**Stanovisko Ministerstva vnitra**

**odboru veřejné správy, dozoru a kontroly**

**č.j. MV- 24711-40/ODK-2015 ze dne**

**29. května 2015**

Věc: Stanovisko - opakované ukládání pokut v rámci prováděné kontroly při aplikaci zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)

Dne 21. dubna 2015 obdržel odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR Váš dopis týkající se opakovaného porušení povinností kontrolované osoby během prováděné kontroly.

Z Vašeho dopisu vyplývá, že kontrolní orgán (Magistrát města Ostravy jako státní orgán památkové péče) zahájil kontrolu. Kontrolovaná osoba (vlastník nemovité kulturní památky) byla požádána, aby zpřístupnila pozemek a objekt nemovité kulturní památky. Kontrolovaná osoba požádala o zrušení termínu kontrolní prohlídky (termínu dne 2. dubna 2015) z důvodu žaloby podané k Městskému soudu v Praze pod sp. zn. 3 A 37/2015 proti rozhodnutí Ministra kultury ze dne 13. února 2015, č.j. MK 9466/2015 OLP, kterým byl potvrzen rozsah památkové ochrany předmětné nemovité kulturní památky. Kontrolní orgán vlastníkovi sdělil, že podaná žaloba nemá odkladný účinek, není známo, že by soud ve smyslu § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, vydal předběžné opatření, a proto kontrolní orgán trvá na tom, aby dne 2. dubna 2015 byl zpřístupněn pozemek a objekt nemovité kulturní památky. Kontrolovaná osoba se na místo nedostavila, pozemek a objekt nemovité kulturní památky nezpřístupnila, načež bylo zahájeno správní řízení pro správní delikt dle § 16 odst. 1 kontrolního řádu *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 kontrolního řádu, poznámka vydavatele]*. Uvádíte, že souběžně byla kontrolním orgánem nařízena nová kontrola (na den 12. května 2015), přičemž lze předpokládat, že kontrolovaná osoba opět poruší tutéž povinnost (tj. nezpřístupní požadovaný pozemek a objekt). Dotazujete se, zda lze uložit za toto porušení povinnosti opětovně pokutu, případně žádáte o doporučení, jak v dané situaci postupovat.

K výše uvedenému zastáváme následující, právně nezávazný názor. Porušené právní povinnosti uvedené v § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu, které jsou znakem skutkových podstat správních deliktů podle § 16 odst. 1 téhož zákona *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 kontrolního řádu, poznámka vydavatele]*, jsou svou povahou **hmotněprávními povinnostmi** (s tím úzce souvisí teze, že pokuta za správní delikt je **hmotněprávní sankcí**). Znakem skutkové podstaty správního deliktu může být totiž jen porušení hmotněprávních povinností, a to na rozdíl od pořádkové pokuty, která postihuje porušení procesněprávních povinností [k tomu srov. § 62 správního řádu, § 44 soudního řádu správního, § 53 občanského soudního řádu, § 66 trestního řádu, § 247 daňového řádu, § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů *[k datu revize byl tento zákon zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který danou problematiku tímto způsobem neřeší; poznámka vydavatele]*, § 61 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, § 81 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), apod.]

Z hlediska správního trestání je nutné nejprve vymezit povahu tzv. **trvajících správních deliktů** na straně jedné a tzv**. poruchových a ohrožovacích deliktů** na straně druhé.

**Trvající správní delikt** *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]* je takové jednání, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej také vyvolal. Podle doc. Práškové je *„podstatným znakem trvajících deliktů nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty. Jednání pachatele tedy musí trvat nejen po celou dobu existence protiprávního stavu, ale také stále naplňovat všechny znaky popsané 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…. trvající 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 trvající delikt, ale trvají pouze faktické následky tohoto deliktu.* (Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 210, 211, 217).

Z výše uvedeného plyne, že od **trvajícího správního deliktu** 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 *„…trvající trestný čin se posuzuje jako jediné 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 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).“* (K tomu srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 109/2000 – 73 ze dne 16. února 2005; sp. zn. 5 A 164/2002 – 44 ze dne 22. února 2005.)

**Trvající správní delikt** *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]* tvoří jeden skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu; lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu tedy začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007 sp. zn. 5 As 21/2007 – 99). Jestliže k odstranění protiprávního stavu, resp. ke splnění zákonné povinnosti, nedojde ani ke dni zahájení správního řízení, pak další udržování protiprávního stavu by již bylo novým skutkem a tedy novým správním deliktem, 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). Správní delikt tedy trvá, pokud trvá protiprávní stav, přičemž mezníkem pro posuzování spáchání trvajícího správního deliktu jako nového skutku a tedy nového správního deliktu je **zahájení správního řízení**. Vyplývá to z § 12 odst. 11 trestního řádu (*Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.*), jehož analogická aplikace na správní řízení je nezbytná, neboť správní řád žádné obdobné ustanovení neobsahuje.

Mezníkem pro posuzování spáchání trvajícího správního deliktu *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]* jako nového skutku, a tedy nového správního deliktu, je podle některých soudních rozhodnutí uložení sankce (pokuty) v průběhu udržování protiprávního stavu. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011 sp. zn. 9 As 101/2010-101, a zejména rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007 sp. zn. 9 As 40/2007-61 se uvádí, že: „*Ačkoli se trvající správní delikt posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvající delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvající delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána. (k tomu srov.).“. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. dubna 1998, sp. zn. 30 Ca 225/97: „Za trvající správní delikt tedy mohou být ukládány pokuty i opětovně, vždy je však třeba v rozhodnutí vymezit dobu protiprávního jednání, za kterou byla pokuta uložena.“*.

Ohledně možnosti opakovaného ukládání sankcí (pokut) platí, že jak v případě **poruchových (i ohrožovacích) správních deliktů**, tak v případě **trvajících správních deliktů** *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]* lze opakovaně ukládat sankce, jde-li o totožné protiprávní jednání, které je znakem skutkové podstaty jednoho a téhož správního deliktu. Podmínkou je samozřejmě odlišnost skutků, kterými ke spáchání totožného správního deliktu došlo, tedy důsledné dodržování zásady ***ne bis in idem***. [K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. A 6/2003 – 44 ze dne 16. února 2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 5/2009 – 80 ze dne 25. února 2009; (viz rozhodnutí č. 52/1979 Sb. rozh. tr.); usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1053/2010-2 ze dne 10. listopadu 2010; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 243/2008 ze dne 27. února 2008)].

V případě **poruchových (a ohrožovacích) správních deliktů** přitom platí, že o témže správním deliktu, jde-li o jiný skutek, lze zahájit nové řízení a uložit opakovaně pokutu pouze po nabytí právní moci rozhodnutí o předchozím totožném správním deliktu (tedy v rámci postihu recidivy). Analogicky k trestněprávnímu pojetí recidivy (recidiva je případ, kdy pachatel, který byl dříve pravomocně odsouzen, spáchá nový trestný čin) je rozhodujícím momentem pro oddělení skutků a zahájení nového řízení o témže správním deliktu nabytí právní moci rozhodnutí o předchozím totožném správním deliktu.

V případě **trvajících správních deliktů** *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]* naopak platí, že o témže správním deliktu, jde-li o jiný skutek, lze zahájit nové řízení a uložit opakovaně pokutu tehdy, pokud protiprávní stav trvá, resp. je pachatelem udržován i po zahájení řízení. Rozhodujícím momentem pro odlišení skutků je zde zahájení řízení o správním deliktu, kterým vzniká nový skutek a nový správní delikt, za který lze uložit další pokutu, neboť předchozí pokuta nesplnila 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 pokuta ukládá. Opakovaným ukládáním pokuty je sice postihováno udržování totožného protiprávního stavu týmž pachatelem, avšak vždy za odlišné časové období vymezené ve výroku rozhodnutí.

Z výše uvedeného lze ve vztahu k výkladu skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, poznámka vydavatele]* vyvodit:

**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 správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu** *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, poznámka vydavatele]*

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 správního deliktu, 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 podle našeho názoru jedná o **trvající správní delikt** *[k datu revize jde o trvající přestupek podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poznámka vydavatele]*.

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 správním deliktu a uloží pokutu. Pokud protiprávní stav trvá i po zahájení řízení o správním deliktu, 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 správní delikt, za který lze uložit další pokutu, neboť předchozí pokuta nevedla k odstranění protiprávního stavu. To znamená, že pokaždé, když se správní orgán dozví o trvání protiprávního stavu (porušování povinnosti součinnosti, kterým dochází k trvajícímu znemožňování výkonu kontroly) – tedy i v rámci jedné a téže probíhající kontroly, zahájí řízení o správním deliktu a uloží pokutu. Takto může správní orgán postupovat až do odstranění protiprávního stavu pachatelem s tím, že prekluzivní lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt (zde kombinace objektivní a subjektivní lhůty pro zahájení řízení – k tomu srov. § 17 odst. 3 kontrolního řádu *[k datu revize již § 17 kontrolního řádu tuto problematiku neřeší, úprava běhu lhůt je obsažena v § 30 až § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k běhu lhůt např.* [*zde*](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016-09-30_grafika_novy_beh_lhut_cervenec_2017-7398.docx)*, poznámka vydavatele]*) začne běžet znovu pokaždé, kdy se správní orgán dozví o trvání (udržování) protiprávního stavu.

Výše popsaný postup lze vztáhnout též na skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, poznámka vydavatele]*, 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 správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu** *[k datu revize jde o přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, poznámka vydavatele]*

V tomto případě se jedná o poruchový delikt, neboť nedochází k nepřetržitému naplňování znaků skutkové podstaty správního deliktu zásahy pachatele, resp. k nepřetržitému uskutečňování protiprávního jednání, které tvoří esenciální znak trvajícího správního deliktu. Správní delikty, součástí jejichž skutkové podstaty je lhůta pro splnění určité právní povinnosti, nemohou být z povahy věci trvajícími správními delikty. V tomto případě se jedná o porušení fakticky jednorázové právní povinnosti tím, že pachatel nepodá ve stanovené lhůtě písemnou zprávu. Tímto svým jednáním pachatel sice vyvolá protiprávní stav, ten však již dále netrvá, neboť byl ukončen právě nesplněním povinnosti ve stanovené lhůtě. V tomto případě lze tedy za totožný správní delikt, jde-li o jiný skutek, opakovaně uložit pokutu pouze po nabytí právní moci rozhodnutí o předchozím totožném správním deliktu.

S ohledem na shora uvedené lze učinit závěr ve vztahu k Vámi uváděnému případu. **V situaci, kdy kontrolující kontrolované osobě sdělí, že v určitý časový okamžik (tj. v konkrétní den A a hodinu B) musí kontrolovaná osoba umožnit vstup do objektu X a kontrolovaná osoba vstup neumožní, spáchá tím správní delikt. Po zahájení správního řízení o uložení pokuty, kdy kontrola dále probíhá (není ukončena) a kontrolující znovu kontrolovanou osobu vyzve, aby tato v určitý časový okamžik (tj. opět v konkrétní den C a hodinu D) umožnila vstup do objektu X a kontrolovaná osoba vstup opět neumožní, jedná se o nový skutek a nový správní delikt** *[k datu revize přestupek, poznámka vydavatele]***, za který lze uložit další pokutu, neboť předchozí pokuta nevedla k odstranění protiprávního stavu. To znamená, že pokaždé, když se správní orgán dozví o trvání protiprávního stavu (porušování povinnosti součinnosti, kterým dochází k trvajícímu znemožňování výkonu kontroly) – tedy i v rámci jedné a téže probíhající kontroly, zahájí řízení o správním deliktu** *[k datu revize přestupku, poznámka vydavatele]* **a uloží pokutu. (viz výklad ad 1/ uvedený shora)**

Závěrem uvádíme, že postup podle obecných pravidel kontrolní činnosti se uplatní jen, nestanoví-li jiný právní předpis jinak, tzn. pouze v případech, kdy zvláštní zákon nebude obsahovat odlišnou úpravu.

Výše uvedené stanovisko není právně závazné. Závazný výklad právních předpisů jsou oprávněny v konkrétním případě podávat pouze věcně a místně příslušné soudy.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 23. února 2023