

Justiční špičky: Josef Baxa

eFocus

Rozhovor s předsedou Nejvyššího správního soudu například o tom, že se v podmínkách právního státu nemůže nikdo a nic vymknout a že právo musí vždy sloužit především menšině nebo jednotlivci. „Kdo má moc a většinu si svoje zájmy zjedná a prosadí,“ říká Josef Baxa. Proč provází správní soudnictví na krajích chronické bolesti obecné justice a „vychoval“ si soud za desetiletou existenci státní orgány?

V jednom článku jsem se dočetl, že Nejvyšší správní soud posuzuje, zda „úředníci dodržují zákonné postupy“. To je celkem výrazné zjednodušení...

„Možná zaplatpánbůh za tento názor. Když před deseti lety Nejvyšší správní soud vznikl, dostával jsem od renomovaných novinářů otázky, k čemu je vlastně dobrý. Takové otázky už dnes nedostávám. Je to ukázka toho, že nejsme přehlednutelná nebo zbytečná instituce. Jsou ale i příkřejší hodnocení. Když jsem byl trestním soudcem, soudil jsem starého recidivistu, zloděje. Ptal jsem se ho, proč krade, když to není správné. Řekl mi „Budte rád, že to dělám. Kdybych nekradl, neměl byste práci, zemřel byste hladý“. Po čase mi zase jeden advokát říkal „Vy soudci jste dobří jen k tomu, abyste procházeli soudními budovami a vířili tam prach“. (smích)“

Profesní profil

Nejvyšší správní soud zřejmě nikdy hladý nezemře. Tendence je spíše stále vzestupná.

„Je stále ještě objevován, ale asi přijde nějaký kulminační bod, kdy potěšení vystřídá zděšení nad návalem agendy. Těší mě, že je objevován především díky své rozhodovací činnosti. “

Říká se, že správní soudy patří k základním kamenům státu. Ale soud u nás vznikl se zpožděním.

„To, že náš soud vznikl s desetiletým odstupem, že udělal výkop Ústavní soud v derogačním nálezu, kdy zrušil dosavadní bazální právní úpravu správního soudnictví z devadesátých let a to, že vznikl v Brně, jsou tři sudičky. Daly soudu rys, který by neměl, kdyby vznikl v roce 1993 v Praze, bez vkladu argumentů Ústavního soudu. K tomu nutno dodat, že vůbec nešlo navázat na prvorepublikovou tradici správního soudnictví, přetržka byla příliš dlouhá. Svět nečekal, pořád se vyvíjí. Stav ochrany práv je dnes úplně jinde, než byl ve třicátých letech.

Nejvyšší správní soud by sám o sobě nebyl k ničemu, kdyby nefungovala celá soustava.

„Jsem jeho prvním předsedou a ten, kdo je první to má složitější i jednodušší. Měl jsem jedinečnou příležitost stavět soud téměř na zelené louce, personální základ byli soudci z obou vrchních soudů. Bylo nás třináct. Jsem celoživotním soudcem s epizodou, kdy jsem pracoval na ministerstvu spravedlnosti; nejvíce pod ministrem Motejlem, krátce i pod ministry Rychetským a Burešem. Měl jsem tam možnost vidět justici z druhé strany. Celou dobu jsem vnitřní kritik justice. A když jsem měl jedinečnou příležitost soud stavět, říkal jsem si, že nebudu opakovat věci, které se mi nelíbily - že budeme tak trochu jiný soud, který neopakuje stereotypy a chyby obecné justice.“

Měl jste jisté vnitřní zásady, jak by se měl občan domoci svých práv, jak by měl soud

působit...

„Musíte vidět budování instituce v určitém čase, společenských, ekonomických a sociálních poměrech. V Polsku vznikl Nejvyšší správní soud v roce 1980, stejně jako polský Ústavní soud v době totality. Tamější režim trochu povolil v bláhové naději, že ho soudy podepřou, ale paradoxně tyto instituce svou rozhodovací činností přispěly k jeho erozi. Lidé postižení perzekucí a podobně se obraceli na tyto soudy, které jim dávaly za pravdu a od té doby získaly velkou důvěru. V roce 2005 jsem tam byl na oslavách pětadvaceti let správního soudnictví, na kterých první předseda řekl: „Nemůžete hledat lidi sobě podobné, musíte hledat lidi jiné. A nesmíte hledat lidi, kteří jsou hloupější než vy, naopak hledejte lidi chytřejší. To je záruka toho, že se instituce bude vyvíjet zdravě“. V pluralitě, v diskuzích a věcné argumentaci se rodí kvalita. Toto sdělení jsem si zapamatoval a snažil se takové lidi hledat a oslovovat.“

Navíc je pluralita správnímu právu imanentní.

„Přesně tak. Vůbec žádná exekutiva nevítá vznik správního soudnictví. Byla zvyklá na to, že má první a poslední slovo. Na soudní kontrolu si dlouho zvykala, zpochybňovala ji a zlehčovala. Mimo jiné byla argumentace taková „My, veřejná správa jsme odborníci, a soudci, kteří tomu nerozumí, nám to ruší“. Jenže co je důležitější – mít odborníky na stavební, živnostenské, telekomunikační a vodní právo anebo mít skutečné soudce? Jestliže je rolí soudu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, je třeba vidět každého jednotlivce s jeho právem do kterého mu, jak tvrdí, zasáhla veřejná moc. Musí se domoci ochrany v reálném čase. Nejsem z žádné patricijské rodiny s hlubokou právní tradicí, jsem z obyčejných poměrů, z venkova. Když se stýkáte s lidmi a mluvíte s nimi o jejich běžných starostech, pochopíte, že mezi imanentní pocity každého člověka patří hlad, žízeň, prostě uspokojení základních potřeb. Mimo jiné má potřebu naplnění spravedlnosti. Když se nenaplní, ta křivda ho trýzní stejně, jako by byl hladový nebo žíznivý. Nesmíme na to zapomínat, přestože jsme vysoký soud, že jde stále o osudy obyčejných lidí. To, co se nám může zdát z hlediska odborného zájmu banalita, může být pro stěžovatele životní případ, na jehož základě si zformuje pocit právní jistoty, důvěry v právní stát a instituce.“

Mluvil jste o tom, že žádná exekutiva nevítá vznik správního soudnictví. Vychovali jste si za deset let již státní orgány?

„Je to mnohem lepší. Kdyby jste se ptal osvědčených úředníků klidně i ze silných resortů jako jsou finance nebo vnitra jaké to bylo dřív a nyní, řeknou, že to tak je. Opravdu kultivují svoje postupy. Od zlehčování a ignorování přechází třeba ke změně právních předpisů, metodiky. Zvou nás na semináře a rádi se účastní našich seminářů. Vidí, že je naše práce poctivá. Kasační stížnosti jsou také kultivovanější a argumentuje se v nich naší judikaturou. Někdy si až říkáme, že některé instituce sledují a vyhodnocují naši judikaturu možná důsledněji než my sami. Přestože je soud ve střízlivém rozměru, rozhoduje paralelně devět senátů, a proto máme na sjednocování judikatury rozšířený senát.“

Existuje zásadní otázka ve společnosti, kterou očekáváte na svém stole? Váš osobní „favorit“?

„V prvních deseti letech neexistence Nejvyššího správního soudu za nás hodně vyjudikoval Ústavní soud, a tím jsme měli základ. Sami jsme toho také již vyjudikovali dost. Vše je v pohybu a tak jsou nové a nové otázky. Tradicionalisté ve správním soudnictví si představovali návrat k prvorepublikovému Nejvyššímu správnímu soudu, který byl sice špičkové pracoviště evropského rozměru, ale bylo to úzké řečiště, kam se pustilo k věcnému přezkoumání jen máloco. Rozhodnutí pak byla vědecká díla. Přes naše velké vnitřní spory jsme nakonec v tomto směru vůbec nenavázali a mnohem více jsme rozšířili přístup k soudu. Lidé k nám „přicházejí“ s určitou otázkou a čekají na ni odpověď, a ne desetistránkový traktát, proč se jejich otázkou nebudeme zabývat. Otázka, co je a není soudně přezkoumatelné, byla v prvních letech klíčová a stále to není dokončený proces. V legraci jsme si říkali, že sbíráme skalpy jednotlivých orgánů veřejné správy (smích).“

Zbývají ještě nějaké instituce?

„Už jich moc není. Žalovaný byl prezident republiky, Poslanecká Sněmovna, Senát, ČNB, obyčejná ministerstva nepočítám. Je málo aktů, které by se vymykaly soudnímu přezkumu. Lidé jsou zasaženi veřejnou mocí na svém subjektivním právu. V podmínkách právního státu se musí vybarvovat bílá místa, absolutní volné správní uvážení bez přezkumu musí mizet. Některé ostrůvky ale ještě odolávají.“

Například?

„Otázka svobodného přístupu k informacím, volebních agend. Jsou to hranice práva a politiky, práva a ekonomiky. Když tam „přešlápnete“, pochopitelně slyšíte křiky o soudcokracii. Je to vcelku logické. Kdo moc má, nerad se o ni dělí. Já si ale myslím, že se v podmínkách právního státu nemůže nikdo a nic vymknout. Je třeba mít značnou míru soudnosti a zdrženlivosti, nepodlehnout iluzi, že to rozhodneme a víme lépe. Nesmí se ani stát, že bychom soudním rozhodováním zparalyzovali činnost veřejné správy. Třeba soudní přezkum věcí stavebních a územních. Chápu, že je tu velký proces přijímání územních plánů...“



To je aktuální téma, například dostavba D8...

„Naše rozhodnutí znamená, že se něco odloží o měsíce nebo roky. Nese to negativní důsledky.“

Přebije to veřejný zájem?

„My jsme z toho upřímně nešťastní. Jsou to chyby založené v hloubi devadesátých let a když už je to tak daleko, musíme dát razítko jako na té poště. Ať je to dálnice nebo rodinný domek, právo musí působit stejně. Když postavíte načerno kozí chlívek, stavební úřady vám s chutí řeknou: „Odstranit“. Když to je větší stavba, právo nebude platit jen proto, že to stálo hodně peněz a všichni se na to těší?“

To přece nejde. Musí být rovnost v právech v praxi. Právo musí vždy sloužit především menšině nebo jednotlivci. Kdo má moc a většinu si svoje zájmy zjedná a prosadí.“

Kde se dnes nachází Nejvyšší správní soud?

„Jsem různě vyzýván k tomu, abychom slavili to, že tu je Nejvyšší správní soud deset let. Jsem v rozpacích a říkám si, že deset let v životě instituce není nic. Doufám, že to nebude znít jako chvástání, ale snad je to malý zázrak, že je tu instituce, která má respekt a důvěru. V těchto neuspořádaných společenských, právních, ekonomických a sociálních poměrech, v prostředí, kdy je justice permanentně a často oprávněně kritizována za svoji nekompetentnost, pomalost a neefektivnost. Svým lidem říkám na setkání „ Za tím je deset let práce, ale může se to zvrtnout za tři dny. Jedním rozhodnutím. Od paní v podatelně až po předsedu soudu to může pokazit každý.“ Je před námi každodenní práce na tom, aby to tak nadále zůstalo. Jsem rád, že náš soud je nezávislý, nepodléháme z hlediska vlivu nikomu a ničemu. Třeba ve frankofonních zemích je judicializovaná veřejná správa, kde se úředníkům „navlečou taláry“ a tváří se nezávisle. To není ono.“

Nejvyšší správní soud je také více vidět.

„Díky tomu, že jsme od začátku zvolili politiku otevřenosti, jsme pod větší veřejnou kontrolou. Jestliže jsme poctiví a otevření, tak nám i rozhodnutí, které není blyštivé, projde. Zatímco kdybychom byli „tajemný hrad v Karpatech“, byla by to cesta do pekla.“

Deset let je přesto určitý bod.

„Dostali jsme se někam také díky práci lidí, kteří nás nyní opouštějí. Během tří let nám v aktivní službě čtyři soudci zemřeli. Další tři půjdou z věkových důvodů do důchodu. Doktorka Tomková je u Ústavního soudu, doktorka Šimáčková je kandidována a mluví se o dalších dvou soudcích. To jsou mozky soudu. Nahradit je nebude jednoduché.“

Musíte, jak jste říkal, najít někoho, kdo je ještě chytřejší.

„Byl bych radši, kdyby k této situaci došlo o pět, deset let později, protože to bych měl větší možnost i z výběru našich bývalých asistentů. Asistenti jsou na různých soudech a my jsme se z toho poučili. Na obecných soudech jsou to často bývalí soudci. Na Ústavním soudu jsou to akademici, kteří mají dílčí úvazky; věčně je potkáváte na schodech a mají oči na hodinkách, protože odněkud přichází nebo už zase někam musí. Ani jedno ani druhé se mi nelíbí. Nejvyšší správní soud se orientoval na mladé absolventy fakult, plnouúvazkové. Někteří naši soudci působí na fakultě, kde nadějně studenty vidí a berou si je jako praktikanty už během studia. Všem ale říkám, že tu nemají definitivu. „ Koukejte si udělat profesní zkoušku, za pět let běžte do světa. Nějakým obloukem se pak můžete vrátit.“ Kdybychom v této situaci byli za pět let, oblouků by bylo více. Ale i tak našťestí dnes jsou.“

Takže vaši bývalí asistenti pak vstoupí do soustavy.

„Správní soudnictví není jenom Nejvyšší správní soud, jsou to také krajské soudy. Přesto je to malinký terén, tři tisíce soudců v České republice, krajských správních soudců je 88. Nás je třicet. Celkem 120, to jsou necelá čtyři procenta. Výběr je zdrojově omezen. Vždy jsme si říkali, že přijde čas, kdy budou naši asistenti jako parašutisti skákat do týlu a už se to děje. Mám velkou radost, že řada bývalých asistentů uspěla a uplatňuje se. V talárech je zhruba patnáct našich bývalých asistentů a také v akademické sféře nalézají uplatnění, například Petr Lavický či Michal Bobek... Je to dobré.“

A jak jste vlastně spokojen s prací krajů?

„Vidím zlepšení. Jsme dvě hlavy, Nejvyšší soud a my. Ale dole je integrace. V rámci krajských soudů jsou jenom úseky, které ale bohužel stále provází chronické bolesti obecné justice. Především pohled kariérních soudců obecně. Názory typu: „Kdo nebyl čekatelem, nemůže na okres. Kdo nebyl na okrese, nemůže na kraj. K Nejvyššímu soudu rovnou z praxe? To je nesmysl.“ Navíc akceptace našich rozhodnutí nebyla pro krajské soudy zpočátku jednoduchá.“

Co by se ještě mohlo víc na krajích zlepšit. Praktická věc.

„Velmi by i zde pomohl asistentský prvek. Správní soudce není nalézací soudce, přezkoumává práci jiného, je to více o právu. Rešeršní činnost, vyhledávání judikatury, prostě práce pro odborný personál, je žádaná a s asistenty by byla mnohem efektivnější. Dílčí věci jsme udělali. Z naší iniciativy došlo k novele soudního řádu správního, kde se změnila pravidla příslušnosti. Do té doby pražský městský soud, byť je to jeden z osmi soudů, pobíral zhruba polovinu agendy z celého správního soudnictví v republice. Přitom měl jen třetinu ze všech soudců. Proto tam řízení trvá třikrát déle než jinde. Cesta z toho je dvojitá. Buď posílíte městský soud anebo změníte pravidla příslušnosti. To se nám podařilo úplně jednoduše a podle rozumu. Jestliže máte konflikt a právo vznikne v Ostravě a v prvním stupni rozhodne krajský úřad, odvolacím orgánem je ministerstvo. Proč se má člověk z Ostravy jezdit soudit do Hyberské a čekat tři roky? To jsme změnili. Paradoxně proti tomu nejvíc protestovala ministerstva, pro která je naopak chodit do Hyberské jednoduché. Agenda se tak rozprostřela po osmi soudech.“

Jsou na krajích ještě nějaké problémy?

„Tím, že jsou správní úseky integrovány do krajských soudů, jsou pohledy jejich předsedů jiné než naše. Mají třeba větší problémy na jiných úsecích, a proto našim soudcům dávají tu insolvence, tu obchodní věci. Já to chápu, ale vadí mi to. Bohužel nemám žádné kompetence, abych to ovlivnil.“



Jaké největší výzvy čekají Nejvyšší správní soud v dalších deseti letech?

„Bude pokračovat proces judicializace politiky. Řada témat, agend, které tradičně patří do politického rozhodování, z něj budou dále vytěšňována do sféry justiční. Ne, že by si pro to soudy sahaly, ale podle zákonů. Již nyní lze vidět takové směřování u Ústavního soudu a na naší úrovni je to podobné. Doména politiky se vytěšňuje a pouští se do soudní sféry, odpovědnost se přenáší na soudce. Jenže když jí převzmou, jsou kritizováni za to, že by chtěli vládnout. Z poslední doby mohu uvést pokus, který jsme na chvíli zažehnali, ve věci politických stran. Je zcela správné kontrolovat hospodaření politických stran. Kdo to má ale dělat? Politici vymysleli nějaký úřad dohledu, ve vládě návrh neobstál, vnitro ho stáhlo a vymyslelo, že kontrola bude na správních soudech. Ale v naprosto šílené podobě. Každý občan, každá právnická osoba by mohla bez jakékoliv lhůty podat ke správním soudu žalobu, ve které by mohla tvrdit, že politické strany nehospodáří podle pravidel. Actio popularis jako vyšitá. Říkal jsem „Klidně nám to dejte, ale nedivte se nad našimi rozsudky.“ (smích). Jsou to věci, které budou postupovat a soudy si budou muset zachovat velkou míru zdrženlivosti. Když to řeknu ošklivě, kde je moc, tam se soustřeďuje tlak. Nemysleme si, že by se při vytěsnění politiky do justice nepřenesl tlak na soudy, lobby. Toho bych se nechtěl dožít.“

Politické „případy“ už na stolech máte...

„Ve veřejné správě je to dáno tím, že došlo k velmi špatnému smíšení státní správy a samosprávy.

Například na magistrátu se v jedné budově vykonává samospráva i státní správa a tím je založena systémová podjatost. Vykonává se opravdu státní správa nezávisle, při nestabilitě úřednictva, kdy nemáme zákon o státní službě a úředníci jsou čistě závislí na starostovi jako zaměstnavateli? Jeden starosta dokonce řekl: „Na jedné straně stolu si podám žádost a na druhé si na ní dám razítko“. Rozhodnutí mají často politický podtext. Kdyby jen z chvályhodného, čistého veřejného zájmu... Ale velmi dobře víme, jaký je stav komunální politiky. Veřejné instituce a veřejný zájem je zneužíván pro prosazování soukromých zájmů a tomu musí soud trochu bránit.“

Uvítal byste tedy rozhodnutí k profesionalizaci státní správy.

„Aby byla skutečně kompetentní a nepodléhala politickým cyklům. To se na efektivitě pochopitelně projevuje.“

Často zmiňujete i téma efektivity justice.

„Nevyberete si soudce, který je skvělý, jako automechanika, psychiatra nebo advokáta. Zákonný soudce je vám určen. Je to rovnost v právech a před soudem v praxi. Jak je naplňovaná listina. Zda máte štěstí na dobrého soudce nebo smůlu na špatného. I soud. Jde o systémové poruchy. Někde mají soudci nával práce a jinde pracují v normálních podmínkách. Když velmi zjednoduším, pokud podáte dopis na poště v Chebu nebo v Břeclavi, máte přiměřenou jistotu, že všude dojde ve stejné době. Ale podáte-li žalobu v Chomutově nebo v Chrudimi, je to opravdu rozdíl. I nejbohatší státy na světě přemýšlí, jak soudní řízení zefektivnit. Cesta ke spravedlnosti nemůže být od začátku do konce pětiproudá dálnice. Soudní mechanismus je vždy nejkomplikovanější a nejdražší. Prostě u nás vše hrneme od začátku k soudu.“

Závěrem k orgánu reprezentující soudce. Samospráva nebo ne?

„Není to samospráva! Nejvyšší rada soudnictví by měla být skutečně jiná justiční exekutiva. Měl by to být smíšený orgán, žádné soudcovské odbory nebo ochránářský spolek, instituce, která bude smíšeně složena a rozhodující aktéři, kteří mají vliv na fungování soudu se sejdou u jednoho stolu. Bude to formální pracovní prostředí. Tedy exekutiva, Parlament a justice. Ještě mi tam trochu chybí „zákazníci“ české justice.“

Takže občané?

„Jasně. Občané, „odběratelé“ justičních výrobků nemají žádné ministerstvo, aby nám řekli, co jim chybí. Je spousta důležitých rozhodnutí, které mají dopad do justice. Nejde o soudce samotné, ale o společnost. Když jedním zákonem řeknete, že něco patří soudu a přilijí se tisíce případů, někdo musí říct „zajistíte personální kapacitu nebo hledejte jiné řešení“.

Jak by takový orgán rozhodně neměl vypadat?

„Osobně jsem zformuloval návrh článku Ústavy, v něm je jádro. Měl by chránit nezávislost soudů a soudců, ať už do ní zasahuje kdokoliv a podílet se na správě soudnictví. Určitě by to tedy neměl být jen poradní, ale spolurozhodovací orgán. Neměl by ale rozhodovat o všem. Neměl by rozhodovat o penězích, to neumíme. Soudci by v něm neměli mít menšinu, ale ani většinu. Soudcovské většiny se bojím. Je tu nebezpečí, že politika vstoupí do justice. Rovnováha je pojistka proti všemu.“

A na závěr, dovedete se představit svůj život bez Nejvyššího správního soudu?

„Je mi třiapadesát a od té doby, co se nám narodil vnuk, mám pochopitelně i úplně jiné životní perspektivy. A soud? Z toho, co jsem v životě dělal, jsem na Nejvyšší správní soud nejvíc pyšný. Ale Otakar Motejl mě vyškolil, že by se nemělo umřít za pracovním stolem.“

Děkujeme za rozhovor.

Foto: Michal Tvrdík

Další články:

- [Půl roku po účinnosti novely stavebního zákona](#)
- [Rozhovor s Adamem Vojtěchem](#)
- [Video rozhovor s Danielou Kovářovou](#)
- [Video rozhovor s Martinem Maisnerem](#)
- [Video rozhovor s Monikou Novotnou](#)
- [Video rozhovor s Robertem Nerudou](#)
- [Video rozhovor s Michalem Vepřekem](#)
- [Video rozhovor s Robertem Němecem](#)
- [Video rozhovor s Michalem Hinkem](#)
- [Video rozhovor s Janem Pořízkem](#)
- [Video rozhovor s Martinem Nedelkou](#)