ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **VELKÁ PECKA s.r.o.,** se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, zastoupena 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2024, sp. zn. S3-2022-358, čj. 7957/1.30/23-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2025, čj. 3 Ad 6/2024-151,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

IV. Žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Františka Korbela, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu (dále též „oblastní inspektorát práce“) ze dne 14. 6. 2023, čj. 16207/3.30/22-12 byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání: pěti přestupků na úseku bezpečnosti práce, přestupku na úseku

pracovní doby, přestupku na úseku odměňování zaměstnanců, a přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění (dále též „ZoZ“). Posledně uvedeného přestupku se měla dopustit tím, že umožnila osmi osobám (kurýrům) výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 ZoZ. Za spáchání všech přestupků oblastní inspektorát uložil 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 pokutu ve výši 2 500 000 Kč.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí odvoláním. Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný formulačně upravil výrokovou část rozhodnutí a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Napadený rozsudek

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), a to pouze v rozsahu, kterým byla shledána vinnou z přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ.

[4] Městský soud o žalobě poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 6. 12. 2024, čj. 3 Ad 6/2024-69, kterým žalobu jako nedůvodnou zamítl. Tento rozsudek zrušil na základě kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 4. 2025, čj. 7 Ads 344/2024-45, a to pro nepřezkoumatelnost. Uvedený rozsudek, jakož i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jsou v plném znění přístupné na www.nssoud.cz, a soud na něj pro stručnost odkazuje.

[5] Podruhé žalobu zamítl městský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví (dále též „napadený rozsudek“). Městský soud nesouhlasil s námitkou, že jsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a nejsou vnitřně rozporná. Důvodné neshledal městský soud rovněž ani, kterými žalobkyně zpochybňovala závěr správních orgánů o spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ. Podle městského soudu poskytuje správní spis oporu pro závěry správních orgánů. Správní orgány se nedopustily ani nesprávného právního hodnocení. V souladu se zákonem a judikaturou správních soudů posoudily jednotlivé znaky závislé práce. Důvodem k přehodnocení jejich závěrů nemohla být žalobkyní akcentovaná specifika výkonu práce kurýrů. Možnost využití vlastního vozidla a vlastního mobilního telefonu kurýry městský soud označil za spíše formální. Sami kurýři uvedli, že těchto možností nevyužívali. Skutečnost, že dle rámcové smlouvy kurýři neměli povinnost přijímat objednávky (uzavírat dílčí smlouvy o přepravě konkrétních zakázek), neměnila nic na tom, že kurýři tyto zakázky pravidelně a soustavně přijímali. Podle městského soudu byly prokázány i další podmínky výkonu závislé práce, vč. osobního výkonu závislé práce. Možnost zvolit si za sebe subdodavatele existovala v řešených případech pouze formálně; sami kurýři uváděli, že práci prováděli osobně. Pokud pak jde o znak výkonu závislé práce jménem a podle pokynů zaměstnavatele, i ty považoval městský soud za splněné. V tomto ohledu městský soud odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a následně shrnul závěry judikatury, podle níž je faktorem při posouzení, zdali je práce vykonávána jménem zaměstnavatele, i to, jak se jeví třetím osobám. Uvedl, že kurýři využívali pracovní nástroje (mj. automobily), na kterých bylo vyobrazeno logo obchodní značky žalobkyně Rohlík.cz, a hlásili se koncovým zákazníkům SMS zprávou s názvem on-line obchodu Rohlík.cz. Ohledně znaku organizace práce městský soud zdůraznil smluvní

ustanovení v rámcových smlouvách, jimiž žalobkyně stanovovala povinnosti kurýrům a sankcionovala jejich nedodržování (systém smluvních pokut, možnost odstoupení od smlouvy). Ze zjištěného skutkového stavu vyplývá i ekonomická závislost kurýrů na žalobkyni. Žalobkyní zmíněnou judikaturu, včetně usnesení SDEU ze dne 22. 4. 2020 ve věci C-692/19, *Yodel Delivery Network* (dále též „usnesení ve věci Yodel"), pak městský soud nepovažoval pro danou věc za přiléhavou. Městský soud neshledal důvodné ani žádné další žalobní námitky, a žalobu proto zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (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."). Z hlediska věcného uspořádání identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně.

[7] V prvním okruhu námitek stěžovatelka poukazuje na vady v řízení před městským soudem. Podle stěžovatelky je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Městský soud pochybil i tím, že nevyhověl důkazním návrhům stěžovatelky.

[8] V dalším okruhu námitek stěžovatelka vytýká městskému soudu, že nesprávně uchopil právní rámec věci, nezohlednil specifika podnikání stěžovatelky a přijal výklad, který je v rozporu se zásadou smluvní svobody a čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Výklad městského soudu má neblahý dopad na celý segment digitálních služeb, včetně společností, které používají podobný model spolupráce jako stěžovatelka. Výklad městského soudu nezohledňuje specifika obojetných činností, jak je vymezuje judikatura Nejvyššího správního soudu.

[9] V třetím okruhu námitek stěžovatelka tvrdí, že rozsudek městského soudu je v rozporu s právem EU a judikaturou SDEU, zejména pak s usnesením ve věci Yodel (stěžovatelka rozhodnutí chybně označuje jako rozsudek – pozn. soudu).

[10] V posledním okruhu námitek stěžovatelka dovozuje nesprávné posouzení prvků závislé práce. Obsáhle polemizuje s hodnocením správních orgánů a městského soudu. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by kurýři byli povinni práci vykonávat osobně. Nesprávně byl posouzen i znak soustavnosti. Kurýři nejednali jménem stěžovatelky. Kurýři nevykonávali práci ve vztahu podřízenosti a podle pokynů stěžovatelky, nebyli na stěžovatelce ekonomicky závislí. Městský soud pochybil, pokud na základě stěžovatelkou akcentovaných specifik nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[11] Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného.

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

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[14] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. také další výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným a námitkám, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl. Kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu procesní pochybení, nepřezkoumatelnost nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně pokud se ve zrušujícím rozsudku závazně nevyjádřil ke všem sporným otázkám. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví. Jak již soud uvedl výše, první rozsudek městského soudu byl zrušen výlučně pro nepřezkoumatelnost. Druhá kasační stížnost stěžovatelky je tedy přípustná. Nejvyšší správní soud se proto zabýval její důvodností (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[15] 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.).

[16] Kasační stížnost **není** důvodná.

[17] Před samotným vypořádáním stížních námitek Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se ke způsobu, jakým stěžovatelka koncipovala svou kasační stížnost.

[18] Předmětem přezkumu před městským soudem bylo rozhodnutí, kterým byla stěžovatelka shledána vinnou mj. z přestupku podle § 140 ZoZ tak, jak je specifikován ve skutkové větě rozhodnutí (rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2024, čj. 7 Afs 239/2023-32, bod 14).

[19] Stěžovatelka se v kasační stížnosti snaží vyvolat zdání, že právní názor správních orgánů a městského soudu představuje jakýsi verdikt nad celým segmentem digitálních

platforem. Obsáhle poukazuje na fungování dalších společností působících v tomto segmentu, na smluvní vztahy mezi těmito společnostmi a jejich obchodními partnery (doručovateli jídla atp.), nastavený režim spolupráce atp. Takové rámování sporu nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat. Předmětem tohoto řízení je rozhodnutí, kterým byla stěžovatelka (nikoliv jiné společnosti) shledána vinnou z porušení ZoZ. Společnosti, na jejichž podnikatelský model stěžovatelka odkazuje, tak nebyly účastnicemi daného řízení. Městský soud proto mohl posuzovat zkrácení veřejných subjektivních práv výlučně ve vztahu ke stěžovatelce, což platí i pro Nejvyšší správní soud (§ 2, § 65 a násl., § 102 a násl. s. ř. s.). Jinými slovy, Nejvyšší správní soud mohl své úvahy zaměřit toliko na otázku, zda správní orgány a městský soud pochybily, pokud shledaly stěžovatelku vinnou z porušení ZoZ. Lze dodat, že stěžovatelka nebrojí ani proti uložené pokutě. Svou argumentaci zaměřuje výlučně na otázku viny. Nejvyšší správní soud je přitom vázán rozsahem kasační stížnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78).

IV.a Vady řízení před městským soudem

[20] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost podle uvedeného ustanovení spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je jednou z vad, u nichž Nejvyšší správní soud není podle § 109 odst. 4 s. ř. s. při přezkumu napadeného rozsudku vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti. Posouzení nepřezkoumatelnosti je zároveň logicky krokem, který předchází posouzení námitek věcného charakteru (rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, body 17 a 18).

[21] Stěžovatelka městskému soudu konkrétně vytýkala, že převzal závěry správních orgánů bez vlastní úvahy, aniž by se vypořádal s konkrétními žalobními body, přičemž bagatelizoval konkrétní protiargumenty uvedené stěžovatelkou. Městský soud řádně nevypořádal námitku nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, neboť ta jsou vnitřně rozporná v otázce soustavnosti výkonu práce a různorodosti smluvních úplat. Městský soud nezohlednil, že se kurýři představili vlastním jménem, a nikoliv pouze obchodní značkou stěžovatelky. Sám městský soud uvedl, že to, jak se osoba jeví třetím osobám, je pouze doplňkové kritérium, jiné aspekty posouzení toho, zda kurýři vystupovali jménem stěžovatelky, neposoudil. Odkázal na výpovědi kurýrů, ale není zřejmé, co z nich má vyplývat. Pokud se kurýři rozhodli využít možnosti pronajmout si vozidlo stěžovatelky, je logické, že toto vozidlo bylo opatřeno logem stěžovatelky; z toho však nelze dovodit, že kurýři vykonávali práci jménem stěžovatelky. Městský soud se opomenul zabývat tím, jaký má vliv na posouzení závislosti práce kurýrů skutečnost, že každý měsíc fakturovali jiné částky, někdy dokonce 0 Kč.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Byť by si nepochybně bylo možné představit ještě podrobnější odůvodnění, je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako stav, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013,

čj. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64, a další). Nepřezkoumatelné tak není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). V posuzované věci je zřejmé, jak o věci městský soud uvážil. Městský soud zohlednil podstatu uplatněné argumentace a vypořádal se s ní způsobem, který je souladný s judikaturou. Městský soud se v bodech 48 až 54 napadeného rozsudku zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí správních orgánů. Na konci bodu 53 se výslovně zabýval tím, jak správní orgány uvážily o smluvní odměně, její výši a roli, kterou může sehrát při posuzování přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ. Zohlednil i další nosnou žalobní argumentaci, kterou stěžovatelka zpochybňovala závěry správních orgánů stran naplnění znaků závislé práce. Samotná skutečnost, že proti těmto závěrům městského soudu stěžovatelka brojí v podstatě věcně, značí, že tyto závěry nejsou nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost nezakládá ani to, že městský soud v podrobnostech odkazoval na argumentaci správních orgánů. Smyslem soudního přezkumu není „*stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry správních orgánů; panuje-li mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí shoda, není důvodu, proč by na něj nemohlo být v rozsudku v podrobnostech odkázáno*“, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47). Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno a nedochází-li krajský (městský) soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). I stěžovatelka přitom v žalobě v podstatě vyšla ze své odvolací argumentace.

[23] Není pravdou ani to, že by se městský soud nezabýval odměňováním kurýrů. Této otázce se městský soud věnoval mj. v bodě 112 napadeného rozsudku. Zde vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které odměna nepředstavuje samostatný znak závislé práce, ale představuje významný prvek při posouzení existence podřízenosti zaměstnance, s čímž Nejvyšší správní soud plně souhlasí (viz dále). Optikou uvedené judikatury nahlížel městský soud na naplnění uvedeného znaku, přičemž zohlednil i stěžovatelkou předestřenou argumentaci. Byť je pravdou, že městský soud použil nepřesnou formulaci „*kurýři každý měsíc fakturovali částky prakticky odpovídající průměrné mzdě*“, nelze odhlédnout od celkového sdělení tohoto odstavce a této části odůvodnění rozsudku, kterým je přezkoumatelný názor o podřízenosti a ekonomické závislosti kurýrů na stěžovatelce. Subjektivní nesouhlas stěžovatelky s tímto závěrem nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, bod 9, či ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[24] Stěžovatelka dále uvádí, že se městský soud nezabýval otázkou, zda bylo uzavření obchodní smlouvy namísto pracovní smlouvy pro kurýry poškozující. Ani v tomto ohledu Nejvyšší správní soud neshledal, že by se jednalo o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozsudku městského soudu. Stěžovatelka totiž tuto argumentaci poprvé uplatnila až v podání ze dne 27. 6. 2025, označeném jako „*Vyjádření žalobkyně v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2025, čj. 7 Ads 344/2025-45*“, tedy v návaznosti na první zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka tuto argumentaci uplatnila skoro rok po uplynutí koncentrační lhůty dle § 71 odst. 2 *in fine* ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s., která uplynula 11. 5. 2024. Uplatnění nového žalobního bodu (žalobního

tvrzení) po lhůtě má za následek nemožnost jeho věcného posouzení (rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010 čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, a dále též rozsudky téhož soudu ze dne 12. 11. 2015, čj. 4 Azs 219/2015-38, či ze dne 29. 12. 2004, čj. 1 Afs 25/2004-69). Z uvedeného pravidla judikatura dovodila výjimky, např. nutnost zohlednění judikaturního obratu. Stěžovatelka svůj názor o nutnosti posouzení poškozujícího efektu však opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004-70, objektivně jí tedy nic nebránilo tuto argumentaci uplatnit již v žalobě.

[25] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal soud důvod pro zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Postup městského soudu ve svém souhrnu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek městského soudu již netrpí. Nejvyšší správní soud dodává, že svým předchozím zrušujícím rozsudkem nepředjímal věcný výsledek sporu, jak se na některých místech kasační stížnosti snaží tvrdit stěžovatelka. Důvodem pro zrušení prvního rozsudku městského soudu byla výlučně jeho nepřezkoumatelnost, nikoliv nesouhlas s jeho právními závěry. Městský soud tedy v novém rozsudku vytčenou vadu (nepřezkoumatelnost) odstranil, čímž dostál i závaznému právnímu názoru zrušujícího rozsudku zdejšího soudu.

[26] Městský soud nepochybil ani tím, že v souvislosti s prokázáním ekonomické závislosti neprovedl důkaz dotazníkem pro dopravce spolupracující se společností Autoexpert s.r.o., neboť tento se netýkal skutku, za který byla stěžovatelka shledána vinnou, ale zjišťoval názor kurýrů pracujících pro jiný subjekt. Městský soud tento závěr náležitě odůvodnil, jak mu to ukládá judikatura. Ústavní soud ve své judikatuře k tzv. opomenutým důkazům soustavně uvádí, že navržený důkaz není nutno provést, pokud a) skutečnost, kterou má důkaz potvrdit, není relevantní pro dané řízení, b) důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost potvrdit, c) skutečnost již byla potvrzena (nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004; či nález sp. zn. III. ÚS 569/03 ze dne 29. 6. 2004). Městský soud těmto východiskům dostál. Co se pak týče důkazních návrhů vznesených v řízení o kasační stížnosti, konstatuje soud, že ty se týkají listin založených ve správním spisu, kterým se ve správním soudnictví nedokazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

IV.b Právní rámec věci

[27] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatelka souhrnně namítá, že městský soud nesprávně uchopil právní rámec věci, nezohlednil specifika podnikání stěžovatelky a přijal výklad, který je v rozporu se zásadou smluvní svobody a čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Závěry městského soudu vedou k tomu, že pracovněprávní předpisy budou státem vnucovány soukromým subjektům, které je objektivně nepotřebují a nechtějí.

[28] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nahlížel městský soud na danou věc v souladu s právní úpravou a judikaturou.

[29] Podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ *právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*

[30] Podle § 5 písm. e) bodu 1 ZoZ se pro účely tohoto zákona nelegální prací rozumí *výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah*, přičemž zákon poznámkami pod čarou odkazuje na § 2 a § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění (dále též „zákoník práce").

[31] Podle § 2 odst. 1 zákoníku je závislou prací *práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *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.*

[32] Podle § 3 zákoníku práce, *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr*.

[33] Ustanovení § 5 písm. e) bod 1 ZoZ je odrazem novely zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 367/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu bylo cílem „*omezit praktiky, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztahy, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatně výdělečné činnosti nebo na základě občanskoprávních smluv*". Pokud by se smluvní strany snažily zastřít existenci pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy, je namístě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho pravé povahy. Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodujícím, na jakém formálním základě osoba svou činnost provádí. I pokud smluvní strany uzavřou občanskoprávní či obchodněprávní smlouvu, která splňuje veškeré zákonné náležitosti, bude nutno posoudit jejich vztah jako pracovněprávní, naplňuje-li činnost realizovaná na základě takových smluv znaky závislé práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, a na něj navazující rozsudky).

[34] V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, soud zdůraznil, že při výkladu pojmu závislé práce je nutno vycházet z § 2 zákoníku práce, který v odstavci 1 definuje závislou práci jako práci, *která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně*. V uvedeném rozsudku

kladl Nejvyšší správní soud důraz na to, aby výklad pojmu závislé práce obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, avšak aby tento pojem zároveň neztratil obrysy, tedy aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou pomocí. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že definiční znaky závislé práce vyplývají pouze z § 2 odst. 1 zákoníku práce, a vyložil, že správní orgány musí „*při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu*“, (bod 29 rozsudku sp. zn. 6 Ads 46/2013). Obdobně vyznívají i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2015, č.j. 2 Ads 33/2015-16, ze dne 10. 10. 2014, čj. 5 Ads 40/2014-41, ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, nebo ze dne 8. 7. 2014, čj. 6 Ads 53/2014-36.

[35] Z uvedené judikatury současně vyplývá, že § 2 odst. 2 zákoníku práce neobsahuje definiční znaky závislé práce, nýbrž povinnosti, které zaměstnavateli na základě výkonu práce vznikají, resp. podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána. Tyto podmínky nejsou samostatnými znaky závislé práce. Jsou však významnými vodítky, na základě nichž lze usuzovat, zda jsou v daném případě znaky závislé práce naplněny. Kupříkladu pobírání odměny za práci nepatří mezi obligatorní znaky závislé práce, na jejím základě však lze existenci závislého postavení zaměstnance vůči zaměstnavateli dovozovat (vedle rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, srov. i např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2015, čj. 2 Ads 33/2015-16). Pro zhodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o výkon závislé práce, je třeba komplexně posoudit všechny znaky závislé práce (za současného přihlédnutí k podmínkám jejího výkonu). Pokud správní orgány prokážou naplnění veškerých znaků plynoucích z § 2 odst. 1 zákoníku práce, půjde o výkon závislé práce i tehdy, neposkytuje-li zaměstnavatel svému zaměstnanci za jeho práci mzdu, plat či odměnu, případně nehradí-li zaměstnavatel náklady spojené s výkonem práce zaměstnance, či odmítá-li zaměstnavatel přijmout odpovědnost za práci vykonanou zaměstnancem, anebo není-li práce vykonávána v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě, jak vyžaduje § 2 odst. 2 tohoto zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 20).

[36] Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky závislé práce, by přitom nemělo sklouznout k ryze formálnímu „škatulkování“, ale mělo by vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu, např. zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů. Uvedená definice závislé práce i shora uvedený výklad vztahu mezi oběma odstavci § 2 zákoníku práce tak ve svém důsledku zamezují vzniku takových „absurdních“ situací, ve kterých by mezi smluvními stranami existoval vztah popsaný v odstavci prvém tohoto ustanovení, při výkonu práce by byla dodržována většina podmínek jejího výkonu dle odstavce druhého, avšak zaměstnavatel dopouštějící se nelegálního zaměstnávání by mohl jednoduše „uniknout odpovědnosti“ kupříkladu tvrzením, že si zaměstnanec zakoupil pracovní rukavice nebo ochrannou přilbu z vlastních finančních prostředků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 21).

[37] Obdobně v rozsudku ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 Ads 9/2020-53, Nejvyšší správní soud konstatoval, že posouzení závislosti práce musí být výsledkem komplexního hodnocení. Nelze tedy závěr o její existenci zvrátit tím, že se některá z mnoha okolností, které ji

prokazují, ukáže být nepravdivou nebo nejistou. Pro změnu tohoto závěru by bylo nutné zpochybnit správnost zjištěných skutečností a úsudků o nich v takovém rozsahu, že by zbylé okolnosti již ani ve svém vzájemném kontextu neobstály (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 Ads 9/2020-53, bod 26 a tam citovaná judikatura).

[38] Nutnou součástí komplexního posouzení závislé práce je posouzení právního vztahu podle jeho skutečného obsahu. Jak zdejší soud shrnul např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2022, čj. 1 Ads 60/2021-41, bod 26, judikatura za zcela zásadní považuje nutnost posuzovat soukromoprávní vztahy podle jejich skutečného obsahu, a to zejm. v souladu s § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Z povahy věci tedy nemůže být rozhodující, jak je formálně upravena činnost zaměstnance (shodně např. rozsudky ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, a ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27, bod 20, či rozsudek ze dne 5. 3. 2025, čj. 7 Ads 283/2024-29, bod 23). Např. v posledně označeném rozsudku soud uvedl: „*Obrana stěžovatele je fakticky založena na absurdní premise, že správní orgány ani krajský soud nemohly shledat obcházení pracovněprávní regulace formálním uzavíráním jiných smluv, neboť formálně existovaly jiné smlouvy. Takto však zákon ani navazující judikatura koncipovány nejsou. Naopak vyžadují, aby orgány inspekce práce zkoumaly skutečný stav, který může být zastírán formální existencí jiného druhu smluvního vztahu* […].“

[39] Podle názoru Nejvyššího správního soudu postupovaly správní orgány a návazně i městský soud v mezích výše shrnuté právní úpravy a judikatury. Za své východisko vzaly materiální posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (tedy určení, zda jsou smluvní strany vůči sobě skutečně v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů); toto pojetí aproboval i Ústavní soud, který ústavní stížnost proti rozsudku ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27, odmítl jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3618/15. Dovozuje-li tedy stěžovatelka, že městský soud chybně uchopil právní rámec věci, není možné jí přisvědčit. Není současně pravdou, že by správní orgány a městský soud při svých závěrech opomněly zkoumat stěžovatelkou zdůrazňované skutečnosti, na kterých stavěla nemožnost učinění závěru o závislé práci (specifika výkonu práce kurýrů, specifika smluvních nastavení atp.). Městský soud se zabýval i volatilitou poptávky, svobodnou volbou kurýrů, modularitou dílčích smluv, možností odmítat objednávky, možností spolupráce kurýrů s jinými subjekty apod. (srov. zejm. body 114 a 115 napadeného rozsudku).

[40] Stěžovatelka dále namítá, že závěry městského soudu vedou k tomu, že pracovněprávní předpisy budou vnucovány subjektům, které je objektivně nepotřebují a nechtějí, což odporuje i čl. 26 Listiny. Zejména akcentuje, že daný model vyhovoval jak stěžovatelce, tak jejím kurýrům, kteří nechtěli být zaměstnáni, ale chtěli se sami rozhodnout pro spolupráci, mít možnost odmítat objednávky, možnost spolupráce s jinými subjekty apod.

[41] Již v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, čj. 3 Ads 32/2007-66, zdejší soud vyslovil, že na skutečnosti, že subjekt jednal v rozporu se zákazem výkonu závislé práce mimo pracovněprávní poměr, ani na odpovědnosti, kterou je povinen za toto své jednání nést, nic nemění skutečnost, že zaměstnanci s uvedeným postupem souhlasili. Zaměstnanci nejsou tímto zákazem omezování na své svobodné volbě povolání. Zákon do jejich svobodného výběru nijak neingeruje, stanoví pouze formu, kterou se má tato jejich volba realizovat v zájmu co nejvyšší ochrany jejich práv. Soulad zákazu výkonu závislé práce mimo

pracovněprávní poměr s Listinou základních práv a svobod pak Nejvyšší správní soud kladně posoudil např. v rozsudcích ze dne 17. 9. 2018, čj. 9 Ads 357/2017-42, bod 28, či ze dne 25. 10. 2022, čj. 2 Ads 393/2020-38, bod 39. Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu Ústavního soudu dovodil, že v případě, kdy jsou naplněny znaky závislé práce, mají smluvní strany omezenou smluvní volnost a musí respektovat zákonný příkaz, aby taková práce byla vykonávána v základním pracovněprávním vztahu. Proto není ani rozhodující vůle či záměr účastníků těchto vztahů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2025, čj. 8 Ads 65/2024-53, bod 33). Obdobně lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 Ads 9/2020-53, bod 31, kde zdejší soud vyslovil, že zákaz výkonu závislé práce mimo pracovněprávní poměr „*nesleduje především (jen) ochranu zájmů fyzických osob vykonávajících danou činnost, jak by mohlo plynout z napadeného rozsudku, ale také ochranu pracovního trhu jako takového (viz rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018-29, odst. 16). Z hlediska posouzení otázky, zda žalobkyně spáchala sporný správní delikt, proto není na žalobkyni a jejích pracovnících, aby uvážili, v jakém smluvním vztahu by spolu chtěli spolupracovat, byť by pro ně jiné řešení než práce v základním pracovněprávním vztahu mohlo být výhodnější. V určitých hlediscích výkon práce mimo pracovněprávní vztah také často výhodnější skutečně je (zmínit lze zejména zatížení povinnými odvody na sociální a zdravotní pojištění), což subjekty na obou stranách nepochybně v praxi motivuje k tomu, aby se jeho uzavření vyhýbaly. Pro posouzení, zda určitá činnost naplnila znaky závislé práce, jsou nicméně tyto otázky v zásadě bez významu.*“ Optikou uvedeného proto nemůže Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčit, že závěr městského soudu je v rozporu s Listinou základních práv a svobod či se zásadou smluvní volnosti.

[42] K tvrzené ekonomické výhodnosti zvoleného modelu uspořádání vztahů mezi stěžovatelkou a kurýry soud dodává, že zákon i navazující judikatura vycházejí z kogentní povahy § 3 zákoníku práce, který vylučuje, aby se závislá práce vykonávala v jiném vztahu než vztahu pracovněprávním, pokud to nedovoluje jiný zákon. Naplní-li tedy činnost znaky závislé práce, je její výkon v jiném smluvním režimu obcházením zákona (*in fraudem legis*) bez ohledu na to, zdali takové nastavení lépe odpovídá ekonomickému modelu zaměstnavatele nebo specifikům jeho podnikání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2022, čj. 1 Ads 60/2021-41, bod 26).

[43] Stěžovatelka dále vytýkala městskému soudu, že nezohlednil závěry judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně obojetných činností. Uvedla, že naplnění znaků závislé práce u obojetných činností je třeba posuzovat individuálně. V řadě případů, ve kterých Nejvyšší správní soud u obojetných činností neshledal, že naplňují znaky závislé činnosti, pak byla míra závislosti mnohem vyšší než lze shledat u kurýrů, kteří vykonávali činnost pro stěžovatelku. K tomu poukázala na rozsudky ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35, ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 Afs 166/2017-29 a ze dne 30. 9. 2014, čj. 6 Afs 85/2014-39.

[44] Jak Nejvyšší správní soud shrnul např. v nedávném rozsudku ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, body 22 a 23, zásadním hlediskem pro posouzení existence závislé práce a jejího umožnění ze strany některého ze subjektů je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Soud zde odkázal na závěry rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, bod 29, podle kterého „*společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli.*“ Nejinak je tomu i v případě tzv. obojetných činností. Nejvyšší

správní soud např. v rozsudku ze dne 25. 2. 2025, čj. 8 Ads 65/2024-53, body 18 a 19, uvedl, že relevantní pro posouzení naplnění znaků závislé práce může být judikatura z oblasti daňové, která zavedla pojem obojetná činnost. Obojetná činnost je dle judikatury taková činnost, která není ani ryze nezávislá, ovšem ani ryze závislá. Pokud tedy nejde o předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu (spočívajícího v ryze závislé činnosti) ani o zneužití práva, nespadá obojetná činnost daňověprávně do kategorie nedovoleného švarcsystému. Kategorie obojetných činností zahrnuje jak závislou práci, tak i jednání, která za závislou práci označit nelze (a lze je současně označit buď za závislou, nebo nezávislou činnost). Soud v uvedeném rozsudku s odkazem na judikaturu upozornil i na to, „*že při rozhodování o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nepostačí, pokud určité jednání pojmově spadá do kategorie obojetných činností, ale je třeba v konkrétnostech hodnotit, zda naplňuje jednotlivé znaky závislé práce* […].“ Dělení činností na nezávislé, závislé a obojetné je při posouzení naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku relevantní jen potud, pokud „*ukazuje, že existují činnosti, které mohou být vykonávány jako závislá práce i nezávisle. Zda v daném případě jde o závislou práci záleží právě na posouzení kritérií v § 2 odst. 1 zákoníku práce.*“

[45] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že při posuzování obojetných činností je nutné individuálně posoudit, zdali se v konkrétním případě jednalo o obojetnou činnost vykonávanou ve faktickém vztahu závislé práce. Právě takto správní orgány i městský soud postupovaly. Při posouzení jednotlivých aspektů závislé práce se zaměřily na to, do jaké míry byla nezávislost kurýrů čistě formální, resp. zdali závislost kurýrů překročila jistou hranici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 23, a níže uvedené hodnocení jednotlivých znaků závislé práce). Jak žalovaný, tak i městský soud se při hodnocení znaku výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele zabývali tím, zda kontrola ze strany stěžovatelky odpovídala míře kontroly běžné v obchodních vztazích, přičemž uzavřeli, že tato míra byla překročena (str. 23 napadeného rozhodnutí či bod 110 napadeného rozsudku).

[46] Uvedené závěry se nepříčí ani judikatuře, na kterou odkázala stěžovatelka. Pokud jde o rozsudek ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35, Nejvyšší správní soud tento odkaz nepovažuje za přiléhavý. V rozsudku ze dne 16. 1. 2020, čj. 1 Ads 385/2018-30, se zdejší soud zabýval podobně koncipovanou stížní námitkou v kontextu rozhodování o přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ. K tomu v bodě 40 rozsudku uvedl, že v odkazovaném rozsudku „*soud posuzoval činnosti dodavatelů ve prospěch daňového subjektu pro účely daně z příjmů fyzických osob, konkrétně zda se jednalo o závislou činnost ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nikoliv zda se jednalo o nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti.*“ Dodal, že „*soud v citovaném rozsudku nevyslovil, že formální stav (smluvní vymezení) má přednost před skutečným stavem, zdůraznil pouze autonomii vůle smluvních stran. Současně upozornil, že nesmí* ‚jít o předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu spočívajícího v ryze závislé činnosti a ani o zneužití práva‘.“ Soud v rozsudku sp. zn. 1 Ads 385/2018 zohlednil i to, že „[k]*onkrétní skutkové okolnosti obou věcí pak byly odlišné.*“ Nyní rozhodující senát dodává, že skutkové okolnosti dané věci se významně odlišují od věci sp. zn. 2 Afs 84/2017. V tehdejším řízení šlo o spor o povaze smlouvy o dílo a nemožnost rozlišení, kdo byl zhotovitelem díla.

[47] Odlišnost skutkových okolností vylučuje i aplikaci dalších stěžovatelkou označených rozsudků (ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 Afs 166/2017-29, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 6 Afs 85/2014-39).

V prvním případě se jednalo o činnost profesionálního hokejisty, přičemž soud opakovaně zdůraznil, že posuzování činnosti profesionálních sportovců je značně specifické a právně neukotvené. V souzené věci shledal, že požadavky, které na hokejistu kladl sportovní klub, s nímž měl uzavřenou smlouvu, vylučovaly, aby činnost byla vykonávána v režimu pracovní smlouvy (bod 28). V druhém rozsudku pak Nejvyšší správní soud posuzoval činnost obchodních zástupců, kteří měli velkou míru volnosti „*k podnikání všech kroků za účelem zprostředkování – uzavírání obchodů zastoupeného*“, (bod 21). Taková míra volnosti nebyla přítomna ve vztahu mezi stěžovatelkou a kurýry, jak se snaží tvrdit stěžovatelka.

[48] Se stěžovatelkou lze souhlasit pouze v závěru o nepřiléhavosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, čj. 5 A 39/2001-41, který městský soud zmínil. Stěžovatelka správně poukazuje, že uvedený rozsudek podrobuje výkladu starší právní úpravu, která ukládala, aby subjekty zajišťovaly svou hlavní činnost prostřednictvím zaměstnanců. V současné době takto již právní úprava koncipovaná není. K problematice tzv. outsourcování podle současné právní úpravy se však zdejší soud vyjádřil v již citovaném rozsudku ze dne 25. 2. 2025, čj. 8 Ads 65/2024-53, bod 20: „*V konečném důsledku nepodstatná pro tento případ je i argumentace stěžovatelky, že mohla činnost zajišťování dopravy svého zboží outsourcovat. To je jistě pravda. Je myslitelné, aby podnikatel, který se primárně zabývá nákupem a prodejem zboží, veškeré činnosti souvisejí s dopravou zboží outsourcoval na jiného podnikatele. Může je však také vykonávat svými zaměstnanci. I z tohoto pohledu tak zásadní otázkou v této věci je, zda konkrétní činnost dvou osob u stěžovatelky naplňovala znaky závislé práce, či nikoliv.*“ Současná právní úprava tedy umožňuje subjektům zajistit svou hlavní činnost jak pomocí stálých zaměstnanců, tak i pomocí samostatných, spolupracujících osob. Uvedené však neznamená, že by v případě jakéhokoliv outsourcování nebylo možné hovořit o závislé práci. Tím by byla zásadním způsobem popřena výše citovaná judikatura, která dovozuje nutnost materiálního posouzení vztahu mezi subjektem a osobou, která pro něj vykonává nějakou činnost.

[49] Městský soud tedy sice pochybil, pokud zohlednil jako východisko „zajištění hlavní činnosti,“ toto pochybení však nic nemění na tom, že městský soud v souladu s aktuální judikaturou došel k závěru, že se u kurýrů jednalo o závislou práci. Jeho rozsudek proto i přes tento nedostatek obstojí. Nejvyšší správní soud podotýká, že zrušil-li by kasační stížností napadený rozsudek a zavázal městský soud svým právním názorem, tento soud by byl povinován pouze zanedbatelně změnit odůvodnění. Výrok by zůstal stejný. Zrušení rozhodnutí městského soudu by za těchto podmínek odporovalo principu rychlosti a hospodárnosti řízení, tento postup by nebyl ani zájmu samotné stěžovatelky, neboť by se jím pouze oddalovalo vydání konečného rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66).

IV.c Právní názor městského soudu není v rozporu s právem EU

[50] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatelka dovozuje, že závěr městského soudu o naplnění znaků závislé práce je v rozporu s právem EU, zejm. pak s principem volného pohybu služeb dle čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování EU a usnesením ve věci Yodel.

[51] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

[52] Nejvyšší správní soud si je vědom extenzivního výkladu, který v průběhu let Soudní dvůr EU k výkladu principu volného pohybu služeb zaujal. I přesto však Soudní dvůr akcentuje nutný aspekt přeshraničního nabízení služeb. Je jedno, zdali omezení přeshraničního nabízení služeb zakládá opatření státu, v němž sídlí poskytovatel služeb, nebo stát, v němž se nacházejí potenciální zákazníci. Přeshraniční prvek je však vyžadován (rozsudek SDEU ze dne 10. května 1995, ve věci C-384/93, *Alpine Investement*, bod 30). Ryze vnitrostátní záležitosti do působnosti čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie nespadají (rozsudek SDEU ze dne 21. 10. 1999, ve věci C-97/98, *Jägerskiöld v. Gustafsson*). Argumentace stěžovatelky je v tomto ohledu značně obecná a paušální. Stěžovatelka nevysvětluje, jakým způsobem by mělo správní trestání obcházení pracovněprávních předpisů představovat překážku pro volný pohyb služeb. Netvrdí ani žádné jiné relevantní skutečnosti, které by (v kontextu judikatury SDEU) mohly založit působnost čl. 56 Smlouvy o fungování EU.

[53] S městským soudem lze souhlasit i v závěru stran irelevantnosti usnesení ve věci Yodel pro nyní posuzovanou věc. V uvedeném usnesení se SDEU zabýval soukromoprávním sporem ohledně proplacení práce přesčas, a nikoliv otázkou veřejnoprávního postihu za výkon nelegální práce. SDEU v tomto usnesení podrobil výkladu pojem „pracovník“, který je dle ustálené judikatury SDEU autonomním pojmem práva EU (srov. bod 26 usnesení ve věci Yodel). SDEU odkazuje např. na svůj rozsudek ze dne 20. 10. 2018, ve věci C-147/17, *Sindicatul Familia Constanţa a další*, bod 41, kde vyslovil: „*Pro účely uplatnění směrnice 2003/88 nelze pojem ‚pracovník‘ vykládat různě podle jednotlivých vnitrostátních právních předpisů, ale má autonomní význam, který je vlastní unijnímu právu. Tento pojem musí být vymezen podle objektivních kritérií, která charakterizují pracovní poměr s ohledem na práva a povinnosti dotčených osob. Základní charakteristikou pracovního poměru je přitom okolnost, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu* […].“ Z usnesení ve věci Yodel nelze dovozovat ani to, že by české orgány nebyly oprávněny shledat výkon nelegální práce podle tuzemské právní úpravy za situace, kdy je kurýrovi poskytnuta mj. možnost využití subdodavatele či možnost volby ohledně přijetí či nepřijetí objednávky. Jak již soud uvedl výše, SDEU neposuzoval výkon závislé práce podle pravidel obsažených v tuzemském zákoně o zaměstnanosti. Nadto, sám SDEU podmínil aplikaci kritérií usnesení tím, že „*nic nenasvědčuje tomu, že je nezávislost této osoby fiktivní, a že není možné prokázat existenci vztahu podřízenosti mezi uvedenou osobou a jejím údajným zaměstnavatelem*“, jak je uvedeno ve výroku tohoto usnesení.

[54] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného dodává, že dne 23. 10. 2024 vstoupila v platnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2831 o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platformy. Uvedená směrnice, jíž jsou členské státy povinny transponovat do národních právních řádů ke dni 2. 12. 2026, mimo jiné stanovuje vyvratitelnou domněnku, že vztahy mezi „digitálními pracovními platformami“ a jejich zaměstnanci jsou vztahy pracovněprávními, pokud jsou zjištěny skutečnosti, které naznačují, že dochází k řízení a kontrole. Na tento vývoj právní úpravy přitom přiléhavě poukázal již žalovaný, který na str. 19 napadeného rozhodnutí poukázal na to, že úprava obsažená ve směrnici je vůči zaměstnavatelům fakticky přísnější než tuzemská úprava závislé práce.

IV.d Naplnění znaků závislé práce

[55] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatelka dovozuje nesprávné posouzení prvků závislé práce.

[56] Nejvyšší správní soud již výše předestřel východiska posuzování naplnění znaků závislé práce. Z uvedeného vyplývá, že při výkladu pojmu závislé práce je nutno vycházet z § 2 zákoníku práce, který v odstavci 1 definuje závislou práci jako práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Správní orgány musí při postihování nelegální práce obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků.

[57] Podle názoru kasačního soudu postupovaly správní orgány i městský soud v souladu s těmito východisky. Důkladně se zabývaly každým znakem závislé práce, přičemž je hodnotily z pohledu všech relevantních skutečností, včetně těch zdůrazněných stěžovatelkou.

[58] Aspektu osobního výkonu závislé práce se oblastní inspektorát práce věnoval zejm. na straně 90 a 91 prvostupňového rozhodnutí. Zde shrnul svá skutková zjištění tak, že z výpovědí kurýrů jednoznačně vyplývá osobní výkon práce. V tomto ohledu zejména akcentoval, že sami kurýři potvrdili, že zásilky od stěžovatelky osobně přebírali v jejím skladu, osobně je převáželi na adresy zákazníků, které jim byly stěžovatelkou sdělovány, a následně je také osobně těmto zákazníkům předávali (doručovali). Osobně přebírali pro stěžovatelku od zákazníků i platby (v hotovosti nebo prostřednictvím platebních terminálů). Z uvedeného hodnocení následně vyšel i žalovaný.

[59] Znaku soustavnosti se oblastní inspektorát práce věnoval zejm. na straně 89 prvostupňového rozhodnutí. Odkázal na svá skutková zjištění a mj. uvedl: „*Není udržitelné, že by se v daném případě nemělo jednat o naplnění tohoto znaku soustavnosti práce, když dny, kdy kurýr bude realizovat zakázky, si sám zvolí nebo si je dohodne s dispečinkem obviněného. V této souvislosti inspektorát uvádí, že i zaměstnanec v pracovním poměru má možnost sjednat v pracovní smlouvě jinou stanovenou týdenní pracovní dobu, např. kratší pracovní dobu, nebo jiné rozvržení pracovní doby, např. pružné rozvržení pracovní doby nebo konto pracovní doby. Ve smyslu uvedené judikatury se totiž u kurýrů v žádném případě nejednalo o spolupráci příležitostnou, a už vůbec ne o spolupráci jednorázovou, nýbrž o pravidelný výkon totožné práce.*“ Jeho závěry pak žalovaný výslovně převzal na str. 22 napadeného rozhodnutí.

[60] Důkladně byl posouzen i znaku výkonu práce jménem stěžovatelky. V tomto ohledu vyšly správní orgány z výpovědí kurýrů. Kurýři p. P., p. S., p. S., p. D., p. H., p. V., p. H. a p. D. shodně uvedli, že od žalobkyně měli v pronájmu automobil, který měl jednotné firemní označení, konkrétně polep objednatele Rohlík.cz. Dále měli v pronájmu mobilní telefon s aplikací a přenosný platební terminál. I reklamace objednávek řešili zákazníci se zákaznickou podporou stěžovatelky. Pokud chtěl zákazník zaplatit spropitné, platil jej přes svoji online objednávku u stěžovatelky. K doručování pak kurýři p. S., p. D., p. H., p. V., p. H. a p. D. uvedli, že u zákazníka se ohlásili cca 5 minut před doručením zakázky zprávou SMS s křestním jménem řidiče a názvem on-line obchodu Rohlík.cz. Na podkladě uvedených zjištění pak oblastní inspektorát uzavřel: „*Všichni kurýři tedy jednoznačně vystupovali při rozvozu zásilek jménem obviněného, nikoliv jménem svým jako osoby samostatně výdělečně činné, přičemž k tomu používali pracovní prostředky s logem obviněného (automobil),*

přijímali za obviněného platby v hotovosti nebo i platební kartou (v takovém případě pak museli vystavovat potvrzení o elektronickém uskutečnění platby z platebního terminálu).“

[61] I znaku výkonu práce podle pokynů stěžovatelky se správní orgány věnovaly (str. 93 prvostupňového rozhodnutí a str. 23 napadeného rozhodnutí). Zdůraznily rozdíly mezi pokyny ve smyslu pracovněprávním a pokyny v rámci obchodněprávních vztahů. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu oblastní inspektorát uvedl, že pokyny, které stěžovatelka dávala kurýrům, odpovídaly pokynům pracovněprávním. Nejednalo se totiž o pokyny k dosažení určitého výsledku, k němuž kurýři disponovali relativní volností, ale průběžné zadávání a podstatně podrobnou kontrolu práce. Kurýři se museli „*řídit předem určenými instrukcemi a jejich plnění bylo průběžně organizováno.*“ Oblastní inspektorát dále uvedl, že stěžovatelka „*postupně nebo po určitých blocích*“ přidělovala „*zakázky k vyřízení a kurýři byli povinni se tímto řídit, neboť zákazníci si doručení zakázky objednali na určité místo, určitou hodinu*.“ Kurýři využívali ke své práci prostředky stěžovatelky, přičemž jejich práce „*byla nebo mohla být průběžně kontrolována monitoringem polohy užívaných vozidel, způsobu a užití mobilních telefonů nebo kontrolou spotřeby a stavu CNG, LPG a benzínu*.“ Míra kontroly dodržování výkonu práce ze strany stěžovatelky tak dle správních orgánů překračovala míru běžnou pro obchodní vztahy.

[62] Opomenut nebyl ani znak podřízenosti. Správní orgány naplnění tohoto znaku spatřovaly v několika aspektech. Oblastní inspektorát předně popsal systém smluvních pokut a uvedl, že jestliže jednotliví kurýři, byť pod hrozbou finanční sankce, respektovali povinnosti určené stěžovatelkou, pak je zcela zřejmé, že i své postavení vůči stěžovatelce vnímali jako postavení podřízené. Dále poukázal na povinnost dodržování časového rozvrhu a udržování pracovních prostředků poskytnutých stěžovatelkou v odpovídajícím stavu (pronajatých automobilů, terminálů a mobilních telefonů), a rovněž na ekonomickou závislost kurýrů na stěžovatelce. Zdůraznil, že příjmy od stěžovatelky představovaly podstatnou část příjmu kurýrů (ne-li jedinou). Oblastní inspektorát přitom neshledal, že by samotná možnost pracovat pro jiný subjekt (jak to činil jeden z osmi kurýrů, byť za odlišných podmínek,) vyloučila konstatování ekonomické a osobní závislosti jako aspektů znaku podřízenosti. Tyto závěry pak aproboval žalovaný na str. 20 a 21 napadeného rozhodnutí.

[63] Na základě výše uvedeného lze tedy souhlasit s městským soudem, že správní orgány náležitě odůvodnily naplnění jednotlivých znaků závislé práce. Jejich závěry mají i dostatečnou oporu ve správním spisu. Správní orgány vyšly z výpovědí samotných kurýrů, které konfrontovaly s obsahem rámcových smluv a dalšími podklady předloženými stěžovatelkou. Městskému soudu proto nelze vytýkat, pokud z jejich hodnocení vyšel při posuzování jednotlivých žalobních námitek.

[64] K přehodnocení závěrů městského soudu neshledává soud důvod ani na základě stěžovatelčiny obsáhlé polemiky. Jak již soud uvedl výše, pro změnu závěru o výkonu závislé práce by bylo nutné zpochybnit správnost zjištěných skutečností a úsudků o nich v takovém rozsahu, že by zbylé okolnosti již ani ve svém vzájemném kontextu neobstály (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 Ads 9/2020-53, bod 26 a tam citovanou judikaturu). K tomu však v dané věci nedošlo.

IV.d.1 Zpochybnění osobního výkonu práce

[65] Předně stěžovatelka předestřela skutečnosti, jimiž se snažila vyvrátit závěr o osobním výkonu práce. Uváděla, že rámcové smlouvy připouštěly plnění prostřednictvím náhradníka či subdodavatele, a požadavek předchozího souhlasu sloužil pouze ke kontrole kvalifikace. Tento mechanismus podle stěžovatelky neznamená zákaz zastoupení ani povinnost osobního výkonu, a odpovídá běžnému nastavení obchodních vztahů.

[66] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Jak správně dovodil městský soud, posuzování aspektů závislé práce je vedeno hlediskem materiálním (srov. rozsudky ze dne 5. 3. 2025, čj. 7 Ads 283/2024-29, ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37, č. 3080/2014 Sb. NSS, ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27, ze dne 30. 7. 2025, čj. 7 Ads 290/2024-26). Není tedy relevantní, jak byl smluvní vztah koncipován formálně, podstatné je, zda byl prokázán osobní výkon práce. Jinými slovy, v dané věci nebylo podstatné, zda rámcové smlouvy či jiná ujednání umožňovaly, aby si kurýři obstarali náhradníka či subdodavatele. Podstatné bylo, jak byla práce skutečně vykonávána. V tomto ohledu je podle soudu stěžejní výpověď samotných kurýrů, tedy osob, které předmětné práce fakticky vykonávaly (k povaze a důkazní síle shodných výpovědí několika zaměstnanců lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2023, čj. 4 Ads 53/2023-37, bod 30). Z nich vyplývá, že práci vykonávali kurýři osobně (viz výše). Ani sama stěžovatelka přitom neuváděla a nedokládala, že by v rozhodném období došlo k aktivaci subdodavatelů či náhradníků. Ostatně, jak vyplývá z rámcových smluv, využití subdodavatele by vyžadovalo písemný souhlas stěžovatelky. Bez tohoto souhlasu nebylo možné, aby práci vykonával jiný subjekt. Na základě uvedeného lze souhlasit s tím, že volnost kurýrů při osobním výkonu závislé práce byla součástí toliko formálního uspořádání vztahů v rámcových smlouvách, nikoliv faktickou součástí těchto vztahů.

[67] Stěžovatelce lze přisvědčit v nepřípadnosti odkazu městského soudu na časovou souvislost vzniku živnostenského oprávnění a zahájení práce pro stěžovatelku. Městský soud uvedl, že správní orgány „*při zkoumání znaku osobního výkonu práce dále poukázaly na skutečnost, že vznik živnostenských oprávnění kurýrů korespondoval se zahájením jejich činnosti*“ pro stěžovatelku. Zde se však městský soud mýlí. Žalovaný se vzniku živnostenských oprávnění věnoval v souvislosti s podpůrnými úvahami o dobrovolnosti zahájení spolupráce se stěžovatelkou (nenabídnutí pracovního poměru, vznik živnostenských oprávnění; str. 20 rozhodnutí žalovaného). Souhlasit lze i s tím, že žalovaný smluvní pokuty posuzoval zejm. v souvislosti se znakem podřízenosti a výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele, nikoliv však ve spojitosti s osobním výkonem práce. Uvedené ale nemění nic na tom, že závěry městského soudu ohledně osobního výkonu práce obstojí, neboť jeho posouzení je postaveno na závěrech o faktickém osobním výkonu práce (který vyplývá z výpovědí samotných kurýrů), což odpovídá právní úpravě a shora shrnuté judikatuře.

IV.d.2 Zpochybnění znaku soustavného výkonu práce

[68] Stejně jako ostatní aspekty závislé práce i soustavnost je nutné posoudit zejména jako prostředek odlišení závislé práce od jiných lidských činností. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, konstatoval, že „*společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli.*“ Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného

podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Činnost, kterou orgány inspekce práce posuzují, musí být dostatečně odlišena od jiných činností, které nelze za závislou práci považovat, ve vztahu k soustavnosti například jednorázová, krátkodobá nebo sezónní výpomoc.

[69] Stěžovatelka namítala, že na základě smluvních ujednání nebyla dána povinnost vykonávat služby soustavně. Ani dlouhodobá existence obchodního vztahu či měsíční fakturace neznamená soustavnost výkonu práce.

[70] Podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány i městský soud správně dovodily soustavný výkon činnosti (srov. strany 89 a 90 prvostupňového rozhodnutí, str. 22 napadeného rozhodnutí a bod 85 napadeného rozsudku). Žalovaný zohlednil i to, že služby v obchodněprávním vztahu mohou být poskytovány dlouhodobě, současně však podotkl, že dlouhodobá povaha vykonávané činnosti ve vztahu k jednomu subjektu je typická právě pro výkon závislé práce, přičemž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2023, čj. 10 Ads 235/2021-31, zopakoval, že kurýři nepracovali pro žalobkyni jednorázově či toliko příležitostně, ale po delší dobu. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. O pravidelném, resp. soustavném dlouhodobém výkonu jednotlivých kurýrů svědčí především protokol o kontrole ze dne 2. 5. 2022, čj. 14795/3.50/2126. Z v něm zachycených výpovědí kurýrů vyplývá, že práci vykonávali pravidelně a soustavně, čemuž odpovídala i fakturace za odvedenou práci. Tyto aspekty jsou přitom z hlediska znaku soustavnosti práce stěžejní (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 Ads 437/2017-84, body 6 a 34). Jak pracovněprávní vztahy, tak i vztahy mezi podnikateli přitom mohou být dlouhotrvající povahy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 7 Afs 72/2008-97, či ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35). Kolísavost v množství práce či v odměnách pak sama o sobě nevypovídá o tom, že by se jednalo o ryze obchodní vztah. Jak správně uvedl městský soud, taková proměnlivost může být součástí i pracovněprávních vztahů, zejm. těch vykonávaných na tzv. dohody. I v režimu pracovního práva může nastat situace, kdy zaměstnanec od zaměstnavatele nedostává po určitou dobu odměnu, např. z důvodu čerpání dlouhodobého neplaceného volna.

[71] K přehodnocení závěru o soustavnosti práce nelze dospět ani na základě další stížní argumentace. Soud již výše osvětlil, proč odkaz na rozsudek ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35, není v souzené věci příléhavý. Pokud pak jde o nestanovení pracovní doby, „*stanovení pracovní doby není obligatorním znakem závislé práce, a tudíž nebylo nezbytně nutné jej prokázat*“, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27, bod 21). Obdobně jsou irelevantní tvrzení, že z rámcových smluv neplynula minimální kvóta jízd, objednávky bylo možné bez sankce neakceptovat i po delší dobu atp. Soud opětovně zdůrazňuje primát materiálního posouzení, které bez ohledu na obsah formálních smluv vypovídá o soustavném výkonu práce. Uvedené přitom není „*přičítáním této skutečnosti k tíži*“ stěžovatelky, jak se stěžovatelka domnívá, ale prostým konstatováním faktické povahy vztahu mezi stěžovatelkou a kurýry. Soud souhlasí i s tím, že systém „*pozitivní obchodní motivace*“ obsažený ve smlouvách napovídá tomu, že volnost kurýrů při výběru zakázek byla toliko součástí formálního uspořádání vztahů v rámcových smlouvách,

nikoliv faktickým aspektem těchto vztahů, neboť kurýři byli odměňováni za pravidelný rozvoz většího množství zakázek.

[72] Poukazuje-li stěžovatelka na možnost odmítnutí zakázky, odkazuje soud na rozsudek ze dne 25. 6. 2020, čj. 5 Ads 208/2019-33, bod 22, podle něhož: „*Pouhá skutečnost, že mají poskytovatelé možnost zakázky odmítnout, ještě neznamená, že vůči stěžovatelce ve vztahu podřízenosti nejsou. S tímto přístupem by bylo možné obcházet předpisy o zaměstnanosti a závislé práci jednoduše tak, že by se nelegálně zaměstnávanému člověku poskytla možnost odmítnout přidělovaná práce, přičemž tuto možnost lze jen stěží zjišťovat jinak než výslechem osob, které na zastření nelegální práce mají zájem. Celá právní úprava této oblasti by se tak při tomto výkladu stala nevynutitelnou. Nelze tedy připustit, aby možnost svobodného odmítnutí zakázky sama o sobě vyloučila vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi subjekty, a to navzdory tomu, že se jedná o významnou indicii nezávislosti.*“

IV.d.3 Zpochybnění znaku výkonu práce jménem stěžovatelky

[73] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatelka zpochybňovala naplnění znaku výkonu práce jejím jménem. Identifikace zásilky vůči zákazníkovi, řešení reklamací prostřednictvím zákaznické podpory stěžovatelky či označení pronajatých vozidel logem odpovídají typickému nastavení servisního řetězce a neimplikují zaměstnanecký vztah. Využívání vybavení stěžovatelky bylo fakultativní.

[74] K aspektu výkonu práce jménem zaměstnavatele se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku se v podmínce výkon práce jménem zaměstnavatele „*koncentruje hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli, neboť zaměstnavatel poskytuje pro práci svůj kapitál, hmotné i nehmotné prostředky, vytváří pro ni předpoklady a nese riziko neúspěchu, zaměstnanec však nemůže jednat na svůj účet a získávat ze své práce i jiné ekonomické výhody než ty, jež mu poskytuje zaměstnavatel. Doplňkovým hlediskem může být i to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob.*“ Na tento závěr pak Nejvyšší správní soud navázal např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2020, čj. 3 Ads 106/2019-29, bod 22, kdy doplnil: „*Z hlediska posouzení tohoto znaku závislé práce je tudíž třeba zkoumat především to, kdo poskytoval pracovníkovi pracovní oblečení, stroje, nářadí atd. Druhotným hlediskem pak je, jak tento pracovník vystupoval ve vztahu ke třetím osobám.*“

[75] Správní orgány posoudily uvedený aspekt v souladu s těmito východisky. Jak již soud shrnul výše, kurýři uvedli, že od žalobkyně měli v pronájmu automobil, který měl jednotné firemní označení (polepy Rohlík.cz). I reklamace objednávek řešil zákazník se zákaznickou podporou Rohlík.cz. K doručování pak kurýři uvedli, že u zákazníka ohlašovali před doručením zakázky zprávou SMS s křestním jménem řidiče a názvem on-line obchodu Rohlík.cz. Na základě uvedeného lze souhlasit s městským soudem, že kurýři vykonávali předmětné služby jménem stěžovatelky, přičemž takto se výkon těchto činností musel jevit i třetím osobám (zákazníkům). Na základě obsahu spisu lze souhlasit i s tím, že to byla stěžovatelka, kdo vytvořil pro kurýrní činnost vlastní provozní zázemí. Rámcové smlouvy stanovovaly, že kurýři využívají primárně pomůcky pronajaté od stěžovatelky. Použití vlastního automobilu či telefonu bylo možné pouze se souhlasem stěžovatelky při splnění stanovených technických parametrů. Taková ujednání nejsou typická pro rovnocenný obchodní vztah, v němž by kurýr nesl odpovědnost spíše toliko za výsledek (srov. bod 125

napadeného rozsudku). Městský soud současně nezpochybnil, že dle rámcové smlouvy formálně neexistovala povinnost využívat pronajaté prostředky stěžovatelky (např. automobily), fakticky se tak však dělo. I v tomto ohledu tedy vyšel z materiálního posouzení, jak mu to ukládá shora citovaná judikatura.

IV.d.4 Zpochybnění znaku podřízenosti a znaku výkonu práce dle pokynů stěžovatelky

[76] Stěžovatelka dále rozporovala závěry o podřízenosti kurýrů. Městský soud nesprávně dovozuje podřízenost z existence smluvních pokut a z možnosti odstoupit od smlouvy. Tyto instituty jsou charakteristické pro obchodní závazky a samy o sobě nedokládají operativní řízení práce ani vztah nadřízenosti a podřízenosti. Z těchto důvodů nemohl být naplněn ani znak výkonu činnosti dle pokynů stěžovatelky.

[77] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu podřízenost zaměstnance typicky vyvěrá z osobní (ať již ekonomické, či jiné) závislosti zaměstnance a jde o subjektivní kategorii; rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má být ovšem naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázáno, musí správní orgán zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou. Pobírání odměny přitom představuje typickou skutečnost, která naznačuje závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli – ovšem jen tvoří-li tato odměna ne nutně jediný, ale ekonomicky významný zdroj zaměstnancových příjmů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 26).

[78] Z judikatury Nejvyššího správního soudu současně plyne, že naplnit znak nadřízenosti a podřízenosti mohou právě i osoby, které skutečně vykonávají činnost samostatně, ale současně jsou ekonomicky závislé na svém odběrateli. Naplnění pouze tohoto dílčího znaku závislé práce totiž nevede k (absurdnímu) závěru, že by se osoby samostatně výdělečně činné dopustily přestupku nelegální práce jen kvůli tomu, že se staly z hlediska obživy závislé na jediném subjektu. Je sice pravdou, že „*finanční závislost smluvního partnera na jiném je běžná v ekonomických vztazích a nečiní z tohoto vztahu závislou práci*“, (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35), ale stále je jejím významným indikátorem. Znak nadřízenosti a podřízenosti je pouze jedním ze znaků závislé práce a osoba, která skutečně vykonává samostatnou činnost, tedy nebude vykonávat závislou práci ani při své finanční závislosti (a tedy naplnění znaku podřízenosti) na jediném klientovi, neboť některé další znaky nenaplní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 Ads 9/2020-53, bod 28).

[79] Jak již soud naznačil výše, správní orgány i městský soud se důsledně zabývaly znakem podřízenosti, včetně souvisejících aspektů výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele a ekonomické závislosti. I podle Nejvyššího správního soudu poskytuje obsah správního spisu oporu pro závěr, že kurýři byli závislí na organizaci a přidělení práce stěžovatelkou, přičemž chyběla volnost typická pro obchodní vztahy. To vyplývá nejen z výpovědí kurýrů, ale i z rámcových smluv. Z nich vyplýval i režim plánování a kontroly výkonu činnosti kurýrů, který odpovídal výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele. Stěžovatelka neměla zájem pouze na výsledku spolupráce, tj. doručení předané zásilky, ale na dodržení svých standardů. Podstatné nebylo tedy jen doručení, ale i jeho provedení (srov str. 90 a 91 rozhodnutí žalovaného a bod 110 rozsudku městského soudu). Uvedené potvrzuje i to, že

správní orgány a městský soud nestavěly závěry o podřízenosti pouze na existenci smluvních pokut.

[80] Nejvyšší správní soud přitom neshledává na tom, jak správní orgány a městský soud uvážily o systému smluvních pokut, nic nezákonného. Soud nezpochybňuje, že smluvní pokuty jsou v pracovním právu vyloučeny, s výjimkou smluvních pokut k utvrzení závazku zaměstnance z konkurenční doložky (srov. § 346d zákoníku práce a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2020, sp. zn. 21 Cdo 4451/2018, č. 64/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek NS), přičemž sjednání takového ustanovení zákon prohlašuje za zdánlivé (§ 346e zákoníku práce). Avšak pouze na základě toho, že součástí rámcových smluv byla i možnost uložení smluvních pokut, neznamená nemožnost učinění závěru o naplnění znaků závislé práce. Takový výklad by vedl k absurdnímu důsledku, kdy by byl závěr o nelegální práci vyloučen pokaždé, pokud formálně uzavřená smlouva obsahuje prvek, který pracovní právo zakazuje. Jinými slovy, pokud je samotnou podstatnou správního trestání umožnění výkonu nelegální práce fakticky trestání obcházení pracovněprávních předpisů, stěží stěžovatelka může na základě formálních právních jednání, kterými obchází pracovněprávní předpisy, argumentovat, že do režimu pracovního práva nespadá (podpůrně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 21, a ze dne 12. 5. 2022, čj. 1 Ads 60/2021-41, bod 26). Ani další dílčí argumentace ke smluvním pokutám nepřekračuje meze právní úpravy a judikatury.

[81] To platí i pro posouzení dalších aspektů znaku podřízenosti. Stěžovatelka naplnění tohoto znaku zpochybňuje argumentací poukazující na výši a nepravidelnost smluvních odměn. Jak však soud již rekapituloval výše, závěry správních orgánů a městského soudu ohledně podřízenosti byly založeny na širším, komplexním posouzení několika aspektů, které stěžovatelka relevantně nezpochybnila. Soud též výše akcentoval, že odměna za práci není znakem závislé práce, ale pouze podmínkou jejího výkonu. Odměna je tedy relevantní ve vztahu k posouzení existence ekonomické závislosti zaměstnance na zaměstnavateli, což je skutečnost, kterou judikatura Nejvyššího správního soudu chápe jako významnou indicii pro posouzení ekonomické závislosti jako dílčí části znaku podřízenosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, bod 25). Právě takto na ni nahlížely správní orgány i městský soud. Zdůraznily, že z přehledů fakturovaných částek je patrné, že kurýři povětšinou fakturovali částky, které představovaly významný zdroj jejich příjmů (jejich měsíční příjmy byly v řádu vyšších desítek tisíc korun českých; u některých se jednalo dokonce o částky okolo 100 000 Kč měsíčně). Soud současně nezpochybňuje, že výše odměn nebyla konstantní a v některých měsících dokonce u některých kurýrů nulová. Tento izolovaný argument však není s to zvrátit závěr o ekonomické závislosti, a to s ohledem na celkové nastavení smluvních vztahů a z něj plynoucí ekonomickou závislost kurýrů. To platí i pro tvrzení stěžovatelky, že jeden z kurýrů v období od října do prosince roku 2021 nefakturoval žádnou částku. Ze spisu totiž vyplývá, že tento kurýr v červenci a srpnu téhož roku fakturoval částky 97 600 Kč a 101 858 Kč. Příjem ve výši bezmála 200 000 Kč za období pouhých dvou měsíců představuje podle Nejvyššího správního soudu ekonomicky významný příjem, tj. příjem, který svědčí o závislosti kurýrů na stěžovatelce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2025, čj. 1 Ads 6/2025-27, bod 26).

[82] Pro danou věc není rovněž relevantní, zdali kurýři vykonávali služby i pro někoho jiného. Jak správně uvedl žalovaný, stěžovatelka nedoložila „*ničeho, z čehož by vyplývalo, že by daní kurýři vykonávali přepravní služby i pro jiné digitální platformy, a tedy že by si v případě, že by nespolupracovali* [se stěžovatelkou]*, byli schopni samostatně zajistit příjem, zejména pak v situaci, kdy jednotliví (při kontrole vyslechnutí) kurýři (s výjimkou pana* […] *Drahovzala, který jako jediný výslovně uvedl, že zajišťuje rozvoz potravin i pro jiné objednatele, avšak na vlastním kole, tedy za jiných podmínek) tuto možnost sami negovali* […].“ Lze dodat, že ani v pracovním právu není vyloučeno, aby měl zaměstnanec více zaměstnavatelů. Stěžovatelkou uváděný výkon služeb pro více objednatelů tedy rovněž nelze považovat za skutečnost, která by měla potenciál vyvrátit souhrnný závěr o výkonu závislé práce. To platí i pro další podpůrnou argumentaci stěžovatelky.

[83] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na podkladě kasační stížnosti, jejímž rozsahem je vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, a ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21), neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu či správních rozhodnutí. Orgány inspekce práce a městský soud na podkladě dostatečných skutkových zjištění správně dovodily, že se stěžovatelka dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, neboť umožnila výkon nelegální práce osmi kurýrům. Tito kurýři vykonávali činnost jako osoby samostatně výdělečně činné na základě formálního obchodněprávního vztahu, ačkoliv jejich činnost vykazovala znaky závislé práce – byla vykonávána osobně, soustavně, jménem stěžovatelky, podle jejích pokynů a v podřízeném vztahu vůči ní. Tento závěr nemohla argumentace stěžovatelky zpochybnit, neboť se souhrnně jednalo pouze o dílčí zpochybňování částí jinak komplexního posouzení. Správní orgány i městský soud postupovaly při uvedených závěrech v souladu se zákonem a navazující judikaturou a nedopustily se ani vad s vlivem na zákonnost. Nejvyšší správní soud proto na jejich vyčerpávající odůvodnění stran výše uvedených znaků závislé práce odkazuje.

[84] Soud dodává, že výše uvedené hodnocení vychází z individuálních skutkových okolností dané věci a nelze jej zobecňovat. Jak vyplývá ze shora citované judikatury, v případě posuzování znaků závislé práce je vždy nutné vycházet z konkrétních skutkových zjištění ve vztahu ke konkrétním osobám a jejich výkonu práce v konkrétních podmínkách. Potřeba individuálního posouzení pak obzvláště vyvstává do popředí u kategorie tzv. obojetných činností, kterou je nepochybně i činnost kurýrů dle výše popsaného schématu, kde je dělící linii mezi závislou prací a nezávislou činností nemožné vyjádřit dostatečně přesně dle nějakého konstantního nebo přesně definovaného vzorce. Přesně takto správní orgány i městský soud postupovaly.

V. Závěr a náklady řízení

[85] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[86] Kasační soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení

nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[87] Účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 10 odst. 1 a § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích o vrácení soudního poplatku zaplaceného stěžovatelkou za řízení o nynější kasační stížnosti, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2025, čj. 4 Afs 33/2025-57, bod 39, a ze dne 11. 9. 2025, čj. 3 As 76/2025-55, bod 49).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. prosince 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu