

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Neoprávněné podnikání v praxi živnostenských úřadů

Otakar Jirků

© 2021 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Otakar Jirků, DiS.

Veřejná správa a regionální rozvoj – k.s. Hradec Králové

Název práce

Neoprávněné podnikání v praxi živnostenských úřadů

Název anglicky

Unauthorized Business in Practice of Trade Licensing Offices

Cíle práce

Práce je zaměřena na vymezení neoprávněného podnikání v kontextu živnostenského práva a jeho řešení jako přestupku s cílem navrhnout postup pro odhalování případů neoprávněného podnikání při výkonu kontrolní činnosti realizované obecními živnostenskými úřady.

Metodika

Práce bude rozdělena na část teoretickou a část praktickou.

V teoretické části bude analyzováno právní prostřední živnostenského podnikání se specifickým zaměřením na oblast přestupků neoprávněného podnikání dle živnostenského zákona. K analýze budou využity právní předpisy obsahující hmotně právní a procesně právní ustanovení problematiky živnostenského podnikání, přestupků neoprávněného podnikání podle živnostenského zákona a procesní postupy pro jejich odhalování a řešení na úrovni obecních živnostenských úřadů. K analýze bude využita především odborná komentářová literatura, metodické informace příslušných ministerstev a jiné odborné zdroje vztahující se ke zkoumané problematice.

V praktické části bude zvolena vhodná metoda, jejíž aplikací budou získána a následně analyzována statistická data o odhalených případech neoprávněného podnikání v působnosti obecního živnostenského úřadu v Hradci Králové. Získaná data budou porovnána s výsledky jiného obecního živnostenského úřadu. Formou řízeného rozhovoru s pracovníky obecních živnostenských úřadů bude zkoumán proces zjišťování případů neoprávněného podnikání a navržen postup k vytipování a odhalování případů neoprávněného podnikání v praxi obecních živnostenských úřadů.

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Klíčová slova

Živnostenský úřad, živnostenský zákon, živnost, provozování živnosti, předmět podnikání, neoprávněné podnikání, přestupek, trestný čin, protokol o kontrole, kontrolní řád, pokuta.

Doporučené zdroje informací

BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6

KAMENÍK, Petr. Živnostenský zákon: Zákon o živnostenských úřadech : komentář. Vydání druhé. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-658-8

KINDL, Milan. Občanský zákoník: praktický komentář. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-742-9

ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5

VEDRAL, Josef. Kontrolní řád: komentář. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015. ISBN 978-80-7273-175-6

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

Předběžný termín obhajoby

2020/21 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Daniela Světlíková

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 22. 9. 2020

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 19. 10. 2020

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 23. 12. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem svou bakalářskou práci na téma "Neoprávněné podnikání v praxi živnostenských úřadů" vypracoval samostatně pod vedením vedoucí bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 10.3.2021

Poděkování

Děkuji touto cestou vedoucí práce JUDr. Daniele Světlíkové za odbornou pomoc a trpělivost, kterou mi projevovala po celou dobu zpracování práce. Děkuji rovněž autorům a vydavatelům odborných publikací a médií citovaných v práci. Zvláštní poděkování patří kolegům Bc. Haně Peterkové a Mgr. Tomáši Zaplatílkovi za rozhovory, které jsem s nimi uskutečnil. Děkuji mé rodině za prostor, který mi poskytla ke splnění cíle studia.

Neoprávněné podnikání v praxi živnostenských úřadů

Abstrakt

Práce pojednává o výkonu kontrolní činnosti živnostenského podnikání, kterou realizují obecní živnostenské úřady s úzkým zaměřením na oblast týkající se definování, odhalování a postihování neoprávněného podnikání fyzických a právnických osob.

Práce je rozdělena na dvě části – teoretickou a praktickou. V teoretické části jsou definovány základní pojmy, a to na základě analýzy příslušných právních předpisů. Jde zejména o definování samotného pojmu podnikání v kontextu základních pramenů práva a definování živnostenského podnikání, podmínek provozování živnosti, kontrolní činnosti a přestupků neoprávněného podnikání, včetně procesních postupů.

V praktické části jsou porovnána data výsledků kontrolní činnosti zaměřené na oblast neoprávněného podnikání u dvou obecních živnostenských úřadů, a to Živnostenského úřadu Magistrátu města Hradec Králové a odboru živnostenský úřad Magistrátu města Mostu. Získaná data jsou analyzována ve vztahu k druhům živností a jednotlivým předmětům podnikání a je vyhodnocena oblast nejčastějšího výskytu neoprávněného podnikání. Pro srovnání je využito metody strukturovaného rozhovoru s pracovníkem každého z výše uvedených živnostenských úřadů, kterou jsou ověřeny nebo doplněny zjištěné skutečnosti. Na základě těchto informací je navržen postup pro vytipování a odhalování případů neoprávněného podnikání, který může být přínosný pro kontrolní praxi obecních živnostenských úřadů.

Klíčová slova: živnostenský úřad, živnostenský zákon, živnost, provozování živnosti, předmět podnikání, podnikatel, neoprávněné podnikání, přestupek, pokuta, protokol, kontrolní řád

Unauthorized business in the practice of trade licensing offices

Abstract

The thesis deals with the performance of control activities of trade licensing, which are carried out by municipal trade licensing offices with a narrow focus on the area related to the definition, detection and punishment of unauthorized business of natural and legal persons.

The work is divided into two parts - theoretical and practical. The theoretical part defines the basic concepts, based on the analysis of relevant legislation. It is mainly about defining the very concept of business in the context of basic sources of law and defining trade business, conditions of trade, control activities and offences of unauthorized business, including procedural procedures.

The practical part compares the data from the results of control activities focused on the area of unauthorized businesses at two municipal trade licensing offices (namely the Trade Licensing Office of the City of Hradec Králové and the City of Most). The obtained data are analyzed in relation to the types of trades and individual objects of business and the area of the most frequent occurrence of unauthorized business is evaluated. For comparison, the method of a structured interview with an employee of each of the above-mentioned trade licensing offices is used, which verifies or supplements the established facts. Based on this information, a procedure for identifying and detecting cases of unauthorized business is proposed, which may be beneficial for the control practice of municipal trade licensing authorities.

Keywords: trade licensing office, trade licensing law, trade, operation of trade, subject of business, entrepreneur, unauthorized business, misdemeanor, fine, protocol, control rules

Obsah

1 Úvod.....	11
2 Cíl práce a metodika	12
2.1 Cíl práce	12
2.2 Metodika	12
3 Ústavně zakotvené právo podnikat.....	14
4 Pojem podnikatel v právní úpravě	15
4.1 Pojem podnikatel v obchodním zákoníku	15
4.2 Podnikatel podle nového občanského zákoníku	16
5 Podnikání podle živnostenského zákona	17
5.1 Pojem živnost	18
5.1.1 Znak soustavnosti	19
5.1.2 Znak samostatnosti	20
5.1.3 Znak vlastním jménem.....	21
5.1.4 Znak na vlastní odpovědnost	21
5.1.5 Znak za účelem dosažení zisku.....	22
5.1.6 Znak za podmínek stanovených tímto zákonem (ŽZ)	23
5.2 Podmínky provozování živnosti.....	23
5.2.1 Všeobecné podmínky provozování živnosti	24
5.2.2 Zvláštní podmínky provozování živnosti	24
5.3 Rozdělení a druhy živností.....	26
5.4 Obsahové náplně živností	27
6 Kontrolní činnost živnostenských úřadů	27
6.1 Hmotněprávní úprava živnostenské kontroly.....	28
6.2 Procesněprávní úprava živnostenské kontroly	29
6.2.1 Pojem kontrola	29
6.2.2 Úkony předcházející kontrole	29
6.2.3 Zahájení kontroly	30
6.2.4 Přizvané osoby	31
6.2.5 Práva a povinnosti kontrolujícího	31
6.2.6 Práva a povinnosti kontrolované osoby	32
6.2.7 Protokol o kontrole	32
6.2.8 Ukončení kontroly	34
7 Neoprávněné podnikání podle živnostenského zákona	34
7.1 Skutkové podstaty přestupků a sankce za neoprávněné podnikání.....	34
7.2 Subjekty neoprávněného podnikání	35

8	Procesní úprava pro řešení neoprávněného podnikání	36
8.1	Pojem přestupek	36
8.2	Odpovědnost fyzické osoby za přestupek	37
8.3	Odpovědnost právnické osoby za přestupek	38
8.4	Promlčení přestupku.....	39
8.5	Řešení přestupku neoprávněného podnikání příkazem	39
8.6	Řízení o přestupku neoprávněného podnikání	41
9	Vlastní práce	42
9.1	Živnostenský úřad Magistrátu města Hradec Králové	42
9.2	Odbor živnostenský Magistrátu města Mostu	44
9.3	Organizace živnostenské kontroly.....	44
9.4	Analýza zjištěných případů neoprávněného podnikání.....	47
9.5	Rozhovory s pracovníky živnostenských úřadů	51
9.6	Výsledky a navržený postup pro odhalování neoprávněného podnikání	56
10	Závěr.....	60
11	Seznam použitých zdrojů.....	62
	Vázaná literatura.....	62
	Internetové zdroje.....	63
	Právní předpisy.....	63
	Judikatura	64

Seznam tabulek

Tabulka 1	Suma provedených kontrol v období 2015 - 2019.....	46
Tabulka 2	Zjištěný počet neoprávněně podnikajících podnikatelů v období 2015 - 2019 ..	47
Tabulka 3	Četnost případů podle předmětů podnikání, ŽÚ Hradec Králové	50
Tabulka 4	Četnost případů podle předmětů podnikání, ŽÚ Most.....	51

Seznam grafů

Graf 1	Zjištěné případy neoprávněného podnikání v období 2015 – 2019 podle druhů živností ŽÚ Hradec Králové	48
Graf 2	Zjištěné případy neoprávněného podnikání v období 2015 – 2019 podle druhů živností ŽÚ Most	48

Seznam použitých zkratk

MMHK	Magistrát města Hradec Králové
NOZ	Nový občanský zákoník
ŽÚ	Živnostenský úřad
ŽZ	Živnostenský zákon

1 Úvod

Bakalářskou práci na téma *Neoprávněné podnikání v praxi živnostenských úřadů* jsem se rozhodl napsat z důvodu, že jde o problematiku, které se více než 10 let profesně věnuji. Obsahem, veřejnoprávním a ekonomickým pojetím téma zapadá do předmětu mé pracovní činnosti a mého studia. Získané poznatky tedy mohou v praxi přímo uplatnit. Kontrolní činnost obecních živnostenských úřadů je téma poměrně rozsáhlé a jako takové není upraveno pouze zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ale rovněž celou řadou zvláštních právních předpisů. Pro svou bakalářskou práci jsem si vybral pouze úzkou část kontrolní činnosti, která se specializuje na odhalování a řešení přestupků neoprávněného podnikání, neboť tuto oblast považuji za stěžejní pro náplň kontrolní činnosti obecních živnostenských úřadů.

Podnikání má v České republice nezastupitelnou úlohu jakožto zdroj obživy a získávání finančních prostředků pro uspokojování dalších potřeb lidí. Stejně jako jiné lidské činnosti ve vyspělé společnosti, podléhá podnikání regulaci právními normami. Nejčastějším způsobem podnikání v České republice je právě živnostenské podnikání. Při výkonu podnikatelské činnosti občas dochází k situaci, kdy podnikatelé postupují v rozporu s právními předpisy. V kontrolní pravomoci obecních živnostenských úřadů jde nejčastěji o přestupky spáchané nedodržením povinností, které podnikatelům stanoví přímo živnostenský zákon. Jednou z forem závažného porušení živnostenského zákona je oblast tzv. neoprávněného podnikání.

Podnikatelé, kteří na trhu realizují svou ekonomickou činnost, předpokládají stabilní a především rovné podnikatelské prostředí. Každý subjekt, který si na trhu počíná nedovoleným způsobem, získává neoprávněnou konkurenční výhodu a jeho jednání má potenciál trh deformovat. Regulací obsaženou nejen v živnostenském zákoně se na trhu vytváří rovnováha, která je přínosná pro spotřebitele, ale i podnikatele samotné. Živnostenské podnikání jako majoritní způsob výkonu podnikatelské činnosti je téma, které má pro ekonomiku České republiky zásadní význam. Je to právě téma neoprávněného podnikání, které v kontextu se stanovenými podmínkami pro vznik živnostenského oprávnění a svými negativními ekonomickými důsledky nabývá důležitosti a měla by mu být ze strany obecních živnostenských úřadů věnována patřičná pozornost.

Při vypracování práce je vycházeno z odborné literatury a právních předpisů ve stavu ke dni jejího odevzdání.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Práce je zaměřena na vymezení neoprávněného podnikání v kontextu živnostenského práva a jeho řešení jako přestupku, s cílem navrhnout postup pro odhalování případů neoprávněného podnikání při výkonu kontrolní činnosti realizované obecními živnostenskými úřady.

2.2 Metodika

Bakalářská práce bude rozdělena na dvě části – teoretickou a praktickou.

V teoretické části bude analyzováno právní prostředí živnostenského podnikání se specifickým zaměřením na oblast přestupků neoprávněného podnikání dle živnostenského zákona. K analýze budou využity právní předpisy obsahující hmotněprávní a procesněprávní ustanovení problematiky živnostenského podnikání, přestupků neoprávněného podnikání podle živnostenského zákona a procesní postupy pro jejich odhalování a řešení na úrovni obecních živnostenských úřadů. K analýze bude využita především odborná komentářová literatura, metodické informace Ministerstva průmyslu a obchodu, judikatura a jiné odborné zdroje vztahující se ke zkoumané problematice.

Při zpracování praktické části budou využity statistické informace o zjištěných případech neoprávněného podnikání poskytnuté dvěma obecními živnostenskými úřady, a to Živnostenského úřadu Magistrátu města Hradec Králové a odboru živnostenský úřad Magistrátu města Mostu. Získaná data budou zpracována do tabulek a grafů, aby poskytovala přehledným způsobem obraz o zkoumané problematice. Dále budou využity informace získané z vlastní odborné praxe v projednávané oblasti u Živnostenského úřadu Magistrátu města Hradec Králové. Veškeré zjištěné informace a skutečnosti budou analyzovány, aby na jejich podkladě mohly být vytipovány oblasti pro zaměření kontrolní činnosti na oblast neoprávněného podnikání.

V praktické části bude dále aplikována výzkumná metoda strukturovaného rozhovoru s pracovníky obou živnostenských úřadů. Otázky budou dotázaným pokládány při osobním setkání a jejich odpovědi budou zaznamenány v písemné podobě. Pro výběr dotázaných bude stanoveno kritérium, aby pracovali v oblasti živnostenské kontroly ve sledovaném období let 2015 – 2019 a měli tak praktické zkušenosti se zkoumanou problematikou.

Dotázaným bude během strukturovaného rozhovoru položeno 10 otázek:

1. Jak dlouho vykonáváte činnost na živnostenském úřadu a v jakých pozicích?
2. Jaká je pracovní náplň kontrolora? (Pozn.: se zaměřením, zda jde o činnost vyžadující samostatnost nebo naopak o činnost vázanou na plnění přesně stanovených úkolů.)
3. Jakým způsobem vytipováváte subjekty k živnostenské kontrole a kdo tvoří plán kontrol?
4. Dávají občané, jiné správní orgány, příp. Policie ČR podněty k prošetření podezření z neoprávněného podnikání?
5. Pokuste se procentuálně odhadnout, kolik odhalených případů NP bylo na základě podnětů mimo ŽÚ a kolik z podnětu kontrolní činnosti vlastního úřadu?
6. S jakými způsoby neoprávněného podnikání jste se v kontrolní praxi setkali? (např. podnikání osob zcela bez ŽO, překročení rozsahu ŽO, subdodávky, Švarcsystém, NP spolků)
7. Považujete x nepovažujete sdílenou ekonomiku za neoprávněné podnikání a proč?
8. Je možné neoprávněné podnikání předem vytipovat, příp. jakým způsobem tak činíte?
9. Jaká je nejčastější forma zavinění u fyzických osob při neoprávněném podnikání?
10. Odstraní podnikatelé závadný stav získáním příslušného ŽO?

Odpovědi získané při rozhovoru s pracovníky živnostenských úřadů budou využity pro komparaci a doplnění statistických informací, aby mohl být vytvořen ucelený obraz o zkoumané problematice. Výsledkem práce bude navržení postupu pro vytipování a odhalování případů neoprávněného podnikání.

Práce bude vycházet z právního stavu problematiky ke dni jejího odevzdání.

3 Ústavně zakotvené právo podnikat

Základním pramenem úpravy podnikání v České republice je zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, která stanoví, že „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“¹ Právo podnikat řadíme do hospodářských, sociálních a kulturních práv. Je na svobodné vůli každého jedince, zda si jako zdroj své obživy určí podnikání nebo bude svou činnost vykonávat v závislém postavení jako zaměstnanec. Pochopitelně nelze vyloučit právo, že si jedinec jako cíl svého usilování nezvolí ani jednu z variant, neboť Listina základních práv a svobod stanoví volbu povolání a jeho formy jako právo, nikoliv jako povinnost.

Listina základních práv a svobod současně nepřímou stanoví předpoklady pro výkon kontrolní činnosti nad podnikáním, když uvádí, že „zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.“² Smyslem podrobné právní úpravy, která stanoví podmínky a současně omezení pro výkon povolání nebo podnikání, je především ochrana zájmů státu, ochrana spotřebitelů a rovněž ochrana podnikatelského prostředí, jakož i osob, které tuto činnost vykonávají. Podmínky mohou být např. odborného charakteru stanovením úrovně a oboru vzdělání, příp. délky praxe, nebo subjektivního charakteru ve stanovení minimální věkové hranice, bezúhonnosti, spolehlivosti apod. V některých případech může být podnikání vyhrazeno pouze státu nebo určené a pro ten účel zřízené právnické osobě (např. Správa státních hmotných rezerv)³. Stanovení podmínek a jiných omezení by samo o sobě nebylo dostatečným opatřením, neboť tam kde jsou stanoveny podmínky a pravidla, je nutné současně stanovit dozorovou autoritu, která bude jejich dodržování kontrolovat a při zjištění nedostatků podnikatelský subjekt přiměje nebo donutí k nápravě. Dozor může mít podobu činnosti správního orgánu na úrovni ministerstev, krajů nebo obcí, specializovaných správních orgánů (Česká obchodní inspekce, Krajská hygienická stanice apod.), profesní komory (Advokátní komora, Komora auditorů apod.) nebo jiné instituce (např. Česká národní banka).

¹ Čl. 26 odst. 1 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: Sbíрка zákonů, rok 1993, částka 1.

² Čl. 26 odst. 1 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: Sbíрка zákonů, rok 1993, částka 1.

³ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 12.

Nejčastější formou podnikání v České republice je živnostenské podnikání⁴, které je podrobně upraveno zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ŽZ“). Pro podrobné seznámení se s povinnostmi živnostníků a úloze obecních živnostenských úřadů při kontrolní činnosti vedoucí k odhalování neoprávněného podnikání, je ale nutné, vymezit si nejprve základní pojmy jako je podnikání a podnikatel.

4 Pojem podnikatel v právní úpravě

Pojmy podnikání a podnikatel nejsou v obecné rovině definovány ŽZ. Živnostenské podnikání sice představuje majoritní způsob výkonu podnikání v České republice, ale není způsobem jediným. Existuje velké množství aktivit, které lze zahrnout do pojmu podnikání, ale přitom se nejedná o podnikání živnostenské. Proto byla úprava pojmových znaků obsažena v obchodním zákoníku, neboť tento zákon představoval pro jiné právní předpisy upravující podnikání zákon obecný, tzv. *lex generalis*. Po rozsáhlé změně občanského a obchodního práva v roce 2014, byla obecná definice podnikatele (podnikání) nově kodifikována zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“).

4.1 Pojem podnikatel v obchodním zákoníku

Podnikání a osobu podnikatele definoval zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31.12.2013. S touto definicí byl ve shodě ŽZ při definování pojmových znaků živnosti. Proto je na místě si právní úpravu obchodního zákoníku připomenout, ačkoliv jde o právní předpis, který již pozbyl platnosti.

Podle obchodního zákoníku se *„podnikáním rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.“*⁵ Obchodní zákoník vymezil pět základních znaků podnikání, a protože tyto znaky úhrnně přijal rovněž ŽZ při stanovení definice živnosti, bude o nich pojednáno v kapitole věnované živnostenskému podnikání. Obchodní zákoník současně definoval osobu podnikatele takto: *„podnikatelem podle tohoto zákona je: a) osoba zapsaná v obchodním rejstříku, b) osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění, c) osoba, která*

⁴ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s XXIX.

⁵ § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: Sbirka zákonů, rok 1991, částka 98.

podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů,
d) osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.“⁶

Obchodní zákoník stanovil okruh osob považovaných za podnikatele taxativním výčtem, proto bylo možné dovodit, že jiné osoby, než výše uvedené, nebylo možné považovat za podnikatele. Vzhledem ke skutečnosti, že i neoprávněně podnikající subjekt mohl s jinými podnikateli nebo spotřebiteli vstoupit do smluvního vztahu, bylo nutné pamatovat i na tuto situaci a zahrnout ji do právní úpravy. Obchodní zákoník proto ve zvláštním ustanovení v § 3a stanovil, že právní úkon učiněný osobou neoprávněně podnikající, je platný a ani jedna ze stran nemůže namítat jeho neplatnost z důvodu absence veřejnoprávního povolení k výkonu podnikatelské činnosti. Dále obchodní zákoník v ust. § 3a stanovil odpovědnost za škodu, kterou by způsobila osoba neoprávněně podnikající⁷.

4.2 Podnikatel podle nového občanského zákoníku

NOZ opustil definování samostatného pojmu podnikání, který nově odvozujeme od pojmu podnikatel dle ust. § 420 NOZ:

- „(1) Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.
- (2) Pro účely ochrany spotřebitele a pro účely § 1963 se za podnikatele považuje také každá osoba, která uzavírá smlouvy související s vlastní obchodní, výrobní nebo obdobnou činností či při samostatném výkonu svého povolání, popřípadě osoba, která jedná jménem nebo na účet podnikatele.“⁸

Zatímco právní úprava podnikání a podnikatele stála do roku 2014 na faktu, že podnikatelem je osoba mající veřejnoprávní povolení, po rekodifikaci NOZ byl pojem výrazně rozšířen. Podnikatelem je dnes osoba, která jedná jako podnikatel. Širší právní pojetí podnikatele tak odstranilo problém právního postavení osoby podnikající bez veřejnoprávního oprávnění.

⁶ § 2 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 98.

⁷ § 3a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 98.

⁸ § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 33.

V této souvislosti je ovšem nutné zmínit, že ne každá osoba, která svou činností naplní pojmové znaky dle ust. § 420 odst. 1 NOZ, bude považována za podnikatele. Jak upozorňuje expertní skupina ministerstva spravedlnosti „*je-li však některá činnost zákonem zcela zakázána (např. obchodování s lidmi, obchod s drogami apod.), taková činnost nemůže být podnikáním ve smyslu § 420 NOZ. Pro posouzení, zda konkrétní činnost je podnikáním či nikoli, tak rozhoduje fakticita výkonu takové činnosti, nikoli zda pro konkrétní případ byla povolena. Podmínka obecné dovolenosti však musí být vždy splněna, aby se mohlo jednat o podnikání.*“⁹

Z uvedeného lze problematiku pojmů podnikání a podnikatel shrnout tak, že pokud osoba vykonává podnikatelskou činnost bez oprávnění, ačkoliv toto oprávnění je vyžadováno, je optikou současné právní úpravy považována za podnikatele a na její činnost se analogicky nahlíží jako na podnikání. Naproti tomu osoba, která vykonává činnost zakázanou, byť touto činností naplňuje pojmové znaky dle ust. § 420 odst. 1 NOZ, za podnikatele považována být nemůže.

Lze to uvést na příkladu: osoba samostatně vypěstuje rostliny konopí, které následně usuší, vlastním jménem a na vlastní účet a odpovědnost je prodá jiné osobě, přičemž tak bude činit soustavně a za účelem dosažení zisku. Na první pohled je zřejmé, že byly formálně naplněny všechny pojmové znaky, jak je definuje NOZ, ale bylo by nesprávné považovat takovou osobu za podnikatele, už jen z toho důvodu, že výroba, prodej, držení a jiné nakládání s drogami je činnost zakázaná a jako taková není předmětem žádného podnikatelského oprávnění. V případě jejího uskutečňování tedy nelze hovořit o neoprávněném podnikání. Ve skutečnosti by tato osoba naplnila znaky skutkové podstaty trestných činů dle ust. § 283 a násl. zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

5 Podnikání podle živnostenského zákona

Živnostenské podnikání je v České republice základním typem výkonu podnikatelské činnosti a podle statistických dat zveřejněných na webových stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu ČR bylo ke dni 31.12.2019 v živnostenském rejstříku

⁹ Bulletin advokacie, odborný právní portál | Stanoviska k NOZ: K pojmu podnikatel podle občanského zákoníku. Bulletin advokacie, odborný právní portál | Domů [online]. Copyright © [cit. 15.9.2020]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/stanoviska-k-noz-k-pojmu-podnikatel-podle-obcanskeho-zakoniku>

evidováno 2 545 149 podnikatelů (2 051 614 podnikajících fyzických osob a 493 535 právnických osob)¹⁰. V tomto počtu jsou zahrnuti všichni podnikatelé, kteří mají platné živnostenské oprávnění, ať již živnost provozují či nikoliv. Nicméně pro účely této práce není přesné číslo aktivně podnikajících osob podstatné a uvedený údaj slouží pouze k nastínění rozsahu živnostenského podnikání v naší zemi.

Živnostenské podnikání je upraveno ŽZ, který vymezuje zejména předmět úpravy, definuje živnost, taxativně stanoví výčet činností, které jsou z ŽZ vyloučeny, definuje subjekty provozující živnost, definuje rozdělení a druhy živností, včetně podmínek jejich vzniku, změny a zániku. V neposlední řadě ŽZ definuje živnostenský rejstřík, do kterého jsou zapisovány stanovené údaje o podnikatelích. ŽZ rovněž definuje kontrolu nad dodržováním podmínek živnostenského podnikání a stanoví sankce za jejich porušení. Pro účely této práce je nutné si vybrané aspekty živnostenského podnikání vysvětlit, neboť jsou nezbytné pro kontrolní činnost obecních živnostenských úřadů při odhalování a postihování neoprávněného podnikání.

5.1 Pojem živnost

ŽZ stanoví, že „*tento zákon upravuje podmínky živnostenského podnikání (dále jen „živnost“) a kontrolu nad jejich dodržováním.*“¹¹ Již v úvodním deklaratorním ustanovení zákona zákonodárce spojuje stanovení podmínek živnostenského podnikání s nutností kontrolovat jejich dodržování. Samotný pojem živnost je ŽZ „*použit jako legislativní zkratka pro označení určité výšece podnikání, kterou živnostenský zákon v § 1 označuje jako „živnostenské podnikání“ a v legislativní zkratce „živnost*“.¹² Definice živnosti je pak obsažena v ust. § 2 ŽZ. Po rekodifikaci soukromého práva NOZ a souvisejícími právními předpisy sice ze zákona vypadl pojem podnikání, ale je možné jej analogicky odvodit od činnosti podnikatele. Lety neměnná definice živnosti není s právní úpravou NOZ v rozporu, pouze je úzce zaměřena na oblast živnostenského podnikání. Jak uvádí Kameník, Hrabánková, Orlová „*živnostenské podnikání je podmnožinou podnikání, které je obecně vymezeno v občanském zákoníku – to zahrnuje více typů podnikatelských činností*

¹⁰ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © Copyright 2005 [cit. 22.10.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/statisticke-udaje-o-podnikatelich/>

¹¹ § 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 87.

¹² Horzinková, E., Urban, V. *Živnostenský zákon. Praktický komentář.*, s 1.

než jen živnostenské podnikání.“¹³ Co se tedy rozumí živností? Živností je „soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.“¹⁴ Někdy se tato definice označuje za tzv. pozitivní¹⁵, neboť v obecné rovině stanoví, co živností je. Analogicky k tomu lze dovodit, že činnosti, které definiční znaky úhrnně nenaplní, živností být nemohou. ŽZ rovněž taxativně stanoví výčet činností, u nichž uvádí, že živností nejsou. V tomto případě je možné mluvit o tzv. negativním¹⁶ definování živnosti. Jde o rozsáhlý seznam činností uvedených v ust. § 3 ŽZ, kde jsou převážně uvedeny činnosti, jejichž výkon či provozování je upraveno zvláštními právními předpisy a nespádají tedy do působnosti ŽZ. Může jít ale také o činnosti, které nejsou žádným právním předpisem upraveny, nejsou zakázány a stojí tak vlastně zcela mimo oblast zákonné úpravy (např. nabízení nebo poskytování sexuálních služeb). Horzinková, Urban tuto situaci extenzivně vykládají tak, že „předmětem živnosti nemůže být ani činnost odporující dobrým mravům.“¹⁷ ŽZ ovšem podmínku neodporovatelnosti dobrým mravům explicitně nestanoví, a proto jde v tomto případě spíše o specifické postavení problematiky nabízení a poskytování sexuálních služeb v našem právním systému.

Další kapitola bude zaměřena na podrobné vymezení jednotlivých znaků živnosti, neboť při odhalování a prokazování neoprávněného podnikání je stěžejní, aby obecní živnostenský úřad prokázal, že činnost neoprávněného podnikatele tyto znaky úhrnně naplnila.

5.1.1 Znak soustavnosti

Prvním znakem živnosti je znak soustavnosti provozované činnosti. Tímto znakem je myšleno, že jde o činnost nikoliv nahodilou, ať již pravidelnou, či nepravidelnou. „Aplikační praxe se ustálila na tom, že pokud nebudou v konkrétním případě přesvědčivé důvody pro delší časový interval, periodicita opakování dané činnosti by neměla být posuzována v delším časovém období než jeden rok.“¹⁸ Smyslem je vyloučit případy, kdy někdo vykoná jednorázově činnost, která na první pohled může naplnit znaky živnosti,

¹³ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 4.

¹⁴ § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

¹⁵ Šiškeová, S. *Přehled judikatury v oblasti živnostenského podnikání.*, s 107.

¹⁶ Šiškeová, S. *Přehled judikatury v oblasti živnostenského podnikání.*, s 107.

¹⁷ Horzinková, E., Urban, V. *Živnostenský zákon. Praktický komentář.*, s 2.

¹⁸ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 4.

ale tato činnost se již v následujícím období neopakuje. Např. fyzická osoba zakoupí movitou věc a rozhodne se ji obratem prodat a na prodeji tak vydělat. Další takovou činnost již osoba v následujícím období neuskutečnila, neboť šlo o jednorázovou příležitost. Ačkoliv v tomto případě by bylo navíc obtížné prokázat, že věc byla zakoupena za účelem jejího dalšího prodeje, je minimálně nesporné, že zde zcela absentuje právě znak soustavnosti. Šlo tedy o jednorázovou příležitost, kdy osoba uskutečnila činnost, která by jinak mohla být považována za živnost, ale chyběl znak soustavnosti, a proto se o provozování živnosti nejednalo. Poněkud překvapivě však za splnění znaku soustavnosti lze považovat činnost, která je sice uskutečněna pouze jednou za rok, ale je osobou činěna pravidelně každý rok. Může jít např. o prodej sortimentu zboží, které je prodáváno pouze při jediné příležitosti (Velikonoce, Vánoce apod.). V praxi by se dalo setkat i s činností, kdy zdatný řemeslník postaví během delšího období dům a tento následně nabídne k prodeji. Bylo by možné samozřejmě spekulovat o prvotním úmyslu stavitele, zda zamýšlel dům sám využít nebo jej skutečně stavěl s úmyslem prodat jej, ale i v tomto případě by znak soustavnosti naplněn byl celoroční nebo dokonce delší činností, která vedla od postavení, až po samotný prodej nemovitosti. Odborná literatura k tomu uvádí, že „za soustavnou se považuje i taková činnost, kdy si dosažení daného cíle vyžaduje delší dobu, například realizace stavby obchodního centra nebo průmyslového komplexu.“¹⁹ Pochopitelně je snadnější prokázat soustavnost developerovi, který realizuje stavbu obchodního centra, ale na příkladu stavby domu s úmyslem prodat jej, lze ilustrovat, jak rozmanité může být portfolio činností, které by teoreticky mohly být považovány za živnost.

5.1.2 Znak samostatnosti

Samostatnost je typická právě po výkon podnikatelské činnosti. Jde o činnost, která není vykonávána v závislém postavení. Podnikatel se sám rozhoduje o organizaci své činnosti a sám se rozhoduje o tom, které činnosti vykoná. Znak samostatnosti ovšem není dotčen faktem, že podnikatel činnost vykonává za podmínek, které mu např. stanoví objednatel jeho výrobků a služeb. Rozhodovací volnost, nebo lze říci právě samostatnost, je tak značně zúžena podmínkami na základě vzájemné dohody smluvních stran, která předchází prodeji výrobků nebo poskytnutí služeb. Samostatnost je

¹⁹ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 4.

proto nutné chápat především jako činnost, která nenaplnuje znaky závislé práce, jinak by byla předmětem pracovněprávního vztahu.

5.1.3 Znak vlastním jménem

Tento znak souvisí s problematikou obchodní firmy. Podle ust. § 423 odst. 1 NOZ je obchodní firma „*jméno, pod kterým je podnikatel zapsán do obchodního rejstříku. Podnikatel nesmí mít víc obchodních firem.*“²⁰ Podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku tedy živnost provozuje pod zapsanou obchodní firmou. To se ovšem týká výlučně subjektů zapsaných v obchodním rejstříku. Ostatní podnikatelé nezapsaní v obchodním rejstříku, v tomto případě jde o většinu podnikajících fyzických osob, živnost provozují svým vlastním jménem. Podle § 422 NOZ „*podnikatel, který nemá obchodní firmu, právně jedná při svém podnikání pod vlastním jménem; připojí-li k němu dodatky charakterizující blíže jeho osobu nebo obchodní závod, nesmí být klamavé.*“²¹ Znak vlastním jménem je tedy nutno chápat tak, že podnikatel vystupuje právě svým vlastním jménem nebo obchodní firmou, nikoliv jménem a na účet jiného subjektu. V této souvislosti je vhodné zmínit rovněž povinnost podle § 435 odst. 1 NOZ, kdy „*každý podnikatel musí uvádět na obchodních listinách a v rámci informací zpřístupňovaných veřejnosti prostřednictvím dálkového přístupu své jméno a sídlo.*“²² Podnikatel je tedy povinen uvádět své jméno, pod kterým právně jedná na obchodních listinách a rovněž na webových stránkách, které si pro účely své podnikatelské činnosti zřídil.

5.1.4 Znak na vlastní odpovědnost

Vlastní odpovědnost podnikatele lze vysvětlit odkazem na způsoby a rozsah, kterým podnikatelé ručí za činnost, kterou vykonávají. Podnikající fyzické osoby ručí za své závazky celým svým majetkem. Právnícké osoby ručí obchodním majetkem a jak upozorňuje Horzinková, Urban „*u obchodních společností nadto ručí ještě společníci v rozsahu a způsobem stanoveným předpisy upravujícími jejich poměry.*“²³

²⁰ § 423 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 33.

²¹ § 422 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 33.

²² § 435 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 33.

²³ Horzinková, E., Urban, V. *Živnostenský zákon*. Praktický komentář., s 4.

5.1.5 Znak za účelem dosažení zisku

Výrobky nebo služby, které podnikatelé poskytují svým zákazníkům, jsou zpoplatněné, přičemž generování zisku je primárním důvodem podnikání obecně. K tvorbě zisku podnikatelé přistupují vědomě a cíleně, tedy činnost vykonávají za účelem jeho tvorby, aby získali prostředky na úhradu nákladů své činnosti a měli rovněž přiměřený profit. Jak judikoval Krajský soud v Ostravě dne 17. února 2015 v rozsudku zn. 22 A 44/2013 – 29 ve sporu mezi Krajským úřadem Moravskoslezského kraje a občanským sdružením ve věci uložené pokuty za neoprávněné podnikání občanskému sdružení „*pro posouzení činnosti žalobce není rozhodující, jak je s případným ziskem naloženo (ostatně i podnikatel může zisk použít ke krytí nákladů svých činností), ale samotná skutečnost, že podnikatel měl úmysl nebo snahu činností dosáhnout zisku. Pro naplnění tohoto znaku živnosti není rozhodné ani to, zda bylo ve skutečnosti zisku dosaženo.*“²⁴

Je zřejmé, že pokud by se podmínka ziskovosti odvíjela pouze od faktu, zda bylo skutečně zisku dosaženo, nebyl by naplněn smysl zákonné úpravy živnostenského podnikání ve formě jeho regulace ŽZ, neboť by došlo k situaci, kdy by podnikatel, který se při podnikání dostal do ztráty, přestal být považován za živnostenského podnikatele v důsledku toho, že nesplnil podmínku skutečné ziskovosti. ŽZ proto podmínku ziskovosti definuje v ust. § 2 jako činnost provozovanou „*za účelem dosažení zisku*“²⁵. Pro účely neoprávněného podnikání plně postačí prokázat, že subjekt činnost vykonával za úplatu. Není třeba dále zkoumat, zda uvedená činnost k zisku skutečně vedla. K tomuto závěru dospěl rovněž Krajský soud v Hradci Králové dne 7. dubna 2020 v rozsudku zn. 30 A 78/2018 – 55 ve sporu mezi Krajským úřadem Královéhradeckého kraje a spolkem ve věci uložené pokuty za neoprávněné podnikání spolku „*správným a logickým způsobem se s ohledem na shora uvedené závěry vypořádal žalovaný i s námitkou žalobce, že si správní orgány nevyžádaly rovněž jeho výdajové doklady a neporovnávaly výši příjmů a výdajů v posuzovaném období, tedy nezjišťovaly, zda žalobce zisku fakticky dosáhl*

²⁴ Rozsudek jménem republiky, Krajský soud v Ostravě, zn. 22 A 44/2013 – 29 [online]. [cit. 23.11.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksos/22-a-44-2013-29>

²⁵ § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

*či nikoliv. Takové dokazování totiž nebylo vůbec na místě, neboť by se jím dokazovaly skutečnosti pro právní posouzení věci zcela nerozhodné.*²⁶

5.1.6 Znak za podmínek stanovených tímto zákonem (ŽZ)

V tomto případě jde o předmět činnosti podnikatele, aby činnost, kterou vykonává, odpovídala předmětu podnikání konkrétní živnosti. Při posuzování tohoto znaku se vychází nejen z ust. § 3 ŽZ, kde jsou taxativně uvedeny činnosti vyloučené z ŽZ, ale rovněž z Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů. V nařízení jsou podrobně vyjmenovány činnosti, které tvoří obsah jednotlivých živností. Aby mohlo být neoprávněné podnikání postižitelné podle ŽZ, musí se tedy jednat o podnikání živnostenské.

5.2 Podmínky provozování živnosti

Právo provozovat živnost je pochopitelně spojeno s určitými podmínkami, které musí ohlašovatel živnosti/zadatel o koncesi splnit. ŽZ hovoří o tzv. podmínkách provozování živnosti a dělí je na dvě základní kategorie – všeobecné a zvláštní²⁷. Splnění těchto podmínek je úzce navázáno na proces vzniku živnostenského oprávnění, ale nepřímou souvisí i s problematikou neoprávněného podnikání. Jedním z možných důvodů, proč dochází k neoprávněnému podnikání, může být právě fakt, že subjekt, který se tohoto jednání dopouští, nesplňuje některé podmínky provozování živnosti a živnostenské oprávnění nezíská. Jedná se zpravidla o podmínky zvláštní, které stanoví požadavky na odbornou způsobilost, délku praxe, příp. jinou způsobilost. Vezme-li se v úvahu, jak je s ohledem na zvláštní podmínky provozování živnosti v některých situacích obtížné získat příslušné živnostenské oprávnění, je důsledná kontrola skutečné činnosti podnikatelů na místě. Subjekt, který by působil v určitém oboru bez příslušného živnostenského oprávnění, by na trhu získával neoprávněnou konkurenční výhodu. Regulací živností obsaženou v ŽZ se na trhu vytváří rovnováha, která je přínosná nejen pro spotřebitele, ale také pro podnikatele, kteří v oboru realizují svou podnikatelskou činnost.

²⁶ Rozsudek jménem republiky, Krajský soud v Hradci Králové, zn. 30 A 78/2018 – 55 [online]. [cit. 25.11.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/kshk/30-a-78-2018-55>

²⁷ § 6 a 7 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

5.2.1 Všeobecné podmínky provozování živnosti

Všeobecnými podmínkami provozování živnosti jsou podle § 6 odst. 1 ŽZ *„plná svéprávnost, kterou lze nahradit přivolením soudu k souhlasu zákonného zástupce nezletilého k samostatnému provozování podnikatelské činnosti a bezúhonnost.“*²⁸ Všeobecné podmínky provozování živnosti se váží pouze k fyzickým osobám a živnostenský úřad jejich splnění zkoumá v procesu ohlášení živnosti/žádosti o koncesi.

5.2.2 Zvláštní podmínky provozování živnosti

Zvláštními podmínkami provozování živnosti ŽZ stanoví specifické požadavky, které musí ohlašovatel živnosti/žadatel o koncesi splnit, aby získal živnostenské oprávnění, nikoli pro provozování živnosti volné, ale některé z reglementovaných živností (řemeslné, vázané, koncesované). Podle § 7 odst. 1 ŽZ *„zvláštními podmínkami provozování živnosti jsou odborná nebo jiná způsobilost, pokud je tento zákona nebo zvláštní předpisy vyžadují.“*²⁹ Zpravidla jde o odborné vzdělání v oboru nebo příbuzném oboru činnosti, praxi, příp. jejich kombinaci. ŽZ stanoví požadavky na odbornou způsobilost vzděláním nebo praxí obecně u řemeslných živností v ustanovení § 21 a 22 živnostenského zákona a specificky podle jednotlivých předmětů u živností vázaných a koncesovaných v přílohách č. 2 a 3 ŽZ.

Pokud jde o odbornou způsobilost spočívající v požadavku na vzdělání, ta je vázána na doklad o vzdělání v oboru nebo v příbuzném oboru činnosti, příp. na doklad o absolvování specializovaného akreditovaného školení, tedy spočívá *„v odborných znalostech a dovednostech získaných absolvováním vzděláním.“*³⁰ Doklady o absolvovaném vzdělání mají atribut tzv. veřejné listiny³¹ a jejich případné padělání je trestným činem podle § 348 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Požadavek spočívající v prokázání praxe je z hlediska dokladování obtížnější. *„Praxe je chápána jako výkon odborných činností náležejících do oboru nebo příbuzného oboru živnosti, zejména samostatné provozování živnosti v oboru nebo v příbuzném oboru,*

²⁸ § 6 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

²⁹ § 7 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁰ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 56.

³¹ § 131 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: Sbírka zákonů, rok 2009, částka 11.

činnost osoby bezprostředně odpovědné za řízení činnosti, která je předmětem živnosti v oboru nebo činnost osoby vykonávající samostatné odborné práce odpovídající oboru živnosti.“³² Praxi tedy lze dokladovat z různých činností, avšak je nutné dbát na to, aby jednotlivé způsoby a jejich rozsah byly souměřitelné s rozsahem, který by odpovídal rozsahu z pracovního poměru na plný úvazek. Pokud tedy např. dokladuje praxi ohlašovatel živnosti/žadatel o koncesi z pracovněprávního vztahu, prokáže živnostenskému úřadu délku trvání pracovního poměru a obsahovou náplň své činnosti. Ovšem pokud prokazuje praxi živnostník, který tuto činnost v uplynulém období provozoval např. prostřednictvím institutu odpovědného zástupce dle ust. § 11 ŽZ, musí živnostenskému úřadu prokázat, že příslušné odborné práce vykonával v požadovaném rozsahu během celého dokladovaného období. Nestačí tedy pouhé prohlášení, že např. 6 let provozoval živnost prostřednictvím odpovědného zástupce.

Problematika prokazování a uznávání dokladů, které prokazují splnění zvláštních podmínek provozování živnosti je v živnostenském zákoně podrobná a obsáhlá a tvoří stěžejní činnost obecních živnostenských úřadů při registraci podnikatelů. Jak bylo uvedeno v úvodu kapitoly, důsledná kontrola skutečné činnosti podnikatelů je více než na místě. Řada podnikatelů je při svém podnikání omezena právě faktem, že sami nesplňují zvláštní podmínky provozování živnosti, ani nezískají vhodnou osobou, kterou by mohli ustanovit jako odpovědného zástupce. Tito podnikatelé tak nemohou vykonávat všechny činnosti, které by se jim na trhu nabízely, což rozsah jejich činnosti limituje. Samozřejmě vždy existuje i skupina podnikatelů, kteří by tuto situaci řešili právě některým ze způsobů neoprávněného podnikání. Požadavek na splnění zvláštních podmínek provozování živnosti má alespoň v teoretické rovině zajistit, aby příslušnou živnost provozovali podnikatelé odborně způsobilí, nebo podnikatelé, kteří budou mít pro provozování živnosti ustanoveného odborně způsobilého odpovědného zástupce. Zároveň se tímto způsobem reguluje počet subjektů, které vstupují do určitých oborů a odvětví, což ovlivňuje výši finančního profitu ze specializovaných oborů, pomáhá udržovat jejich exkluzivitu a ve svém důsledku má vliv rovněž na zájem o studium odborného školství a jeho úroveň. U některých předmětů živností navíc ŽZ stanoví povinnost podnikateli, zajistit jejich

³² Horzinková, E., Urban, V. *Živnostenský zákon. Praktický komentář.*, s 30.

výkon pouze fyzickými osobami, které splňují odbornou způsobilost. Seznam těchto živností je taxativně uveden v příloze č. 5 k ŽZ³³.

ŽZ stanoví podnikatelům řadu administrativních povinností, které jsou nepochybně důležité pro ochranu spotřebitelů a udržení systému rovného podnikatelského prostředí. Avšak zaměření živnostenské kontroly na oblast neoprávněného podnikání v návaznosti na výše uvedené požadavky ŽZ, by ale mělo být stěžejní činností obecních živnostenských úřadů. V opačném případě by důsledný postup obecních živnostenských úřadů v procesu ohlášení živnosti/žádosti o koncesi postrádal smysl.

5.3 Rozdělení a druhy živností

Základní rozdělení živností v ŽZ je na živnosti ohlašovací a koncesované.³⁴ Právo provozovat ohlašovací živnost vzniká dnem ohlášení, za předpokladu, že ohlašovatel splnil všeobecné, příp. zvláštní podmínky provozování živnosti. U koncesovaných živností vzniká živnostenské oprávnění nabytím právní moci rozhodnutí o udělení koncese. Při procesu řízení o koncesi se subsidiárně postupuje podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Z toho také plyne rozdělení subjektů na ohlašovatele a žadatele o živnostenské oprávnění.

Mezi druhy ohlašovacích živností řadíme

- živnosti řemeslné, uvedené v příloze č. 1 k ŽZ³⁵,
- živnosti vázané, uvedené v příloze č. 2 k ŽZ³⁶ a
- živnost volnou, jejíž obory jsou uvedeny v příloze č. 4 k ŽZ³⁷.

Živnosti koncesované jsou uvedeny v příloze č. 3 k ŽZ³⁸ a dále se již nečlení.

Rozdělení živností je důležité i pro problematiku neoprávněného podnikání, neboť skutkové podstaty přestupků neoprávněného podnikání jsou rozděleny podle druhů

³³ Příloha č. 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁴ § 9 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁵ § 20 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁶ § 23 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁷ § 25 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

³⁸ § 26 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

živností a rovněž výše sankce za tyto přestupky je dle tohoto členění odstupňována. Podrobněji o tom bude pojednáno v kapitole 7.1 věnované skutkovým podstatám přestupků neoprávněného podnikání podle ŽZ.

5.4 Obsahové náplně živností

Každá živnost má v příloze ŽZ stanoven svůj předmět podnikání. Jde o název, pod kterým je živnost zapsána v příloze zákona. Název sice napoví, co je předmětem živnosti, ale nemůže pojmut všechny varianty a způsoby podnikatelské činnosti. Ke stanovení přesného obsahu živnosti, ale i rozsahu živnostenského oprávnění podle § 28 ŽZ, je třeba podrobnější vymezení. Přesné obsahové náplně živností stanoví Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů. Nařízení rozděluje obsahové náplně podle druhu živností (řemeslné, vázané, koncesované a živnost volná) a „*je v současné době jediným prováděcím předpisem k živnostenskému zákonu.*“³⁹ Zmocnění k vydání nařízení je zakotveno v ust. § 73a ŽZ. „*Pojem „obsahová náplň“ živnosti se sice v jiných ustanoveních živnostenského zákona neobjevuje, je však zřejmé, že úprava obsahových náplní jednotlivých živností si klade za cíl popsat činnosti, které se zařazují do jednotlivých živností.*“⁴⁰ Nařízení o obsahových náplních jednotlivých živností je stěžejním předpisem pro přesné vymezení každé živnosti a jako takové je nezbytným vodítkem pro kontrolní činnost obecních živnostenských úřadů při odhalování a řešení přestupků neoprávněného podnikání.

6 Kontrolní činnost živnostenských úřadů

V této kapitole bude pojednáno o samotné živnostenské kontrole, kterou pro oblast neoprávněného podnikání podle zákona o živnostenských úřadech a v rozsahu stanoveném ŽZ, provádějí obecní živnostenské úřady. Podle ust. § 1 písm. a) zákona o živnostenských úřadech jsou obecní živnostenské úřady organizačně zařazeny jako odbory obcí s rozšířenou působností. V hlavním městě Praze jde o odbory městských částí⁴¹. Kontrolní činnost tedy provádějí v přenesené působnosti úředníci zařazení do obecního úřadu nebo úřadu městské části, „*přičemž zákon jednoznačně stanoví, že činnosti vykonávané*

³⁹ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 416.

⁴⁰ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 416.

⁴¹ § 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech. In: Sbirka zákonů, rok 1991, částka 109.

obecními živnostenskými úřady a krajskými živnostenskými úřady jsou výkonem státní správy.⁴² S tím se také pojí místní příslušnost obecního živnostenského úřadu ke kontrolní činnosti. Jak uvádí Urban: „u osob, které se dopouštějí neoprávněného podnikání, je živnostenským úřadem místně příslušným ke kontrole živnostenský úřad příslušný podle místa činnosti.“⁴³ Místem činnosti je myšleno místo, kde se podnikatel neoprávněného podnikání dopustil. V nemálo případech může docházet k tomu, že těchto míst bude více a navíc v působnosti různých obecních živnostenských úřadů. V takovém případě se subsidiárně použije úprava dle správního řádu a místně příslušný bude obecní živnostenský úřad, u kterého vyšel skutek najevo jako prvního⁴⁴.

Právní úprava živnostenské kontroly je obsažena v několika předpisech a pro úplnost a správnost je nutno, rozdělit ji na dvě oblasti – hmotněprávní a procesněprávní.

6.1 Hmotněprávní úprava živnostenské kontroly

Hmotněprávní ustanovení upravující problematiku živnostenské kontroly jsou v obecné rovině obsažena v ust. § 1 a 60a ŽZ⁴⁵. O deklaratorním ustanovení § 1 ŽZ již bylo pojednáno v kapitole 5.1. V ust. § 60a odst. 1 ŽZ je definována příslušnost živnostenských úřadů k výkonu kontroly živnostenského podnikání, včetně jejího rozsahu: „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.“⁴⁶

Živnostenské úřady tedy provádějí kontrolu nejen povinností, které podnikatelům ukládá ŽZ, ale také povinností stanovených řadou dalších zvláštních právních předpisů. Problematika neoprávněného podnikání má svou hmotněprávní úpravu v ŽZ, proto není nutné podrobněji hovořit o zvláštních právních předpisech, které podnikatelům stanoví další povinnosti v kontrolní pravomoci obecních živnostenských úřadů.

⁴² Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 403.

⁴³ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

⁴⁴ § 11 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbíрка zákonů, rok 2004, částka 174.

⁴⁵ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

⁴⁶ § 60a odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

6.2 Procesněprávní úprava živnostenské kontroly

Procení postupy obecních živnostenských úřadů se při výkonu kontrolní činnosti řídí primárně zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu k ŽZ má kontrolní řád povahu předpisu obecného, kterým se řídí kontrolní proces a ŽZ dále v ust. § 60b, 60c a 60d speciální úpravou doplňuje nebo rozšiřuje některé oblasti kontrolního procesu. Podrobněji bude o této speciální úpravě pojednáno v následujících podkapitolách v návaznosti na vybraná ustanovení kontrolního řádu. Kontrolní činnost se rovněž řídí „*obecnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to pouze v případech, pokud kontrolní postup není upraven zákonem o kontrole (kontrolním řádem)*“.⁴⁷

6.2.1 Pojem kontrola

Obecná úprava definující působnost kontrolního řádu je obsažena v ust. § 2 kontrolního řádu: „*kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů*“.⁴⁸ K této obecné úpravě stanoví ŽZ speciálním ustanovením § 60a, že živnostenskou kontrolu vykonávají živnostenské úřady. Kontrolní řád také definuje základní subjekty kontroly, tedy kontrolní orgán, což je v případě živnostenské kontroly zaměřené na oblast neoprávněného podnikání obecní živnostenský úřad. V případě kontrolované osoby jde fyzické osoby nebo právnické osoby.

6.2.2 Úkony předcházející kontrole

Kontrolní řád upravuje postup kontrolního orgánu před zahájením kontroly, který tak může provádět úkony, jichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu⁴⁹. Každý podnět nebo podezření vyplývající z vlastní činnosti kontrolního orgánu může tedy kontrolní orgán nejprve prověřit. „*Toto ustanovení dává kontrolním orgánům možnost vyřešit podnět ke kontrole mnohem efektivněji, neboť ne vždy je nutné zahajovat kontrolu*“.⁵⁰ Zákon ale současně stanoví povinnost formalizovat úkon, tím, že kontrolní

⁴⁷ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

⁴⁸ § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

⁴⁹ § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

⁵⁰ Dvorská O. *KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*, s 49.

orgán svá zjištění zachytí v podobě písemného záznamu. Takový úkon může být v praxi živnostenských úřadů nazván např. místní zjištění, záznam o šetření apod. Podmínka písemné formy je předpokladem k tomu, aby zjištění učiněná před zahájením kontroly, bylo možné využít jako podklad pro kontrolní zjištění, která se následně uvedou v protokolu o kontrole⁵¹. Protože kontrolní řád stanoví povinnost provádět písemné záznamy o zjištěních učiněných výhradně před zahájením kontroly, po jejím zahájení již kontrolní orgán o zjištěních záznamy provádět nemusí a jejich výsledek zachytí až v protokolu o kontrole.

6.2.3 Zahájení kontroly

Dojde-li kontrolní orgán k závěru, že je důvod k zahájení kontroly, učiní tak některým ze způsobů upravených v ust. § 5 kontrolního řádu:

- předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo osobě povinné,
- doručením (písemného) oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě,
- prvním z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě⁵² (např. kontrolní nákup).

Podobu pověření ke kontrole obecně upravuje kontrolní řád, kde jsou stanoveny dvě formy pověření - písemné pověření k jednotlivé kontrole, nebo průkaz, pokud tak stanoví jiný právní předpis⁵³. U kontroly, kterou provádějí obecní živnostenské úřady se nejčastěji využívá kontrolních průkazů, jak stanoví speciální ustanovení § 60b ŽZ. Kontrolní průkazy vydává kontrolujícím obec, do jejíhož úřadu jsou kontrolující zařazeni⁵⁴. Přestože kontrolní řád v ust. § 25 upravuje spolupráci kontrolních orgánů, vznikla pochybnost o tom, zda může živnostenský úřad poskytovat jiným kontrolním orgánům informace o výsledcích své kontrolní činnosti. Zaměstnancům živnostenských úřadů je totiž uložena povinnost mlčenlivosti⁵⁵. Proto v ust. § 60b „*zákon konstatuje, že v takovém případě se nebude jednat o porušení mlčenlivosti podle zákona o živnostenských úřadech.*“⁵⁶

⁵¹ § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁵² § 5 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁵³ § 4 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁵⁴ § 60b zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

⁵⁵ § 6 odst. 2 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech. In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 109.

⁵⁶ Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. *Živnostenský zákon, Zákon o živnostenských úřadech.*, s 262.

6.2.4 Přizvané osoby

Kontrolní řád stanoví, že „kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu.“⁵⁷ U kontrolované osoby ovšem toto právo explicitně definováno není, ale jistě by bylo možné dovodit, že když zákon kontrolované osobě nezakazuje možnost přizvat si třetí osobu ke kontrole, svědčí toto právo i jí. Snad pro odstranění pochybností ŽZ přesto v ust. § 60c stanoví, že „podnikatel je oprávněn přizvat v průběhu kontroly jím zvolenou třetí osobu.“⁵⁸ Protože zákon blíže nestanoví z jakého okruhu osob a za jakým účelem může podnikatel takto učinit, „v podstatě platí, že si podnikatel může přizvat ke kontrole libovolného svědka, resp. kohokoliv.“⁵⁹

6.2.5 Práva a povinnosti kontrolujícího

Podle základních zásad činnosti správních orgánů, může správní orgán činit pouze to, co mu zákon ukládá⁶⁰. Kontrolní řád tedy pro účely kontroly taxativně definuje práva a povinnosti kontrolujícího, a to v ust. § 8 a 9 kontrolního řádu. Kontrolující je mj. oprávněn požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, která je přítomná na místě kontroly (zejména podnikatel a jeho zaměstnanci), má právo provádět kontrolní nákupy (např. provedení kontrolního nákupu u neoprávněně podnikajícího podnikatele), požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí, které se vztahují k předmětu kontroly⁶¹. Velmi důležitým oprávněním ve vztahu k problematice neoprávněného podnikání je možnost pořizovat obrazové a zvukové záznamy⁶².

Naproti tomu kontrolující je podle § 9 kontrolního řádu povinen zjistit stav v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby apod.⁶³ V případě, že kontrolující zajistí pro účely kontroly od kontrolované osoby originály listin, je povinen vydat o tom kontrolované osobě potvrzení a jakmile pominou důvody jejich zajištění, neprodleně je vrátit. Kontrolující rovněž musí umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů, nebrání-li to splnění účelu kontroly⁶⁴.

⁵⁷ § 6 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁵⁸ § 60c zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 87.

⁵⁹ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

⁶⁰ § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sběrka zákonů, rok 2004, částka 174.

⁶¹ § 8 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶² § 8 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶³ § 9 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶⁴ § 9 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 86.

Poněkud nadbytečně zde zákon stanoví, že povinností kontrolujícího je vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě⁶⁵. Tato povinnost ovšem vyplývá z ust. § 12 odst. 3 kontrolního řádu, které se týká protokolu o kontrole.

6.2.6 Práva a povinnosti kontrolované osoby

Stejně jako u práv a povinností kontrolujícího, také v ust. § 10 kontrolního řádu jsou uvedeny některé duplicity, ať již s úpravou obsaženou v kontrolním řádu, tak s úpravou obecnou podle správního řádu. „*Práva kontrolovaných osob v zásadě odpovídají povinnostem kontrolujících (tzv. synallagmatická, tj. vzájemně podmíněná úprava práv a povinností v KŘ)*.“⁶⁶ Právo požadovat od kontrolujícího předložení pověření ke kontrole vyplývá již z povinností kontrolujících a právo namítat podjatost kontrolujícího nebo přízvané osoby vyplývá obecně z ust. § 14 správního řádu. Specifickým právem kontrolované osoby je možnost podávat „*námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole*.“⁶⁷ Ovšem i zde je nutno doplnit, že toto právo lze uplatnit jen jednou, neboť proces vyřizování námitek je jednostupňový a vyřízené námítky nelze znovu v procesu kontroly uplatnit. Nesouhlas se závěry kontrolního orgánu či jinou argumentaci lze však znovu uplatnit v navazujícím sankčním řízení.

6.2.7 Protokol o kontrole

Po provedení kontroly a zjištění všech skutečností, které byly předmětem kontroly, přistoupí kontrolující k vyhotovení protokolu. Kontrolní řád pro tento úkon stanoví lhůty: „*protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů*.“⁶⁸ Překročení stanovených lhůt ze strany kontrolního orgánu by nemělo za následek neplatnost kontroly, ale kontrolovaná osoba by se mohla dovolávat ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu⁶⁹.

Kontrolní řád stanoví minimální obsahové požadavky protokolu o kontrole v ust. § 12 odst. 1. Na rozdíl od staré právní úpravy podle zákona o statní kontrole, již není povinností kontrolujícího seznámit kontrolovanou osobu s kontrolním zjištěním. Seznámení se s obsahem protokolu je podle kontrolního řádu právem kontrolované

⁶⁵ § 9 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶⁶ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

⁶⁷ § 10 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶⁸ § 12 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

⁶⁹ Vedral, J. *Správní řád KOMENTÁŘ.*, s 630.

osoby⁷⁰, ale kontrolující v této věci nemusí činit více, než že kontrolované osobě na její žádost před doručováním protokolu umožní toto právo realizovat. Pro doručování protokolu se subsidiárně použijí obecná ustanovení správního řádu o doručování⁷¹. Teprve po doručení stejnopisu protokolu začne plynout 15denní lhůta pro podání námitek podle § 13 kontrolního řádu. Kontrolující může pro podání námitek stanovit lhůtu delší, nemůže ji však zkrátit⁷². V ust. § 13 kontrolního řádu sice není zmíněno právo kontrolované osoby vzdát se práva na podání námitek, ale toto právo lze dovodit z ust. § 18 písm. a) kontrolního řádu, které upravuje postup ukončení kontroly. Lze tedy připustit, že pokud kontrolovaná osoba nemá námitek, může učinit projev vůle, kterým se práva na podání námitek vzdá a tím je kontrola ukončena.

V opačném případě, pokud námitky proti kontrolnímu zjištění podá, musí tak učinit způsobem upraveným v ust. § 13 odst. 2 kontrolního řádu: „*Námítka se podává písemně, musí z nich být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním.*“⁷³

Procesní postup vyřizování námitek je upraven v ust. § 14 kontrolního řádu. Vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující mohou ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení vyřídit námitky pouze jejich vyhověním. Nejsou-li tímto způsobem námitky vyřízeny, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujících ve lhůtě do 30 dnů (ve zvlášť složitých případech do 60 dnů) tak, že jim buď vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne⁷⁴. Kontrolní řád obsahuje rovněž speciální ustanovení, podle kterého je možné námitky vyřídit se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího v řízení o uložení sankce za předpokladu, že bude toto řízení zahájeno do doby jejich vyřízení⁷⁵. Tento postup lze využít např. v situaci, kdy na základně podezření ze spáchání přestupku, které je obsahem kontrolního zjištění, kontrolní orgán bezprostředně po obdržení námitek přistoupí k zahájení přestupkového řízení a námitky se rozhodne vyřídit v průběhu řízení. Jde o postup, který „*se uplatní pouze tam, kde je přímá souvislost navazujícího správního*

⁷⁰ § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

⁷¹ Plasgurová Holá, K., Horníčková, D., Pösl, T., Ryndová, A. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ Doplněk č. 1 – Dotazy a odpovědi, vzory k zákonu č. 255/1991 Sb. o kontrole (kontrolní řád).*, s 35.

⁷² Dvorská O. *KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*, s 123.

⁷³ § 13 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

⁷⁴ § 14 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

⁷⁵ § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

*řízení s kontrolou a kde je protokol o kontrole jediným či stěžejním podkladem pro správní rozhodnutí, a tudíž lze v navazujícím správním řízení očekávat uplatnění totožných argumentů.*⁷⁶

6.2.8 Ukončení kontroly

Pro ukončení kontroly je nezbytné, aby kontrolní orgán vydal o provedené kontrole protokol a doručil jeho stejnopis kontrolované osobě. Kontrolní řád stanoví, že *„kontrola je ukončena*

- a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky*
- b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo*
- c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3).*⁷⁷

Kontrolní řád obsahuje dále ustanovení zejména o řešení neposkytnutí nesoučinnosti kontrolované nebo povinné osoby, blíže definuje povinnost mlčenlivosti, proces opravy nesprávností a došetření věci a mnohá další ustanovení pro postup kontrolních orgánů. Pro účely této práce ale není nutné se jimi podrobněji zabývat a následující kapitola bude zaměřena na vymezení přestupků neoprávněného podnikání.

7 Neoprávněné podnikání podle živnostenského zákona

Samotný pojem neoprávněné podnikání nemá jako přestupek zákonnou definici a označujeme jím případy, kdy podnikatel provozuje podnikatelskou činnost, aniž by pro její výkon měl veřejnoprávní povolení. Toto povolení má v případě živnostenského podnikání podobu živnostenského oprávnění. Podle ŽZ tedy neoprávněným podnikáním rozumíme podnikání ve formě provozování živnosti, které je provozováno bez živnostenského oprávnění a zakládá tak podezření ze spáchání přestupku osobou, která se tohoto jednání dopouští.

7.1 Skutkové podstaty přestupků a sankce za neoprávněné podnikání

ŽZ obsahuje úpravu neoprávněného podnikání v ust. § 61 odst. 3 pro fyzické osoby a dále v ust. § 63 odst. 1 pro právnické osoby.

⁷⁶ Dvorská O. *KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou.*, s 127.

⁷⁷ § 18 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbíрка zákonů, rok 2012, částka 86.

„Fyzická osoba se dopustí přestupku dále tím, že provozuje činnost, která je

- a) živností volnou, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění,*
- b) předmětem živnosti řemeslné nebo vázané, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění*
- c) předmětem živnosti koncesované, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění.“⁷⁸*

Dle ust. § 61 odst. 4 ŽZ, „za přestupek lze uložit pokutu

- c) do 500 000 Kč, jde-li o přestupek podle odst. 3 písm. a)*
- d) do 750 000 Kč, jde-li o přestupek podle odst. 3 písm. b)*
- e) do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odst. 3 písm. c)“⁷⁹*

V ust. § 63 odst. 1 písm. a), b), c) ŽZ je prakticky totožná úprava skutkových podstat přestupků neoprávněného podnikání pro právnické osoby, byť formulovaná jednodušeji. Rovněž sankce jsou pro obě skupiny subjektů totožné a jsou odstupňované dle druhů živností. Nejméně postižitelné je neoprávněné podnikání v živnosti volné, neboť ŽZ s ní nespojuje žádné další podmínky (např. odbornou způsobilost). Vyšší sankce jsou za neoprávněné podnikání v předmětu živnosti řemeslné nebo vázané a na samém vrcholu pak spočívá sankce za neoprávněného podnikání v předmětu živnosti koncesované.

7.2 Subjekty neoprávněného podnikání

Neoprávněného podnikání podle ŽZ se mohou dopustit fyzické nebo právnické osoby. Poněkud překvapivě v právní úpravě absentuje vymezení neoprávněného podnikání rovněž pro podnikající fyzické osoby. Je to dáno tím, že pro účely neoprávněného podnikání, se na podnikající fyzické osoby, které mají oprávnění v jiné živnosti, pohlíží jako na osoby fyzické. K tomuto ustanovení zákona přijal své výkladové stanovisko Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, když dne 21.9.2018 ve věci podmínky vzniku odpovědnosti fyzické osoby za přestupek a určení subjektu odpovědného za přestupek spočívajícího v neoprávněném podnikání, dospěl k následujícímu závěru: „Pokud je ve skutkové podstatě přestupku spočívajícího v neoprávněném podnikání jako subjekt přestupku označena pouze „běžná“, tj.

⁷⁸ § 61 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

⁷⁹ § 61 odst. 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

nepodnikající fyzická osoba, při splnění dalších zákonných podmínek vzniká odpovědnost fyzické osoby.“⁸⁰

V praxi obecních živnostenských úřadů tedy není činěn rozdíl mezi fyzickou osobou provozující živnost zcela bez jakéhokoliv živnostenského oprávnění a podnikající fyzickou osobou, která sice nějaké živnostenské oprávnění vlastní, ale při provozování živnosti rozsah tohoto oprávnění překračuje do předmětu jiného živnostenského oprávnění. V obou případech na ně ŽZ nahlíží jako na osoby fyzické, což má návaznost na procesní postup v přestupkovém řízení, jak bude uvedeno v následující kapitole.

8 Procesní úprava pro řešení neoprávněného podnikání

Problematika řešení neoprávněného podnikání prošla v ŽZ od svého vzniku mnoha změnami. Současné znění ŽZ je v souladu s novou právní úpravou přestupků dle zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1.7.2017. Podle přechodných ustanovení zákona *„na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*“⁸¹ Pojetí všech deliktů jako přestupků sjednotilo rovněž procesní postup pro řešení neoprávněného podnikání podle ŽZ. Do té doby se na neoprávněné podnikání fyzických osob hledělo jako na přestupky, ale neoprávněné podnikání právnických osob bylo v zákoně zakotveno jako tzv. správní delikty. Jak ale bylo uvedeno v předchozí kapitole, ani nová právní úprava nehledí na subjekty neoprávněného podnikání stejně a při řešení přestupků je nutné vnímat rozdíly při řešení přestupků fyzických osob na straně jedné a právnických osob na straně druhé.

8.1 Pojem přestupek

Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že *„přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“⁸² Společenská škodlivost přestupku

⁸⁰ Ministerstvo vnitra [online]. Copyright © 2005 [cit. 14.12.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-163-2018.aspx>

⁸¹ § 116 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁸² § 5 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98

neoprávněného podnikání vyplývá z faktu, že neoprávněně podnikající podnikatel porušuje ŽZ a narušuje tak rovné podnikatelské prostředí, čímž získává neoprávněnou konkurenční výhodu. ŽZ výslovně neoprávněné podnikání označuje za přestupek, ale je nutné vzít v úvahu, že neoprávněné podnikání může být za určitých okolností rovněž trestným činem. Skutková podstata trestného činu neoprávněného podnikání říká: „*Kdo neoprávněně ve větším rozsahu poskytuje služby nebo provozuje výrobní, obchodní nebo jiné podnikání, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*“⁸³ Důležitým kritériem pro posouzení věci je především otázka rozsahu neoprávněného podnikání. ŽZ se otázkou rozsahu neoprávněného podnikání nezabývá a vodítkem tak může být ustálená judikatura trestních soudů. Jak uvádí Šámal a kol., jednání „*jímž pachatel dosahuje příjmy srovnatelné s příjmy z pracovního poměru s běžným výdělkem, je podle soudní judikatury k naplnění znaku „ve větším rozsahu“ třeba, aby trvalo nejméně šest měsíců.*“⁸⁴

V praxi tedy půjde především o zvážení obecního živnostenského úřadu, zda zjištěné neoprávněné podnikání ve větším rozsahu oznámí orgánům činným v trestním řízení s podezřením na spáchání trestného činu, nebo jej postihne v rámci zákonných možností jako přestupek podle ŽZ. V opačném případě by bylo nutné oznámit prakticky všechny zjištěné případy neoprávněného podnikání, které byly spáchány ve větším rozsahu, nejprve orgánům činným v trestním řízení a vyčkat jejich posouzení věci, zda skutek trestným činem je či není.

8.2 Odpovědnost fyzické osoby za přestupek

Jak bylo uvedeno v kapitole 7.2, neoprávněného podnikání podle ŽZ se nemůže dopustit podnikající fyzická osob, neboť takové jednání bude vždy posuzováno jako jednání osoby „pouze“ fyzické. „*Fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.*“⁸⁵ U fyzické osoby neoprávněně podnikající tedy musí obecní živnostenský úřad zkoumat zavinění a její formu. Vzhledem ke skutečnosti, že ve většině případů bude živnostenský úřad při dokazování vycházet ze zjištění uvedeném v protokolu o kontrole, musí být forma zavinění zkoumána již v průběhu kontroly a zapsána jako součást kontrolního zjištění.

⁸³ § 251 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: Sbíрка zákonů, rok 2009, částka 11.

⁸⁴ Šámal, P. *Trestní zákoník: komentář.*, s 2562.

⁸⁵ § 13 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

Forma zavinění je pak povinnou náležitostí výroku rozhodnutí o přestupku⁸⁶. Ovšem bez ohledu na formu zavinění, zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že „*postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.*“⁸⁷ ŽZ podmínku úmyslného zavinění nestanoví, proto bude za přestupek neoprávněného podnikání odpovídat i fyzická osoba, která jej spáchala z nedbalosti. ŽZ rovněž nestanoví trestnost pokusu přestupku neoprávněného podnikání, proto budou předmětem přestupkového řízení pouze skutky dokonané.

8.3 Odpovědnost právnické osoby za přestupek

Odpovědnost právnické osoby za přestupek není vázána na zavinění, je tedy objektivní. Oproti odpovědnosti fyzické osoby je její konstrukce mnohem obsáhlejší: „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu.*“⁸⁸ Zákon vychází z faktu, že za právnickou osobu jedná fyzická osoba a jednání této fyzické osoby je přičitatelné právnické osobě. V praxi půjde nejčastěji o osoby, které tvoří statutární orgán právnické osoby, její zaměstnance apod. Zákon ovšem současně stanoví, že „*odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě.*“⁸⁹ Pokud tedy obecní živnostenský úřad zjistí v souvislosti se spáchaným přestupkem konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, uvede tuto skutečnost do protokolu o kontrole. Zjišťovat ji ale nemusí.

⁸⁶ § 93 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁸⁷ § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁸⁸ § 20 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁸⁹ § 20 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

Oproti odpovědnosti fyzické osoby, stanoví zákon u právnických osob možnost tzv. liberace, tedy zproštění se odpovědnosti za přešupek, pokud právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přešupku zabránila⁹⁰.

8.4 Promlčení přešupku

Přešupek spočívající v neoprávněném podnikání podle ŽZ je optikou zákona o odpovědnosti za přešupky přešupkem trvajícím. Jeho „znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu“⁹¹ Podnikatel začne provozovat živnost bez živnostenského oprávnění a dokud v této činnosti pokračuje, je skutek vnímán jako jeden celek. V případě trvajícího přešupku tedy platí, že není spáchán jednorázově, ale v určitém časovém období⁹², což ostatně odpovídá i zásadě soustavnosti. Pro určení délky promlčecí doby je podstatná sazba pokuty, kterou za neoprávněné podnikání stanoví ŽZ (od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč). V případě neoprávněného podnikání tak bude délka promlčecí doby 3 roky⁹³.

Promlčecí doba u trvajícího přešupku začne běžet „dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.“⁹⁴ Živnostenský úřad při zjištění neoprávněného podnikání musí zjistit, zda a případně, kdy došlo k odstranění závadného stavu a od následujícího dne se počítá běh promlčecí doby.

8.5 Řešení přešupku neoprávněného podnikání příkazem

Nejčastějším způsobem řešení zjištěného přešupku neoprávněného podnikání je uložení pokuty formou příkazu. K uložení sankce jsou podle ŽZ příslušné v prvním stupni obecní živnostenské úřady, které jsou rovněž příslušné k výběru a vymáhání pokuty⁹⁵. Příkaz má písemnou podobu a obecní živnostenský úřad jej vydává dle ust. § 90 zákona o odpovědnosti za přešupky a při subsidiárním využití § 150 správního řádu.

⁹⁰ § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁹¹ § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁹² Bohadlo, D. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: komentář.*, s 62.

⁹³ § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁹⁴ § 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

⁹⁵ § 64 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbíрка zákonů, rok 1991, částka 87.

Zákon explicitně stanoví, že přestupky neoprávněného podnikání nelze projednat příkazem na místě⁹⁶ (uložením příkazového bloku).

Příkaz bude zpravidla prvním úkonem v řízení a správní orgán jej může vydat, pokud považuje skutkové zjištění za dostatečné⁹⁷. Živnostenský úřad bude vycházet především z protokolu o kontrole. Je však možné, že si rozsah a složitost případu vyžádá nutnost pořízení dalších důkazů, které budou součástí spisu a v protokolu o kontrole na ně bude pouze odkázáno. Zpravidla půjde o kopie účetních dokladů, obrazové, příp. obrazové a zvukové záznamy apod. Zákon ale nestanoví, že správní orgán musí pokutu uložit nejprve příkazem a pouze pokud účastník řízení podá proti příkazu odpor, vydá ve věci rozhodnutí. Je tedy na zvážení správního orgánu, zda pokutu uloží příkazem, jakožto prvním úkonem v sankčním řízení, nebo ve věci zahájí přestupkové řízení.

Příkaz musí obsahovat všechny formální a obsahové náležitosti rozhodnutí⁹⁸ s výjimkou, kdy správní řád stanoví, že „*není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.*“⁹⁹ Praktické použití tohoto ustanovení je ale poněkud obtížné a lze si jej představit např. v situaci, kdy správní orgán nejprve prvním úkonem oznámí účastníku řízení zahájení řízení a následně ve věci rozhodne příkazem. Při absenci odůvodnění by ale příkaz byl v podstatě nepřezkoumatelný a bylo by na zvážení, proč správní orgán takto postupoval.

Pro doručování příkazu se použijí obecná ustanovení správního řádu o doručování, včetně institutu tzv. fikce doručení. Na uplatnění fikce doručení při doručování příkazu, jakožto prvního úkonu v řízení, ale byly v odborné veřejnosti rozdílné názory. Proto ve věci vydal své výkladové stanovisko Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání a dne 14.2.2020 dospěl k závěru, že to možné je¹⁰⁰.

Proti příkazu lze využít opravný prostředek ve formě odporu. Lhůta pro podání odporu je správním řádem stanovena na 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním včasného a přípustného odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje¹⁰¹.

⁹⁶ § 61 odst. 5 a 63 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sbírka zákonů, rok 1991, částka 87.

⁹⁷ § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbírka zákonů, rok 2004, částka 174.

⁹⁸ Vedral, J. Správní řád KOMENTÁŘ., s 1167.

⁹⁹ § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbírka zákonů, rok 2004, částka 174.

¹⁰⁰ Ministerstvo vnitra [online]. Copyright © 2005 [cit. 26.12.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-171-2020.aspx>

¹⁰¹ 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbírka zákonů, rok 2004, částka 174.

8.6 Řízení o přestupku neoprávněného podnikání

Jak bylo uvedeno výše, pokud správní orgán dospěje k rozhodnutí, uložit podnikateli pokutu za zjištěné neoprávněné podnikání v řízení o přestupku, příp. je-li proti dříve vydanému příkazu podán odpor, vydá ve věci po předchozím řízení rozhodnutí o přestupku podle § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na řízení o přestupku se subsidiárně použijí ustanovení správního řádu. Důvodem tohoto řešení mohou být v praxi např. skutečnosti, které kontrolovaná osoba uvedla v podaných námitkách, a které se kontrolní orgán rozhodl vyřídit v navazujícím řízení. Může to být ale specifická složitost případu, která vedla k rozhodnutí, nevydat ve věci příkaz, ale zahájit řízení. V oznámení o zahájení řízení správní orgán poučí účastníka řízení (obviněného) o právech a povinnostech. Specifickým právem obviněného je možnost požádat o nařízení ústního jednání¹⁰².

Ústní jednání správní orgán nařídí „i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci.“¹⁰³ Takový postup bude zpravidla vždy následovat v situaci, kdy obviněný podal proti příkazu odpor a blíže neosvětlil, co je předmětem jeho nesouhlasu v řešené věci. Účelem ústního jednání je osvětlit si vzájemné pohledy na řešenou věc a zefektivnit průběh řízení.

Před vydáním rozhodnutí musí být obviněnému dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí¹⁰⁴. Správní orgán o tomto obviněného vyrozumí písemně. Po uplynutí správním orgánem stanovené lhůty, příp. po seznámení se účastníka s podklady rozhodnutí, přistoupí správní orgán k vydání rozhodnutí o uložení pokuty.

Obsahové náležitosti rozhodnutí v řízení o přestupku stanoví zejména ust. § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ovšem i zde se subsidiárně použije právní úprava obsažená ve správním řádu. Kromě samotné pokuty se totiž obviněnému v rozhodnutí uloží rovněž povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou¹⁰⁵. Tím se liší důsledek uložení pokuty rozhodnutím od uložení pokuty příkazem, který je prvním úkonem v řízení, neboť u takového příkazu povinnost nahradit náklady řízení uložit nelze¹⁰⁶.

¹⁰² § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

¹⁰³ § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

¹⁰⁴ § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbíрка zákonů, rok 2004, částka 174.

¹⁰⁵ § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbíрка zákonů, rok 2004, částka 174.

¹⁰⁶ § 150 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbíрка zákonů, rok 2004, částka 174.

Při ukládání správního trestu se přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. U neoprávněně podnikající fyzické osoby se přihlédne k jejím osobním poměrům, naproti tomu u právnické osoby se přihlédne k povaze její činnosti¹⁰⁷. V praxi živnostenských úřadů lze rovněž přihlédnout ke spolupráci kontrolované osoby s kontrolním orgánem a u neoprávněného podnikání rovněž k faktu, zda podnikatel již odstranil závadný stav např. ohlášením příslušné živnosti apod. Je zcela na úvaze správního orgánu, jak a ke kterým okolnostem přihlédne. V rámci dodržení zásady písemnosti správního řízení¹⁰⁸ je nezbytné, opatřit všechny podklady v písemné podobě a rovněž všechny skutečnosti a úvahy řádně odůvodnit.

Pro doručování rozhodnutí se opět použijí obecná ustanovení správního řádu pro doručování. Proti rozhodnutí lze podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů. Postup správního orgánu po podání odvolání stanoví opět správní řád v ust. § 86 a násl. Problematika opravných prostředků a procesních postupů s tím spojených je rozsáhlou kapitolou, která by sama o sobě mohla být námětem odborné práce. Pro účely zpracování postupů obecních živnostenských úřadů při řešení přestupků neoprávněného podnikání se jimi ale podrobněji zabývat nebudeme.

9 Vlastní práce

Pro vlastní výzkumnou část práce jsou využita statistická data z evidence a činnosti obecních živnostenských úřadů Magistrátu města Hradec Králové a Magistrátu města Mostu. V následujících dvou podkapitolách budou proto oba úřady stručně představeny.

9.1 Živnostenský úřad Magistrátu města Hradec Králové

Magistrát města Hradec Králové (dále jen „MMHK“) je úřadem Statutárního města Hradec Králové. Magistrát vykonává činnost v oblasti státní správy a samosprávy. V současné době má cca 420 zaměstnanců. Organizační členění úřadu je tvořeno kompetenčními úseky, které zahrnují odbory a oddělení. Jde o úseky: Primátora města; náměstka primátora pro oblast sociálních věcí, zdravotnictví, školství a životního prostředí;

¹⁰⁷ § 37 a 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbíрка zákonů, rok 2016, částka 98.

¹⁰⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbíрка zákonů, rok 2004, částka 174.

náměstka primátora pro oblast ekonomiky, dotací a kultury; náměstka primátora pro správu majetku města a městské organizace; náměstka primátora pro rozvoj města, územní plánování a investice a úsek tajemníka magistrátu. Činnost magistrátu je rozdělena mezi 20 odborů.

Živnostenský úřad MMHK je rovněž odborem magistrátu a spadá pod úsek tajemníka magistrátu. Podle zákona o živnostenských úřadech jde o obecní živnostenský úřad. Živnostenský úřad vykonává přeneseně státní správu na úseku živnostenského podnikání. Podobně jako většina obecních živnostenských úřadů je organizačně rozdělen na oddělení registrační (oddělení živnostenských oprávnění) s 11 zaměstnanci a oddělení kontroly s 8 zaměstnanci. Vedením úřadu je pověřen vedoucí odboru, který je přímo podřízen tajemnici úřadu. Přímé řízení jednotlivých oddělení je svěřeno vedoucím oddělení. Celkem má živnostenský úřad 21 zaměstnanců.

Registrační oddělení zpracovává zejména ohlášení živnosti, žádosti o koncesi a jiná podání podnikatelů v souvislosti s živnostenským podnikáním. Na základě ohlášení živnosti/žádosti o koncesi vydává podnikatelům výpisy z živnostenského rejstříku. Kromě výkonu agendy v oblasti živnostenského podnikání, vede registrační oddělení evidenci zemědělského podnikatele podle zvláštního právního předpisu. Dále úřad plní funkci Centrálního registračního místa (CRM), Kontaktního místa veřejné správy (CzechPOINT) a provádí vidimaci a legalizaci.

Oddělení kontroly vykonává sankční správní činnosti a především provádí prostřednictvím referentů – kontrolorů kontrolu fyzických, podnikajících fyzických a právnických osob na úseku živnostenského podnikání.

Ve správním obvodu Živnostenského úřadu MMHK bylo ke dni 31.12.2020 evidováno 35 929 podnikatelů¹⁰⁹ s platným živnostenským oprávněním. Územní působnost zahrnuje nejen území Statutárního města Hradec Králové, ale i přilehlé obce a města přibližně na území okresu Hradec Králové.

Odvolacím a metodickým orgánem je krajský živnostenský úřad zřízený jako součást Krajského úřadu Královéhradeckého kraje se sídlem v Hradci Králové.

¹⁰⁹ Statistické údaje poskytnuté Živnostenským úřadem MMHK

9.2 Odbor živnostenský Magistrátu města Mostu

Magistrát města Mostu je úřadem Statutárního města Most a vykonává rovněž státní správu a samosprávu. Z organizačního hlediska je činnost magistrátu rozdělena do 12 odborů a 3 oddělení řízených tajemníkem s přibližně 360 zaměstnanci.

Odbor živnostenský úřad je obecním živnostenským úřadem, který vykonává přeneseně státní správu na úseku živnostenského podnikání. Organizační členění živnostenského úřadu je podobné jako u živnostenského úřadu v Hradci Králové, tj. rozdělení na oddělení registrace podnikatelů s 6 zaměstnanci a oddělení kontroly a správního řízení s 8 zaměstnanci. Vedením odboru je pověřena vedoucí odboru a činnost oddělení je řízena vedoucími oddělení. Celkem má odbor živnostenský úřad 15 zaměstnanců.

Náplň činnosti jednotlivých oddělení je totožná s činností Živnostenského úřadu MMHK. Podle údajů ke dni 31.12.2020 bylo v působnosti úřadu evidováno 14 172 podnikatelů¹¹⁰ s platným živnostenským oprávněním. Správní obvod zahrnuje 15 měst a obcí včetně území Statutárního města Most.

Odvolacím a metodickým orgánem je krajský živnostenský úřad, který je součástí Krajského úřadu Ústeckého kraje se sídlem v Ústí nad Labem.

9.3 Organizace živnostenské kontroly

U obou sledovaných obecních živnostenských úřadů je organizace výkonu kontrolní činnosti obdobná. Kontroloři jsou rozdělení na kontrolní dvojice, ve kterých pracovníci vzájemně spolupracují na organizování a provádění kontrolní činnosti. Kontrolní činnost zpravidla začíná na pracovišti živnostenského úřadu, kde si kontroloři připravují materiály pro provádění kontrol. K tomu využívají informace z mnoha zdrojů, zejména:

- vlastních poznatků;
- údaje z předchozích šetření v terénu (zejména v provozovnách);
- údaje ze správního spisu;
- informace od jiných správních orgánů;
- údaje z integrovaného systému registru živnostenského podnikání (IS RŽP);
- informace z veřejné sítě internetu.

¹¹⁰ Statistické údaje poskytnuté odborem živnostenský úřad Magistrátu města Mostu

Registr živnostenského podnikání umožňuje generovat sestavy podnikatelských subjektů, které lze využít při plánování kontrolní činnosti. V systému je možné vytvářet sestavy podle zadaných kritérií např. filtr dle adresy sídla, nebo dle předmětu podnikání. Tímto způsobem lze získat přehled o podnikatelských subjektech evidovaných v živnostenském rejstříku v určité obci, nebo s určitým předmětem živnosti, což umožňuje plánování tematicky zaměřených kontrol.

Kontrolní orgány jsou povinny plánovat kontrolní činnost a sestavit si plán kontrol. Kromě toho ale realizují kontrolní činnosti dle aktuálních poznatků a případně i podnětů od osob a institucí. Počty provedených kontrol u jednotlivých úřadů odpovídají především počtu podnikatelských subjektů ve správním obvodu, aktuálnímu počtu výkonných kontrolorů a systému jejich práce. Počet výkonných kontrolorů je v obou sledovaných úřadech stejný, tedy 2 dvojice. Liší se však zejména počet podnikatelů s platným živnostenským oprávněním ve správním obvodu, jak bylo uvedeno výše. V působnosti živnostenského úřadu v Mostě je evidováno pouze 40% počtu podnikajících osob ve srovnání s počtem podnikajících osob v působnosti živnostenského úřadu v Hradci Králové. Z toho je patrné, že při plánování kontrolní činnosti má živnostenský úřad v Hradci Králové mnohem větší nabídku kontrolovatelných subjektů. Počty živnostníků ovlivňuje nejen počet obyvatel ve sledovaných oblastech, ale i celková ekonomická úroveň regionu a mnoho dalších faktorů. Pochopitelně ne všichni podnikatelé s platným živnostenským oprávněním skutečně podnikatelskou činnost vykonávají. Informaci o přesném počtu aktivně podnikajících živnostníků ale nelze ze systémů živnostenských úřadů získat a kontroloři ji nemají k dispozici.

Počty kontrol u sledovaných živnostenských úřadů jsou zahrnuty do níže uvedené tabulky. Přestože by v tabulce bylo možné uvést data i za rok 2020, záměrně je pro porovnání vybrán pouze časový úsek pěti let od roku 2015 do roku 2019. Na začátku roku 2020 naši zemi zasáhla pandemie nově objeveného koronaviru a v následujících měsících naprosto zásadním způsobem ovlivnila život lidstva na celé planetě. Ve snaze předejít, anebo alespoň zmírnit negativní důsledky virové pandemie, byla podobně jako u soukromých subjektů, činnost úřadů vládními opatřeními výrazně omezena. Tabulka tedy zachycuje data z běžného období před vypuknutím pandemie.

Tabulka 1 Suma provedených kontrol v období 2015 - 2019

Kalendářní rok	Počty kontrol	
	ŽÚ Hradec Králové	ŽÚ Most
2015	784	427
2016	1224	404
2017	1129	367
2018	1041	367
2019	955	519

Zdroj: Statistické údaje poskytnuté Živnostenským úřadem MMHK a odborem živnostenský úřad Magistrátu města Mostu
Zpracování: vlastní zpracování

Jak ukazují data, počty kontrol se po přepočtu mezi jednotlivými úřady přiliž neliší a odpovídají velikosti správního obvodu, aktuálnímu počtu výkonných kontrolorů a zejména množství podnikatelů s platným živnostenským oprávněním.

9.4 Analýza zjištěných případů neoprávněného podnikání

Jak bylo uvedeno v přechozích kapitolách, jedním ze závažných porušení živnostenského zákona je neoprávněné podnikání. Na počty odhalených případů neoprávněného podnikání u zkoumaných živnostenských úřadů působí stejné vlivy, které jsou zmíněny v přechozí podkapitole o organizaci kontrolní činnosti. Liší se pochopitelně i praxe v přístupu jednotlivých úřadů a kontrolujících k problematice odhalování případů neoprávněného podnikání. Níže uvedená tabulka č. 2 zachycuje počty neoprávněně podnikajících podnikatelů v jednotlivých letech. V tabulce není rozlišeno, zda se neoprávněného podnikání dopustil podnikatel s platným živnostenským oprávněním pro jiný předmět podnikání, nebo šlo o subjekt bez jakéhokoliv živnostenského oprávnění.

**Tabulka 2 Zjištěný počet neoprávněně podnikajících podnikatelů
v období 2015 - 2019**

Kalendářní rok	Zjištěný počet neoprávněně podnikajících podnikatelů	
	ŽÚ Hradec Králové	ŽÚ Most
2015	12	5
2016	21	5
2017	19	4
2018	9	3
2019	16	2

Zdroj: Statistické údaje poskytnuté Živnostenským úřadem MMHK a odborem živnostenský úřad Magistrátu města Mostu

Zpracování: vlastní zpracování

Zjištěné případy neoprávněného podnikání lze dále rozdělit podle druhové struktury a získat tak přehled o četnosti výskytu neoprávněného podnikání podle druhů živností (živnost volná, řemeslná, vázaná nebo koncesovaná). Jakkoli se celkové zjištěné počty případů neoprávněného podnikání mezi sledovanými úřady liší, celková struktura podle druhů živností je u obou sledovaných úřadů téměř shodná. Patrné je to na níže uvedených grafech č. 1 a 2. Grafy zachycují druhové rozdělení živností ve zjištěných případech neoprávněného podnikání v souhrnu celého sledovaného období let 2015 - 2019, rozdělené dle jednotlivých úřadů.

Graf 1 Zjištěné případy neoprávněného podnikání v období 2015 – 2019 podle druhů živností ŽÚ Hradec Králové



Zdroj: Statistické údaje poskytnuté Živnostenským úřadem MMHK

Zpracování: vlastní zpracování

Graf 2 Zjištěné případy neoprávněného podnikání v období 2015 – 2019 podle druhů živností ŽÚ Most



Zdroj: Statistické údaje poskytnuté odborem živnostenský úřad Magistrátu města Mostu

Zpracování: vlastní zpracování

V četnosti výskytu případů neoprávněného podnikání dominuje provozování řemeslných živností kolem 60% zjištěných případů. Ostatní druhy živností, tedy živnost volná, vázaná a koncesovaná jsou zastoupeny ve zbylých cca 40% případů rovnoměrně. Z grafů je patrné, že druhové rozdělení živností se ve zjištěných případech neoprávněného podnikání významně neliší a s drobnými odchylkami lze říci, že je v podstatě totožné.

K výše uvedeným údajům z tabulky č. 2 a obou grafů je nutné doplnit poznámku: oproti počtům neoprávněně podnikajících podnikatelů uvedených v tabulce č. 2, je suma četností u druhů živností v grafech č. 1 a 2 vyšší. Rozdíl je dán skutečností, že v některých zjištěných případech jeden podnikatel neoprávněně provozoval činnost v předmětu více živností (např. živnost řemeslnou a současně živnost koncesovanou, nebo více živností řemeslných). Typicky lze takový jev pozorovat např. u podnikatelů, kteří neoprávněně provozovali hostinské zařízení, kde k legálnímu výkonu musí mít živnostenské oprávnění nejen pro živnost řemeslnou s předmětem podnikání *Hostinská činnost*, ale také oprávnění k provozování živnosti koncesované s předmětem podnikání v rozsahu pro *Prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin*. Možné jsou také případy neoprávněně podnikajících řemeslníků, kteří bez živnostenského oprávnění vykonávali činnost v předmětu více řemeslných živností (např. hodinoví manželé).

Data poskytnutá oběma sledovanými úřady umožní dále sestavení přehledu nejčastěji zjištěných konkrétních předmětů podnikání. Přehledy zachycených předmětů podnikání s četností vyšší než 1 za jednotlivé úřady jsou obsaženy v níže uvedených tabulkách č. 3 a 4, opět pro každý úřad zvlášť.

Tabulka 3 Četnost případů podle předmětů podnikání, ŽÚ Hradec Králové

ŽÚ Hradec Králové 2015 - 2019		
druh živnosti	předmět podnikání	četnost případů
živnost řemeslná	Zednictví	10
	Malířství, lakýrnictví, natěračství	7
	Montáž, opravy, revize a zkoušky el. zařízení	5
	Opravy silničních vozidel	5
	Hostinská činnost	5
	Truhlářství, podlahářství	4
	Pokrývačství, tesařství	4
	Vodoinstalatérství, topenářství	3
	Klempířství a oprava karosérií	3
	Izolatérství	2
živnost volná	Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona	8
živnost vázaná	Projektová činnost ve výstavbě	5
	Poskytování sportovních a tělovýchovných služeb	3
	Provádění staveb, jejich změn a odstraňování	2
živnost koncesovaná	Prodej kvasného, konzumního lihu a lihovin	2

Zdroj: Statistické údaje poskytnuté Živnostenským úřadem MMHK
Zpracování: vlastní zpracování

Tabulka 4 Četnost případů podle předmětů podnikání, ŽÚ Most

ŽÚ Most 2015 - 2019		
druh živnosti	předmět podnikání	četnost případů
živnost řemeslná	Zednictví	3
	Vodoinstalatérství, topenářství	3
	Malířství, lakýrnictví, natěračství	3
	Hostinská činnost	3
	Pedikúra, manikúra	2
živnost volná	Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona	3
živnost vázaná	Provádění staveb, jejich změn a odstraňování	2
živnost koncesovaná	Prodej kvasného, konzumního lihu a lihovin	2

Zdroj: Statistické údaje poskytnuté odborem živnostenský úřad Magistrátu města Mostu
Zpracování: vlastní zpracování

Z přehledu vyplývá, že u řemeslných živností dominují stavební a s tím související činnosti. Jde zejména o předměty podnikání *Zednictví; Malířství, lakýrnictví, natěračství; Vodoinstalatérství, topenářství*. Velmi častý byl rovněž výskyt v předmětu podnikání *Hostinská činnost*. U vázaných živností je rovněž častý výskyt v oblasti související se stavebnictvím v podobě předmětů podnikání *Projektová činnost ve výstavbě a Provádění staveb, jejich změn a odstraňování*. U koncesovaných živností byl zjištěn shodný výskyt u předmětu podnikání *Prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin*. Nezanedbatelný byl rovněž výskyt případů neoprávněného podnikání v předmětu živnosti volné *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*. Živnost volná svým rozsahem 80 oborů činností zahrnovala velké rozpětí činností, u nichž ale nebyl pozorován četnější výskyt jen některých z nich.

9.5 Rozhovory s pracovníky živnostenských úřadů

V rámci výzkumu problematiky kontrolní činnosti zaměřené na oblast neoprávněného podnikání bylo využito výzkumné metody formou strukturovaného

rozhovoru. Rozhovor byl uskutečněn s jedním pracovníkem z každého ze sledovaných obecních živnostenských úřadů. Za Živnostenský úřad MMHK na otázky odpovídal Mgr. Tomáš Zaplatílek a za odbor živnostenský úřad Magistrátu města Mostu odpovídala Bc. Hana Peterková. Podmínkou pro výběr pracovníka k rozhovoru bylo pracovní zařazení na oddělení kontroly ve sledovaném období let 2015 – 2019 a zkušenosti s řešením případů neoprávněného podnikání. Kontrolujícím byly položeny otázky zaměřené na organizaci kontrolní činnosti a případy neoprávněného podnikání.

Otázka č. 1: Jak dlouho vykonáváte činnost na živnostenském úřadu a v jakých pozicích?

Na tuto otázku odpověděl Mgr. Zaplatílek tak, že na živnostenském úřadu v Hradci Králové pracuje od roku 2015 jako referent – kontrolor a má tedy 6letou praxi ve výkonu kontrolní činnosti.

Bc. Peterková odpověděla, že na živnostenský úřad v Mostě nastoupila v roce 2003, a to na oddělení správního řízení. V roce 2008 přešla na oddělení kontroly a od roku 2013 pracuje ve funkci vedoucí oddělení kontroly a správního řízení, která se sloučila.

Otázka č. 2: Jaká je pracovní náplň kontrolora? (Pozn.: se zaměřením, zda jde o činnost vyžadující samostatnost nebo naopak o činnost vázanou na plnění přesně stanovených úkolů.)

Mgr. Zaplatílek na otázku odpověděl tak, že pracovní náplň kontrolora se skládá především z vyhledávání kontrolních případů a provádění kontrol. Pracuje se v kontrolních dvojicích, což je dle jeho názoru asi běžná praxe u většiny živnostenských úřadů. Při práci se klade důraz na samostatnost, takže je věcí každého kontrolora, které podnikatele si ke kontrole pozve. Kontroly se začínají na pracovišti úřadu přípravou podkladů pro následnou kontrolu v terénu. Pokud má podnikatel ke své činnosti zřízenou provozovnu, zahájí se kontrola zpravidla na provozovně.

Bc. Peterková na otázku odpověděla, že pracovní náplň kontrolora je realizace dozorové činnosti v rámci kompetencí stanovených živnostenským úřadům, ukládání sankcí za zjištěné přestupky apod. Samostatnost je především při rozhodování v terénu. Část pracovních povinností je plněna na základě přesně stanovených úkolů, u části je vyžadována samostatnost při výkonu funkce kontrolora. Jsou kontroly, které stanoví

kontrolorům plán práce na určité období, s určitým zaměřením apod. Další kontroly se vykonávají na základě vlastního výběru.

Otázka č. 3: Jakým způsobem vytipováváte subjekty k živnostenské kontrole a kdo tvoří plán kontrol?

Mgr. Zaplatílek odpověděl, že pro plánování kontrol je možné využít sestavy z registru živnostenského podnikání (IS RŽP) s dodatkem, že ze systému nelze poznat, zda je podnikatel aktivní nebo ne. Protože se většina podnikatelů dnes prezentuje na internetu, lze další informace ověřit zde a především v terénu. V některých případech je možné podnikatele vytipovat podle účetních dokladů v účetnictví jiného kontrolovaného subjektu. Každý kontrolor má svůj systém. Je zájem se vyhnout tomu, aby se zahájila kontrola s neaktivním podnikatelem. Plán kontrol si tvoří kontroloři převážně sami.

Bc. Peterková na otázku odpověděla, že na začátku roku jako vedoucí oddělení stanoví plán oblastí kontrol s konkrétním zaměřením. Vybere tedy několik oblastí, na které se kontroloři v nadcházejícím období zaměří. Na sestavení plánu se spolupodílejí ostatní pracovníci oddělení. Plán kontrol následně schvaluje vedoucí odboru.

Otázka č. 4: Dávají občané, jiné správní orgány, příp. Policie ČR podněty k prošetření podezření z neoprávněného podnikání?

Mgr. Zaplatílek uvedl, že podnětů ke kontrole je obecně velmi málo. Pokud přijdou podněty od občanů, jsou to většinou anonymy. Pokud se týkají neoprávněného podnikání, je mnohdy velmi složité tuto skutečnost objasnit. Dokonce ani postoupená zjištění od Policie ČR nebo jiných správních orgánů neobsahují dostatek informací, aby bylo možné rovnou zahájit sankční řízení. Často je nutné zjišťovat další skutečnosti. Pokud se zjistí případy neoprávněného podnikání, jde většinou o vlastní zjištění.

Bc. Peterková naproti tomu na otázku odpověděla, že většina řešených neoprávněných podnikání u jejich úřadu vychází právě z podnětu jiného správního orgánu nebo stížnosti občana.

Otázka č. 5: Pokuste se procentuálně odhadnout, kolik odhalených případů NP bylo na základě podnětů mimo ŽÚ a kolik z podnětu kontrolní činnosti vlastního úřadu?

Mgr. Zaplatílek na otázku uvedl, že se tento údaj v jednotlivých letech mírně liší, ale poměr odhadl na 1:9. Tedy zhruba 10% na základě podnětu od jiného subjektu

a zbylých 90% z vlastní kontrolní činnosti. U vlastních případů doplnil, že cca polovina případů je zjištěna náhodně při kontrole podnikatelského subjektu a druhá polovina je cíleně vytipována.

Bc. Peterková odhadla, že podněty mimo ŽÚ obdrží na cca 70% odhalených případů neoprávněného podnikání, zbylých cca 30% je zjištěno vlastní kontrolní činností.

Otázka č. 6: S jakými způsoby neoprávněného podnikání jste se v kontrolní praxi setkali? (např. podnikání osob zcela bez ŽO, překročení rozsahu ŽO, subdodávky, Švarcsystém, NP spolků)

Mgr. Zaplatílek uvedl, že se v průběhu své dosavadní praxe setkal se všemi uvedenými případy neoprávněného podnikání. Vzpomenul případ subdodávek, který prošel úspěšně procesem odvolacího řízení, kdy krajský živnostenský úřad rozhodnutí Živnostenského úřadu MMHK potvrdil a případ neoprávněného podnikání spolku, který dokonce skončil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, rovněž úspěšně pro živnostenský úřad.

Bc. Peterková uvedla, že za dobu své praxe setkala se všemi jmenovanými způsoby neoprávněného podnikání.

Otázka č. 7: Považujete x nepovažujete sdílenou ekonomiku za neoprávněné podnikání a proč?

Na tuto otázku Mgr. Zaplatílek odpověděl, že se během své praxe setkal se dvěma případy, které by spadaly do oblasti sdílené ekonomiky, ale oba byly nakonec odloženy s tím, že nebyl naplněn některý ze znaků živnosti dle § 2 živnostenského zákona. Podle jeho názoru živnostenský zákon s touto formou činnosti úplně nepočítá a rovněž metodické názory na tuto problematiku se vyvíjejí.

Bc. Peterková na otázku odpověděla, že se domnívá, že v některých konkrétních případech např. Uber nebo Airbnb se jedná o neoprávněné podnikání. Dále podotkla, že je však nutné rozlišovat konkrétní případy, např. spolujízdu za příspěví na benzín (bez zisku), kde se rovněž dle jejího názoru jedná o sdílenou ekonomiku, ale ne podnikání. Na druhé straně jsou však nabídky tzv. tržišť, kde lidé nabízejí k dispozici své vozidlo jiné osobě v rámci tzv. carsharingu. Zde už Bc. Peterková vnímá rozdíl v zisku.

Otázka č. 8: Je možné neoprávněné podnikání předem vytipovat, příp. jakým způsobem tak činíte?

Mgr. Zaplatílek poskytl poměrně obsáhlou odpověď, ve které uvedl, že z vlastní praxe ví, že to možné je a postupuje podle toho. Dle jeho názoru existuje celá řada oborů činnosti, kde je neoprávněné podnikání zastoupeno ve větší míře, než jinde. Jde zejména o řemeslné a vázané živnosti, ke kterým existuje volná živnost s podobným zaměřením. Mnoho podnikatelů má problém v tom, že nesplní podmínky odborné způsobilosti pro získání řemeslné nebo vázané živnosti, a tak hledají cestu, jak stejnou činnost vykonávat v rámci živnosti volné. Mgr. Zaplatílek zmínil případ, kdy podnikatel chce vykonávat zednické práce, což spadá do řemeslné živnosti Zednictví, ale ohlásí živnost volnou Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. V rámci živnosti volné je obor činnosti Přípravné práce pro stavby. Při kontrole se pak zjistí, že ale podnikatel ve skutečnosti dělá zednické práce. Podobně uvedl příklad u vázané živnosti Projektová činnost ve výstavbě. V rámci živnosti volné existuje obor činnosti Grafické a kresličské práce, ale při kontrole se pak zjistí, že podnikatel ve skutečnosti kreslí výkresy pro stavební dokumentaci. Časté jsou rovněž kumulace řemeslných živností u hodinových manželů, kteří činnost vykonávají jen s živností volnou.

Bc. Peterková v odpovědi upozornila, že by nepoužila přímo termín vytipovat, ale připustila, že existují oblasti, které dělají podnikatelům problémy, kde se dopouštějí porušení zákona nejčastěji. Jako příklad uvedla truhláře, který v rámci zakázky na výrobu a montáž kuchyňské linky provede i úpravu elektroinstalace či vodoinstalace, ale na tyto činnosti již nemá příslušné živnostenské oprávnění. Bc. Peterková uvedla, že řemeslné živnosti bývají velmi často zdrojem neoprávněného podnikání.

Otázka č. 9: Jaká je nečastější forma zavinění u fyzických osob při neoprávněném podnikání?

Mgr. Zaplatílek odpověděl, že naprostá většina podnikatelů při kontrole uvede, že nevěděli, že porušují živnostenský zákon. Zřejmě podnikatelé vycházejí z předpokladu, že nedbalost snižuje jejich vinu. Někdy existují náznaky, že šlo spíše o úmyslné jednání, ale prokázat to, je složité. Prakticky všichni podnikatelé mají současně živnost volnou a tvrdí, že si mysleli, že zjištěnou neoprávněnou činnost lze vykonávat v rámci živnosti volné. Naproti tomu Mgr. Zaplatílek zmínil, že ve své praxi zažil jediný případ,

kdy podnikatel sám přiznal úmyslné jednání. Jednalo se o osobu bez jakéhokoliv živnostenského oprávnění.

Bc. Peterková uvedla, že přibližně u poloviny zjištěných případů jde skutečně o neznalost zákona, tedy zpravidla nedbalost nevědomou.

Otázka č. 10: Odstraní podnikatelé závadný stav získáním příslušného ŽO?

Na poslední otázku Mgr. Zaplatílek odpověděl, že většina podnikatelů, kteří byli zjištěni při neoprávněném podnikání, ještě v průběhu kontroly ohlásí příslušnou živnost. Tuto skutečnost ostatně vnímá jako polehčující okolnost. Případy, kdy podnikatel živnost neohlásil a místo toho přestal vykonávat předmětnou činnost nebo zcela ukončil podnikání, je minimum, neboť pro většinu podnikatelů byl příjem z podnikání hlavním zdrojem obživy a měli zájem v činnosti pokračovat.

Naproti tomu Bc. Peterková na poslední otázku odpověděla, že až na výjimky podnikatelé s provozováním živnosti, kterou provozovali neoprávněně, ustanou nebo požádají o příslušné živnostenské oprávnění. Vzpomenula případ, kdy spolek i přes opakované sankce provozoval neoprávněně Hostinskou činnost a nakonec byl podnikatel odsouzen za trestný čin neoprávněného podnikání, a to na základě podnětu, který Policii ČR podal právě živnostenský úřad.

9.6 Výsledky a navržený postup pro odhalování neoprávněného podnikání

Podrobnou analýzou statistických dat, které pro účely zpracování práce poskytly Živnostenský úřad MMHK a odbor živnostenský úřad Magistrátu města Mostu bylo zjištěno, že ve sledovaném období let 2015 - 2019 byla druhová skladba neoprávněně provozovaných živností u obou sledovaných úřadů totožná. Jednoznačně bylo zjištěno, že největší výskyt neoprávněného podnikání je možné pozorovat u živností řemeslných. Podle dat živnostenského úřadu v Hradci Králové šlo o 63% zjištěných případů a živnostenský úřad v Mostě zaznamenal neoprávněné podnikání v předmětu živnosti řemeslné v 58% případů. Výskyt ostatních druhů živností je rozložen ve zbylých cca 40% případů poměrně rovnoměrně.

Pokud jde o nejčastěji provozované živnosti, šlo o činnosti, které souvisely se stavebnictvím a službami. Nevyšší výskyt byl zjištěn u živností řemeslných s předměty podnikání *Zednictví; Malířství, lakýrnictví, natěračství; Pokrývačství, tesařství;*

Vodoinstalatérství a topenářství. V oblasti služeb šlo o živnosti řemeslné s předměty podnikání *Opravy silničních vozidel a Hostinská činnost.* Významné počty případů byly rovněž zjištěny u předmětů podnikání živností vázaných *Projektová činnost ve výstavbě a Provádění staveb, jejich změn a odstraňování.*

Položíme-li si otázku, proč dochází ke kumulaci zjištěných případů v těchto předmětech podnikání, můžeme dojít k několika odpovědím. V první řadě byl výskyt neoprávněného podnikání zaznamenán především u živností reglementovaných, kde živnostenský zákon ke vzniku živnostenského oprávnění vyžaduje nejen splnění všeobecných podmínek provozování živnosti, ale rovněž zvláštních podmínek provozování živnosti – odborné způsobilosti. Ačkoliv ve většině případů bylo zjištěno zavinění ve formě nedbalosti, existují pochybnosti, zda v některých případech nešlo o nepřímý úmysl, tedy, že si podnikatel byl vědom svého protiprávního počínání a byl s tím srozuměn. Jedním z důvodů, proč podnikatelé neoprávněně provozují živnost, je nepochybně nedostatek odborné způsobilosti.

Výskyt neoprávněného podnikání byl nejčastěji zaznamenán v případech, kdy k příslušné odborné živnosti existuje zdánlivý ekvivalent v podobě živnosti volné. Takových případů je v živnostenském zákoně více a lze říci, že právě v těchto činnostech existuje reálná možnost vytipovat a odhalit případy neoprávněného podnikání. Při podrobném studiu obsahových náplní oborů živností volných lze zjistit, že obsahují poměrně přesný popis činností, které lze v rámci daného oboru živnosti volné vykonávat, ale i explicitní vyjádření, které odborné činnosti do daného oboru živnosti nepatří.

U ohlašovací živnosti řemeslné s předmětem podnikání *Zednictví* není výskyt neoprávněného podnikání náhodný. Stavebnictví je obecně oblast, ve které se ve velké míře využívá práce živnostníků. Živnostenský zákon umožňuje některé méně odborné stavební činnosti provádět na základě živnostenského oprávnění k živnosti volné s předmětem podnikání *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, obor činnosti č. 45 Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti.* Jde např. o tyto práce: *„činnosti spojené zejména s dokončováním, úpravou a obnovou staveb prováděné bez přímé vazby na vlastní stavební činnost, činnosti spojené s prováděním drobných bouracích prací a úklidových prací*

na stavbách“.¹¹¹ V obsahové náplni je však jasně uvedeno, že obsahem činnosti nejsou např. „*zednické, stavebně-tesařské, pokrývačské, kamnářské, obkladačské, štukatérské, malířské, lakýrnické a natěračské práce, obkládání sádrokartonem a další práce, jež jsou předmětem řemeslných živností*“.¹¹² Kontrola podnikatelů, kteří provozují tento obor činnosti, je jednou z možností, kde lze narazit na případy neoprávněného podnikání, neboť řada podnikatelů bude ve skutečnosti vykonávat některé odborné činnosti zednické, příp. jiné.

Podobně je tomu u neoprávněného podnikání v předmětech podnikání *Malířství, lakýrnictví, natěračství* a *Vodoinstalatérství, topenářství*. U těchto živností existuje zdánlivá možnost vykonávat je opět v rámci ohlašovací živnosti volné s předmětem podnikání *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*, obor činnosti č. 58 *Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí*. Podle obsahové náplně je předmětem tohoto oboru živnosti např. „*správa a základní údržba nemovitostí pro třetí osoby, zejména administrativní zajištění řádného provozu nemovitostí, domovnícká činnost, úklid bytů i nebytových prostor, čištění interiérů a exteriérů budov, čištění oken, úklid chodníků a podobně*“.¹¹³ Stejně jako v předchozím případě, i zde obsahová náplň obsahuje jednoznačnou informaci, že „*obsahem živnosti není údržba nemovitostí vyžadující řemeslnou zručnost nebo zvláštní odbornou kvalifikaci (například opravy výtahů, zednické, obkladačské, pokrývačské, instalatérské, elektroinstalatérské práce, chemické čištění koberců a textilií)*“.¹¹⁴ S touto oblastí se pojí rovněž termín tzv. hodinový manžel, kdy řada zručných řemeslníků nabízí své služby domácnostem. V těchto případech jsou často kumulovány různé živnosti např. *Zednictví, Vodoinstalatérství, topenářství, Malířství lakýrnictví natěračství*, ale i živnost *Montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení*. I zdánlivá maličkost v podobě opravy kapajícího kohoutku je odbornou činností pro instalatéra, nemluvě o připojení elektrické zásuvky nebo světla v místnosti. Živnostenský zákon nerozlišuje rozsah činnosti podnikatele, a proto i drobná oprava je posuzována dle svého předmětu a zařazena do příslušné odborné, zpravidla řemeslné živnosti. V domácnostech se může vyskytnout potřeba oprav v mnoha oborech

¹¹¹ Příloha č. 4 k Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. In Sbíрка zákonů, rok 2008, částka 94.

¹¹² tamtéž

¹¹³ tamtéž

¹¹⁴ tamtéž

činností, a proto je oblast tzv. hodinových manželů rovněž jedním z míst, kde lze při živnostenské kontrole narazit na případy neoprávněného podnikání.

V oblasti služeb je možné zmínit neoprávněné provozování živnosti řemeslné s předmětem podnikání *Opravy silničních vozidel*, ke kterému existuje zdánlivý ekvivalent v podobě ohlašovací živnosti volné s předmětem podnikání *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*, obor činnosti č. 50 *Údržba motorových vozidel a jejich příslušenství*. Řada podnikatelů může nabýt klamavého dojmu, že v rámci údržby, lze provádět opravy vozidel. Ovšem taková činnost je vyhrazena právě do předmětu zmiňované řemeslné živnosti, jak se opět můžeme dočíst v obsahové náplni tohoto oboru živnosti volné, která obsah definuje zejména takto: „*mytí a běžná údržba motorových vozidel, spočívající v ochraně těchto vozidel proti povětrnostním vlivům, zejména provozování myček automobilů, provádění povrchové úpravy karoserií tmelením, broušením, výměnou čelních skel, oken vozidel, těsnících prvků karoserie. Obsahem činnosti nejsou opravy silničních vozidel a opravy ostatních dopravních prostředků a pracovních strojů, (zejména opravy mechanických, pneumatických, hydraulických a elektrických skupin a podskupin), opravy karoserií vozidel a opravy pneumatik spojené s vulkanizací.*“¹¹⁵ Zaměření živnostenské kontroly na podnikatele poskytující služby v oblasti údržby motorových vozidel může být opět jednou z možností, kde bude možné narazit na případy neoprávněného podnikání.

Podobně jako u řemeslných živností lze předpokládat možnost výskytu neoprávněného podnikání v předmětu podnikání živnosti vázané *Projektová činnost ve výstavbě*. V rámci ohlašovací živnosti volné s předmětem podnikání *Výroba obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*, obor činnosti č. 62 *Příprava a vypracování technických návrhů, grafické a kresličské práce* lze vypracovávat různé technické návrhy. Obsahová náplň živnosti uvádí např. činnosti jako: „*příprava a vypracování technických návrhů strojních a technologických zařízení pro různá odvětví hospodářství.*“¹¹⁶ Dále pak např. „*zpracování grafických návrhů a grafických úprav textů. Zhotovování technických výkresů, náčrtků a webových stránek.*“¹¹⁷ Nechybí však jasné sdělení, že do obsahu činnosti nepatří projektová činnost ve výstavbě.

¹¹⁵ Příloha č. 4 k Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. In Sbírnka zákonů, rok 2008, částka 94.

¹¹⁶ tamtéž

¹¹⁷ tamtéž

I zde je tedy prostor pro možné obcházení zákona a výsledky kontrol živnostenského úřadu v Hradci Králové to potvrzují.

Srovnáním statistických dat a informací získaných z provedených rozhovorů s pracovníky živnostenských úřadů bylo možné vytipovat oblasti a předměty činnosti, kde lze ve zvýšené míře přepokládat výskyt neoprávněného provozování živností. Zaměřením živnostenské kontroly na předem vytipované oblasti, tedy může přinést výsledky v podobě dalších odhalených případů neoprávněného podnikání.

10 Závěr

Bakalářská práce byla zaměřena na oblast vymezení neoprávněného podnikání v kontextu živnostenského práva a jeho řešení jako přestupku, čehož bylo v teoretické části dosaženo analyzováním shromážděné odborné literatury. Živnostenské podnikání bylo zasazeno do širšího rámce základních pramenů práva, kterými jsou Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod a byly podrobně analyzovány pojmy podnikání a podnikatel. V oblasti úpravy živnostenského podnikání byly podrobně definovány znaky živnosti, včetně podmínek provozování živnosti a byla definována jejich úloha a význam při posuzování neoprávněného podnikání. Opomenuta nebyla ani oblast procesních postupů při výkonu živnostenské kontroly v podobě analýzy kontrolního řádu a vybraných procesních postupů podle zákona o odpovědnosti za přestupky.

V části výzkumné bylo cílem navrhnout postup pro odhalování případů neoprávněného podnikání při výkonu kontrolní činnosti realizované obecními živnostenskými úřady. Provedený výzkum potvrdil, že analýzou odhalených případů neoprávněného podnikání lze vysledovat oblasti, ve kterých je výskyt neoprávněného podnikání častější. Komparací statistických dat o odhalených případech neoprávněného podnikání ze dvou obecních živnostenských úřadů bylo zjištěno, že druhové rozložení neoprávněně provozovaných živností je totožné. Jednoznačně bylo potvrzeno, že k výskytu neoprávněného podnikání dochází nejčastěji v předmětech podnikání ohlašovacích živností řemeslných. Při podrobné analýze bylo zjištěno, že velmi častý výskyt případů neoprávněného podnikání je u živností spojených se stavebnictvím a některými službami. Na základě výsledků výzkumu byly vytipovány oblasti, ve kterých může reálně docházet k neoprávněnému podnikání a zaměření živnostenské kontroly do těchto oblastí může být jednou z cest, kterými se živnostenská kontrola může ubírat, neboť z výzkumu dále

vyplývalo, že se nelze při odhalování případů neoprávněného podnikání spoléhat pouze na podněty od občanů nebo správních orgánů. Aktivní přístup kontrolorů k této oblasti živnostenské kontroly může přinášet výsledky.

Regulací živnostenského podnikání obsaženou v živnostenském zákoně se na trhu vytváří rovnováha, která je přínosná zejména pro podnikatele, kteří v daném oboru provozují živnost. Současně se zajišťena určitá míra ochrany spotřebitele, kdy odborné práce mohou zajišťovat pouze subjekty odborně způsobilé. Při procesu ohlášení živnosti, nebo žádosti o koncesi jsou živnostenskými úřady důsledně vyžadovány podmínky provozování živnosti a zaměření živnostenské kontroly na oblast výskytu neoprávněného podnikání je zcela nezbytné. V opačném případě by striktní přístup při zkoumání splnění zvláštních podmínek provozování živnosti (odborné způsobilosti) ztrácel smysl. Nelze rovněž pominout případy, kdy živnost provozují subjekty, které tak činí bez jakéhokoliv živnostenského oprávnění a vyhýbají se systému zdanění a povinných odvodů na sociální a zdravotní pojištění. Taková činnost má kromě ekonomických důsledků v podobě sníženého výběru daní a odvodů na pojištění také jednoznačně negativní vliv na podnikatelský trh a je zdrojem nerovnováhy. Zaměření živnostenské kontroly na tyto oblasti bude přínosné pro naplnění úlohy živnostenských úřadů při správě živnostenského podnikání.

11 Seznam použitých zdrojů

Vázaná literatura

BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6.

DVORSKÁ, Olga. Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80_7201-902-1.

HORIZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav. Živnostenský zákon. 15. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-090-8.

KAMENÍK, Petr, HRABÁNKOVÁ, Milada, ORLOVÁ, Marie. Živnostenský zákon: Zákon o živnostenských úřadech : komentář. Vydání druhé. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-658-8.

PLASGUROVÁ HOLÁ, Karolína, HORNÍČKOVÁ, Daniela, PÖSL, Tomáš, RYNDOVÁ, Alžběta. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, Doplněk č.1 – Dotazy a odpovědi, vzory k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád). Vydání první. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy 2013. ISBN 978-80-86466-38-5.

ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

ŠIŠKEOVÁ, Sylva. Přehled judikatury z oblasti živnostenského podnikání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-527-4.

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Internetové zdroje

Bulletin advokacie, odborný právnický portál | Stanoviska k NOZ: K pojmu podnikatel podle občanského zákoníku. Bulletin advokacie, odborný právnický portál | Domů [online]. Copyright © [cit. 15.9.2020]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/stanoviska-k-noz-k-pojmu-podnikatel-podle-obcanskeho-zakoniku>

Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © Copyright 2005 [cit. 22.10.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/statisticke-udaje-o-podnikatelich/>

Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Copyright © Copyright 2005 [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54278/61983/640290/priloha001.pdf>.

Právní předpisy

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 87.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 98.

Zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech. In: Sběrka zákonů, rok 1991, částka 109.

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: Sběrka zákonů, rok 1993, částka 1.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sběrka zákonů, rok 2004, částka 174.

Nářízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. In: Sběrka zákonů, rok 2008, částka 94.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 2009, částka 11.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: Sběrka zákonů, rok 2012, částka 33.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: Sbírka zákonů, rok 2012, částka 86.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Sbírka zákonů, rok 2016, částka 98.

Judikatura

Rozsudek jménem republiky, Krajský soud v Ostravě, zn. 22 A 44/2013 – 29, ze dne 17.2.2015 [online]. [cit. 23.11.2020]. Dostupné z:

<https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksos/22-a-44-2013-29>

Rozsudek jménem republiky, Krajský soud v Hradci Králové, zn. 30 A 78/2018 – 55, ze dne 7. 4. 2020 [online]. [cit. 25.11.2020]. Dostupné z:

<https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/kshk/30-a-78-2018-55>