



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila ve věci žalobce: **politické hnutí Jundrováci**, Jasanová 7, Brno, zastoupeného advokátem Mgr. Ing. Jakubem Šnajderem, Příkop 6, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí**, Kounicova 26, Brno, proti rozhodnutí ze dne 10. 11. 2023, čj. UDH-02235/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2025, čj. 30 A 5/2024–55,

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.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Věc se týká povinnosti politických stran a hnutí každoročně na své náklady zajišťovat audit účetních závěrek a zprávu auditora předkládat Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí. Žalobce, který za opožděné předložení zprávy dostal pokutu, tvrdil, že je povinnost zajištění auditu neústavní. S touto námitkou v žalobním ani kasačním řízení neuspěl.

1. Popis věci

[2] Žalobcem je v nynější věci politické hnutí, které bylo zaregistrováno v roce 2010. Zaměřuje se na místní politiku a je aktivní ve volbách do zastupitelstva městské části (čemuž odpovídá i jeho název). Hnutí v roce 2022 nesplnilo zákonnou povinnost předložit Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí finanční zprávu obsahující i vyjádření auditora, a to do 1. dubna. Úřad hnutí vyzval, aby zprávu dodatečně předložilo; hnutí to udělalo 11. dubna. Nepředložením zprávy v původní, zákonem stanovené lhůtě se hnutí dopustilo přestupku podle § 19j odst. 2 písm. d) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Úřad v listopadu 2023 rozhodl, že se hnutí za tento přestupek ukládá pokuta ve výši 2 000 Kč. Proti rozhodnutí úřadu se hnutí bránilo u Krajského soudu v Brně (*před rokem 2026, respektive před účinností novely č. 89/2024 Sb., nebylo možné proti rozhodnutí úřadu podat rozklad*).

[3] V řízení před krajským soudem politické hnutí tvrdilo, že se přestupku nedopustilo – finanční zprávu předložilo, byť o něco později. Uloženou pokutu pokládalo hnutí za likvidační; za neústavní pak označilo ustanovení § 19h odst. 1 písm. b) zákona o sdružování, podle kterého jsou strany a hnutí povinny úřadu předkládat zprávu auditora o ověření jejich účetní závěrky (coby součást výroční finanční zprávy).

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Přestupkem je podle něj nepředložení zprávy v původní, zákonné lhůtě; nedodržení dodatečné, úřadem stanovené lhůty může mít jiný důsledek – pozastavení činnosti strany nebo hnutí. Pokuta ve výši 1 % z nejvýše možné částky není likvidační. Hnutí sice v nevolebních letech běžně nemá peníze, to ale neznamená, že pokuta ohrozí jeho existenci (prostředky na její úhradu může získat od svých členů či podporovatelů; ostatně na úhradu soudního poplatku si hnutí peníze obstaralo). Konečně nic nenavzdává tomu, že by ustanovení § 19h odst. 1 písm. b) zákona o sdružování bylo neústavní. Hnutí se politické soutěže aktivně účastní a výroční finanční zprávu ověřenou auditorem běžně předkládá (jen v řešené věci to učinilo s několikadenním zpožděním). Touto povinností – předkládat zprávu auditora – se navíc už zabýval NSS a označil ji za legitimní (rozsudek senátu ve věcech volebních ze dne 1. 7. 2009, čj. Pst 11/2008-52). Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podalo hnutí kasační stížnost.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[5] **Politické hnutí** (*stěžovatel*) namítá především neústavnost § 19h odst. 1 písm. b) zákona o sdružování. Tvrdí, že povinnost zajistit audit výročních zpráv politických stran a hnutí nepřipustně omezuje svobodnou soutěž politických sil a že je nadbytečná.

[6] Plošná povinnost na vlastní náklady zajistit audit výroční zprávy negativně dopadá na subjekty, které jsou z hlediska celostátní politické soutěže nevýznamné – například mají jen místně omezené politické ambice –, a které proto ani nečerpají státní příspěvky. Jestliže právní úprava rozlišuje politické subjekty z hlediska jejich ekonomických práv vůči státu (malým subjektům neumožňuje získat státní příspěvek), neměla by všem ukládat stejné povinnosti ohledně kontroly jejich hospodaření. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na první odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017. Místní politické subjekty jsou nejbližší občanům, a je proto v zájmu demokratického státu, aby takové subjekty zbytečně nezatěžoval.

pokračování

[7] Veřejný zájem na transparentním financování a řádném hospodaření subjektů, které se účastní politické soutěže, je nadto dostatečně chráněn už tím, že jsou tyto subjekty povinny zřídit transparentní účet; chrání ho také Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí. Financování takových subjektů lze jednoduše zkontrolovat už z jejich transparentního účtu či výroční zprávy, není k tomu třeba odbornost auditora. Stěžovatel má za to, že stávající judikatura, která se týká hospodaření politických stran a hnutí, spadá do doby před účinností novely č. 302/2016 Sb., kdy ještě neexistovaly výše jmenovaný úřad ani povinnost mít transparentní účet.

[8] Stěžovatel dále namítá, že mu byla uložena nepřiměřená pokuta. Nemá žádný dlouhodobý majetek a peněžní prostředky shromažďuje jen v rozsahu nezbytných provozních nákladů (v několika uplynulých letech jeho příjmy pokrývaly právě jen výdaje na audit). Pokuta ve výši 2 000 Kč je pro něj tedy likvidační, přitom úřad mohl od uložení pokuty zcela upustit. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem: zaplacení poplatku za podání žaloby nevypovídá nic o tom, zda uložena pokuta je, či není likvidační.

[9] **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel opakuje žalobní námítky; ty už však náležitě vypořádal krajský soud.

[10] Co se týče tvrzeného omezení svobodné politické soutěže, stěžovatel podle úřadu přehlíží, že rovnost podmínek by omezovalo naopak to, kdyby zákon vyžadoval audit jen u některých politických subjektů a ostatním ponechal prostor pro netransparentní hospodaření. Rovněž na místní úrovni se rozhoduje o zásadních věcech veřejného zájmu, a je tedy žádoucí, aby také hospodaření zde působících politických subjektů podléhalo nezávislému ověřování. K ústavnosti požadavku auditu se ostatně NSS už vyjádřil (*úřad k tomu cituje z neoznačeného rozhodnutí NSS, s ohledem na text citace jde patrně o rozsudek senátu NSS ve věcech volebních ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003-69, č. 586/2005 Sb. NSS*). Stěžovatel ostatně řešenou povinnost čtrnáct let bez námitek plnil.

[11] Úřad nepokládá audit za nadbytečný, protože on sám nemůže kontrolovat účetnictví všech politických subjektů na úrovni jednotlivých účetních dokladů. Jeho úkolem je až porovnání auditorem ověřených údajů s omezeními stanovenými zákonem. Politické subjekty navíc mohou pro svůj běžný provoz využívat i jiné než transparentní účty (veřejně kontrolovatelná musí být jen výše státních příspěvků, darů a prostředků vynakládaných na volební kampaň) a jejich majetek může pocházet i z jiných než veřejně kontrolovaných zdrojů (například z dědictví).

[12] Ohledně likvidačního charakteru pokuty úřad zdůrazňuje, že pokutu uložil ve výši 2 000 Kč, tj. ve výši 1 % z horní hranice. Vzal přitom v úvahu, že stěžovatel zákonnou povinnost splnil krátce po lhůtě. Nebylo by spravedlivé, kdyby stěžovatel unikl postihu jen proto, že v nevolebních letech na svém bankovním účtu udržuje nízký zůstatek, respektive kdyby politické subjekty v podobné finanční situaci nemohly být nijak postihovány za neplnění svých zákonných povinností. Stěžovatel ostatně svou nemajetnost tvrdí jen ve vztahu k uložené pokutě, soudní poplatky za podání žaloby (3 000 Kč) i kasační stížnosti (5 000 Kč) zaplatil.

3. Posouzení věci

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatel nesouhlasí s vypořádáním dvou ze tří žalobních námitek – námitky neústavnosti § 19h odst. 1 písm. b) zákona o sdružování a námitky nepřiměřenosti uložené pokuty (stranou nechává v žalobě tvrzené nespáchání přestupku). Značnou část své kasační argumentace však stěžovatel doslovně opsal z žaloby, aniž současně vysvětlil, proč tuto argumentaci opakuje, respektive proč není spokojen s odpovídajícími závěry krajského soudu. Právě konkrétní a kvalifikovaná polemika s napadeným soudním rozhodnutím je přitom nutnou podmínkou kasačního přezkumu – role NSS nespočívá v tom, aby v reakci na stále stejná tvrzení opisoval do svého rozsudku argumenty krajského soudu (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 5 až 8). Pokud by stěžovatel svou argumentaci v reakci na rozsudek krajského soudu nijak neupravil, NSS by jeho kasační stížnost odmítl jako nepřipustnou, protože by se opírala jen o jiné než zákonem stanovené důvody (§ 103 s. ř. s.).

[15] V nynější věci takto NSS nepostupoval. Kasační stížností se věcně zabýval, protože stěžovatel svou žalobní argumentaci v reakci na závěry krajského soudu alespoň zčásti upravil. Zaprvé stěžovatel tvrdí, zřejmě v reakci na odkaz krajského soudu na rozsudek ve věci Pst 11/2008, že dosavadní judikturní závěry jsou zastaralé, protože povinnost zajistit audit hodnotily v době, kdy ještě neexistoval Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí a kdy politické subjekty ještě nemusely mít transparentní účet. Zadruhé na podporu svého původního tvrzení, že místně působící politické subjekty by měly mít méně povinností než ty celostátní, stěžovatel odkazuje na první odlišné stanovisko k nálezu ve věci Pl. ÚS 11/17. Zatřetí nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že řešená pokuta není pro stěžovatele likvidační, je-li schopen uhradit vyšší soudní poplatek.

[16] Podle § 19h odst. 1 písm. b) zákona o sdružování jsou strany a hnutí povinny předložit každoročně do 1. dubna Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí výroční finanční zprávu, která zahrnuje zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad. Politickým subjektům tak každoročně vzniká výdaj spojený se zajištěním auditu.

[17] Povinností zajistit audit účetní závěrky politického subjektu se NSS už zabýval, poprvé ve věci Pst 2/2003 (*tehdy byla tato povinnost stanovena v § 18 zákona o sdružování a účetní závěrka se předkládala Poslanecké sněmovně*). Na závěry učiněné v této věci pak NSS opakovaně odkázal, mimo jiné i ve věci Pst 11/2008, kterou ve svém rozsudku zmínil krajský soud. Stěžovatel ale nemá pravdu v tom, že se judikatura auditem účetních závěrek politických subjektů podrobně nezabývala po účinnosti novely č. 302/2016 Sb. (tato novela zřídila Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí a politickým subjektům uložila povinnost vést zvláštní – transparentní – účet). O opaku totiž svědčí například rozsudek senátu NSS ve věcech volebních ze dne 6. 4. 2022, čj. Pst 24/2022-56. NSS v něm zdůraznil, že politické strany mají mezi jinými právníckými osobami významné postavení: působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem a slouží k účasti občanů na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy. Protiváhou tohoto významného postavení je zvýšená míra administrativních povinností, které na ně stát klade. To, že politické strany musejí dodržovat zvláštní povinnosti ať už při své registraci, nebo při svém hospodaření, a liší se tím od jiných soukromoprávních korporací, jako jsou spolky či obchodní společnosti, je právě projevem

pokračování

jejich privilegií v politickém životě – a nikoli neústavním omezením sdružovacího práva (Pst 24/2022, bod 19). Totéž platí i pro politická hnutí.

[18] Naposledy se NSS k těmto svým závěrům přihlásil v nedávném rozsudku ze dne 28. 1. 2026, čj. Pst 2/2025-38. Tam také připomněl, že právě ve volbách do zastupitelstev obcí (a dále ve volbách do Senátu) mohou kandidovat i jednotlivci (jako nezávislí kandidáti nebo jako sdružení nezávislých kandidátů), které formou petice podpoří určité procento oprávněných voličů (bod 21 rozsudku). Podíl na politickém dění tak na obecní úrovni není vyhrazen jen politickým stranám a hnutím. Pokud však pro sebe politicky aktivní občané zvolí právě tuto formu, musejí nést i povinnosti, které se k takové volbě vážou.

[19] Tyto dlouhodobě potvrzované závěry NSS nemůže nijak ovlivnit ani nálezný ve věci Pl. ÚS 11/17, respektive první odlišné stanovisko k němu. Ústavní soud se totiž v nálezu zabýval financováním politických stran a hnutí – a soudci v odlišném stanovisku, na které stěžovatel odkazuje, zejména zdůrazňovali, že nastavení podmínek pro výplatu stálého (státního) příspěvku politickým subjektům postrádá rozumné a ústavně souladné opodstatnění. Ani většina, ani menšina Ústavního soudu však nenaznačila, že by snad politické subjekty, které nedosáhly na státní příspěvek, měly mít méně povinností.

[20] Konečně k výši uložené pokuty krajský soud řekl, že není nepřiměřená či dokonce likvidační a že o nemajetnosti stěžovatele nevypovídá nízký zůstatek na jeho účtu v nevolebních letech. Jen pro doplnění této své argumentace podotkl, že stěžovatel byl schopen zaplatit poplatek za podání žaloby. Tomuto postupu krajského soudu NSS nemá co vytknout. Tvrdil-li stěžovatel, že zaplacení 2 000 Kč pro něj bude likvidační – tedy že to ohrozí jeho existenci – bylo namístě (podpůrně) poukázat na to, že je schopen zaplatit i vyšší částku, aniž by to na jeho existenci mělo vliv. Stěžovatel pak v kasační stížnosti nijak nereagoval na úvahy krajského soudu, podle nichž je věcí politického hnutí (*stejně jako každé jiné právnické osoby*), aby potřebnou částku (a to i případně i na zaplacení pokuty) získalo od těch, kteří obvykle jeho činnost financují. Krajskému soudu stěžovatel vytýká, že nezvažil možnost úplně upustit od uložení pokuty; tato námitka je ale nová (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), v žalobě ji stěžovatel neuplatnil.

4. Závěr a náklady řízení

[21] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. NSS proto jeho kasační stížnost zamítl. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení; Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí pak nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. března 2026

Vojtěch Šimíček

předseda senátu