



Správa o výsledku kontroly 2025

Činnosť a hospodárenie Úradu pre reguláciu hazardných hier

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Úrad pre reguláciu hazardných hier

Úrad je v zmysle zákona o hazardných hrách regulátorom v oblasti hazardných hier, pričom jeho hlavným poslaním je vytvoriť podmienky na ochranu verejného poriadku pri prevádzkovaní hazardných hier. Vznik a pôsobnosť úradu upravuje zákon o hazardných hrách. Úrad je rozpočtovou organizáciou, napojenou svojimi príjmami a výdavkami na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MF SR, s pôsobnosťou pre celé územie SR.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

Prečo sme kontrolovali

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2025 v rámci strategickej oblasti Efektívna a digitalizovaná verejná správa. Jedným z podstatných dôvodov na vykonanie kontroly bolo to, že z verejne dostupných zdrojov nebolo možné identifikovať existenciu koncepcie štátnej politiky v oblasti hazardných hier.

Čo sme zistili

- Neexistujúca koncepcia štátnej politiky v oblasti hazardných hier ako strategického dokumentu štátu, v dôsledku čoho nie je oblasť hazardných hier v SR cielene riadená.
- Neaktuálna legislatíva v oblasti hazardných hier z hľadiska aplikačnej praxe.
- Problematické dodržiavanie krátkej lehoty zo strany obcí v prípade prijatia VZN o zákaze umiestňovania hazardu na jej území.
- Nekonanie úradu vo veci uloženia pokút, následkom čoho došlo v 936 prípadoch k márnemu uplynutiu zákonnej lehoty na ich vyrubenie.
- Netransparentné konanie úradu v rozpore s princípom rovnakého zaobchádzania pri ukladaní pokút.
- Nedostatočné finančné riadenie v systéme vyrubovania sankcií za porušenie zákona o hazardných hrách.
- Pri správe pohľadávok štátu, týkajúcich sa odvodov z hazardu, nebolo zistené ani v jednom prípade ich premlčanie.
- Pozitívnu skutočnosťou tiež bolo, že úrad zabezpečuje výrazne vyššie príjmy do ŠR a vykonáva výrazne väčší objem úloh s podstatne nižším počtom zamestnancov než pred jeho vznikom.

Čo odporúčame

NKÚ SR, na základe výsledkov kontroly, odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet, aby požiadal ministra financií SR:

- predložiť vláde SR stratégiu štátnej politiky v oblasti hazardných hier v súlade s programovým vyhlásením vlády SR na roky 2023 až 2027,
- pripraviť návrh novely zákona o hazardných hrách s cieľom reagovať na aktuálny vývoj a odstrániť aplikačné problémy pri uplatňovaní ustanovení tohto zákona.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo vyhodnotiť činnosť úradu, súvisiacu s jeho poslaním, vývoj hospodárenia a financovania a preveriť systém kontroly a dozoru nad dodržiavaním zákona o hazardných hrách.

V procese prípravy kontrolnej akcie boli zadané nasledovné riziká:

- neexistujúca stratégia štátu v oblasti hazardných hier,
- neplnenie prínosov (cieľov) v súvislosti so vznikom úradu,
- nedostatky v systéme prideľovania a odnímania individuálnych licencií na hazardné hry a pri správe odvodov,
- nedostatky pri financovaní úradu,
- nedostatočný kontrolný systém.

Rámec kontrolnej akcie

Hodnotiacimi kritériami pri kontrole boli právne predpisy, na základe ktorých boli posudzované a vyhodnocované doklady a informácie poskytnuté ku kontrole. Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu s prvkami výkonnosti. Pri kontrole bol použitý prístup detailného preverovania obsahovej správnosti relevantných dokumentov, vybratých dokladov a postupov potrebných na splnenie účelu a predmetu kontroly. Kontrolovaným obdobím boli roky 2022 až 2024 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Absencia stratégie v oblasti hazardných hier

V zmysle programového vyhlásenia vlády SR na roky 2023 až 2027 má vláda, na základe analýzy aktuálnych trendov v oblasti prevádzkovania hazardných hier v kamenných prevádzkach ako aj na internete, zabezpečiť vypracovanie novej koncepcie štátnej politiky v oblasti hazardných hier, najmä s cieľom reagovať na dynamický rozvoj v oblasti digitálnych technológií, potrebu dôslednejšej ochrany zraniteľných skupín osôb a potrebu zavedenia efektívnych nástrojov na zamedzenie prístupu k nelegálnemu hazardu z územia SR.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že oblasť hazardných hier nie je v SR cielene riadená, pretože v súčasnosti neexistuje koncepcia štátnej politiky v oblasti hazardných hier ako strategický dokument štátu. Posledná koncepcia štátnej politiky v oblasti hazardných hier bola vypracovaná v roku 2004. Zo strany úradu bol však vypracovaný iniciatívny dokument „Východiská pre spracovanie návrhu dokumentu Koncepcia štátnej politiky v oblasti hazardných hier v Slovenskej republike 2025 – 2030“, ktorý bol v marci 2025 predložený MF SR. Úrad však nevytváral a ani v súčasnosti neuvažoval nad vytvorením vlastnej stratégie v oblasti hazardných hier, pokiaľ neexistuje koncepcia štátnej politiky v tejto oblasti.

Vývoj príjmov štátu a obcí z hazardu

Príslušným správcom odvodu je, podľa zákona o hazardných hrách, úrad alebo obec, na území ktorej bolo povolené prevádzkovanie hazardnej hry. Úrad vykonáva správu odvodov do ŠR a obec správu odvodov do rozpočtu obce.

Dynamika rastu trhu s hazardnými hrami sa prejavila najmä výrazným rastom sumy odvodu z prevádzkovania hazardných hier do ŠR. V roku 2018 predstavoval odvod z hazardných hier do ŠR sumu 224 mil. eur a v roku 2024 dokonca sumu 347 mil. eur. Celkové príjmy ŠR z odvodov hazardných hier za obdobie rokov 2018 až 2024 dosiahli 1,8 mld. eur.

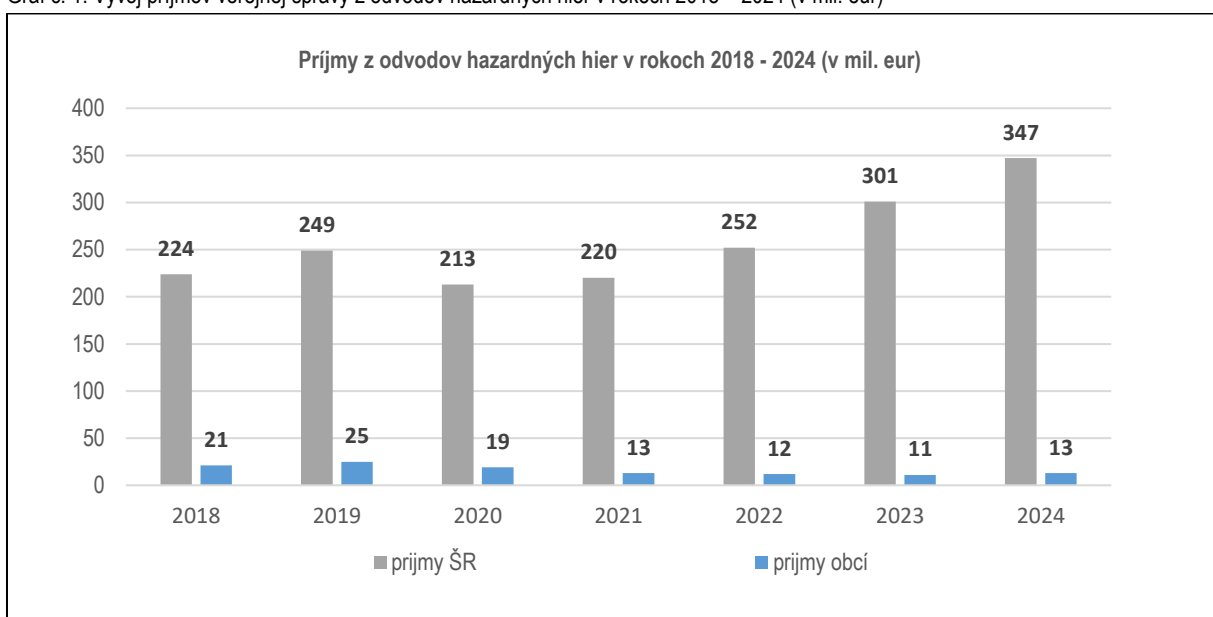
Tabuľka č. 1: Vývoj príjmov verejnej správy z odvodov hazardných hier v rokoch 2018 – 2024 (v eurách)

Ukazovateľ	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Odvod z hazardných hier	245 362 000	273 918 000	231 196 000	233 005 000	263 973 000	312 286 000	360 146 000
z toho: príjmy ŠR	224 374 000	248 923 000	212 590 000	220 131 000	251 889 000	301 443 000	347 256 000
príjmy obcí	20 988 000	24 995 000	18 606 000	12 874 000	12 084 000	10 843 000	12 890 000
Podiel príjmov obcí na celkových príjmoch	8,6 %	9,1 %	8,0 %	5,5 %	4,6 %	3,5 %	3,6 %

Zdroj údajov: MF SR

Naproti tomu príjmy obcí z hazardných hier mali klesajúcu tendenciu, v roku 2018 predstavovali príjmy obcí sumu 21 mil. eur a v roku 2024 sumu 13 mil. eur. Celkové príjmy obcí z hazardných hier za obdobie rokov 2018 až 2024 dosiahli 113 mil. eur. NKÚ SR konštatuje, že podstatný vplyv na pokles príjmov obcí z hazardných hier mal stúpajúci trend vydávania VZN na zamedzenie, resp. obmedzenie hazardu na ich území.

Graf č. 1: Vývoj príjmov verejnej správy z odvodov hazardných hier v rokoch 2018 – 2024 (v mil. eur)



Zdroj údajov: MF SR

Významným zdrojom príjmov ŠR z hazardu boli aj príjmy zo správnych poplatkov za udelenie individuálnej licencie, ktoré dosiahli za obdobie rokov 2019 až 2024 takmer 96 mil. eur.

Regulácia hazardu v SR – vznik samostatného úradu

Jedným z dôvodov na zriadenie samostatného úradu bol záujem štátu centralizovať činnosti v oblasti hazardných hier. Zriadenie jedného špecializovaného subjektu bolo inštitucionálnym predpokladom presadzovania zámerov štátu v oblasti hazardných hier, ich regulácie, odhaľovania nelegálneho hazardu a podvodného konania.

Sústredenie výkonu štátnej správy v oblasti hazardných hier na jedno miesto malo eliminovať nevýhody predošlého decentralizovaného systému. Predchádzajúci systém bol tvorený viacerými zložkami, a to MF SR, FR SR, daňovými úradmi, ako aj čiastočným zapojením obcí. Tieto inštitúcie sa v rôznej miere podieľali na výkone jednotlivých regulačných aktivít v oblasti hazardných hier pri určitom prekrývaní výkonu svojich činností a kompetencií.

V rámci EÚ je regulácia hazardných hier riešená rôznymi modelmi. Niektoré štáty sa rozhodli pre zriadenie samostatných, nezávislých regulačných úradov. Na druhej strane, iné krajiny zvolili model, kde regulácia hazardu spadá pod špecializované odbory alebo sekcie v rámci väčších ministerstiev alebo štátnych agentúr. V rámci EÚ je aktuálne v 13 krajinách zriadený samostatný úrad na reguláciu hazardných hier.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že zo strany MF SR nebola pred vznikom úradu vypracovaná osobitná analýza prínosov, nákladov a definovaného súboru cieľov; súčasťou legislatívneho materiálu k návrhu zákona o hazardných hrách bola dôvodová správa, doložka vybraných vplyvov a analýza vplyvov na rozpočet verejnej správy.

Úrad začal svoje kompetencie vykonávať s účinnosťou od 1. júna 2019, kedy výkon štátnej správy v oblasti hazardných hier prešiel z pôsobnosti MF SR, FR SR a daňových úradov do pôsobnosti tohto úradu.

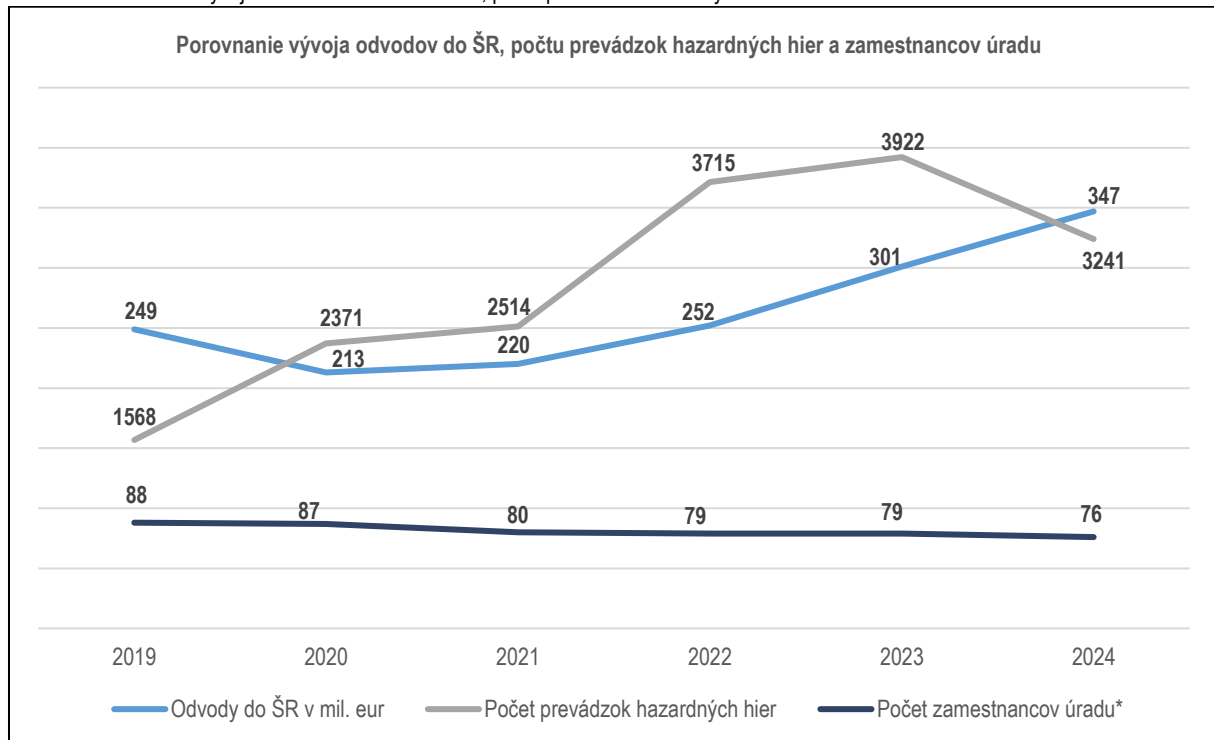
Zo 114 zamestnancov MF SR, FR SR a daňových úradov – ktorí mali v agende vydávanie licencií, správu odvodov, dozor, kontrolu a správne konanie na ukladanie sankcií za porušenia zákona o hazardných hrách, prešlo do pôsobnosti úradu 88 zamestnancov. V rámci konsolidácie bolo v roku 2021 zrušených sedem systemizovaných miest. Ku koncu roku 2024 poklesol počet systemizovaných miest celkom na 76 a k 1. 4. 2025 bolo v súvislosti s konsolidáciou verejných financií zrušených ďalších deväť systemizovaných miest z odboru dozoru a pracovísk. Oproti stavu pred vznikom úradu tak došlo k zníženiu počtu zamestnancov, ktorých pracovná náplň priamo súvisela s oblasťou hazardných hier, o 41,2 %. NKÚ SR konštatuje, že toto zníženie počtu zamestnancov malo, okrem iného, dopad na uplynutie prekluzívnych lehôt na uloženie sankcie v zmysle zákona o hazardných hrách.

Trh s hazardnými hrami na území SR vykazuje každoročne dynamický rast, a to najmä pokiaľ ide o internetové hazardné hry. Dynamický rast trhu s hazardnými hrami na jednej strane prispieval k zvýšeniu príjmov do ŠR, na druhej strane však zároveň viedol k nárastu objemu pracovných úloh, ktoré musel úrad ako regulátor tohto trhu zabezpečovať.

Dynamika rozvoja v oblasti hazardných hier (osobitne v online prostredí) sa prejavuje vo zvýšení náročnosti zabezpečenia adekvátnej regulácie hazardných hier, a to tak v oblasti licenčných konaní, správy odvodov, ako aj (a najmä) v oblasti výkonu dozoru a kontroly. Úrad napríklad realizuje v súčinnosti s Policajným zborom SR viaceré aktivity zamerané na odhaľovanie a potláčanie prevádzkovania nelegálnych herní. Taktiež je zapojený ako stály člen do Národnej expertnej skupiny na prevenciu a boj proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti, kde spolupracuje najmä s NBS a Finančnou spravodajskou jednotkou. Úrad je začlenený aj v systéme nového decentralizovaného úradu EÚ, ktorý bol zriadený s cieľom koordinovať a zefektívniť dohľad nad bojom proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu na úrovni EÚ. V súvislosti s novelou zákona o ochrane spotrebiteľa, ktorá bola vládou SR začiatkom júna 2025 predložená do NR SR, by mali úradu pribudnúť nové povinnosti ako orgánu dohľadu z hľadiska ochrany spotrebiteľa najmä pred nekalými obchodnými praktikami v oblasti hazardných hier.

NKÚ SR poukazuje na to, že úrad od svojho vzniku zabezpečuje výrazne vyššie príjmy do ŠR a vykonáva výrazne väčší objem úloh. Napriek tomu, že rozsah a náročnosť úloh každoročne narastá, úrad disponuje s podstatne nižším počtom zamestnancov, než aký bol pre oblasť regulácie hazardných hier v období pred jeho vznikom, čo je ilustrované v nasledujúcom grafe.

Graf č. 2: Porovnanie vývoja odvodov do ŠR v mil. eur, počtu prevádzok hazardných hier a zamestnancov úradu



Zdroj údajov: úrad

Poznámka: Počet zamestnancov úradu, ktorých pracovná náplň priamo súvisela s oblasťou hazardných hier

Presun hazardu do online priestoru

Z hľadiska vývoja príjmov z odvodov do ŠR možno jednoznačne konštatovať, že internetový hazard zaznamenáva dynamický rast a hazard v kamenných prevádzkach v podstate stagnuje.

Za akcelerátor rastu online hazardu možno považovať najmä obdobie pandémie COVID 19, kedy z dôvodu obmedzení týkajúcich sa aj kamenných herní, kasín a prevádzok kurzových zaznamenali prevádzkovatelia internetových kasín a internetových herní prudký rast záujmu zo strany hráčov. Od uvedeného obdobia je možné sledovať pokračujúcu dynamiku rastu internetových hazardných hier.

Tabuľka č. 2: Vývoj príjmov z odvodov do ŠR v členení na land - based* a online v rokoch 2019 až 2024 (v eurách)

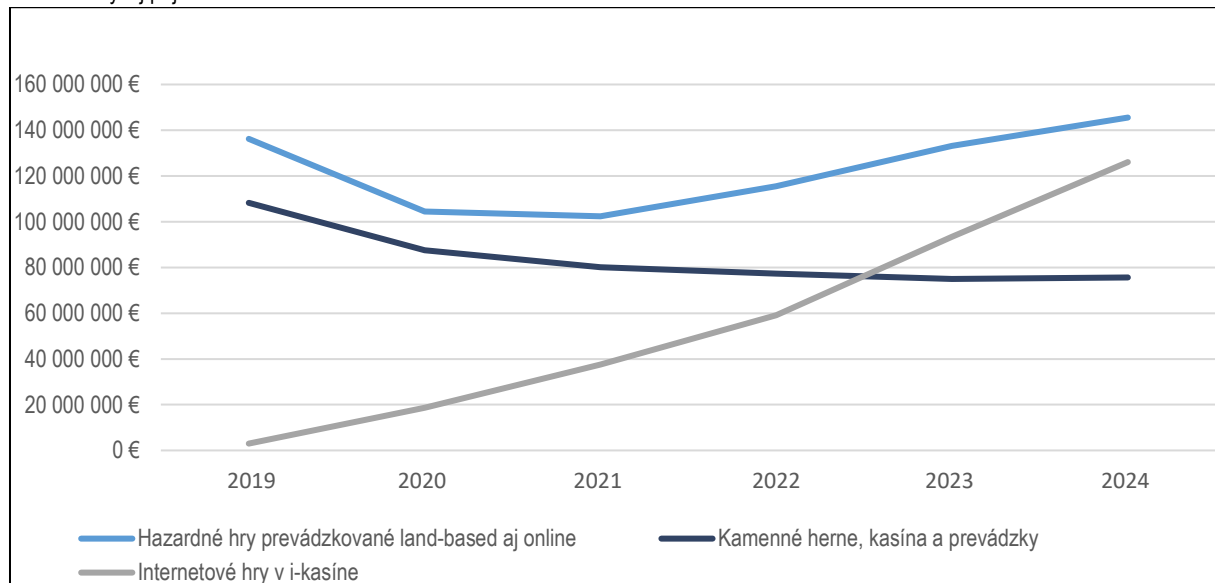
Druh hazardnej hry	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hazardné hry prevádzkované land-based aj online	136 231 439	104 479 003	102 363 402	115 537 991	133 141 171	145 529 533
Kamenné herne, kasína a prevádzky	108 260 081	87 550 403	80 155 087	77 290 098	74 971 247	75 660 180
Internetové hry v i-kasíne	2 993 798	18 596 200	37 612 780	59 061 145	93 330 624	126 066 265
Úhrady odvodov do ŠR spolu	247 485 318	210 625 606	220 131 269	251 889 234	301 443 042	347 255 978

Zdroj údajov: úrad

Poznámka: land - based znamená kamenná prevádzka

NKÚ SR konštatuje, že napriek zákazu hazardu na území obcí, hazard sa masívne presúva z kamenných prevádzok do online priestoru, čo je zrejme aj z nasledujúceho grafu.

Graf č. 3: Vývoj príjmov z odvodov do ŠR v členení land - based a online v rokoch 2019 – 2024



Zdroj údajov: úrad

Kontrolou NKÚ SR bol overený najmä systém udeľovania a odnímania individuálnych licencií na hazardné hry, systém správy odvodov a čerpanie vybraných výdavkov. Taktiež bol preverený kontrolný systém úradu so zameraním najmä na plnenie zákonných povinností v oblasti dozoru a následného vyrubovania sankcií a pokút.

Problémy v systéme udeľovania a odnímania individuálnych licencií na hazardné hry

Podľa zákona o hazardných hrách o udelení individuálnej licencie úrad rozhoduje v správnom konaní na základe žiadosti prevádzkovateľa hazardnej hry. Individuálna licencia sa udeľuje na dobu určitú v závislosti od druhu hazardnej hry, a to aj s možnosťou opcie.

V rokoch 2022 až 2024 bolo úradu doručených celkom 212 žiadostí o udelenie individuálnej licencie, na základe ktorých bolo udelených 211 licencií. V jednom prípade bolo konanie zastavené z dôvodu späťvzatia žiadosti prevádzkovateľom. Ani v jednom prípade nebola žiadosť prevádzkovateľa o udelenie individuálnej licencie zamietnutá.

Odňatie individuálnej licencie je v zmysle zákona o hazardných hrách sankciou. Tento zákon zároveň upravuje, v ktorých prípadoch úrad musí rozhodnúť o odňatí a v ktorých prípadoch môže rozhodnúť o odňatí individuálnej licencie.

NKÚ SR zistil, že v kontrolovanom období rokov 2022 – 2024 nebolo zo strany úradu ani raz rozhodnuté o odňatí individuálnej licencie na základe vykonaných dozorov a zistených porušení zákona o hazardných hrách. Úrad nemá vydaný interný riadiaci akt, ktorým by bol podrobnejšie upravený proces vydávania rozhodnutí vo veci udeľovania a odnímania individuálnej licencie.

V súvislosti s procesmi pri udeľovaní individuálnej licencie však NKÚ SR zistil problémy v rámci aplikácie zákona o hazardných hrách.

Napríklad zákon o hazardných hrách umožňuje obciam prijať VZN o zákaze umiestňovania hazardných hier na ich území. V zmysle zákona o hazardných hrách však platí, že na VZN, ktoré neboli úradu oznámené príslušnou obcou v stanovenej lehote (do piatich dní), sa pri udeľovaní individuálnych licencií neprihliada.

NKÚ SR konštatuje, že dodržiavanie tejto neprimerane krátkej zákonnej lehoty bolo v niektorých prípadoch problematické. Prijatím VZN tak nastával de iure stav zákazu umiestňovania herní a kasín na území obce, ale de facto nedodržaním stanovenej päťdňovej lehoty tento zákaz nemá žiadnu právnu váhu. Následkom bol potom vznik novej herne na obdobie napríklad piatich rokov, čo predstavuje neprimerané následky vo vzťahu k nesplneniu tejto povinnosti. Ak zákonom stanovená lehota spôsobuje aplikačný problém, je potrebné zabezpečiť novelizáciu zákona tak, aby nedochádzalo k rozporom.

Zo zákona o hazardných hrách taktiež vyplýva, že rozhodnutie o udelení individuálnej licencie sa vydáva výlučne v listinnej podobe. Na základe tejto výnimky teda úrad nemá povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky. Z hľadiska súčasného stavu a platného zákona o e-Governmente je možné takúto výnimku považovať za neopodstatnenú. NKÚ SR konštatuje, že elektronizácia vydaných rozhodnutí by značne prispela k efektívnejšej správe udelených licencií.

Správa odvodov do štátneho rozpočtu

Úrad podľa zákona o hazardných hrách vykonáva správu odvodov do ŠR. Výšku odvodu, spôsob a lehoty úhrady odvodu do SR určuje zákon o hazardných hrách, a to v závislosti od druhu hazardnej hry a vydanéj všeobecnej alebo udelenéj individuálnej licencie. Vyúčtovanie odvodov podáva prevádzkovateľ hazardnej hry povinne elektronickými prostriedkami v lehotách ustanovených zákonom.

NKÚ SR na základe preverenia evidencie odvodov a úrokov z omeškania za kontrolované obdobie rokov 2022 až 2024 konštatuje, že neuhradené odvody z hazardných hier do ŠR boli vo výške 1 919 800 eur a neuhradené úroky z omeškania na odvodoch predstavovali sumu 4 221 422 eur.

V zmysle zákona o hazardných hrách platí, že ak odvody neboli uhradené do ŠR v zákonnej lehote, úrad začne nedoplatok vymáhať. Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že pri vymáhaní nedoplatkov úrad v súlade so zákonom o hazardných hrách uplatnil najprv postup uvoľňovania finančnej zábezpeky, ktorá však nie vždy bola dostatočná. Pri správe pohľadávok štátu úradom ani v jednom prípade nebolo zistené ich premlčanie.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že úrad ako správca pohľadávok nezverejnil v centrálnom registri splatných pohľadávok štátu žiadne údaje do 30 dní od dátumu ich splatnosti, čím porušil zákon o pohrádkach štátu.

Postup úradu pri čerpaní vybraných výdavkov

Úrad je rozpočtovou organizáciou napojenou svojimi príjmami a výdavkami na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MF SR s pôsobnosťou pre celé územie SR.

V zmysle zákona o hazardných hrách je úrad financovaný prioritne z mesačného príspevku a osobitného príspevku od prevádzkovateľov hazardných hier (99 %). Celková suma príspevkov bola v roku 2024 (10,1 mil. eur) viac ako dvojnásobne vyššia oproti roku 2019 (4,3 mil. eur).

Čo sa týka výdavkov súvisiacich s oblasťou hazardných hier, NKÚ SR boli najvyššie výdavky identifikované na nájom nehnuteľného majetku a informačné systémy na zabezpečenie procesov týkajúcich sa hazardných hier. Za obdobie rokov 2019 až 2024 dosiahli celkové výdavky na nájom nehnuteľného majetku sumu 2,62 mil. eur a na informačné systémy na zabezpečenie procesov týkajúcich sa hazardných hier 4,25 mil. eur.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené porušenie zákona o finančnej kontrole tým, že úrad zo 47 uzatvorených nájomných zmlúv a IT zmlúv v 20 prípadoch vôbec nevykonával základnú finančnú kontrolu.

Taktiež bolo zistené porušenie zákona o slobodnom prístupe k informáciám tým, že úrad nezabezpečil bezodkladné zverejnenie dvoch nájomných zmlúv (zverejnené boli až po deviatich mesiacoch od ich uzavretia).

Neúčinný kontrolný systém

Podľa zákona o hazardných hrách má úrad v pôsobnosti výkon dozoru a kontroly. Dozor vykonáva na diaľku, na mieste a prostredníctvom vyhľadávacej činnosti.

Dozor a výkon kontroly v rámci úradu organizačne zabezpečuje odbor dozoru a kontroly. Pokiaľ ide o štruktúru a rozmiestnenie regionálnych pracovísk vykonávajúcich dozor, úrad má od vzniku zriadených šesť pracovísk, a to Bratislave, Žiline, Nitre, Banskej Bystrici, Prešove a Košiciach. Pri vzniku úradu bol počet systemizovaných miest na týchto pracoviskách najvyšší, a to 69, postupne však klesal a ku koncu roka 2024 bol len 53 miest, čo znamená pokles o viac ako 23 %.

Úrad vykonáva v rámci dozornej činnosti aj dozor nad poskytovaním zakázaných ponúk, pričom poskytovaním zakázanej ponuky sa rozumie propagovanie alebo prevádzkovanie hazardnej hry dostupnej na území SR bez licencie prostredníctvom elektronickej komunikačnej siete alebo elektronickej komunikačnej služby. Ide o oblasť nelegálnych hazardných hier. Úrad zverejňuje zoznam zakázaných webových sídiel a zoznam zakázaných čísiel na svojom webovom sídle.

Sankcie za iné správne delikty podľa zákona o hazardných hrách možno uložiť v subjektívnej lehote do dvoch rokov odo dňa, keď úrad zistil porušenie povinnosti, najneskôr však v objektívnej lehote do piatich rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu povinnosti. Tieto sankcie možno ukladať súbežne a opakovane. Pokuty, ktoré právoplatne uložil úrad, spravuje Úrad vládneho auditu a sú príjmom ŠR.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že úrad nemá vypracovaný žiadny interný postup, ktorý by upravoval kritériá rozhodovania pri ukladaní sankcií a odnímaní licencií. Keďže zákon o hazardných hrách určuje minimálny a maximálny rozsah výšky pokuty a kritériá ukladania sankcií, je potrebné nastaviť rozhodovanie na základe týchto kritérií v internom predpise tak, aby bol rozhodovací predpis transparentný, nespochybniteľný a v súlade so základnými zásadami správneho konania (správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely).

Odbor dozoru a kontroly pripravuje podklady na začatie správneho konania vo veci uloženia sankcie a postupuje ich príslušnému organizačnému útvaru na konanie. Za roky 2019 až 2024 bolo postúpených celkom 2 723 spisov na správne konanie.

Z predloženej evidencie postúpených návrhov na vydanie rozhodnutia je zrejmé, že úrad konal netransparentne a v rozpore s princípom rovnakého zaobchádzania pri ukladaní pokút, keď z predložených návrhov na uloženie pokuty vybral len určitých prevádzkovateľov, ktorým bola uložená pokuta, pričom nie je zrejmé, na základe akých kritérií boli títo prevádzkovatelia vybratí.

NKÚ SR zistil, že za roky 2019 až 2025 došlo v 936 prípadoch k preklúzii (zániku práva) na uloženie sankcie v zmysle zákona o hazardných hrách, z toho 428 prípadov bolo vo veci priestupkov voči fyzickým osobám.

Podľa vyjadrenia úradu dochádzalo k preklúzii najmä v dôsledku nepomeru počtu zamestnancov vykonávajúcich dozor a počtu zamestnancov vykonávajúcich správne konanie vo veci uloženia sankcií. Tento nepomer nebol úrad schopný riešiť systémovým spôsobom z dôvodu obmedzených finančných a personálnych zdrojov vyplývajúcich z konsolidačných opatrení vlády SR, zameraných na zníženie stavu zamestnancov.

Vo veci priestupkov išlo najmä o prevádzkovateľov pohostinstiev a barov (vo veľkej väčšine ide o fyzické osoby - živnostníkov), kde je proces správneho konania vedený s hlavným cieľom nápravy a prevýchovy páchatela. Trestanie pokutou je krajnou možnosťou, ak samotné prejednanie priestupku nevedlo k náprave páchatela. Pri priestupkoch je rozsah sadzby uloženej pokuty možný od 200 eur do 250 tisíc eur a na správnych deliktach od 500 eur do 500 tisíc eur.

Za kontrolované obdobie rokov 2022 – 2024 bolo prevádzkovateľom hazardných hier vydaných celkom 310 rozhodnutí o uložení pokuty v celkovej sume 1 973 200 eur, z toho 1 440 000 eur právnickým osobám za prevádzkovanie nelegálnych hazardných hier, 493 200 eur prevádzkovateľom hazardných hier a 40 000 eur fyzickým osobám za priestupky.

NKÚ SR zdôrazňuje, že nekonaním úradu vo veci uloženia pokút došlo k márnemu uplynutiu zákonnej lehoty na ich vyrubenie s negatívnym dopadom na príjmy ŠR. Právnym následkom takéhoto konania je nedosiahnutie účelu zákona o hazardných hrách. Nevyvodením administratívnoprávnej zodpovednosti zo strany úradu voči prevádzkovateľom tak zákonom stanovená povinnosť vyrubenia sankcie neplní preventívny a ani represívny charakter.

Uvedeným postupom došlo k porušeniu zákona o hazardných hrách tým, že úrad neuložil sankciu v zákonom stanovenej lehote, a taktiež k porušeniu zákona o finančnej kontrole tým, že nerozvíjal finančné riadenie tak, aby predchádzal porušovaniu zákona pri ukladaní sankcií.

Vzhľadom na to, že nekonaním úradu došlo k preklúzii v 936 prípadoch neuloženia pokút, NKÚ SR konštatuje, že systém finančného riadenia úradu v nadväznosti na riadenie rizík je nedostatočný a neúčinný. Vykonanou kontrolou bolo zistené, že úrad nemá vytvorený účinný systém vyrubovania sankcií na základe dozoru zistených porušení zákona o hazardných hrách prevádzkovateľmi hazardných hier.

Záver

Riziká identifikované v rámci prípravy kontroly boli potvrdené najmä v oblasti neexistujúcej stratégie, nedostatočného finančného riadenia a neúčinného kontrolného systému úradu pri ukladaní pokút.

NKÚ SR na základe výsledkov kontroly konštatuje, že úrad nemá adekvátny systém strategického a finančného riadenia:

- absentuje strategicko-plánovací koncepčný dokument inštitucionálneho rozvoja úradu, čo môže mať za dôsledok, že sa realizuje "ad hoc" rozhodovanie. Takéto rozhodovanie sa realizuje vo väčšine prípadoch v časovej tiesni a s rizikom ne hospodárneho a neefektívneho vynakladania verejných prostriedkov vo vzťahu k očakávaným výsledkom a cieľom v oblasti hazardných hier,
- úrad nemá vydané viaceré interné riadiace akty, ktoré by podrobnejšie upravovali procesy a jednotlivé zodpovednosti príslušných zamestnancov, zabezpečovali objektívnosť rozhodovania, transparentnosť procesov a dodržiavanie princípov rovnakého zaobchádzania v oblasti hazardných hier,
- zlyháva vnútorný kontrolný systém pri ukladaní sankcií (preklúzia v 936 prípadoch).

Z programového vyhlásenia vlády SR na roky 2023 až 2027 vyplýva, že bude nevyhnutné vykonať rozsiahlejšie úpravy legislatívy, ktoré povedú k zvýšeniu efektivity daných nástrojov, vyššej právnej istote, kvalitatívnemu zlepšeniu ochrany hráča, zníženiu administratívnej záťaže prevádzkovateľov, zefektívneniu vedených správnych konaní, zvýšeniu efektivity a kvality výkonu dozoru, a to v snahe zabezpečiť maximálnu možnú ochranu účastníkov hazardných hier.

NKÚ SR na základe kontrolou zistených problémov odporúča zvážiť najmä legislatívne zmeny v oblasti hazardných hier; napríklad:

- zníženie administratívnej záťaže – súčasný systém výkazníctva, oznamovacích povinností, odvodov a inštitútu finančnej zábezpeky je zaťažovaný administratívnou náročnosťou tak na strane štátu a obcí, ako aj na strane prevádzkovateľov,
- zrušenie formy vydávania rozhodnutí o udelení individuálnej licencie výlučne v listinnej podobe v zákone o hazardných hrách; vydávanie rozhodnutí v elektronickej podobe je už v súčasnosti štandardnou súčasťou elektronickej komunikácie štátu,
- zmeny najmä v oblasti výpočtu a využitia finančnej zábezpeky, napr. indexácia výšky finančnej zábezpeky v nadväznosti na výšku odvodovej povinnosti za predchádzajúci rok,
- prechod na systém univerzálneho správcu odvodu z prevádzkovania hazardných hier, ktorým by mohol byť úrad; v právomoci úradu by potom bola aj správa odvodov, ktoré smerujú do rozpočtu obce.

Na záver je potrebné uviesť, že účelom nastavených pravidiel regulácie hazardných hier bolo a je vo verejnom záujme vytvárať podmienky na ochranu verejného poriadku pri prevádzkovaní hazardných hier a zabezpečenie spoločenskej kompenzácie rizík vyplývajúcich z prevádzkovania hazardných hier a účasti na nich.

Jedným zo závažných rizík vyplývajúcich z hrania hazardných hier je vytvorenie závislosti, tzv. gamblingu a škodlivých následkov pre spoločnosť napríklad vo forme nákladov na liečenie tejto závislosti. Preto dôležitou súčasťou každého riadeného systému prevencie pred závislosťami, by mala byť riešená aj závislosť od hazardu.

Práve príjem z odvodov z hazardných hier je dôležitý nástroj a prostriedok, ktorý by mal zabezpečiť vykonávanie verejnoprospešných služieb, napríklad aj vo forme realizácie prevencie, ako aj poskytovania zdravotnej starostlivosti a sociálnej pomoci patologickým hráčom a ich rodinám.

V uvedenej súvislosti NKÚ SR poukazuje na systém prevencie v ČR, v porovnaní so SR, s cieľom identifikovať významné rozdiely (porovnanie je spracované na základe verejne dostupných zdrojov).

V ČR na rozdiel od SR bola zriadená Rada vlády ČR pre protidrogovú politiku, ktorá je stálym poradným, iniciačným a koordinačným orgánom vlády ČR v oblasti tzv. integrovanej protidrogovej politiky, resp. politiky v oblasti rôznych druhov závislostí, vrátane patologického hráčstva.

V SR je síce zriadená Rada vlády SR pre protidrogovú politiku, ale nezaobera sa, tak ako v ČR, aj problematikou patologického hráčstva, ale sa zameriava výslovne len na oblasť protidrogovej politiky. Stálym poradným orgánom Rady vlády ČR pre koordináciu politiky v oblasti závislostí je výbor pre zber dát o závislostiach a pre riešenie otázok monitorovanej situácie v oblasti závislostí a ich následkov. Tento výbor prerokováva správy o hazardnom hraní v ČR.

Medzi základné koncepčné dokumenty v oblasti prevencie patrí v ČR Národná stratégia prevencie a znižovania škôd na roky 2019 – 2027, spojených so závislým chovaním a príslušné akčné plány. Akčný plán na roky 2023 – 2025 definuje jednotlivé aktivity a ciele v oblasti rizík vyplývajúcich z hrania hazardných hier.

Vládou SR bola v roku 2021 schválená Národná protidrogová stratégia SR na obdobie rokov 2021 – 2025 s výhľadom do roku 2030, avšak táto národná stratégia nerieši problematiku závislostí od hazardu.

NKÚ SR konštatuje, že v SR neexistuje strategický prístup štátu pre oblasť závislostí od hrania hazardných hier, vrátane akčných plánov a následných reportov plnenia jednotlivých aktivít v tejto oblasti.

Taktiež v SR neexistuje systematický prístup monitorovania a informovania vlády SR o situácii v oblasti hazardných hier a škodlivých následkov vyplývajúcich zo závislosti od hrania, napríklad prostredníctvom výročnej správy vypracovanej participatívnym spôsobom, t. j. jednotlivými stakeholdermi pôsobiacimi v oblasti zodpovedného hrania a riešenia problematiky závislostí.

Na základe porovnania, NKÚ SR konštatuje, že systém prevencie závislosti od hazardu v SR oproti ČR má rezervy a bude potrebné sa zamerať na systémové riešenia tejto problematiky tak, aby bola cielene nastavená ochrana spoločnosti pred nežiadúcimi vplyvmi z hrania hazardných hier.

V súvislosti s vyššie uvedenou problematikou štátnej stratégie a systémového riešenia reálneho stavu a negatívnych dopadov v oblasti hazardných hier, môže byť výrazným celospoločenským problémom aj nárast závislosti od hazardných hier z dôvodu nárastu online herní.

Na jednej strane sú síce príjmy ŠR a obcí z hazardu, ale na druhej strane sú výdavky na liečbu závislosti a ďalších dopadov na spoločnosť v dôsledku hazardných hier. V tejto súvislosti by bolo potrebné sa zamyslieť ako štát realizuje financovanie nákladov na prevenciu proti závislosti od hazardných hier.

NKÚ SR uvažuje vykonať ďalšiu kontrolu so zameraním najmä na náklady vynaložené na liečbu závislostí a ochranu mládeže pred hazardom.

Správa o výsledku kontroly bude zaslaná Výboru NR SR pre financie a rozpočet a predložená na informáciu Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj. Správa bude taktiež predložená ministrom financií SR, Združeniu miest a obcí Slovenska, Únii miest Slovenska a Úradu pre reguláciu hazardných hier.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrola na kontrolovanom subjekte bola ukončená protokolom o výsledku kontroly. Kontrolovaný subjekt nepodal žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

NKÚ SR uložil kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. Účinnosť prijatých opatrení a ich samotné plnenie bude NKÚ SR priebežne monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Úrad pre reguláciu hazardných hier

Križkova 949/9
811 04 Bratislava
☎ +421 2 4821 1823
✉ podatelna@urhh.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
ČR	Česká republika
EÚ	Európska únia
FR SR	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky
IT	Informačné technológie
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NBS	Národná banka Slovenska
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
ŠR	Štátny rozpočet
Úrad	Úrad pre reguláciu hazardných hier
VZN	Všeobecne záväzné nariadenie
Zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o e-Governmente	Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)
Zákon o hazardných hrách	Zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o NKÚ SR	Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon o ochrane spotrebiteľa	Zákon č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o pohľadávkach štátu	Zákon č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o slobodnom prístupe k informáciám	Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)
Zákon o správnom konaní	Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
ZFK	Základná finančná kontrola