

Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace*

Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation

Kamil Hradský**

Abstrakt

Právní institut Zplnomocněných zástupců Prezidenta Ruské federace prošel v rámci své existence řadou podstatných změn. Jejich současnou právní i faktickou podobu determinuje snaha Vladimíra Putina centralizovat federaci a posílit tzv. vertikálu státní moci. Cílem tohoto článku je kritická analýza zplnomocněných zástupců a jejich podpůrného aparátu, která by měla napovědět, jakým způsobem je uplatňována prezidentská moc v jednotlivých subjektech Ruské federace. Článek se dále nevyhýbá problematice federálních okruhů majících pro futuro potenciál nahradiť subjekty federace a vytvořit tak snáze centrálně řízený stát, tzn., opětovně navrátit dvouúrovňový systém státní moci.

Klíčová slova

Prezident Ruské federace; Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace; federální okruhy.

Abstract

The legal institute of the Plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation gets through a lot of substantial modifications within its existence. Its current legal and factual form is determined by effort of Vladimir Putin to centralize the federation and reinforce the vertical principle of the state power. The main aim of this article is a critical analysis of plenipotentiary representatives and their supportive apparatus, which should give a clue about the way, how the presidential power is put into effect in the subjects of the Russian Federation. The article do not avoid issues of the federal districts, which hold a potential to replace the subjects of the federation in the future and create an easy central controlled state, i.e. restore again two-level system of state power.

Keywords

The President of the Russian Federation; Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation; Federal Districts.

Úvod

Forma vlády v Ruské federaci je silně ovlivněna koncepcí prezidentské moci (silným prezidentem). Příčina daného jevu spočívá v nutnosti existence mocného, flexibilního

* Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Za jeho kritické přečtení děkuji svému školiteli profesorovi Janu Kyselovi a recenzentům Časopisu pro právní vědu a praxi.

** Mgr. Kamil Hradský, doktorand, Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Ph.D. student, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: hradsky.kamil@seznam.cz / ORCID: 0000-0002-0717-9176

a akčního orgánu státu, který zajistí koherentnost celku při demokratizaci systému a přechodu na tržní ekonomiku. I proto je ruská ústava¹ 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 Ruské federace (dále jen jako „**prezident**“) je dle N. F. Popové postaven na třech základních pilířích (principech): „1) *prezidenta nelze bezvýhradně přřadit ani k jedné z větví státní moci; 2) je garantem ústavy; 3) zajišťuje souladné fungování a součinnost orgánů státní moci.* [překlad aut.]“²

Osobně spíše rozlišuji dvojí povahu ruského prezidenta, kdy na jednu stranu vykonává pravomoci jako hlava státu, sloužící k zabezpečení chodu systému jako celku, tzn. 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 vykonávat řádně své pravomoci.

Rusko, jak určuje samotná ústava³, 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 jen jako „**administrativa prezidenta**“), 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.

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

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

3 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.

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 státu⁴. 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.

1 Důvod sepsání článku

V české literatuře není tématu ruského prezidenta věnována dostatečná pozornost, což je škoda. Pokud se i navzdory výše uvedenému přeci jen nějaký odborný text věnovaný prezidentu objeví, jde zpravidla o stat' věnovanou centrální moci, zejména o vymezení prezidentské moci vůči ostatním federálním orgánům státní moci. Převážně bývá traktován vztah prezidenta a vlády a také postavení prezidenta v rámci moci výkonné.

Tento článek jde však o úroveň nebo možná i o dvě (viz následující výklad) níže a zabývá se kritickou analýzou vlivu prezidenta v subjektech federace prostřednictvím zkoumání činnosti a právní povahy jeho zástupců⁵. 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. Článek 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.

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.

1.1 Ústavně právní základ zplnomocněných zástupců

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

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

⁵ Naopak v Ruské federaci se zplnomocnění zástupci prezidenta těší poměrně velké oblibě. Zástupce si jako předmět bádání (hlavní či vedlejší) zvolili zejména: E. Alajev, A. N. Artamonov, P. A. Astafičev, I. V. Azarnina, O. N. Birin, A. I. Cyretorov, K. V. Čerkasov, A. K. Gadžijev, A. V. Gajda, O. Ju. Kokurina, O. V. Krasnych, M. A. Lapina, A. A. Muravjev, A. A. Panov, K. V. Prochorov, V. Ryškov, A. V. Semenov, A. A. Solukova, I. V. Syskova, V. N. Šarikov, I. S. Vanin, D. O. Vjačeslavovič.

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 pravomoc)⁶. 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 Ruské federace (dále jen jako „ústavní soud“) 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 upraveno, kterému orgánu veřejné moci daná pravomoc náleží; v takovém případě dle výkladu ústavního soudu pravomoc připadá prezidentu jako garantu ústavy.⁷ 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.

V souvislosti s čl. 78 odst. 1 ústavy M. A. Lapina a K. V. Prochorov poukazují na skutečnost, že ústava pojem teritoriálních orgánů dále nespécifikuje. 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 pobraničním. [překlad aut.]“⁸ 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.

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

7 Bližší k této problematice viz můj dřívější článek: HRADSKÝ, K. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2017, č. 4, s. 677–696 [cit. 19. 06. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7059>

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

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 je rozhodne skutečně mít, pak je musí sám jmenovat a odvolat. Federální ústavní zákon o zástupcích prezidenta ústava nepředjímá⁹, ačkoli po něm řada ruských odborníků marně volá¹⁰. 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 dekrety¹¹.

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

1.2 Historická evoluce zplnomocněných zástupců

Prvopočátek institutu byl položen dekretem¹² prezidenta RSFSR z roku 1991, kterým si prezident poprvé vytvořil své zástupce na úrovni subjektů federace¹³. 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* (представители в республиках) a *zástupce na místech* (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

⁹ A tedy ani nemůže být v budoucnu bez změny ústavy přijat. Srovnej čl. 180 odst. 1 ústavy.

¹⁰ Za všechny A. V. Zujkov, O. V. Dogajev a S. N. Beljasov.

¹¹ V této souvislosti plní dekrety prezidenta úlohu dočasných zákonů.

¹² Dekret prezidenta RSFSR číslo 75 z 22. 8. 1991 „O některých otázkách činnosti orgánů výkonné moci v RSFSR“.

¹³ Prvotní zástupci prezidenta nesli jednoduché pojmenování: „Zástupci Prezidenta RSFSR“. Nebylo tedy použito v jejich názvu přídavné jméno „zplnomocněný“.

výhodnější¹⁴. Diskriminace subjektů¹⁵, 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 prezidenta¹⁶. Zástupce v republice dané oprávnění postrádal¹⁷.

K unifikaci zástupců a potlačení diskriminace některých z nich došlo až v roce 1995¹⁸, a to i navzdory skutečnosti, že ruská ústava z 12. 12. 1993 výslovně zakotvuje princip rovnosti subjektů RF (čl. 5 odst. 1 ústavy). Kromě obsahového zrovnoprávnění zástupců došlo také k jejich formálnímu přejmenování na *Zplnomocněné zástupce Prezidenta RF v subjektech RF*. O dva roky později proběhlo opětovné přejmenování na *Zplnomocněné zástupce Prezidenta RF v regionech RF*¹⁹. Druhotná změna názvu zaměňující 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.

1.3 Vznik zplnomocněných zástupců prezidenta ve federálních okruzích

Zplnomocnění zástupci Prezidenta Ruské federace ve federálních okruzích (rusky: „полномочные представители президента“, zkráceně: „полпреды“, psáno latinkou: „polpredi“, dále jen jako „**zplnomocnění zástupci**“) vznikli dekretem²⁰ Vladimíra Putina přijatým 13. 5. 2000 (dále jen jako „**dekret o zplnomocněném zástupci**“ nebo jen jako „**dekret**“).

Datum přijetí dekretu je velmi zajímavé ve vztahu k okamžiku nastoupení Vladimíra Putina do úřadu prezidenta 7. 5. 2000²¹. Na první pohled je velmi zarážející, s jakou

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

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

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

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

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

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

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

21 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).

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“²² právní úpravy, kterou za Borise Jelcina ani jako předseda vlády vykonávající část pravomocí prezidenta nemohl v žádném případě použít? Navíc tak důležitá reforma nebyla veřejně komunikována a podrobena kritice před jejím přijetím.

1.4 Dekret o zplnomocněném zástupci

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*“²³) 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 zástupců²³. Tento nedostatek lze snadno překlentnout 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.

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

23 Názor K. V. Čerkasova převzat z CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstavitelja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěpretacii. *Věstnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*, 2011, č. 2, s. 210–214, s. 213. ISSN 0201-7385.

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 centrum²⁴.

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

2 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 federální okruhy (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* [překlad aut.]“²⁵, 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 zplnomocněného zástupce jako „...*důležitý prostředek napomáhající realizaci jednotné státní politiky na celém území RF a podporující jednotu výkonné moci*. [překlad aut.]“²⁶

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

²⁴ V centru federálního okruhu musí zplnomocněný zástupce mít své sídlo, může si ale rozhodnout, kde ve federálním okruhu budou sídlit jeho zástupci a aparát.

²⁵ VOLKOV, A. M. a A. A. CHACHINA. K voprosu o dvojtvennosti administrativno – pravovoj prirody instituta polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Administrativnoje pravo i procesy*, 2012, č. 4, s. 44–48, s. 45. ISSN 2071-1166.

²⁶ LAPINA, M. A. a K. V. PROCHOROV. Feděralnyj okrug kak centr territorialnych organov gosudarstvennoj vlasti. *Juridičeskij mir*, 2010, č. 6, s. 58–60, s. 58. ISSN 1811-1475.

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 89 subjektů²⁷. Představa efektivního jednání prezidenta se 89 zástupci není ani na ruské poměry příliš reálná, naopak se skupinou čítající původně 7, v současné době 8 členů, se jedná o poznání efektivnější. 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* [překlad aut.]“²⁸. 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 sektoru²⁹. 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.

2.1 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).³⁰ Pro právní status zplnomocněného

²⁷ V současné době je Ruská federace tvořena 85ti subjekty (22 republik, 9 krajů, 46 oblastí, 3 města federálního významu, 1 autonomní oblast a 4 autonomní okruhy). Celkový počet klesl sloučením jednotlivých subjektů. V roce 2014 došlo k připojení dvou nových subjektů v souvislosti s válkou na Krymu – Sevastopol a Krym.

²⁸ CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstavitelja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i intěpretacij. *Vestnik Moskovskogo universitěta MVD Rossii*, 2011, č. 2, s. 210–214, s. 212. ISSN 0201-7385.

²⁹ Srovnej např. změnu vztahu prezidenta k oligarchům po nástupu Vladimíra Putina do úřadu prezidenta, viz KASPAROV G. F. Zima přichází: proč je nutné zastavit Vladimíra Putina, vyd. 1., Brno, Jota, 2016, ISBN 978-80-7462-988-4, str. 118 a násl.

³⁰ Jedná se tedy o „zákonnou“ definici zplnomocněného zástupce, protože je obsažena v dekretu prezidenta majícím právní kvalitu klasického federálního zákona.

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, resp. by mít 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 ředitele 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 federací, protože zplnomocnění zástupci zastupují prezidenta vůči subjektům, a nikoli subjekty vůči prezidentovi.

2.2 Několikerá podřízenost zástupců

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

V této souvislosti³¹ O. V. Dolgalev uvádí, že „...jedná se o orgán předjímaný ruskou ústavou a nejen o řadové pododdělení administrativy prezidenta... [překlad aut.]“³², 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 ředitele administrativy.

Ředitel administrativy disponuje rozsáhlými kompetencemi v oblasti jmenování do funkce a následného odvolávání stávajících zplnomocněných zástupců. Ředitel 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). Ředitel 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 ředitel administrativy koordinuje³³ činnost

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

32 DOLGALEV, O. V. Utočněníje pravovogo statusa i položenija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Problemy v rossijskom zakonodatělsve*, 2010, č. 3, s. 52–55, s. 52. ISSN 2072-3164.

33 Původně byla v ustanovení o zástupci zvolena přísnější forma vyjádření: „ředitel operativně řídí činnost zplnomocněných zástupců“.

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 o zplnomocněném zástupci), čímž je dle O. V. Dolgaleva docílena „... jeho reálná kontrolovatelnost centrem. [překlad aut.]“³⁴

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 jmenování³⁵. Činnost zplnomocněných zástupců pak zpravidla zaniká 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“ 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 uvedu, že před předáním úřadu prezidentu Dmitriji Medvěděvovi Vladimír Putin aktivně ukončil činnost svých zplnomocněných zástupců, a to k okamžiku vstupu nového prezidenta do úřadu³⁶.

34 DOLGALEV, O. V. Institut polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti: problemy obosoblenija. *Problemy v rossijskom zakonodatělsve*, 2010, č. 4, s. 50–53, s. 50. ISSN 2072-3164.

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

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

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 ředitel administrativy, přičemž důvěra těchto osob se posuzuje ve vztahu k prezidentovi, čímž je umožněna nepřímá kontrola zástupce zastoupeným prostřednictvím pracovního týmu zástupce. Příímá kontrola je vykonávána samotným prezidentem či ředitelem jeho administrativy. Nutnost několikaleté kontroly může být projevem profesní neodpovědnosti osob při výkonu jím uložených pravomocí nebo může poukazovat na silnější 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 úkony 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 ředitel administrativy prezidenta.

2.3 Kritéria výběru 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 marně³⁷. Státní občanství, délka pobytu v Rusku, věk kandidáta, určité pracovní zkušenosti ani znalosti nejsou výslovně v žádné listině vyžadovány. Základním požadavkem je pouze návrh ředitele 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. řediteli jeho administrativy), a protože institut zplnomocněných zástupců ve federálních okruzích již existuje 18 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.

³⁷ O. V. Dolgalev například navrhuje stanovit pro pozici zplnomocněného zástupce prezidenta následující kritéria: věk minimálně 30 let, občanství Ruské federace (přičemž nesmí mít zároveň státní občanství jiného státu). Viz DOLGALEV, O. V. Utočněním pravového statusu i položeníja polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Probely v rossijskom zakonodatělstve*, 2010, č. 3, s. 52–55, s. 53. ISSN 2072-3164.

Ze sedmi původně zvolených kandidátů v roce 2000, jich 5 mělo souvislost s tzv. silovými strukturami³⁸ (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 6 z 12 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 vykoná³⁹. 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 federaci⁴⁰. 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 úpravy⁴¹. 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 po všech stránkách prověřený a se silnými vazbami na Petrohrad*“ se do právního předpisu⁴² příliš nehodí, nehledě na porušení principu zákazu diskriminace (čl. 19 ústavy) deklarovaného také v ruském právním řádu.

2.4 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

³⁸ Silovici (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).

³⁹ V rámci výkonné moci je dodnes používán formálně neupravený institut „поручения“ v doslovném překladu znamenající „příkaz“.

⁴⁰ Blíže: STARCEV, Ja. Ju. Poručeniya Prezidenta Rossijskoj Federacii, analiz instrumenta diskreionnoj vlasti. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2000, č. 2, s. 139–158. ISSN 2259-6100.

⁴¹ Za všechny např. O. V. Dolgalev. DOLGALEV, O. V. Utočněníje pravovogo statusa i položenija polno-močnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnyh okrugach. *Problemy v rossijskom zakonodatělstve*, 2010, č. 3, s. 52–55. ISSN 2072-3164.

⁴² V tomto konkrétním případě dekret prezidenta představuje dočasný zákon, dočasnou právní normu. Obsahuje tedy obecně závazná pravidla chování mající normativní charakter.

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 prezidenta⁴³. 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*⁴⁴. 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.* [překlad aut.]“⁴⁵ Podstatný posun od pouhé organizace k přímé realizaci může sloužit jako jeden z důvodů pro označení zplnomocněného zástupce za *politického 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 nejvýznamnější z těchto tří úkolů bývá považována úloha zplnomocněného zástupce v kádrové politice prezidenta, protože kádrová politika je v ruském chápání „*jeden z hlavních nástrojů správy země*“ [překlad aut.]⁴⁶.

2.5 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,

43 K tomuto blíže například CHUDOBA, J. Článek 80 Ústavy Ruské federace jako rozhodující moment pro determinaci mocenského postavení prezidenta v ústavním systému. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 11, s. 1268–1280, s. 1279. ISSN 0231-6625.

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

45 Citace převzata z článku SURKOV, D. L. Vzaimodějstviye polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnyh okrugach s organami ispolnitelnoj vlasti subjektov Rossijskoj feděracii. *Vestnik Omskogo yniversitěta. Serija Pravo*, 2012, č. 2, s. 96–99, s. 96. ISSN 1990-5173. Původní internetový odkaz již vyhledat nelze.

46 DOLGALEV, O. V. Institut polnomočnogo predstavitelja Prezidenta RF v sistěme organov gosudarstvennoj vlasti: problemy obosoblenija. *Probely v rossijskom zakonodatělstve*, 2010, č. 4, s. 50–53, s. 50. ISSN 2072-3164.

zda danou činnost může zplnomocněný zástupce vykonávat samostatně, nebo musí vždy vyčkat konkrétního příkazu prezidenta⁴⁷. Druhé dělení pak spočívá na utřídění činností zplnomocněného zástupce dle charakteru vykonávané činnosti.

V tomto ohledu nalezneme v ustanovení o zplnomocněném zástupci pravomoci *koordináčně – 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 prezident⁴⁸, nebo odsouhlasení návrhů rozhodnutí federálních orgánů státní moci, které se dotýkají zájmů federálního okruhu nebo subjektu z daného federálního okruhu, či v neposlední řadě odsouhlasení udělení určitých vyznamenání. Kromě výše uvedeného zplnomocnění zástupci *předávají* na příkaz prezidenta státní ocenění⁴⁹ 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 *koordináčně – kontrolní*⁵⁰.

⁴⁷ 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 soglasiteľnych procedur v realizacii koordinacionnych polnomočij polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach. *Voprosy ekonomiki i prava*, 2010, č. 3, s. 8–10. ISSN 2072-5574. Naproti tomu za příklad samostatně vykonávané pravomoci slouží sběr informací, jejich třídění a následně podání zprávy prezidentu.

⁴⁸ K historickým konotacím této pravomoci např. ČERKASOV, K. V. a K. A. IŠEKOV. Voprosy reglamentacii dějateľnosti polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnych okrugach v sfere realizacii kadrovj politiky glavy gosudarstva v regionach. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*, 2010, č. 9, s. 14–16. ISSN 1813-1247.

⁴⁹ K jednotlivým druhům ocenění a účasti zplnomocněných zástupců např. KOKURINA, O. Ju. Polnomočnyj predstaviteľ Prezidenta Rossijskoj feděracii i nagradnoje proizvodstvo. *Problemy v rossijskom zakonodatel'stve*, 2012, č. 3, s. 24–27. ISSN 2072-3164.

⁵⁰ CYRETOROV, A. I. Pravovyje normy, reglamentirujuščije status polnomočnogo predstavitelja Prezidenta RF v feděralnom okruge: k voprosu strukturirovanija i interpretacii. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2011, č. 2, s. 210–214, s. 210. ISSN 0201-7385.

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.

2.6 Zplnomocnění zástupci jako právoochranářský orgán

Právoochranářskými orgány neboli orgány ochraňujícími právo (право охранительные органы) se v ruském právním kontextu rozumějí orgány, které vykonávají činnost spočívající v ochraně práva (v extenzivním slova smyslu)⁵¹. 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 (policie, prokuratura, soudy, jiné orgány dokazování⁵²), 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 [překlad aut.]“⁵³ 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

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

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

53 SOLUKOVA, A. A. Osobennosti učastija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnom okruge v pravoočranitelnoj dějatel'nosti. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2010, č. 1, s. 146–149, s. 146. ISSN 0201-7385.

okruhu a na udělování státních vyznamenání. Příznačná pro zplnomocněné zástupce je skutečnost, že samostatně nikoho nejmenují, samostatně nikoho neocceňují, 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 budoucna⁵⁴.

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.⁵⁵

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)⁵⁶. Dále aktivně spolupracují⁵⁷ 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.

⁵⁴ 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.* [překlad aut.]“ 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“ „по блату и за взятку“ 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).

⁵⁵ Lze však v dobré víře předpokládat, že závisí hlavně na míře přesvědčivosti a váze argumentů pro jmenování či naopak nejmenování či odvolání jednotlivých osob.

⁵⁶ Příkladem je velké množství, za všechny např. komise k zabezpečení bezpečnosti v železniční dopravě.

⁵⁷ 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 vzájemně působících polnomocných představitelů Prezidenta Ruské federace s organami policie, sledstvia i prokuratury v federálních okruzích. *Pravo i politika*, 2013, č. 7, s. 898–902, s. 889. ISSN 2454-0706.

Prokuratura se řídí vlastní právní úpravou⁵⁸, policie má také svůj federální zákon⁵⁹ a zplnomocnění zástupci disponují vlastním dekretem. „*Ve své každodenní činnosti se každý úřad řídí svými vlastními právními předpisy.* [překlad aut.]“⁶⁰ 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 polpredami⁶¹.

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 20 miliard dolarů a zařadily se tak v žebříčku nákladnosti olympiád na první místo. 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.

2.7 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 orgány⁶², jako je například Společenská rada k rozvoji institutů občanské společnosti Přivolžského federálního okruhu⁶³. 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,

58 Federální zákon z 17. 1. 1992 číslo 2202-1 „O prokurature Rossijskoj Federacii“.

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

60 MAKSIMOVA, K. A. Mechanizmy vzaimodějstvija polnomočnych predstavitelej Prezidenta Rossijskoj federacii s organami policii, sledstvija i prokuratury v feděralnych okrugach. *Pravo i politika*, 2013, č. 7, s. 898–902, s. 901. ISSN 2454-0706.

61 MAKSIMOVA, K. A. Konstitucionno-pravovyje aspekty vzaimodějstvija polnomočnych predstavitelej Prezidenta RF s pravoochranitel'nymi organami. *Zakon i pravo*, 2013, č. 1, s. 57–59, s. 58. ISSN 2073-3313.

62 Blíže k těmto orgánům například BELJASOV, S. N. Polnomočnyj predstavitel' Prezidenta RF kak sopustvujuščij institut po zaščite prav graždan. *Zakon i pravo*, 2011, č. 3, s. 13–16, s. 14 a 15. ISSN 2073-3313.

63 Rada byla vytvořena zplnomocněným zástupcem v Přivolžském federálním okruhu nařízením číslo A53-54P z 16. 5. 2006 o vytvoření Společenské rady k rozvoji institutů občanské společnosti Přivolžského federálního okruhu.

kteřý 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.* [překlad aut.]“⁶⁴ Aby se určitá úřední osoba či občan ze subjektu federace mohli v libovolné otázce obrátit na prezidenta, pak musejí nejdříve projít povinnou instancí – 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.

2.8 Zplnomocnění zástupci jako koordinačně – kontrolní orgán

Primárním cílem zplnomocněných zástupců je zjistit, zda orgány dodržují federální zákonodárství, dekrety, poselství nařízení i příkazy prezidenta⁶⁵. O své činnosti zplnomocnění zástupci pravidelně informují prezidenta a předkládají mu výsledky své práce⁶⁶. 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 absenteje. Jejich úkolem je o protiprávním stavu pouze informovat prezidenta či jiný příslušný orgán, který bude následně realizovat svou pravomoc ke zjednání nápravy. Ovšem v reálném životě používají zplnomocnění zástupci tzv. výzvu (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

⁶⁴ SURKOV, D. L. Vzaimodějstvije polnomočnych predstavitelej Prezidenta Rossijskoj federacii v federal'nyh okrugach s organami ispolnitelnoj vlasti subjektov Rossijskoj federacii. *Vestnik Omskogo universiteta. Serija Pravo*, 2012, č. 2, s. 96–99, s. 98, 99. ISSN 1990-5173.

⁶⁵ 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 predstavitelej Prezidenta RF v federal'nom okruge v pravoochranitel'noj dějatel'nosti. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2010, č. 1, s. 146–149, s. 147. ISSN 0201-7385.

⁶⁶ Pravidelně se vyhotovuje zpráva o národní bezpečnosti ve federálním okruhu a jeho politickém, sociálním a ekonomickém stavu.

prezidentu, který přijme normativní či individuální právní akt a situaci napraví, zároveň tím také závazně projeví vůli zplnomocněného zástupce, pokud s ní souhlasí⁶⁷. 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* [překlad aut.]“⁶⁸ prezidenta.

Tímto způsobem na základě faktického silného vlivu prezidenta dochází k rozšiřování pravomocí jeho zplnomocněných zástupců, kteří svou pravomoc kontrolní postupně faktickou 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 koordináční pravomoci zplnomocněného zástupce, která „...*napomáhá produktivitě a efektivnosti státního aparátu* [překlad aut.]“⁶⁹. Koordinace v rámci jednoho subjektu či mezi subjekty federálního okruhu má v Ruské federaci dvojí 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 statutem 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 přidavek*“

⁶⁷ Do jisté míry lze v tomto ohledu připodobnit činnost zplnomocněných zástupců k činnosti ombudsmana, který rovněž upozorňuje a vyzývá, rozhoduje však někdo jiný.

⁶⁸ ČERKASOV, K. V. Administrativnaja jurisdikcija polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj federacii v federalnych okrugach: k postanovke voprosa. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*, 2013, č. 12, s. 14–17, s. 15. ISSN 1813-1247.

⁶⁹ BUČAKOVA, M. A. Koordinacionnyje načala dejatel'nosti polnomočnych predstaviteľej Prezidenta Rossijskoj federacii v federalnych okrugach v sfere ochrany okružajuščej sredy. *Vestnik Omskogo universiteta. Serija Pravo*, 2010, č. 2, s. 36–42, s. 39. ISSN 1990-5173.

prezidentské moci [překlad aut.]⁶⁶; 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, kteří mají samostatné mocenské pravomoci svázané se zabezpečením efektivní součinnosti subjektů daného okruhu, čímž se vytvářejí politicko-právní celky svazového typu.⁷⁰

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,⁷¹ nebo disponují alespoň částečnou autonomií a pak se jedná o vytvoření nového orgánu veřejné moci, který nemá vůbec oporu v ruské ústavě.

3 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 (администрация). Avšak ve srovnání s tou prezidentskou je nepoměrně méně početná a v jejím čele nestojí ředitel, 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 zástupci).

Každá administrativa zplnomocněného zástupce je tvořena několika zástupci (заместитель) a pomocníky (помощник) zplnomocněných zástupců a řadou dalších zaměstnanců. Celá administrativa se pak člení do několika oddělení (департамент) tvořenými dle odborné literatury „specialisty (federálními, státními, občanskými zaměstnanci) z příslušných oblastí a sfér státní správy. [překlad aut.]“⁷² Podstatná je ovšem skutečnost, že zplnomocněný zástupce nemá absolutní moc nad strukturou a obsazením své administrativy. I zde se projevuje vázanost na administrativu prezidenta, když počet zástupců, strukturu administrativy i počet zaměstnanců musí zástupci schválit ředitel prezidentské administrativy (část V. oddíl 10. odst. 3 ustanovení o zástupci).

⁷⁰ 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. a A. A. CHACHINA. K voprosu o dvojstvennosti administrativno – pravovoj prirody instituta polnomočnych predstaviteľej Prezidenta RF v feděralnych okrugach. *Administrativnoje pravo i process*, 2012, č. 4, s. 44–48, s. 45. ISSN 2071-1166.

⁷¹ Zde bychom se dostali již nad obecný rámec čl. 80 ústavy.

⁷² GADŽIJEV, A. K. Apparat polnomočnogo predstaviteľja Prezidenta Rossijskoj feděracii v feděralnom okruge: naznačeniye, struktura, polnomočija. *Rossijskaja justicija*, 2014, č. 1, s. 59–62, s. 60. ISSN 0131-6761.

Ohledně výběru nejbližších spolupracovníků (zástupci a pomocníci) zplnomocněný zástupce dokonce žádné pravomoci nemá, protože jsou jmenováni a odvoláváni do svých funkcí přímo ředitelem administrativy prezidenta (oddíl I. odst. 4. bod 4 ustanovení o zástupci). Tuto skutečnost můžeme považovat za projev nedůvěry federálního centra 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... [překlad aut.]“⁷³. 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 5 zástupců, 5 pomocníků a 9 oddělení, administrativa Severo-Kavkazského federálního okruhu má 3 zástupce, 5 pomocníků (údaj o počtu oddělení nezjištěn) a konečně administrativa Dálněvýchodního federálního okruhu se skládá ze 3 zástupců, 2 pomocníků a 7 oddělení⁷⁴. 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, že 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 zvětšuje⁷⁵. Tento jev bývá argumentován složitějšími vztahy ve společnosti, novými prioritami ruské státnosti a aktualizací funkcí státu, zjednodušeně řečeno zplnomocnění zástupci plní více úkolů a tyto úkoly jsou nyní složitější, než byly ty v minulosti.

73 GADŽIJEV, A. K. K voprosu ob organizacionno – pravovych osnovach obespečeniya dějatel'nosti polnomočnyh predstavitel'ej Prezidenta Rossijskoj federačii v feděralnyh okrugach. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoje samoupravlenije*, 2013, č. 6, s. 11–14, s. 11. ISSN 1813-1247.

74 Uvedené údaje získány z webových stránek jednotlivých federálních okruhů. Dostupné z: Centrální federální okruh (<http://cfo.gov.ru/polpred/apparatus>), Severo-Kavkazský federální okruh (<http://skfo.gov.ru/polpred/staff/>), Dálněvýchodní federální okruh (<http://dfo.gov.ru/polpred/vices/>) [cit. 8. 9. 2018].

75 GADŽIJEV, A. K. Apparat polnomočnogo predstavitel'ja Prezidenta Rossijskoj federačii v feděralnom okruge: naznačeniye, struktura, polnomočija. *Rossijskaja justičija*, 2014, č. 1, s. 59–62, s. 61. ISSN 0131-6761.

V ekonomické oblasti můžeme vysledovat silnou odkázanost jednotlivých administrativ na administrativu prezidenta, která ze svého rozpočtu hradí bydlení, prostory, vybavení, zdravotní pomoc a další pro administrativy životně důležité záležitosti. I zde platí princip, kdo platí, ten také rozhoduje.

Obecně lze tuto kapitolu shrnout tezí, že u administrativ zplnomocněných zástupců lze konstatovat silnou personální, strukturální i ekonomickou závislost na administrativě prezidentské, resp. na řediteli 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.

3.1 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 inspektoři⁷⁶. 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 článku 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.

⁷⁶ 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 RF v feděralnyh okrugach. *Sovremennoje pravo*, 2013, č. 6, s. 36–38, s. 37. ISSN 1991-6027.

Za příklad nárůstu pravomocí slouží Penzenská oblast, jejíž stanovy⁷⁷ 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 federace⁷⁸. Navíc hlavní federální inspektori 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 inspektorovi přiznává jistá speciální oprávnění, je možné se ještě s danou situací smířit⁷⁹, 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, nikdy je nezpochybnuje a fakticky se vykonávají.* [překlad aut.]“⁸⁰ 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 longaevis* (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 nespadají do aparátu hlavního federálního inspektora.⁸¹

3.2 Další pomocníci zplnomocněného zástupce

Pro úplnost již jenom telegraficky doplním, že předchozí výčet pomocníků zplnomocněného zástupce, tzn. jeho administrativa a hlavní federální inspektori, není taxativní. V každém federálním okruhu dále vzniká struktura poradních orgánů – rady, komise, kolegia, pracovní skupiny, přičemž každý z konzultativních orgánů se specializuje na určitý okruh otázek.⁸²

⁷⁷ Stanovy Penzenské oblasti z 10. 9. 1996 (obdoba ústavy).

⁷⁸ 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.

⁷⁹ V tomto ohledu subjekt federace preventivně souhlasí, resp. schvaluje omezení své autonomie, a to ve prospěch federálního centra, resp. federace jako celku.

⁸⁰ GADŽIJEV, A. K. a K. V. ČERKASOV. Někotoryje aspekty administrativno – pravovogo statusa glavnyh federalnyh inspektorov apparatov polnomochnych predstavitelej Prezidenta Rossijskoj feděracii v federalnyh okrugach. *Sovremennoje pravo*, 2013, č. 1, s. 11–14, s. 14. ISSN 1991-6027.

⁸¹ 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.

⁸² V Centrálním federálním okruhu nalezneme kromě jiného Radu zákonodárců (se zaměřením na analýzu projektů zákonů), Komisi zabývající se sociálně-pracovními vztahy, Kolegium ohledně otázek právoochranné činnosti, obrany a bezpečnosti, Pracovní skupinu zaměřenou na napomáhání rozvoji malého a středního podnikání.

Poradní orgány mohou vznikat z vlastní vůle zplnomocněného zástupce⁸³, 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.

4 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 orgány⁸⁴, 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.* [překlad aut.]“⁸⁵ Ruská právní doktrína rovněž hovoří o tříúrovňové struktuře státní moci, přičemž: „*Je velmi pravděpodobné, že v dlouhodobé perspektivě při zachování tendence spojování subjektů RF a redukci jejich počtu, právě federální okruhy RF se stanou centrem teritoriálních orgánů státní moci (nejdříve výkonných a soudních) s následným přechodem na dvouúrovňovou strukturu státní moci: federální centrum – federální okruhy.* [překlad aut.]“⁸⁶

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, Přivolžský, Uralský, Sibiřský, Dálněvýchodní a následně osmý, Severo-Kavkazský⁸⁷, se již v současné 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 úpravy⁸⁸.

⁸³ Vůle zplnomocněného zástupce je však následně zpravidla potvrzena prezidentem.

⁸⁴ Federální agentura železniční dopravy, Federální služba dohledu v oblasti nakládání s přírodním bohatstvím, Federální služba finančních trhů.

⁸⁵ HENDERSON, J. E. *The constitution of the Russian Federation: a contextual analysis*. Oxford, Hart, 2011, s. 143, Constitutional systems of the world. ISBN 978-1-84113-784-1.

⁸⁶ LAPINA, M. A. a K. V. PROCHOROV. Feděralnyj okrug kak centr territorialnyh organov gosudarstvennoj vlasti. *Juridičeskij mir*, 2010, č. 6, s. 58–60, s. 60. ISSN 1811-1475.

⁸⁷ Federální okruh vznikl v roce 2010 oddělením subjektů z Jižního federálního okruhu.

⁸⁸ 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 po mladé ruské vědce, ale také renomovanými právníky (např. K. V. Čerkasov).

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 ke upevnění federalismu.* [překlad aut.]“⁸⁹ 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 federace⁹⁰.

Soudce ústavního soudu Vladimír Jaroslavcev v rozhovoru pro španělské noviny El País 31. 8. 2009 uvedl: „*Za období prezidentsví Putina a jeho následníka 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 (...)* [překlad aut.]“⁹¹ 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 ředitel 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.

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.

Závěr

Jak tedy závěrem charakterizovat a zhodnotit význam zplnomocněných zástupců? Jedná se o právní institut silně navázaný na konkrétní osobu zastávající úřad ruského

⁸⁹ Poselství Prezidenta Ruské federace Federálnímu shromáždění z 8. 7. 2000 „Jaké Rusko vytváříme“.

⁹⁰ Viz stínová struktura socialistických federací s centrem v podobě komunistického politbyra.

⁹¹ Citace převzata z článku PUŠKARSKAJA, A. Ústavní soud ztrácí svébytné názory. In: *kommersant.ru* [online]. 2. 12. 2009 [cit. 15. 9. 2018]. Dostupné z: <https://www.kommersant.ru/doc/1284828>

prezidenta (oddíl 1.1), a to v rovině právní úpravy (oddíl 1.4) i personálního obsazení (oddíl 2.3). Institut si za svou existenci prošel zásadním vývojem (oddíl 1.2). Jeho faktická silná pozice se kromě jiného projevuje i v několikeré kontrole či podřízenosti (oddíl 2.2) s cílem zabránit převzetí úlohy zastoupeného jeho zástupcem. Hlavní činnost zplnomocněných zástupců formálně směřuje k součinnosti, koordinaci a kontrole uvnitř federálního okruhu (oddíly 2.4–2.8), fakticky pak k řízení daného federálního okruhu (oddíl 2.8), 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 (oddíl 4). 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).