



ombudsman

veřejný ochránce práv

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 21/18

Naše sp. zn.: 12/2018/SZD/MK
Naše č. j.: KVOP-22714/2018

Navrhovatel: Krajský soud v Hradci Králové

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv

Návrh na zrušení části ustanovení čl. II - Přechodná 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

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejné ochránkyně práv

Příloha

Dopis předsedovi Hospodářského výboru ze dne 14. října 2016 (PDCJ: VOP/2713/2016/S)

Systemem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 2. května 2018 jsem vstoupila jako vedlejší účastník do řízení o návrhu na **zrušení části ustanovení čl. II - Přejídná 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, který podal Krajský soud v Hradci Králové (dále též jen „navrhovatel“).

Jako veřejná ochránkyně práv se opakovaně setkávám s případy stěžovatelů, kteří poukazují na **velmi citelné dopady výše uvedené zákonné úpravy**. Od roku 2015, tj. od účinnosti zmiňované novely, se na mě obrátilo 26 osob, jejichž příběhy se v mnohém liší, nicméně mají jedno společné. Všichni si zpětně uvědomují, že se dopustili administrativního pochybení, přičemž jsou ochotni za to nést přiměřené následky. V tomto bodě se ale jejich očekávání zásadním způsobem odlišuje od reality a skutečných právních důsledků, neboť následkem jejich opomenutí došlo k tzv. administrativnímu zániku jejich vozidla, a s tím spojenou faktickou nemožností je dále užívat v provozu na pozemních komunikacích.

II. Poznatky z praxe veřejného ochránce práv

Na problematičnost a závažnost celé záležitosti upozornil v rámci vyřizování dané agendy nejprve můj zástupce.¹ Prostřednictvím Zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za 3. čtvrtletí 2016 jsem o této situaci informovala Poslaneckou sněmovnu, a dále také Hospodářský výbor,² který v tu dobu projednával novelu zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (sněmovní tisk 683). Průběžně jsem ve věci jednala též s ministrem dopravy, který na osobním jednání koncem roku 2016 přislíbil prozkoumat možnosti vrácení administrativně zaniklých vozidel zpět do provozu, nicméně **ministerstvem nalezené řešení nelze** z důvodu nesplnění příslušných technických podmínek na naprostou většinu vozidel, jichž se administrativní zánik týká, **použít**³ (více viz část V., druhý odstavec).

Pro ilustraci uvádím několik příkladů (včetně spisových značek). Ústavnímu soudu mohu tyto podklady v případě potřeby poskytnout.

sp. zn. 5249/2017

Stěžovatel podnikal jako fyzická osoba a pro účely podnikání si pořídil automobil. Po čase podnikání zanechal a požádal o zápis změny vlastníka vozidla z fyzické osoby podnikající na sebe (tj. stále téhož člověka). Tím došlo k tzv. odhlášení. Protože si neuvědomil, že současně musí požádat i o doregistraci vozidla na sebe, zůstalo vozidlo v polopřevodu.

1 <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/neprihlasili-auto-vcas-prisli-o-nej/>

2 Viz příloha.

3 <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/sance-pro-majitele-administrativne-zaniklych-vozidel/>

sp. zn. 4544/2017

Stěžovatel si pořídil vozidlo (rok výroby 2009) na leasing v roce 2012. V červnu 2017 proběhla poslední splátka. Posléze ale zjistil, že vozidlo je stále v polopřevodu na leasingovou společnost a od konce června 2015 je administrativně zaniklé.

sp. zn. 1787/2017

Zůstavitel zemřel v srpnu 2012. K majetku měla přístup jen osoba pověřená Policií České republiky, která nebyla dědicem. Nikdo z dědiců netušil, že proces registrace vozidla zůstavitele není dokončen. Dědické řízení skončilo až po datu 30. června 2015, a vozidlo tak administrativně zaniklo.

sp. zn. 4663/2016

Syn koupil rodičům předváděcí automobil (rok výroby 2012). Prodejce na něj vůz odhlásil a řekl mu, že jej může používat. Stěžovatel si neuvědomil, že si vůz na sebe ještě musí přihlásit.

sp. zn. 855/2016

Stěžovatel si koupil v roce 2001 motocykl. V roce 2005 uložil registrační značky do depozitu a motocykl odstavil do garáže. Protože nezaregistroval povinnost ohlásit úřadu adresu místa, kde je motocykl umístěn a jaký je účel jeho využití, došlo k jeho administrativnímu zániku.

III. Rozpor s právem na ochranu vlastnictví zaručeným čl. 11 Listiny základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) zaručuje každému právo vlastnit majetek. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny platí, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Metodologie přezkumu ústavnosti

Společně s Krajským soudem v Hradci Králové jsem přesvědčena, že 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, **nemůže obstát v testu proporcionality** v řízení o kontrole ústavnosti. Nadto jsem přesvědčena, že stejnou vadou trpí i ustanovení čl. II bod 4 písm. a) tohoto zákona (viz typově např. sp. zn. 855/2016 výše), k čemuž se vyjádřím dále.

Je skutečností, že registr vozidel v době před svým „pročištěním“ provedeným zmíněným zákonem obsahoval velké množství vozidel, která již fakticky neexistovala, a to mj. vedlo i k problémům České kanceláře pojistitelů, která dle dřívější právní úpravy oslovovala na základě dat z registru vlastníky evidovaných vozidel k úhradě příspěvků do Garančního fondu za vozidla, která již neexistovala. Taktéž lze jistě považovat za legitimní to, že stát,

resp. Ministerstvo dopravy chtělo, aby stav v registru vozidel co nejvíce kopíroval stav faktický. Zvolený způsob k naplnění těchto legitimních cílů nepochybně vedl, a tedy toto opatření bylo způsobilé dosáhnout zamýšleného cíle (test vhodnosti).

Test potřebnosti a přiměřenosti

Jsem přesvědčena, že napadené ustanovení však **neobstojí již ve druhém kroku testu**, zda je použitý prostředek k základním právům nejmírnější. Mám za to, že zákonodárce nemusel přistoupit k nevratnému institutu administrativního zániku vozidla, ale mohl tento institut podmínit vyvratitelnou domněnkou bez časové limitace, jak to ostatně uvádí návrhově. Další vhodnou alternativou by mohlo být např. prodloužení lhůty k „nápravě“ administrativního stavu z 6 měsíců na 4 roky, což by s ohledem na nastavení intervalů pro provádění pravidelných prohlídek vozidel ve stanicích technické kontroly, předešlo velké většině případů. Pro případy vozidel dočasně vyřazených by ale ani toto řešení nebylo zcela účinné.

Řešení zvolené zákonodárcem zásadním způsobem zasáhlo do základního práva na vlastnictví majetku dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Osoby postižené tímto zákonem sice de iure nepozbyly své vlastnické právo k vozidlům, avšak nemohou je nadále užívat obvyklým způsobem, a ani je prodat za obvyklou cenu, neboť ani nový vlastník by takové vozidlo nemohl ke stanovenému účelu používat. Jinými slovy, vlastnické právo těchto osob bylo zcela znehodnoceno, a to toliko z důvodu jejich administrativního pochybení.

Přijatá opatření **neobstojí ani v testu přiměřenosti**. Dotčeným osobám totiž často nezankla jen obstarožní vozidla v malé tržní hodnotě, jak by se mohlo na první pohled jevit, ale často se jednalo o vozidla po skončení leasingu, stará jen několik málo let v ceně několika set tisíc korun. Namísto toho, aby administrativní pochybení bylo stiženo např. jen vyšším správním poplatkem za úkon registru vozidel, utrpěli často velice citelnou majetkovou újmu. Velikost či citelnost újmy přitom značně kontrastuje s tím, že registr vozidel je ve své podstatě dle Nejvyššího správního soudu⁴ pouhou evidencí, a tedy případné chyby v něm obsažené nemají za následek zásadní následky.

Ostatně i Česká kancelář pojistitelů v případě rozporů mezi údaji v registru a tvrzením oslovených osob vycházela v době vymáhání příspěvků do Garančního fondu z toho, že registr vozidel má jinou povahu než katastr nemovitostí.

Státem sledovaný veřejný zájem, tj. registr vozidel vyčištěný od fakticky neexistujících vozidel, **se tak v porovnání se zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnictví jeví jako veskrze marginální**. Obzvláště, pokud takto bagatelní zanedbání administrativního úkonu (ať už bylo důvodem zanedbání či opomenutí cokoliv) je schopno způsobit extrémně disproporční újmu jednotlivým vlastníkům.

Absurdnost výše uvedeného dokresluje mechanismus, kdy např. **vozidlo v hodnotě řádově statisíců** nemůže kvůli svému opomenutí či neznanosti zákona vlastník nadále užívat způsobem obvyklým (či méně obvyklým např. prodej na náhradní díly), a aniž bych dále chtěla rozebírat zákonné povinnosti vlastníka, mám za to, že takové vozidlo se stává

4 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. února 2016, č. j. 9 As 281/2015-57, dostupné na www.nssoud.cz.

odpadem ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o odpadech,⁵ na což **navazuje povinnost nechat vozidlo ekologicky zlikvidovat** dle § 36 a násl. toho zákona. O nadbytečně razantním dopadu tohoto zákona do vlastnického práva dotčených osob proto dle mého názoru není sporu.

IV. Protiústavnost souvisejícího přechodného ustanovení [čl. II bod 4 písm. a) napadeného zákona]

Ačkoliv je předmětem návrhu na zrušení přechodné ustanovení, způsobující administrativní zánik vozidla, pokud nebyl v požadované zákonné lhůtě zapsán jeho vlastník (či podána alespoň žádost o zápis), naprosto analogicky lze výše uvedenou právní argumentaci (bod III.) vztáhnout na přechodné ustanovení uvedené pod písm. a). Toto ustanovení zakotvuje, že se silniční vozidlo považuje za zaniklé též v případě, **pokud je dočasně vyřazené z registru silničních vozidel po dobu přesahující 18 měsíců a vlastník tohoto vozidla do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona neučiní oznámení** podle § 12 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Jinými slovy, jde v podstatě o stejnou modelovou situaci, jen s tím rozdílem, že v těchto případech dochází k zániku vozidel vlastníků, kteří měli vozidlo tzv. v depozitu.

Jsem si vědoma skutečnosti, že podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud při svém rozhodování vázán rozsahem podaného návrhu a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (ultra petitem) vykročit nemůže.⁶ To však nevylučuje situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu **ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence**. Tímto je dle ustálené judikatury dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup ultra petitem.⁷ Domnívám se, že právě v tomto případě o takovou situaci jde.

Nadto je třeba uvést, že argumentace navrhovatele se vztahuje (omezuje) na toliko jím řešený případ v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, což byl pravděpodobně důvod, pro který navrhovatel navrhuje zrušení (pouze) ustanovení, které se žalobce konkrétně dotýká. Je však nepochybné, že pokud Ústavní soud dojde k závěru, že článkem II bod 4 písm. b) napadeného zákona bylo zasaženo do vlastnického práva žalobce a z tohoto důvodu předmětné ustanovení zruší, pak nemůže odhlédnout od stavu, kdy související přechodné ustanovení [čl. II bod 4 písm. a)] vykazuje s ohledem na obdobný mechanismus zániku vozidla, stejný zásah do vlastnických práv takto postižených vlastníků silničních vozidel.

Jsem proto přesvědčena, že přechodná ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) i b) **představují systematicky jeden celek**, jsou od sebe obsahově odvislá a jejich částečné zrušení nepředstavuje nápravu protiústavního stavu. V případě jejich současného zrušení tedy ze strany Ústavního soudu nejde o postup tohoto soudu ultra petitem. Naopak, v případě shledání protiústavnosti, resp. zrušení jen napadeného ustanovení [čl. II bod 4 písm. b)], by požadavek na (dodatečné) žalování druhého z ustanovení [čl. II bod 4 písm. a)] představoval

5 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

6 Viz např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/95, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

7 Viz např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/01, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

čirý formalismus a nadbytečnou zátěž nejen pro soustavu soudů, ale i případnou finanční zátěž pro další potenciální žalobce.

V. Současné postavení vlastníků administrativně zaniklých silničních vozidel

Argumentaci uvedenou v předchozí části považuji za relevantní i z následujících důvodů. Je pravdou, že samotné zrušení přechodných ustanovení nemůže mít pro vlastníky administrativně zaniklých vozidel účinky ex tunc, neboť cíle zákonodárce (vyčištění registru vozidel) již bylo v mezidobí fakticky dosaženo. Derogováním předmětných ustanovení se tedy patrně nelze vrátit do stavu, kdy by registr vozidel „obživil“ ve stavu a ke dni účinnosti napadeného zákona.

Jak jsem již zmínila výše, nastalý stav nelze sanovat ani postupem, který mi předestřel ministr dopravy ve svém vyjádření,⁸ neboť tento postup, který spočívá (zjednodušeně popsáno) ve zcela novém schvalování technické způsobilosti⁹, je pro naprostou většinu vozidel nemožný. Je to dáno především tím, že každé vozidlo, které je nově přihlašováno, musí splnit všechny technické normy, a to právě ke dni registrace. Tento požadavek proto reálně splňují zejména vozidla, která jsou zcela nově vyrobená, neboť např. již dva a více let starý vůz nemusí v současné době splňovat aktuální technické normy (kupř. emisní normy EURO atd.).

Provedení či neprovedení zápisu změn údajů v registru silničních vozidel je tzv. jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu.¹⁰ V případě neprovedení zápisu se tedy ze strany správního orgánu může jednat o nezákonný zásah. Rozumím proto postupu žalobce v konkrétním případě, který posuzuje navrhovatel, že poté, co jeho původní žaloba podaná podle § 65 a násl. soudního řádu správního¹¹ byla odmítnuta, obrátil se na soud žalobou na ochranu před nezákonným zásahem s tím, že dovodil, že se jedná o tzv. **trvajícím nezákonným zásahem**, čemuž navrhovatel přisvědčil. Trvalost zásahu je spatřována v tom, že žalobce s ohledem na fikci zániku vozidla není oprávněn je trvale užívat, tedy je mu bráněno vykonávat své vlastnické právo. Dále žalobce (či navrhovatel) danou pasáž nerozvádí.

Problematika registru a registrace silničních vozidel je upravena v § 4 a násl. zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Celá právní úprava prošla značnou novelizací zákonem č. 239/2013 Sb., a to včetně postupu při zániku silničního vozidla (§ 13), což však není pro posouzení této věci relevantní, neboť zánik vozidla fikci, který je předmětem tohoto posuzování, pramení ze zakotvení zmiňovaného přechodného ustanovení. **Ex lege tedy dochází k zásahu do vlastnického práva**, přičemž následující přechodné ustanovení (bod 5) uvádí toliko to, že takovýto zánik (tuto skutečnost) zapíše do registru silničních vozidel obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Jinými slovy, předmětná přechodná ustanovení konstruovala fikci, že pokud do určité doby nebude v registru vozidel zapsán jeho vlastník („doregistrace“ aktuálních údajů), zanikne mu

8 Viz poznámka č. 3.

9 https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Ostatni_dokumenty/MD_Zanik_technicke_zpusobilosti_vozidla.pdf

10 Viz poznámka č. 4.

11 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

na základě této administrativní neúplnosti vozidlo. Pokud tedy hovoříme o tom, že v tuto chvíli správní orgány na základě platné právní úpravy neumožňují obnovení registrace vozidla v evidenci silničních vozidel, **fakticky hovoříme o neprovedení (odmítnutí) zápisu těchto osob, jakožto vlastníků, do uvedeného registru, ačkoliv se reálně o vlastníky jedná.**

K uvedenému doplňuji, že vzhledem k tomu, že správnímu orgánu nebyla přechodnými ustanoveními uložena žádná oznamovací povinnost vlastníkům¹² předmětných vozidel, a to ani předběžná (tj. před „hrozícím“ zánikem vozidla) ani následná (tj. až po administrativním zániku), **osoby, kterých se tato změna zákona dotkla, se o výmazu dozvěděly v podstatě náhodně** (např. při běžné silniční policejní kontrole, při příjezdu k pravidelné prohlídce na stanici technické kontroly, při převodu vozidla atp.). Stále se ještě setkávám s individuálními případy, kdy se vlastníci takto zaniklých vozidel až nyní dozvídají o tom, že jim vozidlo zaniklo.

Jsem proto přesvědčena o tom, že za dané situace **došlo fikcí zániku vozidla a zápisem této fikce úřady do registru vozidel** k nezákonnému zásahu, který má trvalou povahu, a **dokud takový zásah trvá, což je podle mě i tento případ, nezačne běžet lhůta subjektivní ani objektivní¹³**, pro podání zásahové žaloby dle soudního řádu správního. V žádném případě tak proto, podle mého soudu, nelze subjektivní ani objektivní lhůtu pro podání žaloby odvíjet od rozeslání příslušné částky Sbírkou zákonů¹⁴, ale naopak skutečnost existence trvalého nezákonného zásahu umožňuje vlastníkům se po zrušení napadeného přechodného ustanovení účinně bránit.

Na základě výše uvedeného se totiž zrušením přechodných ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) i b) zákona č. 239/2013 Sb. může otevřít cesta k registraci nejen žalobci v předmětné soudní věci, kterou řeší navrhovatel, ale také dalším vlastníkům administrativně zaniklých vozidel, kteří se obdobně budou moci ve věci individuálně bránit, tj. včetně využití soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu. Mám za to, že **takové řešení odpovídá i veřejnému zájmu**, neboť lze předpokládat, že doregistrace svého vlastnictví, a tedy zrušení údaje o zániku vozidla v registru, se budou domáhat pouze vlastníci, kteří skutečně mají zájem na užívání svého silničního vozidla, které jim zaniklo z administrativních důvodů, nikoli vlastníci vozidel již reálně (materiálně) neexistujících.

12 Případně osobám, na které bylo vozidlo odhlášeno.

13 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2013, sp. zn. 6 Aps 1/2013 či ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. 10 Afs 28/2014; obojí dostupné na www.nssoud.cz.

14 Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, sp. zn. 1 Aps 4/2013; dostupné na www.nssoud.cz.

VI. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatele ztotožňuji a navrhuji, aby Ústavní soud České republiky **návrhu vyhověl a zrušil ustanovení čl. II. bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb.**

Současně Ústavnímu soudu navrhuji, aby s ohledem na argumentaci uvedenou v bodě IV. tohoto vyjádření **zrušil ustanovení čl. II. bod 4 písm. a) zákona č. 239/2013 Sb.**

Brno 24. května 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)