Vyvěšeno dne: 26. 10. 2026
Svěšeno dne: 9. 11. 2026

Markéta Vašková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudců Václava Štencla a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. Jaromír Štůsek, Ph.D., LL.M.**, IČO: 73628301, se sídlem Jandova 185/6, Praha 9, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2026, č. j. 10 Ad 6/2026-17,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou domáhal určení, že vedení kárného řízení proti němu žalovanou Českou advokátní komorou (dále také „ČAK“) pod sp. zn. K 89/2025 na základě kárné žaloby ze dne 15. 8. 2025 je nezákonné. Současně požadoval, aby soud žalované zakázal pokračovat v porušování jeho práv a přikázal jí obnovit stav před podáním kárné žaloby.

[2] Žalobce spatřoval nezákonnost vedení kárného řízení především v rozporném vyřízení dvou obsahově totožných stížností téže osoby, které se týkaly jeho jednání na valné hromadě. Zatímco při vyřízení jedné stížnosti žalovaná pochybení neshledala a poukázala také na značný časový odstup od vytýkaného jednání a možnou účelovost stížnosti, druhá stížnost vedla k podání kárné žaloby. Rozdílné posouzení téhož jednání žalobce považoval za projev libovůle. Dále zpochybňoval, zda Kontrolní rada ČAK stížnost, na jejímž základě byla podána kárná žaloba, vůbec projednala na svém zasedání. Poukazoval na pravidla jejího rozhodování, podle nichž se usnesení přijímá většinou přítomných členů, a na nemožnost ověřit dodržení tohoto postupu. Vytýkal také vyřízení stížností v opačném pořadí, než byly podány, a tvrdil, že měly být projednány

společně. K objasnění postupu navrhl výslech členů kontrolní rady, kteří se mohli na projednání stížností podílet.

[3] Přípustnost zásahové žaloby žalobce odůvodňoval tím, že i přípravné úkony žalované představují výkon veřejné správy a závěr kontrolní rady nepodléhá přezkumu jiným orgánem komory ani správním soudem. Vyřízení stížnosti jako nedůvodné podle něj není rozhodnutím podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s."). Teprve závěr o její důvodnosti umožňuje podat kárnou žalobu. Podání kárné žaloby považoval za trvající nezákonný zásah. Tvrdil, že již zahájení kárného řízení zasahuje do jeho osobního a profesního života, cti a dobré pověsti, obdobně jako zahájení trestního stíhání, zvláště pokud se zakládá na obvinění, jehož důvodnost podle něj žalovaná již sama vyvrátila.

[4] Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 28. 5. 2026, č. j. 10 Ad 6/2026-17, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Poukázal na subsidiaritu zásahové žaloby. Žalobce může své procesní námitky, včetně výhrady, že kárné řízení nemělo být zahájeno, uplatnit v tomto řízení a následně v žalobě proti konečnému rozhodnutí. Na tomto závěru nic nemění, že žalobce spatřoval nezákonnost již ve způsobu projednání a vyřízení dvou stížností před podáním kárné žaloby. Tento postup se sám o sobě nedotkl žalobcovy právní sféry a žalobce to ani netvrdil. Z obsahu žaloby a jejího petitu městský soud dovodil, že žalobce brojí proti samotnému vedení kárného řízení, nikoli proti konkrétnímu úkonu, který by přímo zasahoval do jeho práv.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti usnesení městského soudu brojí žalobce (dále „stěžovatel") kasační stížností, v níž namítá nezákonné odmítnutí žaloby a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Žalobu jako takovou necílil na zpochybnění spáchání kárného provinění, nýbrž na nezákonnost postupu kontrolní rady před podáním kárné žaloby. Poukazuje na rozdílné vyřízení totožných stížností a zpochybňuje, zda kontrolní rada stížnost vedoucí k podání kárné žaloby vůbec řádně projednala. Podle stěžovatele nelze tyto výhrady posoudit v kárném řízení ani při následném soudním přezkumu kárného rozhodnutí. Městský soud tuto možnost pouze předpokládal, aniž vysvětlil, jak by takový přezkum probíhal. Jeho závěr by proto ponechal samostatný výkon kontrolní pravomoci bez soudní ochrany. Za jedinou účinnou nápravu stěžovatel považuje zákaz pokračování v nezákonně zahájeném kárném řízení.

[6] Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout. Ztotožňuje se se závěrem městského soudu o nepřípustnosti zásahové žaloby vzhledem k možnosti uplatnit výhrady v kárném řízení a následně žalobou proti konečnému rozhodnutí. Stěžovatel podle ní nevysvětluje, z čeho dovozuje, že kárné orgány nemohou přezkoumat postup kontrolní rady.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí zásahové žaloby. Předmětem přezkumu je proto zákonnost tohoto odmítnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nikoli zákonnost postupu žalované nebo důvodnost kárného obvinění.

[9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení, neboť tato vada by bránila jeho věcnému přezkumu. Aby bylo soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, z jakého skutkového stavu soud vycházel, které skutečnosti

považoval za rozhodné a proč nepřisvědčil argumentaci účastníků. Subjektivní nesouhlas stěžovatele s postupem soudu či s důvody jeho rozhodnutí sám o sobě nepřezkoumatelnost nezakládá (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2025, č. j. 7 As 269/2024-35, body 31 a 32).

[10] V nyní posuzované věci je z odůvodnění napadeného usnesení patrné, proč městský soud považoval obranu v kárném řízení a následnou žalobu proti kárnému rozhodnutí za prostředky ochrany také proti vytýkanému postupu kontrolní rady. Městský soud v bodě 10 napadeného usnesení výslovně reagoval na žalobní tvrzení, že nezákonnost nastala již při projednání a vyřízení stížností. Podle jeho posouzení se však tento postup samostatně nedotkl stěžovatelovy právní sféry a jeho důsledkem bylo zahájení kárného řízení, proti jehož vedení žaloba směřovala. Toto posouzení navazuje na bod 9 napadeného usnesení, podle něhož lze v kárném řízení (a případném následném soudním přezkumu konečného rozhodnutí) uplatnit i námitku, že řízení nemělo být vůbec zahájeno. Městský soud tedy možnost obrany neomezil na otázku, zda se stěžovatel dopustil kárného provinění.

[11] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že městský soud podrobně nerozebral pravomoci kárných orgánů ve vztahu k činnosti kontrolní rady. Z odůvodnění napadeného usnesení je však zřejmé, že vytýkané nedostatky považoval za vady postupu vedoucího k zahájení kárného řízení. Možnost jejich následného přezkumu opřel v bodě 6 o závěr, že procesní stránka věci je součástí zákonnosti konečného rozhodnutí. Úvaha rozhodná pro odmítnutí žaloby proto nechybí: podle městského soudu mají být tvrzené vady posouzeny v souvislosti se zákonností kárného řízení a jeho výsledku. Ostatně sám stěžovatel s těmito závěry v kasační stížnosti věcně polemizuje, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

[12] Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[13] Stěžovatel dále namítá, že mu kárné řízení ani následný soudní přezkum neposkytují ochranu proti nezákonnému postupu kontrolní rady před podáním kárné žaloby. Podstatou jeho výhrad podle něj není otázka viny, nýbrž zákonnost postupu, který podání kárné žaloby předcházel.

[14] Ani této námitce nelze přisvědčit.

[15] Podle § 82 s. ř. s. *se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[16] Podle § 85 s. ř. s. *je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[17] Zásahová žaloba má subsidiární povahu vůči jiným prostředkům ochrany, a to mimo jiné také vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) a žalobě na ochranu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.). Jejím účelem není předstižný přezkum jednotlivých procesních úkonů, jejichž zákonnost lze posoudit při přezkumu konečného rozhodnutí. Není tedy alternativou k žalobě proti tomuto rozhodnutí. Výjimka stanovená pro deklaratorní zásahovou žalobu ve větě za středníkem § 85 s. ř. s. se vztahuje pouze na právní prostředky ochrany v rámci veřejné správy a nic nemění na subsidiaritě zásahové žaloby vůči jiným žalobním typům (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2018, č. j. 7 Afs 207/2018-23, body 21-23).

[18] Pro posouzení přípustnosti zásahové žaloby je v prvé řadě rozhodující žalobní petit, který určuje zvolený žalobní typ a konkretizuje, co žalobce svým podáním sleduje (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 285/2024-102, bod 19). Stěžovatel v petitu své žaloby požaduje, aby městský soud deklaroval, že zásah žalované spočívající ve vedení kárného řízení proti stěžovateli pod spisovou značkou K 89/2025 na základě kárné žaloby ze dne 15. 8. 2025 je nezákonný, a dále aby městský soud žalované zakázal pokračovat v porušování stěžovatelových práv a přikázal jí, aby obnovila stav před podáním kárné žaloby. Takto vymezený petit, stejně jako žalobní argumentace, nevzbuzují pochybnosti o tom, že stěžovatel za samotný zásah považuje vedení kárného řízení. Všechny okolnosti týkající se postupu před zahájením kárného řízení stěžovatel považuje toliko za důvody nezákonnosti uvedeného zásahu.

[19] Obecně platí, že samotné zahájení a vedení správního řízení nelze zpravidla napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Případné vady procesního postupu je účastník povinen namítnout v prvé řadě v tomto řízení a následně v rámci soudního přezkumu konečného meritorního rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63, bod 23, ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 As 220/2016-204, body 39, 43 a 44). To platí i pro námitku, že řízení nemělo být vůbec zahájeno, a Nejvyšší správní soud tento závěr výslovně vztáhl i na kárné řízení vedené ČAK (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 As 63/2025-42, bod 22). Uvedené obecné pravidlo nevylučuje soudní ochranu proti konkrétním dílčím úkonům, které samy o sobě přímo zasahují do veřejných subjektivních práv a u nichž by se pozdější ochrana při přezkumu konečného rozhodnutí minula účinkem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 220/2016-204, body 38 až 42, či ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014-39). To však není posuzovaný případ, neboť stěžovatel za zásah považuje vedení řízení, které samo o sobě nemá přímý donucující charakter. Stejně tak není z okolností věci patrné, že by mělo jít o zcela výjimečný případ, kdy kárné řízení zjevně vůbec nemohlo být zahájeno a vedeno (již zmíněný rozsudek č. j. 10 As 220/2016-204, bod 42 *in fine*). Nelze jistě například vyloučit, že úvaha kárného žalobce, jež vedla k podání kárné žaloby, a tím i zahájení a vedení kárného řízení, byla právně chybná. Je však na druhé straně patrné, že se tak stalo za okolností, které neukazují na zjevnou absurditu, očividnou svévoli, zjevný exces ze zákonem vymezené pravomoci či jinou zcela nepřehlédnutelnou vadu takového postupu. Nejvyšší správní soud v posuzované věci nespatřuje žádná specifika, která by vyžadovala poskytnutí dřívější soudní ochrany než cestou standardní správní žaloby proti konečnému rozhodnutí.

[20] Jak již bylo uvedeno výše, kárně obviněný může v kárném řízení uplatnit také výhradu, že řízení nemělo být vůbec zahájeno, a její vypořádání následně podléhá přezkumu v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí (rozsudek NSS č. j. 5 As 63/2025-42, bod 22). Tento závěr se přitom neomezuje pouze na obranu proti závěru o vině, neboť stěžovatelka v tehdy posuzované věci zpochybňovala již samotné oprávnění místopředsedy kontrolní rady podat kárnou žalobu (tamtéž, bod 18). Samotné tvrzení, že nezákonnost nastala již před zahájením kárného řízení, proto nynější věc od tohoto případu neodlišuje. Nejvyšší správní soud ostatně již dříve potvrdil zrušení rozhodnutí odvolacího kárného senátu právě proto, že se nevypořádal s námitkou nedostatku oprávnění podat kárnou žalobu (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2024, č. j. 9 As 96/2024-50, body 15 až 20). Přezkum konečného kárného rozhodnutí tedy zahrnuje i otázku, zda byly splněny podmínky pro vedení řízení.

[21] V nyní posuzované věci tak stěžovatel může v kárném řízení uplatnit i tvrzení, že kárná žaloba nevzešla z řádného postupu kontrolní rady. Kárné orgány se pak budou muset vypořádat s otázkou, zda tvrzené nedostatky projednání stížnosti brání vedení řízení nebo jinak ovlivňují zákonnost rozhodnutí. Totéž platí pro stěžovatelovu argumentaci rozdílným vyřízením obsahově totožných stížností a porušením právní jistoty. Nejde přitom o nahrazení činnosti kontrolní rady

ani o samostatné zrušení jejího závěru, ale o posouzení právního významu jejího postupu pro kárné řízení. Zda tyto výhrady obstojí, není předmětem nynějšího řízení.

[22] Nadto přípravná fáze předcházející podání kárné žaloby není od následného soudního přezkumu oddělena tak, jak předpokládá stěžovatel. Vede-li správní orgán již ve fázi před případným zahájením řízení podnětový spis, ten musí obsahovat veškeré obdržené či vytvořené dokumenty a po zahájení řízení se stává součástí správního spisu (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51). Tyto závěry Nejvyšší správní soud přiměřeně vztáhl rovněž na dokumentaci vzniklou v rámci kontrolního přezkumu prováděného orgány ČAK, neboť i ta se po zahájení kárného řízení stává součástí kárného spisu (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 276/2021-16, bod 32). Případné vady při vedení spisu přitom správní soudy posuzují standardně až v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé podle § 65 a násl. s. ř. s., a to včetně zkoumání jejich intenzity a potenciálního vlivu na zákonnost konečného rozhodnutí (rozsudek NSS č. j. 8 As 236/2016-51, body 16 až 20).

[23] Stěžovatel dále poukazuje na to, že jím uváděné nezákonnosti předcházející zahájení kárného řízení nejsou stanoveny jako důvod pro zastavení řízení v § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád). Ani této argumentaci nelze přisvědčit.

[24] Uvedené ustanovení obsahuje výčet důvodů pro zastavení kárného řízení, nicméně tento výčet v prvé řadě není výslovně formulován jako vyčerpávající. Podle § 35e odst. 2 zákona o advokacii přitom platí, že *nestanoví-li tento zákon nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu*. V případě procesních vad, které se týkají samotné kárné žaloby nebo postupu, jenž předcházel jejímu podání, musí nejprve kárný orgán posoudit jejich vliv na možnost dalšího pokračování v kárném řízení. Pokud takové pokračování není možné a na situaci nedopadá žádná varianta rozhodnutí stanovená v § 11, § 12, § 22, § 23 ani § 24 advokátního kárného řádu, je namístě přiměřené použití trestního řádu na základě § 35e odst. 2 zákona o advokacii.

[25] Nejvyšší správní soud nepovažuje za vhodné nyní nabízet hypotetické varianty postupů podle konkrétních ustanovení trestního řádu, které by mohly představovat odpovídající procesní reakci na tu kterou nezákonnost, k níž došlo před nebo při podání kárné žaloby. Argument stěžovatele směřuje k tomu, že své námitky nemůže v kárném řízení uplatnit proto, že kárný senát nemá možnost na ně procesně reagovat zastavením řízení podle § 11 advokátního kárného řádu. Na tento argument postačí uvést, že možnosti rozhodnutí dle advokátního kárného řádu nejsou s ohledem na přiměřené použití trestního řádu vyčerpávající. Ostatně ani nedostatek oprávnění osoby, která kárnou žalobu podala, není v § 11 advokátního kárného řádu výslovně uveden, přesto Nejvyšší správní soud zdůraznil, že jde o zákonnou podmínku vedení kárného řízení (rozsudek č. j. 9 As 96/2024-50, bod 18). Otázky, zda kárná žaloba vzešla z řádného postupu kontrolní rady, zda byla stížnost před jejím podáním řádně projednána, případně zda v této fázi došlo k porušení zásady rovného zacházení a právní jistoty, se mohou týkat podmínek řízení či zákonnosti kárného stíhání. Posoudit, zda tomu tak skutečně je, přísluší v prvé řadě kárným orgánům, které se s takovými výhradami musí vypořádat v rámci kárného řízení, a to podle jejich povahy procesním rozhodnutím, nebo v rozhodnutí ve věci samé.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud správně dovodil nepřípustnost stěžovatelem podané žaloby podle § 85 s. ř. s. a důvodně ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovateli tím není odepřena soudní ochrana; jeho výhrady podléhají přezkumu v procesním rámci, který odpovídá jejich povaze, tj. v kárném řízení a následně v řízení o žalobě proti konečnému kárnému rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 26. října 2026

L. S.

Karel Šimka v. r.
předseda senátu