Vyvěšeno dne: 18. 8. 2026
Svěšeno dne: 1. 9. 2026

Radka Kratochvílová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupičkové, soudce JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyně Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Akhmet Madiyev**, zast. JUDr. Vladislavou Rapantovou, advokátkou se sídlem Dukelská 891/4, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha, o ochraně proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2025, č. j. 15 A 12/2025-80,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce se svou žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhal, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalovanému uložil povinnost umožnit mu „*nahlédnutí do spisu č. j. MZDR 31875/2020-5/VLP včetně testů aprobační zkoušky*“ (dále též „sporný spis“). V žalobě uvedl, že dne 28. 11. 2024 požádal žalovaného o nahlížení do sporného spisu s ohledem na to, že odpadl důvod, pro nějž žalovaný dříve odmítl nahlížení umožnit (epidemiologická situace v ČR). Žalovaný však na žádost nereagoval, nahlížení do sporného spisu neumožnil a ani nevydal usnesení podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobce mu proto zaslal dne 10. 1. 2025 předžalobní výzvu, ve které jej vyzval, aby nahlížení do sporného spisu umožnil nejpozději do 20. 1. 2025. Na tuto výzvu žalovaný nereagoval.

[2] Městský soud žalobce usnesením ze dne 19. 6. 2025 vyzval k úpravě žalobního návrhu tak, aby odpovídal žalobním tvrzením, anebo aby žalobce sdělil, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a v takovém případě žalobu odpovídajícím způsobem upravil. K tomu městský soud uvedl, že žalobní petit odpovídá žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

zatímco žalobní tvrzení spíše žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Poukázal rovněž na judikaturu týkající se soudní ochrany při odepření možnosti nahlédnout do správního spisu.

[3] V návaznosti na výzvu městského soudu žalobce v podání ze dne 25. 6. 2025 sdělil, že podal žalobu proti nečinnosti žalovaného ve smyslu § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a současně upravil její petit do následujícího znění:

„*1. E-mail žalovaného ze dne 10.12.2020, jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., se zrušuje a věc se vrací žalovanému k novému projednání a rozhodnutí.*

2. ***Žalovaný je povinen rozhodnout o žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu čj. MZDR 31875/2020-5/VLP včetně testů aprobační zkoušky ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí.***“ (zdůrazněno soudem).

[4] Ve sdělení ze dne 11. 8. 2025 žalobce k další výzvě městského soudu doložil žádost o vydání opatření proti nečinnosti, kterou podal téhož dne ministru zdravotnictví. Následně podáním ze dne 10. 10. 2025 soudu sdělil, že ministr na uvedenou žádost nereagoval. Téhož dne zaslal žalovaný městskému soudu přípis, ve kterém uvedl, že nabídl žalobci prostřednictvím jeho zástupkyně termíny vhodné za účelem nahlížení do sporného spisu a doložil příslušný návrh termínů (od 13. 10. 2025 do 22. 10. 2025). Přípisem ze dne 3. 11. 2025 informoval žalovaný městský soud, že žalobce svého práva nahlížet do sporného spisu nevyužil. Dodal, že žalobce se na něj obrátil toliko se sdělením, že trvá na tom, aby mu žalovaný umožnil nahlédnout do sporného spisu včetně jeho vlastních testů aprobační zkoušky. Žalobce se tedy podle něj materiálně nedomáhá nahlížení do sporného spisu, ale brojí proti jeho obsahu. K tomu uvedl, že součástí spisu musí být podle zákona č. 96/2004 Sb. a prováděcí vyhlášky č. 117/2018 Sb. toliko protokol o aprobační zkoušce, což v posuzovaném případě je. To, že ve věci neproběhlo nahlížení do sporného spisu, potvrdil i žalobce ve svém podání ze dne 3. 11. 2025. V něm zdůraznil, že žádal o nahlédnutí včetně testů aprobační zkoušky a konstatoval, že mu nebylo doručeno žádné usnesení ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu.

[5] Městský soud následně vydal v záhlaví uvedený rozsudek. Výrokem I. odmítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal zrušení e-mailu žalovaného ze dne 10. 12. 2020 a vrácení věci žalovanému k novému projednání a rozhodnutí. Výrokem II. zamítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o jeho žádosti o nahlédnutí do sporného spisu.

[6] K výroku II. městský soud poukázal na to, že žalovaný v průběhu soudního řízení reagoval na žádost žalobce a umožnil mu nahlédnout do sporného spisu. Za takového stavu nebyl povinen vydat usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Co se týče požadavku žalobce na nahlédnutí do spisu „*včetně testů aprobační zkoušky*“, presumoval jím žalobce podle městského soudu pouze obsah jinak jasně konkretizovaného spisu. Otázka obsahu sporného spisu však není pro posouzení důvodnosti nečinnostní žaloby rozhodná. Proto soud nepovažoval za potřebné vyhovět návrhu žalobce na provedení důkazu jeho písemným testem aprobační zkoušky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výrok II. rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že městský soud nerozhodl o části žalobního petitu, kterou se domáhal uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o žádosti o nahlédnutí do testů aprobační zkoušky. Vytýká městskému soudu, že k této části petitu přistoupil jako k otázce týkající se obsahu spisu, která je pro posouzení věci nerelevantní. Takový výklad § 38 odst. 1 správního řádu by dle něj vedl k absurdním situacím. Pokud by například ve správním spise chyběla projektová dokumentace, neměl by účastník žádnou možnost do ní nahlédnout, ačkoliv představuje samotný základ daného řízení. Došlo by tak ke zkrácení práv účastníka, který nahlíží

do spisu právě proto, aby se seznámil s jeho úplným obsahem a mohl zvážit další postup. Test aprobační zkoušky je podle stěžovatele samotným základem rozhodnutí o (ne)uznání odborné způsobilosti, a proto mu mělo být umožněno do něj nahlédnout. Dále stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že žalovaný žádosti o nahlédnutí do sporného spisu vyhověl. Žalovaný totiž žádosti nevyhověl v části týkající se nahlédnutí do testu aprobační zkoušky, ministr zdravotnictví byl proto povinen vydat o tom v souladu s § 80 odst. 6 správního řádu usnesení. Jelikož tak neučinil a nahlédnutí do testu nebylo umožněno, má stěžovatel za to, že jeho žaloba na nečinnost byla důvodná. S ohledem na to navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud rozhodl o zamítnutí žaloby správně. Poukázal na to, že stěžovateli umožnil nahlížení do spisu, přičemž žádný právní předpis neukládá, aby jeho součástí byla sada testových otázek nebo vlastní test stěžovatele, ale postačí, pokud je jeho součástí protokol o aprobační zkoušce. Stěžovatel se tak žalobou nedomáhal nahlížení do sporného spisu, ale v podstatě brojil proti jeho obsahu. Podle žalovaného městský soud vyčerpal předmět řízení a rozhodl o celém návrhu stěžovatele. Srovnání se stavebním řízením označil za nepřiléhavé s ohledem na to, že stěžovatel fakticky nenamítá jeho nečinnost. Žalovaný se vymezil i proti tomu, že by měl ministr zdravotnictví povinnost vydat usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu. Jelikož žádosti o nahlédnutí do sporného spisu bylo vyhověno v plném rozsahu, nebyl důvod vydávat takové usnesení. Při postupu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu může nadřízený správní orgán postupovat i neformálně. I kdyby ministr zdravotnictví měl povinnost vydat usnesení, a tuto nedodržel, nejednalo by se o vadu s vlivem na zákonnost jeho postupu. Stěžovateli totiž bylo nahlížení do sporného spisu nabídnuto v několika konkrétních termínech. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] 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 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat, *aby soud uložil správnímu orgánu* ***povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé*** *nebo osvědčení* (důraz přidán soudem).

[12] Jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019-40: *„pojmem ‚rozhodnutí' se zde zpravidla myslí takové rozhodnutí, jež bude způsobilé stát se předmětem soudního přezkumu v režimu § 65 s. ř. s. Jestliže účastník správního řízení v průběhu tohoto řízení požádá o nahlédnutí do spisu, pak rozhodnutí o jeho žádosti takovým rozhodnutím není. Nahlížení do spisu v průběhu řízení je totiž procesním právem účastníka a jakékoliv jeho porušení představuje vadu řízení, proti níž může účastník řízení brojit v žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2003 č. j. 6 A 164/2002 - 8, č. 15/2003 Sb. NSS). Proto se na soudní přezkum takových rozhodnutí vztahuje kompetenční výluka obsažená v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť jde o úkony, jimiž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Odlišně se posuzují pouze případy, kdy účastník řízení požádá o nahlédnutí do spisu po pravomocném skončení správního řízení nebo kdy o nahlédnutí do spisu žádá jiná osoba, která účastníkem řízení není, resp. nebyla. Zde je rozhodnutí o takové žádosti vydané podle § 38 odst. 5 správního řádu rozhodnutím konečným, tudíž je možné se proti němu (po vyčerpání řádného opravného prostředku) bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010 č. j. 5 Afs 33/2009-43,*

č. 2232/2011 Sb. NSS, a ze dne 4. června 6.2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, č. 2233/2011 Sb. NSS) a logicky je i možné domáhat se jeho vydání prostřednictvím žaloby na nečinnost."

[13] Stěžovatel spadá do situace uvedené na druhém místě. Žádost o nahlédnutí do sporného spisu totiž učinil po skončení správního řízení ve věci uznání odborné způsobilosti k výkonu povolání lékaře. Příslušné správní řízení ve věci uznání odborné způsobilosti k výkonu povolání lékaře bylo zahájeno žádostí stěžovatele ze dne 30. 7. 2020 a ukončeno zamítavým rozhodnutím ministra zdravotnictví o rozkladu stěžovatele ze dne 1. 3. 2021. Jak plyne z citovaného rozsudku šestého senátu, ale i další judikatury, v takovém případě nepředstavuje případné rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu vydané podle § 38 odst. 5 správního řádu (resp. rozhodnutí o opravném prostředku vůči němu, je-li přípustný) rozhodnutí upravující vedení řízení, ale jedná se o rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009-43, č. 2232/2011 Sb. NSS, ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS, ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 350/2019-21, ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 276/2021-16, či ze dne 12. 7. 2024, č. j. 9 As 103/2024-38). Takto je na dané rozhodnutí třeba nazírat nejen podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[14] Domáhal-li se stěžovatel svou žalobou po jejím upřesnění ukončení nečinnosti žalovaného, tedy konkrétně toho, aby žalovaný rozhodl o jeho žádosti o nahlédnutí do sporného spisu (dle skutkového závěru městského soudu se jednalo o žádost ze dne 10. 1. 2025), pak se městský soud z hlediska důvodnosti žaloby musel zabývat právě a pouze tím, zda byl žalovaný skutečně nečinný při vyřizování uvedené žádosti. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. při tom rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Uložit žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, by mohl městský soud jen v případě, pokud by byla žaloba důvodná, tedy při zjištění, že žalovaný o žádosti stěžovatele skutečně ke dni rozhodnutí městského soudu nijak nerozhodl.

[15] Platí přitom, že úkon správního orgánu, kterým rozhoduje o žádosti týkající se nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, může mít různou formu. V závislosti na věcném posouzení žádosti se může jednat buď o rozhodnutí (usnesení), nebo o faktický úkon správního orgánu. Rozhodnutí ve formě usnesení se podle zákona vydává v případě odepření přístupu ke spisu (§ 38 odst. 5 správního řádu). Pokud naopak správní orgán žádosti o nahlížení do spisu vyhoví, zpravidla o tom žádné rozhodnutí nevydává a jednoduše žadateli předloží spis fakticky k nahlédnutí.

[16] Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nebyl ve věci žádosti o nahlížení do sporného spisu nečinný s ohledem na to, že stěžovateli přípisem ze dne 9. 10. 2025 nabídl možnost nahlížet do spisu a uvedl dobu, ve které lze tento úkon provést. Konkrétně stěžovateli přípisem doručeným dne 10. 10. 2025 sdělil, že nahlížení do sporného spisu je možné realizovat v pracovní dny od 13. 10. 2025 do 22. 10. 2025, vždy v rozmezí od 9 do 16 hodin s tím, že jej požádal o sdělení termínu alespoň jeden pracovní den předem. Podle městského soudu tímto žádosti stěžovatele fakticky vyhověl.

[17] Také podle Nejvyššího správního soudu tímto postupem žalovaný přestal být ve věci žádosti stěžovatele nečinný. Konkrétní nabídku umožňující řádnou realizaci práva na nahlížení do spisu, tedy při stanovení přiměřeného termínu v dostatečném předstihu a na dostupném místě, je možné s ohledem na výše popsanou neformálnost postupu správního orgánu podle § 38 odst. 1 správního řádu považovat za faktické vyhovění žádosti. Hodnocení městského soudu nelze v tomto ohledu ničeho vytknout. Ostatně tak stěžovatel ani v kasační stížnosti nečiní. Netvrdí žádnou okolnost, která by činila z výše popsané nabídky žalovaného toliko zdánlivé vyhovění jeho žádosti.

[18] Stěžovatel žalovanému a potažmo městskému soudu vytýká pouze to, že spis, který mu byl tímto postupem zpřístupněn, neobsahoval podle sdělení žalovaného listiny, s jejichž obsahem

se chtěl seznámit. Žalovaný jej totiž v přípise ze dne 9. 10. 2025 vyrozuměl, že správní spis obsahuje toliko protokol o aprobační zkoušce s procentuálním výsledkem obou testů, nikoliv stěžovatelův vlastní test. Tuto skutečnost však městský soud správně hodnotil jako otázku obsahovou, nikoliv procedurální ve vztahu k vyřízení žádosti o nahlížení do spisu jako takové. Spis v podobě, v jaké jej žalovaný vede, byl totiž stěžovateli kompletně zpřístupněn, pročež nemohl být stěžovatel se svou žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného úspěšný.

[19] To, že se ve zpřístupněném spisu nenachází určitá listina, která by podle názoru stěžovatele měla být jeho součástí, nelze chápat jako omezení práva nahlížet do spisu, respektive jako částečné odepření nahlížení ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu. Odepřít právo nahlížet do určité části spisu může správní orgán logicky pouze tehdy, pokud se taková konkrétní část v daném spisu tak, jak jej správní orgán vede, skutečně nachází. Není-li tomu tak, nemá správní orgán dost dobře co odepřít.

[20] Jelikož v posuzované věci žalovaný o procesním návrhu stěžovatele (žádosti o nahlížení do spisu) rozhodl, aniž by nahlížení ve vztahu k jakékoliv jeho existující části omezil, nevznikla mu povinnost vydat usnesení o odepření nahlížení. S ohledem na to, že žalovaný žádosti zcela vyhověl, nebyl dán důvod ani pro postup podle § 80 odst. 6 správního řádu, v němž by ministr zdravotnictví stěžovatele informoval, že jeho žádosti o opatření proti nečinnosti v určitém rozsahu nevyhověl.

[21] Prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, která podle žalobního tvrzení výslovně spočívá v nevyřízení žádosti o nahlížení do konkrétního spisu, se lze domoci právě a pouze toho, aby správní orgán rozhodl o žádosti o nahlížení do daného spisu v podobě, v jaké jej vede. Tato žaloba nemůže pojmově sloužit k tomu, aby soud správnímu orgánu uložil jinou povinnost než vydat rozhodnutí ve věci samé (viz výše). Na základě nečinnostní žaloby nelze správnímu orgánu uložit, aby nad rámec vydání konkrétního rozhodnutí dále založil do spisu konkrétní listinu (či ji vytvořil). Otázka úplnosti správního spisu není pro posouzení možné nečinnosti správního orgánu nikterak relevantní. To, zda se ve spise určitý dokument nachází či nikoliv, nijak nesouvisí s tím, zda správní orgán rozhodl o procesním návrhu (žádosti o nahlížení do spisu), a tedy zda byl či nebyl nečinný.

[22] Nelze odhlédnout od toho, že stěžovatel, ačkoliv byl opakovaně informován o tom, že součástí sporného spisu není jím vyplněný test aprobační zkoušky, k výzvě městského soudu výslovně omezil svou žalobu na uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o žádosti o nahlížení do sporného spisu. I když jej tedy městský soud řádně upozornil na určitou nejasnost jeho žalobních tvrzení z hlediska požadovaného typu ochrany, stěžovatel, řádně zastoupený právním profesionálem, svou následnou reakcí popřel, že by smyslem jeho žaloby byla ochrana před jakýmkoliv nezákonným zásahem žalovaného. V upřesnění žaloby se domáhal pouze toho, aby žalovaný rozhodl o jeho žádosti o nahlížení do sporného spisu, který vedl v rámci řízení o žádosti stěžovatele o uznání odborné způsobilosti k výkonu povolání lékaře. I přes výzvu soudu tedy setrval na tom, že se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, čímž vymezil i způsob a rozsah soudního přezkumu. Pokud se stěžovatel hodlal domáhat ochrany před jiným (dalším) jednáním žalovaného (patrně usiloval o to, aby mu zpřístupnil konkrétní listiny týkající se jeho aprobační zkoušky), měl si v tomto směru ujasnit, o co přesně mu jde, a k výzvě městského soudu upravit svá žalobní tvrzení. Městský soud mohl posuzovat věc pouze v rozsahu, jak byla v řízení o žalobě vymezena a posléze upravena samotným stěžovatelem, tj. zda byl žalovaný při vyřizování žádosti stěžovatele o nahlédnutí do konkrétně označeného spisu skutečně nečinný. Pokud stěžovateli nakonec přeci jenom šlo (také?) o možnost seznámit se s listinou či listinami, které má žalovaný v držení, ale které se nenacházejí podle sdělení žalovaného v tomto spise – svým aprobačním testem (jak by vyplývalo z obsahu jeho kasační stížnosti), mohl, jak bylo již uvedeno výše, podat žalobu rovnou proti tomuto zásahu. V žalobním řízení se ovšem uvedeného nedomáhal.

[23] Nelze proto přisvědčit jeho kasační námitce, že městský soud opomenul rozhodnout o části žalobního petitu týkající se uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o žádosti stěžovatele o nahlédnutí do testů aprobační zkoušky. Jakkoliv stěžovatel v žalobním petitu uvedl dovětek „*včetně testů aprobační zkoušky*“, nevymezil tím žádný samostatný předmět řízení. Tím zůstala nadále nečinnost žalovaného ve vztahu k žádosti o nahlížení do spisu čj. MZDR 31875/2020-5/VLP. Jak uvedl městský soud, stěžovatelova formulace vyjadřuje pouze jeho představu o obsahu spisu, do něhož požadoval nahlédnout a který byl jinak jasně konkretizován.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Vzhledem k výše uvedenému není kasační stížnost stěžovatele důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. srpna 2026

L. S.

Mgr. Lenka Krupičková v. r.
předsedkyně senátu