

SODNÍ PŘEZKUM AKTŮ V OBLASTI REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

ONDŘEJ MORAVEC

1. Úvodem

Již sama skutečnost, že právo na vzdělání je jedním z ústavně zaručených základních práv a jako takové je chráněno Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, nutně vnáší do vzdělávacího procesu právní prvky, neboť stát musí jednotlivcům nejen umožnit faktickou realizaci práva na vzdělání, ale též poskytnout odpovídající právní ochranu pro případ, že dojde k ohrožení, či dokonce porušení chráněného práva.

V předkládaném příspěvku bych se rád na základě analýzy několika konkrétních případů rozhodovaných Nejvyšším správním soudem pokusil poskytnout alespoň trochu ucelenější pohled na to, zda současný přístup českých soudů umožňuje skutečně efektivní ochranu v těch případech, kdy je do subjektivních práv jednotlivce zasaženo. Svou pozornost přitom zaměřím výhradně na oblast tzv. regionálního školství, které v sobě zahrnuje předškolní vzdělávání a dále vzdělávání v základních a středních školách, tj. materii upravenou zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon, dále jen „ŠkolZ“). Právní postavení vysokých škol je obsaženo v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, přičemž s ohledem na odlišnosti zákonné úpravy a způsobu financování zejména soukromých vysokých škol nelze říci, že by závěry příspěvku bylo možné bez dalšího vztáhnout i na právní postavení vysokých škol.¹

¹ Na tyto odlišnosti poukazuje ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud: „Školský zákon tedy v současné době představuje základní zákonnou normu pro oblast tzv. regionálního školství, která upravuje výše uvedené oblasti vzdělávání a školských služeb v zásadě komplexně. Zcela samostatná právní úprava se pak vztahuje na oblast vysokoškolského vzdělávání, a to zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších

2. Právo na vzdělání jako ústavně zaručené základní právo

Lidskoprávní dogmatikou práva na vzdělání se ve svém referátu ob-
sáhle zabýval J. Filip. V tomto příspěvku proto lze na jeho závěry ply-
nule navázat, resp. podtrhnout ty aspekty práva na vzdělání, které jsou
z hlediska zaměření příspěvku relevantní. V rovině hmotněprávní je
třeba připomenout, že právem na vzdělání nelze rozumět pouze právo
vzdělávat sebe samého, studovat odbornou literaturu, setkávat se za
tímto účelem s jinými apod., ale také přístup k institucím, které za
účelem vzdělávání stát přímo sám zřídil, nebo institucím povahy sou-
kromé, které ovšem stát touto činností pověřil. Dále je třeba zdůraznit,
že součástí práva jednotlivce na vzdělání je též právo na absolutorium,
splní-li jednotlivec předem stanovené podmínky.² Jinými slovy řečeno,
nejde jen o to, zda jednotlivci bude umožněno získávat ve vzdělávacích
institucích zřízených státem poznatky (tj. vzdělávat se), ale též o to, aby
mu bylo umožněno získat osvědčení o takto dosaženém vzdělání, sa-
mozřejmě splní-li podmínky, které jsou za tímto účelem stanoveny.

Právo na vzdělání patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva.
Samo podřazení práva na vzdělání pod některý z uvedených druhů
základních práv je poněkud problematické s ohledem na komplexní
charakter práva na vzdělání. Ústavní soud v jednom ze svých prvních
nálezů věnovaných právu na vzdělání uvádí: „*Pojmový znak právo na
vzdělání (čl. 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen
všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů
a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu.*“³

Z lidskoprávních základů práva na vzdělání vychází ve své rozhod-
vací praxi i Nejvyšší správní soud, dle kterého „... je nutno vzít v úvahu
i skutečnost, že poskytování vzdělání, jímž je i vzdělání předškolní, je
podle školského zákona veřejnou službou. Tato skutečnost svědčí o zvláš-
tním charakteru činnosti škol a školských zařízení a vyplývá z vnímání

*zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, kde vysoké školy jsou
zařazeny jako nejvyšší články vzdělávací soustavy a jsou garantovány jako vrcholná centra
vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti, jež mají klíčovou úlohu ve vědeckém,
kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti.*“ Cit. dle rozsudku č. j. 1 As 35/
2012-40 ze dne 2. 5. 2012, odst. 16.

² Srov. rozsudek ESLP ve věci tzv. Belgického jazykového případu, rozsudek pléna ze
dne 23. 7. 1968, č. stížnosti 1474/62, a další.

³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996.

*vzdělání jako jednoho z veřejných statků garantovaných Listinou základ-
ních práv a svobod.*“⁴

Není přitom rozhodující, zda jde o vzdělávání ve školách zřízených
státem, resp. územními samosprávnými celky (souhrnně lze hovo-
řit o školách veřejných), nebo o vzdělávání ve školách soukromých.
V obou případech se jedná o vzdělávání garantované státem prostřed-
nictvím jím zřizované soustavy škol a školských zařízení: „*Jestliže hodlá
určitý subjekt vzdělávání jako veřejnou službu poskytovat, musí tak učinit
v souladu se školským zákonem a musí být zapsán příslušným orgánem
do školského rejstříku (do rejstříku škol a školských zařízení a případně
též do rejstříku školských právnických osob, hodlá-li vzdělání poskytovat
v této formě, viz § 141 – § 159a školského zákona).*“⁵ Při vzdělávání ve
školách zařazených do soustavy škol a školských zařízení tak jde o vý-
kon státní správy bez ohledu na povahu zřizovatele.

Právo na vzdělání má znaky práv hospodářských (zejména v sou-
vislosti s právem na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu dle
čl. 26 odst. 1 Listiny) i sociálních, pro která je typické, že „*nemají bez-
podmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů
(čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – dále jen „Listina“).* Toto
ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky
realizace sociálních práv.“⁶

V této souvislosti je nicméně třeba opětovně upozornit na rozdíly
mezi vzděláváním na základních a středních školách na straně jedné
a na školách vysokých na straně druhé. Zatímco v prvním případě
Listina v čl. 33 odst. 2 výslovně hovoří o právu občanů na bezplatné
vzdělávání v těchto druzích škol, v případě škol vysokých je bez-
platnost podmíněna schopnostmi občana a možnostmi společnosti.
Ustanovení čl. 33 odst. 2 Listiny tak stanoví meze, ve kterých by se
prováděcí zákon měl pohybovat, aniž by zasáhl do esenciální podstaty
práva na vzdělání, resp. aniž by popřel rozdíl mezi jednotlivými druhy
škol vymezený v čl. 33 odst. 2 Listiny.

Podřízení režimu čl. 41 Listiny základní právo nezabavuje jeho ústavní
povahy, a to v rovině hmotněprávní a zejména v rovině procesní. V pl-
ném rozsahu se proto uplatní čl. 36 odst. 2 Listiny, který zakládá právo

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 35/2012, cit. shora, odst. 21.

⁵ Tamtéž.

⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 24. 4. 2008.

každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se stále jedná o základní právo podle Listiny, nemůže zákonodárce obyčejným zákonem založit vyluku ze soudního přezkumu.

„Studium na základních, středních i vysokých školách je základním právem podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen ‚Listina‘), 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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“⁷

Obdobný procedurální význam má i čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který ukládá státům povinnost zajistit ve vnitrostátním právu existenci účinných prostředků ochrany proti porušení práv chráněných Úmluvou.

3. Judicializace vzdělávacího procesu

Povinnost státu zajistit procedurální záruky zabezpečující efektivní ochranu práva na vzdělání sama o sobě vede k judicializaci této sféry. Rozšiřování oblastí, do kterých zasahuje právní regulace, je do jisté míry celospolečenským trendem. V oblasti vzdělávání nicméně stále přetrvává silně rezervovaný pohled obávající se přílišné ingerence soudů a práva do chodu škol. Příkladem tohoto jevu může být vyloučení pedagogických otázek ze soudního přezkumu s ohledem na nedostatek odborné kompetence soudu posoudit tyto otázky meritorně.⁸ Soudní řešení sporů mezi žáky a pedagogy, potažmo školami se jeví

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 190/2012 ze dne 21. 2. 2013.

⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu 6 As 68/2012-36 ze dne 29. 5. 2013, odst. 16.

jako poněkud nepřipadné a nemístné.⁹ V některých případech se zdá, že právní cestou jsou řešeny spory, které jsou víceméně bagatelní povahy a mají být, v krajním případě, vyřešeny v ředitelně.

Nelze ovšem přehlížet, že existuje jen velmi málo společenských vztahů, u kterých se vyskytuje tak intenzivní a zároveň mnohvrstevnatá nerovnováha, jako tomu je u vztahu žák–učitel. Tento příspěvek v žádném případě nechce dále komplikovat již tak složité postavení učitele ani zpochybňovat nutnost autority učitele u žáků a studentů. Nejde o to, aby tato nerovnováha určená povahou daného společenského vztahu byla odstraněna, nýbrž o to, aby byla vzata náležitě v úvahu při hledání optimální podoby právní regulace, resp. při aplikaci platného práva.

Druhým trendem, před kterým nelze zavírat oči, je zřetelná formalizace vzdělávacího procesu, která je z podstatné části podněcována státem. Jestliže stát vynakládá nemalé finanční prostředky na zavedení systému jednotných státních maturit a usiluje o standardizaci maturitní zkoušky tak, aby formální certifikát (maturitní vysvědčení) byl jako vypovídající doklad o výsledcích studenta respektován vysokými školami i zaměstnavateli, nelze vrhat vyčítavé pohledy, pokud se maturant, který se při skládání maturitní zkoušky cítí poškozen, snaží hájit svá práva u příslušného orgánu veřejné správy a v krajním případě i u soudu. Takový postup (spojený s nemalými náklady, a to nejen finančními) odpovídá závažnosti vznikající újmy.

Je nutno si připustit, že se nejedná o v zásadě nežádoucí ojedinělá vybočení z každodenní praxe postavené na předpokladu, že takové věci k soudu zkrátka nepatří, nýbrž o existující trend, který je nutno brát v úvahu, a to jak při činnosti legislativní, tak při aplikaci práva.

Otázkou, na kterou se v následujících odstavcích pokusíme najít odpověď, zůstává, zda formální otevírání soudního přezkumu více rozhodnutím v oblasti vzdělávání samo o sobě vede k zajištění efektivní ochrany, požadované jak čl. 13 Úmluvy, tak čl. 36 odst. 2 Listiny.

⁹ To, že i takový pohled může mít své opodstatnění, přesvědčivě dokládá příspěvek V. Šimíčka v tomto sborníku.

4. Případ Sion – vyloučení z mateřské školy I a II¹⁰

Je pozoruhodné, že podstatná část judikatury Nejvyššího správního soudu vzniká v souvislosti s činnostmi mateřských škol, kde bychom neočekávali vznik soudních sporů. Přesto se v žádném případě nejedná o spory bagatelní.

Skutkové pozadí komentovaného případu spočívalo v ukončení předškolního vzdělávání žalobce v mateřské škole zřízené registrovanou církví, tj. v soukromé mateřské škole. Důvodem vyloučení žalobce z mateřské školy byly zčásti problémy v komunikaci mezi rodiči a vedením mateřské školy a zčásti jednostranné zvýšení úplaty za docházku žalobce ze strany mateřské školy v průběhu školního roku, kdy již není možné zajistit umístění dítěte v jiné mateřské škole. Na tyto neshody reagovala ředitelka mateřské školy dopisem, kterým předškolní vzdělávání žalobce ukončila. Tento dopis byl žalobcem interpretován jako rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání a byl napaden žalobou podle § 65 s. ř. s.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu odmítl s odůvodněním, že se vůbec nejednalo o rozhodnutí o veřejných subjektivních právech žalobce, nýbrž o civilní spor, který má být řešen v občanském soudním řízení. Krajský soud se argumentačně opřel o ust. § 165 ŠkolZ stanovící případy, v nichž ředitel veřejné školy rozhoduje v oblasti státní správy, z čehož krajský soud dovodil, že ředitel soukromé školy v oblasti státní správy nerozhoduje, tj. nejde vůbec o výkon veřejné moci, nýbrž o soukromoprávní vztah.

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem krajského soudu neztotožnil a jeho usnesení zrušil, když dospěl k závěru, že i ředitel soukromé školy vykonává státní správu, neboť autoritativně rozhoduje o veřejných subjektivních právech; právo na vzdělání je totiž právem veřejným, a to dokonce právem ústavně zaručeným, přičemž je lhotečné, zda se vzdělávání uskutečňuje ve škole zřízené státem, resp. územními samosprávnými celky, nebo ve škole zřízené sice soukromým zřizovatelem, ale rozhodnutím orgánu státní správy zařazené do soustavy škol zřizovaných státem.¹¹

Po zrušení usnesení o odmítnutí žaloby rozhodoval ve věci znovu Krajský soud v Hradci Králové, který podanou žalobu opětovně odmítl,

¹⁰ Pro úplnost budiž výslovně uvedeno, že autor tohoto příspěvku zastupoval žalobce v této věci.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 53/2011 ze dne 27. 7. 2011.

tentokrát však pro nevyčerpání opravných prostředků, a věc postoupil Sboru Jednoty bratrské, který byl zřizovatelem mateřské školy.

Nejvyšší správní soud posléze zamítl kasační stížnost proti výroku o odmítnutí žaloby, nicméně změnil výrok o postoupení věci, když dospěl k závěru, že věc měla být postoupena Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. V odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu nalezneme obsáhlou argumentaci usilující o zdůvodnění, že přes mezerovitost zákona lze přece jen nalézt pravidlo, podle kterého lze určit orgán vybavený pravomocí rozhodnout o odvolání, a proto se neztotožnil se závěrem žalobce, že orgán vybavený touto pravomocí neexistuje, tudíž je v daném případě možné podat žalobu přímo proti rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání.¹²

Z hlediska tématu tohoto příspěvku není nutné zabývat se detailně argumentací jednotlivých soudních instancí, pokud jde o jimi řešené právní otázky. Místo toho zaměříme pozornost na důsledky obou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Současný stav je totiž takový, že žalobce je (ke dni sepsání tohoto příspěvku) žákem třetí třídy základní školy, aniž existuje jakékoli rozhodnutí, kterým by byly meritorně přezkoumány důvody jeho vyloučení. Vznikly dva sbírkové judikáty Nejvyššího správního soudu, jimiž je řešena právní povaha vztahu mezi žákem a církevní školou, resp. určování odvolacího orgánu v těch případech, kdy právní předpis na toto téma taktně mlčí. Subjektivní práva, k jejichž ochraně především jsou soudy na základě čl. 90 Ústavy povolány, však zůstala zcela stranou pozornosti kteréhokoli z orgánů.

Ilustrativní a vše říkající je přitom úvaha Nejvyššího správního soudu reagující na námitku, že v soudním řízení dochází k průtahům: „Ke zbývajícím námitkám týkajícím se délky řízení Nejvyšší správní soud poznamenává, že chápe frustraci žalobce ze skutečnosti, že se po třech letech od podání žaloby nedočkal soudního rozhodnutí ve věci samé. Soud však poukazuje na problematickou právní úpravu obsaženou ve školském zákoně, v níž se těžko orientují nejen děti, žáci, studenti a jejich rodiče, ale též školy a školská zařízení. Bezradnost žalobce i žalované ohledně orgánu, který by měl řešit jejich spor, je toho zřejmým důkazem. Krajskému soudu přitom nelze upřít, že se upřímně snažil spor co nejlépe a spravedlivě vyřešit. S přihlédnutím k tomu, že projednávaný případ je jedním z prvních, v němž byly správní soudy konfrontovány s otázkou přezkumu

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 160/2012-41 ze dne 30. 1. 2013.

*rozhodnutí mateřské školy zřízené neveřejným zřizovatelem, a má tudíž v pravdě precedenční charakter, je namísto vnímat délku soudního řízení shovívavěji.*¹³

5. Případ Zvidálek – nepřijetí k předškolnímu vzdělávání

Z oblasti mateřských škol je i další případ. Tentokrát se jednalo o situaci, kdy žalobkyně nebyla do mateřské školy (zřízené obcí) přijata vůbec, a to z kapacitních důvodů.¹⁴ Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti žalobce proti usnesení o odmítnutí žaloby. Řešena tedy byla otázka, zda je rozhodnutí o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání vůbec soudně přezkoumatelné. Krajský soud v Brně, který o žalobě rozhodoval, dospěl k závěru, že soudní přezkum je vyloučen, neboť „žalobkyni nesvědčí žádné subjektivní právo navštěvovat mateřskou školu. O zařazení dětí do předškolního zařízení rozhoduje ředitel mateřské školy podle kapacity volných míst.“¹⁵

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Dospěl k závěru, že takové rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhá, přičemž aby rozhodnutí vůbec mohlo být soudně přezkoumáno, musí být přezkoumatelné, tj. musí v něm být uvedeny jeho důvody. V daném případě tedy ředitel mateřské školy měl zdůvodnit, proč žalobkyni z kapacitních důvodů nepřijal, resp. proč místo ní přijal jiné děti. Potíž tkví v tom, že školský zákon v ustanoveních upravujících předškolní vzdělávání žádná přijímací kritéria nestanoví. Z komentovaného rozsudku plyne, že v takovém případě je k tomu, aby rozhodnutí ředitele mateřské školy bylo transparentní a přezkoumatelné, nezbytné předem stanovit kritéria a následně je vyhodnotit.¹⁶ Tato kritéria nemohou být stanovena zcela svévolně, zejména je třeba respektovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Ke kritériím pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání zaujal své stanovisko i veřejný ochránce práv, který celou řadu z nich odmítl jako diskriminační.¹⁷

¹³ Tamtéž, odst. 33.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 35/2012 ze dne 2. 5. 2012.

¹⁵ Citováno dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 35/2012, cit. shora.

¹⁶ Tamtéž, odst. 25.

¹⁷ Srov. Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 166/2010/DIS/JŠK.

Ani v tomto případě není nutné zabývat se podrobněji odlišením přípustných kritérií od kritérií diskriminačních a místo toho se zaměříme na důsledky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Brzy se totiž ukázalo, že poskytnutá ochrana je efektivní pouze zdánlivě. Při napravování vad nepřezkoumatelných rozhodnutí o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání se totiž záhy ukázalo, že kapacita mateřské školy je skutečně naplněna, a následovalo další zamítavé rozhodnutí, tentokrát však již odůvodněné.

Veřejný ochránce práv na tuto situaci reagoval veřejnými vyjádřeními, v nichž poukazoval na to, že je na zřizovateli školy, aby se s takto vzniklou situací vypořádal například navýšením kapacity, nicméně je na první pohled zřejmé, že ne vždy je takový postup vůbec možný. Neméně důležitá je pak otázka, zda je vůbec možné stanovit přijímací kritéria v souladu se zákonem tak, aby obstála při soudní kontrole a uspokojila i veřejného ochránce práv, a zda něco takového lze spravedlivě požadovat od ředitele mateřské školy. Je však zjevné, že soudní ochrana je i v tomto konkrétním případě účinná pouze formálně, neboť materiální náprava porušených veřejných subjektivních práv nepřichází.

6. Případ jednotných státních maturit

Aktuální otázkou jsou meze soudního přezkumu jednotných státních maturit, v němž v současné době probíhá řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, neboť názory jednotlivých tříčlenných senátů nejsou jednotné. Předmětem sporu se stal zejména rozsah, v němž soud může průběh maturitní zkoušky přezkoumat, resp. určení, nakolik se soud může zabývat věcnými otázkami, které se státními maturitami souvisejí.

Východiskem pro oba protichůdné názory se stala judikatura Nejvyššího správního soudu vztahující se k činnosti vysokých škol. V rozsudku 7 As 79/2011-120 ze dne 8. 9. 2011, týkajícím se přijímacího řízení, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „při přezkoumání 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 sou-

časného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně.“

Naproti tomu v rozsudku 9 As 1/2009-141 ze dne 17. 12. 2009, týkajícím se hodnocení státní závěrečné zkoušky na vysoké škole, Nejvyšší správní soud uvádí, že „klasifikace státní zkoušky je výsledkem hodnocení vědomostí studenta, které náleží pouze zkušební komisi a nepodléhá soudnímu přezkumu; soudní přezkum spočívá v přezkumu dodržení podmínek stanovených pro konání státní zkoušky právními či studijními předpisy, nikoli v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při samotném výkonu zkoušky a tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejících.“

Rozsudkem 7 As 190/2012 ze dne 21. 2. 2013 Nejvyšší správní soud otevřel cestu k plnému soudnímu přezkumu maturitní zkoušky, a to ve všech jejích součástech. Za nosné důvody tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze označit:

- (i) neexistenci ustanovení zakládajících vyluku ze soudního přezkumu,
- (ii) vyloučení svévole,
- (iii) právo na proces a
- (iv) požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu naopak uvádí důvody, pro které je přesvědčen, že plnohodnotný soudní přezkum je v těchto věcech vyloučen. Jsou jimi:

- (i) neexistence veřejného subjektivního práva uspět,
- (ii) pedagogická povaha řešených otázek,
- (iii) neexistence příslušného soudního znalce v oboru,
- (iv) nevhodnost takového řešení, neboť soudní řízení by se mohlo zvrhnout ve střet teoretických koncepcí bez existence jediné správné odpovědi,
- (v) nedomyšlenost takového řešení např. s ohledem na ostatní uchazeče, kteří se nebránili soudní cestou,
- (vi) překročení mezinárodních závazků České republiky, které takto vysoký standard soudní ochrany nevyžadují, a
- (vii) praktické obtíže způsobené mimo jiné nedostatečným rozsahem právní úpravy a organizačního zajištění.

Konkrétně šestý senát NSS uvádí: „Připuštění správnosti názoru 7. senátu ohledně nutnosti zkoumat „správnost otázek, odpovědí a hodno-

cení by podle předkládajícího senátu vedlo k situaci, kdy by řízení vedená správními soudy v těchto případech nemohla být meritorně vyřízena, neboť by v České republice neexistoval odborný subjekt, jenž by takovéto otázky byl schopen patřičně posoudit a své závěry řádně správnímu soudu předestřít. V případě některých sporů by se řízení mohlo proměnit ve střet různých teoretických směrů a přístupů k určité problematice, který by však správní soud bez dostatku příslušných znalostí a bez příslušného odborného a nestranného subjektu, jenž by byl s to se k dané otázce vyjádřit, nebyl schopen vyřešit. Ostatně v řadě otázek týkajících se obsahu tzv. státních maturit nejde o spor o to, která odpověď je správná, ale o to, zda daná otázka spadá do rozsahu povinného penza znalostí pro maturitní zkoušku, či o správnost volby didaktické zkuškové metody a jejího provedení. (...) Přijetím závěrů 7. senátu by Česká republika postupovala zcela zjevně nad rámec svých mezinárodních závazků, přičemž by fakticky správní soudy se splněním těchto povinností měly značné problémy, způsobené mimo jiné nedostatečným rozsahem právní úpravy a organizačního zajištění přezkumu maturitních zkoušek, jak bylo výše popsáno.“

Tak jako v předchozích případech ani tentokrát se nebudu snažit o to, „rozsoudit“ řešený spor, a místo toho se zaměřím spíše na důsledky postupu Nejvyššího správního soudu pro právní postavení adresátů veřejné správy, tj. stěžujících si maturantů.

Poněkud nepřesvědčivou se jeví zejména argumentace šestého senátu obávající se, že by se soudní řízení mohlo zvrhnout ve střet různých teoretických směrů, které by však správní soud bez dostatku příslušných znalostí nebyl schopen vyřešit. Skutečně se máme domnívat, že správní soudy nemají odborné znalosti na takové úrovni, aby byly schopny přezkoumat obsah maturitní zkoušky, jednoznačnost položené otázky či správnost maturantovy odpovědi?

Opět se totiž dostáváme k tomu, že před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu je veden spor výhradně o objektivní právo a o správnost procesního postupu jeho jednotlivých senátů, zatímco žalobní body se ztrácejí kdesi v pozadí. Důvody, pro které bylo řízení před soudem zahájeno, jako by nikoho příliš nezajímaly a místo toho je vedena poměrně vzrušená polemika o procesním režimu, v němž se má přezkum odehrát. Je nepopiratelné, že tato polemika (a zejména její výsledek) nakonec bude mít zásadní význam pro způsob, jakým budou přezkoumávána obdobná rozhodnutí v budoucnu, zpochybnit nelze ani skutečnost, že jde o jeden z legitimních účelů, pro které je ří-

zení před rozšířeným senátem vůbec vedeno. Přesto je třeba si přiznat, že ochrana subjektivních práv, o která v řízení původně šlo, se zcela vytratila.

7. Závěrečná zobecnění

Uvědomuji si, že vypovídací hodnota předešlého pohledu může být do jisté míry snížena výběrem tří konkrétních případů. Přesto se domnívám, že je namístě pokusit se o některé zobecňující závěry.

Vybrané konkrétní případy vykazují několik společných rysů. Ani jeden z nich podle mě nesnese dehonestaci označením sudičství. Ve všech případech žalobci řešili své konkrétní problémy, které ve své životní situaci oprávněně vnímali jako tíživé. Nedostatečná kapacita mateřských škol je zcela nesporně problémem celospolečenským, stejně jako zavádění jednotných státních maturit. Neúspěch u maturitní zkoušky závažným způsobem ovlivňuje budoucí osud maturanta, neboť mu je bráněno ve studiu na vysoké škole. Nelze jej podle mého názoru odbýt větou, že se měl lépe učit a měl látku umět, protože podstata jeho sporu přece spočívá v tom, že on tvrdí, že látku uměl, a své tvrzení měl v úmyslu prokázat. Soudy mu místo toho sdělují, že se nesporně mohou seriózně zabývat tím, zda v místnosti nebyl vydýchaný vzduch či nesnesitelný zápach, nicméně pokud chce namítat, že se položené otázky zcela míjely s obsahem výuky, musejí si soudy nejprve mezi sebou ujasnit, zda se touto námitkou vůbec mohou zabývat.

Zároveň je pravda, že se postupem času ze všech případů mohl stát souboj o objektivní právo, zatímco subjektivní práva byla potlačena. Předškoláci nastoupili do školy, maturant (doufejme) nakonec po prázdninách odmaturoval, na rok vycestoval do zahraničí, zdokonalil své jazykové znalosti a později na vysokou školu přece jen přijat byl. Tuto fabulaci však můžeme dovést do poněkud trpkého konce: stala-li se vyvolenou vysokou školou našeho maturanta právnická fakulta, nelze zcela vyloučit, že v řízení o kasační stížnosti zabývající se meritem věci již nebude muset platit za služby advokáta, neboť sám bude moci předložit doklad o magisterském vzdělání v oboru právo...

Adresáti právní úpravy zcela jistě nezamýšleli svými žalobami kultivovat právní prostředí, dosahovat právních vítězství a věru nestáli o to,

aby se stali průkopníky či proráželi judikatorní štoly. Jejich případy jim byly odňaty a místo toho se státní aparát zabýval svými vlastními problémy.

Ani v jednom z případů nemám za to, že došlo k selhání soudů, které ve věci rozhodovaly. Jejich rozhodnutí nelze označit jako svévolná, neodůvodněná. Zdánlivě jednoduché případy byly z příčin nikoli přirozených zkomplikovány nad míru, kterou lze ještě v demokratickém právním státě považovat za únosnou. Příčiny můžeme spatřovat ve vskutku „nedokonalé“ právní úpravě, přičemž hned ve dvou případech (v prvním a třetím) si Nejvyšší správní soud na komplikace spojené s textem zákona výslovně postěžoval. Lze říci, že názor na (ne)kvalitu aplikovaného právního předpisu byl snad to jediné, co bylo mezi jednotlivými aktéry nesporné.

Domnívám se dále, že všechny tři případy ilustrují jeden neblahý obecný trend. Zákonodárcem přijaté řešení je v mnoha ohledech natolik nedomyšlené, že procesní právo neslouží jako nástroj realizace práv hmotných, nýbrž jí bezmála aktivně brání. Nejzřetelněji patrné je to na výše citovaném předkládacím usnesení šestého senátu Nejvyššího správního soudu, který dokonce neúplnost právní úpravy označil za překážku soudního přezkumu. Neúplnost zákona se však promítá i v případě Sion; podle mého názoru zkrátka není přijatelné, pokud samotný text právního předpisu nedává zcela jednoznačnou a všem srozumitelnou odpověď, jaký opravný prostředek je proti rozhodnutí přípustný a kdo o něm bude rozhodovat.

Procesní úprava podle mého názoru musí odpovídat povaze hmotněprávní materie. Jistě nejde o to, přenést všechny problémy z budov škol a školních jídelen do jednacích síní správních soudů. Zcela postačující by bylo, pokud by formální přípustnost prostředků právní ochrany byla doprovázena vytvořením takového prostředí, že tyto prostředky ochrany bude možné považovat za efektivní. Na příkladu státních maturit bylo znázorněno, že jistě nepůjde o to, vést polemiky o různých teoretických přístupech (což jistě nemá být předmětem maturitní zkoušky), nýbrž o to, *vytvořit elementární předpoklady pro to, aby neúspěšný maturant v přiměřené lhůtě obdržel přiměřené vysvětlení důvodů svého neúspěchu u zkoušky.*

Postačující jistě není, pokud bude v protokolu o průběhu maturitní zkoušky uvedeno, že maturant neuspěl proto, že se na tom maturitní komise jednomyslně shodla: lze snad předpokládat, že tato shoda měla

nějaký důvod, zpravidla dostatečný a zpravidla takový, že jeho dostatečnost je zřejmá, aniž je pro tento účel potřeba ustanovit znalce.

Současná situace je ovšem taková, že meritum věci sice lze vyřešit snadno a rychle, nicméně je třeba se k němu prosekát přes houštinu procesních komplikací vyvolaných neuspokojivou zákonnou úpravou, která jako by se snažila využívání opravných prostředků alespoň maximálně zkomplikovat, když už je není možné ústavně konformně vyloučit. Je-li důvodem této snahy ochrana správních soudů před narůstajícím nápadem, pak je nutno říci, že jde o vskutku medvědí službu, neboť soudní soustava je daleko více zatížena řešením sporů o přípustnost soudního přezkumu, jeho rozsah a další podmínky, které s předmětem sporu mají jen máloco společného.

Druhým důsledkem tohoto neuspokojivého stavu je porušování subjektivních práv dotčených osob. Ve sledovaných případech se sice žalobci domohli svého práva na přístup k prostředku ochrany práva na vzdělání ve smyslu čl. 13 EÚLP, s ohledem na ostatní okolnosti (zejména plynutí času) však lze velice pochybovat o tom, zda se skutečně jedná o *prostředky účinné*, jak čl. 13 Úmluvy požaduje.

PRÁVNÍ ÚPRAVA VYSOKOŠKOLSKÉHO PROSTŘEDÍ

Východiska, podmínky a možnosti návrhu novely zákona o vysokých školách

PETR FIALA

Zákon o vysokých školách (č. 111/1998 Sb.) patří k těm právním úpravám, jež jsou vystaveny téměř permanentní novelizaci. Za pouhých patnáct let, po něž zákon o vysokých školách představuje základní právní definici českého vysokoškolského prostředí, byl více než dvacetkrát novelizován.¹ Přestože řada těchto úprav neznamenal významnější zásahy do celkové podoby zákona, je nadstandardně vysoká četnost novel u tohoto typu právní normy přece jen překvapivá, a to i ve srovnání s podobnými právními úpravami vysokoškolského prostředí v zahraničí.

Nabízející se vysvětlení, že se od samého počátku jednalo o nepovedenou právní normu, kterou bylo nutné opakovaně korigovat, neobstojí. Obecně je zákon o vysokých školách hodnocen jako ve své době progresivní právní úprava, která vytvořila vhodný právní základ pro vývoj českého vysokého školství. Vedle zajištění poměrně rozsáhlé autonomie vysokých škol, která je jedním z předpokladů jejich úspěšného rozvoje, vytvořil zákon z roku 1998 kupříkladu také podmínky pro rozvoj segmentu soukromých vysokých škol, který v relativně krátkém čase zaznamenal značný nárůst. Z těchto, ale i z mnoha dalších důvodů je zákon o vysokých školách také reprezentacemi vysokých škol považován za odpovídající právní úpravu, jejíž základní kontury by měly zůstat zachovány. Toto stanovisko se opakovaně objevuje vždy, když je zahájena diskuse o jeho podstatnější úpravě.

¹ Zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změnách a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 210/2000 Sb., č. 147/2001 Sb., č. 362/2003 Sb., č. 96/2004 Sb., č. 121/2004 Sb., č. 473/2004 Sb., č. 562/2004 Sb., č. 342/2005 Sb., č. 552/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 310/2006 Sb., č. 624/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 296/2007 Sb., č. 189/2008 Sb., č. 110/2009 Sb., č. 419/2009 Sb., č. 159/2010 Sb., č. 365/2011 Sb., č. 420/2011 Sb. a č. 48/2013 Sb.