

Vyjádření vlády k návrhu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení části ustanovení čl. II bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sp. zn. Pl. ÚS 21/18)

I.

Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „navrhovatel“) podal Ústavnímu soudu České republiky návrh na zrušení části ustanovení čl. II – Přejícná ustanovení, bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „napadené ustanovení“).

Návrh byl podán v souvislosti s projednáváním žaloby, jejímž prostřednictvím se fyzická osoba (dále jen „žalobce“) domáhá ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. Nezákonnost zásahu spatřuje žalobce v postupu žalovaného (Magistrát města Hradec Králové), který s odkazem na napadené ustanovení odmítl provést zápis jeho osoby do registru silničních vozidel jako vlastníka silničního vozidla Yamaha XTZ 750 SUPER TENERE a eviduje toto vozidlo jako zaniklé.

Navrhovatel ve shodě s žalobcem namítají, že aplikací napadeného ustanovení došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva žalobce na ochranu majetku, které je chráněno čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod.

Navrhovatel spatřuje rozpor s ústavně zaručeným základním právem na ochranu majetku v tom, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení bylo žalobcovo vlastnické právo k motocyklu, citujeme: „...zcela znehodnoceno, neboť žalobce z administrativních důvodů není oprávněn svou věc užívat.“. Navrhovatel je též přesvědčen že, citujeme: „Potlačeno

je i oprávnění žalobce s věcí disponovat, neboť žalobce sice formálně je oprávněn převést své vlastnické právo na jiného, avšak ani případný nabyvatel nebude oprávněn věc užívat, což podle názoru navrhovatele činí smluvní převod vlastnického práva fakticky neuskutečnitelným.“

Navrhovatel má též za to, že napadené ustanovení neobstojí v testu proporcionality (z hlediska potřebnosti). Toto přesvědčení opírá o předpoklad (dle názoru vlády mylný), že jediným cílem napadené právní úpravy bylo zajištění přehlednosti rejstříku vozidel - z této ne zcela přiléhavé premisy pak dovozuje, že sledovaného cíle bylo možno dosáhnout i jinak, bez toho, aniž by bylo zasaženo ústavně zaručené základní právo na pokojné užívání majetku.

II.

S výše shrnutou argumentací navrhovatele, jakož i z ní vyvozenými závěry, se vláda neztotožňuje a je i nadále přesvědčena, že napadené ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

V první řadě považuje vláda za nutné zdůraznit, že navrhovatelem napadené ustanovení je ustanovením přechodným - tedy ustanovením, jehož smyslem je upravit vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty adresátů normy.

Napadené ustanovení je proto třeba vykládat v kontextu (dosavadní/nová právní úprava), což však navrhovatel zjevně neučinil. Z uvedeného důvodu vláda odkazuje na obecnou část důvodové zprávy (zejména pak bod 1.2.1. písm. A a bod 2.1.) k zákonu č. 239/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“). V uvedeném dokumentu jsou mj. stručně shrnuty i důvody, které vedly zákonodárce k přijetí výše uvedeného zákona, včetně navrhovatelem napadeného přechodného ustanovení.

Jak jednoznačně vyplývá z textu důvodové zprávy k novele zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, představuje napadené ustanovení nezbytný krok související s celkovou změnou koncepce registru silničních vozidel a procesu jejich registrace, ke které došlo právě prostřednictvím zmíněné novely.

Jednou z podstatných změn, které novela zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích přinesla, byla změna postupů při zápisu změny údaje o vlastníkově či provozovateli vozidla (tzv. „přeregistrace“ vozidla) tak, aby se zamezilo obcházení nebo porušování povinnosti dosavadního i nového vlastníka vozidla řádně a včas zajistit zápis změny vlastníka či provozovatele vozidla v registru silničních vozidel¹.

Potřeba zajistit řádný a včasný zápis změn údajů o vlastníkově či provozovateli vozidla byla vyvolána primárně změnou právního postavení provozovatele vozidla v souvislosti s jeho povinnostmi vyplývajícími z jiných právních předpisů. Jako příklad lze uvést zejména Ústavním soudem nedávno aprobovanou povinnost provozovatele vozidla zajistit, že při užití vozidla budou dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, a na tuto povinnost navazující přestupek, za který provozovatel vozidla odpovídá, nepodaří-li se zjistit řidiče vozidla (ustanovení § 10 odst. 3 a § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů). Další povinnosti provozovatele vozidla vyplývají přímo ze zákona č. 56/2001 Sb., například odpovědnost za řádný technický stav vozidla (včetně povinnosti absolvovat pravidelné technické prohlídky), a z dalších právních předpisů, například ze zákona o pozemních komunikacích či ze zákona o odpadech. Jednoznačné a správné určení provozovatele vozidla je nezbytné rovněž pro sdělování příslušných údajů orgánům

¹ Důvodová zpráva k novele zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích k tomu uvádí:

„Jako další klíčový problém platné právní úpravy registrace vozidel se ukazuje zejména absence jednoznačné a komplexní úpravy zápisu změny údaje o vlastníkově či provozovateli silničního vozidla (tzv. „přeregistrace“ vozidla), která by neumožňovala obcházení nebo porušování povinností dosavadního i nového vlastníka (či provozovatele) vozidla řádně a včas zajistit zápis změny údaje vlastníka či provozovatele silničního vozidla.

V důsledku současné nedostačující úpravy přeregistrace vozidla dochází např. k tomu, že dosavadní vlastník vozidla provede „odhlášku“ (odhlásí se jako vlastník či provozovatel vozidla z registru), nicméně nový vlastník již nesplní svou povinnost podat „přihlášku“ vozidla na sebe a jako vlastník vozidla (a tím ve většině případů i jako provozovatel vozidla) je pak v registru nadále vedena osoba předchozího vlastníka vozidla, která však již vozidlo nemá ve své moci a nemůže ani stav zápisu v registru vozidla změnit (vzhledem k tomu, že při převodu vozidla dojde i k převodu dokladů (technického průkazu a osvědčení o registraci) k němu). K přeregistraci vozidla je totiž podle platné právní úpravy potřeba dvou výše uvedených úkonů, které neprobíhají (resp. nemusí proběhnout) současně.

Cílem hledaného řešení tedy musí být odstranění výše popsaného nežádoucího stavu, kdy určitá část silničních vozidel evidovaných v registru silničních vozidel (nevyřazených ať už dočasně či trvale z registru) se nachází ve výše popsaném přechodném stavu „polopřevodu“, tedy nedokončeného převodu vozidla, kdy není zřejmé, kdo je skutečným vlastníkem vozidla a jako vlastník či provozovatel vozidla je v registru nadále vedena osoba dřívějšího vlastníka (jež zůstane v registru zapsána až do doby „přihlášky“ nového vlastníka (provozovatele)) a obecně změnit způsob vedení registru vozidel a zápisu do něj tak, aby zejména údaje o vlastnicích a provozovatelích silničních vozidel aktuálně provozovaných vozidel odpovídaly skutečnosti, a to i s ohledem na nedávno přijatou novelu zákona č. 361/2000 Sb., jež v úpravě navržené s ohledem na řešení problematiky výmluvy na „osobu blízkou“ počítá s odpovědností osoby provozovatele vozidla za správní delikt, pokud není zjištěn skutečný pachatel přestupku na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

K druhému uvedenému hlavnímu cíli změny této úpravy – relevanci údajů zapsaných v registru vozidel směřuje i druhá zásadní změna právní úpravy registrace vozidel – úprava vyřazování z registru silničních vozidel a zejména její rozšíření o zcela nový institut dlouhodobého vyřazení vozidla z registru silničních vozidel.“

cizích států v souvislosti s přestupky spáchanými těmito vozidly v zahraničí, což je závazek České republiky vůči ostatním státům vyplývající z jejího členství v Evropské unii.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že změny provedené novelou zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nebyly samoučelným projevem svévole zákonodárce, ale naopak legitimním a odůvodněným krokem, který umožnil najisto určit provozovatele každého vozidla, které je zapsáno v registru vozidel, a tedy i jednoznačně ztotožnit případné pachatele deliktů spočívajících v porušení pravidel silničního provozu (což předchozí právní úprava plně neumožňovala). Novela zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (včetně napadeného přechodného ustanovení) tedy dle názoru vlády zásadním způsobem přispěla k co nejvyšší míře relevance údajů o vlastnících a provozovatelích silničních vozidel vedených v registru silničních vozidel a tedy i k zajištění bezpečnosti silničního provozu, resp. k ochraně života, zdraví a majetku jeho účastníků.

III.

K napadené právní úpravě samotné pak vláda uvádí, že v souvislosti s přechodem na novou právní úpravu bylo nezbytné vyřešit návaznost na některé instituty, které byly obsaženy v původní právní úpravě, avšak v nové právní úpravě už neexistují. K tomu směřovalo i napadené přechodné ustanovení. To se vztahuje k vozidlům, která zůstala ve stavu tzv. „v polopřevodu“ a k vozidlům, která zůstala dočasně vyřazená z registru silničních vozidel i po maximální možné době vyřazení. Toto přechodné ustanovení je napadeno jen v části týkající se zániku vozidel v tzv. „polopřevodu“, nicméně pro objasnění smyslu této právní úpravy budou v tomto vyjádření popsány obě uvedené situace.

V případě obou těchto situací přechodné ustanovení cílí pouze na vozidla, u nichž nebyl řádně dokončen proces zápisu změny vlastníka nebo provozovatele silničního vozidla v registru silničních vozidel podle původní právní úpravy, neboť došlo ze strany osob, které s nimi disponovaly, k porušení jejich zákonných povinností. U vozidel „v polopřevodu“ spočívala podstata problému, v tom, že ze strany původního vlastníka bylo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností oznámeno, že bylo vlastnictví vozidla převedeno, původní vlastník již není vlastníkem s tím, že bylo uvedeno jméno a adresa osoby, na kterou bylo vlastnictví vozidla převedeno. Na tento úkon měl podle původní právní úpravy navazovat úkon nového vlastníka vozidla, který měl povinnost se nejpozději do 10 pracovních dnů k vlastnictví vozidla u obecního úřadu obce s rozšířenou působností přihlásit. U vozidel, která zůstala v tzv. polopřevodu, však k tomuto druhému kroku nedošlo. Z registru silničních vozidel tak nebylo zřejmé, kdo je vlastníkem (provozovatelem) takového vozidla, neboť původně zapsaná osoba to již nebyla (ta příslušnému úřadu oznámila, že jím již není), avšak

nový vlastník (provozovatel) vozidla úřadu znám nebyl. Vycházet z údaje o novém vlastníkovi vozidla, které sdělil původní vlastník vozidla úřadu při tzv. „odhlášení“ vozidla nebylo možné. Rovněž tak v mezidobí mohlo dojít postupně k dalším převodům daného vozidla, což úřadu nemuselo být známo.

Ponechání vozidel v tzv. polopřevodu bylo pro některé provozovatele vozidel výhodné, neboť se tím vyhnuli postihu za porušení povinností vyplývajících z řady právních předpisů. Kromě již výše uvedené odpovědnosti za přestupky spáchané vozidlem při provozu na pozemních komunikacích bylo možné tímto způsobem obejít i povinnost řádné likvidace vozidla podle zákona o odpadech. Eliminace popsaneho nežádoucího stavu byla koneckonců hlavní motivací ke změně koncepce právní úpravy a charakteru zápisu provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

U druhé skupiny vozidel, na něž cílí předmětné přechodné ustanovení, tedy u vozidel, která zůstala dočasně vyřazena z registru silničních vozidel i po uplynutí maximální možné doby, po kterou mohla být takto vyřazena, spočívá podstata problému v tom, že podle původní právní úpravy byla sice stanovena maximální doba, po kterou mohlo být vozidlo dočasně vyřazeno z registru silničních vozidel, a poté byl jeho provozovatel povinen požádat o ukončení režimu dočasného vyřazení vozidla z registru silničních vozidel a k žádosti přiložit doklady o splnění podmínek pro provoz vozidla na pozemních komunikacích, ale neexistoval způsob, jak provozovatele vozidla přimět k tomu, aby tento úkon provedl. I formální ponechání vozidla ve stavu dočasného vyřazení z registru silničních vozidel třeba i trvale mohlo být pro některé provozovatele vozidla výhodné, neboť i to byl způsob, jak se vyhnout například povinnosti řádné likvidace vozidla. V tomto formálním stavu se tak nacházelo velké množství vozidel, která již ve skutečnosti vůbec neexistovala.

U obou výše uvedených skupin vozidel platí, že se dostala do režimu, na který se vztahuje napadené přechodné ustanovení, v důsledku dlouhodobého neplnění zákonných povinností vlastníka vozidla. Smyslem napadeného přechodného ustanovení pak bylo přimět tyto osoby ke splnění zákonných povinností, které existovaly již podle původní právní úpravy a jejichž splnění bylo, v souvislosti s přijetím novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, nezbytně nutné realizovat.

Nutno též podotknout, že s touto dodatečnou nápravou stavu nespojoval zákon žádné sankce (a to i přesto, že podle původní právní úpravy za nesplnění povinností bylo možné sankci uložit). Současně zákonodárce nevyžadoval, aby skutečný vlastník/provozovatel vozidla „v polopřevodu“ postupoval podle nové právní úpravy zápisů v registru silničních vozidel (společná žádost původního a nového vlastníka). Přechodné ustanovení zakotvilo pro tyto případy mnohem jednodušší postup. Jednalo se de facto o „amnestii“ po omezenou

dobu. V případě vozidel v tzv. polopřevodu stačilo u příslušného úřadu požádat o zapsání vlastníka vozidla, a to bez součinnosti původního vlastníka. U vozidel dočasně vyřazených z provozu postačilo úřadu oznámit místo, kde se vozidlo nachází, a účel jeho využití. Provedení tohoto úkonu bylo dostatečným krokem k tomu, aby vozidlo zůstalo zapsáno v registru silničních vozidel, přičemž k jeho provedení byla stanovena lhůta 6, respektive 12 měsíců od nabytí účinnosti předmětné novely.

Současně je potřebné zdůraznit, že v případě zákona č. 239/2013 Sb. byla zákonodárcem zvolena opravdu dlouhá legisvakanní lhůta, a to jeden a půl roku, přičemž veřejnost byla prostřednictvím rozsáhlé mediální kampaně opakovaně podrobně informována o přechodu na novou právní úpravu a upozorňována, že v případě některých vozidel bude potřebné učinit výše zmíněný úkon. Rovněž na webových stránkách Ministerstva dopravy bylo v té době možné u každého vozidla ověřit, zda se na něj tato povinnost vztahuje či nikoli.

K zápisu zániku vozidla podle napadeného ustanovení tak došlo jen v případech, kdy vlastník vozidla nenapravitel trvalý protiprávní stav výše popsaným, zákonem zakotveným postupem.

Lze tedy shrnout, že účinky přechodných ustanovení novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích dopadly toliko na vlastníky vozidel, kteří nesplnili svou zákonnou povinnost a ani nevyužili možnosti nápravy tohoto (dlouho-)trvalého protiprávního stavu, který sami vyvolali.

IV.

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto vyjádření, dovozuje navrhovatel, že napadené ustanovení neobstojí v testu proporcionality. K tomuto závěru došel na základě nesprávného předpokladu, že jediným účelem, který napadené ustanovení má, je „odstranění některých vozidel z rejstříku“.

Test proporcionality napadeného ustanovení je ovšem dle názoru vlády nezbytné provádět v kontextu hlavního účelu celé relevantní části novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, kterým bylo zajištění právní jistoty – ve smyslu zajistit co nejvyšší míru relevance údajů o vlastnících a provozovatelích silničních vozidel vedených v registru silničních vozidel, resp. najisto určit provozovatele každého vozidla zapsaného v registru silničních vozidel, neboť tento je osobou odpovědnou za provoz vozidla, která nese řadu povinností souvisejících s provozem vozidla.

S ohledem na výše uvedené lze dle názoru vlády konstatovat, že je nepochybné, že napadené ustanovení je způsobilé dosáhnout výše uvedeného legitimního cíle, resp. že bylo vhodným opatřením, které vedlo k dosažení tohoto cíle. Díky aplikaci napadeného ustanovení je u každého vozidla zapsaného v registru silničních vozidel možné identifikovat jeho provozovatele. Současně nejsou v registru silničních vozidel zapsána vozidla, která ve skutečnosti již neexistují.

Při posouzení napadeného ustanovení z hlediska potřeby, lze též jednoznačně konstatovat, že (s ohledem na sledovaný legitimní cíl) nebylo možné ponechat v registru silničních vozidel vozidla, u nichž nebylo možné najisto určit, kdo je jejich vlastníkem, potažmo provozovatelem, a zda tato vozidla ve skutečnosti vůbec ještě existují. Bylo tedy nezbytné vytyčit období, během něhož je možné dosáhnout nápravy, a poté vozidla, u nichž nedošlo k potřebnému kroku, tzn. vozidla, která v naprosté většině případů již ve skutečnosti neexistovala, v registru silničních vozidel již nadále neevidovat.

Pokud jde o jiné postupy, kterými by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, žádný z nich by, dle názoru vlády, nepředstavoval účelnější řešení.

Navrhovatelem zmiňovaná možnost vynucení splnění povinností (zakotvených v původní právní úpravě) prostřednictvím správního trestání nepřicházela v úvahu, neboť nová právní úprava byla založena na zcela odlišné koncepci a nebylo proto ani možné nadále sankcionovat porušení povinností podle původní právní úpravy.

Tuto problematiku nebylo možné řešit ani prostřednictvím individuálních správních řízení, neboť se jednalo o statisíce vozidel (více než 800 000 vozidel), o nichž by bylo nutné vést samostatná správní řízení. To by bezpochyby nebylo účelné ani zvládnutelné. Navíc v řadě případů by toto řešení představovalo pro vlastníky vozidel nejen velkou administrativní zátěž, ale mnohdy by ani nebyli schopni prokázat splnění původních povinností, čímž by byli vystaveni postihu (například pokud sice došlo k ekologické likvidaci vozidla, ale před dlouhou dobou a již o tom nemají doklad, nebo pokud bylo vozidlo předmětem dědění atd.).

Účelné by nebylo ani stanovení vyvratitelné právní domněnky, na kterou rovněž poukazuje navrhovatel, neboť při přechodu na novou koncepci registru silničních vozidel by bylo nezbytné ve všech případech zapsat zánik vozidla, tato vozidla však nadále separátně evidovat a poté je případně do registru silničních vozidel znovu zapsat. Tím by se však narušila právní jistota, která byla stěžejním cílem nové právní úpravy.

Vláda je přesvědčena, že předmětná právní úprava ob stojí i v posledním kroku testu proporcionality tedy při poměrování závažnosti v kolizi stojících ústavně chráněných hodnot; v tomto případě veřejného zájmu na jednoznačném určení provozovatele vozidla, který je osobou odpovědnou za provoz vozidla, která nese řadu povinností souvisejících

s provozem vozidla, a to i v rovině správního trestání, což má přímé dopady na bezpečnost silničního provozu, a oproti tomu majetkového práva jednotlivce.

V této souvislosti považuje vláda za potřebné podtrhnout skutečnost, že v důsledku aplikace napadeného přechodného ustanovení nedochází k odnětí vlastnického práva k vozidlu ani k definitivnímu znemožnění jeho užívání. Vlastnické právo zůstává zachováno, vozidlo pouze nelze užívat v provozu na pozemních komunikacích, ale lze jej i nadále užívat jiným způsobem. Rovněž lze využít zákonných postupů, pomocí nichž může být vozidlo znovu zapsáno do registru silničních vozidel, tj. schválení technické způsobilosti jednotlivě vyrobeného vozidla. Tato možnost byla mimo jiné prezentována i Veřejnou ochránkyní práv.

Na závěr považuje vláda za vhodné zopakovat, že k zápisu zániku vozidel v registru silničních vozidel v důsledku aplikace napadeného ustanovení nedošlo neočekávaně, ale tomuto úkonu předcházelo dlouhodobé neplnění zákonných povinností vlastníka vozidla, který následně ani nevyužil možnosti nápravy, k čemuž mu byla poskytnuta dostatečně dlouhá doba (legisvankanční lhůta novely zákona v délce jeden a půl roku a další 6, respektive 12 měsíční lhůta vyplývající z napadeného přechodného ustanovení). Tento úkon byl tedy důsledkem dlouhodobé nečinnosti a udržování protiprávního stavu ze strany vlastníka vozidla, přičemž o tomto možném následku byla veřejnost opakovaně a rozsáhle informována ve sdělovacích prostředcích. Jednalo se tedy o všeobecně známou informaci. Tomu nasvědčuje i fakt, že u naprosté většiny vozidel, která ve skutečnosti ještě existovala, došlo ve stanovené době k nápravě, a potenciální negativní důsledek přechodného ustanovení se tak dle informací dostupných Ministerstvu dopravy týká pouze jednotek případů.

V.

S ohledem na výše uvedené vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení části ustanovení čl. II, bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, **zamítl**.