

## Trestněprávní konsekvence „kupčení s hlasy“ v právním řádu ČR

**Anotace:** Článek popisuje předešlou a současnou právní úpravu skutkové podstaty trestného činu „maření přípravy a průběhu voleb a referenda“. Popisuje nejen možnosti ovlivnění voleb, zejména voleb do zastupitelstev obcí, ale i kvalifikaci skutku (jednání), které naplňují uvedenou skutkovou podstatu. Autor popisuje základní pojetí voleb do zastupitelstev obcí, možnosti ovlivnění, protiprávního jednání, kvalifikaci podle předešlé právní úpravy, legislativní proces změny trestního zákoníku a samotnou podstatu této novely. Autor pojednání, který se podílel i na nové právní úpravě (trestném činu „kupčení s hlasy“), popisuje systematicky a komplexně oblast „nakupování hlasů“, a to zejména v návaznosti na trestní právo.

**Klíčová slova:** volby, volby do zastupitelstev obcí, trestní zákoník, trestný čin, maření přípravy a průběhu voleb a referenda, ovlivňování voleb.

### Úvod

Již název článku napovídá, že základním tématem tohoto článku bude právní úprava volebního práva, tedy jednoho z ústavních principů právního státu, a to ve vztahu k možnému ovlivňování. V souvislosti s účelem voleb je všeobecně zdůrazňováno, že volební právo je nástrojem naplnění politické vůle lidu. Celý text bude tedy soustředěn na několik oblastí, cílů. Příspěvek je zaměřen na právní úpravu související s volbami do zastupitelstev obcí a krajů. Dále popíše základní právní úpravu, systém volebního práva. Též zhodnotím současnou praxi, z hlediska teorie a současné aplikace na příkladu obce Krupka, a to právě v návaznosti na volby do obecních zastupitelstev v roce 2010. A to vše v návaznosti na novodobý patologický jev, tzv. „kupčení s hlasy“ nebo, jinak řečeno, „nakupování hlasů“. V textu chci využít jak informace z médií (např. články z periodik), tak též z legislativního procesu novely trestního zákoníku. Metody využití při sepisu tohoto pojednání jsou humanitního charakteru, tedy shromáždění dostupných zdrojů, jejich analýza, syntéza do podoby tohoto článku, s pomocí svých názorů a zkušeností. Všechny prameny uvádím přímo v textu. Článek byl vytvořen na základě zpracovaných podkladů a materiálu, které měl autor k dispozici a, vycházejí z podkladů zpracovaných na Ministerstvu vnitra ČR, kde autor působil a působí. Následně podle těchto podkladů byl zpracován i normativní text a odůvodnění nové právní úpravy v legislativním procesu.

Pojem nakupování hlasů může mít různý obsah. Jedním je nakupování hlasů ve vztahu k narušování základních principů volebního práva. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>1</sup> ve svém článku 25 stanoví, že volby se mají konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování. Tyto závazky jsou v České republice vtěleny do čl. 21 Listiny základních práv a svobod<sup>2</sup>. Odstavec 3 tohoto článku říká, že volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Jde o základní principy volebního práva pro volbu zástupců občanů na všech úrovních. Specifiky pro volbu do Poslanecké sněmovny jsou tyto principy upraveny v čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky<sup>3</sup>, pro volby do Senátu v čl. 18 odst. 2 Ústavy České republiky a pro volby do zastupitelstev územní samosprávy v čl. 102 Ústavy České republiky.

Celá oblast je soustředěna na volby do územně samosprávných celků, tedy do obcí a krajů, tedy do regionů, kde díky počtu voličů může právě nakupováním hlasů nastat ovlivnění volebního výsledku. Celý článek souvisí a jeho sepis je iniciován novelou trestního zákoníku, zákonem č. 330/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění

<sup>1</sup> Dostupný na: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852> [17. 1. 2011]

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Hlavním cílem tohoto textu je popis legislativního procesu novely trestního zákoníku, možnosti ovlivňování voleb, tzv. „kupčení s hlasy“ a popis současné právní úpravy jak z hlediska volebních zákonů, tak též trestního pojetí.

### **Právní úprava související s volbami do zastupitelstev**

Právní úprava voleb do zastupitelstev obcí a krajů je upraveno v následujících právních předpisech:

- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 152/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Již v úvodu si dovoluji definovat některé základní pojmy, které jsou v podmínkách právního řádu ČR.

**Volby** jsou hlavním mechanismem zastupitelské demokracie, kterým občané vybírají vládnoucí politiky a podílejí se na chodu země. Občané delegují svého zástupce a předávají mu některé své pravomoci, vybírají jej při hlasování (vhazují volební lístek se jménem kandidáta do urny, nebo na příslušném stroji označí jméno svého kandidáta). Vítěz voleb, většinou jím je zvolená nadpoloviční většina, získá právo rozhodovat o zásadních věcech dotýkajících se všech obyvatel. Bylo by mylné domnívat se, že vysoká účast ve volbách vypovídá o dokonalém demokratickém systému. Mnohdy je totiž opak pravdou a nejvyšší volební účast mají v diktaturách a totalitních režimech. Demokratické volby jsou založené na principu přirozené výměny garnitury u moci bez nutnosti prolévání krve a převratů. Na tom, kolik občanů se aktivně zúčastní voleb, už tolik nezáleží. Demokratické volby včetně voleb v České republice jsou většinou:

- přímé – občané volí přímo, nikoliv přes prostředníky;
- nepřímé – volba je zprostředkována přes zvolené reprezentanty nebo tzv. elektory (sbor volitelů), nebo prostřednictvím státního orgánu ap. (mohou mít dva, tři i více stupňů);
- rovné – každý občan má stejný počet hlasů, hlas každého občana má stejnou váhu (dělníka i prezidenta);
- tajné – nikdo se nemůže dovědět, kdo jak volil (s nepatrnými omezeními);
- všeobecné – volit může každý, jen se zákonem stanovenými (malými) omezeními;

**Volební systém** je konkrétní způsob, jakým se ve volbách určuje obsazení jednotlivých funkcí, jež jsou voleny, na základě hlasů voličů. Zahrnuje jednak samotný způsob, jakým volič volí (smí volit), jednak způsob přidělování volených funkcí kandidátům na základě voliči přidělených hlasů. V dnešních demokraciích jsou dnes vedle tradičních většinových (majoritních) systémů a novějších poměrných (proporčních) systémů rozšířeny systémy smíšené. Případné nedostatky jednotlivých systémů se často ukazují po volbách (např. „nemožnost“ sestavit koalici), ale i před nimi (volební boj mezi „nepřáteli“). Často věc

komplikují i protichůdné požadavky systémů (např. rozpor mezi volebním systémem a systémem zastoupení).

**Volební právo** v České republice je všeobecné (právo volit mají všechny osoby, které dosáhly potřebného věku), rovné (každý hlas má stejnou váhu) a přímé (přímá volba bez zprostředkovatelů) a vykonává se tajným hlasováním (volba neprobíhá veřejně).

**Volební obvod** je ohraničené území, ve kterém lze v rámci voleb získat předem stanovený počet mandátů. Právě u voleb do obecních zastupitelstev je hrozba možnosti manipulace s hlasy, díky velikosti volebních obvodů.

**Volby do zastupitelstev obcí, městských částí a městských obvodů.** Pro volby do zastupitelstev obcí v České republice (včetně voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, které plní též funkci krajského zastupitelstva, a voleb do zastupitelstev samosprávných městských částí a městských obvodů v Praze a členěných statutárních městech) obecně platí, že území působnosti zastupitelstva tvoří jeden volební obvod, avšak rozčlenění území voleb na volební obvody je umožněno § 27 volebního zákona č. 491/2001 Sb.

**Zhodnocení právního stavu z hlediska teorie a současné aplikace** (do přijetí zákona č. 330/2011 Sb.)

Nejprve bych rád popsal konkrétní případ, který nastal v roce 2010.

Ve dnech 15. a 16. října 2010 proběhly v obci Krupka volby do zastupitelstva města. Následně skupina žalobců se návrhem podaným podle § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem domáhala vyslovení neplatnosti voleb do zastupitelstva města Krupka konaných ve dnech 15. a 16. října 2010 nebo neplatnosti hlasování ve volebních okrscích č. 5, 8 a 9, nebo vyslovení neplatnosti volby kandidátů volební strany č. 3 – Sdružení ČSNS a nezávislých kandidátů – Šance pro město. Svůj návrh žalobci odůvodnili tím, že došlo k zásadnímu porušení volebních principů a pravidel, k němuž mělo dojít nepřípustným uplácením voličů, jejich svážením do volebních místností za účelem hlasování pro volební stranu č. 3 a kontrolou, zda tito voliči skutečně zvolili uvedenou stranu.

V souvislosti s volbami do zastupitelstva města Krupka tedy vyvstala otázka, zda výše popsaným jednáním byla naplněna skutková podstata trestného činu maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda podle § 351 trestního zákoníku, podle stavu před novelou trestního zákoníku (zákon č. 330/2011 Sb.).

Dalším způsobem, jak manipulovat volby, je účelové přihlašování k trvalému pobytu těsně před volbami, což ukázal příklad Roudnice nad Labem.

Pro názornost uvedu tento paragraf, který existoval před novelou zákonem č. 330/2011 Sb.:

„§ 351

Maření přípravy a průběhu voleb a referenda

Kdo jinému násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu anebo jiným takovým způsobem k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu nutí,

kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého,

kdo vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování, nebo

kdo jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh voleb do zákonodárského sboru nebo zastupitelstva územního samosprávného celku anebo přípravu nebo průběh referenda, až do vyhlášení jejich výsledků,

bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.“

V případě tohoto trestného činu je chráněným zájmem řádný výkon volebního práva občany a nerušené přípravy a průběh voleb do Parlamentu České republiky a do zastupitelstev

územních samosprávných celků, jakož i zákonný a řádný průběh referenda. Nabízí se především právní kvalifikace uvedeného jednání ve smyslu § 351 alinea čtvrtá trestního zákoníku (maření průběhu voleb do zastupitelstva územního samosprávného celku „jinak“ hrubým způsobem). Nezbytnou podmínkou pro aplikaci citovaného ustanovení je skutečnost, že takové jednání musí být svojí závažností srovnatelné s vědomě nesprávným sečtením hlasů nebo s porušením tajnosti hlasování (viz § 351 alinea třetí), tj. se dvěma hrubými způsoby maření průběhu voleb, které zákon konkrétně vyjmenovává<sup>4</sup>. Vzhledem ke skutkovým okolnostem, které jsou uvedeny ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu (organizované svážení voličů do volebních místností za účelem volby konkrétní volební strany a poskytování úplaty voličům za jejich hlasování ve prospěch konkrétní volební strany), je možné se domnívat, že popsané jednání (které Ústavní soud označil za „volební korupci“) je typově stejně závažné jako vědomě nesprávné sečtení hlasů nebo porušení tajnosti hlasování. Tím je tedy naplněn jeden z podstatných znaků skutkové podstaty trestného činu podle § 351 alinea čtvrtá trestního zákoníku (spočívající v „hrubém způsobu“), a je tudíž splněn předpoklad pro právní kvalifikaci uvedeného jednání jako maření průběhu voleb do zastupitelstva územního samosprávného celku „jinak“ hrubým způsobem podle § 351 alinea čtvrtá trestního zákoníku.

V úvahu by přicházelo rovněž posouzení shora uvedeného jednání podle § 351 alinea třetí trestního zákoníku (porušení tajnosti hlasování). Tajnost hlasování znamená, že nikdo není oprávněn dozvědět se, jak (pro koho) volič hlasoval. Pro naplnění tajnosti hlasování jednak nesmí být jakkoli označeny hlasovací lístky a jednak vlastní výběr z kandidujících volebních stran musí volič provést anonymně v odděleném prostoru pro úpravu hlasovacích lístků<sup>5</sup>. Tajnost hlasování je tedy požadavkem jednak vůči volební komisi a jiným osobám přítomným ve volební místnosti, jednak vůči každému, a to i před příchodem do volební místnosti. Není tedy v souladu s požadavkem tajnosti hlasování dostavit se do volební místnosti jen s jedním nebo s upraveným hlasovacím lístkem, a to i přesto, že okrsková volební komise musí vydat voliči na jeho žádost za chybějící nebo jinak označené hlasovací lístky jiné<sup>6</sup>. Pokud by kromě svážení voličů k volebním místnostem a distribuování upravených volebních lístků zároveň docházelo přímo ve volební místnosti ke kontrole, zda voliči skutečně odevzdali předem vybraný volební lístek pro konkrétní volební stranu (jak uváděli stěžovatelé v ústavní stížnosti), existuje důvodné podezření, že takovým jednáním byl závažným způsobem porušen princip tajnosti hlasování, a je tedy nutné se vážně zabývat právní kvalifikací uvedeného jednání podle § 351 alinea třetí trestního zákoníku.

Při posuzování právní kvalifikace uvedeného jednání zmiňme též § 351 alinea první trestního zákoníku (nucení jiného k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu násilím nebo pohrůžkou násilí nebo lstí). Vzhledem ke skutkovým okolnostem v nálezu Ústavního soudu popsaného jednání by jako prostředek k nucení jiného k výkonu volebního práva přicházela v úvahu lest. Lest je úmyslné vyvolání omylu u jiné osoby nebo úmyslné využití omylu této osoby s úmyslem dosáhnout nějakého cíle. Při posuzování případné trestnosti takového jednání ve smyslu § 351 alinea první trestního zákoníku by tedy bylo nutné zaměřit se zejména na skutečnost, zda „uplácené“ osoby přijímaly finanční částky s vědomím, že faktický výkon jim příslušejícího volebního práva (výběr konkrétní volební strany nebo kandidáta) za ně provede jiná osoba a ony se stanou pouhými „nosiči“ volebního lístku a s tímto postupem byly srozuměny nebo zda výběr volební strany a tomu odpovídajícího volebního lístku provede jiná osoba bez jejich vědomí (například odlákáním voliče a výměnou připraveného volebního lístku nebo souboru volebních lístků v jejich

---

<sup>4</sup> Viz například komentář k trestnímu zákoníku - ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II.* § 140 až 421. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 2011 s., strana 2990.

<sup>5</sup> K tomu blíže: PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky.* Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vydání. Praha: Linde, 1998, 772 s., strana 347.

<sup>6</sup> § 33 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb.

nepřítomnosti), kde by již o existenci omylu bylo nutné vážně uvažovat. Vzhledem k tomu, že vyvolání ani existenci omylu nelze vzhledem ke skutkovým okolnostem jednoznačně vyvrátit, považujeme za důležité zabývat se při posuzování právní kvalifikace uvedeného jednání rovněž možnostmi, že by se mohlo jednat o trestný čin podle § 351 alinea první trestního zákoníku. Za bránění ve výkonu volebního práva ve smyslu § 351 alinea první trestního zákoníku by mohlo být považováno i již výše v souvislosti s porušením tajnosti hlasování zmíněné jednání spočívající v distribuci upravených volebních lístků a kontrole, zda voliči skutečně ve volební místnosti odevzdali takto předem upravený volební lístek.

Pro komplexní posouzení uvedeného jednání z pohledu trestního práva se jako nutné jeví rovněž uvažovat o trestném činu podplacení podle § 332 trestního zákoníku nebo o trestném činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku. Chráněným zájmem je v případě obou zmíněných trestných činů řádné, nestranné a zákonné obstarávání věci obecného zájmu, tedy ochrana čistoty veřejného života a zájem na ochraně podnikatelských vztahů před korupcí. Jedním ze znaků skutkové podstaty u obou těchto trestných činů je, že k nabídnutí, poskytnutí, slibu, přijetí, dání si slíbit nebo žádosti o úplatek dojde v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu. Obstaráváním věci obecného zájmu je činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věci obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina. Mezi obstarávání věci obecného zájmu však nelze řadit činnost občanů, jež je výlučně projevem jejich osobních práv. Podle článku 100 odst. 1 Ústavy České republiky jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem, jehož členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (článek 101 odst. 1 a článek 102 odst. 1 Ústavy České republiky).

Z uvedeného je zjevné, že řádné a efektivní fungování územní samosprávy včetně řádného a zákonného způsobu ustanovování orgánů územních samosprávných celků je možné považovat za věc obecného zájmu. Vyžaduje se, aby mezi úplatkem a obstaráváním věci obecného zájmu byla souvislost. Bude tomu tak tehdy, jestliže úplatek má vztah k činnosti osoby, která věci obecného zájmu sama obstarává, nebo osoby, která při tom spolupůsobí, např. koná přípravné práce<sup>7</sup>. Jak je z uvedených názorů vyplývajících z judikatury patrné, bude třeba při posuzování trestnosti určitého jednání nutné zvažovat, zda nabídka, poskytnutí, slib, přijetí, dání si slíbit nebo žádost o úplatek má vztah k osobě, která se na obstarávání věci obecného zájmu fakticky nějakým způsobem podílí. Podle názoru Ústavního soudu je jednání, kdy volitel poskytuje voliči určitý finanční obnos za provedení volby konkrétní volební strany anebo preferenci konkrétního kandidáta, nutné považovat za oboustranně protiprávní jednání, které Ústavní soud označil jako „volební korupci“. Při posuzování právní kvalifikace uvedeného jednání bude nutné se zaobírat hodnocením, zda Ústavním soudem zmiňovaná „volební korupce“ neznamená narušení řádného a zákonného způsobu ustanovování orgánu územního samosprávného celku, neboť v takovém případě by bylo nutné konstatovat porušení zájmu chráněného trestním zákoníkem a relevantní by se stala právní kvalifikace uvedeného jednání podle § 331 a § 332 trestního zákoníku.

### **Legislativní proces**

Je nutné si uvědomit, že teoretické analýzy nad kvalifikací skutku a zejména podřazení pod určitou skutkovou podstatu trestného činu a následné praxe jsou dvě rozdílné věci. Podle některých analýz a názorů „kupčení s hlasy“ lze podřadit pod skutkovou podstatu shora

---

<sup>7)</sup> K tomu například rozhodnutí Nejvyššího soudu 11 Tz 25/86 nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu 11 Tz 23/82.

uvedeného trestného činu. Existoval i názor, že spíše by bylo možné tzv. „kupčení s hlasy“ postihnout jako trestný čin podplacení. Stejně tak i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. ledna 2011 (TZ – 5/11) konstatoval, že při posouzení příčinné souvislosti mezi volební vadou a ovlivněním, resp. možnostmi ovlivnění volebního výsledku v případě volební korupce, je třeba vzít rovněž v úvahu protiprávní jednání toho, kdo je uplácen, jakkoli protiprávní jednání příjemce úplaty je méně závažné než protiprávní jednání toho, kdo úplatu nabízí.

Předešlá úprava za hrubý způsob maření přípravy nebo průběhu voleb označila např. úmyslné vyhotovení pouze neúplných seznamů voličů v takovém rozsahu, že se příprava voleb ztíží, nebo může jít o nenásilnou akci, jejímž cílem je zabránit občanům ve vstupu do volební místnosti, odcizení volební schránky apod. Mělo by se jednat o jednání, které je svojí závažností srovnatelné s vědomě nesprávným sečtením hlasů nebo s porušením tajnosti hlasování, tj. se dvěma hrubými způsoby maření průběhu voleb, které zákon konkrétně vyjmenovává.

Z těchto výkladových názorů a zejména neexistence praktického postupu (orgány činné v trestním řízení nepostoupili žádný případ dále než v rámci fáze prověřování) bylo na snaze přistoupit k legislativní úpravě.

Jistě je mnoho názorů, zda to je či není potřeba. Osobně se též spíše přikláním k názoru, že upravovat vše v rámci trestněprávní normy, tedy ultima ratio upravovat jednání, není vhodné. Na druhou stranu v tomto případě se jednalo o celospolečenský patologický jev, který nastal u voleb do zastupitelstev obcí a opakoval se. Tedy nastala zde potřeba najít nástroje (rychle) pro řešení a možnost postihu trestního.

V návaznosti na shora uvedené, kdy nakupování hlasů by se proto spíše blížilo úpravě postihující trestný čin podplacení, nabízí se konstruovat skutkovou podstatu trestného činu nakupování hlasů obdobně, jako je již v trestním zákoníku upraven trestný čin podplacení, avšak z pohledu systematiky trestního zákoníku by bylo vhodnější zařadit tuto skutkovou podstatu k § 351 zabývajícímu se trestnými činy v souvislosti s konáním voleb a referenda. To ovšem muselo být silně modifikováno a strukturováno do podoby nového jednání v rámci trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda.

Jako první, kdo začal uvažovat o trestněprávním postihu, bylo právě Ministerstvo vnitra ČR, které má v gesci volby i vnitřní bezpečnost a jako první poukázalo na tento problematický jev. Což dokládají i časopisecké články (např. článek ze dne 1. února 2011 v deníku Právo: „John chce novelu na kupčení s hlasy, Pospíšil měnit zákon nehodlá“). Nejen, že nastala situace, kdy resort vnitra vnímal nezákonné jednání při průběhu voleb, ale též následně Policie ČR neměla dostatečné nástroje k dalšímu postupu. Na základě tohoto nastala jednání s nevládními organizacemi (např. Transparency International) a Ministerstvem spravedlnosti ČR, jaký by mohl být další postup a jak efektivně čelit možnému ovlivňování hlasů při volbách.

Nakonec po změnách ve vládě místopředsedkyně vlády pro boj s korupcí – ve spolupráci s ministrem spravedlnosti – předložila pozměňovací návrh vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (tisk 297), kde do § 351 přidávali další jednání. Tento návrh byl schválen v dalším legislativním procesu a zákonem č. 330/2011 Sb., byl trestní zákoník upraven následovně:

„§ 351

Maření přípravy a průběhu voleb a referenda

Kdo jinému násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu anebo jiného takovým způsobem k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu nutí,

**kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo**

**jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle,**

kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého,

kdo vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování, nebo

kdo jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh voleb do zákonodárního sboru nebo zastupitelstva územního samosprávného celku anebo přípravu nebo průběh referenda, až do vyhlášení jejich výsledků,

bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.“

### **Závěr a shrnutí**

Tato nová právní úprava je účinná od vyhlášení zákona č. 330/2011 Sb., ve Sbírce zákonů, tedy dnem 7. října 2011.

Naplnění skutkové podstaty nového trestného činu „nakupování hlasů“ však nutně předpokládá prokázání příčinné souvislosti mezi poskytováním úplatku a hlasováním voliče. Úskalí se nabízí v souvislosti se zachováním principu tajnosti hlasování a povinnosti voliče odebrat se do vyhrazeného prostoru určeného pro hlasování. Tedy je nutné podotknout, že sebelepší právní úprava nemůže vyloučit neaplikaci v praxi, kdy právě samotné vyšetřování (shromažďování důkazů), tak jak u jiných trestných činů je složité, nesnadné a orgány činné v trestním řízení sice dostali nový nástroj, ovšem ten není všemocný. Sice předešlý právní stav byl podle některých odborníků vyhovující (existovaly diskuze, že i podle předešlé právní úpravy je možné postihnout i „kupčení s hlasy“), ovšem praxe ukázala, že tomu tak není. Za dobu existence skutkové podstaty trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda, nebylo orgány činnými v trestním řízení trestní řízení v rámci ČR postoupeno ani do stadia trestního stíhání v žádném konkrétním případě.

Též je nutné dodat, že by bylo vhodné, aby orgány, které dohlíží na volby (i samotné Ministerstvo vnitra), při své aplikaci spíše používali preventivní činnost (např. preventivní činnost Policie ČR). I při přípravě nového volebního kodexu, který by měl subsumovat všechny druhy voleb pod jednu právní úpravu, je nutné, aby byl vytvořen dostatečný prostor pro prevenci a též pro represii, tedy možnost správní sankce. Tedy vytvoření i adekvátního přestupku, který by odpovídal nižšímu stupni nebezpečnosti, než je trestná činnost.

Na závěr je tedy vhodné dodat, v rámci právního řádu ČR vznikla nová skutková podstata trestného činu, díky novému jednání „kupčení s hlasy“, a nyní je nutné, aby příslušné orgány efektivně tento nový nástroj využívaly a předešly této již nyní trestné činnosti.

**Key words:** election, election to municipal councils, Penal Code, criminal offence, obstruction to preparation and course of election and referendum, influencing the election

### **Summary**

The article describes the previous and current legal regulation of merits of a criminal offence „obstruction to preparation and course of election and referendum“. It describes not only the possibilities of influencing the election, particularly election to municipal councils, but also the qualification of the conduct (behaviour) meeting the above-mentioned merits. The author describes a basic notion of election to municipal councils, possibilities of influencing, unlawful action, qualification according to the previous legal regulation, legislative process of amending the Penal Code, and the substance of the amendment itself. Author of the article, who participated in preparation of the new legal regulation (criminal offence of „buying of

votes“), systematically and comprehensively describes the field of „buying votes“, mainly with regard to penal law.

*plk. JUDr. František Vavera, Ph.D.  
Generální ředitelství  
Hasičského záchranného sboru ČR  
e-mail: frantisek.vavera@grh.izscr.cz*

Recenzent: prof. JUDr. Jaroslav Ivor, DrSc.