



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupený Mgr. Petrem Holešínským, advokátem se sídlem Husinecká 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 18. 10. 2012, č. j. 11 A 273/2011 - 66,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Holešínského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se v žalobě podané u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí („vyrozumění“) žalovaného ze dne 30. 6. 2011, č. j. 19184/2011 – 23, kterým byla dle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“) posouzena jeho žádost o přezkoumání výsledku didaktických testů ze zkušebních předmětů „Český jazyk a literatura – základní“ a „Anglický jazyk – základní“ tak, že žalovaný žádost neshledal důvodnou a výsledek didaktických testů z uvedených předmětů společné části maturitní zkoušky potvrdil.

Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že v souladu s § 82 odst. 3 školského zákona posuzuje žádosti o přezkoumání výsledku dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu. Žalovaný dále uvedl, že předmětem přezkoumání výsledků hodnocení zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona 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 posoudil správnost použitých metodických postupů v rozsahu celého didaktického testu a vyrozuměním zpravuje žadatele o zjištěných skutečnostech. Vyrozumění přitom nemá povahu aktu, kterým se přiznávají konkrétní práva nebo ukládají povinnosti. Zpracování a centrální vyhodnocení výsledků didaktických testů a přepočet výsledků dílčích zkoušek na hodnocení zkoušky z daného zkušebního předmětu zajišťuje Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „CERMAT“). CERMAT zpřístupnil žalovanému podklady k posouzení předmětné žádosti, a to protokol o výsledcích společné části maturitní zkoušky žáka, protokol o průběhu zkoušky v učebně, záznamový arch vyplněný žadatelem a klíč správného řešení. Žalovaný na základě posouzení těchto podkladů, kontroly zpracování dat a aplikace klíče správného řešení dospěl k závěru, že hodnocení bylo správné. V procesu tvorby zadání, zpracování dokumentů a výpočtu výsledků nebyly shledány žádné chyby. Přestože předmětem přezkoumání není tvorba zadání didaktických testů, považuje žalovaný za vhodné informovat žadatele také o tom, že v návaznosti na vyhodnocení testů proběhla validace všech zadání a klíčů správných řešení vycházející z podrobné položkové analýzy a komisionálního přezkoumání zadání. Předmětný didaktický test byl shledán jako plně a bezvýhradně způsobilý.

Městský soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2012, č. j. 11 A 273/2011 – 66, žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud se v první řadě zabýval otázkou přípustnosti žaloby a konstatoval, že naplnění řádného výkonu státní správy spočívající v kontrole dodržení pravidel hodnocení, jak předvídá § 82 odst. 3 školského zákona, musí podléhat soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Podle § 82 odst. 3 školského zákona, v rozhodném znění, totiž každý, kdo konal zkoušku společné části maturitní zkoušky s výjimkou dílčí zkoušky konané formou písemné práce a ústní formou, může písemně požádat Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (žalovaného) 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. Žalovaný žadateli odešle písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání nejpozději do 10 dnů ode dne doručení žádosti, přičemž dle § 82 odst. 4 školského zákona má každý právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se jeho osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky.

Školský zákon tedy s uskutečněním zkoušky, jejíž součástí je i hodnocení, spojuje veřejné subjektivní právo žáka (zkoušeného) na to, aby zkouška (včetně jejího hodnocení)

pokračování

proběhla za podmínek, které stanoví zákon, popř. které jsou stanoveny v souladu s pravidly vyplývajících ze zákona.

Rozhodování žalovaného ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky, včetně jejího hodnocení, je podle městského soudu rozhodováním o veřejných subjektivních právech žalobce (zkoušeného žáka) na řádný průběh zkoušky, a to včetně jejího hodnocení. Jestliže tedy žalobce využil možnosti podat žádost o přezkoumání průběhu a výsledku zkoušky, pak mu vzniklo veřejné subjektivní právo na to, aby se žalovaný (coby orgán státní správy vykonávající v daném případě působnost přezkoumávajícího orgánu podle § 82 odst. 3 školského zákona) zabýval důvody, pro které podle § 82 odst. 3 školského zákona výsledek zkoušky shledal správným; městský soud nesdílel názor žalovaného uvedený v jeho rozhodnutí, že žalovaný pouze sděluje výsledek zkoušky. Výsledek zkoušky totiž byl žalobci sdělen (oznámen) před podáním žádosti dle § 82 odst. 3 školského zákona; naopak ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že se po podání žádosti dle § 82 odst. 3 školského zákona jedná o „přezkoumání výsledku této zkoušky“. V tomto rozsahu měl tedy žalobce veřejné subjektivní právo na řádný výkon státní správy a v jeho rámci musí být uvedený výkon státní správy také přezkoumatelný ve správním soudnictví postupem podle § 65 a násl. s. ř. s.

Jak ovšem městský soud dodal s ohledem na závěry rozsudku Nejvyšší správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 – 141, www.nssoud.cz, součástí ochrany poskytované správním soudnictvím nemůže být přezkum vědomostí, znalostí a schopností žáka při vykonávání maturitní zkoušky, ani přímý přezkum tomu odpovídajícího hodnocení ze strany hodnotitele, tj. zda vědomosti, znalosti a schopnosti byly ohodnoceny „správně“. Součástí ochrany poskytované správním soudnictvím naproti tomu musí být přezkum zákonnosti těch postupů, které lze podřadit pod výkon státní správy, navazující na podání žádosti o přezkoumání průběhu a výsledku maturitní zkoušky za podmínek § 82 odst. 3 školského zákona; žák (zkoušený) totiž má právo na „řádný proces hodnocení“. Městský soud ovšem dospěl k názoru, že rozhodnutí žalovaného v tomto směru není přezkoumatelné.

Městský soud dále uvedl, že podle § 183 školského zákona se zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) nevztahuje mj. na rozhodování podle § 82 školského zákona.

Podle § 177 odst. 1 správního řádu se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 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. Proto je třeba v takovém případě správní řád použít ohledně jednotlivých konkrétních procesních pravidel. Tato pravidla se nutně použijí na základě § 180 odst. 1 správního řádu, podle něhož tam, kde se podle „dosavadních“ právních předpisů (tj. platných a účinných k 1. 1. 2006, což je i případ školského zákona) postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž by tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravovaly (což je případ rozhodování žalovaného podle § 82 odst. 3 školského zákona), postupuje se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle správního řádu včetně části druhé. Proto jsou tedy (mimo jiné) aplikovatelnými i pravidla vyplývající z § 68 správního řádu ohledně náležitostí rozhodnutí a pravidla podle § 50 a násl. správního řádu ohledně podkladů rozhodnutí, jejich shromažďování a hodnocení.

Jestliže tedy žalovaný měl povinnost podle § 82 odst. 3 školského zákona rozhodnout o žádosti žalobce, musí jeho rozhodnutí obsahovat mimo jiné řádné a přezkoumatelné odůvodnění. Žalobce přitom ve své žádosti určené žalovanému dovozoval porušení Katalogu požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky vydaného žalovaným a namítal, že při hodnocení nebyla dodržena kritéria hodnocení uveřejněná žalovaným. Dále poukázal na faktickou nemožnost se ve lhůtě pro podání žádosti seznámit s podklady pro rozhodnutí, v důsledku čehož požádal o možnost seznámení se se spisem žalovaného formou zaslání materiálů e-mailem.

Žalovaný se tedy s ohledem na argumentaci žalobce obsaženou v jeho žádosti musel těmito, i když obecnými, námitkami zabývat a odůvodnit, proč tvrzení jím uváděné neshledal důvodným a jak dospěl k závěru, že „hodnocení bylo správné“. Odůvodnění žalovaného však obsahuje pouze formulářově obecnou argumentaci, která nijak nereaguje na situaci žadatele. Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil ani k žádosti žalobce o seznámení se s podklady pro rozhodnutí, čímž mu znemožnil v žádosti o přezkum vypracovat skutkově dostatečně podloženou obranu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není ani v obecných rysech seznatelné, proč žalovaný (po řádně provedeném přezkumu) považuje hodnocení za správné, ani jak posuzoval relevantní podklady a jakými úvahami byl při tom veden. To rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal především to, že městský soud nesprávně postihl podstatu přezkumu podle § 82 odst. 3 školského zákona, neboť stěžovatel může podle svého názoru pouze kontrolovat proces od doby digitalizace záznamového archu maturanta do doby vygenerování výsledku didaktického testu. Žalobce se podle stěžovatele nesprávně domáhal posouzení zadání jednotlivých testových úloh, neboť to je součástí hromadné validace testových úloh z didaktického testu, jež probíhá na základě empirického přezkumu všech testových úloh a na základě odpovědí všech žáků, přičemž se dle stěžovatele jedná čistě o pedagogickou otázku nepodléhající přezkumu správními orgány. Stěžovatel se proto mohl zaměřit pouze na správnost použití metodických postupů. Stěžovatel se v tomto směru odvolával na dikci školského zákona, podle kterého má vypracovat vyrozumění o výsledku přezkoumání, z čehož dovozoval, že tento akt nemůže mít povahu rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech žadatele podle správního řádu, což odpovídá i tomu, že tento přezkum je z režimu správního řádu výslovně vyloučen. Stěžovatel proto dospěl k závěru, že institut vyrozumění je blízký úkonům dle části čtvrté správního řádu. Městský soud se dle stěžovatele nejednoznačně vypořádal s procesním režimem přezkumu podle § 82 odst. 3 školského zákona. Aplikaci § 180 správního řádu stěžovatel vylučoval, neboť úprava „nové maturitní zkoušky“ vstoupila v účinnost později nežli ostatní části školského zákona a samotný správní řád.

Stěžovatel uzavřel, že žalobce neutrpěl újmu na svých veřejných právech; přezkum části maturitní zkoušky mu byl umožněn, ale v jiném rozsahu, než si představoval. Postup zvolený stěžovatelem byl zákonný a vyhovoval požadavku spravedlivého a rovného přístupu ke všem maturantům; nadto byl dle stěžovatele efektivnější než ochrana

pokračování

poskytovaná toliko k individuálnímu oprávněnému prostředku. V tomto kontextu nemůže být neposkytnutí autorizovaných znění didaktických testů maturantovi na újmu.

Podle stěžovatele navíc rozsudek městského soudu nerespektoval, že žalobce vykonal v příslušném zkušebním období didaktický test z českého jazyka a literatury ve verzi pro žáky s přiznaným uzpůsobením podmínek pro konání maturitní zkoušky, který byl zcela jiný (a odlišné tedy byly i konkrétní otázky) než ten, který recenzoval odborný posudek umístěný na stránkách www.eduin.cz. Právě na tento posudek se žalobce v žalobě odvolával.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu. Doplnil také, že stěžovatel záměrně úzce (a nesprávně) vykládá přezkum dle § 82 odst. 3 školského zákona a svou roli v něm účelově zjednodušuje. Argumentace stěžovatele by totiž znamenala odepření možnosti žalobce se fakticky bránit; žádost o přezkoumání výsledků by se stala čistě formální záležitostí a žalobce by nedisponoval přes svůj zákonný nárok materiálními prostředky nezbytnými pro kvalifikovanou obranu řádným oprávněným prostředkem. Žalobce byl také toho názoru, že § 180 správního řádu je třeba aplikovat na postup dle ustanovení § 82 odst. 3 školského zákona, přestože nabylo účinnosti až po 1. 1. 2006. Aplikací § 180 správního řádu se totiž dostává žalobci, jakožto účastníku řízení, určitých záruk v otázkách procesních pravidel a současně se jím podřazuje přezkum prováděný stěžovatelem minimálním standardům kladeným na rozhodování státních orgánů v rámci veřejné správy. Konečně žalobce blíže rozvedl svou argumentaci týkající se tvrzení, že s konáním státní maturitní zkoušky je jednoznačně spojeno veřejné subjektivní právo žáka na řádný průběh zkoušky v souladu se zákonem, a to včetně přezkumu této zkoušky, které souvisí s podstatou a charakterem samotného rozhodnutí stěžovatele. Neposkytnutím autorizovaných didaktických testů žalobci došlo k porušení povinností stěžovatele vyplývajících z § 58 odst. 4 školského zákona. S ohledem na uvedené tak žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné kasační stížnosti dále vyšel z toho, že usnesením ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 As 68/2012 – 36, předložil šestý senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu téhož soudu věc, v níž se jednalo o právní otázku, jaký je charakter procesu přezkoumání průběhu a výsledků závěrečné a maturitní zkoušky a možnosti soudní ochrany dotčené osoby v dané věci.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k odlišnému závěru, než je názor, který byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012 – 22, dostupném na www.nssoud.cz. Sedmý senát zdejšího senátu přitom v uvedeném rozsudku konstatoval, že vyrozumění Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o žádosti o přezkoumání výsledku společné části maturitní zkoušky s

výjimkou dílčí zkoušky konané formou písemné práce a ústní formou nebo o přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky dle § 82 odst. 3 školského zákona je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Sedmý senát by rovněž toho názoru, že 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 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.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že teprve na základě rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 6 As 68/2012, kdy se rozšířený senát vysloví k povaze přezkumu dle § 82 odst. 3 školského zákona, otázce použitelnosti správního řádu, jakož i k možnostem a rozsahu soudní ochrany v těchto otázkách, bude možné rozhodnout o nyní posuzované věci. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 12. 2013, č. j. 5 As 144/2012 – 41, řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil, aby vyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát o věci předložené šestým senátem Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, dostupném na www.nssoud.cz, které bude rovněž publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS. Tím odpadl důvod přerušení řízení, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. prvním výrokem tohoto rozsudku rozhodl, že se v řízení pokračuje.

Výrokem I. zmiňovaného usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 68/2012 – 47, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl tak, že „[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“. Výrokem II. daného usnesení zdejší soud rozhodl, že „[r]ozhodnutí („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.“. Výrokem III. pak rozšířený senát rozhodl, že „[s]oud 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“.

Na základě uvedených závěrů rozšířeného senátu lze tedy přistoupit k věcnému přezkumu rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

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

pokračování

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 (tj. CERMAT) 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 10 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. 2 školského zákona, v rozhodném znění, dále vyplývalo: „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 a § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g).“

Pro rozhodnutí jsou podstatná rovněž následující ustanovení správního řádu: 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.“

K podstatě totožným námitkám stěžovatele, jako jsou ty, které stěžovatel uplatnil v nyní posuzované kasační stížnosti, se zdejší soud již komplexně vyjádřil, ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 61, www.nssoud.cz, navazujícím na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 61, a to s odvoláním na předmětné usnesení rozšířeného senátu, konstatoval (pozn.: citace usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, které jsou součástí citované pasáže rozsudku ze dne 30. 9. 2014, jsou odlišeny typem písma):

„[12] Rozšířený senát se nejprve zabýval povahou přezkumu výsledku maturitní zkoušky žalovaným, přičemž vyšel z pravidel, na nichž spočívá systém tzv. státních maturit a z komplexního výkladu celého ustanovení § 82 školského zákona. Dospěl k závěru, že „§ 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 (...), zkoumá průběh a výsledek zkoušky podle kritérií uvedených v odst. 2, může si vyžádat součinnost ze strany CERMATu nebo České školní inspekce a výsledkem celého procesu je změna, nebo zrušení výsledku zkoušky a nařízení jejího opakování, respektive potvrzení výsledku zkoušky.“ *V odstavci [30] usnesení pak dodává, že „[ú]spěšné 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.“*

[13] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda, případně v jaké míře, je při přezkumu výsledku zkoušky dle § 82 odst. 3 školského zákona třeba postupovat podle správního řádu. Rozšířený senát zcela jednoznačně deklaroval, že za „dosavadní předpis“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu, jak byl citován výše, se považuje celý školský zákon, nikoli jeho jednotlivé ustanovení. Je tedy zcela bez významu, že ustanovení školského zákona týkající se tzv. státních maturit (mezi nimi i § 82 odst. 3), nabyly účinnosti až po 1. 1. 2006, kdy vstoupil v účinnost správní řád. Jelikož tedy školský zákon potřebnou procesní úpravu řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky neobsahuje, použije se s ohledem na znění § 180 odst. 1 správního řádu v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád včetně části druhé.

[14] Městský soud v napadeném rozsudku rovněž dospěl k závěru o aplikovatelnosti správního řádu na základě jeho § 180 odst. 1, a zmínil zejména pravidla ohledně shromažďování a hodnocení podkladů rozhodnutí, jakož i náležitostí rozhodnutí (vyrozumění). Jeho názor na otázku procesního režimu přezkumu prováděného žalovaným rozšířený senát bezezbytku potvrdil. Rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu neshledal, že by městský soud formuloval svůj názor nejednoznačně, jak v kasační stížnosti tvrdil žalovaný. Městský soud na str. 7 a 8 [pozn.: v nyní posuzovaném případě str. 6 a 7 rozsudku městského soudu] srozumitelně uvedl, že žalovaný byl povinen o žádosti žalobkyně vydat rozhodnutí, jež má obsahovat řádné odůvodnění, vypořádávající se s námitkami žadatelky o přezkoumání. Je tedy nepochybné, že nesdílel pohled žalovaného, že by se mělo jednat o postup podle části čtvrté správního řádu, upravující vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení. Na aplikovatelnost zásad, na nichž spočívá správní řád, odkázal městský soud poněkud nadbytečně, neboť to lze dovodit i z § 180 odst. 1 správního řádu. Že zmínil i § 177 odst. 1 správního řádu, nemohlo mít vliv na

pokračování

zákonnost napadeného rozsudku, neboť jádro argumentace v otázce procesního režimu pro vydání vyrozumění žalovaným bylo rozšířeným senátem aprobováno. Důvod kasační stížnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] proto nebyl naplněn.

[15] *Rozšířený senát rovněž dovodil, že právům žalobkyně může být poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, neboť rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky je individuálním správním aktem určitého obsahu a struktury, který je způsobilý soudního přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud jde o rozsah přezkumné činnosti soudu, „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 zákonitosti 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 zákonitost 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.“ (podrobnosti v odstavci [42] usnesení).*

[16] *Na tomto místě je vhodné citovat příslušnou pasáž usnesení rozšířeného senátu věnující se rozsahu přezkumu zákonitosti rozhodnutí žalovaného ve vztahu k uplatněným žalobním bodům (odstavce [43] - [47]): „Rozšířený senát si je vědom, že přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nespadá 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.).*

[17] *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 (...), jehož závěry lze přiměřeně vztáhnout i na přezkoumání výsledků maturitní zkoušky. Podle rozšířeného senátu „[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.“ Soud je tedy 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 tomto ohledu je nutno korigovat napadený rozsudek, který s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 - 141, odmítl věcný přezkum a zůžil veřejná subjektivní práva žalobkyně toliko na „řádný proces hodnocení“, tj. vztáhl ochranu správního soudnictví pouze na procesní stránku vypořádání její žádosti. Citovaný rozsudek však byl v této otázce právním názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu překonán. Jelikož se však jedná pouze o dílčí nesprávnost napadeného rozsudku, který ve výsledku (co do výroku) ob stojí, nebylo namístě jej z tohoto důvodu rušit, neboť nové rozhodnutí by pouze převzalo právě vyslovený názor (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004 - 51, publikovaný pod č. 1045/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106).

[18] Z požadavků vyplývajících z plné jurisdikce správních soudů nelze slevit, avšak rozšířený senát si je vědom i určitých limitů počínání soudů přezkoumávajících správní rozhodnutí vydaná podle školského zákona: „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. 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 (...).“

[19] Z toho, co bylo výše uvedeno, je zřejmé, že žalobkyně zvolila pro domáhání se ochrany svých veřejných subjektivních práv, jež byla dle jejích žalobních tvrzení rozhodnutím (vyrozuměním) žalovaného zkrácena, správný postup. Žalovaný vlivem nesprávné interpretace rozhodných ustanovení školského zákona a správního řádu vydal na základě neúplných podkladů správní akt takového obsahu, který nebylo možno z pohledu uplatněných žalobních bodů ve správním soudnictví přezkoumat. Městský soud tedy postupoval správně, když jej pro vady řízení (konkrétně nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů) zrušil a věc vrátil žalovanému s pokyny, jak doplnit řízení a na jaké otázky se v novém rozhodnutí o žádosti žalobkyně zaměřit. Nedopustil se tedy nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak v kasační stížnosti namítal žalovaný, a jeho rozsudek není nezákonný. V otázce otevření věcného přezkumu důvodnosti výtek stěžovatelky bude pro správní orgány závazný názor Nejvyššího správního soudu, který v tomto rozsahu koriguje závěry napadeného rozsudku (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS).“

Z uvedených závěrů vychází Nejvyšší správní soud i v nynějším případě a neshledává žádný důvod se od nich odchýlit. Lze tak uzavřít, že žaloba v dané věci

pokračování

směřovala proti takovému individuálnímu správnímu aktu stěžovatele, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech žalobce, tedy proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tato veřejná subjektivní práva žalobce byla daným rozhodnutím (vyrozuměním), resp. jemu předcházejícím postupem stěžovatele, zkrácena, neboť stěžovatel v důsledku nesprávné interpretace rozhodných ustanovení školského zákona a správního řádu vydal na základě neúplných podkladů nepřezkoumatelný správní akt.

V nynější věci přitom stěžovatel dále namítal, že rozsudek městského soudu nezohlednil, že žalobce vykonal v příslušném zkušebním období didaktický test z českého jazyka a literatury ve verzi pro žáky s přiznaným uzpůsobením podmínek pro konání maturitní zkoušky, který byl zcela jiný (a odlišné tedy byly i konkrétní otázky) než ten, který recenzoval odborný posudek umístěný na stránkách www.eduin.cz. Nejvyšší správní soud přitom z vyjádření stěžovatele k podané žalobě zjistil, že obdobný argument vznesl stěžovatel již v řízení před městským soudem, přičemž v tomto vyjádření dodal, že odborný posudek umístěný na stránkách www.eduin.cz, uváděný žalobcem jako důkaz, nebyl relevantním podkladem pro podání žaloby.

K dané námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že se sice s uvedenou dílčí argumentací stěžovatele městský soud výslovně nevypořádal, nebylo to však v daném případě, vzhledem ke správnému závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, ani potřeba a navíc by taková úvaha městského soudu byla předčasná. Stěžovatel se totiž ve svém rozhodnutí nevypořádal s konkrétními námitkami žalobce vznesenými v žádosti o přezkoumání výsledku dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu. Jedna z těchto námitek se skutečně, stejně jako v žalobě, opírala o závěry odborného posudku umístěného na stránkách www.eduin.cz. S touto námitkou se tedy ve svém rozhodnutí měl nejprve vypořádat stěžovatel, a pokud tak neučinil a pokud se nevěnoval ani dalším tvrzením a námitkám žalobce uvedeným v žádosti o přezkoumání, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. V důsledku toho se městský soud v rámci soudního přezkumu musel v tomto směru věnovat především otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, a nikoli oprávněnosti (některých) jednotlivých konkrétních tvrzení, o která se žalobce opíral jak v žádosti o přezkoumání, tak v žalobě, byť je stěžovatel v řízení o žalobě zpochybňoval.

Městský soud se tak nedopustil nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů svého rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak v kasační stížnosti namítal stěžovatel, a jeho rozsudek v daném ohledu plně obstojí.

Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil. Žalobci tak náleží náhrada zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. za vyjádření ke kasační stížnosti, podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních

služeb (advokátní tarif), a v paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč, zvýšených o částku 714 Kč připadající na DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. listopadu 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu