



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci přezkumu maturitních zkoušek**

Veřejný ochránce práv se postupem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy („MŠMT“ či „ministerstvo“) při přezkumech maturitních zkoušek dle § 82 odst. 2 školského zákona<sup>1</sup> zabývá dlouhodobě.<sup>2</sup> Od roku 2012 opakovaně ministerstvu vytýká šablonovité formální přezkoumání didaktických testů. Protože ochránce vydal k věci již několik doporučení a přesto stále přetrvávaly pochybnosti o správnosti postupů MŠMT, rozhodla jsem se v loňském roce k věci zahájit šetření z vlastní iniciativy.<sup>3</sup> Jeho hlavní součástí se stalo prověření a analýza 500 náhodně vybraných rozhodnutí (dále také „vyrozumění“ či „odpověď“) MŠMT ve věci přezkumů ze zkušebních období podzim 2014, jaro 2015 a podzim 2015. Tato období jsem zvolila vzhledem k vývoji judikatury.<sup>4</sup> Vybraný vzorek analyzovali v prostorách MŠMT ve dnech 10. a 11. května 2016 čtyři pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Zaměřili se přitom zejména na prověření toho, zda MŠMT:

- vyzývá žadatele k doplnění jeho žádosti, pokud v ní chybí nějaká náležitost;
- v případě tzv. organizačních incidentů postupuje tak, aby zjistilo bez důvodných pochybností stav věci;
- umožňuje žadateli seznámit se se všemi podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim;
- svá rozhodnutí náležitě odůvodňuje.

### **A. Závěry šetření**

#### **A.1 Výzva k doplnění žádosti**

Pokud podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami,<sup>5</sup> správní orgán vyzve dle § 37 odst. 3 správního řádu podatele k odstranění těchto nedostatků.

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

2 Blíže k tomu 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](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 Ve smyslu § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

4 Klíčové je ve věci přezkumu maturitních zkoušek usnesení rozšířeného senátu 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), v němž NSS dospěl mimo jiné k závěru, že se na postup ministerstva při přezkumu maturit vztahuje § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tedy že v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, se postupuje dle správního řádu včetně jeho části druhé.

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



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 („Centrum“), 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 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. Vyjádření MŠMT**

MŠMT na mou zprávu o šetření<sup>6</sup> reagovalo dopisem<sup>7</sup> s tím, že se domnívá, že úkol přezkumu výsledků didaktických testů plní v souladu se zákonným vymezením. Předně podotýká, že klíčové usnesení Nejvyššího správního soudu („NSS“)<sup>8</sup> nestanoví jednoznačně, že rozhodnutí MŠMT musí splňovat formální náležitosti správního rozhodnutí.<sup>9</sup> NSS v usnesení uvádí, že pouze v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, je třeba aplikovat správní řád, přitom nedefinuje jednotlivé „otázky, jejichž řešení je nezbytné“. Proto nelze bez dalšího obecně shrnout, že judikatura určuje nezbytnost plného užití správního řádu. Je ale třeba respektovat právní větu NSS ze zmíněného usnesení, že rozhodnutí MŠMT ve věci přezkumu je rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního,<sup>10</sup> a musí proto být koncipované tak, aby bylo soudem přezkoumatelné. MŠMT je toho názoru, že se toto do jeho praxe promítá.

### **B.1 Výzva k doplnění žádosti**

MŠMT k výzvě k doplnění uvedlo, že pokud žádost trpí nějakým nedostatkem, který může ministerstvo odstranit samo,<sup>11</sup> činí tak.<sup>12</sup> Zopakovalo, že u některých náležitostí,<sup>13</sup> které takto zajistit nemůže, vyzývá k doplnění. Nelze považovat za nedostatek žádosti, pokud žadatel věcně nevymezí rozsah přezkoumání či neuvede konkrétní námitky.<sup>14, 15</sup> MŠMT také opětovně poukazuje na to, že v případě, kdy obdrží nespecifikovanou žádost o přezkum, vždy provádí kompletní kontrolu průběhu i výsledků zkoušky.

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

MŠMT odmítá, že by postupovalo v rozporu s § 3 správního řádu. Je jeho odpovědností určit, jaký má být skutkový podklad rozhodnutí v souladu se zásadami správního řízení.

6 Zpráva o šetření ze dne 20. září 2016.

7 Dopis tehdejší ministryně Mgr. Kateřiny Valachové, Ph.D., ze dne 7. listopadu 2016.

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](http://www.nssoud.cz).

9 Dle § 67 a 68 správního řádu.

10 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

11 Např. chybějící identifikační číslo žáka zjistí MŠMT z informačního systému.

12 S ohledem na zásadu procesní ekonomie (vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu).

13 Výslovně MŠMT uvádí chybějící podpis žadatele.

14 Od žadatele lze dle MŠMT důvodně očekávat, že ví, v čem spatřuje nesprávné vyhodnocení. MŠMT k tomuto odkazuje na § 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů („Má se za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat.“).

15 MŠMT odkazuje také na judikaturu (rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 11A 131/2012), dle které „obecnost odůvodnění se odvíjí od obecnosti podání, tedy žádosti o přezkoumání výsledku didaktického testu“.



Pokud žadatel například přiloží k žádosti prohlášení ostatních žáků v učebně, MŠMT výpovědi vždy zahrne mezi důkazní prostředky tvořící podklady pro rozhodnutí.<sup>16</sup> Pokud má více než jeden žadatel o přezkum ze stejné učebny pochybnosti o průběhu zkoušky, MŠMT při svém posuzování skutečnosti z obou žádostí vždy velmi pečlivě prověřuje jako podstatné skutkové okolnosti. Dle MŠMT je samozřejmé, že se obrací především na osoby odpovědné za konání zkoušky, kterým bylo pro výkon dané funkce vydáno osvědčení. Pokud zpochybníme tento postup, je otázkou, zda nezpochybnit celý systém kontroly maturitních zkoušek.

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

MŠMT nejprve ve své reakci na mou zprávu<sup>17</sup> uvedlo, že zváží možnost využití výsledkového portálu žáka na zpřístupnění i dalších dokumentů rozhodných pro vyjádření žáka k žádosti o přezkum<sup>18</sup> a že na přihlášce k maturitní zkoušce bude od jarního zkušebního období 2017 uvedena informace o existenci výsledkového portálu žáka.<sup>19</sup> Dále bude MŠMT na webových stránkách zveřejňovat stanovisko nezávislé odborné komise a také pokud do vydání rozhodnutí obstará ještě nějaký další dokument (odlišný od specifikovaných), dá žadateli možnost se k němu vyjádřit.

Z další doplňující komunikace s MŠMT<sup>20</sup> vyplynulo, že nabídka dokumentů ve výsledkovém portálu se oproti dřívějšímu rozšířila pouze o hodnocení písemné práce z českého jazyka. Informace o existenci výsledkového portálu žáka nakonec na přihlášce také nepřišla, tato je ale obsažena na pozvánce k písemným zkouškám společné části maturitní zkoušky. Posudky nezávislé odborné komise MŠMT nově na svých webových stránkách skutečně zveřejňuje.<sup>21</sup> Pokud jde o možnost vyjádřit se k dalším případným podkladům, které se objeví do vydání rozhodnutí, MŠMT mě informovalo, že v tomto směru k žádné změně praxe nakonec nedošlo.

### B.4 Odůvodnění rozhodnutí

MŠMT poukazuje na to, že při vydávání rozhodnutí vychází z jednotného konceptu vyřízení žádostí, žadatelé mnohdy uplatňují totožné námítky či neuplatňují námítky vůbec žádné. Rozhodnutí tak mohou na první pohled působit shodně. Je třeba je zkoumat ve vzájemné souvislosti s obsahem žádosti, nikoliv izolovaně. MŠMT se snaží (a i do budoucna na toto

---

16 MŠMT však opakovaně podotýká, že bývá obtížné ostatní žáky v zákonem stanovené lhůtě dohledat (po vydání vysvědčení se často nezdržují na svých adresách).

17 Dopis tehdejší ministryně Mgr. Kateřiny Vlachové, Ph.D., ze dne 7. listopadu 2016.

18 Pokud to bude technicky možné, na základě žákovy žádosti na portálu by mu mohla být takto po podání žádosti o přezkum zaslána stanoviska ředitele školy, zadavatele maturitní zkoušky a školního maturitního komisaře v případě tzv. organizačních incidentů.

19 Aby se předešlo pochybám, zda žák skutečně ví o jeho existenci.

20 E-mailová korespondence pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Jany Vomelové s vedoucí oddělení všeobecného vzdělávání Mgr. Štěpánkou Thérovou ze srpna 2017, která je zaevidována ve spisové dokumentaci k věci.

21 Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statni-maturita>.



bude klást důraz), aby odůvodnění byla přezkoumatelná soudem.<sup>22</sup> Proto uvádí důvody výroku, dokumenty, které vzalo v potaz při rozhodování, své úvahy, reaguje na námítky žadatele.

### C. Závěrečné hodnocení

Úvodem bych chtěla podotknout, že ve své zprávě o šetření neuvádím, že je nezbytné aplikovat bez dalšího při přezkumech maturitní zkoušky celý správní řád, jak tvrdí ministerstvo. Souhlasím s tím, že z klíčového usnesení NSS<sup>23</sup> vyplývá požadavek na aplikaci správního řádu pouze v otázkách, jejichž řešení je nezbytné. NSS skutečně výslovně nedefinuje tyto „otázky nezbytné“. Vyjmenovává však některé „potřebné aspekty řízení“, které nejsou upraveny školským zákonem a zároveň se jedná o ústavním pořádkem vyžadované záruky spravedlivého procesu. Takto zmiňuje právo být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci (včetně správních orgánů). Uvádí i další instituty, jejichž právní úprava ve školském zákoně chybí, přitom se dle jeho mínění jedná o otázky potřebné pro řádné vyřízení žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky (například takto zmiňuje úpravu lhůt,<sup>24</sup> účastníků a jejich zastoupení, doručování, formy a náležitosti podání účastníků).<sup>25</sup> Domnívám se, že s ohledem na uvedené lze z usnesení NSS některé „otázky nezbytné“ dovozovat a z toho jsem také při formulaci svých závěrů ve zprávě o šetření vycházela.

#### C.1 Výzva k doplnění žádosti

Školský zákon neobsahuje ustanovení věnující se náležitostem žádosti o přezkum maturitní zkoušky, neupravuje postup pro případ, kdy podstatné náležitosti žádosti chybí. K určité konkretizaci došlo v mezichase od vydání mé zprávy v rámci novelizace tzv. maturitní vyhlášky.<sup>26</sup> V její příloze<sup>27</sup> nalezneme nově formulář, na kterém mají žadatelé podávat své žádosti o přezkum a z něhož můžeme dovozovat některé náležitosti takové žádosti.<sup>28</sup> Formulář nalezneme zveřejněný i na oficiálních stránkách maturitní zkoušky.<sup>29</sup>

Ačkoliv bych považovala za vhodnější, pokud by náležitosti žádosti byly obsaženy v samotném textu maturitní vyhlášky a ne až v její příloze, změnu vnímám jako pozitivní

---

22 Jak požaduje klíčové 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).

23 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).

24 Ustanovení § 40 správního řádu.

25 Blíže 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), bod 31

26 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.

27 Příloha č. 8, na niž maturitní vyhláška odkazuje ve svém § 51 odst. 6.

28 Žadatel má kromě svých identifikačních údajů do žádosti uvést, mimo jiné, z jakého předmětu požaduje didaktický test přezkoumat, jestli žádá o přezkum výsledku didaktického testu, podmíněk při jeho konání či rozhodnutí o vyloučení z jeho konání. Formulář obsahuje také kolonku pro bližší odůvodnění žádosti.

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



krok. Domnívám se, že konkretizace v tomto směru může napomoci tomu, aby žádosti byly do budoucna lépe odůvodněné, a nebylo tak třeba žadatele vyzývat k jejich doplnění. Na druhou stranu mám z některých vyjádření ve formuláři i na oficiálních stránkách maturitní zkoušky spíše dojem, že ministerstvo nemá příliš zájem na tom, aby žadatelé své žádosti o přezkum didaktického testu skutečně podrobně odůvodňovali. 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 námitky proti podmínkám při konání didaktického testu. Jako o nutném se o bližším odůvodnění ale nehovoří v souvislosti s žádostí o přezkum didaktického testu. Na webových stránkách se v sekci věnované žádostem o přezkum<sup>30</sup> po shrnutí základních informací v „doporučení“ ve spodní části stránky sice uvádí, že v odůvodnění žádosti o přezkum didaktického testu by měly být uvedeny jednotlivé případy pochybností, nicméně tučným písmem se žákovi doporučuje žádost uvést jako žádost o přezkum výsledku celého didaktického testu a ne se odvolávat k jednotlivým úlohám či případům.

Vzhledem k tomu, že školské předpisy nadále neobsahují úpravu pro případ, že nějaká podstatná náležitost v žádosti o přezkum chybí, nadále se s ohledem na klíčové usnesení NSS domnívám, že se jedná o otázku nezbytnou, při jejímž řešení je třeba podpůrně vycházet z příslušných ustanovení správního řádu.<sup>31</sup>

Argumentaci MŠMT,<sup>32</sup> že nelze považovat za nedostatek žádosti, pokud žadatel nevymezí konkrétní námitky, rozsah žádosti a že následná obecnost rozhodnutí MŠMT se pak odvíjí od obecnosti podání, nepovažuji za přílehavou, neboť se snaží aplikovat závěry týkající se soudního přezkumu správních rozhodnutí na samotné správní řízení. Taková analogie ale není namístě, naopak takový výklad by zasahoval stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, protože by jej zatěžoval vyšší mírou povinností.<sup>33</sup>

Obdobně se nedomnívám (jak už jsem ostatně zmínila v samotné zprávě o šetření), že smyslem přezkumu dle školského zákona by byla kompletní kontrola celého testu, kterou u nespecifikovaných žádostí MŠMT dle svých slov provádí.<sup>34</sup>

---

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

31 Zejména § 37 odst. 3 správního řádu.

32 Při níž MŠMT odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2013, č. j. 11 A 131/2012-38. Rozsudek městského soudu byl posléze potvrzen rozsudkem NSS ze dne 19. 9. 2014, č. j. 6 As 33/2013-50, a usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 3756/14.

33 V případě podání dle § 37 správního řádu má žadatel pouze uvést, co navrhuje, kdežto součástí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou i tzv. žalobní body [ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, z těchto bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné]. Žaloba ke správnímu soudu je tak oproti podání ke správnímu úřadu složitějším úkonem, což také odráží postavení daných institutů v právním řádu. V řízení před správním soudem je žalobce s protistranou (správním orgánem) v rovném postavení, jde o řízení sporné ovládané dispoziční zásadou se dvěma stranami v protikladném postavení. Naproti tomu v řízení před správním orgánem má žadatel výsostní pozici, správní orgán s ním musí jednat vstřícně a dopomáhat mu k dosažení jeho práv (ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu).

34 Vycházím zde především z analogie ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu (postup odvolacího správního orgánu), podle něhož odvolací správní orgán „*správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání...*“



Je pochopitelné, že MŠMT (s ohledem na zásadu procesní ekonomie) vady žádosti jako jsou například identifikační údaje žadatele, které může odstranit samo,<sup>35</sup> také samo odstraňuje. Aby respektovalo § 37 odst. 3 správního řádu,<sup>36</sup> mělo by ale ministerstvo žadatele vyzvat k odstranění nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu nejen v případě chybějícího podpisu žadatele, ale i v situacích dalších chybějících náležitostí.<sup>37</sup>

Následkem neodstranění vad žádosti ve lhůtě určené správním orgánem je zastavení řízení,<sup>38</sup> avšak pouze v případě neodstranění podstatných vad žádosti, jež brání pokračování v řízení, tedy pouze takových vad, které svou povahou skutečně brání tomu, aby mohl správní orgán žádost z obsahového hlediska projednávat.<sup>39</sup> Proto, a také vzhledem k potřebě zachování již zavedeného standardu právní ochrany žadatelů, se domnívám, že je na místě, aby MŠMT v případě, že žadatel ve stanovené lhůtě svou žádost nedoplní a zároveň vada v podobě některé chybějící náležitosti nebrání tomu, aby ministerstvo žádost věcně posoudilo, provádělo alespoň kompletní kontrolu celého testu, k níž v současné době přistupuje v rámci přezkumů automaticky.

## C.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

Ministerstvo uvádí, že je jeho odpovědností určit, jaké mají být skutkové podklady pro jeho rozhodnutí. Lze souhlasit, že je v souladu se zásadou tzv. omezené materiální pravdy dle § 3 správního řádu, pokud správní orgán nezjišťuje úplný stav věci, všechny skutečnosti, které by mohly s případem souviset.<sup>40</sup> Stav věci však musí zjistit bez důvodných pochybností v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Tedy mimo jiné v souladu se zásadou zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.<sup>41</sup> Správní uvážení je pak přezkoumatelné soudem a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně, neboť by to bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákoné a zákonem řízené.<sup>42</sup>

V situaci, kdy MŠMT v případě tzv. organizačních incidentů žadatele nevyzývá k označení konkrétních svědectví spolužáků, ani si tato svědectví neobstarává z vlastní iniciativy, a namísto toho vychází primárně ze svědectví osob, vůči jejichž jednání námitek žadatele směřují, pochyby o zjištění stavu ve shora nastíněném smyslu jsou dle mého mínění namístě. Požadavek, aby MŠMT při přezkumu bralo do úvahy i další podklady

---

35 Například s využitím údajů o žadateli obsažených v informačních systémech Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání.

36 Ve spojení s § 4 odst. 1 správního řádu.

37 Připomínám, že takovými chybějícími náležitostmi, jež mnou pověřeni zaměstnanci nejčastěji zjišťovali při svém zkoumání vybraného vzorku rozhodnutí MŠMT, jsou typicky neuvedení konkrétních námitek či nedostatečná specifikace úloh, o jejichž přezkum žadateli jde.

38 Dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

39 K tomu například VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 388.

40 K tomu blíže také JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 31.

41 Ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu.

42 Blíže například JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 29.



a nevycházelo primárně z vyjádření zadavatele zkoušky, ředitele školy a školního maturitního komisaře, neznamená automatické zpochybnění tvrzení těchto osob (či snad dokonce celého systému kontroly maturitních zkoušek, jak namítá ministerstvo). Jen je třeba dle mého mínění jejich tvrzení důkladně dávat do souvislosti i s dalšími skutečnostmi a z takto shromážděných podkladů učinit závěr. V opačném případě by bylo možné namítat, že MŠMT automaticky zpochybnuje tvrzení žadatelů, když jim nepřikládá takovou váhu jako sdělení osob, vůči nimž jejich námítky směřují.

I nadále se tedy domnívám, že pokud si ministerstvo při přezkumu tzv. organizačních incidentů neobstarává (ať již skrze výzvu žadatele k doplnění či z vlastní iniciativy) také svědectví spolužáků žadatele, není s to zjistit stav věci bez důvodných pochybností dle § 3 správního řádu.

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

Možnost vyjádřit se ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí k podkladům, z nichž správní orgán vycházel, je velmi podstatným procesním právem, které je ve správním řádu zároveň promítnutím jedné ze součástí ústavním pořádkem zaručeného práva na spravedlivý proces.<sup>43</sup> Jak jsem zmínila již ve zprávě o šetření, školský zákon upravuje pouze možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, právo na vyjádření k nim, jehož úprava ve školském zákoně chybí, je tak bezpochyby otázkou nezbytnou ve smyslu klíčového usnesení NSS, při jejímž řešení je třeba aplikovat správní řád.

Z reakcí ministerstva vyplývá, že pokud jde o seznámení s podklady rozhodnutí a možnost vyjádřit se k nim, od vydání mé zprávy o šetření došlo ke změně pouze v tom, že MŠMT nově na webových stránkách zpřístupňuje závěry nezávislé odborné komise a mezi dokumenty, ke kterým má žadatel přístup skrze výsledkový portál žáka, přibylo hodnocení písemné práce z českého jazyka. Nadále tedy žadatel nemá k dispozici (ani pokud výslovně o seznámení s podklady požádá) všechny materiály, z nichž MŠMT při rozhodování o jeho žádosti vychází. Nedostává prostor vyjádřit se k metodice hodnocení jednotlivých úloh či vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele, z nichž ministerstvo vychází v případě tzv. organizačních incidentů. Za zvláště závažné považuji, že žadatel se nemůže seznámit s oponentním posouzením Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání. Jak jsem v rámci šetření zjistila, právě toto posouzení je totiž stěžejním podkladem, z něhož ministerstvo při vyhotovení rozhodnutí o přezkumu vychází. Zároveň MŠMT nadále nevyzývá žadatele, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil, z vlastní iniciativy.

S ohledem na uvedené setrvávám na svém závěru, že se MŠMT nevyzváním žadatelů k vyjádření k podkladům a neumožněním seznámit se skutečně se všemi dokumenty, z nichž ministerstvo při rozhodování vychází, a vyjádřit se k nim dopouští porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

---

<sup>43</sup> Ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.





#### C.4 Odůvodnění rozhodnutí

NSS ve svém klíčovém usnesení připomíná, že právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je součástí práva na spravedlivý proces.<sup>44</sup> Řádné odůvodnění včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníky řízení je nezbytnou zárukou proti libovůli v rozhodování, jež se neslučuje s principem demokratického právního státu.<sup>45</sup> Vzhledem k absenci potřebné úpravy odůvodnění rozhodnutí o žádostech o přezkum ve školském zákoně je při řešení této bezpochyby nezbytné otázky třeba aplikovat správní řád. Aby bylo z odůvodnění možné doložit správnost a zákonnost postupu a vydaného správního rozhodnutí, což by mělo být jeho funkcí, je třeba, aby bylo odůvodnění přesvědčivé, obsahovalo důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.<sup>46</sup> Bez náležitého odůvodnění je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Ačkoliv ministerstvo tvrdí, že dbá na to, aby jeho rozhodnutí byla přezkoumatelná soudem, po provedeném šetření se s tímto závěrem nemohu ztotožnit.

Mnou pověřeni zaměstnanci měli při svém zkoumání k dispozici náhodně vybraný vzorek o celkem 500 spisech,<sup>47</sup> který velmi důkladně prověřovali, a podotýkám, že nezkoumali pouze samotná rozhodnutí, ale i žádosti, které rozhodnutí předcházely, jakož i další podklady, které byly ve spisech přítomny. Z tohoto prověřování vyplynulo, že nikoliv ojedinělým jevem, ale naopak rozšířenou praxí<sup>48</sup> ve vyzněních MŠMT, je nereagování na konkrétní námitky žadatelů, nedostatečné informování žadatele o úvahách, které ministerstvo vedly k výsledným závěrům. Často se objevovaly strohé, stručné či neúplné odpovědi, MŠMT v řadě odůvodnění pouze obecně shrnovalo právní úpravu a podklady, z nichž při přezkumech vycházelo bez toho, aby tyto náležitě rozvedlo, konkretizovalo ve vztahu k individuálnímu případu žadatele. Formálnost (šablonovitost) a nepřiléhavost odpovědí byla velmi patrná například v situacích, kdy žadatel namítal tzv. organizační incident a ve vyznění ho MŠMT v několika odstavcích obecně informovalo ohledně právní úpravy a procesu hodnocení didaktických testů, které vůbec nerozporoval.

Nadále jsem přesvědčena, že velká část vyznění v podobě, v jaké je MŠMT dle mého zkoumání vydává, nevyhovuje požadavkům na náležité odůvodnění správních rozhodnutí.

---

44 Ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

45 Usnesení NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), bod 31.

46 Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

47 Zvolený z celkového počtu 3 365 spisů předložených ministerstvem za vybraná období.

48 Podrobněji v samotné zprávě o šetření ze dne 20. září 2016.



Připomínám, že se závěrem ohledně nedostatků v odůvodnění ministerstva<sup>49</sup> se můžeme setkat také v judikatuře.<sup>50</sup>

### C.5 Celkový závěr

S ohledem na to, že MŠMT z převážné většiny neuznalo svá pochybení a zároveň nepředložilo takové argumenty, které by mě přiměly změnit na vytýkané nedostatky názor, vydávám své závěrečné stanovisko.<sup>51</sup> Součástí stanoviska jsou návrhy opatření k nápravě.

### D. Opatření k nápravě

Ministerstvu navrhuji,<sup>52</sup> aby:

- začalo vyzývat žadatele k doplnění v případě, že bude v jeho žádosti chybět některá z podstatných náležitostí (vymezení rozsahu přezkoumání, uvedení konkrétních námitek);
- přistoupilo v tzv. maturitní vyhlášce (respektive v její příloze č. 8) i na oficiálních stránkách maturitní zkoušky<sup>53</sup> ke změně formulací tak, aby z nich bylo patrné, že i v případě žádosti o přezkum didaktického testu je nutné tuto žádost blíže odůvodňovat;
- zajistilo, že bude v případě tzv. organizačního incidentu spolehlivě zjištěn stav bez důvodných pochybností (zejména tím, že si MŠMT obstará vedle vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy také vyjádření žadatelových spolužáků);
- 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;
- svá rozhodnutí ve věci přezkumů náležitě odůvodňovalo, dbalo na to, aby byla přílehlavá ve vztahu ke konkrétním námitkám žadatelů.

---

49 Přičemž se jednalo o velmi podobné nedostatky, které mnou pověřeni zaměstnanci při zkoumání vzorku spisů rovněž nacházeli.

50 Jedná se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 3 A 104/2015-35, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), 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 dovedl jejich objektivní postup...“ Městský soud v Praze daným rozsudkem pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí MŠMT ve věci přezkumu maturitní zkoušky žalobce (žadatele) zrušil a vrátil ministerstvu k dalšímu řízení. MŠMT posléze opětovně žadateli nedalo za pravdu a ten znovu podal správný žalobu. Věc se dostala až k Nejvyššímu správnímu soudu, který ji momentálně řeší.

51 Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

52 S ohledem na § 18 odst. 2 věty druhé ve spojení s § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

53 Případně na dalších souvisejících místech či v dokumentech vztahujících se k přezkumům maturitních zkoušek.



Závěrečné stanovisko zasílám ministru školství, mládeže a tělovýchovy prof. PhDr. Stanislavu Štechovi, CSc., a žádám, aby mi sdělil,<sup>54</sup> zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud MŠMT nepřijme navržená opatření k nápravě nebo jiná provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím<sup>55</sup> vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem MŠMT.

Brno 6. září 2017

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

---

54 Dle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

55 Ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.