



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **TechFides Solutions s.r.o.**, se sídlem Šumavská 416/15, Brno, zastoupená Mgr. Janou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Purkyňova 648/125, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2025, č. j. 31 Ad 7/2023-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 2. 2023 č. j. 36180/9.30/22-8 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tohoto přestupku se měla dopustit tím, že umožnila třem fyzickým osobám výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když jim umožnila výkon závislé práce programátora mimo pracovněprávní vztah. Za spáchání tohoto přestupku uložil správní orgán prvního stupně žalobkyni pokutu podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve výši 135 000 Kč. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, na základě čehož jej žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2023 č. j. 3944/1.30/23-3 částečně zrušil – konkrétně v rozsahu výroku I. bodu 3 a v této části řízení zastavil. Současně

žalovaný snížil původně uloženou pokutu na částku 80 000 Kč, ve zbytku však původní rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Rozhodnutí žalovaného následně žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Brně. Ten v záhlaví uvedeným rozsudkem ve výroku I. řízení zastavil ve vztahu k výroku II. rozhodnutí žalovaného, neboť žalobkyně v průběhu řízení vzala žalobu v tomto rozsahu částečně zpět. Výrokem II. pak krajský soud ve zbývajícím rozsahu žalobu zamítl. Výroky III. a IV. rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, že žalobkyni ani žalovanému nepřiznal náhradu nákladů řízení. Krajský soud se ztotožnil se správními orgány v tom, že podmínky spolupráce, které měla žalobkyně s programátory nastavené, splňovaly znaky závislé práce, kterou v souladu s § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, lze vykonávat pouze v pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy.

[3] K námitce nesprávného vymezení skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí krajský soud uvedl, že přestože je popis skutku ve výroku zásadní pro jeho nezaměnitelnou identifikaci, nelze na něj klást přehnané nároky, přičemž v případě umožnění nelegální práce postačuje uvést, komu, kdy a v jakém oboru byla činnost umožněna a komu je toto jednání přiřítáno. Podrobné posouzení všech znaků závislé práce, včetně soustavnosti, náleží podle jeho názoru až do odůvodnění rozhodnutí.

[4] Krajský soud dále zdůraznil, že pokud správní orgány doloží naplnění všech znaků závislé práce, nelze se úspěšně dovolávat ani autonomie vůle v rámci soukromého práva. Kogentní normy pracovního práva totiž stanovují jasné limity, jejichž překročením žalobkyně podle názoru krajského soudu naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 140 zákona o zaměstnanosti.

[5] V návaznosti na výše uvedené se krajský soud zabýval tím, zda v projednávané věci došlo k faktickému naplnění jednotlivých znaků závislé práce. U prvního znaku, tedy soustavnosti, konstatoval, že o dlouhodobém charakteru činnosti svědčí řada zjištěných skutečností, přestože kontrola samotná zachycuje pouze stav v době samotné kontroly. Soustavnost a dlouhodobost spolupráce v tomto případě jednoznačně vyplynuly z výpovědi žalobkyně, programátorů, ze situace na místě i z předložených faktur za několik po sobě jdoucích měsíců. Jelikož ani sama žalobkyně dlouhodobost vykonávané práce nerozporovala, označil soud tento znak za nepochybně naplněný.

[6] V otázce osobního výkonu práce dospěl krajský soud k závěru, že také naplnění tohoto znaku je zcela zřejmé. Nejenže totiž byli programátoři v době kontroly na pracovišti fyzicky přítomni, ale také výslovně potvrdili, že zadané úkoly zpracovávají pouze oni sami. Skutečnost, že žalobkyně s tímto osobním plněním od počátku počítala, dokládá i to, že si jejich odborné znalosti předem cíleně otestovala ve výběrovém řízení. Další okolností, která podporovala závěr o naplnění tohoto znaku, bylo zjištění, že programátoři evidovali čas strávený činností pro žalobkyni v systému JIRA a na základě takto zaznamenaných hodin byli následně odměňováni. Krajský soud také považoval za zcela příhodnou otázku, jakým způsobem by byl řešen výpadek programátorů v případě jejich nemoci. Uzavřel, že jelikož z provedeného dokazování vyplynulo, že by případnou náhradu za chybějící programátory zajišťovala žalobkyně a programátoři by danou situaci sami nijak neřešili, byl prvek osobního výkonu práce ze strany programátorů nepochybný. Současně k tomu

pokračování

krajský soud doplnil, že tvrzení žalobkyně o ekonomické výhodnosti a obvyklosti takového nastavení vztahů v tomto odvětví nijak nevyvrací závěry správních orgánů, že se nejednalo o samostatné podnikání, a naopak pouze dokresluje faktické nastavení vztahů, které vykazuje znaky závislé práce.

[7] Naplnění znaku vztahu nadřízenosti a podřízenosti dovodil krajský soud z poskytnutí součinnosti programátorů, podle kterého vykonávali práci na základě pokynů žalobkyně, konkrétně projektového vedoucího. Ten jim přiděloval úkoly, stanovoval termíny a kontroloval jejich plnění. Spolupráce navíc vyžadovala úzkou koordinaci se zaměstnanci žalobkyně a účast na společných poradách v určený čas. Krajský soud dále zdůraznil, že programátoři fakticky nejednali vlastním jménem, ale jménem žalobkyně, která nesla odpovědnost za výsledek vůči zákazníkům. Tuto závislost podtrhlo také smluvní nastavení autorských práv, kdy programátoři žalobkyni bezúplatně poskytli výhradní licence ke svým dílům a vzdali se práva na uvádění svého jména na daných autorských dílech. Soud odmítl argumentaci žalobkyně stran běžné dodavatelské odpovědnosti s tím, že v případě skutečného samostatného podnikání by museli za vady díla odpovídat přímo sami programátoři, což se v projednávané věci nedělo.

[8] Dalším indikátorem závislé práce byla pro krajský soud ekonomická závislost. Programátoři pracovali pouze u žalobkyně, a to v rozsahu odpovídajícím 8 hodinám denně, které fakturovali podle stanovené hodinové sazby. Odměna z této činnosti tedy tvořila pro programátory ekonomicky významný zdroj příjmů, což odpovídalo podmínkám ekonomické závislosti podle judikatury Nejvyššího správního soudu.

[9] Krajský soud se neztotožnil ani s argumentem žalobkyně, že programátoři mohli zakázku kdykoliv odmítnout, jelikož ze smluvní dokumentace vyplynulo, že tuto možnost měli pouze tehdy, pokud by byla žalobkyně v prodlení s úhradou sjednané odměny. V ostatních případech byli programátoři povinni zadanou práci vykonat, což soud interpretoval jako další doklad jejich podřízenosti. Stejně tak možnost práce z domova či flexibilní pracovní doba nemohly podle soudu závěr o závislé práci vyvrátit, jelikož se pracovní režim programátorů-OSVČ nijak výrazně nelišil od režimu programátorů-zaměstnanců, kteří mohli využívat podobných benefitů. Volnost v místě a čase výkonu práce tak nebyla projevem podnikatelské svobody, ale nastavením firemní kultury žalobkyně.

[10] K rozsahu provedeného dokazování krajský soud uvedl, že správní orgány splnily svou povinnost zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností. Vzhledem k tomu, že prvek závislosti byl jednoznačně prokázán na základě jiných zjištěných okolností, nebylo již nutné zkoumat, zda si programátoři mohli zajistit zakázky i jinde. Takový postup by byl podle krajského soudu nadbytečný zejména proto, že oba programátoři sami potvrdili svou výhradní činnost pro žalobkyni.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku krajského soudu, konkrétně jeho výrokům II., III. a IV., podala žalobkyně (dále jen „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 (dále jen „s. ř. s.“).

Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v rozsahu napadených výroků zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] V rámci prvního argumentačního okruhu stěžovatelka namítá, že správní orgán prvního stupně ve výroku svého rozhodnutí vymezil skutek jako jednorázové jednání ke konkrétnímu dni. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatelka zdůrazňuje, že nezbytným předpokladem odpovědnosti za výše popsany přestupek je jeho soustavnost. Pokud tedy správní orgán v popisu skutku omezil trvání nelegální práce na jeden jediný den, nemůže být podmínka soustavnosti podle jejího názoru naplněna, což podle jejího názoru vede k nepřezkoumatelnosti prvostupňového správního rozhodnutí. Stěžovatelka přitom výslovně uvádí, že skutečnost, že spolupráce s programátory trvala déle než jeden den, nepopírá ani nerozporuje, byť má zcela odlišný právní názor. Krajský soud tak podle ní pochybil, když tuto námitku přešel a v odůvodnění napadeného rozsudku se snažil nedostatečně vymezení skutku zhojit poukazem na to, že o dlouhodobosti spolupráce nemá pochybnosti.

[13] Druhý okruh kasačních námitek směřuje proti posouzení ekonomické závislosti programátorů. Krajský soud zde podle stěžovatelky pominul závěry aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které je pro konstatování ekonomické závislosti klíčové posoudit, zda je spolupracující osoba schopná zajistit si příjem vlastní podnikatelskou činností i v případě, kdy jí nebude zajišťován jejím dlouhodobým spolupracovníkem. Ačkoliv krajský soud v napadeném rozsudku sám označil hospodářskou a osobní závislost za společný rys a leitmotiv závislé práce, v rozporu s citovanou judikaturou rezignoval na zkoumání toho, zda programátoři disponovali schopností samostatně působit na trhu, a označil je za nadbytečné. To podle názoru stěžovatelky zakládá vadu nesprávného právního posouzení věci.

[14] V rámci doprovodné argumentace stěžovatelka rozporuje několik dalších dílčích závěrů krajského soudu, které považuje za odporující judikatuře i ekonomické realitě. Předně odmítá názor krajského soudu, podle něhož je pro posouzení věci nerozhodné, že si programátoři zvolili formu spolupráce jako OSVČ dobrovolně. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že u činností tzv. obojetné povahy, mezi něž programování náleží, je aspekt svobodné volby a absence donucení zásadním kritériem pro závěr, že jde o činnost poskytovanou nezávisle.

[15] Dále stěžovatelka zpochybňuje způsob, jakým krajský soud hodnotil odměňování a evidenci práce. Krajský soud v hodinové sazbě a využívání systému JIRA spatřoval znaky závislé práce. Odměňování podle prokazatelně vynaloženého času (tzv. „člověkohodin“) je však podle stěžovatelky v IT sektoru standardním způsobem odměňování mezi nezávislými podnikateli a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu samo o sobě nemůže být bez dalšího považováno za signál závislé práce, má-li přímý vztah k dodávanému dílu.

[16] Stěžovatelka dále brojí proti úvahám krajského soudu týkajícím se osobního výkonu práce, zastupitelnosti a odpovědnosti programátorů. Skutečnost, že by v případě výpadku programátora zajistila náhradu sama, nelze vykládat jako znak osobní závislosti, neboť takový postup odpovídá jednání příčetného podnikatele v tržním prostředí, který usiluje o včasné splnění závazků a minimalizaci reputačních rizik. Stejně tak nesouhlasí se závěrem

pokračování

o důsledcích absence samostatné odpovědnosti programátorů vůči koncovým zákazníkům, jelikož se jedná o přirozený projev standardního subdodavatelského řetězce a závazkového práva, v němž subdodavatel odpovídá svému smluvnímu partnerovi, nikoli přímo třetí osobě.

[17] Stěžovatelka rovněž napadá závěry krajského soudu ohledně sjednaného režimu autorských práv k vytvořeným dílům, které podle stěžovatelky svědčí o nepochopení § 58 odst. 7 zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon. Ten zavádí pro oblast počítačových programů a databází vytvořených na objednávku specifickou právní fikci, podle níž se objednatel považuje za zaměstnavatele i v případech, kdy bylo dílo vytvořeno na objednávku.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek reflektuje zjištěný skutkový stav. Krajský soud se zároveň vypořádal se všemi námitkami a návrhy. Současně žalovaný odkázal na svá dřívější vyjádření a upozornil, že stěžovatelka při zpochybňování soustavnosti cituje pouze bod 22 rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, a pomíjí bod 23, který umožňuje dovodit soustavný charakter i z dalších skutečností, jak tomu bylo právě v tomto případě. Žalovaný vyjádřil nesouhlas také s námitkou stěžovatelky ohledně ekonomické závislosti. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2025, č. j. 8 Ads 65/2024-53, zdůraznil, že při posuzování kritérií podle § 2 odst. 1 zákoníku práce je rozhodující fakticita vztahů, v nichž programátorská práce zaměstnanců a OSVČ se obsahově nelišila a probíhala ve společných týmech na jednom projektu, k čemuž žalovaný odkázal též na body 30 a 31 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 Ads 9/2020-53. Dále poznamenal, že jelikož má stěžovatelka v živnostenském rejstříku zapsán obor „Poskytování software, poradenství v oblasti informačních technologií, zpracování dat, hostingové a související činnosti a webové portály“, nelze se odkazovat na outsourcing na OSVČ. Jelikož doprovodná argumentace stěžovatelky byla podle žalovaného již uplatňována v předchozích řízeních a byla tam i řádně vypořádána, navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

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

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí a napadeného rozsudku. Má-li být správní či soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán (soud) za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, chybí-li rozhodné důvody, nebo jsou-li opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud je

zcela opomenuta některá z námitek účastníka daného řízení. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2025, č. j. 8 As 200/2024-49).

[22] Přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které nebylo přezkoumání způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, jak správní orgán (soud) rozhodl, eventuálně proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, respektive jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[23] Stěžovatelka v souvislosti s nepřezkoumatelností namítá, že správní orgán vymezil ve výroku svého rozhodnutí skutek tak, že k umožnění nelegální práce došlo dne 24. 2. 2022, tedy v jediném konkrétním dni. Přestože nepopírá, že spolupráce objektivně trvala déle, považuje za rozhodující právě toto vymezení skutku, neboť to podle jejího názoru určuje rámec její odpovědnosti. Má za to, že při takto vymezeném skutku nemohla být podmínka soustavnosti naplněna a krajský soud nemohl tento nedostatek zhojit v odůvodnění.

[24] Obdobnou námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 5. 12. 2025, č. j. 10 Ads 24/2025-35, ve kterém v bodě 10 uvedl, že *„Úřadu lze konečně přisvědčit také v tom, že znak soustavnosti nutně nemusí být pojat do výroku správního rozhodnutí. NSS souhlasí s tím, že je podstatné, aby byla tato otázka přezkoumatelně zachycena v odůvodnění.“* V uvedené věci šlo přitom o obdobnou situaci jako v nyní posuzovaném případě, kdy stěžovatel namítal, že výroky správních rozhodnutí opomíjejí znak soustavnosti, neboť časové vymezení přestupku bylo omezeno na jeden konkrétní den.

[25] Závěr stěžovatelky, že vymezení skutku jedním dnem ve výroku rozhodnutí automaticky brání naplnění znaku soustavnosti, tedy neobstojí, je-li z odůvodnění zřejmé, že správní orgán existenci soustavnosti posoudil a jaké úvahy a skutkové závěry jej k tomuto hodnocení vedly. V odůvodnění správních rozhodnutí i napadeného rozsudku bylo dostatečně vysvětleno, z jakých skutkových zjištění je soustavnost dovozována. Sama stěžovatelka přitom v kasační stížnosti výslovně uvádí, že skutečnost, že spolupráce trvala déle než jeden den, nepopírá ani nerozpорије, jelikož ta vyplývá ze zjištěných důkazů. Nejvyšší správní soud proto neshledal ve vymezení skutku takovou vadu, která by činila rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[26] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že již dříve také judikoval, že soustavnost lze usuzovat i z okolností zjištěných při kontrole proběhlé v jediném dni, případně i tehdy,

pokračování

pokud se činnost dosud „*soustavnou stát nestihla*“, avšak z vůle stran a dalších skutečností je patrný její plánovaný či faktický trvajících charakter. Rozhodující tak bude materiální posouzení výkonu činnosti a jeho dostatečné odůvodnění, nikoli pouhá délka časového úseku zachyceného ve výroku, na což poukazuje žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35).

[27] Podle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek netrpí ani žádnou jinou vadou nepřezkoumatelnosti, ať již pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, č. j. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Z rozsudku krajského soudu je jasné seznatelné, na základě kterých úvah soud dospěl ke svým závěrům, přičemž se neopomněl vypořádat s žádnou žalobní námitkou.

[28] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud ignoroval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31, podle kterého je třeba zkoumat ekonomickou závislost jakožto klíčový aspekt vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

[29] Nejvyšší správní soud připouští, že správní orgán ani krajský soud se výslovně nezabývaly otázkou, zda programátoři měli schopnost zajišťovat si příjem i jinak než prostřednictvím stěžovatelky. Oproti skutkovému stavu řešenému v rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31, na který se stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje, je zde však přítomen zásadní rozdíl. V nyní posuzovaném případě bylo totiž zjištěno, že programátoři nemohli zakázky stěžovatelky odmítnout, vyjma situace, kdy by byla v prodlení s úhradou jejich odměny. Takové nastavení spolupráce představuje výrazný indikátor vztahu nadřízenosti a podřízenosti, který má být posouzením hospodářské a osobní závislosti prokázán, a nikoli rovnocenného postavení dvou podnikajících subjektů. Z výpovědí programátorů bylo nadto zjištěno, že vykonávali činnost u stěžovatelky přibližně osm hodin denně, tedy v rozsahu odpovídajícím plnému pracovnímu úvazku. Jejich povinnost plnit zakázky stěžovatelky jim tedy v kombinaci s nemožností jejich odmítnutí fakticky znemožňovala disponovat vlastní pracovní kapacitou způsobem typickým pro samostatného podnikatele. Za těchto okolností je zřejmé, že nastavení vztahu se stěžovatelkou programátorům fakticky znemožňovalo získávat zakázky jinde, což svědčí spíše o zastřeném pracovněprávním vztahu než o rovnocenném obchodním poměru.

[30] Uvedené skutečnosti spolu se zjištěním, že programátoři po delší dobu spolupracovali výlučně se stěžovatelkou a příjem z této spolupráce představoval jejich hlavní zdroj obživy, považuje Nejvyšší správní soud v souhrnu s ostatními prokázanými okolnostmi za dostatečné pro závěr o existenci ekonomické závislosti. Navíc v naposledy zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal na to, že v tam posuzované věci spolupracující osoby nenaplňovaly znaky závislé práce v míře, v jaké tomu bylo v případech řešených např. v rozsudcích NSS ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Ads 385/2018-30, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Ads 225/2018-29, mimo jiné proto, že nepracovaly spolu se zaměstnanci žalobce. V nynějším případě však programátoři pracovali se zaměstnanci stěžovatelky na společných projektech a za velmi obdobných podmínek, což spíše svědčí

o jejich začlenění do její organizační struktury a potvrzuje, že se situace od případu řešeného v odkazovaném rozhodnutí lišila.

[31] Naplnění znaků závislé práce bylo tedy v projednávané věci dovozováno ze souhrnu více indicií, které byly v průběhu správního řízení zjištěny a které ve svém celku existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti a osobní i hospodářské závislosti prokázaly. Nešlo tedy o pouhé konstatování dlouhodobosti spolupráce či faktu, že činnost byla vykonávána podle pokynů stěžovatelky, jak o tom hovoří zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31, nýbrž o komplexní hodnocení konkrétních okolností případu. Námitka stěžovatelky, že krajský soud neprokázal všechny znaky závislé práce, proto není důvodná.

[32] 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. Definice závislé práce i 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 popsáný v odstavci prvním tohoto ustanovení, při výkonu práce by byla dodržována většina podmínek jejího výkonu podle 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 NSS ze dne 19. 3. 2025, č. j. 1 Ads 6/2025-27, bod 21).

[33] V dalším okruhu kasačních námitek stěžovatelka souhrnně namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil jednotlivé okolnosti spolupráce s programátory a přisoudil jim význam, který podle ní neodpovídá jejich skutečné povaze. Tvrdí, že krajský soud postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména pokud jde o dobrovolnou volbu režimu OSVČ a posouzení hodinové formy odměňování. Krajský soud podle stěžovatelky dále nezohlednil další specifika podnikání v oblasti IT a běžnou obchodní praxi mezi podnikateli, jako je evidence práce, nastavení odpovědnostních vztahů v dodavatelském řetězci, způsob řešení výpadků plnění či licenční ujednání k autorským dílům. Podle stěžovatelky tyto skutečnosti naopak svědčí o nezávislé podnikatelské spolupráci, a nikoli o výkonu závislé práce, a krajský soud jejich význam vyložil jednostranně v její neprospěch.

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

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

[36] Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona nelegální prací rozumí *výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,*

pokračování

přičemž zákon poznámkami pod čarou odkazuje na § 2 a § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

[37] 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.

[38] 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.

[39] Ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti je přitom odrazem novely zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 367/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012. Podle 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 rozhodující, 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 (rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28, či rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2025, č. j. 7 Ads 283/2024-29).

[40] V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb., Nejvyšší správní soud zdůraznil, že při výkladu pojmu závislé práce je nutno vycházet z § 2 zákoníku práce a zajistit, aby tento výklad 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 připomněl, 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 č. j. 6 Ads 46/2013-35). Obdobně vyznívají i rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2015, č. j. 2 Ads 33/2015-16, ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 Ads 40/2014-41, ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28, nebo ze dne 8. 7. 2014, č. j. 6 Ads 53/2014-36.

[41] Dále zde Nejvyšší správní soud v kontextu námitky stěžovatelky o dobrovolnosti volby práce jako OSVČ namísto zaměstnaneckého poměru ze strany programátorů a jejího poukazu na rozsudek č. j. 2 Afs 435/2017-35 považuje za klíčové připomenout rozsudek

NSS ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Ads 385/2018-30, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2025, č. j. 22 Ads 168/2025-51, kde v souvislosti s rozhodováním o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v bodě 40 Nejvyšší správní soud uvedl, „*Stěžovatelův poukaz na rozsudek č. j. 2 Afs 84/2017-35 je v této souvislosti nepřipadný. V citované věci 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.*“ Současně 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 „*konkrétní skutkové okolnosti obou věcí pak byly odlišné.*“

[42] V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2025, č. j. 8 Ads 65/2024-53, bod 33, ve kterém s odkazem na judikaturu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud 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. Obdobně lze odkázat i na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2022, č. j. 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, č. j. 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. Městský soud v této souvislosti především vyšel z judikатурních závěrů týkajících se posuzování závislé činnosti pro daňové účely, která hovoří také o posuzování „*vůle kooperujících osob*“. Z této (daňové) judikatury sice lze v zásadě vyvozovat závěry aplikovatelné i v nyní posuzované oblasti (regulace zaměstnanosti), avšak v nyní projednávané věci se tyto závěry nemohou použít v takové míře a podobě, jak učinil městský soud v napadeném rozsudku. Je třeba totiž zdůraznit, že Nejvyšší správní soud ve zmiňované daňové judikatuře sice připustil, že určité činnosti skutečně lze 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 (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Afs 85/2014-39, výše citovaný rozsudek sp. zn. 2 Afs 84/2017 nebo rozsudek ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Ads 385/2018-30). Jinými slovy, tam, kde daná činnost zjevně naplní všechny znaky závislé práce, takovou volbu smluvní strany ani dle daňové judikatury nemají.“

pokračování

[43] Citované závěry tak dopadají i na nyní projednávanou věc. Dobrovolnost volby režimu OSVČ či ekonomická výhodnost takového nastavení samy o sobě nevylučují, že fakticky vykonávaná činnost naplní znaky závislé práce. Jakmile k tomu dojde, uplatní se kogentní zákonný režim a autonomie vůle ustupuje zákonnému příkazu k výkonu závislé práce pouze v pracovněprávním vztahu. Optikou uvedeného proto nemůže Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčit, že závěr krajského soudu o nerozhodnosti dobrovolnosti výkonu práce programátorů mimo pracovněprávní vztah je v rozporu s dosavadní judikaturou a požadavky pro rozlišování a výkon závislé práce.

[44] Stejně tak je třeba posoudit také otázky odměňování na základě hodinové sazby a evidence pracovní doby, které stěžovatelka označuje za společenskou realitu a notoriету v oblasti IT. Nejvyšší správní soud připouští, že ve stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2019, č. j. 2 Afs 435/2017-49, bylo uvedeno, že účtování podle hodin či vykazování „člověkohodin“ není bez dalšího signálem závislé práce. I zde se však uplatní závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Ads 385/2018-30, že je třeba rozlišovat mezi posuzováním naplnění znaků závislosti pro účely práva daňového a pracovněprávního a současně v každém případě posuzovat konkrétní skutkové okolnosti. V projednávané věci současně krajský soud ani správní orgány nedovodily naplnění znaků závislé práce pouze ze způsobu odměňování či evidence pracovní doby, nýbrž z celého souboru zjištěných okolností. Hodinová sazba a systém evidence práce, na základě kterých byli programátoři odměňováni, zde představovaly pouze jednu z indicíí, které spolu se skutečností, že danou činnost vykonávali vždy pouze oni sami a že ani v případě své nemoci za sebe nesháněli náhradu, v souhrnu prokazovaly, že programátoři vykonávali činnost u stěžovatelky osobně.

[45] Z judikatury 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. Právě pobírání odměny za práci nepatří mezi obligatorní znaky závislé práce, na jejím základě však lze existenci závislého postavení zaměstnance vůči zaměstnavateli dovozovat (vedle rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, srov. i např. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2015, č. j. 2 Ads 33/2015-16). Současně v předchozím odstavci zmiňované skutečnosti prokazovaly také, že faktické nastavení vztahu mezi stěžovatelkou a programátory se téměř nelišilo od vztahu mezi stěžovatelkou a jejími zaměstnanci. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Ads 385/2018-30, který konstatoval umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti právě v případě, kdy tři podnikající fyzické osoby prováděly pro právnickou osobu zateplování fasády, a to na témže místě, ve stejných podmínkách a se stejnými pracovními prostředky jako zaměstnanci této právnické osoby, stejně vykazovaly i svou docházku a nebylo možné rozlišit výsledek jejich práce od výsledku práce zaměstnanců právnické osoby. Ani v tomto případě nebyl rozhodující jediný izolovaný znak, nýbrž faktické začlenění osob do organizační struktury subjektu a celkové nastavení pracovního vztahu.

[46] Nejvyšší správní soud připouští argument stěžovatelky, že skutečnost, že v případě výpadku programátorů sama zajišťovala náhradní plnění a že programátoři odpovídali za své

výstupy vůči ní, zatímco ona následně vůči svým zákazníkům, může odpovídat určitému modelu dodavatelských vztahů. Samotná možnost takového nastavení však ještě nevypovídá o povaze právního vztahu mezi účastníky. Pro posouzení věci není rozhodující, zda je daný model obecně představitelný v obchodním styku, nýbrž zda konkrétní faktické uspořádání vztahu nenaplnňuje znaky závislé práce. Zákon i navazující judikatura totiž vycházejí z kogentní povahy § 3 zákoníku práce, který vylučuje, aby se závislá práce vykonávala v jiném než pracovněprávním vztahu, pokud to nedovoluje jiný zákon. Naplní-li tedy činnost znaky závislé práce, je její výkon v jiném smluvním režimu zákona bez ohledu na to, zdali takové nastavení lépe odpovídá ekonomickému modelu zaměstnavatele nebo specifikům jeho podnikání (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2022, č. j. 1 Ads 60/2021-41, bod 26).

[47] V projednávané věci zjištěné okolnosti prokazují, že odpovědnostní i organizační nastavení vztahu směřovalo spíše k faktickému začlenění programátorů do struktury stěžovatelky než k jejich skutečné podnikatelské autonomii. Pokud stěžovatelka sama zajišťovala kontinuitu plnění vůči zákazníkům bez toho, aby programátoři nesli plné podnikatelské riziko a odpovědnost odpovídající samostatnému výkonu činnosti a jejich postavení nevykazovalo reálné znaky nezávislosti, nelze takový vztah hodnotit pouze prizmatem běžné obchodní praxe. Aby bylo možné hovořit o samostatné výdělečné činnosti, musí být daná činnost vykonávána pod vlastním jménem, na vlastní účet a s vlastní odpovědností osoby tuto činnost vykonávající (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 Afs 22/2003-55). Tyto předpoklady však v projednávané věci naplněny nebyly.

[48] Poslední stěžovatelčina námitka směřuje proti tomu, že krajský soud jako jednu z okolností svědčících o naplnění znaků závislé práce zohlednil skutečnost, že jí programátoři poskytli bezúplatnou výhradní licenci k vytvořeným počítačovým programům, v souvislosti s čím poukazuje stěžovatelka na to, že takové uspořádání odpovídá zákonnému režimu pro počítačové programy vytvořené na objednávku podle § 58 odst. 7 autorského zákona a že tuto skutečnost proto nelze vykládat jako argument pro existenci závislé práce.

[49] Ustanovení § 58 odst. 7 autorského zákona stanoví: *„Počítačové programy a databáze, jakož i kartografická díla, která nejsou kolektivními díly, se považují za zaměstnanecká díla i tehdy, byla-li autorem vytvořena na objednávku; objednatel se v takovém případě považuje za zaměstnavatele. Ustanovení § 61 se na tato díla nevztahuje.“*

[50] K této námitce Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že samotné ujednání odpovídající režimu podle § 58 odst. 7 autorského zákona nemůže být bez dalšího argumentem pro naplnění znaků závislé práce. Autorskoprávní úprava počítačových programů by se totiž uplatnila přímo ze zákona i bez výslovného smluvního ujednání stran, a její existence proto sama o sobě nevypovídá o povaze vztahu z hlediska pracovněprávního. Současně však krajský soud tuto skutečnost posoudil toliko jako podpůrný argument k dokreslení závěru, že programátoři vystupovali navenek jménem stěžovatelky, nikoli vlastním, přičemž tento svůj závěr opřel o další relevantní argumenty, které ob stojí samostatně.

pokračování

[51] 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, č. j. 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 krajského soudu či správních rozhodnutí. Ačkoliv jednotlivé okolnosti, na něž stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala, by samy o sobě nemusely postačovat k závěru o výkonu závislé práce, krajský soud své hodnocení nevystavěl na jednotlivých izolovaných znacích, nýbrž na komplexním posouzení všech zjištěných skutečností. Orgány inspekce práce a krajský soud tedy na podkladě dostatečných skutkových zjištění správně dovodily, že se stěžovatelka dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť umožnila výkon nelegální práce dvěma programátorům. Tito programátoři 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. Vzájemný souhrn těchto indicií tak odůvodňuje závěr o naplnění znaků závislé práce, který nemohla argumentace stěžovatelky zpochybnit, neboť se souhrnně jednalo pouze o dílčí zpochybňování částí jinak komplexního posouzení.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[53] 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 v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu