

Soudní přezkum výsledku státní maturitní zkoušky

ONDŘEJ MORAVEC

ADVOKÁT A EXTERNÍ VYUČUJÍCÍ NA KATEDŘE ÚSTAVNÍHO PRÁVA
A POLITOLOGIE MASARYKOVY UNIVERZITY, BRNO

Judicial Review of the Graduation Exam Result

Summary: *The contribution analyses the decision of Supreme Administrative Court 6 As 68/2012-47 from 19th August 2014, when Supreme Administrative Court concluded, that the decision about the application for review the graduation exam result is able to be reviewed by administrative courts. Judicial review is not limited on procedural questions. In this contribution author deals particularly with a question, whether it is about special area which needs to let bigger scope for discretion of administrative bodies. Author concludes that this allegation is not right and that it is justifiable to realize the judicial review according to principles of full jurisdiction.*

Key words: *graduation exam, judicial review, discretion, full jurisdiction*

Dne 19. srpna 2014 vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dlouho očekávané rozhodnutí, kterým sjednotil odlišné právní názory tříčlenných senátů, a to zejména pokud jde o rozsah otázek, jejichž přezkoumání přísluší soudům ve správním soudnictví (usnesení rozšířeného senátu 6 As 68/2012-47). Sedmý senát¹ již na počátku roku 2013 zaujal stanovisko, že výsledek jednotné části státní maturity podléhá plnému soudnímu přezkumu, který se odehrává v řízení o žalobě proti vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona.² Naproti tomu šestý senát dospěl k závěru, že by soudní přezkum měl být omezen výhradně na otázky procedurální, a proto věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.³

Usnesení o postoupení věci ukazuje poměrně hluboký příkop mezi právním názorem šestého a sedmého senátu Nejvyššího správního soudu. Sedmý senát popírá existenci veřejného subjektivního práva uspět u maturitní zkoušky, přičemž soudní ochrana tohoto domnělého veřejného subjektivního práva by, dle sedmého senátu, způsobovala „nemalé obtíže týkající se přezkumu vhodnosti, správnosti a korektnosti formulace jednotlivých otázek zkoušejících, odpovědí zkoušených a adekvátního hodnocení zkoušejících. Předkládajícímu senátu není zřejmé, kdo by byl schopen odborně, korektně, ob-

jektivně a správně posoudit zmíněné aspekty.“

Naproti tomu šestý senát v rozsudku 7 As, 165/2012, cit. shora, zdůrazňuje nutnost existence procedurálních garancí ochrany práva na vzdělání: „Studium na základních, středních i vysokých školách je základním právem (...), na čemž nemění nic ani okolnost, že se jedná o základní právo, jehož je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 Listiny). Právo na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy se týká i tohoto základního práva, neboť soudní ochrana u základních práv podle čl. 41 Listiny není oproti ochraně jiných základních práv nijak omezena. Čl. 36 odst. 2 Listiny stanoví obecně, bez jakýchkoli výjimek, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“

Odlišný náhled obou senátů navíc nachází oporu v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Sedmý senát se opírá o princip „plného přezkumu“, který se uplatňuje při přezkoumávání výsledků přijímacích zkoušek na vysoké školy, kde je třeba přezkoumávat

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 165/2012-22 ze dne 17. 1. 2013.

² Zákon č. 561/2004 Sb.

³ Usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu 6 As 68/2012-36 ze dne 29. 5. 2013.

i správnost jednotlivých odpovědí uchazeče:⁴ „Při přezkoumávání rozhodnutí podle § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, musí být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, provedeno 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 jednoznačně.“

Naproti tomu šestý senát se dovolával judikatury týkající se soudního přezkumu státních závěrečných zkoušek na vysokých školách, kde se správní soudy mají omezit na přezkum procesních podmínek průběhu zkoušky, neboť „klasifikace státní zkoušky je výsledkem hodnocení vědomostí studenta, které náleží pouze zkušební komisi a nepodléhá soudnímu přezkumu.“⁵

Rozsah soudního přezkumu nebyl však jediným sporným místem. Šestý senát Nejvyššího správního soudu v usnesení o postoupení věci vymezil i další otázky, jimiž se měl rozšířený senát zabývat, konkrétně zda má být použit správní řád a dále v jakém procesním režimu má být vyrozumění o výsledku přezkoumání části maturitní zkoušky přezkoumáno.

Dle našeho názoru proto existuje mnoho důvodů zabývat se analyzovaným rozhodnutím rozšířeného senátu v širším kontextu judikatury Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát podle našeho názoru vyřešil spor právních názorů dvou svých senátů (což bylo jeho prvotním úkolem) a současně též ukázal (či spíše potvrdil) směr, kterým se ubírá při soudním přezkumu činností orgánů veřejné správy.

Procesní rámec postupu správního orgánu

Dle ustanovení § 82 odst. 2 školského zákona platí, že „každý, kdo konal zkoušku společně části maturitní zkoušky konanou formou didaktického testu, nebo byl z konání této zkoušky vyloučen, může písemně požádat o přezkoumání výsledku této zkoušky, může písemně požádat ministerstvo o přezkoumání výsledku této zkoušky nebo o přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky.“

Ustanovení § 183 odst. 1 ŠkolZ rozhodování ve věcech stanovených v § 82 odst. 2 ŠkolZ vylučuje z působnosti správního řádu. Podle § 180 odst. 1 správního řádu přitom platí, 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 toho zákona, včetně části druhé.“

Šestý senát vznesl námitku, že kompetenci přezkoumávat státní maturity získalo MŠMT až od 1. září 2009, tj. až po nabytí účinnosti správního řádu, takže příslušná ustanovení nemohla být považována za dosavadní předpisy ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Z vyloučení použitelnosti správního řádu vyvodil šestý senát závěr, že výsledný správní akt není rozhodnutím podle § 9 a § 67 správního řádu, z čehož plyne nemožnost odvolání proti takovému aktu. Zásadní konsekvence s sebou takový náhled dle šestého senátu přináší i pro soudní přezkum (viz níže).

Rozšířený senát zaujal v této věci jiný právní názor, než jaký v usnesení o postoupení věci prezentoval šestý senát. Za dosavadní předpis totiž rozšířený senát pokládá školský zákon jako celek. Jinými slovy řečeno, sama okolnost, že zákonodárce založil určitou kompetenci správního orgánu (zde MŠMT) až po účinnosti správního řádu není právně významná. Podstatné je to, že tato kompetence je založena právním předpisem, který jako celek nabytí účinnosti před nabytím účinnosti správního řádu.

Nejvyšší správní soud zde zdůraznil, že „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.“⁶ Tato argumentace vychází z nálezu judikatury Ústavního soudu, z níž plyne právo adresáta veřejné moci na existenci pravidel upravujících postup, v němž je orgánem veřejné správy rozhodováno o subjektivních právech adresátů.⁷

Správní řád svým § 180 odst. 1 tedy rozšířil svou působnost i na dosavadní předpisy, které původně účinnost správního řádu vylučují, aniž vyloučená procesní pravidla dosazují náhradou. U předpisů nových (tj. po účinnosti správního řádu vydaných) pak zřejmě správní řád předpokládá odpovědnější postup budoucího zákonodárce, který napříště pečlivě zváží, zda je v určitých případech možné ustanovení o správním řízení vyloučit; i tak je třeba postupovat podle zásad o činnosti správních orgánů.

⁴ Rozsudek 7 As 79/2011-120 ze dne 8. 9. 2011.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 As 1/2009-141 ze dne 17. 12. 2009.

⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS 6 As 68/2012, cit. shora, odst. 32.

⁷ Nejvyšší správní soud zmiňuje nálezy Pl. ÚS 14/1996 ze dne 5. 11. 1996 a Pl. ÚS 21/04. Z odborné literatury srov. zejména práci SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení. Linde, Praha, 2007, s. 215 a násl.

Ze samotné aplikace správního řádu dle § 180 odst. 1 správního řádu však podle názoru rozšířeného senátu neplyne existence dalšího opravného prostředku na úrovni výkonu veřejné správy. Opravný prostředek nelze pokládat za nebytný ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu, neboť dvojinstančnost není považována za základní zásadu rozhodování.⁸

Zde se však Nejvyšší správní soud ocitá v rozporu s přístupem, který zvolil při přezkoumávání rozhodnutí ředitele církevní mateřské školy ve věci ukončení předškolního vzdělávání.⁹ Školský zákon nestanovil žádná pravidla pro rozhodování ředitele školy zřízené neveřejným zřizovatelem, u ředitele školy zřízené zřizovatelem veřejným použitelnost správního řádu po novele č. 472/2011 Sb. dočasně výslovně vylučoval. I v tomto rozhodnutí¹⁰ Nejvyšší správní soud s odkazem na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/04 vyjádřil pochybnosti o tom, zda „zákaz užití správního řádu (...) bez toho, aby zákonodárce upravil vlastní procesní postup takového rozhodování, lze mít za souladný s ústavním pořádkem.“ Vzhledem k tomu, že šlo o rozhodování ředitele církevní školy, kde školský zákon mlčel zcela, dovodil Nejvyšší správní soud použitelnost správního řádu včetně obecných ustanovení o opravných prostředcích. Nejvyšší správní soud tedy, konfrontován se situací, kdy zákonná úprava zjevně přípustnost opravných prostředků nepředpokládala, výkladem a aplikací obecných ustanovení o správním řízení jejich existenci dovodil.¹¹

Nutno dodat, že z daného srovnání neplyne existence normativního rozporu v právních názorech Nejvyššího správního soudu; jedná se však podle našeho názoru rozpor principiální, tj. stav, kdy Nejvyšší správní soud v jednom případě předpokládá nutnost existence opravných prostředků na úrovni veřejné správy a pravomoc odvolacího orgánu (která není založena výslovně) hledá ve správním řádu, zatímco v jiném dává adresátům najevo, že existence opravného prostředku není nutným pravidlem.¹² Takováto situace je nešťastná především pro právní praxi a zejména pro adresáty rozhodnutí, kteří jsou nuceni zabývat se mnohdy velice komplikovanou a převážně teoretickou otázkou existence opravného prostředku a pravomoci odvolacího orgánu. Zatěžována je i soudní soustava, neboť správní soudy jsou nuceny místo zákonnosti napadeného správního aktu zkoumat, zda žaloba nebyla podána předčasně, tj. aniž byly vyčerpány opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

Procesní režim soudního přezkumu

S procesním rámcem rozhodování správního orgánu úzce souvisí režim soudního přezkumu. Šestý senát totiž ze skutečnosti, že vyznění o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, vyvodil, že prostředkem obrany proti němu nemůže být žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nýbrž nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. Opřel se přitom o dvě relativně nedávná rozhodnutí rozšířeného senátu, z nichž plyne, že prostředkem ochrany proti individuálním správním aktům nemajícím formu správního rozhodnutí je právě zásahová žaloba.¹³ Dle šestého senátu měl obdobný režim platit i pro přezkum výsledku maturitní zkoušky – je-li vyloučeno použití správního řádu, je vyloučeno, aby výsledkem činnosti správního orgánu bylo rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Rozšířený senát tuto koncepci odmítl a znovu se výslovně přihlásil k materiálnímu pojetí pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., které je v judikatuře Nejvyššího správního soudu od počátku přítomno a které se mohlo zdát výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu narušeno. I nadále tedy platí, že ust. § 65 s. ř. s. obsahuje autonomní vymezení pojmu rozhodnutí, které není závislé na tom, zda je vydáváno v řízení vedeném podle správního řádu, resp. zda je správní řád či zvláštní předpis za rozhodnutí výslovně označuje.

V posuzovaném případě dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že vyznění o výsledku přezkoumání výsledku maturitní zkoušky naplňuje znaky individuálního správního aktu a je tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. „Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák žádající 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 material-

⁸ S odkazem na rozsudek 2 As 47/2004-61 ze dne 27. 10. 2005, 1409/2007 SbNSS.

⁹ Rozsudek 1 AS 160/2012-41 ze dne 30. 1. 2013.

¹⁰ Odst. 22.

¹¹ Blíže srov. MORAVEC, O. *Soudní přezkum aktů v oblasti regionálního školství*. In: Šimíček, V. (ed.): *Právo na vzdělání*, Masarykova univerzita, Brno, 2014, s. 43 a násl.

¹² Blíže KÜHN, Z. *Konzistence judikatury jako problém právní kultury*. In: Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*, Eurolex Bohemia, Praha, s. 111 a násl.

¹³ Konkrétně se jednalo o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí (rozhodnutí rozšířeného senátu 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010) a o souhlasy podle stavebního zákonu (usnesení č.j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2018).

zovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.¹⁴

Právě existence materializovaného aktu, který je výstupem činnosti správního orgánu, je podle našeho názoru klíčová pro odlišení, jaký z žalobních typů dle soudního řádu správního má být zvolen. V tom spočívá rozdíl mezi přezkumem výsledku maturitní zkoušky a případy, o kterých rozhodoval rozšířený senát v minulosti.¹⁵ V tomto světle není rozhodnutí rozšířeného senátu příliš překvapující, neboť pokračuje v nastolené linii.

Rozsah soudního přezkumu

Jádrem sporu právních názorů senátů Nejvyššího správního soudu však byla zejména otázka rozsahu, v němž jsou soudy oprávněny přezkoumávat výsledný správní akt. Zatímco sedmý senát se ve svém rozsudku přihlásil k plnému přezkumu výsledku maturitní zkoušky, šestý senát zastával názor, že soudy by se měly zabývat pouze otázkami procedurálními, zatímco otázka hodnocení výsledku (jakož i formulace zadání) měla být ze soudního přezkumu vyloučena. Jak již bylo uvedeno v úvodní části tohoto komentáře, každý ze senátů se opíral o určitou prejudikaturu. Tato prejudikatura (týkající se přijímacích zkoušek na vysokou školu a státních závěrečných zkoušek na vysoké škole) nebyla sice v přímém normativním rozporu, přesto však prozrazovala odlišné náhledy jednotlivých senátů na to, jak přezkoumávat výsledky důležitých zkoušek.¹⁶

Ještě před vydáním rozhodnutí rozšířeného senátu se tyto odlišné náhledy pokusil v odborné literatuře do jisté míry „smířit“ V. Štencel, když existující rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu označil za možná pouze zdánlivý: „Pro posouzení, nakolik jsou jejich závěry skutečně ve vzájemném rozporu, je stěžejní vymezení, co vše do oné procesní stránky patří. Explicitně se judikatura řídí například požadavky na řádné obsazení hodnotící komise a na řádné odůvodnění rozhodnutí. Škála procesních pravidel je však širší, přičemž mnohá z nich vyhražují osobám podílejícím se na přípravě, organizaci a vyhodnocení maturitní zkoušky správní uvážení.“¹⁷ Následuje otázka, zda rozsah tohoto správního uvážení je ve všech případech stejný, nebo zda se u jednotlivých zkoušek liší.

Je to tedy právě koncept správního uvážení, který stojí v centru pozornosti. Sporné je, zda je diskrecí správních orgánů (v první řadě maturitní komise) určit, zda uchazeč prokázal vědomosti potřebné ke složení maturitní zkoušky. Na diskreční pravomoc (správní úvahu) lze při-

tom nahlížet ve dvojí rovině. V rovině první se pravomoc ke správní úvaze odlišuje od režimu vázaného rozhodování správního orgánu. P. Průcha uvádí, že „správní uvážení je z povahy věci vyloučeno tam, kde norma správního práva váže na určité skutkové stavy jen jediné možné právní řešení. Tehdy správní orgán, jsou-li splněny příslušné podmínky, s nimiž norma správního práva dané řešení spojuje, nemá na výběr a musí uplatnit předmětné jednovariantní řešení.“¹⁸ Správní uvážení se tedy uplatní tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen nutný právní následek. Obecněji pak nahlíží na správní úvahu F. Melzer, když poukazuje, že správní úvaha musí být uplatněna tehdy, jestliže lze metodologicky korektně dospět k více právním závěrům.¹⁹

V rovině kompetenční pak diskreční pravomoc správního orgánu znamená omezení soudního přezkumu, neboť při soudním přezkumu správního uvážení platí, že soud nemá nahrazovat úvahu správního orgánu úvahou vlastní.²⁰ Uvedené však neznamená, že soudní přezkum má správní úvahy být zcela vyloučen²¹ a že do správní úvahy nemá být zasahováno. Z ustanovení § 78 s. ř. s. tedy nevyplývá, že by rozhodování správního orgánu v režimu správního uvážení bylo ze soudního přezkumu vyňato (a určité žalobní námitky by tak byly nepřípustné), nýbrž toliko to, že soud v rámci soudního přezkumu respektuje prostor, který zákon správnímu orgánu ke správní úvaze ponechává. Odůvodnění rozhodnutí vydávaného v režimu správní úvahy proto musí být přezkoumatelné. Existence diskreční pravomoci správního orgánu přitom nároky na detailnost odůvodnění nesnižuje, nýbrž naopak zvyšuje.²²

Pro úvahy rozšířeného senátu se klíčovým východiskem stal princip plné jurisdikce. Požadavek plné jurisdikce, který stál u zrodu správního soudnictví v jeho současné podobě,²³

¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu 6 As 68/2012, odst. 39.

¹⁵ Obdobně Štencel poukazuje na zjevnou odlišnost oproti předcházejícím případům spočívající v tom, zda existuje jasný formalizovaný výstup naplňující znaky dle § 65 s. ř. s. Srov. ŠTENCEL, V.: *Soudní přezkum výsledku maturitní zkoušky – stále řada otázek*. Správní právo, roč. 2014, č. 3, s. 191.

¹⁶ K problematice hodnocení zkoušek na vysokých školách srov. ŠIMÍČEK, V.: *Soudní přezkum hodnocení na vysokých školách*. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Právo na vzdělání*, Masarykova univerzita, Brno, 2014, s. 99 a násled.

¹⁷ ŠTENCEL, c. d., s. 196.

¹⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, 8. vydání. Doplněk, Brno, 2012, s. 114.

¹⁹ MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva*. C. H. Beck, Praha, 2010, s. 10.

²⁰ Což plyne z ust. § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Srov. též MATES, P.: *Správní uvážení*. Aleš Čeněk, Praha, 2013, s. 105 a násled.

²¹ Požadavek soudní přezkoumatelnosti zdůrazňuje Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2.

²² MATES, c. d., s. 101.

²³ Stalo se tak po derogačním zásahu Ústavního soudu nálezem č. 276/2001 Sb., jímž byla zrušena celá část pátá občanského soudního řádu.

znamená, že soudy nejsou vázány tím, jak správní orgány zjistí skutkový stav věci a není-li stanoveno jinak, jsou zásadně oprávněny nahradit úvahu správního orgánu úvahou vlastní. Rozšířený senát výslovně uvedl, že princip plné jurisdikce se uplatní ve všech řízeních, a to bez ohledu na to, zda se jedná o řízení, která svým předmětem spadají pod pojem občanská práva a závazky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jakkoli tedy důvodem zrušení části páté občanského soudního řádu počítající s omezeným rozsahem soudním přezkumem, byl nesoulad s Úmluvou ve vztahu k řízením majícím povahu řízení o trestním obvinění ve smyslu Úmluvy (typicky se jednalo o přestupková řízení), koncepční změna správního soudnictví se dotýká všech řízení, neboť „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.“²⁴ Tento závěr podporuje i rozhodnutím rozšířeného senátu nijak nepochybněná okolnost, že právo na vzdělání je právem základním ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, takže je ústavně zakázáno zakotvit obyčejným zákonem výlukou ze soudního přezkumu.

Pro posouzení rozsahu soudního přezkumu je tak podstatný rozsah, ve kterém je maturitní zkoušku oprávněn přezkoumat správní orgán: „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.“²⁵ Pojem jiné závažné nedostatky je podle rozšířeného senátu neurčitým pojmem, jehož interpretace jakož i způsob naplnění podléhá plnému soudnímu přezkumu, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014.

Přesto rozšířený senát ponechává přezkoumání hodnocení zkoušek (zde nepochybně jakýchkoli) do jisté míry specifický režim a „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 toto hodnocení zá-

visí do značné míry na neexaktních či kvalitativních hlediscích (např. hodnocení slohových prací), naopak právě u didaktických testů bude míra volnosti při hodnocení výsledků menší. Jakkoli však je nutné respektovat tento prostor k úvaze, nelze resignovat na požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledků maturitní zkoušky.“²⁶

Citovaný závěr Nejvyššího správního soudu může být poněkud dvojsečný. Jistě je pravdou, že by „nebylo správné, aby v důsledku aktivistické judikatury soudů maturitní zkoušky (případně další zkoušky) byly zcela formalizovány a judicializovány a aby soudci nahrazovali pedagogy.“ Současné však je třeba si uvědomit, že formalizace a judicializace zkoušky není důsledkem aktivistické judikatury, nýbrž je dána tím, jakým způsobem k zakotvení příslušného typu zkoušky (a zejména pak důsledkům jejího nesložení) přistoupí zákonodárce. V případech, kdy neúspěch u zkoušky zasahuje nejen do práva na vzdělání, ale i do práva na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 Listiny, je třeba upřednostnit zájem na existenci efektivních záruk zákonnosti výkonu státní správy, přičemž podle našeho názoru plná soudní kontrola v těchto situacích představuje záruku z nejučinnějších. Významnou kultivující roli může sehrát již samotné vědomí, že svévolné rozhodnutí o výsledku maturitní zkoušky může být zrušeno.

Nesouhlasíme však s tezí, že hodnocení zkoušky je realizací správního uvážení, jak s tímto pojmem pracuje soudní řád správní. Např. V. Štencel uvádí, že „prostor pro způsob zkoušení, volbu pokládaných otázek, vyhodnocování jednotlivých aspektů odpovědí a výsledné hodnocení (...) není ničím jiným, než prostorem pro správní uvážení. Podobně jako v jiných případech přezkumu závěrů správních orgánů učiněných v rámci správního 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 stanovených zákonem, zda jsou jeho úvahy v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.“²⁷

Rozhodnutí rozšířeného senátu a zejména pak odkaz na usnesení rozšířeného senátu 8 As 37/2011 týkající se naplňování neurčitých pojmů²⁸ vede k závěru, že zde sice je jistý prostor

²⁴ Odst. 43 rozhodnutí rozšířeného senátu.

²⁵ Tamtéž, odst. 44.

²⁶ Tamtéž, odst. 47.

²⁷ ŠTENCEL, c. d., s. 197.

²⁸ Konkrétně šlo o to, nakolik může správní soud vstupovat do posouzení zaměnitelnosti ochranných známek provedeného Úřadem průmyslového vlastnictví.

pro úvahu hodnotitele zkoušky, leč tento prostor nemá charakter pravomoci ke správnému uvážení. Hodnotiteli totiž nepřísluší pravomoc volně (byť na základě jistých kritérií) uvážít, jaké hodnocení zkoušky udělí, nýbrž posoudit, zda vědomosti zkoušeného odpovídají stanoveným standardům pro daný typ zkoušky. Pokud výsledkem tohoto posouzení v konkrétní situaci je zjištění, že stanovený standard byl zkoušeným naplněn, nemůže již dospět k jinému závěru než závěru o řádném vykonání zkoušky. Rozsah této úvahy se bude lišit u jednotlivých zkoušek (jinak tomu bude u didaktického testu, kde je subjektivní prvek vyloučen, a jinak u slohových prací, kde vstupuje do popředí osoba hodnotitele), nikdy však podle našeho názoru nepůjde o správní uvážení, jehož soudní přezkoumatelnost je omezená. Jde o situaci podobnou té, k níž se rozšířený senát vyjadřoval v usnesení 8 As 37/2011, kde uvedl, že zákonodárce vytváří příslušným orgánům prostor „k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých 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.“²⁹

Pokud tedy jde o přezkum didaktických testů, míra volné úvahy jejich hodnotitelů a tedy i omezení soudního přezkumu bude jen zcela nepatrná a žadatelům o přezkum musí být poskytnuta plná soudní ochrana. Takový postup jistě odpovídá i obecnému záměru zákonodárce o objektivizaci a standardizaci průběhu maturitní zkoušky.

Naopak v případech, kdy bude pracováno s otevřenými zadáními, bude subjektivní prvek důležitější, což však uchazeče nemůže zbavit soudní ochrany. Požadavek přezkoumatelného odůvodnění totiž nutí hodnotitele přezkoumatelným způsobem sdělit neúspěšnému uchazeči, proč jeho odpověď nemůže být považována za správnou a případně též proč se jedná o důvod bránící úspěšnému vykonání zkoušky. První okruh otázek taktéž výrazně omezuje autonomii hodnotitelů, pedagogických pracovníků. Ti se totiž nemohou dovolávat toho, že existují důvody bránící uznání sporné odpovědi jako správné a v případných pochybnostech³⁰ by mělo být postupováno ve prospěch uchazeče.

Autonomie pedagogických pracovníků bude naopak podstatně širší tam, kde jde o samotné nastavení laťky a nikoli o to, zda laťka byla zdolána. Řízení ve správním soudnictví jistě není tím fórem, kde by se právními zbraněmi měla vést diskuse na téma, co vše musí vědět a znát

maturant. Škola by však měla být schopna doložit alespoň to, že laťka byla stanovena rozumně a pro všechny uchazeče shodně.

Závěry a zobecnění

Z komentovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při hodnocení maturitní zkoušky mají členové zkušebních komisí, zpracovatelé testů či hodnotitelé určitou míru autonomie, která plyne z toho, že se jedná o specifickou oblast vzdělávání. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy nevyplývá, že by například správní soudy měly přebírat úlohu hodnotitelů a zkoumat, zda žalobce látku, ze které byl zkoušen, ovládá, či nikoli. Tato skutečnost, tj. ona autonomie, o níž Nejvyšší správní soud hovoří (a na kterou lze nahlížet jako na určitou formu správní úvahy), však neimplikuje výlukou ze soudního přezkumu. To znamená, že správní soud nemůže odmítnout zabývat se věcnými námitkami obsaženými v žalobě, pouze proto, že jde o správní úvahu zpracovatelů testů či hodnotitelů.

Na tomto řešení nelze dle našeho názoru spatřovat cokoli podivného či dokonce nebezpečného. Není třeba mít obavy, že systém správního soudnictví bude zahlcen neúspěšnými maturanty, kteří budou očekávat, že jim ke složení zkoušky z dospělosti pomůže správní žaloba. Je třeba, aby odpovědní vykonavatelé státní správy postupovali při realizaci své pravomoci korektně a jejich rozhodnutí byla přezkoumatelná. Pokud důsledkem rozhodnutí rozšířeného senátu bude kultivace správní praxe vedoucí k vydávání řádně odůvodněných rozhodnutí, pak lze toto rozhodnutí jedině přivítat. Pokud se tento účinek nedostaví, pak je zřejmě zásah správních soudů nezbytný.

Určité rozpaky však vzbuzuje klopotná cesta, kterou bylo zapotřebí absolvovat, aby řešená otázka byla autoritativně zodpovězena. Déle trvající právní nejistota dopadala jak na účastníky řízení, kterých se dotýkala bezprostředně, tak i na celé správní soudnictví, které se s nasazením svých nejcennějších kapacit muselo vypořádat s otázkou, která by za řádného chodu věcí snad ani nemusela být nastolena (respektive jejíž zodpovězení mohlo být na první pohled zřejmé).

Komentované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu názorně ukazuje celou plejádu problémů, s nimiž je spojena realizace záruk zákonnosti ve školství. Je zjevné, že při realiza-

²⁹ Usnesení rozšířeného senátu 8 As 37/2011, cit. shora.

³⁰ Tedy tam, kde se nabízí více možných správných odpovědí, vznikají pochybnosti o srozumitelnosti zadání či jeho určitosti apod.

ci politicky stanoveného cíle zavést jednotné státní maturity nebyly tyto aspekty zcela doceněny. Tento závěr vyznívá sice banálně, přesto však stojí za to, aby byl výslovně zmíněn přinejmenším jako zvednutý varovný prst pro budoucí případy.³¹ Jakmile je určitá zkouška formalizována (jak se stalo maturitní zkoušce) a z jejího nesložení plynou závažné důsledky pro neúspěšné uchazeče, nelze zkrátka tyto aspekty přehlížet. Jak ukazuje judikatura Nejvyššího správního soudu (a zdaleka nikoli jen v této věci), adresáti právní úpravy si cestu k soudu dříve či později najdou a proklestí, neboť z čl. 36 odst. 2 Listiny zkrátka plyne nutnost její existence. Otázka tak nezní, zda tato cesta bude nalezena, nýbrž jak složité a zdlouhavé to hledání bude.

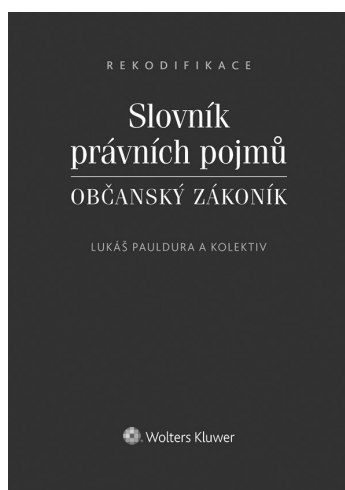
Je proto zcela kontraproduktivní „zakrývat dopravní značení“ a vytvářet matoucí dojem, že cesta neexistuje. Výsledkem je pouze to, že se vrcholné soudy musejí zabývat řadou procedurálních předběžných otázek, které pro věc samotnou mají jen marginální význam. Žadatelé o přezkum je zkrátka zcela lhostejné, zda jeho právní zástupce bude podávat žalobu proti rozhodnutí, nebo žalobu proti nezákonnému zásahu. Nemůže mu však být lhostejné to, že právní

zástupce, byť by postupoval s náležitou odborností, nebude vědět, který z žalobních typů zvolit, protože zákonná úprava, která má pravidla stanovovat, věc spíše zatemňuje. Ohroženo je právo na přístup k soudu a na spravedlivé projednání věci už proto, že právní pomoc se prodražuje a řízení prodlužuje. To vše z důvodů, jejichž legitimita je značně pochybná.

Ani oblast vzdělávání nezůstává stranou tendence, kdy právo vytlačuje ostatní normativní systémy. Je pravdou, že se jedná o problém velice závažný, pochybujeme však, že je možné vyřešit jej snahou o vytváření výluk ze soudního přezkumu. Tlak na soudní přezkum jednotlivých zkoušek je úměrný významu těchto zkoušek pro život jednotlivce a jeho uplatnění ve společnosti. Podle našeho názoru proto nezbyvá než tuto skutečnost akceptovat a vytvořit takové legislativní prostředí, v němž bude možné soustředit se na věc samotnou a nikoli na předběžné procesní otázky.

³¹ Například v kontextu současných úvah o jednotných přijímacích zkouškách na střední školy, srov. zprávu MŠMT: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/jednotne-prijimaci-zkousky-na-str-edni-skoly-s-maturitou>, navštíveno dne 21. 10. 2014.

V nakladatelství Wolters Kluwer právě vyšlo



Slovník právních pojmů. Občanský zákoník

Lukáš Pauldura a kolektiv

Slovník vykládá více než tisíc pojmů užívaných jak dříve tak nyní v novém soukromém právu.

Stručně a srozumitelně popisuje termíny známé (např. dědic, držba, nadace, opatrovnictví, služebnost, výživné, zůstavitel) i termíny do občanského práva nově či opětovně zavedené (dobytek, odkaz, pacht, svěrenský fond, veřejný pořádek, výprosa, zápůjčka atd.).

Snahou autorského kolektivu bylo usnadnit uživateli orientaci v nové soukromoprávní terminologii. Výklad hesel je provázaný a u každého pojmu jsou uvedeny odkazy na související ustanovení právních předpisů (pro přehlednost jsou doplněna ustanovení též předpisů občanským zákoníkem již zrušených).

Tato publikace je určena všem adresátům soukromoprávních norem a bude jistě praktickou pomůckou pro právníky i pro laiky, kteří se chtějí v novém soukromém právu lépe zorientovat. Výbornou orientaci v jednotlivých pojmech zajišťuje připojený rejstřík.

Knihu si můžete objednat na www.wolterskluwer.cz/obchod