



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **V. A.**, zastoupena Mgr. Petrem Holešínským, advokátem se sídlem Husinecká 808/5, Praha 3, 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 30. 10. 2012, č. j. 9 A 278/2011 – 71,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalované Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 A 278/2011 – 71, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí (označené jako „vyrozumění“) žalovaného ze dne 30. 6. 2011, č. j. 19197/2011 – 23, o přezkoumání výsledku didaktického testu žalobkyně ze zkušebního předmětu maturitní zkoušky Český jazyk a literatura – základní, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2011 (dále jen „školský zákon“), s konáním zkoušky spojuje veřejné subjektivní právo studenta, aby zkouška proběhla za podmínek stanovených zákonem. Rozhodování ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky se týká rozhodování o právech a povinnostech studenta. Žalovaný se v rozhodnutí musí zabývat obsahem žádosti a náležitě vyhodnotit,

zda tvrzení studenta jsou či nejsou oprávněná. Rozhodnutí o žádosti o přezkumu dodržení podmínek maturitní zkoušky má charakter rozhodnutí ve věcech veřejné správy, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Žalovaný je povinen dodržovat principy dobré správy (mezi něž náleží právo na řádné odůvodnění závěru o podané žádosti) bez ohledu na to, že o žádosti žalobkyně nebylo vedeno správní řízení a postup žalovaného se neřídil zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádá náležité vypořádání námitek žádosti. Je založeno toliko na tvrzení či konstatování správnosti vyhodnocení maturitní zkoušky odvislé od správnosti a autorizace zadání testu. Nebylo úkolem žalovaného, aby sám posuzoval správnost odpovědí žalobkyně. Námitky se totiž neodvíjely toliko v rovině tvrzení o správnosti jejích odpovědí v testu, ale směřovaly právě proti nedodržení souladu mezi pravidly stanovenými katalogem požadavků na zkoušky tvořící společnou část maturit (vydaným žalovaným dle § 80 školského zákona). Žalovaný tyto námitky vůbec neposuzoval. Odkaz žalovaného toliko na přezkum funkčnosti informačních technologií a nikoliv na právní úsudek o žádosti je zcela mylný. Žalovaný je odpovědný za zajišťování maturitních zkoušek a jejich metodiku. Proto není výsledek maturitní zkoušky dán pouze funkčností informační technologie, nýbrž se musí odvíjet od lidského faktoru – takového zadání úloh, úrovně znalostí, uvažování, logického usuzování, které reflektují rozsah a kvalitu vzdělání získaného na střední škole. Pokud by šlo toliko o technickou proceduru hodnocení výsledků textu při správnosti zadání, pak není zřejmé, proč a jak došlo ke zjištění a zohlednění chyb u testů jiných studentů. Městský soud proto přisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Tento důvod je dán i ohledně části žádosti, v níž žalobkyně požadovala zpřístupnění autorizovaného znění všech didaktických testů, které vykonala, přičemž žalovaný tento požadavek v rozhodnutí vůbec nevypořádal. Žalobkyně měla právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se její osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že argumentace městského soudu nepostihuje podstatu přezkumu podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona. Toto ustanovení totiž nezakládá pravomoc stěžovatele, a ani odpovídající právo žalobkyně, k přezkumu průběhu a hodnocení didaktického testu maturitní zkoušky, nýbrž k přezkumu výsledku maturitní zkoušky, tj. posouzení, zda v procesu od doby digitalizace záznamového archu žalobkyně do doby vygenerování výsledku didaktického testu nedošlo k chybám, které by měly vliv na výsledek testu. Je třeba rozlišit dva druhy přezkumu. Prvním je přezkum, kterého se žalobkyně domáhá, tedy přezkum jednotlivých zadání testových úloh, posouzení, zda úlohy jsou tzv. úlohami uzavřenými, které připouští pouze jednu správnou odpověď, 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 validace vyskytne neúměrné množství nesprávných odpovědí, úloha je podrobena dalšímu přezkumu, který provádí validační

pokračování

komise. Na základě tohoto posouzení jsou v případě shledání pochybení u dotčených testových otázek uznány za správné i ty odpovědi, které byly původně označeny za chybné. Teprve poté dochází ke 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 přezkum podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona 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, a ten sdělí písemně žadateli. Formulace ust. § 82 odst. 3 školského zákona („odešle žadateli písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání“), tak není pouze nepřesným označením správního aktu, 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. Hromadná validace testových úloh taktéž naplňuje požadavky dobré správy na včasnost, předvídatelnost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Požadavek na odůvodnění sdělení je v rozporu s podstatou ust. § 82 odst. 3 školského zákona. Na toto sdělení logicky nejsou kladeny náležitosti správního rozhodnutí, včetně požadavku konkrétního vypořádání se s námitkami účastníka. Nejednoznačný a nepřesvědčivý závěr, kdy je přezkum podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona označen za postup neřídící se správním řádem, se nesrovnává s požadavky kladenými na odůvodnění rozhodnutí soudu. Dovození újmy na veřejných subjektivních právech žalobkyně vyplývá z nesprávného postižení podstaty přezkumu. Žalobkyně neutrpěla újmu úspěšně žalovatelnou ve správním soudnictví. Věcný přezkum řešení jí nebyl upřen, byl pouze proveden v rámci jiného postupu, který respektuje dikci zákona a úmysl zákonodárce a vyhovuje požadavku spravedlivého a rovného přístupu ke všem maturantům (zřejmě efektivněji než ochrana poskytovaná toliko k individuálnímu oprávněnému prostředku). Stěžovatel proto navrhl, aby byl napadený rozsudek pro nesprávné právní posouzení a pro nepřezkoumatelnost zrušen, a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Podle obsahu spisu žalobkyně ve dnech 11. 5., 30. 5. a 1. 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 22. 6. 2011 žádost o přezkoumání výsledků tohoto testu. Namítala, že některé otázky byly nevhodně položeny, nebylo možno na ně správně nebo jednoznačně odpovědět a její odpovědi měly

být posouzeny jako správné. Požádala zároveň o zaslání autorizovaného znění všech didaktických testů, které vykonala, v dostatečné lhůtě před vydáním rozhodnutí o žádosti, aby se s nimi mohla seznámit a případně žádost doplnit. Tyto materiály žalobkyni poskytnuty nebyly a dne 30. 6. 2011 vydal stěžovatel rozhodnutí, ve kterém uvedl, že žádost není důvodná, a výsledek testu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že Centrum pro zajišťování výsledku vzdělávání (dále jen „Centrum“) stěžovateli zpřístupnilo protokol o výsledcích společné části maturitní zkoušky a o průběhu zkoušky v učebně, záznamový arch a klíč správného řešení. Na základě těchto podkladů dospěl stěžovatel k závěru, že *„hodnocení bylo správné. V procesu tvorby zadání, zpracování dokumentů a výpočtu výsledků nebyly shledány žádné chyby. Otevřené úlohy byly správně posouzeny dvěma nezávislými posuzovateli v souladu s platnou metodikou. Metodiky hodnocení byly znovu posouzeny a nebyly v nich shledány chyby. V návaznosti na vyhodnocení testů proběhla validace všech zadání vycházející z podrobné položkové analýzy a komisionálního přezkoumání zadání. Předmětný didaktický test byl shledán jako plně a bezvýhradně způsobilý.“*

Právní otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud v dané věci nejprve zabýval, je povaha přezkoumání průběhu a výsledků maturitní zkoušky. Vycházel přitom ze závěrů, které vyslovil již ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012 - 22 (dostupný na www.nssoud.cz). V projednávané věci nebyl shledán žádný důvod se od těchto závěrů odchýlit.

Maturitní zkouška je způsobem ukončení vzdělávání ve vzdělávacích programech v oborech 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 školského zákona 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 (ust. § 77 školského zákona). Zkouška ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura je zkouškou 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

pokračování

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 školského zákona 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. 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. 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, dostupný na 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 změní (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 žalobkyně 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 práva žalobkyně na řádný opravný prostředek, neboť by se tím činnost Centra dostala mimo soudní kontrolu. Přitom pro obsahové hodnocení maturitní zkoušky je právě klíčová 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). Vyloučení určité části činnosti veřejné správy mající přímý dopad na rozhodnutí o veřejných subjektivních právech jednotlivce je v daném případě navíc ústavně nepřípustné. Studium na základních, středních i vysokých školách je základním právem podle čl. 33 Listiny základních práv 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,

pokračování

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. 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 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. Žalobkyně 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 povinností stěžovatele pak je takové 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. 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.

Z výše uvedeného vyplývá, že vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku je rozhodnutím, které zasahuje do práv žalobkyně 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 povahu rozhodnutí stěžovatele i otázku přípustnosti žaloby proti němu.

Nejvyšší správní soud se zároveň ztotožnil se závěrem městského soudu, že pro rozhodování podle ust. § 82 školského zákona platí požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí.

Ve vyslovení tohoto závěru a zároveň závěru o tom, že „o žádosti žalobkyně nebylo vedeno správní řízení a postup žalovaného se neřídí správním řádem“, nelze spatřovat nejednoznačnost zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Přestože totiž ust. § 181 odst. 2 školského zákona vylučuje použití správního řádu na rozhodování podle ust. § 82 školského zákona, nevylučuje to použití některých jeho ustanovení na základě ust. § 180 odst. 1 či § 177 odst. 1 správního řádu. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je proto nedůvodná.

Podle ust. § 180 odst. 1 správního řádu „[t]am, 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). Postup v přezkumném řízení podle ust. § 82 školského zákona je třeba považovat za postup ve správním řízení podle dosavadních předpisů. Tím, že byl přezkum dílčí části maturity svěřen stěžovateli, nedošlo k vytvoření nového postupu ve smyslu ust. § 180 odst. 1 správního řádu.

Podle ust. § 177 odst. 1 správního řádu pak „[z]ákladní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se 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 nálezy 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 nálezy 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.

pokračování

S ohledem na výše uvedené musí rozhodnutí krajského úřadu podle ust. § 82 odst. 2 školského zákona i rozhodnutí stěžovatele podle odst. 3 citovaného ustanovení 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 jejích 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 a institutů 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 možnostmi 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. Nedokonale 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 zrušit.“ 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 žalobkyně.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 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, jež důvodně

vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalobkyni 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 21. února 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu