



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci přezkumu maturitních zkoušek

Veřejný ochránce práv se zabývá postupem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále „MŠMT“ nebo „ministerstvo“) při přezkumu maturitních zkoušek dle § 82 odst. 2 školského zákona¹ dlouhodobě.² Od roku 2012 ministerstvu opakovaně vytýká šablonovité formální přezkoumání didaktických testů. Ochránce vydal několik doporučení, není však zřejmé, že by MŠMT tato doporučení při své činnosti nějak zohlednilo. Protože přetrvávaly pochybnosti o správnosti postupů MŠMT, a také abych získala bližší vhled do praxe přezkumu maturitních zkoušek, jsem se rozhodla zahájit šetření z vlastní iniciativy zaměřené zejména na prověření a analýzu 500 rozhodnutí (dále také „vyrozumění“ či „odpověď“)³ MŠMT v dané věci.

A. Předmět a výsledek šetření

Dle zákona o veřejném ochránci práv⁴ je v působnosti ochránce prověřovat, zda jsou jednání správních úřadů v souladu s právem, odpovídají principům demokratického právního státu a dobré správy, případně zda nejsou úřady nečinné. Mezi správní úřady, na jejichž postupy se může ochránce v rámci své činnosti zaměřit, spadá také MŠMT.⁵

Ve svém šetření jsem se konkrétně zaměřila na prověření toho, zda:

- (1) MŠMT vyzývá v rámci přezkumu žadatele k doplnění žádosti, chybí-li v ní nějaká náležitost,
- (2) v případě tzv. organizačních incidentů postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností,
- (3) umožňuje žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim,
- (4) rozhodnutí MŠMT obsahují náležitá odůvodnění věnující se konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

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

2 Například závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 28. ledna 2014, sp. zn. 4437/2012/VOP, právní závěry ze stanoviska zveřejněny v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 (str. 76–77), dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf; zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 18. března 2015, sp. zn. 4513/2013/VOP; zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 18. března 2015, sp. zn. 1650/2014/VOP, či zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 5. června 2015, sp. zn. 5842/2014/VOP, vše dostupné z <http://eso.ochrance.cz>.

3 Školský zákon označuje ve svém § 82 odst. 2 rozhodnutí MŠMT o výsledku přezkoumání jako vyrozumění. Ve zprávě budou dále používány oba dva pojmy a vedle nich ještě pojem „odpověď“ ve stejném významu.

4 zákon č. 349/199 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

5 dle § 1 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv



A.1 Výzva k doplnění žádosti

Pokud podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami,⁶ správní orgán vyzve dle § 37 odst. 3 správního řádu podatele k odstranění těchto nedostatků.

Ze spisů, které jsem v rámci šetření prověřovala, ministerstvo u 93 % žádostí s chybějícími náležitostmi žadatele nevyzvalo k jejich doplnění. K doplnění vyzývalo prakticky pouze v situaci, kdy v žádosti chyběl žadatelův podpis.

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu, když v případě chybějících náležitostí nevyzývá žadatele k doplnění žádosti.

A.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

Dle § 3 správního řádu má správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností.

Při posuzování žádosti, v níž neúspěšný maturant namítá některé okolnosti průběhu zkoušky (tzv. organizační incident), MŠMT vychází zejména z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy. MŠMT nevyzývá žadatele, aby označil konkrétní svědectví spolužáků, ani ze své vlastní iniciativy nežadá spolužáky žadatele o vyjádření.

MŠMT při prověřování tzv. organizačních incidentů nezjišťuje stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když vychází především ze sdělení osob, které se měly potenciálně pochybení dopustit. Tím porušuje § 3 správního řádu.

A.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

Před vydáním rozhodnutí ve věci musí podle § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán účastníkům umožnit vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

MŠMT umožňuje seznámení s podklady/vyjádření se k nim pouze na výslovnou žádost žadatele. Navíc žadateli neposkytuje kompletní podklady k rozhodnutí. Žadatel nemá k dispozici oponentní posouzení, které k jeho žádosti vytváří Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání, metodiku hodnocení testových úloh, stanovisko nezávislé odborné komise či vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele v případě stížnosti na tzv. organizační incidenty.

MŠMT porušuje § 36 odst. 3 správního řádu, když ze své iniciativy nevyzývá žadatele k vyjádření k podkladům a neumožňuje jim vyjádřit se skutečně ke všem materiálům, z nichž při rozhodování vychází.

A.4 Odůvodnění rozhodnutí

Správní rozhodnutí musí dle § 68 odst. 3 správního řádu ve svém odůvodnění obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil

⁶ ve smyslu § 37 a 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů



při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

MŠMT ve více než polovině prověřovaných žádostí použilo zcela nebo částečně obecnou odpověď, v níž se nevěnovalo konkrétním námitkám žadatele.

Domnívám se, že MŠMT porušuje § 68 odst. 3 správního řádu, pokud se ve svých rozhodnutích omezuje na obecné (šablonovité) odpovědi, které se nevěnují konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

B. Skutková zjištění

Hlavní náplní mého šetření bylo prověření konkrétních spisů vedených MŠMT ve věci přezkumu maturitních zkoušek. Zvolenou metodou byla obsahová analýza,⁷ přičemž základním souborem pro analýzu byly všechny spisy za zkušební období podzim 2014, jaro 2015 a podzim 2015. Tato období jsem zvolila vzhledem k vývoji judikatury.⁸ Ze seznamu 3 365 spisů, který mi MŠMT poskytlo, jsem technikou náhodného výběru (pomocí generátoru náhodných čísel) vybrala vzorek čítající 500 spisů.⁹ Následně MŠMT tento vzorek připravilo k fyzickému nahlédnutí v budově ministerstva, kde jej ve dnech 10. a 11. května 2016 podrobili analýze čtyři pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“). Některé související otázky diskutovali s Mgr. Štěpánkou Thérovou, pověřenou zastupováním vedoucího oddělení všeobecného vzdělávání.¹⁰ Výsledky analýzy jsou reprezentativní pro rozhodnutí v daném období. Velikost výběrové chyby¹¹ je do ± 4 %.¹²

B.1 Výzva k doplnění žádosti

Z prověřování vybraného vzorku spisů vyplynulo, že MŠMT k doplnění žádosti v případě nějaké chybějící náležitosti vyzvalo pouze u 16 žádostí (7 % z celkového počtu žádostí s chybějícími náležitostmi). Zjištění z analýzy korespondují s tvrzením Mgr. Thérové, že k doplnění vyzývá MŠMT žadatele prakticky pouze v situaci, kdy chybí žadatelův podpis.

Za žádosti s některou chybějící náležitostí zaměstnanci Kanceláře považovali typicky ty, v nichž žadatel věcně nevymezil rozsah přezkoumání, neuvedl konkrétní námitky. Objevovaly se

7 Jde o výzkumnou techniku pro objektivní, systematický a kvantitativní popis manifestního obsahu komunikace, viz BERELSON, Bernard. *Content analysis in communication research*. Glencoe: Free Press, 1952.

8 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz; blíže v části C. této zprávy

9 V tomto náhodném výběru spisů se nejčastěji objevily žádosti o přezkum didaktického testu z matematiky (41 %) a českého jazyka (38 %). Zbývající část tvořily žádosti o přezkum testů z cizích jazyků (německého, ruského a anglického).

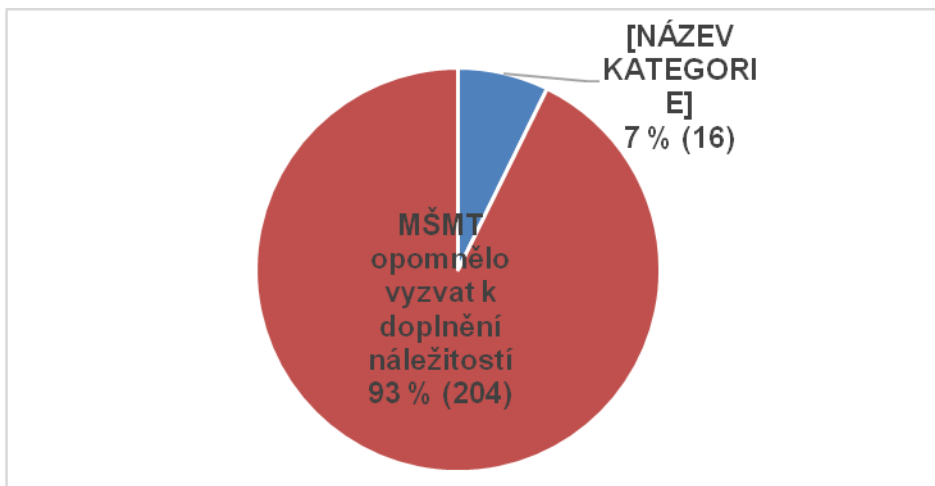
10 Hlavní řešené otázky jsou zachyceny v úředním záznamu z místního šetření ze dne 4. července 2016, který je součástí spisové dokumentace k šetření.

11 Jde o chybu zapříčiněnou působením náhody při výběru vzorku (jinými slovy chybu, která vzniká kvůli tomu, že není zkoumán celý základní soubor, ale pouze jeho část).

12 Podrobněji k popisu metody a výsledkům analýzy ve shrnující zprávě ze dne 4. července 2016, která je součástí spisové dokumentace k šetření.



například žádosti, ve kterých žadatel bez bližší specifikace pouze zmínil, že „žádá o přezkum maturitní zkoušky“, případně takové, ve kterých označil předmět, jehož se žádost týkala, už ale nevedl, o přezkum čeho (kterých konkrétních úloh) mu jde. Někteří žadatelé také svou žádost specifikovali částečně (například uvedli jednu či více konkrétních otázek, které se jim jevily jako sporné, v další části své žádosti se však vyjadřovali pouze nekonkrétně). Pokud žadatel žádal obecně o přezkum zkoušky, pravidlem byla ve zkoumaném vzorku také typicky šablonovitá obecná odpověď MŠMT.¹³



Graf 1 Počet a podíl žádostí s chybějícími náležitostmi, u kterých MŠMT opomnělo vyzvat žadatele k doplnění

B.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

U žádostí, v rámci nichž jsou namítány nedostatky v organizačních podmínkách (tzv. organizační incidenty), MŠMT dle vyjádření Mgr. Thérové mimo jiné přihlíží k tomu, zda si žák stěžoval již v průběhu zkoušky (nebo ihned po jejím skončení) či jestli si stěžuje ještě někdo další z dané třídy/školy. Spolužáky žadatele MŠMT k vyjádření k incidentu běžně nevyzývá. Pokud jsou ve věci nějaké nejasnosti, žadatel sám poukáže na konkrétní svědectví spolužáků, MŠMT incident prozkoumá důkladněji. Jinak MŠMT při svém rozhodování u těchto typů žádostí vychází zejména z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy.

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

Mgr. Thérová uvedla, že MŠMT ze své iniciativy k seznámení s podklady a vyjádření se k nim žadatele nevyzývá. V analyzovaném vzorku MŠMT takto žadatele nevyzvalo v 93 % případů. U 23 zkoumaných žádostí (5 % z celkového počtu)¹⁴ pak MŠMT umožnilo seznámit a vyjádřit se k podkladům částečně. Za takové „částečné umožnění“ zaměstnanci Kanceláře považovali situace, kdy MŠMT na výslovnou žádost žadatele zaslalo jeho opravený záznamový arch, odkázalo na informace na oficiálních stránkách maturitní zkoušky, upozornilo na existenci

¹³ K obecným šablonovitým odpovědím blíže v částech B.4 a C.4 této zprávy.

¹⁴ Zbýlých 11 žádostí do 100 % tvořily ty, u nichž nebylo možné závěry ohledně umožnění seznámení se s podklady a vyjádřit se k nim aplikovat, a jeden případ, kdy MŠMT žadateli seznámení a vyjádření umožnilo.



výsledkového portálu a také na skutečnost, že originál záznamového archu je žadateli k dispozici u ředitele kmenové školy.¹⁵ Zároveň MŠMT v takových případech určilo žadateli lhůtu, v níž se může k daným podkladům vyjádřit.

Referenti ministerstva však při přípravě vyrozumění vycházejí mimo jiné¹⁶ z tzv. oponentního posouzení, prostřednictvím kterého se k žádosti neúspěšného maturanta vyjadřuje Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále „Centrum“).¹⁷ Toto posouzení zohledňuje závěry nezávislé odborné komise („NOK“).¹⁸ MŠMT ale oponentní posudek Centra za podklad, s nímž by měl mít žadatel možnost se seznámit či se k němu vyjádřit před vydáním rozhodnutí,¹⁹ nepovažuje.

Podobně MŠMT žadatele neseznamuje s vyjádřením zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy při přezkumu tzv. organizačních incidentů.²⁰

B.4 Odůvodnění rozhodnutí

Pověření zaměstnanci Kanceláře se při prověřování spisů soustředili také na to, jakým způsobem MŠMT odůvodňuje svá rozhodnutí o žádostech o přezkum.

Za typicky obecná (šablonovitá) rozhodnutí považovali vyrozumění, která se skládají ze stále stejně znějících několika odstavců, v nichž MŠMT shrnuje právní úpravu, vyjmenovává podklady, z nichž při svém rozhodování vycházelo, a nekonkrétně popisuje hlavní aspekty procesu hodnocení zkoušky. To celé bez toho, aby se individuálně věnovalo námitkám žadatele o přezkum. Takové obecné (šablonovité) odpovědi zaslalo MŠMT v celé třetině případů. Plně individualizovanou odpověď, v níž reagovalo a vypořádalo se se všemi námitkami maturanta, MŠMT použilo u méně než poloviny zkoumaných žádostí. Zbylou pětinu tvořily částečně obecné odpovědi.²¹

15 Dopis, který MŠMT v takových případech zaslalo, měl označení „Seznámení se s podklady, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku didaktického testu společné části maturitní zkoušky“.

16 Referenti vycházejí dále z kritérií hodnocení zkoušek, katalogů požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky, k dispozici mají rovněž zadání testu a záznamový arch žáka.

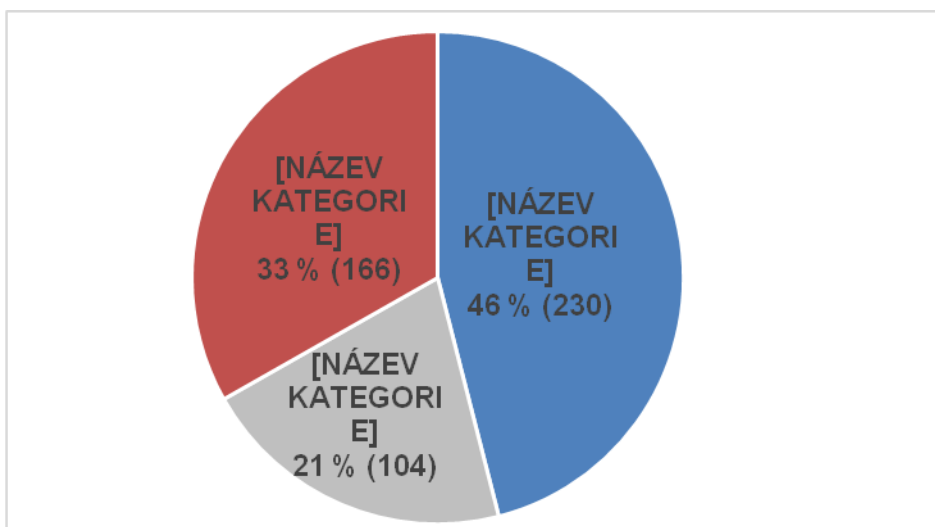
17 Centrum je státní příspěvkovou organizací zřízenou MŠMT dle § 80 odst. 2 školského zákona. Ve smyslu § 80 odst. 3 školského zákona Centrum krom jiného připravuje katalogy a zadání zkoušek společné části maturitní zkoušky a zajišťuje zpracování a centrální vyhodnocení výsledků.

18 NOK je v rámci přezkumu maturitních zkoušek poradním orgánem MŠMT složeným z odborníků na vzdělávání, testologii, metodiku a didaktiku. NOK se v souvislosti s přezkumy maturit schází poté, co proběhnou didaktické testy, a zároveň ještě předtím, než jsou žákům sděleny jejich výsledky, odborníci z NOK hodnotí po odborné stránce strukturu a náročnost testů, věcnou správnost použitých úloh, klíče správných řešení a metodiky hodnocení didaktického testu. Podobně se schází také validační komise Centra. Na základě závěrů vzešlých ze zasedání těchto komisí je například možné vyřadit určité otázky, pokud se zjistí, že jsou nejasně formulovány, lze upravit systém bodování či posléze při hodnocení žádostí o přezkum přihlídnout k tomu, jaká byla plošně úspěšnost u té které otázky.

19 ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu

20 Dle slov Mgr. Thérové by však měl žadatel možnost seznámit se s těmito podklady, pokud by přišel nahlížet do spisu.

21 Zde se jednalo typicky o případy, kdy MŠMT na některou námitku žadatele reagovalo, jinou však nechalo zcela bez povšimnutí, šlo také o situace, kdy odpověď MŠMT byla velmi stručná, strohá či neúplná.



Graf 2 Počet a podíl žádostí, u kterých MŠMT použilo obecnou odpověď

C. Hodnocení věci ochránkyní

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT se při přezkumu maturitních zkoušek dopouští porušení právních předpisů a postupuje v rozporu s judikaturou správních soudů, když nevyzývá žadatele k doplnění chybějících náležitostí jeho žádosti, nezjišťuje dostatečně stav při přezkumu tzv. organizačních incidentů, neumožňuje žadateli náležité seznámení se všemi podklady rozhodnutí a omezuje se na formulářové odpovědi bez řádného odůvodnění.

Přezkoumání průběhu a výsledků maturitní zkoušky upravuje § 82 školského zákona, přičemž ustanovení rozděluje přezkum zkoušek mezi krajský úřad²² a MŠMT²³. V minulosti po zavedení státních maturit se objevovaly určité pochyby ohledně režimu, v jakém má MŠMT přezkoumání zkoušky provádět. Z jazykového výkladu²⁴ by bylo možné dovozovat, že MŠMT přezkoumává pouze výsledek didaktického testu, nikoliv jeho průběh,²⁵ a v tomto smyslu také k interpretaci ustanovení přistupovalo MŠMT.

Domnívám se, že zmíněná nejistota však byla překonána rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 19. srpna 2014,²⁶ v němž NSS dospěl mimo jiné k závěru, že MŠMT přezkoumává maturity ve stejném rozsahu jako krajský úřad a že se

22 Dle § 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.

23 MŠMT dle § 82 odst. 2 školského zákona přezkoumává zkoušku společné části konanou formou didaktického testu a rovněž rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky.

24 V § 82 odst. 2 školského zákona se na rozdíl od odst. 1 hovoří pouze o přezkoumání „výsledku“ zkoušky.

25 K tomuto například RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 433–434.

26 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz



na tento postup vztahuje § 180 odst. 1 správního řádu, tedy že v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, se postupuje podle správního řádu včetně jeho části druhé.²⁷

C.1 Výzva k doplnění žádosti

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu se správním řádem, když v případech chybějících náležitostí nevyzývá žadatele k doplnění žádosti.

Ministerstvo je povinno řídit se základními zásadami činnosti správních orgánů.²⁸ Zároveň musí v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, aplikovat správní řád.²⁹ Školský zákon pro žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nestanoví žádné formální ani obsahové náležitosti. Právní úprava forem a náležitostí podání účastníků je přitom dle Nejvyššího správního soudu³⁰ potřebná pro řádné vyřízení žádosti. Domnívám se proto, že tato otázka je otázkou nezbytnou, při jejímž řešení je MŠMT povinno vycházet z příslušných ustanovení správního řádu.

Žádost o přezkoumání je nutno chápat jako podání ve smyslu § 37 správního řádu. Jestliže je žádost příliš obecná, chybí v ní některé náležitosti,³¹ mělo by MŠMT žadatele vyzvat k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.³² Takový postup by byl rovněž výrazem respektu k jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, zásadě výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti.³³

Ve vzorku 500 spisů zaměstnanci Kanceláře zaznamenali celkem 204 žádostí, u kterých chyběla nějaká náležitost,³⁴ a MŠMT žadatele nevyzvalo k jejímu doplnění. MŠMT vyzývá žadatele k doplnění žádosti, pouze pokud chybí jeho podpis. V ostatních případech posoudí žádost bez výzvy k jejímu doplnění, přičemž provádí kompletní kontrolu jak samotného didaktického testu, tak organizačních podmínek.

Domnívám se, že ministerstvo porušuje správní řád, když nevyzývá žadatele k doplnění žádosti s chybějícími náležitostmi. Odkaz MŠMT na skutečnost, že u nespecifikovaných žádostí vždy provádí kompletní kontrolu průběhu i výsledku zkoušky, na mém konstatování nic nemění.

27 V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31, NSS odkazuje na některé nálezy Ústavního soudu týkající se dovození práv spadajících pod právo na spravedlivý proces a konstatuje, že zárukami spravedlivého procesu, které nejsou ve školském zákoně nijak upraveny, jsou například právo účastníka řízení před správním orgánem být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim či právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně rozhodnutí správních orgánů.

28 ve smyslu § 2 až 8 správního řádu

29 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

30 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31

31 ve smyslu § 37 správního řádu

32 ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu

33 Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu. Konkretizací tohoto ustanovení je pak § 37 odst. 3 správního řádu.

34 K chybějícím náležitostem blíže v části B.1 této zprávy.



Nedomnívám se totiž, že by taková komplexní kontrola byla smyslem přezkumu dle § 82 odst. 2 školského zákona.³⁵

V tomto ohledu vítám iniciativu MŠMT upravit náležitosti žádosti o přezkum v maturitní vyhlášce.³⁶ Domnívám se, že novelizace by do budoucna mohla vyřešit i absenci výzev k doplnění žádosti.³⁷

C.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

Ministerstvo postupuje v rozporu se správním řádem, když v případě tzv. organizačního incidentu nevyzývá žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků ani si tato svědectví neobstarává z vlastní iniciativy.

Ministerstvo je při přezkumu maturitních zkoušek povinno dle § 3 správního řádu zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se o tzv. zásadu materiální pravdy.

Při prověřování tzv. organizačních incidentů MŠMT vychází z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy, k dispozici má také protokoly o průběhu zkoušky.³⁸ Pokud žadatel sám neoznačí konkrétní svědectví spolužáků, MŠMT žadatele dodatečně nevyzývá, aby tak učinil, ani z vlastní iniciativy nežádá spolužáky žadatele o vyjádření k incidentu.

Oceňuji, že MŠMT při hodnocení organizačního incidentu nevychází pouze z obsahu protokolů, ale vyžádá si i vyjádření jednotlivých aktérů. Zároveň však nepovažuji za správné, aby ministerstvo využívalo jako jediný doplňující zdroj informací svědectví osob, které se samy měly dopustit pochybení.

Domnívám se, že MŠMT by mělo vyzvat³⁹ žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků, z nichž by pak mohlo vycházet jako z dalšího doplňujícího zdroje informací při posuzování žádosti, případně si samo vyjádření dalších studentů obstarat. V opačném případě, kdy vyjde pouze z vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele, není podle mého názoru MŠMT schopné zjistit stav věci bez důvodných pochybností.

35 K tomuto analogicky ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu (postup odvolacího správního orgánu), dle kterého odvolací správní orgán „*správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání...*“.

36 Jedná se o novelu vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů. Ke dni 8. září 2016 byla vložena souhlasná stanoviska všech pracovních komisí, které materiál projednávaly. Ustanovení § 51 odst. 6 zní: „Žádost o přezkoumání průběhu a výsledku maturitní zkoušky nebo rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky podle § 82 odst. 1 písm. b) a odst. 2 školského zákona obsahuje tyto náležitosti: ... h) **uvedení důvodů/námitek žadatele pro podání žádosti**, pokud jde o přezkoumání průběhu zkoušky, popř. rozhodnutí o vyloučení z konání zkoušky.“

37 Z důvodové zprávy k novele dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAANG4YX8> vyplývá, že pokud bude v žádosti chybět některá náležitost, MŠMT žadatele vyzve k jejímu doplnění. Tím by mělo dojít k vyloučení postupu v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu.

38 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

39 dle § 37 odst. 3 správního řádu



Pokud ministerstvo v případě tzv. organizačních incidentů nevyzývá žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků ani si tato svědectví neobstarává z vlastní iniciativy, postupuje v rozporu se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu.

C.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu se správním řádem, když žadateli neumožňuje vyjádřit se ke všem podkladům, z nichž při svém rozhodování vychází, a když k vyjádření žadatele nevyzývá z vlastní iniciativy.

Rozšířený senát NSS právo seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim označuje za jednu z ústavním pořádkem vyžadovaných záruk spravedlivého procesu.⁴⁰ Dle § 82 odst. 4 školského zákona má každý „... právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se jeho osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky“. Školský zákon hovoří pouze o právu nahlédnout, nikoli vyjádřit se. Samotné právo nahlížet do podkladů by bez práva vyjádřit se k nim ztrácelo svůj smysl. Školský zákon tedy právo seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim neupravuje v plné míře. Jedná se tak o nezbytnou otázku, na kterou je nutné použít správní řád.

Povinnost dát účastníkovi řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřil k podkladům rozhodnutí, upravuje správní řád v § 36 odst. 3.⁴¹

MŠMT umožňuje žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí, pouze když o to žadatel výslovně požádá. MŠMT jej pak odkáže na volně dostupné informace na oficiálních stránkách maturitní zkoušky, na výsledkový portál žáka a záznamový arch.

První pochybení MŠMT spatřuji v tom, že nevyzývá žadatele, aby se k podkladům vyjádřil, z vlastní iniciativy. Správní orgán je tím, kdo ví, kdy je shromážděn finální důkazní materiál a všechny podklady pro rozhodnutí. Namísto toho, aby zastával jen pasivní úlohu spočívající v tom, že účastníkovi nebude bránit v uplatňování jeho práva, měl by sám aktivně účastníka vyzvat, aby se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřil, a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.⁴²

Nadto jsem přesvědčena, že žadatel nemá ani za této situace k dispozici skutečně všechny materiály, ze kterých MŠMT při rozhodování o jeho žádosti vychází. Žadatel nemá možnost vyjádřit se k oponentnímu posouzení Centra, ke stanovisku nezávislé odborné komise, k metodice hodnocení jednotlivých úloh či k vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele, která MŠMT využívá při posuzování tzv. organizačních incidentů.

Neztotožňuji se se závěrem MŠMT, že oponentní posouzení Centra není podklad rozhodnutí. Z vyjádření Mgr. Thérové je totiž zřejmé, že referenti při přípravě rozhodnutí z tohoto

40 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31

41 To se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

42 rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 30 A 71/2012-41



dokumentu vycházejí. Představuje tak důležitý materiál, který zásadním způsobem ovlivňuje konečnou podobu rozhodnutí.

MŠMT porušuje § 36 odst. 3 správního řádu, když ze své iniciativy nevyzývá žadatele k vyjádření k podkladům a neumožňuje jim vyjádřit se skutečně ke všem materiálům, z nichž při rozhodování vychází.

C.4 Odůvodnění rozhodnutí

MŠMT porušuje správní řád, pokud se ve svých rozhodnutích omezuje na formulářové odpovědi, které se nevěnují konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

Právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů materiálního právního státu, je projevem respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci (rozhodujících správních orgánů).⁴³ Náležité odůvodnění patří mezi základní zásady rozhodování ve veřejné správě.⁴⁴

Rozšířený senát NSS poukázal na skutečnost, že právo na řádné odůvodnění rozhodnutí je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.⁴⁵ Školský zákon však podobu odůvodnění neupravuje. Jedná se o otázku, jejíž řešení je nezbytné, a je tak nutné na ni aplikovat správní řád.

Dle správního řádu má odůvodnění obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.⁴⁶ Pokud rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 soudního řádu správního,⁴⁷ neobsahuje náležité odůvodnění, působí nepřesvědčivě a je nepřezkoumatelné.

Ve zkoumaném vzorku převažovala rozhodnutí, v nichž MŠMT požadavkům kladeným na odůvodnění zcela nebo částečně nevyhovělo. MŠMT v řadě svých vyrozumění vůbec nereagovalo na konkrétní námitky žadatele, případně se jim věnovalo jen omezeně.⁴⁸ Dále

43 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141, www.nssoud.cz

44 Konkrétně se zde jedná o zásadu legitimního očekávání (předvídatelnosti správního rozhodnutí), která je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu.

45 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31

46 ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu

47 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

48 Lze zmínit například situaci, kdy žadatel namítal nejednoznačnost zadání jedné z úloh didaktického testu z matematiky a k žádosti přiložil obsáhlý odborný posudek, který si nechal zpracovat. MŠMT se věnovalo jeho námitce v jednom odstavci s prostým odkazem na stanovisko nezávislé odborné komise, aniž by rozvedlo její závěry, přiložilo její stanovisko a reagovalo na závěry z posudku, který žadatel k žádosti přiložil.



MŠMT věnovalo velký prostor odůvodnění otázkám, které žadatel vůbec nerozporoval.⁴⁹ Vyskytovaly se i situace, kdy MŠMT konstatovalo, že prověřilo postup hodnotitelů testu a že žadatel zkrátka na úlohu neodpověděl správně. Dále ale nerozvedlo, jak k této své úvaze dospělo.⁵⁰ Taková odůvodnění nelze považovat za náležitá.

Mám za to, že MŠMT porušilo § 68 odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 1 a 4 správního řádu, když své výroky přílehavě neodůvodnilo.

D. Závěry

Na základě svých zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k závěru, že MŠMT se při přezkumu maturitních zkoušek dopouští porušení právních předpisů a postupuje v rozporu s judikaturou správních soudů, když nevyzývá žadatele k doplnění chybějících náležitostí jeho žádosti, nezjišťuje dostatečně stav při přezkumu tzv. organizačních incidentů, neumožňuje žadateli náležité seznámení se všemi podklady rozhodnutí a omezuje se na formulářové odpovědi bez řádného odůvodnění.

S ohledem na rozsah zjištěných nedostatků lze konstatovat, že se jedná o pochybení systematická. Za zvláště alarmující považuji zjištění, že ministerstvo při své činnosti nereflakuje klíčovou judikaturu Nejvyššího správního soudu,⁵¹ na což bylo ostatně upozorněno i soudem nižší instance.⁵²

Svou zprávu zasílám ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 20. září 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

49 Typicky lze poukázat například na situace, kdy si žadatel stěžuje na průběh konání didaktického testu (jde o tzv. organizační incident) a MŠMT v odůvodnění v několika odstavcích přibližuje právní úpravu či proces hodnocení didaktických testů v jeho obecné rovině.

50 Obdobné počínání vytýkal MŠMT také Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 3. 2016, č. j. 3 A 104/2015-35, www.nssoud.cz: „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 dovedl jejich objektivní postup...“

51 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

52 K tomu blíže již zmíněný Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 3 A 104/2015-35, www.nssoud.cz: „Žalovaný vydal napadené vyrozumění dne 16. 6. 2015, a proto musel v době rozhodování znát citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu... Žalovaný toto usnesení ale při vydání vyrozumění ani v náznaku nezohlednil a svojí současnou argumentací fakticky popírá jeho význam...“