

Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace*

The President of the Russian Federation in the Decisions of The Constitutional Court of the Russian Federation

Kamil Hradský**

Abstrakt

Navzdory 26 letům své existence doposud nenabyl právní institut Prezidenta Ruské federace v ruském právním prostředí pevných kontur. Cílem tohoto článku je podívat se na prezidenta očima Ústavního soudu Ruské federace, tzn. předložit čtenáři, 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 institutu ruského prezidenta. Jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu jsou pečlivě vybrána tak, aby poukázala na obecnější tendence a kvalitu argumentace ústavního soudu.

Klíčová slova

Prezident Ruské federace; Ústavní soud Ruské federace; soudní rozhodnutí.

Abstract

Despite 26 years of its existence the legal institute – The President of the Russian Federation – has not acquired clear features in the Russian legal world. The main aim of this article is to take a look at the president from the perspective of The Constitutional Court of the Russian Federation, in other words to show the readers which fundamental issues about the president were decided by the court, what were the solutions and what was the argumentation. On the grounds of the absence of detailed legislation, the generality of the constitution and the unclear position of the president in the system of division of state power, the judicial decisions gain importance by participating in defining the institute of the Russian president. Individual constitutional court decisions are carefully chosen to point out the general tendency and the quality of the court argumentation.

Keywords

The President of the Russian Federation; The Constitutional Court of the Russian Federation; Judicial Decisions.

* Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019, č. 260361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Za jeho kritické přečtení děkuji svému školiteli prof. Janu Kyselovi, recenzentům Časopisu pro právní vědu a praxi a dále Tomáši Friedelovi a Dominiku Andreskovi.

** 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

Úvod

Právní institut prezidenta, pojmenovaný původně Prezident Ruské sovětské federativní socialistické republiky¹ a následně Prezident Ruské federace², navzdory 26 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 ústavě³, federálním zákonu o volbě prezidenta⁴, federálním zákonu o garancích prezidenta a členům jeho rodiny⁵ 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, jež svůj federální ústavní zákon upravující dopodrobna její činnost již má⁶. 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 zákonem⁷.

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, parlamentu⁸, vládě a soudům. Máme tak tři větve státní moci a čtyři subjekty. Vylučovací metodou přiřadíme parlament k moci zákonodárné (čl. 94 odst. 1 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. Suvorov⁹). Jiní jej dokonce označují

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

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

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

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

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

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

7 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).

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

9 SUVOROV, V. N. *Konstitucionnyj status Prezidenta Rossijskoj Federacii*. Moskva, 2000, 53 s., s. 14–15. Disertační práce (doktor právních věd). Moskovskaja gosudarstvennaja juridičeskaja akademija, specializace 12.00.02.

za hlavu výkonné moci (např. Lučín¹⁰), 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. Vinogradov¹¹ 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. Koljušin¹²) nebo dokonce nad nimi (např. Avakjan¹³, Čirkin¹⁴), 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.

Předchozí odstavec demonstruje nejasnost i v tak elementární oblasti, jako je místo prezidenta v systému dělby státní moci¹⁵ 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 Čirkinem, označujícím hlavu státu (prezidenta) za „*právně-faktickou konstrukci*“¹⁶. Pokud se přidržíme obecně sdíleného pohledu na Dmitrije Medvěděva jako pouhý stín Vladimíra Putina, pak můžeme rozlišovat dvě období prezidentství v Ruské federaci – první Borise Jelcina (od 10. 7. 1991 do 31. 12. 1999) a druhé Vladimíra Putina (od 31. 12. 1999 do současnosti, s meziobdobím Dmitrije Medvěděva od 7. 5. 2008 do 7. 5. 2012). Toto dělení necht' má čtenář na paměti, protože s ním bude pracováno v následujícím výkladu.

Poměrně obsírný úvod byl zvolen za účelem alespoň částečného zasvěcení Středoevropana do ruských poměrů. Mým cílem je podívat se na institut prezidenta očima ústavního soudu, tzn. předložit čtenáři, jaké základní otázky ve vztahu k prezidentovi řešil ústavní soud (z důvodu přehlednosti článku a jeho přínosu se jedná o demonstrativní výčet), jak je posoudil a čím svá rozhodnutí zdůvodnil. Protože právě při absenci podrobné

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

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

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

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

14 ČIRKIN, V. E. *Prezidentskaja vlast'. Gosudarstvo i pravo*. Moskva: Nauka, 1997, č. 5, s. 15–23, s. 15. ISSN 0132-0769.

15 Pro úplnost dodávám, že tato otázka nikdy nebyla rozhodnuta ústavním soudem.

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

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 článku tvořící jednotlivá rozhodnutí soudu a článek 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 tohoto článku 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, bohužel však vychází zpravidla ze sekundárních pramenů práva, čímž dochází k přejímání nepřesností svých předchůdců.

1 Ústavní soud Ruské federace

Ústavní soud Ruské sovětské federativní socialistické republiky a následně Ústavní soud Ruské federace¹⁷ existuje přibližně stejně dlouho¹⁸ 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.“¹⁹ Zda je tomu skutečně tak, nechť čtenář posoudí na konkrétních judikátech ústavního soudu.

¹⁷ K přejmenování došlo stejným zákonem jako u prezidenta, viz citace číslo 2

¹⁸ Byl zřízen zákonem RSFSR z 12. 07. 1991 číslo 1599-1 „O ústavním soudu RSFSR“.

¹⁹ Federální ústavní zákon z 21. 07. 1994 číslo 1-FKZ „O Ústavním soudu Ruské federace“ Dále jen jako „zákon o ústavním soudu“.

Původně byli soudci ústavního soudu voleni tajným hlasováním (schvalování) na Sjezdu lidových poslanců RSFSR, a to z kandidátů navržených Nejvyšším sovětem RSFSR (čl. 3 zákona o Ústavním soudu RSFSR). Takto bylo v roce 1991 zvoleno (z akademického prostředí) 13 z celkového v té době možného počtu 15 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 9 soudců, přičemž řadu kandidátů Rada federace odmítla. Za prezidentství Vladimíra Putina bylo jmenováno 10 soudců (6 za samotného Vladimíra Putina a 4 za Dmitrije Medvěděva), pozoruhodné je však, že žádného kandidáta Rada federace neodmítla.²⁰

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 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 prezidentem²¹.

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:

²⁰ Údaje o všech 32 soudcích (16 současných a 16 dřívějších) včetně jejich životopisů je možné nalézt na stránkách ústavního soudu: <http://www.ksrf.ru>

²¹ V této souvislosti je nutné zmínit, že Rada federace je složena ze dvou zástupců z každého subjektu Ruské federace, jeden zastupuje zákonodárny 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.

„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 administrativní prezident (...), cítím se uprostřed ruin soudnictví (...)²²“.

V současné době není ústavní soud zcela obsazen. Z celkového možného počtu 19 soudců zůstávají tři posty neobsazeny²³. Kolektiv 16 úřadujících soudců je tvořen 3²⁴ soudci vykonávající činnost již od počátku soudu, 4²⁵ soudci jmenovanými za prezidentství Borise Jelcina a 9²⁶ soudci jmenovanými za prezidentství 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 dvou-třetinové 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 až 7), zákonu o ústavním soudu a také v další federálních (ústavních) zákonech²⁷. 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 velezrady 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 neuskutečnitelnou²⁸. Historie dává těmto odborníkům za pravdu, protože výše uvedená procedura nebyla nikdy proti prezidentu 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

22 Citace převzata z článku PUŠKARSKAJA, A. *Ústavní soud ztrácí svébytné názory*. In: *kommersant.ru* [online]. 2. 12. 2009 [cit. 9. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.kommersant.ru/doc/1284828>

23 Důvodem jsou čerstvá uprázdnění tří postů v roce 2016.

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

25 O. S. Chochrjakova, Ju. M. Danilov, L. M. Žarkova, V. G. Jaroslavcev.

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

27 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 způsobu přijetí do Ruské federace nového subjektu“.

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

sporu či na návrh prezidenta²⁹. 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 prezidentem³⁰ 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 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 postupu³¹.

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)), a to na návrh prezidenta, Rady federace, Státní dumy, skupiny 1/5 členů Rady federace nebo poslanců Státní dumy, vlády, Nejvyššího soudu RF, Nejvyššího arbitrážního soudu RF a orgánů zákonodárné a výkonné moci subjektů RF. Právním následkem vyslovení nesouladu s ústavou je ztráta platnosti posuzovaného aktu či jeho částí (čl. 125 odst. 6 ústavy).

Nejznámější případ použití abstraktní kontroly ústavnosti je datován v září roku 1993, kdy kulminoval mocenský spor mezi prezidentem Borisem Jelcinem a tehdejším parlamentem. Prezident vydal dekret³², 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 ústavou³³ 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 1995.³⁴

29 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.

30 Rozhodnutí ústavního soudu 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“.

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

32 Dekret z 21. 9. 1993 číslo 1400 „O postupné ústavní reformě v Ruské federaci“.

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

34 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., s. 68–81. ISBN 978-1-84113-784-1.

A konečně za čtvrté spadá do gesce ústavního soudu poskytnout na žádost prezidenta, Rady federace, Státní dумы, 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.

Pokud si čtenář přečte úplné znění ústavy, u jednotlivých ustanovení, kde již ústavní soud podal svůj všeobecně 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, ty první jsou všeobecně závazné, mohou být dány pouze v rámci řízení o výkladu ústavy a jsou obsaženy ve výrokové části vydávaných rozhodnutích. Jiné právní názory soudu vyložené v ostatních řízeních se nacházejí v odůvodnění rozhodnutí, jsou závazné v konkrétních kauzách a na ostatní působí 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.

Po souhrnu základních informací přišel čas věnovat se konkrétním rozhodnutím ústavního soudu o prezidentu.

2 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 úpravy* (viz poznámka pod čarou číslo 1) *by se do limitu maximálního počtu dvou období za sebou stanovených ústavou z roku 1993 nezapočítávalo*.³⁵ 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

³⁵ Rozhodnutí ústavního soudu z 5. 11. 1998, číslo 134-O „Ve věci výkladu čl. 81 odst. 3 ústavy a odstavce 3. oddílu druhého ústavy – 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 případně odmítne registrovat Borise Jelcina jako kandidáta na 3. volební období, a tedy zda ústavní soud dopředu neovlivnil případné jednání volebních orgánů, ponechávám stranou³⁶.

Věcně považuji právní výklad ústavy za správný, opačné stanovisko by mohlo otevřít dveře pro vytvoření 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 úřad³⁷.

V této souvislosti je nutné zmínit, že argumentace ústavního soudu mohla být přeci jenom propracovanější. Opírat se mohla například o základní demokratické principy,

³⁶ K tomuto blíže viz disentanční stanovisko soudkyně T. G. Moršakové k danému judikátu.

³⁷ „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 stanovenou mez, zahrnující odstavec 3 oddílu druhého Závěrečná a přechodná, kterou není možné překročit.“ Citace ze strany 4 předmětného rozhodnutí ústavního soudu.

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 federaci³⁸, 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 až 2012 tzv. tandemokracií, loutkovládou či stínovládou.

Garry 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 prozřadnější 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 vtíp, 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 ladhém pas de deux na brobě ruské demokracie.*“³⁹

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.⁴⁰

Navíc za vlády Dmitrije Medvěděva byla na jeho návrh přijata první novela ústavy⁴¹ 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 8 let v úřadě, zůstalo zachováno. Prodloužením volebního období došlo však k jeho podstatné modifikaci mající za následek celkový limit 12 let v úřadu

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

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

40 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.

41 Zákon RF o změně ústavy RF z 30. 12. 2008 číslo 6-FKZ „O změně volebního období Prezidenta RF a Státní Dumy“.

prezidenta, který by v souladu s předchozí úpravou byl považován za tři volební období za sebou⁴². 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.

3 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, s výjimkou oprávnění rozpustit Státní dumu, vyhlásit referendum a navrhopvat změny a revizi ústavy⁴³ (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. tétož 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***⁴⁴.

⁴² 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: Duma projedná novelu ústavy předloženou prezidentem. In: *ria.ru* [online]. 14. 11. 2008 [cit. 9. 7. 2017]. Dostupné z: <https://ria.ru/politics/20081114/155006777.html>. Původně byl rozhovor uveřejněn v deníku Ruské noviny z 26. 11. 2008, s. 4.

⁴³ 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, 149(5), s. 484–501. ISSN 0231-6625.

⁴⁴ Rozhodnutí ústavního soudu z 6. 07. 1999, číslo 10-II „Ve věci výkladu ustanovení článku 92 odst. 2 a 3 ústavy.“

Ústavní soud zcela správně 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.⁴⁵ 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 navrací 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.

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 nastiňených 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 (...)*“⁴⁶ 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 zvlátnostech jeho ústavního statusu by měl sloužit

⁴⁵ Přesně takto postupoval prezident Boris Jelcin 5. a 6. listopadu 1996, kdy z důvodu podstoupení chirurgické operace, uložil na dané období výkon svých povinností předsedovi vlády. Učinil tak za pomoci těchto dekretů: Dekret prezidenta z 5. 11. 1999, číslo 1534, a z 6. 11. 1996, číslo 1535.

⁴⁶ Jedná se o citace ze strany číslo 2 předmětného rozhodnutí.

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.

4 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*.⁴⁷ 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 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 posouzení⁴⁸. 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.

⁴⁷ Rozhodnutí ústavního soudu z 11. 07. 2000, číslo 12-P „Ve věci výkladu ustanovení článků 91 a 92 odst. 2 ústavy o předčasném ukončení výkonu funkce prezidenta z důvodu trvalé nezpůsobilosti vykonávat jeho pravomoci způsobené zdravotním stavem“.

⁴⁸ Srov. např. strany 92 a 93 komentáře BARCHATOVA, E. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii*. 1. vyd. Moskva: Prospekt, 2010, 256 s. ISBN 978-5-392-01101-8.

5 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 (*checks and balances*). Aby byl předseda vlády ustaven, musejí se dva orgány dohodnout na vzájemném kompromisu, zároveň je však vyloučena patová situace: „*Po trojím odmítnutí kandidatur na post předsedy vlády Ruské federace Státní dumou prezident jmenuje předsedu vlády, rozpustí Státní dumu a vyhlásí nové volby.*“ (čl. 111 odst. 4 ústavy)

V roce 1998 prezident Boris Jelcin navrhl na post předsedy vlády třikrát za sebou téhož kandidáta – Sergeje Kirijenka. Státní дума jej dvakrát za sebou odmítla, ale napotřetí pod hrozbou rozpuštění vyšla prezidentu vstříc a kandidáta schválila⁴⁹. Příběh ještě nekončí. Po pěti měsících byl předseda vlády Sergej Kirijenka ze své funkce prezidentem odvolán (resp. odvolána byla celá vláda – čl. 83 písm. v) ústavy). Následně byl prezidentem navrhnout na post předsedy vlády Viktor Černomyrdin, který již tuto funkci jednou zastával. Státní дума jej dvakrát odmítla, napotřetí si prezident netroufl navrhnout téhož kandidáta a předložil nakonec úspěšnou kandidaturu Jevgenije 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***⁵⁰. 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

49 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.

50 Rozhodnutí ústavního soudu z 11. 12. 1998, číslo 28-P „Ve věci výkladu ustanovení čl. 111 odst. 4 ústavy“.

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. Lučín 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 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. Svě 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. Jan Chudoba poukazuje na skutečnost, že ústava nezohledňuje, zda se rozpustění Státní dumy „(...) *zamlouvá* či *nezamlouvá hlavě státu z politického hlediska, tj. obzvláště za situace, kdy je parlament ochoten spolupracovat na nejnřznějších reformách (a také přijmout příslušné zákony), ale předkládaná kandidatura je pro jeho dolní komoru z politického hlediska nepřijatelná.*“⁵¹ 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 zřádnosti* či *za úplatek* (по благу чи за взятку), přičemž rovina formální je vždy převládána 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 ovlivnit⁵², 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 správné“, z čehož

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

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

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. 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.

6 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 prezidenta⁵³, kdy se Státní дума domnívala, že materií 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 takové 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 podzákoné 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 přirčena alternativní povaha „negativního zákonodárce“ označujícího zákony či jiné právní akty přijaté před vstupem v platnost ústavy z roku 1993 za nesouladné se současnou ústavou, což má dle části druhé odstavce 2 ústavy za následek nepoužití takových to aktů⁵⁴.

⁵³ Rozhodnutí ústavního soudu z 30. 04. 1996, číslo 11-P „Ve věci prověření ústavnosti bodu 2 dekretu prezidenta z 3. 10. 1994, číslo 1969 „O opatřeních k upevnění jednotného systému výkonné moci v Ruské federaci“.

⁵⁴ Rozhodnutí ústavního soudu 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 z 24. 12. 1993, číslo 2287 „O dání do souladu pozemkového zákonodárství Ruské federace s ústavou“.

Dále mohou dekrety prezidenta představovat také zmocňovací akt pověřující vládu k výkonu pravomocí prezidenta⁵⁵ nebo také individuální správní akt, např. odvolávající určitou osobu z funkce⁵⁶.

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. Jan Chudoba v této souvislosti uvedl: „*Článek 80 může být prezidentem RF užít jako bezprostřední, samostatný zdroj moci, a tím může sloužit jako podklad pro učinění určitého rozhodnutí hlavou státu.*“⁵⁷

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 případech, 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.*“⁵⁸ 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 úvod článku). 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

55 Rozhodnutí ústavního soudu z 31. 7. 1995, číslo N 10-P, zkráceně: „Ve věci prověření ústavnosti dekretu z 30. 11. 1994, číslo 2137, dekretu z 9. 12. 1994, číslo 2166, usnesení vlády z 9. 12. 1994, číslo 1360, a dekretu z 2. 11. 1993, číslo 1833“.

56 Rozhodnutí viz poznámka číslo 30 tohoto článku, s. 4: „*Pro svůj ústavní statut je povinen vydávat právní akty zabezpečující výkon ústavy a zákonů, a to vždy pokud absentuje úprava daného postupu.*“

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

58 Ibid. poznámka 55, čl. 4 a 5.

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.

7 Ostatní otázky

Kromě zmíněné problematiky byla ústavním soudem řešena i celá řada dalších otázek. Aby však tento článek nebyl 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.⁵⁹

Ústavní soud dále judikoval prezidentovi právo (opět ústavou nezmiňené 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.⁶⁰

Ústavní soud se vyjadřoval také k rozdílu mezi pojmy systém orgánů výkonné moci a strukturou orgánů výkonné moci⁶¹, posuzoval proceduru jmenování soudců⁶² 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 zákonodárského orgánu či přímá volba občany)⁶³.

⁵⁹ Rozhodnutí ústavního soudu z 5. 6. 2012, číslo 1058-O „O stížnosti občanky Svetlany Michajlovny Peunové na porušení jejich ústavních práv § 36 odst. 1 federálního zákona o volbách Prezidenta Ruské federace“.

⁶⁰ Rozhodnutí ústavního soudu z 22. 4. 1996, číslo 10-P „Ve věci výkladu jednotlivých ustanovení čl. 107 ústavy“.

⁶¹ Rozhodnutí ústavního soudu z 27. 1. 1999, číslo 2-P „Ve věci výkladu čl. 71 písm. g), čl. 76 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 ústavy“.

⁶² Rozhodnutí ústavního soudu 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“.

⁶³ Rozhodnutí ústavního soudu 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“.

Článek tohoto charakteru 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 problémů a tendencí rozhodnutí ústavního soudu.

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 6. tohoto článku). 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 duchu⁶⁴ (bod 5. tohoto článku), 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 2. tohoto článku), nesprávné použití interpretačních metod (bod 3. tohoto článku), ale také obsahuje i nejspíše úmyslnou ignoraci argumentace navrhovatele (bod 5. tohoto článku).

A pokud se přeci jenom ústavní soud odhodlá k rozhodnutí alespoň částečně omezující moc prezidenta, pak se přistoupí ke změně litery samotné ústavy (bod 2. tohoto článku). Po přečtení tohoto článku by mělo být čtenáři jasné, proč prezident Vladimír Putin tak často s oblibou opakuje svou mantru: „Vše jsem udělal v souladu s ústavou.“⁶⁵ Za předpokladu nedostatečné právní úpravy (bod 4. tohoto článku) 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.

⁶⁴ *Contra constitutionem et eius animum.*

⁶⁵ „Я всё сделал в соответствии с конституцией.“

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 vypovídá i přemístění sídla tohoto orgánu z mocenské metropole Moskvy na sever do Petrohradu⁶⁶. Článek uzavřu následující metaforou.

Tak jako jeden ze symbolů Ruské federace dvouhlavý orl 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 orl 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.

⁶⁶ Změna sídla ústavního soudu proběhla na základě novely zákona o ústavním soudu v roce 2008. Podrobnosti přemístění stanovil dekret prezidenta z 23. 12. 2007 číslo 1740 „O sídle Ústavního soudu Ruské federace“.