

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jana Passera, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zastoupená JUDr. Milanem Trlicou, advokátem, se sídlem Horní náměstí 3, Vsetín, proti žalovanému: **Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2012, č. j. MSMT-21596/2012-23, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, č. j. 10 A 129/2012 – 33,

t a k t o :

- I. V řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je třeba podle § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004 aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Proti rozhodnutí o této žádosti není opravný prostředek přípustný.
- II. Rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona je třeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.
- III. Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona povinen přezkoumat toto rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.
- IV. Věc se vrací k projednání a k rozhodnutí šestému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně na jaře 2012 konala druhou (poslední) opravnou zkoušku z angličtiny v části didaktický test s tím, že ostatní části maturitní zkoušky složila již v řádném

termínu. Následně obdržela oznámení, že dosáhla bodového hodnocení 40 bodů, což je o jeden bod méně, než bylo potřebné pro úspěšné absolvování zkoušky.

[2] Dne 16. 5. 2012 podala žalobkyně žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Uvedla, že z důvodu nesložení maturitní zkoušky nemůže vykonávat povolání zdravotní sestry, pro něž se připravovala. Napadla hodnocení otázky 13 a 14 v třetí části didaktického testu. Obojí se vztahuje k porozumění nahrávce projevu rodilého mluvčího (výklad průvodce týkající se pamětihodností ve Washingtonu). Otázka 13 se týkala pořadí Theodora Roosevelta mezi prezidenty USA: správná odpověď dle Klíče správných řešení měla být „26th“ (číslovka řadová), žalobkyně uvedla v odpovědním archu „26“ (číslovka základní). Otázka 14 se vztahovala ke jménu sochaře Borgluma, které bylo v nahrávce hláskováno („spellováno“), které žalobkyně nesprávně zapsala jako „Borglend“. Obě otázky byly hodnoceny dvěma body, žalobkyně obdržela nula bodů. V žádosti stěžovatelka uváděla, že odpovědi jsou pouze částečně nepřesné, navíc u otázky č. 14 závisí odpověď na vyhodnocení mluveného projevu, které je subjektivní. Žalobkyně se dovolávala poznámky uvedené v „Klíči správných řešení“, kde se uvádí, že v části třetí didaktického testu se jedná o tzv. otevřené úlohy, v jejichž rámci nejsou hodnoceny gramatická správnost a pravopis, pokud nebrání porozumění výrazu. Vzhledem k vysoké variabilitě možných žákovských odpovědí neobsahuje klíč všechny uznatelné odpovědi. Žalobkyně odkázala na vyjádření své lektorky angličtiny Z. S.. Uvedla, že vzhledem k minimálně částečně správným odpovědím jí neměly být sráženy za obě uvedené úlohy celé dva body.

[3] Žalovaný vydal dne 8. 6. 2012, pod č. j. MSMT-21596/2012-23, vyrozumění podle § 82 odst. 3 zákona školského zákona, v znění účinném do 8. 11. 2012, o tom, že žádost o přezkoumání výsledku didaktického testu ze zkušebního předmětu Anglický jazyk – základní není důvodná a že výsledek didaktického testu se nemění. V odůvodnění vyrozumění žalovaný uvedl, že předmětem přezkoumání výsledků hodnocení zkoušky podle citovaného ustanovení je výhradně správnost použitých metodických postupů při hodnocení žáka spadajících z časového hlediska do doby od digitalizace záznamového archu žáka do vygenerování výsledku didaktického testu pro daného žáka. Žalovaný na základě podkladů připravených Centrem pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „CERMAT“) dospěl k závěru, že hodnocení žalobkyně je správné, přičemž nezjistil žádné chyby. Žalovaný konstatoval, že v návaznosti na vyhodnocení testů proběhla validace všech zadání a klíčů správných řešení vycházející z podrobné položkové analýzy a komisionálního přezkoumání zadání, přičemž přezkoumávaný didaktický test byl shledán jako plně a bezvýhradně způsobilý.

[4] Proti tomuto vyrozumění brojila žalobkyně žalobou, v níž se dovolávala § 82 odst. 3 školského zákona, podle kterého žalovaný měl přistoupit k přezkoumání výsledku zkoušky, což v jejím případě neučinil, neboť pouze slepě aplikoval Klíče správných řešení. Poukazovala na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně zkoušení na vysokých školách a dovozovala, že tím spíše má právo na kontrolu výsledku své maturitní zkoušky. Dovožovala, že vyrozumění je rozhodnutím o právech a povinnostech žalobkyně. Domáhala se toho, aby Městský soud v Praze „rozhodnutí“ žalovaného z 8. 6. 2012 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] V odůvodnění šestý senát uvedl, že jeho odlišný názor se týká posouzení toho, jaký je charakter procesu přezkoumání průběhu a výsledků závěrečné a maturitní zkoušky a možnosti soudní ochrany dotčené osoby v této věci.

[9] K těmto otázkám se vyjádřil sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012 – 22 (dále též jen rozsudek ve věci „Maturity I“), ve kterém dospěl k následujícím právním závěrům:

„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 (...). S konáním maturitní zkoušky je tak spojeno subjektivní veřejné právo žáka na to, aby tato zkouška proběhla za podmínek stanovených [právními předpisy]. Rozhodování ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky je nepochybně rozhodováním o právech a povinnostech žáka (...).

Z důvodové zprávy ke školskému zákonu nevyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo zavést ryze formální kontrolu výsledků maturitní zkoušky. Právě naopak. (...) 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 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 nepřípustné. Studium na základních, středních i vysokých školách je základním právem (...)

Nelze ani dovodit, že způsob formulace otázek maturitní zkoušky, jejich hodnocení a závěry případného přezkumu hodnocení, jsou věci 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 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.).

(...) 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 (...). 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.

(...) 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 nabyla 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.

(...) 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 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 námítky žadatele o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky.“

[10] Šestý senát nesouhlasil s názorem sedmého senátu ohledně použitelnosti správního řádu na základě § 180 správního řádu. Přezkoumávat didaktickou část maturitní zkoušky mohl stěžovatel totiž teprve od 1. 9. 2009, kdy nabyla právní úprava obsažená v § 82 odst. 3 školského zákona účinnosti. Není možné ztotožňovat postup stěžovatele podle § 82 odst. 3 školského zákona (tj. přezkoumání společné části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu) s postupem krajského úřadu podle § 82 odst. 1 školského zákona (tj. přezkoumání ostatních částí maturitní zkoušky). Proto skutečnost, že § 183 školského zákona již od nabytí účinnosti školského zákona (tj. od 1. 1. 2005) vylučuje použití správního řádu na rozhodování podle § 82 školského zákona, je irelevantní. Nadto šestý senát shledal odůvodnění citovaného rozsudku sedmého senátu vnitřně rozporným, neboť na jednu stranu zde bylo dovozeno použití správního řádu dle § 180 správního řádu, na druhou stranu se dovolává použití základních zásad činnosti správních orgánů podle § 177 správního řádu. Předkládající senát přitom považoval otázku procesního režimu vydávání vyrozumění podle § 82 odst. 3 školského zákona za klíčovou, neboť její zodpovězení má vliv na posouzení míry hmotněprávních a procesněprávních práv a povinností žadatele o přezkum výsledku didaktického testu. Například v případě dovození plné aplikace správního řádu, k čemuž částečně dospěl i sedmý senát, by bylo namíste rovněž zkoumat, zda proti takovému „správnímu rozhodnutí“ stěžovatele o přezkoumání výsledku didaktického testu nelze podat řádný opravný prostředek v podobě rozkladu.

[11] V neposlední řadě je tato otázka aplikovatelnosti správního řádu klíčová podle názoru předkládajícího senátu i pro určení režimu obrany v rámci řízení před správním soudem. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (při zkoumání právní povahy neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, dále jen rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Olomoucký kraj*) dospěl k závěru, že *„že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“* K totožným závěrům dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (dále jen rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Souhlasů podle stavebního zákona*). Ačkoli ve zmíněných případech se rozšířený senát vyjadřoval k situacím, kdy správní řád byl podpůrně použitelný a kdy bylo dovozeno, že napadený akt byl z formálního hlediska úkon dle části čtvrté správního řádu, jsou podle předkládajícího senátu v citovaných rozhodnutích vyslovené závěry ohledně naplnění podmínky řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí v podobě existence správního rozhodnutí použitelné i na situace, kdy veřejná správa z důvodu vyloučení správního řádu zvláštním zákonem vydává individuální správní akt mimo správní řízení. Jelikož předkládající senát dospěl k názoru, že v daném případě při přezkoumání výsledků části maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 školského zákona nelze použít správní řád, a výsledkem proto nemůže být správní rozhodnutí podle § 9 a 67 správního řádu, ale pouze jiný individuální správní akt, bylo by namíste i v takovém případě ve smyslu výše citované judikatury rozšířeného senátu připustit pouze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., a nikoli žalobu proti správnímu rozhodnutí.

[12] Předkládající senát dále odmítl argumentaci sedmého senátu ohledně rozsahu pravomoci správních soudů v oblasti přezkumu výsledků maturitní zkoušky (hodnocení žáků). Ačkoli sedmý senát hovoří na úvod o tom, že s konáním maturitní zkoušky má žák spojeno subjektivní veřejné právo na to, aby zkouška proběhla za podmínek stanovených školským zákonem, a že v kontrole těchto podmínek spatřuje výkon státní správy, z čehož předkládajícímu senátu vyplývá, že právě na oblast kontroly oněch „procesních podmínek průběhu maturitní zkoušky“ se mají správní orgány, resp. správní soudy zaměřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 – 141, dále též jen rozsudek ve věci *Státní souborné zkoušky*). Sedmý senát však následně dospěl ke stanovisku, že nejen správní orgány, ale i správní soudy se mají zabývat rovněž „hmotněprávními otázkami“ maturitní zkoušky včetně způsobu formulace otázek maturitní zkoušky, jejího hodnocení a závěrů případného přezkumu tohoto hodnocení. Uvedený názor sedmého senátu je však dle názoru šestého senátu vyjádřeného v předkládacím usnesení v přímém rozporu s rozsudkem ve věci *Státní souborné zkoušky*, podle kterého klasifikace státní zkoušky je výsledkem hodnocení vědomostí studenta, které náleží pouze zkušební komisi a nepodléhá soudnímu přezkumu; soudní přezkum spočívá v přezkumu dodržení podmínek stanovených pro konání státní zkoušky právními či studijními předpisy, nikoli v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při samotném výkonu zkoušky a tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejících.

[13] Předkládající senát vyjádřil názor, že stejný rozsah přezkumu by měl být aplikován i v rámci soudního přezkumu maturitní zkoušky. Podle jeho názoru neexistuje žádné subjektivní veřejné právo na to, aby žák uspěl u maturitní zkoušky (či jiné zkoušky). Takové „domnělé subjektivní veřejné právo“ a jeho aplikace v souladu s požadavky sedmého senátu by v soudní praxi způsobovaly nemalé obtíže týkající se přezkumu vhodnosti, správnosti a korektnosti formulace jednotlivých otázek zkoušejících, odpovědí zkoušených a adekvátnosti hodnocení zkoušejících. Není zřejmé, kdo by byl schopen odborně, korektně, objektivně a správně posoudit zmíněné aspekty. V případě znalců, na něž se rozsudek sedmého senátu odvolává, podle názoru předkládajícího senátu v současné době neexistuje příslušná specializace. Aplikace výše uvedeného názoru sedmého senátu by byla problematická i v nyní posuzované věci, neboť žalobkyně namítá, že její odpověď týkající se poslechu hláskovaného anglického příjmení byla uznatelná, protože je přesvědčena, že stěžejní je to, jak příslušný úryvek slyšela v den zkoušky.

[14] Přezkum „správnosti otázek, odpovědí a hodnocení“, k němuž vybízí sedmý senát, je podle názoru předkládajícího senátu tak specifickou činností, že ji to vylučuje ze soudního přezkumu. K totožnému závěru dospěla ostatně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 26. 6. 1986, *Van Marle a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 8543/79, č. 8674/79, č. 8675/79 a č. 8685/79; rozsudek ze dne 28. 2. 2002, *San Juan proti Francii*, stížnost č. 43956/98; rozsudek ze dne 11. 1. 2007, *Herbst proti Německu*, stížnost č. 20027/02). Přijetím závěrů sedmého senátu by Česká republika postupovala zcela zjevně nad rámec svých mezinárodních závazků, přičemž by fakticky správní soudy se splněním těchto povinností měly značné potíže.

[15] Naopak však mezinárodní závazky České republiky zdůrazňují rovný přístup ke vzdělání, tedy i rovné zacházení se všemi studenty ve stejné situaci. Předestřený názor sedmého senátu na soudní přezkum tzv. státních maturit však poskytuje ochranu jen

jednomu konkrétnímu žalobci, napadajícímu hodnocení ve svém konkrétním případě, přičemž by závěr o případné chybě v hodnocení či zařazení otázky zřejmě nemohl být zohledněn ve vztahu k ostatním studentům.

[16] Šestý senát v závěru předkládacího usnesení zformuloval otázky, kterými by se rozšířený senát měl v této souvislosti zabývat, následovně:

1. *Jakou právní úpravu má příslušný správní úřad při hodnocení tzv. jednotných státních maturit použít, tedy zda má dojít k použití správního řádu s odkazem na § 180 správního řádu či pouze základních zásad činnosti správních orgánů podle § 177 správního řádu?*
2. *Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že je na místě úplné použití správního řádu: zda v posuzovaném řízení lze či nelze podat řádný opravný prostředek v podobě rozkladu?*
3. *Zda je v posuzovaném případě řádným postupem podání správní žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.?*
4. *Jaký má být rozsah soudního přezkumu tzv. jednotných státních maturit? Pokud pak rozšířený senát dospěje k závěru, že je třeba hodnotit i správnost věcného řešení jednotlivých úkolů a správnost zařazení otázek do testů, tj. to, zda daná otázka spadá do rozsahu povinného penza znalostí pro maturitní zkoušku, zda byla zvolena správná didaktická zkoušková metoda a zda bylo správné její provedení, nechť rozšířený senát vyjasní, kdo je způsobilý pro účely soudního přezkumu takového expertní zhodnocení provést.*
5. *Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že má být soudní přezkum zaměřen i na „správnost otázek, odpovědí a hodnocení“, jak vybízí 7. senát: zda tímto řešením nebude zasaženo do práva na rovný přístup ke vzdělání, tedy i rovné zacházení se všemi studenty ve stejné situaci?*

III. Posouzení věci

III. 1 Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Jak vyplývá z výše uvedeného, šestý senát dospěl při rozhodování této věci k právnímu názoru odchylnému od právního názoru již vyjádřenému v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ve věci „Maturity I“, a svůj odlišný právní názor odůvodnil. Z tohoto důvodu zde je dána pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí o sporném právním názoru ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

III. 2 Rozhodná právní úprava

[18] Na projednávaný případ je třeba aplikovat znění školského zákona účinné v době vydání správního aktu, jehož zrušení se žalobkyně domáhá (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), tj. zde „vyrozumění“ stěžovatelky ze dne 8. 6. 2012.

[19] Podle § 82 odst. 1 školského zákona, ve znění účinném v rozhodné době „[k]aždý, kdo konal a) závěrečnou zkoušku, b) zkoušku profilové části maturitní zkoušky, nebo c) 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.“ Podle odst. 2 „[k]rajský úřad rozhodne o žádosti podle odstavce 1 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 vyskytly 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.“ Odstavec 3 stejného ustanovení dále stanovil: „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 30 dnů ode dne doručení žádosti.“ Podle odstavce 4 pak má každý „právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se jeho osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky“. Z § 183 odst. 1 školského zákona dále vyplývá, že „Správní řád se nevztahuje na rozhodování podle § 27 odst. 1, § 74 odst. 9 písm. c), § 80a odst. 4, § 82, § 90 odst. 12, § 102 odst. 9, § 172 odst. 9 a § 176.“

[20] Rozhodná ustanovení správního řádu znějí následovně. Podle § 177 odst. 1 (v rámci společných ustanovení) „[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.“ Naproti tomu § 180 odst. 1 zařazený do hlavy II části sedmé, nazvané Přechodná a závěrečná ustanovení, stanoví: „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.“

III. 3 Systém tzv. státních maturit

[21] Před tím, než rozšířený senát přistoupil k samotnému posouzení sporných právních otázek, pokládal za užitečné rekapitulovat systém tzv. státních maturit. Rozhodná právní úprava je obsažena ve školském zákoně a vyhlášce č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou. Příslušná ustanovení školského zákona týkající se státních maturit, včetně § 82 odst. 3 upravujícího řízení o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu, nabyla účinnosti 1. 9. 2009 (srov. § 192 školského zákona). Fakticky bylo podle nových předpisů upravujících tzv. státní maturity poprvé postupováno ve školním roce 2010/2011 (srov. čl. II zákona č. 378/2009 Sb.).

[22] Podle § 81 školského zákona koná žák maturitní zkoušku ve škole, již je žákem, na základě přihlášky podané řediteli školy. Dílčí zkoušky konané formou didaktického testu a ústní formou může žák konat, pokud úspěšně ukončil poslední ročník středního vzdělávání (§ 78a odst. 4 školského zákona). Maturitní zkouška se skládá dle § 77 školského zákona ze společné (státní) a profilové (školní) části. Žák získá střední vzdělání s maturitní zkouškou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky. Žák vykoná zkoušku úspěšně, pokud získá alespoň tolik procentních bodů, kolik činí hranice úspěšnosti příslušné zkoušky vyjádřená procentními body. Společná část maturitní zkoušky podle § 78 školského zákona obsahuje zkušební předměty český jazyk a literatura (povinně), cizí jazyk a matematika (cizí jazyk nebo matematika dle volby žáka). Zkouška ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura a zkouška ze zkušebního předmětu cizí jazyk se skládají z dílčích zkoušek konaných formou didaktického testu, písemné práce a ústní zkoušky před zkušební maturitní komisí. Zkouška ze zkušebního předmětu matematika se koná formou didaktického testu. U didaktického testu se jedná o písemný test, který je jednotně zadáván a centrálně vyhodnocován. Podle § 22 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, je didaktický test vyhodnocován CERMATem. Rozsah vědomostí a dovedností, které mohou být ověřovány zkouškami společné části maturitní zkoušky, stanoví podle § 78a školského zákona ministerstvo v katalogích požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky pro příslušný zkušební předmět. Žák vykoná úspěšně společnou část maturitní zkoušky, pokud úspěšně vykoná všechny povinné zkoušky, ze kterých se skládá společná část maturitní zkoušky (§ 78a odst. 6 školského zákona).

[23] Profilová část maturitní zkoušky se dle § 79 školského zákona skládá ze dvou nebo tří povinných zkoušek. Počet povinných zkoušek pro daný obor vzdělání stanoví rámcový vzdělávací program. Předměty profilové části si žák vybere ze školní nabídky, kterou stanoví ředitel školy. Žák vykoná úspěšně profilovou část maturitní zkoušky, pokud úspěšně vykoná všechny povinné zkoušky, které jsou její součástí. Podle § 80a školského zákona se dílčí zkouška konaná ústní formou a zkoušky profilové části maturitní zkoušky se koná před zkušební maturitní komisí.

[24] V případě, že žák povinnou zkoušku společné části nebo profilové části maturitní zkoušky vykonal neúspěšně, může konat opravnou zkoušku, a to nejvýše dvakrát z každé zkoušky. V případě, že žák vykonal neúspěšně nepovinnou zkoušku, opravnou zkoušku nekoná.

[25] Podle § 80 školského zákona stěžovatel zřizuje CERMAT jakožto příspěvkovou organizaci, která zajišťuje zpracování a centrální vyhodnocení výsledků zkoušek společné části maturitní zkoušky, s výjimkou dílčích zkoušek konaných formou písemné práce a formou ústní, dále pak např. jmenuje komisaře a hodnotitele písemných prací z cizího jazyka a odměňuje je, jmenuje hodnotitele písemných prací z českého jazyka a literatury a zadavatele.

[26] Úspěšné vykonání maturitní zkoušky je podmínkou pro přijetí ke studiu na vyšší odborné (srov. § 93 odst. 1 školského zákona) a vysoké škole [srov. § 48 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých

školách)]. Úspěšné složení maturitní zkoušky je rovněž nezbytnou podmínkou pro výkon některých povolání [srov. např. § 21 a 22, příloha 2, 3 a 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)].

III. 4 Procesní režim „přezkoumání výsledku maturitní zkoušky“

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou aplikovatelnosti správního řádu, respektive jeho částí na postup stěžovatele v rámci přezkoumání výsledku (příslušné části) maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 školského zákona.

[28] Vzhledem ke znění školského zákona účinnému v rozhodnou dobu, je nutné řešit povahu přezkoumání výsledku maturitní zkoušky, k němuž byl stěžovatel příslušný podle § 82 odst. 3 školského zákona. Ustanovení § 82 odst. 1 a 2 tohoto zákona, která se týkají řízení o přezkoumání výsledků ostatních částí maturitní zkoušky, obsahují úpravu mnohem podrobnější než § 82 odst. 3 školského zákona. Na rozdíl od řízení podle § 82 odst. 3 obsahuje § 82 odst. 1 a 2 kritéria, která má krajský úřad zkoumat (zda byly porušeny právní předpisy nebo zda se vyskytly jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky), dílčí úpravu řízení (součinnost České školní inspekce a CERMA Tu) a rovněž možný výsledek takového řízení (výsledek zkoušky změnit, nebo zrušit a nařídí opakování zkoušky, případně výsledek zkoušky potvrdit). Naproti tomu § 82 odst. 3 je třeba vnímat jako ustanovení především kompetenční, zakládající pravomoc stěžovatele rozhodnout o žádosti o přezkoumání dílčí zkoušky konané formou didaktického testu, a obsahující dílčí odlišnosti od procesu přezkoumávání prováděného krajským úřadem (především lhůtu pro podání žádosti 5 dnů od oznámení výsledku zkoušky). Vzhledem k takovéto konstrukci ustanovení § 82 odst. 1 až 3 školského zákona a vzhledem k tomu, že nejsou známy důvody, které by vedly zákonodárce k případnému záměru upravit řízení podle § 82 odst. 3 školského zákona v otázkách tam neupravených odlišným způsobem než řízení podle § 82 odst. 1 a 2 téhož zákona, lze usoudit, že na řízení vedené stěžovatelem podle § 82 odst. 3 se aplikuje i výše uvedená úprava řízení před krajským úřadem. I stěžovatel tedy o žádosti o přezkoumání výsledku didaktického testu rozhoduje (s tím, že o rozhodnutí žadatele vyrozumí písemně do 30 dnů od doručení žádosti o přezkoumání), zkoumá průběh a výsledek zkoušky podle kritérií uvedených v odst. 2, může si vyžádat součinnost ze strany CERMA Tu nebo České školní inspekce a výsledkem celého procesu je změna, nebo zrušení výsledku zkoušky a nařízení jejího opakování, respektive potvrzení výsledku zkoušky.

[29] Řízení o žádosti o přezkoumání výsledku zkoušky nelze přes podobné označení ztotožňovat s přezkumným řízením podle § 94 a násl. správního řádu, případně jeho variantami upravenými např. v § 156 odst. 2 správního řádu. Jde o zcela specifický institut, který se od přezkumného řízení odlišuje svojí povahou a účelem. Přezkumné řízení je prostředkem dozorčího práva umožňujícím odstranění nezákonných rozhodnutí či jiných úkonů správních orgánů, je zahajováno vždy pouze z moci úřední, osoba, která byla účastníkem původního řízení či je dotčena jiným úkonem správního orgánu, může dát toliko podnět k jeho zahájení a na jeho zahájení není právní nárok (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008-135). Lhůty pro zahájení přezkumného řízení jsou poměrně benevolentní (srov. § 96 odst. 1 správního řádu), respektive v některých případech nejsou vůbec stanoveny (§ 156 odst. 2 správního řádu).

Naproti tomu přezkoumání výsledků maturitní zkoušky je koncipováno jako zcela samostatné řízení, které má charakter jakéhosi quasi-opravného řízení, a lze jej zahájit pouze na žádost dotčeného žáka (nikoli z moci úřední) a pouze ve velmi krátké lhůtě (5 respektive 8 dnů).

[30] I předkládající senát uznává, že žák, který koná maturitní zkoušku, má právo na to, aby tato zkouška probíhala způsobem stanoveným právními předpisy, byť popírá právo žáka „na úspěšné vykonání zkoušky“. Správní orgán zde přezkoumává, zda v průběhu zkoušky nebyly porušeny právní předpisy nebo se nevyskytly jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky. Výsledkem tohoto řízení může být rozhodnutí o změně hodnocení, např. z „nevykonal úspěšně“ na „vykonal úspěšně“ (ve smyslu § 23 odst. 3 vyhlášky č. 177/2009 Sb.), případně anulování výsledku zkoušky a nařízení jejího opakování (tj. žák získá jeden „pokus“ navíc). Úspěšné vykonání všech částí maturitní zkoušky je podmínkou pro získání středního vzdělání s maturitní zkouškou, což je samo o sobě podmínkou pro výkon určitých povolání, podnikání v určitých oborech, respektive pro přijetí k dalšímu studiu na vyšších odborných či vysokých školách, stanovenou ve veřejnoprávních předpisech. Právo na svobodnou volbu povolání a právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti je zaručeno čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, právo na vzdělání pak vyplývá z čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Nelze tedy popřít, že výsledek řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je rozhodnutím o (veřejných subjektivních) právech.

[31] Přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je tedy institutem *sui generis* upraveným školským zákonem, postupem správního orgánu, jehož výsledkem je však rozhodnutí o právech žáka. Zároveň je třeba konstatovat, že § 82 školského zákona neupravuje všechny potřebné aspekty řízení. Jak dovodil Ústavní soud z principu demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a z práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyplývá z ústavního pořádku právo účastníka řízení před správním orgánem být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 329/04). Rovněž právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně rozhodnutí správních orgánů, je součástí práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99). Řádné odůvodnění rozhodnutí včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníkem je tak nezbytnou zárukou proti libovůli v rozhodování, která je neslučitelná s principem demokratického právního státu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10). Tyto ústavním pořádkem vyžadované záruky spravedlivého procesu nejsou ve školském zákoně nijak upraveny. Ve školském zákoně ostatně absentuje i právní úprava dalších institutů, která je potřebná pro řádné vyřízení žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky (příkladmo úprava lhůt uvedená v § 40 správního řádu, účastníků a jejich zastoupení, doručování, formy a náležitostí podání účastníků atd.).

[32] Zbývá tedy posoudit, zda lze školský zákon, případně jeho § 82 odst. 3, považovat za „dosavadní předpis“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Obecně je pojmem „dosavadní předpis“ označován každý právní předpis, který byl účinný ke dni nabytí účinnosti zákona, který tento pojem ve svých přechodných ustanoveních používá. To lze

dovodit i z judikatury Ústavního soudu: „*Přechodná ustanovení stanoví režim (novelou dotčených) právních vztahů, vzniklých před jejím vstupem v účinnost. Existující nároky se řídí právními normami účinnými v době jejich vzniku.*“ (srov. náleze ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04). V případě dosavadních předpisů ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu však za dosavadní předpis je třeba považovat celý zákon (zde školský zákon), nikoli pouze jeho jednotlivá ustanovení. Důvodem přijetí právní úpravy v § 180 odst. 1 správního řádu bylo odstranění protiústavní situace, kdy některé zvláštní zákony přijaté v minulosti a upravující činnost správních orgánů v oblasti veřejné správy vylučovaly použití správního řádu, avšak neobsahovaly nezbytnou procesní úpravu zahrnující všechny podstatné otázky. Ústavní soud tak uvedl v nálezu z 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, následující: „*Ústavní soud při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" zákona ČNR č. 114/1992 Sb. vyšel z čl. 2 odst. 3 Ústavy, v němž se uvádí: "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon." Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení Ústava vymezuje požadavkem, aby se tak dělalo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou. Také článek 2 odst. 2 Listiny upravuje tuto garanci i nutnost zákonné úpravy pro uplatňování státní moci. Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 větu první ve slovech "na řízení podle...") v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.*“ Tento názor zopakoval Ústavní soud i v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 21/04, kde vyjádřil skeptický názor k možnosti zaplnění chybějící právní úpravy základními zásadami správního řízení vyplývajících ze soudní judikatury.

[33] Právě otázka, zda příslušný zvláštní zákon vylučující aplikaci správního řádu jako celek byl koncipován s vědomím těchto zásad a obsahuje tedy potřebnou procesní úpravu otázek potřebných pro rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců, je tedy podstatná pro posouzení aplikovatelnosti § 180 odst. 1 správního řádu, který takový případný ústavní deficit předchozích předpisů cestou jejich nepřímé novelizace umožňuje řešit. Naproti tomu okolnost, že určité jednotlivé (kompetenční) ustanovení takového dosavadního předpisu nabylo účinnosti až po 1. 1. 2006, tedy po účinnosti správního řádu, je pro posouzení této otázky nerozhodná. Tomu nasvědčují i názory publikované v odborné literatuře (Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů. Praktická příručka pro legislativce, Praha, Úřad vlády, 2010, str. 169-170: „*Vyloučí-li zvláštní zákon použití správního řádu, aniž by stanovil 'jiný postup', jde o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ve vztahu k zákonům, které nabyly platnosti a účinnosti před 1. 1. 2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu. Taková ustanovení vylučující použití správního řádu bez náhrady nemohou být s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů obsažena.*“).

[34] Školský zákon nabyl účinnosti jako celek (s výjimkou vybraných ustanovení vztahujících se právě k zavedení „státních maturit“) 1. 1. 2005, srov. § 192 školského zákona, tedy před nabytím účinnosti správního řádu. Jak bylo ukázáno výše, potřebnou procesní úpravu řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky školský zákon neobsahuje. Proto se na rozhodování o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky vztahuje § 180 odst. 1 správního řádu, respektive je třeba v tomto řízení použít v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád včetně části druhé.

[35] Rozšířený senát však nesdílí názor šestého senátu, že aplikace § 180 odst. 1 správního řádu na toto řízení implikuje i přípustnost opravného prostředku (odvolání, rozklad) proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. V této souvislosti lze poukázat na to, že z § 180 odst. 1 nevyplývá nutnost použití celého správního řádu, nýbrž pouze jeho ustanovení obsahujících úpravu otázek, jejichž řešení je nezbytné. Samotný školský zákon s opravným prostředkem proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nepočítá. Opravný prostředek proti takovému rozhodnutí ovšem nelze považovat za „nezbytný“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS: *„[p]ředevším nelze přisvědčit stěžovateli v právním názoru, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány patří rozhodování ve dvou stupních (možnost odvolání ke správnímu orgánu). Takovýto závěr z ničeho nevyplývá. Ostatně i § 68 písm. a) s. ř. s. počítá s tím, že ne proti každému rozhodnutí správního orgánu jsou řádné opravné prostředky přípustné. Příkladmo je možno uvést zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (v současném znění), zejména § 31a.“* Rovněž je třeba zohlednit výše uvedenou skutečnost, že samotná žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky má povahu jakéhosi quasi-opravného prostředku. Tím méně se pak jeví „nezbytným“ další opravný prostředek proti rozhodnutí o takové žádosti.

III. 5 Procesní režim soudního přezkumu

[36] Jak správně konstatoval šestý senát, shora uvedené úvahy týkající se povahy a procesní úpravy rozhodnutí („vyrozumění“) ve věci žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky, do značné míry předurčují i posouzení další předložené otázky, a to, zda takové rozhodnutí („vyrozumění“) má být soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., případně v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

[37] Je pravdou, že rozšířený senát v rozhodnutích ve věcech „*Olomoucký kraj*“ a „*Souhlasy podle stavebního zákona*“ do určité míry korigoval tzv. materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu, které navazovalo na předchozí právní úpravu správního soudnictví, platnou před 1. 1. 2003 [srov. část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, dále též „o. s. ř.“]. Ta umožňovala soudní kontrolu veřejné správy pouze prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. Právní úprava obsažená v soudním řádu správním naproti tomu umožnila i žaloby proti nečinnosti a proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Proto bylo zapotřebí přesněji vymezit hranici

mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jiným zásahem správního orgánu, vůči němuž je možná obrana v řízení podle § 82 s. ř. s.

[38] Jak uvedl rozšířený senát v rozhodnutí ve věci „*Olomoucký kraj*“, „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ (srov. bod 19 citovaného rozhodnutí). Jedná se tedy o to, zda úkon, proti němuž žalobce brojí, má povahu individuálního správního aktu.

[39] V nyní posuzovaném případě žalovaný úkon stěžovatele, ačkoli je označen jako „vyrozumění“, znaky individuálního správního aktu naplňuje (srov. např. Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 8. Doplněné a aktualizované vydání. Brno, Doplněk, 2012, str. 278 a násl.). Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. V neposlední řadě je možné poukázat i na strukturu napadeného „vyrozumění“, které stěžovatel sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřípustnosti rozkladu.

[40] V posuzované věci není pochyb o tom, že rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky je úkonem, který je způsobilý soudního přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. a v případě závěru o jeho nezákonnosti může být soudem zrušen (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc může být soudem vrácena stěžovateli k dalšímu řízení se závazným právním názorem správního soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.). Žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu v takové věci by byla nepřípustná (§ 82 s. ř. s.).

III. 6 Rozsah přezkumné činnosti soudu

[41] Rozšířený senát se neztotožnil s názorem předkládajícího senátu ani v otázce rozsahu přezkumné činnosti soudu v projednávané věci.

[42] V této souvislosti rozšířený senát musí odkázat na právní úpravu obsaženou v § 75 odst. 1 větě první s. ř. s., kde se uvádí, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti v mezích žalobních bodů. Zároveň však z žádného ustanovení relevantních právních předpisů nevyplývá, že by správní soudy byly oprávněny omezit svou přezkumnou činnost např. pouze na otázky dodržení správnosti procesního postupu správního orgánu. Naopak, namítá-li účastník rozpor napadeného rozhodnutí s hmotněprávními předpisy nebo věcnou nesprávnost spočívající v tom, že správní orgán nesprávně zjistil skutkový stav, je soud povinen řádně posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí správního orgánu i z hlediska těchto žalobních bodů. V této souvislosti

Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, publikovaný pod č. 276/2001 Sb., kterým Ústavní soud zrušil předchozí úpravu správního soudnictví obsaženou v části páté o. s. ř. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl ve výčtu ústavních deficitů předchozí úpravy toto: „Tyto uvedené výhrady pak spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o. s. ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech ‘občanských práv a závazků’ a ‘správního trestání’ ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech obtojí. Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za ‘občanská práva či závazky’, resp. jsou řazena pod pojem ‘jakékoli trestní obvinění’.“ Rozšířený senát uvádí, že ačkoli by tomu citace nasvědčovala, nabylo účelem zrušovacího nálezu a navazující nové právní úpravy odstranit institut správního uvážení, respektive omezení soudního přezkumu vyplývající ze zákonem založené pravomoci správního orgánu k takovému správnímu uvážení v určitých věcech. Správní soudy by se neměly v rámci přezkumné činnosti omezovat na kontrolu zákonnosti z hlediska formálního a procesního, nýbrž neměly by se vyhýbat ani posouzení hmotněprávních či skutkových otázek souvisejících s příslušným rozhodnutím správního orgánu, jsou-li takové otázky žalobcem nastoleny.

[43] Rozšířený senát si je vědom, že přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nespádá pod pojem „občanská práva či závazky“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1991 Sb.). Na druhou stranu však s. ř. s. nijak nerozlišuje mezi rozsahem soudního přezkumu ve věcech, na něž je aplikovatelný čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a v ostatních věcech. Soudní přezkum „v plné jurisdikci“ tak je soudním řádem správním upraven pro všechny věci, v nichž je možné podat žalobu proti rozhodnutí. Za tímto účelem může správní soud provádět dokazování (§ 77 s. ř. s.) a zjistit samostatně skutkový stav, na němž založí rozhodnutí o žalobě. V případě zrušení napadeného rozhodnutí pak správní orgán v dalším řízení zahrne důkazy provedené soudem mezi podklady nového rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).

[44] Z tohoto hlediska je podstatné, že školský zákon v § 82 výslovně stanoví povinnost stěžovatele přezkoumat výsledek maturitní zkoušky. Při tom stěžovatel zkoumá nejen porušení právních předpisů, ale též jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky. Pojem *jiné závažné nedostatky* je neurčitým právním pojmem. K rozsahu přezkumu neurčitých právních pojmů se rozšířený senát vyjádřil ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154 (dále též rozhodnutí rozšířeného

senátu ve věci „Ochranné známky“). Rozšířený senát zde uvedl: „neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. (...) Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem.“ Uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na přezkoumání výsledků maturitní zkoušky.

[45] Z tohoto hlediska neexistuje žádný zákonný důvod, který by bránil vyhovění žalobě např. v případě, kdy by žalobce důvodně namítal, že v didaktickém testu správně zodpověděl otázku, která mu však nebyla uznána a stěžovatel se ztotožnil s (věcně nesprávným) názorem CERMATu, že odpověď žalobce správná nebyla. Rozšířený senát uznává, že posuzování takových námitek může v určitých případech vést k procesním komplikacím, na rozdíl od předkládajícího senátu však má za to, že takové situace jsou řešitelné v souladu s procesními předpisy (§ 52 s. ř. s., § 125 až 131 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Ostatně není nijak neobvyklé, že správní soudy rozhodují spory, jejichž řešení je závislé na posouzení odborných otázek, které se vymykají znalostem soudu. Ve věci přezkoumání výsledku maturitní zkoušky může jako odborný podklad sloužit posudek CERMATu, jakožto odborné organizace zákonem zřízené za účelem odborného posuzování těchto odborných otázek. Tento odborný podklad může soud hodnotit jako jakýkoli jiný důkaz, především z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti, tj. zejména zda logicky vypořádává všechny relevantní skutečnosti a důvody uváděné žadatelem o přezkum výsledku maturitní zkoušky. Pokud žalobce v soudním řízení navrhne jiné důkazy, které závěry o správnosti hodnocení výsledku maturitní zkoušky vyvrací, pak je věcí soudu, aby jednotlivé důkazy vyhodnotil podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti.

[46] Rozšířený senát uznává, že jde o specifickou oblast vzdělávání a hodnocení znalostí a dovedností, kde je nutné ponechat určitou míru autonomie participujících subjektů (členové zkušebních komisí, zpracovatelé testů, hodnotitelé) při volbě zkušebních otázek a úloh a při jejich hodnocení. Míra této volnosti přitom souvisí s formou a povahou jednotlivých zkoušek. Soud musí respektovat rozsáhlejší míru volnosti hodnocení tam, kde toho hodnocení závisí do značné míry na neexaktních či kvalitativních hlediscích (např. hodnocení slohových prací), naopak právě u didaktických testů bude míra volnosti při hodnocení výsledků menší. Jakkoliv však je nutné respektovat tento prostor k úvaze, nelze rezignovat na požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky.

[47] Ačkoli tedy jsou správní soudy oprávněny přezkoumat rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky i z hlediska namítaných věcných nesprávností,

přesto jsou v této specifické oblasti obzvláště povinny respektovat obecnou zásadu zdrženlivosti a sebeomezení, obdobně jako je opakovaně judikováno např. v otázkách územního plánování: *„Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‘vejde’ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Jistě by nebylo správné, aby v důsledku aktivistické judikatury soudů maturitní zkoušky (případně další zkoušky) byly zcela formalizovány a judicializovány a aby soudci nahrazovali pedagogy.

[48] Závěrem rozšířený senát uvádí, že k odlišnému závěru nemůže vést ani argument předkládajícího senátu, že v důsledku připuštění soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky i z hlediska jeho věcné správnosti by vedlo k porušení práva na rovný přístup ke vzdělání a rovné zacházení se všemi žáky ve stejné situaci. Jednou z obecných právních zásad je i ta, podle níž *„bdělým náleží právo“*. Pokud ze dvou žáků ve srovnatelné situaci (oba jsou poškozeni věcně nesprávným hodnocením didaktického testu) jeden požádá o přezkoumání výsledku zkoušky a následně se úspěšně domáhá i soudního přezkumu, zatímco druhý žák nikoli, nelze dovozovat, že by byl druhý žák úspěchem prvního poškozen. Každý žák má právo, nikoli povinnost, podat žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. Každý má své důvody, proč k takovému kroku přistoupí či nikoli. Právo na rovné zacházení spočívá v povinnosti stejného zacházení s žáky ve srovnatelné situaci. Pokud ale někteří ze žáků rezignují na ochranu svých práv a spokojí se s nepříznivým výsledkem zkoušky, nejedná se o srovnatelnou situaci s žákem, který svá práva hájí za pomoci prostředků, které k tomu zákon předvídá.

IV. Závěrečné shrnutí

[49] V řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona je třeba podle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Proti rozhodnutí o této žádosti není opravný prostředek přípustný.

[50] Rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona je třeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[51] Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona povinen přezkoumat toto rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.

V. Další postup ve věci

[52] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 19. srpna 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu