

**Ústavní soud České republiky**

Joštova 8  
660 83 Brno

*DOPORUČENĚ S DODEJKOU*

V Praze dne 23. srpna 2016

Navrhovatelé: **Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky**  
dle podpisového archu v závěru tohoto návrhu

právně zastoupeni: Mgr. Ing. Martinem Lukášem,  
advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, PSČ 110 00,  
ev. č. ČAK 09958, ID DS: 9z9pznk

Účastník řízení: **Parlament České republiky:**  
1) **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**, Praha 1, Sněmovní  
176/4, PSČ 118 00  
2) **Senát Parlamentu České republiky**, Praha 1, Valdštejnské nám. 17/4, PSČ  
118 01

**NÁVRH NA ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ ČÁSTI ZÁKONA  
č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách,**

**podávaný na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky  
v souladu s § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu**

TROJMO

Přílohy: 1. Plná moc  
2. Znalecký posudek znalce Ing. Jana Fanty č. 1483/2016

## I. Úvod

1. Parlament České republiky přijal dne 26. května 2016 zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“).
2. Zákon o hazardních hrách byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a stal se tak platným právním předpisem a součástí českého právního řádu. Účinnosti nabývá (až na výjimky) ve smyslu § 141 zákona o hazardních hrách dnem 1. ledna 2017.
3. Zákon o hazardních hrách zavádí novou kategorii *nepovolených internetových her* (tj. her, ke kterým nebylo uděleno povolení nebo které nebyly řádně ohlášeny dle zákona o hazardních hrách).<sup>1</sup> V této souvislosti zavádí zákon o hazardních hrách novou povinnost *poskytovatelům připojení k internetu na území České republiky*, a sice zamezit v přístupu k internetovým stránkám uvedeným na seznamu internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami (tzv. seznamu nepovolených internetových her).<sup>2</sup> Seznam nepovolených internetových her vede Ministerstvo financí České republiky (dále jen „**Ministerstvo financí**“), které zároveň z moci úřední rozhoduje o zápisu do tohoto seznamu.<sup>3</sup> Poskytovatelé připojení k internetu na území České republiky mají povinnost „zablokovat“ příslušné internetové stránky (tj. znemožnit k nim přístup uživatelům) ve lhůtě 15 dní ode dne jejich zveřejnění v seznamu nepovolených internetových her.<sup>4</sup>
4. Vzhledem k tomu, že velká část relevantních problematik souvisí s odbornou technickou či ekonomickou podstatou napadané právní úpravy, nechali si navrhovatelé pro posouzení souvisejících otázek zpracovat znalecký posudek soudního znalce v oboru ekonomika, elektronika, kybernetika, Ing. Jana Fanty, CISA, CRISC, č. 1483/2016 (dále jen „**Znalecký posudek**“), který je přiložen k tomuto návrhu na zrušení části zákona a na který navrhovatelé dále v textu v konkrétních záležitostech odkazují.
5. Navrhovatelé považují výše popsanou právní úpravu obsaženou v zákoně o hazardních hrách za rozpornou s českým ústavním pořádkem a principy, na kterých je Česká republika jakožto demokratický právní stát založena, neboť zejména:
  - a. úprava je nepředvídatelná, nejasná, nejednoznačná, nezřetelná, neurčitá, rozporná a zakládá tak značnou právní nejistotu jejích adresátů;
  - b. úprava porušuje zákaz cenzury;
  - c. úprava porušuje právo na svobodu projevu, právo na informace a právo na podnikání, které jsou zaručeny jak Listinou základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“)<sup>5</sup>, tak mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána;
  - d. úprava je v rozporu s evropským právem.

Navrhovatelé uvedené body podrobněji rozebírají dále v tomto svém návrhu.

<sup>1</sup> Srov. § 82 odst. 2 zákona o hazardních hrách.

<sup>2</sup> Viz § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

<sup>3</sup> Viz § 84 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

<sup>4</sup> Viz § 84 odst. 3 zákona o hazardních hrách.

<sup>5</sup> Zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky; Listina byla vyhlášena jako součást ústavního pořádku České republiky zákonem č. 2/1993 Sb.

6. S ohledem na uvedené se proto navrhovatelé tímto svým návrhem domáhají toho, aby Ústavní soud zrušil dále specifikované části zákona o hazardních hrách pro jejich rozpor s ústavním pořádkem České republiky.

## **II.**

### **Návrh na zahájení řízení o zrušení části zákona je přípustný**

7. Dle čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava**“), Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o ÚS**“), je návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy oprávněna podat mimo jiné skupina nejméně 17 senátorů.
8. Zákon o hazardních hrách byl před podáním předmětného návrhu vyhlášen ve Sbírce zákonů a k datu podání tohoto návrhu nepozbyla žádná jeho část platnosti, jakož nepozbyla platnosti žádná mezinárodní smlouva, ústavní zákon nebo zákon, s nímž je zákon o hazardních hrách v rozporu.
9. Navrhovatelé jsou senátory Senátu Parlamentu České republiky, přičemž jejich počet dosahuje zákonem o ÚS požadovaného minimálního počtu sedmnácti. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že zákon o hazardních hrách je v níže popsanych intencích v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.
10. Vzhledem ke shora uvedenému je předmětný návrh **přípustný** a jsou tak **dány podmínky pro jeho projednání Ústavním soudem.**

## **III.**

### **Části zákona o hazardních hrách navrhované ke zrušení**

11. Navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud zrušil následující ustanovení zákona o hazardních hrách: §82, § 84 a § 123 odst. 5.

## **IV.**

### **Neurčitost a nepředvídatelnost napadené právní úpravy a související právní nejistota**

#### **A) Obecně k principu právní jistoty**

- **princip právní jistoty (princip předvídatelnosti zákona) je jedním ze základních principů právního státu, jímž je ve smyslu čl. 1 Ústavy i Česká republika**
  - **principu právní jistoty je imanentní bezrozpornost, určitost (jednoznačnost) a srozumitelnost zákona tak, aby adresátu právní normy bylo zřejmé, které chování je po právu a které je proti právu**
12. Dle čl. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Česká republika je řazena do rodiny demokratických materiálně pojímaných právních států, což má dopad na oblast interpretace a aplikace práva. Jedním ze základních principů právního státu je **princip právní jistoty**. Princip právní jistoty je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při

určování svého budoucího jednání.<sup>6</sup> Jedním z prvků právní jistoty je i přístupnost a jasnost neboli zřetelnost právních norem a jasnost právního řádu jako celku, a to tak, aby bylo občanovi vždy zřejmé, které jeho chování je po právu a které je proti právu.<sup>7</sup> Zákonodárce je tak povinen se při vytváření jakékoli právní normy řídit principem právní jistoty, tj. postupovat v souladu se zásadami jasnosti a určitosti zákona.

13. Ostatně samotný Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti ve své ustálené judikatuře<sup>8</sup> mnohokrát konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní principy neoddělitelně patří také zásada **právní jistoty a z toho plynoucí požadavek na jasnost a určitost zákona**. Ústavní soud dále konstatoval, že mezi základní principy právního státu patří **princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti**.<sup>9</sup> V této souvislosti uvedl, že bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu. Každá právní úprava proto musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.
14. Při promítnutí výše uvedených právních principů, na kterých je právní řád České republiky vystavěn, do zákonodárné praxe, je tedy zřejmé, že každá právní norma (zákon), jež se má stát součástí českého právního řádu, musí tyto základní právní principy odrážet a šetřit jejich podstatu; v opačném případě by příslušná norma byla v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud konkrétně obecné požadavky na právní normu (zákon) v podmínkách demokratického právního státu vymezil jako **určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost**.<sup>10</sup>
15. Nezbyvá tedy než uzavřít, že jakékoli právní normy vydávané v demokratickém právním státě musí být bezrozporné, určité (jednoznačné) a srozumitelné tak, aby byla zachována právní jistota adresátů těchto norem, respektive aby byl zachován princip předvídatelnosti právní normy (zákona).

**B) Rozpornost, nejasnost, neurčitost a nesrozumitelnost právní úpravy obsažené v ustanoveních §§ 82 a 84 zákona o hazardních hrách, vedoucí k právní nejistotě adresátů normy a nepředvídatelnosti právní úpravy**

16. Diskutovaná ustanovení zákona o hazardních hrách jsou neurčitá, nejasná, nejednoznačná a nesrozumitelná a narušují tedy princip právní jistoty a předvídatelnosti zákona hned v několika ohledech:
- **Není jasné a jednoznačné, komu je povinnost k zamezení v přístupu k internetovým stránkám ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách ukládána, tj. kdo je adresátem právní normy**
17. Ustanovení § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách hovoří o tom, že povinnost zamezit v přístupu k určitým internetovým stránkám mají *poskytovatelé připojení k internetu na území České republiky*.

<sup>6</sup> Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014.

<sup>7</sup> Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, str. 206 a 207.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994, publikovaný pod č. 131/1994 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 1, náleží č. 25.

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009, shodné též náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007, náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009.

<sup>10</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005.

Zákon o hazardních hrách ani jiný právní předpis však již jasně nedefinuje, kdo se rozumí *poskytovatelem připojení k internetu*<sup>11</sup>. Dále pak ani není zřejmé, kdo je poskytovatelem připojení k internetu *na území České republiky*.

18. Jak uvádí Znalecký posudek, z technického pohledu je *za poskytovatele připojení k internetu* možné považovat každého, kdo fakticky zprostředkovává přístup k internetu (má vlastní připojení a poskytne jej, byť i jednorázově, jakékoliv další osobě). Adresátem právní normy (§ 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách) by tak teoreticky mohla být nikoliv pouze osoba, jejímž předmětem (podnikatelské) činnosti je poskytovat připojení k internetu, ale každý, kdo umožní přístup do sítě Internet veřejnosti (tedy jinými slovy jakákoliv osoba nabízející připojení pro veřejnost ke své bezdrátové (wi-fi) síti – typicky restaurace či kavárna, škola / univerzita, obec / kraj / stát či kterákoliv společnost nabízející připojení k wi-fi síti v prostorách své kanceláře klientům). Dle Znaleckého posudku je tento přístup víceúrovňový, tzn. že kterákoliv osoba připojená k internetu může snadno vytvořit vlastní bod přístupu (hotspot) a umožnit přístup dalším,<sup>12</sup> čímž se sama stává poskytovatelem internetového připojení. Jinými slovy, poskytovatelem připojení k internetu ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách může být eventuálně i kterýkoliv jednotlivec, který si např. na svém mobilním telefonu vytvoří hotspot (přístupový bod pro připojení k internetu), přes který se pak k internetu mohou ze svých notebooků i jiných zařízení připojit známí či přátelé tohoto jedince (nebo kdokoliv jiný) v okolí tohoto hotspotu (*de facto* mobilního telefonu).
19. Paradoxně, za poskytování připojení k internetu *na území České republiky* pak dle Znaleckého posudku nemůže být považováno poskytování připojení k internetu do České republiky ze zahraničí (typicky přes satelit či v rámci interních sítí společností, jež jsou součástí nadnárodních koncernů); na tyto poskytovatele připojení se tedy „blokační povinnost“ dle § 82 zákona o hazardních hrách nevztáhne a uživatelé přistupující k síti Internet skrze tato připojení budou i nadále moci neomezeně v České republice přistupovat na internetové stránky zapsané na seznamu dle § 84 zákona o hazardních hrách.
20. Obdobné výhrady jako jsou uvedeny výše, uvedl k návrhu právní úpravy obsažené v § 82 zákona o hazardních hrách i Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“), jakožto regulátor trhu elektronických komunikací (tedy osoba z nejpovolanějších), v rámci připomínkového řízení k návrhu tohoto zákona, kde uvedl: „*Pojem poskytovatelé připojení k veřejné síti Internet není právním pojmem používaným zákonem o elektronických komunikacích, ani není užíván v odborné praxi, a je nejasný. Okruh potenciálně dotčených subjektů tak není jednoznačně vymezen.*“ Dále uvedl, že „*[n]ení zřejmé, kdo je poskytovatelem připojení k veřejné síti Internet na území České republiky. S ohledem na omezený místní charakter sítě Internet může jít o lokality koncového bodu zákazníka, vysílače poskytovatele, místa propojení sítě poskytovatele do páteřní sítě, podnikatele poskytujícího veřejné dostupné služby elektronických komunikací dle zákona 127/2005 Sb. atd.*“<sup>13</sup> Tyto připomínky ČTÚ však předkladatel zákona o hazardních hrách ani zákonodárce nijak nezohlednili.
21. Ze shora uvedeného je tedy patrné, že § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách je zcela nejasný a nesrozumitelný, když z něj není patrné, komu je v něm uvedená povinnost ukládána, tedy kdo je

<sup>11</sup> Ačkoli je pojem *poskytovatele připojení k internetu* značně nejasný, jak je rozvedeno v tomto návrhu i Znaleckém posudku, navrhovatelé jej v tomto návrhu cíleně užívají, neboť se jedná o pojem používaný zákonodárcem v napadené právní úpravě.

<sup>12</sup> Zákon o elektronických komunikacích č. 127/2005 Sb. §40.

<sup>13</sup> Připomínky ČTÚ vedené pod č. j. ČTÚ-59 341/2014-606 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

adresátem příslušné normy (na koho norma dopadá a kdo má povinnost se jí řídit), což zakládá značnou právní nejistotu velmi širokého okruhu potenciálně dotčených subjektů.

- **Není jasné a jednoznačné, k čemu má být přístup ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardu blokován, tedy co je předmětem ukládané právní povinnosti**

22. Ustanovení § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách ukládá poskytovatelům připojení k internetu na území České republiky povinnost zamezit v přístupu k *internetovým stránkám*<sup>14</sup> uvedeným na seznamu nepovolených internetových her. Podobně jako v případě pojmu *poskytovatele připojení k internetu* však ani v tomto případě není zřejmé, co se rozumí *internetovými stránkami*, když zákon o hazardních hrách ani jiný právní předpis tento pojem nedefinuje.
23. Pojem *internetové stránky* navíc není znám ani odborné veřejnosti, jak plyne ze Znaleckého posudku, a proto k němu není možné přistoupit ani jako k určité odborné definici či množině. Jak Znalecký posudek vysvětluje, pojem *internetová stránka* se používá typicky v kontextu webu, v tom případě se však jedná o webovou stránku a nikoli internetovou stránku. Mezi těmito dvěma pojmy je však zásadní rozdíl. V dikci ustanovení § 82 a § 84 zákona o hazardních hrách je zřejmé, že předkladatel zákona mezi těmito pojmy rozdíl nečinil a v zásadě tak není jasné, co je pojmem „internetová stránka“ myšleno. Poskytovatelům připojení k internetu tedy při plnění jejich zákonné povinnosti dle ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách nemůže být zřejmé, co přesně mají „blokovat“. Z toho důvodu je pravděpodobné a lze se domnívat, že poskytovatelé připojení k internetu budou pro jistotu (resp. vlastní ochranu) nuceni „blokovat“ spíše více než méně obsahu webu; nejasná právní úprava tedy povede k tzv. chilling effectu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva,<sup>15</sup> resp. Soudního dvora Evropské unie<sup>16</sup> (tj. negativní dopad spočívající v nejistotě adresátů právní normy ohledně toho, zda přijetím určitých opatření již splnili svoji zákonnou povinnost či nikoliv, což v důsledku vede k tomu, že tito adresáti přijímají „pro jistotu“ další opatření, kterými však již nepřiměřeně a vzhledem k účelu právní úpravy zcela nelegitimně zasahují do základních práv třetích stran).
24. Na uvedenou nejasnost ohledně pojmu „internetová stránka“ v rámci svých připomínek k návrhu zákona o hazardních hrách rovněž upozorňoval i ČTÚ, jakožto regulátor trhu elektronických komunikací, když uvedl: „Není zřejmé, co je stránkou, jež má být blokována; zda blokovat konkrétní např. URL (Uniform Resource Locator /jednotná stránka zdroje/, doménové jméno druhého řádu, IP adresu, rozsah adres atd. Není zřejmé, co je stránka s internetovou hrou - zda jde o konkrétní URL nepovolené hry, případně i domovskou stránku příslušné služby, nebo snad dokonce stránku obsahující propagaci dané hry, stránku obsahující vnořený rámec s hrou z jiného serveru atp. Obsah zobrazované reklamy není často pod kontrolou poskytovatele obsahu a může tak dojít k blokaci stránek, jež hru neobsahují, nebo obsahují jen velmi krátkodobě (kontextová reklama, obsah vkládaný třetími osobami atd.).“<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Byť je pojem *internetová stránka* z odborného pohledu značně nejasný, jak je rozvedeno v tomto návrhu i Znaleckém posudku, navrhovatelé jej v tomto návrhu cíleně užívají, neboť se jedná o pojem používaný zákonodárcem v napadené právní úpravě.

<sup>15</sup> Např. rozhodnutí ve věci *Goodwin v. Spojené království* ze dne 27. března 1996 a navazující rozhodnutí ve věcech *Cumpana a Mazare v. Rumunsko* ze dne 17. prosince 2004, *Sanoma Uitgevers B.V. v. Nizozemí* ze dne 14. září 2010, či aktuálně *Baka v. Maďarsko* ze dne 23. června 2016.

<sup>16</sup> Např. věc *eDate Advertising GmbH proti X (C-509/09)* a *Olivier Martinez a Robert Martinez proti Sociétés MGN Limited (C-161/10)*.

<sup>17</sup> Připomínky ČTÚ vedené pod č. j. ČTÚ-59 341/2014-606 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

25. Samotné Ministerstvo financí v pozici předkladatele zákona o hazardních hrách svými nejasnými postoji k předmětným ustanovením zákona o hazardních hrách týkajícími se povinnosti „blokace“ internetových stránek posiluje dojem o nedostatečném a neurčovaném přístupu k této povinnosti poskytovatelů připojení k internetu. Ministerstvo financí se v dopisu adresovaném společnosti Seznam.cz vyjádřilo k této problematice následovně: *V současnosti je však jisté, že nezbytná blokace by měla co nejméně zasahovat do legálního obsahu daného webu (z čehož vyplývá, že se nepočítá se zablokováním celého serveru, resp. domény 2. řádu). Obecně lze tedy říci, že se bude blokovat od domény 3. řádu a níže. Adresa hypertextového protokolu může obsahovat konkrétní hru nicméně i za lomítkem – v tomto případě bude blokována adresa za lomítkem. Konkrétní případy se tedy mohou lišit.*“ Proti tomu však ministr financí na schůzi Senátu na ilustračním příkladu uvedl povinnost blokovat stránku [www.sazej.gi](http://www.sazej.gi). Vzhledem ke skutečnosti, že většina internetových stránek je dnes dostupných jak při zadání s [www](http://www), tak bez [www](http://www) (tzn. např. [sazej.gi](http://sazej.gi)), jedná se již o povinnost blokace domén nikoliv třetí, ale druhé úrovně. Z těchto vyjádření Ministerstva financí je zřejmé, že ani samotný předkladatel zákona si není jistý, jak „blokace“ bude probíhat a jaké bude mít dopady (!)
26. Je proto zcela nejasné, co (přístup k čemu) má vlastně poskytovatel připojení k internetu ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách povinnost blokovat; jinými slovy je zcela nejasné, co je obsahem povinnosti adresáta právní normy obsažené v § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Norma je tak pro jejího adresáta naprosto **nepředvídatelná**, když tento neví (ani vědět nemůže), jak (jakým chováním) dostát své povinnosti v normě obsažené.
- **Není jednoznačné, jasné ani jinak zřejmé, kde bude poskytovatelům připojení k internetu dostupný seznam nepovolených internetových her, přitom pouze z tohoto seznamu mají poskytovatelé připojení možnost dozvědět se o tom, že mají zamezit v přístupu ke konkrétní internetové stránce**
27. Poskytovatel připojení k internetu má povinnost zamezit v přístupu k internetovým stránkám uvedeným na *seznamu nepovolených internetových her* (§ 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách) do 15 dní ode dne zveřejnění internetové stránky v tomto seznamu (§ 82 odst. 3 zákona o hazardních hrách). Zákon ovšem již nestanoví, kde je tento seznam poskytovatelům připojení jako povinným subjektům dostupný.
28. Jinými slovy, zákon o hazardních hrách *de facto* zavádí poskytovatelům připojení k internetu povinnost pravidelně sledovat seznam nepovolených internetových her (neboť jen tak mohou poskytovatelé připojení řádně zajistit „blokaci“ internetových stránek zveřejněných na seznamu v zákonné lhůtě 15 dní ode dne zveřejnění), aniž by však již říkal, kde je seznam přístupný a kde tedy může být povinnými subjekty sledován tak, aby mohly řádně dostát své zákonné povinnosti. Bez přístupu k seznamu přitom povinné subjekty nemají žádnou možnost, jak se o své povinnosti „blokovat“ konkrétní internetovou stránku důvěryhodně dozvědět.
29. Tím je naprosto flagrantním a v právním státě nepřipustným způsobem narušena právní jistota poskytovatelů připojení k internetu. Stát zde ukládá určité skupině subjektů pod hrozbou sankce<sup>18</sup> právní povinnost a hovoří o určité infrastruktuře (seznamu nepovolených internetových her), která jako jediná bude umožňovat tuto povinnost splnit, aniž by však jednoznačně a určitě stanovil, kde tato infrastruktura bude povinným subjektům dostupná.

---

<sup>18</sup> Srov. § 123 odst. 5 ve spojení s § 123 odst. 11, § 124 či § 125 / § 126 zákona o hazardních hrách.

30. Na výše uvedeném nic nemění ani ustanovení § 84 odst. 4 zákona o hazardních hrách, podle kterého Ministerstvo financí zveřejňuje na svých internetových stránkách ze seznamu nepovolených internetových her určité údaje<sup>19</sup> (konkrétně se jedná o (i) adresu internetové stránky určené k „blokaci“ a (ii) identifikátor platebního účtu určeného k „blokaci“). Předně, dle odkazovaného ustanovení ministerstvo na svých internetových stránkách nezveřejňuje pro poskytovatele připojení k internetu stěžejní údaj vedený v seznamu nepovolených internetových her,<sup>20</sup> a sice den zápisu a výmazu internetových stránek či identifikátorů platebních účtů určených k „blokaci“ na seznam. Ode dne zveřejnění internetové stránky na seznamu totiž poskytovatelům připojení běží patnáctidenní lhůta pro provedení „blokace“<sup>21</sup> a bez znalosti dne zveřejnění tak povinné subjekty nevědí (ani nemají možnost se dozvědět), kdy jim lhůta začala běžet a zejména kdy uplyne. Konečně pak i za situace, kdy by byl zveřejněn údaj o dni zápisu internetových stránek na seznam ve smyslu § 84 odst. 2 písm. c) zákona o hazardních hrách, by poskytovatelé připojení k internetu nemohli mít jistotu ohledně počátku běhu a data uplynutí lhůty pro provedení „blokace“ příslušné stránky, když lhůta poskytovatelů pro „blokaci“ počíná běžet ode dne zveřejnění internetové stránky v seznamu (§ 82 odst. 3 zákona o hazardních hrách), nikoliv ode dne jejího zápisu na seznam (§ 84 odst. 2 písm. c) zákona o hazardních hrách) – okamžik zápisu se od okamžiku zveřejnění může lišit, a to už s ohledem na to, že ze zákona není vůbec zřejmá podstata a podoba seznamu nepovolených internetových her.
31. Nadto není zřejmé, co je internetová stránka ministerstva, jak o ní hovoří § 84 odst. 4 zákona o hazardních hrách (bez uvedení konkrétní domény / webové adresy nelze při užití obecného pojmu *internetová stránka ministerstva* hovořit o právní jistotě ohledně místa, kde mají být příslušné údaje zveřejňovány; k nejasnosti pojmu internetová stránka obecně pak viz bod 22 a násl. výše).
32. Pro úplnost je pak třeba uvést, že určité místo, kde bude seznam nepovolených internetových her povinným subjektům dostupný, nemůže do budoucna jednoznačně určit (a odstranit tak v tomto ohledu neurčitost zákona o hazardních hrách) ani prováděcí právní předpis, neboť zmocňovací ustanovení obsažená v § 133 zákona o hazardních hrách zmocnění k vydání příslušného prováděcího právního předpisu neobsahuje. Právní úprava obsažená v § 82 – 84 zákona o hazardních hrách tak nastoluje dlouhodobou právní nejistotu adresátů této právní normy.

• **Není vůbec zřejmé, jak bude probíhat ukončení „blokace“ určité internetové stránky**

33. Ustanovení § 82 a § 84 zákona o hazardních hrách v zásadě vůbec neřeší, jak bude probíhat „odstranění“ internetové stránky ze seznamu nepovolených internetových her - § 84 odst. 3 pouze obecně stanoví, že Ministerstvo financí provede neprodlený výmaz stránky ze seznamu, pominou-li důvody pro její zápis do tohoto seznamu, aniž by však bylo blíže stanoveno, za jakých konkrétních podmínek bude moci být stránka ze seznamu vymazána. Kromě toho, že je zde tedy ponechán značný prostor pro svévůli Ministerstva financí (k tomu viz bod 46 tohoto návrhu), z pohledu poskytovatele připojení k internetu na území České republiky, který stránku „blokuje“, není naprosto zřejmé, jaká je v tomto ohledu jeho právní povinnost, ani to, jak se o své povinnosti případně dozví, zda bude muset přijmout či zrušit určitá opatření v nějaké lhůtě apod. Pokud by přitom poskytovatel „blokoval“ určitou internetovou stránku byt jen krátký časový úsek poté, co objektivně pominuly zákonné důvody pro její „blokaci“, bude se vystavovat riziku vznášení právních nároků ze strany provozovatele této internetové stránky, majitele domény, provozovatele

<sup>19</sup> Tj. údaje ve smyslu § 84 odst. 2 písm. a) a b) zákona o hazardních hrách.

<sup>20</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. c) zákona o hazardních hrách.

<sup>21</sup> Srov. § 82 odst. 3 zákona o hazardních hrách.



internetové hazardní hry, případně dalších dotčených osob, např. nároku na náhradu škody spočívající v ušlém zisku.

34. I v tomto ohledu tedy napadená právní úprava nastoluje značnou právní nejistotu poskytovatelů připojení k internetu na území České republiky.

**C) Splnění povinnosti uložené v § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách je objektivně nemožné; za této situace přitom adresáti normy nesou objektivní odpovědnost za splnění své (nesplnitelné) povinnosti bez možnosti liberace**

35. Povinnost poskytovatelů připojení k internetu k zamezení v přístupu k internetovým stránkám uvedeným v seznamu nepovolených internetových her, jak je zakotvena v § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách, je v podstatě technicky nesplnitelná, jak dokládá příložený Znalecký posudek, neboť přístupu k internetové stránce nelze efektivně zabránit zejména ze dvou důvodů:

a. není technicky možné zamezit v přístupu jen k nepovolené internetové hře – spolu s touto hrou bude zpravidla blokován i další obsah příslušné internetové stránky, čímž bude zasahováno do práva na informace uživatelů internetové stránky a do práva na svobodu projevu provozovatele internetové stránky či jiných osob, které na této stránce publikují; tímto postupem může dojít např. i k blokaci e-mailových účtů;

b. i pokud poskytovatel připojení k internetu určitým způsobem bude „blokovat“ přístup k příslušné internetové stránce uvedené na seznamu nepovolených internetových her, tuto „blokaci“ bude pro uživatele možné zpravidla poměrně velmi jednoduchým způsobem obejít a na stránku s nepovolenou internetovou hrou se tak z území České republiky dostat (např. pouhým použitím určitého internetového prohlížeče), aniž by tomu poskytovatel připojení k internetu mohl efektivně zabránit. Ministerstvo průmyslu a obchodu k tomuto v rámci připomínkového řízení k zákonu o hazardních hrách uvedlo: „Lze se domnívat, že pokud je někdo schopen se orientovat na stránkách on-line hazardních provozovatelů a je schopen platit mu za sázky prostřednictvím on-line platebních systémů, pak je obdařen takovou mírou digitální gramotnosti, že si snadno nalezne postup nebo návod, jak navrhované blokující opatření jednoduše obejít. Pak se nabízí otázka, proč takové opatření zavádět.“<sup>22</sup>

36. Ustanovení § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách přitom povinnost *zamezit v přístupu k internetovým stránkám uvedeným na seznamu nepovolených internetových her*, která je uložena poskytovatelům připojení k internetu na území České republiky, formuluje jako jejich objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za výsledek; je v zásadě lhostejno, jaká opatření poskytovatel připojení k internetu za účelem splnění své povinnosti dle § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách přijme, svoji povinnost splní pouze tehdy, pokud se žádný z jeho zákazníků, kterým poskytovatel umožňuje připojení k síti Internet v České republice, nedostane na internetové stránky uvedené na seznamu nepovolených internetových her. Naopak, pokud se jakýkoliv z těchto zákazníků poskytovatele připojení k internetu na internetové stránky „blokované“ hry dostane (ať už jakýmkoliv z běžně dostupných technických řešení – např. prostého použití volně dostupného webového prohlížeče, který „lokální blokaci“ umí obejít tím, že se „tváří“, jako že přistupuje k internetové stránce ze zahraničí), bude za to jeho poskytovatel připojení k internetu odpovědný a

<sup>22</sup> Připomínky ČTÚ vedené pod č. j. ČTÚ-59 341/2014-606 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

dopustí se správního deliktu ve smyslu § 123 odst. 5 zákona o hazardních hrách, a to i když přijal veškerá rozumná opatření, která měla přístupu na příslušnou stránku zabránit.

37. Za situace, kdy „**blokaci**“ **přístupu k internetovým stránkám v zásadě nelze efektivně zajistit** (viz bod 35 výše), přitom zákon o hazardních hrách nestanoví ani žádné liberační důvody, tedy podmínky, při jejichž splnění by se poskytovatel připojení k internetu své odpovědnosti za případné vstoupení svého zákazníka na stránku s „blokovanou“ internetovou hrou zprostil. Chybějící jasné vymezení opatření, které zákonodárce po poskytovateli připojení k internetu požaduje přijmout, je přitom **v rozporu se stanoviskem Generálního advokáta**<sup>23</sup> a rovněž bylo **kritizováno ČTÚ** v rámci připomínkového řízení k zákonu o hazardních hrách. ČTÚ k tomuto výslovně uvedl: „*Z technických důvodů není možné zcela zamezit v přístupu účastníkům k předmětným stránkám. Tuto povinnost nelze zavádět, aniž by byly blíže specifikovány konkrétní technické prostředky a postupy, které by měly být povinně k blokování využity.*“<sup>24</sup> **Judikatura Soudního dvora Evropské unie**<sup>25</sup> (která mimochodem rovněž počítá s možným uložením povinnosti poskytovateli připojení k internetu k omezení přístupu k určitým internetovým stránkám  pouze prostřednictvím soudního příkazu) pak k tomuto doplňuje, že poskytovateli připojení  musí být umožněno uniknout souvisejícím sankcím, pokud prokáže, že učinil veškerá opatření, která po něm lze za účelem zabránění v přístupu k internetové stránce rozumně požadovat.<sup>26</sup> Soudní dvůr navíc doplňuje, že taková opatření  nesmí zbavovat uživatele internetu možnosti využít oprávněného přístupu k dostupným informacím. Napadená právní úprava však nesplňuje ani jedno z těchto kritérií.
38. S ohledem na shora uvedené lze uzavřít, že  povinnost uložená poskytovatelům připojení k internetu v § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách je objektivně nesplnitelná, přičemž zákon v rozporu s evropskou judikaturou ani nestanoví konkrétní opatření, která má poskytovatel připojení k internetu k zamezení přístupu na internetové stránky vedené v seznamu nepovolených internetových her přijmout, aby se nedopustil správního deliktu souvisejícího s porušením uvedené povinnosti.  Tím je právní úprava obsažená v § 82 (resp. v souvisejícím § 123 odst. 5) zákona o hazardních hrách pro poskytovatele připojení k internetu na území České republiky zcela nepředvídatelná a zásadním způsobem vůči nim narušuje princip právní jistoty.

<sup>23</sup> Viz stanovisko Generálního advokáta ve věci rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. března 2014 sp. zn. C 314-12 UPC Telekabel Wien GmbH, kde Generální advokát uvádí: „*S požadavkem zvážení základních práv dotčených osob, které musí být v rámci čl. 8 odst. 3 směrnice 2001/29 nezbytně provedeno, není slučitelné uložit poskytovateli internetového připojení zcela obecně a bez nařízení konkrétních opatření zákaz umožnit svým zákazníkům přístup k určité internetové stránce, jejímž prostřednictvím je porušováno autorské právo. To platí i tehdy, jestliže poskytovatel může donucovací pokuty uložené z důvodu porušení tohoto zákazu odvrátit důkazem o tom, že přijal veškerá opatření, která lze po něm k dodržení uvedeného zákazu rozumně požadovat.*“ Dále Generální advokát v této souvislosti uvedl, že „*Konkrétní blokační opatření týkající se konkrétní internetové stránky uložené poskytovateli internetového připojení podle čl. 8 odst. 3 směrnice 2001/29 není v zásadě nepřiměřené ze samotného důvodu, že vyžaduje nezanedbatelné náklady, avšak je možné je lehce obejít bez zvláštních technických znalostí.*“

<sup>24</sup> Připomínky ČTÚ vedené pod č. j. ČTÚ-59 341/2014-606 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

<sup>25</sup> Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. března 2014 ve věci C 314-12 UPC Telekabel Wien GmbH.

<sup>26</sup> V této souvislosti musí mít adresát takového příslušného soudního příkazu (tj. poskytovatel připojení k internetu) dle odkazované judikatury „...*možnost, jakmile budou známa opatření, která přijal k vyhovění příkazu, a předtím než bude případně přijato rozhodnutí o uložení sankce, uplatnit v soudním řízení, v souladu se zásadou právní jistoty, že přijal skutečně taková opatření, která po něm lze rozumně požadovat k zabránění nepřijatelnému výsledku.*“

**D) Právní nejistota spojená s § 82 a § 84 zákona o hazardních hrách dosahuje takové intenzity, že jsou dány podmínky pro zrušení těchto ustanovení zákona**

39. Ze shora uvedeného plyne (viz zejména část IV. body B) a C) tohoto návrhu), že § 82 a § 84 zákona o hazardních hrách (ustanovení těchto paragrafů spolu úzce souvisí) nastolují významnou právní nejistotu poskytovatelů připojení k internetu na území České republiky, když zejména není jasné
- a. kdo je adresátem povinnosti dle § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách;
  - b. přístupu k čemu má poskytovatel připojení k internetu na území České republiky povinnost zamezit;
  - c. jaký je obsah povinnosti uložené v § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách (splnění povinnosti tak, jak ji formuluje odkazované ustanovení zákona, je objektivně nemožné);
  - d. jak se může poskytovatel připojení k internetu zprostit své odpovědnosti za vstup uživatele na „blokovanou“ internetovou stránku ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách / jaká konkrétní opatření má přijmout, aby svoji povinnost dle tohoto ustanovení splnil;
  - e. kdy, kde a jak bude poskytovatelům připojení k internetu na území České republiky přístupný seznam nepovolených internetových her, když jedině sledováním tohoto seznamu se poskytovatelé mohou dozvědět o vzniku své povinnosti dle § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách ve vztahu ke konkrétní internetové stránce;
  - f. jak se poskytovatel připojení k internetu na území České republiky důvěryhodně dozví o datu zveřejnění internetové stránky na seznamu nepovolených internetových her, resp. jak se bude moci důvěryhodně dozvědět o počátku běhu patnáctidenní lhůty, ve které je povinen příslušnou stránku „zablokovat“, a o datu konce této lhůty;
  - g. jaký je zákonný postup při pominutí důvodů pro zápis určité internetové stránky na seznam nepovolených internetových her a jaké jsou související povinnosti poskytovatele připojení k internetu na území České republiky, který danou internetovou stránku „blokuje“.
40. Všechny výše uvedené aspekty svědčí o nejasnosti, nejednoznačnosti, neurčitosti, rozpornosti a nesrozumitelnosti právní úpravy obsažené v § 82 a § 84 zákona o hazardních hrách, což tuto právní úpravu činí pro její adresáty **nepředvídatelnou a zásadním způsobem tak narušuje princip právní jistoty** těchto subjektů. Intenzita neurčitosti v souhrnu všech výše uvedených aspektů přitom dosahuje takové intenzity, že ji nelze odstranit ani běžnými interpretačními postupy. Diskutovaná zákonná ustanovení tak nejsou v souladu jak s teoretickými východisky normotvorby v právním státě, tak se základními požadavky kladenými na právní normu ustálenou judikaturou Ústavního soudu (viz část IV. bod A) tohoto návrhu výše), a **měla by proto být Ústavním soudem zrušena**.

**V.**

**Porušení zákazu cenzury a zásah do práva na informace a na svobodu projevu**

41. Napadená právní úprava, jak bude dále podrobněji popsáno, zasahuje zásadním způsobem do základních (a v demokratickém právním státě zcela esenciálních) práv zaručených Listinou a rovněž mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého ústavního pořádku. Jedná se zejména o zásah do práva na svobodu projevu, práva na informace, práva na svobodu podnikání a v neposlední řadě o

porušení absolutního zákazu cenzury. Napadená právní úprava by proto měla být zrušena i při odhlédnutí od shora popsané právní nejistoty, kterou způsobuje, a to pro nepřipustnost takových zásahů do základních práv v demokratickém právním státě.

**A. K porušení zákazu cenzury**

- **Zákaz cenzury je v českém právním řádu absolutní, Listina nepřipouští žádnou výjimku ze zákazu cenzury**
42. Ustanovení § 17 odst. 3 Listiny stanoví cenzuru za nepřipustnou. Zákaz cenzury, jak je pojmán Listinou, lze označit za absolutní, neboť ústavodárce v Listině nestanovil žádné výjimky z tohoto zákazu. Listina tak nepřipouští (resp. zakazuje) cenzuru za jakékoliv situace a v jakékoliv formě.
43. Důvody, proč se ústavodárce přiklonil k absolutnímu zákazu cenzury, je třeba hledat v historii České republiky (resp. Československa). Tvůrci Listiny vycházeli v tomto ohledu zjevně (již s přihlédnutím k době, kdy Listina vznikala) především ze zkušenosti z období před rokem 1989, kdy tehdejší státní zřízení významným způsobem cenzurovalo veřejné projevy v zásadě všech forem a rovněž významně zasahovalo do práva všech subjektů na svobodu projevu a na informace. Česká právní úprava se proto v pojetí zákazu cenzury a jeho přísnosti může poněkud lišit jak od úprav jiných evropských států, tak od pojetí adoptovaného v některých mezinárodních lidskoprávních smlouvách či dokumentech. To však nic nemění na nezbytnosti ctít absolutní pojetí zákazu cenzury v České republice, a to právě již s ohledem na historické důvody formulace takového zákazu a zejména na Listinou jednoznačně pojatý zákaz cenzury.
44. K zákazu cenzury se opakovaně vyjádřil rovněž Evropský soud pro lidská práva. Z jeho rozhodovací činnosti plyne, že účelem zákazu cenzury je ochrana proti činnosti každé osoby, jejíž právní postavení umožňuje omezit svobodu jiného.<sup>27</sup>
45. Pojem „cenzura“ není v českém právním řádu legislativně definován. Obecně však lze cenzuru považovat za jakýkoli zásah státních orgánů proti svobodě projevu a šíření informací v hromadných sdělovacích prostředcích.<sup>28</sup> V Právnickém slovníku D. Hendrych a kol. je cenzura definována jako „*státní kontrola informací určených ke zveřejnění, zejména jako dozor, dohled nad tiskem i jinými formami svobody projevu.*“<sup>29</sup> Komentářová literatura k Listině pak pojímá zákaz cenzury následovně: „*Za cenzuru lze považovat předběžné omezení či předběžný zákaz určitého projevu. Předběžnost (preventivnost) cenzury je tedy pojmovým znakem cenzury.*“<sup>30</sup> Stejného názoru je ve svém komentáři i Wagnerová.<sup>31</sup>
- **„Blokace“ internetových stránek ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách je cenzurou, která je v demokratickém právním státě nepřipustná**
46. Ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách ukládá poskytovatelům připojení k internetu na území České republiky povinnost „blokovat“ přístup k obsahu internetových stránek označených Ministerstvem financí. Je tedy čistě na vůli Ministerstva financí, které internetové stránky si vybere a umístí je na seznam „blokováných“ stránek ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách (neboť

<sup>27</sup> Srov. např. Observer a Guardian proti Spojenému království z roku 1991, Série A-216.

<sup>28</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015. s. 595.

<sup>29</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 65.

<sup>30</sup> KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1100

<sup>31</sup> WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 389.

ministerstvo umístí internetové stránky na seznam *z moci úřední*, tedy jinými slovy ze své – a to pouze své – vůle). Poskytovatelé připojení k internetu pak danou stránku musí bez dalšího „blokovat“, jinak se vystavují riziku uložení sankce pro spáchání správního deliktu.<sup>32</sup>

47. Jinými slovy, napadená právní úprava dává orgánu veřejné (státní) moci, tj. Ministerstvu financí, pravomoc autoritativně rozhodovat o „blokaci“ libovolných internetových stránek (neboť napadená právní úprava nevymezuje naprosto žádná pravidla, podle kterých by mělo Ministerstvo financí o umístění internetových stránek na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách rozhodovat). Napadená právní úprava tedy dává v zásadě neomezený prostor Ministerstvu financí pro **cenzuru internetu**. Rozhodne-li ministerstvo *z moci úřední* o umístění libovolné internetové stránky na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách (lhostejno, zda se bude jednat o stránku s internetovou hazardní hrou či například kterýkoliv zpravodajský portál, sociální síť apod.), budou ji muset poskytovatelé připojení k internetu na území České republiky bez dalšího „blokovat“.
48. Za nástroj pro uplatňování cenzury přitom napadenou právní úpravu označilo i Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, které ve svých připomínkách k zákonnému návrhu napadené úpravy uvedlo: „*Je otázkou, zda se nejedná o vytvoření sofistikované cenzurní infrastruktury na náklady podnikatelů, kteří poskytují službu připojení k internetu. Tato rozsáhlá cenzurní infrastruktura napříč celou Českou republikou [...] by měla blokovat internetové stránky, které určí Ministerstvo financí bez stanovení jednoznačných mezí, jež by zabránily použití svévole. Jinými slovy kvůli zanedbání povinností, ale i úmyslně, se může dostat na seznam blokováných stránek určitá internetová stránka s informacemi, o které se později zjistí, že neměla být zařazena na seznam blokováných stránek, nicméně podnikatelé zajišťující přístup k internetu napříč celou Českou republikou ji budou muset blokovat.*“<sup>33</sup>
49. Koncentrace takovéto moci k nekontrolovatelným zásahům do základních práv, na kterých je založen právní stát a demokratická společnost (tj. zejména právo na vyhledávání informací a právo na svobodu projevu, stejně jako právo na svobodu podnikání), v rukou jednoho z orgánů výkonné moci, je zcela nepřípustná a neústavní.

## **B. K porušení práva na informace a práva na svobodu projevu**

- **Právo na informace a právo na svobodu projevu patří mezi nejvýznamnější práva a svobody člověka v demokratickém právním státě, a to jak v českém právním řádu, tak dle mezinárodních smluv, a zásadně je nelze jakkoliv limitovat**

50. Právo na informace a na svobodu projevu jsou jako zásadní základní lidská práva vnímána a chráněna jak českou Listinou, tak mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého ústavního pořádku.

### **Listina**

51. Svoboda projevu a právo na informace jsou garantovány v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Jsou řazeny mezi nejvýznamnější práva a svobody člověka.<sup>34</sup> Svoboda projevu umožňuje šířit informace a myšlenky, a rovněž zastávat vlastní názory a informace a myšlenky přijímat. Čl. 17 odst. 2 Listiny uvádí demonstrativním výčtem způsoby, jakými lze názory a myšlenky vyjadřovat. Svoboda projevu je obecně chápána jako klíčové politické právo, na němž stojí řada dalších

<sup>32</sup> Srov. § 123 odst. 5 zákona o hazardních hrách.

<sup>33</sup> Viz připomínky Ministerstva průmyslu a obchodu vedené pod č.j. MPO 47957/14/41100/01000 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

<sup>34</sup> Srov. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 2. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. s. 161.

základních práv (např. svoboda shromažďování, svoboda sdružování, právo na přístup k informacím).<sup>35</sup> Listina chrání jak svobodný projev, tak právo jedince vyhledávat a šířit informace.

52. Svoboda projevu a právo na informace jakožto základní lidská práva a svobody, na nichž stojí demokratický právní stát, jsou zásadně neomezené a v žádném případě nemohou být omezeny svévolně. Zcela výjimečně mohou být tato základní práva omezena ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny pouze „...zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“
53. Článek 17 Listiny blíže nespecifikuje, kdo všechno má ústavně zaručené právo svobody projevu a právo na informace. Není však v tomto případě žádných pochybností, že nejen člověk, ale i právnická osoba je subjektem tohoto základního práva. Pavlíček uvádí, že „Subjektem práv je každý, tj. každá fyzická osoba, bez ohledu na své občanství, pohlaví či svůj věk, ale i skupiny obyvatel, ať již vystupují s většinovým názorem nebo hájí stanovisko menšiny ve společnosti. Co se týče právnických osob, i jim jsou zaručena práva nezbytná pro řádné fungování demokratické společnosti. I vůči nim musí plnit stát své povinnosti (např. poskytovat informace).“<sup>36</sup> Stejného názoru je Wagnerová, která uvádí, že „Osobou oprávněnou z práv uvedených v obou komentovaných odstavcích (čl. 17 odst. 1 a 2 – pozn. navrhovatelů) je každá fyzická a soukromá právnická osoba. Osobou povinnou respektovat tato práva je samozřejmě stát, resp. veřejná moc.“<sup>37</sup>

#### **Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

54. Na mezinárodní úrovni je jedním z nejvýznamnějších kodexů základních lidských práv a svobod Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“)<sup>38 39</sup>, kterou je Česká republika vázána. Úmluva ve vztahu ke svobodě projevu ve svém čl. 10 odst. 1 uvádí: „*Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.*“ Z této definice pak vyplývají tři definiční znaky svobody projevu, kterými jsou: i) svoboda zastávat názory; ii) svoboda přijímat informace nebo myšlenky; a iii) svoboda rozšiřovat informace nebo myšlenky.<sup>40</sup> Dalšími nepochybně stejně významnými znaky jsou zákaz zásahu státních orgánů do svobody projevu a neomezená teritorialita svobody projevu.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL a BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>36</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015. s. 594 a 595.

<sup>37</sup> WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

<sup>38</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 11 a 14 s protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12 a 13.

<sup>39</sup> Publikována pod č. 209/1992 Sb. m. s.

<sup>40</sup> KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL a BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>41</sup> Jistým korektivem výše uvedeného čl. 10 odst. 1 Úmluvy je pak jeho druhý odstavce, dle něhož: „Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“ Potřeba omezit svobodu projevu musí být přesvědčivě prokázána.

### Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

55. Další významnou mezinárodní smlouvou, jež tvoří součást českého ústavního pořádku, zabývající se lidskými právy a svobodami, je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“)<sup>42</sup>. Svobodou projevu a základním právem na informace se Pakt zabývá v čl. 19, v němž v odst. 1 stanoví: „Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.“ V druhém odstavci uvádí, že „Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.“<sup>43</sup>
56. Výbor Spojených národů pro lidská práva ve svém stanovisku<sup>44</sup> k čl. 19 Paktu uvedl, že čl. 19 odst. 2 Paktu musí být vykládán tak, že zahrnuje jakoukoli formu subjektivních myšlenek a názorů, které jsou schopné být přeneseny na ostatní a jež se týkají novinek a informací, obchodních vyjádření a reklamy, nikoli související pouze s politickým, kulturním nebo uměleckým projevem. Dále se Výbor Spojených národů pro lidská práva vyjádřil v tomto stanovisku k omezení svobody všech výše uvedených způsobů projevu. Výbor Spojených národů pro lidská práva zásadně nesouhlasí s tím, aby zmíněné způsoby projevu byly omezovány v různém rozsahu, tj. všechny formy projevu mají stejnou právní ochranu a podléhají stejným zcela výjimečným omezením (!).

### Mantinely limitace práva na informace a svobodu projevu v české i evropské judikatuře

57. Ústavní soud ve své judikatuře<sup>45</sup> stanovil jisté korektivy možného omezení svobody projevu a práva na informace, když uvedl, že z čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy je zřejmé, že omezení základního práva je vázáno na následující podmínky: (i) musí je stanovit zákon, (ii) tento zákon sleduje legitimní cíl a (iii) musí jít jen o takové omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné. Tato omezení mají povahu výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a proto je třeba je vykládat - podle obecných zásad – restriktivně.<sup>46</sup>
58. Co se týče podmínky stanovení omezení zákonem, judikatura Evropského soudu pro lidská práva ještě blíže rozvádí vlastnosti takového zákona. Dle soudu tak **zákon musí být dostupný, přesný a jeho následky mají být předvídatelné.** Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci *The Sunday Times versus Velká Británie*<sup>47</sup> stanovil předpoklady či podmínky, které musí zákon splňovat, aby naplnil především podmínku předvídatelnosti práva, tedy jeden ze základních principů fungování právního státu, když uvedl: „Zaprvé, musí být zákon dostatečně přístupný: občan musí být schopen určit (resp. předvídat) aplikovatelnost právního předpisu či pravidla v konkrétním případě. Za druhé, nemůže být na právní normu nahlíženo jako na zákon, pokud není formulovaná s dostatečnou přesností umožňující občanovi regulovat dle ní své chování: musí být schopen – třeba i po konzultaci s odborníkem – předvídat, do rozumného stupně dle okolností, následky, které může jeho jednání přivodit.“

<sup>42</sup> Publikován pod č. 120/1976 Sb.

<sup>43</sup> I Pakt obsahuje jistý korektiv těchto práv. Dle čl. 19 odst. 3 mohou tato práva podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k: a) respektování práv nebo pověstí jiných, b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

<sup>44</sup> In *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993).*

<sup>45</sup> Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 394/04 ze dne 27. 9. 2005.

<sup>46</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, náleží č. 27, vyhlášen pod č. 70/1999 Sb.

<sup>47</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *The Sunday Times versus Velká Británie* ze dne 26. dubna 1979.

59. Dalším kritériem dle Ústavního soudu je tzv. **legitimní cíl** při omezování základního práva, kterým dle čl. 17 odst. 4 Listiny může být pouze ochrana práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví nebo mravnosti.
60. Dále se musí jednat v případě omezení svobody projevu a práva na informace o takové omezení, které je **v demokratickém státě nezbytné**. Dle Pavlíčka musí být pocitována naléhavá společenská potřeba zásahu do těchto základních práv a požadovaného cíle nelze dosáhnout jiným způsobem. Tato úvaha je podporována výše uvedeným rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva (The Sunday Times versus Velká Británie), který pojem „*potřeba v demokratické společnosti*“ vykládá rovněž jako existenci naléhavé společenské potřeby.
61. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že jakýkoliv zásah do základních lidských práv je možný (kromě splnění všech výše uvedených podmínek) pouze v případě, „... *je-li to akceptovatelné z pohledu zákonné existence a dodržení účinných a konkrétních záruk proti libovůli. Esenciální předpoklady spravedlivého procesu totiž vyžadují, aby byl jednotlivec vybaven dostatečnými garancemi a zárukami proti možnému zneužití pravomoci ze strany veřejné moci. Ony nezbytné záruky sestávají z odpovídající právní úpravy a z existence účinné kontroly jejich dodržování, kterou představuje především kontrola těch nejintenzivnějších zásahů do základních práv a svobod jednotlivců nezávislým a nestranným soudem, neboť je povinností soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám jednotlivců (čl. 4 Ústavy České republiky) [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 631/05 ze dne 7. 11. 2006 (N 205/43 SbNU 289) a sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.)]*.<sup>48</sup>
62. Omezení svobody projevu a práva na informace jakožto nedotknutelných základních práv garantovaných ústavním pořádkem je možné pouze za splnění výše uvedených kritérií judikovaných Ústavním soudem.
- **Napadená právní úprava představuje protiústavní omezení svobody projevu a práva na informace, čímž porušuje základní ústavně garantovaná práva a svobody a porušuje rovněž nepřípustnost cenzury, a proto musí být zrušena**
63. Ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách zakládá povinnost poskytovatelů připojení k internetu na území České republiky zamezit v přístupu k internetovým stránkám uvedeným na seznamu internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami vedeném Ministerstvem financí.
64. Jak již návrhové uvedli výše v tomto návrhu,<sup>49</sup> splnění této povinnosti je objektivně nemožné – není technicky proveditelné, aby byl „blokovan“ pouze přístup k nepovolené internetové stránce bez toho, aby byl blokovan rovněž další obsah příslušné internetové stránky (ať už se jedná o zpravodajství – kupříkladu ze světa sportu, informace o výsledcích, kurzech či jiné – chat či jiná forma diskuse uživatelů internetové stránky, reklamu či inzerci umístěnou na této stránce apod., nebo dokonce o „blokaci“ e-mailových účtů vedených pod příslušnou doménou).
65. Splnění zákonné povinnosti poskytovatele připojení k internetu tak s sebou nutně ponese zásah do práva na informace uživatelů příslušných internetových stránek a rovněž zásah do práva na svobodu projevu vlastníka domény, na níž je internetová stránka umístěna, či jiných osob, které na internetových stránkách publikují a zveřejňují své názory.

<sup>48</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. března 2011.

<sup>49</sup> Viz např. bod 35 tohoto návrhu.



66. Rozsah zásahu do těchto základních lidských práv přitom nelze a priori s jistotou předjímat, avšak teoreticky může být velmi široký. S pravděpodobností hraničící jistotě lze říci, že i při maximálním úsilí vymezit k „blokaci“ skutečně pouze stránku s nepovolenou internetovou hrou bude spolu s touto stránkou vždy „blokován“ alespoň nějaký další obsah umístěný na této internetové stránce (jak potvrzuje mimo jiné Znalecký posudek) a bude tak docházet k zásahu do práva na informace uživatelů a zároveň k omezení projevů (informací a dalších dat) umístěných na této stránce). Důležité je však rovněž zdůraznit, že poskytovatelé připojení k internetu jsou ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách povinni blokovat bez dalšího všechny internetové stránky umístěné (z *moci úřední* ministerstvem) na seznamu Ministerstva financí ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách, přičemž s ohledem na již shora zmíněný chilling effect<sup>50</sup> může být rozsah „blokace“ a tedy i rozsah zásahu do diskutovaných základních práv zcela zásadní, včetně např. již zmíněného „blokování“ přístupu k e-mailovým účtům (tedy korespondenci). Napadená úprava je v tomto ohledu v zásadním rozporu jak s Listinou, tak s Úmluvou a Paktem.
67. V důsledku vágnosti napadené právní úpravy jsou tak ve svých ústavně garantovaných právech klíčových v demokratickém právním státě zcela neústavně omezování uživatelé internetu a navíc je v tomto ohledu ponechán značný prostor pro svévoli Ministerstva financí, což je v právním státě nepřípustné.
- **Napadená právní úprava nesplňuje kritéria uvedená v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva pro možné výjimečné omezení práva na informace a na svobodu projevu**
68. Jak je již uvedeno výše, judikatura Ústavního soudu a obdobně jako judikatura Evropského soudu pro lidská práva váže možnost výjimečného zákonného omezení uvedených základních práv na splnění tří podmínek – omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je v demokratické společnosti nezbytné, přičemž tyto podmínky musí být vykládány restriktivně. Napadená úprava nesplňuje ani jedno z uvedených kritérií.
69. **První kritérium** – stanovení zákonem – není naplněno z důvodu, že napadená právní úprava není jasná, určitá, srozumitelná ani předvídatelná (a porušuje tak princip právní jistoty). Ve světle soudní judikatury nelze takovouto úpravu, omezující základní práva, považovat za stanovenou zákonem.<sup>51</sup>
70. **Druhé kritérium** – legitimita právní úpravy – není v případě napadené právní úpravy rovněž splněno, neboť tato úprava zjevně nenaplnuje žádnou z Listinou deklarovaných výjimek<sup>52</sup> pro možné omezení práva na informace / svobody projevu, tedy ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost ani ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti; účel napadené právní úpravy je přitom v důvodové zprávě formulován velmi nejasně, respektive je zjevné, že je *de facto* čistě fiskální.<sup>53</sup> Napadená právní úprava zcela jistě nepřináší žádnou ochranu samotného účastníka internetové hazardní hry, když účastník hry si může obdobnou internetovou hrou, jaká bude na jedné internetové stránce „blokována“, zahrát u jiného legálního či nelegálního (a doposud „neblokovaného“) provozovatele, což má pro něho stejný výsledek. Zcela zásadní zásah do základních práv, jaký představuje napadená právní úprava, přitom nemůže při vědomí jeho čistě

<sup>50</sup> Viz odst. 23 tohoto návrhu výše.

<sup>51</sup> Viz bod 58 tohoto návrhu.

<sup>52</sup> Srov. bod 59 tohoto návrhu.

<sup>53</sup> Srov. důvodovou zprávu k § 82 k návrhu zákona o hazardních hrách, s. 163.

fiskálních motivů a cílů obstát v testu proporcionality, který je nezbytné při zásahu do práva na informace / svobodu projevu provést.<sup>54</sup>

71. **Třetí kritérium** – nezbytnost právní úpravy – není rovněž naplněno. Ze Znaleckého posudku, stejně jako z důvodové zprávy k samotnému zákonu o hazardních hrách (resp. rovněž z připomínek k návrhu tohoto zákona) je zřejmé, že zákonodárce mohl povinnost „blokace“ internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami nastavit tak, aby nedocházelo k „blokaci“ mnohem širšího obsahu internetové stránky (domény), než-li specificky té její části, ve které je umístěna nepovolená internetová hra; resp. zákonodárce mohl zvolit jiné, mnohem efektivnější opatření, jímž by smysl a účel právní úpravy obsažené v § 82 zákona o hazardních hrách naplnil, aniž by natolik markantně zasahoval do ústavně garantovaných základních práv a svobod (!) Jako příklad alternativy k „blokaci“ internetových stránek se nabízí úprava obsažená v § 83 zákona o hazardních hrách, ukládající povinnost poskytovatelům platebních služeb neprovádět platby ve prospěch ani k tíži platebních účtů uvedených na seznamu vedeném Ministerstvem financí (lze však najít i další alternativní opatření). Zároveň zákonodárce mohl „blokaci“ upravit tak, aby bylo o zařazení internetových stránek na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách vedeno řízení před nestranným soudem či např. před specializovaným nestranným úřadem, jakým je ČTÚ, ve kterém by všechny dotčené osoby mohly hájit svá práva. **Zákonodárce však zvolil cestu nejsložitější a nejvíce zasahující do práv a svobod jednotlivců, čímž naprosto neadekvátním a nedovoleným způsobem zasáhl do diskutovaných základních práv a svobod.**

72. Umístění internetových stránek určených k „blokaci“ na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách je navíc ponecháno čistě na úvaze Ministerstva financí, které o tomto rozhoduje *z moci úřední*<sup>55</sup> a napadená úprava tedy v rozporu s judikaturou Ústavního soudu rovněž ponechává značný prostor pro **libovůli moci výkonné**.<sup>56</sup>

### C. Provedení testu proporcionality

73. Při kolizi dvou a více základních práv je pro posouzení oprávněnosti omezení jednoho z nich na úkor jiných třeba aplikovat test proporcionality (vzájemného poměřování těchto práva a jimi chráněných zájmů).<sup>57</sup> Součástí tohoto poměřování je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).<sup>58</sup>

74. Ústavní soud se poprvé k tomuto principu vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94<sup>59</sup>, kde uvedl: „K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody.“

75. Zásah do základního práva musí obstát z hlediska proporcionality, jejíž posouzení (v širším smyslu) sestává podle ustálené judikatury Ústavního soudu ze **tří kroků**. **V prvním kroku je posuzována**

<sup>54</sup> V podrobnostech srov. bod 73 a násl. tohoto návrhu.

<sup>55</sup> § 84 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

<sup>56</sup> Srov. odst. 61 tohoto návrhu a rovněž odst. 66 tohoto návrhu.

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. července 2005.

<sup>58</sup> Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. října 1996 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. února 1999. Explicitně vysloven byl tento závěr v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 256/01 ze dne 21. března 2002.

<sup>59</sup> Ze dne 12. října 1994.

**způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost)**, čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku.<sup>60</sup> Ústavní soud v této souvislosti dovozuje, že není-li zvolený normativní prostředek způsobilý sledovaného cíle dosáhnout, resp. se s proklamovaným účelem neshoduje, jde ze strany zákonodárce o projev svévole, jenž se považuje za rozporný s principem právního státu.<sup>61</sup>

76. **Dalším krokem je zkoumání jeho potřebnosti z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější.** V tomto kroku je tak sledována analýza plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarita z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku.
77. **Konečně třetím a zároveň posledním krokem je posouzení toho, zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl (tj. proporcionalita v užším smyslu).** To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.<sup>62</sup>
78. **Všechna tato tři výše uvedená kritéria musí být splněna kumulativně a mají své pořadí.** To znamená, že nastane-li taková kolize základních práv a svobod, postupuje soud podle výše uvedených kroků. **Pokud soud dospěje k závěru, že právní akt nesplňuje první kritérium, dále v testu nepokračuje.**<sup>63</sup> Teprve po splnění prvních dvou kritérií přistupuje soud k porovnávání - **proporcionalitě stricto sensu.**
79. Při kolizi dvou a více základních práv a svobod tak musí soud aplikovat tzv. test proporcionality a zároveň šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva a svobody. Pro vyvození závěru v případě kolize základních práv se Ústavní soud řídí příkazem k optimalizaci, tj. postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody. Obsahem tohoto postulátu je maxima, dle níž v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahů do jednoho z nich.

- **Cíle (účel) napadené právní úpravy jsou nejasné**

80. Jak je již uvedeno v tomto návrhu výše, důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách ve vztahu k účelu regulace „internetového hazardu“, resp. k nutnosti blokace internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami dle ustanovení § 82 téhož zákona, uvedla, že prostřednictvím tohoto ustanovení je zajištěna ochrana zájmů jak osob legálně provozujících hazardní hry, tak účastníků hazardních her. Sekundárním doprovodným důsledkem je pak také ochrana fiskálních zájmů státu v návaznosti na zamezení daňovým únikům. Bližší specifikace těchto důvodů ani žádné další důvody nebyly v důvodové zprávě artikulovány. Navrhovatelé opakují, že takovéto zdůvodnění natolik markantního zásahu do základních práv a svobod je naprosto chabé a vágní.

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 22. března 2011

<sup>61</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. července 2005.

<sup>62</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994 (N 46/2 SbNU 57, 214/1994 Sb.); nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002 (N 105/27 SbNU 177, 405/2002 Sb.); nález ze dne 28. ledna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61, 98/2004 Sb.).

<sup>63</sup> In KOSAŘ, D. *Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Jurisprudence, Brno, ASPI, 2008.

81. V kolizi tu tak stojí ústavně garantovaná svoboda projevu a právo na informace a jejich vyhledávání proti právu státu na výběr daní a dále ochraně provozovatelů hazardních her podnikajících v souladu se zákonem, jakož i ochrana účastníků internetové hry (byť není vůbec zřejmé, co se touto deklarovanou „ochranou“ myslí).
82. Již na úvod je nutno předestřít, že napadená úprava se dotýká velkého počtu subjektů – ať už uživatelů dané internetové stránky či všech poskytovatelů připojení k internetu na území České republiky - a z toho důvodu je nutno vzít v potaz, že se jedná o natolik intenzivní zásah do základních lidských práv a svobod, že je nutné na splnění uvedených kritérií testu proporcionality klást co nejpřísnější měřítko.
- **Právní úprava obsažená v ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách nesplňuje podmínku vhodnosti, a proto neobstojí již v prvním kroku testu proporcionality (!)**
83. Prvním krokem je posouzení vhodnosti, tj. skutečnosti, zda dané opatření spočívající v zamezení přístupu k internetovým stránkám obsahujících nepovolenou internetovou hru a s tím související zásah do svobody projevu a práva na informace je schopno dosáhnout sledovaného cíle, kterými v tomto případě jsou ochrana fiskálních zájmů, ochrana provozovatelů hazardních her a ochrana účastníků nepovolené internetové hry, jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu o hazardních hrách.
84. Docílení úplného zamezení v přístupu k internetovým stránkám s nepovolenou hazardní hrou je však objektivně technicky nesplnitelné,<sup>64</sup> a již z toho důvodu není napadená právní úprava schopna dosáhnout stanovených cílů vymezených v důvodové zprávě k zákonu o hazardních hrách. Tyto závěry nepochybně vyplývají ze Znaleckého posudku. Stejně tak znalec uvádí, jak jednoduché je obejít zamezení v přístupu k nepovolené internetové hře, neboť nepředstavuje absolutní omezení dané nepovolené internetové hry. Předmětná nepovolená internetová hra se po blokaci internetové stránky může okamžitě objevit na jiné internetové stránce a bude opět dostupná každému uživateli. Rovněž je třeba připomenout nezanedbatelné množství poskytovatelů připojení k internetu, kteří do České republiky poskytují internet přes satelit či v rámci firemních sítí nadnárodních korporací – skrze tyto poskytovatele tak bude možné i nadále v České republice přistupovat na stránky určené k „blokaci“, neboť na tyto zahraniční subjekty se povinnost dle § 82 zákona o hazardních hrách nebude vztahovat.<sup>65</sup> Dále je důležité zdůraznit, jak uvádí Znalecký posudek, že v dnešní době již internetové hazardní hry nejsou dostupné a hrané pouze skrze internetové stránky, nýbrž i skrze jiné multimediální komunikační kanály (typicky aplikace na mobilních telefonech), přičemž tyto prostředky tvoří stále větší podíl na celkovém trhu online her. Napadená právní úprava na tyto komunikační kanály vůbec nepamatuje – zatímco ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách tak bude hazardní hra „blokována“ na klasických internetových stránkách (spolu s dalším, zcela nezávazným obsahem), stejnou hru bude možné i nadále hrát na mobilních telefonech a dalších zařízeních, které ke hře nepřístupují přes internetové stránky.
85. Z těchto informací je zřejmé, že nastavení povinnosti blokace internetových stránek dle ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách se naprosto míjí s účely vymezenými v důvodové zprávě. Jediným možným důvodem dle důvodové zprávy je fiskální zájem státu, neboť zbylé dva (ochrana účastníků internetové hry a osob legálně provozujících hazardní hry) jsou natolik nejasné, že nelze uvažovat o žádných zájmech těchto osob, než pouze fiskálních, jak uvedeno níže v tomto návrhu. Lze-li však

<sup>64</sup> Srov. Znalecký posudek a rovněž srov. odst. 35 a násl. tohoto návrhu.

<sup>65</sup> Srov. odst. 19 tohoto návrhu.

snadno obejít dané opatření dle ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách, fiskální zájem státu ztrácí na své relevantnosti, když z tohoto důvodu provozovatelé nelegální internetové hry stejně žádné jiné finance do státního rozpočtu neodvedou.

86. Navrhovatelé výše v rámci tohoto návrhu uvedli, že předmětná právní úprava je natolik vágní, že ji lze označit za neurčitou, nesrozumitelnou a nejasnou, čímž je porušen princip právní jistoty jako základ právního státu. Tato právní úprava obsahuje zcela vágní a nejasné stanovení povinnosti poskytovatelům připojení k internetu, kteří jsou povinni blokovat internetové stránky s nepovolenými internetovými hrami. Jen stěžít může v takovémto případě tato právní úprava dosáhnout výše sledovaných cílů (účelů) deklarovaných Ministerstvem financí v důvodové zprávě, když \_\_\_\_\_ není \_\_\_\_\_ jasné a jednoznačné, k čemu má být přístup ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardu blokován, tedy co je předmětem ukládané právní povinnosti, a komu je povinnost k zamezení v přístupu k internetovým stránkám ve smyslu § 82 odst. 1 zákona o hazardních hrách ukládána, tj. kdo je adresátem právní normy. Rovněž není zřejmé z dikce tohoto ustanovení, kde bude poskytovatelům připojení k internetu dostupný seznam nepovolených internetových her, přitom pouze z tohoto seznamu mají poskytovatelé připojení možnost dozvědět se o tom, že mají zamezit v přístupu ke konkrétní internetové stránce.
87. Rovněž je třeba v této souvislosti zopakovat, že svévolná možnost Ministerstva financí jakožto představitele moci výkonné určit, která internetová stránka má být blokována (§ 84 zákona o hazardních hrách), je naprosto nepřijatelná. I z tohoto důvodu se opatření uvedené v ustanovení § 84 zákona o hazardních hrách jeví jako naprosto nevhodné. Ostatně i ČTÚ k ustanovení § 84 zákona o hazardních hrách, dle něhož Ministerstvo financí vede správní řízení o obsahu dané internetové stránky, deklaroval následující: „*Na úrovni národního, tedy českého právního systému, s sebou navržená formulace nese výkladové nejasnosti a zásadní aplikační překážky a umožňuje v rozporu se zásadami správního práva a správního trestání konkrétně nepřijatelně rozšířit meze správního uvážení Ministerstva financí.*“
88. Samotný předkladatel zákona si byl vědom toho, že existují další možné alternativy, jakým způsobem lze rozhodovat o blokaci internetové stránky s nepovolenou internetovou hrou. V důvodové zprávě uvedl výčet několika alternativ pro rozhodování o tom, která internetová stránka má být poskytovateli připojení k internetu blokována (blíže viz část týkající se kritéria nezbytnosti). Na základě zcela nesrozumitelných důvodů byla vybrána forma rozhodování ve správním řízení Ministerstvem financí, které se z níže uvedených důvodů jeví jako naprosto nevhodné.
89. V takové podobě, v jaké je dána povinnost poskytovatelů připojení k internetu blokovat přístup k internetovým stránkám dle ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách, nemůže v žádném případě dosáhnout sledovaného zájmu, cíle (účelu), neboť je naprosto nedostačující a neefektivní. **Závěrem k tomuto kritériu vhodnosti navrhovatelé uvádí, že posuzovaná právní úprava je absolutně nezpůsobilá dosáhnout stanovených cílů a z toho důvodu vede k neústavnosti úpravy limitující základní práva (!)**
- **Právní úprava obsažená v ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách rovněž nesplňuje podmínku potřeby, a tedy neobstojí ani ve druhém kroku testu proporcionality (!)**
90. Druhým krokem testu proporcionality je zkoumání jeho potřeby z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější, tj. ve smyslu nezasahování do základních práv větším způsobem, než je přípustné. Ačkoli nebylo již splněno první kritérium testu proporcionality, a z toho důvodu dané opatření obsažené v ustanovení § 82 zákona o

hazardních hrách v rámci tohoto testu neobstálo, navrhovatelé pro odstranění jakýchkoli pochybností pokračují v aplikaci tohoto testu, tj. posoudí jeho zbylá dvě kritéria, jejichž aplikací bude rovněž prokázáno, že dané opatření neobstojí v rámci testu proporcionality ani v jednom ze stanovených kritérií.

91. Jak vyplývá ze Znaleckého posudku, řešení, jak zabránit uživatelům internetu na území České republiky účastnit se nelegálně provozované internetové hry, dle ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách je naprosto nesplnitelné ze strany poskytovatelů připojení k internetu jednak z důvodu nedostatečné, nejasné a nesrozumitelné právní úpravy, jednak z technické podstaty blokace. K této problematice technického řešení „blokace“ se vyjádřil ČTÚ v postavení osoby k tomu nejpovolanější, v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách. ČTÚ konstatoval, že *„Z technických důvodů není možné zcela zamezit v přístupu účastníkům k předmětným stránkám. Tuto povinnost nelze zavádět, aniž by byly blíže specifikovány konkrétní technické prostředky a postupy, které by měly být povinně k blokování využity.“*<sup>66</sup> Tyto připomínky však nebyly do zákona o hazardních hrách vůbec promítnuty. Objektivní nemožnost úplné „blokace“ přístupu k internetovým stránkám přitom potvrzuje i Znalecký posudek.
92. Nadto takovéto řešení zásadně omezuje svobodu projevu a právo na informace, když zavádí povinnost poskytovatelů připojení k internetu zamezit v přístupu k dané internetové stránce bez ohledu na její obsah, jehož předmětem nutně nemusí být pouze nepovolená internetová hra (jak uvádí Znalecký posudek, „zablokovat“ ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách přístup pouze k internetové hře, bez „blokace“ dalšího obsahu, jako třeba zpravodajství, veřejné diskuse, reklamy, elektronické pošty atd., umístěného na té které internetové stránce, je prakticky nemožné). Z tohoto důvodu je toto opatření naprosto nevhodné a protiústavní, když neústavně (s ohledem na vágní a v zásadě čistě fiskální cíle napadené právní úpravy) omezuje základní lidská práva a svobody garantované ústavními předpisy (!) Zákodárce tak evidentně zvolil řešení, které nejvíce zasahuje do základních lidských práv a svobod, aniž by toto opatření řádně zdůvodnil.
93. Na základě výše uvedeného je patrné, že takto nastavené řešení blokace internetových stránek je nepotřebné v tom smyslu, že zákonodárce zvolil řešení, které nejflagrantněji zasahuje do základních lidských práv a svobod (a neřeší přitom vytyčený problém), ačkoli si byl vědom toho, že je možné přijmout i jiná řešení, na jejichž základě lze řešit problematiku nepovolených internetových hazardních her a která jsou k těmto základním právům a svobodám šetrnější. To ostatně sám zákonodárce potvrdil, když v § 83 zákona o hazardních hrách uzákonil jiný instrument („blokaci“ elektronických plateb), kterým problematiku nelegálních her řeší.
94. Dalším nevhodným (a vzhledem k dostupným alternativám i zjevně nepotřebným) je zákonodárcem zvolený způsob rozhodování o umístění internetové stránky na seznam nepovolených her ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách Ministerstvem financí (v tomto případě s v zásadě nelimitovanou možností správního uvážení).
95. Dle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách jednou z těchto alternativ je **vedení správního řízení před ČTÚ**, jenž vykonává dohled nad oblastí elektronických komunikací. Dle názoru předkladatele zákona o hazardních hrách je ČTÚ oprávněn regulovat službu jako takovou, nikoli její obsah. Tento argument však v žádném případě nepředstavuje důvod pro zavržení možnosti vedení správního řízení o blokaci internetové stránky právě ze strany ČTÚ. ČTÚ by v rámci tohoto

---

<sup>66</sup> Připomínky ČTÚ vedené pod č. j. ČTÚ-59 341/2014-606 v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona o hazardních hrách.

správního řízení nerozhodovalo o obsahu, když rozhodování o umístění na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách se děje až poté, co je Ministerstvem financí ve správním řízení rozhodnuto o nelegálnosti internetové hazardní hry (a hra je tak označena za nepovolenou), tedy právě o obsahu. V případě potřeby by si ČTÚ v rámci tohoto řízení mohl vyžádat stanovisko Ministerstva financí ohledně obsahu dané internetové stránky. ČTÚ přitom již dnes o obdobných otázkách v oblasti elektronických služeb rozhoduje - mimo jiné rozhoduje o blokaci přístupu k číslům a službám.<sup>67</sup> Důvodová zpráva přitom konkrétně s touto variantou pracovala - rozhodnutí o nelegálnosti obsahu by v rámci ní připadlo Ministerstvu financí a následně by sloužilo jako podklad pro „blokaci“ internetových stránek s nelegálním obsahem u jednotlivých poskytovatelů připojení k internetu prostřednictvím ČTÚ, který by ve správním řízení vydával rozhodnutí, jehož předmětem by byla „blokační“ povinnost ve vztahu ke konkrétním stránkám. Ministerstvo financí se pro rozhodování o umístění stránek na „blokační“ seznam jeví jako osoba naprosto k tomu nepovolaná, když nemá žádné kompetence v oblasti elektronických komunikací. Přesto zákonodárce těchto zásadních skutečností nedbal a přiklonil se k oprávnění Ministerstva financí (zcela nekompetentnímu k jakýmkoli záležitostem týkajícím se internetu či jiných elektronických komunikací) rozhodovat svévolně a bez řádného řízení, ve kterém by všechny dotčené subjekty mohly hájit svá práva, o „blokaci“ internetových stránek.

96. Jako další alternativu pro řešení blokace internetové stránky s nepovolenou internetovou hrou je dle výše uvedené důvodové zprávy **soudní řízení**. Důvodová zpráva ostatně hned na úvod k této variantě výslovně uvádí, že regulací internetových stránek může být zasahováno do základních lidských práv a z toho důvodu lze považovat za vhodné, aby bylo o blokaci určitých internetových stránek nelegálního provozovatele rozhodováno v rámci soudního řízení.<sup>68</sup> Tato varianta by zcela jistě více zajišťovala ochranu základních práv a svobod, neboť by o blokaci rozhodovaly nezávislé soudy a účastníci daného řízení by mohli procesně hájit svá práva. Bez ohledu na připuštění zásahu do základních lidských práv napadenou právní úpravou se předkladatel zákona o hazardních hrách s touto variantou „vypořádal“ prostým konstatováním, že není dostačující, neboť by se dle jeho názoru jednalo o zvláštní typ soudního řízení, které by si vyžádalo novelizaci příslušných procesních předpisů. Toto zdůvodnění je s ohledem na nezbytnost ochrany základních lidských práv v demokratickém právním státě zcela nepochopitelné a neadekvátní. Pokud si je zákonodárce zákona o hazardních hrách vědom toho, že daná úprava může zasáhnout do základních lidských práv a svobod, nemůže variantu, která je schopna těmto právům garantovat vyšší ochranu, odmítnout pouze z důvodu nutnosti novelizace právních předpisů. Takovýto postup ze strany zákonodárce narušuje princip právního státu a je naprosto nepřijatelný (!)
97. Při uvažování výše uvedených alternativ je rovněž nutné vzít v potaz, jaké (státní) moci je rozhodování o umístění internetové stránky na seznam dle § 84 zákona o hazardních hrách svěřováno (a to opět zejména s přihlédnutím k tomu, že tímto rozhodnutím dochází k zásadnímu zásahu do práva na svobodu projevu a práva na informace a jejich vyhledávání). Soudní moc zajišťuje stanoveným způsobem ochranu subjektivních práv, přičemž je vykonávána nezávislými soudy. Výkonná moc, kterou v daném případě představuje Ministerstvo financí, naopak postrádá tak zásadní prvek nezávislosti a z tohoto pohledu se jeví jako jednoznačně vhodnější soudní řízení.
98. Předkladatel zákona o hazardních hrách v důvodové zprávě k zákonu o hazardních hrách v návaznosti na výše uvedené varianty vyhodnotil všechna možná jím nastolená řešení blokace

<sup>67</sup> Viz § 35 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

<sup>68</sup> Viz str. 106 důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách.

internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami tak, že zvolil řešení spočívající v blokaci na základě rozhodnutí Ministerstva financí z *moci úřední* o umístění internetové stránky na seznam ve smyslu § 84 zákona o hazardních hrách. Tento postup je zdůvodněn tak, že takto nastavené správní řízení v gesci Ministerstva financí je nejen efektivní z hlediska rychlosti realizace a aktualizace, ale také nejméně zatěžuje státní rozpočet, neboť s sebou nenese žádné další náklady na jiné orgány státu. Předkladatel zákona o hazardních hrách tak *de facto* staví celé řešení „blokace“ internetových stránek na jediných dvou důvodech, kterými jsou (i) rychlost řízení a (ii) nízké náklady vynaložené na toto správní řízení (!) Předkladatel předmětného zákona a rovněž zákonodárce tedy zjevně rezignovali na jakékoliv zajištění ochrany základních lidských práv. Prizmatem rychlosti a nízkých nákladů by pak bylo rovněž možné dojít k absurdnímu závěru, že s podezřelým ze spáchání trestného činu není třeba vést trestní řízení, když vše může vyřešit a o věci rozhodnout policista, který podezřelého zadržel (neboť to bude „rychlé a levné“).

99. Napadená právní úprava tedy **neobstojí v testu proporcionality ani ohledně druhé podmínky, tj. toto opatření není v žádném případě nezbytné (potřebné).** Jak je ze shora uvedeného patrné, zákonodárci se nabízela celá řada alternativních řešení, která by zákonodárce více přiblížila k cíli (účelu) napadené právní úpravy a zároveň podstatně více šetřila základní lidská práva a svobody.

- **Právní úprava obsažená v ustanovení § 82 zákona o hazardních hrách není přiměřená; z toho důvodu napadená úprava nesplňuje ani třetí kritérium testu proporcionality (!)**

100. Jak již bylo uvedeno, svévolná blokace internetu ze strany Ministerstva financí představuje zcela zásadní omezení základních práv a svobod. Rovněž již bylo výše uvedeno a vysvětleno, že cíle napadené právní úpravy jsou velmi nejasné a do té míry, do které lze z vágního vymezení cílů úpravy usuzovat, se jedná výhradně o ochranu fiskálních zájmů státu.

101. Výše uvedené zcela nejasně vytyčené účely (cíle) právní úpravy spočívající v zásadě ve zvýšení výběru daní nemohou v žádném případě vyvážit zásadní omezení základních lidských práv a svobod (!) Veřejný zájem je v tomto případě představován pouze fiskálním zájmem státu, tj. docílením toho, aby státu bylo co nejvíce financí odvedeno na daních, a tento zájem státu (sám o sobě) v žádném případě nemůže mít prioritu před ústavně garantovanými lidskými právy a svobodami, jako jsou právo na svobodu projevu a právo na informace a jejich vyhledávání (!) Způsob a forma řešení problému, jakou zákonodárce zvolil v napadené právní úpravě, tak zjevně není přiměřená (rovněž s přihlédnutím k tomu, že se jako řešení nabízí mnoho výše popsaných alternativ, které podstatně více šetří základní lidská práva a svobody).

102. Dané opatření k blokaci internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami **nemůže obstát v rámci testu proporcionality, když není schopno splnit ani jedno ze tří stanovených kritérií,** která přitom musí být splněna **kumulativně.**

- **Napadená právní úprava nesplňuje ani požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaných základních práv, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), které je judikaturou Ústavního soudu považováno za součást testu proporcionality.**

103. Dle judikatury Ústavního soudu je v každém posuzovaném případě nutno bedlivě zvažovat existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících opatření, neboť zasahování státu musí respektovat spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti na straně jedné a ochranou základních práv jednotlivce na straně druhé. To znamená, že musí existovat odpovídající vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. V opačném případě, tzn. v případě bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení, by se příslušná regulace dostala do



zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.<sup>69</sup>

104. Ve světle všech výše uvedených skutečností je zřejmé, že opatření zákonodárce spočívající v zavedení povinnosti poskytovatelů připojení k internetu zamezit v přístupu k internetovým stránkám s nepovolenými internetovými hrami je zcela **bezúčelné**, neboť (i) přístupu z technických důvodů nikdy nelze zcela zamezit, (ii) spolu se zamezováním přístupu bude prakticky vždy zamezeno přístupu i k dalšímu obsahu internetové stránky (a tím zasaženo do práva na svobodu projevu a práva na informace a jejich vyhledávání), (iii) dané opatření lze velice snadno obejít, čímž veškerá velice nákladná opatření, která musí poskytovatelé připojení k internetu zavést, zcela postrádají smysl, (iv) k nepovoleným internetovým hrám bude možné přistupovat i jinak, než skrze internetové stránky (např. skrze mobilní aplikace), a (v) napadená právní úprava se nebude vztahovat na zahraniční poskytovatele připojení k internetu v České republice (např. přes satelit či v rámci sítí nadnárodních korporací). Stejně tak je dané opatření **zcela nepřiměřené, když neprošlo v jediném kritériu testem proporcionality**. Z tohoto důvodu je napadená právní úprava v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny (!)
105. Jak již bylo uvedeno výše, existují přitom alternativní způsoby dosažení deklarovaného cíle napadené právní úpravy (pokud lze vůbec soudit na to, jaké jsou její cíle), které podstatně více šetří základní práva a svobody – právo na svobodu projevu a právo na informace a jejich vyhledávání.

## VI.

### Napadená právní úprava porušuje ústavně garantované právo na svobodné podnikání

106. Dle článku 26 odst. 1 Listiny „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“ Jisté omezení tohoto základního práva je připuštěno v následujícím odstavci, dle něhož „Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.“ Listina tak garantuje každému (člověku i právnickým osobám) možnost samostatné výdělečné činnosti a toto právo je možné omezit pouze zákonem, přičemž takové omezení musí být přiměřené a šetřit podstatu a smysl tohoto základního práva.<sup>70</sup> Ústavní soud ve svých nálezech dovozuje povinnost obecných soudů „poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se přičí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže.“<sup>71</sup>
107. „Blokace“ internetových stránek dle napadené právní úpravy představuje zjevně neústavní a zcela nepřiměřený zásah do ústavně garantovaného práva podnikat. Napadená právní úprava navíc **zakládá značnou nerovnost** poskytovatelů připojení k internetu a **porušuje tak zákaz diskriminace**.
108. Jak již bylo zmíněno v tomto návrhu, povinnost „blokace“ ve smyslu § 82 zákona o hazardních hrách se nevztahuje na poskytovatele připojení k internetu, kteří připojení uživatelům v České republice poskytují ze zahraničí (typicky poskytovatelé připojení přes satelit, případně v rámci interních sítí nadnárodních korporací). Napadenou právní úpravou je tak založena markantní nerovnost mezi poskytovateli připojení k internetu v České republice a poskytovateli připojení

<sup>69</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. října 2001.

<sup>70</sup> WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod*: Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

<sup>71</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009.

k internetu ze zahraničí, kteří rovněž poskytují připojení k internetu v České republice, když tito nebudou mít povinnost „blokovat“ přístup k internetovým stránkám vedeným na seznamu dle § 84 zákona o hazardních hrách. Zahraniční poskytovatelé tímto získávají podstatnou konkurenční výhodu oproti „tuzemským“, když jejich připojení bude umožňovat „neblokovaný“ přístup na všechny internetové stránky, což může mnoho zákazníků přesvědčit ke změně jejich současného („tuzemského“) poskytovatele připojení k internetu. Napadená právní úprava tímto porušuje zákaz diskriminace, a to jak v rámci českého ústavního rámce, tak v rámci evropského právního rámce (kdy jsou zřetelně diskriminováni podnikatelé jedné členské země ku prospěchu podnikatelů v témže oboru v ostatních členských státech).

109. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr Evropské unie<sup>72</sup> situaci, kdy je poskytovateli připojení k internetu ukládána povinnost omezit přístup uživatelům k určitému obsahu Internetu, výslovně označil za omezení svobody podnikání, přičemž zdůraznil, že příslušné rozhodnutí ukládající povinnost omezení „...*zatěžuje svého adresáta povinností, která omezuje jeho volnost využívání zdrojů, jež má k dispozici, neboť jej nutí přijmout opatření, která pro něj mohou znamenat značné náklady, vést k výrazným dopadům na organizaci jeho činností nebo vyžadovat obtížná a složitá řešení.*“
110. Skupinou dotčenou tímto neústavním omezením svobody podnikání jsou dále např. internetoví inzerenti, kteří platí vlastníkům internetových domén za možnost umístění reklamy na jejich internetových stránkách; tito budou omezeni ve svém právu marketingu a související podpory svého podnikání.
111. S výše uvedeným pak nepochybně souvisí i ušlý zisk z nemožnosti svobodně a legálně podnikat. Přesto zákonodárce ani tento dopad jím nastavené regulace blokace internetových stránek v zákoně o hazardních hrách nezohlednil, resp. zákonodárce se o něho v podstatě vůbec nezajímal. Výše uvedený inzerent zaplatí odměnu provozovateli internetových stránek za možnost inzerovat na jeho internetových stránkách reklamu a bez dalšího (aniž by o tom byl informován předem) bude všem zablokovaný přístup k internetovým stránkám obsahujícím jeho reklamu. Je tak pochopitelné, že inzerentům reklamy bude vznikat újma spočívající v ušlém zisku.
112. Stejně tak je třeba vzít v úvahu nákladnost opatření, která musí být přijata poskytovateli připojení k internetu pro splnění jim uložené povinnosti blokovat internetové stránky s nepovolenými internetovými hrami. Jak vyplývá ze Znaleckého posudku, odhadované náklady na zavedení nezbytných opatření pro provádění „blokace“ mohou být velmi vysoké, přičemž pro celou řadu poskytovatelů připojení k internetu může být přijetí takového opatření zelela likvidační (!) (tím spíše, vezmeme-li v potaz, že za *poskytovatele připojení k internetu* mohou být považováni jednotlivci vytvářející hotspot, provozující „domácí“ či „kancelářskou“ wi-fi síť, školy, úřady, restaurace apod.).<sup>73</sup>
113. Ústavní soud se v této souvislosti opakovaně vyjádřil k ústavnosti právních předpisů, které zavedly omezení podnikatelské činnosti, které mělo za následek způsobení „existenčních“ problémů podnikatelů. Ústavní soud konstatoval, že „Zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt“) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich

<sup>72</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C 314-12 UPC Telekabel Wien GmbH, zejména body 48, 49 a 50 tohoto rozsudku.

<sup>73</sup> Viz odst. 17 a násl. tohoto návrhu.

*dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.*<sup>74</sup> Dále konstatoval, že „Úkolem soudní moci není ochrana dříve očekávaného zisku, nýbrž pouze posouzení, zda přijatou právní úpravou nedochází v nedůvodné a neakceptovatelné míře k zásahu do vlastnických (či jiných) práv dotčených osob.“<sup>75</sup>

114. Ústavní soud tak připouští, aby v důsledku přijetí nové právní úpravy byl zohledněn dopad zásahů státu do majetkové sféry osob. Takovýto zásah tak nesmí mít **tzv. rdousící (konfiskační) efekt**, mající za následek likvidaci podnikatelské činnosti daného podnikatele. Předkladatel zákona o hazardních hrách však při nastavení povinnosti „blokace“ internetových stránek tento možný dopad vůbec nezohlednil, ač lze mít důvodně za to, že daná regulace zákona o hazardních hrách bude mít na velké množství poskytovatelů připojení k internetu (v širokém slova smyslu, jak je popsáno výše, i v užším slova smyslu subjektů, které mají poskytování připojení k internetu jako předmět jejich podnikatelské činnosti) právě tzv. rdousící efekt, tj. bude pro ně likvidační. I v tomto ohledu je tedy napadená právní úprava v rozporu s českým ústavním pořádkem.

## VII.

### **Napadená úprava je v rozporu s evropským právem, když zejména porušuje zásadu volného pohybu služeb**

115. Napadená úprava §§ 82 až 84 a § 123 odst. 5 zákona o hazardních hrách je rovněž v rozporu s evropským právem, neboť zvolený způsob regulace představuje porušení volného pohybu služeb podle čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie („SEU“)<sup>76</sup> a další liberalizace služeb podle čl. 59 a násl. SEU.
116. Dále je tato napadená úprava rovněž v rozporu s Doporučením Komise o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami ze dne 14. července 2014 (2014/478/EU) („**Doporučení Komise**“). Doporučení Komise navrhuje pro oblast hazardních her online celou škálu opatření, která jsou **vhodná a nezbytná**<sup>77</sup> pro dosažení vytčeného cíle, jímž je ochrana spotřebitelů a zdraví (s důrazem na prevenci problémového hráčství a na ochranu nezletilých osob), např. požadavky na informace zobrazené na internetové stránce, zamezení přístupu nezletilých osob ke hrám, registrace hráčů u provozovatele hry, možnost pro hráče nastavit si limity pro peněžní vklady a časové limity, příp. aktivovat dočasné přerušení hraní a vyřazení ohledně buď konkrétní hry, nebo všech her. Doporučení Komise však nepočítá s žádnými omezeními přístupu k Internetu, a tedy ani s blokací internetových stránek, na nichž je provozována nepovolená internetová hra. Je proto odůvodněn závěr, že blokace internetových stránek je opatřením, které nejenže je nepřiměřené z hlediska českého práva, ale také **nesplňuje kritérium vhodnosti a nezbytnosti** dovozené judikaturou Soudního dvora Evropské unie.<sup>78</sup> Právě vhodnost (nezbytnost) a přiměřenost právní úpravy

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 3. 5. 2012

<sup>75</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2216/14 ze dne 13. 1. 2015

<sup>76</sup> Oblast hazardních her je vyloučena z působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách ze dne 10. března 2010, a proto se na ni aplikuje především primární právo EU.

<sup>77</sup> Viz bod (5) preambule Doporučení Komise.

<sup>78</sup> Viz např. rozsudky ve věcech Stanleybet International, č. C-186/11 a C-209/11 ze dne 24. ledna 2013, zejm. bod 44, Stoß a další, č. C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07 ze dne 8. září 2010, zejména body 78-79 a bod 88 a následující, Costa a Cifone č. C-72/10, C-77/10 ze dne 16. února 2012, zejména body 65 a 81, Dickinger a Ömer, č. C-347/09 ze dne 15. září 2011, zejména body 59-77, Garkalns, č. C-470/11 ze dne 19. července 2012,

zasahující do základních práv a svobod přitom musí být prokázána v rámci testu proporcionality definovaného českým Ústavním soudem, jak je popsáno výše v tomto návrhu.

117. Z uvedeného je proto zřejmé, že napadená právní úprava neobstojí nejen v intencích českého ústavního práva, ale ani v intencích práva evropského.

### VIII.

#### **Regulaci internetu dle napadené právní úpravy lze srovnávat s kritizovanými případy porušování lidských práv a svobod v jiných, tímto všeobecně známých státech**

118. V zásadě veškerá literatura i judikatura k zákazu cenzury a ke svobodě projevu a práva na informace, jak jsou vnímány v evropském kontextu, je zaměřena zejména na svobodu tisku a dosud se pouze v minimálním rozsahu zabývá těmito právy ve vztahu k internetové síti, jakožto stěžejnímu médiu moderní doby. Internet jakožto fenomén dnešní doby představuje nejdůležitější komunikační síť po celém světě, přes níž se svobodně vyjadřují a vyměňují si informace miliardy lidí. V dnešní době bychom obtížně hledali médium svojí masovostí a dopadem srovnatelné s internetem. Dá se říci, že svoboda projevu na internetu se stala jedním ze základů moderní svobodné společnosti a v právním státě může být nezbytným způsobem omezena jen ve zcela výjimečných případech (a to pokud možno na základě nezávislého a nestranného rozhodnutí soudní, tedy nikoliv zákonodárné ani výkonné moci). Internet je zcela specifický „svět bez hranic určený pro každého“.
119. V případě napadené právní úpravy, umožňující „blokaci“ internetových stránek v předem nevymezeném rozsahu a pouze na základě libovůle Ministerstva financí můžeme hovořit o cenzuře internetu a přirovnat v tomto ohledu Českou republiku ke státům (které zpravidla nemají demokratický právní řád), kde zcela nekompromisním a neakceptovatelným způsobem státní režim zasahuje do základních lidských práv a svobod právě v oblasti omezování svobody projevu a práva na informace na internetu, přičemž tyto státy jsou za konstantní porušování lidských práv a svobod kritizovány po celém světě, Českou republiku nevyjímaje. Cenzura prováděná těmito státy se týká hlavně internetových stránek jako jsou Facebook či jiné sociální sítě, jež jsou převážně určeny právě ke svobodným projevům názorů, myšlenek a výměně informací mezi lidmi po celém světě. V některých státech je zcela běžně omezeno i zveřejňování reklamy na internetových stránkách a „blokované“ jsou též některé zpravodajské servery.<sup>79</sup>
120. V této souvislosti je třeba znovu připomenout, že o tzv. blokaci internetových stránek dle napadené právní úpravy rozhoduje nikoli nezávislý soud či jiný nezávislý úřad (např. ČTÚ), ale *z moci úřední* (tedy svévolně, dle vlastního uvážení) Ministerstvo financí. Zcela nevídané je pak i to, aby o takto zásadním zásahu do základních práv byli účastníci řízení vyrozuměni (resp. aby jim bylo doručováno) pouze veřejnou vyhláškou, jak stanoví napadená právní úprava<sup>80</sup> a nikoli do vlastních rukou.

---

zejména bod 38 a následující, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, č. C-42/07 ze dne 8. září 2009, zejména bod 58 a následující.

<sup>79</sup> Jedním z těchto států je např. Čína, která je pro časté a flagrantní porušování svobody projevu a práva na informace a porušování zákazu cenzury lidově označována jako „Velká čínská zed“

<sup>80</sup> Srov. § 84 odst. 5 zákona o hazardních hrách.

**IX.**  
**Návrh**

121. Vzhledem ke všemu shora uvedenému navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud vydal následující nález:

**Ustanovení § 82, § 84 a § 123 odst. 5 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v platném znění, se ruší dnem vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

**Navrhovatelé:**

	<b>Jméno a příjmení</b>	<b>Bydliště</b>	<b>Podpis</b>
1.	Veronika VRECIHOVÁ		
2.	Jaroslav KUBERA		
3.	Tomáš GRULICH		
4.	Tomáš JIRSA		
5.	Jaroslav ZEMAN		
6.	Lumír ASCHENBRENNER		
7.	Jiří BURIAN		
8.	Miloš VYSTRČIL		
9.	Jiří ŠESTÁK		
10.	Luděk JENIŠTA		
11.	Zdeněk PAPOUŠEK		
12.	Zbyněk LINHART		
13.	Leopold SULOVSÝ		
14.	Libor MACHÁLEK		
15.	Václav LÁSKA		
16.	Jitka SEITLOVÁ		
17.	Ivana CABRNOCHOVÁ		
18.	Milan PEŠÁK		

19.	Petr BRATSKÝ		
20.	Jiří VOSECKÝ		
21.	Daniela FILIPIOVÁ		