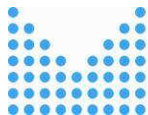


## **Stanovisko** **odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra** **č. 2/2019**

<b>Označení stanoviska:</b>	<b>Možnost opakovaného ukládání pokut za porušení povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu</b>
<hr/>	
<b>Právní předpis:</b>	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“)
<b>Ustanovení:</b>	§ 15 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu § 8, § 31 odst. 2 písm. c), § 77 odst. 1 a odst. 2 a § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.
<b>Související právní předpisy:</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>Klíčová slova:</b>	porušení povinnosti, trvající přestupek, poruchový přestupek, zásada ne bis in idem,
<b>Datum zpracování:</b>	25. března 2019
<b>Zpracoval:</b>	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na základě stanoviska odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

---

**Dotaz:** *Je v případě opakovaného ukládání správních trestů za totožné protiprávní jednání v průběhu kontroly založena překážka věci pravomocně rozhodnuté?*



## Stanovisko:

Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2*. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

Podle § 77 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“) nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení. Podle § 77 odst. 2 téhož zákona nemůže být nikdo obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.

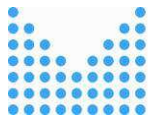
Pro posouzení, zda je v případě opakovaného ukládání správních trestů za totožné protiprávní jednání v průběhu kontroly založena překážka věci pravomocně rozhodnuté, má význam vymezení totožnosti skutku a určení, zda přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu má povahu trvajících přestupku.

Podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb. je trvajícím přestupkem takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.

Podle doc. Práškové je „*podstatným znakem trvajících deliktů nepřetržitě uskutečňování skutkové podstaty. Jednání pachatele tedy musí trvat nejen po celou dobu existence protiprávního stavu, ale také stále naplňovat všechny znaky popsány v příslušné skutkové podstatě. Nestačí proto, aby byl způsoben protiprávní stav, který by nadále existoval v zásadě bez ohledu na vůli pachatele, jehož trvání by nevyžadovalo další zásahy, další jednání pachatele.... trvajícím delikt je dokonán založením, vznikem protiprávního stavu, kdy pachatel naplní všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu. Ukončen je však až odstraněním protiprávního stavu. Mezi těmito momenty probíhá kontinuálně jednání pachatele naplňující stále danou skutkovou podstatu, kterým je protiprávní stav udržován; pokud tedy správní delikt sice vyvolá protiprávní stav, ale jeho udržování není znakem skutkové podstaty, nejde o trvajícím delikt, ale trvají pouze faktické následky tohoto deliktu.*“<sup>1</sup>

Z výše uvedeného plyne, že od trvajících přestupku je nutno odlišit poruchový delikt, který může taktéž trvat delší dobu. Podle usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1161/2006 ze dne 31. ledna 2007 se „...*trvajícím trestným čin se posuzuje jako jedině jednání, které trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován; jeho podstatným znakem je, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin liší od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který*

<sup>1</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 210, 211, 217.



*může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování. Takové trestné činy se dokonávají způsobením protiprávního stavu a dále netrvají (typicky např. trestný čin dvojího manželství podle § 210 tr. zák. je dokonán uzavřením druhého manželství, přičemž délka jeho trvání již relevantní není).“<sup>2</sup>*

Trvajícím přestupek tvoří jeden skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu; promlčecí doba ve vztahu k trvajícím přestupkům začne běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu [§ 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb.].<sup>3</sup>

Jestliže k odstranění protiprávního stavu, resp. ke splnění zákonné povinnosti, nedojde ani ke dni zahájení řízení o přestupku, pak další udržování protiprávního stavu by již bylo novým skutkem a tedy novým přestupkem, pro který by počala běžet nová promlčecí doba (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. 5 A 164/2002). Přestupek tedy trvá, pokud trvá protiprávní stav, přičemž mezníkem pro posuzování spáchání trvajícím přestupku jako nového skutku a tedy nového přestupku je zahájení řízení o přestupku.

Uvedený výklad odpovídá analogickému užití § 12 odst. 11 trestního řádu<sup>4</sup>. Zákon č. 250/2016 Sb. vychází z obdobných principů jako trestní řád, což je patrné například v úpravě společného řízení – podle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

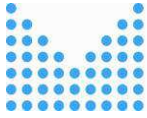
Shrneme-li výše uvedené, pak ohledně možnosti opakovaného ukládání správních trestů (pokut) platí, že jak v případě poruchových (i ohrožovacích) přestupků, tak v případě trvajících přestupků lze opakovaně ukládat správní tresty, jde-li o totožné protiprávní jednání, které je znakem skutkové podstaty jednoho a téhož přestupku. Podmínkou je samozřejmě odlišnost skutků, kterými ke spáchání totožného přestupku došlo, tedy důsledné dodržování zásady *ne bis in idem*.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> K tomu srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 109/2000 – 73 ze dne 16. 2. 2005; sp. zn. 5 A 164/2002 – 44 ze dne 22. února 2005.

<sup>3</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007 sp. zn. 5 As 21/2007 – 99). Počátkem a ukončením běhu promlčecí doby podle zákona č. 250/2016 Sb. se pak zabývá závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 154 ze dne 12. 5. 2017 (viz <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimuradu-a-spravnimu-trestani.aspx>).

<sup>4</sup> Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.

<sup>5</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. A 6/2003 – 44 ze dne 16. 2. 2005: „I pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.“; rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 5/2009 – 80 ze dne 25. února 2009: „K zachování totožnosti skutku přitom postačí totožnost jednání nebo totožnost následku (viz rozhodnutí č. 52/1979 Sb. rozh. tr.).“; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1053/2010-2: „...Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě.....“; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 243/2008 ze dne 27. 2. 2008: „Podstata skutku je tvořena jednáním obviněného a následkem, který byl jeho jednáním způsoben, jenž je relevantní z hlediska trestního práva, v přestupkovém řízení pak podle zákona o přestupcích. Jednání a následek, popř. další právně relevantní skutkové okolnosti, se při posuzování totožnosti skutku porovnávají podle toho, jak jsou uvedeny ve skutkové větě odsuzujícího rozsudku a jak byly zjištěny v rámci přestupkového řízení, na základě něhož byl učiněn výrok



V případě trvajících přestupků dále platí, že o témže přestupku, jde-li o jiný skutek, lze zahájit nové řízení a uložit opakovaně správní trest tehdy, pokud protiprávní stav trvá, resp. je pachatelem udržován i po zahájení řízení. Rozhodujícím momentem pro odlišení skutků je zde zahájení řízení o přestupku, kterým vzniká nový skutek a nový přestupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nesplnil svůj účel - donutit pachatele k odstranění protiprávního stavu. Podmínkou tohoto postupu je, aby ve výroku rozhodnutí bylo vždy přesně vymezeno, za jaké časové období, po které protiprávní stav trvá (je pachatelem udržován), se správní trest ukládá. Opakovaným ukládáním správního trestu je sice postihováno udržování totožného protiprávního stavu tímž pachatelem, avšak vždy za odlišné časové období vymezené ve výroku rozhodnutí.

Z výše uvedeného lze ve vztahu k výkladu skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu dovodit:

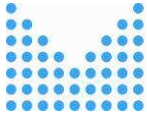
**Ad 1) Porušení povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, která je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu**

Je-li prováděna kontrola, během níž kontrolovaná osoba opakovaně svým jednáním neposkytuje součinnost (např. nevydá podklady, které kontrolující požaduje; neumožní vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor, neumožní odebrat vzorek apod.), pak lze podle našeho názoru říci, že porušením povinnosti součinnosti dochází k udržování protiprávního stavu, neboť pachatel svým jednáním (tedy tím, že fakticky brání tomu, aby byla kontrola vykonána) nepřetržitě naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, čímž udržuje protiprávní stav, který spočívá v trvajícím znemožňování výkonu kontroly. Nejedná se tedy o poruchový delikt, kterým by pachatel jednorázově porušil povinnost součinnosti s tím, že faktické následky tohoto porušení by trvaly delší dobu. V tomto případě totiž pachatel svými zásahy – neposkytováním součinnosti – aktivně ovlivňuje udržování protiprávního stavu – znemožňování výkonu kontroly, a proto se dle našeho názoru jedná o trvalý přestupek.

Konkrétně tedy v případě, kdy je prováděna kontrola, při které je kontrolovaná osoba kontrolujícím vyzvána k tomu, aby v určitý časový okamžik poskytla určitou součinnost (např. aby v určitý okamžik – den A a hodinu B - umožnila vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor), přičemž kontrolovaná osoba tuto povinnost nesplní, pak správní orgán zahájí řízení o přestupku a uloží správní trest. Pokud protiprávní stav trvá i po zahájení řízení o přestupku, kdy je kontrolovaná osoba kontrolujícím znovu vyzvána v rámci téže kontroly ke splnění téže součinnosti (tj. aby v určitý okamžik – den X a hodinu Y - umožnila vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor) a kontrolovaná osoba toto nesplní, jedná se o nový skutek a nový přestupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nevedl k odstranění protiprávního stavu. To znamená, že pokaždé, když se správní orgán dozví o trvání protiprávního stavu (porušování povinnosti součinnosti, kterým dochází

---

*rozhodnutí o přestupku. O totožnosti skutku mohou rozhodnout jen okolnosti a závěry skutkové, které jsou právně relevantní, nikoliv z nich vyplývající závěry právní.“*



k trvajícimu znemožňování výkonu kontroly) – tedy i v rámci jedné a téže probíhající kontroly, zahájí řízení o přestupku a uloží správní trest. Takto může správní orgán postupovat až do odstranění protiprávního stavu pachatelem s tím, že promlčecí doba začne běžet znovu pokaždé, kdy se správní orgán dozví o trvání (udržování) protiprávního stavu.

Výše popsaný postup lze vztáhnout též na skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, který se týká povinné osoby, jež je na základě § 10 odst. 3 téhož zákona povinna poskytovat kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby.

**Ad 2) Porušení povinnosti podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá, která je rovněž znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu**

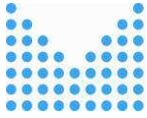
V tomto případě se jedná o porušení fakticky jednorázové právní povinnosti, kterým pachatel sice vyvolá protiprávní stav, ten však již dále netrvá, neboť byl ukončen právě nesplněním povinnosti ve stanovené lhůtě. Jde tedy o poruchový přestupek (nikoli o přestupek trvající).

Po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným za tento přestupek a byl mu za něj uložen správní trest (dále jen „rozhodnutí“), je předmětem posuzování to, zda je možné pachatele potrestat znovu, pokud ani po nabytí právní moci rozhodnutí tutéž zprávu nepodá.

Jak dovodila trestněprávní judikatura i teorie, předpokladem uplatnění ústavního principu ne bis in idem je totožnost skutku a totožnost pachatele. Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož pachatele a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Totožnost skutku je zachována i při alespoň částečné shodě v jednání nebo v následku (nebo v obojím), to ovšem pouze pokud je taková shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu.

Při tomto posuzování je nutno vzít především v úvahu, že pachatel nesplnil jednorázovou povinnost podat konkrétní zprávu, která zohledňuje výsledky konkrétní kontroly, přičemž nepodáním zprávy ve lhůtě došlo k ukončení protiprávního jednání, tedy k dokonání skutku. Skutečnost, že pachatel po nabytí právní moci rozhodnutí tutéž zprávu stále nepodal, je proto nutno hodnotit jako stejný skutek, který byl dokonán na základě předchozího ukončeného protiprávního jednání téhož pachatele. Za tento skutek proto pachatele, vzhledem k zásadě ne bis in idem, nelze znovu potrestat.

Jiná situace nastane tehdy, pokud po nabytí právní moci rozhodnutí probíhá nová kontrola téhož subjektu a jsou k dispozici nové výsledky kontroly, které budou zohledněny v nové zprávě. Nepodání této nové zprávy ve stanovené lhůtě lze poté potrestat, neboť jde o jiný skutek téhož pachatele.



### **Závěr:**

**Jde-li o totožné protiprávní jednání, které je znakem skutkové podstaty jednoho a téhož přestupku, lze opakovaně ukládat správní tresty pouze, pokud skutky, kterými ke spáchání totožného přestupku došlo, jsou odlišné. Pro posouzení, zda je v případě opakovaného ukládání správních trestů (pokut) za totožné protiprávní jednání v průběhu kontroly založena překážka věci pravomocně rozhodnuté, má zásadní význam vymezení totožnosti skutku a určení, zda přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu má povahu trvajících nebo poruchového přestupku.**

**Porušení povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost – pokud pachatel nepřetržitě naplňuje znaky skutkové podstaty tohoto přestupku, čímž udržuje protiprávní stav, který spočívá v trvajícím znemožňování výkonu kontroly, zahájí správní orgán řízení o přestupku a uloží správní trest pokaždé, když se o trvání (udržování) protiprávního stavu dozví – momentem pro odlišení skutků je zde zahájení řízení o přestupku, kterým vzniká nový skutek a nový přestupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nesplnil svůj účel (ve výroku rozhodnutí musí být vždy přesně vymezeno, za jaké časové období, po které protiprávní stav trvá, se správní trest ukládá).**

**Porušení povinnosti podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá – pokud pachatel nepodal ve lhůtě zprávu, došlo k ukončení protiprávního jednání, tedy k dokonání skutku (jedná se o jednorázovou povinnost zohledňující výsledky konkrétní kontroly), proto pachatele, který byl uznán vinným za tento přestupek a byl mu za něj uložen správní trest, nelze za tento skutek znovu potrestat.**

---

### **Poznámky:**

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.