

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze bakalářské práce

**Kontrolní činnost v oblasti živnostenského
podnikání**

Danuše Majorová

© 2015 ČZU v Praze

Tato bakalářská práce se zabývá živnostenskou kontrolou a dozorovou činností prováděnou živnostenskými úřady, jejím významem a jejími dopady na podnikatelskou a spotřebitelskou veřejnost v České republice. Práce je rozdělena do dvou částí, teoretické a praktické. V teoretické části jsou identifikovány a analyzovány právní předpisy, kterými se výkon kontroly a dozoru prioritně řídí, včetně komparace těchto předpisů před a po 1. 1. 2014. Teoretická část se lehce dotýká i problémů vznikajících v oblasti živnostenské kontroly včetně následného přijímání sankčních opatření. Na teoretickou část navazuje část praktická, která popisuje principy živnostenské kontroly a podrobněji se zabývá problémy souvisejícími s výkonem kontrolní činnosti včetně ukládání sankcí jak z pohledu pracovníků provádějících výkon živnostenské kontroly, tak z pohledu podnikatelů. Součástí praktické části je i dotazníkové šetření cílené na podnikatelskou a spotřebitelskou veřejnost. V závěru bakalářské práce budou získané informace shrnuty, vyhodnoceny problémové oblasti spojené s živnostenskou kontrolou i ukládáním sankcí a navržena opatření včetně případných legislativních změn.

Klíčová slova: živnostenská kontrola, státní kontrola, živnostenský úřad, živnostenský zákon, podnikatelská činnost, podnikatel, právní předpis, novela zákona, sankce.

Hlavním cílem této bakalářské práce je na základě analýzy získaných dat identifikovat problémy vznikající při výkonu živnostenské kontroly a ukládání sankčních opatření, vyhodnotit problémové oblasti jak z pohledu kontrolního orgánu, který živnostenskou kontrolu a dozor provádí, tak z pohledu podnikatelské i spotřebitelské veřejnosti, a navrhnout opatření včetně případných legislativních změn.

Dílčím cílem je analýzou legislativy upravující živnostenské podnikání a živnostenskou kontrolu, včetně právních předpisů dotýkajících se podnikatelské činnosti obecně, zjistit, zda se tato legislativa v průběhu let zásadním způsobem změnila a vyhodnotit, zda případné změny právních předpisů, dotýkající se především živnostenské kontroly a dozoru, byly pro podnikatele, spotřebitele a živnostenské úřady přínosem, či ne.

Neméně důležitým dílčím cílem bude na základě výsledků dotazníkového šetření a výsledků vlastní kontrolní činnosti zhodnotit, zda je výkon živnostenské kontroly a dozoru, včetně ukládání sankcí, přínosným faktorem pro odstraňování negativních jevů, ke kterým dochází při porušování živnostenskoprávních předpisů.

Základem teoretické části této bakalářské práce je shromáždění, prostudování a analýza odborné literatury, právních předpisů a internetových zdrojů, týkajících se živnostenského podnikání, živnostenské kontroly, ukládání sankcí a dalších oblastí spojených s živnostenským podnikáním.

Zkoumanými zákony budou pro tuto práci především živnostenský zákon, který mimo jiné upravuje živnostenskou kontrolu po hmotně právní stránce, kontrolní řád, který upravuje procesní stránku výkonu živnostenské kontroly, další předpisy, dotýkající se podnikatelské činnosti obecně, i některé zvláštní právní předpisy, jejichž dodržování živnostenské úřady dozorují.

Analyzované právní předpisy budou následně porovnány a vyhodnoceny budou změny, ke kterým v průběhu let došlo. Komparace se bude týkat zejména živnostenského zákona a jeho novel, zákona o státní kontrole a kontrolního řádu. Teoretická část se rovněž dotkne problémů, se kterými se živnostenské úřady potýkají jak při výkonu živnostenské kontroly, tak při následném přijímání sankčních opatření, včetně odstraňování zjištěných nedostatků.

Na teoretickou část naváže praktická část této bakalářské práce, která se bude zabývat kontrolní činností Živnostenského úřadu Magistrátu města Plzně (dále jen ŽÚ MMP), prováděné jak samostatně, tak společně či v součinnosti s dalšími kontrolními orgány veřejné správy, ve správním obvodu Plzeň-město. Zároveň budou analyzovány dopady kontrolní činnosti jak na podnikatele, tak na spotřebitele a hodnoceno, zda je provádění živnostenských kontrol přínosem pro spotřebitelskou nebo i podnikatelskou veřejnost.

Důležitou součástí praktické části této bakalářské práce bude i dotazníkové šetření. Dotazníky budou dva: dotazník pro podnikatele, především ty, u kterých již proběhla živnostenská kontrola, a dotazník pro spotřebitele. Každý dotazník bude mít jedenáct otázek, všechny otázky budou uzavřené, s typem odpovědí ANO, NE, Nevím či předem daných konkrétních odpovědí výčtových a výběrových.

Dotazníky v elektronické podobě budou umístěny v dostatečném časovém rozmezí (přibližně 3 týdny) na internetovém portále www.vyplnto.cz, kde budou přístupné široké podnikatelské i spotřebitelské veřejnosti. Aby měly dotazníky dostatečnou vypovídající hodnotu, bude nutné získat vzorek nejméně sta respondentů z každé skupiny, to znamená jak ze skupiny podnikatelů, tak spotřebitelů. Proto budou zároveň na jednotlivých pracovištích živnostenských úřadů, v provozovnách určených k obchodu a službám, i na dalších místech v rámci Plzeňského kraje, umístěny letáčky, které budou upozorňovat na internetové odkazy, kde je možné výše uvedené dotazníky vyplnit. Tento postup by mohl vést k dostatečně reprezentativnímu vzorku respondentů, kteří dotazníky vyplní. Získaná data budou následně vyhodnocena a zpracována v konečné výsledky včetně grafického znázornění těchto výsledků.

Závěrem budou na základě získaných výsledků vyhodnoceny problémové oblasti a navržena opatření, která by eliminovala vznik problémů a jejich dopadů v oblasti živnostenské kontroly.

K dosažení hlavního cíle této bakalářské práce byla zanalyzována, porovnána a zhodnocena legislativa upravující živnostenské podnikání a živnostenskou kontrolu, včetně právních předpisů dotýkajících se podnikatelské činnosti obecně, za období před i po 1. 1. 2014. Toto datum je důležitým mezníkem v právní úpravě českého státu vzhledem k účinnosti nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích, zrušení obchodního zákoníku a zákona o státní kontrole, který byl nahrazen kontrolním řádem. Analýzou legislativy dotýkající se této oblasti bylo zjištěno, že živnostenskoprávní předpisy doznaly v průběhu let mnoha změn. Vzhledem k tomu, že tato bakalářská práce byla prvotně zaměřena na oblast výkonu živnostenské kontroly, byly zhodnoceny především legislativní změny dotýkající se podnikatelské a spotřebitelské veřejnosti v návaznosti na provádění kontrolní činnosti živnostenskými úřady, a zároveň byla

navržena opatření, legislativní změny, vztahující se ke zjištěným výsledkům. Vzhledem k počtu zjištěných změn byly do Závěru vybrány především ty s největšími dopady na podnikatelskou a spotřebitelskou veřejnost, popřípadě na živnostenské úřady. Souhrnem lze uvést, že **přínosnými pro podnikatele** byly zejména následující změny:

- zrušení oznamovací povinnosti při přerušení provozování živnosti, pokud podnikatel svoji živnost neprovozuje déle než 6 měsíců,
- zrušení povinnosti mít k dispozici na provozovně doklady prokazující způsob nabytí zboží nebo materiálu,
- zrušení povinnosti označovat provozovnu identifikačním číslem provozovny
- změna terminologie, týkající se místa podnikání a sídla,
- taxativní stanovení lhůt pro doručení protokolu, pro podávání námitek proti kontrolnímu zjištění a pro vyřízení námitek.

Přínosnými změnami pro spotřebitele byly především:

- vznik “spotřebitelského ombudsmana”
- zakotvení zvláštních práv především u závazků uzavíraných mimo prostory obvyklé k podnikání a u smluv uzavíraných pomocí prostředků komunikace na dálku,
- oznamovací povinnost podnikatelů vztahující se k vypořádání závazků při ukončení činnosti podnikatele v provozovně.

Změny, které přinesly v souvislosti s výkonem živnostenské kontroly a dozoru **pozitivum pro živnostenské úřady**:

- možnost provádět kontrolní nákupy,
- možnost provádět oficiálně místní šetření,
- sjednocení formy pověření ke kontrole v živnostenském zákoně a kontrolním řádu,
- odpadnutí povinnosti seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu.

Dalším důležitým krokem k dosažení hlavního cíle této bakalářské práce bylo na základě analýzy výsledků dotazníkového šetření a výsledků vyplývajících z vlastní kontrolní činnosti zhodnotit, zda je výkon živnostenské kontroly včetně ukládání sankcí přínosným faktorem pro odstraňování negativních jevů, ke kterým dochází při porušování živnostenskoprávních předpisů. Výsledky dotazníkového šetření byly graficky znázorněny a podrobně zhodnoceny v části 4.2 této bakalářské práce. Dotazník určený pro podnikatele vyplnilo 172 respondentů, dotazník určený pro spotřebitele vyplnilo 177 respondentů. Výsledky dotazníkového šetření vesměs korespondovaly s výsledky vlastní kontrolní činnosti živnostenského úřadu.

Tato bakalářská práce ukázala, že výkon živnostenské kontroly a dozoru, včetně ukládání sankcí, je důležitý nejen pro podnikatele a spotřebitele, ale i pro samotné úřady, potažmo stát, a je přínosným faktorem pro odstraňování negativních jevů, ke kterým dochází porušováním živnostenskoprávních předpisů. Vzhledem k rozsahu kontrolní činnosti prováděné živnostenskými úřady byly do Závěru vybrány především ty **okruhy činnosti, jejichž dopady jsou pro společnost nejpřínosnější**:

- šetření, zda činnost není vykonávána bez příslušného živnostenského oprávnění nebo nad rámec živnostenského oprávnění (neoprávněné podnikání),
- provádění kontrolní činnosti na základě spotřebitelských podnětů,

- kontroly zaměřené na dodržování povinností při značení, prodeji a distribuci lihovin,
- kontroly povinnosti identifikovat účastníky a předmět smluvního vztahu při nákupu či zprostředkování použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, popřípadě nabírání zboží do zástavy, včetně omezení této činnosti v prodejnách s použitých zbožím, zastavárnách a sběrnách v nočních hodinách,
- kontroly vztahující se k doložení právního vztahu k sídlu podnikatele,
- dozorová činnost v oblasti cestovního ruchu

Neopominutelnou součástí této bakalářské práce a jejím cílem bylo vyhodnotit problémové oblasti živnostenského podnikání v návaznosti na výkon živnostenské kontroly a dozoru včetně správního trestání, a navrhnout opatření, popřípadě **legislativní změny** tak, aby byly tyto problémy co nejvíce eliminovány:

- provést úpravu nového občanského zákoníku tak, aby bylo zřejmé, co je obchodní listinou,
- sjednotit právní úpravu týkající se značení obchodních listin tak, aby dle přestupkového zákona mohla být za neuvedení identifikačního čísla na obchodních listinách uložena podnikateli sankce,
- úpravou přestupkového zákona prodloužit lhůtu k projednání přestupku, a to do 3 let ode dne, kdy byl přestupek spáchán
- doplnit do zákona o ochraně spotřebitele možnost uložit za zjištěný správní delikt pokutu formou blokového řízení.
- provést změnu v živnostenském zákoně tak, aby se oznamovací povinnost, týkající se změny adresy pro vypořádání závazků po dobu čtyř let od ukončení činnosti v provozovně, nevztahovala pouze na podnikatele, ale i osoby, které ukončily podnikatelskou činnost,
- zařadit do živnostenského zákona možnost uložit opatření formou domluvy,
- doplnit ustanovení v živnostenském zákona, týkající se označení sídla a rovněž provozovny, takto: Podnikatel je povinen viditelně označit, z veřejně přístupného místa, objekt..... .

Závěrem této práce je nutné zdůraznit, že **zásadním problémem v oblasti živnostenské kontroly je prokazování neoprávněného podnikání** vzhledem k časté důkazní nouzi. Dopady neprokázané neoprávněné činnosti pak mohou mít negativní vliv na příjmy státu, neboť osoby, které takovouto činnost provádějí, neodvádějí státu daně, ani povinné dávky. V této souvislosti se nabízí otázka, zda by užší spolupráce živnostenských úřadů s finančními úřady, za podmínky prolomení absolutní mlčenlivosti finančních úřadů, vedla k úspěšnějšímu prokazování případné neoprávněné činnosti.

BARTOŇ, Michal a kolektiv. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.

BĚLOHLÁVEK, Alexander a kolektiv. *Nový občanský zákoník-srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 832 s. ISBN: 978-80-7380-413-8.

DVORSKÁ, Olga. *Kontrolní řád - poznámkové vydání s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. 1. vydání. Praha: LINDE, 2013. 207 s. ISBN: 978-80-7201-902-1.

HAVEL, Bohumil. *Zákon o obchodních korporacích s aktualizovanou důvodovou zprávou*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2012. 787 s. ISBN: 978-80-7208-923-9.

HORZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav. *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*. 13. Vydání. Praha: Linde Praha, 2013. 328 s. ISBN: 978-80-86131-97-9.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2013, 640 s. ISBN: 978-80-7400-501-5.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. *Zákon o kontrole. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. 296 s. ISBN: 978-80-7400-271-7.

KAMENÍK, Petr, HRABÁNKOVÁ, Milada, ORLOVÁ, Marie. *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 404 s. ISBN: 978-80-7478-472-2.