



V Brně dne 27. června 2018  
Sp. zn.: 13/2018/SZD/JV  
Č. j.: KVOP-28352/2018

### **Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup> je ochránce oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad nepřijal dostatečná opatření k nápravě nezákonné správní praxe.

V souladu s právě zmíněným ustanovením proto vyrozumívám vládu o nezákonné správní praxi Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „ministerstvo“ či „MŠMT“) při přezkumech maturitních zkoušek prováděných podle § 82 odst. 2 školského zákona.<sup>2</sup>

#### **A. Právní východiska**

Listina základních práv a svobod<sup>3</sup> ve svém čl. 36 a násl. v obecné rovině vymezuje právo na spravedlivý proces. Dle čl. 36 odst. 1 se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, případně jiného orgánu, podle odst. 4 podmínky a podrobnosti upravuje zákon. Dle čl. 38 odst. 2 má pak každý právo, aby byla jeho věc projednána bez zbytečných průtahů a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Pokud jde o problematiku přezkumu průběhu a výsledků maturitních zkoušek, upravuje ji § 82 školského zákona. Po zavedení státních maturit se objevily pochybnosti ohledně režimu, v jakém má ministerstvo zkoušky přezkoumávat. MŠMT vycházelo z jazykového výkladu zákona a přezkoumávalo pouze výsledek didaktického testu, nikoli jeho průběh.

Pochybnosti dle mého mínění rozptýlil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“), dle kterého MŠMT přezkoumává maturitní zkoušky obdobným způsobem jako krajský úřad.<sup>4</sup> Na postup MŠMT při přezkumu se vztahuje § 180 odst. 1 správního řádu,<sup>5</sup> tedy v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, je třeba aplikovat správní řád včetně jeho části druhé.<sup>6</sup>

---

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

4 Podle § 82 odst. 1 školského zákona krajský úřad přezkoumává průběh a výsledek závěrečné zkoušky, maturitní zkoušky (kromě dílčí zkoušky společné části konané formou didaktického testu) a rovněž rozhodnutí o vyloučení z těchto zkoušek.

5 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

## B. Zjištěná praxe

Veřejný ochránce práv se zabývá postupem ministerstva při přezkumu maturitních zkoušek dle § 82 odst. 2 školského zákona dlouhodobě. Již od roku 2012 ministerstvu vytýká šablonovité formální přezkoumávání didaktických testů. Ačkoliv ochránce vícekrát MŠMT na problematiku praxi upozornil, ministerstvo při své činnosti jeho závěry nijak nezohlednilo. Jelikož pochybnosti o správnosti postupů MŠMT přetrvávaly a chtěla jsem získat bližší vhled do praxe přezkumů, rozhodla jsem se počátkem roku 2016 zahájit šetření z vlastní iniciativy<sup>7</sup> zaměřené zejména na prověření a analýzu 500 spisů MŠMT vedených ve věci přezkumů. Tyto spisy jsem vybrala technikou náhodného výběru ze seznamu všech spisů za zkušební období podzim 2014, jaro 2015 a podzim 2015 (tj. z celkem 3 365 spisů), který mi MŠMT poskytlo. Vybrané spisy následně v prostorách MŠMT v rámci místního šetření analyzovali čtyři pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále také „Kancelář“). Zjištění z šetření lze shrnout do několika okruhů.

### B.1 Výzva k doplnění žádosti

Ve školském zákoně nenacházíme úpravu formálních ani obsahových náležitostí pro žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. Z usnesení rozšířeného senátu NSS lze přitom dovozovat, že se jedná o otázku, jejíž řešení je nezbytné, proto je třeba postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu. Podle správního řádu by pak MŠMT mělo v případě, že je žádost příliš obecná, chybí v ní některé náležitosti,<sup>8</sup> vyzvat žadatele k odstranění těchto nedostatků.<sup>9</sup>

Ze zkoumaného vzorku 500 spisů zaměstnanci Kanceláře zjistili, že ministerstvo vyzývá k doplnění pouze v situaci, kdy v žádosti chybí žadatelův podpis. V ostatních případech posoudí žádost bez výzvy k doplnění, přičemž vždy provede kompletní kontrolu průběhu i výsledků zkoušky.

Z následné komunikace s ministerstvem<sup>10</sup> vyplynulo, že smyslem právní úpravy je dle MŠMT zajištění kontroly toho, zda přece jen v celém procesu hodnocení úloh nedošlo k nějakému dílčímu pochybení. MŠMT nepovažuje za nedostatek žádosti, pokud žadatel nevynechá rozsah přezkoumání či neuvede konkrétní námítky. Proto v takovém případě žadatele nevyzývá k doplnění.

Po důkladném zvážení celé situace akceptuji, že ministerstvo provede komplexní kontrolu a nevyzývá žadatele k doplnění/konkretizaci námitek v případech, kdy je z žádosti zřejmé, že žadateli jde o přezkum celého testu. Nedomnívám se však, že by komplexní kontrola byla smyslem přezkumu dle školského zákona. Takový postup považuji za neefektivní, jelikož

---

7 Dle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv.

8 Dle § 37 a § 82 odst. 2 správního řádu.

9 Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu.

10 Dopis tehdejší ministryně školství Mgr. Kateřiny Valachové, Ph.D., ze dne 2. října 2016 (doručený dne 7. listopadu 2016) a dopis tehdejšího ministra školství prof. PhDr. Stanislava Štecha, CSc., ze dne 12. října 2017 (doručený dne 17. října 2017); oba dopisy jsou přílohou tohoto vyrozumění.

plýtvá finančními a osobními zdroji bez zřejmého užítku.<sup>11</sup> Proto trvám na tom, aby ve všech dalších případech (kdy například žadatel poukazuje na konkrétní problematiku úlohy, dostatečně ale nerozvede, v čem v jejich zadání/hodnocení spatřuje problém) ministerstvo respektovalo příslušná ustanovení správního řádu a přistupovalo k výzvě k doplnění žádosti. Jen podrobná specifikace námitek studenta proti průběhu/výsledku maturitní zkoušky umožní ministerstvu adekvátně zaměřit svoji pozornost na přezkoumání konkrétního namítaného problému.

## **B.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu**

Ministerstvo je při přezkumech povinno respektovat tzv. zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu, tedy zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Z místního šetření na ministerstvu vyplynulo, že při prověřování tzv. organizačních incidentů (stížnosti na hluk v místnosti, chyby při administraci testů ve třídě, selhání techniky) ministerstvo vychází z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy, k dispozici má také protokoly o průběhu zkoušky.<sup>12</sup> Neopatřuje si vyjádření ostatních maturantů z místnosti. Pouze pokud žadatel vyjádření spolužáků přiloží k žádosti sám, zahrne je MŠMT mezi podklady pro rozhodnutí. MŠMT považuje za samozřejmé, že při zkoumání organizačních incidentů se obrací právě na osoby odpovědné za konání zkoušky, kterým bylo pro výkon dané funkce vydáno osvědčení.

Ačkoli oceňuji, že MŠMT nevychází při hodnocení věci pouze z protokolů, ale požaduje i vyjádření jednotlivých aktérů, nepovažuji za správné, aby ministerstvo jako jediný doplňující zdroj informací využívalo svědectví osob, které se potenciálně samy mohly dopustit pochybení. Ministerstvo by mělo vyjádření jednotlivých účastníků incidentu hodnotit ve vzájemné souvislosti. V opačném případě není dle mého mínění schopno zjistit stav věci bez důvodných pochybností, jak požaduje správní řád.

## **B.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim**

Rozšířený senát NSS označuje právo seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim za jednu z ústavním pořádkem vyžadovaných záruk spravedlivého procesu. Školský zákon přitom toto právo neupravuje v plné míře, když hovoří<sup>13</sup> pouze o právu nahlížet do podkladů, a nikoliv už o možnosti vyjádřit se k nim. Jedná se tak bezpochyby o otázku nezbytnou, na niž je nutné aplikovat správní řád, konkrétně ustanovení § 36 odst. 3, které zakotvuje povinnost dát účastníku řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům.

Ministerstvo umožňuje žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí pouze v případě, že o to maturant výslovně požádá. Z vlastní iniciativy MŠMT žadatele k vyjádření nevyzývá. Ani v situaci výslovné maturantovy žádosti nadto ministerstvo dle mých zjištění neposkytuje

---

11 Jak vyplývá z výsledků mého místního šetření na MŠMT, šance, že ministerstvo shledá žádost o přezkum důvodnou, se pohybuje okolo 2 % (Ministerstvo ze zkoumaného vzorku 500 spisů shledalo důvodnými pouze 10 žádostí).

12 Protokol o průběhu maturitní zkoušky v učebně a protokol o průběhu maturitní zkoušky ve zkušebním místě ve smyslu § 27 a 28 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů.

13 Ustanovení § 82 odst. 4 školského zákona.

žadatelé všechny materiály, z nichž při svém rozhodování vychází. Žadatel nemá k dispozici metodiku hodnocení jednotlivých úloh, vyjádření maturitních funkcionářů v případě tzv. organizačních incidentů, ani oponentní posouzení Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání („Centrum“) ke správnosti řešení jednotlivých úloh.<sup>14</sup>

Jakkoli chápu, že ministerstvo může čelit v rámci zveřejňování některých podkladů technickým obtížím, které nemusí být snadno odstranitelné,<sup>15</sup> nemohou tyto nedostatky jít k tíži maturantů. Ti mají právo na řádné seznámení se všemi relevantními podklady rozhodnutí, stejně jako právo se k těmto podkladům vyjádřit. Dle mých zjištění MŠMT svým výše zmíněným postupem toto právo maturantů nenaplnuje.

#### B.4 Odůvodnění rozhodnutí

Rovněž řádné odůvodnění rozhodnutí, které je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, lze s ohledem na závěry rozšířeného senátu NSS považovat za otázku neupravenou školským zákonem, jejíž řešení je nezbytné a na niž je třeba aplikovat správní řád.<sup>16</sup> Náležité odůvodnění by mělo obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení podkladů, informace o vypořádání se s námitkami a návrhy účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Ve zkoumaném vzorku převažovala rozhodnutí, v nichž ministerstvo zcela nebo částečně nevyhovělo požadavkům kladeným na odůvodnění. V typických šablonovitých odpovědích se ministerstvo často v několika odstavcích obšírně vyjadřovalo k tomu, co maturant vůbec nenamítal, a na jeho konkrétní námitky nereagovalo, případně reagovalo pouze v omezené míře (jednou větou v závěru).

Ačkoliv MŠMT uvádí, že se poučilo z mých opakovaných výhrad, svá rozhodnutí náležitě odůvodňuje a dbá na adekvátní vypořádání konkrétních námitek žadatelů, v rámci svého šetření jsem se o tomto nepřesvědčila. Lze rovněž poukázat na judikaturu, v níž se o závěry ohledně nedostatků v odůvodnění a ohledně následné nepřezkoumatelnosti můžeme setkat.<sup>17</sup>

---

14 Jak jsem při svém šetření zjistila, je přitom právě oponentní posouzení Centra stěžejním podkladem rozhodnutí MŠMT.

15 MŠMT mě informovalo, že konzultovalo s Centrem možnost poskytovat žadatelům elektronickou cestou (v rámci tzv. výsledkového portálu žáka spravovaného Centrem, do něhož se může maturant zaregistrovat, a má v něm pak k dispozici vybrané výsledkové dokumenty) vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele v případě tzv. organizačních incidentů, dle Centra toto není aktuálně možné.

16 Ten se náležitěmu odůvodnění rozhodnutí věnuje ve svém § 68 odst. 3.

17 Zmínit lze například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 3 A 104/2015-35, v němž soud mimo jiné uvedl: „Ze samotného vyrozumění není zřejmé, jaké bylo zadání úlohy, správné řešení a jakou metodou se udělovaly body. Stejně tak není jasné, proč bylo řešení žalobce nesprávné a z jakého důvodu za něj nedostal žádné body... Rovněž pak není žádným způsobem zdůvodněno, podle jakých kritérií hodnotitelé úlohu č. 12 posuzovali a z čeho žalovaný dovodil jejich objektivní postup...“

## B.5 Formulace v maturitní vyhlášce

Jak již bylo zmíněno,<sup>18</sup> školský zákon neobsahuje ustanovení věnující se náležitostem žádosti o přezkum a neupravuje postup pro případ, kdy podstatné náležitosti chybí. V tomto smyslu vítám novelizaci tzv. maturitní vyhlášky.<sup>19</sup> V její příloze č. 8 se nově objevil formulář pro podávání žádostí o přezkum, z něhož lze některé náležitosti žádosti dovozovat.<sup>20</sup>

Po seznámení s některými vyjádřeními ve formuláři mám však spíše dojem, že ministerstvo nemá skutečný zájem na tom, aby žadatelé své žádosti o přezkum podrobněji odůvodňovali.<sup>21</sup> Tento dojem potvrzují i formulace na oficiálních webových stránkách maturitní zkoušky, kde se maturantům doporučuje žádosti uvádět jako žádosti o přezkum celého didaktického testu, nikoliv se odvolávat k jednotlivým úlohám či případům.<sup>22</sup>

Domnívám se, že ministerstvo by mělo zvážit některé formulační změny (v příloze vyhlášky, na oficiálních stránkách maturitní zkoušky) tak, aby maturantům dávalo dostatečně jasný vzkaz, že i v případě žádosti o přezkum didaktického testu je nutné tuto žádost blíže odůvodňovat.

## B.6 Zaznamenávání námitek do protokolu o průběhu zkoušky v učebně

Součástí povinné dokumentace maturitní zkoušky jsou mimo jiné protokoly o průběhu maturitní zkoušky v učebně a protokoly o průběhu maturitní zkoušky ve zkušebním místě.<sup>23</sup> Od jarního zkušebního období 2017 mohou dle informací MŠMT nově žáci konající příslušnou zkoušku v učebně po jejím skončení vznést jakékoli námítky k průběhu, které budou zaznamenány do příslušného protokolu. O tomto právu žáky informuje na začátku zkoušky zadavatel.

Domnívám se, že protokoly by po uvedené změně mohly v některých případech usnadnit situaci při přezkumu tzv. organizačních incidentů. Ze související právní úpravy<sup>24</sup> však vyplývá, že protokoly (a tedy i námítky do nich zanesené) sepisují a následně podepisují pouze maturitní funkcionáři, nikoliv již žák námítky vznášející. Takto nastavená pravidla nesplňují požadavky na náležitosti protokolů stanovené správním řádem.<sup>25</sup> Nadto není

---

18 V části B.1.

19 Vyhláška č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění vyhlášky č. 311/2016 Sb., účinné od 1. ledna 2017.

20 Žadatel má vedle svých identifikačních údajů do žádosti uvést, z jakého předmětu požaduje didaktický test přezkoumat, zda žádá o přezkum výsledku, podmínek při konání testu či rozhodnutí o vyloučení z jeho konání. Formulář obsahuje také kolonku pro bližší odůvodnění žádosti.

21 Ve formuláři z dodatku v kolonce pro bližší odůvodnění žádosti totiž vyplývá, že uvedení bližšího odůvodnění je nutné uvést u žádosti o přezkum rozhodnutí o vyloučení z konání didaktického testu, popřípadě u žádosti, kdy žadatel podává námítky proti podmínkám při konání didaktického testu. **Jako o nutném se o bližším odůvodnění ale nehovoří v souvislosti s žádostí o přezkum didaktického testu.**

22 Dostupné z: <http://www.novamaturita.cz/zadosti-o-prezkum-mz-1404037490.html>.

23 Ustanovení § 26a a násl. vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou.

24 Ustanovení § 27 a 28 vyhlášky č. 177/2009 Sb.

25 Ustanovení § 18 odst. 3 správního řádu, dle kterého protokol podepisuje oprávněná úřední osoba, popřípadě osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily.

zřejmé, nakolik jsou jednotliví žáci seznámeni s obsahem protokolů nebo zda a jakým způsobem případně mohou dát najevo nesouhlas s jejich zněním.

S ohledem na uvedené navrhuji ministerstvu upravit protokoly tak, aby odpovídaly požadavkům stanoveným v § 18 odst. 3 správního řádu, tj. žáci, kteří vznášejí nějaké námitky k průběhu zkoušky, mají možnost seznámit se se zapsanými námitkami, protokoly pak všichni zúčastnění (případně jeden žák za celou třídu) podepisují. Zadavatel by měl rovněž žáky seznámit s důsledkem nevznesení námitek (může oslabit jejich pozici při následném přezkumu organizačních incidentů). Toto poučení by mělo být rovněž v písemné podobě zaneseno do samotného protokolu a podepsáno.

## **B.7 Personální otázky**

Pro to, aby přezkumy maturitních zkoušek ministerstvem fungovaly v souladu s právní úpravou i aktuální správní judikaturou, je bezpochyby důležité kvalitní personální zázemí.

Zejména z informací z místního šetření na MŠMT jsem přitom vyrozuměla, že jednou z překážek pro náležité vyřizování žádostí o přezkum mohou být právě personální nouze na MŠMT. Rozhodnutí o žádosti o přezkum připravuje několik referentů uvolněných z určených odborů MŠMT, kteří vedle toho vykonávají své běžné pracovní povinnosti. V jednotlivých zkušebních obdobích jsou nadto k tomuto úkolu určeni různí referenti, dochází pak k opakovanému proškolení nových osob, které se na přezkumech podílejí.

Jakkoli chápu, že řešení personálních otázek nemusí být jednoduché, apeluji na ministerstvo, aby se na problém důsledně zaměřilo a hledalo jeho možná řešení.

## **C. Návrh veřejné ochránkyně práv**

Jsem toho názoru, že je zapotřebí, aby MŠMT změnilo svůj přístup k přezkumu maturitních zkoušek. Je třeba si uvědomit, že při řešení žádosti o přezkum se pro maturanta poměrně často bude jednat o první setkání s veřejnou správou vůbec. Stát by měl mít zájem na tom, aby toto setkání proběhlo na náležité úrovni. Jedině důsledným dodržováním příslušných ustanovení školského zákona, správního řádu i související judikatury ministerstvo k takovému výsledku přispěje a zasadí se o naplnění práva na spravedlivý proces jednotlivých maturantů.

Za účelem zajištění řádné správní praxe vládě navrhuji uložit ministru školství, mládeže a tělovýchovy zabezpečení toho, aby ministerstvo při přezkumech maturitních zkoušek:

1. začalo (s výjimkou případů, kdy bude z žádosti naprosto zřejmé, že žadateli jde o kompletní přezkum celého testu) žadatele vyzývat k doplnění, pokud bude v žádosti chybět některá z podstatných náležitostí (vymezení rozsahu přezkoumání, uvedení konkrétních námitek);
2. zajistilo, že bude v případě tzv. organizačního incidentu spolehlivě zjištěn stav věci bez důvodných pochybností (zejména tím, že si MŠMT obstará vedle vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy také vyjádření žadatelových spolužáků);

3. žadateli dalo možnost seznámit se skutečně se všemi podklady rozhodnutí (tj. včetně oponentního posouzení vydávaného Centrem, metodiky hodnocení testových úloh, vyjádření ředitele, zadavatele, komisaře v případě tzv. organizačních incidentů) a vyjádřit se k nim;
4. svá rozhodnutí ve věci přezkumů náležitě odůvodňovalo, dbalo na to, aby byla přiléhavá ve vztahu ke konkrétním námitkám žadatelů;
5. přistoupilo v tzv. maturitní vyhlášce (respektive v její příloze č. 8), na oficiálních stránkách maturitní zkoušky, případně na dalších souvisejících místech a dokumentech, ke změně formulací tak, aby z nich bylo patrné, že i v případě žádosti o přezkum didaktického testu je nutné tuto žádost blíže odůvodňovat;
6. zajistilo úpravu protokolů o průběhu zkoušky v učebně tak, aby žáci vznášející nějaké námitky k průběhu zkoušky měli možnost seznámit se se zapsanými námitkami a aby protokoly podepisovali tak, jak vyžaduje správní řád;
7. zajistilo personální posílení příslušných odborů MŠMT podílejících se na přezkumech o zaměstnankyně a zaměstnance s právním vzděláním a seznámilo všechny zainteresované zaměstnance s relevantními ustanoveními správního řádu, aktuální judikaturou v oblasti maturitních zkoušek i se závěry mého šetření.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

### **Přílohy**

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy ve věci přezkumu maturitních zkoušek ze dne 20. září 2016, sp. zn. 573/2016/VOP/JV

Vyjádření MŠMT – dopis ministryně Mgr. Kateřiny Valachové, Ph.D., ze dne 2. října 2016

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv s návrhem opatření k nápravě ve věci přezkumu maturitních zkoušek ze dne 6. září 2017, sp. zn. 573/2016/VOP/JV

Vyjádření MŠMT – dopis ministra prof. PhDr. Stanislava Štecha, CSc., ze dne 12. října 2017