

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

**Kontrolní činnost v oblasti živnostenského
podnikání**

Danuše Majorová

© 2015 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra práva

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Danuše Majorová

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání

Název anglicky

Control activities in the field of business

Cíle práce

Analýza problémů vznikajících při výkonu živnostenské kontroly a dozoru v návaznosti na následná přijímání sankčních opatření. Posouzení dopadů kontrolní činnosti živnostenských úřadů na podnikatelskou i spotřebitelskou veřejnost. Vyhodnocení problémových oblastí a navržení případných legislativních změn v oblasti živnostenské kontroly.

Metodika

Shromáždění a prostudování podkladů pro zpracování zadané práce.

Analýza právních norem a komparace právních předpisů dotýkajících se živnostenského podnikání před a po 1.1.2014.

Zpracování a vyhodnocení získaných dat.

Sumarizace výsledků a jejich vyhodnocení.

Dotazníkové šetření u vybraného vzorku podnikatelské i spotřebitelské veřejnosti.

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Doporučené zdroje informací

Další literatura po dohodě s vedoucí bakalářské práce.

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

ELIÁŠ, Karel a kolektiv, Občanské právo pro každého. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 1. Vydání, ISBN: 978-80-7478-013-4

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

HORIZINKOVÁ, Eva; URBAN, Václav, Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem a příklady. Praha: Linde, 2013, 13. vydání, ISBN: 978-80-86131-97-9

Předběžný termín obhajoby

2015/06 (červen)

Vedoucí práce

JUDr. Daniela Světlíková

Elektronicky schváleno dne 10. 9. 2014

JUDr. Jana Borská

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 11. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 04. 03. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že bakalářskou práci "Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucí bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 16. 3. 2015

Danuše Majorová

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí práce paní JUDr. Daniele Světlíkové za její čas, odborné vedení a poskytnutí mnohých cenných rad i připomínek k vypracování této bakalářské práce. Dále bych chtěla poděkovat mým kolegyním a kolegům za informace o problémech, se kterými se potýkají při provádění živnostenských kontrol, které mi pomohly při tvorbě této práce.

Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání

Control activities in the field of business

Souhrn

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.

Summary

This thesis deals with business control and supervisory activities carried out by trade licensing offices, its meaning and its impact on business and consumer public in the Czech Republic. The work is divided into two parts: theoretical and practical. In the theoretical part are identified and analyzed the legislation under which the control and supervision of priority controls, including a comparison of these regulations before and after 1 1st 2014. The theoretical part is lightly touches and emerging problems in the field of trade control, including the subsequent adoption of sanctions. The theoretical part is followed by a practical part, which describes the principles of business control, detailing the problems associated with the performance of control activities, including the imposition of sanctions in terms of both staff performing business performance control, and from a business perspective. The practical part is a survey targeted at business and consumer public. In conclusion, the thesis summarizes the information obtained, evaluated problem areas associated with business control and imposition of sanctions and proposed measures, including possible legislative changes.

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

Keywords: trade control, state control, Trade Licensing Office, Trade Licensing Act, business activity, entrepreneur, legislation, amendment of the Act, sanctions.

1	ÚVOD.....	8
2	CÍL PRÁCE A METODIKA.....	10
	2.1 Cíl práce.....	10
	2.2 Metodika práce.....	10
3	PŘEHLED ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY.....	12
	3.1 Obecná právní úprava na úseku podnikání.....	12
	3.2 Nový občanský zákoník.....	13
	3.3 Zákon o obchodních korporacích.....	14
	3.4 Zákon o živnostenských úřadech.....	15
	3.5 Živnostenský zákon.....	16
	3.6 Kontrolní řád.....	19
	3.7 Kontrola a dozor v oblasti podnikání.....	20
	3.7.1 Živnostenská kontrola.....	21
	3.7.2 Dozor v oblasti živnostenského podnikání.....	23
	3.8 Správní trestání v oblasti živnostenského podnikání.....	26
	3.8.1 Přestupky a správní delikty dle živnostenského zákona.....	26
	3.8.2 Přestupky a správní delikty dle kontrolního řádu.....	28
4	VLASTNÍ ZPRACOVÁNÍ.....	29
	4.1 Vlastní kontrolní činnost.....	29
	4.2 Dotazníkové šetření.....	35
	4.2.1 Dotazník: Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání.....	35
	4.2.2 Dotazník: Přínos živnostenské kontroly pro spotřebitele.....	43
5	ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ A NÁVRHY OPATŘENÍ.....	50
6	ZÁVĚR.....	57
7	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	60
8	PŘÍLOHY.....	62

1 ÚVOD

Živnostenské podnikání je neodmyslitelnou součástí každodenního života a jedním ze základních pilířů tržní ekonomiky každého demokratického státu včetně České republiky. Právo podnikat je zakotveno v článku 26 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod. Zákonem pak mohou být stanoveny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Úprava práv a povinností, vymezení kontrolních a dozorových orgánů a sankcí za porušování stanovených povinností v oblasti živnostenského podnikání zákonem je v tržním hospodářství zcela nezbytné, neboť jen odpovídající legislativa zaručuje transparentní podmínky pro všechny zúčastněné strany.

V České republice je legislativa v oblasti živnostenského podnikání ošetřena především zákonem č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník (dále jen NOZ), kterým byl od 1. 1. 2014 nahrazen dosavadní občanský zákoník, zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen o obchodních korporacích), který od 1. 1. 2014 zčásti nahradil obchodní zákoník, zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších zákonů (dále jen živnostenský zákon) a zákonem č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech (dále jen zákon o živnostenských úřadech).

Výkon státní správy v oblasti živnostenského podnikání zajišťuje v České republice v současné době soustava živnostenských úřadů, do jejichž kompetence spadá nejen zabezpečení všech procedurálních záležitostí spojených s evidencí a registrací podnikatelských subjektů podnikajících v živnostenském režimu, ale i provádění živnostenské kontroly a dozoru.

Podnikající fyzické a právnické osoby musí při provozování své podnikatelské činnosti dodržovat množství povinností vyplývajících nejen ze živnostenského zákona, ale i dalších právních předpisů, jejichž kontrola a dozor přísluší orgánům veřejné správy. Jak již bylo zmíněno, jedním z těchto orgánů, který vykonává živnostenskou kontrolu a dozor, je živnostenský úřad.

Živnostenskou kontrolou se rozumí výkon kontrolní činnosti živnostenskými úřady na úseku živnostenského podnikání vůči subjektům podnikajícím dle živnostenského zákona nebo osobám, které podnikají bez příslušného živnostenského oprávnění.

Dozorem pak dohled nad dodržováním zvláštních právních předpisů souvisejících se živnostenským podnikáním, jako je například zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen zákon o ochraně spotřebitele).

Výkon státní kontroly se řídil do 31. 12. 2013 zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen zákon o státní kontrole), od 1. 1. 2014 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) zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen kontrolní řád).

Výkon živnostenské kontroly a dozoru i následné ukládání sankcí s sebou nese mnohá úskalí, především ve vztahu mezi kontrolním orgánem a kontrolovaným subjektem, která budou v této bakalářské práci popsána a analyzována. Práce se bude dále zabývat dopady kontrolní činnosti jak na podnikatele, tak na spotřebitele.

Závěrem budou navržena opatření, která by eliminovala problémy jak při provádění samotných kontrol, tak při následném ukládání sankčních opatření.

Při zpracování této bakalářské práce je vycházeno z právního stavu platného ke dni 1. 1. 2015.

2 CÍL PRÁCE A METODIKA

2.1 Cíl práce

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.

2.2 Metodika práce

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, především pak k datu 1. 1. 2014, které je důležitým mezníkem vzhledem k převratným legislativním změnám v oblasti českého práva.

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.cz¹, 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.

¹ DEMČÁK, Marek. *Řešení pro Váš online průzkum*. [on-line]. Vyplňto.cz. Dostupný z WWW: <<http://www.vyplnto.cz/>>

3 PŘEHLED ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY

3.1 Obecná právní úprava na úseku podnikání

Právo podnikat, které je jedním z nezcizitelných práv každého občana demokratického státu, vyplývá z Článku 16 Listiny základních práv Evropské unie: *“Svoboda podnikání je uznána v souladu s právem EU a vnitrostátními zákony a zvyklostmi”*², která se stala v roce 2009 pro Českou republiku právně závaznou na základě podpisu Lisabonské smlouvy.

V České republice je toto právo garantováno ústavním pořádkem, konkrétně je právo podnikat zakotveno v článku 26 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod: *“Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost”*³. Zákonem mohou být stanoveny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

Oblast živnostenského podnikání českého státu je kromě živnostenského zákona ošetřena dalšími právními předpisy, především novým občanským zákoníkem, kterým byl od 1. 1. 2014 nahrazen dosavadní občanský zákoník, zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen o obchodních korporacích), který od 1. 1. 2014 zčásti nahradil zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále jen obchodní zákoník), a zákonem o živnostenských úřadech).

Vstupem České republiky do Evropské unie došlo k zásadním změnám v živnostenském zákoně, neboť do něj byly implementovány předpisy Evropské unie, především upravující volný pohyb osob a služeb. *“Osobám z Evropské unie, dalších států Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace (případně dalším osobám, kterým je přiznáno stejné zacházení) se umožnilo prokázat odbornou a jinou způsobilost získanou v jiném členském státě doklady z tohoto státu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací.”*⁴

² Úřední věstník Evropské Unie, LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE

³ Usnesení č. 2/1993 Sb., o VYHLÁŠENÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁴ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s. 219

3.2 Nový občanský zákoník

Obecná definice podnikání byla do 31. 12. 2013 upravena obchodním zákoníkem a obsahovala pět základních znaků, totožných s dikcí živnostenského zákona, to znamená soustavnost a samostatnost, dále výkon činnosti vlastním jménem, vlastní odpovědnost, a účel dosažení zisku⁵. NOZ v části I., Hlavě II. Dílu 5 od 1. 1. 2014 upravuje oblast podnikání, definici podnikání ale přesně nevymezuje. Upravuje však definici podnikatele, která pět výše uvedených znaků rovněž obsahuje. Pokud jde o podnikání v režimu živnostenském, je živnostenským zákonem přiřazen jeden znak navíc, a to, že živností je činnost, která je vykonávána za podmínek, které jsou stanoveny živnostenským zákonem.⁶

NOZ převzal z obchodního zákoníku i úpravu místa podnikání podnikajících fyzických osob, kdy nově nazývá místo podnikání sídlem, které se určí adresou zapsanou ve veřejném rejstříku. V případě, že se fyzická osoba jako podnikatel do veřejného rejstříku nezapisuje, je jeho sídlem místo, kde má hlavní obchodní závod nebo kde má bydliště.⁷ Tím odpadlo rozlišování sídla podnikající právnické osoby a místa podnikání podnikatele, který je osobou fyzickou.

Z § 13a obchodního zákoníku se do NOZ přesunula i povinnost týkající se obchodních listin, kdy podnikatel musí na obchodních listinách a internetových stránkách uvádět jméno a sídlo. Pokud je podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku musí uvést i údaj o tomto zápisu, včetně oddílu a vložky. Podnikatel, který je zapsaný v jiném veřejném rejstříku, musí uvést údaj o svém zápisu do tohoto rejstříku a podnikatel nezapsaný ve veřejném rejstříku uvede údaj o zápisu do jiné evidence. V případě, že byl podnikateli přidělen identifikační údaj, uvede i ten.⁸

V obchodním zákoníku bylo taxativně upraveno, že obchodními listinami jsou všechny objednávky, obchodní dopisy, faktury, smlouvy a také internetové stránky, to znamená všechny listiny a informace, které vznikají v souvislosti s podnikatelskou činností. NOZ na rozdíl od této staré úpravy nestanoví taxativně, co se obchodními listinami rozumí. Dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen zákon o přestupcích), je neuvedení

⁵ § 8 odst. 1 zákona č. 513/1991Sb., obchodní zákoník.

⁶ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*.

⁷ § 429 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁸ BĚLOHLÁVEK, A. a kolektiv, *Nový občanský zákoník-srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících*.

povinných údajů v obchodních listinách považováno za přešupek, za který může být podnikateli uložena sankce do padesáti tisíc korun nebo mu může být uložen zákaz činnosti až na dobu jednoho roku.⁹ V zákoně o přešupcích, části týkající se značení obchodních listin, je dále uvedeno, že přešupku se dopustí ten, kdo neuvede na obchodních listinách a internetových stránkách údaje o své obchodní firmě, a nemá-li ji, o jménu a příjmení nebo názvu, sídle nebo místu podnikání, zápisu do obchodního rejstříku včetně spisové značky. Ti podnikatelé, kteří nejsou zapsáni v obchodním rejstříku, uvedou údaj o zápisu do jiné evidence, v níž jsou zapsáni, popřípadě o zápisu organizační složky podniku nebo podniku zahraniční osoby do obchodního rejstříku, včetně spisové značky.¹⁰ Porovnáním těchto dvou ustanovení je zřejmé, že na rozdíl od NOZ, zákon o přešupcích nezmiňuje povinnost uvést identifikující údaj.

3.3 Zákon o obchodních korporacích

Od 1. 1. 2014 je v účinnosti zákon o obchodních korporacích, kde je mimo jiné pro akciové společnosti zakotvena povinnost zřídit internetové stránky a průběžně zveřejňovat údaje, které je povinná uvádět na obchodních listinách, včetně údajů, stanovených tímto zákonem.¹¹ I když jiné společnosti internetové stránky povinně zřizovat nemusí, pokud si je založí společnost s ručením omezeným, vztahuje se na ni povinnost uvádět stejné údaje, jako akciová společnost.

Zákon o obchodních korporacích přináší i novou povinnost zveřejňovat na internetových stránkách dokumenty, jakými jsou například účetní závěrka, informace o příslušnosti ke koncernu, vysvětlení pro akcionáře, v případě družstva například pozvánku na členskou schůzi. Pokud jde o informace o výši základního kapitálu společnosti, dle NOZ již není nutné tuto informaci v obchodních listinách uvádět. Pokud ale kapitálová společnost, družstvo, závod zahraniční kapitálové společnosti nebo zahraničního družstva a jeho pobočky v obchodních listinách údaj o svém základním kapitálu chce uvést, musí se tento údaj týkat pouze upsané a splacené části základního kapitálu. V obchodních listinách a na internetových stránkách mohou podnikatelé uvádět i jiné údaje, než které zákon přímo ukládá, nesmí ale vyvolávat klamavý dojem. Klamavý dojem může vyvolat například listina, na které podnikatel uvede jako vlastní pobočky státy

⁹ § 24, odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích.

¹⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., *Zákon o přešupcích a přešupkové řízení*.

¹¹ § 7 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

po celém světě, i když žádnou pobočku v zahraničí nemá. Jestli údaje mohou vyvolat klamavý dojem, bude vždy na posouzení konkrétního případu.¹²

3.4 Zákon o živnostenských úřadech

Zákon o živnostenských úřadech upravuje strukturu a působnost živnostenských úřadů a upravuje podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním.

Soustava živnostenských úřadů je třístupňová a tvoří ji obecní živnostenské úřady, krajské živnostenské úřady a Živnostenský úřad České republiky, který však nebyl dosud zřízen. Jeho působnost v současné době zastává Ministerstvo průmyslu a obchodu, které řídí, koordinuje, kontroluje a provádí metodickou činnost vůči krajským živnostenským úřadům. Ministerstvo rovněž sjednocuje výkon státní správy v oblasti přenesené působnosti na úseku živnostenského podnikání všemi živnostenskými úřady působícími na území České republiky. V odůvodněných případech může nařídít živnostenským úřadům provádění živnostenských kontrol.

Krajské živnostenské úřady řídí, koordinují, kontrolují a metodicky vedou obecní živnostenské úřady ve svém správním obvodu, kde rovněž mohou nařídít obecním živnostenským úřadům provedení živnostenské kontroly.

“Obecní živnostenské úřady vykonávají činnosti v rozsahu stanoveném živnostenským zákonem”¹³, plní další úkoly stanovené zvláštními právními předpisy a fungují jako centrální registrační místo. Výše uvedená citace, která se vztahuje k působnosti obecních živnostenských úřadů, dokazuje, že zákon o živnostenských úřadech je velmi úzce propojen se živnostenským zákonem.

To rovněž dokazuje i další citace: *„Zaměstnanci obcí, krajů a státu zařazení do živnostenských úřadů jsou oprávněni požadovat potřebné doklady, údaje a písemná nebo ústní vysvětlení týkající se předmětu jejich činnosti v rozsahu stanoveném živnostenským zákonem.”¹⁴*

¹² HAVEL, Bohumil, *Zákon o obchodních korporacích s aktualizovanou důvodovou zprávou.*

¹³ § 2 odst. 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech.

¹⁴ § 6 odst. 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech.

3.5 Živnostenský zákon

Po listopadovém převratu v roce 1989 začal český stát samostatné podnikání občanů podporovat. Za tímto účelem byl vydán zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů a zákon č. 103/1990 Sb., kterým se měnil a doplňoval hospodářský zákoník. Zásadním krokem v oblasti živnostenského podnikání bylo přijetí živnostenského zákona a zákona o živnostenských úřadech, který upravuje strukturu a působnost živnostenských úřadů. Živnostenský zákon od svého přijetí dne 1. 1. 1991 prošel řadou změn a novelizací. Některé změny nebyly příliš významné, přesto za roky, kdy je živnostenský zákon v účinnosti, došlo i na novely zásadnějšího charakteru.

Za první větší novelou živnostenského zákona stojí přijetí zákona č. 286/1995 Sb., který upravil pravidla týkající se provozoven a problematiku a působnost živnostenské kontroly. U řemeslných živností se přestala požadovat praxe, čímž se usnadnil vstup do podnikání především mladým lidem po vyučení.

Další změna, která měla na živnostenské podnikání významný dopad, nastala přijetím zákona č. 356/1999 Sb. Došlo především ke zpřísnění podmínek pro podnikání zahraničních osob na území České republiky a požadavků na odbornou způsobilost. Novela dále umožnila živnostenským úřadům rozhodnutím zrušit podnikateli živnostenské listy či koncesní listiny po čtyřech letech neprovozování živnosti, a tím snížit počet nefunkčních podnikatelských subjektů.

Velmi důležitá změna, která přinesla zrovnoprávnění podnikatelských subjektů ze zemí Evropské unie, nastala v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a přijetím zákona č. 167/2004 Sb., tzv. Euronovely, jejímž hlavním cílem bylo sjednocení české právní úpravy s právními předpisy Evropského společenství. Euronovela upravila podmínky pro získání živnostenského oprávnění občanům členských zemí Evropské unie a umožnila těmto subjektům volně poskytovat služby na území České republiky.¹⁵

V roce 2006, v souvislosti se stupňováním se administrativní zátěže v České republice, byl přijat zákon č. 214/2006 Sb., jehož přijetí mělo za cíl administrativní zátěž podnikatelů snížit. Tento záměr se zčásti podařilo naplnit tím, že živnostenské úřady začaly fungovat jako centrální registrační místa usnadňující komunikaci mezi podnikateli

¹⁵ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.*

a veřejnými institucemi, ke kterým měli podnikatelé rovněž povinnosti spojené se vstupem do podnikání.

*“Přijetím zákona č. 130/2008 Sb byl snížen počet živností z 261 na 96, došlo ke zrušení průkazů živnostenského oprávnění, které nahradily výpisy ze živnostenského rejstříku a zrušena byla rovněž místní příslušnost živnostenských úřadů.”*¹⁶ Podnikatelé mohou nyní vyřizovat své záležitosti spojené se živnostenským podnikáním na živnostenském úřadě, který jim z jakéhokoliv důvodu vyhovuje lépe. Tím došlo jak ke zjednodušení vstupu do podnikání, tak ke snížení administrativní zátěže podnikatele v průběhu jeho podnikání.

Další změny týkající se především povinností podnikatele vyplývající z § 31 živnostenského zákona, a které jsou nejčastěji předmětem kontrolní činnosti živnostenských úřadů, přinesl zákon č. 155/2010 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 8. 2010. Touto změnou došlo ke zrušení povinnosti podnikatele oznámit živnostenskému úřadu přerušeni provozování živnosti, pokud nepodniká déle než 6 měsíců. Dále byla zrušena povinnost podnikatele mít k dispozici na provozovně doklady prokazující způsob nabytí zboží nebo materiálu. Tyto doklady podnikatel doloží pouze na vyžádání živnostenského úřadu a ve stanovené lhůtě. Povinností podnikatele, která byla od 1. 8. 2010 naopak do živnostenského zákona přesunuta ze zákona o spotřebiteli, se týká povinnosti podnikatele nejpozději ke dni ukončení činnosti v provozovně oznámit živnostenskému úřadu, na jaké adrese lze vypořádat případné závazky. Údaj o této adrese se promítne do veřejné části živnostenského rejstříku, čímž je přístupný, kromě jiných, právě spotřebitelské veřejnosti. Podnikatelé musí rovněž oznámit každou změnu adresy pro vypořádání závazků, a to po dobu 4 let od ukončení provozování živnosti v provozovně.¹⁷

Další novela živnostenského zákona, která byla přijata dne 30. 6. 2012 v souladu s usnesením vlády č. 238 z 6. 4. 2011 na základě zákona č. 169/2012 Sb., přinesla zrušení povinnosti označovat provozovnu identifikačním číslem provozovny. Údaj o přiděleném identifikačním čísle nadále slouží jen pro statistické účely a potřeby živnostenského rejstříku. Novela dále uvádí, že: *“adresou pro vypořádání závazků, kterou podnikatel oznamuje při ukončení provozování živnosti v provozovně nesmí být adresa sídla ohlašovny nebo správního orgánu, který zrušil cizinci údaj o hlášení pobytu na území ČR,*

¹⁶ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*, s. 11.

¹⁷ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*.

pokud k nim neprokáže vlastnické nebo užívací právo. Tato adresa musí být skutečným místem, kde spotřebitel může uplatnit právní nároky vůči podnikateli, např. vyplývající z reklamací, apod."¹⁸ Tím se alespoň částečně zamezí podnikatelům vyhýbat se svým závazkům vůči spotřebitelům. Novela přinesla také zpřísnění správního trestání v případě, že podnikatel na žádost živnostenského úřadu nepředloží doklad prokazující vlastnické nebo užívací právo k místu podnikání, liší-li se od bydliště, sídla nebo umístění organizační složky podniku. Novelou je obligatorně stanoveno, že živnostenský úřad při zjištění výše uvedeného porušení živnostenské oprávnění zruší.

Na základě metanolové aféry¹⁹, která vypukla na podzim roku 2012 a v průběhu roku 2013 přinesla několik mrtvých, byl dne 1. 12. 2013 přijat nový zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, jehož cílem je boj proti nezákonnému prodeji alkoholu, a dále zákon č. 308/2013 Sb., který je souhrnnou novelou měnící deset souvisejících zákonů. S touto problematikou souvisí i změna živnostenského zákona, ke které došlo 17. 10. 2013 účinností zákona č. 309/2013 Sb., dle které podnikatelé obchodující s lihem musí vlastnit pro tuto činnost příslušnou koncesi.

Dnem 1. 1. 2014 nabyla účinnosti novela živnostenského zákona přijatá zákonem č. 303/2013 Sb., kde je v návaznosti na nový občanský zákoník zakotvena změna některých pojmů. Přestal být rozlišován termín sídlo a místo podnikání - sjednotil se na termín sídlo, pojem plná svéprávnost nahradil ustanovení o všeobecné podmínce dosažení 18 let a způsobilosti k právním úkonům.

Hlavním cílem zatím poslední novely živnostenského zákona, která je účinná od 1. 1. 2015, je především ochrana osobních údajů podnikatelů, kdy se údaje o bydlišti a místě pobytu přesouvají z veřejné do neveřejné části živnostenského rejstříku. Dostatečným identifikátorem podnikatele ve veřejné části živnostenského rejstříku bude jeho jméno a příjmení, datum narození, identifikační číslo a adresa sídla: „*Každý podnikatel je povinen zapisovat do živnostenského rejstříku své skutečné sídlo a mít k zapsané adrese sídla právní důvod jejího užívání po celou dobu, kdy je tato adresa zapsána v živnostenském rejstříku.*“²⁰ Z veřejné části živnostenského rejstříku budou

¹⁸ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.* s. 125.

¹⁹ Celorepubliková aféra, kdy distributoři záměrně ředili alkoholické nápoje metylalkoholem, alkoholicky páchnoucí kapalinou neomezeně mísitelnou s vodou. Metanol je těkavý, hořlavý a silně jedovatý.

²⁰ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.* s. 188.

po čtyřech letech odstraněny údaje o každém podnikateli, který ukončí provozování všech živností. Tím se zamezí stížnostem spojenými s evidováním, ukládáním a zveřejňováním citlivých údajů o osobách, které již podnikateli nejsou. Další změnou a přínosem pro podnikatele je to, že z dokumentů, předkládaných budoucími podnikateli při vstupu do živnostenského podnikání, a podnikateli v jeho průběhu, živnostenské úřady vytvoří elektronické kopie, které budou uloženy do centrálního datového úložiště živnostenského rejstříku. Podnikatelé tak nebudou muset opakovaně dokládat trvale platné dokumenty, například doklad o vzdělání, o praxi a podobně, které po 1. 1. 2015 na kterémkoliv živnostenském úřadě již doložil.

3.6 Kontrolní řád

Zásadním právním předpisem pro výkon kontroly, který nahradil zákon o státní kontrole, je od 1. 1. 2014 kontrolní řád, který upravuje procesní stránku kontroly. Kontrolní řád přinesl oproti dřívější úpravě některé zásadní změny nejen pro výkon kontroly, ale i v ukládání pokut, dříve pořádkových, dle citovaného zákona.

Převratnou novinku přináší § 3 kontrolního řádu, která umožňuje kontrolnímu orgánu provádět před zahájením kontroly úkony k opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Tím dostalo dosavadní provádění takzvaných místních šetření právní rámec a mohou nyní oficiálně sloužit jako podklad pro zahájení kontroly²¹. Úkony předcházející kontrole nelze zaměňovat s úkony bezprostředně předcházejícími předložením pověření ke kontrole dle § 5 kontrolního řádu (například kontrolní nákup). Ty kontrolující provádí s tím, že již zahajuje kontrolu, na rozdíl od úkonů, kterými teprve zjišťuje, zda je provedení kontroly nutné či nikoliv.²²

Oproti dřívější úpravě přinesl kontrolní řád změnu také v pověření ke kontrole, které již nemusí mít formu písemného pověření, ale může v případě, že tak stanoví jiný právní předpis, mít i formu průkazu. Tím došlo ke sjednocení postupu při předkládání pověření ke kontrole dle kontrolního řádu se živnostenským zákonem, kde je v § 60b uvedeno: *“Vydává-li obec nebo kraj průkaz osoby vykonávající kontrolu, prokazují se zaměstnanci živnostenského úřadu při kontrole tímto průkazem. Nevydává-li obec nebo kraj průkaz podle věty první, prokazují se zaměstnanci živnostenského úřadu vykonávající kontrolu*

²¹ DVORSKÁ, Olga, *Kontrolní řád – poznámkové vydání s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*

²² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O., *Zákon o kontrole. Komentář.*

písemným pověřením k jednotlivé kontrole.”²³ Další podstatnou změnu přinesl § 12 kontrolního řádu, který upravuje náležitosti protokolu včetně jeho lhůt pro doručování. Do protokolu se nově zaznamenává poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden. Pro vyhotovení protokolu je stanovena 30denní nebo 60denní lhůta, po níž následuje doručení stejnopisu²⁴ protokolu kontrolované osobě, aniž by tato osoba musela být s protokolem seznámena. Pro doručování protokolu se subsidiárně použije správní řád²⁵.

V nové procesní úpravě výkonu kontroly od 1. 1. 2014 je rovněž upravena lhůta pro podávání námitek proti kontrolnímu zjištění (v dřívější úpravě námitek proti protokolu). Lhůta pro podání námitek se prodloužila z pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem na 15 dnů od doručení protokolu. Zároveň byly v kontrolním řádu oproti dřívější úpravě taxativně stanoveny lhůty pro vyřízení námitek, a to na 30, popřípadě 60 dnů. O vyřízení námitek kontrolní orgán na rozdíl od předešlé právní úpravy nerozhoduje, ale vyřizuje je neformálně.

Úpravám v oblasti ukládání pokut dle kontrolního řádu je věnován prostor v jiné části této práce.

3.7 Kontrola a dozor v oblasti podnikání

Živnostenský zákon je základním veřejnoprávním předpisem upravujícím podmínky živnostenského podnikání, kontrolu nad jejich dodržováním a ukládání sankcí při porušení stanovených povinností. Zjednodušeně lze říci, že živnostenský zákon upravuje vztahy mezi určitým okruhem podnikatelů a státem z pohledu veřejných zájmů. Tento charakter zákona podtrhuje zejména ustanovení § 60a až § 60d živnostenského zákona vztahující se na živnostenskou kontrolu²⁶.

Živnostenský zákon v § 2 vymezuje, co živností je a v § 3, co živností není. Za živnostenskou činnost můžeme považovat soustavnou činnost provozovanou samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Může ji vykonávat podnikatel zapsaný

²³ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.* s. 191.

²⁴ Pojem “stejnopis“ je upraven v § 16 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech spisové služby

²⁵ DVORSKÁ, Olga, *Kontrolní řád – poznámkové vydání s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*

²⁶ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem.*

v obchodním rejstříku nebo podnikatel v obchodním rejstříku nezapsaný, na základě živnostenského oprávnění. Dále může jít o činnost na základě jiného oprávnění dle zvláštních právních předpisů a činnost osoby, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního právního předpisu. Podnikající fyzické a právnické osoby musí při provozování své podnikatelské činnosti dodržovat množství povinností vyplývajících nejen ze živnostenského zákona, ale i dalších právních předpisů, které podléhají rozsáhlé a velmi různorodé správní kontrole ze strany orgánů veřejné správy. Ta zahrnuje kontrolu plnění povinností s podnikáním bezprostředně spojených, například živnostenskou a daňovou kontrolu, kontrolu dodržování pracovně právních předpisů, předpisů o sociálním zabezpečení, nemocenském pojištění a všeobecném zdravotním pojištění, ochranu spotřebitele, celní kontrolu a podobně. S tím je spojena i kontrola plnění dalších zákonných povinností s podnikáním souvisejících pouze zprostředkovaně, například ochrana veřejného zdraví, ochrana životního prostředí, ochrana osobních údajů a požární ochrana. Kontrolu podnikání vykonává soustava orgánů veřejné správy s kontrolní pravomocí. Tyto orgány mají nezpochybnitelné oprávnění k výkonu kontroly na příslušném úseku podnikatelské činnosti.

Kontrola znamená přezkoumání, ověřování a patří neodmyslitelně jak k veřejné správě, tak ke správnímu právu. Jde o pojem, který může být používán jak v širším, tak v užším slova smyslu. Kontrolu v užším slova smyslu představuje správní činnost vykonávaná správními odborníky. Kontrola v širším slova smyslu znamená přezkoumání a ověření souladu skutečného stavu s platnou právní úpravou v dané oblasti. Pokud kontrolní orgán zjistí nesoulad mezi skutečným a žádoucím jednáním, přijímá sankční, popřípadě nápravná opatření.²⁷

3.7.1 Živnostenská kontrola

Nedílnou součástí živnostenského zákona je od 1. 1. 1996 ustanovení o živnostenské kontrole. Po hmotně právní stránce je živnostenská kontrola upravena živnostenským zákonem, který stanovuje rozsah živnostenské kontroly a živnostenské úřady vymezuje jako úřady státní správy, které výkon živnostenské kontroly provádějí. Po věcné stránce živnostenské úřady kontrolují povinnosti podnikatelů dané živnostenským zákonem, podmínky provozování živnosti uložené rozhodnutím o udělení koncese i ustanovení

²⁷ BARTOŇ, M., a kolektiv, *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*.

zvláštních právních předpisů týkajících se živnostenského podnikání. Po vstupu České republiky do Evropské unie živnostenské úřady mají pravomoc kontrolovat i podnikatele z ostatních členských zemí poskytující na území České republiky služby. Procesně právní stránku kontroly do 31. 12. 2013 upravoval zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen zákon o státní kontrole), od 1. 1. 2014 upravuje postup při kontrolní činnosti zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen kontrolní řád), který upravuje postup orgánů moci výkonné a orgánů územních samosprávných celků. Dále se týká i jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, jestliže vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen kontrolní orgán), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických i fyzických osob²⁸. Podpurným zákonem pro výkon živnostenské kontroly především v oblasti doručování a následných sankčních řízení je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád).

Za živnostenskou kontrolu se považuje kontrola vykonávaná podle části páté živnostenského zákona: *“Živnostenskou kontrolu provádějí v rámci své působnosti živnostenské úřady, které sledují, zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem, ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání, poskytování služeb podle § 69a a na podmínky provozování živnosti uložené v rozhodnutí o udělení koncese.”*²⁹ Je vykonávána nejen u osob vlastnicích živnostenské oprávnění, ale i u dalších osob, jejichž činnost podléhá právnímu režimu živnostenského zákona, včetně osob podnikajících neoprávněně. K ustanovením, týkajícím se živnostenské kontroly, patří ustanovení §§ 1, 60a, 60b, 60c živnostenského zákona. S účinností od 1. 3. 2003 bylo do části páté citovaného zákona zařazeno ustanovení § 60d, které dalo živnostenským úřadům pravomoc uložit podnikatelům odstranění nedostatků zjištěných při provozování živnosti.

Další zásadní změna v úpravě živnostenského zákona v oblasti živnostenské kontroly nastala 1. 1. 2013 zařazením odstavce 2 do § 60a citovaného zákona, kde je zákonem č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, v platném znění (dále jen zákon o spotřebních daních), zakotveno výslovné zmocnění živnostenských úřadů kontrolovat dodržování povinností při značení tabákových výrobků podle zákona upravujícího spotřební daně a dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků

²⁸ DVORSKÁ, Olga, *Kontrolní řád – poznámkové vydání s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*

²⁹ § 60a odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

podle zákona upravujícího spotřební daně. S tím souvisí i další změna týkající se ostře sledovaného prodeje lihovin. Dne 1. 11. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 308/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o povinném značení lihu, na jehož základě došlo k doplnění odstavce 2 § 60a živnostenského zákona o další pravomoc: *“Živnostenské úřady kontrolují dodržování povinností při značení lihu a nakládání s lihem podle zákona upravujícího povinné značení lihu, pokud porušení těchto povinností zjistí při výkonu své jiné působnosti”*³⁰.

Dne 17. 10. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 309/2013 Sb., kterým bylo vypuštěno z § 60a živnostenského zákona oprávnění živnostenských úřadů vyžadovat od podnikatelů při kontrole plnění povinností, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů, doklady o splnění těchto povinností. Tato změna reagovala na kontrolní řád, který s účinností od 1. 1. 2014 opravňuje kontrolujícího požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby.

3.7.2 Dozor v oblasti živnostenského podnikání

Dozorem v oblasti živnostenského podnikání se rozumí dohled nad dodržováním zvláštních právních předpisů souvisejících se živnostenskou činností, jako je například zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele (dále jen zákon o ochraně spotřebitele) a zákon č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době, které dozorují obecní živnostenské úřady, nebo zákon č. 40/1995 Sb., v platném znění (dále jen zákon o regulaci reklamy), který od roku 2003 dozorují krajské živnostenské úřady.

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 9 až 13, § 14a až 16 a § 18 zákona o ochraně spotřebitele v oblasti obchodu a služeb vykonávají obecní živnostenské úřady, příslušné dle umístění provozovny, popřípadě dle místa realizované činnosti, u všech subjektů podléhajících režimu živnostenského zákona, nebo u osob provozujících živnost, aniž by měly pro tuto činnost příslušné živnostenské oprávnění. Tento právní předpis

³⁰ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.* s. 190.

prošel za dobu své účinnosti změnami, z nichž nejzásadnější přinesl k 1. 1. 2014 nový občanský zákoník a implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU, o právech spotřebitelů. Zakotvení zvláštních práv na straně spotřebitele a povinností na straně podnikatele, především u závazků uzavíraných mimo prostory obvyklé k podnikání a u smluv uzavíraných pomocí prostředků komunikace na dálku, přineslo zásadní zvýšení ochrany spotřebitele.³¹ Jedná se o povinnost podnikatele informovat spotřebitele o veškerých podstatných údajích týkajících se uzavřeného závazku včetně informace o možnosti jeho ukončení především u smluv uzavřených především při zájezdech spojených s nabídkou zboží nebo při nabízení zboží u zákazníka doma nebo na jeho pracovišti. Zvýšená ochrana spotřebitele dále spočívá v jeho právu na odstoupení od smlouvy ve speciálních lhůtách, kdy nový občanský zákoník na rozdíl od úpravy do 31. 12. 2013 stanoví začátek běhu lhůty pro odstoupení odlišně u smluv na poskytování služeb a u smluv kupních a zároveň umožňuje spotřebiteli v případě pozdě poskytnutých informací právo odstoupit od smlouvy ve lhůtě jednoho roku od uzavření smlouvy, a to i v případě, že informace byla podnikatelem dodatečně poskytnuta.

V souvislosti s výše uvedenou ochranou spotřebitele je nutné zmínit pomoc, které se dostává především seniorům prostřednictvím živnostenských úřadů, i když nevyplývá z žádného zákona. Během roku 2013 vznikl za podpory Ministerstva průmyslu a obchodu projekt s názvem „spotřebitelský ombudsman“, ke kterému se postupně přidávaly jednotlivé obecní živnostenské úřady a v současné době jej tvoří soustava kontaktních míst zřízených při 227 živnostenských úřadech.³² Sem se mohou občané bezplatně obracet s žádostí o radu a pomoc při řešení spotřebitelských problémů vyplývajících z uzavřených kupních smluv na předváděcích akcích. Pracovníci živnostenského úřadu pomohou spotřebiteli s kontaktováním spotřebitelských organizací a poraden, které jsou následně spotřebiteli nápomocny při vymáhání svých spotřebitelských práv.

³¹ SALAJKA, R., NOVOTNÝ, P., 91639. *Pár poznámek k ochraně spotřebitele v rámci NOZ*. [on-line]. Praha: EPRAVO.CZ, 2013-07-09. [cit. 2014-08-28], dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/par-poznamek-k-ochrane-spotrebitele-v-ramci-noz-91639.html>>

³² MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU, *Spotřebitelský ombudsman*, [on-line]. Praha: sekce 42000, 2013-05-16 [cit. 2014-09-15], dostupný z WWW: <<http://mpo.cz/dokument141062.html>>

Zákon č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době

Dne 1. 7. 2006 nabyl účinnosti výše uvedený zákon, který rozšířil oblast, kde živnostenské úřady mohou vykonávat dozorovou činnost. Zákon byl navržen skupinou 36 poslanců a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky se jej podařilo prosadit i přes veto prezidenta republiky. Dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem provádí Česká obchodní inspekce a obecní živnostenské úřady příslušné podle umístění provozovny.³³ Tento zákon za dobu své účinnosti nedoznal zatím žádných změn.

Zákon č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy

K výkonu dozoru nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o regulaci reklamy jsou příslušné krajské živnostenské úřady dle působnosti dané citovaným zákonem. Účelem dozoru prováděného uvedenými vyššími územními správními celky je odstranění nežádoucích jevů, vznikajících v oblasti reklamní činnosti.

V současně době je zpracován návrh novely zákona o regulaci reklamy, který: *“zjednotňuje povinnosti stanovené jednotlivým subjektům a odstraňuje duplicity právní úpravy, což bude mít pozitivní dopad na podnikatelské prostředí, neboť přehledná a jednoznačná právní úprava vytváří lepší podmínky pro podnikání.”*³⁴

Dalšími oblastmi, kde živnostenské úřady mohou na základě zmocnění zvláštními právními předpisy provádět dozor, je například dohled nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v cestovním ruchu a s tím spojeného zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, zákona č. 266/1994 Sb., o drahách a dalších. Živnostenské úřady mohou být rovněž pověřeny obcí dozorovat zákon č. 526/1990, o cenách, popřípadě zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

³³ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.*

³⁴ HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY, *109/14 Novela zákona o regulaci reklamy*, [on-line]. Praha, 2014-07-08, [cit. 2015-01-07], dostupný z WWW: <<http://komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/109-14-novela-zakona-o-regulaci-reklamy-t-7-8-2014.aspx>>

3.8 Správní trestání v oblasti živnostenského podnikání

Procesním důsledkem kontrolní činnosti prováděné živnostenskými úřady je ukládání sankcí za zjištěná porušení povinností uložených podnikateli právními předpisy. Aby živnostenské úřady mohly při zjištění porušení právních povinností ukládat sankce, musí mít k tomu odpovídající pravomoc. Tyto pravomoc jsou dány především živnostenským zákonem a dále zvláštními právními předpisy.

V průběhu kontroly pak může být od 1. 1. 2014 uložena živnostenským úřadem fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osobě pokuta dle kontrolního řádu za nesplnění povinností uložených tímto zákonem.

3.8.1 Přestupky a správní delikty dle živnostenského zákona

“Správní delikty jsou živnostenským zákonem ve smyslu požadavků zásad správního trestání členěny na přestupky, jichž se může dopustit fyzická osoba, a na správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.”³⁵

Definice přestupku je uvedena v § 2 zákona o přestupcích, dle kterého se postupuje při ukládání sankcí při zjištění, že se fyzická osoba dopustila přestupku dle ustanovení § 61 živnostenského zákona. Subsidiárně se pak v řízení použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád). Skutkové podstaty přestupků a výše sankcí jsou uvedeny v § 61 citovaného zákona. Nejnižší horní hranicí sankce je deset tisíc korun, nejvyšší horní hranicí je jeden million korun. V blokovém řízení lze za přestupek uložit pokutu do pěti tisíc korun s výjimkou neoprávněného podnikání, které v blokovém řízení projednat nelze³⁶. S přestupky se živnostenské úřady setkávají především v případech, kdy fyzická osoba provozuje činnost bez příslušného živnostenského oprávnění a tím se dopouští neoprávněného podnikání. Zde je výše pokuty odstupňována dle zjištěné činnosti, kterou fyzická osoba provádí. Pokud provozuje bez příslušného živnostenského oprávnění činnost, která je živností volnou, může být uložena pokuta až do výše pěti set tisíc. Pokud provozuje činnost, která je předmětem živnosti řemeslé či vázané, lze uložit pokutu do výše sedm set padesáti tisíc korun. U činnosti s předmětem podnikání spočívajícím v živnosti koncesované, lze uložit pokutu do výše jednoho milionu

³⁵ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*, s. 136.

³⁶ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*.

korun. Tyto pokuty mohou být uloženy v klasickém správním řízení nebo v řízení příkazním, které je řízením zkráceném, a lze v něm uložit pokutu pouze do výše čtyř tisíc korun.³⁷ K projednání přestupků dle § 61 živnostenského zákona jsou příslušné obecní živnostenské úřady. Přestupek dle dikce přestupkového zákona nelze projednat, uplyne-li od jeho spáchání 1 rok.

Správní trestání za zjištěné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob jsou upraveny § 62 živnostenského zákona, kde jsou stanoveny skutkové podstaty správních deliktů a výše sankcí. Nejnižší horní hranicí je u správního deliktu deset tisíc korun, nejvyšší horní hranice je jeden million korun.³⁸ Při projednávání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob je postupováno dle správního řádu, který má subsidiární platnost ve vztahu k ustanovením zvláštních zákonů. Pokuta za zjištěný správní delikt musí být uložena vždy, pokud právnická nebo podnikající fyzická osoba neprokáže: *“liberační důvody, jež zbavují právnickou nebo fyzickou nepodnikající osobu odpovědnosti za správní delikt.”*³⁹ Pokutu je možné uložit v klasickém nebo zkráceném správním řízení, popřípadě může být správní delikt projednán v blokovém řízení, kdy lze uložit pokutu do výše pět tisíc korun. Do 1. 7. 2008 mohl živnostenský úřad v případě zjištěného správního deliktu využít i opatření formou domluvy v souladu s ustanovením § 66 živnostenského zákona.

Při zjištění neoprávněného podnikání, kterého se dopouští právnická nebo podnikající fyzická osoba, platí stejné pravidlo, jako u přestupků, to znamená, že za zjištěné neoprávněné podnikání nelze uložit blokovou pokutu, musí být projednáno v klasickém nebo zkráceném správním řízení.

Živnostenský úřad může v souladu s dikcí živnostenského zákona živnostenské oprávnění zrušit, případně pozastavit provozování živnosti až na dobu 1 roku. S účinností od 1. 3. 2003 mají živnostenské úřady rovněž pravomoc uložit podnikatelům odstranění nedostatků zjištěných při provozování živnosti. Pro zrušení živnostenského oprávnění, či pozastavení živnostenského podnikání, mohou být jak fakultativní, tak obligatorní důvody, které jsou stanoveny v § 58 živnostenského zákona. Od 1. 7. 2012 patří mezi obligatorní důvody pro zrušení živnostenského oprávnění dle novelizovaného ustanovení

³⁷ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem.*

³⁸ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.*

³⁹ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*, s. 142.

§ 58 odst. 1 písm d) citovaného zákona neprokázání právního důvodu užívání prostor, v nichž má podnikatel na území České republiky sídlo a zahraniční osoba organizační složku závodu. Není nutné jej ale prokazovat v případech, je-li sídlo totožné s bydlištěm. Výjimku tvoří případy, že bydliště je na adrese sídla ohlašovny, zvláštní matriky nebo na adrese sídla správního orgánu, který úředně zrušil údaj o místě hlášeného pobytu na území České republiky.⁴⁰Místní příslušnost se v řízení o správních deliktech právnických a podnikajících fyzických osob podle tohoto zákona a v řízení o zrušení živnostenského oprávnění nebo pozastavení provozování živnosti řídí správním řádem.

3.8.2 Přestupky a správní delikty dle kontrolního řádu

Dne 1. 1. 2014 nabyl účinnosti kontrolní řád, který přinesl mnoho změn týkajících se průběhu kontroly, zároveň přinesl změny i v oblasti ukládání pokut.

Do 31. 12. 2013 zákon o státní kontrole znal pouze pojem pořádková pokuta, kterou bylo možné uložit fyzickým osobám, které v souvislosti s kontrolním procesem jednaly za kontrolovanou osobu a způsobily, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnosti uložené jí tímto zákonem.⁴¹ Pořádková pokuta, kterou bylo možné uložit až do výše padesáti tisíc, a to i opakovaně, byla prostředkem, který měl zajistit nerušený průběh kontroly a zamezit bezdůvodným průtahům bránícím rychlému výkonu kontroly. Na rozdíl od této úpravy kontrolní řád již nezná pojem pořádková pokuta, ale používá termíny přestupky a správní delikty. Přestupku se dopustí fyzická osoba v postavení buď kontrolované osoby nebo povinné osoby nesplněním některých z povinností uložených v § 10 citovaného zákona. Za přestupek může být uložena pokuta až do výše pěti set tisíc, řízení o přestupku se řídí zákonem o přestupcích, podpůrně pak správním řádem. Správního deliktu dle kontrolního řádu se může dopustit právnická nebo podnikající fyzická osoba, která jako kontrolovaná nebo povinná osoba nesplní některou povinnost z §10 citovaného zákona. Za správní delikt lze uložit pokutu až do výše pěti set tisíc.⁴²Na rozdíl od zákona o státní kontrole nelze uložit pokutu za stejný přestupek či správní delikt ve smyslu kontrolního řádu opakovaně.

⁴⁰ KAMENÍK, P., HRABÁNKOVÁ, M., ORLOVÁ, M., *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář.*

⁴¹ § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

⁴² DVORSKÁ, Olga, *Kontrolní řád – poznámkové vydání s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*

4 VLASTNÍ ZPRACOVÁNÍ

4.1 Vlastní kontrolní činnost

Kompetence živnostenských úřadů při provádění živnostenských kontrol stanoví ustanovení § 60a živnostenského zákona a zákon o živnostenských úřadech, procesní normou je od 1. 1. 2014 kontrolní řád. Při kontrole je sledováno plnění povinností podnikatelů stanovených živnostenským zákonem, zvláštními právními předpisy vztahujícími se na živnostenské podnikání i plnění podmínek uložených v koncesní listině.

Kontrolní činnost ŽÚ MMP spočívá v provádění živnostenských kontrol u podnikatelských subjektů, fyzických a právnických osob, provozujících živnostenskou činnost ve správním obvodu Plzeň-město, i u osob podnikajících bez živnostenského oprávnění nebo nad jeho rámec (dále neoprávněné podnikání). Živnostenský úřad provádí výkon kontrolní činnosti jak samostatně, tak společně, popřípadě v součinnosti, s dalšími orgány veřejné správy. Neodmyslitelnou součástí výkonu živnostenské kontroly je i správní trestání za zjištěné správní delikty podnikajících fyzických nebo právnických osob, či přestupky fyzických osob.

Prioritou kontrolní činnosti živnostenských úřadů je plnění úkolů vyplývajících z Plánu pravidelné kontrolní činnosti živnostenských úřadů stanoveného Odborem živností Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen plán MPO). Mezi tyto úkoly v první řadě spadá kontrola dodržování povinností vyplývajících pro podnikatele ze živnostenského zákona.

ŽÚ MMP zaměřuje pozornost v rámci výkonu své kontrolní činnosti zejména na kontrolu, zda provozovaná činnost není vykonávána bez příslušného živnostenského oprávnění nebo nad rámec živnostenského oprávnění. Při šetření, zda činnost naplňuje znaky živnostenského podnikání, se živnostenský úřad řídí ustanovením § 2 živnostenského zákona: *“Živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem”*.⁴³ Na základě výsledků kontrolní činnosti zaměřené na výše uvedenou oblast lze konstatovat, že prokázané neoprávněné podnikání tvoří jen malou část zjištěných nedostatků z celkového množství porušení zjištěných při provádění kontrol⁴⁴. V souvislosti s tím je ale nutné poukázat na to, že neoprávněné podnikání se poměrně

⁴³ HORZINKOVÁ, E., URBAN, V., *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*, s. 19.

⁴⁴ Výsledky vlastní kontrolní činnosti a Informační systém Registru živnostenského podnikání (IS RŽP)

těžko prokazuje vzhledem k časté důkazní nouzi, a výsledky týkající se neoprávněného podnikání tak mohou být zkreslené.

ŽÚ MMP zaměřuje svoji pozornost dále na kontrolu plnění povinností vyplývajících podnikatelským subjektům z § 31 živnostenského zákona, kde jsou stanoveny povinnosti, které musí podnikatelé dodržovat při provozování živnosti obecně. Zde se pracovníci kontroly poměrně často⁴⁵ setkávají s porušením povinnosti označit v souladu s ustanovením § 31 odst. 2 citovaného zákona objekt, v němž má podnikatel sídlo, liší-li se od bydliště, a zahraniční osoba organizační složku závodu, pokud ji zřizuje. S tímto úzce souvisí i povinnost podnikatele doložit právní důvod pro užívání těchto prostor. I tuto povinnost podnikatelé mnohdy neplní, a tak od roku 2012 je nedoložení právního vztahu k sídlu jedním z nejčastějších důvodů obligatorního rušení živnostenského oprávnění. Dle evidence správních řízení tvořil počet takto zrušených živnostenských oprávnění více než jednu třetinu všech sankčně zrušených živnostenských oprávnění⁴⁶. Důležitou povinností podnikatele vyplývající rovněž z § 31 živnostenského zákona, je vydávat na žádost zákazníka doklady o prodeji zboží nebo poskytnutí služby s uvedením všech stanovených náležitostí. ŽÚ MMP cílí svoji kontrolní činnost do této oblasti nejen proto, že porušení výše uvedených povinností je jedním z nejčastěji řešených nedostatků⁴⁷, ale i vzhledem k vysokému počtu podnětů spotřebitelů,⁴⁸ týkajících se právě nevydání dokladu o prodeji či službě, popřípadě chybějících náležitostí. Tento výsledek koresponduje s výsledky dotazníkového šetření, znázorněnými v grafu číslo 5 v části 4.2.2. Pokud jde o prokázání porušení živnostenského zákona spočívajícím v nevydání dokladu spotřebiteli, potýkal se živnostenský úřad mnohdy s důkazní nouzí, neboť zde slovo spotřebitele stálo proti slovu podnikatele, který trvdil, že doklad vydal.⁴⁹ Tento problém vyřešil kontrolní řád, dle kterého mohou kontrolní orgány, včetně živnostenských úřadů, provádět kontrolní nákupy a tím prokázat, zda podnikatel výše uvedené doklady vydává, či ne.

Neméně důležitou a často kontrolovanou povinností podnikatele, v souladu s ustanovením § 31, odst. 4 a 5 citovaného zákona, je identifikovat účastníky a předmět smluvního vztahu při nákupu či zprostředkování použitého zboží nebo zboží bez dokladu

⁴⁵ Výsledky vlastní kontrolní činnosti a IS RŽP

⁴⁶ Evidence správních řízení ŽÚ MMP

⁴⁷ Výsledky vlastní kontrolní činnosti a IS RŽP

⁴⁸ Evidence podnětů ŽÚ MMP

⁴⁹ Poznatky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

nabytí, popřípadě nabírání zboží do zástavy, a vést evidenci o těchto skutečnostech. Z výsledků kontrolní činnosti ŽÚ MMP zaměřené na dodržování výše uvedené povinnosti vyplývá, že za více než deset let, kdy se dodržování těchto povinností systematicky kontroluje, se podařilo správní delikty v této oblasti postupně snižovat a v posledních třech letech se podařilo tyto nedostatky v kontrolovaném správním obvodu, i díky vysokým pokutám za zjištěné správní delikty, téměř vymýtit. Z více než pěti set kontrol provedených za poslední tři roky, zaměřených na dodržování výše uvedených povinností, bylo pouze u pěti podnikatelů zjištěno porušení těchto povinností.⁵⁰

Další oblastí, do které je směřována kontrolní činnost, je plnění povinnosti podnikatele tím, že při ukončení činnosti v provozovně nejpozději ke dni ukončení oznámí živnostenskému úřadu adresu k vypořádání závazků. Porušení výše uvedené povinnosti je druhé nejčastější, na které upozorňují podněty spotřebitelské veřejnosti⁵¹, což odpovídá i výsledkům dotazníkového šetření, znázorněných v grafu číslo 5 části 4.2.2.

Důležitou kontrolovanou oblastí je také plnění povinností uvedených v § 17 živnostenského zákona, vztahujících se k provozovně. Neoznačení provozovny požadovanými údaji bývá často řešeným nedostatkem, za který jsou ukládány sankce⁵². Je to zčásti dáno i tím, že dikce zákona hovoří takto: *“Provozovna musí být trvale a zvenčí viditelně označena...”*⁵³ U označení provozovny, do které se vchází přímo z veřejně přístupného místa, problém není. Avšak v případech provozoven, které jsou umístěny například v patře bytových domů, či jiných objektů, kdy jsou domy zamykány a nejsou trvale veřejně přístupné, není z dikce zákona zcela jasné, kde má podnikatel provozovnu označit.

Povinnost podnikatele oznámit živnostenskému úřadu předem zahájení či ukončení činnosti v provozovně má evidenční charakter a spotřebitele se dotýká pouze tehdy, není-li dodržena výše zmiňovaná povinnost oznámit živnostenskému úřadu adresu k vypořádání závazků.

Důležitou povinností podnikatele, vyplývající ze živnostenského zákona, je zajistit provádění činností, které jsou obsahem živností uvedených v příloze číslo pět citovaného zákona, fyzickými osobami odborně způsobilými. Za poslední roky, kdy se ŽÚ MMP

⁵⁰ Statistické údaje z kontrolní činnosti evidované ŽÚ MMP a IS RŽP

⁵¹ Evidence podnětů ŽÚ MMP

⁵² Výsledky vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP a IS RŽP

⁵³ § 17 odst 7 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

při výkonu živnostenské kontroly na plnění výše uvedených povinností zaměřuje, se nedostatky v této oblasti podařilo snížit na minimum.⁵⁴

V roce 2013 se stal součástí živnostenské kontroly, prováděné dle živnostenského zákona, i výkon kontroly v oblasti dodržování povinností při značení tabákových výrobků a dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků podle zákona upravujícího spotřební daně a rovněž tak dodržování povinností při značení lihu a nakládání s lihem podle zákona upravujícího povinné značení lihu. Zároveň s tím je kontrolováno, zda prodejci a distributoři lihu mají pro tuto činnost příslušnou koncesi. Od poloviny roku 2013 do konce roku 2014 provedl živnostenský úřad v této oblasti téměř dvě stě kontrol a zjistil řadu porušení výše uvedených povinností, včetně neoprávněného podnikání, za které byly v přestupkovém řízení uloženy sankce v souladu se živnostenským zákonem.⁵⁵ Četnost kontrol a výše uložených pokut je sledována nejen státem a spotřebitelskou veřejností, ale i hromadnými sdělovacími prostředky. Například údaje o počtu kontrol provedených v rámci Plzeňského kraje a zaměřených na výše uvedenou oblast, byly zveřejněny v Plzeňském deníku 1. 7. 2014 a 11. 10. 2014.

Kromě dodržování povinností stanovených živnostenským zákonem, kontrolují živnostenské úřady dle plánu MPO i povinnosti, stanovené zákonem č. 159/1991 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a souvisejícím zákonem č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Pravidelně každý rok je prověřováno, zda podnikatelské subjekty nabízejí a prodávají zájezdy na základě příslušného živnostenského oprávnění a v souladu se všemi souvisejícími právními předpisy. ŽÚ MMP se intenzivní kontrolní činností podařilo postupně minimalizovat jak činnost spočívající v nabídce a prodeji zájezdů bez příslušného živnostenského oprávnění (neoprávněné podnikání), počet nedostatků spojených s povinností cestovních kanceláří mít po celou dobu nabídky a prodeje zájezdů uzavřenou platnou pojistnou smlouvu, i dalších správních deliktů této oblasti.

Živnostenský úřad mimo výše uvedené oblasti kontroluje nejen na základě plánu MPO i další povinnosti vyplývající ze živnostenského zákona, z celkového počtu kontrol však představují méně podstatnou část nejen výkonu kontrolní činnosti, ale i zjištěných porušení.⁵⁶

⁵⁴ Poznátky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

⁵⁵ Statistické údaje z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP a IS RŽP

⁵⁶ Údaje z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP a IS RŽP

V souvislosti s výkonem živnostenské kontroly je vhodné uvést, že každoročně je nařízeno Živnostenským úřadem Krajského úřadu Plzeňského kraje obecním živnostenským úřadům provedení několika plošných kontrolních akcí, dotýkajících se nejproblematictějších oblastí živnostenského podnikání

Další důležitou činností vykonávanou živnostenskými úřady, je dozor nad dodržováním některých zvláštních právních předpisů.

V první řadě se jedná o dozor dle ustanovení § 23 odst. 5 zákona o ochraně spotřebitele, včetně ukládání sankcí. ŽÚ MMP provádí dozor nad dodržováním povinností podle citovaného zákona jak samostatně, tak společně s Českou obchodní inspekcí Plzeňského a Karlovarského kraje (dále jen ČOI). Samostatně je dozor prováděn současně s výkonem živnostenské kontroly, kdy živnostenský úřad dozoruje především povinnosti vyplývající obchodníkům z výše zmiňovaného zákona při prodeji zboží a poskytování služeb. Převážná část těchto kontrol je zaměřena na stánkový prodej, kde jsou často nacházeny nedostatky.⁵⁷ V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že v současné době za zjištěné porušení zákona o ochraně spotřebitele nelze uložit blokovou pokutu, správní delikt lze řešit pouze ve správním řízení, popřípadě ve zkráceném řízení, a to uložením sankce příkazem na místě do výše 5000 Kč. Příkaz na místě je jak pro kontrolní orgán, tak pro podnikatele neúměrně zatěžujícím úkonem, protože jde o řízení vedené převážně v terénu, většinou na trzích a podobně.⁵⁸ Na místě musí být sepsán příkaz, uložena a vybrána pokuta, včetně uložení nákladů řízení.

Společná činnost je prováděna na základě Dohody o koordinaci výkonu kontrolní činnosti uzavřené dne 9. 3. 2007 mezi Českou obchodní inspekcí a Odborem živností Ministerstva průmyslu a obchodu. Při kontrolách prováděných společně s ČOI se pracovníci živnostenského úřadu ve většině případů setkávají u podnikatelské veřejnosti s pochopením pro tento způsob kontrolní činnosti.⁵⁹ Podnikatelé oceňují a chápou jako přínos, že jsou odvedeni od své podnikatelské činnosti, včetně předložení požadovaných dokladů a vyhotovení společného protokolu, pouze jednou, na rozdíl od provedení dvou samostatných kontrol. Mizivé procento podnikatelů se pak společným kontrolám brání, neboť se domnívají, že budou nadměrně zatíženi požadavky dvou kontrolních orgánů, včetně nutnosti podepsání dvou kontrolních protokolů. Tyto zkušenosti ŽÚ MMP

⁵⁷ Výsledky vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

⁵⁸ Výsledky vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

⁵⁹ Poznátky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

korespondují s výsledky dotazníkového šetření, které jsou znázorněny v grafu č. 6 části 4.2.1.

Dozorová činnost je zaměřena i na dodržování povinností vyplývajících podnikatelům ze zákona č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době, který zakazuje nákup a prodej použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, přijímání tohoto zboží do zástavy nebo zprostředkování jeho nákupu či přijetí do zástavy v bazarech a zastavárnách a výkup odpadu ve sběrnách v době mezi 22. a 6. Hodinou. Dozor je prováděn ve výše uvedené oblasti jak samostatně, tak společně s ČOI, i v součinnosti s příslušnou složkou kriminální Policie České republiky. Z evidence výsledků dozorové činnosti v kontrolovaném územním obvodu je patrné, že nedostatky v této oblasti byly postupně minimalizovány, a to tím, že většina prodejen použitého zboží, zastavárny a sběrný na základě soustavné kontrolní činnosti postupně zcela omezila činnost v noční době.⁶⁰

Živnostenský úřad kontroluje na základě ustanovení § 31 odst. 19 živnostenského zákona i další povinnosti, vyplývající ze zvláštních právních předpisů, a související s provozováním živnostenské činnosti. Například dodržování povinností stanovených zákonem č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, dále zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech, ve znění pozdějších předpisů, či zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s tím může živnostenský úřad vyžadovat od podnikatele příslušné doklady o jejich splnění, avšak pouze za účelem ověření, zda podnikatel držitelem těchto dokladů je. Není kompetentní kontrolovat obsah těchto dokladů nebo je zpochybňovat a nahrazovat tak činnost specializovaných orgánů, které jsou k takové kontrole příslušné.

Závěrem je nutné uvést, že značná část kontrol prováděných ŽÚ MMP, je uskutečňována na základě podnětů spotřebitelské veřejnosti, podnikatelů a orgánů veřejné správy.⁶¹

⁶⁰ Poznatky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

⁶¹ Evidence podnětů ŽÚ MMP

4.2 Dotazníkové šetření

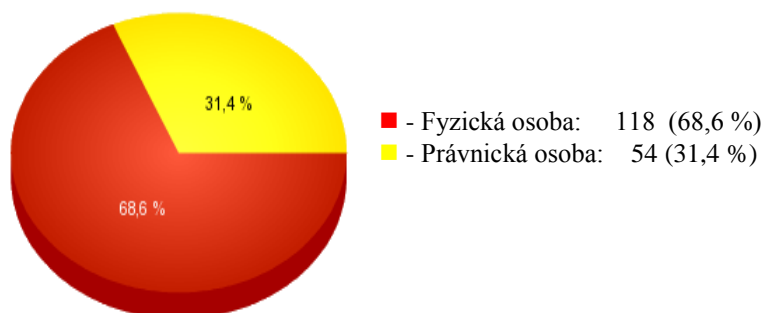
Součástí praktické části této bakalářské práce tvoří dotazníkové šetření. Byly vytvořeny dva dotazníky, jeden pro podnikatele, především ty, u kterých již proběhla živnostenská kontrola, a druhý pro spotřebitele. Každý dotazník má jedenáct uzavřených otázek s typem odpovědi ANO, NE, Nevím nebo konkrétních odpovědí výčtových a výběrových. Dotazníky byly umístěny na internetovém portálu www.vyplnto.cz, aby byly přístupné co nejširší podnikatelské i spotřebitelské veřejnosti. Zároveň byly na některých pracovištích živnostenských úřadů, v provozovnách určených k obchodu a službám i na dalších místech v rámci Plzeňského kraje umístěny letáčky, které upozorňovaly podnikatele a spotřebitele na internetové odkazy, kde bylo možné po dobu necelých třech týdnů výše uvedené dotazníky vyplňovat. Dotazník určený pro podnikatele zobrazilo 184 respondentů, z toho dotazník následně vyplnilo 172 respondentů, procentuální vyjádření míry návratnosti je 93. Dotazník určený pro spotřebitele zobrazilo 190 respondentů, vyplnilo jej 177 respondentů, míra návratnosti je také 93 %. Předpokládaný počet vyplněných dotazníků v obou skupinách respondentů, jak podnikatelů, tak spotřebitelů, byl překročen téměř o více než 70 %, což je velmi uspokojivý výsledek dotazníkového šetření.

esponduje se zjištěním ŽÚ MMP. Ten z výsledků své dlouhodobé činnosti může konstatovat, že podnikatelé, u kterých byly při živnostenské kontrole zjištěny nedostatky, tyto nedostatky odstranili téměř vždy, pouze mizivý počet podnikatelů nápravu neprovedl. Z tohoto pohledu lze říci, že výkon živnostenské kontroly je jednoznačně přínosem, protože vede podnikatele k řádnému plnění povinností spojených se živnostenským podnikáním.

4.2.1 Dotazník: Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání

1. Provozujete podnikatelskou činnost jako:

Graf č. 1 Status podnikatele.



Zdroj: vlastní šetření

Vzorek respondentů, kteří zodpověděli první otázku, koresponduje se složením podnikatelské veřejnosti, kdy větší část tvoří podnikatelské subjekty - fyzické osoby, menší část podnikatelské subjekty - právnické osoby. Tento podíl zastoupení respondentů odpovídá celorepublikovým statistickým údajům, kdy počet zaregistrovaných podnikajících fyzických osob značně převyšuje počet právnických osob. K 31. 12. 2014 bylo v centrálním registru živnostenského podnikání (dále jen RŽP) zaregistrováno 1 974 925 podnikajících fyzických osob a 400 827 právnických osob.⁶²

2. Jak dlouho podnikáte?

Graf č. 2 Doba podnikání.



Zdroj: Vlastní šetření

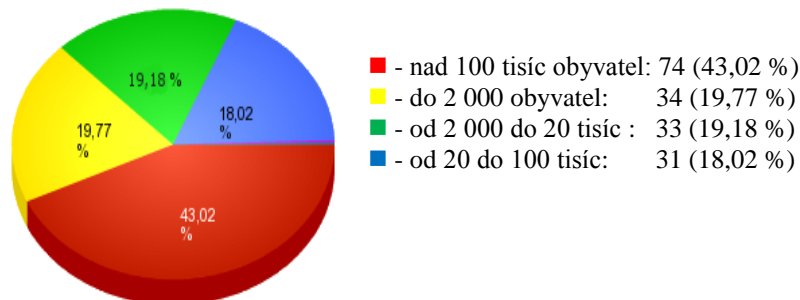
U druhé otázky tvořili největší skupinu, tj. 39,53 % respondenti podnikající méně než 5 let, těsně za touto skupinou jsou pak podnikatelé, kteří podnikají 5 až 15 let, nejmenší skupinu, která dotazník vyplnila, tvoří podnikatelé provozující svoji živnostenskou činnost déle než 15 let. Výsledek odpovídá trendu poslední doby, kdy do podnikání vstupuje stále více osob, včetně početně silné mladší generace. Je to důsledek i vládní politiky, kdy dochází k postupnému snižování administrativní zátěže podnikatelů a zároveň byl značně zjednodušen vstup do podnikání. K 31. 12. 2008 bylo zaregistrováno celkem 2 112 424 podnikatelských subjektů, právnických i fyzických osob, k 31. 12. 2014 bylo zaregistrováno 2 375 752 podnikatelů celkem, což je nárůst 263 328 podnikatelů. Ve srovnání s obdobím od 31. 12. 2002, kdy bylo v RŽP registrováno 1 908 306 podnikatelských subjektů, do 31. 12. 2008, kdy nárůst tvořil 204 118 podnikatelů, je zřejmé, že i nárůst počtu podnikatelů v jednotlivých časových úsecích se neustále zvyšuje.⁶³

⁶² MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU, *RŽP, statistické údaje*, Roční přehled podnikatelů a živnostníků, [on-line], Praha, 2015, [cit. 2015-01-11], dostupný z WWW: <<http://www.rzp.cz/statistikySbj.html>>

⁶³ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU, *RŽP, statistické údaje*, Roční přehled podnikatelů a živnostníků, [on-line], Praha, 2015, [cit. 2015-01-11], dostupný z WWW: <<http://www.rzp.cz/statistikySbj.html>>

3. Podnikáte v obci:

Graf č. 3 Velikost obce

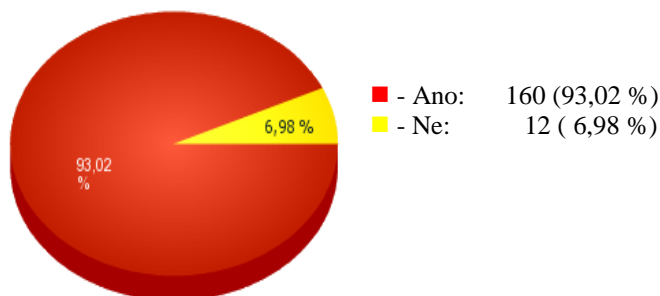


Zdroj: vlastní šetření

Dotazník vyplnili ve více než 43 % respondenti-podnikatelé z obce nad sto tisíc obyvatel, ostatní tři velikostní skupiny obcí byly zastoupeny téměř shodným procentem respondentů. Tento výsledek vychází z toho, že se podnikatelé kumulují ve velkých obcích, může být ovlivněn i tím, že letáčky odkazující na internetové dotazníky byly rozdány v Plzeňském kraji, kde je minimum středně velkých měst a podnikatelskou dominantu tvoří metropolitní Plzeň. Počet podnikatelských subjektů v Plzeňském kraji k 31. 12. 2014 činil 122 037, z toho značná část, 46 242, je v Plzni.

4. Víte, dle kterého zákona svoji živnostenskou činnost provozujete?

Graf č. 4 Základní právní povědomost podnikatele.

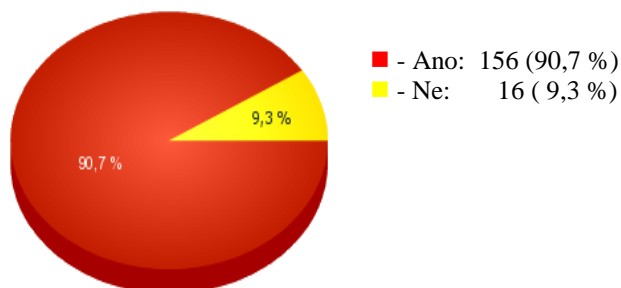


Zdroj: vlastní šetření

Více než 90 % respondentů ze 172, zastupujících podnikatelskou veřejnost, má povědomost o tom, dle kterého zákona svoji živnost provozuje. Tento výsledek je ovlivněn nejen tím, že podnikatelé, popřípadě jejich zástupci, se musí před vstupem do podnikání seznámit alespoň se živnostenským zákonem, aby mohli zdárně zahájit svoji živnostenskou činnost, ale především to, že budoucí podnikatelé jsou při předkládání žádostí o vydání živnostenského oprávnění živnostenským úřadem poučeni o základních oznamovacích povinnostech spojených se vstupem do podnikání, vyplývajících jim nejen ze živnostenského zákona, ale i dalších souvisejících předpisů.

5. Víte, že se při podnikání musíte řídit i dalšími živnostenskoprávními předpisy, například novým občanským zákoníkem, zákonem o ochraně spotřebitele a podobně?

Graf č. 5 Všeobecná právní povědomost podnikatele.

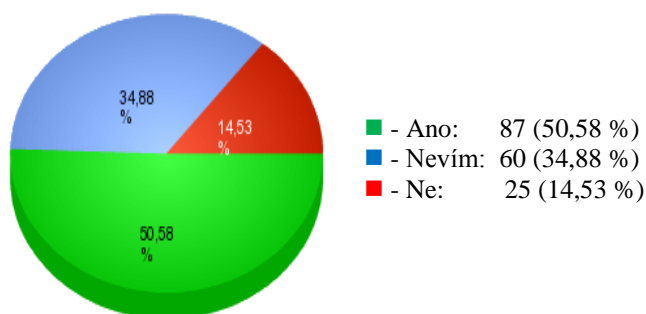


Zdroj: vlastní šetření

Všeobecné právní vědomí dotazovaných respondentů z řad podnikatelů tvoří obdobně jako u předešlé otázky více než 90 procentní znalost. Podnikatelé jsou o svých povinnostech informováni nejen při vstupu do podnikání, ale seznamují se s nimi i v průběhu své živnostenské činnosti, například při výkonu kontroly prováděné orgány veřejné moci. Proto není překvapením, že znalost živnostenskoprávních předpisů ze strany podnikatelské veřejnosti je poměrně vysoká. Vliv živnostenských úřadů je v tomto směru přínosem jak pro podnikatele, tak pro spotřebitele, neboť díky dostatečnému právnímu vědomí podnikatelů se snižuje počet porušení živnostenskoprávních předpisů.

6. Domníváte se, že společná kontrola živnostenského úřadu s dalšími kontrolními orgány, například s Českou obchodní inspekcí a podobně, by ušetřila Váš čas?

Graf č. 6 Provádění společných kontrol.



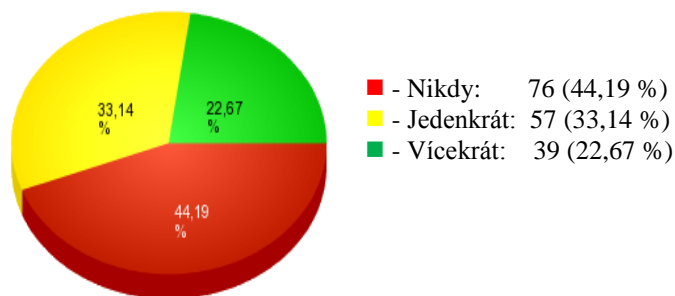
Zdroj: vlastní šetření

Z počtu 172 respondentů, kteří vyplnili dotazník, se jich 87, tj. 50,58 %, domnívá, že společná kontrola provedená živnostenským úřadem s dalšími kontrolními orgány ušetří jejich čas, pouze 14,53 % respondentů si myslí, že by společná kontrola jejich čas

neušetřila a 34,88 % respondentů neví, co by pro ně společná kontrola znamenala. Tento výsledek koresponduje se zkušenostmi, které má z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP.

7. Kolikrát Vám byla provedena živnostenská kontrola?

Graf č. 7 Kolik bylo u respondenta provedeno živnostenských kontrol.



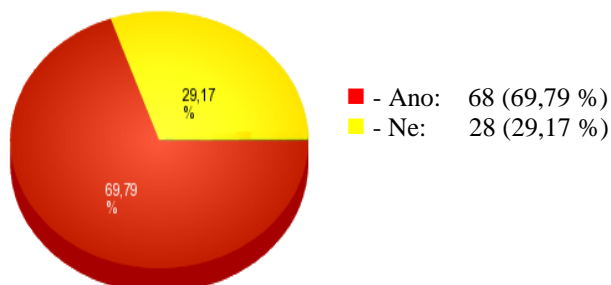
Zdroj: vlastní šetření

I když byl dotazník cílen především na podnikatele, u kterých byla již někdy v minulosti provedena kontrola, na otázku č. 7 odpovědělo 44,9 % respondentů, kteří živnostenskou kontrolu ještě nikdy neměli. Tento výsledek téměř kopíruje výsledek u otázky č. 2, kde cca 40 % respondentů uvedlo, že podniká kratší dobu než 5 let. Porovnáním těchto dvou výsledků lze dovodit, že jednou nebo i vícekrát byla živnostenská kontrola provedena u podnikatelů, kteří podnikají déle než pět let. To koresponduje i s postupy ŽÚ MMP, který vzhledem k počtu podnikatelských subjektů ve správním obvodu Plzeň-město, kterých k 1. 1. 2015 bylo 46 606⁶⁴, a poddimenzovaným množstvím kontrolních pracovníků na tomto úřadě, kterých je šest, zaměřuje provádění živnostenských kontrol především na subjekty, které podnikají déle než pět let. Aby mohl být prováděn výkon živnostenské kontroly v optimálním množství, musel by být navýšen počet kontrolních pracovníků. Vzhledem k tomu, že provádění kontrolní činnosti má do značné míry i preventivní charakter, bylo by navýšení kontrolorů a tím i zvýšení počtu provedených kontrol jednoznačně přínosem jak pro podnikatelskou, tak pro spotřebitelskou veřejnost. U této otázky se dotazník dále větvil dle toho, jak respondent odpověděl. V případě, že odpověď zněla NIKDY, dotazník byl tímto ukončen a odeslán. Další otázky respondent již nezodpovídal, neboť se vázaly k provedení živnostenské kontroly.

⁶⁴ Údaje o podnikatelských subjektech v IS RŽP

8. Bylo-li Vám při živnostenské kontrole zjištěno porušení živnostenskoprávních předpisů, bylo Vám kontrolním orgánem dostatečně vysvětleno, v čem porušení spočívalo?

Graf č. 8 Vysvětlení, v čem porušení zjištěné při kontrole spočívalo.

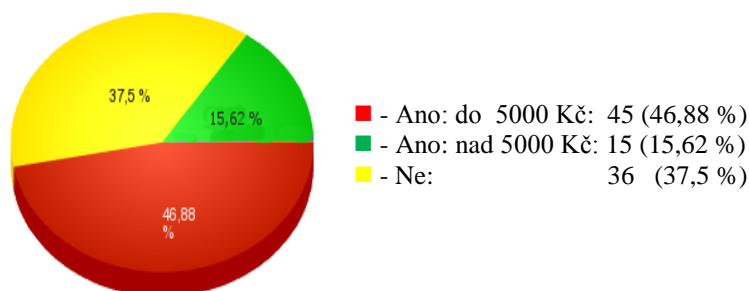


Zdroj: vlastní šetření

Z 96 respondentů, u kterých bylo při kontrole zjištěno porušení živnostenskoprávních předpisů, bylo 68 při kontrole dostatečně vysvětleno, v čem porušení spočívalo. Dalších 28 respondentů se domnívá, že vysvětlení dostatečné nebylo. Tento výsledek je téměř shodný se zkušenostmi ŽÚ MMP, kdy většina podnikatelů, se kterými je vedeno sankční řízení, ví, jakého správního deliktu se dopustili. Menší část podnikatelů pak při ukládání sankce tvrdí, že neví, jaké živnostenskoprávní předpisy porušili, přestože byli po provedené živnostenské kontrole seznámeni s výsledky kontroly, podepsali protokol a námitky nepodali.⁶⁵ Toto tvrzení bývá většinou pouze účelové, neboť se podnikatel domnívá, že se tímto způsobem vyhne uložení sankce.

9. Byla Vám za zjištěné porušení předpisů uložena sankce a v jaké výši?

Graf č. 9 Výše sankce



Zdroj: vlastní šetření

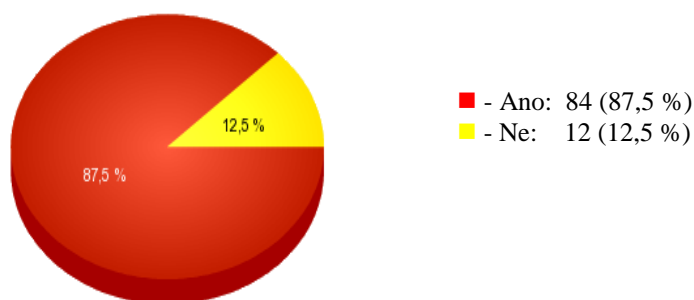
Z výsledků je zřejmé, že z 96 respondentů, u kterých bylo při kontrole zjištěno porušení živnostenskoprávních předpisů, byla následně 60 respondentům sankce uložena,

⁶⁵ Poznátka z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

36 respondentům sankce uložena nebyla. Tento výsledek odpovídá postupům ŽU MMP při ukládání sankcí. I když dle živnostenského zákona za zjištěný správní delikt musí být sankce uložena, může být od sankce ustoupeno v případě prokázání podnikatele, že vynaložil veškeré úsilí, aby porušení právní povinnosti zabránil, nebo v případě uplynutí objektivní lhůty pro uložení pokuty.⁶⁶ V posledních letech tvoří případy, kdy sankci za zjištěné nedostatky nelze uložit, přibližně 30 % ze všech zjištěných správních deliktů za rok⁶⁷, což koresponduje s výsledky dotazníkového šetření.

10. Byl(a) jste při výkonu živnostenské kontroly nebo následném řízení dostatečně poučen(a) o Vašich povinnostech souvisejících s podnikatelskou činností?

Graf č. 10 Poučení podnikatele o jeho povinnostech.



Zdroj: vlastní šetření

Výsledek, kdy na výše uvedenou otázku kladně odpovědělo 87,5 % respondentů, u kterých byla někdy v minulosti provedena kontrola, potvrzuje pravdivost odpovědí u otázky č. 5, kdy 90,7 % respondentů odpovědělo, že ví, jakými živnostenskoprávními předpisy se při provozování živnostenského podnikání řídí a zároveň odpovídají postupům ŽÚ MMP, který jak při vstupu do podnikání, tak především při následném provádění živnostenských kontrol, informuje podnikatele o povinnostech plynoucích jim ze živnostenskoprávních předpisů.

⁶⁶ § 64 odst. 1 a 3 živnostenského zákona

⁶⁷ Údaje z vlastní kontrolní a správní činnosti ŽÚ MMP

11. Odstranil(a) jste po provedení živnostenské kontroly zjištěné nedostatky?

Graf č. 11 Odstranění zjištěných nedostatků.



Zdroj: vlastní šetření

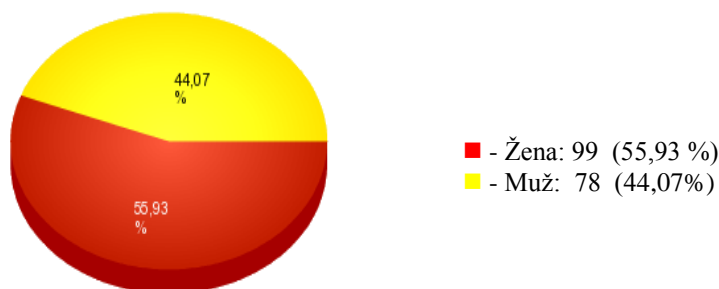
Tato otázka měla charakter otázky kontrolní, neboť ukázala, nakolik respondenti odpovídali pravdivě. Výsledky odpovědí u této otázky měly kopírovat odpovědi na otázku č. 8, ze které mimo jiné vyplývalo, u kolika respondentů byly zjištěny nedostatky. V případě pravdivých odpovědí by se počet podnikatelů, u kterých byly při provedené živnostenské kontrole zjištěny nedostatky, to je 96, měl shodovat s počtem podnikatelů, kteří na poslední otázku odpověděli buď Ano nebo Ne. Odpověď Nebyly zjištěny nedostatky měla zůstat nulová. Výsledky u odpovědí na otázku č. 11 se však od výsledku u otázky č. 8 početně liší. Odpověď Ano, nedostatky byly odstraněny, zadalo 67 podnikatelů, 3 respondenti uvedli, že nedostatky neodstranili, 26 respondentů uvedlo, že nedostatky nebyly zjištěny. Z tohoto výsledku je zřejmé, že respondenti ne vždy odpovídali pravdivě, minimálně v této jedné otázce nepravdivě, úmyslně nebo omylem, odpovědělo 27 % respondentů. Přestože je výše uvedený výsledek, kdy téměř 70 % respondentů uvedlo, že zjištěné nedostatky po kontrole odstranilo, uspokojivý, nekoresponduje se zjištěním ŽÚ MMP. Ten z výsledků své dlouhodobé činnosti může konstatovat, že podnikatelé, u kterých byly při živnostenské kontrole zjištěny nedostatky, tyto nedostatky odstranili téměř vždy, pouze mizivý počet podnikatelů nápravu neprovedl. Z tohoto pohledu lze říci, že výkon živnostenské kontroly je jednoznačně přínosem, protože vede podnikatele k řádnému plnění povinností spojených se živnostenským podnikáním.

4.2.2 Dotazník: Přínos živnostenské kontroly pro spotřebitele.

1. Jste:

Graf č. 12 Pohlaví respondentů.

Zdroj: vlastní šetření

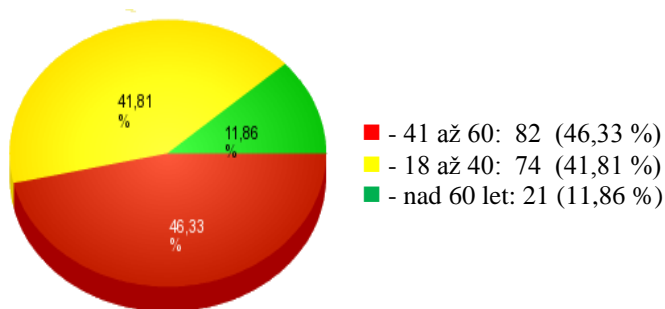


Ze 177 respondentů-spotřebitelů vyplnilo dotazník více než 50 % žen a necelých 50 % mužů. Rozdíl mezi těmito dvěma skupinami není velký, to znamená, že dotazník byl téměř stejně zajímavý pro obě skupiny respondentů.

2. Kolik je Vám let?

Graf č. 13 Věk.

Zdroj: vlastní šetření

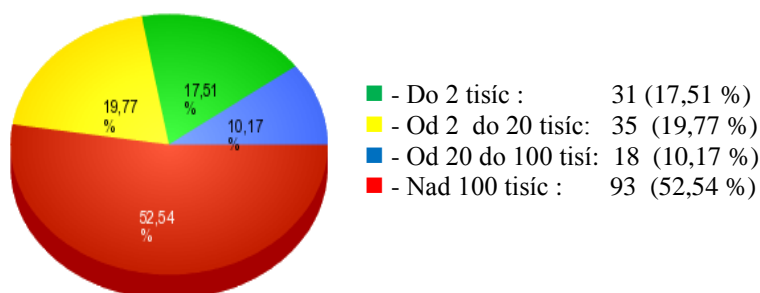


Dvě největší a početně téměř shodné skupiny respondentů (více než 40 %), kteří zodpověděli otázku č. 2, tvoří lidé ve věku 18 až 40 let a 41 až 60 let. Věková skupina respondentů nad 60 let je zastoupena pouze necelými 12 procenty. Tento výsledek může být dán jednak tím, že spotřebitelé nad 60 let nevyužívají počítač a internet tak často, jako mladší ročníky spotřebitelů a také tím, že spotřebitelé vyšší věkové skupiny neradi vyplňují jakékoliv dotazníky.

3. V jak velké obci bydlíte?

Graf č. 14 Velikost obce.

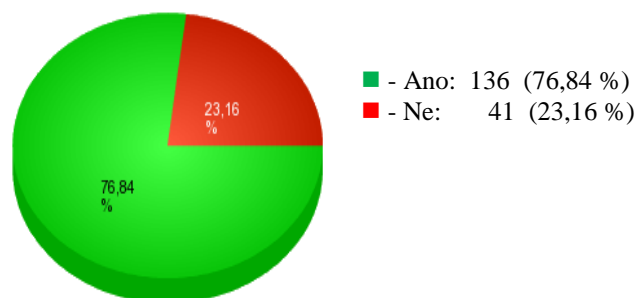
Zdroj: vlastní šetření



Podstatnou část, více než 50 % , tvořili respondenti z obcí nad 100 tisíc obyvatel, nejnižší zastoupení měli respondenti z obcí od 20 do 100 tisíc obyvatel. Tento výsledek může být dán tím, že respondenti pocházeli především z Plzeňského kraje, kde je minimum středně velkých měst. Na metropolitní Plzeň navazují drobné vesnice, 4/5 rozlohy kraje a 30 % obyvatelstva tvoří katastry obcí do 2000 obyvatel.⁶⁸

4. Víte, že živnostenské úřady kontrolují kromě povinností stanovených podnikatelům živnostenským zákonem i povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, např. povinnosti při značení a prodeji lihovin, značení zboží cenami, uvádění povinných údajů o podnikateli na všech obchodních listinách včetně webových stránek atd.?

Graf č. 15 Znalost kompetencí živnostenských úřadů v oblasti kontrolní činnosti.



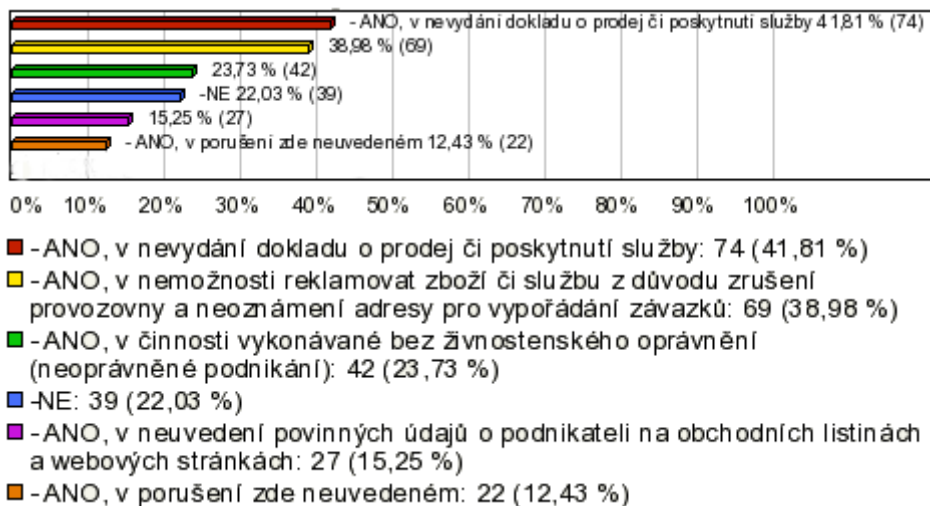
Zdroj: vlastní šetření

Téměř 80 % respondentů odpovědělo na výše uvedenou otázku kladně. Vzhledem k tomu, že hromadné sdělovací prostředky čím dál více informují spotřebitele o jejich právech a s tím souvisejících možnostech se svých práv domáhat, není překvapením, že spotřebitelé mají přehled i o kompetencích úřadů veřejné správy, mezi něž živnostenské úřady patří.

⁶⁸ Metodická podpora regionálního rozvoje, *Plzeňský kraj*, [on-line], Brno: GaREP, s.r.o., 2015, [cit. 2015-01-17], dostupný z WWW:< <http://www.regionalnirozvoj.cz/index.php/plzensky-kraj.html>>

5. Setkal(a) jste se již někdy s porušením živnostenskoprávních předpisů spočívajícím:

Graf č. 16 Setkání spotřebitele s porušením živnostenskoprávních předpisů.

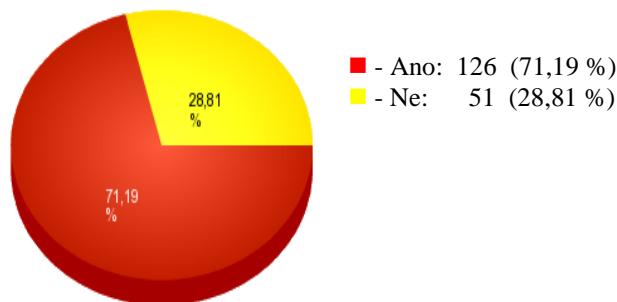


Zdroj: vlastní šetření

Z výše uvedených výsledků je zřejmé, že nejčastěji spotřebitele trápí nevydání dokladu o prodeji zboží či poskytnutí služby (přes 41 %) a nemožnost reklamovat zboží či službu (téměř 39 %). Ostatní nedostatky, vznikající porušením živnostenskoprávních předpisů, jsou zastoupeny téměř shodným počtem, 22 % respondentů se s nedostatky nesetkalo. Tyto výsledky korespondují s poznatky ŽÚ MMP, který při výkonu živnostenské kontroly často řeší porušení živnostenského zákona spočívající právě v nevydání dokladu o prodeji zboží, či poskytnutí služby, i neuvedením adresy k vypořádání případných závazků při ukončení činnosti v provozně.

6. Obrátil(a) jste se na živnostenský úřad se žádostí o pomoc při řešení výše uvedeného problému?

Graf č. 17 Řešení nedostatků živnostenským úřadem.



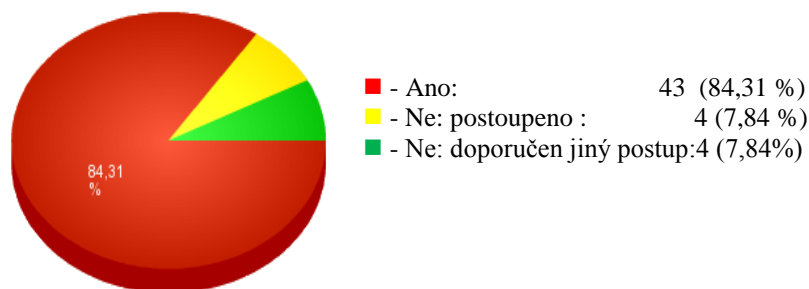
Zdroj: vlastní šetření

Ze 177 respondentů jich 126 uvedlo, že se na živnostenský úřad obrátili v případě, že se setkali s porušením živnostenskoprávních předpisů. Tento výsledek odpovídá tomu, že se spotřebitelé v mnoha případech nechají odbýt obchodníkem a následně se snaží domáhat se svých práv prostřednictvím úřadů. To koresponduje i s poznatky ŽÚ MMP, který část své kontrolní činnosti provádí právě na základě podnětů spotřebitelů.⁶⁹

U otázky č. 6 dochází k prvnímu větvení dotazníku. V případě, že respondenti zadali Ne, otázka č. 7 a 8 byla přeskočena, a dotazník je přesměroval na otázku č. 9. 51 respondentů, kteří zadali Ano, pokračovali ve vyplňování otázky č. 7.

7. Byla na základě Vašeho podání provedena u podnikatele živnostenská kontrola?

Graf.č. 18 Provedení živnostenské kontroly na základě podnětu.



Zdroj: Vlastní šetření

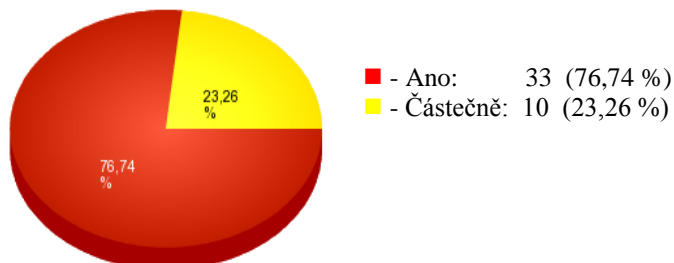
Z výsledků odpovědí spotřebitelů, kteří se obrátili na živnostenský úřad se žádostí o řešení svých problémů s podnikateli, vyplynulo, že ve více než 84 procentech byla na základě podnětů spotřebitelů zahájena živnostenská kontrola. Tento výsledek kopíruje postup ŽÚ MMP, který v případě podání podnětu spotřebitelem zahajuje u podnikatele živnostenskou kontrolu téměř vždy. V případě, kdy podání nespadá do kompetence živnostenského úřadu, postupuje takovýto podnět příslušnému úřadu, popřípadě podateli doporučí postup, jak se domoci se svých práv. Z výše uvedeného je zřejmé, že živnostenský úřad si váží důvěry všech, kteří se na něj obrátí se žádostí o pomoc a maximálně se jim snaží pomoci domoci se práv u podnikatelů.

U této otázky dochází k dalšímu větvení dotazníku. Respondenti, kteří odpověděli Ne, byli přesměrováni přímo na otázku č. 9, respondenti, kteří zadali Ano, odpovídali i na otázku číslo 8.

⁶⁹ Poznátka z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

8. Pomohlo provedení živnostenské kontroly u podnikatele k odstranění nedostatků a vyřešení Vaší záležitosti?

Graf č. 19 Návaznost odstranění nedostatků na provedenou kontrolu.

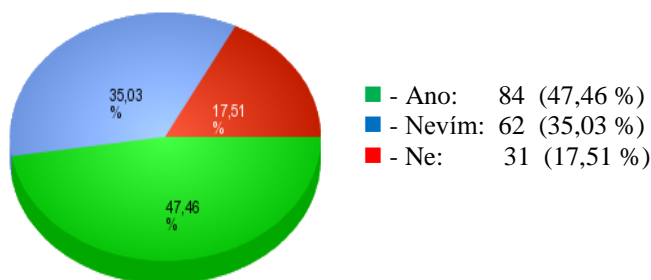


Zdroj: vlastní šetření

Z odpovědí spotřebitelů na otázku č. 8 je zřejmé, že ve více než 76 procentech případů živnostenský úřad pomohl stěžovateli vyřešit jeho problém s podnikatelem, a nedostatky byly odstraněny, 10 respondentům zásah živnostenského úřadu do sporu s podnikatelem pomohl částečně. I tento výsledek koresponduje se zkušenostmi ŽÚ MMP. Podnikatelé téměř vždy kladně reagují a urychleně nedostatky odstraní především v těch případech, kdy u nich živnostenský úřad provede živnostenskou kontrolu na základě spotřebitelského podnětu.⁷⁰ Výkon živnostenské kontroly je v těchto případech pro spotřebitele přínosem.

9. Domníváte se, že uložení sankce za nedostatky zjištěné při kontrole dostatečně motivují podnikatele k provedení nápravy?

Graf č. 20 Náprava po provedení živnostenské kontroly.



Zdroj: vlastní šetření

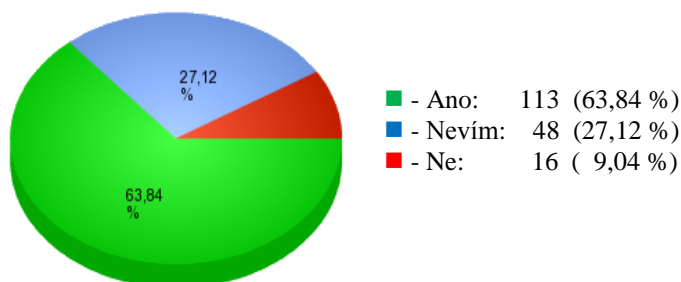
Necelých 50 % respondentů se domnívá, že uložení sankce za nedostatky zjištěné při živnostenské kontrole motivuje podnikatele k provedení nápravy. 31 % respondentů se naopak domnívá, že uložení sankce vliv na odstranění porušení podnikatelem nemá. Více než 35 % respondentů neví, zda sankce podnikatele motivuje k odstranění nedostatků. Tento výsledek odpovídá poznatkům z kontrolní činnosti ŽÚ MMP, který se ve své

⁷⁰ Evidence podnětů ŽÚ MMP

kontrolní praxi setkal i s případy, kdy uložení pokuty bylo naopak demotivující, neboť se podnikateli zdálo příliš tvrdým trestem. Šlo o případy, kdy podnikatel provozoval svoji živnost krátce, dopustil se správního deliktu poprvé a neúmyslně. Vzhledem ke zrušení možnosti řešit správní delikty domluvou, by měli zákonodárci legislativní změnou domluvu jako jeden z kontrol a správního trestání do živnostenského zákona zařadit.

10. Domníváte se, že zvýšení množství provedených kontrol by vedlo ke snížení porušování předpisů podnikatelskými subjekty?

Graf č. 21 Zvýšení počtu kontrol.

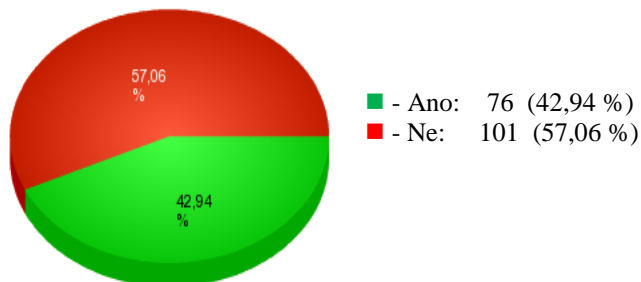


Zdroj: vlastní šetření

Více než 63 % respondentů se domnívá, že zvýšením počtu provedených živnostenských kontrol by došlo ke snížení porušování živnostenskoprávních předpisů, pouze 9 % respondentů si myslí opak, a 27 % spotřebitelů neví, jaký vliv by zvýšení počtu kontrol mělo na počet nedostatků. Z výsledků kontrolní činnosti ŽÚ MMP vyplývá, že zvýšení počtu kontrol skutečně úzce souvisí se snižováním počtu porušení živnostenskoprávních předpisů podnikatelskými subjekty, a je tak přínosným faktorem při odstraňování negativních jevů v podnikatelské sféře.⁷¹

11. Víte, že spotřebitelé oklamání při prodejních akcích tzv. šmejdů, se mohou prostřednictvím sítě 227 kontaktních míst na živnostenských úřadech domoci rychle a bezplatně svých práv?

Graf č. 22 Spotřebitelský ombudsman.



Zdroj: vlastní šetření

⁷¹ Statistické údaje z kontrolní a správní činnosti ŽÚ MMP

Více než polovina respondentů (57 %) neví, že prostřednictvím kontaktních míst při živnostenských úřadech se může rychle a bezplatně domoci svých práv. Tento výsledek je dán pravděpodobně tím, že tzv. spotřebitelský ombudsman vznikl teprve nedávno, v průběhu roku 2013 a dále také tím, že jde o službu především pro seniory, kteří se zúčastňují předváděcích akcí pořádaných tzv. šmejdy. Respondenti dotazníku z této věkové skupiny však tvořili pouze něco málo přes 11 procent a mladší ročníky respondentů se těchto předváděcích akcí zúčastňují pouze výjimečně nebo spíše vůbec. Zřízení spotřebitelského ombudsmana je záslušným počinem, který může pomoci především seniorům. Je však nutné prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků dostatečně informovat spotřebitele o možnosti tuto síť kontaktních míst využívat.

Výše uvedený dotazníkový průzkum byl proveden za účelem zjistit rozsah informovanosti jak podnikatelské, tak spotřebitelské veřejnosti o právních předpisech dotýkajících se podnikatelské činnosti a spotřebitelských práv, a o kontrolních kompetencích živnostenských úřadů, včetně vyřizování spotřebitelských podnětů a ukládání sankcí, v návaznosti na možnosti řešit nedostatky v oblasti živnostenského podnikání.

5 ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ A NÁVRHY OPATŘENÍ

Jedním z nejdůležitějších analyzovaných právních předpisů, dotýkajících se živnostenského podnikání, byl **živnostenský zákon**. Změn doznal především § 31 zmiňovaného zákona, kde jsou uvedeny základní povinnosti podnikatele.

Důležitou, a pro podnikatelskou veřejnost přínosnou změnou, je zrušení oznamovací povinnosti podnikatele při přerušení provozování živnosti, pokud nepodniká déle než 6 měsíců. Tato změna umožnila podnikatelům operativně reagovat například na nedostatek zakázek či zákazníků a nezatěžovat se zbytečnou administrativou vztahující se k oznamovací povinnosti živnostenským úřadům.

Zrušení povinnosti podnikatele mít k dispozici na provozovně doklady prokazující způsob nabytí zboží nebo materiálu, je přínosné jak pro živnostenské úřady, tak pro podnikatele, neboť případné dohledávání výše uvedených dokladů podnikatelem mnohdy prodlužovalo dobu výkonu kontroly na provozovně a podnikatele zbytečně zdržovalo v jeho podnikatelské činnosti.

Další důležitá změna se týkala povinnosti podnikatele oznámit živnostenskému úřadu při ukončení činnosti v provozně adresu pro vypořádání závazků a dále povinnosti po dobu čtyř let oznamovat každou změnu této adresy. Přestože je tato povinnost stanovena zákonem, porušení výše uvedené povinnosti je druhé nejčastější, se kterým se živnostenský úřad při své činnosti setkává, a na které rovněž upozorňují podněty spotřebitelské veřejnosti.⁷² Tento poznatek koresponduje i s výsledky dotazníkového šetření, uvedenými v grafu č. 5 části 4.2.2. Problémy nastávají nejčastěji tehdy, když spotřebitel nemůže vypořádat závazky u podnikatele, který zrušil všechna živnostenská oprávnění, a přestože adresu pro vypořádání závazků uvedl, na uvedené adrese jej kontaktovat nelze. V těchto případech již podnikatelský subjekt není podnikatelem, proto se ustanovení živnostenského zákona na něj nevztahuje, a spotřebiteli tak zbývá pouze možnost domáhat se svých práv soudní cestou. **Uvedený problém by bylo možné řešit legislativní úpravou díkce tohoto ustanovení v živnostenském zákoně, kdy by se oznamovací povinnost, týkající se změny adresy pro vypořádání závazků po dobu čtyř let od ukončení činnosti v provozně, nevztahovala pouze na podnikatele, ale i osoby, které ukončily podnikatelskou činnost.**

⁷² Vlastní kontrolní činnost a evidence podnětů ŽÚ MMP

Další podstatnou změnou, spočívající ve **zrušení povinnosti označovat provozovnu identifikačním číslem provozovny, je přínosem pro podnikatelskou veřejnost**, neboť podnikatelé často zaměňovali povinnost označit provozovnu identifikačním číslem provozovny za označení identifikačním číslem podnikatele.

Důležité změny živnostenského zákona jsou spojeny i s nakládáním a značením lihovin. Od 1. 1. 2013 je ve zmiňovaném zákoně **zakotveno výslovné zmocnění živnostenských úřadů kontrolovat dodržování povinností při značení tabákových výrobků a dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků podle zákona upravujícího spotřební daně, čímž se dozor nad tímto zákonem změnil v kontrolní činnost živnostenských úřadů**. Od 17. 10. 2013 **musí podnikatelé obchodující s lihem vlastnit pro tuto činnost příslušnou koncesi. Tato změna je pozitivním přínosem pro stát, kterému umožňuje získat přehled o obchodnících s lihem**, neboť do této doby mohl obchodovat s lihovinami kdokoliv, kdo vlastnil živnostenské oprávnění k živnosti volné. **Výkon živnostenské kontroly zaměřené na dodržování povinností při značení, prodeji a distribuci lihovin, včetně následně ukládaných sankcí, je přínosem i pro spotřebitele, neboť snižuje nebezpečí prodeje a distribuce nebezpečného metanolu.**

Od 1. 1. 2014 se v živnostenském zákoně v návaznosti na nový občanský zákoník změnila terminologie, z nichž nejpodstatnější a **pro podnikatele přínosná je změna pojmů, týkajících se místa podnikání a sídla. Termín sídlo a místo podnikání se přestal rozlišovat a sjednotil se na pojem sídlo**. Tím byly odstraněny problémy spojené se zaměňováním termínu místo podnikání za pojem provozovna ze strany podnikatelské veřejnosti.

Další zásadní změny, které by se dotýkaly podnikatelů či spotřebitelů v návaznosti na výkon živnostenské kontroly, živnostenský zákon po 1. 1. 2014 nepřinesl. Změny, kterých zmiňovaný zákon doznal po uvedeném datu a jsou blíže popsány v teoretické části této práce, se týkají především ochrany osobních údajů podnikatelů.

Důležitým zkoumaným, porovnávaným a zhodnoceným právním předpisem byl **kontrolní řád**, který ke dni 1. 1. 2014 přinesl, oproti zákonu o státní kontrole, některé podstatné změny nejen pro výkon kontroly, ale i pro ukládání správních pokut, dříve pořádkových.

Jednou z těchto změn je možnost kontrolních orgánů před zahájením kontroly **provádět oficiálně místní zjištění, což je pro živnostenské úřady velkým přínosem**. Do výše

uvedeného data byly výsledky místních šetření, včetně takto pořízené fotodokumentace, pouze neoficiálním podkladem kontroly, což mohlo být důvodem ke zpochybňování těchto výsledků ze strany podnikatele.

Oproti dřívější úpravě přinesl kontrolní řád změnu také v pověření ke kontrole, které již nemusí mít formu písemného pověření, ale může mít i formu průkazu. Zanesení podoby **pověření ve formě průkazu jak do živnostenského zákona, tak do kontrolního řádu, je přínosem pro živnostenské úřady**, protože již nemůže ze strany podnikatelů docházet ke zpochybňování způsobu prokazování se kontrolního orgánu při výkonu živnostenské kontroly.⁷³

Přínosnou změnou pro kontrolní orgán je odpadnutí povinnosti seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu, protože tím odpadlo, někdy složité, vysvětlování kontrolované osobě, co seznámení se s protokolem znamená a co pro ni plyne z odmítnutí s protokolem se seznámit.⁷⁴

Taxativní stanovení lhůt pro doručení protokolu je přínosem naopak pro kontrolovanou osobu, neboť striktně dané lhůty donutí kontrolní orgán vyhotovit protokol bez zbytečné prodlevy. **Nově je prodloužena i lhůta pro podávání námitek proti kontrolnímu zjištění, což je pro kontrolovanou osobu přínosem**, vzhledem k delší době na rozmyšlení, zda námitku proti kontrolnímu zjištění podá, či ne. Zároveň byly v kontrolním řádu oproti dřívější úpravě stanoveny lhůty pro vyřízení námitek, a to na třicet, popřípadě šedesát dnů. **Pevná lhůta pro vyřízení námitek je přínosná pro kontrolovanou osobu**, neboť stanovení lhůty znemožňuje kontrolnímu orgánu vyřízení námitek bezdůvodně protahovat.

Dalším sledovaným předpisem, který přinesl změny i v oblasti podnikatelské činnosti, byl **nový občanský zákoník** účinný od 1. 1. 2014. Změna, která má dopad jak na podnikatele, tak i na kontrolní orgány veřejné správy, včetně živnostenských úřadů, se týká značení obchodních listin. Nový občanský zákoník na rozdíl od zrušeného obchodního zákoníku nestanoví, co se obchodními listinami rozumí, což může působit problém jak podnikatelské veřejnosti, tak kontrolním orgánům při kontrole dodržování ustanovení o značení obchodních listin. **Z tohoto důvodu by bylo přínosné provést legislativní úpravu nového občanského zákoníku spočívající v uvedení, co je považováno za obchodní listiny**. V souvislosti se značením listin je nutné upozornit

⁷³ Poznatky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

⁷⁴ Informace z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

i na nesrovnalost mezi novým občanským zákoníkem a zákonem o přestupcích, ve kterém není zmíněna povinnost uvést na obchodních listinách, včetně internetových stránek podnikatele, identifikující údaj. Z tohoto důvodu při zjištění porušení spočívajícím v neuvedení identifikačního čísla na obchodních listinách a internetových stránkách tak, jak uvádí nový občanský zákoník, není možné podnikateli uložit sankci za nesplnění této povinnosti dle zákona o přestupcích. Tento rozpor může vést k tomu, že podnikatel ani po provedené kontrole identifikující údaj neuvede, a kontrolní orgán nemá žádný prostředek, jak podnikatele donutit svoji povinnost splnit. Vzhledem k tomu, že **identifikační číslo je jedním z hlavních identifikujících údajů o podnikateli, který je důležitý pro širokou spotřebitelskou veřejnost i další subjekty, je nutné 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.**

Zkoumán byl rovněž **zákon o ochraně spotřebitele**, dle kterého provádí živnostenské úřady dozor nad dodržováním povinností v oblasti obchodu a služeb. Tento právní předpis prošel za dobu své účinnosti změnami, z nichž nejzásadnější a **přínosné pro spotřebitele bylo zakotvení zvláštních práv na straně spotřebitele a povinností na straně podnikatele, především u závazků uzavíraných mimo prostory obvyklé k podnikání a u smluv uzavíraných pomocí prostředků komunikace na dálku**, ke dni 1. 1. 2014.

Další zkoumanou a hodnocenou oblastí bylo **správní trestání** v oblasti přestupků, jichž se může dopustit fyzická osoba, a správních deliktů, kterých se může dopustit právnická a podnikající fyzická osoba. Zde je nutné zdůraznit, že přestupek dle dikce přestupkového zákona nelze projednat, uplyne-li od jeho spáchání 1 rok. V případě, že fyzická osoba, která se přestupku dopustila, nereaguje na předvolání a protahuje řízení, může se živnostenský úřad dostat do takové časové tísně, že přestupek ve stanovené lhůtě s přestupcem neprojednává. **Řešením by bylo legislativní změnou přestupkového zákona prodloužit lhůtu k projednání přestupku tak, aby byla sjednocena s lhůtou k projednání správních deliktů, to znamená do 3 let ode dne, kdy byl přestupek spáchán.**

Do 1. 7. 2008 mohl živnostenský úřad v případě zjištěného správního deliktu využít opatření formou domluvy v souladu s ustanovením § 66 živnostenského zákona. Domluva

byla do tohoto data využívána poměrně často, téměř ve 20 %⁷⁵ zjištěných nedostatků. Tento způsob opatření byl přijat pouze tehdy, pokud byl správní delikt spolehlivě zjištěn, trval krátce a podnikatel se ho dopustil neúmyslně. **Vzhledem k pozitivnímu působení domluvy na podnikatele by bylo vhodné, opětovně ji zařadit do živnostenského zákona na základě legislativní úpravy živnostenského zákona.**

Od 1. 7. 2012 patří mezi obligatorní důvody pro zrušení živnostenského oprávnění neprokázání právního důvodu užívání prostor, v nichž má podnikatel na území České republiky sídlo a zahraniční osoba organizační složku závodu. **Nedoložení právního vztahu k sídlu je od výše uvedeného data jedním z nejčastějších důvodů obligatorního rušení živnostenského oprávnění, neboť podnikatelé mnohdy ignorují výzvy živnostenského úřadu k doložení výše uvedeného právního vztahu.**⁷⁶ V těchto případech nemůže živnostenský úřad nečinnost podnikatele tolerovat nejen z důvodu povinnosti živnostenské oprávnění zrušit, ale také z důvodu ochrany dalších osob, které v prostorách, ke kterým již podnikatel nemá právní vztah jako k sídlu, bydlí nebo podnikají, a jejich majetek by mohla ohrozit případná exekuce dřívějších uživatelů nemovitosti. **Z tohoto důvodu je provádění kontrol zaměřených na plnění výše uvedených povinností, včetně následného rušení živnostenských oprávnění při zjištění nedostatků, jednoznačně přínosem.**

Z výsledků vlastní kontrolní činnosti vyplynulo, že se kontrolní pracovníci často setkávají s porušením povinnosti dané živnostenským zákonem, označit objekt, v němž má podnikatel sídlo, liší-li se od bydliště, a zahraniční osoba organizační složku závodu, pokud ji zřizuje. Důvodem bývá nepochopení dikce zákona, neboť někteří podnikatelé se mylně domnívají, že stačí označit požadovanými údaji například kancelář uvnitř objektu a ne objekt jako takový.⁷⁷ **Bylo by proto přínosné, především pro podnikatele, kdyby toto ustanovení bylo na základě legislativní změny živnostenského zákona doplněno a znělo: Podnikatel je povinen viditelně označit, z veřejně přístupného místa, objekt..... .** Tím by se snížil počet nedostatků v této oblasti, včetně počtu uložených sankčních opatření za tento správní delikt.

Další problémová oblast se týkala vydávání dokladů o prodeji zboží nebo poskytnutí služby na žádost zákazníka. **Díky posílení pravomoci živnostenských úřadů spočívající**

⁷⁵ Poznatzky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP a IS RŽP

⁷⁶ Poznatzky z vlastní kontrolní a správní činnosti a statistické údaje z IS RŽP

⁷⁷ Informace z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

v možnosti provádět kontrolní nákupy, bude možné tímto způsobem prokázat, zda podnikatel výše uvedené doklady na žádost zákazníka vydává, či ne. Tato změna je přínosem jak pro spotřebitele, tak pro živnostenské úřady.

Z výsledků kontrolní činnosti zaměřené na dodržování **povinnosti identifikovat účastníky a předmět smluvního vztahu při nákupu či zprostředkování použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, popřípadě nabírání zboží do zástavy**, a vést evidenci o těchto skutečnostech vyplývá, že se porušování výše uvedených povinností v kontrolovaném správním obvodu podařilo téměř vymýtit, a to především díky ukládání vyšších sankcí za tyto správní delikty.⁷⁸ **To je přínosem pro spotřebitele, protože se snížilo riziko zakoupit například kradené zboží.**

Z výsledků kontrol provedených v oblasti činností, které mohou být prováděny pouze fyzickými osobami odborně způsobilými, vyplývá, že nedostatky v této oblasti se podařilo snížit na minimum. **To je pozitivum pro spotřebitele, protože se mohou spolehnout, že například kosmetičky, maséři, pedikérky a další podnikatelé uvedení v příloze číslo 5 živnostenského zákona, mají své zaměstnance odborně vyškolené k provádění těchto vysoce specializovaných činností.**

Další hodnocenou činností byl dozor nad zákonem o ochraně spotřebitele. Z výsledků⁷⁹ je zřejmé, že při dozorové činnosti prováděné samostatně živnostenským úřadem dochází k problémům při ukládání pokut dle zákona o ochraně spotřebitele především v terénu, například v tržnicích a na tržištích, kdy **za zjištěné nedostatky nelze na místě uložit blokovou pokutu, ale pouze pokutu v příkazním řízení. Proto by bylo přínosné, aby se do zákona o ochraně spotřebitele vrátila možnost uložit za zjištěný správní delikt pokutu do stejné výše, ale formou blokového řízení.**

Ze zhodnocených výsledků další dozorové činnosti zaměřené na dodržování povinností spojených s omezením provozu zastaváren a některých jiných provozoven v době od 22. do 6. hodin, je patrné, že soustavnou kontrolní činností se nedostatky v této oblasti podařilo v kontrolovaném územním obvodu téměř odstranit. **Kontrolní činnost v této oblasti se odráží v ekonomických dopadech na celou společnost, neboť omezuje možnost po případné krádeži obratem prodat ukradené zboží v bazarech, zastavárnách, výkupnách a sběrnách a zabránit tak pachateli trestného činu neoprávněně získat peníze.**

⁷⁸ Vlastní kontrolní a správní činnost ŽÚ MMP a statistické údaje IS RŽP

⁷⁹ Poznatzky z vlastní kontrolní činnosti ŽÚ MMP

Na základě zhodnocení výsledků kontrolní činnosti ŽÚ MMP, týkající se oblasti cestovního ruchu, lze konstatovat, že se nedostatky v této oblasti podařilo snížit na minimum. **Tím se zvýšila právní jistota spotřebitelů při uzavírání cestovních smluv nejen v kontrolovaném územním obvodu, protože cestovní kanceláře a cestovní agentury nabízejí a prodávají zájezdy i prostřednictvím internetu široké spotřebitelské veřejnosti v rámci celé republiky, i mimo ni.**

Velkým problémem v oblasti živnostenské kontroly je prokazování neoprávněného podnikání vzhledem k časté důkazní nouzi. Na základě výsledků kontrolní činnosti zaměřené na výše uvedenou oblast lze konstatovat, že prokázané neoprávněné podnikání tvoří jen malou část zjištěných nedostatků z celkového množství správních deliktů zjištěných při provádění kontrol.⁸⁰

⁸⁰ Výsledky z vlastní kontrolní a správní činnosti ŽÚ MMP

6 ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce bylo identifikovat problémové oblasti vznikající při výkonu živnostenské kontroly a dozoru i ukládání sankčních opatření, zhodnotit dopady této činnosti na podnikatelskou a spotřebitelskou veřejnost, a navrhnout opatření, včetně případných legislativních změn. K dosažení uvedeného cíle 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 nabytí 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. Výsledky plynoucí z analýzy živnostenskoprávních předpisů jsou uvedeny a podrobně popsány v části 5 této bakalářské práce. 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, které byly podrobně zhodnoceny v části 5 této práce.

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 NOZ 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 zákoně, 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.

7 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Knižní zdroje

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.

Zákony

Úřední věstník Evropské Unie, LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE
Usnesení č. 2/1993 Sb., o VYHLÁŠENÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD
jako součásti ústavního pořádku České republiky
Zákon č. 513/1991Sb., obchodní zákoník.
Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
Zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
Zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech
Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole
Zákon č. 634/1999 Sb., o ochraně spotřebitele

Internetové zdroje

DEMČÁK, Marek. *Řešení pro Váš online průzkum*. [on-line]. Vyplňto.cz. Dostupný z WWW: <http://www.vyplnto.cz/>

SALAJKA, R., NOVOTNÝ, P., 91639. *Pár poznámek k ochraně spotřebitele v rámci NOZ*. [on-line]. Praha: EPRAVO.CZ, 2013-07-09. [cit. 2014-08-28]. dostupný z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/par-poznamek-k-ochrane-spotrebitele-v-ramci-noz-91639.html>

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Spotřebitelský ombudsman*. [on-line]. Praha: sekce 42000. 2013-05-16 [cit. 2014-09-15], dostupný z WWW: <http://www.mpo.cz/dokument141062.html>

HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY. *109/14 Novela zákona o regulaci reklamy*. [on-line]. Praha, 2014-07-08. [cit. 2015-01-07]. dostupný z WWW: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/109-14-novela-zakona-o-regulaci-reklamy-t-7-8-2014.aspx>

Metodická podpora regionálního rozvoje. *Plzeňský kraj*. [on-line]. Brno: GaREP, 2015. [cit. 2015-01-17] dostupný z WWW: <http://www.regionalnirozvoj.cz/index.php/plzensky-kraj.html>

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *RŽP. statistické údaje*. Roční přehled podnikatelů a živnostníků. [on-line]. Praha, 2015. [cit. 2015-01-11]. dostupný z WWW: <http://www.rzp.cz/statistikySbj.html>

Seznam grafů

Graf č. 1 Status podnikatele	35
Graf č. 2 Doba podnikání.....	36
Graf č. 4 Základní právní povědomost podnikatele.....	37
Graf č. 5 Všeobecná právní povědomost podnikatele	38
Graf č. 6 Provádění společných kontrol.....	38
Graf č. 7 Kolik bylo u respondenta provedeno živnostenských kontrol.....	39
Graf č. 8 Vysvětlení, v čem porušení zjištěné při kontrole spočívalo	40
Graf č. 9 Výše sankce	40
Graf č. 10 Poučení podnikatele o jeho povinnostech.....	41
Graf č. 11 Odstranění zjištěných nedostatků	42
Graf č. 12 Pohlaví respondentů.....	43
Graf č. 13 Věk.....	43
Graf č. 14 Velikost obce	43
Graf č. 15 Znalost kompetencí živnostenských úřadů v oblasti kontrolní činnosti.....	44
Graf č. 16 Setkání spotřebitele s porušením živnostenskoprávních předpisů.....	45
Graf č. 17 Řešení nedostatků živnostenským úřadem	45
Graf.č. 18 Provedení živnostenské kontroly na základě podnětu	46
Graf č. 19 Návaznost odstranění nedostatků na provedenou kontrolu	47
Graf č. 20 Náprava po provedení živnostenské kontroly.....	47
Graf č. 21 Zvýšení počtu kontrol	48
Graf č. 22 Spotřebitelský ombudsman.....	48

8 PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Dotazník „Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání“

Příloha č. 2 Dotazník „Přínos živnostenské kontroly pro spotřebitele“

Příloha č. 3 Letáček s internetovými odkazy pro vyplnění dotazníků

Dotazník

Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání

Vážení podnikatelé,

dovoluji si oslovit především ty z Vás, kterým byla již někdy v minulosti provedena živnostenská kontrola. Bude součástí mé bakalářské práce, jejímž cílem je zjistit dopady živnostenské kontroly na podnikatele i spotřebitele, vyhodnotit problémové oblasti, popřípadě navrhnout opatření, která by problémy minimalizovala. Vyplnění dotazníku by nemělo trvat déle než 3 minuty.

Předem děkuji za Váš čas, který dotazníku věnujete.

1) Provozujete svoji podnikatelskou činnost jako:

- Fyzická osoba
- Právnícká osoba

2) Jak dlouho podnikáte?

- Méně než 5 let
- 5 až 15 let
- Více než 15 let

3) Podnikáte v obci:

- Do 2 000 obyvatel
- Od 2 000 do 20 tisíc obyvatel
- Od 20 tisíc do 100 tisíc obyvatel
- Nad 100 tisíc obyvatel

4) Víte, dle kterého zákona svoji živnostenskou činnost provozujete?

- ANO
- NE

5) Víte, že se při podnikání musíte řídit i dalšími právními předpisy, například novým občanským zákoníkem, zákonem o ochraně spotřebitele a podobně?

- ANO
- NE

6) Domníváte se, že případná společná kontrola živnostenského úřadu s dalšími kontrolními orgány, např. s Českou obchodní inspekcí a podobně, by ušetřila Váš čas?

- ANO
- NEVÍM
- NE

7) Kolikrát Vám byla provedena živnostenská kontrola?

- Nikdy
- jedenkrát
- vícekrát

8) V případě, že Vám bylo při živnostenské kontrole zjištěno porušení živnostenskoprávních předpisů, bylo Vám kontrolním orgánem dostatečně objasněno, v čem porušení spočívalo?

- ANO
- NE

9) Byla Vám za zjištěné porušení předpisů uložena sankce a v jaké výši?

- NE
- ANO, do 5 000 ,- Kč
- ANO, nad 5 000,- Kč

10) Byl(a) jste při výkonu živnostenské kontroly či následném řízení dostatečně poučen (a) o Vašich povinnostech souvisejících s podnikatelskou činností?

- ANO
- NE

11) Odstranil(a) jste po provedení živnostenské kontroly případné zjištěné nedostatky?

- ANO
- NE
- Nedostatky nebyly zjištěny.
- Příloha č. 2

Dotazník

Přínos živnostenské kontroly pro spotřebitele

Vážení spotřebitelé,

V rámci mé bakalářské práce si Vás dovoluji požádat o vyplnění dotazníku, jehož cílem je zmapování živnostenské kontroly na spotřebitele. Výsledky budou vyhodnoceny a budou navržena taková opatření, která by pomohla zlepšit vztahy podnikatel – spotřebitel. Vyplnění dotazníku nezabere více než 3 minuty.

Předem děkuji za Váš čas, který dotazníku věnujete.

12) Jste:

- Žena
- Muž

13) Kolik je Vám let?

- 18 až 40
- 41 až 60
- Více než 60 let

14) Bydlíte v obci:

- Do 2 000 obyvatel
- Od 2 000 do 20 tisíc obyvatel
- Od 20 tisíc do 100 tisíc obyvatel
- Nad 100 tisíc obyvatel

15) Víte, že živnostenské úřady mohou kontrolovat kromě povinností stanovených podnikatelům živnostenským zákonem i povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, například povinnosti při značení a prodeji lihovin, značení zboží cenami, uvádění povinných údajů o podnikateli na všech obchodních listinách včetně webových stránek a další?

- ANO
- NE

16) Setkal(a) jste se již někdy s porušením živnostenskoprávních předpisů spočívajícím v (můžete zatrhnout více možností):

- NE

- ANO, Nemožnosti reklamovat zboží či službu z důvodu zrušení provozovny a neoznámení adresy k vypořádání závazků?
- ANO, Činnosti vykonávané bez příslušného živnostenského oprávnění (neoprávněné podnikání)?
- ANO, Nevydání požadovaného dokladu o prodeji či poskytnutí služby?
- ANO, Neuvedení povinných údajů o podnikateli na všech obchodních listinách a webových stránkách?
- ANO, porušení zde neuvedené

17) Obrátil(a) jste se na živnostenský úřad se žádostí o pomoc při řešení výše uvedeného problému?

- NE
- ANO

18) Byla na základě Vašeho podání provedena u podnikatele živnostenská kontrola?

- ANO
- NE, Podání bylo postoupeno jinému kompetentnímu úřadu.
- NE, Živnostenský úřad mi vzhledem k charakteru problému doporučil řešit záležitost jiným způsobem, např. soudní cestou.

19) Pomohlo provedení živnostenské kontroly u podnikatele k odstranění nedostatků a vyřešení Vaší záležitosti?

- ANO
- NE
- Částečně

20) Domníváte se, že uložení sankce za nedostatky zjištěné při kontrole dostatečně motivují podnikatele k provedení nápravy?

- ANO
- Nevím
- NE

21) Domníváte se, že zvýšení množství provedených živnostenských kontrol by vedlo k menšímu porušování předpisů podnikatelskými subjekty?

- ANO
- Nevím
- NE

22) Víte, že se spotřebitelé oklamání při prodejních akcích tzv. šmejdů mohou prostřednictvím sítě 227 kontaktních míst na živnostenských úřadech domoci rychle a bezplatně svých práv?

- ANO
- NE

INFORMACE
o umístění dotazníků na webových stránkách:

1. Dotazník

„Kontrolní činnost v oblasti živnostenského podnikání“:

<http://kontrolni-cinnost-v-oblasti.vyplnto.cz/>

Vážení podnikatelé,

dovoluji si oslovit především ty z Vás, kterým byla již někdy v minulosti provedena živnostenská kontrola. Bude součástí mé bakalářské práce, jejímž cílem je zjistit dopady živnostenské kontroly na podnikatele i spotřebitele, vyhodnotit problemové oblasti, popřípadě navrhnout opatření, která by problémy minimalizovala.

Vyplnění dotazníku netrvá déle než 2 minuty a je ANONYMNÍ.

Dotazník je na internetových stránkách umístěn **do 16. 2. 2015.**

Vzhledem k tomu, že každý podnikatel je zároveň i spotřebitel, prosím o vyplnění i následujícího dotazníku:

2. Dotazník

„Přínos živnostenské kontroly pro spotřebitele“:

<http://prinos-zivnostenske-kontroly-vyplnto.cz/>

Vážení spotřebitelé,

V rámci mé bakalářské práce si Vás dovoluji požádat o vyplnění dotazníku. Jehož cílem je zmapování živnostenské kontroly na spotřebitele. Výsledky budou vyhodnoceny a budou navržena taková opatření, která by pomohla zlepšit vztahy podnikatel – spotřebitel.

Vyplnění dotazníku nezabere více než 2 minuty a je ANONYMNÍ.

Dotazník je na internetových stránkách umístěn **do 16. 2. 2015.**

Předem děkuji za Váš čas, který dotazníkům věnujete!

Daniše Majorová, Živnostenský úřad Magistrátu města Plzně