kultúrne, morálne a náboženské dôvody totiž môžu odôvodniť obmedzenia, pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb prevádzkovateľmi hazardných hier, najmä v rozsahu, v akom možno považovať za **neprijateľné, aby jednotlivci dosahovali zisk z využívania sociálneho problému alebo zo slabosti hráčov a z ich neúspechu v hre**. V závislosti od rebríčka hodnôt každého členského štátu a so zreteľom na voľnú úvahu, ktorú má k dispozícii, tak môže členský štát obmedziť prevádzkovanie hazardných hier tým, že ho zverí verejnoprávnym alebo charitatívnym subjektom. Zákaz propagácie služieb prevádzkovateľov, ktorí sú ziskovými súkromnými podnikmi, smerom k spotrebiteľom žijúcim v dotknutom členskom štáte teda zodpovedá cieľu, ktorým je vylúčenie súkromných lukratívnych záujmov v oblasti hazardných hier, a navyše ho možno považovať za nevyhnutný na dosiahnutie takéhoto cieľa“.

Týmto súd uznal, že už samotná podstata prevádzkovania hazardných hier (súkromný zisk založený na slabosti jednotlivcov a ich neúspechu v hre) je v spojitosti s kultúrnym, morálnym a náboženským aspektom legitímnym dôvodom pre obmedzenie podnikania v tejto sfére.

V tejto súvislosti je nutné uviesť, že súčinnosťou od 1. 11. 2020 sa pre prijatie VZN už ani nevyžaduje podmienka podania petície (ktorou sa občania obce sťažujú, že sa v obci naruša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier). Obce môžu priamo prijať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým zakážu hazardné hry na svojom území, čím sa posilňuje kompetencia samosprávy v oblasti regulácie hazardných hier.

Vzhľadom na predmetnú novelu zákona o hazardných hrách už možno formou VZN nielen obmedziť výskyt hazardných hier na území mesta, ale ho aj zakázať bez potreby splnenia podmienky petície občanov. Mesto má v súlade so súčasnou právnou úpravou nasledujúce možnosti:

- a) sprísniť podmienky umiestňovania herní stanovením minimálnej vzdialenosti od niektorých typov stavieb (napr. školy a školské zariadenia, zariadenia pre liečbu nelátkových závislostí a pod.),
- b) možnosť ustanoviť 12 dní v kalendárnom roku, počas ktorých bude zakázané prevádzkovať niektoré hazardné hry vymedzené zákonom o hazardných hrách,
- c) možnosťou úplne zakázať umiestňovanie herní alebo kasín na svojom území.

Aktualizovaný návrh VZN v súlade s účelom predloženej petície smeruje k využitiu kompetencie podľa písm. c), avšak len vo vzťahu k herniam (t. j. bez regulácie kasín).

Vychádzajúc z informácie zverejnenej na webovom sídle Úradu pre reguláciu hazardných hier¹ **zákaz umiestnenia herní a kasín na svojom území prijali tieto mestá:**

- hlavné mesto Bratislava,
 - Brezno,
 - Giraltovce,
 - Kežmarok,
 - Malacky,
 - Nitra,
 - Prešov,
 - Sabinov,
 - Sereď,
 - Sládkovičovo,
 - Sobrance,
 - Stupava,
 - Vranov nad Topľou,
 - Zlaté Moravce,
- a ďalšie menšie obce.

Navrhovaná regulácia sa teda nijakým spôsobom nevymyká regulácii, ktorú už prijali pre svoje územie hlavné mesto Bratislava a ďalšie mnohé mestá a obce.

Keďže na základe komunikácie medzi mestom Košice a Úradom pre reguláciu hazardných hier došlo dňa 1. 2. 2022 k zveseniu predchádzajúceho návrhu VZN z úradnej tabule, pre účely pokračovania rokovania bolo nutné opätovne zverejniť návrh nového VZN a zopakovať proces jeho pripomienkovania verejnosťou.

V rámci aktualizácie návrhu došlo k dvom zmenám – z regulácie boli vypustené kasína (t. j. zákaz by sa týkal len herní) a dátum účinnosti sa posunul z 1. 1. 2022 na 1. 1. 2023. Podrobnejšie vysvetlenie je uvedené ďalej v časti týkajúcej sa finančných kompenzácií.

¹ Zdroj: <https://www.urhh.sk/web/guest/celkovy-zakaz-hh> (podľa stavu ku koncu októbra 2021)

Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu VZN

K § 1

Predmet obsahuje základnú informáciu o obsahu VZN.

K § 2

Podľa § 15 ods. 7 zákona o hazardných hrách herňu možno umiestniť len v týchto budovách:

- a) hotely, motely a penzióny,
- b) budovy pre obchod a služby,
- c) budovy pre kultúru a na verejnú zábavu,
- d) bytové domy (ak s tým písomne vyjadrí súhlas nadpolovičná väčšina všetkých vlastníkov bytov a nebytových priestorov v bytovom dome).

Podľa § 16 ods. 5 zákona o hazardných hrách kasíno možno umiestniť len v týchto budovách:

- a) hotely, motely a penzióny,
- b) budovy pre obchod a služby,
- c) budovy pre kultúru a na verejnú zábavu.

Zákaz umiestnenia herní a kasína možno vzťahovať len na zákonom stanovené okruhy kategórií budov tak, ako sú vymedzené vyššie. Návrh VZN zahŕňa všetky typy budov, ktoré pripúšťa zákon o hazardných hrách, avšak len vo vzťahu k herniam. Regulácia podľa aktualizovaného návrhu sa netýka kasín.

K § 3

Účinnosť sa navrhuje od 1. 1. 2023.

Na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti VZN, sa toto VZN nevzťahuje do skončenia platnosti tejto individuálnej licencie (§ 79 ods. 3 zákona o hazardných hrách).

C. AKTUALIZOVANÝ NÁVRH NA FINANČNÚ KOMPENZÁCIU PRE DOTKNUTÉ MESTSKÉ ČASTI

Podľa § 2 ods. 2 druhej vety zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov mestské časti vykonávajú samosprávu v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom.

Podľa § 17 ods. 2 prvej vety Štatútu mesta Košice (ďalej len „štatút“) samosprávne pôsobnosti neprenesené na mestské časti vykonáva mesto.

Podľa § 34 ods. 1 štatútu mestské časti udeľujú individuálnu licenciu na prevádzkovanie hazardných hier podľa osobitného predpisu (odkaz smeruje na § 22 a § 23 pôvodného zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách).

Podľa § 40 písm. l) štatútu príjmami rozpočtov mestských častí sú tiež príjmy z hazardných hier.

Niet pochybností o tom, že regulácia hazardných hier vo forme ustanovenia zákazu umiestňovania herní na území mesta Košice bude mať negatívny finančný dopad na príjem dotknutých mestských častí, aj keď nie nárazový ale s postupným klesaním (ako už bolo

zmienené vyššie, účinnosť VZN nemá vplyv na plynutie doby platnosti dosiaľ udelených licencií, a teda aj napriek zákazu umiestňovania nových herní prevádzkovateľa doterajších herní budú naďalej uhrádzať dotknutým mestským častiam príslušný odvod podľa zákona o hazardných hrách).

Otázka absencie finančných kompenzácií pre dotknuté mestské časti azda najviac dominovala v doterajšej spoločensko-politickej diskusii ohľadom možného zámeru na reguláciu hazardných hier prevádzkovaných v herniach resp. v kasínach.²

Príjem resp. výnos pre príslušné mestské časti v jednotlivých kalendárnych rokoch plynúci z prevádzkovania hazardných hier nie je stabilný (rovnaký), ale pohybuje sa v závislosti od počtu vydaných licencií na prevádzkovanie hazardných hier v herniach resp. kasínach.

Súčasťou pôvodného materiálu (v decembri 2021) bol aj základný návrh finančnej kompenzácie pre mestské časti, ktoré by boli v prípade schválenia VZN najviac dotknuté výpadkom príjmov z hazardných hier. Samotný návrh finančnej kompenzácie (berúc na zreteľ aj rozčlenenie kompenzácie medzi jednotlivé mestské časti v rámci návrhu rozpočtu mesta Košice) vychádzal z údajov o príjme z hazardných hier, ktoré mestské časti uviedli v minulosti na základe žiadosti mesta Košice zo dňa 22. 12. 2020.

V záujme zjednotenia metodiky určenia výšky príjmov pre účely stanovenia finančnej kompenzácie naprieč všetkými zainteresovanými mestskými časťami mesto Košice listom zo dňa 27. 1. 2022 požiadalo mestské časti o uvedenie **výnosu z hazardných hier za kalendárny rok 2020** – z hazardných hier **prevádzkovaných v herniach a kasínach**, ktorý bude **rozčlenený** na výnos z prevádzkovania herní a na výnos z prevádzkovania kasín.

Zároveň bolo zdôraznené, že za výnos z hazardných hier treba považovať len odvody v zmysle § 71 zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách v znení neskorších hier, ktoré prislúchajú prevádzkovaniu hazardných hier v herni resp. v kasíne za kalendárny rok 2020 (bez ohľadu na to, kedy a či došlo k reálnemu zaplateniu odvodu; výnosom za rok 2020 sú teda

² Ostatné argumenty v neprospech akejkoľvek regulácie hazardných hier na území mesta Košice podľa názoru spracovateľov materiálu boli menšieho významu. Ide najmä o nasledovné argumenty:

K argumentu obchádzania zákazu: pri diskusii zákazu umiestňovania herní vyplynula otázka, či sa daný zákaz nebude obchádzať napr. formou zriaďovania tzv. kvízomatov a vytesňovania dosiaľ regulárneho prevádzkovania hracích automatov do „šedej“ ekonomickej sféry. Akákoľvek regulácia (dokonca aj pri súčasných protipandemických opatreniach) z princípu nemôže na 100 % vylúčiť možné obchádzanie ustanoveného zákazu, avšak pri takomto prístupe by sa „ad absurdum“ v podstate dospelo k záveru, že nemá zmysel regulovať žiadne spoločenské vzťahy.

K argumentu presúvaniu herní a kasín do susedných obcí: v prvom rade je nutné podotknúť, že je na vôľi obyvateľov susedných obcí a ich samosprávnych orgánov, či taktiež neprijmú reguláciu hazardných hier na vlastnom území; aj keď nemožno úplne vylúčiť, že niektoré osoby (užívatelia hracích automatov) budú tak motivované, že kvôli zrušeniu hracích automatov na území mesta Košice budú cestovať do susedných obcí (dedín), z psychologického hľadiska na bežných užívateľov veľakrát platí zásada „príležitosť robí zlodeja“, t. j. ak sa zruší príležitosť, pomíne aj dôvod na návštevu herne.

K argumentu zníženia pracovných miest: vzhľadom na postupné (a nie okamžité) zrušenie herní a kasín bude daný dostatočný časový priestor pre pracujúcich v oblasti herní a kasín, aby si našli iné adekvátne zamestnanie. Tu je nutné tiež zdôrazniť, že – podobne, ako to už bolo zmienené vyššie – akákoľvek regulácia svojím spôsobom zasahuje do trhu práce tak, že (pochopteľne) zakázanú činnosť nemôže vykonávať zamestnanec, ktorý by inak bol ochotný pracovať v zakázanom sektore. Napríklad ak obec (mesto) obmedzí predaj alkoholických nápojov v diskontoch vo večerných a nočných hodinách, taktiež fakticky bráni určitému okruhu záujemcov vykonávať nočnú prácu s tým spojenú. Preto tento argument vo vzťahu k negatívnym spoločenským externalitám prevádzkovania hracích automatov podľa nášho názoru neobstoí.

aj odvody, ktorých splatnosť bola v roku 2021 a naopak, výnosom za rok 2020 nie sú odvody, ktoré prislúchajú k odvodom za rok 2019, hoci k ich úhrade došlo v roku 2020). Pre účely poskytnutia tejto informácie sa za výnos nepovažovali iné príjmy týkajúce sa prevádzkovania hazardných hier (t. j. z hazardných hier prevádzkovaných mimo herní resp. mimo kasín) ani správne poplatky.

Mestské časti v priebehu celého februára 2022 doručovali odpovede na dožiadanie mesta. Ak v niektorých prípadoch vznikli náznaky pochybností o použití rovnakého prístupu resp. jednotnej metodiky (napr. v odpovedi sa použil pojem „príjem“ namiesto „výnos“, resp. mestská časť vychádzala z hazardných hier vo všeobecnosti namiesto hazardných hier prevádzkovaných v herniach, a pod.), príslušná mestská časť bola požiadaná o vysvetlenie, v ktorom boli následne sporné záležitosti odstránené resp. vysvetlené.

Na základe získaných informácií možno uviesť nasledovný prehľad výnosov dotknutých mestských častí za rok 2020 (uvedené sú len mestské časti, u ktorých ročný výnos presiahol čiastku 1 000 €):

Mestská časť	Výnos z prevádzkovania hazardných hier v roku 2020	
	v kasíne	v herni
Košice - Staré Mesto	217 947,55 €	200 206,60 €
Košice - Západ	0,00 €	121 631,04 €
Košice - Nad jazerom	0,00 €	116 182,05 €
Košice - Juh	0,00 €	107 227,28 €
Košice - Sídliisko KVP	0,00 €	76 992,50 €
Košice - Sídliisko Ťahanovce	0,00 €	54 880,84 €
Košice - Dargovských hrdinov	0,00 €	50 338,20 €
Košice - Džungľa ³	0,00 €	39 873,31 €
Košice - Košická Nová Ves	0,00 €	29 378,80 €
Košice - Sever	0,00 €	12 450,00 €
Košice - Šaca	0,00 €	2 376,00 €
Spolu:	217 947,55 €	811 536,62 €

Berúc na zreteľ, že súhrnný výnos predstavuje sumu nad 1 mil. €, pričom aj s prihliadnutím na diskusiu s viacerými predstaviteľmi mestských častí v záujme prijatia VZN bol významne prítomný názor o vypustení kasín z regulačného rámca, aktualizovaný návrh VZN upravuje len zákaz prevádzkovania hazardných hier v herniach. Preto s tým súvisiaci aktualizovaný návrh uznesenia o finančných kompenzáciách berie do úvahy len výnosy z prevádzkovania herní

³ Mestská časť Košice – Džungľa vo svojom stanovisku zo dňa 25. 2. 2022 uviedla: „Výnosy hazardných hier v prevádzkových herniach za kalendárny rok 2019 boli celkom 104 666,13 €. V roku 2020 boli príjmy z dôvodu COVID-19 len 39 873,31 €. V prípade zrušenia prevádzok žiadame odškodnenie vo výške príjmov v roku 2019.“

Uvedenej požiadavke sa v rámci návrhu uznesenia **navrhuje nevyhovieť** z dôvodu zachovania jednotného prístupu ku všetkým mestským častiam; zároveň je však nutné spomenúť, že v najbližšom období možno očakávať transformáciu jednej herne na kasíno v mestskej časti Košice - Džungľa, čo celkom zrejme navýši ďalší príjem mestskej časti z hazardných hier napriek zamýšľanému zákazu herní.

(ktoré sú zaokrúhlené na celé stovky eur), pričom sa navrhuje odstupňovanie kompenzácie v závislosti od počtu rokov, v ktorých bude regulácia podľa nového VZN (viď bod 2 návrhu uznesenia o finančnej kompenzácii).

V Košiciach dňa 1. 3. 2022

Spracovali: kancelária primátora mesta Košice
referát právny a legislatívny
ekonomické oddelenie