

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

Kounicova 688/26, 602 00 Brno

V Brně dne 27.03.2018

Č.j.: UDH-SPR-PR-1/2018-2

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“), jako správní orgán věcně příslušný podle § 38b odst. 1 písm. d) a § 63 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), a § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydává jakožto první úkon v řízení podle § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a § 150 správního řádu tento

P Ř Í K A Z

I.
Obviněný – _____, IČ _____, se sídlem _____ (dále jen „obviněný“)

se uznává vinným

- 1) ze spáchání **přestupku podle § 63 odst. 1 písm. a) volebního zákona**, kterého se dopustil tím, že se v rozporu s § 35 odst. 2 volebního zákona zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru spravovaném Úřadem podle § 38a odst. 1 volebního zákona tím, že v době od listopadu 2017 po dobu volební kampaně pro volbu prezidenta republiky zadal společně s _____, a _____ realizaci outdoorové kampaně propagující obviněným vydávanou knihu s názvem *Dokážeme si vládnout sami* a zároveň zobrazující oficiální portrét stávajícího prezidenta republiky a rovněž kandidáta na funkci prezidenta republiky ve volbě v roce 2018 _____, kdy tato kampaň naplňuje znaky volební kampaně ve smyslu § 35 odst. 1 volebního zákona (dále též „přestupek č. 1“),
- 2) ze spáchání **přestupku podle § 63 odst. 1 písm. b) volebního zákona**, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 35 odst. 5 větou první volebního zákona neoznačil výše zmiňovanou inzerci informací o zadavateli a zpracovateli (dále též „přestupek č. 2“).

II.

Za přestupky se obviněnému podle § 63 odst. 4 volebního zákona a podle § 35 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky ukládá jako správní trest pokuta ve výši 40.000,- Kč (slovy: čtyřicet tisíc korun českých).

Instrukce k placení:

Pokuta je splatná **do 30 dnů od právní moci** tohoto rozhodnutí (§ 46 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky), a to na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj vedený u České národní banky - číslo účtu: **3754-17721621/0710**. Jako variabilní symbol uveďte identifikační číslo obviněného.

Odůvodnění

I. Přestupek č. 1

Úřad z informací poskytnutých společností , zjistil, že obviněný zadal společností , a realizaci outdoorové kampaně v podobě celkem 320 billboardů, 19 smartboardů a 2 bigboardů propagujících knihu *Dokážeme si vládnout sami* vydanou obviněným.

K dovození odpovědnosti obviněného za přestupky, které jsou předmětem tohoto řízení, je klíčové posouzení, ***zda reklamní kampaň propagující knihu zároveň naplňuje znaky volební kampaně podle § 35 odst. 1 volebního zákona.*** Podle tohoto ustanovení se volební kampaní rozumí jakákoli propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky nebo volební agitace v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky.

Podle § 35 odst. 2 volebního zákona *fyzičká nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu.*

Podle § 35 odst. 3 volebního zákona *volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení volby prezidenta a končí dnem vyhlášení celkových výsledků volby prezidenta.*

Aby se jednalo o volební kampaň ve smyslu výše uvedeného ustanovení, musí být splněny tři základní podmínky. Musí se 1) jednat o propagaci či volební agitaci ve prospěch kandidáta na funkci prezidenta republiky (případně sdělení v jeho neprospěch) bez jeho vědomí, za které se 2) poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, a 3) které probíhá v době volební kampaně.

Posuzované billboardy obsahují jednak vyobrazení propagované knihy *Dokážeme si vládnout sami* s logem vydavatelství a s dovětkem *V prodeji u všech knihkupců*, ale též oficiální fotografii a rovněž výrazný nápis *Knihy prezidenta Zemana* (viz příloha č. 1 úředního záznamu ze dne 02.03.2018). Pakliže by na billboardech byla vyobrazena pouze samotná kniha (kde je na přebalu umělecky ztvárněn), případně s nápisy doporučujícími její koupi, potom by se podle názoru Úřadu jednalo výlučně o běžné komerční sdělení. **Pokud však cca jednu třetinu plochy plakátu zabírá oficiální fotografie , která je totožná s fotografií používanou spolkem , v souběžně probíhající volební kampani s názvem Zeman znovu 2018** (viz příloha č. 2 úředního záznamu ze dne 02.03.2018), **potom billboard propagující knihu *Dokážeme si vládnout sami* podle názoru Úřadu v celkovém kontextu představuje též propagaci kandidáta na funkci prezidenta ve smyslu § 35 odst. 1 volebního zákona.**

Kampaň s fotografií evokující podobu s fotografiemi používanými ve volební kampani dalších kandidátů na funkci prezidenta republiky a její umístění na billboardu společně s výrazným nápisem *Kniha prezidenta Zemana* (byť autory jsou ve skutečnosti a) **klade podle názoru Úřadu důraz spíše na propagaci osoby , než na propagaci samotné knihy.** Úřad má za to, že tato forma a rozsah propagace mohly mít vliv na rozhodování adresátů reklamního sdělení (potencionálních voličů) o tom, komu dají ve volbě prezidenta republiky svůj hlas.

Fakt, že kampaň probíhala bez vědomí kandidáta , Úřad dovedl jednak z informací dostupných v médiích¹, a také z toho, že obviněný nefiguroval v seznamu subjektů, které poskytly v rámci volební kampaně bezúplatné plnění (viz příloha č. 4 a 5 úředního záznamu ze dne 02.03.2018)

Úřad tedy uzavírá, že podoba billboardu propagující knihu *Dokážeme si vládnout sami* v celkovém kontextu představuje též volební propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky ve smyslu § 35 odst. 1 volebního zákona. V této souvislosti není bez zajímavosti, že v současné době je v knižní distribuci nová kniha vydaná v s názvem *Miloš Zeman, Cesta k vítězství*, jejímž autorem je stejně jako u knihy *Dokážeme si vládnout sami* . U této knihy však neprobíhá tak masivní reklamní kampaň jako u předešlé knihy vydané v době volební kampaně. Tato skutečnost podle názoru Úřadu odůvodňuje podezření, že propagace knihy představovala spíše skrytou propagaci kandidáta na funkci prezidenta

Rovněž byly splněny další podmínky pro to, aby se jednalo o volební kampaň, tj. **poskytnutí úplaty** (celkový objem propagace podle ceníkových cen vyplývajících z dat poskytnutých společností , činil 6.551.000,-Kč) a **realizace v době volební kampaně.** Volební kampaň začala podle § 35 odst. 3 volebního zákona dnem vyhlášení volby prezidenta republiky, tj. dne 28.08.2017, kdy bylo ve Sbírce zákonů publikováno pod č. 275/2017 Sb., *rozhodnutí předsedy Senátu o vyhlášení volby prezidenta republiky*, a skončila dne 30.01.2018, kdy bylo ve Sbírce zákonů pod č. 16/2018 Sb. publikováno *sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo)*. Podle dat poskytnutých společností , realizace outdoorové kampaně proběhla v listopadu loňského roku.

Podle názoru Úřadu nelze zastříti faktickou propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky jiným úmyslem (v tomto případě propagací knihy). **Pokud se daný subjekt rozhodne v době volební kampaně propagovat určitý produkt, který souvisí s předmětem volební kampaně (ať už ve formě propagace určitého kandidáta nebo naopak sdělení v jeho neprospěch), musí svoji reklamní kampaň přizpůsobit podmínkám volebního zákona,** a to dvěma možnými způsoby. Buď se bude jednat čistě o propagaci daného produktu (v tomto případě inzerci upozorňující pouze a jedině na vydání knihy rozhovorů se stávajícím prezidentem republiky), anebo bude propagace produktu spojena s propagací (či sdělením v neprospěch) samotného kandidáta, jako tomu bylo podle názoru Úřadu v posuzované věci. V prvním případě na inzerci regulace volebního zákona nedopadá. Ve druhém případě musí samotné inzerci předcházet registrace ve zvláštním registru Úřadu podle § 38a odst. 1 volebního zákona a daný subjekt musí splnit další povinnosti, např.

¹ Článek: *Billboardy propagující Zemanovu knihu jsou kampaň, tvrdí úřad*, publikovaný na serveru iDnes.cz dne 20. prosince 2017 ve 12:04 hod., autor: bja; dostupný na https://zpravy.idnes.cz/prezidentske-volby-prezident-milos-zeman-kniha-dokazeme-si-vladnout-sami-olympia-gja-/domaci.aspx?c=A171220_085159_domaci_bja

podle § 38a odst. 6 volebního zákona (*Registrovaná třetí osoba je povinna si pro financování volební kampaně zřídit volební účet a oznámit Úřadu adresu svých internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je volební účet přístupný.*) nebo podle § 38a odst. 12 volebního zákona (*Registrovaná třetí osoba je povinna do 10 dnů po skončení volební kampaně zveřejnit přehled výdajů podle odstavce 10 na svých internetových stránkách. Přehled výdajů musí být uveřejněn nepřetržitě po dobu alespoň 3 měsíců.*). Náklady na takovou kampaň jsou pak podle § 38a odst. 8 volebního zákona limitovány částkou 800.000,-Kč (koná-li se pouze první kolo volby) či 1.000.000,-Kč (koná-li se první i druhé kolo volby).

Úřad v této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že k odpovědnosti právnické osoby za přestupek není třeba prokazovat zavinění (ať už ve formě úmyslu či nedbalosti), jako je tomu u fyzické osoby. Právnická osoba se podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky odpovědnosti za přestupek zproští pouze v případě, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, k čemuž podle názoru Úřadu v tomto případě nedošlo. Pokud tedy obviněný k propagaci knihy *Dokážeme si vládnout sami* využil billboardovou kampaň, jejíž podoba naplňovala znaky volební kampaně podle § 35 odst. 1 volebního zákona, jak Úřad dovodil výše, aniž by před jejím započítím požádal o registraci ve zvláštním registru Úřadu, dopustil se přestupku podle § 63 odst. 1 písm. a) volebního zákona.

II. Přestupek č. 2

Podle § 63 odst. 1 písm. b) volebního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *v rozporu s 5 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.*

Podle § 35 odst. 5 věty první volebního zákona *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky.*

Zákon tedy ukládá, aby mj. jakákoliv propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky šířená prostřednictvím komunikačních médií a velkoplošných zařízení obsahovala informaci o zadavateli a zpracovateli. Volební zákon pojem **komunikační médium** nedefinuje; Úřad je nicméně v kontextu volebního zákona vnímá jako **takřka cokoliv, co zprostředkuje propagaci (resp. v daném případě sdělení ve prospěch kandidujícího subjektu) mezi subjektem realizujícím kampaň a (potenciálním) voličem.**² Stejně tak volební zákon nedefinuje pojem velkoplošné zařízení. Nepochybně se však jedná o billboardy, bigboardy a smartboardy, které pro reklamní kampaň použil obviněný.

² Viz Otázka a odpověď č. 13, sekce Odpovědi na nejčastěji kladené otázky, podsekce Financování volební kampaně pro volbu prezidenta na webových stránkách Úřadu; dostupné na <https://udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-prezident/#ot13>

K výkladu pojmů „zadavatel“ a „zpracovatel“ se Úřad podrobně vyjádřil.³ Podle jeho názoru je „zadavatelem ten, kdo si daný prostředek volební kampaně objednal, typicky tedy kandidující politická strana / hnutí nebo registrovaná třetí osoba. Zpracovatel je pak ten, u koho zadavatel prostředek volební kampaně objednal a kdo kampaň vytvořil a její náklady zadavateli vyfakturoval – typicky PR a reklamní agentura či společnost zajišťující volební poradenství a realizaci kampaně. Zpracovatelem je tedy autor podoby daného prostředku kampaně (billboardu, webu, plakátu, spotu, letáku a podobně). Za zpracovatele se nepovažuje vlastník nástroje, kterým je prostředek kampaně šířen – zpracovatelem tedy není tiskárna, majitel billboardu či ten, kdo billboard vylepil, a podobně. Z prostředku kampaně musí být zřejmé, kdo je jeho objednatel a kdo zpracovatelem. Nestačí tedy uvést jen například název strany. Je nutné uvést: „Objednatel: (strana XY), Zhotovitel: (společnost XY)“. Informací o zadavateli a zpracovateli musí být označeny všechny prostředky kampaně, tedy nejen velkoplošná zařízení, ale také komunikační média (s výjimkou drobných předmětů, u nichž je možnost implementace tohoto pravidla pochybná.“

Úřad má tedy za prokázané, že pokud obviněný neopatřil inzerci na bigboardech, billboardech a smartboardech informací o zadavateli a zpracovateli, dopustil se přestupku podle § 63 odst. 1 písm. b) volebního zákona.

III. Výměra pokuty

Při určení výměry pokuty Úřad přihlédl k povaze a závažnosti přestupku [§ 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky], a to konkrétně

a) **k významu zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen** [§ 38 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]

Zájmem chráněným zákonem je v případě přestupků podle § 63 odst. 1 písm. a) a b) volebního zákona zájem na transparentnosti volební kampaně (viz důvodová zpráva k novele volebního zákona – zákon č. 322/2016 Sb.). V důsledku nesplnění povinnosti registrace u Úřadu a s tím spojených dalších povinností (zřízení internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, zřízení volebního účtu a oznámení těchto skutečností Úřadu) neměl Úřad (a potažmo též veřejnost) možnost prověřit rozsah kampaně a zdroje jejího financování. Závažnost těchto přestupků se v obecné rovině odráží v sazbě pokuty za přestupek, která činí 10.000,-Kč až 100.000,-Kč.

b) **k významu a rozsahu následku přestupku** [§ 38 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]

Význam a rozsah následku přestupku považuje Úřad za zásadní, protože v důsledku nesplnění povinnosti registrace (a s tím spojeným omezením nákladů volební kampaně) mohl obviněný vést masivní propagaci knihy, která v sobě zahrnovala též propagaci kandidáta Ing. Miloše Zemana. Přestože výše zmiňovaná částka v ceníkových cenách nemusela nutně představovat částku skutečně uhrazenou, je více než pravděpodobné, že uhrazená částka výrazně překročila limit výdajů registrované třetí osoby ve výši 1.000.000,-Kč podle § 38a odst. 8 písm. b) volebního zákona.

³ Viz Otázka a odpověď č. 6, sekce Odpovědi na nejčastěji kladené otázky, podsekce Financování volební kampaně pro volbu prezidenta na webových stránkách Úřadu; dostupné na <https://udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-prezident/#ot6>

Při určení výměry pokuty Úřad dále přihlédl k přitěžující okolnosti podle § 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. že **spáchal více přestupků**. Na druhou stranu Úřad přihlédl k polehčující okolnosti (byť výslovně neuvedené v demonstrativním výčtu v § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky), že **obviněný nebyl dosud Úřadem za porušení pravidel volební kampaně sankcionován**. Ve prospěch obviněného rovněž svědčí skutečnost, že se jedná o **novou právní úpravu** a dosud neexistuje soudní judikatura řešící propojení propagace určitého produktu a volební kampaně, na základě níž by obviněný mohl přizpůsobit své jednání.

Úřad má za to, že pokuta uložená ve výši 40.000,-Kč (tj. v dolní polovině zákonné sazby v rozpětí 10.000,-Kč až 100.000,-Kč) **dostatečně zohledňuje skutečnosti svědčící ve prospěch obviněného** (dosud nebyl Úřadem sankcionován, nová právní úprava), **skutečnosti svědčící v neprospěch obviněného** (význam zájmu chráněného zákonem, význam a rozsah následku přestupku, spáchání více přestupků) a **preventivní funkci správního trestu**.

Na základě výše uvedeného Úřad rozhodl, jak je uvedeno ve výrocích I. a II. výrokové části tohoto příkazu.

Poučení

Podle § 150 odst. 3 správního řádu může obviněný proti tomuto příkazu **do 8 dnů** ode dne jeho doručení podat odpor k Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Lhůta pro podání odporu běží ode dne následujícího po doručení příkazu.

Včasným podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Zpětvzetí odporu není přípustné.

Pokud po podání odporu bude vydáno rozhodnutí, kterým bude obviněný uznán vinným z přestupku, bude mu, kromě správního trestu dále podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena též povinnost nahradit náklady řízení stanovené paušální částkou ve výši 1.000,-Kč na základě vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o paušální částce nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb.

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Mgr. Vojtěch Weis
předseda Úřadu

Obdrží