

Legislativní rada vlády

Čj. 1119/22

V Praze 15. prosince 2022

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh zákona mění volební zákony a některé související zákony a doprovází souběžně předkládaný návrh zákona o správě voleb (čj. 1118/22) a návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., (čj. 1117/22).

Hlavním cílem návrhu zákona je vyjmout z volebních zákonů pravidla, která v zákoně o správě voleb budou upravena jednotně (například volební orgány, registrační řízení, společné podmínky průběhu hlasování). Zároveň jsou ve volebních zákonech zohledňovány nově navrhované změny a související nová terminologie (především v návaznosti na elektronizaci volebního procesu).

II.

Vztah k právu EU

Návrhu zákona implementuje následující předpisy práva Evropské unie:

- čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie,

- čl. 39 a 40 Listiny základních práv Evropské unie,
- směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky,
- směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012, kterou se mění směrnice 93/109/ES, pokud jde o některá pravidla pro výkon práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky,
- směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky,
- akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom,
- rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976.

Návrh zákona dále zohledňuje doporučení Komise ze dne 12. března 2013 o posílení demokratického a efektivního průběhu voleb do Evropského parlamentu (2013/142/EU).

Návrhu zákona se v širších souvislostech dotýká řízení o porušení smlouvy č. 2012/2115, vedené proti České republice. Uvedené řízení se týká nemožnosti občanů jiných členských států stát se členy politických stran nebo je založit. Ve věci již byla Evropskou komisí podána žaloba (věc C-808/21).

Návrh zákona je s právem EU slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Původní návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VI. předloženého materiálu.

Původní návrh zákona byl podle předkladatele předložen vládě bez rozporu.

Původní návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Původní návrh zákona byl zařazen na program schůze Legislativní rada vlády dne 3. listopadu 2022, nicméně Legislativní rada vlády jej z časových důvodů neprojednala.

Předkladatel původní návrh zákona upravil podle připomínek v původním návrhu stanoviska Legislativní rady vlády připraveném pro projednání na zasedání Legislativní rady vlády dne 3. listopadu 2022 a upravené znění materiálu vložil do elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky dne 5. prosince 2022.

Legislativní rada vlády upravené znění návrhu zákona projednala dne 15. prosince 2022.

Toto stanovisko Legislativní rady vlády je vypracováno již k tomuto upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, tyto připomínky:

Obecně**Upozornění pro vládu**

- 1. Legislativní rada vlády upozorňuje vládu, že by do zákona o volbě prezidenta republiky a případně i do návrhu zákona o správě voleb (čj. 1118/22) a Ústavy*

České republiky, bude-li to nezbytné, měla být promítnuta judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se volby prezidenta republiky, a to zejména usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 84/2017-175 ze dne 13. prosince 2017 a čj. Vol 7/2022-87, čj. Vol 9/2022-38 a čj. Vol 16/2022-48 ze dne 13. prosince 2022, neboť v tomto návrhu zákona a v návrhu zákona o správě voleb (čj. 1118/22), který je předkládán současně, jsou řešeny jen některé problémy, na které se ve výše uvedené judikatuře upozorňuje. Pokud by po analýze judikatury bylo zvažováno, aby podpisy petentů pod peticí podporující návrh občana navrhujícího kandidáta na prezidenta republiky byly např. úředně ověřené nebo podepsané kvalifikovaným elektronickým podpisem anebo elektronicky podepsané prostřednictvím nástroje pro sestavování elektronických petic informačního systému správy voleb s využitím prostředku pro elektronickou identifikaci, bylo by zřejmě vhodné zvážit snížení počtu petentů stanoveného v čl. 56 odst. 5 Ústavy České republiky; takové rozhodnutí si však zaslouží důkladné posouzení a rozmyšlení.

Analýza aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu a na ni navazující judikatury Ústavního soudu týkající se volby prezidenta republiky, jež proběhne v lednu 2023, si vyžádá určitý čas, proto Legislativní rada vlády doporučuje vládě, aby nezávisle na projednávání tohoto návrhu zákona a návrhů zákonů její doprovázejících uložila 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra zpracovat návrh právní úpravy, v níž budou promítnuty obecné připomínky Legislativní rady vlády uvedené v části IV. tohoto stanoviska a judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se volby prezidenta republiky, respektive její části, které nejsou promítnuty do návrhu zákona o správě voleb, resp. do tohoto návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb. V tomto smyslu je navrženo usnesení vlády obsažené v části V. tohoto stanoviska.

2. Legislativní rada vlády je toho názoru, že by prezident republiky měl být, pokud jde o míru uvážení při vyhlásování termínu voleb, právní úpravou více omezen, a to pokud jde o časový úsek mezi vyhlášením a konáním voleb (podle platné úpravy § 1 odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 3 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů a § 3 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je omezen jen tím, kdy nejpozději lze volby vyhlásit, nikoli kdy

nejdříve), aby se předešlo tomu, že bude moci volby vyhlásit s výrazným časovým předstihem, což má důsledky např. pro finanční limity týkající se volebních kampaní. Hypoteticky by podle současné právní úpravy mohl prezident republiky vyhlásit i několikery volby na dlouho dopředu. Obdobná právní úprava by měla být doplněna i do zákona o volbě prezidenta republiky, neboť i tento zákon ji postrádá a předseda Senátu Parlamentu České republiky je při vyhlašování termínu volby prezidenta republiky podle platné úpravy § 3 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky také omezen jen tím, kdy nejpozději lze volbu vyhlásit, nikoli kdy ji lze vyhlásit nejdříve.

Obecně

1. K možnosti cizinců vést volební kampaň jako registrované třetí osoby je třeba nad rámec novelizovaných ustanovení upozornit, že registrovaná třetí osoba podle § 16e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 56f odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů, § 59e odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu a § 38a odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky nemusí mít trvalý pobyt na území České republiky a tuto skutečnost by uvedené zákony měly reflektovat.
2. V souvislosti s navrženou změnou zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, ve znění pozdějších předpisů, upozorňuje Legislativní rada vlády na značnou neurčitost a tudíž nejasnost navržené právní úpravy. Tato úprava navíc bezprostředně nesouvisí s návrhem zákona o správě voleb. Zejména díky neurčitosti a nejasnosti navržené právní úpravy Legislativní rada vlády doporučuje v příloze k tomuto stanovisku změny těchto zákonů (části osmou, desátou a osmnáctou) z předloženého návrhu zákona vypustit.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu návrhu zákona dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K rozdílové tabulce

Rozdílovou tabulku dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

Ke srovnávacím tabulkám

1. Srovnávací tabulky dopracovat tak, aby odpovídaly vládou schválenému návrhu zákona. Např. v souvislosti se změnou zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují nebo mění některá ustanovení (např. § 23, 28, 29, 59 a 77), která jsou v současnosti vykazována jako implementační k článkům směrnice 94/80/ES (čl. 2 odst. 1 a čl. 7, 8, 10 a 11), ale v příslušné srovnávací tabulce není u předmětných článků uvedeno ID novely návrhu (pouze ID návrhu zákona o správě voleb).
2. Je třeba předložit aktualizovanou srovnávací tabulku k rozhodnutí Rady ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství (2008/801/ES), ve které by mělo být vyznačeno ID návrhu u čl. 7 odst. 2, který je vykazován jako implementační k některým ustanovením, které jsou návrhem novelizovány (např. § 1 odst. 2, § 3 a § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů).

K platným zněním navrženou novelou dotčených zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do těchto platných znění zákonů promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (RIA) dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s ch v á l i t návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s ch v a l u j e návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády;

II. u k l á d á 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra vypracovat

1. konečné znění vládního návrhu zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb,

2. návrh právní úpravy, v níž budou promítnuty obecné připomínky obsažené v části IV. stanoviska Legislativní rady vlády a judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se volby prezidenta republiky, respektive její části, které nejsou promítnuty do vládního návrhu zákona o správě voleb (čj. 1118/22), resp. do vládního návrhu zákona podle bodů I a II/1 tohoto usnesení, a tento návrh právní úpravy předložit vládě do 31. prosince 2023;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II/1 tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento vládní návrh zákona týká členství České republiky v Evropské unii,

2. 1. místopředsedu vlády a ministra vnitra, aby odůvodnil vládní návrh zákona podle bodů I a II/1 tohoto usnesení v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

JUDr. MgA. Michal Š a l o m o u n, Ph.D.

ministr pro legislativu

a předseda Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona