

Odůvodnění

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Ministerstvo vnitra předkládá návrh vyhlášky, kterou se mění vyhlášky provádějící jednotlivé volební zákony. Jedná se o technickou změnu vyhlášek ke všem pěti volebním zákonům, která nově upravuje lhůty pro uschování, resp. následné zničení části volební dokumentace a zpřesňuje rozsah volební dokumentace určené ke zničení.

Podle stávající právní úpravy obecní úřad převezme veškerou volební dokumentaci, s výjimkou jednoho vyhotovení zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku, od okrskových volebních komisí. Hlasovací lístky a použité úřední obálky (tj. obálky opatřené úředním razítkem obce) uschovají obecní úřady po dobu 30 dnů od uveřejnění celkového výsledku voleb Státní volební komisí. Po této lhůtě ponechají pro archivaci 3 sady nepoužitých hlasovacích lístků, zatímco ostatní hlasovací lístky zničí. Pro zničení hlasovacích lístků je stanovena tedy pevně jednotná lhůta 30 dnů, která začíná plynout ode dne uveřejnění celkových výsledků voleb Státní volební komisí. Stávající lhůta je nastavena tak, aby zohlednila jednak lhůtu pro podání návrhu na soudní přezkum výsledků voleb (10 dnů) a následně lhůtu pro rozhodnutí příslušného volebního soudu o tomto návrhu (20 dnů), neboť volební soud může v rámci soudního přezkumu voleb požádat obecní úřad o zpřístupnění volební dokumentace.

Tato lhůta se však v praxi ukazuje jako nedostatečná s ohledem na možný vývoj soudního přezkumu výsledků voleb. Volební soudy považují lhůtu 20 dnů pro rozhodnutí toliko za lhůtu pořádkovou, což v některých případech vede k tomu, že do 30 dnů od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí nemusí být soudní řízení ještě ukončeno. Navíc s narůstající tendencí účastníků řízení napadat rozhodnutí volebního soudu ústavní stížností vyvstává požadavek zachovat volební dokumentaci i v době, kdy řízení pokračuje u Ústavního soudu. Může nastat situace, kdy Ústavní soud ústavní stížnosti vyhová a věc vrátí zpět k rozhodnutí volebnímu soudu. U volebního soudu tak může znovu vyvstat potřeba zpřístupnění volební dokumentace.

Podle současné právní úpravy jsou však hlasovací lístky zničeny dříve, než je výsledek voleb postaven najisto, což může vést v praxi volebních soudů k nedozírným důsledkům, jež mohou mít vliv na soudní přezkum zákonnosti volebního procesu. Na tento problém v konkrétním případě poukázal i Krajský soud v Českých Budějovicích (usnesení č. j. 52 A 16/2018-310) a v návaznosti na něj Ústavní soud (usnesení sp. zn. IV. ÚS 1767/19), a to v souvislosti s řízením o neplatnosti voleb do Zastupitelstva města Strakonice. Krajský soud v Českých Budějovicích přitom Ministerstvu vnitra v souvislosti se zmíněným řízením zaslal podnět ke změně právní úpravy lhůt pro zničení použitých hlasovacích lístků.

Navrhuje se proto „odstupňovat“ lhůty pro zničení použitých hlasovacích lístků a úředních obálek v závislosti na průběhu soudního přezkumu výsledků voleb, a to i se zohledněním podání případné ústavní stížnosti tak, aby tato stěžejní část volební dokumentace byla soudům k dispozici, dokud nebude výsledek voleb, resp. jejich přezkumu, postaven najisto. V souvislosti s tím dále dochází ke sjednocení formulačních rozdílů v jednotlivých ustanoveních volebních vyhlášek upravujících zničení volební dokumentace.

Konkrétně se navrhuje novelizovat

- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 152/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,
- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 233/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb. a zákona č. 204/2000 Sb.,
- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů,
- vyhlášku č. 409/2003 Sb., k provedení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů,
- vyhlášku č. 294/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s prováděnými zákony

Zákonná zmocnění ve všech prováděných volebních zákonech ukládají Ministerstvu vnitra (ve třech případech v dohodě s Českým statistickým úřadem) stanovit postup obecních úřadů a ostatních dotčených volebních orgánů (tj. Ministerstva vnitra, krajských úřadů, pověřených obecních úřadů v sídle volebního obvodu, pověřených obecních úřadů a zastupitelských úřadů) při úschově a archivaci hlasovacích lístků a ostatní volební dokumentace.

Předkládaný návrh reagující na požadavky praxe úpravou lhůt pro zničení části volební dokumentace a zpřesněním rozsahu volební dokumentace určené ke zničení je v souladu se zákonným zmocněním, jakož i prováděnými zákony jako takovými.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Postup při úschově, archivaci a skartaci hlasovacích lístků a ostatní volební dokumentace není právem Evropské unie upraven. Právní úprava na tomto úseku je plně ponechána v pravomoci národních orgánů jednotlivých členských států.

Rovněž mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, se na danou oblast nevztahují.

4. Finanční dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a na hospodářské subjekty

Zpřesňující úprava jak lhůt pro zničení části volební dokumentace, tak i samotného rozsahu volební dokumentace, který má být u obecního úřadu zničen poté, co je výsledek voleb

definitivní, nemá žádné dopady na státní rozpočet ani ostatní veřejné rozpočty. K úschově volební dokumentace využívá obecní úřad své prostory, a tak ani případná potřeba úschovy po delší dobu se nepromítne do finančních nákladů. To platí i pro Ministerstvo vnitra v případě, kdy zničení části volební dokumentace dopadá na něj (úřední obálky a použité hlasovací lístky zaslané zastupitelskými úřady při volbě prezidenta republiky).

5. Zhodnocení korupčních rizik, zhodnocení ve vztahu k zákazu diskriminace, ve vztahu k rovnosti mužů a žen a k ochraně soukromí a osobních údajů, zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu, ve vztahu k sociálním dopadům, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a k dopadům na životní prostředí

Návrh vyhlášky je ryze technickou novelou a nezvyšuje korupční rizika. Předkládaný návrh nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace, ve vztahu k rovnosti mužů a žen ani k ochraně soukromí a osobních údajů; nemá ani dopady na bezpečnost nebo obranu státu, sociální dopady nebo dopady na životní prostředí.

6. K hodnocení dopadů regulace

Vzhledem k tomu, že předložený právní předpis je svým charakterem pouze technickou novelou volebních vyhlášek, byla předsedkyně Legislativní rady vlády požádána o výjimku z provedení hodnocení dopadů regulace (RIA).

Zvláštní část

K čl. I až V

- *k novému nastavení lhůt pro zničení části volební dokumentace*

Základem navrhovaných změn, které se promítají do novelizovaných volebních vyhlášek, je nové určení lhůty pro zničení části volební dokumentace. Stávající lhůta 30 dní, která začíná plynout ode dne uveřejnění celkových výsledků voleb Státní volební komisí, se ukazuje s ohledem na recentní judikaturu Krajského soudu v Českých Budějovicích (č. j. 52 A 16/2018-310) a Ústavního soudu (IV. ÚS 1767/19) ve věci opakovaných voleb do zastupitelstva města Strakonice jako nedostatečně reflektující možný vývoj konkrétního řízení o návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta. A to i přes to, že v zásadě technicistně vychází ze lhůt pro podání a vyřízení předmětných návrhů ve volebním soudnictví (10 + 20 dní).

Je zjevné, že zejména hlasovací lístky jsou základním pramenem poznání pro příslušné soudy k tomu, aby mohly podané návrhy řádně projednat. Tendence účastníků obracet se ve věcech volebních též na Ústavní soud však nelze přehlédnout a je na místě zachovat soudům možnost využít stěžejní volební dokumentaci i v případě, kdy bude na řízení před krajským soudem (příp. Nejvyšším správním soudem) „pokračovat“ k Ústavnímu soudu.

Nově je tedy navrhováno opuštění principu lhůty určené od okamžiku zveřejnění celkových výsledků voleb Státní volební komisí a skutkovému ději lépe odpovídající určení

počátku lhůty pro zničení části volební dokumentace v návaznosti na osud možných žalobních návrhů.

Návrh pracuje se třemi situacemi, a to se

- situací, kdy žádný přípustný návrh na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta (dále jen „návrh“) soudu pro konkrétní druh voleb podle konkrétního volebního zákona podán nebyl,
- situací, kdy návrh podán byl a po rozhodnutí krajského soudu/Nejvyššího správního soudu marně uplynula lhůta pro podání ústavní stížnosti,
- situací, kdy ústavní stížnost/stížnosti byly podány a Ústavní soud jim nevyhověl (nevyhověním je třeba rozumět situaci, kdy Ústavní soud návrh odmítl, zamítl nebo řízení zastavil; zjednodušeně řečeno nezrušil rozhodnutí krajského soudu/Nejvyššího správního soudu o návrhu).

Takové nastavení by mělo zajistit, aby byla stěžejní část volební dokumentace pro přezkum voleb zachována pro všechny procesní situace, které mohou nastat.

Návrh současně zachovává 30 denní lhůtu plynoucí od výše uvedených okamžiků pro proces zničení předmětné volební dokumentace.

Pro obecní úřady budou z logiky věci relevantní jen ty návrhy dotýkající se volebního obvodu, ve kterém se nachází obecní úřad. Obecní úřad tak budou zajímat v případě voleb do zastupitelstev obcí pouze návrhy dotýkající se obce, jejímž je obecním úřadem (pro obecní úřad obce X tedy nebudou pro počátek lhůty nijak relevantní návrhy napadající volby do zastupitelstva obce Y), obdobně v případě voleb do zastupitelstev krajů jen návrhy zpochybňující volby do zastupitelstva kraje, na jehož území se obec nachází, v případě voleb do Senátu Parlamentu České republiky pak návrhy zpochybňující volbu senátora ve volebním obvodu, v jehož volebním obvodu se obec nachází.

V „celostátních“ volbách (volby do Evropského parlamentu a volba prezidenta republiky) však budou mít podané návrhy vliv na určení lhůty pro všechny obecní úřady. Stejně tak tomu bude i ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a to i přes to, že v daných volbách netvoří Česká republika jeden volební obvod, ale mandáty se rozdělují podle jednotlivých krajů. Jelikož se návrhy řeší centrálně u Nejvyššího správního soudu, bylo by nutno po uplynutí lhůty pro podání návrhu zjišťovat v jednotlivých návrzích, kterých volebních krajů se návrhy dotýkají a tyto informace sdělovat dál. S ohledem na snahu o rychlé rozhodování Nejvyššího správního soudu se vychází z toho, že v případě voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bude princip stejný, jako v případě volby prezidenta republiky a voleb do Evropského parlamentu, tedy že podaný návrh má vliv na počátek lhůty pro zničení části volební dokumentace pro všechny obecní úřady.

Je zjevné, že oproti současnému stavu, kdy je počátek lhůty pro zničení části volební dokumentace určen v zásadě jednoduše zjizitelným okamžikem (zveřejněním celkových výsledků voleb Státní volební komisí), bude nově navrhovaný model vyžadovat zvýšené úsilí pro zjištění počátku lhůty. Takový stav však není neznámý, neboť již dnes se obdobně postupuje při výplatě odměn členům okrskových volebních komisí (např. při volbách do Senátu - § 77a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) nebo pro určení okamžiku svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce (viz ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

Bude tak třeba postupovat v součinnosti dotčených volebních orgánů. Předpokládá se, že v případě „celostátních“ voleb, tedy voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, voleb do Evropského parlamentu a volby prezidenta republiky bude počátek lhůty monitorovat Ministerstvo vnitra, které bezodkladně prostřednictvím oficiálních internetových stránek a případně dalšími vhodnými komunikačními kanály zveřejní (oznámi) obecním úřadům, že okamžik pro počítání lhůty ke zničení části volební dokumentace nastal. V případě voleb do Senátu bude obdobně postupovat pověřený obecní úřad v sídle senátního obvodu a v případě voleb do zastupitelstev krajů krajský úřad. Jen v případě voleb do zastupitelstev obcí bude relevantní skutečnosti zjišťovat u soudů sám obecní úřad (zde je však velký překryv se skutečnostmi, které již dnes musí zjišťovat pro určení termínu konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce).

- *zpřesnění obsahu volební dokumentace určené ke zničení*

Dosavadní volební vyhlášky vychází z toho, že po uplynutí lhůty se přistupuje ke zničení hlasovacích lístků (s výjimkou 3 sad nepoužitých hlasovacích lístků určených k archivaci) a použitých úředních obálek. Návrh tento stav obrací. Nově je tedy navrhováno zničení použitých hlasovacích lístků a všech (tedy i nepoužitých) úředních obálek. Předkladatel vychází z toho, že není na místě ničit nepoužité hlasovací lístky, neboť tyto mohou obecním úřadům dále posloužit jako pomocné papíry pro jejich činnost či s nimi může obec naložit jiným způsobem, např. rozdat do jimi zřizovaných škol či školských zařízení. U nepoužitého hlasovacího lístku totiž není žádné riziko zneužití v následných volbách, resp. i pokud by někdo učinil „pokus“ na pozornost okrskové volební komise a použil hlasovací lístek z předcházejících voleb, musela by okrsková volební komise velmi jednoduše tento „pokus“ rozpoznat. Riziko zneužití tak v zásadě nehrozí a je na místě dát nepoužité hlasovací lístky k dispozici obcím k dalšímu využití. Ostatně Ministerstvo vnitra eviduje pravidelně poptávku po další možnosti využití nepoužitých hlasovacích lístků např. právě pro školy či školská zařízení.

Naproti tomu v případě úředních obálek dochází naopak k tomu, že nově budou volební vyhlášky vyžadovat zničení všech úředních obálek (nikoli jen použitých), neboť v jejich případě zneužití hrozí např. tak, že osoba, která by se dostala k nepoužitým úředním obálkám, by do nich mohla vložit hlasovací lístky a vhodit „staré“ úřední obálky do volební urny a tím způsobit zmatek při sčítání hlasů.

Nově jsou též do výčtu ničené volební dokumentace zařazeny pomocné hlasovací lístky pro sčítání přednostních hlasů (jejich užití upravují volební zákony ve volbách, kde je možno udělovat přednostní hlasy). Předkladatel vychází z toho, že jde o pomocný materiál mající úzkou vazbu na použité hlasovací lístky (resp. na z nich vzešlý volební výsledek). Současný stav není zcela jasný v tom, zda tyto hlasovací lístky považovat za hlasovací lístky určené ke zničení, nebo o tzv. ostatní volební dokumentaci (o čemž spíše svědčí díkce relevantních ustanovení volebních zákonů - viz např. ustanovení § 43 odst. 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů) určenou k uchování po dobu plynutí skartační lhůty.

Z pohledu předkladatele není (s ohledem na silnou provazbu pomocných hlasovacích lístků pro sčítání přednostních hlasů na použité hlasovací lístky a zjišťování výsledků voleb) vhodné, aby pomocné hlasovací lístky pro sčítání přednostních hlasů nesdílely osud použitých

hlasovacích lístků. Navrhuje se tedy explicitní zařazení této dokumentace do části dokumentace určené ke zničení po uplynutí výše uvedených lhůt.

- *sjednocení formy zničení části volební dokumentace*

Jednotlivé volební vyhlášky v současné době nejsou jednotné v tom, jak předmětnou část volební dokumentace po uplynutí lhůty zničí. v některých případech se hovoří o zničení protokolárním (např. volby do zastupitelstev obcí), jinde zase o „prostém“ zničení (např. volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky). Zjevně není důvod, aby obecní úřady nepostupovaly jednotně ve všech volbách, přičemž s ohledem na zjevnou závažnost se přistupuje na sjednocení ve prospěch protokolárního zničení, tedy způsobem, kterým se dnes postupuje při zničení části volební dokumentace v případě voleb do zastupitelstev obcí a volby prezidenta republiky.

K čl. VI (Účinnost)

Je navrhováno nabytí účinnosti vyhlášky dnem jejího vyhlášení, neboť je nezbytné, aby vyhláška nabyla účinnosti tak, aby podle ní bylo možno postupovat při nakládání s volební dokumentací z nových voleb do zastupitelstev některých obcí, které jsou vyhlášeny na 14. prosince 2019. S ohledem na charakter navrhovaných změn přitom není legisvakance nezbytná.