

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 23. októbra 2025, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní neprijala zákon ako celok.

II.

A.

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“). V dôvodovej správe sa uvádza, že návrh zákona *„reaguje na potrebu zvýšenia príjmov štátneho rozpočtu reguláciou výšky odvodov z hazardných hier, na potrebu úpravy niektorých ustanovení zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplývajúcu z aplikačnej praxe a vytvorenia právneho rámca pre možnosť vykonávania činnosti národnej lotérieovej spoločnosti mimo územia Slovenskej republiky. Zároveň je zámerom návrhu zákona umožniť efektívnejšie prevádzkovanie číselných lotérií a prevzatie individuálnej licencie národnou lotériovou spoločnosťou od iného prevádzkovateľa hazardnej hry za ustanovených podmienok.“*.

Schválený zákon bol prerokovaný v skrátrenom legislatívnom konaní.

Práve v odôvodnení návrhu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) na skrátené legislatívne konanie sa uvádza: *„Návrh novely zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách reaguje na potrebu zvýšenia príjmov do štátneho rozpočtu úpravou niektorých ustanovení zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a zamedzuje značným hospodárskym škodám, ktoré môžu neprijatím tejto novely nastať. Značné hospodárske škody hrozia z dôvodu straty príjmu súvisiaceho s prevádzkovaním hazardných hier v kasíne. Dôvodom tejto skutočnosti je rozhodnutie niektorých obcí o nemožnosti prevádzkovať hazardné hry na ich území. V dôsledku toho nebude platnosť licencií na prevádzkovanie hazardných hier na území týchto obcí*

predĺžená. Z uvedeného dôvodu je potrebné túto situáciu urgentne riešiť spôsobom, ktorý je predmetom samotnej novely zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách, a to možnosťou prevzatia individuálnych licencií na prevádzkovanie hazardných hier v kasíne národnou lotériovou spoločnosťou a zároveň predĺžením platnosti týchto licencií.“.

Z vyššie uvedeného výslovného zámeru predkladateľa návrhu zákona vyplýva zreteľne cieľ znegovať viaceré autonómne rozhodnutia orgánov územných samospráv, zvrátiť vôľu občanov a obyvateľov obce, ktorú tieto ústavným spôsobom formulovali aj v petíciách, miestnom referende a nakoniec v rámci všeobecných záväzných nariadení týkajúcich sa regulácie hazardu jednoznačným spôsobom, spôsobom z ktorého vyplýva vôľa zakázať prevádzkovanie hazardných hier v kasínach na území jednotlivých obcí.

Môj cieľ starostlivo zvažovať zásahy do ústavného práva na územnú samosprávu, autonómiu obcí, miest a ich výkonu verejnej moci, vrátane dodržiavania princípu právnej istoty, som naviac zreteľne národnej rade vyjadril v mojom poslednom vrátenom zákone o podpore prioritných okresov zo dňa 26. júna 2025.

B.

V európskom právnom a civilizačnom priestore zakotvuje princípy miestnej samosprávy predovšetkým Európska charta miestnej samosprávy (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.) (ďalej len „charta“).

Podľa čl. 3 ods. 1 charty miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva. Podľa čl. 4 ods. 3 a 4 charty vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie, pričom právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán s výnimkou exaktných prípadov ustanovených zákonom.

Zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) v § 79 ods. 4 zveruje výslovne obci možnosť ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že na jej území nemožno umiestniť kasíno v budovách uvedených v § 16 ods. 5 písm. a), b) alebo c) zákona o hazardných hrách alebo v kombinácii budov v členení podľa § 16 ods. 5 písm. a), b) alebo c) zákona o hazardných hrách, alebo vo všetkých budovách uvedených v § 16 ods. 5 zákona o hazardných hrách, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce.

Dôvodová správa k zákonu o hazardných hrách (VII. volebné obdobie, tlač 1136) k návrhu § 79 zákona uvádza, že „*Obci ostane naďalej kompetencia správy odvodu do svojho rozpočtu, ukladania sankcií a prijímania všeobecne záväzných nariadení v oblasti hazardných hier. Pri prijatí všeobecne záväzného nariadenia sú výnimkou tí prevádzkovatelia ktorým bola*

udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia na ktorých sa VZN nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie, a to z dôvodu integrity a legitimity podnikateľskej činnosti. Toto neplatí ak si prevádzkovateľ predĺži platnosť licencie opciou. Keďže pri prijímaní VZN ide o veci spoločného záujmu obyvateľov obce, je vhodné aby sa mohli vyjadrovať aj samotní obyvatelia, pričom je obvyklé využívať na vyjadrenie sa k závažným otázkam života obce inštitút petície.“.

Z vyššie citovaných noriem vyplýva, že zákonodarca obci umožnil všeobecne záväzným nariadením ustanoviť, že kasíno na území obce nebude možné umiestniť v žiadnej zákonom povolenej budove, teda, že nebude na území obce vôbec. Mám za to, že ak zákonodarca obci takúto možnosť zveril, je potrebné, aby táto možnosť bola reálna a nie iba iluzórna, či fiktívna. Znamená to, že všeobecne záväzné nariadenia na základe § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách musia dosiahnuť cieľ, ktorý sa nimi pri spravovaní obce sleduje.

Nie je možné, aby štát svojím následným konaním, čo aj formou zákonodarnej moci, fakticky oslaboval, či úplne popieral možnosť, ktorú obciam v § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách dal, a najmä ak viaceré obce túto možnosť v záujme miestneho obyvateľstva aj využili.

Ak preto obecné zastupiteľstvo prijme všeobecne záväzné nariadenie podľa § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách, najmä, ak ním ustanoví nemožnosť (zákaz) umiestnenia kasína na území obce vo všetkých budovách uvedených v § 16 ods. 5 zákona o hazardných hrách, obec a jej obyvatelia legitímne očakávajú, že nastane dôsledok podľa § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách, a to, že platnosť licencií dotknutých kasín skončí najneskôr v deň uplynutia platnosti licencie.

Zákonom, ktorý vraciam na opätovné prerokovanie, sa konštrukcia § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách formálne nezmenila. Zákonodarca ale vytvoril stav, keď je možné pokračovať v prevádzkovaní kasína na území obce aj po schválení všeobecne záväzného nariadenie podľa § 79 ods. 4 zákona o hazardných hrách, a tým toto rozhodnutie obce fakticky znegovať.

Taký stav navodzuje úprava v § 36 ods. 4, 6 a 7 zákona o hazardných hrách v znení zákona, ktorý vraciam na opätovné prerokovanie. Touto úpravou sa nielen že umožňuje zo zákona dočasné predĺženie platnosti individuálnej licencie pôvodného prevádzkovateľa o šesť mesiacov, ale následne sa zákonom stanovuje dĺžka platnosti licencie na toto kasíno pre prevádzkovateľa národnú lotériovú spoločnosť na ďalších šesť rokov od nadobudnutia právoplatnosti udelenia súhlasu s prevzatím licencie pôvodného prevádzkovateľa. Takouto normatívnou konštrukciou sa má umožniť ďalšie prevádzkovanie aj takých kasín, ktorým na základe legitímnych rozhodnutí obcí a ich obyvateľov, má uplynúť povolenie v najbližších dňoch.

Zdôrazňujem, že takýmto spôsobom dôjde k zásahu do postavenia obce, ktorej obecné zastupiteľstvo prijalo všeobecne záväzné nariadenie podľa § 79 ods. 4 zákona o hazardných

hrách. To, že tento účel je zákonom sledovaný, vyplýva z už citovaného odôvodnenia návrhu na jeho prerokovanie v skrátanom legislatívnom konaní (tlač 1060).

Zákon tak umožní prevádzkovanie kasín aj v obciach, ktoré to výslovne na základe všeobecne záväzných nariadení svojich obecných zastupiteľstiev odmietajú. Aj keď je potrebné oceniť zmeny, ku ktorým došlo v druhom čítaní, tieto neposkytujú dostatočnú istotu o tom, že všeobecne záväzné nariadenia obcí dosiahnu pri prevzatí licencie pôvodného prevádzkovateľa svoj cieľ, a to neumožníť pokračovanie v prevádzkovaní kasína na území dotknutej obce, a to ani národnou lotériovou spoločnosťou.

Cieľom schváleného zákona je umožniť prevádzkovanie kasín aj v obciach, ktoré to výslovne na základe všeobecne záväzných nariadení svojich obecných zastupiteľstiev odmietajú, teda prelomenie vôle obyvateľov dotknutých obcí.

Už v rozhodnutí č. 2508-2025-KPSR zo dňa 26. júna 2025, ktorým som národnej rade vrátil na opätovné prerokovanie zákon o podpore prioritných okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, som k postaveniu obcí o. i. uviedol, že *„Obec predstavuje základ územnej samosprávy, pričom v súlade s čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) je obec samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt. Ústava obci priznáva postavenie právnickej osoby, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.“*.

Slovami Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) *„Ústavný princíp „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky) musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.“* (sp. zn. PL. ÚS 5/2012, sp. zn. I. ÚS 55/2000).

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) uznáva územnú samosprávu ako základ a neoddeliteľnú súčasť demokratickej výstavby štátu a prostredníctvom zákonov určuje rozsah záležitostí, resp. autonómny priestor, v rámci ktorého obce samostatne rozhodujú a konajú. Na význam územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky poukazuje aj skutočnosť, že ústavodarca úprave postavenia územnej samosprávy vyhradil samostatnú štvrtú hlavu ústavy, ktorú zaradil pred ústavnú úpravu zákonodarnej moci (piata hlava), výkonnej moci (šiesta hlava) a súdnej moci (siedma hlava).

Územná samospráva sa podľa čl. 67 ods. 1 ústavy uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo orgánmi obce. Ústavodarcom v čl. 67 ods. 1 ústavy garantované základné formy uskutočňovania územnej samosprávy plne zodpovedajú samosprávnemu postaveniu obcí a rešpektujú princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy. Napriek skutočnosti, že čl. 2 ods. 1 ústavy doslovne hovorí o štátnej moci, na základe extenzívneho výkladu je potrebné v demokratickom štáte uvedený článok interpretovať tak, že sa vzťahuje na akúkoľvek verejnú moc v štáte, vrátane územnej samosprávy.

Orgánom obce, prostredníctvom ktorého sa o. i. uskutočňuje územná samospráva je obecné zastupiteľstvo. Obecné zastupiteľstvo ako zastupiteľský zbor obyvateľov obce predstavuje jednu z foriem realizácie reprezentatívnej demokracie. Vystupuje ako predstaviteľ nepriamej demokracie v slovenskej samospráve a ako orgán obce svoju legitimitu odvodzuje od obyvateľov obce, ktorí mu moc a z nej vyplývajúce postavenie delegovali na základe všeobecných, rovných a priamych volieb s tajným hlasovaním.

Voľbami poslancov obecného zastupiteľstva im voliči udeľujú mandát na reprezentovanie ich záujmov vo všetkých oblastiach, v ktorých právny poriadok obecnému zastupiteľstvu umožňuje účinne ovplyvňovať správu verejných vecí. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán v rozsahu zverených úloh vystupuje a koná v mene všetkých obyvateľov obce, nielen voličov zúčastnených na voľbách do orgánov samosprávy obce. Rozhodnutie obecného zastupiteľstva, osobitne ak ide o schválenie všeobecne záväzného nariadenia, je potrebné pokladať za rozhodnutie v mene všetkých obyvateľov obce.

Podľa čl. 68 ústavy, vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Normotvorba obcí vo veciach územnej samosprávy je jedným z podstatných prejavov práva na samosprávu. Ide o originálnu (pôvodnú) normotvorbu, na ktorú sú obce splnomocnené priamo ústavou. *“Významným a ústavne predvídaným komponentom výkonu vlastných kompetencií obce je normotvorba (čl. 68 ústavy), teda právomoc všeobecne záväzným spôsobom regulovať spoločenského vzťahu spadajúce do sféry vlastných záležitostí obce.”* (sp. zn. PL. ÚS 4/2016).

Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2016 vyslovil, že kompetencia obce všeobecne záväzným nariadením ovplyvňovať správu verejných vecí vo veciach hazardu na svojom území je súčasťou práva na samosprávu, resp. že táto kompetencia má pôvodný, samosprávny charakter.

Ústavný súd opakovane vyslovil, že ústavná definícia obsahu územnej samosprávy *„nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu územnej samosprávy“* (sp. zn. PL. ÚS 5/2012, sp. zn. ÚS I. ÚS 55/00).

Pokladám za správne, že národná rada sa aj počas časovo obmedzeného prerokovania návrhu zákona snažila odstrániť *„medzeru v platnom znení novely zákona o hazardných hrách, ktorá pri prevzatí (prevode) individuálnej licencie na národnú lotériovú spoločnosť nevyžaduje nové súhlasné vyjadrenie obce/mesta k umiestneniu kasína na jej území ani vyjadrenie k súladu s verejným záujmom“* cez pozmeňovacie návrhy v spoločnej správe výborov. Na ich základe *„K žiadosti o udelenie súhlasu s prevzatím individuálnej licencie na prevádzkovanie hazardných hier v kasíne podľa tohto ustanovenia priloží národná lotériová spoločnosť aj vyjadrenie obce podľa § 60 ods. 1 písm. i) a j) a zároveň je povinná preukázať splnenie podmienky podľa § 46 ods. 2, že prevádzkovanie hazardných hier v kasíne na zvolenom mieste nie je v rozpore s verejným záujmom. Vyjadrenia obce podľa predchádzajúcej vety nesmú byť*

v čase predloženia žiadosti o udelenie súhlasu s prevzatím individuálnej licencie staršie ako tri mesiace.“. V odôvodnení pozmeňovacích návrhov sa tiež uvádza, že cieľom je "explicitne garantovať mestám a obciam právo vyjadriť súhlas alebo nesúhlas s ďalším umiestnením kasína". To by bol nepochybne veľký pokrok oproti pôvodnému zneniu, avšak zo znenia pozmeňovacích návrhov to jasne a presvedčivo nevyplýva. Pozmeňovacie návrhy umožňujú výklad, že národnej lotérieovej spoločnosti stačí priložiť zákonom požadované vyjadrenia, a tým naplní požiadavku zákona, aj keď by boli vyjadrenia negatívne. Zo znenia pozmeňovacích návrhov teda normatívne zreteľne nevyplýva, že vyjadrenie, osobitne ak je negatívne, musí byť pre Úrad pre reguláciu hazardných hier (ďalej len „úrad“) záväzné a v takomto prípade nesmie rozhodnúť o prevode licencie.

V tomto zmysle zákonodarcovi pripomínam, že podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov je fundamentálnym cieľom tvorby právnych predpisov pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky, pričom vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladienie všetkých jeho súčastí, pričom dosahovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nebráni alebo nestáži dosahovanie cieľov sledovaných iným právnym predpisom.

V tejto súvislosti dávam do pozornosti napríklad § 39a ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 269/2025 Z. z., kde zákonodarca výslovne ustanovil, že *„príslušný orgán je viazaný stanoviskom dotknutej obce smerujúcemu voči vyjadreniu súhlasu so stavebným zámerom“*.

Ďalej napríklad § 12 ods. 4 písm. b) bod 9 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov hovorí o záväznom stanovisku obce.

Znamená to, že tam, kde takýto účinok v stanovisku obce chce zákonodarca priznať, výslovne to v zákone ustanoví.

Z jeho obsahu v spojení viacerých jeho ustanovení by možno bolo možné výkladom dôjsť k záveru o záväznosti vyjadrenia obce, ale to nezodpovedá vyššie uvedenému odôvodneniu pozmeňujúceho návrhu, podľa ktorého sa malo *„explicitne garantovať mestám a obciam právo vyjadriť súhlas alebo nesúhlas s ďalším umiestnením kasína“*.

Ochrana záujmu obce a jej obyvateľov na rešpektovaní tak závažného rozhodnutia, ako je zákaz prevádzkovania kasín na území obce nemôže byť postavený len o možný výklad zákona in bona fide, ale by to bolo potrebné v záujme právnej istoty v zákone upraviť jednoznačne a výslovne.

C.

Moje dôvody a presvedčenie, že schválený zákon nie je vhodné prijať ako celok, zvyrazňuje nielen zásah do ústavného postavenia obcí a miest, zásah do právnej istoty a legitímnych očakávaní pretavených do výslovného záujmu obyvateľov dotknutých obcí ukončiť hazard v kasínach na ich území, ale aj spôsob prijatia schváleného zákona.

Vláda schválila návrh zákona na rokovaní vlády 15. októbra 2025. Návrh zákona s navrhovanou účinnosťou 27. októbra 2025 bol doručený do národnej rady 16. októbra 2025, pričom do programu 40. schôdze národnej rady bol dodatočne zaradený 21. októbra 2025.

Návrh zákona pred jeho predložením do národnej rady neprešiel pripomienkovým konaním, nebol prerokovaný so subjektmi, ktorých sa vecne týka a jeho dopady neboli riadne vyhodnotené. Do národnej rady bol predložený v skrátanom legislatívnom konaní, o opodstatnenosti ktorého možno mať vážne pochybnosti. Národná rada pri prerokovaní skrátaného legislatívneho konania k návrhu zákona a aj pri prerokovaní samotného návrhu zákona v prvom čítaní, ako aj v druhom čítaní určila dĺžku času rozpravy podľa § 29a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Z výnimočného pravidla sa tak pri prerokovaní tohto zákona stalo pravidlo.

Konečné znenie návrhu zákona bolo schválené dňa 23. októbra 2025 hlasmi 71 poslancov národnej rady, pričom schválené znenie zákona bolo v druhom čítaní v národnej rade menené a dopĺňané.

V spoločnej správe výborov národnej rady schválenej Výborom Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet boli prijaté dňa 23. októbra 2025 pozmeňujúce návrhy v troch novelizačných bodoch, ktorých cieľom je, ako som uviedol vyššie, dať obciam možnosť vyjadriť sa v procese prevzatia individuálnej licencie národnou lotériovou spoločnosťou, pričom otvoreným a nejasným zostáva účinok rozhodnutí dotknutých obcí a predvídateľný výsledok úradu.

Výsledkom vyššie uvedeného legislatívneho procesu je stav, keď možno mať pochybnosť o tom, či účel sledovaný pozmeňujúcim návrhom a vyjadrený v jeho odôvodnení, bol zákonodarcom aj skutočne dosiahnutý a či bol ústavný princíp územnej samosprávy dostatočne zohľadnený.

Zákon bol následne schválený v národnej rade 23. októbra 2025. Doručený mi bol doručený 24. októbra 2025, a tým mi zákonodarca poskytol jeden pracovný deň na posúdenie schváleného zákona (schválená účinnosť zákona mala nastať dňa 27. októbra 2025), ktorý sa týka spoločensky mimoriadne citlivej veci.

Mám za to, že ústava nepredpokladá ani pri prerokovaní zákona v skrátanom legislatívnom konaní zo strany národnej rady skrátenie lehoty pre prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy. Absencia riadnej 15 dňovej lehoty na posúdenie schválených zákonov národnej rady v zmysle mojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy nie je výnimočná, ale nikdy zákonodarca nepostupoval od samotného začiatku legislatívneho procesu vedome

a cielene k nerešpektovaniu právomoci prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy. Mám za to, že úmyselným nezachovaním mojej ústavnej lehoty na prípadné vrátenia zákona, národná rada ústavne neakceptovateľným spôsobom zasiahla do ústavného postavenia prezidenta.

III.

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II. navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

Bratislava 3. novembra 2025