

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Krajského soudu v Plzni** na zrušení § 8a odst. 2 zákona 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, ve slovech „a odst. 4 písm. b)“, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

1. Krajský soud v Plzni (dále také „navrhovatel“) podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 8a odst. 2 zákona 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 (dále jen „zákon č. 56/2001 Sb.“), ve slovech „a odst. 4 písm. b)“ (dále jen „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel podal návrh poté, co v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vedeném pod sp. zn. 57 A 93/2018 v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II. Skutkové okolnosti věci

3. Z návrhu a vyžádaného soudního spisu navrhovatele se podává, že dne 19. 12. 2017 žalobce v uvedené věci požádal Magistrát města Plzně (dále jen „správní orgán“) o zápis změny vlastníka silničního vozidla (jehož byl tehdy podle registru silničních vozidel vlastníkem) v registru silničních vozidel, neboť smlouvou ze dne 13. 7. 2015 vlastnické právo k uvedenému vozidlu převedl na jiného a ten mu při přepisu údajů vozidla neposkytl součinnost. Žalobce v žádosti odkázal na postup podle § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“).

4. Vzhledem k tomu, že žalobce v rozporu s napadeným ustanovením nepředložil protokol o evidenční kontrole nikoli starší než 30 dní a tzv. zelenou kartu, správní orgán rozhodnutím ze dne 28. 3. 2018 č. j. MMP/314962/17/12 žádosti nevyhověl. Odvolání žalobce zamítl Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „odvolací správní orgán“) rozhodnutím ze dne 22. 5. 2018 č. j. PK-DSH/5363/18. Z něj se podává, že nebylo možné použít zákon č. 101/2000 Sb., neboť údaje jsou v registru silničních vozidel evidovány na základě zákona č. 56/2001 Sb.

5. Žalobce uvedená rozhodnutí napadl žalobou u navrhovatele. V ní tvrdil, že správní orgány pochybily, nepoužily-li na věc podpůrně zákon č. 101/2000 Sb. a neposoudily jeho podání ze dne 19. 12. 2018 jako podnět k postupu podle téhož zákona. Odkázal přitom na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016 č. j. 5 A 139/2013-38 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2016 č. j. 7 As 254/2016-33. Žalobce uvedl, že není v jeho možnostech opatřit dokumenty požadované podle napadeného ustanovení.

6. Navrhovatel rozsudkem ze dne 30. 9. 2019 č. j. 57 A 93/2018-45 zrušil žalobou napadená rozhodnutí a správnímu orgánu vrátil věc k dalšímu řízení. Podle navrhovatele žádná z listin, na něž zákon č. 56/2001 Sb. odkazuje v napadeném ustanovení, nemá vypovídající hodnotu k prokázání toho, zda došlo k převodu vlastnického práva k vozidlu. Vyžaduje-li zákonodárce, aby údaje v registru silničních vozidel odpovídaly skutečnému stavu, nepředložení požadovaných dokumentů nemohlo být překážkou pro vyhovění žádosti žalobce o zápis změny vlastníka.

7. Ke kasační stížnosti odvolacího správního orgánu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2020 č. j. 9 As 346/2019-28 zrušil uvedený rozsudek navrhovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z něj se podává, že kromě evidence skutečných a aktuálních vlastníků silničních vozidel má registr silničních vozidel další, stejně důležitý účel, a to zajistit, aby na pozemních komunikacích byla provozována pouze vozidla splňující předepsané technické podmínky a uzavřeným pojištěním odpovědnosti z jejich provozu. Nejvyšší správní soud uvedl, že si je vědom „patových situací“, které znemožňují zapsat skutečný stav údajů v registru silničních vozidel, avšak bylo na žalobci, aby jednal obezřetně a odpovědně tak, aby mohl splnit svoji zákonnou povinnost požádat o zápis změny vlastníka vozidla; požadované doklady mohl bez obtíží obstarat již před převodem vlastnického práva k vozidlu.

8. Navrhovatel následně podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení napadeného ustanovení.

III. Argumentace navrhovatele

9. Navrhovatel tvrdí, že použití napadeného ustanovení způsobem, k němuž jej zavázal Nejvyšší správní soud, by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

10. Navrhovatel nejprve zrekapituloval procesní vývoj ve věci. Dále uvedl, že platná zákonná úprava neumožňuje dosavadnímu v registru zapsanému vlastníku (žalobci), aby se účinně domáhal zápisu změny údaje o vlastnictví k vozidlu v situaci, kdy nový vlastník neposkytuje součinnost a dosavadní vlastník nedisponuje protokolem o evidenční kontrole silničního vozidla nikoli starším než 30 dní a tzv. zelenou kartou. Dosavadnímu vlastníku je tak znemožněno domáhat se souladu zapsaného stavu se stavem skutečným. Tuto překážku navrhovatel považuje za zásah do ústavně zaručeného práva na soudní a jinou právní ochranu.

11. Akceptace takového stavu není podle navrhovatele „v racionálním vztahu k účelu [zákonu č. 56/2001 Sb.]“. Účelem téhož zákona je přitom zajištění souladu údajů v registru vozidel se skutečným stavem. Nejvyšší správní soud sice odkazoval na další, stejně důležitý účel, avšak ve svém důsledku jej preferuje oproti tomu, jehož se navrhovatel dovolával v odůvodnění svého původního rozsudku. Řešení, které navrhuje Nejvyšší správní soud, vede k „zamrznutí“ stavu zápisu v registru silničních vozidel, který skutečnosti neodpovídá, aniž by „zainteresovaná osoba“ měla skutečnou možnost dosáhnout změny. To ostatně Nejvyšší správní soud připouští.

12. Znění zákona č. 56/2001 Sb. ani důvodová zpráva k zákonu č. 63/2017 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 „zákon č. 63/2017 Sb.“), jímž bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo napadené ustanovení, není patrný „legitimní a racionální důvod a účel“, který by zdůvodnil nemožnost změnit údaj o vlastnictví vozidla dosavadním vlastníkem, neposkytuje-li nový vlastník součinnost.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

13. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) jako účastníkům řízení. Návrh rovněž zaslal vládě a Veřejnému ochránci práv jako státním orgánům, které jsou podle § 69 odst. 2 a 3 téhož zákona oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

14. Poslanecká sněmovna ve vyjádření uvedla, že napadené ustanovení bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo zákonem č. 63/2017 Sb. Jeho návrh vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 22. 12. 2015. Návrh byl projednáván jako sněmovní tisk č. 683. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 3. 6. 2016, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání

Hospodářskému výboru. Ten jej projednal a dne 2. 9. 2016 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk č. 683/2. Druhé čtení zákona proběhlo dne 25. 10. 2016 na 50. schůzi Poslanecké sněmovny; pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 683/3 a byly zaslány následujícího dne. Hospodářský výbor jako garanční výbor návrh zákona projednal a vydal usnesení, které bylo jako sněmovní tisk č. 683/4 doručeno poslancům dne 4. 11. 2016. Ve třetím čtení byl návrh zákona dne 30. 11. 2016 schválen za přítomnosti 165 poslanců, pro návrh byli všichni přítomní. Dne 20. 12. 2016 Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu, jenž jej dne 19. 1. 2017 schválil (usnesení č. 81). Schválený zákon byl dne 31. 1. 2017 doručen prezidentu republiky. Téhož dne jej podepsal.

15. Podle Poslanecké sněmovny zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

16. Senát ve vyjádření uvedl, že § 8a byl do zákona č. 56/2001 Sb. vložen zákonem č. 63/2017 Sb. Jeho návrh byl Senátu doručen dne 20. 12. 2016 jako tisk č. 24. Návrhem zákona se dne 4. 1. 2017 zabýval Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, jenž jej usnesením č. 15 doporučil schválit ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Schválit návrh zákona doporučil též Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu usnesením č. 24 ze dne 11. 1. 2017. Senát zařadil projednání návrhu zákona na svou 4. schůzi 11. funkčního období a dne 19. 1. 2017 jej projednal. V obecné rozpravě nevystoupil žádný senátor. Senát návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou schválil usnesením č. 81 při hlasování pořadového čísla 47. Z přítomných 52 senátorů se jich pro vyslovilo 45, proti nebyl nikdo. Senát návrh daného zákona projednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a stanoveným způsobem. Konečně Senát uvádí, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

17. Vláda prostřednictvím ministryně spravedlnosti sdělila, že schválila svůj vstup do řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Vláda nejprve tvrdí, že napadené ustanovení lze ústavně konformně vyložit; k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005 č. j. 4 As 26/2003-59 a rozsudek vydaný Nejvyšším správním soudem ve věci, o níž rozhoduje navrhovatel (sub 7). Právní názor Nejvyššího správního soudu je pro navrhovatele závazný; to značí, že jeho návrh je zjevně neopodstatněný.

18. Dále vláda tvrdí, že registr silničních vozidel obsahuje mimo jiné evidenci vozidel, vlastníků a provozovatelů vozidel. Účelem registrace vozidel je zajistit, aby se na pozemních komunikacích pohybovala pouze vozidla, jež (1) splňují technické podmínky, (2) pro něž je splněna povinnost pojištění odpovědnosti z jejich provozu a (3) u nichž je ověřen soulad jejich identifikačních údajů s údaji uvedenými v příslušných dokladech. Je však současně nezbytné u silničního vozidla evidovat jeho skutečného a aktuálního vlastníka. S provozem vozidla jsou spojena práva a povinnosti a je třeba určit odpovědné osoby.

19. Ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb. stanoví povinnost podat společnou žádost do 10 pracovních dnů od převodu vlastnického práva. Podle § 8 odst. 4 písm. a) téhož zákona se k žádosti o zápis změny přiloží příslušné dokumenty. Předložením technického průkazu je ověřeno splnění předepsaných technických podmínek. Předložením protokolu o evidenční kontrole nikoli staršího 30 dní je ověřen soulad skutečného stavu silničního vozidla a jeho identifikačních údajů s údaji

v příslušných dokumentech. Předložením tzv. zelené karty je zajištěno, že ihned po převodu může být případná újma způsobená v souvislosti s provozem daného vozidla uhrazena z pojištění odpovědnosti za provoz vozidla.

20. Dále vláda tvrdí, že neposkytne-li nový či dosavadní vlastník součinnost, má druhý z nich možnost iniciovat podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. řízení, v němž není na součinnost druhého vázán, a má možnost dosáhnout zápisu požadované změny. Žadatel za takové situace předloží doklad o nabytí vlastnického práva, protokol o evidenční kontrole nikoli starší 30 dní a tzv. zelenou kartu. Uvedené ustanovení bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo zákonem č. 63/2017 Sb. s cílem umožnit dosavadnímu vlastníkovi vozidla vyřešit situaci spojenou s nečinností nového vlastníka.

21. Vláda upozorňuje, že zrušením napadeného ustanovení by byla zrušena povinnost předložit při postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. jakékoli doklady. Správní orgán by proto rozhodoval bez jakýchkoli podkladů a nemohl by posoudit ani, zda k převodu vlastnického práva došlo. Zrušením uvedené povinnosti by rovněž došlo k výraznému zjednodušení procesu zápisu změny oproti „obecnému“ způsobu podle § 8 téhož zákona (společnou žádostí). To je nežádoucí, neboť postup podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. je řešením výjimečným a „nouzovým“. Každý z požadovaných dokladů slouží k prokázání skutečnosti, jež jsou pro řádnou evidenci nezbytné (sub 20).

22. Vláda zdůrazňuje, že postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. vždy předchází porušení zákonné povinnosti podat ve stanovené lhůtě společnou žádost. Postup podle § 8a téhož zákona ani není jediným postupem, jak dosavadní vlastník může předejít situaci, kdy není schopen bez součinnosti nového vlastníka dokončit zápis změny vlastníka. Má možnost smlouvou zajistit např. aby byl zmocněn k podání společné žádosti. Podal-li by nový vlastník žádost podle uvedeného ustanovení bezprostředně po uplynutí desetidenní lhůty k podání společné žádosti a evidenční kontrola byla provedena krátce před převodem vlastnického práva, disponuje původní vlastník všemi potřebnými doklady. Uvedené ustanovení proto nestanoví žádné nesplnitelné podmínky. Vláda zdůrazňuje, že s vlastnictvím jsou spojena nejen práva, nýbrž i povinnosti. „Faktická“ nemožnost zápisu změny proto nastává pouze za situace, kdy sice nový vlastník neposkytne součinnost, avšak dosavadní vlastník současně žádost o zápis změny podá s delším časovým odstupem nebo sám nezajistil evidenční kontrolu krátce před převodem.

23. Vláda označuje situaci žalobce za „dílčí problematický aspekt“ a tvrdí, že na ni reaguje vládní návrh novely zákona č. 56/2001 Sb., jenž byl v době zpracování vyjádření projednáván Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 1046. Uvedený návrh zákona zaprvé ruší povinnost předložit k žádosti o zápis změny vlastníka vozidla protokol o evidenční kontrole; příslušný správní orgán má k protokolu vzdálený přístup. Zadruhé, uvedený vládní návrh prodlužuje platnost výsledku evidenční kontroly z dosavadních 30 dní na dva roky. Navrhovaná právní úprava proto odstraňuje překážky, které dosavadnímu vlastníku brání domáhat se zápisu změny vlastníka vozidla. Jediné dokumenty, které je nutné předložit při postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., je doklad o nabytí vlastnického práva a tzv. zelená karta. Pro sjednání pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (získání tzv. zelené karty) není nutné disponovat vozidlem, ani je nemusí sjednat sám vlastník. Vláda tvrdí, že i nedošlo-li by k prodloužení platnosti výsledku evidenční kontroly, faktické překážky k zápisu změny by byly překonány; rozhodná je samotná povinnost protokol o evidenční kontrole předložit.

24. Vláda z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatele odmítl, případně zamítl.

25. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

26. Soudce zpravodaj zaslal doručená vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel však svého práva k replice v určené lhůtě nevyužil.

V.

Upuštění od ústního jednání

27. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VI.

Znění napadeného ustanovení

28. Ustanovení § 8a odst. 2 věta druhá zákona č. 56/2001 Sb., jež obsahuje napadené ustanovení, zní: „Pro žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla do registru silničních vozidel a její přílohy platí § 8 odst. 3 a odst. 4 písm. b) obdobně.“ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb., na něž odkazuje napadené ustanovení, zní: „K žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla se přiloží

a) v případě převodu vlastnického práva

1. technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla,
2. protokol o evidenční kontrole silničního vozidla, který není starší než 30 dní, a
3. zelená karta vydaná podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, není-li silniční vozidlo vyřazené z provozu,

b) v případě přechodu vlastnického práva

1. doklad o nabytí vlastnického práva k silničnímu vozidlu a
2. doklady podle písmene a); k žádosti se nepřikládají technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla, nemá-li je žadatel k dispozici, a protokol o evidenční kontrole silničního vozidla, podává-li žadatel současně žádost o zápis zániku silničního vozidla.“

VII

Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

29. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož použití má být bezprostřední, případně je nezbytné; nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [srov. usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu tzv. konkrétní kontroly

ústavnosti právních předpisů plyne, že zákon (jeho jednotlivá ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný, a to neústavní [srov. bod 26 nálezu ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.) či bod 15 nálezu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (325/2020 Sb.)].

30. Ústavní soud považuje podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu v nyní posuzované věci za splněné. Krajský soud v Plzni je oprávněn k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, neboť má být použito v řízení o správní žalobě, které se před ním vede. Navrhovatel v řízení posuzuje, zda povinnost předložit příslušné dokumenty podle napadeného ustanovení brání kladnému vyřízení žádosti žalobce o zápis změny vlastníka vozidla. Jde proto o ustanovení zákona, které souvisí s rozhodovací činností navrhovatele a jehož má být při řešení věci bezprostředně použito.

31. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona (jeho ustanovení) proto jsou v nyní posuzované věci splněny.

VIII.

Ústavní konformita zákonodárského procesu

32. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárského procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (sub 14 až 16) dokládají, že zákon, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tato skutečnost není zpochybňována ani navrhovatelem.

IX.

Věcné posouzení návrhu

33. Jakkoli Ústavní soud ustáleně zdůrazňuje, že při posuzování rozporu zákona s ústavním pořádkem je vázán pouze petitum, a nikoli jeho odůvodněním [nález ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) či bod 71 nálezu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)], z uvedeného neplyne závěr, podle něhož navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem zákona s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Jinými slovy, brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné, aby uvedl i důvod namítané neústavnosti. Ústavní soud pak není tímto důvodem vázán – je vázán toliko petitum, nikoli ale rozsahem přezkumu, daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem [srov. nález ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) či bod 38 nálezu ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 23/20 (230/2021 Sb.)].

34. Jak se podává z vyjádření vlády, § 8a zákona č. 56/2001 Sb., jehož součástí je napadené ustanovení, upravuje situaci, kdy jedna z osob, která má povinnost podat

společnou žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla na základě převodu vlastnického práva podle § 8 téhož zákona, neposkytuje nutnou součinnost k podání společné žádosti. V režimu žádosti podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. proto žadatel má možnost požádat o zápis změny sám, bez přímé součinnosti druhé osoby. Podle napadeného ustanovení přesto je třeba k žádosti za takové situace doložit kromě dokladu o nabytí vlastnického práva k vozidlu také tzv. zelenou kartu a protokol o evidenční kontrole nikoli starší než 30 dní. Ke společné žádosti se nepředkládají technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla, nemá-li je žadatel k dispozici.

35. Navrhovatel neústavnost napadeného ustanovení spojuje s tím, že klade na žadatele o zápis změny údaje o vlastníkově silničního vozidla nespelnitelné podmínky spočívající v požadavku na předložení dokumentů sub 34, a proto neoprávněně brání změnit údaj o vlastníkově vozidlu v registru vozidel, neposkytne-li nový či dosavadní vlastník součinnost. Vláda naproti tomu tvrdí, že povinnost doložit doklady podle napadeného ustanovení nespelnitelná není, neboť situace, při které zákon brání žadatelům vyhovění jejich žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla, je důsledkem porušení jejich zákonné povinnosti, a nikoli omezujícího jednání. Navrhovatel a vláda se proto shodují na tom, že napadené ustanovení za určité situace brání správnímu orgánu, aby žádosti žadatele o zápis změny vlastníka silničního vozidla vyhověl.

36. Jde-li o tzv. zelenou kartu, jak poukazuje vláda, nic nebrání žadateli, kterému druhá osoba neposkytla součinnost, a který nemá vozidlo či jiné doklady k dispozici, tzv. zelenou kartu získat. Tzv. zelená karta se podle § 3 odst. 3 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 168/1999 Sb.“), vydává tomu, kdo uzavřel s pojistitelem smlouvu o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla [§ 2 písm. e) zákona č. 168/1999 Sb.]. Možnost uzavření takové smlouvy přitom není vázána na vlastnictví k vozidlu, ani se neodvíjí od stavu zapsaného v registru vozidel; nebrání jí ani nutný obsah pojistné smlouvy podle § 3 odst. 4 zákona č. 168/1999 Sb. Předložení tzv. zelené karty proto není nespelnitelnou podmínkou pro vyhovění žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla.

37. Jde-li o povinnost předložit protokol o evidenční kontrole nikoli starší 30 dnů, vláda zdůrazňuje, že je v moci žadatele, aby zajistil, že uvedený dokument bude mít k dispozici (sub 22). Evidenční kontrolu, jako druh technické prohlídky prováděné ve stanici technické kontroly, upravuje vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 211/2018 Sb.“). Podle odstavce 7 přílohy č. 2 vyhlášky č. 211/2018 Sb. je třeba k provedení evidenční kontroly doložit technický průkaz vozidla, osvědčení o registraci vozidla nebo osvědčení o technickém průkazu a technické osvědčení samostatného technického celku či výpis z jeho technického osvědčení, je-li technický celek namontován. Ze své podstaty je nutné k provedení evidenční kontroly disponovat vozidlem.

38. Disponuje-li proto žadatel o zápis změny vlastníka vozidlem a doklady nutnými k provedení evidenční kontroly, není předložení protokolu o evidenční kontrole žádnou skutečnou překážkou; evidenční kontrolu může bez obtíží absolvovat. Problém může nastat, má-li sice žadatel k dispozici vozidlo, avšak nemá již k dispozici potřebné dokumenty k provedení evidenční kontroly. Ustanovení § 8a odst. 3 ve spojení s § 10 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb. pamatuje na situaci, kdy má dosavadní nebo nový

vlastník, který žádost nepodal, v držení technický průkaz nebo uvedená osvědčení. Samotné nepředložení uvedených dokumentů není překážkou pro provedení zápisu změny vlastníka. Uvedené ustanovení však řeší až situaci následující (zápis změny vlastníka) a problém s chybějícími dokumenty pro provedení evidenční kontroly neřeší. Stejně tak nastává problém, nedisponuje-li žadatel o zápis změny vlastníka samotným vozidlem.

39. Za uvedených okolností proto skutečně může nastat situace, kdy žadatel o zápis změny vlastníka silničního vozidla nemůže být s žádostí v daném okamžiku úspěšný. Jde však o to zjistit, zda je taková překážka k újmě jeho ústavně zaručených práv a svobod. Pro takové zjištění je rozhodné nejprve určit, jaké důsledky má nemožnost úspěchu žadatele o zápis změny v jeho právní sféře chráněné ústavním pořádkem České republiky. Navrhovatel přitom žádné konkrétní negativní důsledky oné „patové situace“ v právní sféře žadatele o zápis změny vlastníka netvrdí; v ryze obecné rovině namítá rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. Jak se přitom podává z tvrzení žalobce předložených v řízení před navrhovatelem, jeho argumentace byla založena na zájmu na zpracování přesných osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb.

40. V první řadě je proto třeba vyzdvihnout, že nedojde-li po převodu vlastnického práva k zápisu změny vlastníka, dosavadní vlastník se vystavuje objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla (kterým je zásadně jeho vlastník) za porušení povinnosti řidiče podle § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [více k tomu viz náleze ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.)]. Na obdobné situace však zákon č. 361/2000 Sb. pamatuje; ustanovení § 125f odst. 6 písm. b) téhož zákona vylučuje uvedenou odpovědnost dosavadního vlastníka (provozovatele), podal-li v době před porušením povinnosti řidiče žádost o zápis změny provozovatele vozidla. Uvedený liberační důvod přitom není vázán na úspěšné ukončení řízení o zápis změny, čemuž může napadené ustanovení bránit, nýbrž toliko na podání žádosti. Má-li proto žadatel možnost zprostit se uvedené odpovědnosti, nemožnost úspěchu v řízení o žádosti o zápis změny vlastníka v tomto směru nemá na jeho právní postavení vliv [samozřejmě za situace, kdy orgány veřejné moci vyloží § 125f odst. 6 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb. tak, že zahrnuje i žádost o zápis změny vlastníka podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.].

41. Dalším uvažovaným negativním aspektem spojeným s nemožností zápisu změny vlastníka vozidla je možná odpovědnost za přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona č. 56/2001 Sb. Uvedené ustanovení odpovědnost za přestupek spojuje s porušením povinnosti podat společnou žádost do 10 pracovních dnů ode dne převodu vlastnického práva (§ 8 odst. 2 téhož zákona.). Taková situace, jak zdůrazňuje vláda, však nutně předchází postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., a proto účinky napadeného ustanovení nemají vliv na uplatnění odpovědnosti za uvedený přestupek.

42. Napadené ustanovení se ani jinak negativně neprojevuje ve vlastnické sféře žadatele o zápis změny. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu registrace vozidel nemá žádné soukromoprávní účinky, především v právu vlastnickém (srov. rozsudek sp. zn. 4 As 26/2003-59, bod 16 rozsudku ze dne 27. 7. 2016 č. j. 10 As 114/2015-39 či bod 22 rozsudku sp. zn. 7 As 254/2016). Z obdobného předpokladu, tedy že nabytí vlastnického práva k vozidlu není vázáno na jeho zápis do registru silničních vozidel, neboť registr vozidel není veřejným seznamem, vychází ustáleně i Nejvyšší soud (srov. rozsudek ze dne 20. 9. 2017 č. j. 22 Cdo 5330/2015-193,

usnesení ze dne 26. 11. 2020 č. j. 29 ICdo 144/2018-105 nebo usnesení ze dne 27. 5. 2021 č. j. 23 Cdo 742/2021). Ústavní soud nemá důvod uvedený předpoklad jakkoli zpochybňovat. Samotná možnost vlastnické právo převést tak napadeným ustanovením dotčena není.

43. Ústavní soud však v nálezu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/18 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.) připustil, že stav zápisu údajů v registru silničních vozidel má dopady i do oblasti soukromého práva; byť registr silničních vozidel není veřejným seznamem *stricto sensu*, jde nadále o veřejnoprávní evidenci, která má konkrétní dopady na výkon vlastnického práva (srov. zejména body 62 a 75 uvedeného nálezu). Rovněž starší judikatura Ústavního soudu omezení uvedeného ústavně zaručeného práva nespatřuje toliko v omezení možnosti jeho samotného převodu, nýbrž i v „omezení užívání majetku“ [možnosti vlastníka s majetkem jinak právně disponovat nebo mít z něho užitek, srov. bod 42 a násl. nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či nálezu ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)]. Na možný zásah do vlastnické sféry je proto třeba hledět širěji.

44. Přesto ani právo užívat vozidlo, nebo jiný obsahový prvek vlastnického práva, v nyní posuzované věci dotčen není. V zásadě mohou nastat dvě problematické situace; 1) je-li nesoučinný dosavadní vlastník a 2) je-li nesoučinný nový vlastník (jako ve věci řešené navrhovatelem).

45. Jde-li o nesoučinnost dosavadního vlastníka [sub 44 ad 1)], je třeba zkoumat možné negativní důsledky napadeného ustanovení v právní sféře nového vlastníka. Zde je třeba zdůraznit, že problematické je, nedisponuje-li nový vlastník ani protokolem o evidenční kontrole nikoli starším 30 dní, vozidlem, ani doklady nutnými k provedení evidenční kontroly (sub 38). Za takové situace však případné omezení možnosti užívat vozidlo není důsledkem účinků napadeného ustanovení (nemožnost zápisu změny vlastníka v řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.), nýbrž výhradně postupu dosavadního (nesoučinného) vlastníka. Jinými slovy, to že dosavadní vlastník nepředal novému vlastníkovi vozidlo nebo požadované dokumenty, již samo o sobě znemožňuje novému vlastníkovi řádně vozidlo užívat, a účinky napadeného ustanovení se v právní sféře nového vlastníka v tomto směru neprojeví.

46. Jde-li o praktické obtíže při dalším převodu vlastnického práva k vozidlu novým vlastníkem, neodpovídá-li stav zápisu v registru vozidel skutečnému stavu (srov. bod 75 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/18), nový vlastník má možnost se žalobou u civilního soudu domáhat vydání vozidla a potřebných dokladů k tomu, aby splnil povinnost podle napadeného ustanovení, je-li jeho skutečným vlastníkem. Za takové situace totiž dosavadní vlastník, který neposkytl součinnost a současně nepředal novému vlastníkovi vozidlo nebo požadované dokumenty, tyto věci zadržuje neprávem. K uvedenému je třeba znovu zdůraznit, že má-li nový vlastník k dispozici vozidlo a dokumenty potřebné k provedení evidenční kontroly, nic mu nebrání evidenční kontrolu absolvovat a povinnost stanovenou napadeným ustanovením splnit.

47. Jde-li o možné negativní důsledky v právní sféře dosavadního vlastníka při nesoučinnosti nového vlastníka [sub 44 ad 2)], je třeba zdůraznit, že je-li převod vlastnického práva perfektní, což je jedna z nutných podmínek úspěšné žádosti o zápis

změny vlastníka, vozidlo je oprávněn užívat nový vlastník. Za takové situace proto užívací právo dosavadního vlastníka dotčeno být nemůže.

48. Povinnost stanovená napadeným ustanovením se proto nijak neprojeví ve vlastnické sféře dotčené osoby.

49. Další obavy může napadené ustanovení vzbuzovat u problematiky ochrany osobních údajů, jak se podává z tvrzení žalobce v řízení před navrhovatelem, ve kterém se domáhal zápisu změny vlastníka vozidla s odkazem na právo na opravu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb. Aniž by Ústavní soud blíže zjišťoval, zda ústavní pořádek České republiky zaručuje právo na opravu shromážděných údajů v souladu se skutečností a případně zda takové právo dopadá i na údaj o vlastníkovu vozidla v registru vozidel, je třeba poukázat na body 22 a násl. rozsudku sp. zn. 7 As 254/2016 Nejvyššího správního soudu, podle kterého lze připustit odstranění údajů v registru vozidel i na žádost osoby, která je jako vlastník v registru vozidel evidována, ale prokáže, že skutečným vlastníkem již není [srov. situace shora sub 44 ad 2)]. Pro to je však třeba správnímu orgánu doložit pravomocný rozsudek civilního soudu o určení, že daná osoba vlastníkem vozidla není. Za takové situace, kdy judikatura správních soudů dovoluje odstranit údaje o vlastníkovu vozidla, nelze považovat důsledky napadeného ustanovení za překážku pro to, aby se dosavadní vlastník nemohl domoci odstranění evidovaných údajů o své osobě, nejsou-li v souladu se skutečností. Na takovou možnost ostatně odkazoval žalobce v řízení před navrhovatelem (sub 5).

50. Obdobně, jde-li o situaci uvedenou shora sub 44 ad 1) v kontextu ochrany osobních údajů, je třeba odkázat na možný postup sub 46 (žaloba na vydání věci). Nový vlastník tak není zbaven možnosti splnit povinnost podle napadeného ustanovení a uvést evidované údaje o své osobě do souladu se skutečností.

51. Konečně je třeba se zaměřit na navrhovatelem tvrzený rozpor napadeného ustanovení s právem každého domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Jak se podává ze shora uvedeného, právní řád v situaci předvídané v § 8a zákona č. 56/2001 Sb. poskytuje dosavadnímu i novému vlastníkovu při nesoučinnosti druhé osoby prostředky, jak změny nebo odstranění zápisu vlastníka vozidla dosáhnout, byť nikoli přímo v daném správním řízení. Ústavní soud přitom neshledává nepřiměřeným, že případné negativní důsledky nesouladu údajů zapsaných v registru vozidel se skutečným stavem nelze odstranit přímo ve správním řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.

52. Zaprvé, napadené ustanovení zákona nelze vykládat izolovaně, nýbrž v návaznosti na právní řád jako celek [srov. obdobně bod 46 nálezu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.) či bod 75 nálezu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (124/2021 Sb.)]. Zadruhé, právě zde je nutné přihlídnout k tomu, že řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. je koncipováno jako řešení situace, do které se dosavadní či nový vlastník dostal v důsledku porušení své původní povinnosti podat společnou žádost ve stanovené lhůtě podle § 8 odst. 2 téhož zákona, a to včetně požadovaných dokumentů.

53. Shora uvedené právní prostředky civilního soudnictví lze považovat za účinné, neboť se z ničeho nepodává zájem na mimořádně rychlém vyřešení dané situace. Vždy je sice

zájem na co nejrychlejším řešení určité záležitosti před orgánem veřejné moci, zde je však jistá komplikovanost a možná zdlouhavost řešení kompenzována právě tím, že nový nebo dosavadní vlastník se dostal do posuzované situace vlastním přičiněním (porušením zákonné povinnosti). Nadto, nesoučinnost jedné z osob je věcí nastavení vzájemných práv a povinností nového a dosavadního vlastníka. Je proto legitimní, ponechává-li právní řád řešení takové záležitosti na civilních soudech. Je třeba rovněž zdůraznit, že neposkytla-li jedna z osob potřebnou součinnost, mělo by druhé osobě zásadně náležet právo na náhradu škody. Takové posouzení však náleží výhradě obecným soudům po zhodnocení konkrétních okolností dané věci.

54. Na shora popsanou konstrukci, jak překlenout důsledky napadeného ustanovení, je proto třeba hledět právě v tomto celkovém kontextu. Byť Ústavní soud připouští, že řešení, které právní řád poskytuje, není optimální, pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení je rozhodné, že právní řád změnu či odstranění údajů v registru vozidel, které odporují skutečnosti, ve svém důsledku umožňuje, a to za daných specifických okolností účinně. Hledání „věcně správného“ nebo „optimálního“ řešení totiž Ústavnímu soudu v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nepřísluší.

55. Závěrem je nutné apelovat na orgány veřejné moci, aby v souladu s výše uvedeným příslušné právní předpisy vykládaly ústavně konformně v tom smyslu, aby vyloučily případnou odpovědnost za přestupky v situaci, kdy dosavadní vlastník podá žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., umožnily dosavadnímu vlastníkovi na základě pravomocného rozsudku civilního soudu o určení, že není vlastníkem daného vozidla, odstranit údaj o vlastnictví daného vozidla z registru vozidel, a aby umožnily novému vlastníkovi domáhat se vydání vozidla nebo potřebných dokladů tak, aby nový vlastník byl schopen povinnost stanovenou napadeným ustanovením splnit a zajistit soulad údajů evidovaných v registru vozidel se skutečným stavem. Jedině tak lze zajistit, aby údaje o vlastníkovi vozidla v registru vozidel neodporovaly skutečnému stavu nebo aby se důsledky napadeného ustanovení jinak negativně nepromítly do jeho právní sféry.

X. Závěr

56. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud nezjistil namítané porušení základních práv a svobod, a proto návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. listopadu 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu