

## AKTUALITY

### Cesty (samo)správy soudů v České republice

Martin Kopa \*

Tématem tohoto článku bude krátká analýza pojmu, který je po mnohá léta předmětem skutečně bezbřehých

---

\* Mgr. Martin Kopa, Interní doktorand Katedry ústavního práva a mezinárodního práva veřejného Právnické fakulty Univerzity Palackého, Olomouc; od října 2010 do dubna 2011 asistent náměstka ministra spravedlnosti pro sekci justiční, Ministerstvo spravedlnosti ČR, od května 2011 do července 2011 trainee u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Veškeré zde prezentované názory a chyby jsou přičitatelné jen a pouze autorovi tohoto příspěvku a nikoli institucím, s nimiž byl anebo je spojován.

debat a sporů odborníků a politiků, tj. pojmu soudcovské samosprávy. Spolu s ním se budu zabírat i mírou nutnosti či potřebnosti jejího zavedení v našem systému správy soudnictví. V první části tohoto příspěvku krátce shrnu dosavadní historický vývoj skutečně specifické právní oblasti, kterou správa soudnictví je, a poté se přeneseme do současnosti a možná i blízké budoucnosti, neboť téma správy soudnictví a potažmo soudcovské samosprávy se s velkou pravděpodobností opět stane předmětem diskuzí právníků všech profesí, novinářů a členů parlamentu. Proto bych rád nastínil jak svůj

osobní náhled na problematiku (samo)správy soudnictví, tak úvahy o možném budoucím vývoji v této oblasti.

Předtím, než přistoupím k výše slíbenému, bych ovšem rád jen velice krátce vymezil oblast práva, kterou se na dalších řádcích budu zabývat spolu s některými terminologickými nuancemi. Předmětem této práce je výše tzv. soudního práva, do kterého spadají ty právní normy, které upravují organizaci soudnictví. Soudní právo může být považováno za specifickou a samostatnou právní disciplínu zahrnující otázky ústavního práva a správního práva v dnešním chápání těchto právních odvětví, nadto zde významnou úlohu sehrávají i otázky právně-ekonomické.

Záměrně v této práci budu používat pojem „správa soudnictví“ a nikoliv legální pojem „státní správa soudů“<sup>1</sup>, protože z materiálního pohledu orgány správy soudů vykonávají činnost, v jejímž rámci se nemohou uplatňovat všechny klasické principy státní správy. Tyto principy totiž narážejí na soudcovskou nezávislost. Jako jeden příklad za všechny může sloužit sestavování rozvrhu práce, který je v jeho dnešní podobě velice jednoduše zneužitelným nástrojem pro šikanu soudců ze strany předsedy soudu.<sup>2</sup> Krom toho i z judikatury Ústavního soudu České republiky (dále jen „ÚS“) vyplývá, že správa soudnictví materiálně státní správou není a nelze proto v jejím rámci aplikovat principy pro státní správu typické, jako např. princip „kdo jmenuje, odvolává“.<sup>3</sup>

Zároveň ovšem soudnictví nemůže být nikdy předmětem samosprávy. Samospráva (ať již územní, zájmová či tzv. ostatní) totiž vychází z principu decentralizace, tedy „přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí jinak vykonávaných správními úřady na subjekty odlišné od státu, zpravidla na veřejnoprávní korporace“<sup>4</sup>. Proto mají pravdu František Zoulík<sup>5</sup>, Vladimír Sládeček<sup>6</sup>, Pavel Rychetský<sup>7</sup> a další, kdo poukazují na

skutečnost, že pojem „soudcovská samospráva“ je logickým nonsensem či *contradictio in adiecto*, protože jde o přímý výkon státní moci dle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava ČR“). Soudci proto nemohou být srovnáváni např. s advokáty a představiteli dalších svobodných povolání i proto, že soudci mohou být činní jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) a představitelé tzv. svobodných povolání naopak mohou činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nuceni činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR).

Z hlediska klasického dělení veřejné správy na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu nám proto zbývá už jen zařazení do poslední kategorie tzv. ostatní veřejné správy anebo vydělení správy soudnictví jako čtvrté složky veřejné správy. Pro skutečnou specifičnost „práva správy soudnictví“ bych byl pro poslední možnost, a to její vyčlenění vedle státní správy, samosprávy a ostatní veřejné správy. Jde určitě o správu, která je vykonávána státními orgány, ovšem neuplatní se principy klasické pro státní správu, protože materiálně správa soudnictví (i podle názoru ÚS) státní správou není.

Bude-li v dalším textu zmíněn pojem soudcovská samospráva, bude jím míněna správa soudnictví, v jejímž ústředním orgánu mají významné zastoupení soudci a který požívá pravomocí v oblasti personální, ekonomické, organizační a dalších oblastech. Tento ústřední orgán správy soudnictví bývá nejčastěji nazýván Nejvyšší rada soudnictví, Národní soudcovská rada apod.

## 1. Historický vývoj (samo)správy soudnictví u nás a v našem okolí

Jak známo, nynější model správy soudnictví skoro bez rozdílu kopíruje historickou rakouskou úpravu, která byla přijata zákonem č. 217/1896 ř.z., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řádu soudů (*zákon o soudní organizaci*)<sup>8</sup>. Jak trefně poukazuje Michal Bobek, tato více než sto let stará úprava se od úpravy dnes provedené v ZoS liší skutečně jen archaismy tehdejšího jazyka<sup>9</sup>. V tomto modelu měla

<sup>1</sup> § 118 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění (dále jen „ZoS“).

<sup>2</sup> Jsou známy případy, kdy byl trestní soudce ze dne na den přeložen na civilní agendu a naopak. V dnešní době jsou totiž změny rozvrhu práce čistě v diskreci předsedy soudu, který je pouze projednává se soudcovskou radou.

<sup>3</sup> viz. náleží ÚS sp. zn. Pl.ÚS 18/06 ze dne 11. 07. 2006, k tomu také např. WAGNEROVÁ, Eliška. Modely správy soudnictví. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 108–109.

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 298.

<sup>5</sup> ZOULÍK, František. Státoprávní problémy soudcovských rad. *Právní praxe*, 2000, č. 8. s. 489.

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha – Wolters Kluwer, 2009. s. 326–327, SLÁDEČEK, Vladimír. K takzvané samosprávě soudnictví. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 97.

<sup>7</sup> RYCHETSKÝ, Pavel. Pohled ministra spravedlnosti. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 23.

<sup>8</sup> k němu např. KÜHN, Zdeněk. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 46 et seq.

<sup>9</sup> BOBEK, Michal. *The administration of courts in the Czech Republic – in search of a constitutional balance* [online], So-

a má výkonná moc v rámci správy soudnictví skutečně silné postavení, které možná pramenilo i z převažujícího názoru odrážejícího myšlenku, se kterou dříve přišel anglický filozof John Locke, totiž že soudnictví je ve své podstatě součástí moci výkonné<sup>10</sup>. Tuto skutečnost dokládá i klasická prvorepubliková učebnice ústavního práva z dílny Františka Weyra, který ještě v roce 1937 psal: „*Správně poznamenávají vládní vysvětlivky k osnově ústavní listiny (...), že i moc soudcovská jest v podstatě své částí moci výkonné*“<sup>11</sup>.

V evropském prostoru se ovšem v druhé polovině 20. století a na začátku 21. století objevil trend, který zejména v románských zemích vedl k vytvoření orgánů reprezentujících a spravujících soudní moc<sup>12</sup>. Kupříkladu v Itálii vznikl skutečně silný samosprávný orgán – *Consiglio superiore della magistratura*<sup>13</sup> – který obdobně jako v jiných zemích vznikl na základě ideové reakce na zkušenosti s diktaturou a totalitními režimy s cílem vyloučení jakýchkoliv politických či jiných nevhodných tlaků na soudcovskou nezávislost. Etablování těchto samosprávných orgánů v zemích jižní, západní a později i střední a východní Evropy jistě napomohl „průmysl právního státu (rule-of-law industry)“<sup>14</sup>, který v evropském prostoru vytvořil „euro-model“ správy soudnictví jako jediný správný model, který by měl být implementován ve všech demokratických právních státech. A skutečně většina zemí dnešní Evropské unie svou obdobu nejvyšší rady soudnictví coby orgánu soudcovské samosprávy má, v to počítaje i země post-

komunistické jako Slovensko, Polsko, Maďarsko, Rumunsko či Bulharsko<sup>15</sup>.

V České republice se o opuštění starého rakouského modelu pokusil ve prospěch silné soudcovské samosprávy v roce 2000 tehdejší ministr spravedlnosti Otakar Motejl<sup>16</sup>. Jeho návrh konstruoval Nejvyšší radu soudnictví s pravomocemi v oblasti personální, v oblasti vzdělávání soudců, hodnocení soudců a dalších výslovně zmíněných oblastech. Na úrovni samotných soudů byl poté konstruován „dualismus“ předsedy soudu a vedoucího soudní správy, kteří si měli mezi sebe dle povahy věci dělit jednotlivé správní pravomoci. Daný návrh zákona ovšem skončil neúspěchem a demisí Otakara Motejla, který se dokonce netajil tím, že podle jeho názoru největším oponentem jeho návrhu byli samotní soudci. „Soudní oligarchie“ si prý měla dobře uvědomovat, že „*cesta soudcovské rady je vlastně do jisté míry zpochybněním jejich problematické autority dobře placených zřízenců*“<sup>17</sup>.

Zatímco u nás se soudcovská samospráva setkala s neúspěchem a rakouská tradice tak mohla pokračovat, u našich slovenských sousedů tomu bylo právě naopak. V roce 2002 totiž na Slovensku vznikla Súdna rada Slovenskej republiky<sup>18</sup> jako reprezentant soudní moci s pravomocemi v oblasti personální či disciplinární a konzultačními pravomocemi v rozpočtových a ekonomických otázkách. Díky tomu se nabízí ideální možnost pro komparaci vývoje dvou zemí, které po desítky let sdílely svou státnost a soudní systém. Slovensko se proto stalo inspirací pro Českou republiku při debatách o tom, zda zůstat u našeho „přežitého“ rakouského modelu správy soudnictví anebo se také vydat cestou soudcovské samosprávy po nejen jeho vzoru.

Po parlamentním neúspěchu soudcovské samosprávy v České republice ovšem diskuze nad nutností další transformace systému českého soudnictví neustala. Naopak to byl sám Ústavní soud ČR, který již v roce 2002 uvedl: „*Ústavní soud dodává, že současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu minister-*

cial Sciences Research Network, 22. ledna 2009 [cit. 5. února 2011]. Dostupné z <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1511108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1511108)>

<sup>10</sup> viz. HŘEBEJK, Jiří. Soudnictví. In *Ústavní právo a státověda – I. díl. Obecná státověda*. PAVLÍČEK, Václav a kol. Praha: Linde, a. s., 1998. s. 313.

<sup>11</sup> WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937. s. 237.

<sup>12</sup> Čl. 104 et seq. italské ústavy, čl. 122 odst. 2 et seq. španělské ústavy, čl. 64 a čl. 65 francouzské ústavy.

<sup>13</sup> blíže viz. VERDE, Giovanni. *Il sistema giudiziario italiano*. [online] Consiglio Superiore della Magistratura, 2. dubna 2003 [cit. 5. února 2011]. Dostupné z <<http://www.csm.it/documenti%20pdf/sistema%20giudiziario%20italiano/italiano.pdf>>.

<sup>14</sup> soustava mezinárodních organizací a NGOs, které takto trefně označují např. David Kosař nebo Michal Bobek, viz. KOSAŘ, David. *Judicial accountability in the (post)transitional context: a story of the Czech Republic and Slovakia* [online], Social Sciences Research Network, 9. října 2010 [cit. 5. února 2011]. Dostupné z <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1689260](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689260)>; BOBEK, Michal. *The administration of courts in the Czech Republic – in search of a constitutional balance* [online], Social Sciences Research Network, 22. ledna 2009 [cit. 5. února 2011]. Dostupné z <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1511108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1511108)>.

<sup>15</sup> Přehlednou analýzu správy soudnictví ve vybraných (nejen) evropských zemích zpracovalo Oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu ČR. Tato analýza je dostupná zde: <[http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani\\_optimalniho\\_modelu.doc](http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc)>.

<sup>16</sup> viz. vládní návrh zákona tisk č. 539/0 ze dne 10. února 2000, o soudech, který byl v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky 15. září 2000 zamítnut, tento vládní návrh zákona je dostupný zde: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=539&ct1=0>>.

<sup>17</sup> MOTEJL, Otakar. Pohled ministra spravedlnosti. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 14.

<sup>18</sup> Čl. 141a Ústavy Slovenskej republiky, zákon č. 185/2002 Z. z., o Súdnej rade Slovenskej republiky.

stva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci výkonou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání).<sup>19</sup> Na tento „povzdech“ navázal v roce 2006 „bouchnutím do stolu“, když v *obiter dictum* nálezu Pl. ÚS 18/06 předložil vlastní analýzu vhodných možných modelů správy soudnictví a implicitně naznačuje, že stávající systém správy soudnictví musí být ve světle zmíněných modelů změněn<sup>20</sup>.

K advokátům soudcovské samosprávy již po několika let patří také Soudcovská Unie ČR (dále jen „SU ČR“), která v dnešní době sehrává roli jistého reprezentanta soudců a je tak veřejností a médií vnímána, ač jde o pouhé občanské sdružení. Představitelé SU ČR za zřízení Nejvyšší rady soudnictví skutečně oddaně bojují a velmi silně žádají, aby bylo zamezeno skutečnosti, že legislativa a exekutiva určují justici všechna pravidla hry a přitom za výsledky hry je odpovědná justice sama<sup>21</sup>. Ozývají se hlasy o naprosté nezbytnosti vytvoření Nejvyšší rady soudnictví<sup>22</sup> a volání po inspiraci v zahraničních právních úpravách a mezinárodních soft-law dokumentech<sup>23</sup>. SU ČR své názory shrnula do otevřené výzvy ministru spravedlnosti ze dne 3. 3. 2008, v níž představila důkladně zpracované reformní návrhy

<sup>19</sup> viz. nález Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. června 2002.

<sup>20</sup> viz. nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006, sympatie ÚS k soudcovské samosprávě lze mezi řádky vyčíst i z tohoto názoru: „Ve státě, který má být považován za stát právní, musí být soudní moc pokládána za jednu ze tří mocí, která má stejnou váhu jako moc výkonná a zákonodárná, na nichž musí být soudní moc v co největší míře nezávislá, přičemž soudní moc zvláště zdůrazněné ústavní ochrany nezávislosti požívá jako jediná ze tří mocí. Tato zásada byla víceméně vtělena do většiny ústav světa; někdy dokonce i v těch státech, kde soudnictví nebylo (či není) fakticky nezávislé. Existuje nebezpečí, že tato zásada zůstane, nedoplní-li ji ve vlastním textu ústavy nebo alespoň v právních předpisech, jimiž se soudnictví řídí, další principy, jež lze vyvodit z ústav většiny západoevropských států, stejně jako z nejdůležitějších mezinárodních dokumentů týkajících se problematiky nezávislosti soudnictví, pouze teoretickou konstrukcí.“, k tomu též části III. a IV. nálezu.

<sup>21</sup> viz. např. LICHOVNÍK, Tomáš. Vyvážení mocí a argumenty ve prospěch nové úpravy správy soudnictví. In *Česká justice – otázka správy a nezávislosti*. BERÁNEK, Stanislav (ed.). Praha: Transparency International – Česká republika, 2010. s. 155 et seq.

<sup>22</sup> např. <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/reforma-justice-je-bez-soudcovske-samospravy-nemyslitelna-tvrdi-soudci-68756.html>>.

<sup>23</sup> ty přehledně shrnuje Jan Vyklický, viz. VYKLIČKÝ, Jan. Správa soudu a postavení soudního funkcionáře z hlediska nezávislosti soudní moci. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 123 et seq.

směrem k samosprávě soudnictví.<sup>24</sup> Znáмым proponentem soudcovské samosprávy je i předseda Městského soudu v Praze Jan Sváček, který hledá inspiraci zejména v tzv. nizozemském modelu správy soudnictví<sup>25</sup>. Argumenty zastánců soudní samosprávy bychom mohli shrnout do tvrzení o tom, že nezbytnost vytvoření reprezentativního orgánu soudnictví a soudcovské samosprávy vyplývá z politických hrozeb pro soudcovskou nezávislost, konstantní judikatury ÚS, vyloučení aplikace principu „o nás bez nás“ a skutečnosti, že podobný orgán mají ve většině civilizovaných zemí<sup>26</sup>.

Druhou stranu mince ovšem reprezentují zejména zkušenosti italské, maďarské a slovenské, které jsou ztělesněním soudcovského korporativismu a hrozeb elitářství. Na Slovensku jsou dějinným dokladem tohoto tvrzení činy Štefana Harabína, které vyvolaly silnou vlnu odporu. Došlo dokonce k „pohřbení“ slovenské justice ze strany představitelů předních slovenských neziskových organizací<sup>27</sup>. Na vady a negativní dopady soudcovské samosprávy italské proveniencí pro změnu upozorňuje analýza Nejvyššího správního soudu, ve které se přímo uvádí, že „CSM představuje příklad „jak to nedělat“ aneb slouží přímo jako exemplární ukázka toho, jaké negativní dopady má nezávislá soudcovská rada.“<sup>28</sup>. Italští soudci sice požívají úplné nezávislosti ovšem na úkor jiných ústavních hodnot, italská justice se díky existenci tří v justici působících odborových svazů nezbavila politických tlaků a soudci zde úplně ztratili důvěru veřejnosti, která proti nim dokonce namířila dvě referenda<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> viz. Analýza Nejvyššího správního soudu, č.j. D – 202/2008/ODA. *Hledání optimálního modelu samosprávy soudnictví v České republice*. s. 8–10, dostupné viz. <[http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani\\_optimalniho\\_modelu.doc](http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc)>.

<sup>25</sup> SVÁČEK, Jan. Tuzemské reflexe zahraničních zkušeností s modely správy soudnictví s podílem soudců. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 63 et seq.

<sup>26</sup> k argumentům podporujícím vznik reprezentativního orgánu soudní moci blíže viz. ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Článek 81. In *Ústava České republiky – Komentář*. ŠÍMÍČEK, Vojtěch, SUCHÁNEK, Radovan, MOLEK, Pavel, VYHNÁNEK, Ladislav, PODHRÁZKÝ, Milan, FILIP, Jan, BAHÝLOVÁ, Lenka. Praha: Linde, a.s., 2010. str. 975.

<sup>27</sup> veškeré informace ke kauzám Štefana Harabína jsou dostupné zde: <<http://www.cervenapreharabina.sk/>>

<sup>28</sup> Analýza Nejvyššího správního soudu, č.j. D- 202/2008/ODA. *Hledání optimálního modelu samosprávy soudnictví v České republice*. s. 28, dostupné viz. <[http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani\\_optimalniho\\_modelu.doc](http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc)>.

<sup>29</sup> Analýza Nejvyššího správního soudu, č.j. D- 202/2008/ODA. *Hledání optimálního modelu samosprávy soudnictví v České republice*. s. 28, dostupné viz. <[http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani\\_optimalniho\\_modelu.doc](http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc)>.

Dostáváme se tak pomalu do současnosti, ve které se budou objevovat mnohé další otázky ve spojitosti se soudcovskou samosprávou a připravovanými reformními změnami ZoS. Přitom je třeba mít do budoucna na paměti dvě moudra, která neovládají jen lidský život, ale i život soudního systému: za prvé se musíme poučit z popsaných historických zkušeností (jak těch pozitivních, tak negativních) a za druhé je třeba si uvědomovat, že moudrý se neučí z vlastních chyb, ale z chyb druhých.

## 2. Kterou cestou by se měla vydat správa soudnictví?

Správa soudnictví se potýká se dvěma problematickými otázkami:

- a) Jaký orgán by ji měl vykonávat?
- b) Co by měl tento orgán vykonávat?

Z toho vyplývá hned několik dílčích podotázek,

Ad a)

Ústředním orgánem správy soudnictví může být nadále ministerstvo spravedlnosti, kterému budou podřízeni předsedové a místopředsedové soudů. Na každém soudě poté může působit vedoucí správy soudů. Nebo může být jako ústřední orgán správy soudnictví zřízena Nejvyšší justiční rada taktéž nadřízená předsedům a místopředsedům soudů. Střetávají se tak principy centralizace a horizontální i vertikální koncentrace a dekoncentrace.

V případě Nejvyšší rady soudnictví ovšem vyvstávají další otázky: Jak bude složena? Kdo bude její členy volit či jmenovat? Jaké bude jejich funkční období a kdy jejich funkce zaniká? Kde bude sídlo Nejvyšší justiční rady? V případě předsedů soudů se vždy nabízí otázky toho, zda předseda soudu musí být současně soudcem, jak bude jeho funkce kreována a kdy může jeho funkce zaniknout. V poslední době se často diskutuje také otázka jejich opětovného jmenování a délky funkčního období<sup>30</sup>.

Ad b)

Správa soudnictví se rozpadá do několika oblastí, které mohou být rozděleny na personalistiku (výběr nových soudců, kariéerní postup, jmenování soudních funkcionářů apod.), ekonomiku (financování soudů a jeho kontrola, tvorba rozpočtů soudů apod.), provoz (vybavení soudů, informační technologie apod.), organizační práce (rozdělování agend, statistiky, hodnocení soudců), rozhodovací činnost (podněty k zaujetí stanoviska Nejvyššímu soudu, podnět předsedy Nejvyššího

soudu ministerstvu spravedlnosti k podání stížnosti pro porušení zákona apod.) a jiné správní činnosti (např. vyřizování stížností)<sup>31</sup>.

Důsledné uplatnění principů centralizace a horizontální i vertikální (de)koncentrace by poté mělo vést k co možná nejefektivnějšímu přiřazení všech zmíněných proměnných zvolenému subjektu za přísného respektování všech dotčených ústavních hodnot. Jak toto justiční „puzzle“ tedy sestavit?

### 2.1. Cesty „slepé“

Začněme vyčleněním modelů, které dle mého názoru nejsou správnou volbou. Soudcovskou samosprávu v její centralizované podobě, s rozsáhlým katalogem rozhodovacích kompetencí považuji za nevhodné řešení správy soudnictví. Vede mě k tomu hned několikero důvodů, které bych rád popsal na dalších řádcích. Vzhledem k blízkosti našich právních řádů, kultur a dlouhé společné historii také často budu využívat komparace se slovenskou úpravou, která se přímo nabízí.

Prvním z důvodů mého odmítání modelu silné soudcovské samosprávy je pochybnost o dostatečné demokratické legitimitě nejvyšších soudcovských rad a jim podobným orgánům. Obzvláště je-li takový orgán složen většinou ze soudců, jde podle mého názoru o závažný ústavněprávní deficit. Dodnes mi totiž rezonují v uších slova Jána Sváka, který nám doktorandským posluchačům Jesenné školy práva v listopadu 2010 zdůrazňoval, že nejhorším možným zdrojem legitimacy soudce je jiný soudce. S tímto názorem se plně ztotožňuji, protože skutečně hrozí, že „stavovské“ zájmy soudců se mohou lišit od zájmů zbytkové společnosti a neexistují záruky, že se soudce vybraný jinými soudci nestane pouhým soudcem-úředníkem tak, jak byli tito chápáni v předminulém století<sup>32</sup>.

Moc soudců rozhodovat o sobě samých, mají-li většinu v reprezentativním orgánu soudní moci, navíc vede

<sup>31</sup> viz. KORBEL, František. Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu. In *Česká justice – otázka správy a nezávislosti*. BERÁNEK, Stanislav (ed.). Praha: Transparency International – Česká republika, 2010. s. 18–20; jiné dělení představuje Daniel Prouza, který vymezuje justiční správu (v širším smyslu) jako pojem nadřazený soudní správě (zajištění řádného chodu justice po stránce organizační, personální, hospodářské apod.) a další správní činnosti v rámci justiční správy (tj. justiční správu v užším smyslu – prověřování způsobilosti znalců, tlumočnicků či ingerence vůči advokátům a notářům apod.). viz. PROUZA, Daniel. *Organizace justičního systému*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2008. s. 58 et seq.

<sup>32</sup> Ján Svák tyto názory představil odborné veřejnosti již mnohem dříve, viz. např. SVÁK, Ján. Slovenská skúsenosť s optimalizáciou modelu správy súdnictva. In *Hľadání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 63 et seq.

<sup>30</sup> viz. nálezy Pl. ÚS 13/08 ze dne 6. října 2010.

k hrozbě korporativismu a zapouzdření justice, která by byla zvenku nepřístupná. Pod rouškou zdůrazňování soudcovské nezávislosti, ze které se postupně stává všeobsažný argument<sup>33</sup>, by proto mohlo dojít k nebezpečnému „zazdění“ justice. Neexistence jakékoliv brzdy či protiváhy v oblasti správy soudnictví spojená se zmíněnými zdiemi kolem justice by *ad absurdum* mohla vést až ke ztrátě potřeby v justici vůbec. Jak dokazují výše uvedené případy v Itálii a na Slovensku, sami sebe spravující soudci jsou terčem útoků i ze strany veřejnosti, kterou frustruje nemožnost poměry v justici jakkoli ovlivnit. Bohužel se totiž v zemích, kde byly zřízeny samosprávné reprezentativní orgány soudní moci, stává, že se přímo samotní soudci stávají aktéry politických pŕetek o pravomoci, peníze a vliv. Jak zmiňuje Michal Bobek, na soudce je v těchto zemích pohlíženo jako na „příliš vysoce placené úředníky, které je těžké rozeznat od „obyčejných politiků“, s naměřným množstvím pravomocí.“<sup>34</sup>.

Stejný autor zmiňuje ještě další praktickou hrozbu, která je spojena s existencí silné soudcovské samosprávy. Tou je hrozba „únosu“ justice bývalými komunistickými justičními elitami. Michal Bobek argumentuje, že soudcovská samospráva předpokládá, že starší soudci s více zkušenostmi budou také lepšími správci a proto jsou voleni či jmenováni do funkcí v rámci samosprávy soudů. V této skutečnosti pak Michal Bobek přesně vidí společný problém všech transformujících se společností, kterým je diskrepance mezi zkušenostmi a hodnotami. Starší soudci jsou stále většinově vychováni v komunistických podmínkách, a právě tito soudci, kteří často budou postrádat nutnou hodnotovou výbavu v souladu dnešní ideou práva, se díky svým delším zkušenostem velmi pravděpodobně stanou členy těchto samosprávných reprezentativních orgánů<sup>35</sup>. Důkazem tohoto tvrzení může být opět slovenská zkušenost.

Současně ovšem nemůžeme setrvat na dnešním modelu správy soudnictví, který se velmi pravděpodobně v průběhu let již vyčerpá. Nedokonalosti dnešního českého systému správy soudnictví navíc dokazuje bohatá judikatura českých soudů. První vlašťovkou byl v tomto směru náleží ÚS<sup>36</sup>, který se týkal problematiky hodnocení a povinného vzdělávání soudců, na něž s malým intermezem Městského soudu v Praze, řešícího spor

mezi ministrem spravedlnosti a předsedkyní soudu v roce 2005<sup>37</sup>, navázal Nejvyšší správní soud ve věci (ne)jmenování justičních čekatelů<sup>38</sup>, a poté opět Ústavní soud jako finální arbitř sporů mezi prezidentem republiky a předsedkyní Nejvyššího soudu<sup>39</sup>. Posledním náležen reflektujícím komplexní novelizaci ZoS zákonem č. 314/2008 Sb., je náleží z podzimu minulého roku<sup>40</sup>, kterým ÚS zrušil možnost přidělování soudců na stáž k ministerstvu spravedlnosti, možnost opětovného jmenování soudních funkcionářů a jako protiústavní shledal také možnost ministra spravedlnosti dočasně zprostit výkonu funkce předsedu a místopředsedu soudu v případě zahájeného kárného řízení, kde může sám ministr být kárným žalobcem. Naopak v tomto náleží např. aproboval časové omezení funkčního období předsedů a místopředsedů soudů.

Možná nejzásadnější pravidlo soudního práva, které ÚS dovodil, je skutečnost, že nelze konstruovat dvojakost postavení jedné osoby jako soudního funkcionáře na jedné straně a soudce na straně druhé<sup>41</sup>. Vzhledem ke spojitosti soudního funkcionářství a kariérního postupu soudců podle ÚS nelze tyto dvě oblasti spolehlivě oddělit. Přiznám se, že spíše souhlasím s odlišným stanoviskem soudce Vladimíra Kůrky, který píše, že „výše zmíněnou „dvojakost“ nejenže „konstruovat“ lze, nýbrž – dokud budou správu soudů vykonávat soudci – je nevyhnutelná a v praktickém životě to tak (a bez potíží) je.“<sup>42</sup>. Aplikace stejných standardů na funkci soudce a na funkci předsedy soudu totiž působí nikoliv nutné praktické problémy. Například v náleží Pl. ÚS 39/08 Ústavní soud aproboval vymezení funkčních období pro soudní funkcionáře, což je fakt, který se vzhledem

<sup>37</sup> rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. června 2005, sp. zn. 5 Ca 37/2005-42.

<sup>38</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005-35.

<sup>39</sup> Náleží Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006, Pl.ÚS 87/06 ze dne 12. září 2007.

<sup>40</sup> náleží Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. října 2010.

<sup>41</sup> náleží Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006.

<sup>42</sup> náleží Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006, např. ve Francii se má za to, že odvolání z funkce soudního funkcionáře není v jakémkoliv konfliktu se soudcovskou nezávislostí spojenou s funkcí soudce, která stejně jako u nás, zůstává zachována. Francouzská doktrína totiž rozděluje administrativní činnost a soudcovskou činnost, kdy oddělení obou nečiní žádné potíže. viz. LEMAIRE, Philippe. Le Contrôle Fonctionnel de Gestion (1). In *Independence, Accountability, and the Judiciary*. CANIVET, Guy., ANDENAS, Mads, FAIRGRIVE, Duncan (eds.), London: British Institute of International and Comparative Law, 2006. s. 335. V české literatuře obdobně SLÁDEČEK, Vladimír. K takzvané samosprávě soudnictví. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 99, SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 81. In *Ústava České republiky. Komentář*. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 626 et seq.

<sup>33</sup> k tomu viz. BOBEK, Michal. *The fortress of judicial independence and the mental transitions of the Central European judiciaries* [online]. Social Sciences Research Network, 25. června 2007 [cit. 5. března 2011]. Dostupné z <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=995220>.

<sup>34</sup> BOBEK, Michal. *The administration of courts in the Czech Republic – in search of a constitutional balance* [online], Social Sciences Research Network, 22. ledna 2009 [cit. 5. února 2011]. Dostupné z <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=1511108>.

<sup>35</sup> ibidem.

<sup>36</sup> náleží Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. června 2002.

k v nálezu Pl. 18/06 judikované „identitě“ funkce soudce a soudního funkcionáře dostává do kolize s čl. 93 odst. 1 Ústavy ČR, který stanoví, že soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení. Dále nelze v této souvislosti nezmínit čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR, dle jehož doslovného znění jsou funkce předsedy či místopředsedy soudu neslučitelné s funkcí soudce.

Samozřejmě stejně jako by primářem měl být lékař či ředitelem školy učitel, je z povahy věci vhodné, aby i předsedou soudu byl soudce. V rovině ústavního práva si ovšem k dovození tohoto žádoucího stavu musíme pomáhat teleologickou redukcí<sup>43</sup>. *De constitutione ferenda* by proto podle mého názoru ústavodárce měl zakotvit výjimku pro soudce, kteří by se stali soudním funkcionářem, spočívající v tom, že by se funkce soudce u těchto funkcionářů sistovala. Odpadly by tak ústavněprávní tenze spojené s inkompatibilitou dle čl. 82 odst. 3 a vůči ní kontradiktorní identitou funkce soudce a soudního funkcionáře, jak ji judikoval ÚS.

Navíc by tak byla zdůrazněna vůle a souhlas samotného soudce stát se soudním funkcionářem, a tedy osobou závislou, soudcovská nezávislost by nebyla jakkoliv po dobu sistace ohrožena. Předseda či místopředseda by činil čistě administrativní funkce spojené s činností soudu a ostatní soudci by vykonávali rozhodovací činnost zcela v souladu s imperativem jejich nezávislosti.

Kritiku a nevhodnost dnešního systému správy soudnictví upravené ZoS a dotvořené judikaturou ÚS proto zakončím shrnutím, že jde skutečně o systém přestárlý a neefektivní, který poněkud nejasně (ne)dodržuje ústavní principy soudnictví. Soudcovská nezávislost by měla mít své místo skutečně jen při poskytování ochrany právům (viz. čl. 90 Ústavy ČR), v případě správy soudnictví a jejím výkonu soudními funkcionáři již nikoliv.

## 2.2. Cesta nevhodnější

V předcházející podkapitole jsem popsal důvody, které vedou k odmítnutí tam zmíněných modelů správy soudnictví. Nezbyvá proto nic jiného než přistoupit k modelu v jistém směru kompromisním. Nebudu zastírat, že v následujících řádcích jsem ovlivněn svým působením v justiční sekci Ministerstva spravedlnosti České republiky, kde jsem se intenzivně zabýval reformními kroky v rámci organizace justice a spolu s tím samozřejmě i (samo)správou soudnictví.

Řešením tedy dle mého názoru může být zřízení „slabší“ Národní justiční rady, která by získala jisté penzum pravomocí, jejichž alokace u Národní justiční rady by byla založena na dosažitelném politickém kon-

sensu. Domnívám se, že by Národní justiční rada mohla mít působnost v oblasti personalistiky, přičemž v některých otázkách by Národní justiční rada měla rozhodovací pravomoc (např. kariérní postup soudců) a v některých otázkách by měla konzultační pravomoc se zachováním rozhodovací pravomoci jiných orgánů správy soudnictví, tedy ministerstva spravedlnosti s předsedy a místopředsedy soudů. Tyto posledně zmíněné orgány by nadto vykonávaly zbytkovou působnost (ekonomiku, organizaci práce, provoz, rozhodovací činnost a jiné správní činnosti) a pravomoci s ní související.

Další otázkou, která by měla být zodpovězena hned v zárodku těchto úvah o Národní justiční radě, je otázka jejího složení a obsazení. Reprezentativní orgány soudní moci složené většinou ze soudců nejsou v návaznosti na výše uvedené přijatelné. Proto jsem toho názoru, že by soudci v podobném orgánu měli mít menšinu, ovšem alespoň v rozsahu jedné třetiny. Zde se nabízí analogie se složením kárných senátů nyní působících u Nejvyššího správního soudu dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, v platném znění<sup>44</sup>.

V případě takto zákonem konstituovaného orgánu, který by měl působnost v některých otázkách personalistiky, bychom dosáhli jistého kompromisu mezi argumentací obou „znenárodněných“ skupin, tj. proponentů a oponentů vzniku soudcovské samosprávy. Tento model plně respektuje skutečnost, že česká justice je nadále justicí tranzitní (*transitional justice*)<sup>45</sup>, tj. justicí v přechodu či přerodu, a kreace podobného orgánu může být praktickým testem jeho funkčnosti v našem prostředí, přičemž časem může docházet k jistému „obrušování hran“ názorů (nejen politických) oponentů Národní justiční rady, jejíž katalog kompetencí by se tak případně mohl rozrůst. Česká republika by navíc přišla o reputaci černé ovce mezi evropskými státy<sup>46</sup>.

Musíme ovšem souhlasit s Tomášem Langáškem, který upozorňuje, že „justiční samospráva není a nemůže být cílem sama o sobě. Cílem je zajištění funkční

<sup>44</sup> Jednou z verzí, která se diskutuje, je složení Národní justiční rady z celkově 12 členů dělených do tří třetin podle způsobu kreace. První třetina by byla „soudcovská“, byla by volena sněmem soudců, druhá třetina by byla volena či jmenována tzv. jinými právníckými profesemi (advokáti, notáři, exekutoři, státní zástupci) a poslední 4 členové by pak byli jmenováni z řad významných osobností právní teorie a praxe ministrem spravedlnosti.

<sup>45</sup> k tomuto pojmu blíže např. KOSAŘ, David. *Judicial accountability in the (post)transitional context: a story of the Czech Republic and Slovakia* [online], Social Sciences Research Network, 9. října 2010 [cit. 6. února 2011]. Dostupné z < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1689260](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689260)>.

<sup>46</sup> Ač v tomto kontextu nutno dodat, že vůči Německu a Rakousku, kde nacházíme systém velmi podobný našemu dnešnímu systému správy soudnictví, podobně silnou kritiku neznamenáváme.

<sup>43</sup> k pojmu teleologické redukce, viz. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 250.

nezávislosti soudní moci, nikoli její úplné vyčlenění ze státu a soustavy státních orgánů. I soudní moc jako kterákoliv jiná moc si s sebou nese riziko, že se zvrhne v tyranii. Funkční nezávislost je zajišťována systémem vzájemných brzd a protivah, které mohou a musí působit i proti moci soudní a vyvažovat rizika její malformace. V tomto se soudní moc nijak nevymyká moci zákonodárné a výkonné, byť bývá oprávněně považována za moc v tomto směru nejméně nebezpečnou.<sup>47</sup> Obdobně varuje i Michal Bobek, který sice uznává, že „rady soudnictví nejsou per se špatným modelem správy justice“, ale současně předkládá jiný argument: „různost a praktické testování domácích řešení není nutně špatné. I za cenu dodatečných potíží a konfliktů je vždy lepší vytvořit domácí model správy soudnictví, který vnímá místní kulturní a právní pozadí a respektuje ústavní rovnováhu ve své zemi.“<sup>48</sup> Proto se v souhrnu domnívám, že výše popsaná cesta správy soudnictví může být cestou nejhodnější.

### 3. Má tato cesta správný cíl?

Otázku v nadpise bychom si mohli položit i jinými slovy: bylo by vytvoření Národní justiční rady v popsané podobě řešením všech problémů soudnictví? Odpověď je nasadě – jen těžko. Doposud jsem totiž analyzoval jen institucionální a kompetenční rámce správy soudnictví. Naprosto jsem pominul faktor hodnotové a etické výbavy těch, kdo se na správě soudnictví a vůbec soudnictví jako celku podílí. Napadá mě v této souvislosti scéna ze Spielbergova filmu *Minority report*, kde hlavní postava Johna Andertona praví: „*Tenhle systém nemá žádnou chybu, je... „...perfektní, souhlasím...“*, skočí mu do řeči postava Dannyho Witwera, „...*ale chybu přeci jen má. Je lidský.*“.

V podobném duchu pravděpodobně smýšlel i bývalý ministr spravedlnosti Karel Čermák, který navrhoval institucionální systém ponechat a počkat, až se mocenská sféra dostane na průměrnou evropskou úroveň. Na senátní konferenci věnované správě soudnictví v roce 2007 Čermák svou filozofii shrnul těmito slovy: „...*osobní mravní selhání konkrétních nositelů obou typů moci (tj. soudní a výkonné, pozn. aut.) žádný model*

<sup>47</sup> viz. LANGÁŠEK, Tomáš. Dva vybrané problémy justice a možnosti jejich řešení. In *Česká justice – otázka správy a nezávislosti*. BERÁNEK, Stanislav (ed.). Praha: Transparency International – Česká republika, 2010. s. 192.

<sup>48</sup> BOBEK, Michal. *The administration of courts in the Czech Republic – in search of a constitutional balance* [online], Social Sciences Research Network, 22. ledna 2009 [cit. 6. února 2011]. Dostupné z <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1511108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1511108)>.

správy soudnictví nevyřeší.“<sup>49</sup> Soudnictví podle něj namísto reformy potřebuje „*stabilizaci dosavadních struktur formou inovací ve sféře řízení, organizace práce uvnitř systému a ve sféře osobnostních předpokladů pro výkon funkce soudce.*“<sup>50</sup>

Skutečně je to Pavlem Holländerem<sup>51</sup> často zmiňovaný úpadek neprávních normativních systémů jak ve společnosti, tak mezi soudci samotnými, který má negativní dopady na chod justice. Soudnictví se s tímto faktem proto musí vypořádávat jak zvenčí (ingerence soudního rozhodování do oblastí, kde soudní řešení sporů bylo dříve nemyslitelné), tak zevnitř (etická selhání představitelů správy soudnictví a soudců). Silná soudcovská samospráva by tak mohla vést k tomu, že výše zmíněná zdmi oběhaná justice může zevnitř „*plešnivět*“. Institucionální reformy v oblasti správy justice by proto měly mít za cíl otevření justice „*novému větru*“, který by svoji hodnotovou výbavu a etickou vyzrálostí<sup>52</sup> zamezil vzniku podobných externalit. Obdobně píše Michal Bobek: „*proměna a reálný problém justice není ani tak v institucích, jako v mentalitě. Ta je ovlivněna mnoha faktory. Pochopitelně ji nelze změnit přes noc. Ideálním místem, kde začít, je výběr a výchova nových soudců.*“<sup>53</sup>

S předešlými řádky jako východiskem je pak třeba přistupovat k otázkám institucionálním, které byly rozebírány výše. I zmíněný „*kompromisní*“ model správy soudnictví samozřejmě nemůže být všelékem. Spolu s dalšími změnami, které by ovšem zohledňovaly praktickou stránku správy soudnictví a filozofické cíle předchozích řádků spolu s principy našeho ústavního řádu, bychom se snad někdy v daleké budoucnosti mohli dočkat soudnictví požívajícího větší důvěry než nyní. Tomuto cíli bychom se každopádně měli v blízké budoucnosti snažit přibližovat.

<sup>49</sup> ČERMÁK, Karel. Pohled ministra spravedlnosti. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. KYSELA, Jan (ed.). Praha: Kancelář Senátu, 2008. s. 18.

<sup>50</sup> cit. dle HOLLÄNDER, Pavel. Fantom justiční reformy a původní intence české procesualistiky. In *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* ŠÍMÍČEK, Vojtěch (ed.). Brno: Mezinárodní politický ústav Masarykovy univerzity, 2007. s. 144.

<sup>51</sup> např. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 214 et seq.; HOLLÄNDER, Pavel. Fantom justiční reformy a původní intence české procesualistiky. In *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* ŠÍMÍČEK, Vojtěch (ed.). Brno: Mezinárodní politický ústav Masarykovy univerzity, 2007. s. 145; stejné myšlenky zazněly i v přednášce Pavla Holländera v rámci Jesenné školy práva 2010, na níž jsem byl přítomen.

<sup>52</sup> Zajistit hodnotovou výbavu a etickou vyzrálost je úkolem především pro právnické fakulty

<sup>53</sup> BOBEK, Michal. *(R)evoluce, která se nekonala – justice 20 let poté* [online], Jiné právo, 29. srpna 2010 [cit. 7. února 2011]. Dostupné z <<http://jinepravo.blogspot.com/2009/08/revoluce-ktera-se-nekonala-justice.html>>.



## ***Summary***

This paper is concerned with historical and possible future evolution of administration of courts in the Czech republic. In the first part, it describes the term of Courts' administration law and its position in our system of law. Analysis of historical development of courts' administration in both Europe and the Czech republic follows in the next part. Subsequent chapter

analyzes all possible models of courts' administration in our country and furthermore, author's opinion on the most appropriate form of it is presented. The very last part of this paper stresses the importance of ethical aspects of the judicial profession which must be founded on values corresponding with the values of a society as a whole including current approach to the idea of law and not the obsolete normativism of the former communist regime.