

Soudní přezkum výsledku maturitní zkoušky – stále řada otázek

Úvod

Úspěch či neúspěch u maturitní zkoušky zásadním způsobem ovlivňuje osudy žáků středních škol.¹⁾ Přinejmenším bez jejího složení nemohou vykonávat některá povolání a s určitými výjimkami ani studovat na vysoké škole.²⁾ Není proto příliš velikým překvapením, že se v poslední době začaly objevovat první žaloby neúspěšných žáků, kteří se soudní cestou snažili zvrátit nepříznivé hodnocení. Řadě z těchto žalob krajské soudy vyhověly³⁾ a v lednu loňského roku se k této problematice poprvé vyslovil i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22.⁴⁾ Usnesením ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 As 68/2012-36, však šestý senát NSS předložil věc rozšířenému senátu, neboť se neztotožnil s některými závěry vyslovenými sedmým senátem. Poukázal přitom na některé nezodpovězené otázky a sporné aspekty, na které se zaměřím v následujících řádcích.

Přezkum výsledku zkoušky v rámci veřejné správy

Předně je nutno poznamenat, že koncepce maturitní zkoušky prošla v roce 2011 zásadní reformou. Její podstatou bylo zavedení společné části maturitní zkoušky zadávané a částečně i vyhodnocované na centrální úrovni. Maturitní zkouška se skládá ze společné a profilové části, přičemž úspěšně musí být vykonány obě části. Zkušebními předměty společné části jsou český jazyk a literatura, cizí jazyk a matematika. Zatímco zkouška z matematiky se skládá pouze z didaktického testu, v případě českého jazyka a literatury a cizího jazyka musí žák kromě didaktického testu složit další dílčí zkoušky formou písemné práce a ústní formou před zkušební komisí. Didaktickým testem se rozumí *„písemný test, který je jednotně zadáván a centrálně vyhodnocován, a to způsobem*

¹⁾ Viz ust. § 72 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“).

²⁾ Ust. § 48 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“).

³⁾ Viz např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62A 67/2012-47, Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 3. 2013, č. j. 15A 118/2012-24, nebo Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2012, č. j. 10 A 278/2011-79, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 A 278/2011-71, všechna zde citovaná rozhodnutí krajských soudů a Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.

⁴⁾ Viz též následnou tiskovou zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 27. 2. 2013, dostupná na www.ochrance.cz. Následně tentýž senát vydal ještě jedno rozhodnutí v téměř identické věci – viz rozsudek ze dne 21. 2. 2013, č. j. 7 As 190/2012-19.

a podle kritérií stanovených prováděcím právním předpisem.“⁵⁾ Profilová část maturitní zkoušky sestává z předmětů určených rámcovým vzdělávacím programem, popřípadě dalších předmětů zvolených žákem. Zde forma zkoušky není nastavena pro každý předmět zákonem a může spočívat ve vypracování maturitní práce a její obhajobě, v ústní, písemné či praktické zkoušce, anebo v kombinaci více forem.⁶⁾

Výsledek profilové části, jakož i dílčí ústní zkoušky ze společné části oznamuje žákovi předseda zkušební maturitní komise. Výsledek didaktického testu a písemné práce v rámci společné části pak žákovi oznamuje ředitel školy. Ten mu také posléze vydává vysvědčení o maturitní zkoušce, ovšem pouze v případě, že úspěšně vykonal obě části maturitní zkoušky. Samotná forma oznámení není stanovena, nicméně podkladem pro následný přezkum jsou především protokoly o průběhu a výsledku jednotlivých dílčích částí maturitní zkoušky.⁷⁾

Proti výsledku zkoušky lze brojit žádostí o přezkoumání průběhu a výsledku zkoušky, kterou lze podat příslušnému správnímu orgánu do 20 dnů od konce období pro konání zkoušky. Orgánem příslušným pro vyřízení žádosti je buď krajský úřad, nebo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“), v závislosti na tom, proti které části zkoušky žádost směřuje. Zatímco výsledek dílčí zkoušky společné části konané formou didaktického testu přezkoumává ministerstvo, ve zbytku je přezkumným orgánem krajský úřad. Tento dělený režim vyplývá ze zvláštní povahy didaktického testu, jakožto testu jednotně zadávaného a centrálně vyhodnocovaného Centrem pro zajišťování výsledků vzdělávání (dále jen „Cermat“). Přezkum je tak v této části svěřen orgánu, který zřídil tuto státní příspěvkovou organizaci – ministerstvu.

Oba příslušné správní orgány mají pro přezkum ze zákona stanovenou lhůtu třiceti dnů. Tímto však shodná právní úprava pro obě větve přezkumu končí. Zatímco krajský úřad podle školského zákona ve stanovené lhůtě „rozhodne o žádosti“, ministerstvo ve lhůtě „žadatelé odešle písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání“. Zákon přitom ani nestanoví, jak by jeho vyhovující či zamítavé vyrozumění mělo znít. Naproti tomu krajský úřad má jasně stanoveny mantinely, neboť může rozhodnout pouze tak, že „výsledek zkoušky změni, 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.“⁸⁾

V této souvislosti je vhodné ještě zmínit zákonem výslovně neupravený předběžný přezkum zadání didaktického testu ze strany Cermatu, tzv. hromadnou validaci. K ní dochází ihned po konání testu na základě odpovědí všech žáků. Pokud se vyskytne vysoké množství nesprávných odpovědí, úloha je podrobena dalšímu přezkumu ze strany validační komise. Na základě toho mohou být uznány za správné i odpovědi, které byly původně označeny za chybné. Teprve poté je stanoven konečný výsledek didaktického testu.⁹⁾

⁵⁾ Ust. § 78 školského zákona a § 5 až 13 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou (dále jen „prováděcí vyhláška“).

⁶⁾ Ust. § 79 školského zákona a § 14 až 19 prováděcí vyhlášky.

⁷⁾ Ust. § 22, 24, 26 a 27 až 31 prováděcí vyhlášky.

⁸⁾ Viz ust. § 82 školského zákona.

⁹⁾ Na tuto hromadnou validaci poukazovalo ministerstvo v soudních řízeních – viz např. rozsudek

Varianty soudního přezkumu

Obecně panuje shoda na tom, že výsledek maturitní zkoušky, respektive následné přezkoumání ze strany krajského úřadu či ministerstva musí podléhat přezkumu ve správním soudnictví. Studium na střední škole je základním lidským právem, jehož se lze domáhat v mezích zákonů, které toto právo provádějí.¹⁰⁾ S konáním maturitní zkoušky je tudíž spojeno veřejné subjektivní právo žáka na to, aby zkouška proběhla za podmínek stanovených zejména školským zákonem a prováděcí vyhláškou. Jak vyplývá z čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod, přezkoumání rozhodnutí o takovém právu nemůže být vyloučeno z pravomoci soudu.

O shodě však již nelze hovořit v otázce, jakým typem žaloby by se měl neúspěšný žák domáhat ochrany svých práv. Zatímco krajské soudy, sedmý senát NSS i Veřejný ochránce práv považovali rozhodnutí krajského úřadu i vyrozměnění ministerstva za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., šestý senát NSS dospěl k odlišnému závěru.¹¹⁾ Výsledkem přezkumu ze strany ministerstva podle něj „nemůže být správní rozhodnutí podle § 9 a 67 správního řádu, ale pouze individuální správní akt“, a je proto na místě připustit pouze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ust. § 82 a násl. s. ř. s.

První z uvedených přístupů se opírá o materiální pojetí správního rozhodnutí pro účely ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení obsahuje legislativní zkratku „rozhodnutí“, pod kterou zahrnuje veškeré úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Jak NSS ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, pro soudní přezkum jsou rozhodná kritéria obsažena v tomto ustanovení a není vůbec důležité, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenovává, nebo zda se jedná o rozhodnutí dle správního řádu.¹²⁾ Soudní řád správní tedy obsahuje zcela autonomní definici pojmu „rozhodnutí“, do kterého mohou spadat i „pouhé“ individuální správní akty bez ohledu na jejich označení.

A této definici rozhodnutí krajského úřadu i vyrozměnění ministerstva plně odpovídají. V obou případech jde o individuální správní akt vydaný konkrétním správním orgánem v rámci jeho pravomocí a určený konkrétnímu adresátu veřejné správy. Může-li takovýto akt směřovat k tomu, že bude změněno původní nepříznivé hodnocení žáka tak, že ten bude nově považován za řádného absolventa maturitní zkoušky, zjevně zasahuje do veřejného subjektivního práva žáka. Jestliže školský zákon ve vztahu k přezkumu krajským úřadem stanoví formu rozhodnutí, nemůže být pochyb ani

NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22. Ačkoliv tento postup není zákonem upraven, jde o jeden z nástrojů vyhodnocování testů. Nejedná se proto podle mého názoru o svévolný postup mimo rámec pravomocí svěřených Cermatu.

¹⁰⁾ Čl. 33 a 41 Listiny základních práv a svobod.

¹¹⁾ Viz citovaná rozhodnutí krajských soudů a NSS a dále tiskovou zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 19. 7. 2012, dostupnou na www.ochrance.cz, podle níž se maturanti mohou obrátit na soud, a to ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí krajského úřadu nebo ministerstva (tj. ve lhůtě pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu).

¹²⁾ Viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, publikován pod č. 2434/2011 Sb. NSS.

o tom, že se jedná o písemný akt, který musí žák obdržet. V případě vyrozumění ministerstva pak zákon výslovně hovoří o písemné formě a povinnosti toto vyrozumění žáku zaslat. V obou případech tedy existuje jasný materializovaný výstup přezkumu, který žák musí obdržet. Ačkoliv školský zákon bez bližšího zdůvodnění označuje tyto výstupy ze strany krajského úřadu a ministerstva rozdílně a pro vyrozumění ministerstva nestanoví tak jasná pravidla, z pohledu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není dán mezi oběma akty žádný rozdíl.

Šestý senát NSS naproti tomu vychází ze dvou usnesení rozšířeného senátu NSS¹³⁾, která se týkala jednak (ne)provedení záznamu v katastru nemovitostí, jednak souhlasů udělovaných podle stavebního zákona. V obou případech dospěl rozšířený senát k závěru, „že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana [...] cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Následná argumentace šestého senátu vychází z toho, že na přezkum podle ust. § 82 odst. 3 školského zákona se nevztahuje správní řád, a jeho výsledkem proto není rozhodnutí podle § 9 a 67 správního řádu. Z toho dovozuje, že podle citovaného názoru rozšířeného senátu, by se i zde měla uplatnit pouze žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.¹⁴⁾

Citované závěry rozšířeného senátu však podle mého názoru na zde posuzovanou situaci vztáhnout nelze. Jejich podstatou bylo zohlednění rozdílů mezi úkony správních orgánů, které představují jasný formální výstup naplňující znaky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a jinými úkony, které mají především faktický rozměr a adresátu nejsou oznamovány jiným formalizovaným aktem. Podstatným byla v obou případech skutečnost, že provedení či neprovedení záznamu v katastru nemovitostí, respektive udělení souhlasu podle stavebního zákona se navrhovateli (žadatelé) žádným formálním aktem neoznamuje a jde pouze o faktický úkon správního orgánu. V případě maturitní zkoušky je však situace zcela odlišná, neboť výsledkem přezkumu ze strany krajského úřadu nebo ministerstva je vždy jasný materializovaný výstup doručovaný žáku, který o přezkum požádal.

Závěry rozšířeného senátu zároveň nikterak nevybočují ze stávajícího konceptu autonomní kvalifikace rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., bez ohledu na jeho označení a jeho případnou kvalifikaci jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 a 67 správního řádu. Ani zpochybnění aplikace správního řádu v procesu přezkoumání hodnocení maturitní zkoušky se proto nemůže dotknout závěru, že jeho výsledek lze podřadit pod pojem rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

¹³⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 (publikováno pod č. 2206/2011 Sb. NSS), a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 (publikováno pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

¹⁴⁾ Je otázkou, zda by oním nezákonným zásahem nemělo být spíše již hodnocení žáka a nikoliv až následný výsledek přezkumu. Žalovaným by v takovém případě mohla být v závislosti na dotčené části maturitní zkoušky zkušební maturitní komise, její předseda, ředitel školy či škola sama a v případě didaktického testu možná dokonce Cermat, který provádí jeho vyhodnocení. V případě nezákonného zásahu je totiž bez významu, kým je provedení faktického úkonu oznamováno; podstatné je, kdo daný úkon činí.

Použití správního řádu

Zpochybnění aplikace správního řádu na proces přezkumu hodnocení maturitní zkoušky však má i další rozměr. Krajské soudy i sedmý senát NSS ve svých rozsudcích poukazovaly na to, že se na rozhodnutí krajského úřadu, respektive vyrozumění ministerstva vztahují ustanovení správního řádu z toho důvodu, že musejí být řádně odůvodněna. Kromě toho může mít závěr o použití či nepoužití správního řádu dopad na posuzování přípustnosti žaloby z hlediska vyčerpání řádných opravných prostředků, jak požaduje ust. § 68 písm. a) s. ř. s.¹⁵⁾

Přestože ust. § 183 odst. 1 školského zákona vylučuje použití správního řádu, dospěly krajské soudy i sedmý senát NSS k závěru, že některá jeho ustanovení mohou být použita na základě ust. § 180 odst. 1 či § 177 odst. 1 správního řádu. Podle ust. § 180 odst. 1 správního řádu *„[t]am, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.“* Podle ust. § 177 odst. 1 správního řádu *„[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.“* Konkrétním důsledkem měla být aplikace ust. § 68 odst. 3 správního řádu (požadavek řádného odůvodnění) na vyrozumění ministerstva i rozhodnutí krajského úřadu.

Proti těmto úvahám vznáší šestý senát NSS několik námitek. Jednak poukazuje na to, že ministerstvo mohlo provádět přezkum didaktické části maturitní zkoušky až od 1. 9. 2009. Zpochybňuje tím závěr, že jde o postup podle dosavadního předpisu ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Kromě toho podle něj aplikace tohoto ustanovení vylučuje aplikaci také ust. § 177 odst. 1 správního řádu. A konečně vytýká sedmému senátu, že měl s ohledem na závěr o aplikaci správního řádu zkoumat, zda proti rozhodnutí o přezkoumání výsledku didaktického testu nebylo možné podat rozklad.

Předně se domnívám, že požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí nebylo nutné zdůvodňovat přímým odkazem na ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Lze jej považovat za základní zásadu rozhodování správních orgánů, která nezbytně nemusí vyžadovat výslovnou zákonnou úpravu. Z toho ostatně vychází i judikatura Ústavního soudu a NSS, která je v rozsudku sedmého senátu NSS citována.¹⁶⁾ Z tohoto pohledu tedy nemusí být otázka aplikace ust. § 180 odst. 1 správního řádu příliš významná. Je ji nicméně nutno posoudit také s ohledem na možný dopad jiných ustanovení správního řádu. Především jde o přípustnost dalších opravných prostředků (rozkladu proti vyrozumění ministerstva), na kterou poukazuje šestý senát NSS.

Přikláním se k názoru, že přezkum ze strany ministerstva je případem, *„kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydá-*

¹⁵⁾ Neposouzení této otázky je také jednou z výtek šestého senátu NSS vůči sedmému senátu NSS, vyjádřenou v předkládacím usnesení.

¹⁶⁾ Jde zejména o nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, a dále o rozsudky NSS ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008-52, a ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63. Viz též rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141.

vají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují“. Za dosavadní právní předpis by měl být považován právní předpis přijatý před účinností správního řádu (tj. před 1. 1. 2006), nikoliv pouze ta jeho ustanovení, která po tomto datu nedoznala žádných změn.¹⁷⁾ Samotná novelizace nemůže změnit charakter předpisu, jakožto „dosavadního“, tj. přijatého před rokem 2006. Může vyloučit aplikaci ust. § 180 odst. 1 správního řádu pouze tím, že v celém rozsahu upraví řízení. Přezkum ze strany ministerstva však byl do školského zákona zakotven pouze jako dílčí institut širší úpravy přezkumu výsledku maturitní zkoušky, aniž by s sebou zároveň přinášel komplexní procesní úpravu. Uplatnění správního řádu pouze na přezkum ze strany krajského úřadu a nikoliv ze strany ministerstva by navíc vedlo k nedůvodným rozdílům u dvou institutů, jejichž povaha a smysl jsou totožné.

Zbývá posoudit, v jakém rozsahu by měl být správní řád aplikován. Výslovně ust. § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že správní orgány podle správního řádu „postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné“. Nemá tedy být aplikován správní řád jako celek, nýbrž pouze ta jeho ustanovení, která jsou pro postup správního orgánu nezbytná. Mělo by jít o ustanovení, která dávají správnímu řízení základní rámec a jejichž prostřednictvím jsou naplňovány základní zásady správního řízení, tj. pravidla nezbytná pro naplnění účelu správního řízení naplňujícího atributy spravedlivého procesu.

Konkrétní ustanovení, která by měla být v určitém případě aplikována, by se proto měla lišit podle charakteru procesu upraveného zvláštním předpisem a podle speciální úpravy v něm obsažené. Jedním z takových pravidel může být požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí (ust. § 68 odst. 3 správního řádu), jestliže zvláštní předpis (zde školský zákon) o této otázce zcela mlčí.

Zřejmě by mezi taková ustanovení mohla v některých případech patřit i úprava opravných prostředků. Ovšem pouze za splnění dvou předpokladů: 1) použití této úpravy by se jevilo nezbytným a 2) zvláštní zákon by zároveň neobsahoval úpravu zvláštní. Nezbytnost by obecně mohla být spatřována v obecném požadavku, aby vždy existovala možnost odstranění případných pochybení správních orgánů v rámci samotné veřejné správy, aniž by bylo nutné v každém případě žádat o nápravu soudy.¹⁸⁾ V každém případě zde však není splněna druhá podmínka – školský zákon obsahuje zvláštní úpravu opravných prostředků. Právě žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky jsou podle svého označení i povahy koncipovány jako řádný opravný prostředek proti oznámení výsledku zkoušky. Pro další řádné opravné prostředky upravené správním řádem (odvolání či rozklad) tedy není prostor.¹⁹⁾

Co se týče dispozice ust. § 180 odst. 1 správního řádu, je dále otázkou, zda zahrnuje

¹⁷⁾ Srov. také JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 610 an. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. akt. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1431 an.

¹⁸⁾ Dle ust. § 5 s. ř. s. se uplatní princip subsidiarity správního soudnictví. Viz též např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 Ans 10/2012-46.

¹⁹⁾ Charakter řádného opravného prostředku má žádost o přezkoumání bez ohledu na to, zda lze oznámení o výsledku zkoušky považovat za rozhodnutí. V každém případě však tento institut vylučuje také splnění první podmínky – tj. učinění závěru o nezbytnost použití řádných opravných prostředků dle správního řádu. Jejich účel je totiž tímto institutem zcela naplněn.

i použití základních zásad činnosti správních orgánů upravených v ust. § 2 až § 8 správního řádu. V případě kladné odpovědi je již zbytečné poukazovat na uplatnění těchto zásad na základě ust. § 177 odst. 1 správního řádu. Nemám však za to, že by závěry soudů o aplikaci ust. § 180 odst. 1 i § 177 odst. 1 správního řádu musely být nutně vnitřně rozporné, jak uvádí šestý senát NSS. Každé ustanovení řeší primárně odlišnou situaci a lze připustit jejich souběžné použití. Jedná se však spíše o otázku akademickou, bez praktických důsledků. Odkaz na ust. § 177 odst. 1 správního řádu zde stejně spíše vyznívá jako *obiter dictum* ze strany soudů, neboť žádná ze základních zásad činnosti správních orgánů nebyla v jejich rozhodnutích aplikována. Mezi tyto zásady požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí nespadá, neboť jde o zásadu s užším uplatněním pouze na rozhodování, nikoliv pro veškerou činnost správních orgánů.

Obecně k rozsahu soudního přezkumu

Vedle volby správního žalobního typu a vyčerpání opravných prostředků v rámci veřejné správy, je zřejmě nejspornější otázkou, v jakém rozsahu by měl být soudní přezkum prováděn, tj. co vše by měly soudy přezkoumávat.

Před shrnutím jednotlivých přístupů je vhodné pro širší náhled na danou problematiku zmínit prejudikaturu vztahující se k přezkumu analogických správních procesů. Ústavní soud v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o nepřijetí na vysokou školu (v závislosti na výsledku přijímací zkoušky) pouze zdůraznil, že právo na vzdělání není přímo aplikovatelné na základě Listiny základních práv a svobod; jeho uplatňování je možné toliko v souladu s běžným, implementačním zákonodárstvím. Na základě toho dospěl k závěru, že nepřisluší jemu, nýbrž obecným (nyní správním) soudům zkoumat, zda došlo či nedošlo k porušení zákona, který právo podle Listiny základních práv a svobod provádí.²⁰⁾ K rozsahu přezkumu se blíže nevyslovil.

Evropský soud pro lidská práva se v několika rozhodnutích vyjádřil k soudnímu přezkumu samotného hodnocení v rámci profesních zkoušek, přičemž zmínil podobnost s hodnocením ve škole či na univerzitě. Učinil v této souvislosti závěr, že soudní přezkum takového hodnocení nespadá do působnosti čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.²¹⁾

Tato judikatura však může prezentovat pouze minimální standard soudního přezkumu, konkrétně přezkumu z hlediska souladu s ústavním pořádkem, respektive Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.²²⁾ Správní soudnictví tímto

²⁰⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/00.

²¹⁾ Rozhodnutí ESLP ze dne 26. 6. 1986, *Van Marle a další proti Nizozemsku* (stížnosti č. 8543/79, č. 8674/79, č. 8675/79 a č. 8685/79), ze dne 28. 2. 2002, *San Juan proti Francii* (stížnost č. 43956/98), a ze dne 11. 1. 2007, *Herbst proti Německu* (stížnost č. 20027/02).

²²⁾ Právě na judikaturu ESLP poukazuje šestý senát NSS s tím, že přijetím závěrů sedmého senátu by Česká republika postupovala zcela zjevně nad rámec svých mezinárodních závazků. Tato skutečnost ovšem v žádném případě nemůže být pádným argumentem pro užší soudní přezkum. Případů, kdy rozsah soudního přezkumu překračuje mezinárodní závazky České republiky, je nespočet. Rozhodně není žádoucí, aby byl omezen pouze na nezbytné minimum, na němž se byly schopny státý na mezinárodní půdě dohodnout.

rozsahem není a nemá být omezeno. Posláním správních soudů je poskytovat ochranu veškerým veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob.²³⁾ Musí proto přezkoumávat i „pouhou“ zákonnost postupu správních orgánů, který by mohl do těchto práv zasáhnout.²⁴⁾

Mnohem větší vypovídací schopnost má proto judikatura NSS ve vztahu k přezkumu státních a přijímacích zkoušek podle zákona o vysokých školách. Ke státním zkouškám NSS vyslovil, že „student při konání státní zkoušky nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ní související [...]. Hodnocení vědomostí uplatněných studentem u zkoušky náleží pouze zkušební komisi [...]. Princip přezkumu (státních) zkoušek na vysoké škole nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejícího, nýbrž v přezkumu zákonnosti těch postupů, které lze ve smyslu shora uvedeného podřadit pod výkon státní správy.“²⁵⁾

V případě přijímacích zkoušek se NSS vyjadřoval především k rozsahu přezkumu rozhodnutí ze strany rektora vysoké školy, nicméně zjevně stejný rozsah vztáhl (ač spíše jako *obiter dictum*) i k následnému soudnímu přezkumu: „Součástí řízení musí tedy být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, i věcné posouzení, zda uchazeč správně odpověděl na otázky či zkušební úlohy při přijímací zkoušce, včetně případného posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně. Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úlohy zadávané v takových externích testovacích řízeních.“²⁶⁾

Ve vztahu ke státním zkouškám tedy NSS naznačil, že by měla být soudy přezkoumávána pouze jejich procesní stránka, nikoliv vědomosti studenta. U přijímacích zkoušek by pak měla být přezkoumávána mimo jiné také správnost odpovědi a formulace zadání. Oba názory lze na první pohled chápat jako rozporné, což se následně promítá i do odlišných přístupů k soudnímu přezkumu maturit.

Krajský soud v Brně z judikatury týkající se státní zkoušky dovodil, že „soud není od toho, aby určoval, jaké hodnocení měla žalobkyně za svoji slohovou práci získat – aby tedy posuzoval pravopis, písařské chyby, stylistiku, kompozici, dodržení příslušného slohového útvaru v rámci maturitní slohové práce apod.“²⁷⁾ Prakticky totožný názor zaujal Krajský soud v Ústí nad Labem ve vztahu k písemné práci z jazyka německého.²⁸⁾ Krajský soud v Brně však vyslovil i obecnější závěry: „Zatímco samotná klasifikace, která byla výsledkem

²³⁾ Viz ust. § 2 s. ř. s.

²⁴⁾ To konec konců explicitně uvádí i Ústavní soud v již zmíněném usnesení ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/00.

²⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141.

²⁶⁾ Rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2011, č. j. 7 As 79/2011-120 (publikováno pod č. 2566/2012 Sb. NSS).

²⁷⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62A 67/2012-47.

²⁸⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 3. 2013, č. j. 15A 118/2012-24. Poněkud nepochopitelně přejímá názor ve vztahu ke slohovým pracím také Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne Praze ze dne 28. 8. 2012, č. j. 10 A 278/2011-79, ačkoliv předmětem přezkumu v jeho věci byl didaktický test.

hodnocení studenta, by, takto izolovaně vzato, soudnímu přezkumu nemohla podléhat, naplnění řádného výkonu státní správy spočívající v kontrole dodržení pravidel hodnocení, jak předvídá § 82 odst. 2 školského zákona, soudnímu přezkumu [...] podléhat musí.“²⁹⁾ Z toho vyplývá, že by se měl soudní přezkum zaměřit mimo jiné i na to, zda byly porušeny právní předpisy nebo se vyskytly jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky (viz ust. § 82 odst. 1 školského zákona).

Také sedmý senát NSS ve svých rozsudcích vyšel z judikatury vztahující se ke státním a přijímacím zkouškám. Dospěl přitom k závěru, že „[n]elze 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. [...] 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.).“³⁰⁾

Šestý senát NSS v citované pasáži shledal rozpor právě s rozsudkem NSS týkajícím se státní zkoušky, což je jedním z důvodů postoupení věci rozšířenému senátu. Předložil navíc další argumentaci proti závěru sedmého senátu: [N]eexistuje 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 7. 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. Předkládajícímu senátu není zřejmé, kdo by byl schopen odborně, korektně, objektivně a správně posoudit zmíněné aspekty. V případě znalců, na něž se rozsudek 7. senátu odvolává, podle názoru předkládajícího senátu v současné době neexistuje příslušná specializace, do jejíhož rozsahu by zodpovězení předmětné problematiky spadalo. [...] V případě některých sporů by se řízení mohlo proměnit ve střet různých teoretických směrů a přístupů k určité problematice, který by však správní soud [...] nebyl schopen vyřešit.“ Dále šestý senát poukázal na to, že ve světle výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva jdou závěry sedmého senátu nad rámec mezinárodních závazků, a dodal: „Naopak však mezinárodní závazky České republiky zdůrazňují rovný přístup ke vzdělání, tedy i rovné zacházení se všemi studenty ve stejné situaci. Předestřený názor 7. senátu na soudní přezkum tzv. státních maturit však poskytuje ochranu jen jednomu konkrétnímu žalobci, napadajícímu hodnocení ve svém konkrétním případě, naopak vůbec nezkoumá, zda a jak bude (by měl být) zohledněn závěr o případné chybě v hodnocení či zařazení otázky ve vztahu k ostatním studentům.“

Tvrzený rozpor v judikatuře však může být pouze zdánlivý. Ve všech případech se soudy dle svých slov omezily na přezkum výsledku maturitní zkoušky z hlediska její procesní stránky. Pro posouzení, nakolik jsou jejich závěry skutečně ve vzájemném rozporu, je stěžejní vymezení, co vše do oné procesní stránky patří. Explicitně sem judikatura řadí například požadavky na řádné obsazení hodnotící komise a na řádné odůvodnění rozhodnutí. Škála procesních pravidel je však širší, přičemž mnohá z nich

²⁹⁾ Tuto argumentaci následně převzal i Městský soud v Praze ve svých rozsudcích ze dne 19. 9. 2012, č. j. 10 A 129/2012-33, a ze dne 28. 8. 2012, č. j. 10 A 278/2011-79.

³⁰⁾ Rozsudky NSS ze dne 21. 2. 2013, č. j. 7 As 190/2012-19, a ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22.

vyhrazují osobám podílejícím se na přípravě, organizaci a vyhodnocování maturitní zkoušky správní uvážení. Nabízí se pak otázka: Je míra tohoto správního uvážení u všech forem zkoušky stejná? Pokud tomu tak není, musí se v důsledku lišit i rozsah soudního přezkum v závislosti na této formě, ačkoliv zároveň stále zůstává ve všech případech jednotně omezen na procesní stránku maturitní zkoušky.

Jednotný rozsah přezkumu všech forem zkoušky?

Část správních soudů, včetně šestého senátu NSS, se na základě právního názoru NSS vysloveného v případě státní zkoušky implicitně kloní k závěru, že rozsah přezkumu maturit by se neměl lišit v závislosti na formě zkoušky. Konkrétně by se měl přezkum omezit na posouzení zákonnosti průběhu zkoušky a neměla by být přezkoumávána například jednoznačnost zadání či správnost odpovědí zkoušeného.

Mám však za to, že takto generalizovaný závěr nelze učinit. Ze samotného rozsudku NSS ve věci státní zkoušky totiž plyne, že určitou roli v daném případě hrála právě forma zkoušky. Uvádí totiž například, že dosažení určité úrovně vzdělání „*je, zvláště u vysokoškolského vzdělání, jakožto nejvyšší formy vzdělání, podmíněno řadou faktorů, včetně vědomostí studenta, které jsou výslednicí jeho předchozí přípravy a pedagogické činnosti vysoké školy a které lze zvláště při ústní formě zkoušek zpětně jen obtížně hodnotit, a to tím spíše, že hlediska odborná mohou převážet nad právními.*“³¹⁾ Pokud je tento rozsudek čten s vědomím, že šlo o ústní zkoušku, může se jevit v jiném světle i klíčový závěr, že soudní přezkum zde „*nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejícího.*“

Není pochyb o tom, že soud nemůže znovu přezkoušet studenta a posléze vytknout vysoké škole jeho nesprávné ohodnocení. Stejně tak by s ohledem na charakter ústní zkoušky nemohl soud posoudit, zda a v jaké míře měla případná nesprávně položená otázka či vyhodnocená odpověď studenta vliv na zákonnost výsledného ohodnocení. Hodnocení studenta při ústní zkoušce je totiž skutečně výrazně odborným (pedagogickým) a komplexním procesem. Na položené otázky nemusí existovat jediná správná odpověď. Zároveň zkoušející může brát v úvahu to, nakolik byla odpověď vyčerpávající, zda student chápe látku v souvislostech, zda nejsou jeho odpovědi spíše hádáním, zda při odpovědích nevykazuje neznalost odborné terminologie a podobně. Navíc není nastavena žádná přesná škála hodnocení a nelze předem říci, jaké konkrétní vědomosti budou postačovat na tu kterou známku. Jinými slovy zde chybí přesná „pravidla hry“.

Zkoušejícímu je tedy poskytnut široký prostor pro způsob zkoušení, volbu pokládaných otázek, vyhodnocování jednotlivých aspektů odpovědi a výsledné hodnocení. Tato volnost není ničím jiným než prostorem pro správní uvážení.³²⁾ Podobně jako v jiných případech přezkumu závěrů správních orgánů učiněných v rámci správního

³¹⁾ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141; *zvýraznění přidáno*.

³²⁾ Viz např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 12-13; HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, 3. akt. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 50-51; MATES, P. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. *Právní rádce* č. 8/2010, s. 36 an.

uvážení, je i zde soudní přezkum možný pouze v otázkách, zda byly splněny zákonné předpoklady pro použití správního uvážení, zda nebylo zneužito, zda správní orgán nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda jsou jeho úvahy v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.³³⁾ Smyslem takto nastaveného soudního přezkumu je vyloučení libovůle ze strany správního orgánu při současném zachování podstaty jeho diskrečního oprávnění. Za překročení mezí správního uvážení by tak bylo možné v případech ústní zkoušky považovat například situace, kdy by pokládané otázky byly zcela nesouvisející s daným předmětem nebo by byl student hodnocen jiným stupněm, než jaký odpovídá vnitřním předpisům.

Oproti ústní zkoušce bude v případě testů s uzavřenými úlohami míra správního uvážení zpravidla omezena. Již to, že je test označen jako test s uzavřenými úlohami, znamená omezení volné úvahy při hodnocení odpovědí. Není totiž možné hodnotit jiná, byť jindy z hlediska pedagogiky významná, hlediska než správnost odpovědí.³⁴⁾ Omezení správního uvážení tak plyne již z povahy dané formy zkoušky. Kromě toho budou často další omezení plynout z pravidel pro tvorbu zadání a hodnocení odpovědí obsažených v podzákonných (popř. vnitřních) předpisech.

Liší-li se míra správního uvážení v závislosti na formě zkoušky, nutně se musí lišit také rozsah soudního přezkumu. Tam, kde zkoušející neměl žádný prostor pro volnou úvahu a musel se řídit striktními pravidly, musí soud na základě námítky posoudit, zda byla tato pravidla skutečně dodržena. To v případě testů s uzavřenými úlohami znamená i přezkum toho, zda zvolená odpověď byla správná či nikoliv. V cestě zde, na rozdíl od ústní zkoušky, nestojí ani faktická překážka v podobě nemožnosti rekonstrukce přesného znění zadání a odpovědi. Je možné zpětně vyslovit například závěr, že zadání bylo nejednoznačné nebo že více odpovědí bylo správných. Jsou-li předem nastavena pravidla hodnocení, nemůže činit obtíže ani posouzení, jaký mělo vliv nesprávné vyhodnocení jedné či více odpovědí správním orgánem na konečné hodnocení.

Tento na první pohled širší soudní přezkum však nelze ztotožňovat s přezkumem vědomostí studenta, který explicitně vyloučil NSS v případě státní zkoušky. S trochou nadsázky lze říci, že vědomosti studenta jsou zde lhotežné (jím zvolené odpovědi vůbec nemusí odpovídat jeho vědomostem). Na úspěšnost správní žaloby nemůže mít žádný vliv to, že student ve skutečnosti požadovanými vědomostmi disponuje. Důvodem pro vyhovění žalobě však již může být to, že zkoušející porušil procesní pravidla pro vyhodnocování odpovědí studenta. Stejně tak za posuzování vědomostí studenta rozhodně nelze považovat ani přezkoumávání, zda zadání odpovídá předem stanoveným pravidlům a je jednoznačné a srozumitelné.

³³⁾ Viz např. rozsudky NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003-38, ze dne 11. 1. 2006, č. j. 5 As 28/2005-53 a ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004-92, 22. září 2004. Z dřívější judikatury srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, sp. zn. 6 A 99/92, nebo rozhodnutí NSS uveřejněné v Bohuslavově Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních v roce 1920 pod č. 589.

³⁴⁾ Výjimkou je samozřejmě přihlídnutí k porušování pravidel zkoušky ze strany zkoušeného – zejména podvádění.

Tomu, že by se možnosti přezkumu měly lišit v závislosti na formě zkoušky, odpovídají i další úvahy NSS vyslovené v případě přezkumu přijímacích zkoušek: „*Pouze je-li součástí přijímacího řízení zkoumání vlastností a schopností exaktně neměřitelných či závislých na vkusu nebo jiných subjektivních úsudcích (např. uměleckého talentu), přezkumná činnost rektora se omezí na kontrolu nestrannosti, objektivity a odbornosti správní úvahy osoby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí správního uvážení či je nezneužily.*“³⁵⁾ Jak je patrné z citované pasáže, NSS nezůstává u pouhého konstatování, nýbrž naznačuje i důvod omezeného přezkumu v nastíněných případech, a sice širší správní uvážení zkoušejícího.

Lze připomenout, že maturitní zkouška může zahrnovat více forem dílčích zkoušek v podobě didaktického testu, písemné práce, ústní zkoušky, vypracování maturitní práce a její obhajoby či praktické zkoušky. Pro každou z těchto forem platí buďto z povahy jednotlivé formy nebo na základě dílčích ustanovení podzákoných a vnitřních předpisů odlišná pravidla. Ta se liší v nastavení procesu tvorby zadání, formulace otázek, hodnocení odpovědí, možnosti hodnocení dalších z pedagogického hlediska významných skutečností a podobně.

Zastávám proto názor, že soudní přezkum jednotlivých forem dílčích částí maturitní zkoušky by měl být diferencovaný v závislosti na míře správního uvážení zkoušejícího. Zároveň však stále platí obecné pravidlo pro soudní přezkum, vyjádřené v rozsudku NSS týkajícím se státní zkoušky na vysoké škole: Soudní přezkum nespočívá v přezkumu vědomostí studenta, nýbrž v přezkumu zákonnosti postupů ze strany správního orgánu (resp. zkoušejícího).

Důsledky diferencovaného soudního přezkumu

Bude-li se soudní přezkum jednotlivých částí maturity lišit v závislosti na jejich formě, především bude nutné identifikovat u každé dílčí zkoušky míru správního uvážení při tvorbě zadání, pokládání otázek a hodnocení odpovědí žáka a jeho ústního, písemného nebo praktického projevu. Jde sice o úkol nelehký, nicméně to samo o sobě nemůže být důvodem pro paušální zúžení soudního přezkumu všech forem zkoušení.

Míra správního uvážení při pokládání otázek a vyhodnocování odpovědí žáka by v případě ústních zkoušek měla být velmi široká. V tomto rozsahu je prostor pro soudní ingerenci jen v případě excesů vykazujících znaky svévole zkoušejícího (např. zkoušení ze zcela jiného předmětu či udělení známky, kterou vůbec nelze udělit).³⁶⁾ Soudní přezkum se však kromě toho může zaměřit na dodržení pravidel pro průběh zkoušky (např. řádné oznámení termínu či složení komise, kvalifikace a nestrannost jejích členů), pro výstup ze zkoušky (řádné odůvodnění hodnocení) nebo pro následný přezkumný proces. Srovnatelný rozsah přezkumu lze zřejmě očekávat i u praktické zkoušky.

³⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2011, č. j. 7 As 79/2011-120 (publikováno pod č. 2566/2012 Sb. NSS).

³⁶⁾ Zde uváděné případy excesů jsou na první pohled absurdní. Život ovšem může přinášet nejrůznější situace a je pak na posouzení každého konkrétního případu, jestli se skutečně jedná o exces či nikoliv. Tyto případy budou začasť hraniční.

Naproti tomu v případě testů s uzavřenými úlohami, u něhož je předem nastaven jasný systém hodnocení, může soud posoudit (i za pomoci jím vyžádaného stanoviska odborníka), zda byla žákem zvolená odpověď správná a jaký to mohlo mít vliv na výsledné hodnocení. Jelikož v soudním řízení není žádných pochyb o tom, na jak položenou otázku žák odpovídal, lze například posuzovat i jednoznačnost zadání.³⁷⁾ I zde se však uplatní správní uvážení, minimálně v otázce, zda úloha odpovídá penzu vědomostí, které by skutečně měl žák konající maturitní zkoušku mít. A také v tomto případě může soud posuzovat excesy, kdy by například zadání úlohy v didaktickém testu z českého jazyka ve skutečnosti zjevně testovalo vědomosti či dovednosti ze zcela jiného oboru (například matematiky). Kromě toho do rámce soudního přezkumu opět spadá posouzení dodržení dalších pravidel pro průběh zkoušky a přezkumného procesu.

Uvedené lze demonstrovat na případě, který je předmětem posouzení ve věci, kterou šestý senát NSS předložil rozšířenému senátu. Zde 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. Tato námitka může mít několik rovin. Buďto žalobkyně fakticky namítá neregulérnost průběhu zkoušky, kdy například v důsledku nepřiměřených rušivých vlivů nemohla zadání slyšet správně. V takovém případě nemůže být pro soud problém například za pomoci svědeckých výpovědí posoudit, zda průběh odpovídal předem nastaveným pravidlům. Tvzení žalobkyně však může také znamenat námitku, že i její odpověď byla správná. Odpovídal-li průběh zkoušky nastaveným pravidlům, může být odborníkovi, kterého soud přizve, reprodukováno prakticky autentické zadání. Neexistuje tak překážka pro to, aby správnost či nesprávnost zvolené odpovědi posoudil. A pokud tímto žalobkyně namítá, že slyšela úryvek jinak, než jak zněl, pak se jedná o její pochybení. Právě správné porozumění mluvenému slovu totiž bylo touto částí didaktického testu zjevně zjišťováno. Je lhostejné, z jakého důvodu žák zvolí nesprávnou odpověď, odpovídal-li test i průběh zkoušky předem nastaveným procesním pravidlům. To, že důvodem je nesprávné porozumění úryvku, se víceméně předpokládá, a žalobkyně se k tomu v dané věci jen výslovně přiznává.

Další formou dílčí zkoušky v rámci maturity je slohová práce.³⁸⁾ Opět i zde může soud hodnotit, zda byl termín a následně téma žákovi řádně sděleny, zda průběh odpovídal stanoveným pravidlům, zda byla práce hodnocena k tomu kvalifikovanou osobou, zda bylo hodnocení řádně zdůvodněno a bylo při tom přihlíženo k předem stanoveným kritériím a nakonec zda následné přezkoumání proběhlo řádně. Při hodnocení slohové práce se již uplatní správní uvážení hodnotitele, ovšem ministerstvo zde stanoví určitá kritéria, která je nutno považovat za meze tohoto uvážení.³⁹⁾ Je předem nastaveno, co konkrétně se bude na práci hodnotit, jaká je škála bodů pro hodnocení jednotlivých kritérií a kolik bodů žák potřebuje pro řádné složení dílčí zkoušky. Velká

³⁷⁾ Toto posouzení bude někdy zřejmě moci soud učinit i bez pomoci odborníka.

³⁸⁾ Její hodnocení (resp. rozhodnutí o jeho přezkoumání) bylo již předmětem soudního přezkumu před Krajským soudem v Brně (rozsudek ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62A 67/2012-47). Ten prozatím věc uzavřel s tím, že rozhodnutí krajského úřadu nebylo řádně odůvodněno.

³⁹⁾ Viz kritéria hodnocení zveřejněná na základě § 22 prováděcí vyhlášky, dostupná na <http://www.msmt.cz/file/27805/>.

část hodnocení je na úvaze hodnotitele (zda například určité kritérium bude hodnotit 1 nebo 4 body), nicméně zároveň jsou nastavena i některá striktní pravidla. Takovým je například pravidlo pro obligatorní hodnocení nulovým počtem bodů, pokud text nespĺňuje požadovaný rozsah slov (tj. 250 slov), a to ani v rámci stanovené tolerance (-50 slov). Ani tu není žádná překážka pro to, aby soud hodnotil vybočení z mezí správního uvážení nebo porušení konkrétního procesního pravidla.

Jak je patrné, u řady otázek by si soudy měly vyžádat odborné vyjádření nebo dokonce ustanovit znalce. Ačkoliv by to snad bylo možné vnímat jako „komplikaci“, rozhodně to nemůže být důvodem pro zúžení soudního přezkumu. Nesouhlasím s hodnocením šestého senátu, že by pro zodpovězení příslušných odborných otázek neexistoval odborný subjekt, který by je byl schopen patřičně posoudit. Není nutné, aby byl přizvaný odborník specializován na tvorbu či hodnocení didaktických testů či slohových úloh. Jakýkoliv odborník v oboru, do něhož spadá zkoušená materie (například v oboru českého jazyka), musí být schopen odpovědět na otázku, zda je zadání testu jednoznačné, zda není jiná odpověď správná, zda hodnotitel zjevně nesprávně vyhodnotil, že slohová práce nevykazuje charakteristiky daného útvaru apod. K podání odborného vyjádření navíc nemusí být přizván znalec zapsaný v seznamu znalců; v určitých případech může taková osoba podat i znalecký posudek.⁴⁰⁾

Šestý senát NSS poukázal také na další důsledek názoru zastávaného sedmým senátem NSS, a sice že poskytuje ochranu jen jednomu konkrétnímu žalobci a vůbec nezkoumá, zda a jak bude zohledněn závěr o případné chybě v hodnocení či zařazení otázky ve vztahu k ostatním studentům.⁴¹⁾ Nicméně tento „nerovný přístup ke vzdělání“, jak je šestým senátem vnímán, s sebou soudní přezkum ponese vždy, bez ohledu na jeho rozsah. Případný zrušující rozsudek má zásadně dopad, ve smyslu závaznosti právního názoru soudu, pouze na daný konkrétní případ. V obecnější rovině může mít i precedenční účinky, ovšem pouze na případy, v nichž je proces správního či soudního přezkumu ještě v běhu, potažmo na případy budoucí. Jelikož se jedná o zcela standardní důsledky soudního rozhodnutí, jeví se argumentace šestého senátu jako poměrně překvapivá. Pokud se i jiný žák domnívá, že chyba v zadání či hodnocení poškodila jeho práva, má si svá práva střežit a proti hodnocení a následnému přezkumu brojit žalobou (platí zde zásada *vigilantibus iura scripta sunt*). Těžko může posléze namítat nerovný přístup ke vzdělání, pokud na ochranu svých práv rezignoval. Nejsem si vědom žádné oblasti práva, kde by byl zakotven mechanismus, který by zajišťoval, že by se rozhodnutí soudu poskytující ochranu právům jedné konkrétní osoby zpětně promítlo do obdobných, ačkoliv pravomocně skončených správních řízení, a mělo by tak za následek ochranu práv všech subjektů dotčených shodným pochybením správního orgánu.

⁴⁰⁾ Viz § 127 o. s. ř. a § 24 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁾ Pro připomenutí, v rámci procesu hodnocení žáků funguje tzv. hromadná validace, která umožňuje zjištění chyby v testu a zohlednění tohoto zjištění při hodnocení všech žáků. Takový mechanismus je jistě přínosný, ovšem může fungovat jen před provedením výsledného hodnocení. Zároveň případné vyřazení otázky (či jiný důsledek hromadné validace) nezavazuje následně přezkumný orgán či soud. Ty mohou dospět naopak k závěru, že otázka vyřazena být neměla.

Závěr

Ačkoliv se již soudy k řadě aspektů soudního přezkumu maturitní zkoušky vyjádřily, v některých vyslovených závěrech je spatřován judikaturní rozpor, jiné otázky zůstávají zcela otevřené.⁴²⁾ Mnohé by mohl objasnit rozšířený senát NSS, který se touto problematikou bude zabývat, nicméně s ohledem na běžnou délku řízení lze jeho rozhodnutí zřejmě očekávat až v druhé polovině roku 2014. Do té doby budou zcela jistě soudy konfrontovány s dalšími žalobami žáků, kteří neuspěli u maturity. Bude proto otázkou, jak se bude dále jejich rozhodovací činnost v této oblasti vyvíjet a zda rozhodnutí rozšířeného senátu skutečně přinese jednoznačné odpovědi na všechny sporné otázky.

Mám za to, že v obecné rovině by měl být rozsah soudního přezkumu výsledku dílčí zkoušky v rámci maturity jednotně omezen na posouzení dodržení procesních pravidel. V každém konkrétním případě je ovšem nutno posuzovat, co vše do těchto pravidel spadá a v jaké míře je ponecháno osobám podílejícím se na přípravě, organizaci a vyhodnocování zkoušky správní uvážení. U různých forem zkoušky by se měl buď z povahy věci, nebo s ohledem na speciální podzákonnou úpravu rozsah soudního přezkumu v konkrétní rovině lišit. Neměl by být proto například paušálně odmítnut soudní přezkum samotného hodnocení žáka u zkoušky, neboť by to mohlo v některých případech znamenat přehlížení evidentního porušení zcela konkrétního pravidla.

Shrnutí:

Článek pojednává o některých problematických aspektech soudního přezkumu výsledku maturitní zkoušky s poukazem na nejednotnou judikaturu správních soudů. Po stručném popisu právní úpravy maturitní zkoušky a přezkumu jejího výsledku dle školského zákona autor přibližuje jednotlivé varianty soudního přezkumu a předkládá argumenty pro závěr, že by se rozsah soudního přezkumu měl lišit v závislosti na formě zkoušky.

Judicial review of school-leaving exams result – still many questions – summary:

The Article deals with several problematic aspects of judicial review of school-leaving exams result, pointing out inconsistency of administrative justice case law. At first, the author briefly describes legislation related to school-leaving exams and review of their results under the Education Act, subsequently, he outlines various alternatives of judicial review and presents arguments in favour of the conclusion that the extent of the judicial review should vary with the form of the exam.

⁴²⁾ Na judikaturu správních soudů již reagovalo i ministerstvo svou „informací“ ze dne 15. 5. 20013, č. j. 18892/2013-211, která je dostupná na www.msmt.cz. Víceméně však jde pouze o reakci na požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí.