

# APLIKACE SPRÁVNÍHO ŘÁDU PŘI SPRÁVĚ ŽIVNOSTENSKÉHO PODNIKÁNÍ

(podle stavu právní úpravy k 1. lednu 2011)

**Cílem následujícího textu** je poskytnout základní přehled o způsobech a rozsahu aplikace zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, při správě živnostenského podnikání. Může pomoci např. úředníkům obcí, krajů a hlavního města Prahy, kteří se připravují na složení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. Užitečný však může být také pro širší odbornou i laickou veřejnost.

Text je tvořen několika **kapitolami**. Postupně se budeme věnovat těmto tématům:

1. Orgány vykonávající státní správu na úseku živnostenského podnikání
2. Princip subsidiarity správního řádu vůči zákonu o živnostenském podnikání
3. Obecná charakteristika aplikace správního řádu v činnosti živnostenských úřadů
4. Aplikace ustanovení správního řádu v činnosti živnostenských úřadů
5. Aplikace ustanovení části třetí správního řádu v činnosti živnostenských úřadů
6. Stížnosti

Pro lepší orientaci používáme v textu následující **piktogramy**:



vedle tohoto piktogramu naleznete **příklady**;



tento piktogram **odkazuje na konkrétní ustanovení zákona**;



toto je **odkaz na konkrétní zákon**.

Materiál pro vás připravil kolektiv autorů – externích i interních zaměstnanců Institutu pro veřejnou správu Praha. Vaše případné **připomínky a náměty k tomuto textu** uvítáme na e-mailové adrese: [p.kus@institutpraha.cz](mailto:p.kus@institutpraha.cz). Využijeme je pro úpravu či rozšíření tohoto studijního materiálu.

## **1. Orgány vykonávající státní správu na úseku živnostenského podnikání**

Správa živnostenského podnikání je podle úpravy obsažené v zákoně č. 570/1991 Sb. zabezpečována **soustavou živnostenských úřadů**:

- obecní živnostenský úřad
- krajský živnostenský úřad
- Živnostenský úřad České republiky

Obecní živnostenský úřad je zřizován jako odbor obecního úřadu obce s rozšířenou působností, krajský živnostenský úřad je zřizován jako odbor krajského úřadu. S odkazem na úpravu obsaženou v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu tedy jde o součásti orgánů územních samosprávných celků – obecních a krajských úřadů. Živnostenský úřad České republiky nebyl dosud zřízen a jeho funkci plní Ministerstvo průmyslu a obchodu jako orgán moci výkonné.

Postup všech shora uvedených orgánů je v celém rozsahu upraven správním řádem, neboť plně vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Vystupují tak jako správní orgány. Výkon činnosti živnostenských úřadů je výkonem státní správy, který je v případě obecních a krajských živnostenských úřadů přenesen na orgány územních samosprávných celků.

Rozsah konkrétních pravomocí je určen zákonem č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech.

## **2. Princip subsidiarity správního řádu vůči zákonu o živnostenském podnikání**



### **nejdůležitější právní předpisy, které upravují výkon živnostenské správy:**

- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
- zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech
- zákon č. 552/1992 Sb., o státní kontrole
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních živností
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a o výši paušální částky nákladů řízení

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen **živnostenský zákon**) upravuje podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním (§ 1 živnostenského zákona). Činnost živnostenských úřadů jako správních orgánů zajišťuje zejména:

- řízení na úseku vzniku živnostenských oprávnění (registraci a povolování)
- vedení živnostenského rejstříku, vydávání výpisů z něj
- kontrola dodržování podmínek provozování živnosti stanovených zákonem
- řízení ve věci zániku živnostenských oprávnění
- správní trestání – přestupky a správní delikty podnikatelů

Subsidiarita správního řádu se u výše uvedených oblastí uplatní v rozdílné intenzitě. Správní orgány postupují přednostně podle úpravy živnostenského zákona, který je zde ve vztahu zákona zvláštního. Nestanoví-li pro danou otázku živnostenský zákon jiný postup, uplatní se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení. Obdobně je tomu i v případě živnostenské kontroly, kde je subsidiární posloupnost „živnostenský zákon – zákon o státní kontrole – správní řád“ nebo i v případě správního trestání za přestupky, kde správní orgán při řešení procesních otázek postupuje podle pořadí právní úpravy „živnostenský zákon – přestupkový zákon – správní řád“.



Úpravu postupu živnostenského úřadu po ohlášení živnosti podnikatelem a řízení na ně navazující vedoucí k vydání výpisu z živnostenského rejstříku v zásadě velmi podrobně upravuje přímo živnostenský zákon. Správní řízení vyvolané žádostí o koncesi vedoucí k rozhodování o udělení nebo zamítnutí koncese je pak živnostenským zákonem upraveno jen zčásti a postupuje se v ostatním podle správního řádu. Zcela neupravené živnostenským zákonem je řízení o zrušení živnostenského oprávnění, které tak zcela ovládají obecná ustanovení o správním řízení.



Bez výjimky a v plném rozsahu se vždy na postup živnostenského úřadu použijí **základní zásady činnosti správních orgánů** obsažené v ustanovení **§ 2 až § 8 správního řádu**.

### **3. Obecná charakteristika aplikace správního řádu v činnosti živnostenských úřadů**

Správní řád upravující postup živnostenských úřadů vedle zvláštních právních předpisů, je obsahově členěn do osmi částí. Obsahové části zákona korespondují do jisté míry i se specifickým postupem správního orgánu při výkonu veřejné správy. Míra jejich uplatnění a praktického výskytu bude rozdílná podle povahy spravovaného úseku veřejné správy, úkolů a cílů, které veřejná správa v dané oblasti sleduje.

**3.1 Část druhá zákona** upravuje správní řízení jako postup živnostenského úřadu vedoucího k vydání rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, v případě živnostenského podnikání skoro výlučně podnikající osoby (fyzické nebo právnické). K těmto **konstitutivním rozhodnutím** patří např.:

- rozhodnutí o udělení koncese
- rozhodnutí o schválení odpovědného zástupce
- rozhodnutí o pozastavení nebo zrušení živnostenského oprávnění
- rozhodnutí o správním deliktu podnikatele

Dále se podle části druhé postupuje také v případě vydání rozhodnutí, která prohlašují existenci či neexistenci těchto práv nebo povinností jmenovitým osobám. K těmto **deklaratorním rozhodnutím** patří např.

- rozhodnutí o rozsahu živnostenského oprávnění
- rozhodnutí o tom, že ohlašovatel nesplnil podmínky pro vznik oprávnění
- rozhodnutí, že ohlášením živnost nevznikla

Část druhá jakožto jádro úpravy správního procesu je v postupech živnostenských úřadů (shodně jako většina ostatních správních orgánů) zastoupena zásadním podílem a představuje základní úpravu jejich činnosti.

**3.2 Část třetí zákona** obsahuje zvláštní ustanovení v poměru k ustanovením obsaženým zejména v části druhé. Jejich faktické uplatnění bude aktuální jen v určitých procesních situacích a jen u některých správních orgánů. K nim sice mohou patřit i živnostenské úřady, aplikace však nebude častá. Konkrétní instituty, které by přicházely v úvahu (např. příkaz, vysvětlení, společné řízení apod.) zmíníme v dalším textu samostatně.

**3.3 Část čtvrtá zákona** představuje co do rozsahu ustanovení velmi „nenápadnou“ úpravu postupů správních orgánů, která však v případě živnostenské správy představuje velmi výrazný, až převažující podíl v zastoupení postupů živnostenských úřadů. Tato část formálně upravuje ty postupy živnostenského úřadu, které nejsou správním řízením vedeným s cílem vydat rozhodnutí, ale zajišťují plnění jiných úkolů veřejné správy – vydání osvědčení, vyjádření, sdělení, výpisů, vedení evidencí, registrací a dalších úkonů. Patří sem zejména výpisy z živnostenského rejstříku, oznámení o zániku živnostenského oprávnění z důvodů uvedených v § 57 živnostenského zákona, informace o provedeném zápisu v živnostenském rejstříku (v případech, kdy se nevydává výpis). I tyto **neformální úkony** (nejedná se o rozhodnutí) musí splňovat minimální požadavky svého obsahu a formy stanovené zejména zvláštním právním předpisem (zde živnostenským zákonem) a správním řádem (§ 154). Mimo náležitosti jejich vydání upravuje správní řád i způsob jejich nápravy či zrušení, a to formou usnesení.



Živnostenský úřad na základě ohlášení ohlašovací živnosti po splnění zákonných podmínek o vzniku oprávnění nerozhoduje správním rozhodnutím, ale vydá výpis z živnostenského rejstříku, kterým osvědčí vznik živnostenského oprávnění, a toto oprávnění registruje.



Živnostenský úřad pozastavil živnostenské oprávnění podnikateli, a toto v rozporu se zákonem oznámil na úřední desce příslušného obecního úřadu podle § 58 odst. 5 živnostenského zákona, když tato povinnost publikace dopadá výlučně na oznámení o zrušení oprávnění. Toto nezákonné oznámení musí být zrušeno usnesením podle § 156 odst. 2 správního řádu.

**3.4 Část pátá zákona** představuje komplexní úpravu **veřejnoprávních smluv**. Na úseku živnostenské správy je tato problematika nezastoupená. V úvahu by mohla přicházet aplikace tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 160 zákona v případě, že by došlo ke smluvní dohodě dvou obcí s rozšířenou působností o společném výkonu živnostenské správy úřadem jedné z nich (§ 66a zákona o obcích). Subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 zákona se nemohou uplatnit, neboť ani živnostenský zákon ani jiný zvláštní předpis možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu na úseku živnostenské správy nestanoví. Veřejnoprávní smlouva mezi „účastníky“ podle § 162 je pak rovněž vyloučena z povahy věci, resp. ustanovením § 10 odst. 7 živnostenského zákona, který stanovuje, že živnostenské oprávnění nemůže být převedeno na jinou osobu. Taková úprava pak aplikaci § 162 pro eventuální převedení práva provozování živnosti zcela vylučuje.

**3.5 Část šestá zákona – opatření obecné povahy** – odkazuje v případě tohoto institutu na zmocnění dané zvláštním zákonem. Na úseku živnostenské správy takové zmocnění neexistuje, tato úprava je v tomto směru pro činnost živnostenských úřadů neaplikovatelná.

**3.6 Část sedmá zákona** upravuje mimo **přechodná a závěrečná ustanovení** (nepochybně atakující i činnost živnostenských úřadů svou obecnou platností) i speciální ustanovení o **stížnosti**. V rozsahu vymezeném zákonem je tato úprava v postupech živnostenských úřadů plně aplikovatelná (stejně jako v případě všech ostatních správních orgánů ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona). Možné stížnosti mohou zasáhnout jak oblast rozhodovací činnosti podle části druhé zákona, tak i postupy podle ostatních částí, zejména čtvrté, zákona. V praxi živnostenských úřadů je třeba důsledně odlišit institut podnětu (§ 42) a stížnosti (§ 175).

#### **4. Aplikace ustanovení správního řádu v činnosti živnostenských úřadů**

##### **4.1 Základní zásady činnosti živnostenských úřadů**

Činnost živnostenských úřadů při výkonu působnosti veřejné správy je mimo ta ustanovení, která jsou obsažena ve zvláštních zákonech, dále v plném rozsahu upravena správním řádem. Uplatňují se tak při ní veškeré základní zásady činnosti správních orgánů stejně jako u dalších správních orgánů. Aplikace základních zásad z tohoto pohledu nemůže mít odchylky dané různou oblastí výkonu veřejné správy, neboť představuje obecnou ideovou a fundamentální rovinu vystupování a jednání veřejné správy.

##### **4.2 Věcná a místní příslušnost**



**Věcná příslušnost živnostenských úřadů** je (v souladu s ustanovením § 10 zákona) založena zvláštním **zákonem č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech**, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis stanoví rozsah zmocnění jednotlivých druhů živnostenských úřadů. Nejrozsáhlejší díl výkonné činnosti je svěřen obecním živnostenským úřadům. Vést řízení a rozhodovat ve věci mohou jen správní orgány k tomu povolané.



**Místní příslušnost** je upravena z části správním řádem, z části zákonem o živnostenském podnikání. Veškerá podání upravená živnostenským zákonem (např. ohlášení živnosti, žádost o koncesi, oznámení změn údajů atd.) lze učinit u kteréhokoliv živnostenského úřadu v České republice, a to bez ohledu na pobyt nebo místo podnikání či na sídlo podnikatele. Tato zvláštní úprava má přednost a v zásadě na úseku podání vyloučila posuzování místní příslušnosti podle správního řádu. V řízeních o správních deliktech, pozastavení či zrušení oprávnění (tj. v řízeních zahajovaných z moci úřední) se již plně uplatní úprava správního řádu. Ze zákonných kritérií bude nejčastěji uplatněno kritérium místa činnosti (typicky u některých deliktů) a místo podnikání (u pozastavení nebo zrušení oprávnění z moci úřední). Zvláštní úprava místní příslušnosti provedená živnostenským zákonem na úseku žádostí a podání ovlivňuje i aplikaci ustanovení § 12 zákona – postoupení,

kteří ze shora uvedených důvodů (v zásadě každý živnostenský úřad je příslušný pro podání) bude v postupech živnostenských úřadů zastoupeno jen minimálně.

### **4.3 Doručování**

Komplexní úprava doručování obsažená v zákoně dopadá plně i na postupy živnostenských úřadů. Na úseku živnostenské správy jsou významně zastoupeny právnické osoby, doručováno zde bude až na výjimky do datových schránek. V doručování podnikajícím fyzickým osobám se přednostně doručuje do datové schránky podnikající fyzické osoby, je-li zřízena. A není-li podnikatelem zvolena ani adresa pro doručování, pak se doručuje do místa podnikání. Podnikající fyzická a právnická osoba nemohou žádat o prominutí zmeškání úkonu s odkazem na to, že na adrese jejich místa podnikání nebo sídla se nikdo nezdržuje. To platí, je-li písemnost doručována na tyto adresy.

### **4.4 Účastníci řízení**



**Správní řád dělí účastníky řízení do tří skupin:**

- 1) účastníci podle § 27 odst. 1 (někdy označování jako **účastníci hlavní**)
- 2) účastníci podle § 27 odst. 2 (označování jako **účastníci vedlejší**)
- 3) účastníci podle § 27 odst. 3 (označování jako **účastníci ze zákona**)

Účastníkem řízení je fyzická nebo právnická osoba, nejčastěji podnikatel nebo osoba žádající o živnostenské oprávnění nebo ohlašující živnost. Správní řízení při živnostenské správě jsou charakteristická účastenstvím pouze jedné osoby, obvykle podnikatele, kterému svědčí postavení hlavního účastníka řízení (např. žádost o koncesi, řízení o zrušení oprávnění a podobně). Jen v případech, kdy správní orgán rozhoduje o schválení odpovědného zástupce navrženého podnikatelem, přistupuje do řízení další osoba, které je v praxi přiznáváno postavení účastníka řízení – schvalovaný odpovědný zástupce. Odpovědný zástupce v tomto řízení vystupuje jako vedlejší účastník. Bude se jednat o řízení ve věci schválení odpovědného zástupce a řízení ve věci udělení koncese spojené současně se schválením odpovědného zástupce.

Účastenství založené zvláštním zákonem není v případě živnostenské správy naplňováno, neboť žádné takové ustanovení v současné úpravě neexistuje.

Živnostenský zákon ukládá jako všeobecnou podmínku provozování živnosti dosažení věku 18 let a způsobilost k právním úkonům. Toto ustanovení obecně koresponduje s vymezenou procesní způsobilostí a v zásadě zajišťuje, že účastníky řízení budou v této oblasti jen osoby procesně způsobilé. Jen ve výjimečných případech bude správní orgán vést řízení s osobou procesně nezpůsobilou – mladší 18 let nebo zbavenou či omezenou způsobilostí. Pro takové případy stanoví živnostenský zákon zvláštní postup.

Účastenství v živnostenských věcech není komplikované a není tak až na výjimky předmětem sporu. Otázka vymezení účastenství je přesto prioritní pro postavení dotčených osob v procesu řízení s ohledem na jejich práva a povinnosti, které je právě spojeno s účastenstvím.

## 4.5 Podnět



Podnět upravený v § 42 zákona není v činnosti živnostenských úřadů zvláštností. Tyto správní orgány jsou nadány i kontrolní a dozorovou pravomocí, ke které se obrazejí klienti veřejné správy se svými podněty. Povinností správního orgánu je zabývat se každým podnětem (zda neodůvodňuje zahájení řízení z moci úřední, zda tedy nepoukazuje na nezákonný stav, který je třeba napravit, eventuálně i jen postihnout pachatele za jeho nastolení).

Podnět sám nemusí splňovat žádné obsahové a formální náležitosti. Je jen na správním orgánu, jaké informace a další své kroky z něho odvine. Přitom ovšem musí zachovat meze své příslušnosti. V opačném případě, tedy nepřísluší-li mu daný podnět, neformálně jej předá orgánu věcně a místně příslušnému. Vyžádá-li si to podatel podnětu, správní orgán je povinen jej informovat, zda bylo či nebylo na jeho základě zahájeno správní řízení, eventuálně zda se podnět ukázal jako nedůvodný či byl předán jinému orgánu veřejné správy. Stanovená lhůta k tomu je 30 dní.

Z povahy podnětu plyne, že není zahájením řízení, ale správní orgán teprve na základě jeho vyhodnocení a vlastní úvahy o dalším postupu může přistoupit k zahájení řízení z moci úřední. Podnět je tedy řazen mezi úkony před zahájením řízení, podobně jako odložení věci, vysvětlení, zajištění důkazu a předběžná informace.

## 4.6 Podání a lhůty

Živnostenská správa velmi výrazně prolomila příslušnost **podání** orgánům veřejné moci úpravou, podle které lze řádně učinit podání podle živnostenského zákona (ohlášení, žádost o koncesi, žádost o zrušení oprávnění, odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu atd.) u kteréhokoliv živnostenského úřadu. Podání lze také učinit prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy (Czech Point). Obecná úprava správního řádu oproti tomu požaduje, aby podání bylo učiněno řádně, pokud je doručeno věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Živnostenské úřady projednávají svěřené záležitosti bez zbytečných průtahů a rozhodují neprodleně. Pokud to není možné, postupují ve **lhůtách** zákonných (např. vydání výpisu z živnostenského rejstříku do 5 dnů) a nejsou-li tyto stanoveny, postupují ve lhůtách přiměřených.

## 4.7 Zahájení řízení

V živnostenské správě je shodně s dalšími obory veřejné správy zastoupeno **zahájení řízení na žádost i z moci úřední**, a to podle povahy řešené situace. Významný podíl správních úkonů živnostenských úřadů je upraven v části čtvrté správního řádu. Jedná se o případy, kdy živnostenské úřady ve věci nerozhodují formálním individuálním aktem – rozhodnutím, ale „osvědčují“ určité skutečnosti, zejména vznik živnostenského oprávnění vydáním výpisu z živnostenského rejstříku. Mimo výpis z živnostenského rejstříku vydávají živnostenské úřady také sdělení, kterými informují osoby zapsané v živnostenském rejstříku o provedených zápisech v evidenci.

## 4.8 Průběh řízení

Podle ustanovení § 1 odst. 2 se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, pokud zvláštní zákon (např. zákon o živnostenském podnikání) nestanoví jinak. Rozsah odlišné úpravy se výrazně odlišuje u jednotlivých typových případů. Postup živnostenského úřadu je v některých věcech v zásadě velmi přesně zakotven v živnostenském zákoně (např. ohlášení živnosti), v jiných případech vlastní proces zcela chybí a uplatňuje se obecná úprava správního řádu (např. řízení o zrušení živnostenského oprávnění). V některých případech pak v postupech živnostenské správy dochází k „přelévání“ procesních postupů z oblasti neformálního řízení do řízení formálního a naopak.



Např. ohlášení živnosti a na ně navazující úkony správního orgánu (vydání výpisu) jsou postupem dle části čtvrté. Pokud však ohlášení nelze vyhovět pro určité vady (např. nejsou doloženy náležitosti ohlášení), postup vedoucí k negativnímu závěru (rozhodnutí o tom, že ohlášením živnost nevznikla) je již postupem plně podle části druhé a směřující k rozhodnutí ve smyslu § 9 zákona.

## 4.9 Rozhodování

Živnostenské úřady také rozhodují podle části druhé (§ 9) správního řádu jako k tomu zákonem přímo zmocněné správní orgány formou **rozhodnutí konstitutivních** (např. rozhodnutí o udělení koncese) **nebo deklaratorních** (např. rozhodnutí o rozsahu živnostenského oprávnění) podle:



### **a) právní úpravy živnostenského zákona:**

- § 8 odst. 2 o prominutí překážky po zamítnutí insolventního návrhu pro nedostatek majetku k úhradě nákladů insolventního řízení
- § 10 odst. 5 o nesplnění podmínky zápisu do obchodního rejstříku
- § 11 odst. 7 o schválení odpovědného zástupce u koncese
- § 27 odst. 3 o stanovení podmínek pro koncesovanou živnost
- § 28 odst. 3 v pochybnosti o rozsahu živnostenského oprávnění
- § 47 odst. 5, 6, 7 a 8, že ohlášením oprávnění nevzniklo, že nebyly splněny podmínky pro vznik oprávnění
- § 47 odst. 10 o zrušení živnostenského oprávnění
- § 49 odst. 3 o pozastavení oprávnění při ukončení činnosti odpovědného zástupce
- § 51 odst. 2 o žádosti o koncesi – zastavení
- § 53 o žádosti o koncesi
- § 56 o změně koncese
- § 58 odst. 1, 2, 3 a 4 o zrušení nebo pozastavení živnostenského oprávnění z moci úřední
- § 59 o zákazu protiprávního jednání
- § 60d o odstranění zjištěných nedostatků



- § 61 o přestupku
- § 62 o správním deliktu podnikatelů
- § 63 o správním deliktu podnikatelů



**b) právní úpravy zvláštních předpisů (např. zákona o ochraně spotřebitele, o regulaci reklamy a dalších):**

- o sankcích za správní delikty

Obsahové náležitosti výrokové části rozhodnutí upravené v ustanovení § 68 zákona jsou v případě rozhodnutí o udělení koncese rozšířeny o další údaje stanovené živnostenským zákonem. Týkají se zejména identifikačních údajů podnikatele (např. rodné číslo, místo podnikání, identifikační číslo osoby podnikatele). Jedním z výroků výrokové části rozhodnutí o udělení koncese může být vedle udělení koncese také schválení odpovědného zástupce. V rozhodnutí může také živnostenský úřad ukládat podmínky, za kterých bude koncese provozována, to však výlučně v rozsahu stanoveném právními předpisy.

#### **4.10 Odvolací řízení ve věcech živnostenské správy**

Veškerá správní řízení podle části druhé zákona (tedy rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob na úseku živnostenského podnikání) jsou vedena u obecních živnostenských úřadů jako orgánů prvního stupně. Odvolacím orgánem jsou pak krajské úřady, odbory krajský živnostenský úřad, na území hlavního města Prahy živnostenský odbor Magistrátu hlavního města Prahy. Z hlediska odvolání (lhůt, postupů, náležitostí) nemá živnostenská úprava žádné speciální ustanovení, postupuje se tedy výlučně podle ustanovení § 81 a násl. zákona. Odvolací lhůta je 15 dnů. Odvolání může podat jen účastník řízení. Odvolání je podáním, které mimo obecné náležitosti upravené v § 37 odst. 2 musí dále obsahovat: proti jakému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá, v čem je spatřován rozpor se zákonem nebo nesprávnost vlastního rozhodnutí či postupu, který jeho vydání předcházela.

#### **5. Aplikace ustanovení části třetí správního řádu v činnosti živnostenských úřadů**

Jednotlivá ustanovení části třetí zákona (definovaná jako ustanovení zvláštní) budou pro svou někdy specifickou povahu nacházet v postupech živnostenských úřadů zastoupení velmi rozdílně. V dalším textu podrobněji zmíníme jen ta, o nichž lze s ohledem na dosavadní správní praxi živnostenských úřadů konstatovat, že se činnosti těchto správních orgánů dotýkají.

## 5.1 Zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení



**Vysvětlení (§ 137)** úzce souvisí s přijímáním podnětů, ale i vlastní kontrolní činností a vlastními zjištěními živnostenských úřadů. Umožňuje správnímu orgánu, aby svou úvahu o zahájení či nezahájení správního řízení v určité věci opřel o další zjišťování formou podání vysvětlení konkrétních osob a zahájil řízení s jistou mírou řádného přesvědčení o jeho oprávněnosti. To neznamená, že stav věci musí být zjištěn zcela nepochybně, k tomu nakonec slouží až vlastní správní řízení, ale sníží se možnost, že řízení založené jen na domněnce bude muset být zastaveno. Podané vysvětlení tedy slouží v době do zahájení řízení. Po jeho zahájení musí být i vysvětlením získané informace a objasněné skutečnosti dokazovány znovu řádným způsobem



Např. podaný podnět je velmi obecný a nelze z něj zjistit, kdo měl kritizovaný stav způsobit. Osoba podatele je správnímu orgánu známá.

## 5.2 Zvláštní ustanovení o některých řízeních



### **společné řízení (§ 140):**

Je jen na uvážení správního orgánu ve vztahu na rychlost, účel řízení, zda velmi obecně vymezené společné řízení při svém postupu využije či nikoliv. O tom vydává usnesení, které se jen poznamenává do spisu. Lze tak spojit různá řízení týkající se téže věci, týčů účastníků nebo i jinak věcně spolu související.



Např. společné projednání více podaných žádostí o koncesi a jejich udělení jedním rozhodnutím.



### **sporné řízení (§ 141), řízení s předstihem žádosti (§ 145), řízení o výběru žádosti (§ 146):**

Žádný zvláštní právní předpis neumožňuje řešení např. obchodních sporů živnostenskými úřady formou sporného řízení, stejně tak neexistuje jiné zmocnění pro aplikaci předstihu žádosti nebo výběru žádosti. Zmocnění zvláštním zákonem je zde nutností. Tento typ řízení se v činnosti živnostenských úřadů neuplatní



### **řízení o určení právního vztahu (§ 142):**

Tento zvláštní typ řízení umožňuje zejména tam, kde je pochybnost o existenci či neexistenci nějakého právního vztahu či stavu, vydat správnímu orgánu deklaratorní rozhodnutí, a to na žádost účastníka. Taková žádost musí být odůvodněna nezbytnou potřebou na straně žadatele. Rozhodnutí správní orgán vydá jen tehdy, není-li možné právní vztah potvrdit jiným způsobem, např. jej jen osvědčit na základě podkladů evidovaných nebo známých správnímu orgánu.



### **řízení na místě (§ 143):**

V zákonem poměrně přesně specifikovaných případech (zejména bezprostřední ohrožení majetku, života nebo zdraví) může správní orgán vydat rozhodnutí ukládající povinnost neprodleně na místě (např. na místě místního šetření, na místě kontroly a podobně) tak, aby nedošlo k nebezpečí z prodlení způsobenému trváním „klasického“ správního řízení s jednotlivými úkony a lhůtami. Správní orgán bezprostředně ve věci rozhodne (nejčastěji nařídí něco vykonat, něčeho se zdržet), rozhodnutí ústně vyhlásí a to se považuje za oznámené účastníku řízení. Na místě vydá správní orgán potvrzení o vyhlášení rozhodnutí. Potvrzení obsahuje zejména výrokovou část a další náležitosti. Přes vydání tohoto potvrzení musí správní orgán následně ještě účastníku řízení rozhodnutí jako takové v rozsahu všech úplných obsahových a formálních náležitostí doručit. Rozhodnutí je však řádně oznámeno, včetně zahájení běhu odvolací lhůty již ústním vyhlášením. Odvolání nemá odkladný účinek.

Řízení na místě má v praxi živnostenských úřadů jen omezené uplatnění, byť je v zásadě nelze vyloučit. Nutno však zvažovat naléhavost konkrétní věci, která si vyžaduje okamžité rozhodnutí.



#### **řízení s velkým počtem účastníků (§ 144):**

Z povahy živnostenské správy neexistuje situace, kdy by živnostenský úřad rozhodoval ve věci za účastenství více než 30 účastníků. Ustanovení zákona o řízení s velkým počtem účastníků jsou pro postupy živnostenských úřadů neaplikovatelná.



#### **řízení s předstihem žádosti (§ 145) a řízení o výběru žádosti (§ 146):**

V obou případech jsou podmíněna existencí zvláštního zákona, na jehož základě je tato forma řízení ve stanovených případech možná. Živnostenskoprávní úprava takové ustanovení neobsahuje, ani jedno z obou řízení tedy není možné v praxi živnostenských úřadů aplikovat.

### **5.3 Zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích**



#### **rozhodnutí mezitímní a v části věci (§ 148):**

Bude správním orgánem vydáváno jen výjimečně tam, kde není možné o věci rozhodnout v celém rozsahu, o všech právech nebo povinnostech (včetně souvisejících vedlejších ustanovení). Tyto typy rozhodnutí řeší jen dílčím způsobem projednávanou věc s tím, že o zbytku bude rozhodnuto dalším rozhodnutím v době, kdy to bude možné. Přínos tohoto typu rozhodnutí spočívá v tom, že lze účastníka alespoň částečně uspokojit v jeho návrhu v nejkratší možné době. Správní orgán však musí šetřit podstatu, účelnost i faktickou uskutečnitelnost „dělby“ svého rozhodnutí.



#### **rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (§ 149):**

V řízení o udělení koncese je živnostenský úřad povinen podle § 52 vyžádat si stanovisko orgánu státní správy (tzv. dotčený orgán), je-li tak u konkrétní živnosti stanoveno. Tímto stanoviskem je živnostenský úřad vázán. Jedná se o úkon, který není samostatným rozhodnutím, ale živnostenský úřad bez pozitivního stanoviska nemůže udělit koncesi. U vyjmenovaných živností je tedy rozhodnutí živnostenského úřadu o udělení koncese podmíněno pozitivním stanoviskem dotčeného orgánu. Ve svém stanovisku může dotčený orgán stanovit (v souladu se zákonem) i další podmínky, omezení či skutečnosti. Úprava plně koresponduje s ustanovením § 149 zákona. Podle ní by živnostenské úřady postupovaly i v případě, že by odvolání proti udělení nebo neudělení koncese směřovalo proti obsahu závazného stanoviska. V odvolacím řízení pak musí být zohledněna ta skutečnost, že závazné stanovisko (byť není samostatným rozhodnutím) vydával specializovaný orgán veřejné

správy, jiný než živnostenský úřad. Zákonost a správnost stanoviska by tak musela být posuzována v linii orgánu nadřízeného tomu, kdo stanovisko vydal, nikoliv v linii živnostenských úřadů, byť by tyto byly řádným orgánem odvolacím.



#### **příkaz (§ 150):**

Řízení příkazní (včetně tzv. příkazu na místě) velmi úzce koresponduje s činností živnostenských úřadů a jeho praktická aplikace je na tomto úseku běžná a vhodná. Ukládání povinností na základě kontrolního protokolu pořizovaného živnostenským úřadem je velmi zastoupená aktivita, zejména na úseku správních sankcí, nejčastěji podle živnostenského zákona. Pokud jsou skutková zjištění nepochybná, kontrolovaná osoba byla seznámena s obsahem protokolu, zjištění nezpochybňuje formou námitek, může živnostenský úřad bez dalšího přistoupit k vydání rozhodnutí – příkazu a tento účastníkovi doručit.

Příkaz má obsahové i formální náležitosti rozhodnutí, zákon však proti němu připouští jako obranný prostředek tzv. odpor (nikoliv odvolání). Podání odporu má přímo ze zákona důsledky v tom, že příkaz se ruší (nikdo tedy o tom nerozhoduje ani nevede řízení) a nastoluje se stav „zahájení řízení“. Poté, co je takto řízení zahájeno, pokračuje se všemi úkony správního orgánu či návrhy účastníka jako nezkrácené řízení, které je zakončeno rozhodnutím ve věci. Proti takovému rozhodnutí již lze podat řádné odvolání.

Příkaz na místě (§ 150 odst. 5) se svou povahou velmi blíží blokovému řízení, neboť umožňuje ukládat a vybírat sankce až do výše 10 tisíc korun bezprostředně na místě kontroly, za přítomnosti účastníka. Lze tak tedy dosáhnout okamžitého a účinného potrestání nebo napravení zjištěného protiprávního stavu. Příkazem na místě rozhodují živnostenské úřady na úseku zákona o ochraně spotřebitele. Při kontrole podle živnostenského zákona by taková forma sice byla také možná, ustanovení živnostenského zákona ale obsahuje pro účely správního trestání blokové řízení, které bude pravděpodobně pro svou operativnost využíváno přednostně.



#### **vydání dokladu (§ 151):**

Je-li v řízení písemným rozhodnutím přiznané právo účastníka následně ještě správním orgánem stvrzováno vydáním dalšího úředního dokladu (např. průkazu, listiny), může správní orgán za podmínek uvedených v § 151 (aniž by k tomu byl speciálně zmocňován zvláštním zákonem) vydat jen „konečný“ doklad, kterým nahradí faktické písemné rozhodnutí ve věci. Současná praxe v postupech živnostenských úřadů takový postup nevyužívá.

## 6. Stížnosti

Vztahy podnikajících fyzických a právnických osob (podnikatelů) navzájem a vztahy podnikatelů a spotřebitelů generují velké množství různých podnětů a stížností adresovaných orgánům veřejné správy, také živnostenským úřadům. Úprava stížností obsažená v § 175 ale není komplexní úpravou problematiky stížností v našem právním řádu, což je třeba při řešení vzniklých situací rozlišit.

Stížnosti podle správního řádu dopadají výlučně na chování úředních osob (např. nevhodné vystupování úřední osoby při ústním jednání) nebo na postup správního orgánu, navíc není-li správním řádem poskytnut jiný prostředek ochrany (takovým prostředkem ochrany může být např. odvolání, námitka a podobně).



Bude-li si tedy účastník řízení poté, co mu bude oznámeno rozhodnutí, s jehož obsahem nebude spokojen, stěžovat na jednání úřední osoby, které jej mělo poškodit, bude jeho podání považováno za uplatnění opravného prostředku – odvolání a takto dále projednáváno a nebude šetřeno jako stížnost postupem podle § 175.

V postupech živnostenských úřadů, stejně jako jiných orgánů veřejné správy tak bude nutné pečlivě oddělit skutečné „správní“ stížnosti dotčených osob od stížností sice slovně uvedených jako stížnosti, obsahově však spadajících do oblasti podnětů správním orgánům či přímo do skupiny soukromoprávních sporů.



Např. „stížnost“ na hluk vycházející z hostinské provozovny bude podnětem ve smyslu § 42 zákona včetně dalšího postupu a nebude řešena postupem vyřizování stížnosti podle § 175 zákona.

Podání stížnosti není zahájením správního řízení podle § 9. O stížnosti se také nerozhoduje formou rozhodnutí, ale je započato řízení podle části čtvrté, které bude završeno vyřízením stížnosti, o čemž bude spolu s přijatými opatřeními učiněn záznam do spisu vedeného ve věci dané stížnosti.