

MUDr. Igor Čombor, PhD.
Primátor mesta Ružomberok
Mesto Ružomberok
Námestie A. Hlinku 1
034 01 Ružomberok

Naša značka: 2016-389

Dolný Kubín, dňa 05.09.2016

Petícia Zastavme hazard – právne posúdenie

Vážený pán primátor,

obrátili ste na nás s prosbou o prípravu právneho posúdenia možného zákazu prevádzkovania hazardných hier na území mesta Ružomberok formou všeobecne záväzného nariadenia. 10 482 obyvateľov mesta podpísalo petíciu za zákaz hazardu v meste. Proti petícii vystúpila Asociácia zábavy a hier (ďalej len „Asociácia“), združujúca podnikateľov v dotknutom odvetví, ktorá mestu predložila svoje právne posúdenie petície. Asociácia považuje petíciu a možný zákaz za zásah do svojich práv a hrozí mestu vyhovením zodpovednosti. Mestské zastupiteľstvo však dňa 20.07.2016 odporučilo vyhovieť požiadavkám petície a uložilo mestu povinnosť pripraviť všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa prevádzkovanie hazardu zakáže. Našou úlohou bolo posúdiť možné riziká takéhoto kroku a dať mestu vhodné odporúčania. Dotknutú problematiku sme posúdili a nižšie Vám predkladáme naše stanovisko.

Petícia sa opiera o ustanovenie § 10 ods. 6 zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o hazarde“). Podľa neho môže mesto prevádzkovanie hazardných hier na svojom území zakázať, ak o to petíciou požiada najmenej 30% obyvateľov mesta, ktorí tvrdia, že v súvislosti s hraním týchto hier dochádza k narúšaniu verejného poriadku v obci.

Asociácia tvrdí, že na zákaz samotná petícia nestačí a že narúšanie verejného poriadku v obci musí byť riadne preukázané. Priamo z textu zákona o hazarde však takýto záver nevyplýva. Ak by sa totiž do úvahy bral jedine vlastný text zákona, je zrejmé, že postačujúcou podmienkou zákazu je už samotná sťažnosť obyvateľov. To, že táto sťažnosť musí byť založená na faktoch, zákon o hazarde neuvádza. A to je rozdiel. Výklad, ktorý ignoruje, či skutočne dochádza k narúšaniu verejného poriadku a všima si len samotnú petíciu, však nie je podľa nášho názoru správny. Nezodpovedá totiž požiadavke ústavne súladného výkladu právnych predpisov.

Zákaz hazardu predstavuje zásah do jedného zo základných ústavných práv jeho prevádzkovateľov, a to práva na slobodné podnikanie. Je všeobecne uznávanou zásadou, že zásahy do základných práv by mali mať charakter výnimky a malo by sa k nim pristúpiť jedine vtedy, ak určité spoločensky prospešné ciele nemožno dosiahnuť inak. Súčasne by pri ich zavádzaní mala existovať čo najväčšia miera objektivity. Ak sa na tieto požiadavky rezignuje, vytvorí sa priestor pre svojvôľu. No tá je v podmienkach demokratického a právneho štátu neprijateľná. Domnievame sa, že práve čisto gramatický výklad zákona o hazarde priestor na takúto svojvôľu vytvára. Obmedzenie určitého

základného práva totiž nemôže byť podmienené len čisto subjektívnym presvedčením určitého počtu osôb (a to bez ohľadu na to, aký veľký tento počet je). Je pravdou, že podstatou demokracie je rozhodovanie väčšiny. Ale súčasne existujú práva, na ktoré väčšina nesmie svojvoľne siahnuť. Sme preto presvedčení, že príslušné ustanovenie zákona o hazarde treba vykladať tak, že na zákaz je okrem petície potrebné aj jednoznačné preukázanie škodlivého vplyvu na hazardu na verejný poriadok v meste. Inak je takýto zákaz neobhájiteľný. V tomto preto súhlasíme s Asociáciou hier a zábavy. Na podporu nášho záveru uvádzame ešte dva ďalšie dôležité argumenty.

V prvom rade je týchto dňoch v legislatívnom procese novela zákona o hazarde, ktorá sa dotýka aj ust. § 10 ods. 6. Uvedené ustanovenie by sa malo o.i. spresniť v tom zmysle, že narušanie verejného poriadku by malo mať opakovateľný a preukázateľný charakter. Hoci – s ohľadom na vyššieuvedené ústavnoprávne súvislosti – by sa dal text spresniť ešte viac, sme toho názoru, že ide o jednoznačný prejav vôle zákonodarcu raz a navždy odstrániť pochybnosti a vyjadriť, že zákaz hazardu má byť naviazaný na objektívne fakty. Taktiež poukazujeme na ustanovenia zákona o č. 82/1990 Zb. o petičnom práve (ďalej len „zákon o petičnom práve“). Tento ukladá každému orgánu prešetriť petíciu tak, aby sa zistil skutočný stav vecí. Aj tu podľa nášho názoru vidieť snahu zákonodarcu vylúčiť z petičného procesu subjektivitu a zaistiť, aby jej vybavenie bolo postavené na faktoch.

Právny rozbor predložený Asociáciou uvádza na podporu svojho stanoviska aj ďalšie argumenty. Viaceré z nich považujeme skôr za účelové strašenie a nebudeme sa nimi podrobne zaoberať. Jedná sa napríklad o argumenty o ochrane investícií, zneužití verejnej infraštruktúry na účely petície alebo diskriminácii. Je tu však ešte jeden argument, ktorý si zaslúži bližšiu pozornosť. Tento bol v právnom rozbere predloženom Asociáciou prezentovaný na prvom mieste.

Asociácia petícií vytkla, že jej cieľom síce bol zákaz hazardu, ale nie z dôvodu narušania verejného poriadku. Skutočným dôvodom navrhovaného zákazu je podľa Asociácie skutočnosť, že organizátori petície považujú hazard za zlo samo osebe a že o samotný verejný poriadok v meste im vôbec nejde.

S týmto argumentom Asociácie súhlasíme. Hoci netvrdíme, že cieľ sledovaný organizátormi petície nie je legitímny, domnievame sa, že je možné ho dosahovať len zákonom stanovenými prostriedkami. A predovšetkým nie je prípustné ho dosahovať obchádzaním zákona. Zo znenia príslušných ustanovení zákona o hazarde je zrejmé, že cieľom zákazu smie byť jedine ochrana verejného poriadku. Žiadne iné ciele týmto zákazom sledovať nemožno, čo vyplýva pomerne jasne zo znenia článku 13 ods. 4 Ústavy SR. No hoci petičné hácky rušenie verejného poriadku spomínali, internetová stránka organizátorov petície na žiadne narušenie verejného poriadku nepoukazuje. Namiesto toho sa, ako to uvádza Asociácia, venuje hazardu ako sociálne patologickému javu, ktorý treba vykorenit' bez ohľadu na jeho vplyv na verejný poriadok. Na stránke popísané príbehy hráčov, ktorým hazard zasiahol do života, síce vzbudzujú oprávnenú ľútosť, no nie sú narúšaním verejného poriadku¹, ktoré v zmysle ústavne súladného výkladu vyžaduje zákon o hazarde. Internetová stránka organizátorov petície inak žiadne zdokumentované narušenia verejného poriadku neobsahuje².

Z dôvodov uvedených vyššie sa domnievame, že existuje riziko, že všeobecne záväzné nariadenie, ktorým mesto za týchto okolností hazard zakáže, môže byť postihnuté vadou. Táto vada môže potom viesť vyhláseniu jeho nesúladu so zákonom zo strany súdu³. Následkom takéhoto rozhodnutia by bola s najväčšou pravdepodobnosťou žaloba o náhradu škody zo strany dotknutých prevádzkovateľov

¹ Vid' napr. definíciu porušenia verejného poriadku v ust. § 47 zákona č. 172/1990 Zb. o priestupkoch. Z definície v tomto zákone je zrejmé, že osobné problémy osôb závislých na hazarde nemožno podradiť pod pojem verejný poriadok. Rovnaký záver vyplýva aj z inej definície tohto pojmu obsiahnutej v ust. § 36 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom.

² Webstránka <http://ruzomberok.zastavmehazard.sk/>, stiahnuté 05.09.2016

³ Najpravdepodobnejším scenárom bude zrejme podanie podnetu na protest prokurátora zo strany dotknutých podnikateľov. Ak prokurátor podnetu vyhovie a protest podá, je mesto povinné sporné všeobecné nariadenie uviesť do súladu zákonom. Ak mesto protestu nevyhovie, môže sa prokurátor (a ak tak neurobí on, dotknutí podnikatelia) obrátiť na súd so žiadosťou vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Úspech v takomto konaní zo strany prokurátora/dotknutých podnikateľov je predpokladom pre úspešné uplatnenie si nároku na náhradu škody.

hazardu. Výšku vznášaných nárokov nedokážeme odhadnúť. Podľa podkladov, ktoré nám mesto poskytlo, však mesto ročne na poplatkoch od prevádzkovateľov hazardu utŕži cca 240 000 eur. Pretože zdrojom tejto čiastky sú sumy získané z prevádzkovania hazardu, jedná sa len o zlomok celkovej sumy, ktorú prevádzkovatelia utŕžia a o ktorú v dôsledku zákazu prídu. Negatívne ekonomické následky zákazu však nastúpia aj ak zákaz nebude napadnutý na súde, a to práve v podobe výpadku príjmov vo výške 240 000 eur ročne. Okrem rizík spojených s prípadnými súdnymi spormi by preto malo byť súčasťou rozhodovacieho procesu mesta aj posúdenie vplyvu výpadku na plnenie jeho funkcií.

Ak sa mesto preto rozhodne hazard zakázať, malo by sa tak stať až vtedy, keď bude mať k dispozícii jednoznačné dôkazy o tom, že jeho v dôsledku dochádza k narúšaniu verejného poriadku. Bez takejto analýzy nebude v súdnom spore schopné preukázať, že pri zavádzaní zákazu postupovalo v súlade so zákonom a že riadne preverilo skutočný stav vecí. No riziko bude existovať aj so spomínanou analýzou. Problematická je totiž samotná petícia, o ktorej cieľoch je možné mať pochybnosti. Na rozdiel od analýzy skutkového stavu, ktorú je možné vyhotoviť hocikedy, však na túto okolnosť mesto nemá vplyv. Petícia už prebehla a posúdenie motívov jej organizátorov bude výlučne na súde. Ale je možné, že toto riziko odpadne (aj keď to už nezávisí od mesta). Na Ústavnom súde totiž pod číslom PL. ÚS 4/2016 prebieha konanie o súlade ustanovenia § 10 ods. 6 zákona o hazarde s Ústavou Slovenskej republiky. Navrhovatelia napádajú práve to, že zákaz hazardu je možné zaviesť jedine na základe petície. Ak sa Ústavný súd s ich argumentáciou stotožní, petícia už nebude podmienkou zákazu. Takže už nebude potrebné sa obávať jej posudzovania zo strany súdu. Na výsledok konania pred Ústavným súdom je vhodné počkať aj z iného dôvodu. Hoci dôkaz narúšania verejného poriadku ako dôvod zákazu hazardu nie je jeho predmetom, vzhľadom na spoločenskú závažnosť témy je šanca, že Ústavný súd sa ňou bude aspoň okrajovo zaoberať (napr. v odôvodnení svojho rozhodnutia). Čiže existuje predpoklad, že Ústavný súd svojim rozhodnutím zodpovie obe otázky, ktoré považujeme za kľúčové. Teda či je podmienkou zákazu popri petícii aj skutočné narúšanie verejného poriadku a či je na zavedenie zákazu vôbec potrebná petícia.

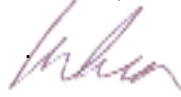
Naše odporúčania by sme preto zhrnuli nasledovne. Ak sa mesto rozhodne zákaz hazardu zaviesť, malo by sa tak stať až po splnení nasledovných dvoch podmienok:

- a) mesto bude mať k dispozícii analýzu a dôkazy preukazujúce, že v dôsledku hazardu dochádza k narúšaniu verejného poriadku a
- b) na Ústavnom súde bude skončené konanie o súlade § 10 ods. 6 zákona o hazarde s Ústavou Slovenskej republiky č. PL. ÚS 4/2016, (za predpokladu, že rozhodnutie v danom konaní zákaz úplne nediskvalifikuje).

Dúfame, že Vám toto vyjadrenie poskytne dostatočný podklad pre Vaše rozhodovanie. Budeme radi, ak sa na nás v prípade akýchkoľvek doplňujúcich otázok obrátite. Sme pripravení Vám svoje stanovisko vysvetliť aj osobne.

S pozdravom,

BUKNA, advokátska kancelária, s.r.o.



JUDr. Ondrej Bukna
konateľ