

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Kamil Hradský

Prezident Ruské federace

Právní status a faktická role

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Studijní program: Ústavní právo a státověda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19. 6. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 475 024 znaků včetně mezer.

disertant Kamil Hradský

V Praze dne 19. 6. 2019

Úvodem bych zdvořile a velmi rád poděkoval svému školiteli panu profesoru Janu Kyselovi za jeho znalosti, lidský přístup i velkou trpělivost, kterými mne obohatil v mém životě i při tvorbě této disertační práce. Děkuji.

Obsah

Úvod.....	1
1. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace.....	5
1.1. Dílčí úvod.....	5
1.2. Ústavní soud Ruské federace	6
1.3. Jednotlivá rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace.....	12
1.4. Počet volebních období – dvakrát za sebou	12
1.4.1. Předčasné ukončení výkonu pravomocí – dočasné, trvalé	15
1.4.2. Procedura posouzení zdravotní nezpůsobilosti prezidenta	17
1.4.3. Ustanovení do funkce předsedy vlády	18
1.4.4. Dekrety prezidenta – přechodný zákon, individuální správní akt, zbytková pravomoc	21
1.4.5. Ostatní důležité otázky	24
1.5. Dílčí závěr	25
2. Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace	27
2.1. Dílčí úvod.....	27
2.2. Obecné poznámky ke zplnomocněným zástupcům prezidenta.....	29
2.2.1. Ústavně právní základ.....	29
2.2.2. Historická evoluce	31
2.2.3. Vznik zplnomocněných zástupců ve federálních okruzích	32
2.2.4. Dekret o zplnomocněném zástupci ve federálním okruhu	33
2.2.5. Důvody reformy.....	33
2.3. Zplnomocnění zástupci prezidenta ve federálních okruzích	35
2.3.1. Definice zplnomocněných zástupců	35
2.3.2. Několikerá podřízenost zplnomocněných zástupců.....	36
2.3.3. Kritéria výběru zplnomocněných zástupců	38
2.3.4. Úkoly zplnomocněných zástupců	40
2.3.5. Pravomoci zplnomocněných zástupců.....	41
2.3.6. Zplnomocnění zástupci jako právoochranářský orgán	42
2.3.7. Zplnomocnění zástupci jako ochránci práv a svobod člověka a občana	45
2.3.8. Zplnomocnění zástupci jako koordinačně-kontrolní orgán	46
2.4. Pomocné nástroje zplnomocněných zástupců prezidenta	48
2.4.1. Administrativa zplnomocněného zástupce	48
2.4.2. Hlavní federální inspektoři	50
2.4.3. Další pomocníci zplnomocněného zástupce	51
2.5. Federální okruhy	52
2.6. Dílčí závěr	54
3. Odpovědnost Prezidenta Ruské federace	55
3.1. Dílčí úvod.....	55
3.2. Ústavně-právní odpovědnost.....	56
3.2.1. Právní úprava odpovědnosti a role prezidenta.....	57

3.2.2.	Následky porušení norem ústavního práva	59
3.2.3.	Právní institut zbavení funkce	60
3.2.4.	Historie institutu zbavení funkce	61
3.2.5.	Současné pojetí institutu zbavení funkce	62
3.2.6.	Skutkové podstaty	62
3.2.7.	Proces zbavení funkce	68
3.2.8.	Odpovědnost bývalého prezidenta	71
3.2.9.	Mezinárodní srovnání institutu zbavení funkce prezidenta	73
3.2.10.	Návrhy na změny	74
3.3.	Odpovědnost morální a etická	76
3.3.1.	Příklady převzetí morálních či etických pravidel právem	76
3.3.2.	Prezident a morální či etická odpovědnost	76
3.4.	Dílčí závěr	77
4.	Administrativa Prezidenta Ruské federace	79
4.1.	Dílčí úvod	79
4.2.	Obecné poznámky k aparátu hlavy státu	79
4.2.1.	Základní typologie aparátů	81
4.2.2.	Rysy aparátů na příkladu Spojených států amerických	82
4.3.	Administrativa Prezidenta Ruské federace	85
4.3.1.	Počátky administrativy	85
4.3.2.	Majetkové posílení administrativy	86
4.3.3.	Další rozvoj administrativy a příprava nové ústavy	86
4.3.4.	Další rozvoj administrativy v letech 1993 – 1996	88
4.3.5.	Opětovná přestavba administrativy v letech 1996 – 2000	92
4.3.6.	Spor o podstatu administrativy	95
4.3.7.	Současná právní úprava administrativy	97
4.3.8.	Podněty a stížnosti prezidentu	102
4.3.9.	Odpovědnost administrativy	103
4.4.	Konzultativně-poradní orgány	104
4.4.1.	Rady při prezidentu	105
4.4.2.	Personální obsazení rad	106
4.4.3.	Komise při prezidentu	109
4.4.4.	Rada bezpečnosti Ruské federace	111
4.5.	Dílčí závěr	114
5.	Funkce a pravomoci Prezidenta Ruské federace	116
5.1.	Dílčí úvod	116
5.2.	Garant práv člověka a občana	121
5.2.1.	Pravomoc udělovat milost	124
5.3.	Koordinačně-kontrolní funkce	132
5.3.1.	Souladné procedury	133
5.4.	Ochránce státu, jeho zástupce i dirigent	141
5.5.	Garant ústavy	145
5.5.1.	Pravomoci v oblasti právo tvorby	146
5.5.2.	Kádrové pravomoci	151

5.5.3. Ústní projevy prezidenta.....	155
5.5.4. Vztah prezidenta k vládě	155
5.5.5. Vztah prezidenta k parlamentu	160
5.6. Dílčí závěr	162
Závěr.....	165
Seznam použitých zdrojů	169
Název disertační práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce	200
Název disertační práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	202

Úvod

Význam institutu prezidenta je primárně determinován státem, ve kterém působí. Jinou optikou budeme přistupovat ke zkoumání prezidenta státu s rozlohou necelých sedmdesát devět tisíc kilometrů čtverečních a diametrálně odlišně u státu o rozloze sedmnáct milionů kilometrů čtverečních. Základní rozdíl spočívá v tom, že prezidenti malých či jinak nevýrazných států jsou důležití ve větší či menší míře zejména uvnitř daného státu, naopak prezidenti států rozlehlých, ekonomicky silných, na přírodní nerosty bohatých plní své role nejen v rámci svého státu, ale velice významně také na poli mezinárodním, čímž ovlivňují i státy s prezidenty „vnitrostátními“ a čímž zároveň poutají velkou pozornost badatelů.

Prezident Ruské federace může být podroben zkoumání vědců z různých vědních disciplín a každý si v něm najde to své. Historik bude srovnávat prezidentství Borise Jelcina s Vladimírem Putinem, ekonom si povšimne srůstání státu s byznysem a nekonečného nerostného bohatství a zároveň výrazného nedostatku moderních technologií, politologa zaujme volební model, psychologa zase kult osobnosti stávajícího prezidenta, etik bude kriticky zkoumat metody, jimiž jsou plněny zadané cíle, atd. apod. Tímto pohledem lze prezidenta chápat jako multidisciplinární jev.

Svou troškou do mlýna přispívá i stav právníků, ti pro Ruskou federaci a jejího prezidenta nacházejí slova jako zdánlivý konstitucionalismus, přechodný model od absolutismu k právnímu státu, hybridní forma vlády, dualistická monarchie, protodemokracie, posttotalitní demokracie, prezidentská demokracie, řízená či usměrňovaná demokracie a mnoho dalších. Všechny tyto nálepky vyjadřují myšlenku, že ruský prezident má silné postavení v systému orgánů státní moci, je fakticky nezařaditelný mezi klasickou triádu větví státní moci a plní řadu funkcí, jež mají za cíl zabezpečit fungování státu a ochranu lidských práv a svobod.

Právnímu institutu prezidenta Ruské federace bohužel není v české právní literatuře věnována taková pozornost, jakou by si nepochybně zasloužil v pozici dle mého soudu jedné z nejmocnějších ústavních funkcí na tomto světě. Příčinou výše nastíněné situace může být jednak nutnost velmi dobré jazykové vybavenosti badatele, tzn. zejména ruského, případně anglického jazyka, ale také velmi špatná dostupnost jednotlivých pramenů poznání ruského organického práva. Zpracovatel tezí o ruském prezidentu je tak limitován v informacích, na základě kterých může svou práci vytvořit, ale také procesem dobývání faktů z ruskojazyčných textů. Kdo někdy vyzkoušel odborně číst v cizím jazyce a následně psát

rodným jazykem, o tom ví své. Originalita zpracovaného tématu je tak těžce vykoupena pracností jeho tvorby. Jinými slovy při vynaložení stejného úsilí, jaké bylo vyvinuto na tuto disertaci, ale při zvolení tématu např. českého prezidenta, by vznikla práce atakující hranici pěti set stran textu.

Předložená disertační práce je vypracována v drtivé většině na ruskojazyčných textech, a to na *primárních pramenech* – ústavy, federální ústavní zákony, federální zákony, dekrety či nařízení prezidenta, rozhodnutí ústavního soudu, a také *sekundárních pramenech* – učebnice ústavního práva, monografie, komentáře, odborné články. Úskalí ruských vědeckých textů spočívá v tom, že v první třetině odborného článku autor popisuje, o čem bude v dalším výkladu psát, ve druhé třetině převezme text zákona či jiného právního předpisu, až nakonec v poslední části se pochválí, jak odborně své téma zpracoval. Je tak velmi obtížné hledat myšlenky a jejich argumentaci, se kterou by člověk mohl polemizovat.

Ruskojazyčné texty jsem si přivezl do České republiky ze svého ročního studijního pobytu na Státní univerzitě v Petrohradu v roce 2014. Následně jsem se i přes svou snahu již pro pracovní povinnosti do Ruské federace nepodíval, a proto citované texty jsou zpravidla napsány do výše uvedeného data.

Pokud čtenář namítne, že práce až na drobné výjimky neobsahuje teze a postřehy západních badatelů, bude mít pravdu jen částečně, protože dle mého soudu i Česká republika nyní patří mezi západní svět, a proto právní názor autora této práce lze bezpochyby podřadit pod západní pohled na věc. A proč hledat v zahraničí to, co již máme doma?

Technicky jsem u disertační práce použil metod analýzy právních textů, srovnávání, případové studie atd., a to vždy s ohledem na vhodnost a účelnost k rozebíranému tématu. Uniformní využití pouze jedné z metod poznání mi nedávalo žádný smysl. Např. při věnování celé práce komparaci ruského prezidenta s jinými prezidenty by vznikla řada hluchých míst, kdy by fakticky srovnání nebylo možné, protože by jednoduše nebylo s čím srovnávat. Komparovat je možné pouze srovnatelné kategorie a v Ruské federaci je mnoho případů *sui generis*.

Předmětem zkoumání, a tedy ani výzkumnou otázkou není skutečnost, zda je ruský prezident mocensky silný či nikoliv. Všichni přece víme, že silný je, a to v takové míře, že jméno osoby v současné době vykonávající úřad Prezidenta Ruské federace je možné považovat za synonymum slov *moc* či *silný*. V disertaci se tak zaobírám primárně otázkou,

proč je právě takto silný, resp. lépe řečeno, jak se na fakticky silné roli ruského prezidenta podílí ruská právní úprava. A to s ohledem na historický kontext, kdy Boris Jelcin, oproti současnému stavu, nebyl silným prezidentem, přičemž Ústava Ruské federace se, až na určité výjimky, nezměnila. Ústavně-právní status prezidenta tak zůstal zachován, ale změnou osoby daný post zastávající, i vlivem celé řady mimoprávních skutečností došlo k posunutí faktické role Prezidenta Ruské federace na jinou úroveň.

Zdroje prezidentské moci hledám v pěti oblastech, tzn. v pěti částech této disertace.

První částí je zprostředkován pohled na prezidenta očima Ústavního soudu Ruské federace, tzn., že čtenáři se předkládá, jaké základní otázky ve vztahu k prezidentovi řešil ústavní soud, jak je posoudil a čím svá rozhodnutí zdůvodnil. Při absenci podrobné právní úpravy, obecnosti ústavy a nejasného postavení prezidenta v systému dělby státní moci získávají rozhodnutí ústavního soudu důležitost tím, že se podstatnou měrou podílejí na vymezení či dotvoření institutu ruského prezidenta. Jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu jsou pečlivě vybrána tak, aby poukázala na obecnější tendence a kvalitu argumentace ústavního soudu.

Druhá část se zaměřuje na problematiku právního institutu Zplnomocněných zástupců Prezidenta Ruské federace, který prošel v rámci své existence řadou podstatných změn a z dočasného nástroje se stal nástrojem trvalým a nezbytným. Jeho současnou právní i faktickou podobu determinuje snaha Vladimíra Putina centralizovat federaci a posílit tzv. vertikálu státní moci. Kritická analýza zplnomocněných zástupců a jejich podpůrného aparátu by měla napovědět, jakým způsobem je uplatňována prezidentská moc v jednotlivých subjektech Ruské federace. Výklad se dále nevyhýbá problematice federálních okruhů majících *pro futuro* potenciál nahradit subjekty federace a vytvořit tak snáze centrálně řízený stát a opětovně navrátit dvouúrovňový systém státní moci.

Třetí část věnuje prostor právní odpovědnosti ruského prezidenta. Vznese se otázka, zda odpovědnost prezidenta organicky navazuje na postavení, které prezident zaujímá v Ruské federaci, tzn., zda je v souladu s jeho právy a povinnostmi. Podrobné analýze neujde institut zbavení prezidenta jeho funkce a skutkové podstaty, které prezident musí naplnit, aby mohl být zbaven svého úřadu.

Čtvrtá část pojednává o pomocném orgánu prezidenta – Administrativě Prezidenta Ruské federace, a to o jejím přerodu z čistě pracovního orgánu nejbližších pomocníků prezidenta v nesmírně fakticky vlivný orgán státní moci. Zmíněny budou také konzultativně-

poradní orgány při prezidentu, jejichž prostřednictvím prezidenta fakticky získává prostředek ovlivňování ostatních mocných lidí v Ruské federaci.

Pátá část dává prostor korelaci dvou základních pojmů každého orgánu státní moci, tzn. funkcím a pravomocem. Přičemž funkce jsou chápány jako odůvodnění každodenní činnosti prezidenta (proč tak činí) a pravomoci pak představují jednotlivé kroky prezidenta (co činí). Funkcím jsou orientačně podřazeny konkrétní pravomoci.

Mám za to, že ve výše uvedených oblastech zkoumání prezidenta se nejlépe rozkryje jeho právní status, faktická role a rozdíly mezi nimi. Dále jsem si samozřejmě vědom, že leccos z líčeného v jednotlivých částech disertace by mohlo být zevrubně zařazováno do teoretického a komparativního kontextu, dal jsem však přednost podrobnému představení souvisejících ruských reálií, neboť jsou u nás málo známé a pro pochopení celkového kontextu i nezbytné.

1. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace

1.1. Dílčí úvod

Právní institut prezidenta zřízený již v Ruské sovětské federativní socialistické republice,¹ pojmenovaný původně Prezident Ruské sovětské federativní socialistické republiky² a následně Prezident Ruské federace³ (dále také jen jako „prezident“), navzdory 28 letům své existence doposud nenabyl v ruském právním prostředí pevných kontur. Tomuto nedostatku přispívá i velmi strohá a obsahově zcela nedostatečná právní úprava, spočívající v současné době na Ústavě Ruské federace⁴ (dále také jen jako „ústava“), federálním zákonu o volbě prezidenta,⁵ federálním zákonu o garancích prezidentu a členům jeho rodiny⁶ a na řadě dekretů vydaných samotným prezidentem. Federální ústavní zákon o prezidentu, který by podrobněji konkretizoval jeho ústavně právní status i jeho pravomoci chybí, což je pozoruhodné i ve vztahu k jinému ústavnímu orgánu výkonné moci, a to Vládě Ruské federace (dále také jen jako „vláda“), jež svůj federální ústavní zákon upravující dopodrobna její činnost již má.⁷ Pro korektnost je nutné zmínit, že tento stav je dán zřejmým úmyslem ústavodárce předjímajícího ústavou federální ústavní zákon o vládě (čl. 114 odst. 2 ústavy), nikoli však o prezidentovi. Nic však nebrání tomu, aby byla materie vymezující prezidenta upravena klasickým federálním zákonem.⁸

Ústava v čl. 10 dělí státní moc na tři větve - zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž zároveň dodává, že orgány zákonodárné, výkonné i soudní moci jsou samostatné. Obsahově jasné ustanovení začíná vyvolávat otázky po jeho konfrontaci s čl. 11 odst. 1 ústavy svěřujícím výkon státní moci prezidentu, Federálnímu shromáždění Ruské federace (dále také jen jako „Federální shromáždění“ či „parlament“),⁹ vládě a soudům. Máme tak tři větve státní moci a čtyři subjekty. Vylučovací metodou přiřadíme parlament k moci zákonodárné (čl. 94 odst. 1

¹ Pro označení Ruské sovětské federativní socialistické republiky bude nadále v textu použita také zkratka „RSFSR“.

² Post byl zřízen zákonem RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 - 1 „O prezidentu RSFSR“.

³ Zákon RSFSR z 25. 12. 1991, číslo 2094 - 1 „O změně pojmenování státu Ruské sovětské federativní socialistické republiky“.

⁴ Ústava Ruské federace přijatá všelidovým hlasováním 12. 12. 1993.

⁵ Federální zákon z 10. 1. 2003, číslo 19 - FZ „O volbách Prezidenta Ruské federace“.

⁶ Federální zákon z 12. 02. 2001, číslo 12 - FZ „O garancích Prezidentu Ruské federace, který ukončil výkon svých pravomocí, a členům jeho rodiny“.

⁷ Federální ústavní zákon z 17. 12. 1997, číslo 2 - FKZ „O Vládě Ruské federace“.

⁸ Rozdíl mezi federálním ústavním zákonem a federálním zákonem je dán tím, že federální ústavní zákon může být přijat výhradně tam, kde je to výslovně předjímáno ústavou (čl. 108 odst. 1 ústavy).

⁹ Parlament v Ruské federaci nese označení Federální shromáždění a skládá se ze dvou komor – Státní Duma (dolní komora) a Rada Federace (horní komora).

ústavy), vládu k moci výkonné (čl. 110 odst. 1 ústavy) a soudy k moci soudní (čl. 118 odst. 1 a 2 ústavy). Zbývá nám ale prezident a slovy klasika: *Kam s ním?* Touto otázkou si lámala hlavu celá řada renomovaných ruských ústavních právníků. K jednoznačnému, všeobecně přijímanému závěru nedošli. Někteří prezidenta pro převahu pravomocí spadajících pod moc výkonnou zařadili právě do této větve (např. V. N. Suvorov¹⁰). Jiní jej dokonce označují za hlavu výkonné moci (např. V. O. Lučin¹¹), protože mu ústava svěřuje moc nad osudem vlády. Ostatní považují postavení prezidenta za nezařaditelné do klasické triády větví moci (tento názor převládá u ruské odborné veřejnosti – např. V. A. Vinogradov¹² a další) argumentující postavením prezidenta jako hlavy státu a garanta ústavy, práv a svobod člověka a občana (čl. 80 odst. 1 a 2 ústavy). A nakonec někteří hovoří o čtvrté větvi státní moci – prezidentské, jež stojí na stejné rovině s větvemi ostatními (např. Je. I. Koljušin¹³) nebo dokonce nad nimi (např. S. A. Avakjan,¹⁴ V. Je. Čirkin¹⁵), a to pro literu ústavy svěřující prezidentu funkci zabezpečovat souladné fungování a součinnost orgánů státní moci (čl. 80 odst. 2 ústavy) zdůrazňující tak arbitrážní charakter či funkci prezidenta.¹⁶

Předchozí odstavec demonstruje nejasnost i v tak elementární oblasti, jako je místo prezidenta v systému dělby státní moci¹⁷ a potažmo i v systému orgánů státní moci. Za této konstelace, navíc v souvislosti s tím, že těžiště právní úpravy postavení prezidenta je umístěno zejména v ústavě, která je jako každý základní dokument státu převážně obecného charakteru, by bylo malým zázrakem, kdyby postavení prezidenta nebylo zásadní měrou definováno osobou, jež úřad prezidenta vykonává. Velmi přesně byl tento jev vyjádřen ruským odborníkem na ústavní právo V. Je. Čirkinem, označujícím hlavu státu (prezidenta) za „*právně-faktickou*

¹⁰ SUVOROV, V. N. *Konstitucionnyj status Prezidenta Rossijskoj Federacii*. Moskva, 2000. 53 s. Disertační práce (doktor právních věd). Moskovskaja gosudarstvennaja juridičeskaja akadēmija. Specializace 12.00.02, s. 14 - 15.

¹¹ LUČIN, V. O. *Konstitucija Rossijskoj Federacii : Problemy realizacii*. 1. vyd. Moskva : JUNITI-DANA, 2002. 687 s. ISBN 5-238-00364-1, s. 448.

¹² VINOGRADOV, V. A.; ANDRIČENKO, L. V.; BONDARČUK, R. Č. *Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik*. 1. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2010. 551 s. ISBN 978-5-238-01882-9, s. 335, 354.

¹³ KOLJUŠIN, JE. I. *Konstitucionnoje pravo Rossii : Kurs lekcij*. 1. vyd. Moskva : Goroděc, 2006. 416 s. ISBN 5-9584-0123-8, s. 252.

¹⁴ AVAKJAN, S. A. *Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnyj kurs*. 4. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2010. 928 s. 2. sv. ISBN 978-5-91768-095-8 (Norma). ISBN 978-5-16-004156-1 (INFRA-M), s. 346.

¹⁵ ČIRKIN, V. JE. Prezidentskaja vlast'. *Gosudarstvo i pravo*. 1997, číslo 5, 15 - 23. ISSN 0132-0769, s. 15.

¹⁶ K bližší argumentaci a názorům ohledně zařazení prezidenta mezi větve státní moci viz má dříve zpracovaná diplomová práce: HRADSKÝ, K. *Prezident Ruské federace*. Petrohrad, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta.

¹⁷ Pro úplnost dodávám, že tato otázka nikdy nebyla rozhodnuta Ústavním soudem Ruské federace.

konstrukci.“¹⁸ Pokud se přidržíme obecně sdíleného pohledu na Dmitrije Medvěděva¹⁹ jako pouhý stín Vladimíra Putina,²⁰ pak můžeme rozlišovat dvě období prezidentství v Ruské federaci – první Borise Jelcina²¹ (10. 7. 1991 – 31. 12. 1999) a druhé Vladimíra Putina (31. 12. 1999 – až do současnosti, s meziobdobím Dmitrije Medvěděva 7. 5. 2008 – 7. 5. 2012).

Poměrně obšírný úvod byl zvolen za účelem alespoň částečného zasvěcení Středoevropana do ruských poměrů. Mým cílem v úvodní části disertace je podívat se na institut prezidenta očima Ústavního soudu Ruské federace (dále také jen jako „ústavní soud“), tzn. předložit čtenáři, jaké základní otázky ve vztahu k prezidentovi řešil ústavní soud (z důvodu přehlednosti části disertace a jejího přínosu se jedná o demonstrativní výčet), jak je posoudil a čím svá rozhodnutí zdůvodnil. Protože právě při absenci podrobné právní úpravy nabývají rozhodnutí ústavního soudu větší váhy tím, že zacelují jednak mezery v právu a nemalou vahou se tak podílejí na vymezení institutu prezidenta, přičemž zároveň také omezují míru, jakou může na obsah daného institutu mít vliv osoba, jež úřad prezidenta vykonává. Vedlejším produktem řečeného bude zhodnocení práce - argumentace ústavního soudu. Z koncepčního hlediska bude nejdříve uvedeno několik slov o ústavním soudu (definice ústavního soudu, způsob ustanovení ústavních soudců, druhy činností soudu ve vztahu k prezidentovi), následuje těžiště úvodní části disertace tvořící jednotlivá rozhodnutí soudu a část disertace uzavře závěr přinášející obecné teze dovozené z premis získaných studiem uvedených rozhodnutí. Jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu jsou pečlivě vybrána tak, aby nejen demonstrovala činnost ústavního soudu dotvářející institut prezidenta, ale také, aby poukázala na obecnější tendence a kvalitu argumentace ústavního soudu. Protože judikatura, ve smyslu interpretace práva, slouží jako nadstavba litery zákona, a bez znalosti právních norem, které interpretuje, postrádá význam, je každé rozhodnutí posazeno do základních souvislostí.

Poslední připomínka v úvodu odkazuje na skutečnost, že podstatná část této části disertace je úmyslně zpracována zejména na základě primárních pramenů práva, tzn. ústavy, zákonů, důvodových zpráv, jednacích řádů, dekretů prezidenta, rozhodnutí ústavního soudu atd. Ruské komentáře zpravidla pouze suše konstatují existenci právního problému s parafrází výsledku soudního posouzení. Ruské monografie či jiná odborná literatura po vzoru komentářů buď rozhodnutí zmíní okrajově, nebo jej dokonce zcela opomenou. Problematika anglicky psané literatury naopak spočívá v tom, že se sice snaží o objektivní pohled na věc,

¹⁸ ČIRKIN, V. JE. *Glava gosudarstva : sravnitel'no-pravovoje issledovanije*. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 240 s. ISBN 978-5-91768-090-3 (Norma). ISBN 978-5-16-004121-6 (INFRA-M), s. 29.

¹⁹ Plné jméno zní Dmitrij Anatoljevič Medvěděv.

²⁰ Plné jméno zní Vladimír Vladimírovič Putin.

²¹ Plné jméno zní Boris Nikolajevič Jelcin.

bohužel však vychází zpravidla ze sekundárních pramenů práva, čímž dochází k přejímání nepřesností svých předchůdců.

1.2. Ústavní soud Ruské federace

Ústavní soud Ruské sovětské federativní socialistické republiky a následně Ústavní soud Ruské federace²² existuje přibližně stejně dlouho²³ jako institut samotného prezidenta. Ústava neobsahuje vymezení institutu ústavního soudu, spokojuje se s konstatováním, že soudní moc je vykonávána prostřednictvím ústavního soudnictví (čl. 118 odst. 2 ústavy), ústavnímu soudu věnuje výslovně pouze čl. 125 stanovující počet ústavních soudců na 19 a objasňující jednotlivé činnosti ústavního soudu. Legální definici ústavního soudu nalezneme ve federálním ústavním zákonu provádějícím ústavu, a to konkrétně v čl. 1: „*Ústavní soud Ruské federace je soudní orgán ústavní kontroly, který samostatně a nezávisle vykonává soudní moc prostřednictvím ústavního soudnictví.*“²⁴

Původně byli soudci ústavního soudu voleni tajným hlasováním (schvalování) na Sjezdu lidových poslanců RSFSR, a to z kandidátů navržených Nejvyšším sovětem RSFSR (§ 3 zákona o Ústavním soudu RSFSR). Takto bylo v roce 1991 zvoleno (z akademického prostředí) třináct z celkového v té době možného počtu patnácti soudců. Následně došlo ústavou (od roku 1993) ke změně a soudci jsou jmenováni Radou federace na návrh prezidenta (čl. 83 písm. e) a čl. 102 písm. ž) ústavy). Za období prezidentství Borise Jelcina bylo jmenováno devět soudců, přičemž řadu kandidátů Rada federace odmítla. Za prezidentství Vladimíra Putina bylo jmenováno deset soudců (šest za samotného Vladimíra Putina a čtyři za Dmitrije Medvěděva), pozoruhodné je však, že žádného kandidáta Rada federace neodmítla.²⁵

Vstřícnost Rady federace k návrhům prezidenta může být interpretována různým způsobem. Jako nejméně realistická varianta se jeví skutečnost, že prezidentů Vladimír Putin a Dmitrij Medvěděv navrhovali tak profesně i politicky ideální kandidáty, že Radě federace nezbývalo nic jiného, než bez výhrad souhlasit s volbou učiněnou prezidentem. Druhou a dle mého soudu pravděpodobnější možností je, že se z Rady federace stal orgán neodporující

²² K přejmenování došlo rovněž zákonem RSFSR z 25. 12. 1991, číslo 2094 - 1 „O změně pojmenování státu Ruské sovětské federativní socialistické republiky“.

²³ Byl zřízen zákonem RSFSR z 12. 7. 1991, číslo 1599 - 1 „O Ústavním soudu RSFSR“.

²⁴ Federální ústavní zákon z 21. 7. 1994, číslo 1 - FKZ „O Ústavním soudu Ruské federace“ Dále také jen jako „zákon o ústavním soudu“.

²⁵ Údaje o všech současných i dřívějších soudcích včetně jejich životopisů je možné nalézt na stránkách ústavního soudu: *Ústavní soud Ruské federace* [online]. Ústavní soud Ruské federace: ©2008 [cit. 8. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>.

vůli prezidenta a vykládající si svou pravomoc jmenovat soudce ústavního soudu jako činnost jakéhosi notáře ověřující správnost celého procesu bez toho, aby ovlivňoval jeho obsah stanovený prezidentem.²⁶

Složení ústavního soudu se nepochybně podepsalo i na jeho práci. Většina zásadních rozhodnutí týkajících se prezidenta byla vydána za prezidentství Borise Jelcina a částečně na začátku vlády Vladimíra Putina, tzn. v rámci období, kdy z převážné části byl ústavní soud tvořen zvolenými (nezávislými) akademiky a jen pozvolna se obměňoval soudci navrženými do svých funkcí prezidentem. Tato skutečnost může být vysvětlena tím, že většina sporných otázek byla vyřešena do konce druhého tisíciletí a následně již není, co by bylo zapotřebí objasňovat. Další argument může poukazovat na jiné vztahy prezidenta Vladimíra Putina k ostatním orgánům státní moci, jež mají oprávnění obrátit se na ústavní soud, protože ani v Ruské federaci nemůže ústavní soud řešit libovolné otázky, ale jen ty předložené oprávněnou osobou. A pokud není nic předloženo, nemůže být ani nic posuzováno. Třetí možnou interpretací je, že z původně nezávislého orgánu se v průběhu času postupně stává orgán proprezidentský. Soudce ústavního soudu Vladimír Jaroslavcev v rozhovoru pro španělské noviny El Pais 31. 8. 2009 prohlásil: „*Za období prezidentství Putina a jeho následovníka Medvěděva se soudní moc změnila v nástroj sloužící výkonné moci (...), zákonodárné orgány jsou paralyzovány (...), centrem přijímaných rozhodnutí je administrativa prezidenta (...), cítím se uprostřed ruin soudnictví (...).*“²⁷

V současné době není ústavní soud zcela obsazen. Z celkového možného počtu devatnácti soudců zůstávají tři posty neobsazeny.²⁸ Kolektiv šestnácti úřadujících soudců je tvořen třemi²⁹ soudci vykonávající činnost již od počátku soudu, čtyřmi³⁰ soudci jmenovanými za prezidentství Borise Jelcina a devíti³¹ soudci jmenovanými za prezidentství

²⁶ V této souvislosti je nutné zmínit, že Rada federace je složena ze dvou zástupců z každého subjektu Ruské federace, jeden zastupuje zákonodárný a druhý výkonný orgán státní moci (čl. 95 odst. 2 ústavy). Postup jejich ustanovení prošel genezí. Klíčová změna proběhla za prezidentství Vladimíra Putina, kdy Rada federace přestala být složena z gubernátorů (hlavy výkonné moci v jednotlivých subjektech) a předsedů legislativních orgánů subjektů. Jejich místa zaujaly osoby jmenované gubernátory a osoby zvolené legislativními orgány subjektů. Důsledkem změny bylo oslabení vlivu gubernátorů v Radě federace, atomizace daného orgánu a v konečném důsledku i centralizace státní moci v Ruské federaci.

²⁷ Citace převzata z článku PUŠKARSKAJA, A. Ústavní soud ztrácí svébytné názory. In: *kommersant.ru* [online]. 2. 12. 2009 [cit. 7. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.kommersant.ru/doc/1284828>.

²⁸ Důvodem je uprázdnění tří postů v roce 2016, přičemž není znám motiv prezidenta k nejmenování dalších třech soudců.

²⁹ V. D. Zorkin, G. A. Gadžijev a Ju. D. Rudkin.

³⁰ O. S. Chočrjakova, Ju. M. Danilov, L. M. Žarkova, V. G. Jaroslavcev.

³¹ Vladimírem Putinem byli navrženi: N. V. Melnikov, S. M. Kazancev, S. P. Mavrin, N. S. Bondar a L. O. Krasavčikova. Dmitrijem Medvěděvem byli navrženi: K. V. Aranovskij, S. D. Kňazev, A. I. Bojcov a A. N.

Vladimíra Putina. Pokud budeme předpokládat, že všichni soudci jmenovaní za prezidentství Vladimíra Putina jsou vůči jeho osobě zcela loajální, pak po doplnění soudu do maximálního počtu 19 soudců se počet proputinovských soudců vyšplhá na 12, což je pouze krůček od dvoutřetinové většiny úřadujících soudců nutné k přijetí všeobecně závazného výkladu ústavy (čl. 72 zákona o ústavním soudu). K postupné ztrátě nezávislosti ústavního soudu napomáhají také časté změny délky funkčního období soudců a v neposlední řadě také změna ustanovení předsedy a jeho dvou zástupců ústavního soudu.

Činnost ústavního soudu je upravena zejména v ústavě (čl. 125 odst. 2 – 7), zákonu o ústavním soudu a také v další federálních (ústavních) zákonech.³² Ve vztahu k prezidentu vykonává ústavní soud čtyři základní pravomoci. Uvedu je v pořadí dle mého soudu od nejméně významných po ty nejdůležitější.

Za prvé ústavní soud posuzuje na návrh Státní dumy, zda byl dodržen stanovený postup obvinění prezidenta z vlastizrady nebo ze spáchání jiného závažného trestného činu (čl. 125 odst. 7 ústavy). Jedná se o účast ústavního soudu na proceduře *impeachmentu*, která je pro svou právní úpravu natolik komplikovaná, že ji většina ruských ústavních právníků považuje za prakticky neuskutečnitelnou.³³ Historie dává těmto odborníkům za pravdu, protože výše uvedená procedura nebyla nikdy proti prezidentu úspěšně zahájena.

Za druhé řeší ústavní soud kompetenční spory mezi federálními orgány státní moci navzájem a mezi orgány státní moci Ruské federace a nejvyššími orgány státní moci subjektů Ruské federace (čl. 125 odst. 3 písm. a) a b) ústavy), a to na návrh jedné ze stran sporu či na návrh prezidenta.³⁴ Většina těchto sporů byla řešena za prezidentství Borise Jelcina, tzn. v období, kdy docházelo k vymezení pravomocí mezi nově vzniklými orgány státní moci. Jako příklad uvedu spor mezi Radou federace a prezidentem³⁵ o to, kdo z nich je oprávněn vydat právní akt o dočasném zbavení funkce Generálního státního zástupce v souvislosti s proti němu zahájeným trestním řízením. Tehdejší právní předpisy výslovně neupravovaly, kterému státnímu

Kokotov. Většina soudců jmenovaných za prezidentství Vladimíra Putina (potažmo Dmitrije Medvěděva) sdílí silné vazby na Právnickou fakultu Petrohradské státní univerzity.

³² Jedná se například o federální ústavní zákon z 28. 6. 2004, číslo 5 - FKZ „O referendu v Ruské federaci“, či o federální ústavní zákon z 17. 12. 2001, číslo 6 – FKZ „O postupu přijetí do Ruské federace a vytvoření v jejím složení nového subjektu Ruské federace“.

³³ KUTAFIN, O. JE. *Glava gosudarstva*. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2013. 560 s. ISBN 978-5-392-09063-1, s. 321.

³⁴ Prezident může navrhnout řízení pouze za předpokladu využití čl. 85 odst. 1 ústavy, tzn. v případě, kdy se neúspěšně pokusil spor mezi orgány vyřešit jiným způsobem – jednání s oběma stranami, vytvoření smířčí komise atd.

³⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 1. 12. 1999, číslo 17 - P „Ve věci sporu o kompetenci mezi Radou federace a Prezidentem Ruské federace, komu náleží pravomoc vydat akt o dočasném zbavení funkce Generálního státního zástupce Ruské federace v souvislosti se zahájením proti němu trestního řízení“.

orgánu daná pravomoc náleží, stanovovaly pouze nutnost jejího výkonu. Spor byl rozhodnut ve prospěch prezidenta s tím, že Rada federace není k předmětné pravomoci výslovně oprávněna, a proto musí být pravomoc realizována prezidentem zabezpečujícím jako garant ústavy výkon ústavy i zákonů ve všech případech, kdy absentuje legislativní úprava konkrétního postupu.³⁶

Za třetí je ústavní soud oprávněn vykonávat abstraktní kontrolu ústavnosti spočívající v posuzování souladu s ústavou normativních aktů (dekretů či jejich částí) prezidenta (čl. 125 odst. 2 písm. a) ústavy), a to na návrh prezidenta, Rady federace, Státní dumy, skupiny 1/5 členů Rady federace nebo poslanců Státní dumy, vlády, Nejvyššího soudu Ruské federace, Nejvyššího arbitrážního soudu Ruské federace a orgánů zákonodárné a výkonné moci subjektů Ruské federace. Právním následkem vyslovení nesouladu s ústavou je ztráta platnosti posuzovaného aktu či jeho části (čl. 125 odst. 6 ústavy).

Nejnámější případ použití abstraktní kontroly ústavnosti je datován v září roku 1993, kdy kulminoval mocenský spor mezi prezidentem Borisem Jelcinem a tehdejším parlamentem. Prezident vydal dekret,³⁷ jímž přerušil výkon činnosti Sjezdu lidových poslanců Ruské federace i Nejvyšší rady Ruské federace a pozastavil účinnost právních předpisů rozporných s tímto dekretem včetně samotné ústavy, což bylo ještě téhož dne večer posouzeno ústavním soudem za rozporné s tehdejší ústavou³⁸ a kvalifikováno (zcela oprávněně) jako důvod pro zbavení Borise Jelcina jeho úřadu či pro použití jiných mechanismů pohnání prezidenta k odpovědnosti dle ústavy. Boris Jelcin nebyl ze své funkce sesazen, mocenský spor vyhrál, zasadil se o přijetí výrazně proprezidentské ústavy, a navíc si činnost ústavního soudu vyložil jako jednání stranící jeho nepřátelům, a proto nezákonně, dočasně pozastavil výkon činnosti ústavního soudu, a to v období od září 1993 do února 1995.³⁹

A konečně za čtvrté spadá do gesce ústavního soudu poskytnout na žádost prezidenta, Rady federace, Státní dumy, vlády nebo orgánů státní moci subjektů Ruské federace výklad ústavy (čl. 125 odst. 5 ústavy), jenž je dle čl. 106 zákona o ústavním soudu oficiální a všeobecně závazný. Jak už bylo dříve předesláno, k přijetí tohoto výkladu je nutná dvoutřetinová většina úřadujících soudců.

³⁶ K argumentaci soudu a významu rozhodnutí viz dále v části věnované dekretální normotvorbě prezidenta.

³⁷ Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 9. 1993, číslo 1400 „O postupné ústavní reformě v Ruské federaci“.

³⁸ Ústava (Základní zákon) Ruské sovětské federativní socialistické republiky (následně Ruské federace) z 12. 4. 1978.

³⁹ K mocenskému boji mezi prezidentem a parlamentem a k okolnostem přijetí ústavy z roku 1993 viz blíže např. HENDERSON, J. E. *The constitution of the Russian Federation : a contextual analysis*. 1. vyd. Oxford : Hart, 2011. 278 s. ISBN 978-1-84113-784-1, s. 68 – 81.

Pokud si čtenář vezme do rukou úplné znění ústavy, u jednotlivých ustanovení, kde již ústavní soud podal svůj všeobecné závazný výklad, nalezne odkaz na příslušné rozhodnutí ústavního soudu určující, jakým způsobem má být dané ustanovení vykládáno.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní názory ústavního soudu interpretující ústavu se tak rozpadají do dvou kategorií. První druh představují právní názory, které jsou všeobecně závazné, mohou být dány pouze v rámci řízení o výkladu ústavy a musí být obsaženy ve výrokové části vydávaných rozhodnutích. Jiné právní názory soudu vyložené v ostatních řízeních se nacházejí v odůvodnění rozhodnutí, jsou závazné výlučně v konkrétních kauzách a na ostatní působí jen vahou své argumentační přesvědčivosti.

Do výčtu řízení konaných před ústavním soudem a dotýkajících se prezidenta lze také okrajově zařadit i konkrétní kontrolu ústavnosti (čl. 125 odst. 4 ústavy), při níž také může být vysloven právní názor ve vztahu k prezidentu.

V následujícím výkladu budou uvedena konkrétní rozhodnutí ústavního soudu o prezidentu.

1.3. Jednotlivá rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace

1.3.1. Počet volebních období – dvakrát za sebou

Během druhého volebního období prezidenta Borise Jelcina vznikla otázka, *zda by mohl kandidovat ještě jednou* (čehož se zřejmě obávala zejména Státní дума, a proto se také obrátila v dané věci na ústavní soud) *a zastávat tak fakticky tři volební období za sebou, přičemž první volební období započaté za účinnosti předchozí právní úpravy⁴⁰ by se do limitu maximálního počtu dvou období za sebou stanoveného ústavou z roku 1993 nezapočítávalo.*⁴¹ Konkrétně se ústavní soud zabýval výkladem a vzájemným vztahem čl. 81 odst. 3 ústavy a odstavce 3. z druhého oddílu ústavy – závěrečná a přechodná ustanovení. Čl. 81 odst. 3 ústavy určuje, *že jedna a tatáž osoba nemůže vykonávat funkci prezidenta více než dvakrát za sebou.* Odst. 3. závěrečných a přechodných ustanovení pak stanoví, *že prezident zvolený do své funkce dle dřívější ústavy (Základní zákon) vykonává po dni nabytí platnosti této ústavy jí stanovené pravomoci až do uplynutí období, na které byl zvolen.*

Ústavní soud vyjádřil v této věci právní názor, že dvěma volebními obdobími za sebou má ústava na mysli dvě volební období za platnosti této ústavy, přičemž volební období, které započalo za platnosti dřívější ústavy a pokračovalo za nové ústavy, se považuje

⁴⁰ Zákon RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 - 1 „O prezidentu RSFSR“.

⁴¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 5. 11. 1998, číslo 134 - O „Ve věci výkladu čl. 81 odst. 3 a odstavce 3. oddílu druhého Ústavy Ruské federace – závěrečná a přechodná ustanovení“.

za první volební období za platnosti nové ústavy. Výše uvedené je natolik z pohledu ústavního soudu jasné, že ústavní soud ani nepřipustil mezeru v ústavě, kterou by bylo nutné vyplnit interpretací, a řízení pro absenci mezer v právu zastavil.

Svůj právní názor opřel ústavní soud o tvrzení, že celonárodní hlasování o přijetí ústavy bylo zároveň celonárodním hlasováním, zda prezident Boris Jelcin má pokračovat v úřadu prezidenta a své pětileté volební období dokončit, a za druhé, že prezident, voliči, Rada federace i Centrální volební komise Ruské federace měli za to, že Boris Jelcin kandidoval a byl zvolen na své druhé volební období. Ve své podstatě se tak nejedná o nic jiného než o argumentaci právním vědomím aktérů voleb, kteří jsou právními laiky, a tedy mohli bezesporu jednat v omylu, a interpretací ústavy danou jinými státními orgány (Radou federace a Centrální volební komisí), kterou si vytvořily z nutnosti výkonu své vlastní činnosti a která není s výjimkou konkrétního případu aplikace práva, pro nějž byl výklad učiněn, právně závazná.

Otázku, jestli se mohl ústavní soud dopředu vyjadřovat k hypotetickému problému, který ještě nenastal, zda neměl počkat až na situaci, kdy Centrální volební komise Ruské federace případně odmítne registrovat Borise Jelcina jako kandidáta na třetí volební období, a tedy zda ústavní soud dopředu neovlivnil případné jednání volebních orgánů, ponechávám stranou.⁴²

Věcně považuji právní výklad ústavy za správný, opačné stanovisko by mohlo otevřít dveře pro utvoření doživotního úřadu ruského prezidenta, který by absolvoval donekonečna dvě volební období za sebou, přičemž vždy ve druhém volebním období by byla přijata nová, obsahově totožná ústava, což by bylo s ohledem na ruské podmínky, zejména s odkazem na snadnost zmanipulování voleb a referend více než jen hypotetická varianta. Praktický význam rozhodnutí je tak možné spatřovat v jeho preventivním charakteru, který beze sporu není na první pohled zřejmý. Klíčový není výklad ve vzájemném vztahu dvou ustanovení ústavy, jenž se v konečném důsledku ukázal nadbytečný, protože Boris Jelcin potřetí za sebou nekandidoval, ba dokonce odstoupil z funkce ještě před uplynutím druhého volebního období. Podstatné zůstává, že ústavní soud potvrdil ústavou stanovenou nepřekročitelnost dvou volebních období za sebou, a to i v rámci přechodu mezi starou a novou právní úpravou, čímž je pregnantně stanoveno omezení prezidentské moci počtem volebních období a v jejich důsledku i celkové doby, po kterou může prezident zastávat svůj úřad.⁴³

⁴² K tomuto blíže viz disentanční stanovisko soudkyně T. G. Moršakové k danému judikátu.

⁴³ „Два срока полномочий подряд, ..., составляют конституционный предел, превышения которого Конституция Российской Федерации, включая пункт 3 ее раздела второго Заключительные и переходные положения, не допускает.“ Překlad: „Dvě volební období za sebou, ..., představují ústavou

V této souvislosti je nutné zmínit, že argumentace ústavního soudu mohla být přeci jenom propracovanější. Opírat se mohla například o základní demokratické principy, jako je princip omezeného trvání výkonu vrcholných ústavních funkcí, zamezující tím nebezpečné přivlastňování státní moci (srov. čl. 3 odst. 4 ústavy) a zároveň dávající prostor ostatním uplatnit jejich práva podílet se na správě věcí veřejných a zejména právo být zvolen do orgánů státní moci (srov. čl. 32 odst. 1 a 2 ústavy).

I přes nedostatečnou argumentaci se v konečném důsledku jedná o rozhodnutí ústavního soudu potvrzující omezení prezidentské moci, a tedy i celé rozhodnutí můžeme považovat za rozhodnutí učiněné ve prospěch ústavního demokratického systému a zároveň v neprospěch individuálního zájmu jednotlivce vykonávajícího úřad prezidenta.

Princip omezené délky výkonu státní moci našel vyjádření i v právní úpravě o referendu v Ruské federaci,⁴⁴ kde se v čl. 6 odst. 5 výslovně zapovídá možnost, aby se v referendu rozhodovalo o prodloužení funkčního období prezidenta.

Prezident Vladimír Putin se s nastalou situací vypořádal sobě vlastním způsobem. Omezení dvou volebních období překonal v letech 2008 – 2012 tzv. tandemokracií, loutkovládou či stínovládou.

G. K. Kasparov v této souvislosti napsal: „*Putinovo rozhodnutí bylo z taktického hlediska mistrovským kouskem. Místo, aby si ponechal prezidentský úřad pro sebe, podpořil svého prvního místopředsedu vlády, mladého Dmitrije Medvěděva, který byl obecně vnímán jako mnohem liberálnější a prozápadnější než jeho šéf. Volby byly dle předpokladů zmanipulované, přičemž Medvěděv získal o malý zlomek méně hlasů než Putin v roce 2004. (V té době koloval vtip, že by bylo nepřijatelné a od Medvěděva nevychované získat víc procent než Putin – nebo ho přerůst.) Medvěděv okamžitě jmenoval Putina premiérem a oba muži si vyměnili kanceláře v lадném pas de deux na hrobě ruské demokracie.*“⁴⁵

O tom, že skutečná prezidentská moc nebyla předána nově zvolenému prezidentu, nýbrž došlo pouze k formální výměně tváře na postu prezidenta, svědčí také skutečnost, že si Vladimír Putin ponechal historické pero – symbol moci, kterým prezident podepisuje zákony.⁴⁶

stanovenou mez, zahrnující odstavec 3 oddílu druhého Závěrečná a přechodná, kterou není možné překročit.“
Citace ze strany 4 předmětného rozhodnutí ústavního soudu.

⁴⁴ Federální ústavní zákon z 28. 6. 2004, číslo 5 - FKZ „O referendu v Ruské federaci“.

⁴⁵ KASPAROV, G. K. *Zima přichází : proč je nutné zastavit Vladimira Putina*. 1. vyd. Brno : Jota, 2016. 303 s. ISBN 978-80-7462-988-4, s. 28.

⁴⁶ Na rozdíl od předání prezidentské moci z rukou Borise Jelcina do rukou Vladimíra Putina, kdy došlo k předání i výše uvedeného pera představujícího „skutečnou“ moc.

Navíc za vlády Dmitrije Medvěděva byla na jeho návrh přijata první novela ústavy⁴⁷ prodlužující volební období prezidenta ze čtyř na šest let, a to s účinností pro dalšího zvoleného prezidenta, tzn. v konečném důsledku pro Vladimíra Putina zastávajícího celkově již třetí volební období. Formální pravidlo dvou volebních období za sebou, znamenající původně maximálně osm let v úřadě, zůstalo zachováno. Prodloužením volebního období došlo však k jeho podstatné modifikaci mající za následek celkový limit dvanáct let v úřadu prezidenta, který by v souladu s předchozí úpravou byl považován za tři volební období za sebou.⁴⁸ Ústavní soud byl následně požádán o přezkum ústavnosti výše uvedené novely. Žádost však soud odmítl projednat, protože posuzování novely ústavy je dle mínění soudu posuzováním samotné ústavy, což nepatří mezi pravomoci ústavního soudu.

1.3.2. Předčasné ukončení výkonu pravomocí – dočasné, trvalé

Volební období, resp. dobu, po kterou prezident vykonává své pravomoci, ohraničuje ústava dvěma právními skutečnostmi. Její začátek je dán okamžikem složení přísahy nově zvoleného prezidenta a její konec nastává uplynutím délky volebního období k okamžiku složení přísahy dalšího zvoleného prezidenta (čl. 92 odst. 1 ústavy). Předčasně je výkon pravomocí prezidenta ukončen v případě jeho odstoupením z funkce (dobrovolná a na vůli prezidenta závislá varianta), za situace, kdy pro zdravotní stav je prezident trvale nezpůsobilý vykonávat své pravomoci (nedobrovolná, na vůli prezidenta nezávislá varianta), a v případě zbavení prezidenta jeho funkce – *impeachment*, přičemž ve lhůtě tří měsíců od okamžiku předčasného ukončení výkonu pravomocí se musejí konat nové volby (čl. 92 odst. 2 ústavy). Ve všech případech, kdy není prezident ve stavu, aby mohl plnit své povinnosti, pak jeho pravomoci dočasně vykonává Předseda Vlády Ruské federace (dále také jen jako

⁴⁷ Federální ústavní zákon Ruské federace o změně Ústavy Ruské federace z 30. 12. 2008, číslo 6 - FKZ „O změně volebního období Prezidenta Ruské federace a Státní Dumy“.

⁴⁸ Tato dle mého soudu podstatná změna ústavy byla jejím navrhovatelem Dmitrijem Medvěděvem ospravedlněna v důvodové zprávě poskytnutím prezidentu možnosti plánovat dlouhodoběji a realizovat své cíle i v rámci jediného volebního období. K dané změně se vyjádřil také předseda ústavního soudu V. D. Zorkin: "Если это делается в рамках Конституции, а я вижу, что это делается в ее рамках, то можно внести несколько точечных изменений. Я согласен с президентом Дмитрием Медведевым, что Конституция не ломается, это не затрагивает основ ее архитектуры." Překlad: „Pokud se tak činí v mezích ústavy a já vidím, že se tak činí, pak je možné provést několik upřesňujících změn. Souhlasím s prezidentem Dmitrijem Medvěděvem, ústava se neláme, změny se nedotýkají základů její architektury.“ Citováno z: PITALEV, I. Duma projedná novelu ústavy předloženou prezidentem. In: *ria.ru* [online]. 14. 11. 2008 [cit. 7. 6. 2019]. Dostupné z: <https://ria.ru/politics/20081114/155006777.html>. Původně byl rozhovor uveřejněn v deníku Ruské noviny z 26. 11. 2008, s. 4.

„předseda vlády“), s výjimkou oprávnění rozpustit Státní dumu, vyhlásit referendum a navrhnout změny a revizi ústavy⁴⁹ (čl. 92 odst. 3 ústavy).

Ústavní soud řešil v této souvislosti otázku, *zda se všemi případy z odst. 3 rozumějí pouze tři případy taxativně vyjádřené ve 2. odst. téhož článku, nebo zda mohou existovat i jiné situace, při nichž pravomoci prezidenta vykonává předseda vlády, a pokud ano, jestli se pak musí vyhlásit nové volby prezidenta, nebo se prezident může vrátit zpět do své funkce.*⁵⁰

Ústavní soud zcela logicky judikoval, že odst. 3, hovořící o *všech případech*, má na mysli jednak případy taxativně uvedené v odst. 2, ale také ostatní zcela výjimečné případy, kdy prezident není s to vykonávat krátkodobě své pravomoci. V těchto situacích, aby byl zabezpečen nepřetržitý výkon státní moci, prezident svým rozhodnutím pověří předsedu vlády dočasným výkonem svých pravomocí.⁵¹ Jestliže je však prezident v tak špatném zdravotním stavu, že není ani schopen o pověření rozhodnout, pak předseda vlády vykonává pravomoci prezidenta přímo na základě ústavy. Nové volby se konají pouze v případech taxativně stanovených v čl. 92 odst. 2 ústavy. Při ostatních důvodech nezpůsobilosti prezidenta vykonávat své pravomoci se prezident do své funkce navrácí poté, co odpadnou důvody nezpůsobilosti.

Jinými slovy ústavní soud dovodil, že existují dvě kategorie důvodů, pro které prezident přestává vykonávat své pravomoci. První kategorii tvoří důvody z odst. 2 znamenající pro prezidenta konečnou a pro stát nové volby (důvody trvalé a zcela výjimečné). Druhá kategorie založená výkladem odst. 3 obsahuje případy dočasného nevykonávání prezidenta jeho pravomocí, přičemž se počítá s jeho opětovným návratem po odpadnutí důvodu nezpůsobilosti (důvody dočasné). Ve všech případech, kdy prezident nevykonává své pravomoci, přechází jejich výkon do rukou předsedy vlády.

⁴⁹ Ústava ruské federace obsahuje tři druhy právních norem lišící se od sebe možným (či nemožným) způsobem jejich změny. První kategorie norem je zcela nezměnitelná (obdoba materiálního jádra ústavy, věčná ustanovení). Druhá kategorie norem může být změněna tzv. revizí ústavy. Třetí kategorie norem pak může být modifikována tzv. změnou. Blíže k této problematice např. článek: CHUDOBA, J. Ústava Ruské federace aneb pyramida v pyramidě. *Právník*. 2010, číslo 149(5), 484 - 501. ISSN 0231-6625.

⁵⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 6. 7. 1999, číslo 10 - II „Ve věci výkladu ustanovení článku 92 odst. 2 a 3 Ústavy Ruské federace“.

⁵¹ Přesně takto postupoval prezident Boris Jelcin 5. - 6. listopadu 1996, kdy z důvodu podstoupení chirurgické operace, uložil na dané období výkon svých povinností předsedovi vlády. Učinil tak za pomoci dekretu Prezidenta Ruské federace z 5. 11. 1996, číslo 1534 „O uložení Předsedovi Vlády Ruské federace V. S. Černomyrdinovi dočasného výkonu povinností Prezidenta Ruské federace“ a dekretu Prezidenta Ruské federace z 6. 11. 1996, číslo 1535 „O ukončení dočasného výkonu Předsedou Vlády Ruské federace povinností Prezidenta Ruské federace“.

Tento judikát byl vydán ústavním soudem na konci volebního období Borise Jelcina za okolností, kdy bylo zřejmé, že zdravotní stav prezidenta nepatří k těm nejlepším, což se následně potvrdilo jeho odstoupením z funkce k 31. 12. 1999 pro zdravotní důvody.

Samotný právní názor ústavního soudu je dle gramatického a logického výkladu nastíněných ustanovení více než v pořádku. Problematickou se opět jeví jeho argumentace. Místo toho, aby se ústavní soud přidržel osvědčené metodiky výkladu postupující od standardních metod interpretace k těm nadstandardním, k čemuž vybízí srozumitelně formulovaný text interpretovaných odstavců, ústavní soud rozmáchle dovozuje účel ustanovení z obecných tezí: „*Prezident jako hlava státu volený občany Ruské federace je trvale fungujícím orgánem státní moci. Ústava přesně vymezuje začátek, délku a také konec jeho funkčního období. Pravomoci náleží pouze jemu, nikdo si je nesmí přivlastnit, a proto ústava jasně definuje tři případy, kdy prezidentovi končí předčasně jeho funkce a za jakých podmínek vykonává dočasně pravomoci prezidenta předseda vlády (...)*“⁵² Jsem si vědom skutečnosti, že teleologický výklad, tzn. výklad smyslem a účelem zákona, má v ústavním právu větší váhu oproti jiným právním odvětvím. Nicméně dle teorie práva, která platí pro všechny oblasti práva nevyjímaje ani ústavní právo, je nezbytné použít teleologického výkladu až po vyčerpání základních metod interpretace. Přeci jen teleologický výklad založený na místě i roli prezidenta v systému orgánů státní moci a zvláštěnostech jeho ústavního statusu by měl sloužit jako poslední krok interpretace práva završující výklad jazykový, logický a systematický. Opačný přístup by mohl vést k nebezpečnému závěru potlačujícímu psanou literu zákona a v konečném důsledku nabourávajícímu právní jistotu.⁵³

1.3.3. Procedura posouzení zdravotní nezpůsobilosti prezidenta

Ústavní soud rozhodoval dále o otázce Státní dumy, ***jestli nedotknutelnost prezidenta (čl. 91 ústavy) brání možnosti dotazovat se a získávat informace o jeho zdravotním stavu pro posouzení, zda je prezident pro svůj zdravotní stav trvale nezpůsobilý vykonávat své pravomoci.***⁵⁴ Státní дума tak ve své podstatě požadovala po ústavním soudu, aby stanovil postup zjištění zdravotní nezpůsobilosti prezidenta vykonávat jeho úřad, což má zásadní význam pro právní následky s tím spojené spočívající v nedobrovolném ukončení výkonu pravomocí

⁵² Jedná se o citace ze strany číslo 2 předmětného rozhodnutí.

⁵³ Zmíněná teze ovšem neplatí za situace, kdy předmětná právní úprava je natolik málo kvalitní, že objektivně nelze použít základní metody interpretace.

⁵⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 7. 2000, číslo 12 - P „Ve věci výkladu ustanovení článků 91 a 92 odst. 2 Ústavy Ruské federace o předčasném ukončení výkonu funkce Prezidenta Ruské federace z důvodu trvalé nezpůsobilosti vykonávat jeho pravomoci způsobené zdravotním stavem“.

prezidenta. Ústavní soud zaujal zdrženlivý postoj, kdy rozhodl, že tento postup nemůže stanovit ústavní soud. Cílem postupu je dle ústavního soudu objektivně stanovit faktickou nemožnost prezidenta vykonávat jeho pravomoci, a to z důvodu poškození jeho organismu mající trvalý a nezvratný charakter. Samotná procedura zjištění pak musí být v souladu s obecnými principy – zabezpečení nepřetržitého a stabilního výkonu pravomocí prezidenta, zákaz zneužití procedury k odstranění prezidenta z úřadu, čímž by došlo k přisvojení pravomocí prezidenta jinou osobou či institucí. Samotné použití procedury má být použito až při vyčerpání všech ostatních způsobů řešení (dobrovolné odstoupení prezidenta, dočasné nevykonávání pravomocí).

Zde si dle mého názoru zaslouží ústavní soud velkou pochvalu za to, že prokázal jisté sebeomezení a nepouštěl se do činnosti – tvorby práva, která mu nepřísluší. Mezi tvorbou nového práva a pouhým vyplňováním mezer stávajícího práva jeho interpretací není jednoznačně stanovená hranice. Ústavní soud zvolil pro něj bezpečnější variantu a nevytvářel samotné pravidlo zjištění zdravotního stavu prezidenta, pouze vymezil účel procedury a limity její právní úpravy. Komentáře k ruské ústavě jsou v tomto ohledu více odvážné, když odkazují přímo na nutnost lékařského posouzení.⁵⁵ Nikde však není stanoveno, zda má prezidenta vyšetřit jeden lékař nebo jich má být několik, kdo lékaře vybere, jaké náležitosti musí obsahovat lékařská zpráva, zda je možné zprávu přezkoumat atd. atd.

Tento judikát slouží jako argument pro tvrzení o nedostatečné právní úpravě týkající se prezidenta, a to zejm. absence federálního ústavního zákona či federálního zákona o prezidentu Ruské federace.

1.3.4. Ustanovení do funkce předsedy vlády

Předseda vlády je jmenován prezidentem se souhlasem Státní dumy (čl. 111 odst. 1 ústavy). Tato sdílená kompetence dvou orgánů státní moci v sobě reflektuje princip dělby státní moci, resp. jeho součástí principu brzd a protivah (anglicky „checks and balances“). Aby byl předseda vlády ustaven, musejí se dva orgány dohodnout na vzájemném kompromisu, zároveň je však dle čl. 111 odst. 4 ústavy vyloučena patová situace: „*Po trojím odmítnutí kandidatur na post předsedy vlády Ruské federace Státní dumou prezident jmenuje předsedu vlády, rozpustí Státní dumu⁵⁶ a vyhlásí nové volby*“.

V roce 1998 prezident Boris Jelcin navrhl na post předsedy vlády třikrát za sebou téhož kandidáta – S. V. Kirijenka. Státní дума jej dvakrát za sebou odmítla, ale napotřetí pod hrozbou

⁵⁵ Srov. např. str. 92 a 93 komentáře BARCHATOVA, JE. JU. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2010. 256 s. ISBN 978-5-392-01101-8.

⁵⁶ K rozpuštění Státní dumy prezidentem zatím nikdy nedošlo.

rozpuštění vyšla prezidentu vstříc a kandidáta schválila.⁵⁷ Příběh ještě nekončí. Po pěti měsících byl předseda vlády S. V. Kirijenko ze své funkce prezidentem odvolán (resp. odvolána byla celá vláda – čl. 83 písm. v) ústavy). Následně byl prezidentem navrhnout na post předsedy vlády V. S. Černomyrdin, který již tuto funkci jednou zastával. Státní дума jej dvakrát odmítla, napotřetí si prezident netroufl navrhout téhož kandidáta a předložil nakonec úspěšnou kandidaturu Je. M. Primakova. Prezident nechtěl riskovat třetí nesouhlas Státní dumy, a tedy i svou povinnost Státní dumu rozpustit.

Na návrh Státní dumy byl ústavní soud nucen řešit otázku, ***zda může prezident navrhnout kandidáta, který již byl jednou Státní dumou odmítnut, a jaké jsou právní následky trojího odmítnutí téhož kandidáta.***⁵⁸ Státní дума se domáhala určení, že má být prezidentem vždy navržen nový kandidát, protože jinak by dané ustanovení ústavy postrádalo smysl.

Ústavní soud závazně judikoval předmětnou otázku zcela ve prospěch prezidenta, který dle slov ústavního soudu má *neomezené právo vybrat si předsedu vlády*. Ve svém odůvodnění vychází ústavní soud zejména z principu dělby moci a vzájemného vztahu prezidenta a vlády. Právo zvolit si předsedu je tak dáno tím, že za prvé prezident stanovuje základní směřování vnitřní i zahraniční politiky státu (čl. 80 odst. 3 ústavy) a vláda tuto politiku realizuje, za druhé tvorba vlády, její činnost i kontrola spadá pod vliv prezidenta (čl. 83 písm. a), b), v), d), 111, 112, 115 odst. 3 a 117 ústavy) a za třetí prezident nese za vládu politickou odpovědnost. Důvod rozpuštění Státní dumy dle ústavního soudu spočívá v tom, aby se za podmínek rozdělení státní moci na jednotlivé větve zamezilo jejich vzájemnému boji, který by byl v rozporu s tím, že jediným zdrojem státní moci je lid.

Tři ústavní soudci vyslovili nesouhlas s většinovým názorem ústavního soudu ve svém disentaním stanovisku. Soudce N. V. Vitruk poukazuje na to, že souhlas či nesouhlas s předloženou kandidaturou dává Státní дума usnesením dle čl. 103 odst. 3 ústavy. Přijaté usnesení o neschválení kandidáta je pro prezidenta závazné a výslovně říká, že daný kandidát se premiérem nestane. Pokud však prezident Státní dumu následně přesvědčí o nesprávnosti jejího závěru, je možné, aby Státní дума hlasovala opakovaně o téže otázce a posoudila ji jinak, pořád se ale bude jednat o jeden návrh. Soudce V. O. Lučin dovozuje ze skutečnosti, že na posouzení kandidatury má Státní дума lhůtu jednoho týdne od jejího předložení prezidentem (čl. 111 odst. 3 ústavy), na nikoli jen formální úlohu Státní dumy při ustavení

⁵⁷ Zajímavé na tomto historickém příkladu je, že první dva návrhy byly prezidentem podány během jedné hodiny a ten třetí po desíti minutách po dvou neúspěšných pokusech.

⁵⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 12. 1998, číslo 28 - P „Ve věci výkladu ustanovení čl. 111 odst. 4 Ústavy Ruské federace“.

předsedy vlády a na nutnost vzájemné shody dvou orgánů na konkrétní osobě. Soudce V. I. Olejnik dochází k závěru, že Státní дума může být rozpuštěna pouze v případě, kdy byli navrženi minimálně dva různí kandidáti. Své tvrzení opírá o jazykový výklad ustanovení, ve kterém se hovoří o odmítnutí kandidatur, tzn. o množném čísle. Trojí odmítnutí stejné osoby je dle něj trojí odmítnutí jedné kandidatury.

Dle mého soudu měl ústavní soud v rámci procesu interpretace práva uplatnit logický argument *ad absurdum*, čímž by nepochybně došlo k zamítnutí výkladu umožňujícímu prezidentu rozpustit Státní dumu poté, co třikrát za sebou navrhne pro Státní dumu zjevně nepřijatelného kandidáta. Zároveň ústavním soudem daný výklad zcela popírá smysl ustanovení spočívající v možnosti Státní dumy, alespoň v omezeném rozsahu, podílet se na ustanovení předsedy vlády. J. Chudoba poukazuje na skutečnost, že ústava nezohledňuje, zda se rozpuštění Státní dumy „(...) *zamlouvá* či *nezamlouvá* hlavě státu z politického hlediska, tj. *obzvláště za situace, kdy je parlament ochoten spolupracovat na nejrůznějších reformách (a tak přijmout příslušné zákony), ale předkládaná kandidatura je pro jeho dolní komoru z politického hlediska nepřijatelná.*“⁵⁹ Politická argumentace vzájemného vztahu státních orgánů měla smysl za prezidentství Borise Jelcina. Za prezidentství Vladimíra Putina došlo v Ruské federaci k prohloubení dvou mocenských struktur – za prvé jednotlivé instituce či státní orgány, tzn. formální rovina, kde vše probíhá alespoň na oko v souladu s právem, a za druhé rovina individuální, tzn. osobní vazby mezi jednotlivci, kdy vše je činěno na bázi – *po známosti* či *za úplatek* (rusky „по блату чи за взятку“), přičemž rovina formální je vždy převálcována rovinou individuální.

Předmětný judikát odhaluje nejen možnost, jak lze za pomoci výkladu ústavy učinit z reálné pravomoci Státní dumy pouhé formální oprávnění být u procesu přítomna bez možnosti děj ovlivnit,⁶⁰ ale také poukazuje na nedostatečnou argumentaci soudu, kdy se nevypořádal se základním tvrzením navrhovatele o smyslu vykládaného ustanovení. Jako by soud dopředu znal výsledek a pomocí odůvodnění k němu nevyhnutelně směřoval, přičemž zcela opomenul zmínit i druhý možný výklad navržený Státní dumou a říci, proč není přijatelný. Odůvodnění ve stylu „takto je to jediné správně“, z čehož vyplývá, že za použití logického argumentu *a contrario* je vše ostatní chybné, mi nepřipadá s ohledem na úlohu i význam ústavního soudu jako dostatečné. Zakládá spíše prostor k debatám o politických rozhodnutích ústavního soudu.

⁵⁹ CHUDOBA, J. Ius dissolvendi v ústavním právu Ruské federace: problematické aspekty v teorii i praxi. *Právník*. 2009, číslo 148(11), 1158 - 1185. ISSN 0231-6625, s. 1168.

⁶⁰ S jedinou výjimkou oddálit ustavení předsedy vlády o tři týdny, protože ke každému vyjádření poskytuje ústava Státní dumě lhůtu jednoho týdne.

Lze tedy uzavřít, že výše uvedený judikát je více než proprezidentský, a to až do té míry, kdy dochází k nabourávání základních vztahů mezi orgány státní moci, vymezených ústavou.

1.3.5. Dekrety prezidenta – přechodný zákon, individuální správní akt, zbytková pravomoc

Ústava Ruské federace poskytuje prezidentu pravomoc vydávat dekrety (čl. 90 odst. 1 ústavy). Kromě toho, že dekrety jsou závazné na celém území Ruské federace (čl. 90 odst. 2 ústavy) a že nesmí být v rozporu s ústavou a federálními zákony (čl. 90 odst. 3 ústavy), nestanoví ústava již žádná další omezení ani upřesnění pro dekretální činnost prezidenta. Po době nejasností vznesl do zmíněné problematiky (***jakou právní povahu mají dekrety, kdy mohou být vydávány, co mohou obsahovat atd....***) ústavní soud alespoň částečně jasno.

Právní podstata dekretů prezidenta byla ústavním soudem vymezena v rámci posuzování ústavnosti jednoho z dekretů prezidenta,⁶¹ kdy se Státní дума domnívala, že materii řešenou dekretem prezidenta musí upravit výlučně federální zákon, nikoli jiný právní akt.

Ústavní soud vyslovil právní názor, že *dle čl. 80 ústavy je prezident garantem ústavy a zabezpečuje souladné fungování a součinnost orgánů státní moci. Z tohoto důvodu není v rozporu s ústavou vydávání dekretů vyplňujících mezery v právní úpravě v otázkách, které musejí být řešeny zákonem, za podmínky, že takovéto dekrety nejsou v rozporu s ústavou a federálními zákony a že jejich platnost je časově omezena do přijetí příslušných zákonodárných aktů.*

Tímto rozhodnutím byla poprvé ústavním soudem posvěcena jakási podpůrná zákonodárná činnost prezidenta, ačkoli mu ústava výslovně tuto pravomoc nesvěřuje, a omezující prezidenta pouze na otázky doposud zákonem neřešené. Za použití logické argumentace *a maiori ad minus* lze dovodit, že kromě zákonů na přechodnou dobu je oprávněn prezident vydávat také podzákonné předpisy, upravující otázky doposud neřešené, a to s omezenou platností do upravení příslušné otázky oprávněným orgánem státní moci.

Kromě výše uvedené normotvorné povahy dekretů prezidenta jim byla judikaturou ústavního soudu přiřčena alternativní povaha „negativního zákonodárce“ označujícího zákony či jiné právní akty přijaté před vstupem v platnost ústavy z roku 1993 za nesouladné

⁶¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 30. 4. 1996, číslo 11 - P „Ve věci prověření ústavnosti bodu 2 dekretu Prezidenta Ruské federace z 3. 10. 1994, číslo 1969 O opatřeních k upevnění jednotného systému výkonné moci v Ruské federaci“.

se současnou ústavou, což má dle části druhé odstavce 2 ústavy za následek nepoužití takových to aktů.⁶²

Dále mohou dekrety prezidenta představovat také zmocňovací akt pověřující vládu k výkonu pravomocí prezidenta⁶³ nebo také individuální správní akt, např. odvolávající určitou osobu z funkce.⁶⁴

Čím vším mohou být dekrety prezidenta a jaké otázky jimi mohou být upraveny, není až tak podstatné, mnohem důležitější je logika argumentací ústavního soudu ve výše uvedených tvrzeních.

Ústavní soud dovodil z obecných funkcí svěřených prezidentu ústavou – garant ústavy, zajištění souladného fungování státních orgánů (čl. 80 ústavy) konkrétní pravomoci. Na tom by nebylo nic zvláštního, kdyby se jednalo pouze o ojedinělé případy odůvodněné latentními pravomocemi prezidenta, které může použít při zcela mimořádných případech. Naopak ústavní soud posvětil prezidentu řadu každodenních činností nemajících explicitní podporu ústavy. Prezident tak může vydávat dočasné zákony ohledně neupravených otázek, může zmocnit vládu výkonem jemu ústavou svěřených pravomocí, může vykonávat práva a povinnosti, jež musejí být vykonány, a není jasné, kdo tak má učinit atd. Prezident představuje výplň všech možných i nemožných mezer právní úpravy, ale dokonce i aplikace práva. J. Chudoba v této souvislosti uvedl: „Článek 80 může být prezidentem RF užit jako bezprostřední, samostatný zdroj moci, a tím může sloužit jako podklad pro učinění určitého rozhodnutí hlavou státu.“⁶⁵ Tato interpretace čl. 80 ústavy není v Ruské federaci přijímána bez výhrad,

⁶² Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 6. 7. 2000, číslo 133 - O „O zamítnutí žádosti Volgogradské oblastní dумы na prověření ústavnosti bodu 1 a bodu 3 odst. 2 dekretu Prezidenta Ruské federace z 24. 12. 1993, číslo 2287 O dání do souladu pozemkového zákonodárství Ruské federace s Ústavou Ruské federace“.

⁶³ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 31. 7. 1995, číslo 10 - P „Ve věci prověření ústavnosti dekretu Prezidenta Ruské federace z 30. 11. 1994, číslo 2137 O opatřeních k navrácení ústavní zákonitosti a právního pořádku na území Čečenské republiky, dekretu Prezidenta Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 2166 O opatřeních k zastavení činnosti nezákonných, ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a v oblasti osetského-ingušského konfliktu, usnesení Vlády Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 1360 O zabezpečení státní bezpečnosti a územní celistvosti Ruské federace, zákonitosti, práv a svobod občanů, odzbrojení nezákonně ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a k ní přilehlých regionů Severního Kavkazu a dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 11. 1993, číslo 1833 O základních ustanoveních Vojenské doktríny Ruské federace“.

⁶⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 1. 12. 1999, číslo 17 - P „Ve věci sporu o kompetenci mezi Radou federace a Prezidentem Ruské federace, komu náleží pravomoc vydat akt o dočasném zbavení funkce Generálního státního zástupce Ruské federace v souvislosti se zahájením proti němu trestního řízení“, s. 4: „Pro svůj ústavní statut je povinen vydávat právní akty zabezpečující výkon ústavy a zákonů, a to vždy pokud absentuje úprava daného postupu“.

⁶⁵ CHUDOBA, J. Článek 80 Ústavy Ruské federace jako rozhodující moment pro determinaci mocenského postavení prezidenta v ústavním systému. *Právník*. 2005, číslo 144(11), 1268 - 1280. ISSN 0231-6625, s. 1279.

když např. A. Je. Postnikov píše, že „nejvážnějším prvkem ve vymezení statusu Prezidenta Ruské federace je výkon funkce garantů ústavy, práv a svobod člověka a občana. Ale to nedává prezidentu žádné zvláštní pravomoci k realizaci a ochraně ústavy, úpravě a ochraně práv a svobod člověka a občana.“⁶⁶

Omezení prezidenta spočívající v nutném souladu dekretů s ústavou a federálními zákony je judikatorně doplněno o povinnost dodržovat mantinely dělby státní moci: „Prezident musí dodržovat postup stanovený ústavou, v případě, kdy tento postup není konkrétně stanoven a také v případech výkonu pravomocí, které nejsou výslovně v ústavě zmíněny ve čl. 83 – 89, pak jsou mantinely, ve kterých se musí prezident pohybovat, dány principem dělby státní moci dle čl. 10 ústavy a požadavky čl. 90 odst. 3 ústavy.“⁶⁷ Omezení principem dělby státní moci se jeví více než vágní, protože o místě prezidenta v systému moci ústavní soud nejudikoval a mezi odbornou veřejností nepanuje o této otázce jasná shoda, resp. většina ústavních právníků se přiklání spíše k nezařazení prezidenta do žádné ze tří klasických větví státní moci (viz dílčí úvod této části disertace). Proto i v tomto případě platí obecná právní poučka: kde je právo neurčité, tam právo není, resp., kde je omezení neurčité, tam omezení není.

Výše uvedený přístup dovolující prezidentu zasáhnout tehdy, když je to potřeba, s sebou nevyhnutelně přináší výhodu v tom, že v podstatě neexistuje v ústavě či zákonech právní mezera, ale naproti tomu dochází k porušení základního principu činnosti orgánů veřejné moci, tzn. principu formálního právního státu, resp. jeho dílčího aspektu spočívajícího v zákazu státních orgánů činit to, co jim není zákonem umožněno. Ústavní soud separuje prezidenta ze systému orgánů státní moci a na základě abstraktního čl. 80 ústavy pro něj deklaruje slovy českého právníka princip „částečně omezené“ legální licence místo nesporně vhodnějšího principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Není tedy žádným překvapením, že pokud se v Ruské federaci přihodí něco neobvyklého či nečekaného, zraky všech obyvatel se upřou na Kreml s nadějí v očích, že prezident vše vyřeší.

⁶⁶ Citace převzata z článku KURILENKO, A. V. Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Prezidenta Rossii po ochrane i zaščite konstitucii Rossijskoj federacii, prav i svobod čeloveka i graždanina. Pravo i obrazovanije. 2011, číslo 12, 156 - 160. ISSN 1563-020X, s. 157.

⁶⁷ Viz odst. 4 bod 5 rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 31. 7. 1995, číslo 10 - P „Ve věci prověření ústavnosti dekretu Prezidenta Ruské federace z 30. 11. 1994, číslo 2137 O opatřeních k navrácení ústavní zákonitosti a právního pořádku na území Čečenské republiky, dekretu Prezidenta Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 2166 O opatřeních k zastavení činnosti nezákonných, ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a v oblasti osetskó-ingušského konfliktu, usnesení Vlády Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 1360 O zabezpečení státní bezpečnosti a územní celistvosti Ruské federace, zákonitosti, práv a svobod občanů, odzbrojení nezákonně ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a k ní přilehlých regionů Severního Kavkazu a dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 11. 1993, číslo 1833 O základních ustanoveních Vojenské doktríny Ruské federace“.

1.3.6. Ostatní důležité otázky

Kromě zmíněné problematiky byla ústavním soudem řešena i celá řada dalších závažných otázek. Aby však tato část disertace nebyla pro čtenáře až příliš unavující, omezím se na pouhé telegrafní konstatování.

Ústavní soud posuzoval s negativním výsledkem, zda povinnost zajistit dva miliony podpisů pro nezávislého kandidáta na prezidenta či pro kandidáta politické strany nemající zastoupení ve Státní dumě není protiústavní či diskriminující vůči kandidátům stran ze Státní dumy, kteří žádné podpisy ke své kandidatuře nepotřebují. Limit podpisů dle ústavního soudu projevuje nutnou podporu voličů pro přihlášené kandidáty.⁶⁸

Ústavní soud dále judikoval prezidentovi právo (opět ústavou nezmíněné a nad rámec klasického práva veta) vrátit přijatý federální zákon komorám Federálního shromáždění, a to pokud během přijímání zákona byla porušena ústava a tato porušení zpochybňují výsledky projevu vůle komor Federálního shromáždění.⁶⁹

Ústavní soud se vyjadřoval také k rozdílu mezi pojmy systém orgánů výkonné moci a strukturou orgánů výkonné moci,⁷⁰ posuzoval proceduru jmenování soudců⁷¹ a rozhodoval, jaký ze způsobů ustanovení osoby do funkce nejvyšší úřední osoby (gubernátora či jeho ekvivalent) v jednotlivých subjektech federace je v souladu s ústavou (výběr prezidentem se schválením příslušného zákonodárného orgánu či přímá volba občany).⁷²

Tato část disertace neobsahuje a také nemůže obsahovat úplný seznam rozhodnutí ústavního soudu ve vztahu k prezidentu. Zmíněné byly ty nejdůležitější, přičemž důraz byl kladen zejména na jejich význam pro ustálení právního institutu prezidenta Ruské federace a také na poodhalení obecnějších problému a tendencí rozhodnutí ústavního soudu.

⁶⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 5. 6. 2012, číslo 1058 - O „O stížnosti občanky Světlany Michajlovny Peunové na porušení jejích ústavních práv § 36 odst. 1 federálního zákona o volbách Prezidenta Ruské federace“.

⁶⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 22. 4. 1996, číslo 10 - P „Ve věci výkladu jednotlivých ustanovení čl. 107 Ústavy Ruské federace“.

⁷⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 27. 1. 1999, číslo 2 - P „Ve věci výkladu čl. 71 písm. g), čl. 76 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 Ústavy Ruské federace“.

⁷¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 4. 12. 2003, číslo 428 - O „O požádání Státního shromáždění Republiky Baškortostan o prověření ústavnosti § 6 bodu 3 a § 6.1 bodů 6 a 7 zákona Ruské federace o statusu soudců v Ruské federaci“.

⁷² Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 21. 12. 2005, číslo 13 - P „Ve věci prověření ústavnosti jednotlivých ustanovení federálního zákona O obecných principech organizace zákonodárných (zastupitelských) a výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace ve vztahu se stížnostmi řady občanů“.

1.4. Dílčí závěr

Ústavní soud spatřuje v institutu prezidenta orgán státní moci vyplňující mezery právní úpravy Ruské federace a zajišťující chod celého systému orgánů státní moci (bod 5. této části disertace). Místo toho, aby přistupoval k obecné právní úpravě restriktivním způsobem spíše se hodící k interpretaci ustanovení určujících pravomoci orgánu státní moci, zvolil cestu extenzivního výkladu, což v konečném důsledku nepochybně vede k posílení už tak silné prezidentské moci v Ruské federaci, a tedy i neúměrné koncentraci moci v rukou jediné osoby.

Ústavní soud se nevyhýbá interpretaci ústavy, jež očividně není v souladu s koncepcí celé ústavy, tzn. základními vztahy mezi orgány státní moci, a zasahující tak proti ústavě a jejímu duchu⁷³ (bod 4. této části disertace), a to ve prospěch prezidenta. Interpretací tohoto druhu dochází spíše k přetváření práva namísto jeho pouhého upřesnění.

Samotná právní argumentace ústavního soudu není bez problémů. Trpí jednak dětskými nemocemi, jako je např. její nedostatečnost opírající se o právní vědomí a interpretaci jiných orgánů (bod 1. této části disertace), nesprávné použití interpretačních metod (bod 2. této části disertace), ale také obsahuje i nejspíše úmyslnou ignoraci argumentace navrhovatele (bod 4. této části disertace).

A pokud se přeci jenom ústavní soud odhodlá k rozhodnutí alespoň částečně omezující moc prezidenta, pak se přistoupí ke změně litery samotné ústavy (bod 1. této části disertace).

Po přečtení této pasáže disertace by mělo být čtenáři jasné, proč prezident Vladimír Putin tak často s oblibou opakuje svou mantru: „Vše jsem udělal v souladu s ústavou.“⁷⁴ Za předpokladu nedostatečné právní úpravy (bod 3. této části disertace) a zmíněné obecnosti ústavy lze jen velmi obtížně vykonat čin naplňující znaky porušení práva. Dle mého soudu jediné správné řešení nastalé situace spočívá právě v přijetí federálního zákona o prezidentu Ruské federace, který by konkrétně vymezil jednotlivé pravomoci prezidenta a způsob jejich výkonu, čímž by nepochybně došlo k omezení možného manévrovacího prostoru pro osobu vykonávající úřad prezidenta a v konečném důsledku také k spravedlivějšímu (a funkčnímu) rozdělení státní moci mezi ústavní orgány Ruské federace.

Zda je ústavní soud nezávislým orgánem, si netroufám tvrdit. Z jeho rozhodnutí však jasně vyplývá, že za prezidentství Borise Jelcina se jednalo o relativně nezávislý orgán, který několikrát svým výkladem omezil moc prezidenta. Během vlády Vladimíra Putina se situace diametrálně proměnila. O změně významu ústavního soudu v ruském ústavním právu

⁷³ *Contra constitutionem et eius animum.*

⁷⁴ Uvedený výrok v ruském originále zní: „Я всё сделал в соответствии с конституцией“.

vypovídá i přemístění sídla tohoto orgánu z mocenské metropole Moskvy na sever do Petrohradu.⁷⁵ Tato část disertace se hodí uzavřít následující metaforou.

Tak jako jeden ze symbolů Ruské federace dvouhlavý orel dívající se zároveň na dálný východ a zároveň západ má ústavní soud za úkol střežit ústavnost na celém teritoriu Ruské federace, nicméně po přelomu tisíciletí dochází k tomu, že do té doby svobodný a nezávislý orel mající možnost letět, kam jen se mu zachtělo, byl železnou rukou pevně přivázán. Jestli se ještě někdy svobodně proletí, závisí na morálním kreditu jednotlivých soudců ústavního soudu a celkovém klimatu v zemi. Prozatím však chrání spíše garanta ústavy než hodnoty ústavou zakotvené.

⁷⁵ Změna sídla ústavního soudu proběhla v roce 2008 na základě federálního ústavního zákona z 5. 2. 2007, číslo 2 – FKZ „O změně Federálního ústavního zákona O Ústavním soudu Ruské federace“, přičemž podrobnosti přemístění stanovil dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 12. 2007, číslo 1740 „O sídle Ústavního soudu Ruské federace“.

2. Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace

Kdo se zabývá problematikou administrativy ruského prezidenta?

Alajev, E., Artamonov, A. N., Astafičev, P. A., Azamina, I. V., Birin, O. N., Cyretorov, A. I., Čerkasov, K. V., Gadžijev, A. K., Gajda, A. V., Kokurina, O. Ju., Krasnych, O. V., Lapina, M. A., Muravjev, A. A., Panov, A. A., Prochorov, K. V., Ryškov, V., Semenov, A. V., Solukova, A. A., Syskova, I. V., Šarikov, V. N., Vanin, I. S., Vjačeslavovič, D. O.

2.1. Dílčí úvod

Forma vlády v Ruské federaci je silně ovlivněna koncepcí prezidentské moci (silným prezidentem). Příčina daného jevu spočívá v nutnosti existence mocného, flexibilního a akčního orgánu státu, který zajistí koherentnost celku při demokratizaci systému a přechodu na tržní ekonomiku. I proto je ruská ústava sepsána na obdobném principu jako základní zákony konstitutičních monarchií, kde litera zákona má za cíl spíše omezit monarchu v jeho bezbřehých pravomocích, než nastolit mocenskou rovnováhu mezi sobě rovnými orgány veřejné moci.

Samotný institut prezidenta je dle N. F. Popové postaven na třech základních pilířích (principech): „1) prezidenta nelze bezezbytku přiřadit ani k jedné z větví státní moci; 2) prezident je garantem ústavy; 3) prezident zajišťuje souladné fungování a součinnost orgánů státní moci.“⁷⁶

Osobně spíše rozlišuji dvojí povahu ruského prezidenta, kdy na jednu stranu vykonává pravomoci jako hlava státu, sloužící k zabezpečení chodu systému jako celku, tzn., že vystupuje v roli nestranného třetího a moderuje činnost mocenských orgánů, na straně druhé mu však ruská ústava svěřuje pravomoci orgánu státní moci stejně tak jako ostatním orgánům, jejichž soulad činností má prezident zajišťovat.

Rozsah náplně agendy prezidenta, tzn. výkon jednotlivých pravomocí naplňující výše uvedené principy, uspořádání státu, jeho členitosti i různorodost, velikost území, na kterém vykonává svou prezidentskou moc, představují v konečném důsledku tak velké množství úkolů a práce, že není v silách jediného člověka, aby veškerou činnost zvládal sám, a proto má k ruce personálně velmi početnou skupinu lidí, kteří mu znalostně, zkušenostně, administrativně i jinak připravují půdu k tomu, aby jako státní orgán mohl řádně vykonávat své pravomoci.

⁷⁶ POPOVA, N. F. Mesto Prezidenta RF i Pravitelstva RF v sfere gosudarstvennogo upravlenija. *Vestnik Akademii ekonomičeskoj bezopasnosti MVD Rossii*. 2010, číslo 7, 93 - 97. ISSN 1997-1001, str. 93.

Rusko, jak určuje samotná ústava,⁷⁷ představuje federativně uspořádaný složený stát, kde státní moc je vertikálně, alespoň dle ústavy by měla být, rozdělena do dvou úrovní, a to na federální centrum a jednotlivé subjekty federace.

V centrální úrovni se na práci prezidenta podílí zejména Administrativa Prezidenta Ruské federace (dále také jen jako „administrativa prezidenta“ či „administrativa“), Státní rada Ruské federace, Rada bezpečnosti Ruské federace a celá řada dalších komisí a rad působících při prezidentu. Administrativa prezidenta připravuje veškerá jeho právní jednání, zpracovává mu dle jeho pokynů analýzy a celkově napomáhá při plnění jeho úkolů. Ostatní subjekty zastávají spíše poradní funkci.

Na území jednotlivých subjektů federace pak působí prezidentští zástupci (společně se svými administrativami), jejichž hlavní úkol spočívá ve vytvoření spojovacího můstku mezi orgány veřejné moci federálního centra a orgány veřejné moci a samosprávy subjektů federace.

Pomyslný můstek by měl přiblížit prezidenta k běžným obyvatelům země a umožnit prezidentu získávat pravdivé informace o stavu v jednotlivých subjektech federace. Na základě takto získaných informací následně prezident přijímá opatření k udržení historicky vzniklé jednoty státu.⁷⁸ Prezident je dle čl. 80 odst. 2 ústavy výslovně zavázán přijímat kromě jiného také opatření sloužící k ochraně státní celistvosti. Aby věděl, kdy má opatření přijmout a čeho se mají týkat, čerpá z činnosti svých zplnomocněných zástupců.

Tato část disertace se zabývá kritickou analýzou vlivu prezidenta v subjektech federace prostřednictvím zkoumání činnosti a právní povahy jeho zástupců. Předmětem výzkumu je zde právní institut zplnomocněných zástupců včetně jejich podpůrných orgánů. Analýza výše uvedeného je jednou z odpovědí na otázku, jakým způsobem dochází k centralizaci Ruské federace a v konečném důsledku také k posilování vlivu prezidenta v subjektech federace. Výklad se rovněž nevyhýbá tématu vzniku federálních okruhů, které v konečném důsledku znamenají ústavní reformu bez změny litery ústavy s potenciálem přetvořit vnitřního uspořádání celé federace.

Zpracovateli je zřejmé, že velká část rozhodování probíhá v Ruské federaci mimo půdu oficiálních orgánů, nicméně i právní úprava a řada příkladů mohou napovědět o tom, jakým způsobem je realizována v Ruské federaci státní moc.

⁷⁷ Pojmenování Ruská federace a Rusko jsou dle čl. 1 ústavy rovnocenné, nicméně v oficiálních názvech orgánů veřejné moci se používá pojem Ruské federace: Prezident Ruské federace, Vláda Ruské federace, Ústavní soud Ruské federace atd.

⁷⁸ Srovnej čl. 4 odst. 3 ústavy: „Ruská federace zabezpečuje celistvost a nedotknutelnost svého území“.

Zplnomocněné zástupce lze z komparativního pohledu přirovnat snad jen k pozici prefektů ve Francii. Protože se však jedná o srovnávání neporovnatelného, nebude k němu v následujícím výkladu přistoupeno.

2.2. Obecné poznámky ke zplnomocněným zástupcům prezidenta

2.2.1. Ústavně právní základ

Právní institut zplnomocněných zástupců prezidenta nachází podklad pro svou existenci v ruské ústavě. V obecné rovině ústava svěřuje ve svém čl. 78 odst. 1 federálním orgánům výkonné moci, a tedy i samotnému prezidentu, právo vytvářet své teritoriální (místní) orgány a jmenovat do nich příslušné úřední osoby. Jediné omezení, které ústava v této souvislosti zmiňuje, spočívá v limitaci účelu vzniku teritoriálních orgánů. Vznikají výhradně, aby napomáhaly federálnímu orgánu vykonávat jeho pravomoci. Zde se projevuje návaznost na čl. 3 odst. 4 ústavy zapovídající komukoli (a tedy i orgánu veřejné moci) přisvojovat si moc (resp. rozšiřovat pravomoce).⁷⁹ Orgány veřejné moci tedy dle výkladu ústavy nesmějí zřizovat teritoriální orgány s úmyslem rozšiřovat své ústavou či jinými právními předpisy svěřené pravomoci.

Platnost tohoto omezení však v souvislosti s prezidentem naráží, resp. se jeví jako zbytečné, a to s ohledem na ústavním soudem judikovanou koncepci skrytých (resp. také zbytkových) pravomocí, kdy prezident má ústavou, konkrétně čl. 80, široce vymezený prostor funkcí, jež musí naplnit. Přičemž obecně formulované funkce začaly být považovány za oprávnění pro výkon pravomocí výslovně právem neupravených. Logika této koncepce je následující: v praxi nastane situace, kdy je nutné vykonat určitou pravomoc právem nepředvídanou nebo právem sice zmíněnou, aniž by však bylo výslovně výslovně upraveno, kterému orgánu veřejné moci daná pravomoc náleží; v takovém případě dle výkladu ústavního soudu pravomoc připadá prezidentu jako garantu ústavy.⁸⁰ V konečném důsledku tak prezident má pravomoci, ať už výslovně právními normami určené nebo fakticky přisouzené, že je rozšířit už nejspíše ani nelze, resp. jakékoli svévolné rozšíření pravomocí bychom mohli argumentačně podřadit pod výkon obecných funkcí prezidenta. Můžeme tedy uzavřít tvrzením, že by bylo pro prezidenta nesmírně obtížné, případně zcela nemožné, pokud by chtěl výše popsané omezení porušit.

⁷⁹ Porušení tohoto principu je následně v konkrétních případech sankcionováno dle trestně právních předpisů.

⁸⁰ Blíže k této problematice viz první část této disertace či můj dřívější článek HRADSKÝ, K. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2017, číslo 4, 677 – 696 [cit. 19. 6. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7059>.

V souvislosti s čl. 78 odst. 1 ústavy M. A. Lapina a K. V. Prochorov poukazují na skutečnost, že ústava pojem teritoriálních orgánů dále nespecifikuje. Do popředí se dostává zejména otázka místní působnosti teritoriálních orgánů, tzn., zda má být jejich činnost svázána pouze s jedním příslušným subjektem federace, či mohou působit v subjektech několika, navíc „...nikde není zakázáno, aby Prezident RF vytvářel ještě jeden systém okruhů, podobný okruhům soudním, vojenským nebo pohraničním.“⁸¹ Praxe vyřešila otázku ve prospěch prezidenta, na jehož vůli pak závisí rozsah teritoria jeho zástupce, a to s jedinou výjimkou, kdy působnost zástupce nemůže být celofederační. Historicky zde došlo k podstatnému posunu rozsahu území, v němž zástupce působí; k tomuto tématu viz dále.

Ústava se o zástupcích prezidenta zmiňuje ještě na druhém místě, když v čl. 83 písm. k) lakonicky stanoví, že prezident jmenuje a odvolává své zástupce. Vybírat si je tedy sám nemusí, ale jmenovat ano. V tomto ohledu lze konstatovat, že právní úprava zástupců není v současné době v rozporu s ústavou.

Z výše uvedeného vyplývá, že ústava pouze stanoví možnost prezidenta mít zástupce, a v případě, že se prezident rozhodne skutečně mít své zástupce, pak je musí sám jmenovat a odvolat. Federální ústavní zákon o zástupcích prezidenta ústava nepředjímá,⁸² ačkoli po něm řada ruských odborníků marně volá.⁸³ Federální zákon o zástupcích prezidenta také neexistuje, ani se nedá reálně předpokládat, že by byl v brzké době přijat. A proto celá současná právní úprava zástupců je svěřena výhradně a pouze do rukou samotného prezidenta, který tento úkol naplňuje svými dekrety.⁸⁴

Klad zvoleného přístupu můžeme spatřovat v tom, že každý prezident si může sám zvolit, zda zástupce bude mít, popřípadě určit, jací jeho zástupci budou. Toto své rozhodnutí pak může libovolně, a to i bez udání důvodu, měnit výhradně dle svého uvážení. Podepsáním jediného dekretu, může daný post zcela zrušit. Uvedený prostor pro diskreci prezidenta by mohl být omezen či zcela zúžen pouze přijetím federálního zákona o zmocněncích prezidenta. Uplatnění této varianty se však za současné mocenské konstelace v Ruské federaci nejeví jako pravděpodobné.

Rovněž je možné podle právního statutu doplněného o faktický vliv zástupců poměřovat sílu postavení prezidenta ve federaci. Silný prezident si může dovolit mít, a to na úkor postavení

⁸¹ LAPINA, M. A., PROCHOROV, K. V. Feděralnyj okrug kak centr territorialnyh organov gosudarstvennoj vlasti. *Juridičeskij mir*. 2010, číslo 6, 58 – 60. ISSN 1811-1475, str. 58.

⁸² A tedy ani nemůže být v budoucnu bez změny ústavy přijat. Srovnej čl. 180 odst. 1 ústavy.

⁸³ Za všechny A. V. Zujkov, O. V. Dogajev a S. N. Beljasov.

⁸⁴ V této souvislosti plní dekrety prezidenta úlohu dočasných zákonů.

subjektů federace, silné zástupce, naopak fakticky slabému prezidentu ani zástupci se širokými formálními pravomocemi nepomohou.

2.2.2. Historická evoluce

Prvopočátek institutu byl položen dekretem⁸⁵ prezidenta RSFSR z roku 1991, kterým si prezident poprvé vytvořil své zástupce na úrovni subjektů federace.⁸⁶ Pravomoci zástupců byly tehdy formulovány velice nejasně, nicméně větší chybou se ukázala nejednotná právní povaha zástupců, resp. odlišnost jejich oprávnění. Dekret rozlišoval zástupce v republikách (rusky: „представители в республиках“) a zástupce na místech (rusky: „представители на местах“), přičemž jejich status byl odlišný. Na straně jedné měla být zohledněna specifika příslušných částí federace a na straně druhé tehdy slabý prezident RSFSR ustoupil požadavkům orgánů státní moci republik, když právní úprava pro ně byla nepoměrně výhodnější.⁸⁷ Diskriminace subjektů,⁸⁸ které nebyly republikami, se projevovala zejména v kontrolních pravomocích zástupců vůči orgánům státní moci v subjektech federace. Zástupce působící v kraji, oblasti, autonomní oblasti, autonomním okruhu či městě Moskva nebo Leningrad mohl kontrolovat, zda orgán výkonné moci splnil dekret či nařízení prezidenta.⁸⁹ Zástupce v republice dané oprávnění postrádal.⁹⁰

K unifikaci zástupců a potlačení diskriminace některých z nich došlo až v roce 1995,⁹¹ a to i navzdory skutečnosti, že ruská ústava z 12. 12. 1993 výslovně zakotvuje princip rovnosti subjektů Ruské federace (čl. 5 odst. 1 ústavy). Kromě obsahového zrovnoprávnění zástupců došlo také k jejich formálnímu přejmenování na Zplnomocněné zástupce Prezidenta Ruské federace v subjektech Ruské federace.

⁸⁵ Dekret Prezidenta RSFSR z 22. 8. 1991, číslo 75 „O některých otázkách činnosti orgánů výkonné moci v RSFSR“.

⁸⁶ Prvotní zástupci prezidenta nesli jednoduché pojmenování: „Zástupci Prezidenta RSFSR“. Nebylo tedy použito v jejich názvu přídavné jméno „zplnomocněný“.

⁸⁷ Zástupci v republikách měli trvalý charakter, oproti tomu jiní zástupci jen dočasný.

⁸⁸ Blíže k této problematice viz článek: CYRETOROV, A. I. Polnomočnyj predstaviteľ Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnom okruge: institucionalnoje obnovlenije. *Vestnik Povolžskoj akademii gosudarstvennoj služby*. 2010, číslo 3, 11 - 16. ISSN 1682-2358, str. 12.

⁸⁹ Viz dekret Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 186 „O zástupci Prezidenta Ruské federace v kraji, oblasti, autonomní oblasti, autonomním okruhu, městech Moskva a Petrohrad“.

⁹⁰ Viz nařízení Prezidenta RSFSR z 2. 9. 1991, číslo 34 - RP „O potvrzení dočasné právní úpravy o zástupcích Prezidenta RSFSR v republikách patřících do RSFSR“.

⁹¹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 17. 1. 1995, číslo 53 „O změně a doplnění dekretu Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 186 O zástupci Prezidenta Ruské federace v kraji, oblasti, autonomní oblasti, autonomním okruhu, městech Moskva a Petrohrad“.

O dva roky později proběhlo opětovné přejmenování na Zplnomocněné zástupce Prezidenta Ruské federace v regionech Ruské federace.⁹² Druhotná změna názvu zaměřující slovo subjekt za region podstatně rozšiřovala možnost uplatnění zástupců. Hlava státu mohla svého zástupce umístit výhradně do konkrétního subjektu nebo naopak mohla zástupce pověřit výkonem činnosti v několika subjektech, čímž došlo k posílení variability a kontrolní úlohy jeho zástupců.

2.2.3. Vznik zplnomocněných zástupců ve federálních okruzích

Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace ve federálních okruzích (rusky: „полномочные представители президента“, zkráceně: „полпреды“, psáno latinkou: „polpredi“, dále také jen jako „zplnomocnění zástupci“) vznikli dekretem⁹³ Vladimíra Putina přijatým 13. 5. 2000 (dále jen jako „dekret o zplnomocněném zástupci“ nebo v této části disertace také jen jako „dekret“).

Datum přijetí dekretu je velmi zajímavé ve vztahu k okamžiku nastoupení Vladimíra Putina do úřadu prezidenta 7. 5. 2000.⁹⁴ Na první pohled je velmi zářející, s jakou rychlostí po nástupu do funkce (pouhých šest dní) nového prezidenta byl tento zásadní dekret přijat. S ohledem na jeho poměrně velkou obsáhlost a množství změn lze s jistotou tvrdit, že předmětný dokument musel být připravován ještě v období, kdy moc byla v rukou předchozího – dlouhodobě nemocného - prezidenta Borise Jelcina, nebo v mezidobí od abdikace Borise Jelcina do zvolení, resp. vstupu do funkce nového prezidenta, kdy Vladimír Putin vykonával část pravomocí prezidenta z titulu předsedy vlády. O to více je pozoruhodné, že obsahově představuje dekret pravý opak demokratických a decentralizačních snah Borise Jelcina, naopak má za cíl napomoci k větší poslušnosti subjektů k federálnímu centru. Vladimír Putin tak musel již před abdikací Borise Jelcina vědět nebo alespoň s vysokou měrou pravděpodobností tušit, že jej Boris Jelcin nakonec podpoří v prezidentských volbách jako svého nástupce a že se v konečném důsledku stane ruským prezidentem. Proč by jinak nechal zpracovávat „paragrafované znění“⁹⁵ právní úpravy, kterou za Borise Jelcina ani jako předseda vlády vykonávající část pravomocí prezidenta nemohl v žádném případě použít?

⁹² Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 7. 1997, číslo 696 „O zplnomocněném zástupci Prezidenta Ruské federace v regionu Ruské federace“.

⁹³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 5. 2000, číslo 849 „O zplnomocněném zástupci Prezidenta Ruské federace ve federálním okruhu“.

⁹⁴ Výše uvedené datum 7. 5. 2000 ohraničuje vznik jeho řádného prezidentství (po zvolení ve volbách). Dříve od 31. 12. 1999 vykonával dočasně část pravomocí prezidenta z pozice tehdejšího předsedy vlády po abdikaci předchozího prezidenta Borise Jelcina (viz čl. 92 odst. 3 ústavy).

⁹⁵ Ve skutečnosti se dekret na paragrafy nečlení. Sousloví použito ve významu zpracovaného právního textu.

Navíc tak důležitá reforma nebyla veřejně komunikována a podrobena kritice před jejím přijetím.

2.2.4. Dekret o zplnomocněném zástupci ve federálním okruhu

Dekret se skládá ze tří celků – samotný text dekretu, ustanovení o zplnomocněném zástupci Prezidenta Ruské federace ve federálním okruhu (dále jen jako „ustanovení o zplnomocněném zástupci“) a výčet federálních okruhů.

Text dekretu obsahuje popis důvodů reformy zplnomocněných zástupců, samotné přetvoření institutu zplnomocněných zástupců v regionech na zástupce ve federálních okruzích, a to včetně vytvoření systému federálních okruhů. A nakonec také stanovení povinnosti vlády přepracovat rozmístění územních orgánů federálních orgánů výkonné moci tak, aby bylo v souladu s rozmístěním zástupců ve federálních okruzích.

Ustanovení o zplnomocněném zástupci se člení do pěti částí či oddílů označených římskými číslicemi – obecná ustanovení, základní úkoly (cíle) zplnomocněných zástupců, funkce zplnomocněných zástupců, práva zplnomocněných zástupců, organizace a zabezpečení činnosti zplnomocněných zástupců. V této souvislosti K. V. Čerkasov poukazuje na absenci povinností zplnomocněných zástupců.⁹⁶ Tento nedostatek lze snadno překlenout výkladem, který za povahový znak pravomoci považuje také nutnost jejího výkonu za situace, kdy je předmětnou pravomoc vhodné použít, samozřejmě za předpokladu, že litera zákona nepřipouští možnost diskrece ohledně použití příslušné pravomoci.

Ve výčtu federálních okruhů je možné se dočíst kromě jejich pojmenování také výčet subjektů federace, ze kterých se okruh skládá. U každého z okruhů je pevně stanoveno jeho centrum.⁹⁷

Následující výklad se bude zpravidla rámcově držet systematiky dekretu o zplnomocněném zástupci.

2.2.5. Důvody reformy

Pokud hovoříme o důvodech reformy zplnomocněných zástupců, vždy máme na mysli dvě roviny. Tou první je změna právního statusu (práv a povinností) zplnomocněných zástupců oproti jejich předchůdcům. Druhá rovina pak spočívá ve vytvoření nových celků nazvaných

⁹⁶ Názor K. V. Čerkasova převzat z článku CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstavitelja Prezidenta RF v federalnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěpretacii. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2011, číslo 2, 210 – 214. ISSN 0201-7385, str. 213.

⁹⁷ V centru federálního okruhu musí zplnomocněný zástupce mít své sídlo, může si ale rozhodnout, kde ve federálním okruhu budou sídlit jeho zástupci a aparát.

federální okruhy (rusky: „федеральные округа“). Protože jsou důvody pro změny či zavedení obého výše uvedeného totožné, můžeme bez větších potíží hovořit zjednodušeně o důvodech (společných) reformy zplnomocněných zástupců.

Příčiny reformy shrnuje samotný dekret o zplnomocněném zástupci do tří bodů: zabezpečit realizaci ústavních pravomocí prezidenta, čímž nemá na mysli nic jiného než jednotu státu včetně poslušných subjektů, navíc toto ustanovení vyznívá, jako by předchozí prezident ani své pravomoci nevykonával, zefektivnit činnosti federálních orgánů státní moci, tím se rozumí poslušné federální orgány vůči federálnímu centru, a zlepšit systém kontroly výkonu rozhodnutí federálních orgánů státní moci, to znamená snahu o poslušnost orgánů místní samosprávy.

Veřejným tajemstvím je skutečnost, že hlavním hybatelem všech reformních snah byl záměr prezidenta „*upevnit vertikálu státní moci*.“⁹⁸ Což znamená, že orgány výkonné moci tvoří v mezích výlučné kompetence federace a společné kompetence federace a subjektů federace jednotný systém výkonné moci (čl. 77 odst. 2 ústavy), v jehož čele stojí formálně vláda (čl. 110 odst. 1 ústavy), nicméně s ohledem na vztah vlády a prezidenta a dalších faktorů můžeme hovořit o prezidentském řízení výkonné moci. Ruská právní doktrína proto chápe zplnomocněné zástupce jako „...*důležitý prostředek napomáhající realizaci jednotné státní politiky na celém území Ruské federace a podporujícím jednotu výkonné moci*.“⁹⁹

Faktický důvod přetvoření zplnomocněných zástupců spočíval v nespokojenosti se stavem zákonnosti v subjektech federace, umocněným nízkým stupněm efektivnosti práce místních pododdělení federálních orgánů výkonné moci. Subjekty za vlády Borise Jelcina se řídily ruským, lidovým pořekadlem: „*Bůh je vysoko, car daleko, uděláme po svém*.“ Dopady tohoto přístupu se projeví zejména na špatných hospodářských výsledcích celé federace a potažmo na nízké životní úrovni ruských obyvatel. Vladimír Putin téměř doslova „okamžitě“ po vstupu do funkce zahájil reformní snahy, jeho prvotním cílem bylo přiblížit úřad prezidenta obyvatelům Ruské federace a zároveň degradovat počet svých zástupců na skupinu, se kterou dokáže operativně spolupracovat a kterou dokáže i operativně řídit. V roce 2000 se Ruská federace skládala z osmdesáti devíti subjektů.¹⁰⁰ Představa efektivního jednání prezidenta

⁹⁸ VOLKOV, A. M., CHACHINA, A. A. K voprosu o dvojstvennosti administrativno-pravovoj prirody instituta polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Administrativnoje pravo i process*. 2012, číslo 4, 44 – 48. ISSN 2071-1166, str. 45.

⁹⁹ LAPINA, M. A., PROCHOROV, K. V. Feděralnyj okrug kak centr territorialnyh organov gosudarstvennoj vlasti. *Juridičeskij mir*. 2010, číslo 6, 58 – 60. ISSN 1811-1475, str. 58.

¹⁰⁰ V současné době je Ruská federace tvořena 85-ti subjekty (22 republik, 9 krajů, 46 oblastí, 3 města federálního významu, 1 autonomní oblast a 4 autonomní okruhy). Celkový počet klesl slučováním jednotlivých

se osmdesáti devíti zástupci není ani na ruské poměry příliš reálná, naopak se skupinou čítající původně sedm, v současné době osm členů, se jedná o poznání efektivněji.

Cílem tak bylo reformovat státní správu s důrazem na centralizaci Ruské federace, tzn. svázat jednotlivé dílčí subjekty federace ve prospěch silného centra a domnělého blahobytu federace jako celku, protože „*souladná činnost* (federální a centrální úrovně, poznámka autora) *v mnohém předurčuje efektivnost celého systému státní správy.*“¹⁰¹ Významným krokem daného procesu je pak přetvoření zástupců prezidenta k obrazu Vladimíra Putina.

Způsoby, kterými bylo dosaženo výše uvedeného cíle, nemají výhradně podobu změny právní úpravy a odlišného nastavení vztahů mezi subjekty a centrem federace. Změny můžeme vysledovat také v oblasti ryze neformálních, ekonomických vazeb mezi představiteli vrcholných státních institucí a zástupci soukromého – podnikatelského sektoru.¹⁰² Analýza a podrobný popis těchto změn však svým charakterem zapadá spíše do tvorby investigativních novinářů, a proto nebude v tomto textu dále s uvedenou materií pracováno.

2.3. Zplnomocnění zástupci prezidenta ve federálních okruzích

2.3.1. Definice zplnomocněných zástupců

Ustanovení o zplnomocněném zástupci definuje zplnomocněného zástupce jako úřední osobu, která zastupuje prezidenta v rámci příslušného federálního okruhu (část I. oddíl 1. odstavec 1 ustanovení o zplnomocněném zástupci), tzn., že zabezpečuje realizaci ústavních pravomocí prezidenta v rámci příslušného federálního okruhu (část I. oddíl 1. odstavec 2 ustanovení o zplnomocněném zástupci).¹⁰³ Pro právní status zplnomocněného zástupce je zde podstatné zařazení pouze mezi úřední osoby, nikoli mezi orgány veřejné moci, které mají své pravomoci, naopak zplnomocněný zástupce je pouhým federálním státním zaměstnancem, který je součástí jiného orgánu veřejné moci – administrativy prezidenta (část I. oddíl 2. odstavec 1 ustanovení o zplnomocněném zástupci) a v konečném důsledku napomáhá výkonu pravomocí dalšímu orgánu státní moci – prezidentu. Samostatnou moc jako orgán veřejné moci nemá,

subjektů. V roce 2014 došlo k připojení dvou nových subjektů v souvislosti s válkou na Krymu – Sevastopol a Krym.

¹⁰¹ CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěrpretacii. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2011, číslo 2, 210 – 214. ISSN 0201-7385, str. 212.

¹⁰² Srovnej např. změnu vztahu prezidenta k oligarchům po nástupu Vladimíra Putina do úřadu prezidenta, viz KASPAROV G. F. *Zima přichází : proč je nutné zastavit Vladimira Putina*. 1. vyd. Brno : Jota, 2016. 303 s. ISBN 978-80-7462-988-4, str. 118 a násl.

¹⁰³ Jedná se tedy o „zákonnou“ definici zplnomocněného zástupce, protože je obsažena v dekretu prezidenta majícím právní kvalitu klasického federálního zákona.

resp. by míti neměl, všechny jeho pravomoci by měly být výlučně odvozeny od moci prezidenta a vtěsnat se do širší prezidentské moci.

Ve své činnosti je zplnomocněný zástupce vázán ústavou, federálními zákony, dekrety a nařízeními prezidenta, nařízeními a jinými rozhodnutími vedoucího administrativy prezidenta (část I. oddíl 3. ustanovení o zplnomocněném zástupci). Uvedené můžeme shrnout na vázanost federálním právem a interními akty v rámci administrativy prezidenta. Nenajdeme zde žádnou vázanost akty subjektů federaci, protože zplnomocnění zástupci zastupují prezidenta vůči subjektům, a nikoli subjekty vůči prezidentovi.

2.3.2. Několikerá podřízenost zplnomocněných zástupců

Podřízenost zplnomocněných zástupců je na prezidentu, ale dále také na vedoucím prezidentské administrativy. Vázanost zplnomocněného zástupce na prezidentu logicky vyplývá ze samotné podstaty daného institutu spočívající právě v úloze zastupovat prezidenta. Druhá vázanost vedoucím administrativy je důsledkem strukturálního posazení zplnomocněných zástupců do rámce administrativy prezidenta.

V této souvislosti¹⁰⁴ O. V. Dolgalev uvádí, že „...se jedná o orgán předjímaný ruskou ústavou a nejen o řadové pododdělení administrativy prezidenta.“¹⁰⁵ Jeho odlišnost od ostatních sekcí administrativy spočívá právě v dvojí podřízenosti, a tedy postavení *sui generis* v rámci administrativy prezidenta. Zplnomocněný zástupce musí svou činnost vykonávat v souladu s nařízeními a jinými rozhodnutími vedoucího administrativy.

Vedoucí administrativy disponuje rozsáhlými kompetencemi v oblasti jmenování do funkce a následného odvolávání stávajících zplnomocněných zástupců. Vedoucí osobu zplnomocněného zástupce přímo vybírá a následně navrhuje prezidentu na jmenování. Obdobný proces probíhá ohledně odvolávání zplnomocněných zástupců (část I. oddíl 2. odstavec 2 ustanovení o zplnomocněném zástupci). Vedoucí administrativy diktuje také zplnomocněnému zástupci, jakým způsobem bude probíhat součinnost mezi ním, jeho aparátem a jinými odděleními administrativy prezidenta (část I. oddíl 2. odstavec 5 ustanovení o zplnomocněném zástupci). V neposlední řadě pak vedoucí administrativy koordinuje¹⁰⁶ činnost zplnomocněných zástupců (část V. oddíl 9. ustanovení o zplnomocněném zástupci) a jmenuje i odvolává z funkce nejbližší spolupracovníky zplnomocněného zástupce (část I. oddíl 4. odstavec 4 ustanovení

¹⁰⁴ A navzdory nepřesnému označení zplnomocněného zástupce za orgán. Správně se jedná o úřední osobu.

¹⁰⁵ DOLGALEV, O. V. Utočněníje pravovogo statusa i položenija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Probely v rossijskom zakonodatělsve*. 2010, číslo 3, 52 - 55. ISSN 2072-3164, str. 52.

¹⁰⁶ Původně byla v ustanovení o zplnomocněném zástupci zvolena přísnější forma vyjádření: „vedoucí operativně řídí činnost zplnomocněných zástupců“.

o zplnomocněném zástupci), čímž je dle O. V. Dolgaleva docílena „... jeho reálná kontrolovatelnost centrem.“¹⁰⁷

Podřízenost vůči prezidentu je deklarována přímo ustanovením o zplnomocněném zástupci. Zplnomocněný zástupce je přímo podřízen a odpovědný prezidentu (část I. oddíl 2. odstavec 3 ustanovení o zplnomocněném zástupci). Jmenování i odvolání z funkce má na starosti v souladu s ústavou také prezident (část I. oddíl 2. odstavec 2 ustanovení o zplnomocněném zástupci). Ve své činnosti se pak zplnomocněný zástupce musí řídit dekrety a nařízeními prezidenta.

Další moment podřízenosti prezidentu spočívá v tom, že prezident by měl při jmenování svého zplnomocněného zástupce stanovit délku jeho funkčního období, přičemž tato délka nesmí překročit funkční období prezidenta (část I. oddíl 2. odstavec 4 ustanovení o zplnomocněném zástupci). Prezident tak není oprávněn vnutit své zplnomocněné zástupce následujícímu či následujícím prezidentům, zplnomocněný zástupce zastupuje konkrétní osobu v úřadu aktuálního prezidenta, nikoli obecně post prezidenta, a jeho funkční období je subsidiární ve vztahu k funkčnímu období zastoupeného prezidenta.

V praxi však prezident délku funkčního období zplnomocněných zástupců fakticky nestanovuje, omezí se na pouhé jmenování.¹⁰⁸ Činnost zplnomocněných zástupců pak zpravidla končí jejich odvoláním, nikoli uplynutím doby, na kterou by byli prezidentem jmenováni.

V této souvislosti vzniká otázka, jak by mělo být postupováno za situace, kdy prezident předčasně ukončí výkon svých pravomocí (čl. 92 odst. 2 ústavy, odstoupení z funkce, dlouhodobá zdravotní nezpůsobilost zastávat funkci či zbavení funkce). Ustanovení o zplnomocněném zástupci ohledně zmíněné situace mlčí. Pragmatickým přístupem by bylo zplnomocněné zástupce ponechat v jejich funkcích s tím, že budou své pravomoci vykonávat přechodně, až do chvíle, kdy se úřadu ujme nově zvolený prezident, který si vybere své vlastní zástupce. Dané řešení by sice znamenalo, že zplnomocnění zástupci „přežili právní život“ svého prezidenta, se kterým jsou spjaty jejich pravomoci. Ovšem období, než by byl zvolen nový prezident, by stále úzce souviselo s volebním obdobím předchozího prezidenta. Navíc by byla zachována kontinuita v činnosti zplnomocněných zástupců, kdy předchůdce předá funkci přímo svému nástupci. Pro zajímavost uvádím, že před předáním úřadu prezidenta

¹⁰⁷ DOLGALEV, O. V. Institut polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti: problemy obosoblenija. *Probely v rossijskom zakonodatělsve*. 2010, číslo 4, 50 - 53. ISSN 2072-3164, str. 50.

¹⁰⁸ Klasický jmenovací dekret prezidenta se skládá ze dvou částí. Zprvce osoba X se jmenuje zplnomocněným zástupcem ve federálním okruhu Y. Zadruhé dekret je účinný od jeho podpisu.

Dmitriji Medvěděvovi Vladimír Putin aktivně ukončil činnost svých zplnomocněných zástupců, a to k okamžiku vstupu nového prezidenta do úřadu.¹⁰⁹

Koncepce dvojí závislosti zplnomocněného zástupce prezidenta byla vytvořena záměrně s úmyslem (dle názoru autora) dostatečně a hlavně z více stran kontrolovat činnost zplnomocněných zástupců, aby jejich faktická moc nepřerostla význam osoby, kterou zastupují, a nestali se tak mocenskými spojenci subjektů federace ve snaze o co možná největší nezávislost na federálním centru či zcela samostatnými vládci v příslušném federálním okruhu. Jak jinak je možné interpretovat nemožnost zplnomocněného zástupce zvolit si okruh svých nejbližších spolupracovníků, tzn. vybrat si do týmu lidi mající jeho důvěru. Naproti tomu spolupracovníky vybírá vedoucí administrativy, přičemž důvěra těchto osob se posuzuje ve vztahu k prezidentovi, čímž je umožněna nepřímá kontrola zástupce zastoupeným prostřednictvím pracovního týmu zástupce. Přímá kontrola je vykonávána samotným prezidentem či vedoucím jeho administrativy. Nutnost několikeré kontroly může být projevem profesní neodpovědnosti osob při výkonu jím uložených pravomocí nebo může poukazovat na sinější postavení a závažnější úkoly svěřené zplnomocněným zástupcům než jsou ty, které jim *de iure* ustanovení o zplnomocněném zástupci formálně deklaruje. K tomuto viz dále.

Z povahy věci by se dalo dovodit, že důležité ukony vůči zástupci jako je jeho jmenování a odvolání z funkce či udělení klíčových pokynů ohledně jeho práce vykonává samotný prezident. Každodenní kontrolu a dohled nad činností zástupce vykonává vedoucí administrativy prezidenta.

2.3.3. Kritéria výběru zplnomocněných zástupců

Pokud bychom v právním řádu Ruské federace hledali seznam kritérií, které musí osoba splnit, aby mohla být jmenována zástupcem prezidenta, hledali bychom dlouho, a přesto marně.¹¹⁰ Státní občanství, délka pobytu v Rusku, věk kandidáta, určité pracovní zkušenosti ani znalosti nejsou výslovně v žádné listině vyžadovány. Základním požadavkem je pouze návrh vedoucího administrativy a následné jmenování prezidentem, přičemž není zřejmé, jak moc se prezident návrhem řídí, či zda jde o pouhou formální náležitost celého procesu. Všechna kritéria výběru tak závisí výhradně na aktuálně úřadujícím prezidentu (popř. vedoucím jeho

¹⁰⁹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 30. 4. 2008, číslo 634 „Otázky federální státní občanské služby“.

¹¹⁰ O. V. Dolgalev například navrhuje stanovit pro pozici zplnomocněného zástupce prezidenta následující kritéria: věk minimálně třicet let, občanství Ruské federace (přičemž nesmí mít zároveň státní občanství jiného státu). Viz DOLGALEV, O. V. Utočněníje pravovogo statusa i položenija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Probely v rossijskom zakonodatělstve*. 2010, číslo 3, 52 - 55. ISSN 2072-3164, str. 53.

administrativy), a protože institut zplnomocněných zástupců ve federálních okruzích již existuje osmnáct let, lze z historicky jmenovaných osob dovodit obecné mantinely, které sloužily jako vodítko jmenovaných zástupců. Budoucí prezident však může mít zcela odlišné nároky na své zástupce.

Ze sedmi původně zvolených kandidátů v roce 2000, jich pět mělo souvislost s tzv. silovými strukturami¹¹¹ (Kazancev a Pulikovskij – představitelé ozbrojených sil, účastnili se Čečenského konfliktu, Poltavčenko a Čerkesov – bývalí členové KGB, Latyšev – působil na ministerstvu vnitra SSSR). Tento trend pokračoval i u šesti z dvanácti zmocněnců jmenovaných v letech 2003 – 2009 (Ustinov a Konovalov – prokurátoři, Rapota, Vinničenko a Safonov - bývalí členové KGB, Kvašin – vojenský generál). Za působnosti Dmitrije Medvěděva byl však trend částečně oslabem (Ustinov, Vinničenko a Bulavin). Většina jmenovaných zástupců má silné vazby na město Petrohrad, tzn. rodiště obou zmíněných prezidentů, Vladimíra Putina i Dmitrije Medvěděva.

Za společný znak siloviků bývá považována jejich oddanost nadřazené autoritě, která se projevuje zejména v tom, že pokud nadřízený učiní příkaz, pak podřízený nepřemýšlí, zda je správný či nikoli, a okamžitě příkaz vykoná.¹¹² Tato vlastnost je u zástupců z pohledu prezidenta velice výhodná a může jí být použito pro další argument koncepce vojenského řízení státu, resp. moci výkonné, v Ruské federaci.¹¹³ Silné vazby na okno do západních kultur, jak bývá Petrohrad někdy označován, pak ukazují na předpoklad, že se prezident s kandidáty na jeho zástupce osobně zná, případně s nimi má dlouhodobější zkušenost.

Absence normativně vyjádřených kritérií na zplnomocněné zástupce bývá ruskou odbornou veřejností považována za nedostatek současné právní úpravy.¹¹⁴ Nicméně stanovením kritérií by prezident sám sebe *pro futuro* omezil. Navíc formulace charakterizující současný stav: „kandidát na zplnomocněného zástupce musí být poslušný, oddaný, důvěryhodný, zkrátka

¹¹¹ Silovíci (rusky: „силовики“) jsou označením pro osoby, které pracují či pracovali v tajných službách (např. nejznámější KGB), vojenských silách či jiných státních strukturách, jež mají pod vedením fyzickou sílu či jinou formu nuceného výkonu státní moci (typicky: ministerstvo vnitra – policie, ministerstvo obrany – vojsko, ministerstvo spravedlnosti – soudy, prokurátoři).

¹¹² V rámci výkonné moci je dodnes používán formálně neupravený institut „поручения“ v doslovném překladu znamenající „příkaz“.

¹¹³ Blíže: STARCEV, JA. JU. Poručeniya Prezidenta Rossijskoj Feděracii, analiz instrumenta diskrecionnoj vlasti. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. 2000, číslo 2, 139 - 158. ISSN 2259-6100.

¹¹⁴ Za všechny např. O. V. Dolgalev. DOLGALEV, O. V. Utočněníje pravovogo statusa i položenija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Probelj v rossijskom zakonodatělsve*. 2010, číslo 3, 52 - 55. ISSN 2072-3164.

po všech stránkách prověřený a se silnými vazbami na Petrohrad“ se do právního předpisu¹¹⁵ příliš nehodí, nehledě na porušení principu zákazu diskriminace (čl. 19 ústavy) deklarovaného také v ruském právním řádu.

2.3.4. Úkoly zplnomocněných zástupců

Ustanovení o zplnomocněném zástupci určuje čtyři obecné, formální cíle či úkoly, které by měl každý zplnomocněný zástupce v rámci své činnosti naplnit. Předmětné cíle je dobré srovnat, resp. mít na paměti v souvislosti s obecnými cíli či úkoly prezidenta Ruské federace, kdy čl. 80 ústavy upravující tuto materii se stal samostatným zdrojem moci pro ruského prezidenta.¹¹⁶ Jedná se o princip, kdy prezidentu chybí zákonem daná pravomoc a není nikdo jiný, kdo by pravomocí disponoval, pak prezident může pravomoc vykonat právě na základě obecných cílů, které má naplnit. Obdobná teze může být dovozena u zplnomocněných zástupců, jejichž činnost by přeci neměla být ničím jiným než jednáním samotného prezidenta v zastoupení, a to s omezením na hranice příslušného federálního okruhu.

Konkrétně je zplnomocněný zástupce zaprvé povinen organizovat práci orgánů státní moci při realizaci základního směřování vnitřní a vnější politiky státu stanoveného prezidentem.¹¹⁷ Nutno ovšem poznamenat, že mezi koordinací a přímým výkonem či řízením může být velmi tenká linie odlišení. Tak například Dmitrij Medvěděv na schůzce se zplnomocněnými zástupci prohlásil následující: „...*institut zplnomocněných zástupců je vytvořen pro to, aby realizoval vnitřní politiku hlavy státu.*“¹¹⁸ Podstatný posun od pouhé organizace k přímé realizaci může sloužit jako jeden z důvodů pro označení zplnomocněného zástupce za politikého vykonavatele, viz dále.

Zadruhé, zatřetí a začtvrté pak zplnomocněný zástupce organizuje kontrolu výkonu rozhodnutí federálních orgánů státní moci (nejen těch prezidenta), zabezpečuje realizaci kádrové politiky prezidenta a předkládá prezidentu pravidelné zprávy o národní bezpečnosti, politickém, sociálním a ekonomickém stavu ve federálním okruhu, včetně předkládání příslušných návrhů. Za nejvýznamější z těchto tří úkolů bývá považována úloha zplnomocněného zástupce

¹¹⁵ V tomto konkrétním případě dekret prezidenta představuje dočasný zákon, dočasnou právní normu. Obsahuje tedy obecně závazná pravidla chování mající normativní charakter.

¹¹⁶ CHUDOBA, J. Článek 80 Ústavy Ruské federace jako rozhodující moment pro determinaci mocenského postavení prezidenta v ústavním systému. *Právník*. 2005, číslo 144(11), 1268 - 1280. ISSN 0231-6625.

¹¹⁷ Prezidentu toto oprávnění náleží dle čl. 80 odst. 3 ústavy.

¹¹⁸ Citace převzata z článku SURKOV, D. L. Vzaimodějstvije polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach s organami ispolnitělnoj vlasti subjektov Rossijsko feděracii. *Vestnik Omskogo universitěta. Serija Pravo*. 2012, číslo 2, 96 - 99. ISSN 1990-5173, str. 96. Původní internetový odkaz již vyhledat nelze.

v kádrové politice prezidenta, protože kádrová politika je v ruském chápání „jeden z hlavních nástrojů správy země.“¹¹⁹

2.3.5. Pravomoci zplnomocněných zástupců

Oddíl ustanovení o zplnomocněném zástupci nazvaný funkce zplnomocněných zástupců je do jisté míry velmi zavádějící. Místo funkcí obsahuje spíše jednotlivé druhy činností, které zplnomocněným zástupcům přísluší vykonávat. Činnosti, nebo lépe řečeno pravomoci, můžeme rozdělit do skupin dle dvou kategorií. Tou první je skutečnost, zda danou činnost může zplnomocněný zástupce vykonávat samostatně, nebo musí vždy vyčkat konkrétního příkazu prezidenta.¹²⁰ Druhé dělení pak spočívá na utřídění činností zplnomocněného zástupce dle charakteru vykonávané činnosti.

V tomto ohledu nalezneme v ustanovení o zplnomocněném zástupci pravomoci koordinačně–kontrolní, jako je například koordinace činnosti federálních orgánů výkonné moci ve federálních okruzích nebo organizace součinnosti federálních orgánů výkonné moci s orgány státní moci subjektů federace, s orgány místní samosprávy, politickými stranami, spolky či náboženskými entitami, přičemž tuto činnost nevykonávají jen v mezích subjektů, ale také mezi subjekty spadajícími do jednoho federálního okruhu. Nebo také pravomoc organizovat kontrolu dodržování (správného výkonu) federálních zákonů, dekretů, nařízení, příkazů, pokynů prezidenta Ruské federace, usnesení a nařízení vlády a realizace federálních programů ve federálním okruhu.

Dalším předmětem činnosti jsou pravomoci, které spočívají v odsouhlasení něčeho. Například odsouhlasení kandidátů do funkcí, do kterých jmenuje prezident,¹²¹ nebo odsouhlasení návrhů rozhodnutí federálních orgánů státní moci, které se dotýkají zájmů federálního okruhu nebo subjektu z daného federálního okruhu, či v nesposlední řadě odsouhlasení udělení určitých vyznamenání. Kromě výše uvedeného zplnomocnění zástupci

¹¹⁹ DOLGALEV, O. V. Institut polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta RF v sistěme organov gosudarstvennoj vlasti: problemy obosoblenija. *Probely v rossijskom zakonodatělstve*. 2010, číslo 4, 50 - 53. ISSN 2072-3164, str. 50.

¹²⁰ Typickým příkladem, kdy zplnomocnění zástupci musejí počkat na pokyn prezidenta, je realizace tzv. souladných procedur. Zástupci zde působí k učinění dohody při vzniku sporu mezi jednotlivými orgány. Blíže k této otázce např. TIMOCHIN, N. V. Rol soglasitělnych procedur v realizacii koordinacionnych polnomočij polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach. *Voprosy ekonomiki i prava*. 2010, číslo 3, 8 - 10. ISSN 2072-5574. Naproti tomu za příklad samostatně vykonávané pravomoci slouží sběr informací, jejich třídění a následné podání zprávy prezidentu.

¹²¹ K historickým konotacím této pravomoci např. ČERKASOV, K. V., IŠEKOV, K. A. Voprosy reglamentacii dějatělnosti polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach v sfěre realizacii kadrovoj politiki glavy gosudarstva v regionech. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2010, číslo 9, 14 - 16. ISSN 1813-1247.

předávají na příkaz prezidenta státní ocenění¹²² či potvrzení určitým osobám, že se staly soudci příslušných soudů. Dále předkládají prezidentu návrhy, například na pozastavení účinnosti aktu orgánu výkonné moci subjektu federace pro rozpor s ústavou, federálním zákonem, mezinárodními závazky nebo pro porušení práv a svobod člověka a občana. Nakonec jejich činnost spočívá v účasti a součinnosti s kontrolními orgány, prokuraturou, orgány státní moci i místní samosprávy subjektů Ruské federace.

Těžiště jejich každodenní činnosti však spočívá v koordinaci a kontrole, a proto je možné v souladu s míněním A. I. Cyretorova označit jejich pravomoci jako koordinačně–kontrolní.¹²³

Aby mohli naplnit výše zmíněné, svěřuje jim ustanovení o zplnomocněném zástupci jakýsi katalog „základních práv“ (oddíl IV.). Zplnomocněný zástupce je oprávněn požadovat příslušné dokumenty, pověřit své spolupracovníky, aby působili v příslušných orgánech, organizovat kontroly, využívat k tomu peníze z federálního rozpočtu a federální majetek. Při výkonu svých pravomocí má přístup do jakékoli organizace na teritoriu jeho federálního okruhu.

Katalog práv je na jednu stranu a zřejmě i zcela záměrně formulován velmi obecně, na stranu druhou však dovoluje zplnomocněnému zástupci mít velký přehled ohledně činnosti orgánů a úředních osob v jeho federálním okruhu. Dobrý přehled by ale neměl být využíván k ovlivňování daných orgánů a zasahování do jejich kompetencí, naopak by měl posloužit prezidentu, aby mohl řádně vykonávat své pravomoci. Bohužel v praxi půjde spíše o prostor pro vytvoření dlouhé ruky prezidenta, která zasahuje do činnosti orgánů v subjektech federace.

2.3.6. Zplnomocnění zástupci jako právoochranářský orgán

Právoochranářskými orgány neboli orgány ochraňujícími právo (rusky: „право охранительные органы“) se v ruském právním kontextu rozumějí orgány, které vykonávají činnost spočívající v ochraně práva (v extenzivním slova smyslu).¹²⁴ Klasicky bychom mezi ně zařadili v českém prostředí soudy, státní zástupce, policii, ombudsmana a další. V Ruské federaci bude výčet prvků náležejících pod obecný pojem právoochranářský orgán podobný

¹²² K jednotlivým druhům ocenění a účasti zplnomocněných zástupců např. KOKURINA, O. JU. Polnomočnyj predstavitel' Prezidenta Rossijskoj federacii i nagradnoje proizvodstvo. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve*. 2012, číslo 3, 24 - 27. ISSN 2072-3164.

¹²³ CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstavitel'ja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěpretacii. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2011, číslo 2, 210 – 214. ISSN 0201-7385, str. 210.

¹²⁴ V ruském prostředí existuje také opačný výklad orgánů na ochranu práva – užší radící mezi tyto orgány pouze policii, prokuraturu a orgány dokazování.

(policie, prokuratura, soudy, jiné orgány dokazování¹²⁵), ale také (vzhledem k rozsáhlosti území státu a různorodosti orgánů v jednotlivých subjektech federace) i podstatně širší, a bude i navzdory faktu, že zplnomocněné zástupce tak dekret o zplnomocněném zástupci výslovně neoznačuje, obsahovat také zplnomocněné zástupce. Stejnou logikou jako listinu (resp. právní jednání) musíme posuzovat podle jejího obsahu a nikoli názvu, můžeme s klidným srdcem zařadit zplnomocněné zástupce mezi orgány na ochranu práva. Právoochranářská funkce znamená v této souvislosti snahu „o upevnění právního řádu v jednotlivých federálních okruzích“¹²⁶ a v konečném důsledku tak i v celé Ruské federaci.

Ruská právní doktrína převážně zmiňuje mezi pravomoce na ochranu práva ty, které přímo či nepřímo souvisejí s kádrovou politikou zplnomocněných zástupců, tzn. podíl na jmenování do všech důležitých postů řídicích federálních struktur ve federálním okruhu a na udělování státních vyznamenání. Příznačná pro zplnomocněné zástupce je skutečnost, že samostatně nikoho nejmenují, samostatně nikoho neoceňují, pouze se na celém procesu podílejí, a to bez odpovědnosti za konečný výsledek celého úkonu. Nicméně jejich prvořadým úkolem je za pomoci různých doporučení, informací a předložených listin dosáhnout toho, aby na příslušný post se dostala „správná“ osoba, jež bude svědomitě, odpovědně a profesionálně vykonávat svou činnost. Mezi základní kritéria při výběru vhodných kandidátů patří kromě klasických požadavků na znalost a zkušenost také hlavně informace ohledně korupční minulosti kandidáta a jeho možného korupčního potenciálu do budoucna.¹²⁷

¹²⁵ Blíže: MAKSIMOVA, K. A. Mechanizmy vzaimodějstvija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii s organami policii, sledstvija i prokuratury v feděralnyh okrugach. *Pravo i politika*. 2013, číslo 7, 898 - 902. ISSN 2454-0706, str. 898.

¹²⁶ SOLUKOVA, A. A. Osobennosti učastija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnom okruge v pravoochraniteľnoj dějatělnosti. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2010, číslo 1, 146 – 149. ISSN 0201-7385, str. 146.

¹²⁷ Bývalý prezident a současný předseda vlády Dmitrij Medvěděv varoval před korupcí ve svém známém článku „Rusko, vpřed!“ za použití následujících slov: „*Demokracie se musí chránit. Chránit se musejí základní práva a svobody našich občanů, a to hlavně před korupcí, která rodí libovůli, nesvobodu a nespravedlnost.*“ Viz MEDVĚDĚV, D. A. Rusko, vpřed! In: *kremlin.ru* [online]. 10. 10. 2009 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://kremlin.ru/events/president/news/5413>. S odvěkou korupcí bojují v ústní rovině všichni ruští prezidenti. Proti společensky zakořeněnému systému „po známosti a za úplatek“ aktivně vystupoval i vystupuje současný prezident Vladimír Putin, o to více je zajímavé, že konkrétní pro Rusy nepopulární kroky svěřil učinit Dmitriji Medvěděvovi. V této souvislosti se hovoří o systematickém boji s korupcí spočívajícího v přijetí celé řady právních předpisů různé právní síly, od federálního zákona až po dekrety prezidenta doplněné vytvořením speciální Rady pro boj s korupcí (konkrétní kroky spočívají v odstranění konfliktu zájmů při výkonu určité pozice, kontrole příjmů státních zaměstnanců, prověřování jejich majetku).

Jakou měrou jsou doporučení zplnomocněných zástupců vyslyšena prezidentem při jmenování do jednotlivých postů, není bohužel veřejně známo. Celý proces probíhá za uzavřenými dveřmi, přičemž známý je až konečný výsledek.¹²⁸

Kromě kádrové politiky se zplnomocnění zástupci prezidenta společně s jinými orgány podílejí na kontrolní činnosti v orgánech výkonné moci v jednotlivých subjektech federace. Danou činnost buď vykonávají bezprostředně, či společně s jinými orgány vytvářejí speciální komise, rady nebo jiné pracovní skupiny (kolegiální orgány).¹²⁹ Dále aktivně spolupracují¹³⁰ s ostatními právoochranářskými orgány a koordinují jejich činnost, operativně uspořádávají setkání s hlavními představiteli orgánů na ochranu práva nebo se osobně účastní na jejich zasedání.

Problémem vzájemné součinnosti orgánů na ochranu práva se jeví skutečnost ohledně nedostatečné právní úpravy, která by danou problematiku normativně upravila. Prokuratura se řídí vlastní právní úpravou,¹³¹ policie má také svůj federální zákon¹³² a zplnomocnění zástupci disponují vlastním dekretem. „*Ve své každodenní činnosti se každý úřad řídí svými vlastními právními předpisy.*“¹³³ A nedochází tedy k produktivní spolupráci. Navíc pravomoci jednotlivých aktérů mají duplicitní charakter a dle K. A. Maksimové se objevují tendence k soupeření mezi prokurátory a polpredami.¹³⁴

Výše uvedené je vše vykonáváno se silným důrazem na boj proti korupci. V Ruské federaci se korupce dělí na státem řízenou a ostatní, přičemž samotný boj se vede výhradně s tou ostatní. Například v roce 2014 olympijské hry v Soči nesly rekordní náklady v rozsahu dvaceti miliard dolarů a zařadily se tak v žebříčku nákladnosti olympiád na první místo.

¹²⁸ Lze však v dobré víře předpokládat, že závisí hlavně na míře přesvědčivosti a váze argumentů pro jmenování či naopak nejmenování či odvolání jednotlivých osob.

¹²⁹ Příkladů je velké množství, za všechny např. komise k zabezpečení bezpečnosti v železniční dopravě.

¹³⁰ Ohledně spolupráce či součinnosti s orgány na ochranu práva bývají rozlišovány čtyři základní aspekty, prvky, součinnosti. Teritoriální aspekt – spolupráce se vykonává pouze v hranicích příslušného federálního okruhu. Subjektový aspekt – součinnost vede zplnomocněný zástupce s orgánem na ochranu práva, který je zpravidla orgánem výkonné moci. Předmětový aspekt – otázky spolupráce se výhradně týkají problematiky ochrany práva. Procesní aspekt – součinnost má formu otázek a odpovědí, tzn., že se jedná především o výměnu důležitých informací. Blíže k této problematice MAKSIMOVA, K. A. Mechanizmy vzaimodějstvija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii s organami policii, sledstvija i prokuratury v feděralnych okrugach. *Pravo i politika*. 2013, číslo 7, 898 - 902. ISSN 2454-0706.

¹³¹ Federální zákon z 17. 1. 1992, číslo 2202 - 1 „O prokuratuře Ruské federace“.

¹³² Federální zákon z 7. 2. 2011, číslo 3 - FZ „O policii“.

¹³³ MAKSIMOVA, K. A. Mechanizmy vzaimodějstvija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii s organami policii, sledstvija i prokuratury v feděralnych okrugach. *Pravo i politika*. 2013, číslo 7, 898 - 902. ISSN 2454-0706, str. 901.

¹³⁴ MAKSIMOVA, K. A. Konstitucionno-pravovyje aspekty vzaimodějstvija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF s pravoochraniteľnymi organami. *Zakon i pravo*. 2013, číslo 1, 57 - 59. ISSN 2073-3313, str. 58.

Smutné ovšem je, že dle neformálních zpráv z ruské společnosti se z výše uvedených nákladů použila na samotnou olympiádu slabá jedna třetina celkové částky, vše ostatní se po cestě z Moskvy do Soči ztratilo v kapsách státních úředníků, a tedy ve státem řízené korupci v zemi.

2.3.7. Zplnomocnění zástupci jako ochránci práv a svobod člověka a občana

Opět se jedná o funkci, kterou dekret o zplnomocněném zástupci výslovně nezmiňuje. Nicméně zplnomocnění zástupci často zřizují poradní a konzultativní orgány,¹³⁵ jako je například Společenská rada k rozvoji institutů občanské společnosti Přívolžského federálního okruhu.¹³⁶ Cílem této rady a jí podobným orgánům je plnit úlohu informačního kanálu mezi prezidentem, resp. jeho zplnomocněným zástupcem, a občanskou společností v jednotlivých subjektech federace. Role orgánů má výlučně poradní charakter, o ničem nerozhodují, jejich dokumenty nejsou právně závazné, mají však za cíl typizovat, pojmenovat, zobecnit běžné problémy Rusů a předat je výše k řešení. Rady společně se zplnomocněnými zástupci tak selektují, co se prezident dozví, a tím v konečném důsledku ovlivňují jeho činnost. Příkladem fungování informačního kanálu mezi prezidentem a občanskou společností prostřednictvím zplnomocněného zástupce je rok 2006, kdy A. V. Kvašnin, zplnomocněný zástupce v Sibiřském federálním okruhu, informoval prezidenta o sporech ohledně postavení ropovodu Východní Sibiř – Tichý oceán, který měl být původně postaven v těsné blízkosti jezera Bajkal. Dle původního návrhu trasy ropovodu hrozila přírodní katastrofa vylití ropy do jezera. Proti projektu se zvedla velká vlna občanské nevole, o které byl prezident prostřednictvím své zplnomocněného zástupce včas informován. Následně se do celé záležitosti vložil Vladimír Putin a projekt ropovodu byl přepracován, resp. trasa byla od Bajkalu oddálena.

Přenos informací zplnomocněným zástupcem má ovšem i svá úskalí. Přiblížení federálního centra subjektům federace i jednotlivým občanům je pouze jednostranné. Přeci jen zplnomocnění zástupci zastupují samotného prezidenta, nikoli subjekty federace či jednotlivé občany. D. L. Surkov upozorňuje na skutečnost, že „... *došlo k faktickému oddálení subjektů od federálního centra.*“¹³⁷ Aby se určitá úřední osoba či občan ze subjektu federace mohli v libovolné otázce obrátit na prezidenta, pak musejí nejdříve projít povinnou instancí –

¹³⁵ Blíže k těmto orgánům například článek BELJASOV, S. N. Polnomočnyj predstavitel' Prezidenta RF kak sopustvujuščij institut po zaščite prav graždan. *Zakon i pravo*. 2011, číslo 3, 13 - 16. ISSN 2073-3313.

¹³⁶ Rada byla vytvořena nařízením Zplnomocněného zástupce v Přívolžském federálním okruhu z 16. 5. 2006, číslo A53 – 54P „O vytvoření Společenské rady k rozvoji institutů občanské společnosti Přívolžského federálního okruhu“.

¹³⁷ SURKOV, D. L. Vzaimodějstviye polnomočnych predstavitelej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach s organami ispolnitelnoj vlasti subjektov Rossijskoj feděracii. *Vestnik Omskogo universitěta. Serija Pravo*. 2012, číslo 2, 96 - 99. ISSN 1990-5173, str. 98 a 99.

zplnomocněným zástupcem vytvářejícím bariéru, přes kterou vše neprojde, naopak jednotlivé otázky zástupce selektuje a prezidentu předloží to, o čemž se domnívá, že je důležité či významné.

2.3.8. Zplnomocnění zástupci jako koordinačně-kontrolní orgán

Primárním cílem zplnomocněných zástupců je zjistit, zda orgány dodržují federální zákonodárství, dekrety, poselství nařízení i příkazy prezidenta.¹³⁸ O své činnosti zplnomocnění zástupci pravidelně informují prezidenta a předkládají mu výsledky své práce.¹³⁹

Faktický chod státu probíhá tak, že prezident udělí pokyn orgánům výkonné moci, např. řešte vysokou nezaměstnanost v Ruské federaci, čímž naplní svou ústavní povinnost určit základní směřování vnitřní politiky státu. Zplnomocnění zástupci dále kontrolují činnost konkrétních orgánů v subjektech federace. Formálně vzato však reálná pravomoc k odstranění zjištěného závadného stavu u zplnomocněných zástupců absentuje. Jejich úkolem je o protiprávním stavu pouze informovat prezidenta či jiný příslušný orgán, který bude následně realizovat svou pravomoc ke zjednaní nápravy. Ovšem v reálném životě používají zplnomocnění zástupci tzv. výzvu (rusky: „обращение“), která není právně závazná, resp. je právem neupravená, a v této výzvě formulují příslušnému orgánu své stanovisko. Pokud orgán nevyhoví, pak zplnomocnění zástupci předají záležitost prezidentu, který přijme normativní či individuální právní akt a situaci napraví, zároveň tím také závazně projeví vůli zplnomocněného zástupce, pokud s ní souhlasí.¹⁴⁰ V praxi se tak orgány od výzev zplnomocněných zástupců neodchylují, protože jsou motivovány úmyslem udržet si dobrý vztah s prezidentem. Dle K. V. Čerkasova mají výzvy často politický charakter, a proto zplnomocněné zástupce nazývá „*politickými vykonavateli*“¹⁴¹ prezidenta.

Tímto způsobem na základě faktického silného vlivu prezidenta dochází k rozšiřování pravomocí jeho zplnomocněných zástupců, kteří svou pravomoc kontrolní postupně faktickou

¹³⁸ Například 21. 4. 2009 prezident přikázal zplnomocněným zástupcům společně s jinými kontrolními orgány prověřit ve federálních okruzích činnost orgánů výkonné moci na všech úrovních. Cílem bylo hledání korupčních vazeb mezi těmito orgány a organizacemi poskytujícími služby v různých sférách. Výsledkem byly poznatky pro zdokonalení funkce kontrolních orgánů. Blíže viz SOLUKOVA, A. A. Osobnosti učastija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnom okruge v pravoochranitelnoj dějatel'nosti. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2010, číslo 1, 146 – 149. ISSN 0201-7385, str. 147.

¹³⁹ Pravidelně se vyhotovuje zpráva o národní bezpečnosti ve federálním okruhu a jeho politickém, sociálním a ekonomickém stavu.

¹⁴⁰ Do jisté míry lze v tomto ohledu připodobnit činnost zplnomocněných zástupců k činnosti ombudsmana, který rovněž upozorňuje a vyzývá, rozhoduje však někdo jiný.

¹⁴¹ ČERKASOV, K. V. Administrativnaja jurisdikcija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach: k postanovke voprosa. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2013, číslo 12, 14 - 17. ISSN 1813-1247, str. 15.

činností přetvářejí na pravomoc řídicí. V této souvislosti se také o zplnomocněném zástupci prezidenta hovoří jako o institutu skrytých pravomocí.

Obdobný posun je možné vysledovat také u koordinační pravomoci zplnomocněného zástupce, která „...*napomáhá produktivitě a efektivnosti státního aparátu.*“¹⁴² Koordinace v rámci jednoho subjektu či mezi subjekty federálního okruhu má v Ruské federaci dvojitou podobu. Zaprvé tvrdá koordinace uplatňuje přímý zájem prezidenta na výsledku procesu, činnost orgánů je vedena tak, aby byla plně v souladu s vůlí prezidenta. Prezident tedy o výsledku rozhodne a z koordinace zplnomocněných zástupců se stane jejich řízení v souladu s vůlí zastoupeného. Argumentace daného mechanismu by mohla být vedena následovně. Prezident zastupuje a hájí zájem celé federace. Kdo bude tedy jednat v rozporu se zájmem federace a prezidenta? Neexistence právní úpravy stanovující závaznost těchto rozhodnutí není překážkou. Měkká koordinace naopak představuje činnost zplnomocněných zástupců vedenou tak, aby byla v zájmu jednotlivých aktérů. Zájem prezidenta zde není určující, resp. se omezí na pouhou obecnou funkčnost státu. Pro doplnění je nutné zmínit, že koordinace se netýká pouze orgánů veřejné moci, ale také mimostátních struktur.

Výše uvedené je příkladem rozdílu mezi stavem právním a stavem faktickým, a tedy odlišným právním statusem zplnomocněných zástupců deklarovaným dekretem o zplnomocněném zástupci (*de iure*) a jejich faktickým postavením ve federálním okruhu (*de facto*), což mají ovšem společné s osobou, kterou zastupují.

V této souvislosti je velmi nosný názor V. A. Michajloviče a A. A. Chachiny upozorňující na dvojitou povahu zplnomocněných zástupců v systému státní moci. V určitém ohledu zplnomocnění zástupci představují úřední osobu jednající jménem prezidenta a zabezpečující realizaci aktů prezidentské moci. V tomto ohledu jde o „*instrumentální přídavek prezidentské moci*“, nikoli však o rozšíření. Na druhé straně zastávají pozici úřední osoby – představitele státní moci, který v okruhu vykonává správní funkce jako samostatný prvek politického systému soudobého Ruska. Zplnomocnění zástupci se tak stávají faktickými řídicími federálního okruhu. Mají samostatné mocenské pravomoci svázané se zabezpečením efektivní součinnosti subjektů daného okruhu, čímž se vytvářejí politicko–právní celky svazového typu.¹⁴³

¹⁴² BUČAKOVA, M. A. Koordinacionnyje načala dejatel'nosti polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj federacii v feděralnych okrugach v sfere ochrany okružajuščej sredy. *Vestnik Omskogo universitěta. Serija Pravo*. 2010, číslo 2, 36 - 42. ISSN 1990-5173, str. 39.

¹⁴³ V daném odstavci jsou parafrázovány názory V. A. Michajloviče i A. A. Chachiny a převzata citace z téhož článku od O. N. Birina viz VOLKOV, A. M., CHACHINA, A. A. K voprosu o dvojstvennosti administrativno-pravovoj prirody instituta polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Administrativnoje pravo i process*. 2012, číslo 4, 44 – 48. ISSN 2071-1166, str. 45.

Vzniká tak otázka, zda svou činnost vykonávají výhradně dle pokynů prezidenta, pak by se jednalo o rozšíření jeho pravomocí a neoprávněný zásah do činnosti ostatních orgánů,¹⁴⁴ nebo disponují alespoň částečnou autonomií a pak se jedná o vytvoření nového orgánu veřejné moci, který nemá vůbec oporu v ruské ústavě.

2.4. Pomocné nástroje zplnomocněných zástupců prezidenta

2.4.1. Administrativa zplnomocněného zástupce

Stejně jako prezident samotný ani jeho zplnomocnění zástupci nedokáží vykonávat veškerou svou agendu samostatně, a proto k sobě potřebují tým lidí, který jim bude při jejich činnosti nápomocen, tzn., že bude zajišťovat výkon jejich pravomocí, vypracovávat podkladové materiály (zprávy, analýzy, přehledy), komunikovat s orgány veřejné moci, různými organizacemi, spolky i masovými médii.

Tato skupina osob je stejně jako u prezidenta pojmenována označením administrativa (rusky: „администрация“). Avšak ve srovnání s tou prezidentskou je nepoměrně méně početná a v jejím čele nestojí vedoucí, ale příslušný zplnomocněný zástupce. Systematicky jsou administrativy zplnomocněných zástupců včleněny do struktury administrativy prezidenta, kde představují samostatné oddělení (oddíl V. odst. 10. bod 1 ustanovení o zplnomocněném zástupci).

Každá administrativa zplnomocněného zástupce je tvořena několika zástupci (rusky: „заместитель“) a pomocníky (rusky: „помощник“) zplnomocněných zástupců a řadou dalších zaměstnanců. Celá administrativa se pak člení do několika oddělení (rusky: „департамент“) tvořenými dle odborné literatury „specialisty (federálními, státními, občanskými zaměstnanci) z příslušných oblastí a sfér státní správy.“¹⁴⁵ Podstatná je ovšem skutečnost, že zplnomocněný zástupce nemá absolutní moc nad strukturou a obsazením své administrativy. I zde se projevu vázanost na administrativu prezidenta, když počet zástupců, strukturu administrativy i počet zaměstnanců musí zástupci schválit vedoucí prezidentské administrativy (část V. oddíl 10. odst. 3 ustanovení o zplnomocněném zástupci).

Ohledně výběru nejbližších spolupracovníků (zástupci a pomocníci) zplnomocněný zástupce dokonce žádné pravomoci nemá, protože jsou jmenování a odvolávání do svých funkcí přímo vedoucím administrativy prezidenta (oddíl I. odst. 4. bod 4 ustanovení o zplnomocněném zástupci). Tuto skutečnost můžeme považovat za projev nedůvěry federálního centra

¹⁴⁴ Zde bychom se dostali již nad obecný rámec čl. 80 ústavy.

¹⁴⁵ GADŽIJEV, A. K. Apparat polnomočnogo predstavitelja Prezidenta Rossijskoj federacii v federalnom okruge: naznačeniye, struktura, polnomočija. *Rossijskaja justicija*. 2014, číslo 1, 59 – 62. ISSN 0131-6761, str. 60.

ke zplnomocněným zástupcům a snahu o vytvoření dalšího kontrolního mechanismu jejich činnosti.

V různých federálních okruzích můžeme nalézt rozdílné struktury administrativ i odlišnou početnost jejich zaměstnanců, což by mělo být dáno dle A. K. Gadžijeva „... jejich rozlohou a zvláštnostmi v rozvoji území subjektů Ruské federace.“¹⁴⁶ Kromě těchto kritérií by struktura administrativy měla dále zohledňovat počet obyvatel, náboženství, sociálně-ekonomické a politické problémy subjektů tvořících příslušný federální okruh.

Výše uvedené však v praxi příliš neplatí. Tak například administrativu Centrálního federálního okruhu tvoří pět zástupců, pět pomocníků a devět oddělení, administrativa Severo-Kavkazského federálního okruhu má tři zástupce, pět pomocníků (údaj o počtu oddělení nezjištěn) a konečně administrativa Dálněvýchodního federálního okruhu se skládá ze tří zástupců, dvou pomocníků a sedmi oddělení.¹⁴⁷ Zajímavé je, že v největším (Dálněvýchodním) i nejmenším (Severo-Kavkazském federálním okruhu) nalezneme totožný počet zástupců. V nejmenším je více pomocníků než v největším. A v největším je méně oddělení než v Centrálním federálním okruhu, ačkoliv počet oddělení by měl signalizovat členitost problému řešených v příslušném federálním okruhu, i když je možné připustit, že v centrální oblasti je vícero problémů k řešení.

Obecně lze říci, struktura administrativy zplnomocněného zástupce do jisté míry kopíruje strukturu administrativy prezidenta a částečně také aparátu vlády včetně některých federálních ministerstev.

Ohledně počtu ostatních zaměstnanců administrativ lze lapidárně konstatovat, že v porovnání s předchozím stavem se jejich počet zvětšuje.¹⁴⁸ Tento jev bývá argumentován složitějšími vztahy ve společnosti, novými prioritami ruské státnosti a aktualizací funkcí státu, zjednoduše řečeno zplnomocnění zástupci plní více úkolů a tyto úkoly jsou nyní složitější, než byly ty v minulosti.

V ekonomické oblasti můžeme vysledovat silnou odkázanost jednotlivých administrativ na administrativu prezidenta, která ze svého rozpočtu hraří bydlení, prostory, vybavení,

¹⁴⁶ GADŽIJEV, A. K. K voprosu ob organizacionno-pravovych osnovach obespečenija dějatělnosti polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2013, číslo 6, 11 - 14. ISSN 1813-1247, str. 11.

¹⁴⁷ Uvedené údaje získány z webových stránek jednotlivých federálních okruhů: *Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Centrálním federálním okruhu* [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://cfo.gov.ru/>, *Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Severo-Kavkazském federálním okruhu* [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://skfo.gov.ru/>, *Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Dálněvýchodním federálním okruhu* [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://dfo.gov.ru/>.

¹⁴⁸ GADŽIJEV, A. K. Apparat polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnom okruge: naznačenije, struktura, polnomočija. *Rossijskaja justicija*. 2014, číslo 1, 59 – 62. ISSN 0131-6761, str. 61.

zdravotní pomoc a další pro administrativy životně důležité záležitosti. I zde platí princip, kdo platí, ten také rozhoduje.

Obecně lze výše uvedené shrnout tezí, že u administrativ zplnomocněných zástupců lze konstatovat silnou personální, strukturální i ekonomickou závislost na administrativě prezidentské, resp. na vedoucím prezidentské administrativy, mající zřejmě za úkol zabránit zplnomocněným zástupcům v získání nadměrného vlivu, který si federální centrum nepřeje, protože by jej mohl mocensky ohrožovat, a to i na úkor efektivity práce zplnomocněných zástupců.

2.4.2. Hlavní federální inspektoři

Jak již bylo dříve poznamenáno, zplnomocnění zástupci nevykonávají svou činnost osamoceně, kromě zmíněné administrativy jim při plnění zadaných úkolů napomáhají i další zaměstnanci, zastávající relativně samostatné pozice. Mezi nejvýznamnější z nich se řadí hlavní federální inspektoři.¹⁴⁹ Jedná se o federální státní zaměstnance spadající podobně jako administrativy zplnomocněných zástupců pod administrativu prezidenta, přičemž v každém subjektu federace se nachází zpravidla alespoň jeden inspektor. Práva a povinnosti mají analogická se zplnomocněnými zástupci, jimž jsou také podřízeni. Hlavní federální inspektory zmiňuji v tomto textu ze dvou důvodů.

Zprvce rozsah jejich pravomocí může být o něco málo širší, než jsou pravomoci zplnomocněných zástupců. V tomto ohledu je možné hovořit o exponenciálním nárůstu pravomocí, kdy pravomoci inspektorů, jejichž úkolem je napomáhat činnost zplnomocněných zástupců, je v určitých ohledech rozsáhlejší než soubor pravomocí zplnomocněných zástupců. Podobný jev lze vysledovat také ve vztahu zplnomocněných zástupců a prezidenta, viz výše zmíněné koordinační pravomoci. V konečném důsledku se tak vytváří kaskáda jednotlivých pozic, kdy pozice nižší je zřízena k zajištění výkonu pozice vyšší a při každém posunu o úroveň níže se pravomoci rozšiřují. Nikoho již pak nenapadne porovnat veškeré pravomoci nižších složek se složkou původní, které všechny složky ostatní napomáhají.

¹⁴⁹ Právní status hlavních federálních inspektorů je vymezen v nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 22. 3. 2005, číslo 384 „O potvrzení Typového ustanovení o hlavním federálním inspektoru v subjektu Ruské federace (začleněného do, poznámka autora) aparátu zplnomocněného zástupce Prezidenta Ruské federace ve federálním okruhu“. Ruská odborná veřejnost by raději viděla jejich právní úpravu přímo v dekretu prezidenta o zplnomocněném zástupci, a to z důvodu jejich významu, někteří dokonce volají po posílení jejich pravomocí, srovnej například GADŽIJEV, A. K. Perspektivy razvitija instituta glavnyh feděralnyh inspektorov apparata polnomočnogo predstavitelja Prezidenta FR v feděralnyh okrugach. *Sovremennoje pravo*. 2013, číslo 6, 36 - 38. ISSN 1991-6027, str. 37.

Za příklad nárůstu pravomocí slouží Penzenská oblast, jejíž stanovy¹⁵⁰ v čl. 21 odst. 2 vybavují kromě jiných subjektů také hlavního federálního inspektora zákonodárnou iniciativou, což nelze vykládat jinak, a to i navzdory faktu, že zákonodárny sbor subjektu federace nemusí návrh zákona přijmout, než jako dobrovolné pozvání federální státní moci k zásahu do zákonodárné (výlučné) pravomoci subjektu federace.¹⁵¹ Navíc hlavní federální inspektoři v pozici federálních státních zaměstnanců nejsou povinni se řídit právními předpisy subjektů federace, jejich činnost podléhá výhradně pravidlům stanoveným federálním centrem, a subjekty federace nejsou oprávněny jejich právní status vůbec upravovat. Pokud subjekt hlavnímu federálnímu inspektoru přiznává jistá speciální oprávnění, je možné se ještě s danou situací smířit,¹⁵² pokud by však subjekt inspektora k něčemu zavazoval, pak by se jednalo o právní normu *contra constitutionem*.

Druhý zajímavý moment spočívá v následujícím. „*Některé pravomoci hlavních federálních inspektorů vznikly v rámci jejich každodenní činnosti, nejsou normativně zakotvené, nikdo je nezpochybňuje a fakticky se vykonávají.*“¹⁵³ Na první pohled by se mohlo výše uvedené jevit jako vlamování nepsaných obyčejů, které ruský právní řád neuznává jako pramen práva, do systému psaného práva. Oba předpoklady *usus longaevus* (dlouhodobost) i *opinio necessitatis* (obecná uznatelnost, přesvědčenost o dodržování právního pravidla) jsou naplněny. Nicméně ve skutečnosti, předmětově, se jedná o jakási formální, zdvořilostní oprávnění, typicky například projevování vděčnosti (ve formě nařízení) osobám, které nespádají do aparátu hlavního federálního inspektora.¹⁵⁴

2.4.3. Další pomocníci zplnomocněného zástupce

Pro úplnost již jenom telegraficky doplním, že předchozí výčet pomocníků zplnomocněného zástupce, tzn. jeho administrativa a hlavní federální inspektoři, není taxativní. V každém federálním okruhu dále vzniká struktura poradních orgánů – rady, komise, kolegia,

¹⁵⁰ Stanovy Penzenské oblasti z 10. 9. 1996 (obdoba ústavy).

¹⁵¹ Na druhou stranu je však nutné uznat, že je tento způsob čestnější, než kdyby neformálně, za zavřenými dveřmi, donutil federální orgán subjekt federace přijmout nějaký zákon.

¹⁵² V tomto ohledu subjekt federace preventivně souhlasí, resp. schvaluje omezení své autonomie, a to ve prospěch federálního centra, resp. federace jako celku.

¹⁵³ GADŽIJEV, A. K., ČERKASOV, K. V. Někotoryje aspekty administrativno-pravovogo statusa glavnyh federalnyh inspektorov apparatov polnomočnyh predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v federalnyh okrugach. *Sovremennoje pravo*. 2013, číslo 1, 11 - 14. ISSN 1991-6027, str. 14.

¹⁵⁴ Například v roce 2017 ocenil hlavní federální inspektor v Čuvajské republice práci I. N. Bardasova, docenta chemicko-farmaceutické fakulty na Čuvajské státní univerzitě I. N. Uljanova.

pracovní skupiny, přičemž každý z konzultativních orgánů se specializuje na určitý okruh otázek.¹⁵⁵

Poradní orgány mohou vznikat z vlastní vůle zplnomocněného zástupce,¹⁵⁶ na příkaz prezidenta nebo bývají založeny samotným prezidentem. Způsob vzniku poradních orgánů determinuje klíč, jakým jsou jednotlivé poradní orgány personálně obsazovány. I v této souvislosti je tak možné hovořit o kontrole zplnomocněného zástupce federálním centrem, a to zprostředkované personálním obsazením poradních orgánů.

2.5. Federální okruhy

Reforma zplnomocněných zástupců a vytvoření federálních okruhů neměly vliv pouze na změnu teritoriální působnosti zplnomocněných zástupců. Vzhledem k tomu, že v souladu s dekretem o zplnomocněném zástupci si své regionální orgány na úrovni federálních okruhů vytvořila i vláda, kterou následovaly i další orgány,¹⁵⁷ vznikla nová, ústavou nepředjímaná platforma, stojící na půli cesty mezi federálním centrem a subjekty federace. J. E. Henderson v této souvislosti uvádí: „*Putin tímto efektivně přidal úroveň do ruského federálního systému, a to bez potřeby diskuze nebo změny primárního zákonodárství či ústavní reformy.*“¹⁵⁸ Ruská právní doktrína rovněž hovoří o tříúrovňové struktuře státní moci, přičemž: „*Je velmi pravděpodobné, že v dlouhodobé perspektivě při zachování tendence spojování subjektů Ruské federace a redukci jejich počtu, právě federální okruhy Ruské federace se stanou centrem teritoriálních orgánů státní moci (nejdříve výkonných a soudních) s následným přechodem na dvouúrovňovou strukturu státní moci: federální centrum – federální okruhy.*“¹⁵⁹

Ústavní reforma bez změny litery ústavy mající za úkol centralizovat zemi provedená ve formě dekretu prezidenta může ve svém konečném důsledku znamenat přeměnu vnitřního uspořádání celé federace. Původně sedm okruhů: Centrální, Severo–Západní, Jižní, Přívolžský, Uralský, Sibiřský, Dálněvýchodní a následně osmý, Severo–Kavkazský,¹⁶⁰ se již v současné

¹⁵⁵ V Centrálním federálním okruhu nalezneme kromě jiného Radu zákonodárců (se zaměřením na analýzu projektů zákonů), Komisi zabývající se sociálně-pracovními vztahy, Kolegium ohledně otázek právoochranářské činnosti, obrany a bezpečnosti, Pracovní skupinu zaměřenou na napomáhání rozvoji malého a středního podnikání.

¹⁵⁶ Vůle zplnomocněného zástupce je však následně zpravidla potvrzena prezidentem.

¹⁵⁷ Federální agentura železniční dopravy, Federální služba dohledu v oblasti nakládání s přírodním bohatstvím, Federální služba finančních trhů.

¹⁵⁸ HENDERSON, J. E. *The constitution of the Russian Federation : a contextual analysis*. 1. vyd. Oxford : Hart, 2011. 278 s. ISBN 978-1-84113-784-1, str. 143.

¹⁵⁹ LAPINA, M. A., PROCHOROV, K. V. Feděralnyj okrug kak centr territorialnyh organov gosudarstvennoj vlasti. *Juridičeskij mir*. 2010, číslo 6, 58 – 60. ISSN 1811-1475, str. 60.

¹⁶⁰ Federální okruh vznikl v roce 2010 oddělením subjektů z Jižního federálního okruhu.

době s přispěním velmi silného faktického vlivu zplnomocněných zástupců stávají faktickými centry územních orgánů státní moci s potenciálem potlačit a následně nahradit roli jednotlivých subjektů federace. Tato skutečnost je jedním z důvodů, proč někteří ruští akademici volají dokonce po formálním posílení pravomocí zplnomocněného zástupce revizí jeho právní úpravy.¹⁶¹

Vladimír Putin prohlásil: „...podstata daného řešení není v upevnění regionů, ale v upevnění struktur prezidentské vertikály v hranicích daných území, ne v oslabení regionální moci, ale ve vytvoření podmínek k upevnění federalismu.“¹⁶² Přičemž posílení federalismu a zachování dosavadní míry autonomie subjektů federace je fakticky vyloučeno, protože tyto veličiny jsou vzájemně spojeny vztahem nepřímé úměry. Federace mohou mít centrum silné i slabé, nemůže však nahrazovat úlohů subjektů, protože v takovém případě už nejde o federace.¹⁶³

Soudce ústavního soudu Vladimír Jaroslavcev v rozhovoru pro španělské noviny El Pais 31. 8. 2009 uvedl: „Za období prezidentství Putina a jeho následovníka Medvěděva se soudní moc změnila v nástroj sloužící výkonné moci (...), zákonodárné orgány jsou paralyzovány (...), centrem přijímaných rozhodnutí je administrativa prezidenta (...).“¹⁶⁴ Danou tezi autorem směřovanou k centrální moci federace bychom mohli posunout také o úroveň níže k subjektům federace. I to může být jeden z důvodů, proč federální okruhy v Ruské federaci vůbec vznikly. Již výše bylo uvedeno, že struktura administrativy zplnomocněných zástupců do jisté míry kopíruje strukturu centrální vlády. Dále bylo zmíněno, že zplnomocnění zástupci se pasovali do pozice faktických vedoucích svých federálních okruhů a ignorují rozdíl mezi pravomocemi výlučnými pro federaci, společnými a těmi ostatními. Navíc v jednotlivých administrativách zplnomocněných zástupců má silný vliv vedoucí administrativy prezidenta a jeho prostřednictvím i samotný prezident. S ohledem na výše uvedené lze tedy tvrdit, že silný vliv administrativy prezidenta není pouze doménou federálního centra, ale přesahuje prostřednictvím administrativ zplnomocněných zástupců i do úrovně federálních okruhů, čímž dále posiluje jejich faktický význam.

¹⁶¹ Za všechny například A. V. Zujkov, O. V. Dolgajev či S. N. Beljasov. Názor na posílení pravomocí zplnomocněných zástupců není zastáván výlučně mladými badateli ekonomicky podporovanými grantem prezidenta pro mladé ruské vědce, ale také renomovanými právníky (např. K. V. Čerkasov).

¹⁶² Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 8. 7. 2000 „Jaké Rusko budujeme“

¹⁶³ Viz stínová struktura socialistických federací s centrem v podobě komunistického politbyra.

¹⁶⁴ Citace převzata z článku PUŠKARSKAJA, A. Ústavní soud ztrácí svébytné názory. In: *kommersant.ru* [online]. 2. 12. 2009 [cit. 7. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.kommersant.ru/doc/1284828>.

Do budoucna bude nesmírně záviset na tom, jakého nástupce si Vladimír Putin vybere a také následně podpoří v dalších prezidentských volbách. Nicméně v souvislosti se strukturou státní moci je možno predikovat návrat zpátky ke dvěma úrovním. V případě velmi silného nástupce, který by v centralizaci země ještě více přitvrdil, by se jednalo o strukturu: federální centrum – federální okruhy. Naopak u velmi slabého prezidenta by se situace vrátila do předcházejícího schématu: federální centrum – subjekty federace, a to bez ohledu na to, zda by federální okruhy zůstaly formálně zachovány, či nikoli.

2.6. Dílčí závěr

Jak tedy závěrem charakterizovat a zhodnotit význam zplnomocněných zástupců? Jedná se o právní institut silně navázaný na konkrétní osobu zastávající úřad ruského prezidenta, a to v rovině právní úpravy i personálního obsazení. Institut si za svou existenci prošel zásadním vývojem. Jeho faktická silná pozice se kromě jiného projevuje i v několikeré kontrole či podřízenosti s cílem zabránit převzetí úlohy zastoupeného jeho zástupcem. Hlavní činnost zplnomocněných zástupců formálně směřuje k součinnosti, koordinaci a kontrole uvnitř federálního okruhu, fakticky pak k řízení daného federálního okruhu, čímž rozšiřuje právem stanovenou paletu pravomocí prezidenta. Přenosem vybraných informací dále prezidentu napomáhá k řádnému výkonu jeho funkce, zároveň však vytváří bariéru, která propustí k prezidentu jen to důležité. Reformou daného institutu a vytvořením federálních okruhů došlo k posílení centralizace země a vertikály státní moci s potenciálem *pro futuro* nahradit úlohu subjektů federace většími celky snáze říditelnými federálním centrem. Zplnomocnění zástupci prezidenta jsou příkladem, jak je možné měnit ústavu právním předpisem nižší právní síly, aniž by musely být dodrženy ústavou stanovené postupy (čl. 134 – 137 ústavy).

3. Odpovědnost Prezidenta Ruské federace

Kdo se zabývá problematikou odpovědnosti prezidenta?

Avdějenkova, M. P., Baglaj, M. V., Bykova, E. A., Golubeva, L. A., Guščin, V. Z., Frolova, M. V., Jakubov, A. E., Kolosova, N. M. Kondrašev, A. A., Korovnikova, E. A., Krysanov, A. V., Kurilenko, A. V., Marino, I., Radčenko, V. I., Rodionova, G. S., Rumjancev, O. G., Runěc, S. V., Sergejev, A. L., Syrych, V. M., Trofimova, G. A. Veršovskaja, S. A., Vinogradov, V. A.

3.1. Dílčí úvod

Každý subjekt práva je determinován triumvirátem tří prvků, a to jeho právy, povinnostmi a odpovědností. Velikost a důležitost jednotlivých komponent by neměly být nahodilé, naopak s ohledem na princip právního státu by měly vytvářet společně harmonický celek. Platit by tak měla přímá úměra, čím je předmětný subjekt obdařen více právy, tím by měl být více vázán povinnostmi a také nést větší odpovědnost.

Pokud bychom chtěli beze změn uplatnit zmíněnou zákonitost rovněž v ústavním organickém právu, pak bychom neuspěli. Práva a povinnosti orgánů veřejné moci srůstají do jednoditého pojmu - *pravomoci*. Ze tří proměných nám tak zbyly dvě, nicméně i mezi nimi by měla existovat určitá vazba. Čím je orgán veřejné moci nadělen více mocenskými pravomocemi, tím by za ně měl nést i větší odpovědnost.

Prosadí se výše uvedené i pro ruského prezidenta? J. V. Belkin odhaduje, že: „*v rukou Prezidenta Ruské federace je soustředěno přibližně 80 % mocenských pravomocí na federální úrovni. Zbýlých 20 % se nerovnoměrně dělí mezi tradiční větve moci.*“¹⁶⁵ Citát směřuje především na kritiku faktické nerealizace ústavou deklarovaného principu dělby státní moci (čl. 10 ústavy) nevyváženým přerozdělením pravomocí, nicméně jej lze funkčně využít i pro naše účely, a to tak, že bychom u prezidenta očekávali doslova ohromnou odpovědnost s ohledem na rozsáhlost pravomocí, jimiž je obdařen, a tedy i potenciální újmou, kterou je způsobilý učinit Ruské federaci i ostatním státům světa. Zda tomu tak skutečně je, viz následující výklad.

¹⁶⁵ Citace ze článku Otevření kremelského Stirlitz (poznámka autora: Stirlitz je literární postavou, hrdinou mnoha děl sovětského spisovatele Ju. Semenova). Převzato z FROLOVA, M. V. Pravovoj immunitět Prezidenta Rossijskoj feděracii. In KALINOVSKIJ, K. V., SOKOLOV, T. V. *Vzaimosvjaz konstitucionnogo i ugolovnoho sudoproizvodstv.* Sankt-Petěrburg : SovetnikB, 2013, s. 230.

3.2. Ústavně-právní odpovědnost

Předchozí výklad nebyl zatížen odvětvovým vnímáním práva. Právní odpovědnost jako „*strpění právem předvídaných následků za porušení povinností*“¹⁶⁶ je možné členit na ústavní, trestní, správní, občanskou, atd. apod. Dělicí kritérium spočívá v podřazení, jakého právního odvětví byly porušené právní normy součástí. Ústavní odpovědnost vzniká nesplněním nebo nikoli řádným splněním ústavních povinností nebo zneužitím ústavních práv. Obdobně lze charakterizovat odpovědnosti trestní, správní, občanskou i další.

Právní odpovědnost prezidenta upravuje ústava v čl. 91, kde se lakonicky stanoví: „*Prezident Ruské federace je nedotknutelný.*“¹⁶⁷ Obsahová vodítka, co se přesně pod pojmem *nedotknutelnost* (rusky: „*неприкосновенность*“) skrývá, nenalezneme na jiných místech ústavy, ve federálních ústavních zákonech, federálních zákonech, dekretech prezidenta, rozhodnutích ústavního soudu, ani nikde jinde v ruském právním řádu. Na řadu se tak dostává právní doktrína, která vnímá nedotknutelnost jako: „*zvláštní právní status osob ve veřejných funkcích znemožňující jejich pohnutí k odpovědnosti.*“¹⁶⁸ Tedy jakousi překážku stanovenou právem, nikoli privilegium vydané faktickým jednáním a vztahy orgánu veřejné moci k ostatním orgánům, která vylučuje odpovědnost ústavní, trestní, správní, občanskou a jiné. Mezi pojmy nedotknutelnost a právní neodpovědnost lze bez větších výhrad položit rovnítko.¹⁶⁹ Z uvedeného samozřejmě platí výjimky, nicméně odpovědnost prezidenta je tak malá (viz dále) a jeho nedotknutelnost tak široká, že je možné u prezidenta dokonce hovořit o „*právu na neodpovědnost.*“¹⁷⁰

Oprávněnou se jeví otázka, resp. otázky dvě, proč právě subjekt, který má ve federaci nejširší katalog pravomocí a jehož pochybení může způsobit nejzávažnější a nenapravitelné následky masového charakteru, je nedotknutelný, a proč právě v tak velkém rozsahu. Odpověď na první otázku spočívá ve vyšší právní ochraně u osob zastávajících veřejné funkce, čímž je zabezpečen řádný výkon jejich činnosti. Za případnou škodu způsobenou chybným rozhodnutím

¹⁶⁶ Parafráze jedné z koncepcí právní odpovědnosti, viz Gerloch, A. *Teorie práva*. 4. upr. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9, s. 179.

¹⁶⁷ V originále: „Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.“, což je možné přeložit také jako prezident má *imunitu*. Pro svou obsahovou přesnost, však byla autorem zvolena varianta překladu s termínem – *nedotknutelnost*.

¹⁶⁸ Definice obsažená ve Velké právní encyklopedii. Převzato z TROFIMOVA, G. A. Pravo na neotvetstvennost' vyššego dolžnostnogo lica strany. *Bizněs v zakoně. Ekonomiko–juridičeskij žurnal*. 2013, číslo 6, 123 - 126. ISSN 1816-921X, s. 125.

¹⁶⁹ Z tohoto důvodu budou v následujícím výkladu oba pojmy nedotknutelnost i neodpovědnost používány *promiscue*.

¹⁷⁰ Viz název článku TROFIMOVA, G. A.: „Právo na neodpovědnost nejvyšší úřední osoby státu.“ V originále: „Право на неответственность высшего должностного лица страны.“

prezidenta nese odpovědnost Ruská federace, protože není v silách ani těch nejbohatších lidí tohoto světa, aby případnou škodu uhradili či nahradili z vlastního majetku.¹⁷¹ Pravidla řádného hospodáře, podnikatelského úsudku ani podnikatelského rozhodnutí nelze z logiky věci použít. Jen stěží si je možné představit, jak lid Ruské federace jako nejvyšší suverén přezkoumává, zda jejich prezident jednal „*informovaně, v obhajitelném zájmu obchodní korporace (poznámka autora: federace) a s nezbytnou loajalitou.*“¹⁷² V případě zavedení osobní majetkové odpovědnosti prezidenta by navíc nikdo z racionálně smýšlejících lidí danou funkci nevykonával. Odpověď na druhou otázku ohledně šíře nedotknutelnosti prezidenta můžeme hledat v historické skutečnosti, kdy v procesu přijímání současné ústavy vyhrál projekt prezidentský, nikoli parlamentní.

Nedotknutelnost je převážně¹⁷³ v ruské odborné literatuře považována za výjimku z principu rovnosti všech občanů v jejich právech a povinnostech (čl. 6 odst. 2 ústavy), a potažmo z principu rovnosti všech před zákonem a soudem (čl. 19 odst. 1 ústavy). Skutečně, osoba vykonávající post prezidenta má odpovědnost jinou než občan danou funkci nevykonávající, nicméně důležitá je skutečnost, že odlišné právní postavení není spojeno s konkrétní osobou, ale s veřejnou funkcí, kterou osoba dočasně zastává. Lze proto oprávněně hovořit o výjimce zakotvené přímo ústavou, z obecného principu rovnosti, ale nejde o porušení daného principu, protože každý, kdo bude prezidentem, nabyde dočasně vlastnost nedotknutelnosti.

3.2.1. Právní úprava odpovědnosti a role prezidenta

Právní úprava odpovědnosti by vždy měla být adekvátní s ohledem na specifika právního postavení daného orgánu. Roli prezidenta můžeme označit za dvojjedinou. Zprvé plní úlohu klasické „hlavy státu“ mající za úkol chránit ústavu, dohlížet nad řádným fungováním státu, předcházet a napomáhat řešit spory mezi orgány veřejné moci na federální úrovni i ve vztahu k subjektům federace, zkrátka působit jako nestranný dirigent mezi jednotlivými orgány a do mocenského dění se vmísit až v okamžiku, kdy je to opravdu nezbytné (*ultima ratio*). Tomuto pojetí prezidenta je přiměřená i právní úprava jeho odpovědnosti, resp. neodpovědnosti. Pokud by prezident neměl disponovat žádnými důležitými pravomocemi, pak není nezbytné

¹⁷¹ Dle neoficiálních zdrojů a informací by měl být právě Vladimír Putin nejbohatším mužem planety. Jeho majetek však není možné objektivně kvantifikovat, proto ani není uváděn v oficiálních srovnáních, jako je žebříček magazínu Forbes apod.

¹⁷² ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I. a kol. Právo obchodních korporací. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 640. ISBN 978-80-7478-735-5, s. 178.

¹⁷³ Za všechny například Frolova, M. V., Ryncev, V. či Trofimova, G. A.

s jeho postavením spojovat jakoukoli odpovědnost. Naopak princip neodpovědnosti se jeví jako vhodný odrazový můstek pro výkon koordinační funkce hlavy státu zakládající se v plné míře na nezávislosti a nestrannosti prezidenta.

Do hry se však dostává druhá kvalita prezidenta jako orgánu veřejné moci, kterému jsou ústavou a dalšími právními předpisy svěřeny reálné mocenské pravomoci předjímající jeho dominantní postavení v celém systému federace, což plně odpovídá formě vlády zvolené pro Ruskou federaci oscilující mezi poloprezidentským a prezidentským systémem. Prezident vystupující v této kvalitě vykonává pravomoci a činí tak samostatně. Během přijímání dekretů prezidenta není například vyžadována kontrasignace jiného orgánu veřejné moci, která by znamenala přenos odpovědnosti za přijaté dekry na vládu apod. Prezident takto realizuje oprávnění všech tří základních větví státní moci a z povahy věci za ně musí nést příslušnou odpovědnost, resp. měl by nést.

Ústava naproti tomu tvrdošijně hlásá: *prezident je nedotknutelný*, a tedy za výše uvedené zcela neodpovědný. Jestliže přijmeme tezi, že v Ruské federaci existují právní jednání, se kterými není spojena odpovědnost za jejich provedení, a to navíc u nejvyššího a nejmocnějšího z orgánů státu, jenž by měl být ostatním příkladem, pohybujeme se ještě v mantinelech demokratického právního státu, či jsme již za jeho hranou? Neboli jinak, pakliže je právo defektní, strukturálně nesmyslné a s ohledem na reálný stav věcí patologické, jedná se stále ještě o právo jako o produkt lidské činnosti, který by měl lidem usnadnit jejich životy a umožnit jim, aby alespoň v minimální jistotě mohli žít spolu i vedle sebe? Je toto právo stále ještě závazné? L. A. Golubeva píše, že: „*pozice právního státu předpokládá realizaci principu vzájemné odpovědnosti občana a státu.*“¹⁷⁴ Závazek odpovědnosti občanů vůči státu je vykoupen protizávazkem státu vůči jeho občanům. Pokud druhý ze závazků není možné objektivně plnit a realizovat, pak ani nelze vynucovat *soluci* toho prvního. Jestliže orgán veřejné moci nenese odpovědnost za své činy, pak nemůže stát nést odpovědnost vůči svým občanům. Výše uvedené v konečném důsledku znamená zánik povinností občanů vůči svému státu. Povinnost dětí plnit školní docházku, povinnost dospělých pracovat, odvádět daně se dostávají do roviny *naturálních obligací*. Jsem si vědom skutečnosti, že prezident je pouze jedním z orgánů státu a v obecné rovině není totéž, co stát, tzn., že jeho akty je možné zrušit, domáhat se na státu náhrady škody apod., ale ruský prezident má v systému natolik výsostné postavení

¹⁷⁴ GOLUBEVA, L. A. Těchničeskije problemy realizacii konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Prezidenta RF: Sposob rešenija. *Žurnal pravovych i ekonomičeskich issledovanij*. 2014, číslo 1, 42 – 44. ISSN 1995-1248, s. 42.

a je natolik dominantní, že jeho osoba se státem doslova splývá. Ruský prezident je personifikací svého státu.

Lze tedy shrnout konstatováním, že právní úprava odpovědnosti je zcela nepřiměřená úloze, jež post prezidenta zastává v systému orgánů veřejné moci Ruské federace.

3.2.2. Následky porušení norem ústavního práva

Porušením *primární povinnosti* vniká subjektu práv *sekundární povinnost* sankční povahy. V nejobecnější rovině sekundární povinnost znamená nutnost pokusit se o eliminaci či alespoň zmírnění negativních následků způsobených porušením primární povinnosti, a pokud to je možné, navrátit vše do původního stavu předcházejícímu porušení práva. Pro prezidenta či jiný orgán veřejné moci výše uvedené znamená, že pokud například přijme špatné rozhodnutí, měl by sám a bez podnětu někoho dalšího své rozhodnutí podle vhodnosti změnit nebo přímo zrušit.

Jaký je ovšem vztah mezi prezidentovým porušením ústavního práva a jeho pravomocemi? Nabízejí se tři možnosti. Za prvé, pokud prezident poruší své povinnosti, mohou mu být pravomoci *rozšířeny* o ty, které potřebuje k odstranění závadného stavu věcí. Jednalo by se o jakési „*právo opravy*“. Tento model v Ruské federaci zvolen není, protože není zapotřebí. Pokud se například prezident podílí na procesu jmenování do funkce, pak se také účastní procesu opačného – odvolání z funkce. Jestliže přijme dekret, pak jej libovolně může zrušit či změnit atd. apod.

Za druhé pokud poruší své povinnosti, pak by mu mohly některé jeho pravomoci být omezeny. Tento postup ruská ústava rovněž nezná. Není tedy možné, aby prezident za situace, kdy bude příslušnou pravomoc vykonávat v rozporu s jejím smyslem a účelem, byl dané pravomoci autoritativně zbaven například rozhodnutím ústavního soudu nebo zákonodárského orgánu, přičemž toto zbavení pravomoci by bylo vázáno výlučně na příslušný mandát a bylo by tak v konečném důsledku časově omezeno a trvalo maximálně do okamžiku ukončení daného mandátu. Další mandát by začínal opět s plnými pravomocemi. Místo by dané opatření mělo kromě jiného i v předvolebním čase, kdy prezident rok před volbami cíleně využívá svých pravomocí ve vztahu ke státním financím jako svou volební kampaň. *De lege ferenda* by se dala tato sankční opatření pro Ruskou federaci doporučit, aby se zabránilo nejvíce do očí bijícím zneužíváním práva ze strany ruského prezidenta. Omezení pravomocí by ovšem na druhou stranu nemohlo ochromit chod státu jako takového, proto by v nejnnutnějších případech musel být jejich výkon svěřen jinému orgánu státu, a to analogicky jako jsou případy, kdy prezident není dočasně schopen vykonávat své pravomoci (čl. 92 odst. 3 ústavy).

Za kvaziomezení pravomocí prezidenta je dle názoru autora možné považovat posuzování normativních aktů¹⁷⁵ prezidenta ústavním soudem ohledně jejich souladu s ústavou (čl. 124 odst. 2 písm. a) ústavy). Výsledkem porušení povinností prezidenta není v pravém slova smyslu omezení jeho pravomocí, ale výhradně zapovězení prezidentem zamýšleného právního následku. Omezuje se tak způsob realizace konkrétní pravomoci prezidenta, kdy sankcí za rozpor normativního aktu prezidenta je nutnost jeho zrušení či změny, a to do dvou měsíců od publikace příslušného rozhodnutí ústavního soudu o tom, že akt neodpovídá ústavě.¹⁷⁶

Třetím a nejvýznamnějším následkem porušení prezidenta jeho ústavních povinností je zbavení prezidenta všech jeho mocenských pravocí, tedy odejmutí samotného postu či funkce Prezidenta Ruské federace.

3.2.3. Právní institut zbavení funkce

Zbavení funkce nebo také zbavení právního statusu Prezidenta Ruské federace je právním prostředkem ústavního práva, který se použije ve výjimečných situacích, kdy prezident jedná závažným způsobem a zároveň toto jednání sankcionuje ústavní právo¹⁷⁷ tak, že předmětné jednání vyhodnotí a stanoví za zcela neslučitelné s postem prezidenta. Jednání je tak závažné, že do pozadí ustoupí i „vyšší právní ochrana určitých subjektů“¹⁷⁸ a prosadí se princip rovnosti před zákonem. Lze tedy hovořit o jakési *inkompatibilitě* předmětných jednání naplňujících skutkové podstaty ústavního deliktu a funkce prezidenta republiky. Z čehož logicky vyplývá, že negativní právní následek předmětného jednání nemůže být nic jiného než zbavení prezidenta jeho funkce, a případně i zapovězení možnosti úřad znovu nabýt.¹⁷⁹

Opačnou optikou lze na ústavní delikt pohlížet jako na zapovězenou oblast, ve které se prezident nesmí ocitnout, pokud chce ve své funkci setrvat. Vše ostatní však má dovoleno, což vzdáleně připomíná České republice známý princip *legální licence*.

¹⁷⁵ Těto procedury podléhají výhradně normativně právní akty prezidenta, a to některé dekrety a nařízení prezidenta, nikoli však jeho příkazy. Viz výslovná úprava čl. 90 odst. 3 ústavy: „*Dekrety a nařízení Prezidenta Ruské federace nesmí být v rozporu s Ústavou Ruské federace a federálními zákony*“.

¹⁷⁶ Zmíněná procedura včetně sankcí je upravena v § 80 odst. 2 zákona o ústavním soudu a je zcela totožná s právní úpravou týkající se rozporu normativních aktů vlády s ústavou.

¹⁷⁷ Musí být naplněna některá ze skutkových podstat předjímaných ústavním právem, obdoba trestně-právního principu *nullum crimen sine lege*.

¹⁷⁸ FROLOVA, M. V. Pravovoj imunitet Prezidenta Rossijskoj federacii. In: KALINOVSKIJ, K. V., SOKOLOV, T. V. *Vzaimosvjaz konstitucionnogo i ugolovnogo sudoproizvodstv*. Sankt-Petěrburg: SovetnikB, 2013, 226 – 234. ISBN nezjištěn, s. 226.

¹⁷⁹ V Ruské federaci není ústavou zakotvena sankce v podobě zákazu prezidenta spáchavšího ústavní delikt mající za následek jeho zbavení funkce opětovně kandidovat v dalších volbách. Ale federální zákon z 10. 1. 2003, číslo 19 – FZ „O volbách Prezidenta Ruské federace“ vylučuje v § 3 odst. 5.2 bodě 1 z práva být zvolen prezidentem osobu odsouzenou ze spáchání závažného či zvláště závažného trestného činu, jejíž odsouzení nebylo ke dni hlasování zahlazeno.

Pravidlo, pokud prezident učiní ústavní delikt, prezidentem přestane být, jestliže se jej však zdrží, prezidentem zůstane, platí pouze v ideálním světě. I v Ruské federaci musí být prezident nejdříve obviněn či žalován, následně je třeba potvrdit spáchání uvedeného a nakonec o zbavení funkce rozhodnout. Hypoteticky tak mohou nastat situace, kdy prezident fakticky naplní svým jednáním znaky ústavního deliktu, není však z něj obviněn či samotná procedura není z některého z mnoha důvodů dokončena, nebo naopak, že prezident nic zlého neučiní, přesto je kvalifikován ústavní delikt a prezident z funkce odstraněn. Rozpor mezi faktickým stavem a tím právním není výsadní doménou justice, ale může se objevit i na poli ústavního práva.

3.2.4. Historie institutu zbavení funkce

V sovětském období daný právní institut vůbec neexistoval, což bylo odrazem i skutečnosti, že se neuplatňoval ani formálně princip dělby státní moci. Hlavu státu představoval kolektivní orgán Prezidium Nejvyššího sovětu SSSR, přičemž odpovědnost nejvyšších úředních osob byla nahrazena kvazi odpovědností, tzv. stranicko politickou odpovědností před lidem.

V roce 1990 společně s postem Prezidenta SSSR byla založena i možnost zbavit jej jeho funkce. Skutková podstata ústavního deliktu spočívala v porušení ústavy a zákonů. O zbavení rozhodoval Sjezd lidových poslanců SSSR, pro musela hlasovat dvoutřetinová většina všech poslanců. Ke zbavení funkce bylo také zapotřebí vyjádření Výboru pro ústavní dozor SSSR.¹⁸⁰

V roce 1991 vznikl post Prezidenta Ruské federace a také s jeho zavedením byl spojen právní institut zbavení funkce. Skutková podstata byla určena jako porušení ústavy, zákonů či přísahy prezidenta. Na základě vyjádření ústavního soudu rozhodoval o věci Sjezd lidových poslanců RSFSR.¹⁸¹

Oficiální projekt ústavy vyhotovený Ústavní komisí Sjezdu lidových poslanců v letech 1990 – 1993, tzv. parlamentní návrh ústavy, který nakonec nebyl přijat, vymezil skutkovou postatu jako úmyslné, hrubé porušení ústavy a úmyslný závažný trestný čin.

Za účinnosti současné ústavy Ruské federace z roku 1993 byly učiněny dva pokusy o aplikaci institutu zbavení prezidenta jeho funkce. V obou případech se jednalo o snahu zbavit funkce Borise Jelcina.

¹⁸⁰ Viz čl. 127 Ústavy SSSR z roku 1977.

¹⁸¹ Viz čl. 121.10 Ústavy RSFSR z 12. 4. 1978 a § 10 zákona RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 – 1 „O Prezidentu RSFSR“.

První případ datován roku 1995 souvisel s událostmi v Buděnovsku (rusky: „Буденновск“) během Čečenské války. Proces byl ukončen v samotném počátku, kdy poslanci Státní dumy neodhlasovali ani vytvoření Speciální komise. Pozoruhodné ovšem je, že nadpoloviční většina poslanců se vůbec hlasování nezúčastnila.¹⁸²

Druhý pokus byl již o zlomek úspěšnější. Státní дума vytvořila Speciální komisi, byl vypracován návrh obvinění obsahující pět bodů, ze kterých byl prezident viněn: rozpad Sovětského svazu, státní převrat, rozpoutání války v Čečensku, oslabení obrany a bezpečnosti v Ruské federaci a genocida ruského národa. Ani jeden z uvedených bodů nebyl Státní dumou schválen. Obvinění nakonec podáno nebylo.

Boris Jelcin navzdory výše uvedeným pokusům nebyl za žádná svá jednání obviněn. Doposavad procedura odvolání z funkce nebyla započata ani u stávajícího prezidenta Vladimíra Putina, ani za jeho náhradníka Dmitrije Medvěděva. Jiné státy světa byly v tomto ohledu úspěšnější, např. v Litvě byl v roce 2004 zbaven funkce R. Paksas. Realizaci daného institutu se nevyhnuly ani Brazílie, Indonézie či Ekvádor. V České republice prezident na své zbavení funkce stále ještě čeká.

3.2.5. Současné pojetí institutu zbavení funkce

Současná právní úprava institutu zbavení prezidenta jeho funkce je obsažena jednak v rovině ústavně právní, tzn. samotné ústavě (čl. 93, 102, 103, 109 a 125) a v zákoně o ústavním soudu (§§ 3, 36, 39, 71, 107 – 110), a v rovině podzákoné, jednacím řád Státní dumy¹⁸³ (§§ 176 – 180), jednacím řád Rady federace¹⁸⁴ (§§ 167 – 171) a nakonec v právní úpravě o Speciální komisi Státní dumy.¹⁸⁵ Samotné skutkové podstaty jsou pak detailněji upraveny trestním právem.

3.2.6. Skutkové podstaty

Skutkové podstaty ústavního deliktu, pro které je možné prezidenta zbavit jeho pravomocí, definuje v obecné rovině samotná ústava. V čl. 92 odst. 2 ústavy se píše: „Prezident

¹⁸² 166 poslanců hlasovalo pro, 43 proti, 3 se zdrželi hlasování a 238 nebylo vůbec přítomno.

¹⁸³ Usnesení Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 22. 1. 1998, číslo 2134 – II GD „O Jednacím řádu Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace“.

¹⁸⁴ Usnesení Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace z 30. 1. 2002, číslo 33 – SF „O Jednacím řádu Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace“.

¹⁸⁵ Usnesení Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 19. 6. 1998, číslo 2636 – II GD „O potvrzení Ustanovení o Speciální komisi Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace ve věci hodnocení dodržení procesních pravidel a faktické důvodnosti obvinění vzneseného pro Prezidentu Ruské federace“.

Ruské federace může být zbaven své funkce Radou federace výhradně na základě obvinění vzneseného Státní dumou z *vlastizrady nebo ze spáchání jiného závažného trestného činu*.¹⁸⁶

Blíže ústava jednotlivé skutkové podstaty dále nespécifikuje. Nicméně gramatickým výkladem zjistíme, že ústava pojmenovává výslovně pouze jedno jednání, a to *vlastizradu*. Toto jednání pak začleňuje do stejné kategorie či skupiny označené jako závažné trestné činy. Z výše uvedeného tak plyne první poznatek, že zbavení funkce prezidenta v Ruské federaci je možné pouze na základě jím spáchaného trestného činu. Ústavní delikt tak nemá zakotvenu speciální povahu, jedinečnou skutkovou podstatu, kterou by mohl naplnit pouze prezident v úřadě, ale vypomáhá si odkazem na trestně právní úpravu, jejíž znaky mohou být naplněny i osobou či osobami nezastávajícími úřad prezidenta. G. A. Trofimova správně poukazuje na skutečnost, že důvody zbavení prezidenta funkce „*se výhradně týkají případů, kdy Prezident Ruské federace spáchá trestný čin, žádný z nich nezakládá odpovědnost za neplnění jeho povinností*“.¹⁸⁷ Jinak by tomu bylo za situace, kdy by skutková podstata spočívala například na nedodržení prezidentem složené přísahy nebo nikoli řádného výkonu svěřených pravomocí. Tato jednání by z objektivních důvodů nikdo kromě úřadujícího prezidenta nemohl naplnit.

Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že s vybranými hmotněprávními normami spojuje ústavní právo speciální právní sankci. Nabízí se tak otázka, zda v konečném důsledku dochází ke kumulaci sankčních povinností, tzn., zda za jeden čin bude prezident potrestán v ústavně-právní rovině zbavením svého úřadu a následně, celkově již podruhé v trestně-právní rovině odnětím svobody například na patnáct let a udělením vysoké pokuty. K této problematice viz dále.

Pro čtenáře obeznámeného s českým ústavním právem je nutné také zmínit, že ruské právo v současné době nezná rozdíl mezi velezradou a vlastizradou. Skutková podstata je pouze jedna, a to bez ohledu na subjekt předmětných jednání, vše je zastřešováno názvem: „*государственная измена*“ a dříve „*измена Родины*“.

Druhá teze vyplývající z použití gramatického výkladu ústavní úpravy spočívá na tvrzení, že ústava neřadí vlastizradu pouze do obecné kategorie trestných činů, ale kvalifikuje ji do podkategorie *závažných trestných činů*. Těmito základními, obecnými tezemi se ústavní

¹⁸⁶ V originále: „*Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления...*“.

¹⁸⁷ TROFIMOVA, G. A. Osnovaniya konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Prezidenta RF. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 1, 17 - 22. ISSN 1812-3767, s. 18.

právo vyčerpává. Bližší informace nalezneme v Trestním zákoníku Ruské federace¹⁸⁸ (dále také jen jako: „trestní zákoník“).

Trestní zákoník obdobně jako česká právní úprava rozřazuje jednotlivé skutkové podstaty trestných činů do čtyř kategorií. Gradace je determinována společenskou nebezpečností předmětných jednání. Za první existují *trestné činy malé závažnosti* (rusky „преступления небольшой тяжести“); jedná se o úmyslná či nedbalostní jednání, jejichž sazba odnětí svobody nepřevyšuje tři roky (§ 15 odst. 2 trestního zákoníku). Za druhé se rozlišují *trestné činy střední závažnosti* (rusky „преступления средней тяжести“), které mohou být úmyslné s trestem odnětí svobody maximálně pět let, nebo nedbalostní, jejichž trestní sazba převyšuje tři léta (§ 15 odst. 3 trestního zákoníku).

Pokud se u dvou výše uvedených skupin trestných činů zastavíme, zjistíme, že jejich označení se nekryje s ústavním deliktem popsaným ústavou. Uvedená jednání spadající mezi trestné činy malé a střední závažnosti tak u prezidenta nejsou sankcionována ztrátou jeho úřadu. Navíc případný trestně-právní postih vylučuje obecná úprava nedotknutelnosti, resp. neodpovědnosti prezidenta (čl. 93 ústavy). Jestliže uvedená jednání nejsou u prezidenta sankcionována, může je beztrestně činit. Kazuisticky řečeno prezident je „oprávněn“ páchat trestné činy neplacení daní (§ 198 trestního zákoníku), vydírání (§ 163 trestního zákoníku) nebo dokonce podvodu (§ 159 trestního zákoníku), což je vše přínosné například během předvolebních bojů na druhé období za sebou.

Trestné činy malé a střední závažnosti mají převážně charakter ekonomicky motivovaných jednání a všechny jsou pokryty neodpovědností prezidenta. S. A. Avakjan uvedené shrnuje následovně: „*Vzniká paradoxní situace: na vrcholu moci může legálně stát pachatel trestných činů.*“¹⁸⁹

Za třetí trestní zákoník rozeznává závažné trestné činy (rusky „тяжкие преступления“), což jsou úmyslné trestné činy, jejichž trestní sazba odnětí svobody je maximálně deset let (§ 15 odst. 4 trestního zákoníku). A nakonec za čtvrté máme kategorii zvlášť závažných trestných činů (rusky „особо тяжкие преступления“), tedy úmyslné trestné činy se sazbou odnětí svobody nad deset let (§ 15 odst. 5 trestního zákoníku).

Zde se nám začíná situace komplikovat. Ústava sankcionuje u prezidenta kategorii závažných trestných činů, a přitom trestní zákoník zná jednání pro společnost

¹⁸⁸ Federální zákon z 13. 6. 1996, číslo 63 – FZ „Trestní zákoník ruské federace“.

¹⁸⁹ Citace profesora S. A. Avakjana z článku Prezident Rossijskoj feděracii: evoljucija konstitucionno-pravovogo statusa. Převzato z článku KONDRAŠEV, A. A. Otrešeniye ot dolžnosti Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Gosudarstvo i pravo*. 2012, číslo 9, 5 - 12. ISSN 0132-0769, s. 7.

ještě patologičtější. Znamená to tedy, že ústava nespojuje zbavení funkce prezidenta se společensky nejvíce nebezpečnými činy?

Hlava 29. trestního zákoníku upravuje trestné činy proti základům ústavního zřízení a bezpečnosti státu. Na prvním místě je zařazena skutková podstata *vlastizrady* (§ 275 trestního zákoníku¹⁹⁰) postihující jednání občana Ruské federace spočívající ve špionáži, podání informace spadající pod státní tajemství nebo poskytnutí finanční, materiální, technické, konzultační nebo jiné pomoci směřující proti bezpečnosti Ruské federace. Jednání s výjimkou špionáže musí být učiněno vůči cizímu státu, mezinárodní nebo cizí organizaci nebo jejím představitelům. Podstatná je ale trestní sazba za výše uvedené v rozmezí od dvanácti do dvaceti let a příslušná pokuta.

Trestní sazba odnětí svobody 12 – 20 let řadí vlastizradu mezi zvlášť závažné trestné činy, přičemž dle litery ústavy je vlastizrada pouze závažným trestným činem. Které skutkové podstaty jsou tedy s ohledem na výše nastíněné nejasnosti sankcionovány ústavním právem?

Přesto, že je ruská ústava účinná více než čtvrtstoletí a za uvedenou dobu se podařilo většinu otázek spojených s institutem prezidenta zdařile vyjasnit prostřednictvím judikatury ústavního soudu, normotvorby prezidenta či faktickým výkonem, ta nejdůležitější otázka spojená s odpovědností prezidenta bohužel doposavad nebyla vyřešena.

Celkově se můžeme setkat se třemi právními názory. Za prvé prezident odpovídá pouze za zvlášť závažné trestné činy. Za druhé prezident odpovídá za závažné trestné činy a vlastizradu. Nakonec za třetí prezident nese odpovědnost za všechny závažné i zvlášť závažné trestné činy. Pojdme se blíže podívat na jednotlivou argumentaci.

Odůvodnění prvního závěru používá metod historického a teleologického výkladu práva. Autoři ústavy zamýšleli sankcionovat skupinu nejzávažnějších trestných činů, do níž zařadili také vlastizradu. Zohlednit se tak má na prvním místě úmysl normotvůrců, že vlastizrada označuje kategorii nejzávažnějších trestných činů, proto prezident odpovídá výlučně pouze za zvlášť závažné trestné činy. Ve prospěch tohoto závěru rovněž svědčí skutečnost, že trestní zákoník¹⁹¹ účinný v době přijetí ústavy nerozeznával formálně kategorie závažných

¹⁹⁰ V roce 2012 proběhla novela trestního zákoníku, která se dotkla také skutkové podstaty vlastizrady. Zjednodušeně řečeno došlo k upřesnění dané skutkové podstaty.

¹⁹¹ Trestní zákoník RSFSR potvrzený zákonem RSFSR z 27. 10. 1960 „O potvrzení Trestního zákoníku RSFSR“.

a zvláště závažných trestných činů.¹⁹² Zařazení vlastizrady mezi závažné trestné činy by měla být prolomena právě neexistencí těchto kategorií v tehdy platné právní úpravě.¹⁹³

Proti výše uvedenému stojí názor o „*kogentnosti ústavně-právní úpravy neumožňující rozšiřující výklad a použití norem Ústavy Ruské federace*“,¹⁹⁴ doplněný o zákaz analogie v trestním právu (§ 3 odst. 2 trestního zákoníku). Představitelé tohoto názoru pedantsky trvají na gramatickém výkladu a doslovné aplikaci ústavní normy, tedy sankcionovat se má vlastizrada a závažné trestné činy, nikoli ty zvláště závažné. Proti historickému výkladu prvního závěru namítají, že stará právní úprava kategorie trestných činů sice neznala, přesto o vybraných trestných činech hovořila jako o závažných či zvláště závažných, navíc vlastizrada byla vždy označena za zvláště závažný trestný čin. Uvedené je doplněno o citaci ústavy, která v čl. 20 odst. 2 sama hovoří o zvláště závažném trestném činu.¹⁹⁵

Autor s tímto výkladem nesouhlasí. V jeho důsledku by nejvážnější činy prezidenta nebyly potrestány. Tak například za těžké ublížení na zdraví (§ 111 odst. 1 trestního zákoníku) by prezident odpovídal a mohl být zbaven funkce, pokud by ale totožné jednání učinil na dvou či více osobách (§ 111 odst. 3 trestního zákoníku), pak by už odpovědný nebyl. Daný závěr i výklad ústavy je proto nutné odmítnout na základě logického argumentu *ad absurdum*, kdy výklad vede ke zcela nesmyslným závěrům, navíc dle argumentu *a minori ad maius* platí, že při sankcionování méně závažného trestného činu musí být postihnut i ten závažnější.

Třetí a zároveň poslední výklad představuje jakousi syntézu dvou předchozích. Od prvního si bere tezi, že vlastizrada reprezentuje celou kategorii zvláště závažných trestných činů. S druhým výkladem souhlasí v doslovné interpretaci ústavy ohledně závažných trestných činů. Poslední právní názor by tak znamenal oproti předchozím nejširší pojetí skutkových podstat ústavního deliktu, a tedy znamená pro prezidenta nejméně příznivý výklad ústavy.

Autor předkládané disertační práce se kloní k poslednímu z uvedených názorů. Skutková podstata ústavního deliktu je v Ruské federaci pojata velmi úzce, navíc neexistuje žádné racionální zdůvodnění, proč by prezidentu mělo být dovoleno páchat beztrestně jakékoli trestné činy, a to bez ohledu na jejich společenskou závadnost.

¹⁹² Za všechny nositele tohoto názoru například V. V. Lazarev.

¹⁹³ Pokud danou tezi dovedeme do důsledků, pak trestní zákoník neodpovídá ústavě, a protože se jedná o právní předpis nižší právní síly, mohl by být případně v zasažené části zrušen ústavním soudem. Těžko si ale představit, co konkrétně by se rušilo, zda celý trestný čin vlastizrady, nebo pouze její sazba.

¹⁹⁴ GOLUBEVA, L. A. Тeхничeскиe пpoблeмы peализaции кoнституциoннo-пpaвoвoй oтвeтствeннoсти Пpeзидeнтa PФ: Спoсoб peшeния. *Журнал пpaвoвыx и экoнoмичeских исслeдoвaний*. 2014, číslo 1, 42 – 44. ISSN 1995-1248, s. 43.

¹⁹⁵ V plném znění: „Trest smrti do budoucna až do svého zrušení může být upraven federálním zákonem jako výjimečný prostředek potrestání za zvláště závažný trestný čin proti životu.“

Předkládaná problematika je zapříčiněna právní úpravou rozparcelovanou do několika právních předpisů, přičemž není dodržen princip koherentnosti či vnitřní souladnosti právního řádu. Možné řešení spočívá ve změně stávající legislativy nebo v přijetí oficiálního výkladu ústavy poskytnutého ústavním soudem,¹⁹⁶ předmětný výklad však prozatím chybí. S ohledem na proprezidentské chování ústavního soudu by v případě zahájení procesu oficiálního výkladu ústavy bylo možné predikovat vítězství prvního z předložených výkladů. Druhý je argumentačně neúnosný a třetí pro prezidenta až moc nevýhodný.

Z komparativního hlediska je vhodné zmínit, že obdobný rozpor mezi ústavou a trestním zákoníkem evidují v téže otázce rovněž v Bělorusku.¹⁹⁷ Ruská federace proto není jediným státem světa řešícím nedokonalost právní úpravy v tak zásadní problematice.¹⁹⁸

Výše uvedené lze tedy shrnout konstatováním, že v Ruské federaci není jasný obsah skutkových podstat, které prezident musí naplnit, aby byl zbaven své funkce. Nicméně je zřejmé, že za velkou řadu trestných činů řazených do kategorií malé a střední závažnosti prezident neodpovídá.

Po alespoň orientačním vymezení, co je ústavním deliktem, je možné říci, i co jím není. Tak například ústava výslovně u prezidenta nesankcionuje porušení principu zákazu přivlastnění moci nebo mocenských pravomocí (čl. 3 odst. 4 ústavy). Toto jednání ale nalezneme také v trestním zákoníku, který postihuje násilné přivlastnění nebo násilné udržení moci (§ 278 trestního zákoníku), a to se sazbou 12 – 20, tzn., jedná se o zvlášť závažný trestný čin.

Představit si je možné situaci, kdy uřadující prezident zmanipuluje soudce ústavního soudu, aby konkrétní kauzu rozhodli v jeho prospěch. Ve svém důsledku by se nejednalo o výklad ústavního soudu, ale samotného prezidenta, který si neoprávněně přivlastnil mocenskou pravomoc moci soudní patřící jinému mocenskému orgánu. Spáchal by tak zvlášť závažný trestný čin, pro který by dle prvního a třetího výkladu mohl být zbaven svého úřadu.

Dále ústavním deliktem není obecné porušení ústavy, ústavního zřízení, přísahy, které by mělo za následek masové škody vůči občanům, či neřádné plnění jeho pravomocí případně zneužití jeho práv. V těchto případech porušení ústavních zákazů a povinností je proto vždy třeba hledat v trestním zákoníku a snažit se subsumovat příslušné jednání pod některou ze skutkových podstat, které zná trestní právo.

¹⁹⁶ Procedura dle §§ 105 a 106 zákona o ústavním soudu.

¹⁹⁷ Ústava Republiky Běloruské z 24. 11. 1996 v čl. 88 stanoví: „Prezident může být zbaven funkce v souvislosti se spácháním *vlastizrady nebo jiného závažného trestného činu*.“ Přitom Trestní zákoník Běloruska z 9. 7. 1999, číslo 275 – 3, člení v § 12 trestné činy na méně závažné, závažné (úmyslné, do dvanácti let) a zvlášť závažné (úmyslné, nad dvanáct let), a vlastizrada upravená v § 356 je dle trestní sazby zařazena mezi *zvlášť závažné trestné činy*.

¹⁹⁸ Samozřejmě ale nelze srovnávat váhu prezidenta v Ruské federaci a Bělorusku.

3.2.7. Proces zbavení funkce

Procesní stránka realizace institutu zbavení pravomocí po vzoru hmotného práva se nevyvarovala celé řady nejasností a přehmatů. Z výše uvedeného vyplývá, že prezident je zbaven úřadu pro spáchání trestného činu. Je. A. Bykova,¹⁹⁹ proto upozorňuje, že o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo je jeho strůjcem - pachatelem, by měl rozhodnout nezávislý soud, a to zákonem stanoveným způsobem, tzn. za pomoci důkazních prostředků, jednání ve věci, obhajoby obviněného atd. Tak tomu ale v Ruské federaci není, protože se jedná spíše o politický proces se soudní ingerencí.

Nabízí se proto otázka, který orgán skutkově zjišťuje jednání prezidenta, pokud to není nezávislý soud? Vylučovací metodou zjistíme, že Federální shromáždění by to být nemělo, protože: „*parlamentnímu vyšetřování nepodléhá činnost Prezidenta Ruské federace.*“²⁰⁰ Trestně-procesní zákoník,²⁰¹ na rozdíl od bývalého prezidenta či kandidáta na prezidentský úřad, nezahrnuje aktuálního prezidenta do seznamu osob, se kterými by se vedlo trestní řízení zvláštním způsobem, tzn. s určitými odchylkami od standardního řízení. Prezidenta rovněž nemůže prošetřit ani Výbor pro vyšetřování, protože se nachází v přímé podřízenosti pod prezidentem.²⁰² Odpověď nalezneme až v podzákoné úpravě.

Celý proces začíná tím, že minimálně jedna třetina všech poslanců Státní dumy učiní návrh na vznesení obvinění proti prezidentu (§ 92 odst. 2 ústavy). Už zmíněný návrh musí poukazovat na konkrétní znaky trestného činu, který se klade prezidentu za vinu (§ 176 odst. 2 jednacího řádu Státní dumy). Následně se zřizuje Speciální komise mající za úkol prověřit důvodnost obvinění prezidenta a kontrolovat dodržování procesních postupů. Komise svým obsazením představuje ryze politický orgán, jenž smí v rámci své činnosti vyžádávat různé dokumenty, zvat odborníky i jiné osoby na svá zasedání. Kromě zmíněného vypracovává návrh procedury, jak obvinění prezidenta prošetřit, koho pozvat, co si vyžádat atd. Návrh předkládá Radě Státní dumy, která nechá o návrhu Státní dumu hlasovat. Po dotázání všech expertů, ostatních osob, projednání všech listin přistupuje Státní дума ke konečnému hlasování,²⁰³

¹⁹⁹ BYKOVA, JE. A. Osobnosti odpovědnosti Prezidenta Rossijskoj federacii. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 4, 94 - 96. ISSN 1812-3767, s. 95.

²⁰⁰ § 1 odst. 2 bod 1 federálního zákona z 27. 12. 2005. číslo 196 – FZ „O parlamentním vyšetřování Federálního shromáždění Ruské federace“.

²⁰¹ § 447 federálního zákona z 18. 12. 2001, číslo 174 – FZ „Trestně-procesní zákoník Ruské federace“.

²⁰² § 1 odst. 3 federálního zákona z 28. 12. 2010, číslo 403 – FZ „O Výboru pro vyšetřování Ruské federace“.

²⁰³ Při tomto i předchozích hlasování Státní dumy by bylo vhodné zakotvit povinnou účast všech poslanců, a to s ohledem na historickou zkušenost – pokus o zbavení funkce Borise Jelcina. Trest za případné porušení povinnosti by měl finanční charakter. V případě opakovaného porušení by byl mandát poslance ukončen.

pro vznesení obvinění proti prezidentu je nezbytná dvoutřetinová většina všech poslanců.²⁰⁴ Přijatý návrh se postupuje Nejvyššímu soudu, Ústavnímu soudu a Radě federace.

Od přijetí rozhodnutí o vznesení obvinění vůči prezidentu Státní dumou začíná běžet lhůta tří měsíců, ve které musejí být vypracovány posudky dvou nejvyšších soudních institucí v zemi, a nakonec musí Rada federace obvinění schválit. Pokud se cokoliv z uvedeného nepodaří, proces končí nezdarem.

Nejvyšší soud Ruské federace vypracovává posudek (rusky „заклучение“), zda jednání prezidenta naplňuje znaky „závažného“ trestného činu (*materiální přezkum*), není však stanoven procesní rámec, jak daného dosáhnout. Vzhledem k omezenému časovému úseku dokazování nepřipadá v úvahu, a to i s ohledem, že se jedná o nejvyšší soudní instanci zvyklou vykládat právo, nikoli dokazovat. Hodnocení důkazů se nejspíše omezí na studium předložených listin, které budou i podkladem konečného posudku. Právní úprava nestanoví, jak a na základě čeho se má při přezkumu postupovat, ani kdo má za nejvyšší soud rozhodnout: prezidium, kolegium, nebo plénum?

Do hry je vtažen také Ústavní soud Ruské federace, který má na starosti kontrolu souladnosti procedury s právními předpisy (*formální přezkum*). Ani u něj však není závazně stanoven postup, jak a co konkrétně prošetřovat. Fakticky připadá v úvahu přezkum hlasování poslanců ve Státní dumě, zda bylo přítomno požadované kvórum, zda byly hlasy správně sečteny apod. Tuto činnost vykonává i Speciální komise Státní dumy, jde tedy o duplicitu jejich pravomocí. Z tohoto pohledu účast ústavního soudu nedává žádný smysl, navíc v případě velmi proprezidentského ústavního soudu může být vydán negativní posudek nebo jeho přijetí může být co možná nejvíce odkládáno, nebo vůbec nepřijato.

Předpokladem samotného konečného rozhodnutí Rady federace jsou dva kladné posudky nejvyššího a také ústavního soudu. Pro samotné posudky není stanovena žádná lhůta, nicméně pro úspěšné zakončení celého procesu se musejí vejít do zmíněných tří měsíců od vznesení obvinění.

V zásadě pak Rada federace může zaujmout trojí stanovisko. Za prvé se odmítne záležitostí vůbec zabývat nebo z objektivních důvodů nestihne o obvinění hlasovat, což má za následek odmítnutí obvinění a konec procesu. Tento postup není vůbec nereálný, a to i vzhledem k jeho výslovnému posvěcení ústavou, která stanoví, že prezident může být zbaven své funkce, nikoli, že musí (čl. 93 odst. 1 ústavy). Za druhé pak proběhne hlasování, ale rozhodnutí nebude přijato, protože se nenajde dvoutřetinová většina členů Rady federace

²⁰⁴ V případě, že je prezident viněn z několika jednání, pak se o každém hlasuje samostatně.

hlasující pro zbavení prezidenta jeho úřadu. I v tomto případě proces nenávratně končí. Nebo naopak hlasování proběhne s výsledkem schválení předmětného rozhodnutí.

V posledním případě prezident neprodleně v úřadu končí, jeho pravomoci dočasně přebírá předseda vlády a do tří měsíců se musí konat nové prezidentské volby (čl. 92 odst. 2 a 3 ústavy).

Celkově se jedná o velmi složitý proces, jen stěží srovnatelný s postupy v ostatních státech. Vše je úmyslně koncentrováno a zrychleno lhůtou tří měsíců. Proč je proces lhůtou vůbec omezen a proč právě touto? Pro stanovení lhůty hovoří snaha zajistit právní jistotu, nutnost celou záležitost neprodleně vyřešit a v případě skutečného spáchání trestného činu ponechat pachatele u moci co možná nejkratší dobu. Z těchto příčin řízení musí zaujímat prioritu ve všech zainteresovaných orgánech. Naopak proti lhůtě hovoří možnost uspěchaného rozhodnutí, které nebude správné, dále pak reálná hrozba, že pachatel trestných činů bude i nadále funkci vykonávat, protože se z různých příčin proces nestihne.

Uvedenému by velmi pomohlo oba dva soudní posudky z celé záležitosti vyloučit. Proces obžaloby již přezkoumává Speciální komise, navíc o trestném činu má rozhodovat soud nejspíše pouze dle předložených listin, proto účast soudních orgánů se nejeví jako nezbytná.

A. A. Kondrašev upozorňuje, že: „*v Ruské federaci je legalizována jedna z nejpřísnějších a nejmezerovitějších procedur realizace zbavení funkce a to devaluje její právní význam a mění ji v právní fikci.*“²⁰⁵ Dále také M. V. Frolova: „*nutno poznamenat, že čl. 93 Ústavy Ruské federace upravuje až příliš složitý postup pohnání Prezidenta Ruské federace k trestní*“²⁰⁶ *odpovědnosti.*“²⁰⁷ Nebo nakonec O. E. Kutafin: „*... postup zbavení prezidenta jeho funkce je natolik komplikovaný, že jej mnozí považují za prakticky nerealizovatelný.*“²⁰⁸ I v tomto ohledu se projevuje, že nakonec byl přijat prezidentský návrh ústavy a že s reálnou odpovědností prezidenta se příliš nepočítalo.

Tuto pasáž je proto možné shrnout konstatováním, že nejasnost ohledně zásadní otázky, co musí prezident spáchat, aby mohl být zbaven své funkce, je doplněna velmi komplikovanou procedurou, o které není zřejmé, zda by vůbec reálně mohla být provedena, a proto i tato zmíněná procedura se může stát reálnou překážkou odpovědnosti prezidenta.

²⁰⁵ KONDRAŠEV, A. A. Otrešeniye ot dolžnosti Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Gosudarstvo i pravo*. 2012, číslo 9, 5 - 12. ISSN 0132-0769, s. 8.

²⁰⁶ Přesně řečeno se jedná o ústavní odpovědnost.

²⁰⁷ FROLOVA, M. V. Pravovoj immunitet Prezidenta Rossijskoj feděracii. In: KALINOVSKIJ, K. V., SOKOLOV, T. V. *Vzaimosvjaz konstitucionnogo i ugolovnogo sudoproizvodstv*. Sankt-Petěrburg: SovetnikB, 2013, 226 – 234. ISBN nezjištěn, s. 232 a 233.

²⁰⁸ KUTAFIN, O. JE. *Glava gosudarstva*. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2013. 560 s. ISBN 978-5-392-09063-1, s. 321.

3.2.8. Odpovědnost bývalého prezidenta

Právní úprava odpovědnosti bývalého prezidenta byla nejprve přijata ve formě dekretu²⁰⁹ prezidenta. Nejednalo se ale o situaci, kdy prezident sám sobě upravil otázku odpovědnosti. Předseda vlády Vladimír Putin vykonávající dočasně pravomoci prezidenta upravil první den, kdy mu dané pravomoci byly dle čl. 92 odst. 3 ústavy svěřeny, odpovědnost a materiální zajištění svému předchůdci Borisi Jelcinovi, jenž dobrovolně odstoupil z funkce. Dekret měl být výsledkem politického jednání, expresivně řečeno politického handlu, jako protihodnota za podpoření Vladimíra Putina jako tehdejšího předsedy vlády v prezidentských volbách.

Dekret z 31. 12. 1999²¹⁰ se vztahoval výhradně na bývalého prezidenta, kterému uplynulo jeho volební období, nebo který dobrovolně a předčasně odstoupil ze své funkce (viz příklad Borise Jelcina), nebo kterému funkce končí pro jeho špatný zdravotní stav (zdravotní nezpůsobilost). Zbavení funkce v tomto taxativním výčtu nenalezneme. Bývalý prezident, jehož funkce zanikla některým z výše uvedených způsobů, měl společně se svou rodinou nárok na poskytnutí doživotní státní ochrany v místě svého bydliště i místech přechodného pobytu²¹¹ a také na celou řadu materiálních výhod poskytovaných za jeho života včetně finančního plnění jeho pozůstalým. Vše bylo hrazeno výhradně ze státního rozpočtu federace. Majetkové zajištění i ochrana bývalých lídrů jsou v Ruské federaci vnímány jako kritéria civilizované společnosti a státu.

Odpovědnost bývalého prezidenta upravoval odst. 1 písm. d) stanovující, že *bývalý prezident je nedotknutelný*, nemůže být pohnán k trestní nebo správní odpovědnosti, zadržen, uvězněn, podroben prohlídce obydlí, výslechu či osobní prohlídce. Nedotknutelnost se vztahovala rovněž na jeho obydlí, pracovní místnosti, prostředky dopravy, prostředky komunikace, dokumenty, zavazadla i dopisy.²¹²

Zarážející na celé věci je to, že nedotknutelnost bývalého prezidenta byla ještě širší než prezidenta v úřadu, protože z ní neexistovala žádná výjimka v podobě ústavního deliktu. Bývalému prezidentu již logicky nelze žádné pravomoci či post vzít, protože je nemá. Proč by měl požívat stejné právní ochrany vylučující odpovědnost trestní, správní, občanskou i jiné jako

²⁰⁹ Jedná se o klasický příklad, kdy dekret prezidenta plní úlohu dočasného zákona a přijetím zákonné úpravy jeho život končí.

²¹⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 31. 12. 1999, číslo 1736 „O garancích Prezidentu Ruské federace, který ukončil výkon svých pravomocí, a členům jeho rodiny“.

²¹¹ Státní ochrana je v Ruské federaci upravena ve federálním zákoně z 27. 5. 1996, číslo 57 – FZ „O státní ochraně“.

²¹² Uvedené by mohlo být považováno za pokus o legální výklad toho, co znamená pojem nedotknutelnost úřadujícího prezidenta. Žádný právní předpis však tímto způsobem nedotknutelnost prezidenta v úřadu neomezuje, a proto jeho nedotknutelnost je všechno to výše uvedeno i vše ostatní.

úřadující prezident? Dále uvedená nedotknutelnost se nevztahovala výhradně na konání či nekonání učiněná v období prezidentury, ale na všechna jednání za i po ukončení úřadu. M. V. Frolova oprávněně varuje před situací, kdy i jen krátkodobý výkon funkce prezidenta se změní v „*doživotní právní privilegium*,“²¹³ pro které není žádné racionální zdůvodnění.

Právní úprava byla následně v roce 2001 revidována a přijata tentokrát ve formě klasického federálního zákona.²¹⁴ Nedotknutelnost byla zásadně převzata, ale navázána výhradně na jednání učiněná během funkčního období (§ 3 odst. 1). Rovněž byl doplněn institut sejmutí nedotknutelnosti (rusky „*лишение неприкосновенности*“) prezidenta v případě zahájení trestního řízení ohledně spáchání závažného trestného činu za jednání, kdy byl v úřadu (§ 3 odst. 2). Sejmutí nedotknutelnosti má následující posloupnost: Nejprve se musí zahájit trestní řízení, následně předseda Vyšetřovací komise podá návrh Státní dumě na zbavení bývalého prezidenta jeho nedotknutelnosti. Dolní komora ruského parlamentu zaujme k návrhu kladné či záporné stanovisko. V kladném případě je povinna předat věc ve lhůtě tří dnů Radě federace. Horní komora parlamentu je pak musí ve lhůtě 3 měsíců rozhodnout s konečnou platností.²¹⁵ V kladném případě vyrozumí Generálního prokurátora, že trestní řízení s bývalým prezidentem má pokračovat. Nesouhlas Státní dumy či Rady federace je okolností, která vylučuje vedení konkrétního trestního řízení s bývalým prezidentem.

Pokud se ovšem vrátíme na začátek, právní úprava odpovědnosti bývalého prezidenta obsažená původně v dekretu a následně federálním zákoně se netýká prezidenta, který byl své funkce zbaven. *A contrario* lze logicky dovodit, že bývalý prezident zbavený předčasně a nedobrovolně svého úřadu je za své jednání po ukončení výkonu pravomocí plně odpovědný. Jak ale naložit s jednáním naplňujícím znaky ústavního deliktu, které vedlo k zániku funkce prezidenta, je i za toto jednání trestně odpovědný? Bude bývalý prezident za jednání, jež bylo sankcionováno v rovině ústavního práva, potrestán podruhé, tentokrát v klasickém trestním řízení? Kupodivu se ruští badatelé nad touto otázkou nezamýšlejí. Dle názoru autora by odpověď na vznesenou otázku měla být bez váhání kladná, a to s ohledem na zmíněný princip rovnosti občanů a také vzhledem obecně vnímané spravedlnosti. Zároveň by se však nejednalo o porušení procesní zásady *ne bis in idem*, protože sice by bylo trestáno totožné jednání

²¹³ FROLOVA, M. V. Pravovoj immunitět Prezidenta Rossijskoj feděracii. In: KALINOVSKIJ, K. V., SOKOLOV, T. V. *Vzaimosyjaz konstitucionnogo i ugolovnogo sudoproizvodstv*. Sankt-Petěrburg: SovetnikB, 2013, 226 – 234. ISBN nezjištěn, s. 227.

²¹⁴ Federální zákon z 12. 2. 2001, číslo 12 – FZ „O garancích Prezidentu Ruské federace, který ukončil výkon svých pravomocí, a členům jeho rodiny“.

²¹⁵ Na zasedání horní i dolní komory ruského parlamentu má bývalý prezident právo se osobně účastnit.

prezidenta, ale poprvé na základě politického soudu s politickým trestem – ztráty úřadu a podruhé dle klasického trestního řízení s trestním postihem.

Geneze odpovědnosti bývalého prezidenta se tak vydala správným směrem, když následnou neodpovědnost uchopila jako logické prodloužení nedotknutelnosti prezidenta v úřadu, nikoli jako doživotní výsadu bývalého prezidenta.

3.2.9. Mezinárodní srovnání institutu zbavení funkce prezidenta

Nejen v Ruské federaci, ale také i v jiných státech světa je znám právní institut zbavení funkce, nicméně dle svého původu ze Spojených států amerických pod označením *impeachment*.

Skutková podstata typicky spočívá v porušení ústavy nebo zákonů, neplnění povinností prezidentem, spáchání vlastizrady nebo jiného trestného činu, popřípadě přestupku prezidentem a porušení jeho přísahy. Dále je možné najít některé exotické skutkové podstaty, jako nekompetentní výkon pravomocí nebo rozpuštění parlamentu, které následně neschválí v referendu lid.

Jmenovitě tak v USA ústava postihuje vlastizrady, úplatkářství, jiný těžký zločin nebo trestný čin,²¹⁶ ve Francii znají výhradně velezradu a nic jiného.²¹⁷ Širší pojetí mají naopak v Polsku, kdy prezident může být pohnán k odpovědnosti před Státní tribunál za porušení zákona nebo spáchání trestného činu.²¹⁸ Obsahově podrobnější úpravu mají například v Brazílii, kde je sankcionováno zneužití moci, konkrétně přijetí prezidentova normativního aktu útočícího na federální ústavu, resp. existenci federace, nezávislost mocí, bezpečnost, výkon politických, osobních a sociálních práv atd. apod.²¹⁹

Srovnáním s právní úpravou v Ruské federaci lze konstatovat, že existují právní úpravy, které znají širší skutkové podstaty, ale také i užší, než je tomu v Ruské federaci. Liší se rovněž i rozsáhlost jednotlivých právních úprav. Nicméně ruské řešení vybočuje v tom, že nezohledňuje roli, kterou prezident zastává ve federaci.

Druhou oblast vhodnou k mezinárodnímu srovnání představuje samotný proces zbavení prezidenta jeho funkce. S ohledem na jistá zjednodušení nalezneme tři typické modely. Za prvé parlament snímá prezidentu nedotknutelnost a následně jej soudí příslušný soud.²²⁰ Za druhé jedna komora parlamentu vznesе obvinění a druhá komora o něm rozhodne, čímž prezidenta

²¹⁶ Viz čl. 2 oddíl 4 ústavy Spojených států amerických z 17. 9. 1787.

²¹⁷ Viz čl. 68 ústavy Republiky Francie z 4. 10. 1958.

²¹⁸ Viz kapitola 5 čl. 145 ústavy Republiky Polsko z 2. 4. 1997.

²¹⁹ Viz ústava Brazílské federativní republiky z 5. 10. 1988.

²²⁰ Viz např. Francie, Itálie či Polsko.

bud' zbaví jeho funkce, či nikoli.²²¹ Třetí model je podobný s druhým uvedeným. Ke zbavení prezidenta jeho funkce se však obligatorně vyžaduje i souhlas lidu v referendu.²²²

Ruská právní úprava se nejvíce blíží druhému z uvedených modelů, doplňuje jej o ingerenci dvou vrcholných orgánů soudní moci a svou přísnou lhůtou tří měsíců a děravou právní úpravou jeho funkčnost sráží do roviny spíše hypotetické než efektivně účelné.

Srovnáním se zahraničím lze tedy přísně konstatovat, že ruská právní úprava neobstojí, navíc s ohledem na její nefunkčnost, lze srovnávání skutkových podstat považovat za zbytečné, protože aby předmětný institut plnil svou úlohu prostředku ústavní odpovědnosti prezidenta, pak je zapotřebí kvalitní materiální i procesní stránka věci.

3.2.10. Návrhy na změny

De lege ferenda navrhuje G. A. Trofimova²²³ přijetí federálního ústavního zákona o odpovědnosti prezidenta, a to i za současného stavu, kdy je přijetí tohoto druhu zákona možné výhradně tam, kde to ústava předjímá,²²⁴ který bude obsahovat kazuistický výčet povinností prezidenta, přičemž dané povinnosti budou hodnotově rozděleny na ty, jejichž nedodržení se rovná *hrubému porušení ústavy*, což má být bezprostředně skutkovou podstatou ústavního deliktu, a ostatní porušení představující *méně závažné porušení ústavy*. Přičemž vždy u méně závažných porušení vydá příslušný orgán, zejména Státní дума, upozornění (rusky „предупреждение“) na neřádné plnění prezidenta jeho povinností.

Jak se má s přijatými upozorněními dále nakládat, autorka nerozvádí. Nejspíše při určitém počtu upozornění přijatých ve stanovené době by se opět jednalo o skutkovou podstatu ústavního deliktu. Tento model by byl však více než problematický. Za prvé žádný výčet by objektivně nemohl být úplný, protože celá řada pravomocí prezidenta je právem neupravena, resp. jsou dovozovány až výkladem. Za druhé by uvedený model umožňoval případně nepřátelskému orgánu státní moci ve vztahu k prezidentu přijmát nadbytečně zmíněná upozornění ve snaze jednoduše zvoleného prezidenta zbavit jeho funkce. Za třetí by prezident začal svůj úřad vykonávat až přehnaně defenzivně, aby se vyvaroval sebemenší záminky k přijetí upozornění. Z dobře myšleného nápadu by se v konečném důsledku stala pro prezidenta překážka řádného výkonu pravomocí.

²²¹ Spojené státy americké.

²²² Rakousko, Rumunsko nebo Island.

²²³ TROFIMOVA, G. A. Osnovanija konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Prezidenta RF. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 1, 17 - 22. ISSN 1812-3767, s. 20 – 22.

²²⁴ O federálním ústavním zákonu o odpovědnosti prezidenta ústava mlčí.

A. V. Kirilenko přichází s následujícím: „*stálo by za to zakotvit v Ústavě Ruské federace ustanovení o tom, že Prezident Ruské federace musí veřejně přiznat svou vinu za přijetí rozhodnutí působícího podstatnou škodu státu a občanům země.*“²²⁵ Příliš si nedokáží představit situaci, kdy například po špatných rozhodnutích během ničivých záplav prezident předstoupí před svůj lid v televizní stanici Rusko 1 (rusky „Россия один“) a veřejně prohlásí, že pochybil, jím způsobená škoda je vyčíslena na XY miliard rublů a má na svědomí YZ tisíc lidských životů, nicméně na zbavení funkce to ještě není, a protože sám z funkce neodstoupí, vše zůstává při starém. Dále si nejsem vědom, zda v některém státu světa zmíněný postup jakési veřejné omluvy reálně funguje.

Ostatní návrhy jsou již více realistické a mohly by nalézt praktické uplatnění. Obecně se navrhuje rozšířit skutkové podstaty ústavního deliktu, a to jak u vlastizrady, tak i u ostatních trestných činů. Skutková podstata zmíněné vlastizrady by se mohla kazuisticky rozšířit a přiblížit se impeachmentu ze Spojených států amerických. Dále se zvažuje subsumpce všech trestných činů pod ústavní delikt a vytvoření speciálních skutkových podstat známých v zahraničí, jež by mohl výlučně naplnit pouze úřadující prezident: hrubé či opakované porušení ústavy nebo povinností prezidenta, nedodržení rozhodnutí ústavního soudu, porušení přísahy a jiné.

Z procesního hlediska je nezbytně nutné celou proceduru zbavení funkce zjednodušit a umožnit její praktickou aplikaci. V této souvislosti se také někdy hovoří o snaze omezit vliv prezidenta na subjekty účastnící se předmětného procesu, například zbavením prezidenta pravomocí ve vztahu k personálnímu obsazení ústavního soudu.

Dle názoru autora je důležitější než rozšíření skutkových podstat ústavního deliktu omezit princip neodpovědnosti zakotvený v ruském ústavním právu. Státem poskytnutá ochrana sloužící k řádnému výkonu funkce by měla být co možná nejmenší, aby určitou osobu nezvýhodňovala na úkor ostatních. Neměla by vylučovat odpovědnost trestní, správní, občanskou ani jiné. Neodpovědnost by měla být spjata výhradně s těmi jednáními, která byla učiněna v souvislosti s výkonem funkce prezidenta a za jejího trvání. Čas, kdy prezident zastává svůj úřad, by měl být rozdělen na profesní a osobní část. Ta profesní by byla kryta neodpovědností, naopak v osobní části by prezident plně odpovídal za svá jednání. Názor, že prezident nemá osobní život, dle mého soudu neobstojí.

²²⁵ KURILENKO, A. V. Voprosy sistematizacii otvetstvennosti Prezidenta Rossii kak garanta Konstitucii RF. *Sovremennoje pravo*. 2011, číslo 12, 33 - 36. ISSN 1991-6027, s. 34.

3.3. Odpovědnost morální a etická

Kromě právní a politické odpovědnosti rozlišujeme také odpovědnost morální a etickou, aby se však pravidla morální a etická mohla sankcionovat právem, musí na ně právní normy odkázat nebo je dokonce právně upravit, tzn. vzít si daná pravidla za svá, čímž se z morálních a etických pravidel rázem stávají pravidla právní. Jak známo, platí, že ne každé právní pravidlo je pravidlem morálním či etickým a ne každé morální či etické pravidlo je pravidlem právním, přičemž však existují pravidla, jež jsou zároveň právními i morálními či etickými.

3.3.1. Příklady převzetí morálních či etických pravidel právem

Příkladem převzetí morálních a etických pravidel do práva mohou být tzv. *Obecná pravidla chování státních zaměstnanců*, která přijal prezident ve formě svého dekretu²²⁶ a jimiž obecně řečeno stanovil státním zaměstnancům povinnost dodržovat pravidla profesní a profesionální etiky.

Dále *Jednací řád Moskevské státní dumy*,²²⁷ tzn. parlamentu Moskvy jako federálního subjektu, ukládá v § 14 odst. 5 poslancům povinnost nepoužívat ve svých vystoupeních nebo dotazech hrubých nebo urážlivých výrazů, které způsobují újmu na cti a důstojnosti občanů. Rovněž jim je zapovězeno nabádat k nezákonnému jednání, používat úmyslně lživé informace, hodnotit účastníky zasedání a jejich výroky či nedůvodně kohokoli obviňovat.

Pakliže právní zákazy v převážné většině případů s odstupem času prohibují jednání dříve činěná, pak lze tvrdit, že v minulých dobách se státní zaměstnanci nechovali bez výhrad profesně ani profesionálně a poslanci Moskevské státní dumy se do roku 2005 dopouštěli ve svých vyjádřeních hrubých a urážlivých výrazů. Zda se situace zlepšila, zůstává nezodpovězenou otázkou.

3.3.2. Prezident a morální či etická odpovědnost

Ohledně postu Prezidenta Ruské federace však žádný morální či etický kodex stanoven není, znamená to tedy, že se nedotknutelnost prezidenta vztahuje mimo rámec práva i na morální a etická pravidla? Nenese prezident za své výroky a činy morální a etickou odpovědnost a v konečném důsledku se může projevovat a chovat hůře než jeho podřízení? Nedodržovat pravidla profesní a profesionální etiky, vyjadřovat se hrubě a urážlivě... Zcela jistě ne. Jednak nedotknutelnost prezidenta stanovená ústavou směřuje výhradně k vyloučení právní

²²⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 8. 2002, číslo 885 „O stanovení obecných principů chování státních zaměstnanců“.

²²⁷ Usnesení Moskevské státní dumy z 16. 11. 2005, číslo 320 „O Jednacím řádu Moskevské státní dumy“.

odpovědnosti, přičemž ostatní druhy odpovědnosti zůstávají nedotčeny. Za použití logického argumentu *a minori ad maius* lze tvrdit, že výše uvedená pravidla zavazující podřízené musejí platit rovněž pro jejich nadřízeného, který by jim měl být vzorem a příkladem. Z povahy věci není možné, aby pro prezidenta platila volnější morální a etická pravidla. Protože však daná pravidla nejsou pro prezidenta právem zakotvena ani právo na ně neodkazuje, nečiní je závaznými, nemůžeme v právu hledat sankci za jejich porušení. Navíc, i kdybychom připustili jejich právní závaznost, např. jejich imanentním spojením s funkcí prezidenta, pak by se prosadil ústavní princip nedotknutelnosti, který by příslušnou sankci z její aplikace vyloučil.

Výše uvedené ale neznamená, že není možné sankci hledat v mimoprávní rovině, například ve formě společenského vyloučení či odsouzení. Nutno však mít na paměti, že společenské vnímání představuje velmi vrtkavou kategorii, protože je determinována hodnotami zastávanými většinou *mnohonárodnostního lidu* (čl. 3 odst. 1 ústavy). Jednání, která by v západním světě vzbudila celospolečenské pohoršení, mohou být v Ruské federaci chápána jako demonstrace síly – jednání hodná obdivu.

Ne vždy také platí rovnice, že morální a etická chování přináší kýžené výsledky, ba právě naopak, dle názoru autora jednání nesplňující výše uvedené, za předpokladu použití s protistranou dodržující do nejmenších detailů morálku i etiku, vedla k velkým politickým úspěchům i územním ziskům Vladimíra Putina na mezinárodní scéně. Za všechny například připojení Krymského poloostrova k Ruské federaci.

3.4. Dílčí závěr

Široký princip neodpovědnosti ruského prezidenta vylučuje jakoukoli jeho trestní, správní, občanskou i jiné druhy právní odpovědnosti a je zcela v rozporu s právním postavením zaujímaným prezidentem v Ruské federaci. Prezident tak zcela beztrestně může páchat trestné činy malé a střední závažnosti, a tedy může plně v souladu s ústavou platit, že pachatel trestných činů je hlavou státu, garantem ústavy, práv a svobod člověka a občana atd.²²⁸

Jedinou výjimku z nedotknutelnosti ústavní delikt mající za následek zbavení prezidenta jeho funkce. Skutková podstata je ovšem zcela nejasná a samotná procedura natolik komplikovaná, až nerealizovatelná, že daná ústavní sankce je prakticky vyloučena.

Další ústavní postih spočívající v přezkumu prezidentské normotvorby naráží na dominantní vliv prezidenta na personální obsazení ústavního soudu, tzn. orgánu posuzujícího

²²⁸ Jedná se o parafrázi čl. 80 ústavy, kde je obecně vymezena úloha prezidenta v systému.

souladnost prezidentských aktů s ústavou. I tuto sankci lze pro výše uvedené považovat za fakticky vyloučenou.

Politická sankce v podobě opětovného nezvolení stávajícího prezidenta na další období pak naráží na překážku neexistence demokratických voleb s rovnou příležitostí všech kandidátů na jejich zvolení. Prezidentské volby v Ruské federaci připomínají spíše potvrzení důvěry stávajícímu prezidentu nebo jím vybranému kandidátu. G. A. Trofimova uvádí, že zvolení jiného kandidáta: „... je velmi málo pravděpodobné pro v národě vzniklý stereotyp vždy podporovat ne toho představitele moci, který koná v souladu s ústavou a právním řádem země, ale toho, který je nejsilnější (nejsebevědomější) osobností.“²²⁹ I politická sankce jako prostředek vyjádření prezidentu jednou za šest let nedůvěru, proto selhává.

Výše uvedené slouží v podobě argumentace pro možnost hovořit o prezidentu Ruské federace jako o orgánu veřejné moci fakticky zcela neodpovědném, a to nikoli jen ohledně jednání spojených s výkonem samotné funkce, ale obecně.

Právní úprava stanovující postih prezidenta představuje určitou fasádu, jakési zdání demokratického právního řádu, a proto by měla být v nejbližších letech podrobena pečlivé analýze zakončené strukturální novelizací celé této právní problematiky.

²²⁹ TROFIMOVA, G. A. Pravo na neotvetstvennost' vysshego dolžnostnogo lica strany. *Biznēs v zakoně. Ekonomiko-juridičeskij žurnal*. 2013, číslo 6, 123 - 126. ISSN 1816-921X, s. 125.

4. Administrativa Prezidenta Ruské federace

Kdo se zabývá problematikou administrativy ruského prezidenta?

Archipov, V. V., Blinov, A. B., Boschamdžijeva, N. A., Kajnov, V. I., Kaškin, S. Ju., Kondžakuljan, K. M., Konin, N. M., Krutogolov, M. A., Kučerenko, P. A., Kvoťerli, K., Ljuťagina, Je. A., Melničenko, V. I., Novikov, O. V., Iksanov, I. S., Okunkov, L. A. Osaveljuk, A. M., Osetrov, S. A., Plachotňuk, N. G., Suchonos, V. V., Ščipanov, A. V., Timakova, N., Volkov, A. M., Zozulja O. I., Zujkov, A. V.

4.1. Dílčí úvod

Funkce hlavy státu vykonávající dle ústavy a jiných právních předpisů řadu mocenských pravomocí zakládá dle O. I. Zozuli nezbytný předpoklad pro „vytvoření speciálního aparátu hlavy státu předurčeného vykonávat komplexní zabezpečení jeho činnosti“²³⁰ a to bez ohledu na jeho pojmenování. Nutnost existence zmíněného orgánu je dána zejména množstvím, rozsahem i pestrostí úkolů svěřených hlavě státu.

V ruském právním prostředí se pro výše nastíněný orgán vžilo označení administrativa,²³¹ nicméně je třeba mít na paměti, že administrativa má v souvislosti s ruským prezidentem trojí význam. Širší pojetí subsumuje pod termín administrativa prezidenta Federální vládu Ruské federace včetně všech jejích orgánů státní správy, tedy i její aparát a dále také nápomocný orgán při prezidentu. Naopak užší pojetí ztotožňuje administrativu prezidenta výlučně s jeho pomocným orgánem – Administrativou Prezidenta Ruské federace. Nakonec pak rozeznáváme i tzv. *centrální veřejnou administrativu*, což jsou veškeré orgány podřízené přímo prezidentu a vládě. Tyto orgány jim odpovídají za svou činnost, jejich poslání spočívá v uskutečňování politické jednoty a vytváření stability státní správy. Jejich nejdůležitější články jsou aparáty prezidenta a vlády, jednotlivá ministerstva a úřady.

4.2. Obecné poznámky k aparátu hlavy státu

Kromě vlastnosti nezbytnosti aparátu u hlavy státu, tzn. skutečnosti, že každá hlava státu bez ohledu na své označení a postavení v systému moci má svůj vlastní aparát, můžeme za druhý definiční znak předmětného orgánu považovat jeho subsidiaritu neboli mocenskou vázanost a odvozenost od orgánu, kterému napomáhá v jeho činnosti. Z vázanosti nepochybně vyplývá, že aparát nemůže mít více mocenských pravomocí než hlava státu.²³² Zda je aparát

²³⁰ ZOZULJA, O. I. Opyt formirovanija apparata glavy gosudarstva v stranach s respublikanskoj formoj pravlenija. *Vestnik Voroněžského gosudarstvennogo universitěta. Serija: Pravo.* 2013, číslo 1, 32 - 45. ISSN 1995-5502, s. 32.

²³¹ V českém právním prostředí bychom nejspíše užili označení pomocný orgán.

²³² Samozřejmě za předpokladu, že ústava či jiný právní předpis nestanoví jinak.

klíčovým hráčem mocenské struktury státu nebo ne, determinuje samotné postavení hlavy státu v systému dělby státní moci.

Dle kritéria účelu aparátu rozlišujeme trojí pojetí. Zaprvé se jedná o orgán nadřazený vládě, tzv. nad-vláda (rusky: „сверхправительство“), čili orgán s politickou vahou i politickým obsazením. Zadruhé nalezneme aparáty mající podobu důvěrného mozku hlavy státu (rusky: „мозговой трест“), tedy jakýsi kolektiv specialistů, např. ve Spojených státech amerických. A v neposlední řadě se může jednat o osobní kabinet hlavy státu (rusky: „личный кабинет“), tedy o jeho nejbližší spolupracovníky. V ruském právním prostoru se vlivem historie a dalších souvislostí neprosadil v čisté podobě žádný z výše uvedených modelů, ba právě naopak došlo k jejich syntéze a propojení politicky ambiciozních lidí s odborníky a prezidentu nejbližšími osobami.

V každém případě, tedy bez ohledu na pojetí aparátu, lze za použití příměru konstatovat, že hlava státu je pouhým vrcholem ledovce, který je na první pohled patrný, nicméně samotné funkce hlavy státu plní kolektivy od malé skupiny spolupracovníků až doslova po armádu lidí.

Aparát hlavy státu může obsahovat jediný orgán velmi variabilně pojmenovaný, typicky administrativa²³³ či kancelář²³⁴ (úzké pojetí), nebo naopak všechny správní struktury vytvořené a fungující pod hlavou státu. Ruská federace v tomto ohledu opět vytváří kategorii novou, spojující předložené varianty, zde formálně představuje aparát prezidenta jediný orgán, nicméně do něj jsou zařazeny i struktury jak z roviny federální (rady či komise), tak také z úrovně subjektů federace (zplnomocnění zástupci).

Klasicky do předmětu činnosti aparátů hlav státu bývá řazena organizační činnost, příprava dokumentů, vypracování různých programů, příprava návrhů aktů prezidenta, následná kontrola jejich plnění apod.

Právní úprava aparátů může mít těžiště v samotné ústavě,²³⁵ což není příliš časté, nebo je zakotvena na zákonné úrovni²³⁶ či v podzákoných předpisech vydávaných hlavou státu.²³⁷ Poslední variantou je pak syntéza výše uvedeného, tzn. právní úprava obsažená v ústavě, zákonu

²³³ Např. Arménie, Kazachstán, Ruská federace či Ukrajina.

²³⁴ Např. Česká republika, Estonsko, Mongolsko nebo Polsko.

²³⁵ Např. ústava Španělského království z 6. 12. 1978 či ústava Republiky Polsko z 2. 4. 1997.

²³⁶ Např. v Mexiku zákon o Federální veřejné administrativě z roku 1976.

²³⁷ V Arménii ústava Republiky Arménie z 5. 7. 1995 ve svém čl. 61 stanoví, že prezident si vytváří svůj aparát zákonem stanoveným způsobem. Žádný zákon však nebyl doposud přijat, proto je právní úprava aparátu obsažena v dekretch prezidenta.

(někdy běžném, jindy v ústavním) i podzákoněm předpisu, jako je tomu např. v Kazachstánu.²³⁸

4.2.1. Základní typologie aparátů

Pokud bychom měli vytvořit jakousi typologii, tedy základní kategorie aparátů, sestavenou dle významnosti předmětných orgánů, pak se nabízí následující stupnice: aparáty málo, středně a velmi významné. Jak již bylo výše nastíněno, významnost aparátu je odvozena od hlavy státu, tzn. orgánu, jemuž dopomáhají k plnění svěřených pravomocí. Postavení hlavy státu pak určuje forma vlády státu, v němž se předmětná hlava státu nalézá.

Málo významný aparát nalezneme ve státech, kde má hlava státu pouze nepatrný či symbolický význam, přesto i zde se aparát vytváří, což dokazuje tezi o nezbytnosti zmíněného orgánu a jeho univerzální existenci. Mezi základní představitele lze zařadit konstituční monarchie s formální úlohou panovníka, jako je například Velká Británie s královnou, která kraluje, ale nevládne, tedy nevykonává státní moc, a dále také parlamentní republiky s prezidentem, jemuž jsou svěřeny nepatrné mocenské pravomoci, např. Německo s federálním prezidentem a jeho kanceláří či Česká republika, rovněž s prezidentem a jeho kanceláří. Logickým vyústěním absence pravomocí, jež by aparáty musely zpracovávat, vede ke snížení jejich personálního obsazení na minimum. Z ekonomického pohledu pak lze hovořit o nízkém zatížení státního rozpočtu výdaji na provoz těchto aparátů.²³⁹ Základní činnost aparátu bývá zúžena na poradní orgán (Česká republika) či na zprostředkovatele mezi hlavou státu a orgány státní moci, často pak bývají zřizovány posty trvalých zástupců hlavy státu v těchto orgánech (Německo).

Středně významný aparát hlavy státu má uplatnění ve státech, zpravidla republikách, kde prezident již vykonává reálnou moc, tedy poloprezidentských republikách. Příkladem je Francie, kde aparát prezidenta je již výrazně početnější i vnitřně členitější oproti málo významným aparátům. Jeho vnitřní struktura se dělí na Generální sekretariát, Občanský kabinet a Vojenský kabinet. Mocenskou úlohu aparátu bychom mohli označit s ohledem na postavení prezidenta za relativně významnou, nicméně však dochází ke vzájemné konkurenci mezi aparátem

²³⁸ Ústava Republiky Kazachstán z 30. 8. 1995, ústavní zákon Republiky Kazachstán z 26. 12. 1995, číslo 2733 „O Prezidentu Republiky Kazachstán“, dekret Prezidenta Republiky Kazachstán z 11. 3. 2008, číslo 552 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Republiky Kazachstán“.

²³⁹ Nízká ekonomická náročnost však neznamená nulové výdaje a absenci potřeby šetřit v případě horších ekonomických výsledků státu. Například ve velké Británii, kde jsou prostředky vykládány spíše na prezentaci královské rodiny než na pracovní chod aparátu hlavy státu, nutnost zmenšit ekonomickou zátěž vedla dle legendy k tomu, že samotná britská královna Alžběta II. ještě do nedávna obcházela královský dvůr a zhasínala světla tam, kde svítila zbytečně.

prezidenta a aparátem vlády. Soupeření o výkonnou moc ve státě se tak přesouvá z prezidenta i vlády na jejich podpůrné orgány, což se odráží i v jejich obdobné struktuře.

Velmi významný aparát nachází své uplatnění v prezidentských republikách, kde je hlavě státu svěřena výkonná moc, jako jsou například Brazílie nebo Spojené státy americké. Aparáty v těchto zemích bývají charakteristické svou značnou početností, strukturální členitostí a výkonem pravomocí ze správní oblasti.

Obdobně O. I. Zozulja si všímá korelace formy vlády a podoby aparátu hlavy státu: *„V parlamentních republikách aparát hlavy státu zaujímá úlohu výhradně jako pomocný orgán hlavy státu, v prezidentských republikách vystupuje v kvalitě odděleného orgánu výkonné moci a v republikách se smíšenou formou vlády de iure představuje pomocný orgán hlavy státu, který může být pověřen dílčími mocenskými pravomocemi, což svým způsobem může vést k jeho transformaci v neformální, vládě alternativní centrum výkonné moci.“*²⁴⁰

4.2.2. Rysy aparátů na příkladu Spojených států amerických

Pokud bychom se zastavili u Spojených států amerických, pak můžeme vypořádat několik obecných, podstatných rysů aparátu hlavy státu, zde nazvaného Výkonná správa prezidenta (anglicky: „Executive Office of the Presidency“).²⁴¹

Za prvé aparát hlavy státu zpravidla po dobu své existence podléhá dynamickému vývoji, čehož si všímají i G. A. Kivle a M. D. Somov, když uvádějí: *„v republikách s omezenou rolí parlamentu se kolem jednočlenného orgánu (tzn. prezidenta, pozn. autora) hromadí a bez konce reorganizují pomocné struktury, které snižují efektivnost nejen jednočlenného orgánu, ale celé státní moci.“*²⁴² V USA správa zpočátku plnila úlohu koordinačně-podpůrnou při vytváření politických programů prezidenta. Postupně nabaluje na uvedené další funkce a zvyšuje svůj vliv, až se nakonec aktivně účastní na procesu přijímání nejdůležitějších politických rozhodnutí. Například za II. světové války aparát prezidenta přímo realizoval jeho program, takže se z pouhé správy stal orgánem s nařizovací funkcí.²⁴³

²⁴⁰ ZOZULJA, O. I. Opyt formirovanija apparata glavy gosudarstva v stranach s respublikanskoj formoj pravlenija. *Vestnik Voroněžského gosudarstvennogo universitěta. Serija: Pravo.* 2013, číslo 1, 32 - 45. ISSN 1995-5502, s. 44.

²⁴¹ Aparát byl vytvořen na základě zákona o reorganizaci z roku 1939 prezidentem F. D. Rooseveltem a na své pomocníky rozprostřel právo držet v tajnosti činnost prezidenta. V roce 2012 měl aparát 1500 zaměstnanců a 9 oddělení, každé z oddělení řídí jednotlivé oblasti a má větší význam než vláda. Dále dochází k rozrůstání tohoto orgánu.

²⁴² KIVLE, G. A., SOMOV, M. D. Vzaimootnošenija parlamenta s glavou gosudarstva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo.* 2011, číslo 11, 42 - 46. ISSN 1812-3767, s. 42.

²⁴³ Na této činnosti se zejména podílel Úřad pro mimořádné situace a Úřad pro ekonomickou stabilizaci.

Za druhé funkce aparátu bývají velmi různorodé. Současné funkce prezidentského aparátu v USA spočívají v: a) koordinaci výkonné moci, udržování styku s ostatními orgány, b) zjišťování informací, názorů a pozic, aby se prezident mohl informovaně rozhodnout, c) pomoci prezidentu s plánováním státní politiky, výběru prioritních cílů vnitřní i vnější politiky, d) nápomoci při realizaci prezidentem zadaných cílů a vyhodnocení výsledků dané činnosti, e) řešení sporů mezi úředníky orgánů výkonné moci, kteří mají rovnocenné postavení a f) monitoringu krizových situací.

Za třetí přibíráním funkcí a pravomocí společně s významem v systému dochází ke zvětšení personálního obsazení aparátu a zvýšení složitosti jeho vnitřní struktury.

Za čtvrté obsazení i struktura aparátu se rovněž v různé míře mění v závislosti na osobě zastávající post hlavy státu. Nejsou výjimkou situace, kdy vznikají nová oddělení, ruší se ta stará či dochází mezi stávajícími k přesunu pravomocí. S ohledem na pravomoc prezidenta přizpůsobit si svůj aparát, lze prezidenty rozdělit na ty s absolutní mocí nad svým aparátem (ruský model)²⁴⁴ a prezidenty s neúplnou pravomocí. V USA je prezident omezen tím, že Kongres Spojených států amerických svými zákony stanovuje jednotlivá oddělení prezidentského aparátu, která musí každý prezident povinně vytvořit a nemůže je zrušit. Tato oddělení velmi nápadně připomínají vládní ministerstva. Příkladem obligatorních oddělení jsou Rada ekonomických konzultantů²⁴⁵ (ministerstvo financí), Rada národní bezpečnosti²⁴⁶ (ministerstvo obrany), Rada na ochranu životního prostředí²⁴⁷ (ministerstvo životního prostředí), Úřad pro rozvoj politiky v oblasti vědy a technologií²⁴⁸ (ministerstvo průmyslu či vývoje), Úřad pro rozvoj národní politiky v oblasti boje s narkotiky²⁴⁹ (obdobné ministerstvo v České republice nemáme). Ostatní, fakultativní oddělení může prezident vytvářet, měnit či rušit zcela dle svého uvážení. Členové jednotlivých oddělení buď pouze radí prezidentu, nebo prakticky realizují rozhodnutí příslušného oddělení, což je reflexí skutečnosti, že aparát plní funkci podpory hlavy státu, ale také hlavy výkonné moci.

Za páté aparáty hlavy státu zpravidla ve svém středu vytvářejí ústřední oddělení, jež má na starosti koordinaci celé struktury a bezprostřední kontakt s hlavou státu. V USA tuto roli hraje Aparát Bílého domu, který je považován za nejvýznamnější oddělení Výkonné správy prezidenta. Aparát vytváří přímo prezident za účelem koordinační činnosti všech ostatních

²⁴⁴ Absolutní moc nad aparátem znamená, že si prezident nejdříve posoudí, zda aparát chce, či nikoli. V případě kladné odpovědi jej vytvoří, přičemž jeho strukturu i personální obsazení zcela přizpůsobí svým potřebám.

²⁴⁵ Zákon o zaměstnanosti z roku 1946.

²⁴⁶ Zákon o národní bezpečnosti z roku 1947.

²⁴⁷ Zákon o národní politice v oblasti ochrany životního prostředí z roku 1969.

²⁴⁸ Zákon o národní politice, organizované práci aprioritách v oblasti vědy a technologií z roku 1976.

²⁴⁹ Zákon o národní politice v oblasti boje s narkotiky z roku 1988.

oddělení (celkem cca 40). Orgán nemá určenou specializaci, zabývá se tím, čím prezident poručí, a proto je s prezidentem v každodenním kontaktu. Orgán vede ředitel osobně vybraný prezidentem, který často souběžně plní úlohu faktického viceprezidenta a toho formálního zastihuje. Na zasedání orgánu se přijímají nejvážnější politická rozhodnutí.

Za šesté mezi hlavou státu a jeho aparátem s ohledem na jeho rozrůstání vzniká otázka míry samostatnosti podpůrného orgánu, tedy do jaké míry samostatně vykonává mocenské pravomoci. A. Zujkov tento jev přebírání pravomocí podpůrného orgánu bagatelizuje doktrínou „*alter ego* (hlavy státu – poznámka autora), *podle které aparát – to je jen svého druhu prodloužení, projekce statusu, funkcí a politické role samotné hlavy státu.*“²⁵⁰ Na jednu stranu rozšířením Výkonné správy prezidenta byla vytvořena jistá zeď mezi ním a ostatními orgány, ve kterých je prezident zastoupen, což má za následek omezení prezidentova osobního vlivu. Na druhou stranu se však vytváří obrana před nekompetentností a libovůlí prezidenta, která by nastala, pokud by prezident byl nucen vše vykonávat osobně.

Za sedmé na struktuře aparátu hlavy státu se vždy odrazí skutečnost, s jak velkým počtem lidí aparát hlava státu bezprostředně jedná. Lze rozeznat model decentralizovaný, kdy hlava státu jedná s velkým počtem lidí, a proto i řada oddělení je podřízena přímo hlavě státu. Výhoda tohoto přístupu spočívá v tom, že hlava státu disponuje informacemi z více zdrojů a řada dobrých myšlenek nepropadne filtrujícím sítím uvážení podřízených, lze tak hovořit o vytvoření reálné představy hlavy státu o jeho aparátu, potažmo stavu situace v zemi. Negativa však spočívají v tom, že ke hlavě státu se dostávají protichůdné informace a ztratí mnoho času jednáním, což fyzicky vyčerpává. Příkladem této metody řízení je prezidentství J. Cartera, který zároveň plnil úlohu ředitele Bílého domu a daný post neobsadil. Opakem modelu decentralizovaného je model centralizovaný, charakteristický vytvořením hierarchické struktury, kdy hlava státu jedná s úzkou skupinou svých podřízených, ti pak mají na starost své podřízené atd. Definičním znakem tohoto systému je velmi silná pozice ředitele aparátu, který může dokonce konkurovat samotné hlavě státu. Za příklad poslouží výkon ředitelské pozice S. Adamse v Bílém domě během prvního volebního období D. Eisenhowera. Poslední model, smíšený, stojí na pomezí dvou výše uvedených a ve Spojených státech amerických se uplatnil během prvního volebního období R. Reagana, jenž ve svém druhém období musel pro začínající Alzheimerovu chorobu přejít k modelu centralizovanému.

Celkově lze tedy shrnout, že ve Spojených státech amerických se obdobně jako v Ruské federaci z amorfního, neformálního orgánu stal strukturovaný celek, který realizuje správu země

²⁵⁰ ZUJKOV, A. *Alter ego: kto pomogajet glave gosudarstva. Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije.* 2010, číslo 6, 24 - 36. ISSN 1812-7126, s. 32.

a v němž vznikají politická rozhodnutí. Aparáty hlav státu bývají determinovány ústavně-právním statusem osob, kterým napomáhají, tedy charakterem a objemem jejich pravomocí. Naopak jednotlivé aparáty se od sebe liší obecně ve svých právech a povinnostech, právní úpravě,²⁵¹ metodikou své práce, vztahy s orgány veřejné moci, organizační strukturou i reálným vlivem ve státě.

4.3. Administrativa Prezidenta Ruské federace

4.3.1. Počátky administrativy

Původ tohoto právního institutu je v ruském právním prostoru datován před přijetím nové ústavy z roku 1993, konkrétněji do doby, kdy ještě existoval Sovětský svaz. V samotném zákoně,²⁵² který do ruského prostředí v roce 1991 vtělil post prezidenta, není o jeho administrativě ani zmínka. Zrození proběhlo až prezidentským dekretem²⁵³ z 19. 7. 1991. Původní pojetí administrativy chápalo aparát jako pomocný orgán, a to nikoli jen pro prezidenta, ale také pro viceprezidenta i Předsedu Rady ministrů.²⁵⁴ Pro náplň činnosti administrativy je nejvíce přílehlavá definice A. B. Blinova považující administrativu za „pracovní aparát hlavy státu.“²⁵⁵ Tzn. orgán nikoli velmi početný a úkolově pověřený přípravnými pracemi pro výše uvedené subjekty. Samotnou právní úpravu lze charakterizovat jako velice kusou, zabírala cca jednu stránku a de facto pouze vypočítávala součásti administrativy.²⁵⁶

Dne 5. 8. 1991 byl do své funkce jmenován první Vedoucí Administrativy Prezidenta Ruské federace Ju. V. Petrov a dále také Státní sekretář G. Z. Burdulis, přičemž oba se stali představiteli dvou hnutí uvnitř administrativy. Petrov představoval skupinu osob nazývanou jako „politici“ a jejich cílem bylo z administrativy vybudovat především politický orgán.²⁵⁷ Proti nim stáli „aparátníci“ v čele s Burdulisem, snažící se o pojetí administrativy jako výhradně administrativního čili úředního orgánu.

²⁵¹ Zde mám na mysli nejen formu právní úpravy, ale také i její obsah.

²⁵² Zákon RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 – 1 „O Prezidentu RSFSR“.

²⁵³ Dekret Prezidenta RSFSR z 19. 7. 1991, číslo 13 „O Administrativě Prezidenta RSFSR“.

²⁵⁴ Pro označení Rady ministrů se vžila zkratka *sovmin* (rusky: совмин) vzniklá složením zkrácenin dvou slov rada (rusky: совет) a ministr (rusky: министр). Jak napovídá samotný název, jedná se o označení vlády.

²⁵⁵ BLINOV, A. B. Administracija Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*. 2011, číslo 5, 57 – 66. ISSN 2073-4522, s. 57.

²⁵⁶ Sekretariát Prezidenta RSFSR, Sekretariát Viceprezidenta RSFSR, Sekretariát Předsedy Rady ministrů RSFSR, Kancelář Státního sekretáře RSFSR, poradci prezidenta, Služba Státního poradce RSFSR v oblasti právní politiky a další...

²⁵⁷ Kromě zmíněného se dle jejich názoru vláda měla stát orgánem hospodářské správy země přímo podřízeným prezidentu. Aparát vlády se měl rozdělit na část podřízenou jednotlivým ministrům, ostatní obecné záležitosti měly být zahrnuty pod administrativu prezidenta, která tak měla vykonávat funkci aparátu prezidenta i vlády zároveň. Cílem bylo sjednotit formálně i fakticky prezidenta a vládu.

4.3.2. Majetkové posílení administrativy

Aby mohl být orgán považován za mocensky silný, musí kromě širokých pravomocí disponovat rovněž rozsáhlými ekonomickými zdroji, které mu napomáhají jeho sílu realizovat.

Prezidentským dekretem²⁵⁸ z 25. 8. 1991 došlo k prohlášení veškerého majetku Komunistické strany Sovětského svazu a Komunistické strany RSFSR za majetek RSFSR.

Z tohoto rozsáhlého majetku byly, konkrétně od Ústředního výboru Komunistické strany Sovětského svazu a Komunistické strany RSFSR, předány administrativě²⁵⁹ prezidenta k užívání následující majetkové hodnoty: veškeré budovy, stavby, podniky, organizace, léčebná, ozdravná, medicínská i jiná zařízení se všemi nemovitými i movitými věcmi, personálem i zdroji jejich financování, a to vše nařízením Rady ministrů.²⁶⁰

Proces majetkového vzepětí administrativy završil prezidentský dekret²⁶¹ z 19. 12. 1991, kterým byl majetek Administrativy Prezidenta SSSR a Mezistátního ekonomického výboru předán Administrativě Prezidenta RSFSR. Nejznámější součástí uvedeného je bezpochyby Moskevský Kreml.

Za všechny například A. Zujkov demonstrováný přerod administrativy zapříčiněný tím, že nabyla, případně dostala do užívání velmi rozsáhlý majetek, poeticky hodnotí tak, že se administrativa „*stala z ničeho doslova vším.*“²⁶²

4.3.3. Další rozvoj administrativy a příprava nové ústavy

V roce 1991 pak dochází k rozrůstání administrativy o další důležitá oddělení, jako jsou Státněprávní správa prezidenta, Archiv prezidenta a další.

Vnitřním reformám administrativy se nevyhnul ani rok 1992, kdy dekretem²⁶³ z 6. 5. 1992 byla funkce Státního sekretáře Prezidenta Ruské federace přetvořena na funkci Státního sekretáře při Prezidentu Ruské federace a funkce Státního poradce se přeměnila

²⁵⁸ Dekret Prezidenta RSFSR z 25. 8. 1991, číslo 90 „O majetku Komunistické strany Sovětského svazu i Komunistické strany RSFSR“.

²⁵⁹ Formálně byl majetek předán jednomu z oddělení administrativy, a to Správě věcí Administrativy Prezidenta RSFSR.

²⁶⁰ Nařízení Rady ministrů RSFSR 25. 8. 1991, číslo 937-r „O vyplnění dekretu Prezidenta RSFSR z 25. 8. 1991, číslo 90“.

²⁶¹ Dekret Prezidenta RSFSR z 19. 12. 1991, číslo 292 „O předání nemovitých věcí a materiálních hodnot některých orgánů bývalého Svazu sovětských socialistických republik na účet Administrativy Prezidenta RSFSR a Státního výboru pro majetek RSFSR“.

²⁶² ZUJKOV, A. O prošlom dlja buduščego: stanovlenije Administracii Prezidenta Rossii (k 20-letiju prezidentskogo apparata). *Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije*. 2011, číslo 6, 33 – 53. ISSN 1812-7126, s. 36.

²⁶³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 5. 1992, číslo 465 „O opatřeních reorganizace struktury aparátu Prezidenta Ruské federace“.

na „prostého“ poradce. Změny názvů těchto postů odrážejí změnu jejich postavení v administrativě, jejich význam tak doznal výrazného zmenšení. Naopak si polepšil Sekretariát prezidenta, jenž byl transformován na Službu pomocníků prezidenta. Tato kancelář hrála v tehdejší administrativě roli „prvních houslí“. Služba pomocníků byla následně rozšířena²⁶⁴ o různé posty přímo podřízené prezidentu, např. první pomocník prezidenta, který zajišťoval koordinační činnost, zejména plánoval prezidentu rozvrh jeho práce na měsíc dopředu. Koncem roku 1992 pak vznikla Tisková služba prezidenta mající za úkol obratně a lépe komunikovat s hromadnými sdělovacími prostředky.²⁶⁵

Dne 19. 1. 1993 byl jmenován nový vedoucí administrativy, S. A. Filatov, prosazující, aby vedoucí aparátu vlády byl zároveň zástupcem vedoucího administrativy prezidenta, tedy jde o snahu strukturálně sjednotit aparáty vlády a prezidenta. Krátce po jeho jmenování došlo k vydání prvního ustanovení o administrativě.²⁶⁶ Ustanovení plní úlohu jakéhosi statutu, souboru základní právní úpravy administrativy a je vždy potvrzeno příslušným dekretem prezidenta. Z materiálního pohledu došlo k podstatnému rozšíření právní úpravy administrativy a definování jejích elementárních úkolů: 1) podpůrná činnost prezidenta, viceprezidenta, vlády, Rady bezpečnosti, konzultativních a poradních orgánů při prezidentu, 2) příprava návrhů zákonů a vypracování dokumentů ohledně strategie politiky a 3) informativní a právní servis zmíněným orgánům.

Jistou zvláštnost výše uvedeného představuje skutečnost, že ustanovení mající charakter právní normy konstituující předmětný orgán je vždy vypracováno orgánem, který teprve vytváří. Samotná administrativa ve smyslu formální schránky zůstane zachována, nicméně v případě přijetí nového ustanovení či jeho změny tyto úkony vždy připravuje a sepisuje administrativa a svépomocí mění obsah, samozřejmě vždy s pokyny a přáními aktuálního prezidenta. V tomto kontextu je tak možné hovořit o jisté seberegulaci administrativy prezidenta.

Celý rok 1993 se nesl ve finalizaci přípravy nové ústavy, na jejímž znění se podílela i prezidentská administrativa. Sporům ohledně jejího znění se nevyhnula ani úprava administrativy. Zvažovalo se, zda má být administrativa v ústavě vůbec zmíněna a nestačí obecná formulace, že si prezident vytváří poradní a pomocné orgány, zda je nutné stanovit status prezidentské administrativy na úrovni federálního zákona či postačí prezidentská normotvorba,

²⁶⁴ Nařízení Prezidenta Ruské federace z 8. 5. 1992, číslo 221 „O Službě pomocníků a Kanceláři Prezidenta Ruské federace“.

²⁶⁵ V Ruské federaci se pro hromadné sdělovací prostředky užívá zkratka SMI (rusky: СМИ), tedy zkratka vzniklá z prvních písmen pojmu hromadné sdělovací prostředky (rusky: „средства массовой информации“).

²⁶⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 22. 2. 1993, číslo 273 „O zlepšení systému zabezpečení činnosti Prezidenta Ruské federace“.

zda má být v ústavě výslovně uvedena pravomoc jmenovat a odvolávat vedoucího prezidentské administrativy. Posledně uvedené bylo rozhodnuto kladně, tzn. zmíněnou normu do ústavy zahrnout, nicméně „*formulace propadla během tzv. redigování textu návrhu skupinou pod vedením S. A. Filatova mezi 5. – 8. říjnem roku 1993.*“²⁶⁷ Výsledkem všech debat a sporů zůstal čl. 83 písm. i) ústavy, svěřující prezidentu pravomoc vytvořit si svou administrativu. Formu právní úpravy, povinnou existenci, obsah činnosti administrativy ani způsob personálního obsazení ústava nestanoví. Vše výše uvedené tak zcela zůstává na uvážení aktuálního prezidenta v úřadě.

4.3.4. Další rozvoj administrativy v letech 1993 - 1996

V období tří let po přijetí nové ústavy zažila prezidentská administrativa celou řadu podstatných otřesů. A. Zujkov dokonce hovoří o jejím přerodu v „*system utvářející státní orgán.*“²⁶⁸ Za daný časový úsek se na postu vedoucího administrativy vystřídaly celkem tři rozličné figury, každá s jinou kvalifikací, s jiným osobním zaměřením i jinou představou o fungování administrativy.

S. A. Filatov byl velmi slabý politik i neefektivní správce, naproti tomu tíhl k vědecké práci, proto se za jeho působení administrativa stala *výzkumným institutem* teoreticky se zabývající demokracií v Ruské federaci.²⁶⁹ Svůj potenciál vyčerpal v roce 1993, kdy jako výrazná osobnost působil při přijetí ústavy. Slabé vedení administrativy vedlo k jejímu vnitřnímu rozpadu na několik center²⁷⁰ soupeřících o vliv, jejich souboj o vliv oslaboval postavení celé administrativy.

N. D. Jegorov se snažil o dobré vztahy s představiteli regionální moci v subjektech federace – gubernátory, cílem tohoto konání bylo naplnit základní úkol uložený prezidentem, tzn. kontrolovat plnění prezidentských dekretů a řešit konflikt v Čečensku. Celkově byl však nevýrazný a administrativu proměnil na ryze *byrokratický aparát.*

Poslední ze zmíněné trojice vedoucích A. B. Čubajs dostal za úkol napravit zaváhání svých předchůdců a proměnit administrativu z byrokratické struktury v trvale fungující intelektuální celek. Jako nutnost se ukázala změna struktury i personálního obsazení.

²⁶⁷ ZUJKOV, A. O prošlom dlja buduščego: stanovlenije Administracii Prezidenta Rossii (k 20-letiju prezidentskogo apparata). *Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije*. 2011, číslo 6, 33 – 53. ISSN 1812-7126, s. 45.

²⁶⁸ ZUJKOV, A. Ispytanije demokratijej: Administracija rossijskoj Prezidenta v 1993 – 1996 godach. *Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije*. 2012, číslo 2, 151 – 168. ISSN 1812-7126, s. 151.

²⁶⁹ Tedy vysoce obecnými otázkami vzdálenými od běžných potřeb obyvatelstva.

²⁷⁰ Proti sobě stály zejména Státně-právní správa a Kontrolní správa působící jako vnitřní konkurence uvnitř administrativy.

Během krátkého časového období tří let zaujímala administrativa trojí, a nutno podotknout, velmi rozdílnou úlohu. Překotná přeměna z výzkumného institutu na byrokratický celek a nakonec intelektuální, poradní orgán, svědčí o nekonceptnosti představ o směřování administrativy, dále o silném sepjetí administrativy a jejího vedoucího, a nakonec rovněž i o dopadu úkolů, jež má administrativa řešit, na její strukturu i složení.

Proces „nabírání svalů“ administrativy pokračuje i v tomto období. Dne 15. 11. 1993 vzniká nařízením²⁷¹ prezidenta Správa věcí prezidenta, pověřená úkolem finančního, materiálního, technického, sociálního i bytového zabezpečení činnosti administrativy prezidenta, vlády a dalších státních orgánů. O dva roky později byla dekretem²⁷² prezidenta dokonce povýšena na federální orgán výkonné moci.

V roce 1994 vznikla dekretem²⁷³ prezidenta v administrativě tzv. Finančně-rozpočtová správa, jejímž prvním vedoucím byl I. D. Moskovskij, do té doby působící jako vedoucí Oddílu financí aparátu vlády. Přestože byl tento dekret v roce 2005 zrušen,²⁷⁴ vše napovídá tomu, že v rozporu s čl. 114 ústavy svěřujícím pravomoci ohledně financí vládě, mocenské pravomoci zůstaly i nadále v Kremlu.

Dále v červnu 1994 prezident vydal dekret,²⁷⁵ kterým stanovil, že návrhy rozhodnutí vlády v otázkách, v nichž se pravomoci prezidenta a vlády překrývají,²⁷⁶ musí být předloženy administrativě prezidenta ke schválení.

Personální obsazení (počet i kvalifikační skladba osob) a význam jednotlivých oddělení administrativy jsou postupem času podrobeny změnám v závislosti na aktuálnosti otázek, jež má na starosti. Tak například v první polovině 90. let pozici nejpočetnějšího a nejvýznamnějšího oddělení zaujímala Státně-právní správa prezidenta, zřízená dekretem²⁷⁷ z 27. 12. 1991, která měla na starosti přípravu normativních právních aktů prezidenta, včetně návrhů federálních zákonů. Zmíněný dekret byl postupem času po částech zrušen, čímž zanikla daná správa a její status nejpočetnějšího a nejvýznamnějšího oddělení přešel na jinou součást administrativy.

²⁷¹ Nařízení Prezidenta Ruské federace z 15. 11. 1993, číslo 735 - rp „O Správě věcí Prezidenta Ruské federace“.

²⁷² Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 8. 1995, číslo 797 „O Správě věcí Prezidenta Ruské federace“.

²⁷³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 2. 1994, číslo 392 „O Finančně-rozpočtové správě Prezidenta Ruské federace“.

²⁷⁴ Zrušení proběhlo dekretem Prezidenta Ruské federace z 28. 6. 2005, číslo 736 „O změnách a zrušení některých aktů Prezidenta RSFSR a Prezidenta Ruské federace“.

²⁷⁵ Dekret Prezidenta Ruské federace z 10. 6. 1994, číslo 1185 „O zabezpečení součinnosti Prezidenta Ruské federace a Vlády Ruské federace“.

²⁷⁶ Např. práva a svobody člověka a občana, suverenita Ruské federace, nezávislost a státní celistvost, zabezpečení souladného fungování orgánů státní moci atd.

²⁷⁷ Dekret Prezidenta Ruské federace z 27. 12. 1991, číslo 332 „O potvrzení ustanovení o Státně-právní správě Prezidenta Ruské federace“.

Tehdejší prezident Boris Jelcin používal svou administrativu také jako prostředek k dobrým vztahům s parlamentem, proto například při tvorbě každoročního poselství Federálnímu shromáždění se jeho administrativa připravující daný dokument musela dle pokynů prezidenta obracet na výbory jednotlivých komor parlamentu, aby navrhly, co by dle jejich názoru mělo poselství obsahovat. Základní směřování politiky se tak údajně řešilo ve formě parlamentních slyšení za účasti zástupců prezidenta i vlády.

Dále Boris Jelcin využíval administrativu i k soukromým účelům,²⁷⁸ když ji v roce 1995 pověřil, aby připravila strategii voleb do Státní Dumy. Pomocník prezidenta pro politické otázky G. A. Satarov tehdy prezidentu navrhl, aby se vytvořily dva politické bloky, tím bude osloveno co možná nejvíce voličů. Vznikl pravicovostředový blok v čele s tehdejším předsedou vlády V. S. Černomyrdinem a také měl být založen levicovostředový blok v čele s předsedou Státní Dumy I. P. Ridkinem (nezvnikl). Oba bloky dohromady měly být vhodnou alternativou pro všechny voliče, zároveň jejich společným rysem měla být proprezidentskost. Plán byl však neúspěšný, což se projevilo na odvolání vedoucího administrativy v časovém úseku menším než jeden měsíc od parlamentních voleb.

Další z nekonečné řady reforem²⁷⁹ administrativy proběhla 29. 1. 1996, kdy prezident v té době svůj faktický volební tým přetvořil dekretem²⁸⁰ čtyři a půl měsíce před prezidentskými volbami. V té době nikdo neznal příčinu uvedeného počínu, nabízely se dvě varianty. Za prvé si je prezident natolik jistý svým vítězstvím, že si změnu může dovolit, a tedy pouze demonstruje svou sílu. Za druhé svému aparátu po prohře v parlamentních volbách zcela nevěří a snaží se na poslední chvíli zachránit situaci. Jako správná možnost se posléze ukázala druhá varianta.

Aministrativa přijala označení za státní orgán. Byla zavedena přísná hierarchie uvnitř administrativy, která nahradila paletu samostatných oddělení. Navzdory výše uvedenému nedošlo k odstranění vnitřní konkurence v rámci administrativy, a to mezi třemi posty přímo podřízenými prezidentu: vedoucí administrativy, první pomocník prezidenta a vedoucí Služby bezpečnosti prezidenta. Kromě těchto tří rivalů se mezi sebou v politických otázkách přeli pomocníci prezidenta, Hlavní správa prezidenta pro otázky vnitřní a vnější státní politiky a Služba bezpečnosti prezidenta.

²⁷⁸ Zneužití státní funkce, resp. jejího výkonu či výhod s ní spojených, není spjato výhradně s Ruskou federací. Uvedený jev nalezneme i v České republice, kdy například prezident Miloš Zeman ve volbách na své druhé období údajně nevedl žádnou kampaň, ale celý rok jezdil aktivně do všech regionů za zcela evidentním účelem osobně oslovit širou škálu potencionálních voličů.

²⁷⁹ Reforma právní úpravy bývá někdy označována za tzv. zimní reformu, a to z důvodu svého uskutečnění v zimních měsících.

²⁸⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 29. 1. 1996, číslo 117 „Otázky Administrativy Prezidenta Ruské federace“.

Podstatná změna, kterou reforma přinesla, tak zůstala vyloženě v úpravě struktury administrativy.²⁸¹ Rovněž bylo zakotveno právo pracovníků administrativy vystupovat v hromadných sdělovacích prostředcích ve věcech své služební činnosti a také v činnosti administrativy prezidenta, ale jen způsobem, který stanoví vedoucí administrativy, zároveň nesmí sdělit informaci, která spadá pod státní tajemství (bod 6 odst. 1 a 2 zmíněného dekretu z 29. 1. 1996, číslo 117). Reformní dekret byl následně v několika fázích opět rušen,²⁸² s výjimkou pasáže věnované právu pracovníků vystupovat v médiích, která je i v současné době platná. Tento pozůstatek dříve reformního dekretu demonstruje roztříštěnost právní úpravy administrativy prezidenta.

V roce 1996 se konaly v Ruské federaci prezidentské volby. Podpora stávajícího prezidenta Borise Jelcina u národa se ukázala jako velice slabá, a proto O. N. Soskovec, ředitel volebního štábu prezidenta, a A. V. Koržakov, vedoucí Služby bezpečnosti prezidenta, dokonce prezidentu radili volby odložit o dva roky, aby mohl nabýt opět důvěru občanů. Dne 23. 3. 1996 se konalo za účasti ministrů i vedoucího administrativy společné jednání, kde většina přítomných se vyslovila pro odklad voleb. Prezident si však promluvil A. B. Čubajsem,²⁸³ který mu daný plán rozmluvil s argumentací, že by se jednalo o protiústavní krok a přiznání jeho porážky. Volby se konaly, Boris Jelcin vyhrál, i když až v druhém kole, vedoucí administrativy N. D. Jegorov byl ze své funkce odvolán, protože jako bývalý vedoucí Krasnodarského kraje dopustil porážku prezidenta na jihu země. Jeho místo zaujal A. B. Čubajs pro své manažerské schopnosti a absenci vlastních politických ambic.

I v těchto volbách tak administrativa prezidenta byla použita jako jeho faktický volební tým, což je možné pojmenovat jako zneužití státního orgánu pro soukromé účely. Administrativa nepomáhá prezidentu k plnění jeho funkcí, ale kandidátu na post ruského prezidenta, aby samotnou funkci získal. Administrativa jedná v rozporu s účelem, pro který vznikla i existuje, a zároveň zakládá nerovnost mezi kandidáty na post prezidenta, kdy ti, kteří nevykonávají funkci prezidenta, jsou ve velké nevýhodě. V konečném důsledku lze hovořit o zneužití výkonu státní moci pro soukromé účely.

Jmenování A. B. Čubajse vedoucím znamenalo pro administrativu prezidenta klíčový otřes, ze správního aparátu vznikl intelektuální štáb. Mnoho zaměstnanců přes noc přišlo o práci

²⁸¹ Např. vedoucí S. A. Filatov měl tři zástupce, N. D. Jegorov už 8 zástupců.

²⁸² Viz dekret Prezidenta Ruské federace z 25. 7. 1996, číslo 1101 „O opatřeních ke zlepšení struktury Administrativy Prezidenta Ruské federace“, dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“, dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 6. 2005, číslo 736 „O změnách a zrušení některých aktů Prezidenta RSFSR a Prezidenta Ruské federace“.

²⁸³ Tehdejší člen Rady pro zahraniční politiku při prezidentu.

a byli nahrazeni mladými, progresivními lidmi. A. B. Čubajs upřednostnil silnou vertikální podřízenost, tvrdou disciplínu a obklopil se skupinou mladých intelektuálů. V administrativě se připravovaly klíčové návrhy zákonů z daňové oblasti, pozemkový zákoník, reforma státní správy aj. Administrativa začala silně ovlivňovat společensko politické procesy v zemi a začala se snažit o podřízení federální, výkonné moci, a to vše v období, kdy prezident začínal být vážně nemocen, kdy začaly hrozit předčasné volby, kdy zemi řídila kompromisní vláda a kdy mocenské nároky vznášely regionální elity. Jmenování A. B. Čubajse je považováno za počátek silného faktického vlivu administrativy.

4.3.5. Opětná přestavba administrativy v letech 1996 - 2000

I v následujícím období administrativa prošla změnou své vnitřní struktury, proměnou pravomocí, personálního obsazení i faktické úlohy. Během zmíněných čtyř let měla čtyři vedoucí: A. B. Čubajse, V. B. Jumaševa, N. N. Bordužu a A. S. Vološina. Dle A. Zujkova se stala administrativa „*fakticky autonomním centrem přijetí rozhodnutí, disponujícím širokými instrumenty pro jejich realizaci.*“²⁸⁴ A podle ostatních, např. A. M. Volkova či Je. A. Ljuťaginy, „*v období od 1996 do 1999 administrativa prezidenta byla dokonce více prezidentem než on sám.*“²⁸⁵ Příčinou těchto soudů byl i závažný zdravotní stav Borise Jelcina a jeho objektivní nezpůsobilost řádně kontrolovat i řídit svůj aparát.²⁸⁶

A. B. Čubajs nadále vyvíjel snahu stát se jediným neformálním lídrem uvnitř administrativy, měl své zástupce, kteří koordinovali činnost pomocníků prezidenta, a tím oslabil jejich předchozí vliv. Vznikla řada nových oddělení a zanikla ta dřívější.

Dne 2. 10. 1996 byl prezidentem vydán další dekret²⁸⁷ s novým ustanovením o administrativě. Administrativa v něm byla definována jako státní orgán vytvářející podmínky pro zabezpečení realizace prezidentu uložených pravomocí a skládala se ze 40 oddělení, měla 1550 osob s úzkou specializací. Těžiště rozhodování se koncentrovalo v blízkosti vedoucího a jeho zástupců. Čubajs si zřídil monopol na přístup k prezidentu.

²⁸⁴ ZUJKOV, A. Administracija Prezidenta Rossii v 1996 – 2000 godach: rascvet na zakatě. *Sravnitělnoje Konstitucionnoje Obozrenije*. 2012, číslo 4, 140 – 159. ISSN 1812-7126, s. 140.

²⁸⁵ VOLKOV, A. M., LJUŤAGINA, JE. A. K voprosu o roli i mestě Administracii Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Administrativnoje pravo i process*. 2012, číslo 3, 34 – 39. ISSN 2071-1166, s. 37.

²⁸⁶ I proto se v daném období začalo o administrativě hovořit jako o regentské vládě, následně pak o stínové vládě či tajném orgánu státu.

²⁸⁷ Dekret Prezidenta Ruské federace ze dne 2. 10. 1996, číslo 1412 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“.

Narůstající moc administrativy se nelíbila Státní dumě, která se obrátila na ústavní soud s návrhem na přezkum ústavnosti zmíněného dekretu. Základem spornosti bylo postavení administrativy jako orgánu státní moci.²⁸⁸

Dekretem²⁸⁹ z 6. 11. 1996 byla svěřena administrativě, resp. Hlavní kontrolní správě, pravomoc pravidelně kontrolovat plnění prezidentských příkazů federálními orgány výkonné moci a orgány výkonné moci subjektů federace. Nejznámější případ je z roku 1997, kdy kontrola proběhla na Ministerstvu vnitra Ruské federace, výsledkem bylo 30 trestních stíhání. Kontrola však může skončit i návrhem na odvolání z funkce.²⁹⁰

V srpnu 1996 byl do administrativy dosazen²⁹¹ současný prezident Vladimír Putin, zprvu jako zástupce vedoucího Správy věcí prezidenta a následně jako vedoucí Hlavní kontrolní správy. Vladimír Putin začal s kontrolou regionů, zda používají cíleně prostředky z federálního rozpočtu, dále prověřoval ozbrojené síly ohledně výplat finančního zaopatření a plnění obranných povinností. Výsledkem kontrol bylo prezidentovo odvolání ministra obrany I. N. Rodionova.

V roce 1997 byl na přání tehdejšího předsedy vlády V. S. Černomyrdina navrácen A. B. Čubajs do vlády, aby mohl pokračovat v reformních snahách tam, a jeho místo hlavy administrativy zaujal V. B. Jumašev, který pokračoval v pyramidovém uspořádání administrativy. Dne 16. 4. 1997 vzniklo dekretem²⁹² prezidenta nové oddělení – Ekonomická správa prezidenta, ta zaujala pozici nejsilnějšího oddělení v administrativě a fakticky hrála úlohu stínového kabinetu.

Na struktuře administrativy se rovněž odrazila snaha řešit otázku omezení moci vedoucích osob v jednotlivých subjektech federace, proto dekretem²⁹³ prezidenta vznikla Rada pro místní samosprávu, mající za úkol využít místní samosprávu jako oporu a protiváhu moci vedoucích subjektů federace.

Základní rozdíl mezi A. B. Čubajsem a V. B. Jumaševem spočíval v tom, že A. B. Čubajs dbal o úzkou specializaci svých oddělení, proto jich měl v administrativě mnoho.

²⁸⁸ O této problematice je v textu pojednáno následně.

²⁸⁹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 11. 1996, číslo 1536 „O opatřeních ke zdokonalení kontroly a prověrky výkonu příkazů Prezidenta Ruské federace“.

²⁹⁰ Nejznámější je rok 1996, kdy na základě kontrol byli odvoláni hlavy administrativ Amurské, Brjanské a Volgogradské oblasti.

²⁹¹ Dosazení proběhlo pod vlivem A. L. Kudrina, toho času vedoucího Hlavní kontrolní správy prezidenta, bývalého starosty Petrohradu, kde Vladimíra Putina poznal.

²⁹² Dekret Prezidenta Ruské federace z 16. 4. 1997, číslo 356 „O Ekonomické správě Prezidenta Ruské federace“.

²⁹³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 29. 5. 1997, číslo 531 „O Radě pro místní samosprávu v Ruské federaci“.

Naopak V. B. Jumašev se snažil o menší počet oddělení s širší působností.²⁹⁴ Dále dochází ke slučování oddělení, která mají svým zaměřením k sobě velmi blízko.

Dne 23. 3. 1998 prezident odvolal vládu v čele s V. S. Černomyrdinem. Nový předseda vlády S. V. Kirijenko byl Státní dumou schválen až na třetí pokus. Protože si prezident nebyl svým předsedou jistý, nařídil administrativě kontrolovat vládu a jako pojistku propustil z funkce seniorní referentky prezidenta D. R. Pollyjevu a dosadil ji na post ředitele Sekretariátu Předsedy vlády Ruské federace, aby jej hlídala; za čtyři měsíce byla navrácena do prezidentské administrativy.

Někteří členové administrativy mají v zemi velmi silné postavení a dokonce i zastihují členy vlády. Tak například v roce 1999 S. E. Prichodko, zástupce vedoucího administrativy a vedoucí Správy prezidenta ohledně vnější politiky, z pozice jednoho z nevlivnějších členů administrativy přijímal nejdůležitější rozhodnutí při jednání se zahraničními vládami a fakticky usměrňoval jednání Ministerstva zahraničních věcí Ruské federace.

Koncem roku 1998 prezident odvolal na jeho vlastní žádost V. B. Jumaševa a nahradil jej N. N. Bordžou. Opět se slučují a ruší oddělení administrativy a zmenšuje celkový počet zaměstnanců.²⁹⁵ Bordžůza pro své autoritářské řízení administrativy, přísný režim i boj proti korupci byl po krátkém časovém úseku trvajícím cca tři a půl měsíce ze své funkce odvolán.

Nástupcem se stal A. S. Vološin, tedy za období od roku 1991 do 1999 celkově již sedmý muž na tak klíčovém postu, jako je vedoucí prezidentské administrativy. Značná fluktuace vedoucích rovnající se přibližně jedné osobě na jeden rok svědčí o dynamickém, živelném, až překotném vývoji celého orgánu a velké náročnosti jeho řízení.

A. S. Vološin se profiloval zejména svým nesouhlasem s ekonomickým směrem udaným tehdejší předsedou vlády J. M. Primakovem, tím získal důvěru prezidenta a také úkol vytvořit jakousi protiváhu vládě, kdy dle slov prezidenta Borise Jelcina: „*administrativa musí nejen zastupovat prezidenta, ale také být aktivním propagátorem jeho politiky.*“²⁹⁶ Následně započala být administrativa chápána právě ve zmíněném duchu.

²⁹⁴ Příkladem rozšíření působnosti je přerod ze Správy v otázkách součinnosti s politickými stranami, společenskými celky, frakcemi, poslanci Státní dumy Federálního shromáždění v Správu otázek vnitřní politiky.

²⁹⁵ Například v 90. letech více než 50 lidí připravovalo prezidentu jeho každoroční poselství Federálnímu shromáždění. Tito pracovníci administrativy několik měsíců i se svými rodinami pobývali na bývalé chatě J. V. Stalina. V roce 1999 připravovali poselství již jen čtyři lidé, kteří některé záležitosti konzultovali s odborníky.

²⁹⁶ Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 30. 3. 1999 „Rusko na hranici epoch (o stavu v zemi a základních směrech politiky Ruské federace)“.

Další z mnoha rolí administrativy se ukázala v roce 1999, kdy se ve Státní dumě hlasovalo o započetí procedury odvolání prezidenta z jeho funkce. Žádný z bodů obvinění tehdy nebyl schválen. Lví podíl na výše uvedeném je právě přičítán výborným argumentačním i přesvědčovacím schopnostem zaměstnanců administrativy vůči radě poslanců. Administrativa tedy slouží i jako prostředek přesvědčování či působení na ostatní státní orgány.

V roce 1999 prezident odvolal vládu v čele s předsedou J. M. Primakovem, ten následně vytvořil společně se starostou Moskvy (rusky: „мэр Москвы“) J. M. Lužkovym nový volební blok Vlast – celé Rusko, který vytvářel silnou opozici do prezidentských voleb. Prezident Boris Jelcin však našel silného následníka (rusky: „преемник“) Vladimíra Putina,²⁹⁷ dne 9. 8. 1999 jej Rusku představil v televizním vysílání a už 16. 8. 1999 Vladimíra Putina jmenoval předsedou vlády.

Vladimír Putin si za svého zástupce a vedoucího administrativy vlády zvolil Dmitrije Medvěděva a dále dosadil své blízké ze speciálních služeb a řízení města Petrohrad, kde dříve působil, do dalších důležitých postů.²⁹⁸

I za velkého přispění prezidentské administrativy Vladimír Putin prezidentské volby vyhrál již v prvním kole a jeho administrativa získala současnou podobu mocenského centra země.

Období od roku 1991 do 2000 lze shrnout jako čas tvorby administrativy, na kterém se odrazily historické okolnosti a zejména konfrontace mezi prezidentem a parlamentem, což v konečném důsledku zapříčinilo přerod administrativy v mocenskou strukturu.

4.3.6. Spor o podstatu administrativy

V listopadu roku 1996 vznikl klíčový spor mezi tehdejším prezidentem Borisem Jelcinem a dolní komorou parlamentu o právní status administrativy, zakotvený v tehdejším ustanovení o administrativě.²⁹⁹ Administrativa prezidenta byla ustanovením (bod 1 odst. 1) definována jako „*státní orgán*“. Státní dumě se dané pojmenování nelíbilo, protože orgány státní moci vypočítává ústava (čl. 11 ústavy – prezident, parlament, vláda, soudy)

²⁹⁷ Vladimír Putin v mezidobí, tzn. roku 1998, povýšil na post prvního zástupce vedoucího administrativy prezidenta, a to i navzdory, že vedoucí již svého prvního zástupce měl, a to Ju. F. Jarova. Danou funkci v té době vykonávali dva lidé, resp. vedoucí měl dva první zástupce. Základní předmět činnosti Vladimíra Putina spočíval v oblasti vztahů prezidenta a subjektů federace. Tato zkušenost mu umožnila velmi rychle po svém zvolení prezidentem zreformovat zplnomocněné zástupce prezidenta. Před svým jmenováním předsedou vlády řady administrativy na nějaký čas opustil a vykonával funkci Ředitele Federální služby bezpečnosti Ruské federace.

²⁹⁸ Např. D. N. Kozak, I. I. Sečín a S. B. Ivanov.

²⁹⁹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“.

a administrativu prezidenta mezi ně neřadí. Proto administrativa nesmí být státním orgánem, ale pouze úřadem, který nemá vlastní mocenské pravomoci.

Dále se Státní dumě nezamlouvalo, že tehdejší ustanovení svěřuje administrativě řadu mocenských pravomocí, jako je například pravomoc kontrolovat a prověřovat výkon federálních zákonů, dekretů, nařízení a příkazů prezidenta (bod 8 odst. 6), pravomoc zabezpečovat realizaci státní politiky v oblasti kádrů a státní služby (bod 13 odst. 6), pravomoc zajišťovat právem stanoveným způsobem součinnost federálních orgánů státní moci a orgánů státní moci subjektů Ruské federace (bod 12 odst. 6), pravomoc vedoucího administrativy závazně (i když na příkaz prezidenta) navrhnout federálním orgánům státní moci odstranit porušení a zabezpečit realizaci rozhodnutí prezidenta (bod 10 odst. 6). Jinými slovy Státní дума napadala skutečnost, že administrativa má dle sporných částí tehdejšího ustanovení mocenské pravomoci, které patří samotnému prezidentu, a protože dekret obsahující zmíněnou právní úpravu má normativní charakter, požádala Státní дума o posouzení ústavním soudem, zda prezidentem přijatý dekret neodporuje ústavě (čl. 125 odst. 2 písm. a) ústavy).

Na vzniklou situaci reagoval prezident Boris Jelcin tím, že vydal nový dekret³⁰⁰ z 15. 4. 1997, kterým převážnou část sporných ustanovení zrušil či změnil, a to s výjimkou označení administrativy za státní orgán. S tímto stavem se Státní дума spokojila a svůj návrh ústavnímu soudu vzala zpět před jeho meritorním rozhodnutím.

I přesto se však ústavní soud v usnesení,³⁰¹ jímž řízení zastavil, k celé záležitosti vyjádřil, když přišel s tezí diferenciací pojmů *státní orgán* a *orgán státní moci*. Dle názoru ústavního soudu je mezi těmito pojmy podstatný rozdíl, který Státní дума přehlédla a dopustila se tak záměny a chybného použití zmíněných pojmů.

Z judikátu ústavního soudu tak vyplývá, že v čl. 11 ústavy jsou vypočítány *státní orgány* mající samostatné mocenské pravomoci, tedy *orgány státní moci*. Státní orgán je pojmem obecným, nadřazeným a spadají pod něj orgány s vlastními mocenskými pravomocemi, ale i jiné orgány. Existují tedy v konečném důsledku státní orgány, jež nemají vlastní mocenské pravomoci, mezi ně lze zařadit právě administrativu prezidenta. Tyto státní orgány napomáhají vykonávat mocenské pravomoci orgánům státní moci nebo je jako delegované pravomoci přímo vykonávají samy.

³⁰⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 4. 1997, číslo 352 „O změně a doplnění Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace, potvrzeného dekretem Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412“.

³⁰¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 29. 5. 1997, číslo 55 - O „O zastavení řízení ve věci prověření ústavnosti dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412 O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“.

Výsledkem sporu a výkladu ústavního soudu je ponechání označení administrativy za státní orgán i v následujících právních úpravách s odůvodněním, že se jedná pouze o obecné označení, jehož reálný smysl určuje až katalog pravomocí prezidentské administrativy.

K uvedenému A. Zujkov dodává, že se ústavní soud nemohl zabývat otázkou, zda je administrativa orgán státní moci, či nikoli, protože „*taková prověrka by byla fakticky bezpředmětná a založená nikoli na analýze norem obsahujících reálné pravomoci administrativy, ale na předpokladech a hypotézách, což není přípustné.*“³⁰² Navíc samotný přezkum by se opíral o analogické použití právních norem vymezujících předmět možného přezkumu ústavního soudu, tedy vymezení, co je ústavní soud oprávněn přezkoumávat a co již nikoli.

Z politického a mocenského hlediska se Borisi Jelcinovi nepovedlo vytvořit nový orgán státní moci silný i formálně, nikoliv jen fakticky, označení za státní orgán však zůstalo.³⁰³

4.3.7. Současná právní úprava administrativy

Aktuální právní úprava administrativy prezidenta kromě již zmíněné ústavy má své místo především v dekretu³⁰⁴ prezidenta z 6. 4. 2004, jenž potvrzuje ustanovení o administrativě, tedy jakýsi statut administrativy (dále také jen jako: „ustanovení o administrativě“). Samotný obsah ustanovení o administrativě lze shrnout jako vymezení předmětu činnosti s různou měrou obecnosti, stanovení základních součástí administrativy a způsobu jejího řízení.

Ustanovení o administrativě v bodě 1 definuje aparát prezidenta jako „*státní orgán vytvořený v souladu s čl. 83 písm. i) Ústavy Ruské federace, který zabezpečuje činnost Prezidenta Ruské federace a vykonává kontrolu plnění rozhodnutí Prezidenta Ruské federace.*“ V daném vymezení se nachází nejabstraktnější a nejkratší vymezení náplně činnosti předmětného orgánu, která je dále v ustanovení o administrativě upřesněna.

Bod 2 ustanovení o administrativě předjímá její vázanost ústavou, federálními zákony, dekrety a nařízeními prezidenta i tímto ustanovením. Protože se jedná o federální orgán s celofederační působností, je logické, že jeho činnost omezuje celofederační právní úprava, tedy ústava i federální zákony. Do zmíněného výčtu by bylo dobré doplnit další kategorii právních předpisů, a to ústavní federální zákony, jimiž je administrativa nepochybně

³⁰² ZUJKOV, A. Administracija Prezidenta Rossii v 1996 – 2000 godach: rascvet na zakatě. *Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije*. 2012, číslo 4, 140 – 159. ISSN 1812-7126, s. 143.

³⁰³ Srov. bod 1 ustanovení o administrativě prezidenta.

³⁰⁴ Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 4. 2004, číslo 490 „O potvrzení ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“.

také vázána.³⁰⁵ Svázání činnosti administrativy právní úpravou prezidenta vyplývá již ze skutečnosti, že dané ustanovení je součástí prezidentského dekretu.

Bod 3 ustanovení o administrativě vypočítává složení aparátu prezidenta, přičemž demonstrativně vyjmenovává jednotlivé funkce či posty³⁰⁶ v ní a dále obecně hovoří o odděleních, resp. správách (rusky: „управления“) a dalších odděleních administrativy (rusky: „подразделения“). Jednotlivá oddělení bývají zpravidla upravena v samostatných či společných dekretech či nařízeních prezidenta.

Bod 4 ustanovení o administrativě se zabývá důvody vytvoření administrativy, tzn. samotnou příčinou její potřeby a existence. V podstatě se však nejedná o nic jiného než o parafrázi a částečné rozšíření čl. 80 ústavy definujícího obecné funkce ruského prezidenta. Z definice administrativy jsou zde přejaty úkoly zabezpečit realizaci pravomocí hlavy státu a kontrola výkonu rozhodnutí prezidenta. K nim jsou například doplněny úkony spočívající v přípravě návrhů opatření na ochranu suverenity, nezávislosti a státní celistvosti, nápomoc při určení základního směřování vnitřní a vnější politiky státu, nápomoc při zabezpečení souladného fungování a součinnosti orgánů státní moci.

Body 5 a 6 podrobně vypočítávají jednotlivé úkony, z nichž se skládá činnost administrativy. A. B. Blinov navrhuje jejich rozřídění podle formy na *přípravné, zabezpečující a kontrolní*.³⁰⁷

Přípravné úkony znamenají vypracování návrhů různých dokumentů pro prezidenta, od návrhů zákonů směřujících do Státní dumy, přes návrhy prezidentských dekretů, nařízení či příkazů, až po každoroční poselství parlamentu. V tomto ohledu zůstala administrativě pravomoc připravovat návrhy dekretů, tzn. právní formy, v níž nese těžiště i právní úprava administrativy. Aparát prezidenta si tak sám pro sebe připravuje právní úpravu, kterou sice prezident musí schválit, nicméně i přesto její formulace i detaily připravuje orgán, jehož se bezprostředně týkají.

³⁰⁵ Například v případě, kdy administrativa připravuje pro prezidenta podání k ústavnímu soudu, je ve své činnosti vázána federálním ústavním zákonem z 21. 7. 1994, číslo 1 – FKZ „O Ústavním soudu Ruské federace“.

³⁰⁶ Vedoucí administrativy, dva první zástupci vedoucího administrativy, dva zástupci vedoucího administrativy, zástupce vedoucího administrativy – tiskový mluvčí, pomocníci prezidenta, vedoucí protokolu prezidenta, zplnomocnění zástupci prezidenta ve federálních okruzích, zplnomocnění zástupci prezidenta v Radě federace, Státní dumě, Ústavním soudu, zmocněnec prezidenta pro oblast práv dětí, poradci prezidenta, speciální zástupce pro otázky ochrany životního prostředí, ekologie a dopravy, speciální zástupce prezidenta pro rozvoj obchodně ekonomických vztahů s Ukrajinou, starší referenti prezidenta, referenti prezidenta a další úřední osoby.

³⁰⁷ BLINOV, A. B. Administracija Prezidenta Rossijskoj federacii. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*. 2011, číslo 5, 57 – 66. ISSN 2073-4522, s. 61.

Zabezpečující úkony zajišťují realizaci nějaké činnosti, např. publikaci právních předpisů, spolupráci s politickými stranami, spolky, komorami, organizacemi atd., zajištění koordinace orgánů výkonné moci.³⁰⁸

Nakonec kontrolní úkony zabezpečují dohled nad plněním federálních zákonů v částech, které se týkají pravomocí prezidenta, a dále jeho dekretů či jiných rozhodnutí.

Úkony i pravomoci administrativy můžeme třídit rovněž dle jejich obsahu, tedy oblasti, do které spadají. Demonstrativně např. pravomoci ze sféry 1) zákonodárství, 2) politického plánování, 3) vztahů k ostatním orgánům státní moci na úrovni federace i jejích subjektů, 4) sběru, třídění i analýzy informací o procesech politických, ekonomických i právních v Ruské federaci a zahraničí, 5) projednání podnětů občanů, společenských spolků i orgánů místní samosprávy, 6) pravomoci ve věcech centra historického dědictví prezidentů atd.

Centrum historického dědictví upravuje federální zákon³⁰⁹ z 13. 5. 2008 jako právnickou osobu, fond, neomezeného trvání (§ 2 odst. 1 a 2 předmětného zákona), jehož cílem je výzkum a veřejná prezentace historického dědictví bývalého prezidenta (§ 3 odst. 1 předmětného zákona). Zaujímá úlohu archivu, muzea, knihovny, historického centra, nakladatelství, organizátora konferencí, symposií, dokonce uděluje vyznamenání. Centrum vytváří administrativu prezidenta se souhlasem bývalého prezidenta či po jeho smrti se souhlasem jeho rodiny (§ 4 předmětného zákona). V současné době funguje Prezidentské centrum B. N. Jelcina v Jekatěrinburgu³¹⁰ (zkráceně Jelcin centrum, rusky: „Ельцин центр“).³¹¹

Z dalších bodů ustanovení o administrativě jsou zajímavé body 7 a 8, které se zabývají vnitřním řízením celého aparátu, kdy samotný prezident si ponechal obecné řízení celého orgánu, a to společně s výčtem funkcí, které jsou mu přímo podřízeny.³¹² Výčet funkcí je až na drobné výjimky shodný s výčtem funkcí obsaženém v ustanovení o administrativě spadající pod strukturu celého aparátu prezidenta. Tyto osoby společně s dalšími³¹³ prezident osobně

³⁰⁸ Rovněž je sem možné zařadit realizace činnosti Rady bezpečnosti a Státní rady.

³⁰⁹ Federální zákon z 13. 5. 2008, číslo 68 – FZ „O centrech historického dědictví prezidentů Ruské federace, kteří ukončili výkon svých pravomocí“.

³¹⁰ Centrum je umístěno v hlavním městě Uralského federálního okruhu, tzn. oblasti, kde se bývalý prezident narodil.

³¹¹ Bližší informace na *Prezidentské centrum B. N. Jelcina* [online]. Centrum Jelcina: ©2010 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <https://yeltsin.ru/>.

³¹² Vedoucí administrativy, dva první zástupci vedoucího administrativy, dva zástupci vedoucího administrativy, zástupce vedoucího administrativy – tiskový mluvčí, pomocníci prezidenta, vedoucí protokolu prezidenta, zplnomocnění zástupci prezidenta ve federálních okruzích, zplnomocnění zástupci prezidenta v Radě federace, Státní dumě, Ústavním soudu, poradci prezidenta, speciální zástupce pro otázky ochrany životního prostředí, ekologie a dopravy, speciální zástupce prezidenta pro rozvoj obchodně ekonomických vztahů s Ukrajinou, starší referenti prezidenta, referenti prezidenta, Sekretář Rady bezpečnosti Ruské federace.

³¹³ Zmocněnec prezidenta pro oblast práv dětí, vedoucí správ prezidenta, vedoucí jiných samostatných oddělení administrativy, prvního zástupce, zástupce a pomocníky Sekretáře Rady bezpečnosti Ruské federace.

jmenuje a odvolává z jejich postů. Jedná se o jeho nejbližší spolupracovníky, se kterými bývá ve velmi častém kontaktu. Nelze přehlédnout skutečnost, že okruh osob je velmi široký, přičemž jednání ať už osobní či prostřednictvím různých komunikačních prostředků, musí být pro prezidenta velmi náročné.

Nicméně problematiku řízení prezidentské administrativy a množství osob, jež k sobě prezident připustí, lze abstraktně podřadit pod obecnější problematiku nastíněnou C. Schmittem jako *decisionismus* v právu,³¹⁴ tedy proces přijímání optimálních politických řešení, resp. ve vztahu k prezidentu přijímání optimálních prezidentských řešení. Těžiště rozhodnutí může spočívat především na prezidentu (*personální decisionismus*, typický pro silného lídra) nebo na instituci, kterou je prezident obklopen (*institucionální decisionismus*).³¹⁵ V případě, že prezident přenechá rozhodování své administrativě, vzniká mu další povinnost, kdy musí vynaložit veškeré úsilí na kontrolu svého aparátu, zda jedná v jeho zájmu a zájmu celé federace.³¹⁶ Avšak i v tomto případě je konečné rozhodnutí silně ovlivněno prezidentem, a to právě výběrem spolupracovníků a expertů, kteří rozhodnutí připravují. Jinými slovy, jaké poradce si prezident zvolí a jakými lidmi se prezident obklopí, taková budou jeho rozhodnutí, ať už je učiní sám (ovlivněn radou nejbližších), či je ponechá na svém aparátu. V případě, že by rozhodujícími lidmi bylo velké množství, pak lze předpokládat dlouhé porady, vznik sporů a v konečném důsledku zdlouhavé rozhodování, naopak u menšího počtu poradců i menší pestrosti názorů lze očekávat rychlá, akční řešení.

Na řízení administrativy se kromě prezidenta podílí také její vedoucí, jehož správu můžeme pojmenovat jako *day to day business*, od koordinace celého aparátu, rozdělování povinností, přes řízení jednotlivých oddělení, navrhování osob do různých postů, nakládání s finančními prostředky až po vydávání nařízení ve věcech administrativy atd. apod. Zkráceně řečeno vedoucí administrativy odpovídá za její bezproblémový a trvalý chod.

Již dříve byla zmíněna velká fluktuace na postu vedoucího administrativy prezidenta, kdy za Borise Jelcina se v období let 1991 - 1999 vystřídalo celkem sedm osob.³¹⁷

³¹⁴ Viz KUČERENKO, P. A. Děcizionizm i ekspertno-analitičeskaja podděrška prezidenta: sociologičeskij i normativistskij aspekty. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika*. 2011, číslo 3, 31 - 35. ISSN 1815-1337.

³¹⁵ Experti tvořící administrativu prezidenta by v ideálním světě měli být nezávislí (např. ekonomicky). Jediným přípustným omezením se jeví termín, dokdy mají své stanovisko předložit. Dále je vhodné do pracovní skupiny odborníků zahrnout i ty, kteří nejsou stálou součástí administrativy (např. z Akademie věd, univerzity atd.). Vnitřní a vnější poradci by se navzájem měli korigovat a konečné rozhodnutí by tak mělo být více objektivní. Viz Rada bezpečnosti Ruské federace a její stálí a ad hoc členové.

³¹⁶ V ekonomii je tomuto jevu přičteno označení transakční náklady, tzn. v nejobecnější rovině náklady spojené s nutnou kontrolou za situace, kdy předmětný subjekt svěří výkon určité činnosti někomu jinému.

³¹⁷ Ju. V. Petrov 1991 – 1993, S. A. Filatov 1993 – 1996, N. D. Jegorov 1996, A. B. Čubajs 1996 – 1997, V. B. Jumašev 1997 – 1998, N. N. Borďuža 1998 – 1999, A. S. Vološin 1999 – 2003.

Za prezidentství Vladimíra Putina a Dmitrije Medvěděva dochází ke zklidnění situace. Během let 2000 – 2019 se na postu objevilo už jen pět nových tváří,³¹⁸ přičemž pomalejší střídání vedlo k prodloužení období stráveného ve funkci, a to na časový úsek tří a více let. Současný, celkově od vzniku administrativy již dvanáctý vedoucí administrativy A. E. Vajno byl jmenován dekretem³¹⁹ prezidenta v roce 2016. I tak lze hovořit o neobvykle vysokém počtu dvanácti vedoucích vystřídaných za vlády pohých tří prezidentů, což svědčí o velmi vysoké spotřebě prezidentské administrativy svých vedoucích. V dané souvislosti, i když na poměrech vlády, si A. J. Kalinin povšiml, že „*struktura vlády se vytváří nikoli na základě odvětvových a funkčních kritérií, ale podle osobnostních preferencí* (nadřazených osob, poznámka autora), *které neurčují pouze jmenování úředníků, ale také strukturu orgánu.*“³²⁰ Zmíněná teze znamená, že při tvorbě orgánů se nejdříve vyberou osoby, které by dané funkce měly zastávat a jejich personálnímu profilu se dále přizpůsobí struktura, pravomoci zmíněných orgánů. Nadměrná flexibilita a dotváření orgánů dle osob dané funkce zastávajících pak v případě častých personálních změn na nejvyšších postech má za nevyhnutelný následek frekventované a mnohdy i velmi razatní přetváření celých orgánů. Tímto způsobem je možné částečně vysvětlit historicky překotnou proměnu celé podoby administrativy prezidenta. Zmíněný způsob utváření orgánů neodpovídá námi bližšímu modelu, kdy se nejdříve stanoví, jaké má tvořený orgán plnit funkce, následně se mu vymezí jeho pravomoci, aby mohl funkce naplnit, a určí jeho vnitřní struktura, nezbytná pro jeho fungování. Až nakonec se pak hledají vhodní lidé do vytvořených postů, kteří se musejí již stanoveným strukturám podříditi. V Ruské federaci se struktura přizpůsobuje lidem, to ale nevysvětluje neadekvátní množství vedoucích administrativy prezidenta.

Zbylé body ustanovení o administrativě se již převážně zabývají méně významnými posty ve struktuře aparátu prezidenta: bod 9 první zástupci prezidenta, bod 10 sekretariát vedoucího administrativy, bod 11 pomocníci prezidenta, bod 12 poradci prezidenta, bod 13 referenti prezidenta,³²¹ bod 14 aparát Rady bezpečnosti, body 15 a 16 zplnomocnění zástupci

³¹⁸ Dmitrij Medvěděv 2003 – 2005, S. S. Sobjanin 2005 – 2008, S. Je. Naryškin 2008 – 2011, S. B. Ivanov 2011-2016 (nejdéle sloužící) a A. E. Vajno 2016 – dosud.

³¹⁹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 8. 2016, číslo 406 „O Vedoucím Administrativy Prezidenta Ruské federace“.

³²⁰ Citace převzata z článku MAMAJEVA, JA. JU. Osobnosti formy pravlenija v Rossii v kontěkstě realizacii otdělnych polnomočij glavy gosudarstva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2014, číslo 13, 48 - 52. ISSN 1812-3767, s. 51.

³²¹ Vymezení postů pomocníků, poradců ani referentů (běžní či starší) není příliš ostré. Pomocníky bychom mohli kvalifikovat jako nejvíce samostatné pozice, kdy není výjimkou, že jednájí i navenek administrativy s ostatními státními orgány. Z vnitřních pravomocí zejména připravují prezidentu návrhy, jak správně realizovat jeho pravomoci, a při tom spolupracují s dalšími odděleními administrativy. Poradci, jak napovídá samotné jejich označení, radí prezidentu a zabezpečují činnost poradních a konzultativních orgánů

prezidenta.³²² Nakonec bod 17 charakterizuje administrativu jako právnickou osobu s vlastním razítkem.³²³

Kromě výše uvedeného administrativa vydává svá vlastní nařízení, v převážné míře spíše interní dokumenty. Za všechny: např. v roce 1997 byla potvrzena pravidla, jakou formální úpravu mají mít dokumenty vytvořené v rámci administrativy,³²⁴ nebo v roce 2008 bylo vydáno nařízení³²⁵ stanovující plné i zkrácené názvy federálních orgánů výkonné moci.

4.3.8. Podněty a stížnosti prezidentu

K dalším povinnostem administrativy patří také vyřizování tzv. podnětů a stížností občanů (rusky: „обращения и жалобы“), která mohou mít podobu individuálních či kolektivních podnětů prezidentu na prověření určitých záležitostí. Prezident, resp. jeho administrativa sám celou záležitost posoudí a přijme vhodné opatření, např. tím, že navrhne nový zákon či vydá dekret nebo nařízení. Druhá možnost spočívá v delegaci uvedeného problému vhodnějšímu orgánu či stanovení nutnosti provést kontrolu dané záležitosti.

Za všechny: například stížnosti v oblasti nuceného výkonu soudních rozhodnutí jsou předávány Federální službě soudních vykonavatelů (zkráceně FSSP),³²⁶ která má opět několik možností, jak k dané záležitosti přistoupit. Jednak v případě řádného postupu všech orgánů vysvětlí klientovi právní úpravu a obhájí před ním zvolené řešení, nebo zkontroluje samotné vykonávací řízení, zda netrpí neodůvodněnými průtahy, zda byly zvoleny a použity vhodné prostředky k vymožení např. nezaplacených alimentů³²⁷ atd. Konkrétně v roce 2010 vedoucí prezidentské administrativy A. D. Belov přikázal FSSP zkontrolovat výkon rozhodnutí soudu

při prezidentu. Referenti operativně plní nezbytné úkoly stanovené ad hoc prezidentem či vedoucím administrativy.

³²² Viz část této disertace věnovaná Zplnomocněným zástupcům Prezidenta Ruské federace nebo můj článek HRADSKÝ, K. Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2018, číslo 4, 695 – 721 [cit. 13. 6. 2019]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10333>.

³²³ Na razítku je vyobrazen Státní znak Ruské federace a pojmenování Administrativa Prezidenta Ruské federace.

³²⁴ Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 15. 1. 1997, číslo 102 „Pravidla vytváření dokumentů v Administrativě Prezidenta Ruské federace“ Zde je možné nalézt, jakou přesnou podobu musí mít dekret prezidenta či návrh zákona předkládaný prezidentem do parlamentu.

³²⁵ Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 16. 7. 2008, číslo 943, nařízení Aparátu Vlády Ruské federace z 16. 7. 2008, číslo 788 „O výčtu plných i zkrácených názvů federálních orgánů výkonné moci“.

³²⁶ Rusky: „Федеральная служба судебных приставов“, zkráceně: „ФССП“.

³²⁷ Častým donucujícím prostředkem v těchto případech bývá stanovení zákazu výjezdu dlužníka mimo Ruskou federaci.

o povinnosti Administrativy městského okruhu města Čita poskytnout sirotku P. V. Kuzněcovu bydlení. Kontrolu ukončilo faktické splnění dané povinnosti.³²⁸

Ke zlepšení informovanosti prezidenta byla vytvořena tzv. mobilní recepce,³²⁹ tedy útvar vyjíždějící do federálního okruhu, kde byla podána stížnost či podnět. Recepce záležitost na místě prověří, vede rozhovory s dotčenými osobami i orgány a výsledky předá prezidentu ke vhodné reakci.

4.3.9. Odpovědnost administrativy

Za velice zajímavou považuji otázku, zda prezidentská nedotknutelnost či neodpovědnost (čl. 91 ústavy) se vztahuje rovněž i na jeho administrativu, potažmo zplnomocněné zástupce. U výjimek z neodpovědnosti je situace jasná. Trest za jejich naplnění spočívá ve zbavení prezidentského postu, a protože administrativa ani zplnomocnění zástupci prezidentem nejsou, pak nemohou být této funkce zbaveni. Jsou ale ze své funkce zcela neodpovědní po vzoru prezidenta?

Kladná odpověď by stála na argumentaci, že administrativa kompenzuje objektivní nemožnost jediné osoby pověřené státní funkcí prezidenta vykonávat veškeré uložené povinnosti. Všichni prezidentští pomocníci, rádci i celá jeho administrativa tak vykonávají činnost „za prezidenta“, a proto by jejich postavení, resp. právní ochrana měla být totožná s právní ochranou samotného prezidenta. Nedotknutelnost jako právní stav by jim umožňoval vykonávat práci tak, jako by ji učinil samotný prezident. Tento výklad je však více než problematický, až nebezpečný, protože by ve svém důsledku vedl k vytvoření jisté elitní skupiny lidí, početně velmi rozsáhlé, která by byla právem postavena mimo klasický rámec právní odpovědnosti. Na základě logického argumentu *ad absurdum* je proto nutné zmíněný výklad zavrhnout.³³⁰

Záporná odpověď spočívá na interpretaci, že sice prezidentští pracovníci vykonávají práci pro a za prezidenta, ale ústavní a politickou odpovědnost, která je v ústavě upravena, za učiněná rozhodnutí nese vždy jen prezident osobně, a proto jen výhradně na něj se vztahuje princip neodpovědnosti. Odpovědnost pracovníků existuje ve vztahu k jejich nadřízeným, tzn. prezidentu, vedoucímu administrativy atd. Tím se jejich ústavní či politická odpovědnost zcela

³²⁸ Tento i další příklady lze nalézt v článku: FEDĚRALNAJA SLUŽBA SUDĚBNYCH PRISTAVOV Informacija za II kvartal 2010 g. o rassmotrenii postupivšich iz Administracii Prezidenta Rossijskoj Feděracii obraščenij graždan, organizacij (juridičeskich lic) i obščestvennyh objediněnij, adresovannyh Prezidentu Rossijskoj Feděracii. *Ispolnitelnoje pravo*. 2010, číslo 3, 35 – 40. ISSN 2072-411X.

³²⁹ Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace ze dne 10. 5. 2011, číslo 631 „O mobilní recepci Prezidenta Ruské federace“.

³³⁰ Viz odpovědnost služebníků neodpovědné Koruny ve Velké Británii.

vyčerpává. Zaměstnanci administrativy by tak měli nést plnou trestní, správní, občanskou i jinou právní odpovědnost, a pokud např. zplnomocněný zástupce prezidenta se dopustí trestného činu daňového nedoplatku, pak by za tento čin měl být klasicky obviněn a souzen, protože pro něj právo neupravuje žádnou výjimku od běžného občana Ruské federace.

Právní úprava odpovědnosti administrativy prezidenta chybí, protože právo formálně nepočítá s administrativou jako s orgánem vykonávajícím státní moc, ve který se administrativa fakticky transformovala.

Výše uvedené lze tedy shrnout, že dle názoru autora se prezidentská neodpovědnost nevztahuje na příslušníky prezidentské administrativy.

4.4. Konzultativně–poradní orgány

Ustanovení o administrativě formálně zařazuje do struktury administrativy tzv. jiná samostatná oddělení (odst. 3 ustanovení o administrativě). Pojmenování za samostatné oddělení napovídá skutečnosti, že by dané celky neměly spadat pod přísnou hierarchickou strukturu vztahů nadřízenosti a podřízenosti v rámci administrativy. Deklarovaná samostatnost logicky vyplývá z personálního obsazení předmětných orgánů.

Mezi základní rysy těchto orgánů patří dle A. B. Blinova absence pravomoci vydávat pod svým jménem všeobecné právní akty, výhradně doporučující charakter jejich rozhodnutí a kolegiální výsledek jejich činnosti (rozhodnutí).³³¹ Jedná se však pouze o demonstrativní výčet dílčích aspektů determinovaných obecným smyslem konzultativně–poradních orgánů. Lakonicky bychom mohli shrnout úkol zmíněných orgánů jako zajištění *informovaného rozhodnutí prezidenta*, což ve své podstatě znamená, že samotné rozhodnutí činí vždy prezident, ale poradní orgány mu poskytují veškeré informace, aby se mohl řádně rozhodnout, a také upozorní prezidenta, že se daná otázka má řešit. Kromě poskytnutí samotných informací orgány s informacemi také pracují, tzn., že vypracovávají jejich analýzy, srovnávají je s historií a zahraniční zkušeností, predikují následky jednotlivých kroků prezidenta a v neposlední řadě také vypracovávají návrhy požadovaných dokumentů.

Konzultativně–poradní orgány nesou dvojí podobu, může se jednat o radu či o komisi.

³³¹ BLINOV, A. B. Specialnyje organy pri Prezidentě Rossijskoj feděracii. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*. 2012, číslo 2, 155 – 165. ISSN 2073-4522, s. 155.

4.4.1. Rady při prezidentu

Dle oficiálních internetových stránek Kremlu³³² existuje k 27. 3. 2019 celkem 17 rad, a to Rada bezpečnosti Ruské federace, Státní rada Ruské federace (o těchto dvou radách bude pojednáno samostatně), Rada pro mezinárodní vztahy, Rada pro boj s korupcí, Rada pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka a občana, Rada pro rozvoj místní samosprávy, Rada pro vědu a vzdělávání, Rada pro kulturu a umění, Rada pro rozvoj fyzické kultury a sportu, Rada pro kodifikaci a zdokonalení občanského zákonodárství, Rada pro součinnost s náboženskými útvary, Rada ve věcech kozáků, Koordinační rada pro realizaci Národní strategie konání v zájmu dětí na roky 2012 – 2017,³³³ Národní rada pro profesní kvalifikaci, Rada pro ruský jazyk, Rada pro strategický rozvoj a národní projekty a Rada pro realizaci státní politiky v oblasti ochrany rodin a dětí. Tento výčet, jak poukazuje S. A. Avakjan, nemusí být úplný, naopak v právním řádu Ruské federace se vyskytují rady (a také komise), které sice formálně nezanikly, avšak již reálně nefungují.³³⁴

Z názvů uvedených rad lze konstatovat různou míru obecnosti zaměření jednotlivých orgánů, od obecného předmětu činnosti, jako je kultura a umění, až po velmi konkrétní radu ve věcech či pro záležitosti kozáků. Rovněž z předmětů činností lze dovodit témata, která společensky rezonují a která je prezident nucen řešit. Tak například v novém tisíciletí se prezident zaměřuje na boj s korupcí, proto 19. 5. 2008 vznikla Rada pro boj s korupcí,³³⁵ nebo se ukazuje demokratický deficit Ruské federace spočívající v nevytvořené občanské společnosti, proto 1. 2. 2011 vznikla Rada pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka³³⁶ atd. apod.

Pro srovnání v roce 2012 měl při sobě prezident celkem 14 rad: Rada bezpečnosti Ruské federace, Státní rada Ruské federace, Rada pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka, Rada pro boj s korupcí, Rada pro rozvoj informované společnosti v Ruské federaci, Rada ve věcech invalidů, Rada pro rozvoj finančního trhu Ruské federace, Rada pro vědu, technologii a vzdělání, Rada pro rozvoj místní samosprávy, Rada pro rozvoj fyzické kultury a sportu, vrcholového sportu, přípravu a provedení XXII. Olympijských zimních her a XI. Paralympijských zimních her roku 2014 ve městě Soči, XXVII. Celosvětové letní univerziády

³³² *Prezident Ruska* [online]. Prezident Ruské federace: ©2015 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.kremlin.ru/>.

³³³ Zmíněná rada existuje i navzdory svému názvu v roce 2019.

³³⁴ Blíže viz AVAKJAN, S. A. *Konstitucionnoje pravo Rossii. Učebnyj kurs*. 5. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2014. 912 s. 2. sv. ISBN 978-5-91768-485-7 (Norma). ISBN 978-5-16-00 (INFRA-M), s. 396.

³³⁵ Dekret Prezidenta Ruské federace z 19. 5. 2008, číslo 815 „O opatřeních proti korupci“.

³³⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 1. 2. 2011, číslo 120 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka“.

roku 2013 ve městě Kazaň, mistrovství světa ve fotbale roku 2018, Rada pro kulturu a umění, Rada pro kodifikaci a zdokonalení občanského zákonodárství, Rada ve věcech kozáků a Rada pro součinnost s náboženskými útvary.

Numerickým srovnáním zjistíme, že rad přibýlo z počtu 14 na 17, přičemž 9 jich bylo ponecháno beze změny. Některé byly přetvořeny na jiné, například rada sloužící přípravě zejména olympijských her³³⁷ byla modifikována na Radu pro rozvoj fyzické kultury a sportu,³³⁸ jiné rady byly zrušeny pro nepotřebnost, např. Rada pro rozvoj informované společnosti v Ruské federaci.³³⁹

Dále například Rada ve věcech invalidů³⁴⁰ byla přetvořena na Komisi pro problematiku invalidů.³⁴¹ Z jakého důvodu k této transformaci došlo, není úplně zřejmé. Právní úprava rady i komise jsou téměř totožné, až na jedinou podstatnější odlišnost v předsedajícím orgánu, kdy radě předsedal vedoucí prezidentské administrativy a komisi jen poradce prezidenta. Ustanovení hierarchicky nižšího člena administrativy svědčí i o celkovém snížení významu daného orgánu.

4.4.2. Personální obsazení rad

Personální obsazení rad bychom mohli označit za celospolečenské. Zastoupení jsou představitelé prezidenta i všech větví státní moci, rovněž zástupci subjektů federace i významné osobnosti z různých oblastí. Pokud bychom měli být konkrétní,³⁴² administrativa prezidenta bývá zastoupena svým vedoucím,³⁴³ poradcí prezidenta,³⁴⁴ pomocníky prezidenta,³⁴⁵ ale i zplnomocněnými zástupci prezidenta.³⁴⁶ Za výkonnou moc nalezneme v radách předsedu

³³⁷ Rada vznikla dekretem Prezidenta Ruské federace z 26. 9. 2007, číslo 1308 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj fyzické kultury a sportu, vrcholového sportu, přípravu a provedení XXII Olympijských zimních her a XI Paralympijských zimních her roku 2014 ve městě Soči, XXVII Celosvětové letní univerziády roku 2013 ve městě Kazaň, mistrovství světa ve fotbale roku 2018“.

³³⁸ Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 7. 2012, číslo 1058 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj fyzické kultury a sportu“.

³³⁹ Rada vznikla dekretem Prezidenta Ruské federace z 1. 11. 2008, číslo 1576 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj informované společnosti v Ruské federaci“ a byla zrušena dekretem Prezidenta Ruské federace z 24. 1. 2012, číslo 104 „O změně a zrušení některých aktů Prezidenta Ruské federace“.

³⁴⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 17. 12. 2008, číslo 1792 „O Radě při Prezidentu Ruské federace ve věcech invalidů“.

³⁴¹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 8. 2012, číslo 1201 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace ve věcech invalidů“.

³⁴² Všechny uvedené příklady personálního obsazení rad jsou platné k 27. 3. 2019.

³⁴³ Vedoucí prezidentské administrativy A. E. Vajno je např. členem v Radě pro součinnost s náboženskými útvary.

³⁴⁴ Poradce prezidenta Fedotov je např. členem Rady pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka a občana.

³⁴⁵ Pomocník prezidenta I. E. Levitin je např. členem Rady pro rozvoj fyzické kultury a sportu.

³⁴⁶ Zplnomocněný zástupce prezidenta v Severo-Kavkazském federálním okruhu A. A. Matovnikov je např. členem Rady pro strategický rozvoj a národní projekty.

vlády,³⁴⁷ jeho zástupce³⁴⁸ i jednotlivé ministry.³⁴⁹ Zákonodárná moc v čele s parlamentem bývá zastoupena předsedy jednotlivých komor³⁵⁰ i řadovými členy.³⁵¹ Soudní moc zastupují předseda ústavního soudu,³⁵² řadoví soudci ústavního soudu,³⁵³ ale také i soudci ostatních federálních soudů.³⁵⁴ Zájmy jednotlivých subjektů federace hájí gubernátoři,³⁵⁵ starostové³⁵⁶ či jiní představitelé regionálních elit. Kromě výše uvedených představitelů jednotlivých větví státní moci a subjektů federace bývají do rad obsazování rovněž významné osobnosti z různých oblastí lidské činnosti, které spadají pod předmět zájmu konkrétních rad. Mezi personálním obsazením orgánů tak nalezneme činitele akademické sféry,³⁵⁷ náboženské představitele,³⁵⁸ zástupce kulturního dění ve společnosti,³⁵⁹ odborníky z bankovního sektoru³⁶⁰ či prokuratury,³⁶¹ ale také i aktéry nekomerčních organizací³⁶² či redaktory časopisů.³⁶³

Nejvíce pozoruhodnou skutečností ohledně personálního obsazení poradních orgánů prezidenta představuje zařazení do jejich stavu předních představitelů moci zákonodárné, přeci jen v prezidentském systému vlády, ke kterému Ruská federace nejvíce tíhne, by mělo docházet k důslednému oddělování moci zákonodárné od moci výkonné. Postavení vrcholných představitelů větve státní moci jako poradců jiné větve poukazuje na různou váhu jednotlivých složek státní moci a jejich nevybalancované uspořádání.

³⁴⁷ Předseda vlády Dmitrij Medvěděv je např. členem Rady pro strategický rozvoj a národní projekty.

³⁴⁸ Zástupce předsedy vlády O. Ju. Goloděc je např. členem Rady pro rozvoj fyzické kultury a sportu.

³⁴⁹ Ministr práce a sociální ochrany M. A. Topilin je např. členem Národní rady pro profesní kvalifikaci.

³⁵⁰ Předseda Rady federace V. I. Matvijenko je např. členem Koordinační rady pro realizaci Národní strategie konání v zájmu dětí na roky 2012 – 2017.

³⁵¹ Poslanec Státní dumy G. G. Oniščenko je např. členem Rady pro vědu a vzdělávání.

³⁵² Předseda ústavního soudu V. D. Zorkin je např. členem Rady pro boj s korupcí.

³⁵³ Soudce ústavního soudu G. A. Gadžijev je např. členem Rady pro kodifikaci a zdokonalení občanského zákonodárství.

³⁵⁴ Soudce nejvyššího soudu Je. S. Getman je např. členem Rady pro kodifikaci a zdokonalení občanského zákonodárství.

³⁵⁵ Gubernátor Kaliningradské oblasti A. A. Alichanov je např. členem Rady pro rozvoj fyzické kultury a sportu.

³⁵⁶ Starosta Moskvy S. S. Sobjanin je např. členem Rady pro boj s korupcí.

³⁵⁷ Profesor A. Je. Šestobitov z Lomonosovy univerzity je např. členem Rady pro kodifikaci a zdokonalení občanského zákonodárství.

³⁵⁸ Pastor O. Ju. Gončarov je např. členem Rady pro součinnost s náboženskými útvary.

³⁵⁹ Režisér K. G. Šachnazarov je např. členem Rady pro kulturu a umění.

³⁶⁰ Zástupce předsedy Centrální banky Ruské federace R. N. Vestěrovskij je např. členem Národní rady pro profesní kvalifikaci.

³⁶¹ Generální prokurátor Ruské federace Ju. Ja. Čajka je např. členem Rady pro boj s korupcí.

³⁶² Ředitel nekomerční organizace s názvem Institut rozvoje internetu S. V. Petrov je např. členem Rady pro realizaci státní politiky v oblasti ochrany rodin a dětí.

³⁶³ Hlavní redaktor časopisu Ruský jazyk L. A. Gončar je např. členem Rady pro ruský jazyk.

Výjimkou v obsazení rad není ani skutečnost, kdy jediná osoba je členem v několika radách, zejména zástupci samotného prezidenta.³⁶⁴ Personální obsazení rad reflektuje nutnost nepodřízenosti konzultativně–poradních orgánů na prezidentu, resp. podřízenost by se mohla projevit pouze v tom, že mají vypracovat určitý dokument, přednést prezidentu svůj názor či odborné stanovisko, sdělit prezidentu stav věcí v oblasti, ve které působí atd. V každém případě by se však konzultativně–poradní orgány neměly stát místem, kde může prezident vyvíjet nátlak a požadovat proprezidenstká řešení na ostatních představitelích státní moci. Z výše nastíněného výčtu vyplývá, že členy rad jsou tak vlivné osoby jako zástupci Centrální banky Ruské federace či státní prokuratury, nemluvě o federálních soudech nebo parlamentu. Složení jednotlivých rad závisí výhradně na uvážení samotného prezidenta, který buď v dokumentu vytvářejícím radu, nebo následně přijatém samostatném dekretu určí, které osoby do příslušné rady zasednou. Personální obsazení není určeno obecně, např. předseda ústavního soudu, předseda dolní komory parlamentu, generální prokurátor apod., tzn. tak, aby každý, kdo zmíněnou funkci bude vykonávat, byl automaticky členem určité rady nebo komise. Naopak členové jsou vypsáni jako „Karel Novák, působící tam a tam“, což s sebou nese v případě uprázdění postu nutnost změnit dekret prezidenta, ale hlavně se do popředí dostává konkrétní prezidentem vybraná osoba a upozaduje se funkce jí zastávaná. Vrcholné ústavní orgány mívají kolegiální charakter, tato skutečnost umožňuje prezidentu povolovat za člena rady osobu, s níž se mu bude nejlépe spolupracovat a která bude případně nejméně neoblomná jeho naléhání, a zároveň si danou osobu bezprostředně zavázat tím, že byla z nepřeberného množství vybrána právě ona. Pokud si zmíněný vzorec dáme do souvislosti s myšlenkou, že ruší představitelé státní moci se raději neformálně s prezidentem domluví mimo sídla svých kanceláří a vytvoří s ním tak osobní vazbu, pak právě konzultativně–poradní orgány jsou pro tyto účely vhodným místem. Nicméně jakýkoli nátlak na členy rady by se rovnal vlamování do pravomocí,³⁶⁵ jež prezidentu nepřísluší, a tedy i porušení principu dělby státní moci (čl. 10 ústavy) a zákazu přisvojování státní moci (čl. 3 odst. 4 ústavy). Z těchto důvodů je nutné deklarovanou samostatnost rad i komisí dodržovat a zabezpečit nepodřízenost členů rad a komisí na prezidentu z titulu účasti v radě či komise.³⁶⁶

³⁶⁴ Vedoucí Správy Prezidenta Ruské federace pro vnitřní politiku A. V. Jarin působí jako člen Rady pro součinnost s náboženskými útvary a také Rady ve věcech kozáků.

³⁶⁵ V této souvislosti mám na mysli pravomoci členů rady, které vyplývají z jejich funkcí zastávaných mimo radu či komisi.

³⁶⁶ Samozřejmě pokud je členem rady či komise osoba, která vykonává jinou funkci v administrativě – ředitel, pomocník, vedoucí atd., pak jeho členství v radě či komisi neovlivní podřízenost prezidentu založenou postavením dané osoby v rámci prezidentské administrativy.

4.4.3. Komise při prezidentu

Kromě výše uvedených rad je prezident oprávněn vytvářet jako konzultativně-poradní orgány také komise. Hranice mezi těmito formami právní řád neupravuje, nicméně z předmětu zájmů daných orgánů lze dovodit, že rady mívají širší předmět činnosti, tzn. zabývající se otázkami obecnějšími než komise, které zpravidla řeší dílčí otázky. Nicméně i přes výše uvedené je odlišení mezi radou a komisí velmi nejasné. Naopak jednotící prvek rad i komisí představuje skutečnost, že jejich existence závisí výlučně na vůli aktuálního prezidenta. V tomto ohledu lze vysledovat poměrně velkou dynamiku při tvorbě, přeměně či rušení jednotlivých orgánů, viz dále. Za druhý jednotící prvek lze považovat právní titul vzniku orgánů, což bývá v převážné většině případů dekretem prezidenta a méně často jeho nařízení. Struktura zakládajícího dokumentu zpravidla obsahuje tři části, a to rozhodnutí určitý orgán vytvořit, ustanovení orgánu, které upravuje jeho práva a povinnosti, a v neposlední řadě personální obsazení orgánu, tedy jména a příjmení s doplněním funkce předmětnou osobou zastávající. Za poslední společný znak může být považováno předsedání v radách a komisích, kdy těmito orgánům zpravidla osobně nebo v zastoupení předsedá samotný prezident.

K 27. 3. 2019 existuje dle oficiálních internetových stránek Kremlu³⁶⁷ celkem 15 komisí, a to Komise pro otázky strategického rozvoje topivo–energetického komplexu a ekologické bezpečnosti, Komise pro otázky služby a rezerv řídicích kádrů, Komise pro otázky vojensko–technické spolupráce Ruské federace se zahraničními státy, Komise pro předběžné posouzení kandidatur na funkci soudců federálních soudů, Mezirezortní komise pro realizaci Státního programu pro nápomoc dobrovolného přestěhování do Ruské federace krajanů žijících v zahraničí, Komise pro státní vyznamenání, Komise pro rehabilitaci obětí politických represí, Komise pro otázky občanství, Komise pro otázky kádrové politiky v právoochranářských orgánech, Komise pro problematiku veteránů, Komise ve věcech invalidů, Komise pro otázky rozvoje letectví obecného významu a navigačních informačních technologií na základě globálního, navigačního, satelitního systému GLONASS (rusky: „ГЛОНАСС“), Vojensko–průmyslová komise Ruské federace, Společenská komise pro určení kandidatur pro udělení Státní odměny za úspěchy v oblasti právoochranářské činnosti a Státní odměny za úspěchy v oblasti charitativní činnosti, Mezirezortní komise pro zabezpečení účasti Ruské federace ve „Skupině dvacet“.

³⁶⁷ *Prezident Ruska* [online]. Prezident Ruské federace: ©2015 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.kremlin.ru/>.

Jestliže komise srovnáme se stavem v roce 2012, zjistíme, že jejich počet stejně jako u rad byl navýšen, a to z 13 na 15, přičemž komisí zůstalo nedotčeno pouze 7. Některé zanikly úplně bez svého právního sukcesora, jako například Komise pro boj se snahami falzifikovat historii v neprospěch Ruska,³⁶⁸ která měla za úkol. „zobecnění a analýzu informací o falzifikaci historických faktů a událostí směřujících ke zmenšení mezinárodní prestiže Ruské federace.“³⁶⁹ Dále rovněž zanikla Komise pro rozvoj systému vyhledávání a podpory talentovaných dětí a mládeže a zlepšení provedení jednotné³⁷⁰ státní zkoušky,³⁷¹ která zároveň slouží jako příklad komise vytvořené nařízením prezidenta a nikoli jeho dekretem. Neobvyklým jevem není ani slučování jednotlivých komisí, např. z Komise pro tvorbu a přípravu rezerv řídicích kádru³⁷² a z Komise pro otázky reformování a rozvoj státní služby³⁷³ vznikla Komise pro otázky státní služby a rezerv řídicích kádru.³⁷⁴ Některé komise pak byly přeměněny na radu jako třeba Komise pro modernizaci a technologický rozvoj ekonomiky Ruska³⁷⁵ přetvořená na Radu pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska.³⁷⁶ Zajímavým způsobem modifikace orgánů prezidenta je pak jejich přesun ze zařazení mezi prezidentskou administrativou pod patronát vlády. Uvedený jev lze vnímat jako pozůstatek dob, kdy prezidentská administrativa plnila úlohu nejen podpůrného orgánu prezidenta, ale rovněž i viceprezidenta a vlády, za příklad slouží právě výše zmíněná Rada pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska původně přetvořená z komise a následně podřazená pod vládu opět ve formě komise s označením Vládní komise pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska.³⁷⁷

³⁶⁸ Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 5. 2009, číslo 549 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro boj se snahami falzifikovat historii ke škodě na zájmech Ruska“.

³⁶⁹ Viz odst. 4 písm a) ustanovení dané komise obsažené v zakládajícím dekretu Prezidenta Ruské federace z 15. 5. 2009, číslo 549 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro boj se snahami falzifikovat historii ke škodě na zájmech Ruska“.

³⁷⁰ Jednotnou státní zkouškou se v této souvislosti rozumí zkouška ukončující základní vzdělání, ale také zkouška završující střední vzdělání.

³⁷¹ Nařízení Prezidenta Ruské federace z 14. 10. 2009, číslo 687 - rp „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj systému vyhledávání a podpory talentovaných dětí a mládeže a zlepšení provedení jednotné státní zkoušky“.

³⁷² Dekret Prezidenta Ruské federace z 25. 8. 2008, číslo 1252 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro tvorbu a přípravu rezerv řídicích kádru“.

³⁷³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 12. 2008, číslo 1775 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro otázky reformování a rozvoj státní služby“.

³⁷⁴ Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 2. 2013, číslo 126 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro otázky státní služby a rezerv řídicích kádru“.

³⁷⁵ Dekret Prezidenta Ruské federace z 20. 5. 2009, číslo 579 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro modernizaci a technologický rozvoj ekonomiky Ruska“.

³⁷⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 18. 6. 2012, číslo 878 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska“.

³⁷⁷ Formálně původní rada zanikla dekretem Prezidenta Ruské federace z 19. 7. 2018, číslo 444 „O uspořádání činnosti poradních a konzultativních orgánů při Prezidentu Ruské federace“ a komise vznikla usnesením

Velká dynamika v přeměnách rad i komisí svědčí o velké fluktuaci otázek řešených hlavou státu, a to nejenom v různých tématech, ale také i jejich významu, kdy z upozaděované otázky svěřené komisi se může stát prioritní záležitost řešená radou prezidenta.

O personálním obsazení komisí prezidenta lze uvést totéž, co bylo napsáno o členech rad, tzn., že závisí výhradně na uvážení prezidenta, je velmi pestré a je kvantifikováno konkrétními jmény, nikoli posty. Za všechny, Komise pro otázky strategického rozvoje topivo-energetického komplexu a ekologické bezpečnosti je tvořena prezidentem Vladimírem Putinem, prezidentem akciové společnosti Lukoil (rusky: „ЛУКОЙЛ“) V. J. Alekperovem, zástupcem předsedy vlády A. V. Gordějevem, generálním ředitelem akciové společnosti Gazprom něft' (rusky: „Газпром нефть“) A. V. Ďukovem a dalšími.

4.4.4. Rada bezpečnosti Ruské federace

Rada bezpečnosti Ruské federace³⁷⁸ (dále také jen jako: „Rada bezpečnosti“) se od statních, klasických rad vyznačuje jistou unikálností. Tato jedinečnost je dána zmínkou v samotné ústavě, která výslovně svěřuje prezidentu pravomoc vytvářet zmíněnou radu a následně jí i předsedat, přičemž její status musí být obligatorně upraven federálním zákonem (čl. 83 písm. ž) ústavy). Právní úprava se tak rozpadá do tří úrovní, za prvé ústava, za druhé federální zákon o bezpečnosti³⁷⁹ a za třetí dekret prezidenta obsahující ustanovení o Radě bezpečnosti.³⁸⁰ Zařazení rady do litery ústavy reflektuje její význam a umožňuje Radu označit za *ústavní poradní orgán* (§ 13 federálního zákona o bezpečnosti a bod 1 ustanovení o Radě bezpečnosti), jehož hlavní úkol tvoří příprava rozhodnutí prezidenta zejména v oblasti bezpečnosti státu.³⁸¹

Jedná se o velmi rozsáhlý předmět činnosti vymezený oblastmi působení ústavního poradního orgánu, který je doplněn o výčet úkolů zabezpečovaných radou: 1) obecné vytvoření podmínek, aby prezident mohl plnit své pravomoci v oblasti národní bezpečnosti, 2) tvorba

Vlády Ruské federace z 10. 9. 2018, číslo 1078 „O Vládní komisi pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska“.

³⁷⁸ Pro více informací k Radě bezpečnosti viz např. BOSCHAMDŽIJEVA, N. A. O Sovetě bezopasnosti Rossijskoj feděracii. *Administrativnoje pravo i process*. 2011, číslo 12, 12 – 14. ISSN 2071-1166.

³⁷⁹ Federální zákon z 28. 12. 2010, číslo 390 – FZ „O bezpečnosti“.

³⁸⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 5. 2011, číslo 590 „Otázky Rady bezpečnosti Ruské federace“.

³⁸¹ Kromě zmíněného také v oblasti bezpečnosti společnosti, ekologické bezpečnosti, bezpečnosti osob, jiných druhů bezpečnosti předjímaných zákonodárstvím Ruské federace, organizace obrany, vojenského stavitelství, obrany průmyslu, vojenské a vojensko-technické spolupráce Ruské federace s jinými státy, v ostatních otázkách svázaných s ochranou ústavního zřízení, suverenity, nezávislosti a územní celistvosti Ruské federace a také v otázkách mezinárodní spolupráce v oblasti zabezpečení bezpečnosti, vše viz odst. 1 ustanovení o Radě bezpečnosti.

národní politiky v oblasti národní bezpečnosti, včetně kontroly její realizace, 3) vytváření prognóz, analýz a vyhodnocení hrozeb národní bezpečnosti, 4) příprava dokumentů ve věci mimořádného stavu, válečného stavu, ekonomických opatření, tvorby státních orgánů a strategie národní bezpečnosti, 5) směřování vnitřní a zahraniční politiky, 6) koordinace činnosti orgánů výkonné moci federální i jednotlivých subjektů, 7) hodnocení efektivnosti federálních orgánů výkonné moci.

Všechny uvedené úkoly s různou měrou blízkosti souvisejí s národní bezpečností Ruské federace. Na tomto příkladu lze obecně demonstrovat systematiku tvorby pomocných či poradních orgánů prezidenta – rad i komisí. V prvopočátku bývá vybráno aktuální odborné téma, které si žádá dlouhodobější pozornosti. Následně se téma abstraktně uchopí v několika větách, kde se popíše oblast, v níž bude orgán prezidentu nápomocen. Poté se vytřídí veškeré pravomoci prezidenta spadající do dané oblasti a zadají se tvořenému orgánu jako úkoly. Nakonec si prezident vybere pro poradní orgán vhodné členy.

Právní úprava Rady bezpečnosti je poněkud nestandardní, ústava určuje, že statut rady, tzn. vymezení základních práv a povinností, musí být obsažen ve federálním zákoně. Federální zákon (§ 13 odst. 3 federálního zákona o bezpečnosti) stanoví, že ustanovení o Radě bezpečnosti, tedy právní úpravu, která obsahuje vymezení statusu orgánu, vydává prezident. Pokud si oba texty položíme vedle sebe, zjistíme, že se ve velké míře opakují. Pasáže věnované definici poradního orgánu (§ 13 odst. 1 federálního zákona o bezpečnosti a bod 1 ustanovení o Radě bezpečnosti), obecně vyjmenované funkce či konkrétní úlohy (§ 14 odst. 1 a 2 federálního zákona o bezpečnosti a bod 3 a 4 ustanovení o Radě bezpečnosti) jsou opsány téměř doslova s tím, že v ustanovení o Radě bezpečnosti dochází k jejich jemnému rozšíření. Tak malá odlišnost však neospravedlňuje nutnost dvojí úpravy. V tomto ohledu je možné hovořit o zbytečné duplicitě. Kromě těchto pasáží obsahuje ustanovení o Radě dále právní úpravu, která v zákoně chybí. Příkladem výčet pravomocí Sekretáře Rady bezpečnosti, tedy po prezidentu nejdůležitější pozice v radě, je uveden pouze v ustanovení (bod 22 ustanovení o Radě bezpečnosti), přičemž federální zákon přímo prezidentu uděluje zmocnění stanovit danou úpravu (§ 16 odst. 3 zákona o bezpečnosti).

Jestliže právní status chápeme jako vymezení základních práv a povinností, pak vymezení těch dalších, méně významných práv a povinností v právním předpisu stejné či nižší právní síly má své místo. Rozšíření by však mělo být činěno elegantní formou, kdy jedna norma věcně doplní druhou, nikoli přepsáním celé normy a jejím nafouknutím o další písmena výčtu. Co se týká definice pravomocí jednoho ze základních funkcionářů rady, domnívám se, že tuto úpravu je nutné rovněž zahrnout pod rámec statusu orgánu. Jednotlivé funkce a pravomoce

orgánu definují jeho status navenek, tzn., k čemu slouží, co smí a co už ne atd. Naopak vnitřní procesy a uspořádání zase určují jeho status dovnitř, tedy jak orgán funguje, a právě do této kategorie zapadá právní úprava pravomocí sekretáře. Její umístění v ustanovení, jež je potvrzeno dekretem prezidenta, a samotné zmocnění k tomuto kroku ve federálním zákonu neodpovídají literě ústavy nařizující zmíněnou úpravu ve formě federálního zákona.

Zmíněnou logikou je nutné např. § 14 odst. 3 federálního zákona o bezpečnosti a bod 5 ustanovení o Radě bezpečnosti zmocňující prezidenta, aby Radě bezpečnosti uložil i jiné funkce či úlohy v souladu se zákonodárstvím Ruské federace, vykládat tak, že ony nové funkce a úlohy musejí mít pouze doplňkový charakter k těm stávajícím a nesmějí podstatným způsobem nabourávat úlohu, jež má rada jako celek dle federálního zákona vykonávat.

Složení Rady bezpečnosti upravuje § 15 federálního zákona o bezpečnosti, předsedou je vždy prezident Ruské federace. Funkce předsedy je tak spojena s výkonem jiné funkce a nelze ji oddělit. Tento rys bývá typický i pro ostatní rady či komise. Dále Rada bezpečnosti zahrnuje sekretáře, který plní organizační úlohu a stojí nejbližší prezidentu, trvalé členy rady a *ad hoc* členy rady, přičemž stálé členství je vždy spojeno s nějakou jinou funkcí ve státě, dočasní členové jsou pak jmenováni prezidentem ke konkrétnímu problému.

Činnost rady spočívá na formátu zasedání či porad. Výsledkem těchto snah jsou rozhodnutí, jež prezident potvrzuje, až poté zavazují státní orgány a úřední osoby. Na základě rozhodnutí pak prezident může vydat dekret, nařízení či příkaz (§ 15 federálního zákona o bezpečnosti). Za příklad slouží dekret o strategickém plánování, který z logiky věci není veřejně publikovaný.³⁸²

Kromě Rady bezpečnosti zaujímá výsadnější³⁸³ postavení také Státní rada Ruské federace,³⁸⁴ jejíž cíl spočívá hlavně v nápomoci v oblasti zabezpečení souladného fungování státních orgánů.

Oddíl věnovaný konzultativně-poradním orgánům při prezidentu formálně zařazených pod jeho administrativu bychom mohli celkově shrnout jako výborný prostor pro prezidenta, který si sám vytváří, sám jmenovitě určí jeho obsazení a sám může rovněž osobně působit na další vlivné osoby Ruské federace.

³⁸² Dekret, který není veřejně přístupný, nemůže mít kvalitu zákona, protože po nikom nelze očekávat plnění pravidla, jež nezná. Z tohoto důvodu se jedná o čistě interní dokument.

³⁸³ I když na rozdíl od Rady bezpečnosti Ruské federace v ústavě zmíněna.

³⁸⁴ Dekret Prezidenta Ruské federace z 1. 9. 2000, číslo 1602 „O Státní radě Ruské federace“.

4.5. Dílčí závěr

Prezidentská administrativa za svou dobu existence prošla velkou řadou dílčích či markantních změn. Z čistě pracovního orgánu nejbližších pomocníků prezidenta se vytvořila ohromná struktura, která dle L. A. Okunkova v zemi „působí jako samostatná politická síla pod prezidentskou záštinou, jako druhá vláda“ a dle I. S. Iksanova „získává postavení někdy významnější než formální ústavní orgány.“³⁸⁵ Na současné podobě administrativy se podepsaly nejen historické souvislosti (nutnost řešit nízkou podporu prezidenta ve společnosti před dalšími volbami, hrozba podání návrhu Státní dumy na zbavení prezidenta jeho úřadu, silné mocenské elity v regionech atd.), osoby prezidentů, kterým administrativy napomáhaly (charakter daných osob včetně zdravotního stavu), ale také osoby vedoucích představitelů administrativy (jejich metody práce, představy o struktuře administrativy atd.).

Administrativa se postupem času vždy přizpůsobila všem vlivům působícím na ni zevnitř i z vnějšku a pokaždé předloženým úkolům přizpůsobila i svou vnitřní strukturu. Množství personálního obsazení administrativy napovídá, že plní více úkolů a funkcí, než jí formálně ukládá právní úprava. Administrativu z historie známe jako faktický volební štáb prezidenta, jako jeho prodlouženou ruku přesvědčující jiné orgány státní moci, jako poradní a expertní orgán, jako místo, kde vznikají zásadní návrhy právní úpravy, jako zdroj informací prezidenta ze subjektů federace i z jejího centra, jako kontrolní orgán s celofederační působností, jako politický orgán určující směr celého politického směřování Ruské federace, jako kádrový orgán vybírající vhodné kandidáty do jednotlivých funkcí ve státě, atd. apod.

Všechny možné podoby administrativy umožňují hovořit o jakémsi amorfním orgánu, který si sám vytváří svou vlastní právní úpravu. Nesmíme zapomínat ani na skutečnost, že pod formální skořápkou administrativy se nachází velké množství samostatných rad a komisí, ve kterých pravidelně zasedají ti nejmocnější představitelé státu i byznysu a které tak dávají prezidentu možnost neformálně působit *de facto* na libovolný počet subjektů ve státě.

Otázku, do jaké míry se na rozhodnutí prezidenta podílí samotný prezident a z jaké části jeho administrativa, obecně vyřešit nelze, musely by se posuzovat *ad hoc* jednotlivé případy, nicméně silný podíl administrativy a prezidenta na moci ve státě zakládá nutnost tuto společnou synergii orgánu státní moci (prezidenta) a jeho pomocného státního orgánu (administrativy)

³⁸⁵ Obě citace převzaty z článku VOLKOV, A. M., LJUŤAGINA, JE. A. K voprosu o roli i mestě Administracii Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Administrativnoje pravo i process*. 2012, číslo 3, 34 – 39. ISSN 2071-1166, s. 35 a 36.

souhrně pojmenovat jako *prezidentura*³⁸⁶ (rusky: „президентура“), tedy jakýsi složený orgán z prezidenta a administrativy. Přičemž ta část státní moci, kterou prezidentura vykonává, lze označit jako moc prezidentskou či prezidentská větev státní moci.

Možnost, že by prezidentská administrativa vystoupila ze stínu prezidenta a stala se regulérním orgánem státní moci ve státě vykonávající svou vlastní část státní moci, nazvanou např. moc administrativní, i s ohledem na případnou nutnost změny ústavy a přeskupení mocenských pravomocí mezi státními orgány, predikovat nelze. Ovšem posilování a upevňování jejího současného společenského vlivu i postavení lze více než očekávat.

Klíčovým otřesům by se však administrativa měla vyhnout do konce volebního období současného ruského prezidenta. Na tom příštím pak bude záviset, co ze své administrativy bude chtít a do jaké míry využije cest svými předchůdci vyšlapaných.

Nereálnou není ani varianta, že si administrativa, disponující silným vlivem i usazeností svých struktur, do jisté míry přetvoří budoucího prezidenta k obrazu svému, a nikoli naopak, jak by tomu dle ústavy mělo být. Tento krok by znamenal faktické převzetí úlohy nadřízeného podřízeným, tzn., že z prezidenta by se stala pouhá loutka. Další možností je mocenský souboj mezi novátorským prezidentem a jeho zatuchlou administrativou. Tyto úvahy jsou však pouhou spekulací neopírající se o reálnou zkušenost.

Větší míra transparentnosti chodu prezidentské administrativy včetně vazby na subjekty Ruské federace by však v každém případě mohla dopomoci k větší důvěře občanů ve stát, ve kterém žijí a kterému odvádějí daně.

³⁸⁶ Pojem užít například N. M. Koninem v KONIN, N. M. Pravovyj status Prezidenta Rossijskoj feděracii i jeho Administracii v sistěme ispolnitelnoj vlasti Rossii. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridičeskoj akadēmii*. 2012, číslo 3, 77 - 80. ISSN 2227-7315, s. 77.

5. Funkce a pravomoci Prezidenta Ruské federace

Kdo se zabývá problematikou pravomocí ruského prezidenta?

ACHMEDOV, I. D., ALEKSEJEV S. S., AVAKJAN S. A., BAGLAJ M. V., BAJKIN, I. M., BARABANŠČIKOV, V. N., BARANOV, M. L., BLINOV, A. B., BONDAREC, JE. B., BYKOVA, JE. A., ČERKASOV, K. V., DĚJEVA, D., GUMBATOV, A., JELINSKIJ, A. V., KALININ, A. M., KARABEKOV, M. M., KARPOV, N. N., KIŠOJAN, N. A., KONDŽAKULJAN, K. M., KRASNOV, A. M., KRJUČKOVA, JE. A., KUDINOV, V. V., KURILENKO, A. V., MAMAJEVA, JA. JU., ORDINA, O. N., ROMANOVSKIJ, G. B., RUSTĚMOVIČ, R. A., SAFONOVA, O. D., ŤAN, O. V., UŠŤANICEVA, O. V., ZAMJATIN, V. V., ZOLOTUCHINA T. A. a mnoho dalších.

5.1. Dílčí úvod

Každý stát, aby mohl řádně fungovat a naplňovat očekávání svých občanů, musí nepochybně disponovat strukturou orgánů, jež budou dennodenně vykonávat mravenčí práci nebo činit zásadní rozhodnutí spočívající v realizaci státní moci. Mezi tyto orgány se nepochybně řadí i ruský prezident. Základní princip, který v této souvislosti v Rusku i jinde na světě platí, zmiňuje A. V. Kurilenko: „*člověk není vytvořen pro stát, ale stát pro člověka.*“³⁸⁷ Jedná se o lakonickou parafrázi právního pravidla stanovujícího, že každý státní orgán musí vždy jednat ve veřejném a nikoli soukromém zájmu a hlavně tak, aby naplnil účel, který odůvodňuje jeho existenci.

Jednotlivé orgány státní moci při své činnosti plní svou *funkci* (rusky: „функции“) za použití svěřených *pravomocí* (rusky: „полномочий“). Funkce představují elementární zdůvodnění právního života předmětného orgánu, proč jej vůbec v systému máme, a naplňují smyslem a obsahem dílčí kroky orgánu. Pravomoci pak chápeme jako nástroje, pomocí nichž orgán realizuje svou funkci v systému. Pro souhrn veškerých pravomocí konkrétního orgánu se v Ruské federaci používá označení *kompetence* (rusky: „компетенции“).

Uvedené řádky jsou velmi obecné, a lze tedy pod ně zařadit veškeré orgány státní moci, tak například parlament plní základní funkci zákonodárce, jeho úkol spočívá ve vytvoření koherentního právního rámce pro zajištění fungující federace. K tomuto úkolu mu ústava svěřuje řadu pravomocí ze zákonodárného procesu – navrhování zákonů, schvalování zákonů atd. V čem je ale postavení prezidenta oproti běžnému orgánu státní moci odlišné? Odpověď ukrývá čl. 80 odst. 1 ústavy: „*Prezident Ruské federace je hlava státu.*“ Tato skutečnost zakládá

³⁸⁷ KURILENKO, A. V. Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Prezidenta Rossii po ochrane i zaščite konstitucii Rossijskoj federačii, prav i svobod čeloveka i graždanina. *Pravo i obrazovanije*. 2011, číslo 12, 156 - 160. ISSN 1563-020X, s. 156.

opodstatnění pro vytvoření samostatné skupiny pravomocí náležejících výhradně prezidentu nazývané *prerogativy hlavy státu* (rusky: „перерогативы главы государства“) a také zdůvodňuje skutečnost, že prezidentu náleží všeobjímající funkce, které silně zasahují do funkcí ostatních státních orgánů, což za konstelace slabého personálního obsazení státních orgánů a jisté jejich „prezidentskosti“ vede k podmanění a suplování funkcí těchto orgánů prezidentem.³⁸⁸

A. B. Blinov přichází s následující tezí: „*funkce hlavy státu nemohou být konkretizovány pravomocemi v plném objemu.*“³⁸⁹ Proto vždy u hlavy státu existují v ústavě či běžných zákonech neodkryté pravomoci, které se objeví až v mimořádných, do té doby nepředvídaných podmínkách. V ruském právním prostoru však tento koncept mající běžně uplatnění v mimořádných situacích nezdravě hypertrofoval v institut každodenní činnosti prezidenta. Navíc ruská ústava přijatá v období rozepří mezi parlamentem a prezidentem a nakonec silně stranící postu prezidenta je napsána jakoby na přechodné období, a to do okamžiku, kdy se v zemi podaří vytvořit občanskou společnost, silné právní vědomí a všeobecnou ukotvenost pravidla dodržovat, co je napsáno. V rámci zmíněného přechodného období je prezident pověřen nesnadným úkolem zajistit fungování celého státu. Ústava kromě silných pravomocí ze všech větví státní moci i obvykle spjatých s funkcí hlavy státu prezidentu vytváří prostor pro další nabírání pravomocí, a to tam, kde je to zapotřebí. Proto A. M. Krasnov píše, že: „*pokud srovnáme ústavní pravomoci Prezidenta Ruské federace s jeho reálnou činností, ukazuje se, že daleko přesahuje formální rámec těchto pravomocí.*“³⁹⁰

Specifická odlišnost ruského prezidenta oproti jiným právním úpravám spočívá v tom, že jeho obecné funkce garanta ústavy, garanta práv a svobod člověka a občana, zajištění suverenity, nezávislosti a státní celistvosti Ruské federace a zabezpečení souladného fungování a součinnosti orgánů státní moci (čl. 80 odst. 2 ústavy) představují dle názoru všech ruských prezidentů,³⁹¹ ústavního soudu³⁹² i většiny odborné veřejnosti racionální podklad pro mocenská oprávnění neupravená ústavou – skryté či zbytkové pravomoci.

Pro korektnost je nutné uvést, že ne všichni badatelé s předloženým přístupem souhlasí, tak např. Je. A. Krjučkova píše „*prezident je povinen přijímat rozhodnutí jen v souladu*

³⁸⁸ Viz dále v textu např. problematika dočasných zákonů vydávaných prezidentem ve formě dekretů.

³⁸⁹ BLINOV, A. B. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk.* 2010, číslo 6, 73 – 82. ISSN 2073-4522, s. 74.

³⁹⁰ KRASNOV, A. M. Zakonodatělno zakreplennyje polnomočija Prezidenta Rossii: něobchodimost' ili servilizm? *Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije.* 2011, číslo 4, 91 - 103. ISSN 1812-7126, s. 91.

³⁹¹ Boris Jelcin, Vladimír Putin a Dmitrij Medvěděv.

³⁹² Viz koncepce skrytých a zbytkových pravomocí v části disertace věnované Prezidentu Ruské federace v judikatuře Ústavního soudu Ruské federace.

s konkrétními ústavními normami, tzn., že nesmí mít skryté pravomoci.“³⁹³ Nicméně tento názor se většinou neprosazuje v Ruské federaci, resp. prezident se jím neřídí.

Zmíněné funkce prezidenta jsou natolik obecné, že se pod ně dají snadno subsumovat veškeré myslitelné pravomoci. Ústava tak jakoby prezidentu říká, zde máš základní úkoly a tady máš několik nástrojů, dále si porad, jak uznáš za vhodné, musíš ale jednat v souladu se základním zákonem a nesmíš se nabourávat do pravomocí ostatních orgánů státní moci.

Nástroje prezidenta, jako je vydávání dekretů či nařízení (čl. 90 ústavy), poselství Federálnímu shromáždění či zákonodárná iniciativa (čl. 84 ústavy), pak prezidenta legálně opravňují nabírat další právem doposavad neupravené pravomoci, resp. lépe řečeno odkrývat plejádu pravomocí, které prezident sice měl, ale nevěděl o tom on ani nikdo jiný včetně ústavodárce. Jediné omezení pravomocí tkví v podřazení pod obecné funkce, ústavnost a nedotčení ostatních orgánů státní moci.

Ruský prezident začal v rámci své činnosti vydávat dekrety mající obsah dočasných zákonů,³⁹⁴ ve kterých si sám upravuje své pravomoci a od přelomu tisíciletí a nástupu Vladimíra Putina do úřadu mu v této snaze napomáhá parlament, jenž mu ve formě klasických zákonů přiděluje další pravomoci a v konečném důsledku tak napomáhá rozšiřování jeho kompetence.

Přechodné období trvající již více než čtvrt století vyvolává otázku, zda není vhodná doba široký prostor prezidenta omezit a ponížít jej na běžný orgán státní moci, který smí činit pouze to, co zákon předvídá,³⁹⁵ doslova prezidenta svázat právem. Kromě změny samotné ústavy se také nabízí možnost, po které badatelé v Ruské federaci volají, a to přijmout federální zákon o prezidentu a v něm vše dopodrobna upravit a tím i zbavit prezidenta jeho sebe kreativní aktivity. Prozatím však se takto nabízený scénář nejeví příliš reálně.

Funkce prezidenta se „rozprostírají na oblasti činnosti všech větví státní moci,“³⁹⁶ jsou uvedeny v ústavě,³⁹⁷ zahrnují nejvyšší míru obecnosti a lze pod ně zařadit prakticky jakékoli pravomoci. Jejich vysoká míra obecnosti sice zásadně nevylučuje vznik dalších, více konkrétních funkcí, např. na zákonné úrovni. Nicméně jejich existence se nejeví nezbytnou, protože na ně můžeme nahlížet jako pouhé upřesnění toho, co již máme.

³⁹³ KRJUČKOVA, JE. A. K voprosu o kompetencii Prezidenta RF v gumanitarnej sfere: konstitucionno-pravovyeje problemy. *Leningradskij juridičeskij žurnal*. 2012, číslo 3, 115 - 126. ISSN 1813-6230, s. 118.

³⁹⁴ Za předpokladu, že daná otázka není zákonem upravena, se z dočasné pravomoci prezidenta trvající řadu let stává fakticky trvalá pravomoc.

³⁹⁵ Viz zásada enumerativnosti veřejno-právních pretenzí.

³⁹⁶ GUMBATOV, A. K voprosu o klassifikacii polnomočij Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Jurist VUZA*. 2009, číslo 1, 41 - 43. ISSN 2074-9616, s. 41.

³⁹⁷ Mohou být vyjádřeny jak explicitně – funkce garanta ústavy, tak také s nutností dovození – zákonodárná funkce.

Naopak pravomoci nemají své těžiště právní úpravy pouze v ústavě či federálních ústavních zákonech, ale také v běžných federálních zákonech a dekretech prezidenta. Jejich úplný výčet není možné čtenáři předložit, protože právní normy obsahují jen jejich demonstrativní pojmenování a jejich množství je tak veliké, že snad ani osoba v úřadě ruského prezidenta nezná všechny své nástroje moci.

Právovědci se snaží prezidentské pravomoci rozčlenit do jednotlivých skupin zohledňující odlišná kritéria jejich třídění. A. B. Blinov navrhuje jejich roztrídění za prvé podle toho, do které větve státní moci pravomoci převážně spadají či za druhé na pravomoci tradiční, jež náleží každé hlavě státu, a pravomoci doplňkové.³⁹⁸ S. A. Avakjan naopak klade důraz na oblasti, kterých se pravomoci prezidenta dotýkají. Rozeznává tak pravomoci spjaté s 1) formováním státních orgánů a jmenováním nejvyšších úředních osob, 2) vnitrostátní politikou a součinností s ostatními státními orgány, 3) vnější politikou, 4) obranou, bezpečností, stabilním společenským řádem v zemi, 5) ústavním statutem osob a 6) organizací své činnosti.³⁹⁹ O. Je. Kutafin pak rozlišuje pravomoci zejména podle funkcí prezidenta 1) pravomoci ohledně tvorby jiných orgánů státní moci, 2) pravomoci spjaté se zabezpečením souladného fungování a součinnosti orgánů. 3) pravomoci navázané na stanovení základního směřování vnitrostátní i zahraniční politiky státu, 4) pravomoci ve federálním zákonodárném procesu, 5) pravomoci v oblasti zahraniční politiky a obrany státu a 6) další pravomoci.⁴⁰⁰

Takto bychom mohli pokračovat do nekonečna a na základě rozličných kritérií dělit prezidentské pravomoci třeba na ty ve vztahu k parlamentu, ke vládě, k ústavnímu soudu, k subjektům Ruské federace atd. apod. V závislosti na zvoleném kritériu a naší pečlivosti bychom vždy vytvořili více či méně kategorií.⁴⁰¹ Rusové stejným způsobem dělí i pravomoci hlavy státu,⁴⁰² přičemž rozdíl mezi pravomocemi prezidenta a pravomocemi hlavy státu nerozkrývají.

Pravomoci prezidenta jsou však natolik široké, že se do žádné klasifikace plně nevejdou a zpravidla, za předpokladu, že autor dělení nezahrne zbytkovou položku ostatních pravomocí,

³⁹⁸ BLINOV, A. B. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*. 2010, číslo 6, 73 – 82. ISSN 2073-4522.

³⁹⁹ AVAKJAN, S. A. *Konstitucionnoje pravo Rossii. Učebnyj kurs*. 5. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2014. 912 s. 2. sv. ISBN 978-5-91768-485-7 (Norma). ISBN 978-5-16-00 (INFRA-M), s. 342 – 376.

⁴⁰⁰ KUTAFIN, O. JE. *Glava gosudarstva*. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2013. 560 s. ISBN 978-5-392-09063-1, s. 315 - 556.

⁴⁰¹ Např. S. E. Žilinskij rozeznává skupin šest, E. I. Koljušin skupiny jen tři, E. I. Kozlova skupin pět.

⁴⁰² Např. A. M. Osaveljuk nalézá skupiny čtyři, V. E. Čirkin skupin pět a N. A. Sacharov i L. M. Entin skupin šest.

na některé bývá zapomínáno.⁴⁰³ Rovněž třídění pravomocí prezidenta slouží v převážné míře pro akademické účely bez valného praktického využití. Jakou váhu nese například zařazení určité pravomoci pod konkrétní větev státní moci, může-li prezident vykonávat pravomoci ze všech větví státní moci?

Pokud bychom se při výkladu pravomocí prezidenta striktně drželi oblastí, do kterých pravomoci zasahují, práce by nebyla příliš čtivá a v konečném důsledku ani příliš přínosná.

Například Prezident Ruské federace disponuje pravomocemi k zabezpečení ekologické bezpečnosti⁴⁰⁴ federace. Dle čl. 2 ústavy je povinností státu přiznat, dodržovat a chránit práva a svobody člověka a občana. Jedním z těchto práv je nepochybně právo člověk na příznivé životní prostředí. Danou oblast má na starosti Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie Ruské federace a Federální služba ekologického, technologického a atomového dohledu, původně podřízená přímo prezidentu, který ji však v roce 2010 předal vládě.⁴⁰⁵ Prezident z pozice garanta práv a svobod člověka a občana může danou oblast přímo ovlivňovat, kdy vydává dekrety regulující předmětnou materii,⁴⁰⁶ navrhuje zákony, které se problematiky bezprostředně dotýkají,⁴⁰⁷ či uplatní právo veta, aby některý ze zákonů nebyl Federálním shromážděním přijat.⁴⁰⁸ Dále pod jeho kompetenci spadá nepřímé konání, tzn. ovlivňování ostatních orgánů státní moci (např. těch výše uvedených či jiných), a to za využití poselství Federálnímu shromáždění,⁴⁰⁹ pokynů v různě podobě prezidentu bezprostředně podřízeným orgánům, jako je Rada Bezpečnosti Ruské federace, pod kterou spadá Mezirezortní komise pro ekologickou bezpečnost, vydávání programových dokumentů, např. Strategie národní bezpečnosti Ruské federace do roku 2020⁴¹⁰ následně, jak napovídá název, prodloužena na dobu neurčitou.⁴¹¹ Těmito konkrétními nástroji prezident koná v ekologické oblasti.⁴¹²

⁴⁰³ Až na profesora S. A. Avakjana autoři zapomínají na pravomoci prezidenta spjaté s organizací jeho činnosti, zejména jeho administrativy a zplnomocněných zástupců ve federálních okruzích.

⁴⁰⁴ Samotná ústava hovoří o třech druzích bezpečnosti – státní, společenská a ekologická.

⁴⁰⁵ Dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 6. 2010, číslo 780 „Otázky Federální služby pro ekologický, technologický a atomový dohled“.

⁴⁰⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 4. 6. 2008, číslo 889 „O některých opatřeních ke zvýšení energetické a ekologické efektivity ruské ekonomiky“.

⁴⁰⁷ V roce 2009 např. navrhl zákon o bezpečnosti.

⁴⁰⁸ V roce 1995 např. uplatnil právo veta ohledně federálního zákona „O ekologické bezpečnosti“.

⁴⁰⁹ Např. poselstvím Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 30. 11. 2010 „Poselství Prezidenta Ruské federace Dmitrije Medvěděva Federálnímu shromáždění Ruské federace“ byla konstatována nízká úroveň ekologického myšlení a vyzdvihnuta ekologická výchova a vzdělávání.

⁴¹⁰ Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 5. 2009, číslo 537 „O Strategii národní bezpečnosti Ruské federace do roku 2020“.

⁴¹¹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 31. 12. 2015, číslo 683 „O Strategii národní bezpečnosti Ruské federace“.

⁴¹² Blíže k ekologické bezpečnosti např. UŠTANICEVA, O. V. Konstitucionnyje polnomočija Prezidenta RF po obespečeniju ekologičeskoj bezopasnosti. *Graždanin i pravo*. 2011, číslo 8, 70 – 79. ISSN 2220-9018.

Tímto způsobem bychom postupně mohli projít veškeré oblasti činnosti státu (dopravní bezpečnost, průmyslová politika a mnoho dalších), ve kterých prezident naplňuje své obecné funkce tím, že uplatňuje své jednotlivé pravomoci, a poukázat na praktické příklady uvedeného. Nicméně následující text bude koncipován tak, že vyčlením elementární a velmi obecné funkce prezidenta a pod ně podřadím některé pravomoci prezidenta, které považuji za důležité či něčím zajímavé. Jak již bylo výše nastíněno, výčet pravomocí nebude plně vyčerpávající, ale pouze výběrový, a to s ohledem na jejich celkový počet i neuzavřenost jejich množství. Funkce budou také uvedeny demonstrativně, protože nikde není zaručeno, že ústavní soud nedovodí z textu ústavy nějakou další funkci. Navíc není mou ambicí pokrýt výkladem veškeré funkce a mnoho pravomocí, spíše jen zmínit to, co považuji za zajímavé či důležité.

K samotnému podřazování pravomocí pod jednotlivé funkce je třeba přistupovat velmi benevolentně, protože řadu pravomocí je možné podřadit pod více funkcí.⁴¹³ Původ zmíněného dle M. V. Baglaj je tkví v tom, že „*pravomoci vycházejí z funkcí hlavy státu, skládají se z konkrétních práv a povinností v otázkách spadajících do jeho kompetence.*“⁴¹⁴ Doslova tato myšlenka znamená, že jedna pravomoc se může realizovat ve vícero funkcích. Tedy neplatí teze, že každou jednotlivou pravomoc si může pro sebe monopolizovat výhradně jedna funkce, naopak se musejí o pravomoci podělit a některé i sdílet.

Stejně tak je nezbytné vzít v potaz, že funkce prezidenta jsou v různé míře obecné, dokonce dle mého soudu pod nejobecnější funkcí garanta ústavy lze více či méně zdařile podřadit jakoukoli jinou funkci prezidenta či jakoukoli jeho pravomoc. Nakonec je třeba zmínit, že součet všech funkcí orgánu státní moci vytváří jeho ústavně-právní status.

5.2. Garant práv člověka a občana

O právech a svobodách člověka se zmiňuje ústava již ve své preambuli, která podobně jako v České republice není závazným právním textem, ale spíše vodítkem, jak správně interpretovat konkrétní články ruské ústavy. Preambule prohlašuje, že mnohonárodnostní lid Ruské federace potvrzuje práva a svobody člověka, dále v čl. 2 ústavy jsou člověk a jeho práva a svobody povýšeni na nejvyšší hodnotu. Čl. 18 ústavy deklaruje, že práva a svobody člověka a občana určují smysl, obsah i použití zákonů, činnost zákonodárné i výkonné moci, místní samosprávy, a zabezpečují se soudnictvím. Jednotlivým lidským právům se věnují články hlavy

⁴¹³ Například pravomoc prezidenta zákonodárné iniciativy můžeme podřadit např. pod funkci garanta ústavy, či pod funkci garanta lidský práv a svobod.

⁴¹⁴ BAGLAJ, M. V. *Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik*. 9. změn. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva: INFRA-M, 2011. 768 s. ISBN 978-5-91768-186-3 (Norma). ISBN 978-5-16-004907-6 (INFRA-M), s. 453.

druhé ústavy. Nakonec čl. 80 odst. 2 ústavy svěřuje prezidentu funkci garanta práv a svobod člověka a občana, k čemuž se také zavazuje ve svém prezidentském slibu dle čl. 82 odst. 1 ústavy.

Ke své povinnosti garantovat práva a svobody se jednotliví ruští prezidenti staví různým způsobem. Boris Jelcin v roce 1995 prohlásil, že: „*podařilo se nám prohlásit mnoho práv a svobod občanů. S garancí těchto práv je situace výrazně horší. Práva osob nikdy nebyla považována za státní prioritu.*“⁴¹⁵ Nutno ovšem podotknout, že stejným způsobem, na který Boris Jelcin kriticky upozorňuje, se k dané problematice postavil i on sám.

Vladimír Putin po svém nástupu do úřadu komentoval situaci následovně: „*Sjednocení zdrojů federálních, regionálních i místních mocí je nutné pro řešení základních úkolů zlepšení politického systému a vytvoření efektivního státu jako garanta stabilního společenského rozvoje, garanta dodržování práv osob, k čemuž je nezbytné konsolidovat úsilí všech úrovní a větví moci.*“⁴¹⁶ Čímž jinými slovy možnost garance práv a svobod člověka a občana podmínil obligatorním vytvořením silně centralizovaného státu (vertikalita státní moci), který se bude paternalisticky starat o své občany, místo toho, aby jim ponechal široký prostor pro jejich individuální realizaci.

Obecně bychom funkci prezidenta jako garanta práv a svobod člověka a občana mohli vymezit jako povinnost chránit práva a svobody každého a činit tak veškerými prostředky, jež má prezident k dispozici. Dle O. A. Sněžka navíc daná funkce znamená pro prezidenta povinnost „*vytvoření podmínek a prostředků zabezpečujících faktickou realizaci a všestrannou ochranu práv a svobod všech i každého.*“⁴¹⁷ Podmínky bychom mohli přeložit jako právní úpravu regulující ochranu práv a svobod a prostředky jako konkrétní nástroje, které si prezident musí sám vytvořit, aby daná práva a svobody mohl chránit. Tímto pohledem autor zcela potlačuje úlohu zákonodárce v dané oblasti, když od ústavodárce definujícího práva a svobody v ústavě přeskakuje přímo k prezidentu Ruské federace.

Za příklad aktivní role prezidenta nahrazující či lépe řečeno doplňující zákonodárce slouží dekret⁴¹⁸ chránící práva nezletilých. Zmíněný dekret stanovuje, jak se ověřuje občanství u dětí mladších čtrnácti let, aby jim mohly být poskytnuty služby v oblasti ochrany zdraví,

⁴¹⁵ Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 16. 2. 1995 „O činnosti státní moci v Rusku“.

⁴¹⁶ Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 8. 7. 2000 „Jaké Rusko budujeme“.

⁴¹⁷ SNĚŽKO, O. A. Prezident Rossijskoj Feděracii – garant prav i svobod graždanina. *Pravo i politika*. 2005, číslo 2, 69 – 77. ISSN 2454-0706, s. 69.

⁴¹⁸ Dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 4. 2011, číslo 444 „O doplňujících opatřeních k zabezpečení práv a ochraně zájmů nezletilých občanů Ruské federace“.

vzdělávání a sociálního zabezpečení tam, kde jsou uvedené služby navázány na občanství dítěte. Dekret stanovuje, že k prokázání občanství dítěte postačí jeho pas, pas rodiče dítěte, ve kterém je obsažena poznámka o dítěti, rodný list dítěte, úřední záznam ruského orgánu na překladu rodného listu dítěte vydaného v zahraničí aj.

Kromě samostatné normotvorné činnosti je prezident oprávněn předkládat Federálnímu shromáždění návrhy zákonů, které směřují k ochraně práv a svobod, tedy v rámci jakési společné normotvorné činnosti. Už samostatná nebo společná normotvorná činnost představuje převážně preventivní opatření k ochraně lidských práv mající obecný charakter. Jakmile však dojde k porušení konkrétních práv a povinností, aktivní úloha prezidenta spočívá hlavně v řešení jednotlivých stížností občanů v dílčích kauzách.

A. V. Kurilenko dále upozorňuje, že *„hlavně od Prezidenta Ruské federace se vyžaduje zabezpečení stavu, ve kterém všechny orgány státní moci plní své povinnosti v oblasti práv a svobod člověka a občana (tím se myslí, v mezích svých kompetencí). Proto hlavně Prezident Ruské federace vystupuje jako koordinátor činnosti všech větví moc, a také federálních mocenských orgánů a orgánů moci subjektů Ruské federace.“*⁴¹⁹ Myšlenka zabezpečení stavu, kdy ostatní plní své povinnosti v určité oblasti, je velmi dvousečná v tom smyslu, že kromě pozitivního přístupu prezidenta snažícího se nezasahovat do činnosti jiných orgánů a vykonávajícího své pravomoci tak, aby napomáhal ostatním orgánům v plnění téhož, může také vyjadřovat oprávnění prezidenta řídit ostatní orgány, a to i ty stojící mimo výkonnou moc. Jakým jiným způsobem je možné dosáhnout stavu, kdy ostatní orgány plní své povinnosti, pokud se nepoužijí pravidla nadřízenosti a podřízenosti i přímé kontroly? Dle A. M. Gološanova *„poselství hlavy státu je základem utvoření ústavně právního mechanismu ochrany práv občanů a celé státoprávní strategie země.“*⁴²⁰ Tímto přístupem de facto hledá odpověď na položenou otázku v politicky orientovaných projevech prezidenta a v řadě programových dokumentů, které pro prezidenta zpracovává jeho administrativa, čímž prezident udává směr vnitrostátní politiky v zemi.

Kromě obecných pravomocí prezidenta, jako je zákonodárná iniciativa, novotvorba jeho dekrety, poselství Federálnímu shromáždění, lze v rámci funkce garanta práv člověk a občana vyčíst z ústavy i konkrétnější pravomoci, které převážně nenajdou své uplatnění v jiných funkcích prezidenta.

⁴¹⁹ KURILENKO, A. V. Dějatelnost Prezidenta RF po obespečeniju prav i svobod čelaveka i graždanina v Rossijskoj feděracii. *Sovremennoje pravo*. 2011, číslo 8, 51 - 55. ISSN 1991-6027, s. 52.

⁴²⁰ GOLOŠANOV, A. M. Poslanija Prezidenta Rossijskoj Feděracii. *Pravo i politika*. 2004, číslo 6, 4 – 11. ISSN 2454-0706, s. 4.

Je. A. Krjučkova⁴²¹ ústavní funkce prezidenta chápe v širokém smyslu, tedy ty zmíněné v čl. 80 ústavy a také v úzkém smyslu, čímž má na mysli jednotlivé konkrétní pravomoci. Tímto přístupem v určité množině prvků pojmy funkcí a pravomocí splývají. Co je ale podnětnější, u kategorie funkcí v úzkém slova smyslu vyčleňuje speciální podkategorii, a to funkce v humanitární oblasti, mezi které řadí pravomoci prezidenta řešit otázky státního občanství, politického azylu, vyznamenání a v neposlední řadě také udělování milostí. Ze zmíněných humanitárních pravomocí prezidenta, které jsou mimochodem všechny zařazeny do jednoho článku ústavy (čl. 89), se blíže zaměříme na činnost omilostňování.

5.2.1. Pravomoc udělovat milost

Právo udělit milost není v Ruské federaci blíže definováno. Ústava lakonicky konstatuje, že prezident uděluje milosti (čl. 89 písm. v) ústavy). Proto je doktrinální výklad obsahu zmíněného pojmu velmi široký. Milost je chápána jako výjimečná pravomoc (prerogativa), kterou kromě prezidenta nikdo jiný v Ruské federaci nedisponuje, a to jak na úrovni federálního centra, tak také v rámci subjektů federace.⁴²² Pravomoc spočívá ve zrušení trestního stíhání nebo zrušení, zmírnění či záměně trestního postihu. Může být tedy uplatněna na jakoukoli osobu,⁴²³ a to až do vykonání trestu. Typickými následky uplatnění milosti jsou nepokračování ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zkrácená doba odnětí svobody či záměna trestu odnětí svobody za méně tvrdý trest.

Stejně jako v České republice je oprávnění udělovat milosti svěřeno výhradně do rukou prezidenta. Rozdíl však najdeme v pravomoci udělovat amnestii, kterou v Rusku ústava svěřuje zastupitelskému orgánu – Státní dumě (čl. 103 odst. 1 písm. ž) ústavy), tzn. orgánu moci zákonodárné, oproti České republice, kde tuto pravomoc vykonávají společně prezident a předseda vlády, tedy moc výkonná. Osobně s ohledem na povahu amnestie jako obecného pravidla, komu má být trestní postih zmírněno, bych se přikláněl k ruské variantě. Přeci jen amnestie svým charakterem spíše podobným zákonu než individuálnímu správnímu aktu zapadá do pravomoci zákonodárského orgánu. Individuální akty v podobě milosti naopak patří spíše do rukou orgánů výkonné moci.

⁴²¹ KRJUČKOVA, JE. A. K voprosu o kompetencii Prezidenta RF v gumanitarnoj sfere: konstitucionno-pravovye problemy. *Leningradskij juridičeskij žurnal*. 2012, číslo 3, 115 - 126. ISSN 1813-6230, s. 115 – 117.

⁴²² Odlišná situace je např. ve Spojených státech amerických, kde některé trestné činy omilostňuje prezident a jiné guvernéri v jednotlivých státech. Dělicím kritériem je zde skutečnost, zda se jedná o trestný čin federální nebo státní. Obecně lze však říci, že milost byla spojována s absolutní mocí panovníka, u kterého soudní moc začínala i končila, proto historický výklad spíše nabádá k výhradnímu svěřeni dané pravomoci do rukou hlavy státu.

⁴²³ Za použití české terminologie lze milost uplatnit vůči podezřelému, obžalovanému i odsouzenému.

Kromě pravomoci udělit milost, kterou mimochodem bez uvážení početnosti využití v praxi někteří autoři považují za „jednu z nejvýznamnějších pravomocí prezidenta,“⁴²⁴ ruská ústava upravuje i druhou stranu procesu udělení milosti. Dle čl. 50 ústavy: „Každý odsouzený za trestný čin má právo na přezkoumání rozsudku výše postaveným soudem způsobem stanoveným federálním zákonem, ale také právo žádat o milost nebo zmírnění trestu.“ Uvedené pravidlo by mohlo být vykládáno jako limitace prezidentova oprávnění udělit milost, kdy omilostněným by mohl být pouze člověk odsouzený, nikoli obviněný či obžalovaný. V samotném důsledku by tak bylo možné milost využít až po vydání trestněprávního rozsudku. Oproti tomuto rozšiřujícímu výkladu stojí výklad doslovný, kdy se ústavodárce pouze snažil vyjádřit myšlenku, že za trvání soudního řízení v prvním stupni by se obžalovaný měl bránit v rámci tohoto procesu. Teprve až se jeho snaha projeví jako neúčelná a o jeho vině bude rozhodnuto, může požádat prezidenta o milost, což ovšem nevylučuje souběžné podání odvolání. Navíc ruské právní předpisy prezidentu uplatnit milost během trestního stíhání nezakazují a v některých případech tuto variantu nepřímo připouštějí. Například federální zákon o policii⁴²⁵ v § 17 odst. 3 bod 6 stanoví, že do policejní databáze (rusky: „*банки данных*“) se zapisuje informace, že před nabytím právní moci rozsudku byla daná osoba omilostněna či se na ni vztahuje amnestie.

Výsledná interpretace dvou ustanovení ústavy ve svém vzájemném vztahu vyznívá tak, že prezident není nikterak omezen, může svou milost použít kdykoli dle svého uvážení, jen žádost o omilostnění nemůže člověk podat do okamžiku, kdy je prvoinstančně odsouzen.

Dle A. V. Potova a dalších praxe ukazuje, že úspěšnější v žádosti o milost jsou ti, kteří dobrovolně doznají svou vinu. Pozici nezbytného přiznání viny odsouzeného zastává i současný předseda vlády Dmitrij Medvěděv, když uvádí, že „jinými slovy, osoba se musí obrátit na prezidenta, přiznat vinu za spáchání trestného činu a požádat o příslušné rozhodnutí.“⁴²⁶

Uvedená citace není v souladu s platným právem, které povinnost doznat vinu nepředjímá jako obligatorní předpoklad žádosti o omilostnění. Zároveň zavádí absurdní praxi, kdy za předpokladu přiznání viny výhradně skutečnými pachateli trestných činů mohou o milost zažádat jen skuteční viníci, a nikoli osoby nesprávně odsouzené.

Porušení práva lze vysledovat ve dvou ohledech. Za prvé je porušeno právo žádat o milost dle čl. 50 ústavy, které, dle svého systematického zařazení v ruské ústavě do hlavy

⁴²⁴ RUSTĚMOVIČ, R. A. Pomilovanije bez priznanija viny: pora meňat vzgljady? *Zakon*. 2013, číslo 5, 108 - 113. ISSN 0869-4400, s. 108.

⁴²⁵ Federální zákon z 7. 2. 2011 číslo 3 - FZ „O policii“.

⁴²⁶ Právní názor A. V. Potova i citace Dmitrije Medvěděva přejata z článku RUSTĚMOVIČ, R. A. Pomilovanije bez priznanija viny: pora meňat vzgljady? *Zakon*. 2013, číslo 5, 108 - 113. ISSN 0869-4400, s. 110 a 111.

druhé nazvané práva a svobody člověka a občana, řadí uvedené právo mezi základní práva člověka a občana, jež by měl prezident v souladu s čl. 80 jako garant práv a svobod člověka a občana chránit, a nikoli nepřípustně omezovat.

Za druhé čl. 51 ústavy zakotvuje pravidlo, že nikdo není povinen svědčit (v českém prostoru spíše vypovídat) proti sobě samému, což ústavní soud⁴²⁷ považuje za jeden z nejdůležitějších předpokladů dodržování práv a svobod člověka a občana. Jaký je rozdíl mezi výpovědí proti sobě samému a přiznáním viny? Přiznání viny je pouze jednou z variant, kdy člověk vypovídá sám proti sobě. A pokud k výpovědi nesmí být nikým člověk nucen, pak ani prezident nemá právo požadovat po osobě přiznání viny, aby mohla realizovat své ústavou zaručené právo.

Samotné udělení milosti je zcela v působnosti prezidenta. Tato skutečnost se projevuje v tom, že na udělení milosti není žádný právní nárok. V každém konkrétním případě může prezident postupovat jakkoli. Odlišná by byla situace tehdy, pokud by ústava hovořila o povinnosti učinit milost tam, kde je to vhodné a účelné, nebo jestliže k pravomocím prezidenta budeme přistupovat jako k oprávněním, resp. svěřeným nástrojům, které v případě vhodnosti prezident realizovat musí, protože v systému není žádný další mocenský orgán s danou pravomocí. Ať už na diskreční prostor prezidenta budeme nahlížet jakkoli, vždy je zapotřebí rozlišovat oprávnění prezidenta udělovat milost, od práv občanů, jejichž omezení by se rovnalo popření podstaty zmíněného institutu.

Za předpokladu, že prezidentu přiznáme širokou diskreční pravomoc při udělování milosti, pak dle argumentace *a maior ad minus* nic nebrání tomu, aby si prezident vytvořil svá vlastní pravidla, komu bude milost udělovat. Tato pravidla ale nesmějí zužovat možnost lidí se na prezidenta obrátit se žádostí o milost.

Historicky bývá vznik milosti datován do středověku, kdy panovník porazivší nepřátelské vojsko daroval některým zajatcům milost, resp. život, čímž si je zavázal a získal své nejméně dva druhy. Motivace udělit milost může mít politickou povahu i v současnosti, protože prezident pro komplex svěřených pravomocí neoplývá puncem nestrannosti, naopak udává z pozice vrcholného politika základní směřování celého politického systému země, nehledě na úzké vazby na politickou stranu Jednotné Rusko, disponující pohodlnou většinou ve Státní dumě. Oprávnění udělovat milosti nebylo cizí ani Sovětskému svazu, kdy danou pravomoc vykonávalo kolektivní Prezidium Nejvyššího sovětu SSSR.

⁴²⁷ Viz rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 29. 6. 2004, číslo 13 – P „Ve věci prověrky ústavnosti jednotlivých ustanovení paragrafů 7, 15, 107, 234 a 450 Trestně-procesního zákoníku Ruské federace na základě návrhu skupiny poslanců Státní dumy“.

Na milost prezidenta je možné nahlížet také jako na vrcholně individualizovaný trest⁴²⁸ popírající rovnost před zákonem. Vrcholně individualizovaný tedy ušitý nejvyšším představitelem státní moci na míru konkrétního případu, přičemž popírající rovnost před zákonem, protože na danou individualizaci není právní nárok pro všechny osoby. Tímto principem se řídí i § 59 odst. 3 trestního zákoníku,⁴²⁹ stanovující, že trest smrti v případě milosti může být zaměněn na doživotní odnětí svobody nebo odnětí svobody na dvacet pět let.

Z předloženého pravidla vyplývá možnost, nikoli povinnost prezidenta zaměnit trest za výše uvedené. Prezident je tak oprávněn trest zaměnit i za jiný ve výčtu neuvedený trest. O tom, jaký to trest bude, rozhoduje prezident, přičemž z logiky věci vyplývá, že se nesmí jednat o trest přísnější,⁴³⁰ než je ten uložený trestním soudem, pak by se totiž již nejednalo o realizaci prezidentova oprávnění udělit milost, ale sám by rozhodoval o trestu a svévolně přebíral pravomoci patřící moci soudní.

Problematika záměny trestů prezidentem není českému prostředí známa a i v Ruské federaci způsobuje její neukotvenost, daná malou zkušeností, velké problémy.⁴³¹

Za situace, kdy odsouzený prezidenta požádá o milost a prezident ji udělí, tzn., že žádosti vyhoví, rozpory nevznikají. Podání žádosti o milost presumuje vůli být omilostněn, která je v souladu s vůlí prezidenta udělujícího milost. Jak si ale počínat v opačném případě, kdy vůli projevuje pouze prezident udělující milost? Jedná se o případy, kdy o milost není zažádáno, ale je z pozice hlavy státu aktivně danému člověku udělena.⁴³² Je omilostněný člověk oprávněn udělenou milost odmítnout? V ruské literatuře lze najít argumentaci pro zápornou i kladnou odpověď.

N. S. Tagancev, A. F. Kist'akovskij, L. S. Belogric – Kotljarevskij i K. F. Chartular se domnívají, že udělenou milost omilostněný odmítnout nemůže, protože milost představuje projev veřejného práva, o kterém autoritativně rozhoduje orgán veřejné moci, přičemž milost je vydávána jako akt milosrdenství ve prospěch celku, nikoli jednotlivce. Dále rozhodnutí nemůže

⁴²⁸ Pojem trest je zvolen za účelem vyjádření teze, že omilostnění v Ruské federace nemusí znamenat pouze zrušení trestu či jeho zmírnění, ale také jeho záměnu za trest jiný. Prezident tak v rámci omilostnění soudem uložený trest modifikuje tak, aby výsledek byl pro dotčenou osobu méně zatěžující. Ukládání jiného trestu, i když pro pachatele méně zatěžujícího, by ale dle systematiky moci mělo náležet výhradně soudům.

⁴²⁹ Federální zákon z 13. 6. 1996, číslo 63 – FZ „Trestní zákoník Ruské federace“.

⁴³⁰ Například trest delší než byl ten původní nebo trest odnětí svobody ve stejné délce, ale v zařízení s přísnějším dozorem atd.

⁴³¹ Záměna trestů v některých situacích připomíná i zmírnění trestu, ovšem nejedná se o totéž. Při zmírnění se zpravidla zkrátí doba, po kterou je člověk trestán, naopak změna trestu s sebou nese změnu způsobu potrestání. Zaměněný trest tak hypoteticky může trvat delší dobu než trest původní, a přesto být méně přísný.

⁴³² Touto logikou je možné milosti dělit na *aktivní* a *pasivní*. Aktivní milosti nepředchází žádost odsouzeného, naopak pasivní milost je udělena až po zažádání omilostněné osoby.

záviset na vůli pachatele trestného činu, protože ten nemůže chtít být potrestán, tzn. milost odmítnout. Oproti tomu se Gajer zohledňuje subjektivní dopady trestu, domnívá se, že za situace, kdy milosti mají podobu v záměně trestu, by se vždy měl vyžádat souhlas odsouzeného, protože různé tresty mohou být pro konkrétní osoby v různé míře přísné či zatěžující. Uvedené ovšem neplatí u záměny trestu smrti za jiný trest, zde převáží objektivní hledisko.⁴³³

Osobně se domnívám, že milost odmítnout nelze. Odsouzený má právo se rozhodnout, zda o milost požádá či nikoli. V případě požádání má pak na základě principu reciprocity, kdy každému právu odpovídá nějaká povinnost, prezident povinnost se danou žádostí zabývat, tzn. záležitost posoudit. Tím je úloha odsouzeného v procesu udělení milosti vyčerpána. Naopak při realizaci prezidentského práva udělit milost výše uvedenou logikou vzniká omilostněnému povinnost prezidentem realizovanému právu vyhovět. Opačný přístup by ve svém důsledku znamenal, že odsuzující trestně-právní rozsudek zakládá odsouzenému právní nárok vykonat uložený trest, čímž by došlo k záměně jeho povinnosti za jeho právo.⁴³⁴ Tedy otázka odmítnutí milosti by *de facto* znamenala rozhodování o vykonání či nevykonání právního nároku být potrestán. Zohlednění subjektivního vnímání dopadu zvoleného trestného činu zde nemá místo, protože k osobě pachatele se přihlíželo již při ukládání trestu soudem.⁴³⁵ Milostí se uložený trest již jen zmírňuje.

Problémy při záměně trestu mohou dále spočívat také v tom, že nikde v právní úpravě není stanoveno, jak se má postupovat v případě nevykonání zaměněného trestu potrestaným. Má se v této situaci použít stejná právní úprava jako v případě nevykonání trestu uloženého trestním rozsudkem, nebo nelze použít analogie práva pro případy trestů uložených milostí?⁴³⁶ Pokud zmíněnou úpravu nepoužijeme, jak se má potom postupovat? Nejedná se zde o nevyplněné místo v právu, které má prezident dočasně vyplnit svým dekretem?

Ohledně záměny trestů je důležitá rovněž otázka, za jaký trest může prezident zaměnit ten původní. Může zvolit trest jakýkoli, tzn. i takový, jež ruské trestní právo vůbec nezná? Například trest smrti zaměnit za doživotní práci odsouzeného v kamenolomu? Trestní právo je vázáno zásadou *nulla poena sine lege*, tedy soud smí uložit pouze takový trest, který je

⁴³³ Příklady zástupců jednotlivých názorů převzaty z článku JELINSKIJ, A. V. Pomilovaniye i jego predely. *Rossijskij sledovatel*. 2011, číslo 24, 18 – 22. ISSN 1812-3783, s. 19 a 20.

⁴³⁴ Odlišná je situace tehdy, pokud pachatel subjektivně uloženou povinnost považuje za své právo, resp. lépe řečeno výhodu či prospěch. Typickým příkladem je rozbití výloh v předzimním období lidmi, kteří nemají střechu nad hlavou, aby mohli zimu strávit v teple.

⁴³⁵ Zvažují se osobní poměry pachatele, šance na jeho nápravu, přiměřenost majetkového trestu, recidiva atd.

⁴³⁶ Bez znalosti souvislostí by se mohl termín trest uložený milostí zdát absurdní či by mohl být nazván oxymóronem. Nicméně v Ruské federaci omilostnění znamená také udělení méně přísného trestu.

předvídan trestním právem. Nicméně milost prezidenta jako výlučná prerogativa prezidenta prolamuje trestní právo. Otázka má obecnější charakter, zda je prezident při svém rozhodování v mezích ústavního práva, alespoň částečně vázán obecnou částí trestního zákoníku, kde jsou upraveny jednotlivé tresty. Se zřetelem k následkům možného výkladu, že prezident ničím vázán není, může udělit libovolný trest, což by vedlo k řadě bizarních situací, kdy by prezidentem zvolené tresty mohly být politicky motivované, např. s cílem zabránění potencionálnímu protikandidátu kandidovat v následujících prezidentských volbách, bych se přiklonil k závěru opačnému.

Alespoň v uvedeném případě by prezident měl být vázán trestním právem, a proto může zaměnit trest uložený soudem za jiný předjímaný trestním zákoníkem. Druhy trestů jsou upraveny v § 44 trestního zákoníku⁴³⁷ a podle zmíněného výkladu jiný trest, než je ten uvedený v taxativním výčtu, prezident použít nesmí. Proto například nepřichází v úvahu záměna trestu odnětí svobody za konfiskaci majetku odsouzeného, která je trestním zákoníkem zařazena mezi jiná opatření trestně–právního charakteru (hlava 15. 1. trestního zákoníku) a která by byla pro prezidenta velmi vítaným nástrojem boje s politickou konkurencí v zemi. Nakonec lze s ohledem na podstatu milosti také konstatovat, že největší prostor pro uvážení má prezident v případě záměny trestu smrti⁴³⁸ za jiný trest.

Samotný proces udělení milosti není ústavou ani žádným zákonem právně regulován. Proto prezident, vyplňující mezery v právu, si sám upravil, jak v případě své výsadní pravomoci má postupovat. Úprava je obsažena v dekretu⁴³⁹ z roku 2001 a její význam spočívá v tom, že na území subjektů Ruské federace vytváří speciální komise, které předmětnou otázku posuzují, tzn., že se zejména vyjadřují k žádostem o milost a také nad rámec své funkce, ale v souladu s daným dekretem, kontrolují podmínky výkonu trestu odnětí svobody odsouzenými osobami, čímž dochází k částečnému překrývání pravomocí s jinými komisemi vytvořenými pro kontrolu práv odsouzených.⁴⁴⁰ Nakonec komise předkládají návrhy, jak celý systém milosti zefektivnit.

⁴³⁷ Např. pokuta, zákaz vykonávat určitou funkci nebo činnost, zbavení speciální funkce či vyznamenání, nucené práce, nápravné práce, omezení ve vojenské službě, zbavení svobody na určité období či doživotní, trest smrti.

⁴³⁸ Pro zajímavost uvádím, že v Ruské federaci není možné uložit trest smrti děvčatům do osmnácti let a chlapcům do šestnácti let. Dané rozdělení dle pohlaví je neoprávněnou diskriminací. Dle čl. 19 odst. 3 ústavy mají muži i ženy stejná práva a svobody a rovné možnosti pro jejich realizaci.

⁴³⁹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 12. 2001, číslo 1500 „O komisích pro otázky omilostnění na teritoriích subjektů Ruské federace“.

⁴⁴⁰ Federální zákon z 10. 6. 2008, číslo 76 – FZ „O společenské kontrole ohledně zabezpečení práv člověka v místech nuceného zadržení a nápomoc osobám nacházejícím se v místech nuceného zadržení“.

Problematika milostí není opomíjena ani judikaturou ústavního soudu. Prakticky známe dvě klíčová rozhodnutí. Prvním rozhodnutím⁴⁴¹ datovaným do roku 2002 ústavní soud deklaroval, že na milost není právní nárok a že se jedná o akt milosrdenství, který nemůže omilostněnému způsobit závažnější následky než trestněprávní rozsudek soudu. Druhé rozhodnutí⁴⁴² z roku 2007 pak uvádí, že požádat o milost prezidenta je možné prostřednictvím jeho komisí v subjektech federace, ale také přímo prezidenta, resp. jeho administrativu.

Druhý zmíněný judikát přichází v podstatě s myšlenkou, že dekret o komisích v subjektech není třeba vnímat jako sebeomezení prezidenta, ale spíše jako vytvoření podmínek pro řádnou realizaci prezidentské pravomoci. Doslova uvedená myšlenka znamená, že sice prezident vytvořil komise a stanovil, jakým způsobem budou jednotlivé žádosti přezkoumávat, ale tato pravidla nejsou bezpodmínečně závazná pro prezidenta, může je kdykoli škrtem pera změnit či zrušit. S tímto náhledem je v souladu i reálná praxe, kdy například v roce 2003 byly dekretem⁴⁴³ uděleny milosti Je. Ju. Andrianove, Z. A. Arbuze a dalším odsouzeným ženám, a to zcela mimo rámec činnosti předmětných komisí. Pro úplnost uvádím, že právo občanů obracet se přímo na státní orgány (individuálně i kolektivně) je upraveno v čl. 33 ústavy.

Rozhodnutí o udělení milosti není z meritorního hlediska přezkoumatelné ústavním soudem, protože ústava ani žádný zákon ústavnímu soudu neukládá předmětnou pravomoc. Lze si však představit přezkum prezidentem vydaného dekretu ohledně souladnosti s ústavou, např., zda dekret, resp. v něm obsažené omilostnění, již není natolik široké a obecné, že se spíše jedná o akt amnestie.

Praktické využití institutu milostí prošlo na území Ruské federace podstatným vývojem. Za vlády Borise Jelcina každoročně prezident omilostňoval řádově tisíce osob.⁴⁴⁴ Za Vladimíra Putina a Dmitrije Medvěděva se počet milostí radikálně snížil.⁴⁴⁵ Nejznámější případ omilostnění proběhl v roce 2013, kdy byl dekretem⁴⁴⁶ omilostněn jeden z největších politických

⁴⁴¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 1. 2002, číslo 61 – O „O odmítnutí přijetí k projednání stížnosti občana Gorina Aleksandra Vladimiroviča na porušení jeho ústavních práv § 10 odst. 1 Trestního zákoníku Ruské federace“.

⁴⁴² Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 4. 12. 2007, číslo 957 – O - O „O odmítnutí přijetí k projednání stížnosti občanky Stěpiny Jeleny Viktorovny na porušení jejích ústavních práv ustanoveními §§ 82 a 85 Trestního zákoníku Ruské federace, § 176 Trestního – vykonávacího zákoníku Ruské federace a bodu 2 Ustanovení o způsobu projednání žádosti o milosti v Ruské federaci“.

⁴⁴³ Dekret Prezidenta Ruské federace z 8. 3. 2003, číslo 277 „O omilostnění Andrianovoj Je. Ju., Arbuzevoj Z. A. a jiných odsouzených žen“.

⁴⁴⁴ Například v roce 1992 bylo omilostněno 2726 osob, v roce 1999 už 7418 osob.

⁴⁴⁵ Například v roce 2005 bylo omilostněno 42 osob, v roce 2013 už jen 5 osob.

⁴⁴⁶ Dekret Prezidenta Ruské federace z 20. 12. 2013, číslo 922 „O omilostnění Chodorkovského M. B.“
Pro zajímavost uvádím text tohoto dekretu: Řídící se principy humanity stanovují: 1) Omilostnit odsouzeného

konkurentů Vladimíra Putina M. B. Chodorkovskij, který sám požádal o milost, což bývá v ruských poměrech s ohledem na výše uvedené považováno za přiznání viny.

Obsahově omilostňující dekrety bývají velmi podobné, uvádějí se pouze nezbytné náležitosti, tzn., koho se omilostnění týká, v čem bude spočívat, odůvodnění pak bývá velmi obecné.⁴⁴⁷ Při omilostnění několika osob společným dekretem bývá dále doplněna informace, kdy a kým byly předmětné osoby odsouzeny.

Pro futuro přicházejí ruští badatelé s různými pozměňovacími návrhy, jak daný systém vylepšit. I. L. Marogulova a S. Z. Chanmagomedov např. navrhuje zavedení podmíněné milosti, tedy milosti na zkoušku, kdy milost zůstane platná, pokud omilostněný po stanovenou dobu od udělení milosti nespáchá žádný trestný čin či přestupek. Dále A. S. Rybjakov navrhuje milost rozšířit také na oblast správního práva, tzn. i za spáchání přestupků. Nakonec s ohledem na velmi malé využití předmětného institutu se zvažují otázky o jeho nezbytnosti či možné neexistenci v systému.⁴⁴⁸

Obecně lze výklad o milostech uzavřít konstatováním, že při realizaci klasického trestního práva se počítá s běžnými případy, v mimořádných situacích však trestní právo nemusí být tím nejvhodnějším nástrojem, a proto je vytvořen prostor pro pravomoc prezidenta pro omilostnění, tzn. pro vrcholně individualizovaný trest. Daná pravomoc, aby nemohlo dojít k jejímu zneužití, by však měla náležet apolitické hlavě státu, což Prezident Ruské federace do zajista není. Specifikou ruského modelu je pak možnost prezidenta soudem stanovený trest zaměnit za nějaký jiný,⁴⁴⁹ dále pak model, kdy prezident není vázán pravidly, jak jednotlivé případy posuzovat, která sám stanovil ve svém dekretu. Pravomoc ukládat milost slouží nejen jako příklad prezidentských pravomocí spadajících pod funkci garanta práv a svobod člověka a občana, ale také pod moc soudní. A v konkrétním případě realizace omilostnění spočívající v záměně způsobu trestu se dokonce jedná o zásah do výlučné pravomoci soudů ukládat tresty, což nejlépe vyjadřuje slovní spojení trest uložený milostí.

Chodorkovského Michaila Borisoviče, narozeného v roce 1963, rodáka z města Moskvy, osvobodit jej od dalšího plnění trestu odnětí svobody. 2) Tento dekret nabývá účinnosti dnem jeho podpisu.

⁴⁴⁷ Samotné odůvodnění však v dekretu vůbec nemusí být obsaženo, resp. z logiky věci postačuje rozhodnutí *ex autoritate*.

⁴⁴⁸ Návrhy na změny uvedené v daném odstavci převzaty z článku ROMANOVSKIJ, G. B. Pravo na pomilovanije. *Graždanin i pravo*. 2014, číslo 3, 3 – 14. ISSN 2220-9018, s. 8.

⁴⁴⁹ Změnit trest za jiný je prezident dále oprávněn např. v Irsku. K bližší komparaci právního institutu milostí např. KIŠOJAN, N. A. Polnomočija prezidenta po konkretizacii provovogo položenija ličnosti v zarubežnych stranach. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridičeskoj akademii*. 2013, číslo 6, 260 - 263. ISSN 2227-7315.

5.3. Koordinačně-kontrolní funkce

Z prezidentské povinnosti zabezpečit souladné fungování a součinnost orgánů státní moci (čl. 80 odst. 2 ústavy) se v obecné rovině dovozuje odpovědnost prezidenta ohledně zajištění jednotné státní moci, která je rozdělena do několika větví. Každé větvi je určena méně obecná funkce, kterou musí orgány dané větve naplnit. K realizaci uložené funkce jim pak slouží katalog svěřených pravomocí. Jednotlivé orgány státní moci svou činnost vykonávají souběžně, tzn., že paralelně vykonávají své pravomoci, což dává základ pro vznik sporů mezi orgány státní moci.

Uvedené spory jsou velmi časté ve státech, kde se demokracie teprve utváří, tzn. tam, kde není zavedena či ustálena občanská společnost, nejsou dány rovné podmínky pro vytvoření konkurenceschopných politických sil v zemi atd. Skutečnost, že demokracie není plně rozvinuta, se na státní úrovni zejména projevuje v mocenských sporech mezi moci výkonnou a zákonodárnou, viz vztah Borise Jelcina a ruského parlamentu v devadesátých letech minulého století.

Za situace, kdy ve státě nejsou ustáleny základní procesy, vzniká potřeba vytvořit funkci mediátora či rozhodce, který má za úkol stabilizovat celý systém. Jak ale výše uvedený text napovídá, zmíněný nástroj by měl existovat a využívat se výhradně po dobu, po kterou trvá nestabilní stav. Jestliže zmíněnou úpravu i samotný institut obsahuje také ruská ústava, pak se nejedná o nic jiného než o důkazní prostředek, že i samotná ústava byla sepsána na přechodnou dobu a po jejím překlenutí by měla být reformována či zaměněna za novější verzi. Tatáž opatření, která v přechodných obdobích jsou k dobru věci, mohou za situace ustálených okolností celému systému škodit, protože fungují jako nepřiměřeně silný nástroj na ovlivňování jiných orgánů státní moci.

S ohledem na fungování celého systému státní moci považuje B. Je. Aleksandrovná funkci prezidenta zajistit souladné fungování a součinnost orgánů státní moci za „*přímou a velmi vážnou funkci*.“⁴⁵⁰ Přívlastek přímý volí autorka s akcentem na nutnou aktivní roli prezidenta při plnění zmíněné funkce. Zabezpečení souladného fungování lze však vnímat i opačným směrem, kdy je prezident povinen zdržet se veškerých jednání, která by mohla činnost ostatních orgánů státní moci narušovat a bránit jejich efektivní součinnosti.

Zabezpečení souladného fungování tak pro prezidenta představuje velmi nesnadný úkol, na straně jedné by měl aktivně působit k souladnému fungování orgánů státní moci, při tom však

⁴⁵⁰ BYKOVA, JE. A. Soglasiteľnyje procedury kak osobennost' polnomočij Prezidenta Rossijskoj Feděracii. *Obščestvo i pravo*. 2011, číslo 3, 87 - 89. ISSN 1727-4125, s. 87.

se svou činností nesmí vlamovat do jejich pravomocí a uložených úkolů. Dělicí linie mezi pozitivním a negativním působením ruského prezidenta je velmi těžko rozpoznatelná, což poukazuje na nesnadnou úlohu zajištění souladného fungování.

S ohledem zejména na vztah vlády a prezidenta, který je v současné době charakterizován vztahem nadřízenosti a podřízenosti, lze konstatovat, že si prezident s tím, zda zajišťuje souladné fungování či již přímo řídí, hlavu příliš neláme. Viz například O. N. Ordina, která uvádí, že *„vláda Ruské federace, ačkoli je prohlášena za samostatný ústavní orgán vykonávající výkonnou moc, se proměnila ve vykonavatele prezidentských dekretů plně závislého ve své činnosti na uvážení Prezidenta Ruské federace.“*⁴⁵¹

V případě, že mezi orgány státní moci propukne konflikt, je prezident povinen v souladu s výše uvedenou funkcí aktivně jednat a vyvinout veškerou snahu k odstranění sporné záležitosti. Jakým konkrétním postupem, či jaký nástroj⁴⁵² by měl prezident zvolit, ústava nepředjímá, což mu dává široký manévrovací prostor umožňující zvolit takové řešení, jaké se nejvíce hodí pro vzniklou situaci.

Z logiky věci mohou vznikat spory trojího druhu. Za první spory mezi federálními orgány navzájem, za druhé spory mezi federálním orgánem a orgánem subjektu federace a za třetí spory mezi orgány subjektů federace navzájem. Gramatickým výkladem čl. 80 odst. 2 ústavy, hovořícím o zajištění souladného fungování a součinnosti orgánů státní moci, a s ohledem na kvalitu prezidenta spočívající v hlavě státu lze bez problémů dovodit, že uvedená povinnost prezidenta se vztahuje na spory všech tří uvedených kategorií. Pokud by ruská ústava měla na mysli pouze orgány, které jsou přímo či nepřímo podřízeny prezidentu, tzn. ty spadající pod výkonnou moc, pak by danou skutečnost nepochybně explicitně uvedla a také by daná funkce nedávala smysl, protože z povahy svého postavení každý nadřízený orgán je povinen odstraňovat spory mezi jemu podřízenými orgány.

5.3.1. Souladné procedury

Je ovšem poněkud zavádějící, že ruská ústava dále v čl. 85 odst. 1 hovoří o možnosti (nikoli povinnosti) prezidenta využít nástroje - pravomoci tzv. souladných procedur, který se z neznámých příčin subjektivně váže pouze na spory mezi federálním orgánem a orgánem

⁴⁵¹ ORDINA, O. N. K voprosu o sootnošenii meždu ukazami Prezidenta Rossijskoj feděracii i inymi istočnikami administrativnogo prava. *Sovremennoje pravo*. 2009, číslo 3, 49 - 51. ISSN 1991-6027, s. 50.

⁴⁵² S výjimkou čl. 85 odst. 1, který hovoří o možnosti použít souladné procedury.

subjektu federace a spory mezi orgány subjektů federace navzájem.⁴⁵³ S ohledem na skutečnost, že prezident má povinnost zajistit souladné fungování všech orgánů státní moci, tedy i těch federálních, nic nebrání tomu, aby i na jejich vzájemné spory použil nástroje souladných procedur.

Právní úprava souladných procedur ani jejich konkrétní obsah nejsou nikde uvedeny. Obecně lze tento nástroj charakterizovat jako společné hledání řešení v mezích zákona. Přičemž společným se rozumí za účasti sporných stran a prezidenta a podstatné není, jakou formou se hledá společné řešení. Mezi tři elementární znaky souladných procedur můžeme zařadit jejich neformálnost, absenci prvku donucení ze strany prezidenta a flexibilitu přizpůsobení konkrétnímu problému.

Z obsahového hlediska nikoho nepřekvapí, že spory v rámci federace spočívají zejména na vyřešení otázky, co patří do výlučné působnosti federace a naopak co je výlučnou doménou regionů.

Jakou praktickou podobu tedy souladné procedury mohou mít? Nejčastější metodou zvolenou prezidentem bývají opakované, neformální konzultace s oběma stranami sporu (rusky: „непосредственные переговоры“). Během těchto rozhovorů se prezident v roli mediátora snaží zjistit předmět sváru a navrhuje stranám možná řešení, přičemž klíčové je, zda konečné řešení zainteresované orgány přijmou dobrovolně, či za ně prezident přímo a ze své funkce autoritativně rozhodne, čímž si přisvojí pravomoci, jež mu dle právní úpravy nenáleží. Jednotlivé rozhovory vede buď přímo prezident nebo jím pověřené osoby, které jej při jednáních zastupují.

Druhou variantou je pak vytváření speciálních souladných či dohodovacích komisí (rusky: „согласительные комиссии“).⁴⁵⁴ Poslední třetí varianta souladných procedur spočívá v kreaci smírčích soudů (rusky: „третейские суды“).

Jednotlivé varianty řešení sporu se navzájem nevyklučují. Nikdo například nebrání prezidentu, aby po nezdařených konzultacích s oběma stranami vytvořil souladnou komisi, a pokud ani ta by nepomohla, aby nakonec řešil spor smírčí soud.

Pokud se však souladné procedury uplatněné prezidentem neujmou, pak má prezident dle čl. 85 odst. 1 ústavy možnost předat spor příslušnému soudu. Který soud nesoulad státních orgánů posuzuje, v plné míře závisí na stranách sporu. Na podstatě sporu pak závisí obsah

⁴⁵³ Zde se nabízí limitace, že se musí jednat o spory v rámci pravomoci sdílené mezi federací a subjekty, pokud by prezident řešil spory orgánů uvnitř subjektu federace v mezích výlučné pravomoci subjektu, pak by se již nejednalo o federativní uspořádání státu.

⁴⁵⁴ Za příklad slouží rok 1996, kdy vznikaly komise pro otázky změn trestního zákoníku a otázky státního rozpočtu.

soudního rozhodnutí, např. v případě kompetenčních sporů soud závazně stanoví, kterému orgánu náleží sporná pravomoc atd. apod. Nejasná je odpověď na otázku, o čem všem mohou soudy rozhodnout v daných sporech rozhodnout a zda předmět jejich rozhodovací činnosti přímo nelimituje použití výše uvedeného mechanismu v praxi.

A. V. Kirilenko navrhuje změnu právní úpravy tak, aby spor byl předán soudu pouze za předpokladu, že se jedná o právní spor, ale „*v případě sporu politického charakteru z mezinárodní oblasti (týkající se libovolného orgánu státní moci), pak se spor musí předat k projednání Radě federace, protože zejména do její působnosti spadají otázky mezinárodního charakteru. Jestliže spor má vnitrostátní povahu, pak je nutné jej předat k projednání Státní dumě Ruské federace.*“⁴⁵⁵ Uvedený návrh se však řadí spíše mezi akademické nápady než do kategorie možných reálných změn *pro futuro*.

Z organizačního pohledu má otázky souladných procedur mezi federálními orgány a orgány subjektů federace na starosti Správa Prezidenta Ruské federace pro vnitřní politiku.⁴⁵⁶

Nakonec v souvislosti s povinností zajištění souladného fungování státních orgánů je důležitá otázka, zda je z pohledu organického ústavního práva vhodné, aby daná úloha byla svěřena prezidentu, který sám představuje silný orgán státní moci s pravomocemi převážně spadajícími pod moc výkonnou. Daná situace a rozložení sil by se daly s nadsázkou přirovnat k fotbalovému zápasu, který píská jeden z hráčů. Může takový zápas, resp. stát fungovat? Ruský model ukazuje, že ano. Jedná se však ještě o regulérní fotbalový zápas, resp. o demokratický právní stát s vyváženou vahou jednotlivých větví státní moci? Odpověď zní, spíše nikoli. Také se nabízí otázka, jak postupovat v situaci, kdy vznikne spor mezi prezidentem jako federálním orgánem státní moci a jiným federálním orgánem státní moci. Má prezident i v tomto případě právo využít souladných procedur a spojit do jedné kvality stranu sporu i jejího arbitra? Mám za to, že nikoli, za prvé by dané postup zcela postrádal smysl a za druhé z obecné funkce zajištění souladného fungování státních orgánů prezidentu plyne povinnost preventivního chování, tzn. jednat tak, aby se do konfliktu s jiným orgánem vůbec nedostal.

S koordinační funkcí prezidenta silně souvisí, resp. dle mého soudu je v ní obsažena také funkce kontrolní. I v Ruské federaci, ale nejenom tam, platí zásada, že bez nutné kontroly a koordinace by činnost orgánů veřejné moci nebyla efektivní, resp. by nejspíše celý systém přestal fungovat.

⁴⁵⁵ KURILENKO, A. V. Vzaimodějstvije Prezidenta Rossii s organami gosudarstvennoj vlasti po garantirovaniju Konstitucii RF, prav i svobod čeloveka i graždanina. *Juridičeskij mir*. 2011, číslo 6, 19 – 21. ISSN 1811-1475, s. 20.

⁴⁵⁶ Viz bod 4 odst. 10 ustanovení obsaženého v dekretu Prezidenta Ruské federace z 21. 6. 2004, číslo 791 „O potvrzení Ustanovení o Správě Prezidenta Ruské federace pro vnitřní politiku“.

Činnost, kdy jeden orgán prověřuje správnost činnosti jiného orgánu, nazýváme kontrolou. A pokud zmíněnou kontrolu vykonává prezident, pak je možné hovořit o prezidentské kontrole.

Oprávnění prezidenta kontrolovat M. L. Baranov⁴⁵⁷ a mnoho dalších ruských autorů dovozují z obecnější funkce prezidenta jako garanta ústavy a práv a svobod člověka a občana (čl. 80 odst. 2 ústavy), a to s ohledem na výslovné nezařazení prezidenta do žádné z větví státní moci, což je základem teorií o prezidentské větvi státní moci stojící rovnocenně s ostatními či dokonce nad nimi.

N. V. Šakun ohledně problematiky sociálních práv uvádí „v současné době na Prezidenta Ruské federace jako garanta sociálních práv musí být uloženy stanovené funkce a úkoly v oblasti dodržování a ochrany sociálních práv člověka v Rusku, zejména funkce plánování a funkce kontroly ve vztahu k Vládě Ruské federace a její činnosti v sociální oblasti.“⁴⁵⁸ Zmíněná citace představuje parafrázi myšlenky, že pokud určitý orgán státní moci má povinnost garantovat nějakou činnost, pak musí mít pravomoc předmětnou činnost i kontrolovat. Odkaz na plánování dané oblasti pak souvisí povinností prezidenta udávat směr vnitřní i zahraniční politiky.

V. I. Lenin prohlásil, že „kontrola bez moci je pustou frází, aby se mohlo kontrolovat, pak se musí mít moc.“⁴⁵⁹ Bohužel v současné době není zmíněná moc pouze ústavní či zákonná, ve smyslu silných pravomocí prezidenta obsažených v právních předpisech, ale také politická. Současný prezident Vladimír Putin formálně není zařazen do žádné politické strany, nicméně fakticky má silné vazby na politickou stranu Jednotné Rusko, která v současné době disponuje pohodlnou většinou⁴⁶⁰ ve Státní dumě, a to jak většinou prostou dle čl. 105 odst. 2 ústavy, tak také většinou pro přijetí federálního ústavního zákona dle čl. 108 odst. 2 ústavy. Zároveň předsedou zmíněné politické strany není nikdo jiný než bývalý prezident a současný Putinův předseda vlády Dmitrij Medvěděv. V tomto ohledu měl Boris Jelcin věrohodnější pozici pro realizaci kontroly v zemi, když nedisponoval většinou v parlamentu, nicméně ani to u přímo

⁴⁵⁷ BARANOV, M. L. Konstitucionno-pravovaja priroda gosudarstvennogo kontrolja v sisteme federalnych organov ispolnitelnoj vlasti, rukovodstvo dejatelnost'u Kotorech osuščestvljajet Prezident Rossijskoj federacii. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika*. 2012, číslo 11, 64 - 70. ISSN 1815-1337, s. 64.

⁴⁵⁸ ŠAKUN, N. V. Kompetencija i osnovnyje napravlenija dejatelnosti Prezidenta RF i Pravitelstva RF v sfere obespečenija socialnych prav ličnosti v Rossii. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2013, číslo 8, 108 – 110. ISSN 0201-7385, s. 109.

⁴⁵⁹ Citace převzata z článku ČERKASOV, K. V. Voprosy realizacii kontrolno-koordinacionnyh polnomočij Prezidenta Rossii na mežregionalnom urovně gosudarstvennogo upravlenija: suščnosť, perspektivy optimizacii. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2010, číslo 3, 43 - 46. ISSN 1812-3767, s. 44.

⁴⁶⁰ Konkrétně politická strana Jednotné Rusko zaujímá ve Státní dumě 343 z možných 450 křesel. Ve volbách v roce 2016 získala 54,2 % hlasů voličů.

voleného prezidenta nezaručovalo apolitický výkon kontroly. Díky vazbě na politickou stranu nekontroluje prezident odlišné orgány, nýbrž spíše vlastní stoupence.

Prezidentskou kontrolu lze dle vnitřního členění federace rozdělit na kontrolu centrální úrovně federace, kterou vykonává hlavně Kontrolní správa Prezidenta Ruské federace⁴⁶¹ jako součást prezidentské administrativy, a kontrolu v subjektech federace.

Na regionální či místní úrovni přenechává výkon své pravomoci zplnomocněným zástupcům, jejichž způsob kontrol spočívá spíše v možnosti zasahování do činnosti kontrolovaného s cílem získat požadované informace, a to bez jeho souhlasu.⁴⁶² V tomto ohledu je možné zplnomocněné zástupce považovat za územní články struktury prezidentské kontroly, který je činný mezirezortně (kontroluje různé oblasti, kam stát dosáhne) a meziregionálně (jeden zplnomocněný zástupce kontroluje ve více subjektech federace). Jejich kontrola má povahu spíše kontroly vnější, tedy stojící mimo aparát prezidenta, i když formálně pod něj spadají a jsou mu podřízeny. Kontrolní funkce pak představuje jeden z důležitých prvků opravňující jejich existenci. Kromě kontroly, kterou aktivně sami vykonávají, koordinují a sjednocují činnost jiných kontrolních orgánů. Předmět jejich kontrol může mít povahu obecnou⁴⁶³ nebo konkrétní.⁴⁶⁴

Cíl kontrol zplnomocněných zástupců by měl spočívat v ochraně ústavního zřízení a zlepšení efektivnosti státní správy. Přičemž ústavní soud v roce 2006 judikoval,⁴⁶⁵ že regionální orgány se nesmějí uzavírat a vykonávat pouze své pravomoci, ale musí také zohledňovat zájem federace jako celku. Jinými slovy musejí dodržovat federální právo (zejména ústavu, zákony, dekrety prezidenta) a v jednotlivých případech aplikace právních norem zvažovat nejen svůj vlastní zájem, ale také zájem federace, v opačném případě by federativní uspořádání ztrácelo svůj smysl.

Zplnomocnění zástupci v regionech nejen koordinují, kontrolují činnost, ale také ji řídí, a to tak, že po vzoru prezidenta do jejich poradních a konzultativních orgánů jsou zařazováni čelní představitelé orgánů veřejné moci v regionech i nestátních struktur. Na jednotlivých poradách mají prostor pro vytváření tlaku na ostatní vlivné osoby, čímž vzniká platforma pro neformální řízení státu spočívající na konstrukci konzultativně řídicích orgánů.

⁴⁶¹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 8. 6. 2004, číslo 729 „O potvrzení Ustanovení o Kontrolní správě Prezidenta Ruské federace“. Původně se jednalo o Hlavní kontrolní správu, viz dekret Prezidenta Ruské federace z 16. 3. 1996, číslo 383 „O Hlavní kontrolní správě Prezidenta Ruské federace“.

⁴⁶² Typicky se jedná o různé prověrky, pohovory atp.

⁴⁶³ Například plnění rozhodnutí federálních orgánů státní moci nebo použití federálních prostředků.

⁴⁶⁴ Například v Jižním federálním okruhu byla kontrolována příprava XXII. Zimních olympijských her.

⁴⁶⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 15. 12. 2006 číslo 10 - P „Ve věci prověrky ústavnosti § 215.1 odst. 4, 5 a 6 Rozpočtového zákoníku Ruské federace“.

K. V. Čerkasov dále upozorňuje na skutečnost, že „zplnomocnění zástupci prezidenta získali status koordinátorů realizace daných reforem a projektů na místě.“⁴⁶⁶ Tedy prezident jejich prostřednictvím dosáhl dalšího článku řetězu řízení státu a jejich prostřednictvím uskutečňuje centrem stanovené reformy.⁴⁶⁷

Kontrola, koordinace i realizace reforem zplnomocněných zástupců prezidenta v regionech je formálně odlišná od jiného centrálního orgánu výkonné moci – vlády, protože zplnomocnění zástupci prezidenta na rozdíl od vlády nejsou formálně nadřizenými federálních orgánů výkonné moci v subjektech.⁴⁶⁸

Koordinačně-kontrolní procesy prezidenta mají své místo i na centrální úrovni a jsou řazeny k jeho hlavním pravomocem na domácí scéně, přičemž zmíněná koordinace i kontrola, jak už bylo několikrát zopakováno, by se ideálně neměly překlopit v proces řízení, tedy k omezení samostatnosti ostatních orgánů státu.

Pokud se například zastavíme u systému soudů, v Ruské federaci upraveného federálním ústavním zákonem,⁴⁶⁹ zjistíme, že veškeré soudy jsou rozděleny do dvou kategorií, a to na soudy federální a soudy subjektů. Federální soudy jsou vypočteny v § 4 odst. 3 předmětného zákona: 1) Ústavní soud Ruské federace, 2) Nejvyšší soud Ruské federace, 3) nejvyšší soudy obecné jurisdikce, odvolací soudy obecné jurisdikce, nejvyšší soudy republik, krajů, oblastní soudy, soudy měst federálního významu, soudy autonomních oblastí a autonomních okruhů, rajónové soudy, vojenské a speciální soudy tvořící systém federálních soudů obecné jurisdikce. Dále jsou mezi federální soudy zařazeny 4) arbitrážní soudy okruhů, arbitrážní odvolací soudy, arbitrážní soudy subjektů Ruské federace a specializované arbitrážní soudy tvořící systém federálních arbitrážních soudů. Naproti tomu mezi soudy subjektů dle § 4 odst. 4 zmíněného zákona patří ústavní soudy subjektů a smírčí soudy, tzn. soudy obecné jurisdikce subjektů Ruské federace.

Samotná soudní moc v Ruské federaci je vykonávána dle § 1 odst. 1 zmíněného zákona výhradně soudy, a to konkrétními soudci nebo arbitry. Žádné jiné orgány nebo osoby nemají právo vykonávat soudnictví, což z předmětné činnosti nepochybně vylučuje i samotného prezidenta.

⁴⁶⁶ ČERKASOV, K. V. Voprosy realizacii kontrolno – koordinacionnyh polnomočij Prezidenta Rossii na mežregionalnom urovně gosudarstvennogo upravlenija: suščnost', perspektivy optimizacii. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2010, číslo 3, 43 - 46. ISSN 1812-3767, s. 45.

⁴⁶⁷ Reformy i projekty mohou mít podobu federativních, administrativních i obecních. Obsahově pak často spočívají v oblastech zlepšení státní služby, boje s finanční krizí, korupcí atd.

⁴⁶⁸ Viz § 1 federálního ústavního zákona z 17. 12. 1997, číslo 2 – FKZ „O Vládě Ruské federace“.

⁴⁶⁹ Federální ústavní zákon z 31. 12. 1996, číslo 1 – FKZ „O soudním systému Ruské federace“.

Zabezpečení činnosti nejvyšších soudů mají na starosti jednotlivé aparáty těchto institucí,⁴⁷⁰ ale zabezpečení činnosti soudů obecné jurisdikce má na starosti tzv. Soudní department při Nejvyšším soudu Ruské federace, právně upravený federálním zákonem⁴⁷¹ z roku 1998. Dle zmíněného federálního zákona se jedná o federální státní orgán, který zabezpečuje fungování soudů (§ 1 odst. 1) zmíněných výše pod body 3) a 4), a to zejména jejich materiální a sociální zabezpečení (§ 1 odst. 2).

Soudní department tak představuje federální orgán výkonné moci, který spadá pod sféru vlivu ruského prezidenta, protože moc výkonná v Ruské federaci je jednotná. Tuto skutečnost potvrzuje i § 3 citovaného zákona, který stanoví, že činnost Soudního departmentu se řídí mimo jiné i dekrety prezidenta a usneseními vlády. Samotný orgán má na starosti financování soudů, kádrové otázky, organizační, informační i jiné zabezpečení soudů. V tomto prostoru prezident smí dle obecných norem ústavy vykonávat koordinaci a kontrolu. Tohoto modelu si všímají i Rusové, za všechny A. V. Miškov uvádí, že nad Soudním departmentem je „*možný výkon například prezidentské kontroly (kontroly hlavy státu nebo jiných orgánů prezidentské kontroly na příkaz prezidenta Ruské federace)*“.⁴⁷² Tímto způsobem se prezidentu poskytuje možnost působení na konkrétní soudce, aby vydávali politicky orientovaná rozhodnutí.⁴⁷³ Z důvodů nezávislosti soudní moci, jednotlivých soudů i konkrétních soudců by však předmětné otázky měly být zcela zásadně odděleny od jakékoli, byť i jen hypotetické možnosti ovlivnění ze strany prezidenta. Bohužel tomu ale tak není, a proto slovy B. S. Ebzejeva v Ruské federaci rozhodují „*soudci, kteří jsou nezávislí na zákonu a také na selském rozumu*“.⁴⁷⁴

Dále za proces prezidentské kontroly *sui generis* lze také považovat jeho kontrolu předběžnou, preventivní, tedy jakousi meta kontrolu procesů ve státě, uskutečněnou tak, že prezident ještě před tím, než je jakákoli činnost vykonána, stanoví základní body jejího směřování. Zmíněný druh kontroly není ničím jiným než prostým plánováním elementárních úspěchů, kterých je nezbytné v dané oblasti dosáhnout, a proto pojmově také spadá pod další

⁴⁷⁰ Například činnost Ústavního soudu Ruské federace zajišťuje aparát ústavního soudu, činnost Nejvyššího soudu Ruské federace zabezpečuje aparát nejvyššího soudu, činnost Nejvyššího arbitrážního soudu Ruské federace zajišťuje aparát nejvyššího arbitrážního soudu atd.

⁴⁷¹ Federální zákon z 8. 1. 1998, číslo 7 – FZ „O Soudním departmentu při Nejvyšším soudu Ruské federace“.

⁴⁷² MIŠKOV, A. V. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii po osuščestvleniju koordinacii i vzaimodějstvija organov gosudarstvennoj vlasti. *Vestnik Akadēmii prava i upravlenija*. 2011, číslo 22, 42 - 45. ISSN 2074-9201, s. 44.

⁴⁷³ Základ pro politická rozhodnutí soudců v Ruské federaci je dán jednak materiální závislostí na moci výkonné a také je rovněž umožněn způsobem, jakým se dostávají do funkce. U instalace federálních soudců hraje klíčovou roli prezident u regionálních soudců zase místní parlamenty. Politický původ vzniku jejich funkcí předjíhá i politický výkon jejich činnosti.

⁴⁷⁴ Citace převzata z článku VLADYKINA, T. A. O prezidentskoj vlasti i jejo nezavisimosti suděj. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 11, 50 - 54. ISSN 1812-3767, s. 52.

obecnou funkci prezidenta spočívající v určení základního směřování vnitrostátní i zahraniční politiky. Prezident takto stanoví zadání pro ostatní orgány a jejich plnění následně kontroluje.

Příkladem uvedeného může být silný vliv prezidenta na tvorbu státního rozpočtu. Dle § 172 odst. 2 rozpočtového zákoníku⁴⁷⁵ se návrh státního federálního rozpočtu zakládá na poselstvích prezidenta Federálnímu shromáždění, stanovujících rozpočtovou politiku v Ruské federaci. Původně podle § 170 zmíněného zákoníku existovala u prezidenta speciální rozpočtová poselství, ve kterých prezident určoval rozpočtovou politiku na následující rok či roky dopředu. Rozpočtová poselství však v roce 2014 byla zrušena⁴⁷⁶ a jejich obsah i účel byl fakticky podřazen pod obecné každoroční poselství prezidenta Federálnímu shromáždění, ve kterém prezident stanovuje základní směřování vnitřní i zahraniční politiky federace.

Původně rozpočtové poselství prezidenta a jeho klasické poselství, nyní již jen to druhé, podstatným způsobem ovlivňuje složení státního rozpočtu. V. V. Zamjatin píše, že „*tímto způsobem hlavně Prezident Ruské federace zadává tón rozpočtovému procesu.*“⁴⁷⁷

Nicméně každoročním poselstvím aktivní úloha prezidenta na přijetí federálního rozpočtu⁴⁷⁸ zdaleka nekončí. Nejen, že prezident obecně stanoví, že by se mělo například více prostředků vynakládat na levné úvěry pro bydlení mladým rodinám, aby nemusely sdílet společné obydlí se svými předky, což je považováno za jeden z nejčastějších důvodů rozvodu, ale dle čl. 107 ústavy a § 208 zmíněného rozpočtového zákoníku oběma komorami parlamentu schválený návrh federálního rozpočtu se předá do pěti dnů prezidentu, který na něj může uplatnit své právo veta. Po jeho využití prezidentem nebo po neschválení návrhu rozpočtu horní komorou parlamentu se návrh dostává do rukou speciální komise, jež má za cíl zdroje nesouhlasu v návrhu odstranit. V této komisi má silné zastoupení i sám prezident, konkrétně jednotlivá oddělení jeho administrativy.⁴⁷⁹

Výše uvedeným způsobem prezident vykonává předběžnou kontrolu či plánování rozpočtu Ruské federace tím, že se podstatným způsobem podílí na jeho tvorbě. Jakmile je federální rozpočet přijat, povinnost jeho plnění náleží vládě (čl. 114 odst. 1 písm. a) ústavy) a prezident již nadále provádí kontrolu následnou, zda je rozpočet řádně plněn.

⁴⁷⁵ Federální zákon z 31. 7. 1998, číslo 145 - FZ „Rozpočtový zákoník Ruské federace“.

⁴⁷⁶ Viz § 1 odst. 9 federálního zákona z 4. 10. 2014, číslo 283 – FZ „O změnách v Rozpočtovém zákoníku Ruské federace“.

⁴⁷⁷ ZAMJATIN, V. V. Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Prezidenta Rossijskoj federacii v kačestve subjekta predvaritel'nogo finansovo-bjužetnogo kontrolja. *Bizněs v zakoně. Ekonomiko-juridičeskij žurnal*. 2013, číslo 1, 75 - 78. ISSN 1816-921X, s. 75.

⁴⁷⁸ Sestavením návrhu federálního rozpočtu ústava v čl. 114 odst. 1 písm. a) pověřuje vládu a jejím prostřednictvím může prezident nepřímo ovlivňovat samotný text rozpočtu.

⁴⁷⁹ Kontrolní správa Prezidenta Ruské federace, Státně – právní správa Prezidenta Ruské federace, Expertní správa Prezidenta Ruské federace a Správa Prezidenta Ruské federace ve věcech vnitřní politiky.

Prezidentská kontrola je mnohdy vykonávána souběžně s kontrolou ostatních orgánů, přičemž nezřídka dochází k tomu, že oba orgány kontrolují totéž. V této souvislosti M. I. Baranov⁴⁸⁰ poukazuje na skutečnost, že právní úprava kontroly zákonnosti aktů orgánů výkonné moci subjektů Ruské federace je duplicitní, přičemž má na mysli právní úpravu vlády a zplnomocněných zástupců prezidenta.

Výsledek kontrolní činnosti prezidenta může mít různou podobu, od přijetí personálního rozhodnutí o odvolání konkrétní osoby, přes pozastavení účinnosti daného aktu,⁴⁸¹ až po předání věci příslušnému orgánu k řádnému posouzení.

5.4. Ochránce státu, jeho zástupce i dirigent

První složitý úkol, který každý prezident Ruské federace musel řešit, a nejinak tomu bude i u těch následujících, spočívá ve vynaložení veškerého úsilí, aby se celá federace nerozpadla, tzn., že musí zabezpečit ochranu suverenity, nezávislosti i státní celistvosti Ruské federace. R. A. Aleksejev poukazuje na skutečnost, že „s rozpadem Sovětského svazu a vytvořením nových nezávislých států nabírá na aktuálnosti problematika udržení jednoty Ruska, tím, jak silí separatistické tendence, mohl by pokračovat i proces drobení území.“⁴⁸²

Na rozdíl od ostatních postsovětských států měli Rusové problém ztotožnit se s tím, že již nejsou Sověti, ale jen Rusové.⁴⁸³ Kromě špatné identifikace se svým státem⁴⁸⁴ mají na separatistické tendence vliv následující skutečnosti. Za prvé regiony federace mají povinnost velkých odvodů do federálního centra, např. z těžby ropy či zemního plynu. Přičemž protiplnění ze strany federace bývá velice malé, protože většina financí končí ve městech Petrohrad a Moskva. Za druhé zánikem sovětské identity se do popředí dostaly jednotlivé menší celky, etnika jako Rusové, Tataři, Čečenci, a sounáležitost lidí s Ruskou federací se vytváří velmi pomalu. Zatřetí jednotě státu nepomohl ani boj v 90. letech mezi prezidentem a tehdejšími

⁴⁸⁰ BARANOV, M. L. Konstitucionno-pravovaja príroda gosudarstvennogo kontrolja v sistěme feděralnych organov ispolnitělnoj vlasti, rukovodstvo dějatělnostu Kotorech osuščestvľajet Prezident Rossijskoj feděracii. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika*. 2012, číslo 11, 64 - 70. ISSN 1815-1337, s. 70.

⁴⁸¹ Dle čl. 85 odst. 2 ústavy je prezident oprávněn pozastavit účinnost aktu orgánu výkonné moci subjektu federace, pokud se domnívá, že daný akt je v rozporu s ústavou, federálními zákony, mezinárodními závazky Ruské federace, nebo pokud narušuje práva a svobody člověka a občana. Pozastavená účinnost trvá až do posouzení předmětné otázky příslušným soudem.

⁴⁸² ALEKSEJEV, R. A. Centrobežnyje i centrostremitělnyje těnděncii v feděrativnoj Rossii (1991 – 2011 gg.). *Jevrazijskij juridičeskij žurnal*. 2012, číslo 3, 150 - 153. ISSN 2073-4506, s. 150.

⁴⁸³ V tom smyslu, že skupina, do které původně patřili, měla celosvětový význam. Nyní již ve světě takovou váhu nemají, i když se k ní opět snaží propracovat.

⁴⁸⁴ Uvedené se Vladimír Putin pokouší řešit převzetím melodie hymny sovětského svazu za hymnu Ruské federace, sjednocením Rusů tím, že se jim poskytne společný nepřítel – Západní mocnosti a deklarovanou snahou o návrat k bývalé slávě i moci Sovětského svazu.

parlamentem o moc, kdy soupeřící strany hledaly podporu u subjektů federace a poskytovaly jim asymetrické výhody, čímž ještě více rozdmýchaly jejich vzájemnou nevraživost. Nakonec za čtvrté do popředí se dostávají snahy národních států o samostatnost⁴⁸⁵ i snahy krajů a oblastí povýšit svůj status na republiku.

Za všechny zmíním příklad Tatarstánu, který 30. 8. 1990 přijal deklaraci⁴⁸⁶ o prohlášení sama sebe za samostatný, suverénní stát, s argumentací, že status autonomní republiky není v souladu se zájmy daného státu. Aby se problém nešířil a nezasáhl ostatní státy, byla mezi centrem a subjekty podepsána dohoda⁴⁸⁷ o rozdělení působnosti. Tatarstán ani Čečensko dohodu nepodepsali, naopak Tatarstán následně přijal vlastní ústavu,⁴⁸⁸ kde zakotvil svůj status suverénního státu. Situace byla nakonec vyřešena až v roce 1994 dvoustrannou dohodou mezi federálním centrem a Tatarstánem.

Dle V. V. Kudinova „*státní celistvost Ruské federace znamená, že ani jeden subjekt Ruské federace nemá právo z ní vystoupit (secese) a orgány státní moci subjektů Ruské federace a orgány místní samosprávy nemohou neplnit ustanovení v Ústavě Ruské federace, federálních zákonech, dekretch Prezidenta Ruské federace a usneseníh Vlády Ruské federace.*“⁴⁸⁹ Přičemž I. V. Koršunova doplňuje, že „*jednota a celistvost Ruské federace je zabezpečována jednotou státní moci a hlavně jednotou výkonné moci v Ruské federaci.*“⁴⁹⁰

Jakmile prezident zajistí, že federace drží pevně pospolu, musí se dále postarat, aby tomu tak bylo i nadále a hlavně, aby byla zajištěna bezpečnost státu. Právní úprava je v tomto ohledu tvořena samozřejmě ústavou, kde v čl. 82 se prezident během své přísahy zavazuje chránit bezpečnost státu, a dále také získává kvalitu Vrchního velitele Ozbrojených sil Ruské federace (čl. 87 odst. 1 ústavy). Nechybí ani rovina federálních ústavních zákonů⁴⁹¹ či klasických federálních zákonů.⁴⁹²

⁴⁸⁵ Za všechny například Čečensko či Tatarstán.

⁴⁸⁶ Deklarace o státní suverenitě Tatarské sovětské socialistické republiky z 30. 8. 1990.

⁴⁸⁷ Federální dohoda z 31. 3. 1992 „O rozdělení předmětu působnosti a pravomocech“, která byla následně nahrazena ústavou Ruské federace přijatou všelidovým hlasováním 12. 12. 1993.

⁴⁸⁸ Ústava Republiky Tatarstán z 6. 10. 1992.

⁴⁸⁹ KUDINOV, V. V. K voprosu o polnomočijach Prezidenta Rossijskoj feděracii, Feděralnogo sobranija Rossijskoj feděracii v sfere zaščity gosudarstvennoj granicy Rossijskoj feděracii. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2011, číslo 11, 15 - 18. ISSN 1813-1247, s. 15.

⁴⁹⁰ KORŠUNOVA, I. V. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii i feděralnych organov ispolnitelnoj vlasti v mechanizme obespečeniya gosudarstvennogo jedinstva Rossijskoj feděracii. In: *Aktualnyje problemy konstitucionnogo i administrativnogo prava*. Abakan: Knižnoje izd – vo “Brigantina“, 2010, 75 – 79. ISSN nezjištěn, s. 75.

⁴⁹¹ Např. federální ústavní zákon z 30. 1. 2002, číslo 1 – FKZ „O válečném stavu“.

⁴⁹² Např. federální zákon z 28. 12. 2010, číslo 390 – FZ „O bezpečnosti“ či federální zákon z 27. 5. 1996, číslo 57 – FZ „O státní ochraně“.

Úkony prezidenta z oblasti bezpečnosti státu dělí S. V. Blatin⁴⁹³ na opatření politického, organizačního a vojenského charakteru. Politický ráz má určení směřování politiky v oblasti zabezpečení bezpečnosti státu, vydávání koncepčních⁴⁹⁴ i doktrinálních dokumentů a sjednávání i podepisování mezinárodních smluv. Mezi opatření organizačního řádu patří individuální rozhodnutí prezidenta o poskytnutí ochrany důležitým osobám⁴⁹⁵ či objektům a také udělování vyznamenání. Nakonec mezi opatření vojenského charakteru lze zařadit vyhlášení vojenského stavu v Ruské federaci⁴⁹⁶ či vyhlášení mobilizace, ať už obecné či částečné. Přičemž během vojenského stavu prezident vytváří orgány výkonné moci, obsazuje je vhodnými lidmi a dle potřeby přijímá normativně právní akty.

Poté, co je prezidentem zajištěna i jednotnost celého státního útvaru i jeho bezpečnost, musí prezident určit základní směr, kam se má federace jako celek vydat. Připravené nádobě obecně určí její obsah. Tímto způsobem je prezident povinen stanovit základní směřování státu, a to jak v oblastech vnitrostátních, tak také zahraničních (čl. 80 odst. 3 ústavy). Uvedené směřování pokrývá všechny nezbytné oblasti života státu, dokonce i tzv. právní politiku, kdy prezident udává základ právního života v zemi tím, že určí směr rozvoje práva.⁴⁹⁷ Na konkretizaci a plnění obecně stanovených cílů se pak podílejí veškeré státní orgány, tak např. O. B. Gorochova uvádí, že „každý orgán státní moci má právo účastnit se konkretizace politiky státu.“⁴⁹⁸ Ona konkretizace znamená naplnění obecného cíle v již omezených oblastech a v tom je základní rozdíl prezidenta oproti ostatním orgánům státu, totiž prezident vystupuje v pozici ústředního dirigenta chodu celé federace a ostatní orgány státu jsou již omezeny na svůj vyhraněný úsek. Svou roli naplňuje zejména prostřednictvím plánovacích dokumentů všeho druhu, tzn. od každoročního poselství Federálnímu shromáždění, přes doktríny z různých oblastí, až po konkrétnější zadání vládě, čemu se má přednostně věnovat.

Aby mohl prezident svůj celofederační úkol naplnit, pak mu nezbytně musí být ze strany práva ponechán široký manévrovací prostor. Zpravidla nikde není uvedeno, dokud prezident

⁴⁹³ BLATIN, S. V. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii v sfere gosudarstvennoj ochrany. *Vojenno-juridičeskij žurnal*. 2014, číslo 2, 4 - 7. ISSN 2070-2108, s. 5.

⁴⁹⁴ Koncepční dokumenty prezident vydává formou dekretu. Jako jednotlivé příklady lze uvést Strategii národní bezpečnosti Ruské federace, Vojenskou doktrínu Ruské federace či Doktrínu informační bezpečnosti Ruské federace.

⁴⁹⁵ Např. členům Rady federace nebo poslancům Státní dumy.

⁴⁹⁶ Uvedená pravomoc je svěřena prezidentu dle čl. 87 odst. 2 ústavy, nikoli však jako pravomoc samostatná, prezidentovy dekrety musí následně potvrdit horní komora parlamentu dle čl. 102 odst. 1 ústavy.

⁴⁹⁷ Např. nyní je potřeba věnovat se rekodifikaci občanského práva, změna trestního práva může ještě několik let počkat atd.

⁴⁹⁸ GOROCHOVA, O. B. Prezident Rossijskoj feděracii kak subjekt pravovoj politiki. *Leningradskij juridičeskij žurnal*. 2009, číslo 2, 179 - 183. ISSN 1813-6230, s. 179.

sám danou oblast nekodifikuje, jak si konkrétně počínat. O. V. Ťan si povšiml, že např. „v ruském zákonodárství absentuje speciální zákon věnovaný zahraniční politice.“⁴⁹⁹ Obdobně tomu je úmyslně i v dalších oblastech, a proto bývá prezident v dané činnosti limitován pouze obecnými kategoriemi.

Zprvce se prezident musí řídit ústavními právními principy. Ústava deklaruje princip dělby státní moci, kdy každá větev by měla být samostatná a pravomoci mezi ně by měly být rozděleny tak, aby orgány státní moci musely při jejich plnění spolupracovat a vzájemně se vyvažovat či kontrolovat. Tak např. prezident zastupuje Ruskou federaci v zahraničí a sjednává i podepisuje mezinárodní smlouvy (čl. 86 písm. b) ústavy), ty ale musí být schváleny oběma komorami parlamentu (čl. 106 písm. g) ústavy) a jejich případný nesoulad s ústavou může posuzovat ústavní soud (čl. 125 odst. 2 písm. g) ústavy). Fakticky však funkční omezení prezidenta principem dělby státní moci naráží na nerovné postavení větví státní moci i státních orgánů v nich zařazených.⁵⁰⁰ Druhý základní právní princip – svrchovanost zákona, tzn. všichni, a to i včetně ruského prezidenta, musejí dodržovat zákony, nepředstavuje pro něj velké omezení. Obecně lze konstatovat, že tendence dodržovat zákony je v Ruské federaci velmi slabá. Uvedené skutečnosti napomáhá i nízká kvalita přijatých zákonů i nízká kvalita právní kultury doplněna o neochotu dodržovat právo, a to jak ze strany státu, tak i jeho občanů. Ve své podstatě se jedná o nepochopení principu či o jeho nemožnou realizaci za současného stavu. Smysl spočívá v tom, že pokud budou dodržovat právo, tak se budou mít lépe, ale pouze za předpokladu, že jej budou dodržovat skutečně všichni.

Za druhé s ohledem na velmi široké pravomoci prezidenta by ten měl být ve své činnosti podstatně limitován i svou ústavní odpovědností. Dle A. V. Kurilenka však „*historie ukazuje, že pohnat hlavu státu k právní odpovědnosti je prakticky nemožné.*“⁵⁰¹ A proto je nezbytné hledat omezení prezidenta i mimo právo, v tzv. mimoprávních skutečnostech: společenské mínění, stav země, rozpoložení sil v parlamentu atd. Není bez zajímavosti, že Je. A. Bykova uvedené dokonce považuje za „*meta ústavní povinnosti prezidenta,*“⁵⁰² tzn. povinnost prezidenta rozhodovat s obligatorním přihlédnutím k výše uvedenému.

⁴⁹⁹ ŤAN, O. V. Mesto i rol Prezidenta Rossijskoj Feděracii v konstitucionnom mechanizme realizacii funkcij gosudarstva v oblasti vněšněj politiki. *Mir juridičeskoj nauki*. 2011, číslo 6, 55 - 61. ISSN 2075-0803, s. 59.

⁵⁰⁰ Prezident silně ovlivňuje personální složení ústavního soudu a v zastupitelském orgánu má pohodlnou politickou většinu.

⁵⁰¹ KURILENKO, A. V. Dějatelnost Prezidenta RF po obespečeniju prav i svobod čelaveka i graždanina v Rossijskoj feděracii. *Sovremennoje pravo*. 2011, číslo 8, 51 - 55. ISSN 1991-6027, s. 55.

⁵⁰² BYKOVA, JE. A. Soglasiteľnyje procedury kak osobennost' polnomočij Prezidenta Rossijskoj Feděracii. *Obščestvo i pravo*. 2011, číslo 3, 87 - 89. ISSN 1727-4125, s. 89.

Obecně lze tedy roli prezidenta popsanou v tomto bodě shrnout jako povinnost prezidenta zabezpečit vůbec to nejzákladnější, aby stát byl jednotným, suverénním státem pedantsky střežícím i dodržujícím svou ústavu. Prezident tak svým počínáním střeží celistvost Ruské federace a v rámci jejího zastupování jí propůjčuje i svůj hlas.

Pro ulehčení na prezidenta naloženého břemene A. V. Kurilenko navrhuje zřídit nový státní orgán – Nejvyšší státně-právní radu.⁵⁰³ V radě by měli zasednout představitelé všech větví státní moci, a to i z různých úrovní, i zástupci společnosti. Předmětem jejich činnosti by mělo být hledání řešení, jak zlepšit zákonodárství a jak reformovat právní systém Ruské federace, včetně samotné ústavy. Formou orgánu by se mělo jednat konzultativně poradní orgán prezidenta.

Orgán by však nenapomáhal prezidentu pouze v otázkách základního směřování politiky, tedy jak lépe fungovat v současném systému, ale dle tezí zmíněného autora by řešil otázku změny celého systému. Ve své podstatě by tak orgán představoval jakýsi přípravný subjekt, který by předběžně vytvářel vůli suveréna, tzn. mnohonárodnostního lidu Ruské federace, ohledně změny celé federace, čímž by byla omluvena i účast čelních představitelů státní moci zavánějící jednotou státní moci.⁵⁰⁴ Z pozitiv navrhovaného orgánu lze uvést zařazení do jeho řad představitelů stávající moci představující jistou kontinuitu moci, tak i lidí stojící v současné době mimo státní aparát – diskontinuita, a zadruhé jakousi snahu o společné řešení. Negativum ovšem vidím v podřízení orgánu ruskému prezidentu. Pokud by zmíněný orgán měl být utvořen za účelem změny ústavy i celého systému, pak nemůže být výlučně zařazen pod jeden z orgánů státní moci, který by své postavení mohl zneužít ke zlepšení mocenské dispozice v budoucí ústavě Ruské federace.

5.5. Garant ústavy

S trochou nadsázky by se dalo říci, že Prezident Ruské federace vykonává veškeré své pravomoci v rámci své nejobecnější funkce garanta ústavy. Tyto pravomoci jsou vykonávány přímo prezidentem či nepřímo, tzn. prostřednictvím jiných orgánů státní moci, nebo v jejich vzájemné součinnosti. Mezi jednotlivé nástroje, které prezident používá, patří jeho každoroční poselství Federálnímu shromáždění, dekretální novotvorba, zákonodárná činnost, příkazy orgánům výkonné moci, tvorba orgánů státní moci či řešení kádrových otázek.

⁵⁰³ KURILENKO, A. V. Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Prezidenta Rossii po ochrane i zaščite konstitucii Rossijskoj feděracii, prav i svobod čeloveka i graždanina. *Pravo i obrazovanije*. 2011, číslo 12, 156 - 160. ISSN 1563-020X, s. 159.

⁵⁰⁴ V konečném důsledku by se tak jednalo o období ústavodárného shromáždění, ovšem s mnoha virilisty a kontrolou prezidenta.

Odrazovým můstkem představuje opět čl. 80 odst. 2 ústavy označující prezidenta Ruské federace za garanta ústavy. A. V. Kurilenko dovozuje, že „prezident je hlava státu a formálním nositelem veškeré státní moci.“⁵⁰⁵ Těmito slovy autor vyjadřuje sounáležitost mezi postavením hlavy státu a její úlohou garanta ústavy, tzn. v nejširším slova smyslu odpovědností za celý chod Ruské federace, počínaje tvorbou právní úpravy, přes rozhodování o personáliích, až po vztahy k ostatním orgánům státní moci. Funkce garanta ústavy v sobě zahrnuje nejen povinnost dbát o to, že Ruská federace zůstane federací, že bude mít fungující právní úpravu včetně souladné činnosti státních orgánů, ale pojímá i směřování politiky celého státu, čímž prezident sám vytváří materii, jež jako zástupce státu následně projevuje navenek.

N. I. Matuzov upozorňuje, že „krásně zní fráze *Prezident Ruské federace je garantem Ústavy Ruské federace*. Daná fráze však může být naplněna nejednoznačným obsahem, dává možnost na jejím základě přijímat v závislosti na podmínkách přímo protichůdná dle svého charakteru a nasměrování jednání a rozhodnutí. Ve známém smyslu je dokonce nebezpečná, protože nikde není napsáno, jakým způsobem hlava státu garantuje práva občanům, jakými metodami, způsoby. Vše je to ponecháno jeho osobnímu uvážení.“⁵⁰⁶ Těmito slovy vyjadřuje autor myšlenku, že ruská ústava svěřuje prezidentu ohromný prostor, jak výše uvedené zajistit. Vybral jsem tři základní oblasti, kde se zejména prezident projevuje jako garant ústavy – právo tvorba, kádrové pravomoci a vztah k základním orgánům státní moci - vládě a parlamentu.

5.5.1. Pravomoci v oblasti právo tvorby

Pravomoci prezidenta v normotvorbě lze považovat za dobrý příklad obecnějšího fenoménu ruského právního řádu spočívajícího ve zdvojování pravomocí ostatních orgánů, což bývá jedním z důvodů, proč někdy v souvislosti s Ruskem hovoří o superprezidentské republice.

Pravomoci prezidenta v zákonodárné oblasti můžeme rozdělit na samostatné a ty ostatní. Samostatné pravomoci prezidenta znamenají bezprostřední činnost, kdy prezident samostatně vytváří právo Ruské federace, přičemž se neomezuje pouze na konkretizaci zákonů (sekundární legislativu), ale formou dočasných zákonů prezident přijímá i nová pravidla (primární legislativu). Ostatní pravomoci představují sběrnou kategorii zahrnující působení prezidenta na legislativní proces v parlamentu, a to přímo prezidentem (každoroční poselství Federálnímu shromáždění – čl. 84 písm. e) ústavy, právo zákonodárné iniciativy – čl. 84 písm. g) a čl. 104

⁵⁰⁵ KURILENKO, A. V. Poňatije i soděržanije dějatělnosti Prezidentā RF v kačestve garanta Konstitucii Rossii. *Juridičeskij mir*. 2011, číslo 8, 24 - 26. ISSN 1811-1475, s. 24.

⁵⁰⁶ MATUZOV, N. I. Kollizii v prave : pričiny, vidy i sposoby razrešenija. *Pravoveděnije*. 2000, číslo 5, 225 - 244. ISSN 2658-6037, s. 230.

odst. 1 ústavy, právo veta – čl. 107 odst. 3 ústavy, podepisování a vyhlášení zákonů – čl. 84 písm. d) ústavy, právo účastnit se na zasedáních komor) nebo v zastoupení.⁵⁰⁷

Pro výše uvedenou sumu pravomocí Je. B. Bondarec hovoří o prezidentem „*vykonávané kontrole chodu procesu novotvorby, přímém vlivu na něj, což protirečí postulátům efektivní demokracie a základnímu z nich – principu dělby moci ve státě.*“⁵⁰⁸

Samostatné normativně právní akty prezident vydává ve dvou formách – dekret (rusky: указ) a nařízení (rusky: распоряжение). Problém však je v tom, že obě formy mívají obsah jak normativní, tak i pouze nenormativní,⁵⁰⁹ chovají se tedy tak, jako by nikde nebyla přesně stanovená hranice mezi dekrety a nařízeními.⁵¹⁰ Hranice ale stanovená je, a to samotným prezidentem, dle obsahu nařízení⁵¹¹ by jeho rozhodnutí normativního charakteru a dále zejména jmenovací či odvolávací akty měly mít formu dekretu, naopak rozhodnutí operativní, organizační, např. v záležitostech jeho administrativy patří do nařízení.

S ohledem na reálnou praxi a celkovou univerzálnost použití dekretu je možné konstatovat majoritní využívání prezidentem výše uvedené formy a marginální použití nařízení, nicméně O. N. Ordina přesto doporučuje prezidentem učiněné rozčlenění používat, protože „*nenormativní akty nemohou být považovány za prameny práva.*“⁵¹² A tak při striktním obsahovém rozdělení dekretů a nařízení si ušetříme práci s individuálním přezkumem každého dekretu prezidenta, zda je či není pramen práva. U jeho dekretů se však bohužel zmíněnému postupu vyhnout nedá.

Na další neduh či lépe řečeno souvislost poukazuje A. M. Kalinin,⁵¹³ který vyslovuje myšlenku, že hierarchie normativně právních aktů odráží i strukturu státu. Normy ústavního práva by měl vytvářet ústavodárce, normy zákonné náleží zákonodárci a podzákonné normy vytvářejí jiné orgány. Zpravidla pak ústavodárcem bývá lid, zákonodárcem parlament

⁵⁰⁷ Zastoupení ve smyslu účasti pomocného orgánu prezidenta, tzn. jeho administrativy, na legislativní činnosti, a to zejména Správy věcí Prezidenta Ruské federace a jeho oficiálních zástupců v každé komoře parlamentu.

⁵⁰⁸ BONDAREC, JE. B. Analiz konstitucionno-pravovych polnomočij Prezidenta Rossijskoj feděracii v sfere pravotvorčestva. *Zakon i pravo*. 2012, číslo 11, 43 - 46. ISSN 2073-3313, s. 46.

⁵⁰⁹ Z logiky věci se nabízí třetí varianta, a to obsah smíšený z normativní i nenormativní části.

⁵¹⁰ Za příklad normativního nařízení lze zmínit nařízení Prezidenta Ruské federace z 6. 7. 1997, číslo 276 – RP „O pravidlech zohlednění skutečností ke zlepšení bytových podmínek osob vykonávajících státní funkce v Ruské federaci, federálních státních zaměstnanců, jiných zaměstnanců federálních orgánů státní moci a jiných státních orgánů vytvořených v souladu s Ústavou Ruské federace, a poskytování ubytovacích míst Správou věcí Prezidenta Ruské federace“.

⁵¹¹ Nařízení Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 85 – RP „O opatřeních k utřídění přípravy aktů Prezidenta Ruské federace“.

⁵¹² ORDINA, O. N. Normativnyje ukazy Prezidenta RF kak istočniki administrativnogo prava Rossii. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika*. 2009, číslo 1, 93 - 96. ISSN 1815-1337, s. 96.

⁵¹³ Blíže k této myšlence viz KALININ, A. M. Normativnyje pravovyje akty Prezidenta Rossijskoj feděracii kak glavy gosudarstva. *Zakon i pravo*. 2011, číslo 1, 23 - 27. ISSN 2073-3313.

a podzákoné předpisy vydává vláda, tzn., že, kromě jiného, zmíněné role bývají rozděleny mezi různé subjekty.

V Ruské federaci však zmíněná teze beze zbytku neplatí, protože prezident se, ať již právně či fakticky, pohybuje ve všech třech patrech normotvorby, což je další důkaz silné pozice ruského prezidenta v systému. Do ústavní roviny zasáhl zřízením federálních okruhů jako mocenských center zastupujících subjekty federace.⁵¹⁴ V zákonné rovině se prezident pohybuje běžně vydáváním svých dočasných zákonů.⁵¹⁵ O podzákoných právních předpisech ani nemluvě. Společným znakem pro všechny tři úrovně normotvorby prezidenta je to, že příslušné normy vydává ve shodné formě, a to v rámci svých dekretů.

Zákonodárné dekrety prezidenta se mohou obsahově vydávat v rámci předmětu výlučné působnosti Ruské federace a v rámci působnosti sdílené, aby nemohlo dojít ke vměšování prezidenta do působností jednotlivých subjektů federace, přičemž i takové případy Ruská federace zná.⁵¹⁶

V. O. Lučín a A. V. Mazurov si povšimli skutečnosti, že „*udělením Prezidentu Ruské federace pravomoci vydávat dekrety v otázkách vyžadujících přijetí zákona dává prezidentu podklad pro vydávání dekretů nejen při absenci zákonů.*“⁵¹⁷ Zmínění autoři upozorňují na subjektivní vnímání každého subjektu, zda právní úprava potřebná je či není, a dále na nepřezkoumatelnost i nepostižitelnost prezidentem přijatých závěrů. Tímto přístupem se prezidentu rozšiřuje pole působnosti v oblasti vydávání zákonodárných dekretů na situace, kdy předmětné otázky nejsou upraveny zákonem a jejich úprava není objektivně nezbytná, což lze kvalifikovat jako značný posun z kategorie nezbytně nutného.

Role zákonodárných dekretů v ruské právní úpravě stále roste, bývají vydávány v ohromném množství a dotýkají se téměř všech oblastí fungování státu. Tohoto fenoménu si povšiml i N. N. Karpov, když píše „*v současné etapě rozvoje ruské společnosti, kdy roste úloha hlavy státu v rozhodování otázek společenského a státního života...*“⁵¹⁸ Tím, jak se z dekretů majících původně nádech přechodného a mimořádného prostředku stává nástroj běžný

⁵¹⁴ Změna ducha ústavy se zachování její litery, viz část disertace věnující se zplnomocněným zástupcům prezidenta.

⁵¹⁵ Za Borise Jelcina jeho dekrety dokonce měnily tehdejší zákony.

⁵¹⁶ Za příklad vlomení prezidenta do místní samosprávy lze uvést dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 11. 1998, číslo 1373 „Otázky Rady pro místní samosprávu v Ruské federaci“.

⁵¹⁷ Citace převzata z článku ORDINA, O. N. K voprosu o sootnošenii meždu ukazami Prezidenta Rossijskoj feděracii i inymi istočnikami administrativnogo prava. *Sovremennoje pravo*. 2009, číslo 3, 49 - 51. ISSN 1991-6027, s. 49.

⁵¹⁸ KARPOV, N. N. Prokurorskij nadzor za ispolnēnienim imejuščich normativnyj charakter ukazov Prezidenta Rossijskoj feděracii. *Vestnik Akademii Geněralnoj prokuratury Rossijskoj feděracii*. 2012, číslo 5, 26 - 31. ISSN 2070-4232, s. 26.

i společensky žádoucí pro svou flexibilitu, tzn. možnost okamžitého akčního zrušení či změnění, vzniká otázka, zda i ostatní státní orgány kromě samotného prezidenta a vlády mají za úkol kontrolovat splnění povinností uložených v normativních dekretech prezidenta stejně tak, jak činí v případě klasických zákonů. S ohledem na původní smysl dekretů však současné právo s jejich kontrolou bezprostředně nepočítá.

Za všechny například prokuratura je dle zákona o prokuratuře⁵¹⁹ povinna dohlížet nad dodržováním ústavy a zákonů. V předmětné právní úpravě nejsou zmíněny normotvorné dekrety prezidenta, které plní úlohu dočasných zákonů. Mají být také dohlíženy ze strany prokuratury ve stejném režimu jako běžné zákony? Pro kladnou odpověď svědčí argument, že dekrety prezidenta, které obsahují právní normy o síle zákonů, do okamžiku zrušení platnosti dekretu představují materiálně obdobnou entitu jako běžný zákon, i když způsob jejich tvorby se diametrálně liší. Pokud však budeme za zákon pohlížet z formálního hlediska, tzn., že zákonem je pouze to, co projde legislativním procesem v parlamentu, tak nám nezbyde nic jiného, než konstatovat na předloženou otázku zápornou odpověď. Celkově lze tedy shrnout, že interpretace § 1 zmíněného federálního zákona definujícího Prokuraturu Ruské federace jako jednotný federální systém orgánů vykonávajících jménem Ruské federace dohled nad dodržováním ústavy a výkonem zákonů platných na území Ruské federace, závisí na posouzení pojmu zákon, tzn. na jeho materiálním či formálním pojetí.

Na základě historických souvislostí se V. V. Grebennikov, N. A. Vaseckij a L. Ja. Polujan domnívají, že „zákonodárny proces v Rusku je vědomě neefektivní cesta pro vytvoření právního systému. Upřednostňuje se přijetí dekretů Prezidenta Ruské federace nahrazujících zákony, a to zejména v období reform.“⁵²⁰ Pravomoc vydávat dekrety nahrazující zákony má v Rusku dlouhou tradici. Do revoluce v roce 1917 car vydával zákony i dekrety, mezi nimiž žádný faktický rozdíl nebyl. V sovětském Rusku výkonná i zákonodárna moc splývala v jedno, tedy i státní orgány disponující výkonnou mocí vydávaly zákony. V RSFSR Sjezd lidových poslanců RSFSR několikrát delegoval na prezidenta pravomoc vydávat dekrety zákonodárného charakteru, a to zejména v souvislosti s přechodem na tržní ekonomiku. Od září 1993 do začátku fungování nového parlamentu se dekrety staly základní formou právní úpravy. Ani po stabilizaci základních procesů se s vydáváním dekretů nešetří,⁵²¹

⁵¹⁹ Federální zákon z 17. 1. 1992 číslo 2202 - 1 „O prokuratuře Ruské federace“.

⁵²⁰ Citace převzata z článku ZOLOTUCHINA T. A. Vlijanije ukaznogo pravotvorčestva na charakter pravotvorčeskoj politiki Rossii. *Pravo i politika*. 2011, číslo 1, 46 - 49. ISSN 2454-0706, s. 46.

⁵²¹ Boris Jelcin údajně za dvě volební období podepsal celkem 5 289 dekretů, kolik z nich má povahu dočasných zákonů, není známo.

proto můžeme normotvorné dekrety prezidenta jako pozůstatek carského Ruska a mimořádný prostředek v období krizí považovat za ryze aktuální a hojně využívaný nástroj prezidenta.

Podstatná role dekretů prezidenta otevírá otázku o jejich teoretickém zařazení dle právní síly. Čl. 115 odst. 3 ústavy nedává jasnou odpověď o jejich postavení, když stanoví, že na základě ústavy, federálních zákonů, normativních dekretů prezidenta vláda vydává usnesení a nařízení. Převážná skupina teoretiků proto řadí dekrety prezidenta mezi podzákoné právní předpisy, a to na první místo mezi nimi.⁵²² Jiní pak navrhuji vytvoření zvláštní kategorie řadící normativní dekrety prezidenta s kvalitou dočasných zákonů pod federální zákony a nad podzákoné právní předpisy.⁵²³

Ať už budeme dekrety řadit kamkoli a například v každém jednotlivém případě posuzovat jejich právní sílu podle materie, kterou upravují, nikdy by nemělo dojít k jejich zneužití. Typickým příkladem uvedeného byl rok 1996, kdy Boris Jelcin přijal balíček dekretů, které obsahovaly nesmírně nákladné opatření s cílem zavázat si své voliče, přičemž po volbách byla drtivá většina dekretů zrušena.⁵²⁴

Nadměrné používání dekretů ze strany prezidenta a jejich sílicí význam samozřejmě vzbuzuje i vlnu kritiky ze strany odborné veřejnosti doplněné o repertoár nápadu, jakým způsobem tuto pravomoc prezidenta omezit. Tak např. I. M. Bajkin⁵²⁵ navrhuje za prvé, aby normativní akty prezidenta mohl kontrolovat generální prokurátor a v případě seznání jejich rozporu s ústavou, federálními zákony či mezinárodními smlouvami měl pravomoc záležitost předat k přezkumu ústavními soudu. Za druhé pak chce prezidenta omezit tím, že veškeré jeho normativní akty měl odsouhlasit a následně i kontrasignovat parlament.

To, že prezident není osobou neomylnou a že ne každé jeho rozhodnutí je v zájmu celku, protože má např. politický charakter, je nespornou věcí. Avšak s ohledem na současný stav věcí v Ruské federaci, se nedá očekávat mnoho změn v dané oblasti a dekretální normotvorba prezidenta bude tak i nadále nepochybně hrát podstatnou roli v právním řádu Ruské federace.

⁵²² Za všechny např. O. N. Ordina.

⁵²³ Za všechny např. T. A. Zolotuchina.

⁵²⁴ Dalším případem zneužití dekretu je dekret Prezidenta Ruské federace z 14. 6. 1994, číslo 1226 „O neodkladných opatřeních k ochraně obyvatelstva před banditismem a jiným projevům organizované trestné činnosti“, který stanovoval řadu opatření narušující hrubým způsobem práv podezřelých osob a příslušníkům jejich rodin.

⁵²⁵ Blíže viz BAJKIN, I. M. Osparivanije prokurorom ukazov Prezidenta RF: teóričeskije i praktičeskije aspekty. *Graždanin i pravo*. 2010, číslo 8, 87 – 91. ISSN 2220-9018.

5.5.2. Kádrové pravomoci

Ruská ústava nezná slovní spojení kádrové pravomoci, pouze v čl. 72 odst. 1 písm. l) používá slovo kádry v souvislosti se soudními a právoochranářskými orgány. Navzdory tomuto faktu a možná i právě proto kádrové pravomoci používá prezident jako jeden ze základních nástrojů řízení státu. I. D. Achmedov s nadsázkou uvádí, že „kádrové pravomoci se vinou jako červená nit celým institutem prezidentství,“⁵²⁶ protože prostřednictvím rozhodování o otázkách, jaké osoby mají předmětné funkce vykonávat, prezident rovněž plní své základní funkce jako garant ústavy atd. apod.

V užším slova smyslu je možné pod kádrové pravomoci zařadit jmenování a následné odvolávání konkrétních osob z konkrétních pozic. Při extenzivním přístupu výše uvedené doplňuje celá řada dalších prvků, např. v Rusku velmi důležité udělování různorodých vyznamenání nebo proces vytváření nových postů pro předem vybrané osoby. Z tohoto pohledu se kádrové pravomoci neomezují na klasické situace, kdy je uprázdněna pracovní pozice a hledá se vhodný kandidát, který by co možná nejlépe vyhovoval požadavkům na příslušné místo, naopak se můžeme setkat se situací, kdy máme schopného kandidáta, kterému utvoříme pracovní místo dle jeho zaměření a možností.⁵²⁷

Z ostatních hledisek se můžeme setkat s tříděním kádrových pravomocí na pozitivní spočívající v instalaci osoby do konkrétní funkce či negativní mající podstatu v procesu opačném, tzn. odstranění konkrétní osoby z funkce.⁵²⁸ Dle počtu subjektů zúčastněných na jmenování či odvolání se dělí kádrové pravomoci na ty, které vykonává samostatně prezident a celé problematika tak závisí výlučně na jeho uvážení,⁵²⁹ a na pravomoci sdílené⁵³⁰ mezi prezidentem a jiným orgánem státní moci.⁵³¹ Z teritoriálního hlediska můžeme také pravomoci prezidenta rozřadit na centrální, tzn. mající povahu ovlivnění zaplnění pracovních pozic v rámci federálního centra, a regionální, tedy řešící personální otázky v subjektech Ruské federace.

Uplatnění jednotlivých druhů kádrových pravomocí se nedá považovat za nahodilé, naopak lze vysledovat určité tendence. Co se týká postů nespádajících pod moc výkonnou, tzn.

⁵²⁶ ACHMEDOV, I. D. Učastije Prezidenta Rossijskoj feděracii v izbranii (nadělenii polnomočijami) glav subjektov Rossijskoj feděracii i otrešeniije ot dolžnosti. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2013, číslo 2, 23 - 28. ISSN 1813-1247, s. 24.

⁵²⁷ V tomto kontextu je možné zmínit časté přeskupování struktury i jednotlivých pozic v rámci administrativy prezidenta.

⁵²⁸ Obecně by mělo platit pravidlo, že kdo odvolává, tak také jmenuje. V Ruské federaci z něj platí i výjimky, viz např. v první části disertace uvedené peripetie s odvoláním, resp. zbavením funkce Generálního státního zástupce Ruské federace.

⁵²⁹ Např. jmenování vedoucího administrativy prezidenta.

⁵³⁰ Označované také jako pravomoci dělené, kooperativní, společné atd.

⁵³¹ Např. instalace předsedy federální vlády.

např. moc soudní nebo oblasti, které by za jiného znění ústavy představovaly samostatné větve moci – moc bankovní, kontrolní atd., a pokud se jedná o významné činitele daných úseků, lze zásadně vyzorovat uplatnění společných kádrových pravomocí. Na instalaci konkrétních osob do konkrétních pozic se prezident podílí společně s jinými orgány, přičemž spolupráce má vždy dvoustupňový postup. Nejprve jeden orgán vybere kandidáta či navrhne jeho odvolání a následně druhý orgán v pořadí jmenování kandidáta či jeho odvolání schvaluje či odmítá. Z logiky věci vyplývá, že podstatnější ze dvou zmíněných fází lze považovat první jmenovanou, kdy dochází k selekci z velkého množství kandidátů na ty, které předmětný orgán považuje za nejvhodnější, nebo v opačném případě, kdy vzniká prvotní myšlenka konkrétní osobu odvolat z funkce. Druhá fáze se pouze omezuje na vyjádření k již předloženému, hotovému návrhu. Samozřejmě i ona může celý jmenovací proces zastavit, a pokud si postaví hlavu, tak zkrátka se konkrétní osoba do funkce nedostane. Ale pokud si například bude představovat ve funkci levicového kandidáta, tak nemá šanci uspět v situaci, kdy jsou navrhováni jen pravicoví uchazeči o pozici ve státě.

V drtivé většině případů má první fázi na starosti prezident, tak například Předsedu Centrální banky Ruské federace navrhuje na jmenování či odvolání Státní dumě prezident (čl. 83 písm. g) ústavy). § 167 odst. 4 jednacího řádu⁵³² Státní dumy v případě neschválení předložené kandidatury je prezident povinen znovu předložit kandidaturu, přičemž jedna kandidatura nemůže být předložena více než dvakrát. Toto pravidla omezuje prezidenta v počtu pokusů, které může učinit s jedním kandidátem, zároveň mu ale ponechává prostor na přesvědčování Státní dumy, pokud jeho vybraný kandidát napoprvé neuspěje. Může své štěstí zkusit znovu. S tímto výkladem se neztotožňují všichni ruští odborníci, např. K. M. Kondžakuljan uvádí, že „*detailed analysis of the norm testifies to the fact that the president of the Russian Federation can deliberately propose a much weaker candidature, the State Duma will not approve it and then propose the first candidature and so on.*“⁵³³ S tímto názorem však nelze souhlasit, pokud by takto mohl prezident donekonečna předkládat dvakrát stejného kandidáta, a to vždy s jedním vyplňujícím kandidátem, pak by daná právní norma zněla, že jedna kandidatura nemůže být předložena více než dvakrát za sebou. Podstatný obsahový rozdíl dvou uvedených výroků všichni známe v souvislosti s možností stát se ruským prezidentem, kterým může být totožná osoba, ale pouze dvakrát za sebou (čl. 81 odst. 3 ústavy).

⁵³² Usnesení Státní Dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 22. 1. 1998, číslo 2134 – II GD „O Jednácím řádu Státní Dumy Federálního shromáždění Ruské federace“.

⁵³³ KONDŽAKULJAN, K. M. Někotorije kadrovye polnomočija prezidentov Rossijskoj feděracii i Respubliki Armenija v mehanizme gosudarstvennoj vlasti. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 6, 38 - 40. ISSN 1812-3767, s. 38.

Kádrová pravomoc ohledně Předsedy Centrální banky Ruské federace představuje příklad ústavních kádrových pravomocí, tzn. těch, které upravuje přímo ústava. Pro vyváženost uvedu také příklad kádrových pravomocí založených zákonem.

Předsedu Účetní komory Ruské federace, tzn. orgánu kontrolujícího, zda je naplňován státní rozpočet, navrhuje prezident a schvaluje Státní дума, přičemž dle výslovného znění původní právní úpravy⁵³⁴ mohl prezident opakovaně a neomezeně navrhopvat téhož kandidáta. Současná úprava⁵³⁵ zmíněné explicitní vyjádření vypustila, nicméně jejím výkladem lze dovodit, že zvolený postup zachovala, jen doplnila omezení, že daný post může tatáž osoba vykonávat maximálně dvakrát za sebou.⁵³⁶

V rámci výkonné moci platí diametrálně odlišná pravidla. Kádrové pravomoci prezidenta převážně mají podobu výlučných, samostatně vykonávaných pravomocí, což je velmi úzce spojeno s právním institutem příkazů prezidenta (rusky „поручение“). Ústava ani federální zákony nepracují s kategorií příkazů. Jeho podstata je upravena v dekretu⁵³⁷ prezidenta, kde se hovoří o závazném rozhodnutí prezidenta zakotvujícím osobní odpovědnost při jeho neřádném vyplnění. Příkazy mohou mít ústní podobu nebo bývají vyjádřeny v písemnostech prezidenta.⁵³⁸ Fakticky příkazy obsahují 1) konkrétní osobu, tzn. adresáta příkazu, který má něco učinit, 2) stanovení nejzazšího termínu pro splnění příkazu, 3) konkretizaci činnosti, jež má adresát vykonat. Po uplynutí termínu pro plnění je povinná osoba povinna předložit zprávu, ve které uvede, jak realizovala stanovený příkaz. Kontrolu příkazů vykonává Kontrolní správa prezidenta a její výsledky bývají zveřejňovány na oficiálních stránkách prezidenta.⁵³⁹ Svou povahou příkazy silně připomínají vojenskou strukturu, kdy v rámci jednotné výkonné moci na centrální i regionální úrovni může prezident libovolně osobě spadající pod moc výkonnou uložit splnění jakéhokoli příkazu. Po neřádném vykonání příkazu zpravidla následuje dekret prezidenta odvolávající adresáta příkazu z funkce.

Kádrové pravomoci prezidenta na místní úrovni jsou většinou vloženy do rukou zplnomocněných zástupců, přičemž K. V. Čerkasov uvádí, že „*cílem je posílit vliv centrálních,*

⁵³⁴ § 5 federálního zákona z 11. 1. 1995, číslo 4 – FZ „O Účetní komoře Ruské federace“.

⁵³⁵ § 7 federálního zákona z 5. 4. 2013, číslo 41 – FZ „O Účetní komoře Ruské federace“.

⁵³⁶ Pro úplnost je vhodné doplnit, že návrhy na kandidáta, ze kterých si prezident vybírá, mu předkládá samotná Státní дума. Úsměvně ovšem je, že pokud si prezident nevybere, pak může navrhnout vlastního kandidáta. Návrhy Státní dumy tak není prezident nijak vázán.

⁵³⁷ Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 3. 2011, číslo 352 „O opatřeních ke zlepšení organizace plnění příkazů a instrukcí Prezidenta Ruské federace“.

⁵³⁸ Např. dekretů, nařízeních, poselství či jiných dokumentech. Jeden dokument může obsahovat celý výčet příkazů.

⁵³⁹ Např. *Prezident Ruska* [online]. Prezident Ruské federace: ©2015 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.kremlin.ru/>.

federálních, státních orgánů a na prvním místě Prezidenta Ruska na společensko-politické a sociálně-ekonomické procesy v regionech.“⁵⁴⁰

Vztah mezi centrem a subjekty federace je klíčový pro celé státní zřízení. Jednou ze základních otázek federalizmu představuje dle I. D. Achmedova „*způsob tvorby orgánů státní moci na úrovni teritorií a účast hlavy státu na procesu formování soustavy nejvyšších orgánů moci subjektů federace.*“⁵⁴¹ A právě za nejdůležitější ze zmíněných orgánů bývá považován nejvyšší představitel výkonné moci, resp. nejvyšší úřední osoba subjektu federace.⁵⁴² Dmitrij Medvěděv například v roce 2010 ve svém poselství uvedl, že „*hlavní odpovědnost za osud regionu nese gubernátor.*“⁵⁴³

Proces instalace nejvyšší úřední osoby subjektu do jejího úřadu je poměrně komplikovaný, historicky si prošel řadou změn,⁵⁴⁴ ke kterým se opakovaně vyjadřoval i ústavní soud.⁵⁴⁵ Pro naše účely postačí zmínit, že jedním z důvodů jeho odvolání prezidentem je také ztráta důvěry prezidenta v souvislosti s neřádným výkonem pravomocí.⁵⁴⁶ Jako příklad lze uvést rok 2005, kdy prezident svým dekretem⁵⁴⁷ odvolal z funkce V. A. Loginova pro neúspěšné přivezení topiva do obývaných míst nebo rok 2010, ve kterém prezident svým dekretem⁵⁴⁸ odvolal primátora Moskvy Ju. M. Lužkova z důvodu předražené koupě pozemků.⁵⁴⁹ Ústava Ruské federace přímo necharakterizuje nejvyšší úřední osobu vlastností hierarchické podřízenosti federální moci, konkrétně prezidentu. Přesto je tento vztah dovozován na základě

⁵⁴⁰ ČERKASOV, K. V. Kadry rešajut vse, ili nekotoryje aspekty osušestvlenija kadrovych polnomočij Prezidenta Rossii na mestnom urovně. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*. 2011, číslo 5, 22 - 25. ISSN 1813-1247, s. 23.

⁵⁴¹ ACHMEDOV, I. D. Kadrovye polnomočija Prezidenta Rossii v otnošenii glav subjektov Rossijskoj feděracii i evrazijskaja politiko-pravovaja kultura. *Jevrazijskij juridičeskij žurnal*. 2011, číslo 12, 62 - 64. ISSN 2073-4506, s. 62.

⁵⁴² V jednotlivých subjektech bývá nejvyšší úřední osoba označována různě – hlava republiky, gubernátor kraje, oblasti, autonomní oblasti či autonomního okruhu, primátor (rusky „мэр“) města federálního významu Moskvy a gubernátor města federálního významu Petrohradu.

⁵⁴³ Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 30. 11. 2010 „Poselství Prezidenta Ruské federace Dmitrije Medvěděva Federálnímu shromáždění Ruské federace“.

⁵⁴⁴ Nejdříve byla nejvyšší úřední osoba do své funkce instalována přímou volbou lidu příslušného subjektu federace. Následně se přešlo k modelu, kdy kandidáta navrhoval prezident a kandidaturu následně odsouhlasoval zákonodárny orgán daného subjektu federace. Nakonec se obnovila první varianta s přímou volbou.

⁵⁴⁵ Viz úvodní část této disertace věnovaná judikatuře ústavního soudu.

⁵⁴⁶ § 19 odst. písm. g) federálního zákona z 6. 10. 1999, číslo 184 – FZ „O obecných principech organizace zákonodárných (zastupitelských) i výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace“.

⁵⁴⁷ Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 3. 2005, číslo 272 „O Loginovi V. A.“.

⁵⁴⁸ Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 9. 2010, číslo 1183 „O předčasném ukončení funkce primátora Moskvy“.

⁵⁴⁹ Konkrétně v roce 2009 město Moskva koupilo předražené pozemky od developerské společnosti Intěko, která je byla údajně nucena prodat z důvodu ekonomické krize. Až následně se ukázalo, že developerskou společnost vytvořila manželka primátora Moskvy.

jednotné výkonné moci v Ruské federaci a prakticky také aplikován. Ne všichni ruští badatelé s uvedeným souhlasí, kdy za všechny například S. V. Narutto poukazuje na to, že „*ztráta důvěry Prezidenta Ruské federace jako základ pro odvolání hlavy subjektu Ruské federace z funkce je pochybná z pohledu ústavně zakotvené samostatnosti subjektu federace.*“⁵⁵⁰

5.5.3. Ústní projevy prezidenta

M. M. Karabekov si všímá skutečnosti, že „*Slova prezidenta často významně ovlivňují ekonomický a politický stav země, kurs měny, cenovou politiku, investiční klima.*“⁵⁵¹ Slovy autor míní ústní projevy prezidenta na různých schůzích, zasedáních, veřejných projevech či rozhovorech. Poukazuje například na to, že ruští ekonomičtí experti se často ve svých odborných stanoviscích odkazují na slova ruského prezidenta, která se tak ve svém důsledku stávají možností, jak ovlivnit dané pochody v zemi. Z tohoto důvodu řadí autor ústní projevy prezidenta mezi právní akty. S výše uvedeným se nedá plně souhlasit. Je nespornou skutečností, že slova a projevy hlavy státu mají velkou váhu v zemi, která je nepochybně odvozena od vážnosti i úlohy samotného postu prezidenta. Nicméně v daném kontextu projevy prezidenta slouží jako zdroj informací pro veřejnost ohledně stavu ekonomiky, zahraniční politiky či jiné oblasti, popřípadě jako krátkodobý, střednědobý nebo dlouhodobý koncept realizace státní činnosti. O právním aktu v uvedených souvislostech nemůže být řeč. Na druhou stranu ústní projevy prezidenta mohou být považovány za způsob činnosti konkrétního orgánu státní moci. Schopnost, s jakou zdůvodní předběžně či následně realizaci své pravomoci, bude mít dopad na uplatnitelnost a míru plnění prezidentem přijatých rozhodnutí. Projevy prezidenta lze v tomto duchu přirovnat k nástrojům ovlivnění mas, resp. jejich právního vědomí, což bezesporu napomáhá fungování celého státního aparátu. Tím, jaké prezident zveřejní informace a jaké se naopak rozhodne zamlčet, může značnou měrou ovlivňovat např. svou politickou podporu v zemi.

5.5.4. Vztah prezidenta k vládě

Podle čl. 77 odst. 2 ústavy vytvářejí federální orgány výkonné moci a orgány výkonné moci subjektů jednotný systém. Ačkoliv na rozdíl od předchozí právní úpravy⁵⁵² ústava neprohlašuje prezidenta výslovně za hlavu výkonné moci, spíše se tváří, že prezident i vláda

⁵⁵⁰ NARUTTO, S. V. Otrešeniye dolžnostnogo lica subjekta Rossijskoj feděracii ot dolžnosti Prezidentom RF. *Vestnik Universitěta imeni O. JE. Kutafina (MGJUA)*. 2013, číslo 7, 698 - 705. ISSN 2311-5998, s. 698.

⁵⁵¹ KARABEKOV, M. M. Pravovyje akty Prezidenta Rossijskoj Feděracii kak sredstvo realizacii pravovoj politiki. *Pravovaja politika i pravovaja žizň*. 2010, číslo 1, 160 - 163. ISSN 1608-8794, s. 163.

⁵⁵² Viz § 1 zákona RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 – 1 „O Prezidentu RSFSR“: „*Prezident RSFSR je nejvyšší úřední osobou RSFSR a hlavou výkonné moci RSFSR.*“

jsou relativně samostatné orgány, vše napovídá tomu, že prezident i v současné době zastřešuje a řídí celý systém orgánů výkonné moci v zemi,⁵⁵³ a tedy své pravomoci v této oblasti vykonává na celém území federace. Zmíněná teze platí, navzdory deklaraci právní úpravy⁵⁵⁴ považující vládu za kolegiální orgán zastřešující jednotný systém výkonné moci v zemi.

V podřízenosti prezidenta, ať už přímé či nepřímé, se neocitají výhradně orgány, které prezident sám vytváří (administrativa prezidenta), ale také i orgány výkonné moci od centrální⁵⁵⁵ po lokální úroveň. S ohledem na skutečnost, že výkonná moc bývá ve srovnání s ostatními větvemi na počet hlav nejpočetnější a zároveň je oprávněna nakládat s ohromnými materiálními zdroji, je třeba koordinaci celého systému dopředu pečlivě plánovat. I. V. Koršunova se domnívá, že „je nezbytné soustředit se na promyšlení strategie rozvoje země, a to minimálně na patnáct let, a zakotvit ji v ústavním federálním zákoně.“⁵⁵⁶ Až na formu zakotvení dlouhodobější strategie rozvoje Ruska je možné s daným výrokem souhlasit. Již dříve bylo předesláno, že federální ústavní zákony mohou být přijaty tam, kde to ústava předjímá. Ta ovšem o formě národní strategie jako federálního ústavního zákona mlčí. Navíc v kontextu s pravomocí prezidenta plánovat směřování vnitřní i zahraniční politiky by koncepce ukotvená v zákoně představovala protiústavní omezení dalších prezidentů.

V obecné rovině může mít vztah prezidenta a vlády různou podobu. U všech možných variant je však možné vyzorovat společný znak. Vzájemný vztah mezi prezidentem a vládou se vždy pohybuje v mantinelech výkonné moci. Za prvé si prezident a vláda mohou mocensky konkurovat, což je typické pro poloprezidentské republiky, kde je výkonná moc v různé míře svěřena, resp. rozdělena mezi prezidenta a vládu. Tato orgány jsou od sebe strukturálně odděleny a každý z nich má personálně početný pomocný orgán, který mu v jeho činnosti vypomáhá. Za druhé v prezidentských státech bývá veškerá výkonná moc svěřena prezidentu.

⁵⁵³ Systém orgánů výkonné moci se skládá z federálních orgánů výkonné moci (např. vláda, ministerstva, služby, agentury), orgánů výkonné moci subjektů federace (např. nejvyšší úřední osoby) a orgánů místní samosprávy.

⁵⁵⁴ Viz § 1 odst. 3 federálního ústavního zákona z 17. 12. 1997, číslo 2 – FKZ „O Vládě Ruské federace“.

⁵⁵⁵ Druhy orgánů výkonné moci na centrální úrovni často podléhají razantním změnám. Např. v roce 2004 proběhla v Ruské federaci administrativní reforma, kdy z původně sedmi druhů orgánů byly vytvořeny tři. Podstata změny spočívala v tom, že každý druh orgánů má naplňovat své vlastní funkce a tím se odlišovat od těch ostatních. Ministerstva tvořily státní politiku a právní úpravu. Federální služby zajišťovaly kontrolní a dohledovou činnost. Federální agentury spravovaly majetek a zajišťovaly poskytování veřejných služeb. Viz dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 3. 2004, číslo 314 „O systému a struktuře federálních orgánů výkonné moci“. Uvedený model se však nepodařilo udržet příliš dlouho. Řada agentur byla následně zlikvidována a jejich funkce přešly k ministerstvům, viz dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 5. 2008, číslo 724 „Otázky systému a struktury federálních orgánů výkonné moci“.

⁵⁵⁶ KORŠUNOVA, I. V. Polномо́чи́я Президе́нта Росси́йской федера́ции и федера́льных органов исполнително́й власти в механизме обеспе́чения госуда́рственно́го единства Росси́йской федера́ции. In: *Aktualnyje problemy konstitucionnogo i administrativnogo prava*. Abakan: Knižnoje izd – vo “Brigantina“, 2010, 75 – 79. ISSN nezjištěn, s. 78.

Vláda zastává úlohu pouhého sboru poradců prezidenta. Zbytnělý pomocný orgán přímo voleného prezidenta často vládu zastihuje. Za třetí výkonnou moc může mít zcela ve svých rukou vláda. Typicky u parlamentních republik, kde prezident plní spíše úlohu hlavy státu než mocenského orgánu. Ruská federace osciluje mezi první a druhou variantou. V rámci prezidentství Borise Jelcina byly okamžiky, kdy vláda měla poměrně silné postavení,⁵⁵⁷ což se paradoxně projevilo v posílení prezidentské administrativy, která začala postavení vlády vyvažovat. Za prezidentství Vladimíra Putina o samostatném postavení vlády nemůže být ani řeč, snad jen v mezidobí let 2008 – 2012, kdy sám formálně vykonával post předsedy vlády. V každém případě však platí, že vztah mezi prezidentem a vládou v Ruské federaci závisí v prvé řadě na osobě prezidenta. Pokud je prezident silný, pak je vláda upozaděna. Jestliže ale prezidenta je naopak velmi slabý, pak se může prosadit i silná osoba v pozici předsedy vlády a s ním i celá vláda. Na osobě předsedy vlády tak závisí až v druhém sledu. První housle hraje osoba zastávající funkci prezidenta.

Kreace orgánu státní moci, resp. přesněji řečeno způsob, jakým je předmětný orgán vytvořen, lze považovat za jeho statusový znak, protože jej následně ovlivňuje i po celou dobu jeho existence. Pokud by byla vláda vytvořena výhradně jediným orgánem, ať už prezidentem či parlamentem, pak by byla na tomto svém tvůrci i závislá, a to buď jako celek nebo v podobě závislosti jednotlivých členů vlády vděčných za jmenování. Pokud se však na tvorbě vlády podílí více orgánů, pak by způsob tvorby vlády měl hrát roli jednoho z hlavních předpokladů její nezávislosti na prezidentu či parlamentu. V Ruské federaci platí dle ústavy formálně smíšený model s dominujícím postavením prezidenta. Parlament se účastní výhradně na procesu instalace předsedy vlády, a to ve velmi slabém postavení oproti prezidentu. Dosazení zbývajících členů má pak v gesci prezident. Naopak na odvolání vlády či konkrétních jejích členů se parlament nepodílí. Prezident tak může odvolat kteréhokoli člena vlády samostatně, a to s výjimkou premiéra, což ovšem lze obejít tím, že odvolá celou vládu.

Proces instalace předsedy vlády, tzn. jmenování prezidentem se souhlasem Státní dumy (čl. 83 písm. a) ústavy), byl již podrobně vyložen v úvodní části této disertace. Doplním jen, že 8. 5. 2008 a 8. 5. 2012 byla založena tradice osobního představení kandidáta na předsedu vlády Státní dumě.

Sestavení celé vlády pak probíhá tak, že předseda vlády navrhuje konkrétní osoby na jednotlivá ministerstva a posty zástupců předsedy vlády nebo navrhuje jejich odvolání a prezident je následně jmenuje do funkce či z ní odvolá (čl. 83 písm. d) ústavy). V této

⁵⁵⁷ Např. v době, kdy vládě předsedal V. S. Černomyrdin.

souvislosti je nutné zdůraznit, že jednotlivé kandidáty navrhuje osoba, která byla prezidentem přímo do funkce vybrána, přičemž jedním z důvodů pro její vybrání a podržení v úřadu může být i personální otázka dalšího obsazení vlády. Dále je nezbytné vyzvednout skutečnost, že jmenování i odvolávání konkrétních ministrů musí dle litery ústavy proběhnout na návrh předsedy vlády. Samostatně v dané otázce prezident postupovat nesmí. Jednotlivé jmenovací či odvolávací dekrety prezidenta obsahují formuli vyjadřující, že daný akt byl navržen předsedou vlády.⁵⁵⁸

R. M. Dzidzojev⁵⁵⁹ navrhuje, aby předseda vlády mohl být pouze ten, kdo má ve Státní dumě většinovou podporu, typicky předseda nejsilnější politické strany. Údajně by vláda se silnou podporou parlamentu vytvořila protiváhu prezidenta, což by vedlo k jejímu alespoň částečnému osamostatnění. Problém ovšem představuje skutečnost, že ruská ústava není na zmíněný model stavěna, navíc za situace, kdy politický prezident je fakticky součástí nejsilnější parlamentní strany, uvedený návrh postrádá opodstatnění.

Každý ruský předseda vlády má zpravidla několik zástupců. V této souvislosti je přínosné zmínit myšlenku, že je vždy zajímavé a důležité porovnávat jednotlivé právní instituty s jejich ekvivalenty v sousedních zemích zkoumané země, protože dané státy si zpravidla prošly podobnou historií. Např. I. V. Michaljova⁵⁶⁰ upozorňuje, že v Korejské republice má premiér dva zástupce, přičemž ale posty zástupců nejsou nahodilé, nýbrž vždy obligatorně zástupcem musí být osoba zároveň vykonávající post ministra hospodářství nebo financí a druhým zástupcem je ministr zahraničí. Tímto způsobem dochází k demonstraci, jaká ministerstva mají největší váhu ve vládě. Nic podobného v Ruské federaci neexistuje.

Kromě výše uvedených pravomocí vůči vládě má prezident dále právo kdykoliv vládu jako celek odvolat (čl. 83 písm. v) ústavy). Uvedená pravomoc není vázána na žádnou kondicionalitu, která by musela být naplněna, aby prezident byl s to uvedenou pravomoc realizovat. Fakticky tak závisí výhradně na ztrátě důvěry, což vzdáleně připomíná klasickou situaci mezi klientem a jeho advokátem. Pokud advokát přijde o důvěru svého klienta, pak jejich vztah končí, resp. měl by končit. Vše tak výhradně závisí na mimoprávní skutečnosti. Prezident, ale zpravidla své rozhodnutí veřejně odůvodní. Např. 23. 3. 1998 prezident Boris Jelcin odvolal

⁵⁵⁸ Např. dekretem Prezidenta Ruské federace z 2. 9. 1998, číslo 1050 „O opatřeních ke tvorbě Vlády Ruské federace“ Boris Jelcin souhlasí s návrhy V. S. Černomyrdina o účelnosti vstupu do vlády P. V. Krašeninnikova, Je. M. Primakova, I. D. Sergejeva, S. V. Stěpašina, B. G. Fedorova a S. K. Šojgu.

⁵⁵⁹ DZIDZOJEV, R. M. Pravitelstvo Rossii: nekotoryje voprosy formirovanija i sostava. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2012, číslo 12, 39 - 43. ISSN 1812-3767, s. 42 a 43.

⁵⁶⁰ MICHALJOVA, I. V. Vzaimodějstvije institutov prezidenta i pravitelstva Rossijskoj Feděracii i Respubliky Koreja v uslovijach političeskoj transformacii sovremennosti. *Pravovaja politika i pravovaja žizň*. 2014, číslo 1, 135 - 137. ISSN 1608-8794.

svou vládu v čele s V. S. Černomyrdinem, v odvolávacím dekretu⁵⁶¹ důvod stanoven není, ale jinak byl krok odůvodňován neřešením klíčových otázek a snahou o nalití více energie do ekonomických reforem země.⁵⁶² Samotný proces odvolání vlády není v Ruské federaci nijak významným jevem, Boris Jelcin za své období ve funkci odvolal celkem šest vlád. Opačným jevem je pak podání demise vládou,⁵⁶³ na které má ústavní právo (čl. 117 odst. 1 ústavy), nicméně prezident v daném případě demisi vyhovět nemusí.

Vzájemný vztah mezi prezidentem a vládou kromě způsobu kreace a odvolání vlády je dále determinován i systémem bezprostřední podřízenosti prezidentu silových ministerstev vlády. Podle § 32 zákona⁵⁶⁴ o vládě prezident řídí činnost federálních orgánů výkonné moci týkající se otázek obrany, bezpečnosti, vnitřních záležitostí, spravedlnosti, zahraničí atd. Do role bezprostředního vykonavatele vůle prezidenta se tak dostává např. Ministerstvo vnitra Ruské federace, Ministerstvo zahraničí Ruské federace, Ministerstvo obrany Ruské federace či Ministerstvo spravedlnosti Ruské federace. Zajímavé na těchto ministerstvech je to, že ministři řídící předmětné resorty během prezidentství Dmitrije Medvěděva zůstali na svých místech, tzn., že osoby vybrané Vladimírem Putinem, zůstaly na svých místech i v době záměny prezidenta a předsedy vlády. Jedná se tak o jednu z mnoho indicií, že skutečný prezident neseseděl v prezidentském úřadu. V. V. Gončarov a S. M. Žilin⁵⁶⁵ si dále povšimli, že v letech 2008 a 2009 strmě narostla úloha předsedy vlády v zastupování celé federace v mezinárodních vztazích, kdy např. jednání v mezinárodních organizacích vedl předseda vlády Vladimir Putin, nikoli prezident Dmitrij Medvěděv, což je v příkrém rozporu s čl. 80 odst. 4 ústavy, dle kterého prezident jako hlava státu zastupuje Ruskou federaci uvnitř země i v mezinárodních vztazích.

Silná vazba prezident – vláda, která není unikum Ruské federace,⁵⁶⁶ je dále posilována strukturálním srůstáním zmíněných orgánů, resp. administrativ obou státních orgánů, tak např.

⁵⁶¹ Dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 3. 1998, číslo 281 „O Vládě Ruské federace“.

⁵⁶² K dalším příkladům odvolání vlády Borisem Jelcinem např. DZIDZOJEV, R. M. Někotoryje voprosy pravitelstvennoj otstavki v Rossii. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2010, číslo 1, 37 - 38. ISSN 1812-3767.

⁵⁶³ Např. v roce 2007 podala demisi vláda M. E. Fradkova, viz dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 9. 2007, číslo 1184 „O Vládě Ruské federace“.

⁵⁶⁴ Federální ústavní zákon z 17. 12. 1997, číslo 2 – FKZ „O Vládě Ruské federace“.

⁵⁶⁵ GONČAROV, V. V., ŽILIN, S. M. Problemy sootnošenija polnomočij i vzaimodějstvija institutov prezidenta i predsedatelja pravitelstva Rossii v sistěme ispolnitelnoj vlasti i perspektivy ich razrešenija. *Pravo i politika*. 2010, číslo 1, 8 - 13. ISSN 2454-0706.

⁵⁶⁶ N. M. Čepurnova a K. M. Kondžakuljan si dané vazby povšimli také v Arménii viz ČEPURNOVA, N. M., KONDŽAKULJAN, K. M. Institut preziděntstva i ispolnitel'naja vlast': voprosy vzaimosvjazy i vzaimodějstvija. *Zakon i pravo*. 2010, číslo 1, 34 - 37. ISSN 2073-3313.

běžně dochází k souběžnému výkonu funkce federálního ministra a zplnomocněného zástupce prezidenta.⁵⁶⁷

Navíc ruská ústava neurčuje délku funkčního období vlády. Prakticky jej však váže na funkční období prezidenta, kdy nově zvolený prezident si vybírá svého nového předsedu vlády a následně potvrzuje celou vládu. Funkční období vlády je tak subsidiárně napojeno na prezidenta.

Dle Je. B. Bondarce „*má prezident takový objem pravomocí, který mu dovoluje nejen se podílet na řešení jednotlivých otázek společně s orgány výkonné moci, ale podstatně ovlivňovat jejich činnost a přímo nebo nepřímo ovlivňovat přijetí konečných rozhodnutí.*“⁵⁶⁸ Přičemž jeho postavení na centrální úrovni vůči vládě bychom dokonce mohli s ohledem na způsob tvorby i odvolání vlády, bezprostřední podřízenosti klíčových součástí vlády prezidentu i s přihlédnutím na faktický stav interpretovat také tak, že pravomoci vlády z ústavy, zákonů i dekretů lze považovat za pravomoci prezidenta, čímž dochází k dalšímu klíčovému nárůstu jeho pravomocí. A vládu jako takovou můžeme nazvat za zcela proprezidentskou, což potvrzují i slova současného předsedy vlády Dmitrije Medvěděva: „*Vláda, která je vytvořena Prezidentem Ruské federace, je podřízena Prezidentu Ruské federace.*“⁵⁶⁹

5.5.5. Vztah prezidenta k parlamentu

Federální shromáždění jako zákonodárný orgán se dle čl. 95 ústavy skládá ze dvou komor. Jak upozorňuje Je. S. Sedova „*Státní дума zastupuje celé obyvatelstvo Ruské federace a Rada federace, často označována za horní komoru, se skládá z členů zastupujících všechny subjekty Ruské federace.*“⁵⁷⁰ Způsob kreace zmíněného orgánu se odráží v zájmech, které hájí. Poslanci Státní dumy jsou voleni v celoruských volbách, proto by z nich utvořená komora měla hájit zájmy celé federace. Naopak tvorba Rady federace je odvozena od konkrétních subjektů, což má za následek, že hájí zájmy dílčích teritorií federace.

Již v roce 2012 si T. A. Timerbajev povšiml, že se „*projevuje tendence přechodu od součinnosti prezidenta se Státní dumou jako hlavy státu s orgánem zákonodárné moci*

⁵⁶⁷ Např. D. O. Rogozin působil jako zástupce předsedy vlády a souběžně jako zástupce prezidenta v Předněstří viz Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 3. 2012, číslo 320 „O speciálním zástupci Prezidenta Ruské federace v Předněstří“.

⁵⁶⁸ BONDAREC, JE. B. Prezident Rossijskoj feděracii i Pravitělstvo Rossijskoj feděracii: problemy konstitucionno-pravovogo vzaimodějstvija. *Zakon i pravo*. 2012, číslo 9, 32 - 35. ISSN 2073-3313, s. 35.

⁵⁶⁹ Citace převzata z článku CHORKOV, V. N. Pravitělstvo Rossijskoj feděracii v zerkale administrativnoj reformy. *Sovremennoje pravo*. 2012, číslo 3, 38 - 42. ISSN 1991-6027, s. 42.

⁵⁷⁰ SEDOVA, JE. S. Realizacija principa razdělenija vlastěj na praktike: suščestujuščije problemy i puti ich rešenija. *Juridičeskije nauki*. 2012, číslo 6, 23 - 25. ISSN 1728-8886, s. 24.

*k součinnosti s konkrétními poslaneckými celky nebo jejich částmi.*⁵⁷¹ Tím je vyjádřena myšlenka, že za prezidentství Borise Jelcina prezident postrádal podporu parlamentu jako celku i některého ze silných politických seskupení. Za Vladimíra Putina a jeho strany Jednotné Rusko, která vítězí jak na centrální, tak také regionální úrovni, je situace odlišná.⁵⁷² Prezidenta tak nemusí spolupracovat s celým orgánem státní moci, ale vystačí si s vnitrostranickými jednáními v rámci své politické strany, kde se tak v konečném důsledku utváří vůle zákonodárského orgánu i jednotlivá rozhodnutí. Během hlasování Státní dumy i Rady federace se již pouze dříve utvořená vůle projeví. Tímto způsobem bohužel dochází k přenosu procesu rozhodování do netransparentní, skryté, šedé zóny. Zároveň také dochází k oslabování pozice parlamentu, který přestává plnit funkci, ke které byl původně stvořen, a to ve prospěch výkonné moci, resp. konkrétně prezidenta. Zmíněný proces i faktický skutkový stav dávají oprávnění proto, abychom o parlamentu mohli v současné době hovořit jako o proprezidentském orgánu státní moci. Navíc rozhodnutí utvořená uvnitř silně centralizované politické strany mají nepochybně jinou kvalitu, než rozhodnutí kovaná legislativním procesem, ve kterém se vše uvedenou optikou odráží nejen zájem celé federace, ale také jejich konkrétních subjektů. Dále je třeba zohlednit skutečnost, že velká politická strana Jednotné Rusko je sice zastoupena v celé federaci, ale její financování pochází z federálního centra. Podle zásady, kdo má peníze, má i pravdu, či zájmy bude logicky daná strana hájit? Nepochybně zájmy federálního centra na úkor subjektů. Těmito aspekty budou determinována i její rozhodnutí.

Z jednotlivých pravomocí plynoucích ze vztahu mezi prezidentem a parlamentem lze zmínit právo Státní dumy vznést obvinění pro zbavení prezidenta jeho funkce (čl. 103 odst. 1 písm. z) ústavy) a dále samotné zbavení funkce prezidenta Radou federace (čl. 102 odst. 1 písm. e) ústavy). K dalším, tentokrát již využívaným pravomocem, patří povinnost prezidenta vyhlášovat volby do Státní dumy (čl. 84 písm. a) ústavy) a naproti tomu povinnost Rady federace vyhlášovat prezidentské volby (čl. 102 odst. 1 písm. d) ústavy). Pravomoci vyhlášovat volby jsou konkretizovány na zákonné úrovni a právě na této úrovni je upraveno zvláštní pravidlo,⁵⁷³ že pokud povinný státní orgán, tzn. prezident či Rada federace, volby nevyhlásí,

⁵⁷¹ TIMERBAJEV, T. A. Konstitucionno-pravovye problemy v sistěmnom vzaimodějstvii organov gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj feděracii. *Jevrazijskij juridičeskij žurnal*. 2012, číslo 9, 72 - 74. ISSN 2073-4506, s. 74.

⁵⁷² Navíc silná pozice jediné strany v parlamentu společně se slabou úlohou parlamentu dohromady zabraňují motivaci vytvořit jiná silnější politická seskupení, která by reálně soupeřila o moc ve státě.

⁵⁷³ Viz § 10 odst. 8 federálního zákona z 12. 6. 2002, číslo 67 – FZ „O základních garancích volebních práv a práv na účast v referendu občanů Ruské federace“, § 5 odst. 3 federálního zákona z 10. 1. 2003, číslo 19 – FZ „O volbách Prezidenta Ruské federace“, § 5 odst. 3 federálního zákona z 22. 2. 2014, číslo 20 – FZ „O volbách poslanců Státní dumy Federálního Shromáždění Ruské federace“.

pak, nejspíše k naplnění volebních práv občanů, přechází zmíněná povinnost na Centrální volební komisi Ruské federace, která příslušné volby sama vyhlásí. Centrální volební komise nepochybně v této rovině funguje jako pojistka pro případ, že jiný orgán je nečinný. Zarážející na celém systému je ale skutečnost, že zákonná rovina pamatuje na situace a přímo s nimi i počítá, že dojde k porušení ústavy ze strany orgánů státní moci. Přičemž se nejedná o sankci příslušnému státnímu orgánu, ale o stanovení náhradního řešení. Co se bude dít dále, tzn., když svou povinnost nesplní ani Centrální volební komise? Stanoví se podzákonným právním předpisem přechod uvedené pravomoci na další orgán? Nebo bude nakonec v případě nevyhlášení voleb ani tím posledním orgánem v řadě platit právní fikce, že došlo k předvolení současných osob v úřadech? Obecně lze jev, kdy zákon předjímá porušení ústavy považovat za nevhodný, a to i s ohledem na v zásadě dobrý motiv jeho existence.

5.6. Dílčí závěr

A. V. Kurilenko poukazuje na to, že „*veškerá síla (váha) moci prezidenta závisí na jeho pravomocech*“,⁵⁷⁴ neodvozuje se od obecného statusu garanta ruské ústavy, garanta práv a svobod člověka a občana atd., nicméně jak bylo již dříve několikrát uvedeno, i obecná funkce je považována za zdroj dalších pravomocí, které se v průběhu času odkrývají. Přestože jsou pravomoci prezidenta odvozeny od jeho funkcí, vzájemně se doplňují. Pravomoci nám říkají, co konkrétně prezident činí (navrhuje zákon, vydává dekret či nařízení, ukládá příkaz, uděluje poselství Federálnímu shromáždění, uplatňuje souladné procedury, pozastavuje účinnost aktů, jmenuje či odvolává konkrétní osoby či se na jmenování a odvolávání podílí atd. apod.) a funkce doplňují, proč tak prezident činí (garantuje ústavu či práva člověka a občana, chrání suverenitu, nezávislost i státní celistvost Ruské federace, udává základní směřování její politiky, zabezpečuje souladné fungování jejích orgánů či federaci uvnitř i vně státu zastupuje).

Ústava Ruské federace explicitně neupřesňuje, zda je stát poloprezidentskou či prezidentskou republikou, protože v čase jejího přijímání byla situace velice vyhrocená, což vedlo k tomu, že ústavodárce předmětnou otázku raději neupravil.

Vzhledem k tomu, že ústava tuto otázku nevyřešila, je vždy nezbytné v konkrétním okamžiku posuzovat aktuální rozvržení podílu na moci mezi základními ústavními orgány státu. Ja. Ju. Mamajeva se domnívá, že „*při každém posílení nebo oslabení pozice Prezidenta Ruské*

⁵⁷⁴ KURILENKO, A. V. Někotoryje voprosy obespečenija Prezidentom Rossii garantirovannosti Konstitucii RF. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2012, číslo 1, 46 - 48. ISSN 1812-3767, s. 47.

*federace mohou vznikat otázky o souladu objemu pravomocí hlavy státu s ústavou.*⁵⁷⁵ V případě silného prezidenta mohou zastánci poloprezidentské republiky namítat, že má prezident pravomocí hodně, a naopak při oslabení prezidenta zastánci prezidentské republiky odpoví, že má pravomocí málo. Osobně se domnívám, že právě v tomto tkví základní kouzlo ruské ústavy, která na mnoha místech je velmi obecná a mnoho potřebné materie v souvislosti s prezidentem vůbec neobsahuje. Tímto způsobem poskytuje prezidentu veliký prostor proto, aby se mohl individuálně realizovat. A závisí výhradně na osobě zastávající post prezidenta, jak s poskytnutou šancí naloží. Boris Jelcin byl velmi slabý prezident, za jehož vlády měly moc subjekty federace na úkor centra.⁵⁷⁶ Za Vladimíra Putina je situace diametrálně odlišná, moc subjektů se dá přirovnat k drobkům odpadlým od stolu, a to vše za platnosti stejné ústavy.⁵⁷⁷ Základním zdrojem moci ruského prezidenta tedy nemůže být výhradně text ústavy, protože ten je od roku 1993 pořád stejný. Zdrojem jeho moci musí být skryt i v tam, kde ústava žádné normativní pravidlo nepřináší. Jinými slovy ruská ústava vytváří silného prezidenta tím, co upravuje, ale ještě více tím, kde mlčí.

Zároveň je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že „*předmět ústavně-právní úpravy ve svazových (federativních) zemích je objemnější než v unitárních.*“⁵⁷⁸ Právní úprava je obsáhlejší oproti unitárním státům o nezbytnost řešit vztah mezi federálním centrem a subjekty federace navzájem, což pro ruského prezidenta představuje další prostor pro získávání pravomocí i svého vlivu.⁵⁷⁹ O tezi A. V. Kiselevy, že „*federalismus předpokládá dosažení určité rozumné rovnováhy zájmů federace a jejích subjektů.*“⁵⁸⁰ nemůže být za současných ruských poměrů ani řeč. Ba právě naopak silný ruský prezident se opírá o vliv ve slabých subjektech federace.

Problematika jednotlivých pravomocí je velmi roztříštěná i nepřehledná, zároveň neustále dochází k nárůstu počtu oprávnění prezidenta. Vytvoření uceleného soupisu prezidentských pravomocí není, i s přihlédnutím ke koncepci skrytých pravomocí, reálné.

⁵⁷⁵ MAMAJEVA, JA. JU. Osobnosti formy pravlenija v Rossii v kontěkstě realizacii otčednych polnomočij glavy gosudarstva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2014, číslo 13, 48 - 52. ISSN 1812-3767, 49.

⁵⁷⁶ V současné době je tento jev možné pozorovat v Kanadě či Švédsku.

⁵⁷⁷ I s přihlédnutím ke čtyřem novelám ústavy, dvou z roku 2008 a dvou z roku 2014.

⁵⁷⁸ KIVLE, G. A., SOMOV, M. D. Vzaimootnošeniya parlamenta s glavou gosudarstva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 11, 42 - 46. ISSN 1812-3767, s. 42.

⁵⁷⁹ Např. má ruský prezident pravomoc účastnit se na vzniku nového subjektu Ruské federace, viz federální ústavní zákon z 17. 12. 2001, číslo 6 – FKZ „O postupu přijetí do Ruské federace a vytvoření v jejím složení nového subjektu Ruské federace“.

⁵⁸⁰ KISELEVA, A. V. Razvitije feděrativnoj moděli organizacii rossijskoj gosudarstvennosti v svjazi s reformoj organov gosudarstvennoj vlasti subjektov Rossijskoj feděracii. *Filosofija prava*. 2010, číslo 5, 94 - 99. ISSN 1817-7085, s. 94.

Vladimír Putin v jednom ze svých předvolebních článků během roku 2012 uvedl, že: „*je nezbytné dotvořit v Rusku takový politický systém, takovou strukturu sociálních garancí a ochrany občanů, takový model hospodářství, který dohromady vytvoří jednotný, živý, trvale se rozvíjející a současně udržitelný a stabilní, zdravý státní organismus schopný garantovat suverenitu Ruska a blahobyt občanů naší velké země na desetiletí dopředu.*“⁵⁸¹ Těmito slovy Vladimír Putin deklaruje, jakým způsobem vnímá svůj výkon funkce Prezidenta Ruské federace, tzn. jako všemocný, do všeho mluvící, vše kontrolující státní orgán, možná až dokonalý. Zmíněný přístup osoby v úřadu dále exponencionálně posiluje proprezidentskost elementárních orgánů státní moci, resp. přesun rozhodování těchto orgánů do útrob politické strany Jednotné Rusko, či ještě přesněji mezi stěny ruského Kremlu. Tak neotřesitelná pozice jediného člověka se může ukázat zhoubnou ve chvíli, kdy se nenajde vhodný nástupce.

Způsob řízení státu, který byl zvolen na dobu přechodného období od totality k demokracii a který byl vhodný v čase nestabilní ekonomiky, neustálených orgánů státní moci a neaktivní občanské společnosti, se ukazuje jako brzda pro další ekonomický i jiný rozvoj Ruské federace. Přetvoření mimořádných prostředků vlády v každodenní nástroj správy země již není tak efektivní, jak tomu bylo dříve. Navíc systém faktické jednoty státní moci není kompatibilní s pojetím konceptu demokratického právního státu a ochranou základních lidských práv a svobod.

⁵⁸¹ Citace převzata z článku SERGEJEVA, S. L. Funkcionirovanije institutov gosudarstvennogo upravlenija v uslovijach moděrnizacii političeskoj sistěmy: konstitucionnyje osnovy i političeskaja praktika (komparativnyj analiz). *Pravo i politika*. 2013, číslo 1, 27 - 33. ISSN 2454-0706, s. 27.

Závěr

Ústavní soud spatřuje v institutu prezidenta orgán státní moci vyplňující mezery právní úpravy Ruské federace a zajišťující chod celého systému orgánů státní moci, viz problematika skrytých či doplňkových pravomocí. K obecné právní úpravě přistupuje cestu extenzivního výkladu, což v konečném důsledku nepochybně vede k posílení už tak silné prezidentské moci v Ruské federaci. Ústavní soud se nevyhýbá interpretaci ústavy, jež očividně není v souladu s koncepcí celé ústavy, tzn. základními vztahy mezi orgány státní moci, čímž zasahuje proti duchu ústavy a namísto pouhého upřesnění práva jej přetváří ve prospěch prezidenta, viz problematika instalace předsedy vlády. Výše uvedené opravňuje hovořit o ústavním soudu jako v současné době proprezidentském orgánu státní moci.

Právní institut zplnomocněných zástupců je silně navázán na konkrétní osobu zastávající úřad ruského prezidenta, a to v rovině právní úpravy, kdy prezident může jediným škrtem pera své zástupce podstatně zreformovat. Institut za svou existenci prošel zásadním vývojem. Jeho faktická silná pozice se kromě jiného projevuje i v několikeré kontrole či podřízenosti s cílem zabránit převzetí kompetencí jeho zástupcem. Hlavní činnost zplnomocněných zástupců formálně směřuje k součinnosti, koordinaci a kontrole uvnitř federálního okruhu, fakticky pak k řízení daného federálního okruhu, čímž rozšiřuje právem stanovenou paletu pravomocí prezidenta. Přenosem vybraných informací dále prezidentu napomáhá k řádnému výkonu jeho funkce, zároveň však vytváří bariéru, která propustí k prezidentu jen to důležité. Reformou daného institutu a vytvořením federálních okruhů došlo k posílení centralizace země a vertikály státní moci s potenciálem *pro futuro* nahradit úlohu subjektů federace většími celky snáze říditelnými federálním centrem. Zplnomocnění zástupci prezidenta jsou příkladem, jak je možné měnit ústavní pořádek právním předpisem nižší právní síly – dekretem prezidenta, aniž by musely být dodrženy ústavou stanovené postupy (čl. 134 – 137 ústavy).

Široký princip neodpovědnosti ruského prezidenta vylučuje jakoukoli jeho trestní, správní, občanskou i jiné druhy právní odpovědnosti a je zcela v rozporu s právním postavením zaujímaným prezidentem v Ruské federaci. Prezident tak zcela beztrestně může páchat trestné činy malé a střední závažnosti, a tedy může plně v souladu s ústavou platit, že pachatel trestných činů je hlavou státu, garantem ústavy, práv a svobod člověka a občana. Jedinou výjimku z nedotknutelnosti prezidenta představuje ústavní delikt mající za následek zbavení prezidenta jeho funkce. Skutková podstata je ovšem zcela nejasná a samotná procedura natolik komplikovaná, až nerealizovatelná, že daná ústavní sankce je prakticky vyloučena.

Výše uvedené slouží v podobě argumentace pro možnost hovořit o prezidentu Ruské federace jako o orgánu veřejné moci fakticky zcela neodpovědném, a to nikoli jen ohledně jednání spojených s výkonem samotné funkce, ale obecně.

Prezidentská administrativa za svou dobu existence prošla velkou řadou dílčích či markantních změn. Na současné podobě administrativy se podepsaly nejen historické souvislosti (nutnost řešit nízkou podporu prezidenta ve společnosti před dalšími volbami, hrozba podání návrhu Státní dumy na zbavení prezidenta jeho úřadu, silné mocenské elity v regionech atd.), osoby prezidentů, kterým administrativy napomáhaly (charakter daných osob včetně zdravotního stavu), ale také osoby řídicích představitelů administrativy (jejich metody práce, představy o struktuře administrativy atd.). Administrativa se postupem času vždy přizpůsobila všem vlivům působícím na ni zevnitř i z vnějšku a pokaždé předloženým úkolům přizpůsobila i svou vnitřní strukturu. Množství personálního obsazení administrativy napovídá, že plní více úkolů a funkcí, než jí formálně ukládá právní úprava. Administrativu z historie známe jako faktický volební štáb prezidenta, jako jeho prodlouženou ruku přesvědčující jiné orgány státní moci, jako poradní a expertní orgán, jako místo, kde vznikají zásadní návrhy právní úpravy, jako zdroj informací prezidenta ze subjektů federace i z jejího centra, jako kontrolní orgán s celofederační působností, jako politický orgán určující směr celého politického směřování Ruské federace, jako kádrový orgán vybírající vhodné kandidáty do jednotlivých funkcí ve státě, atd. apod. Všechny možné podoby administrativy umožňují hovořit o jakémsi amorfním orgánu, který si sám vytváří svou vlastní právní úpravu. Nesmíme zapomínat ani na skutečnost, že pod formální skořápkou administrativy se nachází velké množství samostatných rad a komisí, ve kterých pravidelně zasedají ti nejmocnější představitelé státu i byznysu a které tak dávají prezidentu možnost neformálně působit *de facto* na libovolný počet subjektů ve státě.

Pravomoci prezidenta nám říkají, co konkrétně prezident činí (navrhne zákon, vydává dekret či nařízení, ukládá příkaz, uděluje poselství Federálnímu shromáždění, uplatňuje souladné procedury, pozastavuje účinnost aktů, jmenuje či odvolává konkrétní osoby či se na jmenování a odvolávání podílí atd. apod.) a funkce doplňují, proč tak prezident činí (garantuje ústavu či práva člověka a občana, chrání suverenitu, nezávislost i státní celistvost Ruské federace, udává základní směřování její politiky, zabezpečuje souladné fungování jejích orgánů či federaci uvnitř i vně státu zastupuje). Protože ústava explicitně nestanoví formu vlády v Ruské federaci, mohou v případě silného prezidenta zastánci poloprezidentské republiky namítat, že má prezident pravomocí hodně, a naopak při oslabení prezidenta zastánci

prezidentské republiky odpoví, že má pravomocí málo. Osobně se domnívám, že právě v tomto tkví základní kouzlo ruské ústavy, která na mnoha místech je velmi obecná a mnoho potřebné materie v souvislosti s prezidentem vůbec neobsahuje. Tímto způsobem poskytuje prezidentu veliký prostor pro to, aby se mohl individuálně realizovat. A závisí výhradně na osobě zastávající post prezidenta, jak s poskytnutou šancí naloží. Boris Jelcin byl velmi slabý prezident, za jehož vlády měly moc subjekty federace na úkor centra. Za Vladimíra Putina je situace diametrálně odlišná, moc subjektů se dá přirovnat k drobkům odpadlým od stolu, a to vše za platnosti stejné ústavy. Základním zdrojem moci ruského prezidenta tedy nemůže být výhradně text ústavy, protože ten je od roku 1993 pořád stejný. Zdrojem jeho moci musí být skryt i v tam, kde ústava žádné normativní pravidlo nepřináší. Jinými slovy ruská ústava vytváří silného prezidenta tím, co upravuje, ale ještě více tím, kde mlčí, protože právě tam smí být prezident kreativní.

Problematika jednotlivých pravomocí je velmi roztříštěná i nepřehledná, zároveň neustále dochází k nárůstu počtu oprávnění prezidenta. Vytvoření uceleného soupisu prezidentských pravomocí není, i s přihlédnutím ke koncepci skrytých pravomocí, reálné.

Vladimír Putin vnímá svůj výkon funkce Prezidenta Ruské federace jako všemocný, do všeho mluvící, vše kontrolující státní orgán. Zmíněný přístup osoby v úřadu dále exponencionálně posiluje proprezidentskost elementárních orgánů státní moci (např. Federální shromáždění, vláda), resp. přesun rozhodování těchto orgánů do útrob politické strany Jednotné Rusko, či ještě přesněji mezi stěny ruského Kremlu. Nezdravá proprezidentskost těchto orgánů umožňuje hovořit o faktickém převzetí jejich pravomocí prezidentem, což s sebou přináší faktickou jednotu státní moci oproti ústavou deklarovaného rozdělení na větev zákonnou, výkonnou a soudní.

Jediným možným způsob, jak se s nastalou situací vypořádat, představuje celková proměna ruského právního řádu, tzn. přijetí nové ústavy včetně katalogu ústavních federálních zákonů, vymezující rovnovážný mocenský vztah mezi federací a jejími subjekty a vytvářející soukolí mocensky vyvážených orgánů státní moci tak, aby v případě, že některá ze složek státu propadne záměru přisvojit si větší prostor, byla ostatními operativně zastavena.

Pevně věřím, že se Ruské federaci tento proces dříve či později podaří uskutečnit a Rusové budou mít takový stát, jaký si bezpochyby zaslouží, vždyť jsou to právě oni, komu patří ruská zem i nesmírné bohatství v ní ukryté.

Ruská federaci si za svou existenci vyzkoušela dvě krajní situace. Do konce minulého tisíciletí byla státní moc silně rozdrobena mezi jednotlivé subjekty federace i ústřední orgány státní moci, naopak v tomto tisíciletí byly jednotlivé kousky státní moci pečlivě posbírány a ukryty v jedněch pevných rukách. Mezní polohy nejsou Rusku vůbec cizí, ne nadarmo bývá povaha Rusů přirovnávána k velkému kyvadlu, které se většinu času nachází vzdáleno od své osy, tedy vychýleno na jednu či druhou stranu. Stejně tak ruská řeč připomíná spíše neklidné vlny na rozbouřeném moři, než, pro Čechy typickou, poklidnou hladinu rozvážného potůčku. Nově, vyrovnaněji nastavené organické, ústavní právo by mělo vést ke zklidnění celé situace, zohlednění zájmů jednotlivých skupin obyvatel federace a v konečném důsledku i navrácení státní moci do rukou mnohonárodnostního lidu Ruské federace.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

UČEBNICE ÚSTAVNÍHO PRÁVA

AVAKJAN, S. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnyj kurs. 4. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2013. 864 s. 1. sv. ISBN 978-5-91768-093-4 (Norma). ISBN 978-5-16-004155-1 (INFRA-M).

AVAKJAN, S. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnyj kurs. 4. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2010. 928 s. 2. sv. ISBN 978-5-91768-095-8 (Norma). ISBN 978-5-16-004156-1 (INFRA-M).

AVAKJAN, S. A. Konstitucionnoje pravo Rossii. Učebnyj kurs. 5. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2014. 912 s. 2. sv. ISBN 978-5-91768-485-7 (Norma). ISBN 978-5-16-00 (INFRA-M),

AVDĚJENKOVA, M. P.; DMITRIJEV, JU. A. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Kurs lekcij. Časť 1; Časť 2. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : PoligrafOpt, 2004. 728 s. ISBN 5-98553-004-3.

AVDĚJENKOVA, M. P.; DMITRIJEV, JU. A. Konstitucionnoje pravo v Rossijskoj Feděracii : Kurs lekcij v devjati tomach. 1. vyd. Moskva : Ves mir, 2005. 1 sv. ISBN 5-7777-0327-5.

BAGLAJ, M. V. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik. 9. změň. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2011. 768 s. ISBN 978-5-91768-186-3 (Norma). ISBN 978-5-16-004907-6 (INFRA-M).

BAGLAJ, M. V aj. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran : učebnik. 3. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 1088 s. ISBN 978-5-91768-080-4 (Norma). ISBN 978-5-16-004061-5 (INFRA-M).

BEZUGLOV, A. A.; SOLDATOV, S. A. Konstitucionnoje pravo Rossii. 1. vyd. Moskva : Profobrazovanije, 2002. 2 sv. ISBN 5-94297-030-0 (1. sv.). ISBN 5-94297-032-7 (2. sv.).

BRATANOVSKIJ, S. N. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 2. vyd. Moskva : RIOR; Moskva : INFRA-M, 2012. 375 s. ISBN 978-5-369-00664-1 (RIOR). ISBN 978-5-16-004541-2 (INFRA-M).

ČIRKIN, V. JE. Konstitucionnoje pravo : kurs dlja prepodavatel'ej, aspirantov i magistrantov. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2013. 688 s. ISBN 978-5-91768-333-1 (Norma). ISBN 978-5-16-006312-6 (INFRA-M).

ČIRKIN, V. JE. Konstitucionnoje pravo v Rossii : Učebnik. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 2003. 448 s. ISBN 5-7975-0526-6.

ČIRKIN, V. JE. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran : učebnik. 7. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 608 s. ISBN 978-5-91768-233-4 (Norma). ISBN 978-5-16-005187-1 (INFRA-M).

- ČIRKIN, V. JE.; TOPORNIN, B. N. Sravnitělnoje konstitucionnoje pravo : Učebnoje posobije. 1. vyd. Moskva : Meždunarodnyje otnošenija, 2002. 448 s. ISBN 5-7133-1103-1.
- DOBRYNIN, N. M. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Novosibirsk : Nauka, 2010. 376 s. ISBN 978-5-02-032195-3.
- DOBRYNIN, N. M. Osnovy konstitucionnogo (gosudarstvennogo) prava Rossijskoj Feděracii : 100 voprosov i otvetov. 2. vyd. Novosibirsk : Nauka, 2010. 544 s. ISBN 978-5-02-032205-9.
- EBZEJEV, B. S.; PRUDNIKOV, A. S. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik dlja studěntov vuzov. 5. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2012. 615 s. ISBN 978-5-238-02237-6.
- FADĚJEV, V. I. aj. Konstitucionnoje pravo : učebnik dlja bakalavrov. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2013. 584 s. ISBN 978-5-392-06890-6.
- GABRIČIDZE, B. N. aj. Sistěma organov gosudarstvennoj vlasti Rossii : učebnoje posobije. 3. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2013. 480 s. ISBN 978-5-238-02419-6.
- GABRIČIDZE, B. N.; ČERŇAVSKIJ, A. G. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik dlja vuzov. 1. vyd. Moskva : Daškov i K, 2007. 1124 s. ISBN 5-94798-523-3.
- GABRIČIDZE, B. N.; KIM-KIMEN, A. N.; ČERŇAVSKIJ, A. G. Konstitucionnoje pravo : učebnik. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2003. 472 s. ISBN 5-98032-152-7.
- CHAZOV, JE. N.; ZUBOV, I. N. aj. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran : učebnik. 1. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2013. 543 s. ISBN 978-5-238-02456-1.
- CHMELEVSKOJ, S. A.; CHMELEVSKIJ, S. V.; USANOV, V. JE. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Učebnik. 1. vyd. Moskva : PER SE, 2003. 576 s. ISBN 5-9292-0095-5.
- JAKUŠEV, A. V. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Moskva : Prior-izdat, 2005. 256 s. ISBN 5-9512-0405-4.
- JENGIBARJAN, R. V.; TADĚVOSJAN, E. V. Konstitucionnoje pravo : Učebnik dlja vuzov. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 2002. 554 s. ISBN 5-7975-0510-X.
- KALLAGOV, T. E. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : kurs lekcij. 1. vyd. Moskva : Volters Kluver, 2010. 90 s. ISBN 978-5-466-00499-1.
- KATKOV, D. B.; KORČIGO, JE. V. Konstitucionnoje pravo : Voprosy i otvety. 2. oprav. a doplň. vyd. Moskva : Jurispruděncija, 2001. 224 s. ISBN 5-8401-0111-7.
- KAZANČEV, JU. D. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Voprosy i otvety. 1. vyd. Moskva : Jurlitininform, 2001. 268 s. ISBN 5-93295-038-2.
- KOKOTOV, A. N.; KUKUŠKIN, M. I. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 4. revidov. a doplň. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2010. 544 s. ISBN 978-5-91768-063-7 (Norma). ISBN 978-5-16-003934-3 (INFRA-M).
- KOLESNIKOV, JE. V.; KOMKOVA, G. N.; KULUŠEVA, M. A. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Vysšeje obrazovanije, 2008. 365 s. ISBN 978-5-9692-0191-0.

- KOLJUŠIN, JE. I. Konstitucionnoje pravo Rossii : Kurs lekcij. 1. vyd. Moskva : Goroděc, 2006. 416 s. ISBN 5-9584-0123-8.
- KOMKOVA, G. JE. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii. 1. vyd. Moskva : Jurist', 2005. 399 s. ISBN 5-7975-0774-9.
- KOMKOVA, G. N.; KOLESNIKOV, JE. V.; LIPČANSKAJA M. A. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik dlja bakalavrov. 3. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Izdatělstvo Jurajt, 2013. 457 s. ISBN 978-5-9916-2102-1.
- KOŇUCHOVA, I. A. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Obščaja časť : Kurs lekcij. 1. vyd. Moskva : Goroděc, 2006. 592 s. ISBN 5-9584-0117-3.
- KOZLOVA, JE. I.; KUTAFIN, O. JE. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 5. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Prospekt, 2012. 592 s. ISBN 978-5-392-03428-4.
- LAZAREV, V. V. aj. Konstitucionnoje pravo : Učebnik. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist, 2004. 592 s. ISBN 5-7975-0259-3.
- LJUBIMOV, A. P. Konstitucija Rossijskoj Feděracii v tablicach i schemach. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Ekzamen, 2004. 176 s. ISBN 5-94692-849-X.
- MALCEV, G. V.; KUZNEČOV, M. N.; ŽILINSKIJ, S. E. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Učebnik. 1. vyd. Moskva : RAGS, 2004. 432 s. ISBN 5-7729-0130-3.
- MARČENKO, M. N.; MAŇKIN, A. S.; ČIRKIN, S. V. Razdělenije vlastěj : Učebnoje posobije. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt-izdat, 2004. 428 s. ISBN 5-94879-127-0.
- MARGCHEJM, M. V.; SMOLENSKIJ, M. B.; JACENKO, I. S. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Učebnik. 1. vyd. Sankt Petěrburg : Juridičeskij centr Press, 2003. 439 s. ISBN 5-94201-159-1.
- MEDUŠEVSKIJ, A. N. Sravnitělnoje konstitucionnoje pravo i političeskije instituty : Kurs lekcij. 1. vyd. Moskva : GU VŠE, 2002. 512 s. ISBN 5-7598-0108-2.
- MICHALEVA, N. A.; GOLOVISTIKOVA, A. N.; GRUDCYNA, L. JU. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Eksmo, 2006. 864 s. ISBN 5-699-15558-9.
- NĚKRASOV, S. I. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik dlja bakalavrov. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt, 2013. 364 s. ISBN 978-5-9916-2683-5 (Jurajt). ISBN 978-5-9692-1451-4 (ID Jurajt).
- NUDNĚNKO, L. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik dlja bakalavrov. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt, 2013. 606 s. ISBN 978-5-9916-1952-3.
- POSTNIKOV, A. JE. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : Učebnik. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2007. 504 s. ISBN-10 5-482-01200-X. ISBN-13 978-5-482-01200-0.
- SMOLENSKIJ, M. B.; MARCHGEJM, M. B. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Učebnik dlja juridičeskich vuzov i fakultětov. 1. vyd. Moskva; Rostov na Donu : MarT, 2003. 448 s. ISBN 5-241-00190-5.
- STRAŠUN, B. A. aj. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo zarubežnych stran : Časť obščaja. 1. vyd. Moskva : BEK, 1995. 1. sv. ISBN 5-85639-025-3.

STRAŠUN, B. A. aj. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo zarubežnych stran : Obščaja Čast'. 4. aktualiz. a doplň. vyd. Moskva : NORMA, 2005. 896 s. ISBN 5-89123-920-5.

STRAŠUN, B. A. aj. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo zarubežnych stran : učebnik dlja bakalavrov. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2014. 294 s. ISBN 978-5-392-11529-7.

STREKOZOV, V. G. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 3. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Izdatělstvo Jurajt; Moskva : ID Jurajt, 2010. 327 s. ISBN 978-5-9916-0722-3 (Izdatělstvo Jurajt). ISBN 978-5-9692-0935-0 (ID Jurajt).

ŠULŽENKO, JU. L. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : Kurs lekcij. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2008. 480 s. ISBN 978-5-482-01421-9.

TORKUNOV, A. V. aj. Konstitucionno-pravovoj mehanizm vněšněj politiki : Učebnoje posobije. 1. vyd. Moskva : ROSSPEN, 2004. 320 s. ISBN 5-8243-0443-2.

UMNOVA, I. A.; ALEŠKOVA, I. A. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik dlja bakalavrov. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt, 2013. 592 s. ISBN 978-5-9916-2485-5.

USANOV, V. JE. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : Učebnik. 1. vyd. Moskva : Elit, 2007. 336 s. ISBN 5-902404-69-X.

VASILJEVA, S. V.; VINOGRADOV, V. A.; MAZAJEV, V. D. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Eksmo, 2010. 560 s. ISBN 978-5-699-24993-0.

VINOGRADOV, V. A.; ANDRIČENKO, L. V.; BONDARČUK, R. Č. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2010. 551 s. ISBN 978-5-238-01882-9.

VITRUK, N. V. aj. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2010. 656 s. ISBN 978-5-91768-123-8 (Norma). ISBN 978-5-16-004399-9 (INFRA-M).

ZUBOV, I. N. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : učebnik. 1. vyd. Moskva : Juniti-Dana, 2013. 479 s. ISBN 978-5-238-02387-8.

ČESKÉ UČEBNICE

ČERNÁ, S.; ŠTENGLOVÁ, I.; PELIKÁNOVÁ, I. a kol. Právo obchodních korporací. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 640 s. ISBN 978-80-7478-735-5.

GERLOCH, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9.

PRAKTIKA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

AVAKJAN, S. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : praktikum. 2. vyd. Moskva : Goroděc, 2009. 400 s. ISBN 978-5-9584-0228-1.

BELOV, S. A. aj. Konstitucionnoje pravo : Praktikum. 1. vyd. Sankt-Petěrburg : Izdatělstvo Sankt-Petěrburgskogo universitěta, 2013. 108 s. ISBN 978-5-288-05375-7.

NUDNĚNKO, L. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : Praktikum. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt, 2013. 268 s. ISBN 978-5-9916-2705-4.

SBORNÍKY PRÁVNÍCH AKTŮ

KUTAFIN, O. JE.; MICHALEVA, N. A. Konstitucionnoje pravo Rossii : Sbornik konstitucionno-pravovych aktov. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 2001. 2 sv. ISBN 5-7975-0465-0 (1. sv.). ISBN 5-7975-0466-9 (2. sv.).

UGROVATOV, A. P. aj. Konstitucionnoje pravo Rossii : Osnovnyje zakony, konstitucii i dokumenty XVIII – XX vekov. 1. vyd. Novosibirsk : JUKEA, 2000. 680 s. ISBN 5-86750-108-6.

UPOROV, I. V.; STARKOV, O. V. Konstitucii i konstitucionnyje projekty v istorii Rossii : sbornik dokumentov. 1. vyd. Moskva : Jurlitinform, 2013. 592 s. ISBN 978-5-4396-0407-4.

KOMENTÁŘE

ALEKSANDROV, A. I. Konstitucija Rossijskoj Feděracii s kommentarijami Konstitucionnogo Suda RF i vstupitel'noj statěj. 8. vyd. Moskva : Infra-M, 2014. 208 s. ISBN 978-5-16-005740-8.

BARCHATOVA, JE. JU. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2004. 256 s. ISBN 5-98032-373-2.

BARCHATOVA, JE. JU. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2010. 256 s. ISBN 978-5-392-01101-8.

ČETVERNIN, V. A. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Problemnyj kommentarij. 1. vyd. Moskva : Centr konstitucionnogo issledovanija Moskovskogo Obščestvennogo Naučnogo Fonda, 1997. 702 s. ISBN 5-89554-008-2.

DMITRIJEV, JU. A. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : doktrinalnyj kommentarij. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Statut, 2013. 688 s. ISBN 978-5-8354-0963-1.

DMITRIJEV, JU. A. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Naučno-praktičeskij kommentarij. 1. vyd. Moskva : Justicinform, 2007. 616 s. ISBN 978-5-7205-0835-7.

JACENKO, I. S. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Naučno-praktičeskij kommentarij i semantičeskij slovar. 1. vyd. Moskva : Berator-Press, 2003. 752 s. ISBN 5-9531-0020-5.

KALININ, V. V.; PLIGIN, V. N.; MIZULINA, JE. B. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Oficialnyj těkst. Postatějnyje matěrialy. 1. vyd. Moskva : Omega-L, 2005. 1024 s. ISBN 5-901386-20-5.

KARPOVIČ, V. D. aj. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt-M; Moskva : Novaja pravovaja kultura, 2002. 959 s. ISBN 5-94227-141-0 (Jurajt-M). ISBN 5-94192-004-0.

KOMAROV, S. A. aj. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Sankt-Petěrburg : Izdatěl'stvo Juridičeskogo instituta, 2008. 448 s. ISBN 5-86247-098-0.

LAZAREV, V. V. aj. Naučno-praktičeskij komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 4. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurajt, 2009. 872 s. ISBN 978-5-9916-0059-0.

LJUBIMOV, A. P. Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii : Tolkovanija i istolkovanija Konstitucii RF v rešenijach Konstitucionnogo Suda RF. 1. vyd. Moskva : Ekzamen, 2005. 656 s. ISBN 5-472-00392-X.

OKUŇKOV, L. A. aj. Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 2002. 1007 s. ISBN 5-7975-0512-6.

PRUSAKOV, JU. M. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Naučno-praktičeskij komentarij. 1. vyd. Rostov-na-Donu : MarT, 2001. 336 s. ISBN 5-241-00031-3.

SMOLENSKIJ, M. B. Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Rostov-na-Donu : Feniks, 2010. 312 s. ISBN 978-5-222-17228-5.

ŠKATULLA, V. I. aj. Komentarij k Feděralnomu zakonu "O vyborach Prezidenta Rossijskoj Feděracii" ot 10 janvarja 2003 g. č. 19-FZ. 1. vyd. Moskva : Justicinform, 2006. 488 s. ISBN 5-7205-0550-4.

TOPORNIN, B. N. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Naučno-praktičeskij komentarij. 3. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 2003. 831 s. ISBN 5-7975-0511-8.

ZORKIN, V. D. aj. Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii. 2. revidov. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2011. 1008 s. ISBN 978-5-91768-218-1 (Norma). ISBN 978-5-16-005100-0 (INFRA-M).

ENCYKLOPEDICKÉ SLOVNÍKY PRÁVNÍCH POJMŮ

ARUŤUŇAN, G. G.; BAGLAJ, M. V. Konstitucionnoje pravo : Enciklopedičeskij slovar. 1. vyd. Moskva : Norma, 2006. 544 s. ISBN 5-89123-726-1.

AVAKJAN, S. A. aj. Konstitucionnoje pravo : Enciklopedičeskij slovar. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2000. 688 s. ISBN 5-89123-409-2 (Norma). ISBN 5-16-000159-X (INFRA-M).

BAGLAJ, M. V.; TUMANOV, V. A. Malaja enciklopedija konstitucionnogo prava. 1. vyd. Moskva : BEK, 1998. 519 s. ISBN 5-85639-241-8.

LAFITSKIJ, V. I.; DODONOV, V. N.; RUMJANCEV, O. G. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo : Spravočnik. 1. vyd. Moskva : Jurist', 1995. 191 s. ISBN 5-7357-008-X.

ŠACHRAJ, S. M. aj. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Enciklopedičeskij slovar. 2. přeprac. a doplň. vyd. Moskva : Jurist', 1997. 320 s. ISBN 5-7357-0143-6.

MONOGRAFIE A OSTATNÍ PUBLIKACE

AVAKJAN, S. A.; SKURATOV, D. JU. Otdělnyje problemy učastija Prezidenta RF v pravotvorčeskom processe. 1. vyd. Moskva : Jurist', 2007. 142 s. ISBN 978-5-7975-0920-2.

- BAGLAJ, M. V. Prezidenty Rossijskoj Feděracii i Sojediněnyh Štatov Ameriky : Rol, porjadok vyborov i polnomočija. 1. vyd. Moskva : Norma, 2008. 143 s. ISBN 978-5-468-00184-4.
- BOGDANOVA, N. A.; ŠUSTROV, D. G. Chrestomatija po konstitucionnomu pravu : učebnoje posobije. 1. vyd. Moskva : Alef-Press, 2012. 1. sv. ISBN 978-5-905966-05-7.
- ČEREPANOV, V. A. Konstitucionno-pravovyje osnovy razdělenija gosudarstvennoj vlasti meždu Rossijskoj Feděraciej i jejo subjektami. 1. vyd. Moskva : MZ-Press, 2003. 437 s. ISBN 5-94073-061-2.
- ČERKASOV, A. I. Glava gosudarstva i pravitel'stvo v stranach sovremennogo mira: Konstitucionno-pravovoje regulirovanije i praktika. 1. vyd. Moskva : Ekzamen, 2006. 222 s. ISBN 5-472-01173-6.
- ČIRKIN, V. JE. Glava gosudarstva : sravnitel'no-pravovoje issledovanije. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 240 s. ISBN 978-5-91768-090-3 (Norma). ISBN 978-5-16-004121-6 (INFRA-M).
- ČIRKIN, V. JE. Sravnitel'noje gosudarstvoveděnije : učebnoje posobije. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2011. 448 s. ISBN 978-5-91768-144-3 (Norma). ISBN 978-5-16-004625-9 (INFRA-M).
- ČIRKIN, V. JE. Zakonodatělnaja vlast'. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 336 s. ISBN 978-5-468-00236-0 (Norma). ISBN 978-5-16-004390-6 (INFRA-M).
- ĐOGTĚV, G. V. Konstitucionno-pravovoj status Prezidentov Rossijskoj Feděracii i SŠA : Sravnitel'no-pravovoj analiz. 1. vyd. Moskva : Jurist', 2003. 159 s. ISBN 5-7975-0631-9.
- ĐOGTĚV, G. V. Stanovlenije i razvitije instituta prezidentstva v Rossii : Těoretiko-pravovyje i konstitucionnyje osnovy. 1. vyd. Moskva : Jurist', 2005. 237 s. ISBN 5-7975-0772-2.
- EBZEJEV, B. S.; RADČENKO, V. I. Publičnaja vlast' i obespečenije gosudarstvennoj celostnosti Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Saratov : Izdatěl'stvo Saratovskoj gosudarstvennoj akademii prava, 2003. 317 s. ISBN 5-7924-0225-6.
- ENTIN, L. M. Razdělenije vlastěj : Opyt sovremennyh gosudarstv. 1. vyd. Moskva : Jurid. lit., 1995. 176 s. ISBN 5-7260-0776-X.
- HENDERSON, J. E. The constitution of the Russian Federation : a contextual analysis. 1. vyd. Oxford : Hart, 2011. 278 s. ISBN 978-1-84113-784-1.
- CHABRIJEVA, T. JA.; ČIRKIN, V. JE. Těorija sovremennoj konstitucii. 1. vyd. Moskva : Norma, 2005. 320 s. ISBN 5-89123-904-3.
- KARAPEŤAN, L. M. Feděrativnoje ustrojstvo Rossijskogo gosudarstva. 1. vyd. Moskva : Norma, 2001. 352 s. ISBN 5-89123-540-4.
- KASPAROV, G. K. Zima pričhází : proč je nutné zastavit Vladimira Putina. 1. vyd. Brno : Jota, 2016. 303 s. ISBN 978-80-7462-988-4.
- KONDRAŠEV, A. A. Konstitucionno-pravovaja otvetstvennosť v Rossijskoj Feděracii : Těorija i praktika. 1. vyd. Moskva : Jurist', 2006. 345 s. ISBN 5-7975-0843-5.

KORKUNOV, N. M. Ukaz i zakon. 1. vyd. Petěrburg : Tipografija M. M. Stasjuleviča, 1894. 408 s. ISBN nezjištěn.

KOTLJAREVSKIJ, S. A. Konstitucionnoje gosudarstvo. 1. vyd. Moskva : Zercalo, 2004. 340 s. ISBN 5-8078-0094-X.

KUTAFIN, O. JE. Glava gosudarstva. 1. vyd. Moskva : Prospekt, 2013. 560 s. ISBN 978-5-392-09063-1.

LUČIN, V. O. Konstitucija Rossijskoj Feděracii : Problemy realizacii. 1. vyd. Moskva : JUNITI-DANA, 2002. 687 s. ISBN 5-238-00364-1.

LUČIN, V. O.; MAZUROV, A. V. Ukazy Prezidenta RF : Osnovnyje socialnyje i pravovyje charakteristiki. 1. vyd. Moskva : JUNITI-DANA, 2000. 303 s. ISBN 5-238-00137-1.

OKUŇKOV, L. A. Prezident Rossijskoj Feděracii. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 1996. 240 s. ISBN 5-89123-018-6 (Norma). ISBN 5-86225-224-X (INFRA-M).

OKUŇKOV, L. A.; ROŠČIN, V. A. Veto Prezidenta : Naučno-praktičeskoje posobije. 1. vyd. Moskva : Goroděc, 1999. 352 s. ISBN 5-89391-043-5.

POPOV, L. L.; MIGAČEVA, JE. V.; TICHOMIROV, S. V. Gosudarstvennoje upravlenije v Rossii i zarubežnych stranach : administrativno-pravovyje aspekty. 1. vyd. Moskva : Norma; Moskva : INFRA-M, 2012. 320 s. ISBN 978-5-91768-289-1 (Norma). ISBN 978-5-16-005622-7 (INFRA-M).

SACHAROV, N. A. Institut prezidentstva v sovremennom mire. 1. vyd. Moskva : Jurid. lit., 1994. 176 s. ISBN 5-7260-0713-1.

ŠABLINSKIJ, I.; SACHAROV, N.; OŽIGANOV, E. Prezident - Pravitělstvo – ispolnitělnaja vlast' : Rossijskaja moděl. 1. vyd. Moskva : Centr konstitucionnych issledovanij Moskovskogo obščestvennogo naučnogo fonda, 1997. 68 s. ISBN nezjištěn.

ZINOVJEV, A. V. Konstitucionnoje pravo Rossii : Problemy teorii i praktiki. 1. vyd. Moskva; Sankt-Petěrburg : Gerda, 2000. 416 s. ISBN 5-7978-0062-4.

ČLÁNKY VE SBORNÍCÍCH

CHAMANĚVA, N. JU. aj. Istorija stanovlenija i sovremennoje sostojanije ispolnitělnoj vlasti v Rossii. 1. vyd. Moskva : Novaja Pravovaja kultura, 2003. 336 s. ISBN 5-94192-006-7.

ČLÁNKY VE SBORNÍCÍCH Z KONFERENCÍ

FROLOVA, M. V. Pravovoj immunitět Prezidenta Rossijskoj feděracii. In: KALINOVSKIJ, K. V., SOKOLOV, T. V. Vzaimosvjaz konstitucionnogo i ugovnogo sudoproizvodstv. Sankt-Petěrburg: SovetnikB, 2013, 226 – 234. ISBN nezjištěn.

KORŠUNOVA, I. V. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii i feděralnych organov ispolnitělnoj vlasti v mechanizme obespečenija gosudarstvennogo jedinstva Rossijskoj feděracii. In: Aktualnyje problemy konstitucionnogo i administrativnogo prava. Abakan: Knižnoje izd – vo “Brigantina“, 2010, 75 – 79. ISSN nezjištěn.

ODBORNÉ ČLÁNKY

ACHMEDOV, I. D. Kadrovyje polnomočija Prezidenta Rossii v otnošenii glav subjektov Rossijskoj feděracii i evrazijskaja politiko-pravovaja kultura. Jevrazijskij juridičeskij žurnal. 2011, číslo 12, 62 - 64. ISSN 2073-4506.

ACHMEDOV, I. D. Otrešenije ot dolžnosti glav subjektov Rossijskoj feděracii Prezidentom RF kak mera političeskoj i konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti. Vlast' i upravlenije na vostoce Rossii. 2011, číslo 4, 179 - 182. ISSN 1818-4049.

ACHMEDOV, I. D. Učastije Prezidenta Rossijskoj feděracii v izbranii (nadělenii polnomočijami) glav subjektov Rossijskoj feděracii i otrešenije ot dolžnosti. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2013, číslo 2, 23 - 28. ISSN 1813-1247.

AJACKOV, D. F. Poslanije Prezidenta Rossii V. Putina i zadači konstitucionnoj reformy. Vlast'. 2013, číslo 4, 30 - 33. ISSN 2071-5358.

ALEKSEJEV, R. A. Centrobežnyje i centrostremitělnyje těnděncii v feděrativnoj Rossii (1991 – 2011 gg.). Jevrazijskij juridičeskij žurnal. 2012, číslo 3, 150 - 153. ISSN 2073-4506.

ARCHIPOV, V. V. Uvolnēnije predsedatělja profkoma... Administracii prezidenta RF. Trudovyje spory. 2011, číslo 11, 60 - 66. ISSN 1608-6732.

AVDĚJEV, D. A. Dichotomičeskije osobennosti feděralnoj ispolnitělnoj vlasti v Rossii. Sovremennoje pravo. 2011, číslo 10, 53 - 56. ISSN 1991-6027.

AVDĚJEV, D. A. Osobennosti rossijskoj moděli formy pravlenija. Gosudarstvo i pravo. 2010, číslo 12, 14 - 21. ISSN 0132-0769.

BAJKIN, I. M. Osparivanije prokurorom ukazov Prezidenta RF: těoričeskije i praktičeskije aspekty. Graždanin i pravo. 2010, číslo 8, 87 – 91. ISSN 2220-9018.

BARABANŠČIKOV, V. N., SAFONOVA, O. D. Pravo i problemy gosudarstvennogo upravlenija. Žurnal pravovyh i ekonomičeskich issledovanij. 2011, číslo 1, 40 – 46. ISSN 1995-1248.

BARANOV, M. L. Konstitucionno-pravovaja priroda gosudarstvennogo kontrolja v sistěme feděralnyh organov ispolnitělnoj vlasti, rukovodstvo dējatělnost'ju Kotoreh osuščestvljajet Prezident Rossijskoj feděracii. Pravo i gosudarstvo: tějorija i praktika. 2012, číslo 11, 64 - 70. ISSN 1815-1337.

BARANOV, M. L. Konstitucionno-pravovyje osnovy dējatělnosti Prezidenta Rossijskoj feděracii v sistěme ispolnitělnoj vlasti. Obrazovanije i pravo. 2012, číslo 11, 45 - 55. ISSN 2076-1503.

BELJASOV, S. N. Polnomočnyj predstavitel Prezidenta RF kak sopustvujuščij institut po zaščitě prav graždan. Zakon i pravo. 2011, číslo 3, 13 - 16. ISSN 2073-3313.

BLATIN, S. V. Polnomočija Prezidenta Rossijskoj feděracii v sfere gosudarstvennoj ochrany. Vojenno-juridičeskij žurnal. 2014, číslo 2, 4 - 7. ISSN 2070-2108.

BLINOV, A. B. Administracija Prezidenta Rossijskoj feděracii. Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akadēmii nauk. 2011, číslo 5, 57 – 66. ISSN 2073-4522.

- BLINOV, A. B. Polномоčija Prezidenta Rossijskoj feděracii. Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2010, čislo 6, 73 – 82. ISSN 2073-4522.
- BLINOV, A. B. Specialnyje organy pri Prezidentě Rossijskoj feděracii. Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2012, čislo 2, 155 – 165. ISSN 2073-4522.
- BONDAREC, JE. B. Analiz konstitucionno-pravovyh polномоčij Prezidenta Rossijskoj feděracii v sfere pravotvorčestva. Zakon i pravo. 2012, čislo 11, 43 - 46. ISSN 2073-3313.
- BONDAREC, JE. B. Prezident Rossijskoj feděracii i Pravitělstvo Rossijskoj feděracii: problemy konstitucionno-pravovogo vzaimodějstvija. Zakon i pravo. 2012, čislo 9, 32 - 35. ISSN 2073-3313.
- BONDAREC, JE. B. Prezident Rossijskoj feděracii i suděbnaja vlast': sfery vzaimodějstvija i vlijanija. Zakon i pravo. 2012, čislo 10, 33 - 34. ISSN 2073-3313.
- BOSCHAMDŽIJEVA, N. A. O Sovetě bezopasnosti Rossijskoj feděracii. Administrativnoje pravo i process. 2011, čislo 12, 12 – 14. ISSN 2071-1166.
- BUČAKOVA, M. A. Koordinacionnyje načala dějatělnosti polномоčnyh predstavitelej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach v sfere ochrany okružajuščej sredy. Vestnik Omskogo universiteta. Serija Pravo. 2010, čislo 2, 36 - 42. ISSN 1990-5173.
- BYKOVA, JE. A. Osobennosti otvetstvennosti Prezidenta Rossijskoj feděracii. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2011, čislo 4, 94 - 96. ISSN 1812-3767.
- BYKOVA, JE. A. Soglasitelnyje procedury kak osobennost' polномоčij Prezidenta Rossijskoj Feděracii. Obščestvo i pravo. 2011, čislo 3, 87 - 89. ISSN 1727-4125.
- CYRETOROV, A. I. Polномоčnyj predstavitel Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnom okruge: institucionalnoje obnovlenije. Vestnik Povolžskoj akademii gosudarstvennoj služby. 2010, čislo 3, 11 - 16. ISSN 1682-2358.
- CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polномоčnogo predstavitelja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěpretacii. Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii. 2011, čislo 2, 210 – 214. ISSN 0201-7385.
- ČEPURNOVA, N. M., KONDŽAKULJAN, K. M. Institut prezidentstva i ispolnitělnaja vlast': voprosy vzaimosvjazy i vzaimodějstvija. Zakon i pravo. 2010, čislo 1, 34 - 37. ISSN 2073-3313.
- ČERKASOV, K. V. Administrativnaja jurisdikcija polномоčnyh predstavitelej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach: k postanovke voprosa. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2013, čislo 12, 14 - 17. ISSN 1813-1247.
- ČERKASOV, K. V. Institut polномоčnyh predstavitelej Prezidenta RF v feděralnyh okrugach: charakteristika i mesto v sistěme gosudarstvennoj vlasti Rossii. Sovremennoje pravo. 2008, čislo 7, 49 - 52. ISSN 1991-6027.
- ČERKASOV, K. V. Kadry rešajut vse, ili nekotoryje aspekty osušestvlenija kadrovych polномоčij Prezidenta Rossii na mestnom urovně. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2011, čislo 5, 22 - 25. ISSN 1813-1247.

- ČERKASOV, K. V. Voprosy realizacii kontrolno-koordinacionnyh polnomočij Prezidenta Rossii na mežregionalnom urovně gosudarstvennogo upravlenija: suščnosť, perspektivy optimizacii. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2010, číslo 3, 43 - 46. ISSN 1812-3767.
- ČERKASOV, K. V., IŠEKOV, K. A. Voprosy reglamentacii dějatělnosti polnomočnyh predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach v sfere realizacii kadrovoj politiki glavy gosudarstva v regionech. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2010, číslo 9, 14 - 16. ISSN 1813-1247.
- ČIRKIN, V. JE. O počatii "vetv gosudarstvennoj vlasti". Pravo i politika. 2003, číslo 4, 4 - 6. ISSN 2454-0706.
- ČIRKIN, V. JE. Prezidentskaja vlast'. Gosudarstvo i pravo. 1997, číslo 5, 15 - 23. ISSN 0132-0769.
- DĚJEVA, D. Institut gubernatorstva v strategijach rossijskoj vlasti. Vlast'. 2013, číslo 4, 156 - 159. ISSN 2071-5358.
- DĚGTĚVA, D. V. Pričiny, uslovija i pravovyje posledstvija marginalnosti v Rossii. Vestnik Vladimirskogo juridičeskogo instituta. 2008, číslo 3, 126 - 129. ISSN 2071-0313.
- DOLGALEV, O. V. Institut polnomočnogo predstaviteleja Prezidenta RF v sistěme organov gosudarstvennoj vlasti: problemy obosoblenija. Probely v rossijskom zakonodatělsve. 2010, číslo 4, 50 - 53. ISSN 2072-3164.
- DOLGALEV, O. V. Utočnēnije pravovogo statusa i položenija polnomočnyh predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnyh okrugach. Probely v rossijskom zakonodatělstve. 2010, číslo 3, 52 - 55. ISSN 2072-3164.
- DZIDZOJEV, R. M. Někotoryje voprosy praviteľstvennoj otstavki v Rossii. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2010, číslo 1, 37 - 38. ISSN 1812-3767.
- DZIDZOJEV, R. M. Praviteľstvo Rossii: někotoryje voprosy formirovanija i sostava. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2012, číslo 12, 39 - 43. ISSN 1812-3767.
- FEDĚRALNAJA SLUŽBA SUDĚBNYCH PRISTAVOV Informacija za II kvartal 2010 g. o rassmotrenii postupivšich iz Administracii Prezidenta Rossijskoj Feděracii obraščēnij graždan, organizacij (juridičeskich lic) i obščestvennyh objedinēnij, adresovannyh Prezidentu Rossijskoj Feděracii. Iсполnitělnoje pravo. 2010, číslo 3, 35 - 40. ISSN 2072-411X.
- GADŽIJEV, A. K. Apparat polnomočnogo predstaviteleja Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnom okruge: naznačenije, struktura, polnomočija. Rossijskaja justicija. 2014, číslo 1, 59 - 62. ISSN 0131-6761.
- GADŽIJEV, A. K. K voprosu ob organizacionno-pravovyh osnovach obespečenija dějatělnosti polnomočnyh predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2013, číslo 6, 11 - 14. ISSN 1813-1247.
- GADŽIJEV, A. K. Perspektivy razvitija instituta glavnyh feděralnyh inspektorov apparata polnomočnogo predstaviteleja Prezidenta FR v feděralnyh okrugach. Sovremennoje pravo. 2013, číslo 6, 36 - 38. ISSN 1991-6027.

- GADŽIJEV, A. K., ČERKASOV, K. V. Někotoryje aspekty administrativno-pravovogo statusa glavnych feděralnych inspektorov apparatov polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach. *Sovremennoje pravo*. 2013, číslo 1, 11 - 14. ISSN 1991-6027.
- GAJDARBEKOVA, A. M. Mesto i rol poslanij Prezidenta Rossijskoj Feděracii v politiko-pravovoj žizni obščestva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 6, 35 - 37. ISSN 1812-3767.
- GOLOŠANOV, A. M. Poslanija Prezidenta Rossijskoj Feděracii. *Pravo i politika*. 2004, číslo 6, 4 – 11. ISSN 2454-0706.
- GOLUBEVA, L. A. Těchničeskije problemy realizacii konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Prezidenta RF: Sposob rešenija. *Žurnal pravovych i ekonomičeskich issledovanij*. 2014, číslo 1, 42 – 44. ISSN 1995-1248.
- GONČAROV, V. V. Mesto i rol feděralnych organov ispolnitělnoj vlasti v realizacii prioritětnych nacionalnych projektov: sovremennyje problěmy i puti ich razrešenija. *Administrativnoje i municipalnoje pravo*. 2010, číslo 4, 11 - 15. ISSN 2454-0595.
- GONČAROV, V. V. Ukreplenije prezidětskoj vlasti v Rossii kak neobchodimoje uslovije protivodějstvija centrobežnym tendencijam v gosudarstvennom upravlenii. *Sovremennoje pravo*. 2010, číslo 5, 16 - 21. ISSN 1991-6027.
- GONČAROV, V. V., ŽILIN, S. M. Institut Prezidenta Rossijskoj feděracii kak osnova sistry ispolnitělnoj vlasti v Rossii. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennojgo Argovo-ekonomičeskogo universitěta*. 2011, číslo 9, 145 - 151. ISSN 1814-5361.
- GONČAROV, V. V., ŽILIN, S. M. Problemy sootnošenija polnomočij i vzaimodějstvija institutov prezidenta i predsedatělja pravitělstva Rossii v sistěme ispolnitělnoj vlasti i perspektivy ich razrešenija. *Pravo i politika*. 2010, číslo 1, 8 - 13. ISSN 2454-0706.
- GONČAROV, V. V., ŽILIN, S. M. Sovremennyje problemy i puti ukreplenija prezidětskoj vlasti v Rossijskoj feděracii kak neobchodimogo uslovija protivodějstvija centrobežnym těnděncijam v gosudarstvennom upravlenii. *Administrativnoje i municipalnoje pravo*. 2010, číslo 1, 15 - 21. ISSN 2454-0595.
- GONČAROV, V. V., ŽILIN, S. M. Ukreplenije prezidětskoj vlasti v Rossijskoj feděracii kak něobchodimoje uslovije protivodějstvija centrobežnym těnděncijam v gossudarstvennom upravlenii. *Vestnik Akademii Geněralnoj prokuratury Rossijskoj feděracii*. 2010, číslo 1, 3 - 6. ISSN 2070-4232.
- GOROCHOVA, O. B. Preziděnt Rossijskoj feděracii kak subjekt pravovoj politiki. *Leningradskij juridičeskij žurnal*. 2009, číslo 2, 179 - 183. ISSN 1813-6230.
- GRIŠČENKO, T. A. Institut poslanij Prezidenta Rossijskoj Feděracii v mehanizme legitimacii gosudarstvennoj vlasti. *Rossijskij juridičeskij žurnal*. 2011, číslo 6, 32 - 41. ISSN 2071-3797.
- GROCHOTOV, A. N. Nasledije I. A. Iljina i centralizacija vlasti v sovremennoj Rossii. *Istorija gosudarstva i prava*. 2011, číslo 8, 24 – 28. ISSN 1812-3805.
- GUCAL, M. Putinskaja borba s korrupcijej: želajemoje i dějstviteľnoje. *Sledovateľ*. 2014, číslo 2, 4 - 7. ISSN nezjištěn.

GUMBATOV, A. K voprosu o klassifikacii polnomočij Prezidenta Rossijskoj feděracii. Jurist VUZA. 2009, číslo 1, 41 - 43. ISSN 2074-9616.

HRADSKÝ, K. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 2017, číslo 4, 677 – 696 [cit. 19. 6. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7059>

HRADSKÝ, K. Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 2018, číslo 4, 695 – 721 [cit. 13. 6. 2019]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10333>

CHOLMS, S. Čest' imeju! Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2010, číslo 3, 165 - 172. ISSN 1812-7126.

CHORKOV, V. N. Pravitel'stvo Rossijskoj feděracii v zerkale administrativnoj reformy. Sovremennoje pravo. 2012, číslo 3, 38 - 42. ISSN 1991-6027.

CHUDOBA, J. Článek 80 Ústavy Ruské federace jako rozhodující moment pro determinaci mocenského postavení prezidenta v ústavním systému. Právník. 2005, číslo 144(11), 1268 - 1280. ISSN 0231-6625.

CHUDOBA, J. Ius dissolvendi v ústavním právu Ruské federace: problematické aspekty v teorii i praxi. Právník. 2009, číslo 148(11), 1158 - 1185. ISSN 0231-6625.

CHUDOBA, J. Ústava Ruské federace aneb pyramida v pyramidě. Právník. 2010, číslo 149(5), 484 - 501. ISSN 0231-6625.

IGNATĚNKOVA, K. JE. K voprosu o mestě i roli Prezidenta RF v sistěme publičnoj vlasti. Pravovaja politika i pravovaja žizň. 2010, číslo 2, 209 - 212. ISSN 1608-8794.

ISKAKOVA, G. T. Konstitucionno pravovoje regulirovanije vzaimootnošenij meždu prezidentom i pralamentom posredstvom opredělenija parametrov izbiratel'noj sistry (na primere Kyrgystana). Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika. 2013, číslo 7, 50 - 59. ISSN 1815-1337.

IŠEKOV, K. A. Nadělenije polnomočijami vysšego dolžnostnogo lica subjekta Rossijskoj feděracii: nevyje uslovija prežněgo porjadka. Vestnik Povolžskoj akademii gosudarstvennoj služby. 2010, číslo 1, 12 - 18. ISSN 1682-2358.

JELINSKIJ, A. V. Pomilovanije i jeho preděly. Rossijskij sledovatel'. 2011, číslo 24, 18 – 22. ISSN 1812-3783.

JELISTRATOVA, V. V. O razgraničenii poňatij kompetencija, predmety veděnija i polnomočija. Pravovaja politika i pravovaja žizň. 2010, číslo 2, 212 - 213. ISSN 1608-8794.

JEVGENJEVIČ, L. K. Treťje Poslanije Prezidenta Rossijskoj Feděracii D. A. Medvěděva Feděralnomu Sobraniju čerez prizmu finansogo-pravovyh otnošenij. Finansovoje pravo. 2011, číslo 1, 3 - 5. ISSN 1813-1220.

KABANOV, P. A. Prezidium soveta při Prezidentě Rossijskoj feděracii po protivodějstviju korrupcii kak organ, realizujuščij polnomočija po obespečeniju sobljuděnija dolžnostnymi licami organov gosudarstvennoj vlasti trebovanij k služebnomu poveděniju i uregulirovaniju

konflikta intéresov. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2013, číslo 2, 35 - 38. ISSN 1813-1247.

KABYŠEV, S. V. Konstitucionnyj režim prezidentskoj vlasti v Rossii. Zakon. 2010, číslo 5, 41 - 43. ISSN 0869-4400.

KALININ, A. M. Normativnyje pravovyje akty Prezidenta Rossijskoj feděracii kak glavy gosudarstva. Zakon i pravo. 2011, číslo 1, 23 - 27. ISSN 2073-3313.

KARABEKOV, M. M. Pravovyje akty Prezidenta Rossijskoj Feděracii kak sredstvo realizacii pravovoj politiki. Pravovaja politika i pravovaja žizn'. 2010, číslo 1, 160 - 163. ISSN 1608-8794.

KARASAJEV, A. T., MOROZOVA, A. S. Glava gosudarstva v sistěme razdělenija vlastěj: někotoryje voprosy charakteristiki polnomočij. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2013, číslo 8, 65 - 67. ISSN 1812-3767.

KARPOV, N. N. Prokurorskij nadzor za ispolněnijem imejuščich normativnyj charakter ukazov Prezidenta Rossijskoj feděracii. Vestnik Akademii Geněralnoj prokuratury Rossijskoj feděracii. 2012, číslo 5, 26 - 31. ISSN 2070-4232.

KIRIJENKO, G. S. K voprosu o sootnošenii normativnych pravovyh aktov subjektov Rossijskoj feděracii, ukazov Prezidenta Rossijskoj feděracii i postanovlenij Pravitělstva Rossijskoj feděracii. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2013, číslo 1, 16 - 20. ISSN 1813-1247.

KISELEVA, A. V. Razvitije feděrativnoj moděli organizacii rossijskoj gosudarstvennosti v svjazi s reformoj organov gosudarstvennoj vlasti subjektov Rossijskoj feděracii. Filosofija prava. 2010, číslo 5, 94 - 99. ISSN 1817-7085.

KIŠOJAN, N. A. Polnomočija prezidenta po konkretizacii provovogo položenija ličnosti v zarubežnyh stranach. Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridičeskoj akademii. 2013, číslo 6, 260 - 263. ISSN 2227-7315.

KIVLE, G. A., SOMOV, M. D. Vzaimootnošenija parlamenta s glavou gosudarstva. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2011, číslo 11, 42 - 46. ISSN 1812-3767.

KOKURINA, O. JU. Polnomočnyj predstaviteľ Prezidenta Rossijskoj feděracii i nagradnoje proizvodstvo. Probely v rossijskom zakonodatělsve. 2012, číslo 3, 24 - 27. ISSN 2072-3164.

KOMAROV, S. A. Prezidentskaja vlast' i perspektiva jejo razvitija kak samostajatělnoj vetvi gosudarstvennoj vlasti. Obrazovanije i pravo. 2011, číslo 10, 7 - 16. ISSN 2076-1503.

KONDRAŠEV, A. A. Otrešenije ot dolžnosti Prezidenta Rossijskoj feděracii. Gosudarstvo i pravo. 2012, číslo 9, 5 - 12. ISSN 0132-0769.

KONDŽAKULJAN, K. M. Cuščnosť instituta prezidentstva v Rossijskoj Feděracii i Respublike Armenija v kontěkstě ispolnitělnoj vlasti. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2010, číslo 10, 13 - 16. ISSN 1812-3767.

KONDŽAKULJAN, K. M. Někotoryje kadrovyje polnomočija prezidentov Rossijskoj feděracii i Respubliki Armenija v mehanizme gosudarstvennoj vlasti. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2011, číslo 6, 38 - 40. ISSN 1812-3767.

- KONIN, N. M. Pravovýj status Prezidenta Rossijskoj feděracii i jęgo Administracii v sistěme ispolnitělnoj vlasti Rossii. Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridičeskoj akadēmii. 2012, čislo 3, 77 - 80. ISSN 2227-7315.
- KONSTANTINOVA, V. Blog prezidenta kak instrument kommunikacii vlasti i graždan. Vlast'. 2010, čislo 10, 28 - 30. ISSN 2071-5358.
- KRASNOV, A. M. Zakonodatělno zakreplennyje polnomočija Prezidenta Rossii: nęobchodimosť ili servilizm? Sravnitělnoje Konstitucionnoje Obozrenije. 2011, čislo 4, 91 - 103. ISSN 1812-7126.
- KRJUČKOVA, JE. A. K voprosu o kompetencii Prezidenta RF v gumanitarnoj sfere: konstitucionno-pravovyje problemy. Leningradskij juridičeskij žurnal. 2012, čislo 3, 115 - 126. ISSN 1813-6230.
- KUČERENKO, P. A. Dēcizionizm i ekspertno-analitičeskaja podděržka prezidenta: sociologičeskij i normativistskij aspekty. Pravo i gosudarstvo: tęorija i praktika. 2011, čislo 3, 31 - 35. ISSN 1815-1337.
- KUDINOV, V. V. K voprosu o polnomočijach Prezidenta Rossijskoj feděracii, Feděralnogo sobranija Rossijskoj feděracii v sfere zaščity gosudarstvennoj granicy Rossijskoj feděracii. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije. 2011, čislo 11, 15 - 18. ISSN 1813-1247.
- KURILENKO, A. V. Dęjatělnost Prezidenta RF po obespečeniju prav i svobod čelaveka i graždanina v Rossijskoj feděracii. Sovremennoje pravo. 2011, čislo 8, 51 - 55. ISSN 1991-6027.
- KURILENKO, A. V. Někotoryje voprosy obespečenija Prezidentom Rossii garantirovannosti Konstitucii RF. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2012, čislo 1, 46 - 48. ISSN 1812-3767.
- KURILENKO, A. V. Osnovnyje napravlenija dęjatělnosti Prezidenta Rossii po ochraně i zaščitě konstitucii Rossijskoj feděracii, prav i svobod čeloveka i graždanina. Pravo i obrazovanije. 2011, čislo 12, 156 - 160. ISSN 1563-020X.
- KURILENKO, A. V. Poňatije i soděržanije dęjatělnosti Prezidenta RF v kačestve garanta Konstitucii Rossii. Juridičeskij mir. 2011, čislo 8, 24 - 26. ISSN 1811-1475.
- KURILENKO, A. V. Voprosy sistěmatizacii otvetstvennosti Prezidenta Rossii kak garanta Konstitucii RF. Sovremennoje pravo. 2011, čislo 12, 33 - 36. ISSN 1991-6027.
- KURILENKO, A. V. Vzaimodějstvije Prezidenta Rossii s organami gosudarstvennoj vlasti po garantirovaniju Konstitucii RF, prav i svobod čeloveka i graždanina. Juridičeskij mir. 2011, čislo 6, 19 - 21. ISSN 1811-1475.
- LAPINA, M. A., PROCHOROV, K. V. Feděralnyj okrug kak centr territorialnych organov gosudarstvennoj vlasti. Juridičeskij mir. 2010, čislo 6, 58 - 60. ISSN 1811-1475.
- LIČKOVACHA, A. V. Vertikal vlasti i konstitucionnyj princip razdělenija vlastěj. Pravo i obrazovanije. 2010, čislo 9, 67 - 72. ISSN 1563-020X.

- LJATIFOVA, T. S. Povyšeniejje effektivnosti ispolnėnija gosudarstvennyh funkcij putėm realizacii poslanij prezidėnta Rossii. Probely v rossijskom zakonodatėlstve. 2013, čislo 3, 163 - 166. ISSN 2072-3164.
- MAMAJEVA, JA. JU. Osobennosti formy pravlenija v Rossii v kontėkstė realizacii otđėlnyh polnomočij glavy gosudarstva. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2014, čislo 13, 48 - 52. ISSN 1812-3767.
- MAKSIMOVA, K. A. Konstitucionno-pravovyje aspekty vzaimodėjstvija polnomočnyh predstavitelej Prezidėnta RF s pravoochranitelnyimi organami. Zakon i pravo. 2013, čislo 1, 57 - 59. ISSN 2073-3313.
- MAKSIMOVA, K. A. Mechanizmy vzaimodėjstvija polnomočnyh predstavitelej Prezidėnta Rossijskoj fedėracii s organami policii, sledstvija i prokuratury v fedėralnyh okrugach. Pravo i politika. 2013, čislo 7, 898 - 902. ISSN 2454-0706.
- MARINO, I. Otvetstvennost' organov gosudarstvennoj vlasti pered Prezidėntom RF (istoriko-pravovoj kommentarij). Pravo. Źurnal Vysšej školy ekonomiki. 2010, čislo 4, 60 - 71. ISSN 2072-8166.
- MARKOV, JE. A. Rol SMI v konfliktė Prezidėnta i Verhovnogo soveta Rossii (1993 god). Vestnik Povolžskoj akademii gosudarstvennoj služby. 2011, čislo 1, 76 - 82. ISSN 1682-2358.
- MATUZOV, N. I. Kollizii v prave : pričiny, vidy i sposoby razrešenija. Pravovedėnija. 2000, čislo 5, 225 - 244. ISSN 2658-6037.
- MAZAJEV, V. D. Zakonodatėlnaja iniciativa kak instrument realizacii konstitucionnyh polnomočij Prezidėnta Rossijskoj fedėracii. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2013, čislo 1, 50 - 55. ISSN 1812-3767.
- MEDVĚDĚV, D. A. Rusko vpřed! In: kremlin.ru [online]. 10. 10. 2009 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://kremlin.ru/events/president/news/5413>
- MICHALJOVA, I. V. Vzaimodėjstvije institutov prezidenta i pravitelstva Rossijskoj Fedėracii i Respubliky Koreja v uslovijach političeskoj transformacii sovremennosti. Pravovaja politika i pravovaja žižn'. 2014, čislo 1, 135 - 137. ISSN 1608-8794.
- MICHEJEV, A. A. Poslanije Prezidėnta Rossijskoj Fedėracii Fedėralnomu Sobraniju kak konstitucionnaja osnova politiko-pravovoj dėjatėlnosti gosudarstva. Mir juridičeskoj nauki. 2011, čislo 7, 53 - 57. ISSN 2075-0803.
- MIRONOV, A. M. Novyje formy obespečenija realizacii prava na obraščėnija: ot čelobitnogo pokaza do sistėmy prijemnyh Prezidėnta Rossijskoj fedėracii. Pravovaja kultura. 2012, čislo 1, 115 - 119. ISSN 1992-5867.
- MIŠKOV, A. V. Polnomočija Prezidėnta Rossijskoj fedėracii po osuščestvleniju koordinacii i vzaimodėjstvija organov gosudarstvennoj vlasti. Vestnik Akademii prava i upravlenija. 2011, čislo 22, 42 - 45. ISSN 2074-9201.
- NARUTTO, S. V. Otrešenije dolžnostnogo lica subjekta Rossijskoj fedėracii ot dolžnosti Prezidėntom RF. Vestnik Universitėta imeni O. JE. Kutafina (MGJUA). 2013, čislo 7, 698 - 705. ISSN 2311-5998.

- NĚBREDOVSKAJA, V. V. Problemy opredělenija i zakonodatělnogo zakreplenija neobchodimogo objema trebovanij k kandidatu na dolžnosť Prezidenta Rossijskoj feděracii [sravnitel'no-pravovojje issledovanije]. Naučnyje trudy RAJUN. 2011, čislo 11, 733 - 738. ISSN nezjištěn.
- ORDINA, O. N. K voprosu o sootnošenii meždu ukazami Prezidenta Rossijskoj feděracii i inymi istočnikami administrativnogo prava. Sovremennoje pravo. 2009, čislo 3, 49 - 51. ISSN 1991-6027.
- ORDINA, O. N. Normativnyje ukazy Prezidenta RF kak istočniki administrativnogo prava Rossii. Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika. 2009, čislo 1, 93 - 96. ISSN 1815-1337.
- OSETROV, S. A. Konstitucionnyje osnovy vlasti Prezidenta Rossijskoj feděracii. Černyje dyry v Rossijskom zakonodatělstve. 2010, čislo 2, 24 - 29. ISSN 0236-4964.
- OSETROV, S. A. Organizacionnyje osnovy prezidentskoj vlasti v Rossijskoj feděracii. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2010, čislo 7, 41 - 44. ISSN 1812-3767.
- PALYGINA, JE. A. Pravo veto Prezidenta Rossijskoj Feděracii: problemy realizacii. Vlast' i pravlenije na vostoce Rossii. 2010, čislo 1, 199 - 205. ISSN 1818-4049.
- PITALEV, I. Duma projedná novelu ústavy předloženu prezidentem. In: ria.ru [online]. 14. 11. 2008 [cit. 7. 6. 2019]. Dostupné z: <https://ria.ru/politics/20081114/155006777.html>.
- POPOVA, N. F. Město Prezidenta RF i Pravitělstva RF v sfere gosudarstvennogo upravlenija. Vestnik Akademii ekonomičeskoj bezopasnosti MVD Rossii. 2010, čislo 7, 93 - 97. ISSN 1997-1001.
- POPOVA, O. O. K voprosu o statuse doverennyh lic Prezidenta Rossijskoj feděracii. Leningradskij juridičeskij žurnal. 2013, čislo 4, 186 - 195. ISSN 1813-6230.
- PUŠKARSKAJA, A. Ústavní soud ztrácí svébytné názory. In: kommersant.ru [online]. 2. 12. 2009 [cit. 7. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.kommersant.ru/doc/1284828>
- RAMAZANOV, A. P. K voprosu ob osobennost'ach statusa vnov izbrannogo i ne vstupivšego v dolžnosť Prezidenta Rossijskoj feděracii. Vestnik ekonomiki, prava i sociologii. 2011, čislo 1, 150 - 152. ISSN 1998-5533.
- RAZGILDIJEV, M. B. Finansogo-pravovyye aspekty ježegodnyh poslanij Prezidenta Rossijskoj Feděracii. Sovremennoje pravo. 2010, čislo 9, 54 - 61. ISSN 1991-6027.
- ROMANĚNKO, V. B. Zarožděnije prezidentskoj formy narodovlastija v Rossijskoj feděracii. Pravo i gosudarstvo. 2010, čislo 2, 17 - 20. ISSN 2307-521X.
- ROMANOVSKIJ, G. B. Pravo na pomilovanije. Graždanin i pravo. 2014, čislo 3, 3 - 14. ISSN 2220-9018.
- RUSTĚMOVIČ, R. A. Pomilovanije bez priznanija viny: pora meňat vzgljady? Zakon. 2013, čislo 5, 108 - 113. ISSN 0869-4400.
- SAITOVA, N. N. Dinamika sovremennoj političeskoj reklamy v Rossii na materiále prezidentskich vyborov v 2012 godu. Probely v rossijskom zakonodatělstve. 2013, čislo 2, 266 - 272. ISSN 2072-3164.

- SEDOVA, JE. S. Realizacija principa razdělenija vlastěj na praktike: suščestujuščije problemy i puti ich rešenija. *Juridičeskije nauki*. 2012, číslo 6, 23 - 25. ISSN 1728-8886.
- SERGEJEVA, S. L. Funkcionirovanije institutov gosudarstvennogo upravlenija v uslovijach moděrnizacii političeskoj sistěmy: konstitucionnyje osnovy i političeskaja praktika (komparativnyj analiz). *Pravo i politika*. 2013, číslo 1, 27 - 33. ISSN 2454-0706.
- SERGEVNIN, S. L. Dvadcatiletije instituta prezidenta v sovremennoj konstitucionno-pravovoj Istrii Rossii. Učenyje zapiski Sankt-petěburgskogo imeni V. B. Bobkova filiala Rossijskoj tamožennoj akademii. 2011, číslo 3, 62 – 71. ISSN 1684-1026.
- SNĚŽKO, O. A. Prezident Rossijskoj Feděracii – garant prav i svobod graždanina. *Pravo i politika*. 2005, číslo 2, 69 – 77. ISSN 2454-0706.
- SOKOLOV, V. M. Prezident Rossijskoj feděracii v mehanizme gosudarstva. Aktualnyje problemy rossijskogo prava. 2010, číslo 3, 54 - 65. ISSN 1994-1471.
- SOLUKOVA, A. A. Osobnosti učastija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnom okruge v pravoochraniteľnoj dějatělnosti. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2010, číslo 1, 146 – 149. ISSN 0201-7385.
- STARCEV, JA. JU. Poručenija Prezidenta Rossijskoj Feděracii : analiz instrumenta diskrecionnoj vlasti. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. 2000, číslo 2, 139 - 158. ISSN 2259-6100.
- SURKOV, D. L. Vzaimodějstvije polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach s organami ispolniteľnoj vlasti subjektov Rossijskoj feděracii. *Vestnik Omskogo universiteta. Serija Pravo*. 2012, číslo 2, 96 - 99. ISSN 1990-5173.
- SUVOROV, V. N. Institut glavy gosudarstva : juridičeskaja priroda i položenije v sistěme vlasti. *Pravo i žizň*. 1998, číslo 13, 50 - 64. ISSN 0868-3900.
- SUVOROVA, T. Pravovoje obespečenije dějatělnosti glavnych feděralnych inspektorov v subjektech Rossijskoj feděracii. *Gosudarstvennaja služba*. 2013, číslo 5, 114 - 116. ISSN 2070-8378.
- ŠAKUN, N. V. Kompetěncija i osnovnyje napravlenija dějatělnosti Prezidenta RF i Pravitělstva RF v sfere obespečenija socialnych prav ličnosti v Rossii. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*. 2013, číslo 8, 108 – 110. ISSN 0201-7385.
- ŠULKINA, A. L. Institut glavy gosudarstva v pravovoj sistěme perechodnogo perioda. *Jurist pravoved*. 2011, číslo 6, 12 - 15. ISSN 1817-7093.
- TAJDARBEKOVA, A. M. Mesto i rol poslanij Prezidenta Rossijskoj Feděracii v politiko-pravovoj žizni obščestva. *Konstitucionnoje i municipalnoje pravo*. 2011, číslo 6, 35 - 37. ISSN 1812-3767.
- TIMERBAJEV, T. A. Konstitucionno-pravovyje problemy v sistěmnom vzaimodějstvii organov gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj feděracii. *Jevrazijskij juridičeskij žurnal*. 2012, číslo 9, 72 - 74. ISSN 2073-4506.

- TIMOCHIN, N. V. Rol soglasiteľných procedur v realizácii koordinacionnych polnomočij polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach. Voprosy ekonomiki i prava. 2010, čislo 3, 8 - 10. ISSN 2072-5574.
- TROFIMOVA, G. A. Osnovanija konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Prezidenta RF. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2011, čislo 1, 17 - 22. ISSN 1812-3767.
- TROFIMOVA, G. A. Pravo na něotvetstvennosť vysšego dolžnostnogo lica strany. Bizněs v zakoně. Ekonomiko-juridičeskij žurnal. 2013, čislo 6, 123 - 126. ISSN 1816-921X.
- ŤAN, O. V. Mesto i rol Prezidenta Rossijskoj Feděracii v konstitucionnom mechanizme realizacii funkcij gosudarstva v oblasti vněšněj politiki. Mir juridičeskoj nauki. 2011, čislo 6, 55 - 61. ISSN 2075-0803.
- UŠŤANICEVA, O. V. Konstitucionnyje polnomočija Prezidenta RF po obespečeniju ekologičeskoj bezopasnosti. Graždantin i pravo. 2011, čislo 8, 70 – 79. ISSN 2220-9018.
- VINOGRADOV, O. V. Istočniki otrasli konstitucionnogo prava Rossijskoj feděracii: obščestvennaja charakteristika. Vestnik Sankt-Petěrburskogo universitěta MVD Rossii. 2009, čislo 2, 43 - 51. ISSN 2071-8284.
- VIŠŤNAKOV, V. G. Ukrepljenje suščnostnych priznakov rossijskogo gosudarstva na sovremennom etape. Advokat. 2012, čislo 12, 65 - 75. ISSN 1818-703X.
- VLADYKINA, T. A. O prezidětskoj vlasti i jejo nezavisimosti suděj. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2011, čislo 11, 50 - 54. ISSN 1812-3767.
- VOLKOV, A. M., CHACHINA, A. A. K voprosu o dvojstvennosti administrativno-pravovoj prirody instituta polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. Administrativnoje pravo i process. 2012, čislo 4, 44 – 48. ISSN 2071-1166.
- VOLKOV, A. M., LJUŤAGINA, JE. A. K voprosu o roli i mestě Administracii Prezidenta Rossijskoj feděracii. Administrativnoje pravo i process. 2012, čislo 3, 34 – 39. ISSN 2071-1166.
- VOLKOV, A. M., KONDŽAKULJAN, K. M. Administrativno-pravovoj status Administracii Prezidenta RF i apparata Prezidenta Respubliki Armenija. Vestnik Rossijskogo universitěta družby narodov. Serija: juridičeskije nauki. 2012, čislo 1, 20 - 28. ISSN 2313-2337.
- ZAMJATIN, V. V. Osnovnyje napravlenija dějatělnosti Prezidenta Rossijskoj feděracii v kačestve subjekta predvaritělnogo finansovo-bjudžetnogo kontrolja. Bizněs v zakoně. Ekonomiko-juridičeskij žurnal. 2013, čislo 1, 75 - 78. ISSN 1816-921X.
- ZOLOTUCHINA T. A. Vlijanije ukaznogo pravotvorčestva na charakter pravotvorčeskoj politiki Rossii. Pravo i politika. 2011, čislo 1, 46 - 49. ISSN 2454-0706.
- ZORKIN, V. JE. Ježegodnyje Poslanija Feděralnomu Sobraniju Rossijskoj Feděracii – kak akt Prezidenta Rossijskoj Feděracii. Juridičeskaja mysl. 2011, čislo 2, 35 - 39. ISSN 2071-4920.
- ZOZULJA, O. I. Opyt formirovanija apparata glavy gosudarstva v stranach s respublikanskoj formoj pravlenija. Vestnik Voroněžskogo gosudarstvennogo universitěta. Serija: Pravo. 2013, čislo 1, 32 - 45. ISSN 1995-5502.

ZUJKOV, A. Administracija Prezidenta Rossii v 1996 – 2000 godach: rascvet na zakatě. Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2012, čislo 4, 140 – 159. ISSN 1812-7126.

ZUJKOV, A. Alter ego: kto pomogajet glave gosudarstva. Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2010, čislo 6, 24 - 36. ISSN 1812-7126.

ZUJKOV, A. Ispytanije demokratijej: Administracija rossijskoj Prezidenta v 1993 – 1996 godach. Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2012, čislo 2, 151 – 168. ISSN 1812-7126.

ZUJKOV, A. O celjach i sredstvach: kompetencionnaja ekspansija obrazca 90-ch godov. Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2010, čislo 2, 116 - 129. ISSN 1812-7126.

ZUJKOV, A. O prošlom dlja buduščego: stanovlenije Administracii Prezidenta Rossii (k 20-letiju prezidentskogo apparata). Sravnitel'noje Konstitucionnoje Obozrenije. 2011, čislo 6, 33 – 53. ISSN 1812-7126.

ZUJKOV, A. Politika v ramkach prava: pravila igry dlja Prezidenta. Konstitucionnoje i municipalnoje pravo. 2010, čislo 2, 25 - 31. ISSN 1812-3767.

DIPLOMOVÉ A DISERTAČNÍ PRÁCE

HRADSKÝ, K. Prezident Ruské federace. Petrohrad, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta.

SUVOROV, V. N. Konstitucionnyj status Prezidenta Rossijskoj Feděracii. Moskva, 2000. 53 s. Disertační práce (doktor právních věd). Moskovskaja gosudarstvennaja juridičeskaja akadēmija. Specializace 12.00.02.

ZORKIN, V. JE. Ježegodnyje poslanija Feděralnomu Sobraniju Rossijskoj Feděracii kak sredstvo formirovanija i realizacii pravovoj politiky Prezidenta Rossijskoj Feděracii. Sankt-Petěrburg, 2011. 28 s. Disertační práce (doktor právních věd). SPB. Specializace 12.00.01.

SLOVNÍKY

CSIRIKOVÁ, N.; KONÍČKOVÁ, N. Rusko-český právní slovník. 1. vyd. Praha : Linde, 2002. 528 s. ISBN 80-7201-354-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Prezident Ruska [online]. Prezident Ruské federace: ©2015 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.kremlin.ru/>

Prezidentské centrum B. N. Jelcina [online]. Centrum Jelcina: ©2010 [cit. 19. 6. 2019]. Dostupné z: <https://yeltsin.ru/>

Ústavní soud Ruské federace [online]. Ústavní soud Ruské federace: ©2008 [cit. 8. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>

Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Centrálním federálním okruhu [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://cfo.gov.ru/>

Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Dálněvýchodním federálním okruhu [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://dfo.gov.ru/>

Zplnomocněný zástupce Prezidenta Ruské federace v Severo–Kavkazském federálním okruhu [online]. [cit. 8. 9. 2018]. Dostupné z: <http://skfo.gov.ru/>

3. Seznam použitých právních předpisů

ÚSTAVY – RUSKÉ I OSTATNÍ

Ústava Brazílské federativní republiky z 5. 10. 1988

Ústava Republiky Arménie z 5. 7. 1995

Ústava Republiky Běloruské z 24. 11. 1996

Ústava Republiky Francie z 4. 10. 1958

Ústava Republiky Kazachstán z 30. 8. 1995

Ústava Republiky Polsko z 2. 4. 1997

Ústava Republiky Tatarstán z 6. 10. 1992

Ústava (Základní zákon) Ruské sovětské federativní socialistické republiky (následně Ruské federace) z 12. 4. 1978

Ústava Ruské federace přijatá všelidovým hlasováním 12. 12. 1993

Ústava Spojených států amerických z 17. 9. 1787

Ústava Španělského království z 6. 12. 1978

FEDERÁLNÍ ÚSTAVNÍ ZÁKONY

Federální ústavní zákon z 21. 7. 1994, číslo 1 – FKZ „O Ústavním soudu Ruské federace“

Federální ústavní zákon z 31. 12. 1996, číslo 1 – FKZ „O soudním systému Ruské federace“

Federální ústavní zákon z 17. 12. 1997, číslo 2 – FKZ „O Vládě Ruské federace“

Federální ústavní zákon z 17. 12. 2001, číslo 6 – FKZ „O postupu přijetí do Ruské federace a vytvoření v jejím složení nového subjektu Ruské federace“

Federální ústavní zákon z 30. 1. 2002, číslo 1 – FKZ „O válečném stavu“

Federální ústavní zákon z 28. 6. 2004, číslo 5 - FKZ „O referendu v Ruské federaci“

Federální ústavní zákon z 5. 2. 2007, číslo 2 – FKZ „O změně Federálního ústavního zákona O Ústavním soudu Ruské federace“

Federální ústavní zákon Ruské federace o změně Ústavy Ruské federace z 30. 12. 2008, číslo 6 - FKZ „O změně volebního období Prezidenta Ruské federace a Státní Dumy“

FEDERÁLNÍ ZÁKONY

Federální zákon z 17. 1. 1992, číslo 2202 - 1 „O prokuratuře Ruské federace“

Federální zákon z 11. 1. 1995, číslo 4 – FZ „O Účetní komoře Ruské federace“

Federální zákon z 27. 5. 1996, číslo 57 – FZ „O státní ochraně“

Federální zákon z 13. 6. 1996, číslo 63 – FZ „Trestní zákoník Ruské federace“

Federální zákon z 8. 1. 1998, číslo 7 – FZ „O Soudním departmentu při Nejvyšším soudu Ruské federace“

Federální zákon z 31. 7. 1998, číslo 145 - FZ „Rozpočtový zákoník Ruské federace“

Federální zákon z 6. 10. 1999, číslo 184 – FZ „O obecných principech organizace zákonodárných (zastupitelských) i výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace“

Federální zákon z 12. 2. 2001, číslo 12 – FZ „O garancích Prezidentu Ruské federace, který ukončil výkon svých pravomocí, a členům jeho rodiny“

Federální zákon z 18. 12. 2001, číslo 174 – FZ „Trestně-procesní zákoník Ruské federace“

Federální zákon z 12. 6. 2002, číslo 67 – FZ „O základních garancích volebních práv a práv na účast v referendu občanů Ruské federace“

Federální zákon z 10. 1. 2003, číslo 19 – FZ „O volbách Prezidenta Ruské federace“

Federální zákon z 27. 12. 2005, číslo 196 – FZ „O parlamentním vyšetřování Federálního shromáždění Ruské federace“

Federální zákon z 13. 5. 2008, číslo 68 – FZ „O centrech historického dědictví prezidentů Ruské federace, kteří ukončili výkon svých pravomocí“

Federální zákon z 10. 6. 2008, číslo 76 – FZ „O společenské kontrole ohledně zabezpečení práv člověka v místech nuceného zadržení a nápomoc osobám nacházejícím se v místech nuceného zadržení“

Federální zákon z 28. 12. 2010, číslo 390 – FZ „O bezpečnosti“

Federální zákon z 28. 12. 2010, číslo 403 – FZ „O Výboru pro vyšetřování Ruské federace“

Federální zákon z 7. 2. 2011, číslo 3 - FZ „O policii“

Federální zákon z 5. 4. 2013, číslo 41 – FZ „O Účetní komoře Ruské federace“

Federální zákon z 22. 2. 2014, číslo 20 – FZ „O volbách poslanců Státní dumy Federálního Shromáždění Ruské federace“

Federální zákon z 4. 10. 2014, číslo 283 – FZ „O změnách v Rozpočtovém zákoníku Ruské federace“

ZÁKONY RSFSR

Trestní zákoník RSFSR potvrzený zákonem RSFSR z 27. 10. 1960 „O potvrzení Trestního zákoníku RSFSR“

Zákon RSFSR z 24. 4. 1991, číslo 1098 – 1 „O Prezidentu RSFSR“

Zákon RSFSR z 12. 7. 1991, číslo 1599 - 1 „O Ústavním soudu RSFSR“

Zákon RSFSR z 25. 12. 1991, číslo 2094 - 1 „O změně pojmenování státu Ruské sovětské federativní socialistické republiky“

OSTATNÍ ZÁKONY

Trestní zákoník Běloruska z 9. 7. 1999, číslo 275 – 3

Ústavní zákon Republiky Kazachstán z 26. 12. 1995, číslo 2733 „O Prezidentu Republiky Kazachstán“

USNESENÍ STÁTNÍ DUMY

Usnesení Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 11. 11. 1996, číslo 781 - II GD „O obrácení se na Ústavní soud Ruské federace“

Usnesení Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 22. 1. 1998, číslo 2134 – II GD „O Jednacím řádu Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace“

Usnesení Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace z 19. 6. 1998, číslo 2636 – II GD „O potvrzení Ustanovení o Speciální komisi Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace ve věci hodnocení dodržení procesních pravidel a faktické důvodnosti obvinění vzneseného proti Prezidentu Ruské federace“

USNESENÍ RADY FEDERACE

Usnesení Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace z 30. 1. 2002, číslo 33 – SF „O Jednacím řádu Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace“

DEKRETY PREZIDENTA RUSKÉ FEDERACE

Dekret Prezidenta RSFSR z 19. 7. 1991, číslo 13 „O Administrativě Prezidenta RSFSR“

Dekret Prezidenta RSFSR z 22. 8. 1991, číslo 75 „O některých otázkách činnosti orgánů výkonné moci v RSFSR“

Dekret Prezidenta RSFSR z 25. 8. 1991, číslo 90 „O majetku Komunistické strany Sovětského svazu i Komunistické strany RSFSR“

Dekret Prezidenta RSFSR z 19. 12. 1991, číslo 292 „O předání nemovitých věcí a materiálních hodnot některých orgánů bývalého Svazu sovětských socialistických republik na účet Administrativy Prezidenta RSFSR i Státnímu výboru pro majetek RSFSR“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 27. 12. 1991, číslo 332 „O potvrzení ustanovení o Státně-právní správě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 5. 1992, číslo 465 „O opatřeních reorganizace struktury aparátu Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 186 „O zástupci Prezidenta Ruské federace v kraji, oblasti, autonomní oblasti, autonomním okruhu, městech Moskva a Petrohrad“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 22. 2. 1993, číslo 273 „O zlepšení systému zabezpečení činnosti Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 9. 1993, číslo 1400 „O postupné ústavní reformě v Ruské federaci“

Dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 11. 1993, číslo 1833 „O základních ustanoveních Vojenské doktríny Ruské federace“

Dekretu Prezidenta Ruské federace z 24. 12. 1993, číslo 2287 „O dání do souladu pozemkového zákonodárství Ruské federace s Ústavou Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 2. 1994, číslo 392 „O finančně–rozpočtové správě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 10. 6. 1994, číslo 1185 „O zabezpečení součinnosti Prezidenta Ruské federace a Vlády Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 14. 6. 1994, číslo 1226 „O neodkladných opatřeních k ochraně obyvatelstva před banditismem a jiným projevům organizované trestné činnosti“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 3. 10. 1994, číslo 1969 „O opatřeních k upevnění jednotného systému výkonné moci v Ruské federaci“

Dekretu Prezidenta Ruské federace z 30. 11. 1994, číslo 2137 „O opatřeních k navrácení ústavní zákonnosti a právního pořádku na území Čečenské republiky“

Dekretu Prezidenta Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 2166 „O opatřeních k zastavení činnosti nezákonných, ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a v oblasti osetskó-ingušského konfliktu“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 17. 1. 1995, číslo 53 „O změně a doplnění dekretu Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 186 O zástupci Prezidenta Ruské federace v kraji, oblasti, autonomní oblasti, autonomním okruhu, městech Moskva a Petrohrad“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 8. 1995, číslo 797 „O Správě věcí Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 29. 1. 1996, číslo 117 „Otázky Administrativy Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 16. 3. 1996, číslo 383 „O Hlavní kontrolní správě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 5. 1996, číslo 638 „O způsobu přípravy návrhů dekretů, nařízení Prezidenta Ruské federace, které předjímají přijetí usnesení, nařízení Vlády Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 25. 7. 1996, číslo 1101 „O opatřeních ke zlepšení struktury Administrativy Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 5. 11. 1996, číslo 1534 „O uložení Předsedovi Vlády Ruské federace V. S. Černomyrdinovi dočasného výkonu povinností Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 11. 1996, číslo 1535 „O ukončení dočasného výkonu Předsedou Vlády Ruské federace povinností Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 11. 1996, číslo 1536 „O opatřeních ke zdokonalení kontroly a prověrky výkonu příkazů Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 31. 12. 1996, číslo 1791 „O zabezpečení činnosti zplnomocněného zástupce Prezidenta Ruské federace v Ústavním soudu Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 4. 1997, číslo 352 „O změně a doplnění Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace, potvrzeného dekretem Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 16. 4. 1997, číslo 356 „O Ekonomické správě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 29. 5. 1997, číslo 531 „O Radě pro místní samosprávu v Ruské federaci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 7. 1997, číslo 696 „O zplnomocněném zástupci Prezidenta Ruské federace v regionu Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 3. 1998, číslo 281 „O Vládě Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 2. 9. 1998, číslo 1050 „O opatřeních ke tvorbě Vlády Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 11. 1998, číslo 1373 „Otázky Rady pro místní samosprávu v Ruské federaci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 31. 12. 1999, číslo 1736 „O garancích Prezidentu Ruské federace, který ukončil výkon svých pravomocí, a členům jeho rodiny“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 5. 2000, číslo 849 „O zplnomocněném zástupci prezidenta Ruské federace ve federálním okruhu“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 1. 9. 2000, číslo 1602 „O Státní radě Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 12. 2001, číslo 1500 „O komisích pro otázky omilostnění na teritoriích subjektů Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 8. 2002, číslo 885 „O stanovení obecných principů chování státních zaměstnanců“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 8. 3. 2003, číslo 277 „O omilostnění Andrianovoj Je. Ju., Arbuzovoj Z. A. a jiných odsouzených žen“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 3. 2004, číslo 314 „O systému a struktuře federálních orgánů výkonné moci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 4. 2004, číslo 490 „O potvrzení ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 8. 6. 2004, číslo 729 „O potvrzení Ustanovení o Kontrolní správě Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 6. 2004, číslo 791 „O potvrzení Ustanovení o Správě Prezidenta Ruské federace pro vnitřní politiku“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 22. 6. 2004, číslo 792 „O zplnomocněných zástupcích Prezidenta Ruské federace v Radě federace Federálního shromáždění Ruské federace a Státní dumě Federálního shromáždění Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 3. 2005, číslo 272 „O Loginovi V. A.“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 6. 2005, číslo 736 „O změnách a zrušení některých aktů Prezidenta RSFSR a Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 9. 2007, číslo 1184 „O Vládě Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 26. 9. 2007, číslo 1308 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj fyzické kultury a sportu, vrcholového sportu, přípravu a provedení XXII Olympijských zimních her a XI Paralympijských zimních her roku 2014 ve městě Soči, XXVII Celosvětové letní univerziády roku 2013 ve městě Kazaň, mistrovství světa ve fotbale roku 2018“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 12. 2007, číslo 1740 „O sídle Ústavního soudu Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 30. 4. 2008, číslo 634 „Otázky federální státní občanské služby“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 5. 2008, číslo 724 „Otázky systému a struktury federálních orgánů výkonné moci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 19. 5. 2008, číslo 815 „O opatřeních proti korupci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 4. 6. 2008, číslo 889 „O některých opatřeních ke zvýšení energetické a ekologické efektivity ruské ekonomiky“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 25. 8. 2008, číslo 1252 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro tvorbu a přípravu rezerv řídicích kádrů“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 1. 11. 2008, číslo 1576 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj informované společnosti v Ruské federaci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 12. 2008, číslo 1775 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro otázky reformování a rozvoj státní služby“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 17. 12. 2008, číslo 1792 „O Radě při Prezidentu Ruské federace ve věcech invalidů“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 5. 2009, číslo 536 „O základech strategického plánování v Ruské federaci“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 5. 2009, číslo 537 „O Strategii národní bezpečnosti Ruské federace do roku 2020“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 15. 5. 2009, číslo 549 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro boj se snahami falzifikovat historii ke škodě na zájmech Ruska“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 20. 5. 2009, číslo 579 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro modernizaci a technologický rozvoj ekonomiky Ruska“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 23. 6. 2010, číslo 780 „Otázky Federální služby pro ekologický, technologický a atomový dohled“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 9. 2010, číslo 1183 „O předčasném ukončení funkce primátora Moskvy“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 1. 2. 2011, číslo 120 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj občanské společnosti a práv člověka“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 3. 2011, číslo 352 „O opatřeních ke zlepšení organizace plnění příkazů a instrukcí Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 13. 4. 2011, číslo 444 „O doplňujících opatřeních k zabezpečení práv a ochraně zájmů nezletilých občanů Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 6. 5. 2011, číslo 590 „Otázky Rady bezpečnosti Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 24. 1. 2012, číslo 104 „O změně a zrušení některých aktů Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 3. 2012, číslo 320 „O speciálním zástupci Prezidenta Ruské federace v Předněstří“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 18. 6. 2012, číslo 878 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 28. 7. 2012, číslo 1058 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj fyzické kultury a sportu“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 21. 8. 2012, číslo 1201 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace ve věcech invalidů“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 9. 2. 2013, číslo 126 „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro otázky státní služby a rezerv řídicích kádrů“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 20. 12. 2013, číslo 922 „O omilostnění Chodorkovského M. B.“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 31. 12. 2015, číslo 683 „O Strategii národní bezpečnosti Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 30. 6. 2016, číslo 306 „O Radě při Prezidentu Ruské federace pro strategický rozvoj a prioritní projekty“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 12. 8. 2016, číslo 406 „O Vedoucím Administrativy Prezidenta Ruské federace“

Dekret Prezidenta Ruské federace z 19. 7. 2018, číslo 444 „O uspořádání činnosti poradních a konzultativních orgánů při Prezidentu Ruské federace“

DEKRETY OSTATNÍCH PREZIDENTŮ

Dekret Prezidenta Republiky Kazachstán z 11. 3. 2008, číslo 552 „O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Republiky Kazachstán“

NAŘÍZENÍ PREZIDENTA RUSKÉ FEDERACE

Nařízení Prezidenta RSFSR z 2. 9. 1991, číslo 34 - RP „O potvrzení dočasné právní úpravy o zástupcích Prezidenta RSFSR v republikách patřících do RSFSR“

Nařízení Prezidenta Ruské federace z 8. 5. 1992, číslo 221 „O Službě pomocníků i Kanceláři Prezidenta Ruské federace“

Nařízení Prezidenta Ruské federace z 5. 2. 1993, číslo 85 – RP „O opatřeních k utřídění přípravy aktů Prezidenta Ruské federace“

Nařízení Prezidenta Ruské federace z 15. 11. 1993, číslo 735 - rp „O Správě věcí Prezidenta Ruské federace“

Nařízení Prezidenta Ruské federace z 6. 7. 1997, číslo 276 – RP „O pravidlech zohlednění skutečností ke zlepšení bytových podmínek osob vykonávajících státní funkce v Ruské federaci, federálních státních zaměstnanců, jiných zaměstnanců federálních orgánů státní moci a jiných státních orgánů vytvořených v souladu s Ústavou Ruské federace, a poskytování ubytovacích míst Správou věcí Prezidenta Ruské federace “

Nařízení Prezidenta Ruské federace z 14. 10. 2009, číslo 687 - rp „O Komisi při Prezidentu Ruské federace pro rozvoj systému vyhledávání a podpory talentovaných dětí a mládeže a zlepšení provedení jednotné státní zkoušky“

POSELSTVÍ PREZIDENTA RUSKÉ FEDERACE

Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 16. 2. 1995 „O činnosti státní moci v Rusku“

Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 30. 3. 1999 „Rusko na hranici epoch (o stavu v zemi a základních směrech politiky Ruské federace)“

Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 8. 7. 2000 „Jaké Rusko budujeme“

Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění Ruské federace z 30. 11. 2010 „Poselství Prezidenta Ruské federace Dmitrije Medvěděva Federálnímu shromáždění Ruské federace“

NAŘÍZENÍ ADMINISTRATIVY PREZIDENTA

Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 15. 1. 1997, číslo 102 „Pravidla vytváření dokumentů v Administrativě Prezidenta Ruské federace“

Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 22. 3. 2005, číslo 384 „O potvrzení Typového ustanovení o hlavním federálním inspektoru v subjektu Ruské federace (začleněného do, poznámka autora) aparátu zplnomocněného zástupce Prezidenta Ruské federace ve federálním okruhu“

Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 16. 7. 2008, číslo 943, nařízení Aparátu Vlády Ruské federace z 16. 7. 2008, číslo 788 „O výčtu plných i zkrácených názvů federálních orgánů výkonné moci“

Nařízení Administrativy Prezidenta Ruské federace z 10. 5. 2011, číslo 631 „O mobilní recepci Prezidenta Ruské federace“

USNESENÍ A NAŘÍZENÍ VLÁDY

Nařízení Rady ministrů RSFSR z 25. 8. 1991, číslo 937 - r „O vyplnění dekretu Prezidenta RSFSR z 25. 8. 1991, číslo 90“

Usnesení Vlády Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 1360 „O zabezpečení státní bezpečnosti a územní celistvosti Ruské federace, zákonnosti, práv a svobod občanů, odzbrojení nezákonně ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a k ní přilehlých regionů Severního Kavkazu“

Usnesení Vlády Ruské federace z 10. 9. 2018, číslo 1078 „O Vládní komisi pro modernizaci ekonomiky a inovativní rozvoj Ruska“

FEDERÁLNÍ DOHODY

Federální dohoda z 31. 3. 1992 „O rozdělení předmětu působnosti a pravomocech“

NAŘÍZENÍ ZPLNOMOCNĚNÝCH ZÁSTUPCŮ PREZIDENTA

Nařízení Zplnomocněného zástupce v Přivolžském federálním okruhu z 16. 5. 2006, číslo A53 – 54P „O vytvoření Společenské rady k rozvoji institutů občanské společnosti Přivolžského federálního okruhu“

DOKUMENTY SUBJEKTŮ FEDERACE

Deklarace o státní suverenitě Tatarské sovětské socialistické republiky z 30. 8. 1990

Stanovy Penzenské oblasti z 10. 9. 1996 (obdoba ústavy)

Usnesení Moskevské státní dumy z 16. 11. 2005, číslo 320 „O Jednacím řádu Moskevské státní dumy“

4. Seznam použité judikatury

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 31. 7. 1995, číslo 10 - P „Ve věci prověření ústavnosti dekretu Prezidenta Ruské federace z 30. 11. 1994, číslo 2137 O opatřeních k navrácení ústavní zákonnosti a právního pořádku na území Čečenské republiky, dekretu Prezidenta Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 2166 O opatřeních k zastavení činnosti nezákonných, ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a v oblasti osetsko-ingušského

konfliktu, usnesení Vlády Ruské federace z 9. 12. 1994, číslo 1360 O zabezpečení státní bezpečnosti a územní celistvosti Ruské federace, zákonnosti, práv a svobod občanů, odzbrojení nezákonně ozbrojených útvarů na území Čečenské republiky a k ní přilehlých regionů Severního Kavkazu a dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 11. 1993, číslo 1833 O základních ustanoveních Vojenské doktríny Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 22. 4. 1996, číslo 10 - P „Ve věci výkladu jednotlivých ustanovení čl. 107 Ústavy Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 30. 4. 1996, číslo 11 - P „Ve věci prověření ústavnosti bodu 2 dekretu Prezidenta Ruské federace z 3. 10. 1994, číslo 1969 O opatřeních k upevnění jednotného systému výkonné moci v Ruské federaci“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 29. 5. 1997, číslo 55 - O „O zastavení řízení ve věci prověření ústavnosti dekretu Prezidenta Ruské federace z 2. 10. 1996, číslo 1412 O potvrzení Ustanovení o Administrativě Prezidenta Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 5. 11. 1998, číslo 134 - O „Ve věci výkladu čl. 81 odst. 3 a odstavce 3. oddílu druhého Ústavy Ruské federace – závěrečná a přechodná ustanovení“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 12. 1998, číslo 28 - P „Ve věci výkladu ustanovení čl. 111 odst. 4 Ústavy Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 27. 1. 1999, číslo 2 - P „Ve věci výkladu čl. 71 písm. g), čl. 76 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 Ústavy Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 6. 7. 1999, číslo 10 - II „Ve věci výkladu ustanovení článku 92 odst. 2 a 3 Ústavy Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 1. 12. 1999, číslo 17 - P „Ve věci sporu o kompetenci mezi Radou federace a Prezidentem Ruské federace, komu náleží pravomoc vydat akt o dočasném zbavení funkce Generálního státního zástupce Ruské federace v souvislosti se zahájením proti němu trestního řízení“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 6. 7. 2000, číslo 133 - O „O zamítnutí žádosti Volgogradské oblastní dумы na prověření ústavnosti bodu 1 a bodu 3 odst. 2 dekretu Prezidenta Ruské federace z 24. 12. 1993, číslo 2287 O dání do souladu pozemkového zákonodárství Ruské federace s Ústavou Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 7. 2000, číslo 12 - P „Ve věci výkladu ustanovení článků 91 a 92 odst. 2 Ústavy Ruské federace o předčasném ukončení výkonu funkce Prezidenta Ruské federace z důvodu trvalé nezpůsobilosti vykonávat jeho pravomoci způsobené zdravotním stavem“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 11. 1. 2002, číslo 61 – O „O odmítnutí přijetí k projednání stížnosti občana Gorina Aleksandra Vladimiroviča na porušení jeho ústavních práv § 10 odst. 1 Trestního zákoníku Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 4. 12. 2003, číslo 428 - O „O požádání Státního shromáždění Republiky Baškortostan o prověření ústavnosti § 6 bodu 3 a § 6.1 bodů 6 a 7 zákona Ruské federace o statusu soudců v Ruské federaci“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 29. 6. 2004, číslo 13 – P „Ve věci prověrky ústavnosti jednotlivých ustanovení paragrafů 7, 15, 107, 234 a 450 Trestně–procesního zákoníku Ruské federace na základě návrhu skupiny poslanců Státní dumy“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 21. 12. 2005, číslo 13 - P „Ve věci prověření ústavnosti jednotlivých ustanovení federálního zákona O obecných principech organizace zákonodárných (zastupitelských) a výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace ve vztahu se stížnostmi řady občanů“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 15. 12. 2006, číslo 10 - P „Ve věci prověrky ústavnosti § 215.1 odst. 4, 5 a 6 Rozpočtového zákoníku Ruské federace“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 4. 12. 2007, číslo 957 – O - O „O odmítnutí přijetí k projednání stížnosti občanky Stěpiny Jeleny Viktorovny na porušení jejích ústavních práv ustanoveními §§ 82 a 85 Trestního zákoníku Ruské federace, § 176 Trestního–vykonávacího zákoníku Ruské federace a bodu 2 Ustanovení o způsobu projednání žádosti o milosti v Ruské federaci“

Rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace z 5. 6. 2012, číslo 1058 - O „O stížnosti občanky Světlany Michajlovny Peunové na porušení jejích ústavních práv § 36 odst. 1 federálního zákona o volbách Prezidenta Ruské federace“

Prezident Ruské federace: právní status a faktická role

Abstrakt

Disertace se v pěti částech zabývá primárně otázkou, proč je Prezident Ruské federace tak silným orgánem státní moci a jak se na fakticky silné roli ruského prezidenta podílí ruská právní úprava.

V první části je zprostředkován pohled na prezidenta očima Ústavního soudu Ruské federace, tzn., že čtenáři se předkládá, jaké základní otázky ve vztahu k prezidentovi řešil ústavní soud, jak je posoudil a čím svá rozhodnutí zdůvodnil. Jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu jsou pečlivě vybrána tak, aby poukázala na obecnější tendence a kvalitu argumentace ústavního soudu.

Druhá část se zaměřuje na problematiku právního institutu Zplnomocněných zástupců Prezidenta Ruské federace. Jeho současnou právní i faktickou podobu determinuje snaha prezidenta centralizovat federaci a posílit tzv. vertikálu státní moci. Kritická analýza zplnomocněných zástupců a jejich podpůrného aparátu by měla napovědět, jakým způsobem je uplatňována prezidentská moc v jednotlivých subjektech Ruské federace. Výklad se dále nevyhýbá problematice federálních okruhů majících *pro futuro* potenciál nahradit subjekty federace a vytvořit tak snáze centrálně řízený stát a opětovně navrátit dvouúrovňový systém státní moci.

Třetí část věnuje prostor právní odpovědnosti ruského prezidenta. Vznese se otázka, zda odpovědnost prezidenta ústrojně navazuje na postavení, které prezident zaujímá v Ruské federaci, tzn., zda je v souladu s jeho právy a povinnostmi. Podrobné analýze neujde institut zbavení prezidenta jeho funkce a skutkové podstaty, které prezident musí naplnit, aby mohl být zbaven svého úřadu.

Čtvrtá část pojednává o pomocném orgánu prezidenta – Administrativě Prezidenta Ruské federace, a to o jejím přerodu z čistě pracovního orgánu nejbližších pomocníků prezidenta v nesmírně fakticky vlivný orgán státní moci. Zmíněny budou také konzultativně-poradní orgány při prezidentu, jejichž prostřednictvím prezidenta fakticky získává prostředek ovlivňování ostatních mocných lidí v Ruské federaci.

Pátá část dává prostor korelaci dvou základních pojmů každého orgánu státní moci, tzn. funkcím a pravomocem. Přičemž funkce jsou chápány jako odůvodnění každodenní činnosti prezidenta (proč tak činí) a pravomoci pak představují jednotlivé kroky prezidenta (co činí). Funkcím jsou orientačně podřazeny konkrétní pravomoci.

Klíčová slova: Prezident Ruské federace; právní status; faktická role

President of the Russian Federation: legal status and factual role

Abstract

The dissertation primarily deals in five sections with a question why the President of the Russian Federation is such a powerful government body and how the Russian legal regulation participates in the factual powerful role of Russian president.

The first section deals with the perspective of The Constitutional Court of the Russian Federation, in other words it shows which fundamental issues about the president were decided by the court, what the solutions were and what the argumentation was. Individual constitutional court decisions are carefully chosen to point out the general tendency and the quality of the court argumentation.

The second section is focused on the issues of the legal institute of the Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation . Its current legal and factual form is determined by the effort of the President to centralize the federation and reinforce the vertical principle of exercising the state power. A critical analysis of Plenipotentiary Representatives and their supportive apparatus, which should give a clue about the way of how the presidential power is put into effect in the subjects of the Russian Federation. The explanation does not avoid issues of the federal districts, which hold a potential to replace the subjects of the federation in the future and create an easily centrally controlled state, i.e. to restore the two-level system of state power again.

The third section dedicates space to the legal responsibility of the Russian President. The question arises if the responsibility of the Russian President answers the position which the President holds in the Russian Federation, in other words if it is in compliance with his rights and duties. The legal institute of impeachment of the President will be analysed in detail including the body of crime, which the President would have to commit to be deprived of his office.

The fourth section discusses the role of the supporting body of the President – the Administration of the President of the Russian Federation, namely its transformation from a purely working body of the closest supporters of the President to the enormously factually influential body of the state power. There will be mentioned consultative-advisory bodies of the

President, by means of which the President factually acquires an instrument influencing powerful individuals in the Russian Federation.

The fifth section gives space to correlation of the two fundamental concepts of each body of the state power, function and authority. The functions are interpreted as a justification of the day-to-day business of the President (why he takes action) and the authorities then represent individual steps of the President (what he performs). Specific authorities are subordinated to functions.

Key words: The President of the Russian Federation; legal status; factual role