

Kupování hlasů v obecních volbách

Petr Černý*

Abstrakt: Kupování hlasů (vote buying) je nelegální praktikou ovlivňování voleb, se kterou se můžeme setkat ve většině států. Článek poukazuje na některé druhy kupování hlasů s tím, že předmětem jeho zájmu je klientelistické kupování hlasů v obecních volbách v České republice. Klientelistické kupování hlasů spočívá v distribuci odměn jednotlivcům nebo malým skupinám během voleb výměnou za volbu konkrétního kandidáta či strany. Typicky to bývá v den voleb nebo těsně před ním, ale není to podmínkou. Důležitá je naopak vazba nákupu hlasu ke konkrétní volbě. Odměny mohou zahrnovat hotovost, zboží nebo služby. Ústavní soud České republiky označil kupování hlasů jako exces volebního procesu, který je v nesouladu s principy demokratického právního státu. Tato praktika porušuje rovnost hlasů, přímost volby i tajnost volby. Článek se zabývá přístupem volebních soudů k přezkumu voleb a zjišťováním, zda došlo ke kupování hlasů, což může vést k prohlášení neplatnosti voleb. Kupování hlasů je i trestným činem nejen podle českého práva, ale i podle práva německého a rakouského, byť jsou v právní úpravě odlišnosti. Závěrem článek nabízí opatření proti kupování hlasů, mezi které řadí například kvalifikovanou činnost volebních komisí či změnu právní úpravy hlasování spočívající mimo jiné v diskvalifikaci kandidáta, u kterého bude zjištěno kupování hlasů.

Klíčová slova: kupování hlasů, volební podvod, obecní volby, ochrana voleb

Úvod

Po každých volbách do obecních zastupitelstev se objeví podezření z tzv. kupování hlasů či, chcete-li, z kupčení s hlasy. Byť se nejedná o četné případy, vždy se těší mediální pozornosti. Sledované téma se zabývá situací, ve které je voličům v obecních volbách nabízena finanční hotovost či jiná odměna za vhození hlasu konkrétní volební straně nebo konkrétnímu kandidátovi. Může se zdát, že koupení několika hlasů nemůže mít na volby vliv, opak je však pravdou. V menších obcích, ale i v menších městech může několik desítek či stovek nakoupených hlasů značně ovlivnit složení zastupitelstva, může vést k jeho ovládnutí, a tím k volné realizaci nepochitických cílů (jako je prodej obecního majetku konkrétnímu subjektu).

Velikost obce nemusí odpovídat lukrativnosti záměrů, které se v ní realizují nebo mohou realizovat. Například pokud je obec v turisticky exponovaném místě, mohou mít nemovitosti či podnikatelské záměry hodnotu desítek milionů korun. V takovém případě mohou desítky až nižší stovky tisíc korun za nákup hlasů pomoci k ovládnutí zastupitelstva a získání rozhodovacích pravomocí. Kupování hlasů je proto typické právě pro obecní volby, neboť menší volební obvody zvyšují efektivitu nákupu hlasů, zatímco krajské či celostátní volby je prostřednictvím této techniky (přesněji volebního podvodu) mnohem těžší ovlivnit.

Je na místě se ptát, zda je taková praxe vůbec špatná, když voliči dobrovolně vyměňují svůj hlas za finanční částku a projevují tak svoji svobodnou vůli? Je nějaký rozdíl v tom, když dostanou voliči jiné hodnoty, např. občerstvení, poukázky, reklamní předměty?

* JUDr. Petr Černý, Ph.D., pedagog, Fakulta sociálně ekonomická Univerzity Jana Evangelisty Purkyně, a místopředseda soudu, Krajský soud Ústí nad Labem. E-mail: petr.cerny@ujep.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0587-7541>.

Co když kandidát slíbí, že každému voliči po svém zvolení vyplatí 500 Kč? Na tyto a další otázky budeme na následujících řádcích hledat odpověď.

1. Kupování hlasů – definice

Asi nepřekvapí, že kupování hlasů (*vote buying*) je praktikou, která se v různých podobách vyskytuje ve světě hojně, a to nejen v rozvojových zemích, ale i v těch vyspělých.¹ Zároveň platí, že je kupování hlasů v 90 % zemí nelegální.² Řada vědců se snažila tento fenomén popsat a definovat, avšak ukázalo se, že to není vůbec snadné.

Obecně je kupování hlasů řazeno do volebních podvodů (*electoral frauds*)³ a má mnoho podob. V českých podmínkách se některé formy kupování hlasů nebudou zřejmě nikdy vyskytovat. Tím je např. kupování neúčasti u voleb (*abstention buying*), tj. odměňování pravděpodobných voličů opozice, že nevolí, spojené s nákupem jejich volebních průkazů.

Mezi základní kategorie kupování hlasů⁴ patří klientelistické kupování hlasů (*clientelist vote buying*), na které se soustředíme v této stati; vedle toho můžeme rozlišovat kupování hlasů legislativců (*legislative vote buying*), spočívající v poskytování protiplnění za hlas členovi zákonodárního či obdobného sboru. Dále mezi kategorie kupování hlasů patří nevylučné kupování hlasů (*non-excludable*), spočívající v investování do veřejné infrastruktury v určité oblasti za účelem ovlivnění hlasů voličů, či nezávazné kupování hlasů (*non-binding*), spočívající v poskytování benefitů bez závazku politické podpory pro beneficienta.

Námi sledovanému tématu odpovídá pouze klientelistické kupování hlasů (dále jen „kupování hlasů“), spočívající v distribuci odměn jednotlivcům nebo malým skupinám během voleb výměnou za volbu konkrétního kandidáta či strany. Typicky to bývá v den voleb nebo těsně před ním, ale není to podmínkou. Důležitá je naopak vazba nákupu hlasu ke konkrétní volbě. Odměny mohou zahrnovat hotovost, zboží nebo služby.⁵ Nepatří sem povolební benefity, přísliby zaměstnání, veřejné programy cílené do určitých lokalit,⁶ ani samotná doprava k volebním místnostem.⁷

Ačkoliv se kupování hlasů vyskytuje napříč světem, má několik společných rysů. Jednak je to socioekonomická situace korumpovaných voličů, pro které jsou nabízené (drobné) odměny dostatečně zajímavé, dále je to nastavení volebního systému, který tuto praxi umožňuje a politická (ne)gramotnost voličů. Není tedy náhodou, že nejvíce volebních stížností na kupování hlasů v České republice řešily Krajský soud v Ústí nad Labem

¹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“. *CESifo Working Paper*. 2023, č. 10504 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4477992>.

² OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying. International IDEA Electoral Processes Primer 2*. 2022 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.31752/idea.2022.61>.

³ Srov. např. JARABINSKÝ, Ivan. Koncept ke zkoumání volebních podvodů: Případová studie ruských parlamentních voleb 2011. *European Electoral Studies*. 2013, č. 2, s. 94–112.

⁴ Blíže NICTER, Simeon. Conceptualizing Vote Buying. *Electoral Studies*. 2014, Vol. 35, s. 315–327; OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying* [cit. 2025-03-07].

⁵ Obdobně i GUERRA, Alice – JUSTESEN MOGENS, K. Vote buying and redistribution. *Public Choice*. 2022, č. 193 (3–4), s. 315–344 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11127-022-00999-x>.

⁶ To se týká samozřejmě již zvolených politiků, kteří mohou distribuci veřejných statků ovlivňovat.

⁷ Jak vyplývá ze studie NICTER, Simeon. Conceptualizing Vote Buying. *Electoral Studies*. 2014, Vol. 35, s. 315–327, různí autoři řadí do kupování hlasů různé benefity, většinová shoda je na požadavku vzájemnosti plnění a plnění v průběhu volební kampaně, pokud se jedná o peníze, zboží, služby, jídlo a alkohol. Naopak se tam jen zřídka kdy řadí povolební sliby nebo odměny vyplacené po zvolení.

a v Krajský soud v Ostravě, pod které spadá největší koncentrace vyloučených lokalit v České republice. Na druhou stranu v mezinárodním srovnání není situace s kupováním hlasů ve volbách v České republice nijak dramatická, neboť v rozvojových státech se s nabídkou prodeje hlasů setkávají i desítky procent voličů z celkového počtu.⁸

Důležitým znakem kupování hlasů je srozumění voliče s tím, že za volbu určitým způsobem je mu poskytováno protiplnění. Může se jednat o voliče, který by jinak nevolil nebo by volil jiným způsobem, ale zároveň se může jednat i o voliče, který by volil stejným způsobem. Kupování hlasů totiž není škodlivé pouze v tom, že ovlivňuje výsledky voleb, což znamená, že by volby dopadly jinak, ale je škodlivé jako praktika poškozující proces politické soutěže a znevýhodňující volební strany, které přímé benefity neposkytují. Volby by primárně neměly být o množství investovaných peněz.

V českém prostředí je organizovaná doprava k volebním místnostem zpravidla indicií pro kupování hlasů, respektive manipulaci voleb. Samu o sobě ji však nelze považovat za kupování hlasů, neboť zde chybí plnění, které by volič obdržel, stejně jako služba, kterou by mohl čerpat. Tím, že je volič odvezen k místu voleb, žádný benefit pro něj nevzniká.⁹

Kupování hlasů je však riskantním podnikem i pro kupujícího, neboť při malé oblibě kandidáta či volební strany v obci nemusí nakoupené hlasy stačit k získání mandátu či mandátů. Navíc kupování hlasů jako protiprávní jednání manipulující volbami má negativní reputační efekt u osob, které nabídku odmítly.¹⁰ Aspektem snižujícím atraktivnost kupování hlasů je snížená míra kontroly voličů, neboť ve volební místnosti si může volič vzít sadu nových volebních lístků a vždy musí jít za plentu. Navíc dnes již nákupčí z obavy před postihem do volební místnosti s voliči nechodí.¹¹

Zatímco na úrovni národních států je kupování hlasů nelegální, v mezinárodním právu je běžnou praxí. V mezinárodních organizacích, kde se účastní rozvojové i vyspělé státy, je zcela běžné poskytování subvencí a různých programů výměnou za hlasování.¹² Není výjimkou i poskytnutí přímé platby za určité hlasování. Této praxi napomáhá, že hlasování v mezinárodních organizacích nebývá tajné a například v OSN má každý stát jeden hlas bez ohledu na velikost. Menší či chudé státy tak mohou svůj hlas výhodně (doslova) prodat. Jedná se o praxi, které není mezinárodním právem regulována a ani není velký

⁸ Např. Ghana dle BAIDOO, Frank Lord – DANKWA, Shirley – ESHUN, Isaac. Culture of Vote Buying and Its Implications: Range of Incentives and Conditions Politicians Offer to Electorates. *International Journal of Developing and Emerging Economies*. 2018, Vol. 6, No. 2, s. 1–20; Nigérie in AMAECHI, Obinna Charles – STOCKEMER, Daniel. The working of electoral corruption: the Ekiti model of vote buying. *Crime Law Soc Change*, 2022, No. 78, 105–123 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10611-021-10015-w>; další státy jako Indonésie, Filipíny, Dominikánská republika in OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying* [cit. 2025-03-07].

⁹ Pro české prostředí je typické i účelové přihlašování voličů do obce s cílem zvednout počet hlasů pro kandidáta. Ten si obvykle do své nemovitosti formálně přihlásí další osoby k trvalému pobytu, a tak z nich udělá voliče. Stricto sensu se nejedná o kupování hlasů, neboť se velmi často jedná o širší příbuzenstvo a známé. V soudních sporech, kde byly přezkoumávány volby touto praktikou ovlivněné, nebylo zjištěno, že by se jednalo o nákup hlasů, který je předmětem této práce. Na druhou stranu ani to nebylo předmětem zkoumání soudu. Úplaty v tomto případě nelze vyloučit, ale mechanismus manipulace voleb je jiný než v případě klientelistického kupování hlasů.

¹⁰ GUERRA, Alice – JUSTESEN MOGENS, K. Vote buying and redistribution. *Public Choice*. 2022, Vol. 193 (3–4), s. 315–344 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11127-022-00999-x>.

¹¹ Zatímco ještě v roce 2010 jsme se mohli setkat s doprovázením voličů kupujícími až do volební místnosti (viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15 A 92/2010-51), po následném vývoji judikatury, novelizaci trestního zákoníku, a na to navazujícím školení okrskových volebních komisí a policistů se již tato praxe doprovodu až do volební místnosti takřka nevyskytuje.

¹² LOCKWOOD, J. Natalie. International Vote Buying. *Harvard International Law Journal*. 2013, Vol. 54, s. 97.

zájem ji měnit. Samozřejmě není možné ztotožňovat situaci v národních státech a v mezinárodním právu. Zejména to jsou praktické důvody, spočívající v absenci kontrolora a suveréna, který by případný zákaz kupování hlasů efektivně kontroloval, dále by takový zákaz byl politicky neprůchodný, neboť vyhovuje nakupujícím i prodávajícím státům a je to považováno za součást diplomacie a projev suverenity státu.¹³ My se budeme nadále držet na úrovni národního práva.

2. Kupování hlasů v České republice

Kupováním hlasů se hojně zabývala judikatura krajských správních soudů a judikatura Ústavního soudu,¹⁴ který udává jak volebním soudům, tak zákonodárci, základní směr. I v České republice kupování hlasů v obecních volbách neznamená pouze přímou platbu v řádech stokorun,¹⁵ ale je více variabilní. Pro konkrétní skupinu voličů může být v den voleb uspořádána zábavní akce, na níž je občerstvení zdarma a zároveň je organizována doprava k volebním místnostem s jasným doporučením koho volit, případně přímo spojená s úpravou volebních lístků.¹⁶

Zásadní argumentaci k nelegálnosti kupování hlasů nalezneme v pilotní nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, který uvádí, že smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá. V tomto nálezu odmítl Ústavní soud pojetí voleb obchodně-tržním způsobem coby exces nacházející se v extrémním a hrubém nesouladu s principy demokratického právního státu. Na straně druhé, vědom si specifického postavení volebního soudu, zdůraznil potřebu poměřovat takový exces jeho dopadem na výsledek voleb, neboť dle jeho interpretace neexistují žádné absolutní vady volebního řízení, které by měly za následek automatické zrušení voleb. Z tohoto důvodu i v případě zjištění kupování hlasů je nutno vždy zvážit dopad tohoto protiprávního jednání do výsledku voleb.

Další argument k protiústavnosti kupování hlasů přidávají autoři Stehlík a Kašpar,¹⁷ kteří nákup hlasů vidí jako rozporný s principem rovnosti hlasu. Z formálního hlediska sice zůstává pravidlo „jeden volič – jeden hlas“ naplněno, neboť každý volič, který se dostaví do volební místnosti, hlasuje pouze jednou, avšak koupený volič je pouze vykonavatelem vůle toho, kdo ho uplatil. Tak se z materiálního pohledu dostáváme do situace, ve které je hlasovací právo uplacených voličů *de facto* přesunuto přímo na uplácející. Jejich volební hlas byl tak mnohokrát znásoben.¹⁸ Dále je kupování hlasů v rozporu s principem přímosti výkonu volebního práva, neboť se volič stává pouze prostředníkem zájmů a vůle kupujícího.¹⁹ Tajnost volby, která je jedním ze základních kamenů ochrany legitimacy

¹³ Blíže LOCKWOOD, J. Natalie. *International Vote Buying*, s. 98–156.

¹⁴ K vývoji judikatury např. KOKEŠ, Marian. Volby do zastupitelstev obcí – manipulovatelný svátek demokracie? *Soudní rozhledy*. 2016, č. 5, s. 146.

¹⁵ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 152/2014-75.

¹⁶ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2014, č. j. 67A 13/2014-113, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 7 Tdo 505/2018.

¹⁷ STEHLÍK, Ondřej – KAŠPAR, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu. *Právník*. 2013, č. 7, s. 691–710.

¹⁸ Ibidem, s. 691–710.

¹⁹ WAGNEROVÁ, Eliška – ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27], k čl. 21 odst. 3.

voleb, je také porušována, neboť korumpovaný volič musí (zpravidla) dokládat kupujícímu, jak volil.²⁰

2.1 Přezkum voleb správními soudy

Nyní si připomeneme základní pravidla pro přezkum voleb správními soudy, které rozhodují o neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta na základě zjištění volebního podvodu.²¹ Základní úhel pohledu tvoří tzv. *presumpce správnosti volebního výsledku*, tj. že volební výsledek odpovídá vůli voličů.²² Je na navrhovateli, který volby napadá, aby přinesl tvrzení a důkazy,²³ které před volebním soudem prokážou, že došlo k porušení volebních pravidel, a to způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb.²⁴ Volební soudnictví není postaveno na vyšetřovacím či inkvizičním principu, ale na *dispoziční zásadě* zavazující navrhovatele k procesní aktivitě.²⁵ Volební soudnictví se řídí zásadou co nejmenších zásahů soudní moci do výsledků voleb, a tak do tohoto procesu vstupuje, jen je-li to nezbytné.²⁶ Vždy se hodnotí intenzita nezákonnosti z pohledu, zda mohla změnit výsledky voleb.²⁷ Soudy jsou při hodnocení kupování hlasů zdrženlivé, neboť vedle nutnosti dodržení těchto principů berou v úvahu, že je možné kupování hlasů záměrně *fingerovat* a tím se v případě nepříznivého výsledku voleb pokusit o jejich opakování s poukazem na to, že došlo k manipulaci voleb.²⁸ Podle Evropského soudu pro lidská práva mohou být svobodné volby ohroženy pouze v důsledku prokázaných procesních pochybení, která jsou způsobilá zmařit vyjádření svobodné vůle voličů.²⁹ I z pohledu mezinárodních lidskoprávních závazků je tak pro zpochybnění voleb a jejich výsledků nutná vyšší míra závažnosti pochybení zjištěná ve volebním přezkumu.

Někteří autoři³⁰ hovoří o arbitrárnosti kontrolních přepočtů výsledků hlasování správními soudy. Poukazují na to, že pokud dojde k přepočtu hlasů bez konkrétního podezření, není potom zřejmé, proč v jiném případě k přepočtu hlasů nedošlo, a vznikají tak neodůvodněné rozdíly. V případě malého počtu hlasů jsou volební soudy nakloněny provést

²⁰ Srov. RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27]. k čl. 21 odst. 3 Listiny.

²¹ Základní pravidla najdeme v § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a §§ 59 až 61 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

²² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

²³ Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06: „Volební soudnictví je založeno na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti. Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost, nýbrž je třeba ji v řízení řádně prokázat.“

²⁴ Viz § 60 odst. 2, 3, 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; jedná se o zpřísnění právní úpravy po 1. 1. 2017, neboť do té doby stačila pouhá možnost ovlivnění výsledku voleb protiprávním jednáním (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018-33).

²⁵ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. 15 A 72/2011; ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 40 A 22/2014.

²⁶ Blíže např. FERFECKÝ, Jan – SCHEUER, Jan – ŠÍP, Josef. Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 4, s. 631–656.

²⁷ Nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04; ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 768/06.

²⁸ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 145/2014–69.

²⁹ Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2020, *Mugemangango proti Belgii*, č. stížnosti 310/15, bod 72.

³⁰ FERFECKÝ, Jan – SCHEUER, Jan – ŠÍP, Josef. *Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018*, s. 631–656, kap. 4.2.

přepočten hlasů i v případě nekonkrétních podezření, nicméně u značného počtu hlasů (typicky volby do statutárních měst) takový přepočten neprovádějí, a to vzhledem k jeho náročnosti.³¹

Z pohledu námi sledovaného tématu lze přidat k pravidlům přepočítání hlasů jeden argument. Ovlivnění výsledků voleb nákupem hlasů v obci či čtvrti, s několika stovkami voličů, je podstatně jednodušší než ve velkých městech, kde je třeba hlasů podstatně více, a tak musí být návrh na vyslovení neplatnosti podstatně silnější. Jsou-li před soud předneseny dostatečně silné indicie, měl by soud vždy přistoupit ke kontrole volebního procesu, případně včetně kontroly hlasovacích lístků.

V judikatuře volebních soudů je opakovaně připomínána důležitost okrskových volebních komisí, jejichž vyjádření (respektive jednotlivých členů) mohou být významnou indicií a impulsem k přezkumu (přepočítání) volebních výsledků. Je zajímavé, že zatímco podle § 16 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, patří mezi úkoly okrskové volební komise vedle dbání o pořádek ve volební místnosti i zajištění a dozírání průběhu hlasování, v novém zákoně č. 88/2024 Sb., o správě voleb, byla zakotvena jen pravomoc předsedy okrskové volební komise zajistit pořádek při průběhu hlasování.³² V praxi by to snad nemělo činit problémy. Možnost vykázat osoby ovlivňující průběh voleb z volební místnosti je zachována, byť je delegována na předsedu okrskové volební komise a dohled nad řádným průběhem voleb lze podřadit pod zajištění pořádku.

Dostáváme se k otázce, kolik koupených hlasů musí být prokázáno před soudem, aby došlo k prohlášení neplatnosti hlasování?

Bylo by jistě skvělé, kdyby mohl soud konstatovat, že provedené důkazy prokázaly, že byl nakoupen konkrétní počet hlasů, který činí tolik a tolik % z celkového počtu a od toho odvodil, zda došlo nebo nedošlo k hrubému ovlivnění výsledků voleb. Realita bývá nejasnější, a má-li být soudní přezkum efektivním nástrojem ochrany voleb, nelze být nepřiměřeně striktní. Soudy se proto spíše pohybují v zóně kvalifikovaného odhadu.³³

Typickými důkazy v soudním řízení jsou výslechy svědků, kteří potvrzují, že jim nebo někomu koho znají byl nabídnut obnos nebo jiná odměna za hlasování, případně to jsou svědectví o svázání osob k volebním místnostem.³⁴ Dále to jsou svědectví členů okrskových volebních komisí o nestandardním chování některých voličů³⁵ či hlasovací lístky se specifickým způsobem vyplnění (stejný rukopis, stejné psací náčiní, stejný vzorec udělených preferenčních hlasů).³⁶ Hlasy jsou totiž kupovány velmi často od voličů, kteří nevolí a ve volebním procesu se nevyznaají, proto jejich chování nemusí být ve volební místnosti obvyklé. U soudu však musí být nejen prokázáno, že byly nabízeny peníze či jiná odměna za voličské hlasy, ale také to, že tito voliči byli skutečně volit.³⁷

³¹ Ibidem, s. 631–656, kap. 4.2.

³² Podle § 50 zákona č. 88/2024 Sb.: „*Pořádek ve volební místnosti zajišťuje předseda okrskové volební komise. Jeho pokyny k zachování pořádku při průběhu hlasování v souladu se zákonem jsou závazné pro všechny přítomné.*“

³³ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

³⁴ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011, č. j. 15 A 34/2011-57; ze dne 26. 10. 2022, č. j. 115 A 7/2022-116; usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 145/2014-69.

³⁵ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 10. 2022, č. j. 115 A 6/2022-115; usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010, č. j. 22 A 151/2010-132, a na ně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 4/11.

³⁶ Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2014, č. j. 40 A 26/2014-65.

³⁷ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 152/2014-75.

Po těchto skutkových zjištěních může přijít na řadu porovnání výsledků voleb v zasažených okrscích s ostatními volebními okrsky, přičemž na jedné straně výkyvy ve volebních výsledcích nejsou důvodem k podezření, že volby byly zmanipulovány, na druhou stranu, pokud svědectví odpovídají obsahu volebních lístků (např. jsou uděleny hlasy specifickým způsobem odpovídajícím svědectvím),³⁸ nastává čas zvážit, zda by, v případě vyloučení hlasů ze zasaženého okrsku či okrsků, volby dopadly jinak, např. po odhlédnutí od nakoupených preferenčních hlasů by získal mandát jiný kandidát.³⁹ Je nutné i posoudit, zda by vůbec namítaná vada spočívající v tvrzení o kupování hlasů jen v jednom či několika málo konkrétních volebních okrscích mohla, v případě prokázání tohoto tvrzení, zvrátit výsledek voleb. Pokud by tomu tak nebylo, tj. vliv takového malého počtu okrsků by neměl na výsledek voleb vliv, může soud bez dokazování návrh zamítnout.⁴⁰

A kde je hranice nelegálního kupování hlasů a legální volební kampaně? Kupováním hlasů není motivování osob, které obvykle nevolí, aby volit šly s tím, že je čeká povolební zábava a občerstvení a zároveň je jim doporučeno, koho volit. Pokud takové jednání není spojeno s úpravou lístků voličů, dopravou na místo volby a další organizací, která by snižovala svobodu jejich volby, nejedná se o nelegální činnost.⁴¹

Zajímavým je případ předvolebního slibu kandidáta všem svým podřízeným, že budou vyplaceny zvláštní odměny, spojeného s apelem na volbu jeho osoby a zároveň s varováním před nebezpečím volby jiných protikandidátů. Krajský soud⁴² vycházel z principů formulovaných ve statí V. Šimíčka⁴³ a dospěl k závěru, že voličům nebyla slíbena bezprostřední odměna za odevzdání hlasu pro konkrétní stranu či kandidáta (absence recipacity). Voliči nebyli manipulováni do pozice, aby jim bylo v zásadě jedno, koho budou volit (ideologická neutralita). V případě vítězství volební strany neměli profitovat jen její voliči, nýbrž všichni zaměstnanci (absence exkluzivity). Z těchto důvodů soud neshledal porušení legality voleb a návrh zamítl.

Takovéto jednání ale rozhodně není bezproblémové, neboť přímé motivování voličů peněžními prostředky bývá považováno za jednání v rozporu s demokratickou soutěží a vždy záleží na kontextu nabídky a právním prostředí toho kterého státu.⁴⁴ Nemusí se tak jednat o kupování hlasů, ale porušení pravidel demokratické soutěže volebních stran.

V Německu v komunálních volbách v roce 2008 slíbil kandidát na starostu, že za každý hlas obdrženy ve volbách věnuje jedno euro místnímu spolku. Správní soud v Drážďanech⁴⁵ vyhodnotil tento slib jako nepřímý ekonomický stimul pro voliče, který mohl ovlivnit jejich rozhodování, neboť narušil svobodnou tvorbu jejich názoru. Poskytnutí finančního

³⁸ V obecních volbách má volič tolik hlasů, kolik je členů zastupitelstva a může tak vytvářet vlastní složení zastupitelstva. V takovém případě mohou stále se opakující preferenční hlasy podle jednoho vzorce působit značně podezřele, zvláště pokud nesou i podobnost v rukopise.

³⁹ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 40 A 22/2014.

⁴⁰ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2018, č. j. 40 A 30/2018-51.

⁴¹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14.

⁴² Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 11. 2018, č. j. 30 A 246/2018-66.

⁴³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Obchodně tržní způsob vedení volební kampaně, nebo kupování hlasů voličů? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. (ed.). *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 66–80.

⁴⁴ Viz MOLEK, Pavel. *Politická práva*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27]. pozn. 1206.

⁴⁵ Verwaltungsgericht Dresden ze dne 9. 9. 2009, sp. zn. 4 K 1713/08. Dostupné z: <https://openjur.de>.

příspěvku vázaného na volební výsledek tedy představovalo porušení volebních pravidel a vzhledem k tomu, že rozdíl mezi kandidáty byl pouze 28 hlasů, soud prohlásil volbu starosty neplatnou.

V obdobném případě v roce 2014 Správní soud v Trieru⁴⁶ posuzoval situaci, ve které kandidát na starostu slíbil v případě svého zvolení, že daruje první tři starostovské platy a každý rok část svého platu na podporu místního kulturního a spolkového života tak, že bude za tímto účelem založen komunitní fond. Toto sdělení bylo součástí jeho volebního programu. Soud zde vyhodnotil, že nebyl přímý vztah mezi odevzdanými hlasy a příslibem příspěvkem, neboť peníze neměly být rozděleny přímo podle počtu získaných hlasů, a proto volbu potvrdil.

2.2 Trestněprávní aspekty kupování hlasů

V reakci na rozšíření fenoménu kupování hlasů v obecních volbách doplnil zákonodárce v roce 2011 ustanovení § 351 trestního zákoníku o novou alineu, která postihuje každého, 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.⁴⁷ K naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu musí být prokázáno poskytování prospěchu přímo konkrétním voličům či voliči. Pořádání různých předvolebních akcí, při nichž se nabízí pohoštění apod., znaky této skutkové podstaty nenaplní, protože tyto akce jsou zaměřeny na neurčitý, nekonkrétní okruh potenciálních voličů a nepodmiňují poskytnutí pohoštění, respektive jiné pozornosti či dárku tím, jak by měla konkrétní osoba volit.⁴⁸ V trestněprávní rovině je tedy pohled na kupování hlasů odlišný od volebního soudnictví, které konkrétní identifikaci uplácených voličů nepožaduje, postačuje prokázání kupování hlasů a realizovaná volba uplácených voličů.

Do roku 2011 však panovaly pochybnosti, zda vůbec lze kupování hlasů postihnout podle trestního práva. Zda by se mělo postihovat a zda ho lze vůbec reálně prokázat.⁴⁹ Problém s odhalováním kupování hlasů je podobný jako v případě jiných korupčních jednání, kde uplácený i uplácetel mají stejný zájem na tom, aby jejich činnost nebyla odhalena. Situace je navíc ztížena tím, že žádná (majetková) škoda nevzniká. Na druhou stranu právě nutnost velkého množství osob zapojených do kupování hlasů, možnost použít jako důkaz audiovizuální či zvukového záznamy pořízené soukromými osobami,⁵⁰ kterým je tato transakce nabízena, aktivita politických oponentů, kteří mají zájem, aby se tyto praktiky neděly, odhalování této činnosti napomáhá. Prospěšná vedle toho je i poměrně velká mediální a policejní pozornost věnovaná těmto kauzám, která působí jako generální prevence. Právě kampaně proti kupování hlasů, zvýšení informovanosti voličů

⁴⁶ Verwaltungsgericht Trier ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 1 K 1533/14.TR. Dostupné z: <https://openjur.de>.

⁴⁷ Novela č. 330/2011 Sb., účinná od 1. 12. 2011.

⁴⁸ ŠÁMAL, Pavel – RIZMAN, Stanislav – TEJNSKÁ, Katarína: *Trestní zákoník*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4417–4426.

⁴⁹ BOBEK, Michal. Lze nákup či prodej hlasů ve volbách právně postihnout? In: *Jiné právo* [online], červen 2009 [cit. 2025-3-7]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com>.

⁵⁰ Dle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 7 Tdo 505/2018: „Veřejný zájem na zajištění svobodných a neovlivněných voleb, jakožto jednoho z pilířů demokratického právního státu, převažuje nad právem obviněného na soukromí. Proto je i zvukový záznam pořízený svědkem způsobilým důkazem v trestním řízení a takový záznam není ani v rozporu s ustanovením § 88 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.“

a společenský tlak proti těmto praktikám mají za následek snížení jejich účinnosti a zájmu voličů své hlasy prodávat.⁵¹

Všimněme si, že podle § 351 trestního zákoníku není postihován volič, který tento druh úplatku přijme, a ani není postihován volič, který poskytnutí odměny za svůj hlas žádá, tedy nabízí ho k prodeji. To však není samozřejmostí, např. v Německu (§ 108b StGB) a v Rakousku (§ 265 rakouského StGB) je trestné i jednání spočívající v požadování či přijetí odměny.

Je tedy na místě se zamyslet, zda by nebylo vhodné trestněprávně postihovat i voliče žádajícího či přijímajícího nějaký prospěch za svůj hlas. Trestněprávně odpovědné by tedy byly obě strany.

Argumentem proti postihu voliče by mohl být zájem na odhalování tohoto protiprávního jednání, neboť korumpovaní voliči se nebudou obávat před soudem svědčit. Realita je ale poněkud jiná, neboť je z rozhodnutí soudů patrné, že svědčí ti, jimž byla odměna nabídnuta či slyšeli o jejím nabízení, nikoliv ti, co nabídku přijali. To bude zřejmě dáno i tím, že společenská povědomost o nesprávnosti prodeje hlasů je rozšířená, a uplacení voliči se k němu nehlásí. Pokud by do svých úvah museli voliči zahrnout i to, že prodej či žádání odměny za hlas je trestným činem, mohlo by to mít odrazující efekt, neboť by se museli navíc rozhodovat, jestli relativně malá odměna v hodnotě několika set korun stojí za riziko trestněprávní odpovědnosti.

3. Opatření proti kupování hlasů

Nyní se podívejme na právní prostředky, které by mohly kupování hlasů bránit. Mezi již realizovaná a účinná opatření proti kupování hlasu je postavení okrskových volebních komisí (nově zejména předsedy), které dohlíží nad pořádkem a dodržování pravidel ve volební místnosti. Volební komise ve volbách hrají zásadní roli z pohledu ústavních práv a principů vyplývajících z čl. 5 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Zásadní význam má proto právo všech kandidujících subjektů delegovat členy a náhradníky do všech volebních komisí ve volebním obvodu, v němž daný subjekt kandiduje.⁵² Členové mohou jednak upozornit policii na možné páchaní trestných činů, jednak se každý člen okrskové volební komise má právo vyjádřit v zápise o průběhu voleb a poskytnout tak základ k případnému soudnímu přezkumu.⁵³

Na druhou stranu, ačkoliv jsou okrskové volební komise ve volbách důležité, směřují vůči jejich práci oprávněné výhrady, co se týká jejich složení, kompetentnosti, pečlivosti při sčítání apod.⁵⁴ Nebývá jim ovšem vytýkána spoluúčast nad volebních podvodech.

Dalším opatřením je dostatečné množství náhradních volebních lístků ve volební místnosti, aby mohl volič kdykoliv změnit své rozhodnutí a volit dle svého svědomí, nicméně jedná se jen o opatření doplňkové, které, s ohledem na zjištění v tomto textu uvedená, nemůže kupování hlasů samo zabránit.

⁵¹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. *The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“* [cit. 2025-03-07].

⁵² Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2010, č. j. Vol 67/2010-47, body 28 až 30; či ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, bod 27.

⁵³ Srov. § 38 odst. 1, § 65 odst. 1, odst. 2 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb; § 17 odst. 2, § 42 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

⁵⁴ Srov. LEBEDA, Tomáš a kol. Volební pochybení a podvody ve volebních místnostech. Jak přispět k vyšší integritě voleb v České republice? *Acta Politologica*. 2021, č. 3, s. 24–45.

Problémem se může zdát, že realizace volebního práva je v České republice stejná jako před sto lety, tedy založená na vzhazování papírových lístků. Digitalizace prostupující společností se zatím dotýká sčítání hlasů a práce s daty, nikoliv však vlastního hlasování, což je dáno především obavou z možné manipulace s hlasy, neboť prostřednictvím internetu a vzdáleného hlasování je ohrožena zejména tajnost volby. Vždy je totiž možno ověřit, který volič hlasoval a s tím je spojeno i nebezpečí toho, že bude vidět, jak hlasoval. Zároveň se zvyšuje nebezpečí nákupu hlasů, neboť volič by mohl hlasovat přímo pod dohledem toho, komu hlas prodal, nebo mu dát přístupová data a nechat ho hlasovat za sebe.

Faktem je, že pro část voličů nemá jejich volební právo samo o sobě žádnou hodnotu, a tak i relativně drobné protiplnění stojí za to, aby ho zpeněžili. Marek Antoš⁵⁵ nabízí některá zajímavá řešení tohoto problému, např. použití univerzálních přístupových hesel, která by volič nechtěl nikomu svěřovat (např. přístup k datovým schránkám, elektronickému bankovníctví), nebo možnost změnit kdykoliv hlas do konce hlasování. To znamená, že ten, kdo hlas kupuje, by si nebyl i po kontrole jistý, že nebude hlasováno znovu a jinak. Na druhou stranu sám Marek Antoš uvádí, že se jedná o opatření možná, žádoucí, ale nikoliv dostatečná.⁵⁶ Právě proto, že části voličů je úplně jedno, komu dají hlas. Takoví by bez finanční motivace vůbec nevolili. Cestou je zřejmě kombinace více opatření a zavedení postupného testování funkčnosti systému jen v některých typech voleb.

V České republice je kupování hlasů typické pro obecní volby, nikoliv pro jiný typ voleb a z toho by bylo možno vycházet. Kombinace tradičního způsobu volby a elektronického (vzdáleného) hlasování se jeví jako nezbytnost, stejně jako možnost voliče změnit elektronicky odevzdaný hlas, a to ať už elektronicky, nebo prostřednictvím vhození lístku. V Estonsku, Norsku a Švýcarsku byla tato možnost při zavádění elektronické volby zakotvena a nebyl registrován zvýšený počet pokusů o kupování hlasů.⁵⁷ Na druhou stranu kromě Estonska internetové hlasování není častou ani osvědčenou metodou, zejména pro nebezpečí porušení tajnosti volby, kupování hlasů, nových způsobů manipulace voleb, problémů způsobených při kontrole voleb (není možné lístky přepočítat) atd.

Inspirativním se jeví případ Brazílie a jejího zákona č. 9840 z roku 1999. V Brazílii docházelo po desetiletí ke kupování hlasů voličů hmotnými i peněžitými dary. Kupování hlasů bylo sice trestným činem, ale reálně nebylo kupování hlasů postihováno. Až na nátlak občanské společnosti došlo k přijetí uvedeného zákona a zavedení několika opatření, které ve svém souhrnu vedly k významnému poklesu kupování hlasů. První a významnou změnou bylo označení kupování hlasů jako volebního přestupku (*electoral infraction*), jehož se dopustil každý, kdo v čase volební kampaně distribuoval mezi voliče nějaká plnění (peníze, potraviny atd.), čímž se toto jednání dostalo do jurisdikce volebních soudů, které rozhodovaly (na rozdíl od trestních soudů) v řádech týdnů, a v případě prokázání kupování hlasů to znamenalo vyloučení kandidáta z voleb. V případě, že zastával nějakou funkci (např. starosta), to znamenalo současně zánik této funkce. Již prvoinstanční rozsudky jsou vykonatelné a znamenají (obvykle) ztrátu mandátu či nemožnost účasti ve volbách. Soudy považovaly za kupování hlasů i případy, ve kterých sám politik neuplácel,

⁵⁵ ANTOŠ, Marek. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního zákona. *Správní právo*. 2013, č. 3, s. 140–154.

⁵⁶ Shodně MOLEK, P. *Politická práva*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27], kap. 6.3.5.

⁵⁷ BRUNCLÍK, Miloš a kol. *Internetové volby: budoucnost, nebo slepá ulička demokracie?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2014, s. 50–51, 110–120.

ale používal k tomu prostředníky, pokud se s ním prokázala souvislost. Například soudu stačilo, že se prokázala distribuce voucherů k nákupu v obchodu, v němž měl podíl kandidát na starostu.

Dalším opatřením bylo zavedení elektronických hlasovacích zařízení do volebních místností. Tato zařízení nejsou napojena na internet, aby je nebylo možno napadnout, ale volič po ověření totožnosti a zadání svého unikátního kódu stiskem tlačítka hlasuje. To znamená, že může do poslední chvíle změnit své rozhodnutí a není žádná kontrola nad tím, jak hlasoval. To vedlo ke snížení atraktivity bezprostředního nákupu hlasů, neboť kupující ztratil kontrolu nad procesem volby.⁵⁸

Zde by mohla být inspirace pro českou právní úpravu, která by mohla stanovovat automatické vyloučení kandidáta z voleb případně i ztrátu mandátu, pokud by bylo zjištěno kupování hlasů či spíše obecněji snaha o manipulaci volebního procesu. Samozřejmě podmínkou by bylo zjištění souvislosti mezi kupováním hlasů a kandidátem, aby se předešlo možné diskvalifikaci kandidáta předstíraným kupováním hlasů jeho politickou konkurencí. Jistě by se mohly ozvat hlasy obávající se toho, že budou v rámci politického boje kandidáti křivě obviněni a bude na ně zkonstruován komplot, mající za cíl diskvalifikovat je z politické soutěže. Zde je nutno namítnout, že stejné tvrzení by bylo možno aplikovat na jakýkoliv trestný čin spočívající v podvodném či korupčním jednání, neboť vždy lze namítnout, že mne z podvodu či korupce může někdo křivě obvinít. Přesto trestní právo funguje v České republice dobře.

Dále důsledná ochrana tajnosti volby také snižuje zájem o nákup hlasů a patří do mozaiky opatření, které vedou k eliminaci kupování hlasů ve volbách. Pokud volič dobrovolně s kupujícím spolupracuje a souhlasí s prodejem hlasu, těžko sebelepší opatření k ochraně tajnosti volby samy o sobě budou stačit. Kupující například může požadovat fotku hlasovacího lístku pořízeného za plentou, což sice nevede ke stoprocentní jistotě, že volič hlas do volební urny hodil, ale ta pravděpodobnost je velká. Studie ukázaly, že voliči se přirozeně cítí vázáni uzavřeným obchodem.⁵⁹

Jedním z pořádkových opatření, ke kterému by nebyla nutná změna zákona, by mohl být zákaz používání mobilních telefonů a jiných elektronických zařízení voliči ve volební místnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o pořádkové opatření, mohl by o něm rozhodnout předseda okrskové volební komise.⁶⁰

Závěrem

Kupování hlasů je pouze jednou z technik, jak ovlivnit výsledky voleb, a politici, kteří se k této praxi uchylují, provádějí racionální volbu, zda se jim vyplatí. Způsob, jak minimalizovat existenci tohoto jevu, je snížit atraktivitu kupování hlasů různými opatřeními. Pokud budou mít nečestní političtí hráči dojem, že je to příliš riziková nebo málo účinná strategie, nebudou se k ní uchylovat vůbec nebo tak často. Některá opatření v posledních

⁵⁸ NICTER, Simeon. Vote Buying in Brazil: From Impunity to Prosecution, *Latin American Research Review*. 2021, Vol. 56 (1), s. 3–19 [cit. 2025-3-7]. Dostupné z: doi:10.25222/larr.412.

⁵⁹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. *The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“* [cit. 2025-03-07].

⁶⁰ Toto opatření doporučuje i BAIDOO, Frank Lord – DANKWA, Shirley – ESHUN, Isaac. Culture of Vote Buying and Its Implications: Range of Incentives and Conditions Politicians Offer to Electorates. *International Journal of Developing and Emerging Economies*. 2018, Vol. 6, No. 2, s. 1–20.

letech byla zavedena a jejich důsledným dodržováním a vymáháním je možné zvýšit jejich generálně preventivní charakter.

Nikdy však nelze spoléhat na jedno opatření, ale je nutné vždy zavést jejich kombinaci. Vzhledem k opakovaným problémům s kvalitou práce okrskových volebních komisí by pomohlo posílení profesionálního prvku, což znamená větší zapojení vyškolených odborníků. Výslovně by byla mohla být zakotvena možnost vyloučit osoby z volebních místností a z bezprostředního okolí. Zároveň by měla být stanovena povinnost zaznamenávat podezřelé aktivity do zápisu o průběhu voleb. Dále by měl být zaveden plošný zákaz používání mobilních telefonů a jiných nahrávacích zařízení ve volební místnosti.

Bylo by možno zavést trestněprávní postih i pro upláceného voliče s možností odklonů v trestním řízení, pokud volič poskytne svědectví proti kupujícím. Největší změnou, která ale zároveň stojí za úvahu, by byla automatická ztráta mandátu či vyloučení z voleb v případě, že volební soud zjistí, že politik kupoval hlasy.

Vedle toho musí být co možná nejostřeji stanovena hranice mezi legálním a nelegálním postupem v rámci volební kampaně. K tomu by měla sloužit nejen legislativa, která v tomto směru není příliš uspokojivá, ale i judikatura a odborné práce.

Uvidíme, co přinesou následující volby do obecních zastupitelstev v roce 2026, ale vzhledem k právnímu i společenskému vývoji mám za to, že tento fenomén nebude tak četný, jako tomu bylo v roce 2010, kdy se kupování hlasů poprvé plně dostalo na veřejnost. To však neznamená přestat proti kupování hlasů bojovat.

Vote Buying in Municipal Elections

Petr Černý (<https://orcid.org/0009-0002-0587-7541>)

Abstract: Vote buying is an illegal practice of influencing elections that can be found in most countries. This article highlights some types of vote buying, with the focus on clientelistic vote buying in municipal elections in the Czech Republic. Clientelistic vote buying consists of distributing rewards to individuals or small groups during elections in exchange for voting for a particular candidate or party. Typically, this happens on or just before election day, but it is not a requirement. Instead, it is important to link vote buying to a specific election. Rewards can include cash, goods or services. The Constitutional Court of the Czech Republic has described vote-buying as an excess of the electoral process that is inconsistent with the principles of the democratic rule of law. This practice violates the equality of votes, the directness of the election and the secrecy of the election. The article examines the approach of electoral courts to reviewing elections and determining whether vote buying has occurred, which may lead to the invalidation of elections. Vote buying is also a criminal offence not only under Czech law, but also under German and Austrian law, although there are differences in the legislation. In conclusion, the article proposes measures against vote buying, including, for example, qualified activities of electoral commissions or a change in the legal regulation of voting, consisting, inter alia, in the disqualification of a candidate found to have bought votes.

Keywords: vote buying, election fraud, municipal elections, election protection