

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského (soudce zpravodaje) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Krajského soudu v Ostravě**, za který jedná předseda senátu 22 A Mgr. Jiří Gottwald, na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb., a na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. června 2017, za účasti **Parlamentu České republiky** jako účastníka řízení a **vlády České republiky**, zastoupené ministrem dopravy, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Předmět řízení

1. Před Krajským soudem v Ostravě (dále též „navrhovatel“ nebo „krajský soud“) je pod sp. zn. 22 A 85/2014 vedeno řízení o žalobě Mgr. J. M. (dále jen „žalobce“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru dopravy, ze dne 2. 7. 2014 č. j. MSK 76329/2014. Tímto rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „magistrát“) ze dne 15. 5. 2014 č. j. SMO/181631/14/DSČ/Mar, jímž bylo rozhodnuto o tom, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb. (není-li dále uvedeno jinak, „zákonem o silničním provozu“ se rozumí tento zákon ve znění účinném do 30. 6. 2017). Podle § 125f odst. 3 ve spojení s § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč spolu s povinností uhradit náklady řízení spojené s projednáním správního deliktu ve výši 1 000 Kč.

2. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel motorového vozidla, jež je blíže specifikováno v uvedených rozhodnutích, v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při jeho užití na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Ve správním řízení bylo prokázáno, že blíže nezjištěný řidič ponechal ve dnech 31. 10. 2013, 3. 12. 2013 a 18. 12. 2013 toto motorové vozidlo stát v centru Ostravy na místech, jež byla buď v působnosti dopravního značení zakazujícího stání, nebo zde zákaz stání vyplýval ze skutečnosti, že

toto místo bylo ve vzdálenosti kratší než 5 m před hranicí křižovatky a 5 m za ní. Toto jednání mělo naplňovat skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

3. Všechny tři případy přestupků zaznamenala městská policie a oznámila magistrátu. Dne 7. 2. 2014 obdržel žalobce jako provozovatel vozidla výzvy k uhrazení určené částky ve výši 500 Kč za každý z uvedených přestupků. Dne 20. 2. 2014 bylo magistrátu doručeno jeho sdělení, v němž byla označena osoba, která měla vozidlo řídit. V rámci šetření bylo zjištěno, že tato osoba zemřela dne 23. 1. 2014 a že v období, kdy byly spáchány uvedené přestupky, nemohla s ohledem na svůj zdravotní stav motorové vozidlo řídit. Protože magistrát nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o jednotlivých přestupcích dověděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, byla věc podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, odložena. Tím měla být současně splněna podmínka podle § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu k projednání správního deliktu žalobce.

4. Rozhodnutí o žalobě závisí na posouzení otázky, zda uložení sankce za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jehož se provozovatel vozidla dopustí porušením povinnosti podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, nebude mít za následek porušení ústavně zaručených základních práv a svobod žalobce. Tato ustanovení stanoví fyzické osobě, která je provozovatelem vozidla, odpovědnost za to, že jiná osoba při užití tohoto vozidla porušila povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Podle krajského soudu tím zákon presumuje vinu provozovatele motorového vozidla za porušení povinností, jejichž splnění nelze zajistit. Provozovatel vozidla může projednání správního deliktu zamezit v podstatě jen tím, že ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy k uhrazení určené částky sdělí údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, a to i v případě, že jde o osobu blízkou.

5. Podle názoru krajského soudu jsou napadená ustanovení v rozporu s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), právem odepřít výpověď podle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zásadou presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny a právem na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Krajský soud proto usnesením ze dne 17. 3. 2016 č. j. 22 A 85/2014-29 přerušil řízení o žalobě žalobce a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Návrh byl společně s příslušným soudním a správním spisem doručen dne 8. 4. 2016.

6. Podáním, jež bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 15. 11. 2016, krajský soud upřesnil svůj návrh tak, že se domáhá zrušení i § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. K výzvě Ústavního soudu pak svůj návrh v této části změnil podáním doručeným dne 27. 9. 2017 tak, že s ohledem na novelizaci § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jež byla s účinností od 1. 7. 2017 provedena zákonem č. 183/2017 Sb., navrhuje vyslovení protiústavnosti tohoto ustanovení, ve znění účinném do 30. 6. 2017.

II.

Argumentace navrhovatele

7. Navrhovatel zdůrazňuje, že novelou zákona o silničním provozu, jež byla provedena zákonem č. 297/2011 Sb., byla zavedena objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt, k jehož spáchání dojde tím, že provozovatel vozidla nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Tato odpovědnost byla stanovena navzdory tomu, že provozovatel vozidla, ať už je jím právnická osoba, fyzická osoba podnikající nebo jiná fyzická osoba, tuto povinnost nemůže splnit, neboť zpravidla nebude schopen požadované jednání řidiče ovlivnit. Jeho odpovědnost se navíc presumuje, což je v rozporu s veškerými předpisy trestního či správního práva. Přehlédnout nelze ani rozpor s některými základními právy a principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Navrhovatel v této souvislosti podotýká, že k základním znakům právního státu patří také požadavek, aby stát prostřednictvím svých orgánů nikoho nepostihoval za jednání, které není protiprávní ani škodlivé a které je dokonce zákonem výslovně dovoleno.

8. Judikatura správních soudů, obdobně jako judikatura Evropského soudu pro lidská práva, dlouhodobě vychází ze zásady, že pro trestání za správní delikty musí platit stejné základní principy jako pro trestání za trestné činy. Platí to jak v oblasti práva hmotného, tak procesního. Mezi uvedené základní principy patří i presumpce nevinoty podle čl. 40 odst. 2 Listiny. Je to stát, kdo nese důkazní břemeno, a tedy je na správním orgánu, aby vinu obviněného prokázal. Obviněnému nemůže být přičteno, že popíral určité skutečnosti. Právní odpovědnost musí být zásadně založena na principu zavinění, což napadená ustanovení nerespektují. Podle navrhovatele by koncepce objektivní odpovědnosti, na které jsou postaveny tzv. jiné správní delikty, měla být pouze výjimkou z principu presumpce nevinoty a měla by být přípustná jen tehdy, pokud tyto delikty mohou být obviněnými vyvráceny.

9. Dále navrhovatel uvádí, že napadená ustanovení vytvářejí neodůvodněnou disparitu v postavení občanů. Osoba stíhaná za přestupek je ve výhodnější pozici než osoba, která je stíhána za správní delikt. Tzv. jiné správní delikty fyzických osob se přitom svou povahou neliší od přestupků, které jsou založeny na principu zavinění. Důvodem odklonu od tohoto principu nemůže být snaha o zjednodušení postavení správního orgánu, což bylo právě záměrem zákonodárce, jenž chtěl řidičům zamezit v zneužívání institutu osoby blízké.

10. Současná právní úprava dává provozovateli vozidla pouze dvě možnosti, jak se chovat, dojde-li ke spáchání přestupku při použití jeho vozidla osobou blízkou. Buď využije svého práva nevyprovídat s vědomím, že bude sám sankcionován, nebo tohoto svého práva nevyužije a uvede totožnost řidiče vozidla. Využití práva nevyprovídat ve smyslu čl. 37 odst. 1 Listiny, aniž by provozovateli motorového vozidla či jeho osobě blízké hrozila jakákoliv sankce, není možné.

11. Jako vhodný se navrhovateli jeví poukaz na podobnost odpovědnosti držitele zbraně, kdy tento je oprávněn ji svěřit jenom osobě, která má příslušné oprávnění. Analogicky se současnou dikcí zákona o silničním provozu by tak osoba, která je držitelem zbraně, odpovídala za trestný čin proti životu nebo zdraví, který spáchal ten,

jemuž byla zbraň po právu svěřena, a skutečný střelec by vyvážl bez trestu, což je samozřejmě situace absurdní a zcela ústavně nekonformní.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaslal návrh komorám Parlamentu jako jeho zástupcům v tomto řízení [srov. § 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon), jež nabude účinnosti dne 1. 9. 2018] a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Všem bylo doručeno i dodatečné podání navrhovatele, jímž byl návrh upřesněn.

III./a

Vyjádření komor Parlamentu

13. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních ze dnů 1. 6. 2016 a 29. 5. 2016, podepsaných předsedy jednotlivých komor Janem Hamáčkem a Milanem Štěchem, stručně shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán a schválen zákon č. 297/2011 Sb. Na tato vyjádření pak odkázaly i ve svých podáních ze dnů 19. 12. 2016 a 9. 12. 2016, jimiž reagovaly na rozšíření návrhu.

III./b

Vyjádření vlády

14. Usnesením č. 486 ze dne 30. 5. 2016 rozhodla vláda o vstupu do tohoto řízení, o čemž byl Ústavní soud vyrozuměn následujícího dne v zákonem předepsané lhůtě. Vláda pověřila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem dopravy a ministrem vnitra vypracoval a zaslal vyjádření k návrhu Ústavnímu soudu. Zastupováním vlády v tomto řízení současně pověřila ministra dopravy.

15. Vláda ve svém vyjádření ze dne 21. 6. 2016, podepsaném ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Mgr. Jiřím Dienstbierem, vyslovila své přesvědčení, že § 10 odst. 3 ve spojení s § 125f až § 125h zákona o silničním provozu není v rozporu s ústavním pořádkem. Předmětná zákonná úprava má za cíl zajištění bezpečnosti silničního provozu, respektive ochranu života, zdraví a majetku, jakož i zabezpečení faktické vymahatelnosti zákonem stanovených povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích. Jejím prostřednictvím měl být umožněn efektivní postih technickými prostředky zdokumentovaných jednání, jež ohrožují ostatní účastníky silničního provozu na zdraví, životě či majetku. Tomuto postihu v minulosti bránilo masivní zneužívání institutu osoby blízké, případně nedostavení se k podání vysvětlení, ze strany provozovatelů vozidla. Zavedení objektivní odpovědnosti za některé druhy „dopravních deliktů“ má na provozovatele vozidel působit preventivně v tom smyslu, aby je nadále nesvěřovali osobám, které svým jednáním ohrožily bezpečnost ostatních účastníků silničního provozu, případně aby přijali taková opatření, kterými by vynutili na takovýchto osobách dodržování pravidel provozu na pozemních komunikacích.

16. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla se nevztahuje na všechny druhy „dopravních deliktů“, ale jen na ty, které byly zjištěny prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy, a na neoprávněné zastavení nebo stání. Jde výlučně o delikty, u nichž je jednoznačně prokázáno porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, avšak je velmi obtížné identifikovat konkrétního pachatele. Vláda považuje za nezbytné, aby orgány policie využívaly technické prostředky k zajištění dohledu nad dodržováním pravidel provozu na pozemních komunikacích. To platí obzvláště v případech, ve kterých zpravidla není možné bezprostředně zasáhnout proti pachateli dopravního přestupku. Nedochází totiž k bezprostřednímu kontaktu policisty a pachatele deliktu, případně je ztížena možnost zastavit vozidlo, aniž by byla narušena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.

17. Delikty spočívající v nedodržení nejvyšší povolené rychlosti se významnou měrou podílejí na počtu usmrcených a těžce zraněných osob, a celkově významným způsobem ohrožují i ostatní účastníky silničního provozu na zdraví, životě či majetku. V roce 2015 byla nepřiměřená rychlost hlavní příčinou 16,8 % dopravních nehod a 39,1 % usmrcení osob při dopravní nehodě. V roce 2012 – tedy bezprostředně před zavedením objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla – byla hlavní příčinou 20,6 % dopravních nehod a 41 % usmrcení osob při dopravní nehodě. Od roku 2009 do roku 2015, tedy ve sledovaném období z hlediska plnění opatření Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, došlo ke snížení počtu usmrcených z rychlostních nehod o 133 osob a těžce zraněných o 469 osob. Předmětná zákonná úprava tak podle vlády představuje učebnicový příklad toho, jak může zakotvení efektivního způsobu vymáhání zákonem stanovených povinností vést k významnému preventivnímu působení na adresáty normy.

18. Zákonodárce se při formulování napadené právní úpravy inspiroval obdobnou právní úpravou, která je obsažena v právních řádech řady evropských států, například Nizozemska, Rakouska, Německa, Finska či Slovenska. Rovněž vzal v potaz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 10. 2004 ve věci stížnosti č. 66273/01 *Falk proti Nizozemsku*. V něm bylo konstatováno, že pravidlo objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla není v rozporu s čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

19. K jednotlivým argumentům navrhovatele vláda uvedla, že správní delikt provozovatele vozidla je založen na objektivní odpovědnosti s možností liberace, nikoliv na absolutní objektivní odpovědnosti. Provozovatel vozidla se zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže splnění zákonem stanovených liberačních důvodů uvedených v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Zároveň platí, že jde o správní delikt subsidiární. K projednání správního deliktu by se mělo přistoupit až tehdy, nebude-li možno na základě žádných důkazů či indicií zjistit skutečného řidiče a vést proti němu přestupkové řízení. Vláda má za to, že konstrukce správního deliktu odpovídá jak konceptu individuální odpovědnosti, tak veřejnému zájmu na potrestání objektivně existujícího protiprávního stavu způsobeného provozem vozidla na pozemních komunikacích.

20. Předmětný správní delikt představuje zvláštní druh odpovědnosti, jehož cílem je postihnout objektivně existující a jednoznačně zjištěný protiprávní stav, který byl způsoben provozem, respektive užíváním vozidla při provozu na pozemních komunikacích. Jde o to, aby tento protiprávní stav nezůstal navzdory nemožnosti

potrestat pachatele bez postihu. Ačkoliv je pravidlem, že odpovědnost fyzické osoby nepodnikající je – na rozdíl od odpovědnosti právnické osoby či podnikající fyzické osoby – založena na zavinění a že důkazní břemeno nese v řízení správní orgán, v daném případě jsou dány důvody k odchýlení se od „běžného“ konceptu odpovědnosti fyzické osoby. Fyzická osoba zde má totiž zvláštní postavení jako provozovatel vozidla, a tudíž nese zvýšenou odpovědnost za dodržování veřejnoprávních povinností v podobě pravidel provozu na pozemních komunikacích.

21. Podobnou úpravu vycházející ze zvýšených nároků na dodržování veřejnoprávních povinností ze strany nepodnikajících fyzických osob, které mají zvláštní postavení, tedy nejsou „běžnými“ fyzickými osobami, lze podle vlády nalézt i v jiných zákonech. Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, například upravuje objektivní odpovědnost fyzické osoby v postavení dopravce. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), stanoví objektivní odpovědnost fyzické osobě v postavení vlastníka lesa, nebo zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, upravuje objektivní odpovědnost osoby, které bylo uděleno úřední oprávnění.

22. Vláda zdůrazňuje, že správní sankce, kterou je možné provozovateli vozidla uložit, svou výší nepřesahuje částku odpovídající pokutě za přestupek. V některých případech může být dokonce znatelně nižší. Nebylo-li prokázáno, že přestupek spáchal sám provozovatel, pak mu není možné přidělit body v bodovém systému ani mu uložit zákaz činnosti. Osoba stíhaná za přestupek tak není, jak je nesprávně uváděno v návrhu, ve výhodnějším postavení než osoba stíhaná za správní delikt.

23. Napadená ustanovení podle vlády neukládají provozovateli vozidla břemeno, které není schopen unést. Vlastnictví zahrnuje podle čl. 11 odst. 3 Listiny i závazek vůči ostatním zájmům chráněným Ústavou a Listinou, který jde k tíži vlastníka. Provozovatel vozidla, byť nemusí být vždy jeho vlastníkem, je osobou, která má vozidlo dlouhodobě soustavně ve své moci a reálně s ním nakládá, rozhoduje o jeho používání, zajišťuje jeho opravy, údržbu a plnění dalších povinností, které jsou s provozem vozidla spojeny. V českém právním řádu není nijak výjimečné, že povinnost nedopadá na osobu, která má v danou chvíli vozidlo ve své moci, ale že je určena jedna osoba, která řádné provozování vozidla zajišťuje a která je nositelem příslušných povinností, spolu s přiměřenými liberačními důvody. Například podle § 83 odst. 1 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, je provozovatel vozidla sankcionován za to, že bylo provozováno vozidlo, aniž by na něm byla umístěna tabulka s poznávací značkou.

24. Svěřením vozidla jiné osobě se provozovatel vozidla nezbavuje výkonu vlastnického práva, ani odpovědnosti za následky, které budou užitím vozidla způsobeny. Objektivní odpovědnost za následky způsobené provozem vozidla je v soukromoprávní rovině předvídána v § 2927 a násl. občanského zákoníku a je zcela přiměřené, že obdobná odpovědnost je v rovině obecné, tedy vůči ochraně života, zdraví a majetku ostatních osob, zakotvena i v právu veřejném. Provozovatel vozidla je vždy spoluodpovědný za provoz vozidla. Tím, že svěřil vozidlo jiné osobě, je s touto osobou vždy v určitém „smluvním“ vztahu a má tedy možnost určit podmínky a způsob, jakým

bude vozidlo užito, a případně i vyřešit následky nesprávného způsobu užití vozidla. Provozovatel má tedy možnost, kromě výchovného působení na řidiče, kterému dává k dispozici vozidlo, rovněž nastavit takové parametry vzájemného vztahu, ve kterých bude zohledněno i případné porušení jeho odpovědnosti vyplývající z § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Následně může vymáhat uloženou částku správní sankce po skutečném pachateli.

25. Opodstatnění nemá ani tvrzení, podle něhož napadená ustanovení nejsou v souladu se zásadou presumpce nevinny podle čl. 40 odst. 2 Listiny. Předmětem řízení o správním deliktu není zkoumání zavinění provozovatele vozidla za porušení konkrétního pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť jde o objektivní odpovědnost, která je běžně stanovena v dopravních předpisech. Peněžitá pokuta v mnohem nižším rozmezí zohledňuje sekundární povahu správního deliktu. Dopady do osobní sféry provozovatele vozidla jsou proto nižší, než by byly dopady při přímém potrestání řidiče.

26. Vláda si je vědoma určité kolize dvou ústavně chráněných hodnot. Na jedné straně stojí právo každého odepřít výpověď, jestliže by tím způsobil nebezpečí postihu sobě nebo osobě blízké. Na straně druhé stojí důležité veřejné zájmy, kterými jsou především zajištění bezpečnosti silničního provozu, respektive ochrana života, zdraví a majetku ostatních osob, jakož i zajištění vymahatelnosti práva. U deliktů zjištěných prostřednictvím automatické techniky není možno přímo na místě zjistit totožnost pachatele. Jeho následné zjištění z podkladů, které má správní orgán k dispozici, je zas velmi komplikované a bez spolupráce provozovatele vozidla takřka nemožné. Před nabytím účinnosti zákona č. 297/2011 Sb. zůstávalo velké množství těchto deliktů nevyřešeno, neboť ze strany provozovatelů vozidla docházelo k excesivnímu využívání (respektive zneužívání) práva odepřít výpověď, což však způsobovalo faktickou nemožnost důsledného postihování pachatelů zdokumentovaných protiprávních jednání. Cílem zákonodárce proto bylo zajistit vyváženou ochranu všech výše uvedených hodnot, přičemž tohoto cíle bylo možno dosáhnout toliko zavedením institutu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Tato vyváženost je podle názoru vlády zajištěna zejména charakterem sankce, sekundární povahou objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla ve vztahu k odpovědnosti řidiče vozidla za přestupek, a tím, že se odpovědnost provozovatele vozidla uplatňuje jen v případě některých porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích. Přestože tedy mohou být důsledky posuzované objektivní odpovědnosti vnímány jako určitý tlak na provozovatele vozidla, aby sdělil, kdo v okamžiku porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vozidlo řídil a je tedy pachatelem přestupku, tento tlak je vyvážen výše uvedenými parametry.

27. Na rozšíření návrhu reagovala vláda vyjádřením ministra dopravy Ing. Dana Ťoka ze dne 23. 12. 2016, podle něhož lze toto rozšíření považovat pouze za formální doplnění petitu původního návrhu, na které s ohledem na neuvedení další argumentace není třeba dále reagovat. Nad rámec původního vyjádření vlády ministr odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016 č. j. 6 As 73/2016-40, v němž se tento soud mimo jiné zabýval otázkou souladu napadených ustanovení s ústavním pořádkem, a to v rámci zvažování možnosti podat návrh na jeho zrušení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Vyslovil v něm názor, že *„vezmeme-li v úvahu, že právní úprava odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 a § 125f zákona o silničním provozu je omezena na úzkou skupinu deliktů objektivně a spolehlivě zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při*

dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo spočívajících v neoprávněném zastavení nebo stání [§ 125f odst. 1 písm. a)],

- za podmínky, že takové porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu [pak by se plně uplatnila individuální odpovědnost pachatele na principu zavinění; § 125f odst. 1 písm. c)],

- kdy navíc nejde o odpovědnost absolutní, nýbrž s možností liberace z důvodů, které registrovaný provozovatel vozidla nemohl nijak ovlivnit [srov. § 125f odst. 5],

- a dokonce kdy – nad rámec nutného - podle zákonné konstrukce nastupuje odpovědnost provozovatele vozidla teprve sekundárně, tj. pouze v případě, že nezbytné kroky ke zjištění skutečného pachatele přestupku nevedly k cíli [§ 125f odst. 4],

- a konečně přihlédneme-li k povaze a intenzitě této formy nepřímého nátlaku na provozovatele vozidla (limitovaná výše pokuty, absence ukládání bodů do registru řidičů),

nemá Nejvyšší správní soud (...) vážný důvod pochybovat o tom, že předmětná právní úprava v testu ústavnosti obstojí.“ Nejvyšší správní soud odkázal i na některá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, v nichž nebylo shledáno porušení čl. 6 Úmluvy v případě obdobných zákonných úprav v Rakousku a Velké Británii.

28. Vláda navrhla, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl.

III./c

Sdělení Veřejné ochránkyně práv

29. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 10. 5. 2016 sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení. Na tomto svém rozhodnutí setrvala i ve svém sdělení ze dne 7. 12. 2016, kterým reagovala na rozšíření návrhu.

III./d

Ústní jednání

30. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

31. Ústavní soud se předně zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny všechny procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy, které stanoví zákon o Ústavním soudu. Návrh zjevně splňuje veškeré zákonem stanovené formální náležitosti (§ 34 zákona o Ústavním soudu).

IV./a

Oprávněnost navrhovatele

32. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto článku dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží

věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jestliže jde o zákon (respektive jeho ustanovení), jehož použití má být v dané věci bezprostřední, respektive nevyhnutelné [usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)], a jenž současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [například náleze ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; náleze ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 18].

33. V řízení před krajským soudem je rozhodováno o tom, zda se žalobce dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, tedy zda jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 tohoto zákona nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Krajský soud je v rámci svého právního posouzení povinen zvažovat soulad právních předpisů, které má ve věci použít, s ústavním pořádkem, kromě jiného z hlediska možných následků jejich použití pro účastníky řízení. Pokud by přitom protiústavnost právního předpisu spočívala v nepřipustném zásahu do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, pak by v rámci právního posouzení věci měla dostat přednost právě jejich ochrana.

34. Krajský soud dospěl k závěru, že § 125f odst. 1 a § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, které vymezují správní delikt, jehož spácháním byl žalobce uznán vinným, jsou v rozporu s ústavním pořádkem, a z tohoto důvodu navrhl Ústavnímu soudu, aby rozhodl o zrušení obou ustanovení. Pakliže by jeho návrh byl shledán důvodným a napadená ustanovení byla zrušena z důvodu rozporu v nich stanovené povinnosti s ústavně zaručenými základními právy a svobodami, znamenalo by to, že jednání, za které byl žalobce stíhán, bylo – navzdory tehdy platné zákonné úpravě – po právu a nemělo být sankcionováno. V opačném případě by krajský soud musel vyjít ze stávající zákonné úpravy a žalobou napadené rozhodnutí jako zákonné potvrdit. Za této situace byly splněny podmínky podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, za nichž může soud podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona. Návrh na zrušení napadených ustanovení byl podán oprávněným navrhovatelem.

IV./b

Pravomoc Ústavního soudu k posouzení ústavnosti již zrušeného zákona

35. Dále Ústavní soud posuzoval, zda v případě napadených ustanovení není dán důvod nepřipustnosti návrhu, nebo pro zastavení řízení o něm. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví. Toto ustanovení reflektuje skutečnost, že čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy svěřují Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu (ve smyslu rozhodování o pozbytí jejich platnosti k určitému datu). Zastavení řízení je tak v těchto případech opodstatněno tím, že právní předpis byl zrušen, a tudíž v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů již nelze – z hlediska platnosti právního předpisu do budoucna – nic dalšího dosáhnout. Ze stejného důvodu stanoví § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřipustnost návrhu, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti.

36. Zatímco návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu zjevně žádný z těchto důvodů nezakládá, ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu bylo zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, částečně změněno. Konkrétně v něm byla s účinností od 1. 7. 2017 nahrazena slova „Právnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla“ slovy „Provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že“. Tato změna se nedotkla jen označení správního deliktu, který je nově přestupkem, ale též jeho zákonného vymezení, neboť na něj navázala obecnou úpravu obsaženou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Jde tedy o takovou změnu [ve smyslu usnesení ze dne 26. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 (U 33/19 SbNU 297)], v jejímž důsledku pozbyl § 125f odst. 1 o silničním provozu, ve znění zákona č. 297/2011 Sb., platnosti v době po podání návrhu na jeho zrušení, čímž nastala situace předvídaná § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud musel nicméně zohlednit, že navrhovatel svůj návrh podal v souvislosti s řízením, které je před ním vedeno, přičemž posouzení ústavnosti tohoto ustanovení nadále potřebuje pro rozhodnutí ve věci.

37. Přísně vzato, následky pozbytí platnosti právního předpisu podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu by se měly v řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu uplatnit vždy. Tento závěr však neobstojí v případě návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jenž upravuje povinnost soudu předložit věc Ústavnímu soudu, dospěje-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Smysl kontroly ústavnosti zákona ze strany Ústavního soudu se totiž nevyčerpává zrušením zákona, který je v rozporu s ústavním pořádkem. Zahrnuje rovněž možnost promítnutí závěru o protiústavnosti zákona do právního posouzení věci, v nichž tento právní předpis byl nebo by měl být ze strany orgánů veřejné moci použit [podrobně například nálezy ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983) a nálezy ze dne 3. 2. 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285)]. Jinak by byla v rozporu s čl. 1 Listiny a čl. 4 Ústavy znemožněna ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod v případech, kdy právě použití protiústavního zákona vedlo k jejich porušení.

38. Jestliže je předmětem kontroly ústavnosti platný zákon, pak lze dosáhnout promítnutí závěru o jeho protiústavnosti do právního hodnocení v konkrétní věci již prostřednictvím řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, a to s ohledem na vázanost všech orgánů a osob závazným právním názorem vysloveným ve vykonatelném rozhodnutí Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy. Stejný výsledek ovšem musí být možné dosáhnout i v případech, kdy zákon již byl zrušen (pozbyl platnosti), nadále však zůstává použitelným ve vztahu k právním skutečnostem nastalým po dobu jeho účinnosti. Tyto případy zákon o Ústavním soudu výslovně nereflektuje, přestože povinnost posoudit soulad i takového zákona s ústavním pořádkem vyplývá z čl. 95 odst. 2 Ústavy. I v nich jsou přítomny soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány zákonem a samotné nemohou v jimi projednávané věci odmítnout jeho použití z důvodu, že jej shledávají protiústavním. Závěr o nesouladu zákona nebo jeho části s ústavním pořádkem, jenž by se promítal do možnosti jejich dalšího použití, může učinit pouze Ústavní soud.

39. Skutečnost, že zákon o Ústavním soudu výslovně nepamatuje na situaci, kdy soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěje k závěru o protiústavnosti již zrušeného, avšak

stále použitelného zákona, nelze vykládat ve smyslu vyloučení uplatnění pravomoci Ústavního soudu vyslovit jeho protiústavnost. Ustanovení zákona o Ústavním soudu upravující řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nutno – jako svou povahou nejbližší – použít i pro posouzení těchto návrhů, ledaže by použití některého z nich bylo vyloučeno z povahy věci. Tak tomu bude, jak Ústavní soud opakovaně uvedl v řadě svých rozhodnutí [především nálezy ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), nálezy ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) a nálezy ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.)], právě v případě § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, který s možností pokračovat v řízení, v rámci něhož bude posouzena otázka ústavnosti již zrušeného právního předpisu, nepočítá.

40. V návaznosti na změnu zákona o silničním provozu, jež byla provedena zákonem č. 183/2017 Sb., stěžovatel změnil svůj návrh tak, že se přímo na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy domáhá vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění zákona č. 297/2011 Sb., jež byl účinný do 30. 6. 2017. Uvedený důvod zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se proto v tomto případě neuplatní. Nic tak nebrání tomu, aby se Ústavní soud mohl návrhem zabývat meritorně.

V.

Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

41. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

42. Ustanovení § 10 odst. 3 a § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu byla do tohoto zákona vložena zákonem č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

43. Ústavní soud konstatuje, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí uvedeného zákona. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále zjistil, že návrh uvedeného zákona (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk 300/0), předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 25. 3. 2011. Ta jej schválila v třetím čtení dne 15. 6. 2011 na své 19. schůzi (usnesení č. 559), když pro něj hlasovalo 135 ze 175 přítomných poslanců, 2 byli proti a 38 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona dne 22. 7. 2011 na své 10. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (Senát, 8. funkční období, 2010-2012, senátní tisk 135/0). Pro vrácení hlasovalo 58 z 59 přítomných senátorů, 1 se hlasování zdržel. Poslanecká sněmovna dne 6. 9. 2011 na své 21. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 677). Pro hlasovalo 106 ze 157 přítomných poslanců, 24 bylo proti a 27 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 15. 9. 2011 a podepsán jím byl dne 29. 9. 2011. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne

14. 10. 2011 v částce 105 pod č. 297/2011 Sb. Tato zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

VI.

Znění napadených ustanovení a související právní úprava

44. Pro účely dalšího přezkumu považuje Ústavní soud za žádoucí uvést znění napadených ustanovení, jakož i shrnout související zákonnou úpravu. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu zní:

„§ 10
Povinnosti provozovatele vozidla

...

(3) Provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

...“

Provozovatelem vozidla je podle § 2 odst. 2 zákona o silničním provozu pro účely tohoto zákona vlastník nebo jiná osoba, která je jako provozovatel zapsána v registru silničních vozidel podle zvláštního právního předpisu nebo obdobné evidenci jiného státu. Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla umožňuje, aby byla do registru silničních vozidel zapsána jako provozovatel vozidla [§ 4 odst. 1 písm. a)] jiná osoba než jeho vlastník, vždy však pouze se souhlasem vlastníka. Žádost o zápis provozovatele vozidla podávají vždy společně vlastník i nový provozovatel vozidla [§ 9 odst. 1 písm. a)]. Vlastník nebo provozovatel vozidla mohou tuto žádost podat sami jen v případě, že má být novým provozovatelem vozidla jeho vlastník [§ 9 odst. 1 písm. b)].

45. Na ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, respektive na jím stanovenou povinnost, navazuje § 125f, jehož znění účinné do 30. 6. 2017 bylo následující:

„§ 125f
Správní delikt provozovatele vozidla

(1) Právnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

(2) Právnícká nebo fyzická osoba za správní delikt odpovídá, pokud

a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání,

b) porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a

c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu.

(3) Za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10 000 Kč.

(4) Obecní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a

a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo

b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

(5) Provozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích

a) bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo

b) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.“

46. Návrh krajského soudu nesměřuje proti celému § 125f zákona o silničním provozu, nýbrž toliko proti jeho odstavci 1. Tento odstavec ovšem nelze vykládat izolovaně. V odstavcích 2 a 5 jsou výslovně formulovány podmínky, za nichž vzniká odpovědnost provozovatele vozidla. Odstavec 4 zas stanoví procesní předpoklady projednání správního deliktu, jež ve své podstatě zakládají jeho subsidiaritu ve vztahu k odpovědnosti řidiče vozidla za přestupek. Tyto odstavce dotvářejí zákonné vymezení správního deliktu.

47. Při výkladu napadených ustanovení nelze pominout ani navazující ustanovení zákona o silničním provozu, konkrétně jeho § 125g a 125h. Ustanovení § 125g odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, řešilo vztah řízení o správním deliktu provozovatele vozidla a řízení o přestupku řidiče vozidla. Jeho znění bylo následující:

„§ 125g

(1) Je-li zahájeno řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f, nelze již zahájit řízení o přestupku pro stejné porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Řízení o přestupku lze zahájit, pokud se provozovatel vozidla zproští odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 5.

....“

Postup správního orgánu předcházející zahájení řízení o správním deliktu byl zas upraven v § 125h zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, který stanovil:

„§ 125h

(1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud

a) jsou splněny podmínky podle § 125f odst. 2,

b) totožnost řidiče vozidla není známá nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a

c) porušení je možné projednat uložením pokuty v blokovém řízení.

(2) Určená částka se stanoví ve stejné výši jako pokuta v blokovém řízení. Při stanovení určené částky obecní úřad obce s rozšířenou působností přihledne k závažnosti porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích.

(3) Určená částka je splatná do 15 dnů ode dne doručení výzvy podle odstavce 1.

(4) Výzva podle odstavce 1 musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, označení přestupku, jehož znaky skutek vykazuje, výši určené částky, datum splatnosti určené částky a další údaje nezbytné pro provedení platby a poučení podle odstavců 6 a 7.

(5) Je-li určená částka uhrazena nejpozději v den splatnosti, obecní úřad obce s rozšířenou působností věc odloží. V opačném případě obecní úřad s rozšířenou působností pokračuje v šetření přestupku. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.

(6) Neuhradí-li provozovatel vozidla určenou částku, může obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který jej vyzval k uhrazení určené částky, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku ve lhůtě podle odstavce 3. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.

(7) Je-li určená částka uhrazena po dni splatnosti, obecní úřad ji bezodkladně vrátí provozovateli vozidla.

(8) Určená částka je příjmem obce, jejíž obecní úřad vyzval provozovatele vozidla k uhrazení určené částky.“

48. Z citovaných ustanovení vyplývá, že je třeba rozlišovat mezi obecnou povinností provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a mezi jeho odpovědností za na tuto povinnost navazující správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, která ovšem nevzniká bez dalšího, nýbrž je vázána na splnění dalších podmínek. Provozovatel vozidla odpovídá za správní delikt v případě, že porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle zákona o silničním provozu [§ 125f odst. 2 písm. b)] a nebyla při něm spáchána dopravní nehoda [§ 125f odst. 2 písm. c)]. K zjištění porušení povinnosti musí zároveň dojít prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, ledaže jde o neoprávněné zastavení nebo stání, které by mohlo být zjištěno jakýmkoliv způsobem [§ 125f odst. 2 písm. a)]. K vzniku této odpovědnosti tudíž nedochází výlučně v důsledku porušení povinnosti provozovatele vozidla, ale významný může být rovněž způsob, jakým bylo toto porušení zjištěno. Provozovatel vozidla naopak neodpovídá za správní delikt, jestliže v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou [§ 125f odst. 5 písm. a)], nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel [§ 125f odst. 2 písm. b)].

49. Další omezení odpovědnosti vyplývá fakticky ze zvláštní procesní úpravy, kterou zákon o silničním provozu stanoví pro „projednání správního deliktu provozovatele vozidla“ (§ 125f odst. 4), respektive pro zahájení „řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f“ (§ 125g odst. 1). Obecní úřad obce s rozšířenou

působností vede šetření, kdo se jako řidič vozidla dopustil jednání, které vykazuje znaky přestupku. Pokud je mu osoba řidiče známá nebo je zřejmá z podkladů pro zahájení řízení o přestupku [§ 125h odst. 1 písm. b)], pak toto řízení proti ní zahájí. V opačném případě pokračuje v šetření přestupku s tím, že je-li možné jej projednat v blokovém řízení [§ 125h odst. 1 písm. c)], zašle provozovateli vozidla výzvu k uhrazení částky odpovídající pokutě udělené v blokovém řízení, a to do 15 dnů ode dne jejího doručení (§ 125h odst. 3). Provozovatel vozidla na ni může v této lhůtě zareagovat dvěma způsoby, o nichž musí být, stejně jak o následcích marného uplynutí této lhůty, náležitě poučen. Především může tuto částku zaplatit nejpozději v den splatnosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností věc následně z tohoto důvodu odloží (§ 125h odst. 5), což znamená, že k zahájení řízení o přestupku nedojde. Místo toho ale může provozovatel vozidla rovněž sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku (§ 125h odst. 6). V případě, že učinil toto sdělení, nebo jej ani neučinil ani nezaplatil určenou částku, obecní úřad obce s rozšířenou působností pokračuje v šetření přestupku.

50. Obecní úřad obce s rozšířenou působností poté, co učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, vyhodnotí skutečnosti zjištěné v rámci šetření. Následně buď zahájí řízení o přestupku proti určité osobě, nebo věc odloží, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení takového řízení. V posléze uvedeném případě zahájí řízení o správním deliktu provozovatele vozidla [§ 125f odst. 4 písm. a)]. Toto řízení zahájí i tehdy, jestliže bylo řízení o přestupku zastaveno, protože obviněnému z přestupu nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b)]. Je-li řízení o správním deliktu provozovatele vozidla zahájeno, pak již nelze zahájit řízení o přestupku pro stejné porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. To neplatí, pokud se provozovatel vozidla zproští odpovědnosti z některého z důvodů uvedených v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu (§ 125g odst. 1).

51. Jsou-li splněny výše uvedené podmínky projednání správního deliktu provozovatele vozidla (§ 125f odst. 4), obecní úřad obce s rozšířenou působností jej projedná a rozhodne o tom, zda se jej provozovatel vozidla dopustil. Za správní delikt se uloží pokuta, pro jejíž určení se použije rozmezí pokuty za přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyšuje 10 000 Kč (§ 125f odst. 3).

VII.

Objektivní odpovědnost z hlediska požadavku splnitelnosti právní povinnosti podle čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny

52. Ústavní soud přistoupil k vlastnímu přezkumu ústavnosti napadených ustanovení, v jehož rámci vypořádal jednotlivé navrhovatelem uplatněné námítky. V první řadě musel zodpovědět otázku, zda povinnost provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, jejíž porušení zakládá správní delikt (nyní přestupek) podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, je povinností splnitelnou.

53. V demokratickém právním státě nelze nikomu uložit nesplnitelnou povinnost. Nikdo nemůže být povinen k jednání, které objektivně není možné. Takováto povinnost by již v okamžiku svého vzniku stavěla svého adresáta do pozice jejího porušovatele, který může být sankcionován, aniž by měl vůbec možnost jednat po právu. Pokud by zas na jejím splnění záviselo uplatnění práva, toto právo by bylo fakticky neuplatnitelné

[srovnej náleze ze dne 5. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 281/09 (N 50/52 SbNU 499), bod 21, nebo náleze ze dne 5. 4. 2016 sp. zn. II. ÚS 703/16 (N 61/81 SbNU 67), bod 34]. Právní předpis, který by některý z těchto následků umožňoval, by nebyl právem v materiálním slova smyslu, nýbrž nástrojem bezpráví, který u svých adresátů důvěru v právo podlamuje.

54. Požadavek splnitelnosti právní povinnosti se uplatní bezvýjimečně. Rozumí se bez dalšího, že jakákoliv povinnost uložená zákonem podle čl. 4 odst. 1 Listiny musí být splnitelná a že jen k splnění takovéto povinnosti může být jednotlivce podle čl. 2 odst. 3 Listiny nucen. Povinnost, která by tomuto požadavku nedostála, by byla uložena v rozporu s těmito ustanoveními [srovnej náleze ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (40/2017 Sb.), bod 69 a 70].

55. V rámci kontroly ústavnosti lze požadavek splnitelnosti právní povinnosti posuzovat jen v případě těch právních předpisů či jejich ustanovení, jež stanoví určitou právní povinnost. Jestliže právní předpis nebo jeho ustanovení nestanoví právní povinnost ve své celistvosti, nýbrž pouze některý její dílčí komponent, který ovšem sám povinností není, pak lze jejich soulad s uvedeným požadavkem posuzovat jen v tom smyslu, zda právě tento komponent nečiní právní povinnost nesplnitelnou.

56. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu stanoví, že provozovatel vozidla „zajistí“, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu. Je zřejmé, že tímto ustanovením není provozovateli vozidla stanovena totožná povinnost, jako řidiči. Co se však rozumí uvedeným „zajištěním“, zákon blíže nekonkretizuje.

57. Povinnost provozovatele vozidla „zajistit“ dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích, jak je vymezena v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, připouští dvojitý výklad. Především lze „zajištěním“ rozumět aktivní jednání na straně provozovatele vozidla, jež by spočívalo v jakémkoliv možném (zákonem nezakázaném) opatření, jímž lze jednání řidiče ovlivnit natolik, že z jeho strany nedojde k porušení zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla by v takovémto případě nesl odpovědnost výlučně za to, zda sám jednal požadovaným způsobem. Pokud by přitom takto nejednal a jeho zaviněním by došlo k porušení povinností řidiče, jemuž by jinak bylo možné zamezit, spáchal by správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a musel by zaplatit pokutu.

58. Slovo „zajistit“ ale může mít i jiný význam. Lze je totiž vykládat i jako pouhé vyjádření odpovědnosti provozovatele vozidla za případná porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, k nimž dojde při užití jeho vozidla. Provozovatel vozidla by tak nesl právní následky porušení uvedených povinností, ačkoliv se sám žádného protiprávního jednání nedopustil. V tomto případě by měla jeho odpovědnost podobu odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, v jejímž důsledku by mu vznikla povinnost zaplatit pokutu.

59. Jednotlivé výkladové možnosti se liší v tom, že zatímco první z nich činí provozovatele vozidla odpovědným výlučně za jeho jednání, druhý z nich mu přisuzuje odpovědnost za jednání řidiče. Podle tohoto výkladu napadená ustanovení zakládají

jeho objektivní odpovědnost, jejíž vznik – na rozdíl od odpovědnosti subjektivní – nevyžaduje zavinění na straně odpovědného subjektu.

60. Objektivní odpovědnost není nepřipustným, ani nijak neobvyklým právním institutem. Jakkoliv lze zásadu, že každý odpovídá jen za své vlastní jednání, považovat za jakési přirozené východisko odpovědnostních právních vztahů, efektivní regulace některých oblastí lidského jednání může v tomto ohledu vyžadovat zvláštní úpravu. Účel objektivní odpovědnosti se pak může lišit v závislosti na předmětu právní úpravy. Zpravidla bude spočívat ve snaze o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi účastníků některých právních vztahů, případně v zjednodušení a zpřehlednění právních vztahů mezi dotčenými subjekty, aby lépe odpovídaly jejich praktickým potřebám.

61. Stanovení objektivní odpovědnosti není vyloučeno ani ve správním právu. Správní delikty, jichž se pachatel dopustí nesplněním povinnosti bez ohledu na zavinění, mají své opodstatnění zejména v případech, kdy je regulován určitý provoz, respektive určitá kvalifikovaná činnost, na níž se může podílet větší počet osob. Není podstatné, jakým způsobem povinný subjekt zajistí splnění určité povinnosti, ale výlučně to, zda došlo nebo nedošlo k jejímu porušení. Typicky jde o správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, které vykonávají svou činnost prostřednictvím svých zaměstnanců či jiných oprávněných osob. Může jít ale i o správní delikty nepodnikajících fyzických osob. Na příklady některých z nich upozornila ve svém stanovisku vláda. Možnost stanovení objektivní odpovědnosti ve správním právu uznal i Evropský soud pro lidská práva, byť tak učinil nepřímo v podobě rozložení důkazního břemene a zakotvení skutkových či právních domněnek odpovědnosti za protiprávní jednání či stav (například rozsudek ze dne 7. 10. 1988 ve věci stížnosti č. 10519/83 *Salabiaku proti Francii*, bod 28 a násl., nebo rozhodnutí *Falk proti Nizozemsku*; též rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 7. 12. 1990 ve věci stížnosti 12995/87 *Duhs proti Švédsku*).

62. Ústavní soud posoudil napadená ustanovení z hlediska požadavku splnitelnosti právní povinnosti, přičemž se zabýval oběma uvedenými alternativami jejich výkladu. Podle prvního z nich je obsahem povinnosti provozovatele vozidla určité aktivní jednání, které je způsobilé zamezit porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Otázkou však zůstává jejich identifikace. Žádné opatření nemůže zcela vyloučit autonomní jednání řidiče vozidla, a tudíž ani možnost, že se úmyslně či neúmyslně dopustí protiprávního jednání. Za smysluplný zjevně nelze považovat ani výklad, podle něhož má být provozovatel vozidla vždy přítomen jeho užití a svým fyzickým zásahem (třeba strhnutím volantu) zamezit řidiči porušit jeho povinnosti. Takovýto požadavek by byl na míle vzdálen od reálného běhu věcí a neobstál by ani z hlediska jiných ustanovení zákona o silničním provozu, která stanoví povinnosti řidiče.

63. V úvahu tak přicházejí pouze opatření, která sice nemohou zcela zamezit porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, mohou ale představovat maximum toho, co provozovatel vozidla za tímto účelem ještě je schopen učinit. Takováto opatření se předně mohou týkat výběru osoby řidiče. Je nepochybně žádoucí, aby provozovatel vozidla, nerozhodne-li se užívat vozidlo výlučně sám, vždy pečlivě uvážil, komu ho svěří. Takováto osoba musí splňovat základní podmínky účasti na provozu na pozemních komunikacích stanovené zákonem o

silničním provozu v § 3 odst. 2 a 3 (například tělesná a duševní způsobilost nebo příslušné řidičské oprávnění). Zákaz svěřit řízení vozidla osobě, která tyto podmínky nesplňuje, již ovšem provozovateli vozidla stanoví § 10 odst. 1 písm. b) a c) zákona o silničním provozu, a proto nedává smysl, aby byl rovněž obsahem povinnosti podle § 10 odst. 3. Jiné podmínky ve vztahu k osobě, které má být vozidlo svěřeno, si pak lze představit už jen v rovině určitého subjektivního posouzení, zda tato osoba je „dobrým“ či „zodpovědným“ řidičem. Tato kritéria určitě mají v úvahách provozovatele vozidla své místo, jejich neurčitost však vylučuje, aby na jejich hodnocení závisel závěr o splnění či nesplnění právní povinnosti.

64. Možná opatření, jimiž by provozovatel vozidla dostal povinnosti podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, nelze spatřovat ani v případné zvláštní smluvní úpravě jeho vzájemných právních vztahů s řidičem. Z tohoto ustanovení nelze vyvodit povinnost provozovatele vozidla, aby svěřil své vozidlo jiné osobě jen v případě, že mezi nimi vznikne zvláštní smluvní ujednání obsahující závazek řidiče nedopustit se porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích a že porušení těchto povinností bude mít za následek smluvní sankci. Povinnost k takovému ujednání by musela být v zákoně formulovaná tak, aby byla pro své adresáty seznatelná, což v daném případě neplatí. Přísnější sankce by jistě působila na řidiče, pokud jde o nutnost zvažovat právní následky jeho jednání, pokud by ji však zákonodárce chtěl pro tyto případy stanovit, měl tak učinit výslovně, a neponechávat ji případné další smluvní úpravě.

65. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že pokud by se uplatnil takovýto výklad napadených ustanovení, povinnost provozovatele vozidla učinit opatření, kterým by mohl v souladu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu účinně „zajistit“ dodržení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, by byla v důsledku neexistence takovýchto opatření nesplnitelnou. Dále se již zabýval pouze druhou výkladovou alternativou, podle níž napadená ustanovení stanoví objektivní odpovědnost provozovatele vozidla pro případy porušení některých zákonných povinností, k nimž může dojít v souvislosti s užíváním vozidla.

66. Takovýto výklad v podstatě ztotožňuje porušení povinnosti „zajistit“ dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu s porušením těchto povinností. Jde o automatický následek tohoto porušení, jemuž provozovatel vozidla, není-li sám jeho řidičem, nemůže účinně zabránit. Splnění povinnosti provozovatele vozidla tak fakticky závisí výlučně na tom, zda dojde či nedojde k porušení povinnosti ze strany řidiče.

67. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí navazující zákonná úprava správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ze které vyplývá, že zákon s jednáním provozovatele vozidla, které by „zajistilo“, že nedojde k porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, ani nepočítá. V této souvislosti lze poukázat na již zmíněnou subsidiaritu stíhání tohoto správního deliktu vůči stíhání příslušného přestupku řidiče vozidla (§ 125f odst. 4, § 125h), která má zamezit tomu, aby byl za stejné jednání, jež vedlo ke spáchání přestupku, postižen současně řidič i provozovatel vozidla. Provozovateli vozidla je ještě před zahájením řízení o správním deliktu umožněno, aby označil osobu řidiče vozidla (§ 125h odst. 6). Pokud ale dojde k zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt, je tím podle § 125g odst. 1 tohoto zákona – s výjimkou zproštění odpovědnosti provozovatele vozidla podle jeho § 125f

odst. 5 – vyloučeno zahájení řízení o přestupku pro stejné porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Zákon zde tedy vychází z toho, že ke spáchání přestupku řidiče i správního deliktu provozovatele vozidla dochází následkem totožného jednání řidiče, přičemž uvedená ustanovení se snaží zamezit tomu, aby toto jednání bylo postihováno oběma způsoby.

68. Požadavek splnitelnosti právní povinnosti lze vztáhnout jak na povinnost, s jejímž porušením je spojen vznik objektivní odpovědnosti, tak na sankční povinnost, která je jejím právním následkem. V případě napadených ustanovení to znamená, že tímto hlediskem lze posuzovat jednotlivé povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, která však v tomto ohledu nejsou nijak zpochybňována. Rovněž by mohla být z hlediska splnitelnosti posuzována i pokuta za posuzovaný správní delikt podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu. Z povahy věci naopak není možné posuzovat splnitelnost objektivní odpovědnosti samotné, neboť ta není vlastním pravidlem chování, ale jen stanovením právního následku.

69. Ústavní soud uzavírá, že obsahem § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu – navzdory jeho doslovnému znění – není stanovení určité povinnosti provozovatele vozidla, nýbrž pouze jeho objektivní odpovědnosti za porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, jejíž obsah je vymezen v jiných ustanoveních tohoto zákona. Z tohoto důvodu toto ustanovení, stejně jako na ně navazující § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, nejsou a ani nemohou být v rozporu s požadavkem splnitelnosti právní povinnosti podle čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

VIII.

Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla jako zásah do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny

70. Podstatou povinnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je jeho objektivní odpovědnost za porušení některých povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Tato odpovědnost má výlučně formu odpovědnosti za správní delikt (nyní přestupek) podle § 125f odst. 1 tohoto zákona. Z porušení povinností podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu naopak nelze vyvozovat jiné právní následky. To platí i pro rovinu soukromoprávních vztahů (například nárok na náhradu škody), ve vztahu k níž je objektivní odpovědnost provozovatele vozidla stanovena v § 2927 až 2932 občanského zákoníku, upravujících právo na náhradu škody vyvolané zvláštní povahou provozu dopravních prostředků.

71. Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu zasahuje do jeho vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. V případě porušení některých povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích mu totiž v jejím důsledku vzniká povinnost zaplatit pokutu, která je specifikována v § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu. Povahu zásahu má i zaplacení určené částky podle § 125h odst. 1 až 3, k němuž sice provozovatel vozidla není přímo nucen, jejím zaplacením však dosáhne odložení věci, v důsledku čehož nebude stíhán za správní delikt. Ačkoliv napadená ustanovení přímo neupravují uvedenou sankci, vymezují zákonné předpoklady pro její uložení.

72. Přestože návrh navrhovatele směřuje jen proti § 10 odst. 3 a § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jednotlivé komponenty povinnosti provozovatele vozidla, která představuje zásah do jeho vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jsou vyjádřeny i v jiných ustanoveních. Zmínit lze § 125f odst. 2 (vymezení skutkové podstaty správního deliktu), § 125f odst. 3 (povinnost zaplatit pokutu), § 125f odst. 4, § 125g a 125 h (procesní předpoklady uplatnění objektivní odpovědnosti) a § 125f odst. 5 (liberační důvody). Posouzení ústavnosti napadených ustanovení musí reflektovat úplné zákonné vymezení jimi stanovené právní povinnosti, včetně těch částí zákonné úpravy, jež nebyly napadeny.

73. V souladu se svou ustálenou rozhodovací praxí přezkoumal Ústavní soud zásah do vlastnického práva provozovatelů vozidla, k němuž jsou orgány veřejné moci oprávněny na základě napadených ustanovení, v testu proporcionality [například náleze ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), náleze ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.) nebo náleze ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)]. V jeho rámci zhodnotil, zda zásah sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, a pokud ano, zda je způsobitelný k jeho dosažení (požadavek vhodnosti), zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl ve vztahu k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva převáží zájem na dosažení sledovaného cíle (proporcionalita v užším smyslu). Jestliže by některý z těchto požadavků nebyl splněn, byl by tím založen nesoulad napadených ustanovení s vlastnickým právem podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

74. Ústavní soud spatřuje účel napadených ustanovení v zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, tedy především v preventivním působení na jednání účastníků silničního provozu, aby nedocházelo k takovému jednání, které by mohlo mít za následek ztrátu na životech či poškození zdraví nebo majetku. Napadená ustanovení sledují v podstatě stejný účel jako zákonné povinnosti řidiče nebo pravidla provozu na pozemních komunikacích, jejichž porušení má za následek spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Jde nepochybně o legitimní účel, k jehož dosažení mohl zákonodárce stanovit povinnosti představující zásah do vlastnického práva provozovatele vozidla. Odpovídá totiž zásadám obsaženým v čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

75. Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu je věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá. To, že zákonná úprava předpokládá možnost provozovatele vozidla ovlivnit osobu jeho řidiče, je patrné i z § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Toto ustanovení vylučuje jeho odpovědnost za správní delikt v případech odcizení vozidla, nebo změny vlastníka, jestliže bylo zažádáno o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

76. Protože provozovatel vozidla odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění, jeho odpovědnost primárně neslouží potrestání řidiče, který porušil některou z povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Vůči řidičům má působit zejména preventivně, aby se porušování těchto povinností do budoucna nedopouštěli. Předpokládá se, že provozovatel vozidla ví, kdo v době spáchání

přestupku podle zákona o silničním provozu užil jeho vozidlo, jakož i že má zájem domoci se po řidiči náhrady zaplacené pokuty, respektive určené částky, případně, že bude na řidiče v rámci vzájemných vztahů působit jiným způsobem tak, aby se porušení povinnosti neopakovalo, včetně možnosti zamezit mu v dalším užívání vozidla. Pokud by provozovatel vozidla na porušování povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích adekvátně nereagoval, vystavil by se riziku, že v budoucnu sám ponese případné další sankční následky.

77. Uvedené vymezení odpovědnostních vztahů rozumným způsobem objasňuje preventivní funkci objektivní odpovědnosti podle napadených ustanovení. Tím zároveň opodstatňuje závěr, že zásah do vlastnického práva spočívající v objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla podle napadených ustanovení je způsobitelný, a tudíž vhodným prostředkem k dosažení jimi sledovaného legitimního účelu.

78. Pokud jde o otázku, zda bylo možné sledovaného cíle dosáhnout jiným způsobem, který by byl ve vztahu k dotčenému základnímu právu šetnější, Ústavní soud zvažoval existenci jiných možných variant řešení, které by byly co do své účinnosti srovnatelné se zákonodárcem zvoleným řešením. V tomto ohledu se jako první možnost nabízí zachování dřívějšího stavu, kdy objektivní odpovědnost provozovatele vozidla, ani s ní spojený zásah do jeho vlastnického práva nebyly stanoveny vůbec a za přestupky, jejichž spácháním vzniká předmětná objektivní odpovědnost, odpovídal výlučně jejich pachatel.

79. Důvod, pro který zákonodárce přistoupil ke stanovení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla nad rámec již existující úpravy přestupků podle zákona o silničním provozu, spočívá ve snaze odstranit stav, kdy některé z těchto přestupků nebylo možné ve velkém počtu případů postihnout. Bylo sice spolehlivě prokázáno, že se přestupek stal, chyběly však účinné prostředky ke zjištění osoby řidiče, který se ho měl dopustit. Automatizované technické prostředky často nezaznamenaly pachatele, nebo jej nezaznamenaly natolik ostře, aby jej bylo možno ztotožnit s konkrétní osobou. V případě neoprávněného zastavení nebo stání pak bránila identifikaci řidiče jeho nepřítomnost. Jiné možnosti zjištění osoby řidiče byly zpravidla velmi omezené. Přehled o tom, kdo vozidlo užíval, by nicméně vždy měl mít jeho provozovatel.

80. Účinnost obou uvedených řešení se odlišuje zejména ve způsobu zjištění odpovědné osoby. Zatímco provozovatel vozidla je jednoznačně určen podle registru silničních vozidel, k zjištění osoby řidiče, který se dopustil přestupku, dochází až v rámci následného šetření policejního orgánu a na něj navazujícího řízení o přestupku. Vždy závisí na konkrétních okolnostech, zda se podaří shromáždit důkazní prostředky umožňující zjištění pachatele a prokázání jeho viny. Z uvedeného srovnání vyplývá, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla podle napadených ustanovení, umožňuje – na rozdíl od stíhání pachatele uvedeného přestupku – v podstatě vždy alespoň nepřímo postihnout porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. S tím spojený zásah do vlastnického práva provozovatele vozidla je proto potřebný k zajištění účinného působení příslušných povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích. Tento zásah je zmírněn tím, že provozovatel vozidla se následně může domáhat zaplacení částky, jež odpovídá výši jím uhrazené pokuty, respektive určené částky, po skutečném pachateli přestupku.

81. Další možná varianta spočívala v možnosti nahradit objektivní odpovědnost provozovatele vozidla jeho povinností evidovat osobu, které umožnil vozidlo užívat, a čas, kdy bylo užíváno. Takováto povinnost, například ve formě knihy jízd, byla-li by stanovena jen za tímto účelem, by však zjevně představovala mnohem intenzivnější zásah do vlastnického práva provozovatele vozidla. Místo jednorázové povinnosti zaplatit pokutu by totiž každý provozovatel vozidla musel trvale zaznamenávat údaje o užívání vozidla, ať už je využívá k podnikání nebo jen pro soukromé účely. Přehlédnout nelze ani možný zásah do práva na soukromý život podle čl. 10 odst. 2 Listiny, a to jak na straně provozovatele vozidla, tak na straně jeho řidiče, k němuž by mohlo dojít s ohledem na povahu takto vedených údajů.

82. Ústavní soud nakonec posuzoval, zda jako přijatelná varianta nepřicházelo v úvahu odlišné vymezení odpovědnosti provozovatele vozidla, ať už jde o výši pokuty za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, nebo podmínky, za nichž lze tuto pokutu uložit.

83. Pro posouzení potřebnosti posuzovaného zásahu do vlastnického práva podle napadených ustanovení nemá horní hranice výše pokuty význam. Její stanovení je především otázkou politického rozhodnutí, v jehož rámci mají být zhodnocena všechna relevantní hlediska, například hledisko generální prevence, stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití plynoucí z intenzity rizika deliktního jednání nebo nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním jednáním [srovnej náleze ze dne 25. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), body 29, 34 a 36]. Z tohoto důvodu se i ústavněprávní přezkum horní hranice pokuty z hlediska zásahu do vlastnického práva omezuje na požadavek vyloučení extrémní disproportionality [náleze ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), náleze ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 332]. I kdyby přitom byla tato hranice excesivní, její protiústavnost by nezakládala protiústavnost zákonné úpravy správního deliktu jako celku. Týkala by se výlučně § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu, jehož ústavnost by v případě, že by byl napaden, byla posuzována samostatně.

84. Jinak je tomu v případě zákonných podmínek, za nichž se uplatní objektivní odpovědnost provozovatele vozidla podle napadených ustanovení. Tyto podmínky dotváří zákonnou úpravu objektivní odpovědnosti jako celek, spoluurčují její účel a způsobilost jej dosáhnout a mohou být i podstatným prvkem odlišujícím jednotlivé varianty možného řešení. Mají tudíž význam pro celkové hodnocení proporcionality zásahu do vlastnického práva podle napadených ustanovení.

85. Související ustanovení zákona o silničním provozu podmiňují řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f odst. 1 tím, že navzdory nezbytným krokům ze strany správního orgánu nedošlo k potrestání pachatele odpovídajícího přestupku, jakož i podrobně stanoveným procesním postupem, jehož smyslem je přednostně potrestat právě tohoto pachatele. Takto vyjádřená subsidiarita správního deliktu činí z objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla prostředek, který za účelem dosažení sledovaného cíle mnohem šetrněji zasahuje do jeho vlastnického práva, než by tomu bylo v případě takové její varianty, která by umožňovala uložení pokuty bez dalšího.

86. Úprava jednotlivých dílčích prvků procesního postupu, který předchází řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu –

zejména výzvy k uhrazení určené částky, její výše, lhůt k jejímu zaplacení a dalšího postupu směřujícího k zjištění pachatele přestupku – je pak z hlediska posouzení možných variant řešení podstatná jen potud, zda skutečně umožňuje uplatnění objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla, a naopak pro ni nevytváří překážku. V případě zákonné úpravy, která doplňuje napadená ustanovení, je tento požadavek splněn.

87. Uvedené závěry kategoricky nevyklučují, že přípustný zásah do vlastnického práva by mohla představovat i některá z uvedených přísnějších variant řešení, obzvlášť jestliže by současně sledovala jiný legitimní účel. Tato úvaha je však v tuto chvíli bezpředmětná, neboť zákonodárce zvolil mírnější řešení. Ústavní soud neshledal existenci jiné varianty zákonné úpravy, která by při srovnatelné způsobilosti k dosažení sledovaného cíle šetrněji zasahovala do vlastnického práva provozovatele vozidla. Napadená ustanovení proto obstojí i z hlediska požadavku potřebnosti.

88. Ústavní soud nakonec v rámci testu proporcionality zhodnotil, zda při zohlednění podstaty a smyslu vlastnického práva převáží zájem na dosažení cíle sledovaného napadenými ustanoveními. Jimi stanovená objektivní odpovědnost představuje součást povinností spojených s postavením provozovatele vozidla, které bez ohledu na to, zda je jím vlastník nebo osoba se souhlasem vlastníka, přímo neomezuje právo užívat vozidlo či umožnit jeho užívání jiné osobě. Vytváří se jí pouze prostor pro uložení sankce, jejíž druh a výše (zde pokuta do výše 10 000 Kč) je stanovena v jiných než napadených ustanoveních zákona o silničním provozu. Za této situace nelze formulovat žádný důvod, který by s ohledem na podstatu a smysl vlastnického práva zpochybňoval prosazení se objektivní odpovědnosti podle napadených ustanovení. Tato ustanovení nejsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny.

IX.

Objektivní odpovědnost za správní delikt z hlediska presumpce nevinny (čl. 40 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 2 Úmluvy)

89. Zákonodárce stanovil objektivní odpovědnost provozovatele vozidla jako odpovědnost za správní delikt, a tudíž se ve vztahu k němu uplatní veškeré zásady spravedlivého procesu, jež se vztahují ke správnímu trestání. S tím pak souvisí další z navrhovatelem uplatněných námitek, podle níž je tato objektivní odpovědnost v rozporu se zásadou presumpce nevinny podle čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

90. Podle čl. 40 odst. 2 Listiny každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Ustanovení čl. 6 odst. 2 Úmluvy pak stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

91. Zásada presumpce nevinny se vztahuje k rozhodování soudu o vině a trestu. Jednotlivci zaručuje právo na takové soudní řízení, v jehož rámci nebude z jeho postavení obviněného vyvozován žádný negativní následek, pokud jde o možnost uplatňování jeho procesních práv a posouzení jeho viny. Vina obviněného může být prokázána teprve v soudním řízení, a to na základě dokazování, v jehož rámci musí být dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností. Zároveň platí,

že pokud by o ní v daném kontextu existovaly důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, muselo by být rozhodnuto ve prospěch obviněného [například náleze ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. I. ÚS 733/01 (N 26/32 SbNU 239)].

92. Povinnost státu postupovat v trestním řízení v souladu se zásadou presumpce nevinny je opodstatněna závažností zásahu do práv jednotlivce. Již samotné uznání vinným zasahuje v mnoha směrech do osobnostních práv odsouzeného, neboť ovlivňuje jeho pověst, rodinné a jiné mezilidské vztahy či možnost seberealizace. Navazující trest pak může znamenat zbavení jeho osobní svobody, ztrátu majetku či jiné závažné zásahy do nejrůznějších sfér jeho života. Jakkoliv je legitimní úsilí státu postihovat trestnou činnost, postup jeho orgánů, kterým je tento cíl realizován, musí v nejvyšší možné míře bránit vzniku nenapravitelné či jen obtížně napravitelné újmy, k němuž by mohlo dojít odsouzením jiné osoby než pachatele. Právě respektování zásady presumpce nevinny takovému následku účinně zamezuje. Vylučuje totiž, aby bylo neunesení důkazního břemene ze strany státu ve vztahu k některému znaku skutkové podstaty trestného činu kompenzováno úvahou soudu. Stát musí vždy s dostatečnou jistotou prokázat, že obviněný skutečně spáchal trestný čin.

93. Ochrana práv jednotlivce, kterou zajišťuje zásada presumpce nevinny, se musí vztahovat na veškerá řízení o trestním obvinění podle čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Není přitom podstatné, zda delikt, pro který je takovéto řízení vedeno, je zákonodárcem označen jako trestný čin. Hodnocení, zda ještě jde o trestní obvinění, nemusí být vždy zcela zřejmé, a v obecné rovině se pro něj použijí tři kritéria: 1) právní kvalifikace deliktu (zda jde o trestný čin, nebo nikoliv), 2) povaha deliktu, při zohlednění chráněného zájmu (zda jde o zájem obecný nebo partikulární) a účelu sankce (zda je alespoň částečně preventivně-represivní povahy) a 3) druh a stupeň závažnosti sankce, kterou bylo v daném případě možné za delikt uložit [jde o tzv. Engelova kritéria formulovaná v stěžejním a doposud nepřekonaném rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci stížností č. 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5354/72 a 5370/72 *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, body 82 a 83; srovnej též náleze ze dne 23. 11. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.) nebo náleze ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.), bod 46 a násl.]. Tato kritéria nemusí být splněna kumulativně. Postačí, že bude naplněno alespoň jedno z nich [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998 ve věci stížnosti č. 27061/95 *Kadubec proti Slovensku*, bod 51].

94. V případě správního deliktu (nyní přestupku) podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu nemá Ústavní soud pochybnost o naplnění uvedených kritérií. Správní delikt chrání obecný zájem, kterým je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a lze za něj uložit pokutu, která plní preventivní a nepřímou též represivní funkci. Zásada presumpce nevinny by se navíc v oblasti správního trestání beztak uplatnila jako obecný princip [srovnej náleze ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. II. ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373)]. V minulosti byla výslovně vyjádřena v § 73 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích, který se však vztahoval pouze k přestupkům, jichž se mohly dopustit fyzické osoby. Od nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je vyjádřena v jeho § 69 odst. 2 pro veškeré správní delikty, nyní jednotně označované jako přestupky.

95. Zásada presumpce nevinny se týká všech správních deliktů, včetně správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. I v tomto případě stát musí

unést důkazní břemeno, pokud jde o skutkový závěr, že při užívání vozidla došlo k porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, které vykazuje znaky přestupku. Rovněž musí prokázat, že byly splněny podmínky pro zahájení řízení o uložení pokuty za uvedený správní delikt, včetně toho, že byly učiněny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Jsou-li ovšem tyto podmínky splněny, odpovědnost provozovatele vozidla vzniká jako právní následek bez ohledu na zavinění. Pro tento následek nemá význam otázka viny, protože u něj logicky není ani prostor pro uplatnění presumpce nevinny.

96. Ústavní soud nespatřuje v zásadě presumpce nevinny podle čl. 40 odst. 2 Listiny překážku objektivní odpovědnosti za správní delikt. Jde o procesní zásadu vztahující se k trestnímu řízení, respektive k řízení o trestním obvinění, z níž samotné však neplynou omezení pro stanovení skutkových podstat trestných činů či správních deliktů. Takováto omezení lze naopak – v závislosti na povaze deliktu i právních následcích, které jsou spojeny s jeho spácháním – dovozovat z jiných ústavně zaručených základních práv a svobod. Právě takto dotčená základní práva, a nikoliv zásada presumpce nevinny, jsou rozhodujícím kritériem přípustnosti objektivní odpovědnosti za správní delikt.

97. Správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu zasahuje výlučně do vlastnického práva provozovatele vozidla podle čl. 11 odst. 1 Listiny. S obviněním ze spáchání tohoto deliktu není spojen žádný významný zásah do osobnostních práv obviněného, který by se například v podobě určitého stigmatizujícího působení dotýkal jeho jména a dobré pověsti [význam tohoto hlediska pro rozlišení povahy trestních obvinění připustil i Evropský soud pro lidská práva, například rozsudek velkého senátu ze dne 23. 11. 2006 ve věci stížnosti č. 73053/01 *Jussila proti Finsku*]. Pokuta, respektive určená částka, sice nepřímou umožňuje potrestání porušení povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích, vzhledem k objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla má však spíše regulační funkci ve vztahu k jednání účastníků silničního provozu. Tím vším se tento správní delikt liší od některých jiných správních deliktů, například přestupků proti občanskému soužití nebo proti majetku (dříve § 49 a 50 zákona o přestupcích, nyní § 7 a 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), u nichž uznání vinným vypovídá o určitém společensky škodlivém jednání obviněného, což prostor pro jakoukoliv formu objektivní odpovědnosti podstatně zužuje. Obdobně se liší i od přestupků řidičů podle zákona o silničním provozu. Nelze tedy přisvědčit návrhovateli, že jde o neodůvodněnou disparitu v postavení osob stíhaných za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a osob stíhaných za přestupek řidiče.

98. Pro úplnost je třeba dodat, že uznání vinným trestným činem s sebou vždy spojuje natolik závažný zásah do osobnostních či jiných práv odsouzeného, že u něj objektivní odpovědnost nelze připustit nikdy. Právě zde spočívá důvod, pro který čl. 40 odst. 1 Listiny zaručuje, že v případě obvinění ze spáchání trestného činu bude soudem vždy rozhodováno o „vině“, zatímco v případě správních deliktů již takto striktní požadavek stanoven není. Poukaz návrhovatele na to, že v případě objektivní odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu jde v podstatě o obdobnou situaci, jako kdyby držitel zbraně objektivně odpovídal za některý z trestných činů proti životu nebo zdraví spáchaný osobou, které byla zbraň po právu svěřena, proto není případný.

99. Nezbyvá tedy než uzavřít, že napadená ustanovení nejsou v rozporu se zásadou presumpce nevinny podle čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

X.

Právo jednotlivce odepřít výpověď v případě, kdy označení pachatele může zabránit zahájení řízení o správním deliktu, za který nese objektivní odpovědnost (čl. 37 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy)

100. Navrhovatel nakonec namítá, že napadená ustanovení mohou provozovatele vozidla postavit do situace, kdy se bude muset rozhodnout, zda označí jako pachatele přestupku osobu blízkou, nebo zda bude naopak sám uznán pachatelem správního deliktu (nyní přestupku) podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Z tohoto důvodu tvrdí jejich nesoulad s právem svědka odepřít výpověď pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo jeho osoby blízké podle čl. 37 odst. 1 Listiny.

101. Ústavní soud podotýká, že uvedené právo chrání jednotlivce před nutností provést volbu mezi veřejným zájmem na objasnění a postihování trestné činnosti na straně jedné a jeho přirozeným zájmem chránit sebe sama a své blízké na straně druhé. Takováto volba by jej stavěla před zásadní vnitřní dilema, protože by byl pod hrozbou sankce nucen vzdát se vlastní vůle po svobodě či zradit vzájemnou důvěru, která je součástí jeho nejbližších mezilidských vztahů. Následky jeho rozhodnutí by nevyhnutelně dopadaly do jeho intimní sféry, ať už by šlo o jeho svědomí, nebo sociální zázemí, které by mohlo být nenapravitelným způsobem narušeno. Samostatnou otázkou pak zůstává, v jaké míře jednatel vůbec je schopen objektivně vypovídat o skutečnostech, které by mohly tyto jeho přirozené zájmy ohrozit.

102. Právo svědka odepřít výpověď pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo jeho osoby blízké podle čl. 37 odst. 1 Listiny se – ze stejných důvodů jako v případě zásady presumpce nevinny – uplatní i ve správním trestání [srovnej náleze ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339)]. V této souvislosti je třeba upozornit i na právo obviněného odepřít výpověď podle čl. 40 odst. 4 Listiny a právo neobviňovat sebe sama, které lze dovodit z práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 82 výslovně stanoví právo obviněného nevypovídat, jakož i zákaz nutit jej k výpovědi nebo doznání. V řízení o přestupcích podle tohoto zákona se zároveň uplatní § 55 odst. 4 správního řádu, podle něhož výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Toto ustanovení se již v minulosti uplatňovalo v řízeních o tzv. jiných správních deliktech, na které se nevztahoval zákon o přestupcích.

103. Provozovatel vozidla může být stíhán za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu pouze v případě, že řidič nebyl na totožném skutkovém základě shledán vinným přestupkem podle zákona o silničním provozu. Takto vymezená subsidiarita obou správních deliktů umožňuje provozovateli vozidla vyhnout se stíhání tím, že správnímu orgánu poskytne důkazy potřebné k stíhání pachatele přestupku řidiče. Za tímto účelem může podat vysvětlení formou sdělení podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu, nebo jiným způsobem. Otázkou ale zůstává, zda již v samotné subsidiaritě stíhání za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu nelze spatřovat prostředek, který fakticky nutí provozovatele vozidla ke sdělení totožnosti řidiče i v případech, kdy je pachatelem přestupku řidiče jeho osoba blízká.

104. Jak již bylo uvedeno výše, objektivní odpovědnost provozovatele vozidla podle napadených ustanovení měla odstranit stav, kdy některé přestupky podle zákona o silničním provozu nebylo možné ve velkém počtu případů efektivně postihovat. Jedním z důvodů byla právě skutečnost, že provozovatel vozidla, který měl vědomost o tom, kdo vozidlo užívá, obvykle využil svého práva a odepřel výpověď s poukazem na to, že by tím mohl způsobit nebezpečí stíhání osoby blízké. Jiné možnosti zjištění osoby řidiče často nebyly dány.

105. Ústavní soud neshledal, že by povinnost podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a na ni navazující správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu přímo omezovaly provozovatele vozidla v možnosti využít právo odepřít výpověď pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo jeho osoby blízké podle čl. 37 odst. 1 Listiny. Napadenými ustanoveními není stanovena povinnost sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, které by se týkaly jeho nebo jeho osob blízkých, ani jimi není porušení takovéto povinnosti sankcionováno. Tím je respektován vyšší standard ochrany práva zaručený Listinou, než který v tomto ohledu poskytuje právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva totiž v těchto případech připouští omezení práva svědka odepřít výpověď a v několika svých rozhodnutích neshledal porušení tohoto článku ani v přímé sankci za porušení povinnosti provozovatele vozidla identifikovat osobu řidiče vozidla (srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 4. 2004 ve věci stížnosti č. 38544/97 *Weh proti Rakousku*, rozsudek ze dne 29. 6. 2007 ve věci stížnosti č. 25624/02 *O'Halloran a Francis proti Spojenému království* nebo rozsudek ze dne 10. 1. 2008 ve věci stížnosti č. 58452/00, 61920/00 *Lückhof a Spanner proti Rakousku*).

106. Napadená ustanovení ale neomezují provozovatele vozidla ve využití jeho práva odepřít výpověď pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo jeho osoby blízké podle čl. 37 odst. 1 Listiny ani nepřímou. Samotná možnost vyhnout se stíhání pro správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu označením řidiče vozidla, která je důsledkem subsidiarity tohoto správního deliktu k přestupku řidiče, ještě nezakládá právní či faktickou překážku uplatnění uvedeného práva. Každý z těchto správních deliktů sleduje jiný účel. Zatímco subjektivní odpovědnost řidiče za přestupek je následkem jeho protiprávního jednání, objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt je výrazem jeho širší odpovědnosti jako vlastníka vozidla, respektive osoby, která vozidlo se souhlasem jeho vlastníka provozuje. Zákon může stanovit provozovateli vozidla povinnosti k zajištění účinné regulace silničního provozu, kterou si vyžaduje masivní využívání motorových vozidel, s nímž jsou přirozeně spojena některá nebezpečí pro životy, zdraví a majetek lidí. Každý, kdo se rozhodne opatřit si vozidlo, si musí být těchto povinností vědom.

107. Omezení práva odepřít výpověď by mohlo vyplynout až ze srovnání odpovědnostních následků obou správních deliktů. Nepochybně by bylo dáno tehdy, jestliže by sankce za správní delikt provozovatele vozidla byla stanovena natolik přísně, že by jej vlastně nutila k sdělení totožnosti řidiče. Jako příklad lze uvést nepřiměřeně vysokou pokutu, případně pokutu, která je v nepoměru se sankcí, která by hrozila pachateli přestupku. Tento dopad pokuty na jednání provozovatele vozidla ovšem nelze posuzovat v rámci přezkumu napadených ustanovení, neboť pokuta je stanovena až v § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu, který napaden není. V případě posuzovaného správního deliktu navíc vzhledem k limitaci výše pokuty za jeho spáchání, jakož i tomu,

že nedochází k zaznamenání bodů do registru řidičů a že provozovatel vozidla se může domáhat náhrady zaplacené částky po pachateli přestupku řidiče, o nepřiměřeně tíživou pokutu zjevně nejde. Nelze v ní spatřovat nátlak na provozovatele vozidla, aby vypovídal proti osobě blízké. Místo toho mu zaplacení pokuty, respektive určené částky, za těchto podmínek umožňuje tuto osobu ochránit před stíháním za přestupek.

108. Návrhu navrhovatele proto nebylo možné přisvědčit ani v tomto okruhu jeho námitek. Napadená ustanovení ob stojí z hlediska čl. 37 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

XI.

Nad rámec ústavně právního posouzení

109. Závěrem Ústavní soud zdůrazňuje, že se v rámci svého ústavněprávního přezkumu zabýval napadenými ustanoveními toliko v abstraktní rovině a neposuzoval existující praxi při jejich používání. Je to však až konkrétní postup příslušných správních orgánů, na němž závisí, zda bude zákonem stanovená objektivní odpovědnost provozovatele vozidla skutečně působit na řidiče tak, aby neporušovali své povinnosti a pravidla silničního provozu. Právě od tohoto postupu se odvíjí rozmístění automatizovaných technických prostředků používaných bez obsluhy, jejichž využití je s výjimkou neoprávněného zastavení nebo stání předpokladem vzniku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Orgány veřejné moci jsou proto povinny usilovat o to, aby rozmístění automatizovaných technických prostředků skutečně bránilo vzniku škodlivých následků spojených s porušováním povinností řidiče a aby naopak nesloužilo především naplňování obecních rozpočtů, jejichž jsou pokuty, respektive určené částky příjmem (§ 125e odst. 6 a § 125h odst. 8 zákona o silničním provozu).

XII.

Závěr

110. Protože Ústavní soud neshledal nesoulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 3, čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy, rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o zamítnutí návrhu na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. května 2018

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu