



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **A. K.**, zastoupená Mgr. Petrem Holešínským, advokátem se sídlem Husinecká 808/5, Praha 3 – Žižkov, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2012, č. j. 10 A 278/2011 – 79 – 83,

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 :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 8. 2012, č. j. 10 A 278/2011 – 79 – 83, zrušil rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 30. 6. 2011, č. j. 18935/2011 - 23, o přezkoumání výsledku didaktického testu žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) ze zkušebního předmětu maturitní zkoušky český jazyk a literatura. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že dospěl k závěru, že zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“), s uskutečněním zkoušky, jejíž součástí je i hodnocení, spojuje veřejné subjektivní právo žáka, aby zkouška včetně jejího hodnocení proběhla za podmínek, které stanoví zákon, popř. které jsou stanoveny v souladu s pravidly vyplývajícími ze zákona. Je-li konána maturitní zkouška ve formě „státní maturity“, pak je to stát, kdo garantuje, že zkouška proběhne za zákonných podmínek a že dodržení těchto podmínek bude možno přezkoumat. Součástí ochrany poskytované správním soudnictvím nemůže být přezkum vědomostí, znalostí a schopností studenta při vykonávání maturitní zkoušky, ani přímý přezkum tomu odpovídajícího hodnocení ze strany hodnotitele, tj. zda vědomosti, znalosti a schopnosti byly ohodnoceny „správně“. Soudní ochrana tedy nespočívá v postupu, v

rámci něhož by soud určoval, jak měl být výkon studenta u zkoušky hodnocen. Student nemá právo na „kladný výsledek hodnocení“, popř. na výsledek, který by odpovídal jeho představě. Hodnocení vědomostí, znalostí a schopností prokázaných studentem u zkoušky náleží pouze hodnotiteli. Je tomu tak mimo jiné proto, že hlediska odborná mohou převažovat nad hledisky právními. Ve vztahu k projednávané věci soud není od toho, aby určoval, jaké hodnocení měla účastnice řízení za svoji slohovou práci získat, tj. aby posuzoval pravopis, písařské chyby, stylistiku, kompozici, dodržení příslušného slohového útvaru v rámci maturitní slohové práce apod., stejně jako by nemohl činit ve vztahu k jakékoli jiné než maturitní zkoušce. Součástí ochrany poskytované správním soudnictvím ale musí být přezkum zákonnosti těch postupů, které lze podřadit pod výkon státní správy, navazujících na podání žádosti o přezkoumání průběhu a výsledku maturitní zkoušky za podmínek ust. § 82 odst. 3 školského zákona. V dané věci je podle názoru městského soudu napadené rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V jeho odůvodnění se totiž stěžovatel nevyjadřuje konkrétně k žádné z námitek účastnice řízení, použitá argumentace je formulářově obecná a není z ní ani v obecných rysech seznatelné, proč stěžovatel považuje konkrétní námitky účastnice řízení proti výsledku hodnocení její písemné práce za nesprávné, nedůvodné nebo vyvrácené, proč považuje její argumentaci za nerozhodnou, nesprávnou, vyvrácenou nebo jinak nedůvodnou, jakými konkrétními úvahami se při dovození nedůvodnosti argumentace účastnice řízení řídil a jaké konkrétní skutečnosti v průběhu řízení zjistil. Stěžovatel se nevyjádřil ani k žádosti účastnice řízení o seznámení se s podklady pro rozhodnutí, čímž jí znemožnil v žádosti na přezkum vypracovat skutkově dostatečně podloženou obranu. Svůj závěr odůvodnil výlučně shodným hodnocením převzatým od Centra pro zajišťování výsledků vzdělávání (dále jen „Centrum“). Vyžádáním kontrolního hodnocení však nemohl být přezkum rozhodnutí vyčerpán, neboť účastnice řízení se nedozvěděla, z jakých konkrétních důvodů ob stojí procentní ohodnocení provedené původním hodnotitelem ve vztahu k její písemné práci, a z jakých konkrétních důvodů také plně ob stojí závěr obsažený v záznamu o hodnocení. Účastnice řízení se z napadeného rozhodnutí prakticky dozvěděla pouze názor Centra, resp. jím údajně pověřeného „kontrolního hodnotitele“, podle něhož původní hodnocení bylo správné.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Především namítal, že argumentace městského soudu nepostihuje podstatu přezkumu podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona. Toto ustanovení totiž nezakládá pravomoc stěžovatele, a ani odpovídající právo účastnice řízení, k přezkumu průběhu a hodnocení zkoušky, nýbrž a pouze výsledku maturitní zkoušky, tj. posouzení, zda v procesu od doby digitalizace záznamového archu účastnice řízení do doby vygenerování výsledku didaktického testu nedošlo k chybám, které by měly vliv na výsledek testu. Podle stěžovatele je třeba rozdělit dva druhy přezkumu. Prvním je přezkum, kterého se účastnice řízení domáhá, tedy přezkum jednotlivých zadání testových úloh, posouzení, zda úlohy jsou tzv. úlohami uzavřenými, které připouští pouze jednu správnou odpověď, posouzení, zda i jinak odpovídají pravidlům stanoveným v Katalogu požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky apod. Tento přezkum není předmětem postupu vymezeného v ust. § 82 odst. 3 školského zákona, nýbrž je součástí hromadné validace testových úloh z didaktického testu, která probíhá na základě empirického přezkumu všech testových úloh a na základě odpovědí všech žáků. K této validaci dochází ihned po konání společné části maturitní zkoušky. Pokud se v rámci této

pokračování

validace vyskytne neúměrné množství nesprávných odpovědí, úloha je podrobena dalšímu přezkumu, který provádí validační komise. Na základě tohoto posouzení jsou v případě shledání pochybení u dotčených testových otázek uznány za správné i ty odpovědi, které byly původně označené za chybné. Teprve poté dochází k stanovení konečného výsledku didaktického testu. Uvedený způsob „věcného“ přezkumu hodnocení a výsledků zkoušek, posouzení způsobilosti testových úloh a odborné určení okruhu správných odpovědí vychází ze skutečnosti, že jde o věc čistě pedagogickou, která nemůže být předmětem přezkumu orgány veřejné správy. Vedle toho existuje přezkum prováděný stěžovatelem podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona, který je zaměřen již výhradně na správnost použití metodických postupů od doby digitalizace záznamového archu do doby vygenerování výsledku didaktického testu. Na základě kontroly zpracování dat a aplikace klíče správného řešení pak stěžovatel učiní závěr, zda hodnocení bylo vygenerováno správně. Závěr přezkoumání sdělí písemně žadateli. Formulace ust. § 82 odst. 3 školského zákona, podle něhož stěžovatel „odešle žadateli písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání“, tak není pouze nepřesným označením správního aktu stěžovatele, ale záměrným vyjádřením skutečnosti, že tento akt nemá povahu rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech žadatele. Z tohoto důvodu byl přezkum podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona výslovně vyloučen z režimu správního řádu. Vztahení pravidel správního řízení včetně náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí na přezkum podle citovaného ustanovení je pak přímým důsledkem nesprávného postižení jeho podstaty. Výsledkem tohoto postupu totiž může být jen sdělení, na které nejsou kladeny stejné nároky jako na správní rozhodnutí, a tedy ani požadavek konkrétního vypořádání se se všemi námitkami účastníka. Jedná se již jen o eliminaci případných chyb od doby digitalizace záznamového archu do doby vygenerování výsledku didaktického testu.

Podle názoru stěžovatele městský soud nevyřešil jednoznačně otázku procesního režimu přezkumu podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona. Tato otázka patří ke klíčovým a nedostatek jednoznačného závěru, zda se jedná o správní řízení nebo o postup podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), se nesrovnává s požadavky kladenými na odůvodnění rozhodnutí soudu ve správním soudnictví. Na přezkum maturitních zkoušek podle ust. § 82 školského zákona nelze aplikovat ani přechodné ust. § 180 správního řádu. Správní řád nabyl účinnost dne 1. 1. 2006 a školský zákon v zásadě o rok dříve, nicméně úprava „nové“ maturitní zkoušky představovala jednu z výjimek s výslovným odložením účinnosti. Podle stěžovatele účastnice řízení neutrpěla újmu žalovatelnou ve správním soudnictví. Věcný přezkum řešení jí nebyl upřen, ale byl proveden v rámci jiného postupu, než s jakým si jej spojila. Takový postup nejen respektuje dikci zákona a úmysl zákonodárce, ale také vyhovuje požadavku spravedlivého a rovného přístupu ke všem maturantům, a to zřejmě efektivněji než ochrana poskytovaná toliko k individuálnímu oprávněnému prostředku, pokud se jedná o přístup k autorizovaným zněním didaktických testů. Neposkytnutí těchto materiálů, jakkoli může být diskutabilní, nemůže být při výše vysvětlené koncepci „věcného“ přezkumu řešení maturitního zadání maturantovi na újmu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, neboť výkon nebo jiné právní následky rozsudku městského soudu podle něj povedou k tlaku na změnu dosavadní správní praxe bez dostatečné a přesvědčivé opory v soudní praxi. Riziko újmy vyplývající z přizpůsobení správní praxe názoru soudu, který může být v

rámci kasačního přezkumu vyvrácen, je nepoměrně větší oproti újmě účastnice řízení, jež usiluje o změnu hodnocení, jež bylo již „věcně“ přezkoumáno validační procedurou a jehož změnu proto nelze reálně očekávat. Zároveň odkladný účinek není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu účastnice řízení ve dnech 2. 5. - 7. 6. 2011 vykonala státní maturitní zkoušku, jejíž součástí byla také písemná část maturitní zkoušky z předmětu český jazyk a literatura formou didaktického testu. Dne 20. 6. 2011 jí byl oznámen výsledek maturitní zkoušky a podle protokolu o výsledcích zkoušky neuspěla v předmětu český jazyk a literatura - základní úroveň obtížnosti, když její výsledek v didaktickém testu nedosáhl požadované minimální hranice úspěšnosti 44 %. Poté podala dne 21. 6. 2011 žádost o přezkoumání výsledků tohoto testu. Namítala, že některé její odpovědi měly být posouzeny jako správné, protože vyhovují zadání testových úloh, a tedy i celkový výsledek testu mohl být odlišný. V krátké zákonné lhůtě, kdy byla účastnice řízení nucena podat žádost o přezkoumání výsledků testu, neměla k dispozici zadání testu, a tudíž nebyla schopna přesně identifikovat testové úlohy, u nichž měla být její odpověď vyhodnocena jako správná. Proto obecnější znění žádosti o přezkum bylo doplněno žádostí o umožnění přístupu k zadání maturitního testu, případně jiným materiálům týkajícím se účastnice řízení, které mají vliv na výsledek maturitní zkoušky, a to s dostatečným předstihem před vydáním rozhodnutí o přezkoumání žádosti tak, aby mohla účastnice řízení svoji žádost doplnit. Účastnici řízení žádné z požadovaných materiálů poskytnuty nebyly a dne 30. 6. 2011 vydal stěžovatel rozhodnutí, ve kterém uvedl, že žádost není důvodná, a výsledek testu potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že zpracování a vyhodnocení výsledků testů a přepočet na hodnocení zkoušky z daného předmětu zajišťuje Centrum. Na základě podkladů, které Centrum stěžovateli zpřístupnilo, tedy protokolů o výsledcích společné části maturitní zkoušky a o průběhu zkoušky v učebně, záznamového archu a klíče správného řešení, dospěl stěžovatel k závěru, že hodnocení bylo správné a že v procesu tvorby zadání, zpracování dokumentů a výpočtu výsledků nebyly shledány žádné chyby.

Právní otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud v dané věci nejprve zabýval, je povaha přezkoumání průběhu a výsledků maturitní zkoušky.

Maturitní zkouška je způsobem ukončení vzdělávání ve vzdělávacích programech v oborech vzdělání vedoucích k dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou. Jejím účelem podle ust. § 73 školského zákona je ověřit, jak žáci dosáhli cílů vzdělávání stanovených rámcovým a školním vzdělávacím programem v příslušném oboru vzdělání, zejména ověřit úroveň klíčových vědomostí a dovedností žáka, které jsou důležité pro jeho další vzdělávání nebo výkon povolání nebo odborných činností. Dokladem o dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou je podle ust. § 72 odst. 3 vysvědčení o maturitní zkoušce. Maturitní zkouška se skládá ze společné a profilové části. Žák získá střední vzdělání s maturitní zkouškou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky (§ 77 školského zákona). Zkouška ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura je zkouškou

pokračování

povinnou a podle ust. § 78 odst. 4 školského zákona se skládá z dílčích zkoušek konaných a) formou didaktického testu, b) formou písemné práce a c) ústní formou před zkušební maturitní komisí. Didaktickým testem se podle ust. § 78 odst. 5 školského zákona rozumí písemná zkouška, která je jednotně zadávána a centrálně vyhodnocována, a to způsobem a podle kritérií stanovených prováděcím právním předpisem. Podle § 78a odst. 6 školského zákona žák vykoná úspěšně společnou část maturitní zkoušky, pokud úspěšně vykoná všechny povinné zkoušky, ze kterých se skládá společná část maturitní zkoušky.

Podle ust. § 82 odst. 1 a 2 školského zákona každý, kdo konal dílčí zkoušku společné části maturitní zkoušky formou písemné práce a ústní formou, anebo byl z konání těchto zkoušek vyloučen, může písemně požádat krajský úřad o přezkoumání průběhu a výsledku této zkoušky nebo rozhodnutí o vyloučení, a to do 8 dnů ode dne, kdy mu byl oznámen výsledek zkoušky nebo kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí o vyloučení. Krajský úřad rozhodne o takové žádosti ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení, a to tak, že výsledek zkoušky změní, nebo zruší a nařídí opakování zkoušky, pokud zjistí, že při této zkoušce byly porušeny právní předpisy nebo se objevily jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky; v opačném případě výsledek zkoušky potvrdí. Česká školní inspekce a Centrum při plnění úkolů podle § 80 odst. 3 poskytují krajskému úřadu součinnost při posuzování žádosti. Opakování zkoušky s výjimkou dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou písemné práce se koná nejpozději do 15 dnů ode dne vydání rozhodnutí, a to před zkušební komisí, kterou jmenuje krajský úřad. Opakování dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou písemné práce se koná v nejbližším možném termínu, který stanoví prováděcí právní předpis.

Podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona každý, kdo konal zkoušku společné části maturitní zkoušky s výjimkou dílčí zkoušky konané formou písemné práce a ústní formou, může písemně požádat ministerstvo do 5 dnů ode dne, kdy mu byl oznámen výsledek zkoušek nebo kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky, o přezkoumání výsledku této zkoušky nebo přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky. Ministerstvo žadateli odešle písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání nejpozději do 10 dnů ode dne doručení žádosti.

Podle § 82 odst. 4 školského zákona má každý právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se jeho osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky.

Je třeba zdůraznit, že pokud žák nesouhlasí s výsledky maturitní zkoušky, liší se podání a vyřízení jeho žádosti o přezkoumání průběhu a výsledků zkoušky podle toho, o kterou část zkoušky se jedná. Školský zákon totiž upravuje dělený režim přezkumu, v němž žádost o přezkum výsledku didaktického testu společné části posuzuje stěžovatel a žádost o přezkum průběhu a výsledku písemné práce či ústní zkoušky společné části posuzuje příslušný krajský úřad.

Formou maturitní zkoušky státní správa zabezpečuje realizaci základních úkolů veřejné správy v oblasti školství. Průběh, obsah i hodnocení maturitní zkoušky jsou upraveny závazně státem stanovenými a příslušnými orgány veřejné správy prováděnými pravidly vztahujícími se na celý systém středních škol poskytujících vzdělání zakončené

maturitou. Takovou maturitní zkouškou veřejná správa uskutečňuje veřejný zájem na jednotném a v určité míře standardizovaném hodnocení žáků po absolvování určité etapy vzdělávacího procesu. Úspěšné vykonání maturitní zkoušky, a tedy dosažení úplného středního nebo úplného středního odborného vzdělání, je přitom skutečnost zásadním způsobem ovlivňující další osud žáka, bez něhož, až na výjimky, nemůže studovat na vysoké škole (§ 48 zákona č. 111/1998 Sb., vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů). S konáním maturitní zkoušky je tak spojeno subjektivní veřejné právo žáka na to, aby tato zkouška proběhla za podmínek stanovených zejména školským zákonem a vyhláškou č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Rozhodování ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky je nepochybně rozhodováním o právech a povinnostech žáka (viz obdobně ke státní zkoušce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 – 141, www.nssoud.cz). Výsledky jednotlivých částí maturitní zkoušky nejsou totiž podkladem pro další rozhodnutí, jež by je zahrnulo, ale již na jejich základě dochází ke složení maturitní zkoušky a dosažení středního vzdělání. Negativní výsledek maturitní zkoušky pak pro žáka mimo jiné znamená, že pro dosažení středního vzdělání musí zkoušku opakovat a ztrácí jeden z pokusů k jejímu složení.

Z důvodové zprávy ke školskému zákonu nevyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo zavést ryze formální kontrolu výsledků maturitní zkoušky. Právě naopak. Důvodová zpráva uvádí, že je možné podat žádost o přezkoumání průběhu a výsledku zkoušky ke krajskému úřadu zejména pro porušení právních předpisů v průběhu zkoušky či jiné závažné nedostatky, např. neúčast členů zkušební komise v průběhu zkoušky, čímž byla ovlivněna klasifikace zkoušky apod. Podle důvodové zprávy *„(p)okud krajský úřad zjistí, že při zkoušce byly porušeny právní předpisy nebo se objevily skutečnosti, které mohly negativně ovlivnit řádný průběh zkoušky nebo její výsledek, výsledek zkoušky zruší a nařídí přezkoušení před novou komisí, kterou jmenuje, popřípadě výsledek zkoušky změnit (pokud z dostupných podkladů lze správný výsledek původní zkoušky určit).“* Ohledně možnosti žáka požádat stěžovatele o přezkoumání výsledku písemné části maturitní zkoušky důvodová zpráva uvádí, že se bude jednat především o přezkoumání formálních nedostatků - nesprávně provedený součet bodů apod. Užší předpokládaný okruh námitek logicky vychází z toho, že stěžovatel přezkoumává výsledek menší části maturitní zkoušky, navíc části tvořené písemným testem. Stěžovatel neprovádí přezkum výsledku části maturitní zkoušky proto, že by se měl tento přezkum kvalitativně odlišovat od přezkumu prováděného krajským úřadem, ale z toho důvodu, že část maturitní zkoušky má podobu testu centrálně vyhodnocovaného státní příspěvkovou organizací, kterou stěžovatel zřídil. Jedná se tak o úpravu víceméně technického rázu.

Správnost výsledku didaktického testu se odvíjí nejen od správnosti technických postupů při zpracování odpovědí, tedy správné aplikace klíče řešení testu na příslušný odpovědní arch, ale i od dodržení dalších podmínek zkoušky. Bylo by absurdní, kdyby účastnice řízení mohla namítat skutečnosti, které mohly negativně ovlivnit řádný průběh ústní zkoušky z českého jazyka, a z toho důvodu se domáhat i změny výsledku této části maturitní zkoušky, a již by nemohla totéž činit ve vztahu k didaktickému testu z českého jazyka. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jeho povinností v přezkumném řízení je pouze kontrola zpracování dat Centrem, znamenalo by to upření

pokračování

práva účastnice řízení na řádný opravný prostředek, neboť by se tím činnost Centra, jež je pro vyhodnocení výsledku zkoušky klíčová, dostala mimo soudní kontrolu. Přitom pro obsahové hodnocení maturitní zkoušky je právě činnost Centra spočívající zejména v přípravě testu a zabezpečení, že test bude skutečně schopen věrohodně ověřit znalosti žáků v předem stanoveném rozsahu (viz pravomoci Centra zakotvené v § 80 odst. 3 školského zákona), klíčová. Vyloučení určité části činnosti veřejné správy mající přímý dopad na rozhodnutí o veřejných subjektivních právech jednotlivce je v daném případě navíc ústavně nepřipustné. Studium na základních, středních i vysokých školách je základním právem (čl. 33 Listiny základních práva a svobod, dále jen „Listina“), na čemž nemění nic ani okolnost, že se jedná o základní právo, jehož je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 Listiny). Právo na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy se týká i tohoto základního práva, neboť soudní ochrana u základních práv podle čl. 41 Listiny není oproti ochraně jiných základních práv nijak omezena. Čl. 36 odst. 2 Listiny stanoví obecně, bez jakýchkoli výjimek, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Ostatně i skutečnost, že stěžovatel v řízení podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona přezkoumává rovněž rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky, jasně naznačuje, že postup podle uvedeného ustanovení je plnohodnotným opravným prostředkem. Pokud by mělo přezkoumání tohoto rozhodnutí probíhat stejně formálním způsobem, jaký stěžovatel předpokládá u přezkoumání výsledku maturitní zkoušky, jednalo by se o ustanovení bezobsažné a neplnící funkci opravného prostředku.

Nelze ani dovodit, že způsob formulace otázek maturitní zkoušky, jejich hodnocení a závěry případného přezkumu hodnocení, jsou věcí čistě pedagogickou a nejedná se o zásah veřejné správy do právní sféry žáka, jak uvedl stěžovatel například ve vyjádření k žalobě. Skutečnost, že určitá otázka závisí na odborném posouzení, nemůže znamenat, že ji to vylučuje ze soudní kontroly. Pokud by tomu tak bylo, soudní kontrola by v řadě oblastí zcela ztratila smysl, neboť rozhodování veřejné správy se velmi často týká otázek specializovaných, vysoce odborných, a tedy vymykajících se znalostem soudců. K tomu, aby soud dokázal posoudit i takové otázky, má k dispozici příslušné procesní nástroje, které může v rámci dokazování použít, a to odborné vyjádření nebo znalecký posudek (§ 127 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Rozsah vědomostí a dovedností, které mohou být ověřovány zkouškami společné části maturitní zkoušky, stanoví stěžovatel podle ust. § 78a školského zákona v katalogích požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky (dále jen „katalog“) pro příslušný zkušební předmět a úroveň obtížnosti zkoušky. Účastnice řízení proto mohla namítat, že některé z otázek v didaktickém testu přesahují rozsah vědomostí stanovený katalogem, případně že jejich zadání je nejasné nebo umožňuje více správných odpovědí, a povinnosti stěžovatele by pak bylo tyto námitky v přezkumném řízení vypořádat. Stěžovatel se této povinnosti nemůže zbavit tvrzením, že přezkum není v tomto směru součástí postupu upraveného v ust. § 82 odst. 3 školského zákona a že jej provádí Centrum při hromadné validaci testových úloh. Centrum totiž podle ust. § 22 odst. 2 vyhlášky provádí

vyhodnocování testu, ale neprovádí již přezkoumání tohoto hodnocení v řízení o opravném prostředku. To je svěřeno stěžovateli. Součástí přezkumného řízení musí být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, i věcné posouzení, zda žák správně odpověděl na otázky v didaktickém testu, včetně posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně (obdobně pro řízení o přijímacích zkouškách na vysokou školu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 7 As 79/2011 - 120, publ. pod č. 2566 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz). Hromadná validace provedená Centrem je nepochybně důležitým prvkem kontrolního mechanismu při vyhodnocování didaktických testů jednotlivých žáků, ovšem její závěry nesmí být považovány za nezpochybnitelné a vyloučené ze soudní kontroly. Pokud by v rámci přezkumu didaktického testu konkrétního žáka vyvstala otázka správnosti určitého závěru hromadné validace, musí se příslušný orgán touto otázkou zabývat a přezkoumatelně ji vypořádat. Přitom není závěry, ke kterým dospělo Centrum, vázán. Závěry hromadné validace mohou být samozřejmě také předmětem soudního přezkumu.

Z výše uvedeného vyplývá, že vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku je rozhodnutím, které zasahuje do práv účastnice řízení ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Že se v posuzované věci jedná o rozhodování, je patrné i z formulace ust. § 181 odst. 2 školského zákona, podle kterého se správní řád na rozhodování podle ust. § 82 školského zákona nevztahuje. Městský soud proto správně posoudil otázku přípustnosti žaloby proti rozhodnutí stěžovatele, přičemž z odůvodnění jeho rozsudku je zjevné, že nepovažoval vyrozumění za úkon podle části čtvrté správního řádu. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak není důvodná.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil rovněž se závěry městského soudu ohledně užití ustanovení správního řádu na přezkoumání průběhu a výsledků maturitní zkoušky.

Přestože ust. § 181 odst. 2 školského zákona vylučuje použití správního řádu na rozhodování podle ust. § 82 školského zákona, platí podle ust. § 180 odst. 1 správního řádu, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Toto ustanovení má přitom přednost před ustanoveními, která vylučovala aplikaci správního řádu účinného do 31. 12. 2005, a to podle interpretačního pravidla, že pozdější norma má přednost před normou předchozí (k tomu viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon, 2012, II. akt. a rozš. vydání, str. 1431 – 1432). Úvaha stěžovatele, že v posuzované věci se nejedná o postup podle dosavadních právních předpisů, když nová úprava maturitní zkoušky nabyла účinnosti teprve po nabytí účinnosti správního řádu, a tedy i ust. § 180, není správná. Za postup ve správním řízení podle dosavadních předpisů je totiž třeba považovat postup v přezkumném řízení podle ust. § 82 školského zákona, přičemž, jak již bylo uvedeno, není zásadního rozdílu mezi přezkumem prováděným krajským úřadem a stěžovatelem. Tím, že byl přezkum dílčí části maturity svěřen stěžovateli, nedošlo k vytvoření nového postupu ve smyslu ust. § 180 odst. 1 správního řádu.

pokračování

V návaznosti na uvedený závěr je nezbytné vyřešit otázky náležitostí rozhodnutí podle ust. § 68 správního řádu. Podle ust. § 177 správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ust. § 2 až § 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, uveřejněný pod č. 3/1997 Sbírky zákonů, ze kterého vyplývá, že vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných předpisů je jednak porušena garance zákonného podkladu pro výkon státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a jednak je jím založen rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. Vedle toho lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/04, ve kterém Ústavní soud výše uvedené závěry potvrdil a dále uvedl, že *„(p)řipouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení.“* Samotné vyloučení obecných předpisů o správním řízení proto nelze bez dalšího považovat za neústavní, pokud je toto vyloučení kompenzováno vytvořením souboru pravidel zvláštních, pro daný typ řízení vhodnějších.

Rozhodnutí krajského úřadu podle ust. § 82 odst. 2 školského zákona i rozhodnutí stěžovatele podle odst. 3 citovaného ustanovení musí odpovídat základním zásadám činnosti správních orgánů, takže z nich musí být přinejmenším zřejmé, že se jedná o vrchnostenské akty směřované vůči konkrétně určené osobě, kterými se rozhoduje o jejich právech nebo povinnostech. Dále musí být zřejmé, jakým způsobem správní orgán rozhodl, z čeho vycházel, jakými skutkovými a právními úvahami se řídil a jakým způsobem vypořádal námitky žadatele o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. Nejedná se o analogické vytvoření procesní úpravy správního řízení v celé její šíři, ale omezené užití zásad správního řízení při chybějící právní úpravě. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008 - 52, www.nssoud.cz, kdy se zabýval možností použití obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studenta podle ust. § 68 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vysokých školách“). V tomto rozsudku uvedl, že *„(z)ákon o vysokých školách vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studenta. Vzhledem ke znění § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách nelze bez dalšího postupovat podle § 105 téhož zákona, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Takto to zákonodárce určitě nezamýšlel, protože pak by § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách neměl smysl.“* A že na druhou stranu *„nelze zcela akceptovat názor krajského soudu, který aplikaci ustanovení správního řádu s odkazem na ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách zcela vyloučil. Nedokonalá procesní úprava nemůže jít k tíži účastníka řízení.“* V rozsudku ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„(r)ozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu nemůže být v demokratickém státě otázkou libovůle, nýbrž věcí, vyžadující objektivizovatelná hlediska.“* A dále že *„(p)okud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy, je z povahy věci nutné, aby bylo možno ze správního spisu usoudit na to, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Jinak je totiž nutné napadené rozhodnutí pro*

nepřezkoumatelnost zrušil.“ Tyto závěry dopadají i na daný případ, když Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od nich odchýlit vzhledem ke srovnatelnému zásahu do práv žáka při rozhodování o výsledku maturitní zkoušky a při rozhodování o jeho přijetí ke studiu na vysoké škole. Nadto se tyto závěry opírají o demokratické zásady vzdělávání upravené v ust. § 2 školského zákona a o demokratické zásady studia na vysoké škole upravené v ust. § 1 zákona o vysokých školách. Z tohoto pohledu je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné, neboť bez dalšího pouze přebírá hodnocení didaktického testu od Centra a nijak se nezabývá námitkami účastnice řízení.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a neshledal, že rozsudek městského soudu trpí namítanými vadami. Proto kasační stížnost zamítl v souladu s ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť bez výraznějšího prodlení rozhodl ve věci samé.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a účastníci řízení žádné náklady spojené s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 17. ledna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu