



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **VELKÁ PECKA s.r.o.**, se sídlem Sokolovská 100/94, Praha 8, zastoupen Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2024, č. j. 3 Ad 6/2024-69,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2024, č. j. 3 Ad 6/2024-69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 3. 2024, sp. zn. S3-2022-358, č. j. 7957/1.30/23-4, žalovaný změnil výrok I. písm. e) rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu (dále též „oblastní inspektorát práce“) ze dne 14. 6. 2023, č. j. 16207/3.30/22-12 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že slova „*dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti*“ se nahrazují slovy „*dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023*“, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána mj. vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 453/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též „ZoZ“), kterého se měla dopustit tím, že umožnila osmi osobám výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 ZoZ. Za spáchání uvedeného přestupku a dalších přestupků byla žalobkyni dle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a podle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ uložena pokuta ve výši 2 500 000 Kč.

## II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se s posouzením věci správními orgány. Nepřisvědčil námitce žalobkyně, dle které správní orgány nesprávně posoudily naplnění znaků závislé práce. Uvedl, že na základě zjištění správních orgánů kurýři vykonávali práci osobně a pravidelně (soustavně) v rádech několika po sobě jdoucích měsíců, resp. let. Práce byla vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Naplněna pak dle městského soudu byla i poslední podmínka závislé práce, a sice nadřízenost žalobkyně vůči kurýřům, kterým žalobkyně určila povinnosti, přičemž kurýři byli ekonomicky závislí na příjmu za odvedenou práci. Ve shodě se žalovaným proto městský soud dospěl k závěru, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že činnost kurýřů vykazovala všechny znaky závislé práce, jak vyžaduje § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále též „zákoník práce“), a judikatura Nejvyššího správního soudu. S ohledem na uvedené městský soud dospěl k závěru, že ve správním spise byly shromážděny důkazní prostředky v dostatečné míře a naplnění znaků závislé práce bylo v nyní projednávané věci naplněno. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

## III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky se městský soud náležitě nevypořádal se všemi žalobními námitkami, zejména pak těmi, kterými stěžovatelka prokazovala nesplnění znaků závislé práce dle § 2 odst. 1 zákoníku práce. Dle stěžovatelky její obchodní partneři, tj. kurýři, neměli povinnost vykonávat služby osobně ani soustavně, a mohli tudíž využít možnosti subdodavatele a zvolit si, v jakém rozsahu a kdy budou práci pro stěžovatelku vykonávat. V této souvislosti stěžovatelka namítala, že rozhodujícím důkazem, že se nejednalo o závislou práci, je rovněž skutečnost, že jednotliví obchodní partneři fakturovali každý měsíc rozdílné částky, a nikoliv každý měsíc přibližně stejnou částku dle sjednané mzdy. Stěžovatelka dále namítala, že nebyl naplněn ani další znak závislé práce, a sice výkon činnosti kurýry jménem stěžovatelky. Skutečnost, že se kurýr představil svým jménem a koncoví zákazníci řešili případné reklamace se zákaznickou podporou stěžovatelky, nedokládá, stejně jako možný pronájem vozidla, existenci závislé práce. Chybným shledala stěžovatelka i závěr městského soudu, dle kterého byl naplněn i znak závislé práce spočívající ve výkonu práce dle pokynů stěžovatelky. V rámcových smlouvách nejsou uvedeny konkrétní pokyny stěžovatelky k provádění činností, neboť se jedná pouze o vymezení základních požadavků na poskytování služeb ze strany stěžovatelky. Dle stěžovatelky pak nebyl naplněn ani další znak závislé práce, a sice nadřízenost stěžovatelky a podřízenost obchodních partnerů. Obchodní partneři nebyli na stěžovatelce osobně ani hospodářsky závislí, neboť byli schopni si samostatně zajistit příjem. O podřízenosti obchodních partnerů pak nesvědčí

pokračování

ani možnosti odstoupení od smlouvy a uplatnění smluvní pokuty. Znaky závislé práce tak dle stěžovatelky nebyly v nyní projednávané věci naplněny. V dalším okruhu námitek stěžovatelka namítala, že napadený rozsudek je v rozporu s právem Evropské unie. Dle stěžovatelky není činnost, kterou vykonávali obchodní partneři pro stěžovatelku, závislou činností ani ve světle judikatury Soudního dvora EU. Uvedenými otázkami, resp. k nim se vztahujícím námitkám, se pak městský soud důkladně nezabýval. S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného.

#### IV.

[5] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný odkázal na vyjádření k žalobě a spisový materiál v uvedené věci. Dle žalovaného byla otázka naplnění znaků závislé práce posouzena správně a dostatečně. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

#### V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti namítala i nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek nepřezkoumatelný, není-li z jeho odůvodnění „*vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy*“ (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelnost je také dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73) a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené [...]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost*

*spočívá*“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflexuje námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Obdobně i Ústavní soud zdůraznil, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování (viz nálezy ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99 a ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu „nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal“ (náleze ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[11] Soud zdůrazňuje, že stěžovatelka byla sankcionována za naplnění skutkové podstaty přestupku ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, podle něhož se právnická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) téhož zákona, dle kterého se nelegální práci rozumí závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Podle § 2 odst. 1 a 2 zákoníku práce je závislou prací taková práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě. Stěžovatelka v žalobě obsáhle zpochybňovala naplnění uvedených zákonných znaků.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že se městský soud řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami, jimiž se stěžovatelka snažila prokázat nesprávnost závěrů správních orgánů o naplnění znaků závislé práce v daném (specifickém) případě. Městský soud na řadu námitek reaguje obecným arobováním správnosti postupu žalovaného, aniž by konkrétně zdůvodnil, proč je nebylo lze shledat důvodnými. Argumentace stěžovatelky přitom nebyla koncipována obecným způsobem, ba právě naopak byla formulována zcela konkrétně a jednoznačně, a bylo proto na městském soudu, aby ji takto vypořádal, k čemuž však nedošlo (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73 atp.). S ohledem na konkrétnost předestřených námitek a jejich význam pro výsledek sporu nelze přijmout ani mechanické převzetí závěrů správních orgánů. Vedle označené judikatury lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 Afs 69/2010-127, kde se mimo jiné uvádí, že: „Jakkoliv se soud může ztotožňovat se závěry žalovaného správního orgánu, musí jeho rozsudek obsahovat odpovědi na veškeré námitky uplatněné v žalobě. Odůvodnění krajského soudu však postrádá jakékoliv skutkové a právní úvahy soudu, které jej vedly k závěru o zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud tedy nijak nerozvedl, proč argumentaci žalobkyně nepovažuje za důvodnou a proč považuje její námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. Pouhý

pokračování

*odkaz na napadené rozhodnutí je zcela nepřipadný, neboť soud posuzuje celý případ z jiné pozice než žalovaný správní orgán – tj. primárně na základě žalobních bodů, které musí vyčerpávajícím způsobem vypořádat.*“ Obdobně se v této souvislosti vyjádřil i Ústavní soud, když uvedl, že „z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01). V nálezu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, pak Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu takto: „Jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování, a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny).“ Takto však městský soud v nyní projednávané věci nepostupoval.

[13] Podle názoru Nejvyššího správního soudu se městský soud důkladně nezabýval všemi námitkami vznesenými stěžovatelkou, kterými se snažila zpochybnit závěry správních orgánů stran nelegálnosti dané práce, resp. naplnění jednotlivých znaků závislé práce, při zohlednění specifik dané věci a obsahu spisu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 7. 4. 2016, č. j. 4 Ads 27/2016-40, ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28). Stěžovatelka na 28 stranách žaloby obsáhle namítala, v čem jsou závěry správních orgánů nedostatečné a nezákonné, městský soud však námitky (často shora popsaným obecným) způsobem vypořádal na 4 listech rozsudku. Na zcela konkrétní námitky odpovídal obecným hodnocením (povětšinou převzetím argumentace ze správních rozhodnutí) bez vypořádání jádra vznesené argumentace, resp. akcentovaných konkrétností. K podpoře svých tvrzení o naplnění znaků závislé práce v případě stěžovatelky aplikoval povětšinou skutečnosti, které svědčí ve prospěch naplnění jednotlivých znaků závislé práce, aniž by vypořádal skutečnosti, které naplnění znaků závislé práce vyvrací, resp. svědčí spíše o živnostenské (nezávislé) povaze činnosti kurýrů vykonávané pro stěžovatelku. Stěžovatelka přitom přednesla řadu stěžejních argumentů, které i podle judikatury Nejvyššího správního soudu (k ní viz dále) mohou naznačovat výkon činností tzv. obojetné povahy, které lze vykonávat jak v pracovním poměru, tak jako samostatně výdělečnou činnost. Ve vztahu k obojetným činnostem je přitom nutno posoudit, jak moc je osoba vykonávající práci pro jinou osobu na této osobě (ne)závislá, a to z osobního, právního i hospodářského hlediska. V tomto ohledu lze městskému soudu konkrétně vytknout vypořádání námitek stran tvrzené nezávislosti kurýrů při realizaci jednotlivých zakázek. Stěžovatelka akcentovala, že rámcová smlouva o přepravě sama o sobě povinnost dílčí smlouvu (o přepravě konkrétních zakázek) uzavřít nezakládala, přičemž kurýři poskytovali služby stěžovatelce dobrovolně a nepravidelně. Předmětnou argumentaci však městský soud důkladně a s přihlédnutím ke všem tvrzeným specifikům a obsahu spisu nevypořádal. Kasační soud v tomto ohledu nepřehlédl, že stěžejním důkazem správních orgánů byl protokol o kontrole, resp. záznamy o jednání s povinnými osobami, tj. s jednotlivými kurýry. Ze záznamů o jednání přitom vyplývá, že kurýři si mohli sami naplánovat svou činnost, resp. zorganizovat pracovní den (prostřednictvím rezervace zakázkového bloku), a to vč. určení přestávek v práci. To

akcentovala i stěžovatelka. Ta mj. namítala, že dílčí smlouvy kurýři uzavírali zcela dobrovolně a mohli si sami zvolit, zda vůbec, příp. v jaké dny je uzavřou, popř. kdy a jak dlouho budou činnost přepravy vykonávat, k čemuž odkazovala mj. i na jednotlivé záznamy o jednání. V této souvislosti nelze nezmínit ani to, že městský soud nezohlednil všechny záznamy o jednání s kurýry, u kterých byl shledán výkon nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, resp. jimi předestřené skutečnosti například stran samostatného a nezávislého rozhodnutí, zda dílčí zakázku přijmou, či nikoliv atp. Z konstantní judikatury přitom vyplývá, že naplnění znaků nelegální práce je třeba zkoumat i z pohledu osoby, která takovou práci realizuje (podpůrně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24). Uvedenými deficity trpí odůvodnění rozsudku i ve vztahu k dalším znakům závislé práce. Městský soud dostatečně nevypořádal všechny námítky, jimiž stěžovatelka splnění jednotlivých znaků zpochybňovala. Jak již soud uvedl výše, zohlednil povětšinou skutečnosti, které svědčí ve prospěch naplnění jednotlivých znaků závislé práce, aniž by vypořádal skutečnosti, které naplnění znaků závislé práce vyvrací. Nedostatečně se městský soud vypořádal např. s námitkami týkajícími se možné aplikace smluvních pokut, a to s ohledem na pracovněprávní povahu správními orgány dovozeného zaměstnaneckého vztahu mezi stěžovatelkou a kurýry. Ve vztahu k posouzení ekonomické závislosti jednotlivých kurýrů na stěžovatelce pak nevypořádal otázku různorodosti fakturace za jednotlivá období. Řádně nebyla vypořádána ani argumentace stran naplnění znaku závislé práce spočívající ve výkonu závislé práce podle pokynů stěžovatelky a její soustavnosti. Městský soud neuvádí, proč zcela konkrétní argumentaci stěžovatelky považuje za mylnou, resp. lichou. Městský soud konstatuje, že ačkoliv k tomu kurýři nebyli zavázáni rámcovou smlouvou, fakticky vykonávali práci soustavně. Takové odůvodnění však s ohledem na předestřanou argumentaci nelze shledat dostatečným. Aprobovat nelze ani vypořádání námitek vztahujících se k výkonu činnosti podle pokynů zaměstnavatele. Městský soud totiž pouze odkázal na poměrně obsáhlé články rámcové smlouvy, aniž by konkrétně uvedl jednotlivé pokyny ze strany stěžovatelky ukládané kurýrům, ze kterých lze dovodit naplnění znaku závislé práce. Obdobně pak městský soud v souvislosti s osobním výkonem závislé práce kurýry řádně nezodpověděl námítky související s možností kurýrů sjednat si pro výkon činnosti subdodavatele (což rámcová smlouva připouští). Aprobovat nelze ani posouzení námítky nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí a nedostatečně zjištěného skutkového stavu stran jednotlivých znaků závislé práce. I to přehlíží stěžovatelkou akcentované skutečnosti, resp. je nevypořádává ve všech souvislostech při zohlednění celkového obsahu spisu.

[14] Soud zdůrazňuje, že stěžovatelka uvedené námítky a další navazovala na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která ukládá náležité zjištění skutkového stavu stran jednotlivých znaků závislé práce a jejich důkladné a individuální posouzení, a to i pohledem tzv. doprovodných kritérií (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu uvedl, že klíčovým znakem závislé práce je *„osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Na přítomnost tohoto znaku ukazují některé typické objektivní okolnosti, zejména vázanost pokyny zaměstnavatele a začlenění zaměstnance do zaměstnavatelovy organizační struktury. Dalšími (pomocnými) kritérii mohou být kontrolní a disciplinární oprávnění zaměstnavatele, výkon práce zaměstnancem na účet zaměstnavatele a s využitím jeho prostředků a stálost pracovního*

## pokračování

*poměru. Na závislou práci lze pohlížet také tak, že jde o závislost hospodářskou – zaměstnavatel na sebe přebírá hospodářské riziko (ve smyslu nebezpečí, že se dosažené výsledky podnikání budou odchýlovat od výsledků předpokládaných) a zaměstnanec se na oplátku dobrovolně zřiká svobody využívat ve svůj prospěch šance, které se na trhu nabízejí (neobchoduje na vlastní účet).“* Obdobně lze poukázat i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, či ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Afs 85/2014-39, které se zabývaly i dalšími znaky závislé práce, resp. nutností na ně nahlížet v kontextu všech zjištěných skutečností. Zcela případně shledává soud v daném případě i odkazy na judikaturu vztahující se k činnostem tzv. obojetné povahy, které lze vykonávat jak v pracovním poměru, tak jako samostatně výdělečnou činnost. Judikatura totiž při posuzování závislosti či nezávislosti pracujícího subjektu rozdělila ekonomicky aktivní subjekty působící na trhu práce na ryze nezávislé činnosti, ryze závislé činnosti a tzv. obojetné činnosti, u kterých není možné jednoznačně určit, zda jsou vykonávány ve vztahu závislém či nezávislém. Ve vztahu k obojetným činnostem je přitom nutno posoudit, jak moc je osoba vykonávající práci pro jinou osobu na této osobě (ne)závislá, a to z osobního, právního i hospodářského hlediska. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že „*je nutno si uvědomit, že mezi obojetné činnosti lze řadit vsutku širokou škálu činností kombinujících požadavky na intelektuální výkon, řemeslnou (manuální) zručnost či fyzickou zdatnost nejrozličnějším způsobem. Zjednodušeně řečeno sem náleží kromě mnoha jiných specialisté v oboru informačních technologií (programátoři, tvůrci webových stránek, systémoví specialisté aj.), švadleny, kováři, obchodní zástupci, nejrozličnější poradci, analytici či publicisté, řidiči (taxikáři, řidiči nákladních automobilů aj.), ale i řada řemesel z oblasti stavebnictví, včetně tak zdánlivě nekvalifikovaných činností, jako je provádění výkopových prací, jakož i například nejrozličnější činnosti v lesnictví, zemědělství, letectví (piloti, mechanici), stejně jako různé údržbářské či úklidové činnosti“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2019, č. j. 2 Afs 435/2017-49). V rozsudku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 Ads 9/2020-53, pak stejný soud konstatoval, že „*určité činnosti lze skutečně vykonávat jak v rámci pracovněprávního vztahu, tak samostatně, přičemž v takových případech je na smluvních stranách, aby si sjednaly formu spolupráce, která jim bude více vyhovovat, důsledkem toho ale nesmí být předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu spočívajícího v ryze závislé činnosti.“* Do skupiny tzv. obojetných činností přitom lze zařadit velkou většinou menších živnostníků. Nesmí se však jednat o předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu spočívajícího v ryze závislé činnosti a ani o zneužití práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Afs 85/2014-39). Otázku naplnění znaků závislé práce ve vztahu k tzv. obojetným činnostem, resp. posouzení, zda došlo k výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 ZoZ, je proto nezbytné posuzovat vždy individuálně. V úvahu je přitom nutno vzít nejenom vnitrostátní právní úpravu a na ni navazující judikaturu, nýbrž i právní úpravu unijní a judikaturu s ní související (srov. např. rozhodnutí SDEU ve věci C-692/19 – Yodel Delivery Network). Je úkolem správních orgánů a návazně soudu důkladně posoudit, zda činnost obojetné povahy spadá do kategorie nedovoleného „švarcsystému“, jemuž se zákonodárce zákazem nelegální práce snaží zamezit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27).

[15] Souhrnně vzato tak z judikatury vyplývá povinnost důkladného a individuálního posouzení znaků závislé práce. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom mělo vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu, přičemž nelze přehlížet ani účastníkem řízení předestřené specifiky výkonu daných činností, jejich ekonomický základ a smysl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27, ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28, a ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 Ads 106/2019-29). Stěžovatelka v žalobě obsáhle dovozovala, proč v jejím konkrétním případě jednotlivé znaky závislé práce naplněny nebyly, k čemuž akcentovala shora označené skutečnosti (např. nezávislou realizaci dílčích zakázek, smluvní pokutu ujednanou v rámcových smlouvách, různorodost fakturace za jednotlivá období atp.), resp. povahu daných činností a okolností, za kterých byly vykonávány. Rozsudek městského soudu však na obranu stěžovatelky ve výše uvedeném smyslu reaguje povětšinou obecně, resp. neúplně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 Afs 69/2010-127, a nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09). Jinými slovy, městský soud řádně nevypořádal všechna žalobní tvrzení, resp. je neposoudil v jejich komplexnosti ve vztahu ke stěžejní otázce, zda byly naplněny jednotlivé znaky závislé práce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 7. 4. 2016, č. j. 4 Ads 27/2016-40, ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28).

[16] Na základě uvedeného proto kasační soud přisvědčil stěžovateli, že napadený rozsudek je stížen vadou nepřezkoumatelnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Vytčené vady nemůže zhojit Nejvyšší správní soud, neboť tento je soudem kasačním rozhodujícím o mimořádných opravných prostředcích proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví. V opačném případě by Nejvyšší správní soud rozhodoval v jediné instanci o základu sporu, což mu nepřísluší. Jak totiž zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77, *„správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“* Jakékoliv další úvahy kasačního soudu nad rámec výše uvedeného posouzení by proto byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech.

[17] Výše uvedeným soud žádným způsobem nepředjímá budoucí rozhodnutí prvostupňového soudu. Bude na městském soudě, aby řádně vypořádal všechny v žalobě vznesené námitky, a to v konkrétnosti, v jaké byly vzneseny. Jeho závěry naleznou přezkoumatelný odraz v odůvodnění rozhodnutí. Pokud odpověď na některé námitky nebude lze učinit na podkladě obsahu spisu, bude třeba doplnit dokazování, popř. uložit takovou povinnost správnímu orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44 či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a nálezy Ústavního

pokračování

soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. dubna 2025

Tomáš Foltas  
předseda senátu