

**ZÁKON**  
**č. 255/2012 Sb.**  
ze dne 14. června 2012  
**o kontrole (kontrolní řád)**

ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

**ČÁST PRVNÍ**  
**KONTROLNÍ ŘÁD**

**HLAVA I**  
**OBECNÁ USTANOVENÍ**

**§ 1 Působnost zákona**

(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).

(2) Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.

**I. Druhy kontrol zahrnuté pod působnost kontrolního řádu**

Kontrola je v právní nauce obecně definována jako správní činnost, při které vykonavatel veřejné moci (kontrolní orgán) pozoruje chování sobě nepodří-

zených subjektů (kontrolovaných osob) a porovnává je s chováním žádoucím, tj. chováním, které je v souladu s právem. Cílem kontroly je tedy zjištění, zda kontrolovaná osoba v určitém čase dodržovala, či porušovala určitou množinu svých právních povinností (které jsou předmětem kontroly). V návaznosti na zjištěné skutečnosti pak kontrolní orgán nebo jiný orgán veřejné moci aplikuje nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím (právem vyžadovaným) chováním kontrolované osoby.

Tento klasický druh kontroly, který má na mysli § 1 odst. 1 kontrolního řádu (tedy **kontrola nepodřízených subjektů** – především **právnických a fyzických osob** vně veřejné správy) bývá označován jako tzv. **vnější kontrola**. Kontrola podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu zahrnuje i **kontroly výkonu samostatné působnosti obcí a krajů** a zájmové a profesní samosprávy (i když zde již jde o kontroly „uvnitř“ veřejné správy, ale přesto vůči nepodřízeným osobám vzhledem k ústavně zaručenému právu na samosprávu).

Kontrolní řád se podle § 1 odst. 2 vztahuje rovněž na **kontroly výkonu státní správy** (převážně vykonávané **v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti**), tedy především na kontroly ministerstev vůči podřízeným správním úřadům a na kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávních celků (kontroly obecních úřadů ze strany krajských úřadů, kontroly krajských úřadů ze strany věcně příslušných ministerstev).

Kontrolní řád se podle § 1 odst. 2 vztahuje také na **kontrolu činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem** (tedy příspěvkových organizací, státních podniků i obchodních společností) **ze strany zakladatele nebo zřizovatele, není-li upravena předpisy soukromého práva.**

#### **Příklady:**

Do působnosti kontrolního řádu spadá **finanční kontrola** podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, vykonávaná mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. To ostatně sám zákon stanoví v § 13 odst. 1, podle nějž platí, že vzájemně vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídí kontrolním řádem, nestanoví-li tento zákon jinak. Kontrolní řád se vztahuje na **kontrolu příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky**, a to jak na obecnou kontrolu, tak na kontrolu jejich hospodaření s veřejnými prostředky.

Mimo působnost kontrolního řádu zůstává pouze **vnitřní kontrola v užším slova smyslu**, tj. kontrola uvnitř jednoho subjektu jako součást vnitřního řízení (např. kontrola podřízených zaměstnanců ze strany jejich vedoucích), a částečně kontrola činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem ze strany zakladatele nebo zřizovatele – pokud je upravena předpisem soukromého práva

#### **Příklady:**

- Kontrolní řád se nevztahuje na **činnost kontrolního výboru obce** (§ 117 a násl. zák. o obcích), pokud vykonává kontroly uvnitř obce (včetně kontrol plnění usnesení zastupitelstva a rady obce a kontrol dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti podle § 119). V případě vnitřní kontroly je věcí zastupitelstva obce, jehož poradním orgánem výbor je, aby stanovil pravidla činnosti kontrolního výboru.
- Pokud ale zastupitelstvo obce pověří kontrolní výbor plněním dalších kontrolních úkonů, jako je kontrola příspěvkových organizací zřízených obcí, pak již jde o vnější kontrolu a na její výkon se kontrolní řád vztahuje. V takovém případě bude kontrolní výbor vyhotovovat protokol o kontrole podle § 12 kontrolního řádu namísto zápisu podle § 119 odst. 4 zák. o obcích.
- Kontrolní řád se nevztahuje na **kontroly revizorů v dopravních prostředcích**, neboť jde o oblast soukromoprávních vztahů; kontrolní oprávnění revizorů vyplývají ze smluvních přepravních podmínek dopravy.

## **II. Kontrola, dozor, dohled, inspekce, revize, prověrka**

V platných právních předpisech se i po určitém terminologickém sjednocení spojeném s „novým“ kontrolním řádem používají vedle pojmu kontrola i některé jiné pojmy, zejména pojmy dozor či dohled (správní dozor, státní dozor či dohled), příp. inspekce, pokud kontrolu vykonávají specializované kontrolní orgány, tedy různé státní inspekce, dále pojmy revize, prověrka, monitorování apod.

Pro to, zda jde o kontrolu ve smyslu výše uvedeného pojmového vymezení, a pokud ano, zda a v jakém rozsahu se na tuto kontrolu použije kontrolní řád (což by mělo být pravidlem – k tomu srov. dále), není rozhodující označení

v konkrétním právním předpisu. Rozhodující je naplnění pojmových znaků kontroly (především tedy to, zda jde o kontrolu plnění veřejnoprávních povinností konkrétní osoby) a dále to, zda z nějakých důvodů není jiným právním předpisem (zvláštním zákonem) použití kontrolního řádu na určitou kontrolu zcela vyloučeno, příp. rozsah, ve kterém zvláštní předpis upravuje odchylná pravidla postupu při kontrole.

**Příklad:**

Vodoprávní dozor vodoprávních úřadů podle § 110 vodního zákona je kontrolou ve smyslu kontrolního řádu, pokud jde o „kontrolu dodržování ustanovení vodního zákona a předpisů podle něj vydaných“ ve vztahu ke konkrétní kontrolované osobě – nositeli povinností na úseku ochrany vod.

### III. Kontrola plnění (veřejno)právních povinností konkrétní osoby

Slovo „kontrola“ může být jak obecně v českém jazyce, tak i v právním předpisu použito v různých významech – např. kontrola funkce nějakého přístroje, kontrola stavu složky životního prostředí, kontrola správnosti postupu při měření apod. O kontrolu ve výše uvedeném právním smyslu se však jedná jen tehdy, pokud jde o kontrolu plnění právních povinností konkrétní osoby (srov. také § 2 kontrolního řádu). Vzhledem k tomu, že kontrola je výkonem veřejné moci, jde o kontrolu plnění veřejnoprávních povinností jejich adresáty (ať již jsou nositeli těchto povinností fyzické a právnické osoby, nebo orgány státu či územních samosprávných celků).

Pokud zjištění či zjišťování faktického stavu není zaměřeno vůči konkrétní osobě (jde např. dlouhodobý monitoring stavu složek životního prostředí či jiných jevů), nejedná se o kontrolu v právním slova smyslu. Na zjištění či zjišťování faktického stavu však může kontrola v právním slova smyslu navazovat, pokud jsou zjištěné skutečnosti následně zkoumány a hodnoceny ve vztahu k právním povinnostem konkrétní osoby.

Kontrola má i další pojmové znaky, jimiž jsou zahájení z moci úřední (ať již na základě podnětu či vlastního plánu kontrol, aktuálního poznatku kontrolního orgánu apod.), časová ohraničenost (od zahájení po ukončení), regulace práv a povinností kontrolujících a kontrolovaných (příp. dalších dotčených) osob, výstup (protokol obsahující kontrolní zjištění), proti němuž má kontrolovaná osoba právo podat námitky, atd.

**Příklad:**

Postupy kontrolních laboratoří a odborně způsobilých osob podle § 103 a § 103a vodního zákona prováděné pro účely kontroly správnosti sledování vypouštěného znečištění ve vypouštěných odpadních vodách a kontrolu správnosti měření objemu vypouštěných odpadních vod samy o sobě nejsou kontrolou v právním smyslu (kontrolou ve smyslu kontrolního řádu).

#### IV. Kontrola jako výkon veřejné moci

Kontrola ve smyslu kontrolního řádu je výkonem veřejné moci, působnosti v oblasti veřejné správy (plně to platí pro kontrolu ve smyslu § 1 odst. 1 kontrolního řádu). Proto je z působnosti kontrolního řádu výslovně **vyňata kontrola** činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem ze strany zakladatele nebo zřizovatele, **pokud je upravena předpisy soukromého práva**. „U založených právnických osob (jako např. obchodních společností) se převážná část kontrolních aktivit bude odehrávat v rovině soukromoprávních vztahů, a to i navzdory tomu, že zakladatelem je veřejnoprávní subjekt (jedná se např. o kompetence valné hromady, dozorčí rady apod.), na něž vztáhnutí obecných procesních pravidel pro výkon kontrol realizovaných v rámci výkonu veřejné (státní) moci možné není.“ (z důvodové zprávy).

Vzhledem k tomu, že kontrola je výkonem veřejné moci, platí pro ni zásada zákonnosti vyjádřená v čl. 2 odst. 2 Listiny, podle níž „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“ (to platí samozřejmě i pro moc samosprávnou). Kontrolní orgány si tedy mohou vůči dotčeným osobám „dovolit“ pouze to, co je jim výslovně stanoveno jako oprávnění právní úpravou (např. pořizovat obrazové a zvukové záznamy bez souhlasu dotčených osob), zatímco fyzické a právnické osoby mohou vůči kontrolním orgánům činit vše, co není zákonem výslovně zakázáno („každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ – čl. 2 odst. 3 Listiny, resp. čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky).

#### V. Kontrolní orgány a kontrolované osoby

Kontrolní řád zavádí pojem kontrolní orgán jako legislativní zkratku a vymezuje kontrolní orgány stejně široce jako správní řád správní orgány. Kontrolními orgány jsou (resp. v postavení kontrolního orgánu mohou být) orgány

moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány a právnické nebo fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Pojem kontrolní orgán je proto širší než např. pojem správní úřad. Kontrolními orgány jsou především orgány veřejné správy, ale mohou jimi být např. i kontrolní orgány Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR či orgány Evropské unie (pokud v souladu s evropskými a národními předpisy vykonávají určité kontroly v členských státech, zde tedy ČR).

**Pro praxi:**

Kontrolní orgány podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu jsou současně správními orgány podle § 1 odst. 1 správního řádu.

Podstatné pro to, zda „určitý útvar“, „určitá entita“ je kontrolním orgánem, není to, zda má právní osobnost (po staru „právní subjektivitu“), nebo je organizační složkou státu, zda je zřízena zákonem, nebo ministerstvem, či jaké je její institucionální uspořádání. Podstatné pro to, aby určitý útvar či právnická nebo fyzická osoba byly kontrolním orgánem, je, zda jim některý zákon svěřuje kompetence ke kontrole plnění veřejnoprávních povinností určitých osob.

**Příklady:**

- Kontrolním orgánem postupujícím podle kontrolního řádu je např. Ústav pro hospodářskou úpravu lesů (organizační složka státu zřízená Ministerstvem zemědělství), když na základě zákona kontroluje plnění povinností hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.
- Kontrolním orgánem postupujícím podle kontrolního řádu je Státní zemědělský intervenční fond (právnická osoba vykonávající působnost v oblasti veřejné správy), který dále může pověřit výkonem kontroly právnickou osobu, jež rovněž postupuje podle kontrolního řádu.
- Typickým příkladem fyzických osob vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy jsou tzv. veřejné strážce (stráž přírody, lesní stráž, myslivecká stráž, rybářská stráž). I ony by teoreticky mohly provádět kontrolu podle kontrolního řádu, v praxi však tak nepostupují, protože jejich kontrola dodržování příslušných předpisů „v terénu“ buď není zaměřena vůči konkrétním osobám, nebo je vykonávána neformálně a zjištěná evidentní porušení jsou řešena projednáním přestupku příkazem na místě.

Pojem kontrolovaná osoba je zaveden rovněž jako legislativní zkratka. Jde o pojem širší než osoba ve smyslu občanského zákoníku, neboť kontrolovanými osobami mohou být nejen právnické a fyzické osoby, ale i orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků či jiné orgány (tedy útvary, které nejsou právními osobnostmi – po staru „nemají právní subjektivitu“).

## **VI. Zákon o kontrole jako obecný procesní předpis v oblasti kontroly**

Zákon o kontrole je obecný procesní předpis v oblasti kontroly. S účinností od 1. 1. 2014 nahradil zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. **Hlavními cíli** procesněprávní úpravy kontroly (vedle samotného zákona o kontrole jde především o zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, jenž nabyl účinnosti 1. 5. 2014) bylo především:

- **překonat dosavadní neodůvodněnou roztržičnost, tj. odlišnost nebo duplicitu právních úprav některých nebo všech otázek postupu při kontrolní činnosti ve zvláštních zákonech**, tj. zachovat zvláštní úpravu jen tam, kde pro to budou objektivní důvody,
- **rozšířit působnost oproti zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole**, tj. zahrnout nejen vnější správní kontroly prováděné kontrolními orgány vůči jim nepodřízeným právnickým a fyzickým osobám, ale **též kontroly vykonávané v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, resp. kontroly výkonu státní správy** (především tedy kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků a kontroly činnosti dekoncentrovaných orgánů státní správy), **příp. další druhy kontrol** (např. kontroly příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky); zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, se vztahoval pouze na kontrolu jako státní správu a dále ze své působnosti výslovně vylučoval kontroly vykonávané v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti,
- **zajistit větší efektivitu kontrolní činnosti některými změnami právní úpravy, jejichž potřebnost ukázala kontrolní praxe** (a samozřejmě zároveň chránit práva kontrolovaných osob).

Základního cíle vytvořit přijetím kontrolního řádu obecný procesněprávní předpis v oblasti kontroly a zachovat jen odůvodněně odlišné právní úpravy bylo, jak je obvyklé, dosaženo pouze částečně. I tak lze konstatovat, že po nabytí účinnosti změnového zákona č. 64/2014 Sb. k zákonu o kontrole byla skutečně řada duplicitních ustanovení týkajících se kontroly v příslušných

zvláštních zákonech zrušena (zejména duplicitní a zároveň pouze dílčí ustanovení o právech a povinnostech kontrolujících typu právo vstupu, povinnost pořizovat protokol apod.). V řadě případů ve zvláštních zákonech zůstalo či bylo nově formulováno jen prokazování se průkazem jako formou pověření ke kontrole, případně odůvodněná specifika oproti obecné úpravě v kontrolním řádu.

#### **Pro praxi:**

#### **Ignorování kontrolního řádu obsaženého v zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, odmítnuto správním soudnictvím:**

V době účinnosti zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, panovaly i při klasické kontrolní činnosti pochybnosti, zda se tento zákon „na ně vztahuje“. V praxi se leckdy při kontrolách „improvizovalo“.

To, že na kontrolu prováděnou „na všech úsecích veřejné správy“ se subsidiárně vztahuje obecný procesní předpis o kontrole (jímž byl do 1. 1. 2014 zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a od 1. 1. 2014 je jím kontrolní řád), potvrdila konstantní judikatura správních soudů.

#### **Z judikatury k subsidiární působnosti zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole:**

- Dopravní úřady jsou při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávaného nad dopravci podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, povinny postupovat mimo jiné také podle zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon č. 111/1994 Sb. sám nezmiňuje, vyplývá z ustanovení § 2 písm. d) a § 4 zákona ČNR č. 552/1991 Sb. (**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2004 ze dne 11. 11. 2004, Sb. NSS č. 852/2006**)
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, se po dobu své účinnosti subsidiárně vztahoval na kontrolu plnění úkolů zaměstnavatelů v nemocenském pojištění podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, i na kontrolu plnění povinností ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. (**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 24/2014-69 ze dne 14. 4. 2015, Sb. NSS č. 3249/2015**)