

# K charakteristice vlády moderního státu (srovnání a popis)

Jan SVATOŇ

## I. Úvodem

Mezi nejvyšší orgány státu náleží vedle orgánů typu hlavy státu, parlamentu, nejvyššího soudu a případně ústavního soudu také orgány vládního typu. Tyto posléze uvedené orgány jsou společně s ostatními výkonnými – státně správními – orgány a zpravidla i s hlavou státu považovány za výkonné orgány v širším smyslu neboli za orgány exekutivní.

Vývojově je postavení vlády v moderním státě jedním z důsledků překonání vztahů typických pro absolutní monarchii. Konec konců mezi první typické kroky tohoto postupu patřilo formování vlády do podoby svébytného kolegiálního orgánu. Vláda, resp. ministři, přestávali být pouhým sborem rádců panovníka a naopak dominujícím se stal jejich vztah k parlamentu. V dalším byl tento proces ovlivněn navazujícími společenskopolitickými podmínkami formování a realizace zejména parlamentních a prezidentských modelů forem vlády a tím také vztahy parlamentů a vlády, resp. prezidenta jako subjektu řídicího nejen vlády (kabinet), ale i zbývající část exekutivy.

Vládní a ostatní výkonné orgány moderního státu lze s přihlédnutím k hledisku jejich výkonného charakteru – tedy z pohledu jejich vztahu k parlamentu, resp. v případě prezidenta jako hlavy vlády – rozlišit na:

- a) orgán vystupující v úloze nejvyššího subjektu výkonné moci, který má ústavní a politickou odpovědnost za realizaci této moci. Nepodléhá služebním příkazům žádného jiného státního orgánu a naopak je ostatním výkonným (státně správním) orgánům nadřízen. Jedná se proto nejen o jeden z nejvyšších státních orgánů, ale také o **nejvyšší výkonný orgán**. V parlamentních systémech je takovým orgánem vláda, v systémech s převažující dělbou moci pak hlava státu. Pro tyto orgány je tedy typickou výkonnou vládní činností podzákonného a nařizovacího charakteru;
- b) specializované orgány v jejichž čele stojí zpravidla ústavně (příp. služebně) odpovědní vedoucí (ministr), který je členem vlády. Souhrn těchto orgánů

(nejčastěji nazývaných ministerstva) tvoří vládu, kterou jsou také zpravidla zpětně řízení. Kromě nich se lze také setkat s ostatními specializovanými výkonnými orgány (správními úřady), jejichž vedoucí nejsou členy vlády, resp. samotné tyto orgány ústavně a mnohdy ani organizačně nejsou součástí vlády. Jak orgány typu ministerstev, tak tyto specializované (ústřední) výkonné orgány bývají někdy označovány za **ústřední orgány státní správy**. Do působnosti většiny z těchto orgánů náleží nejen oprávnění, ale také povinnost řídit jim podřízené orgány státní správy, případně v oblasti přenesené státní správy i některé další orgány veřejné správy (viz dále). Pro zaměření činnosti těchto ústředních orgánů státní správy je typickým odborný – specializovaný – výkon státní správy;

- c) kromě vlády a ústředních orgánů státní správy tedy existují jimi řízené další orgány státní správy, které působí v jednotlivých částech území státu – **územní orgány státní správy**.<sup>1</sup>

V dalším bude, jak to ostatně vyplývá i z názvu, pozornost věnována především charakteristice vlády moderního státu.

## II. Vláda

Vláda (rada ministrů, kabinet ministrů) náleží mezi kolegiální nejvyšší státní orgány. Zatímco vláda v parlamentní formě vlády má sensu stricto charakter nejvyššího výkonného orgánu státní moci vybaveného mimo jiné rozhodovacími oprávněními, tak v případě prezidentské formy vlády kabinet nedisponuje tímto druhem oprávnění a plní převážně poradní, pracovní a výkonnou funkci vůči hlavě státu jako „hlavě“ (vedoucímu, „šéfovi“) exekutivy.<sup>2</sup> Obdobnou skladbou funkcí se vyznačuje kabinet v rámci dualistických (příp. ještě absolutních) monarchií, kde však je zvýrazněna řídicí činnost premiéra a odpovědnost za ni vůči panovníkovi.

### Ke vzniku a funkčnímu období vlády

Z hlediska způsobu vzniku vlády, resp. ustanovování jednotlivých členů vlády, se v obecné podobě projevují převládající rysy té které formy vlády a v konkrétních podmínkách jednotlivých zemí historické zkušenosti, ústavně politické zvyklosti a právní úprava. Tomu také odpovídá konkrétními podmínkami se lišící uplatnění **jmenovacího principu**:

<sup>1</sup>Souhrn těchto vládních a ostatních výkonných orgánů státu tvoří část **orgánů veřejné správy**, mezi něž dále náleží orgány místní samosprávy a zájmové samosprávy jako orgány veřejnoprávních korporací.

<sup>2</sup>Z toho co bylo doposud uvedeno platí, že v prezidentském systému je subjektem výkonné moci hlava státu. V podmínkách USA jako federálního státu je prezident nejvyšším, prakticky jediným a také odpovědným reprezentantem federální výkonné moci, a to nezávisle na tom, že je kromě kabinetu obklopen řadou koordinačních, poradních a pomocných orgánů (srov. dále).

- a) v dualistické a v absolutní monarchii byl a v zásadě stále ještě je panovník neomezen při výběru členů a předsedy vlády, pokud v jejím čele nestojí on sám;
- b) v konstituční parlamentní monarchii panovník akceptuje politicky vytvořenou většinu v parlamentu nutnou pro vyjádření důvěry vládě (alespoň tzv. „minimum winning coalition“) nebo respektuje představy politických sil o poskytování podpory menšinové (příp. úřednické) vládě;
- c) v prezidentské republice jsou členové kabinetu jmenováni prezidentem se souhlasem 2/3 přítomných senátorů (USA);
- d) v parlamentní republice, ve které, obdobně jako za podmínek uvedených pod písm. b), prezident jmenuje ministerského předsedu a ostatní členy vlády již na jeho návrh (Francie, Itálie, ČR), případně není vázán při jmenování spolkového kancléře žádným návrhem (Rakousko).

Setkat se lze také s uplatňováním **volebního principu**, jehož jedním z projevů v podmínkách tzv. kancléřské demokracie (SRN) je volba spolkového kancléře Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta, který také, ale to již na návrh spolkového kancléře, jmenuje členy spolkové vlády. Přímo je vláda volena parlamentem a posléze jmenována v direktoriálním (švýcarském) systému v podmínkách zastoupení toho kterého kantonu. Obdobně je vláda volena, resp. nominována např. v Irsku a ve Španělsku.

Proces vzniku vlády je v parlamentních formách zpravidla ukončen až vyslovením **důvěry** s vládním programem ze strany parlamentu. Nově vytvořená vláda totiž předstupuje prostřednictvím svého předsedy před parlament a žádá jej o vyslovení důvěry. V tomto obvyklém postupu se projevuje tradiční a původně „britské“ postavení vlády jako „výboru parlamentu“.

Tento model pochopitelně neplatí absolutně, např. spolková vláda (SRN) již o vyslovení důvěry nežádá, neboť vyslovení důvěry je koncepčně jakoby konzumováno již ve zmíněné volbě spolkového kancléře.

Důvěra však nemusí být vyslovována jen nově vzniklé vládě, ale i v průběhu jejího funkčního období, popř. tehdy, požádá-li vláda sama o vyslovení důvěry, resp. spojil-li otázku důvěry s posouzením určitého problému či návrhu parlamentem. Možný je i opačný postup, a to tehdy, když zpravidla kvantitativně kvalifikovaná skupina členů parlamentu podá návrh na vyslovení nedůvěry. Nebyla-li v uváděných případech vládě vyslovena důvěra, má vláda povinnost podat **demisi** obvykle do rukou hlavy státu, která je na druhé straně povinna vládu odvolat, neučiní-li tak vláda sama. S uvedenými vztahy vlády a parlamentu se lze setkat ve Francii i v ČR. V Rakousku může navíc prezident spolkového kancléře nebo vládu kdykoliv i bez návrhu odvolat. V Itálii naopak odmítnutí vládního návrhu nezavazuje ještě vládu k podání demise.

Od uvedených řešení se odlišuje postup ve SRN, který je charakterizován jako konstruktivní vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři, kdy Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá prezidenta, aby kancléře propustil.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>S otázkami důvěry jsou ve SRN spojeny ještě další důležité konsekvence; srov. čl. 68, resp. čl.

Popsané vztahy vlády a parlamentu vypovídají také o vztazích **odpovědnosti**, která má charakter ústavně politické odpovědnosti. Jejím předpokladem nemusí být porušení konkrétní povinnosti, ale v tomto vztahu stačí neshoda v hodnocení činnosti nebo dokonce složení vlády (nedůvěra jejímu programu, návrhu, rozhodnutí apod.) parlamentem. Uvedené může být motivováno i změnou poměru politických (koaličních) poměrů v parlamentu. Jedná se o odpovědnost vlády jako celku, případně o odpovědnost spolkového kancléře. Tato charakteristika odpovědnostních vztahů vlády a parlamentu pochopitelně není praktická v prezidentských formách vlády s jejich oddělením funkcí parlamentních a vládních. V tomto případě se jedná o podřízenost služební, a tedy o odpovědnost vůči hlavě státu, jež stojí v čele vlády.

**Funkční období vlády** obvykle koresponduje s volebním obdobím parlamentu (hlavy státu), což je vyjádřeno i povinností vlády podat demisi po ustavující schůzi nového parlamentu.

**Za předsedu a členy vlády** jsou vybírány a jmenovány (voleny) osoby, které splňují zejména předpoklady:

- a) **politické**, tj. náleží do okruhu osob, které jsou akceptovány a navrhovány pověřenou (nejčastěji vítěznou) politickou stranou (koalicí), resp. jejím představitelům – designovaným ministerským předsedou. Tento předpoklad současně vypovídá o politickém ústavní funkci předsedy a členů vlády – to na rozdíl od ostatních pracovníků vlády a ministerstev. Lze uvést i situace, kdy tento předpoklad je při vytváření vlády uplatňován její zčásti nebo minimálně. V prvním případě se jedná o formování vlády v podmínkách společensko politického konsensu, ve druhém se zpravidla jedná o vytváření provizorní, tzv. úřednické vlády, resp. vlády odborníků. Je nepochybné, že se při sestavování vlád zpravidla přihlíží i k **odborným** předpokladům, resp. znalostem. Výrazněji je toto hledisko patrné ve vládě řízené prezidentem, který sám představuje ústřední politickou osobnost;
- b) zpravidla **státního občanství**;
- c) **neslučitelnosti (inkompatibility)** s některými funkcemi a činnostmi. Zatímco někdy je tato neslučitelnost s funkcemi poslanců a senátorů koncipována kategoricky (Francie, Švýcarsko, USA), jindy se nevylučuje (SRN, ČR) nebo je dokonce jako v případě členů britské Dolní sněmovny podmínkou nutnou. Pochopitelnou je kategorická inkompatibilita s funkcemi soudců a členů některých kontrolních a lidská práva ochraňujících orgánů, státních zastupitelství apod. Výrazně je neslučitelnost spojována i s dalšími funkcemi ve veřejné sféře a v soukromé výdělečné sféře – např. ve Francii, Švýcarsku, SRN, Španělsku, Rakousku. Působení v posléze uvedené oblasti může být modifikováno vzhledem k jeho případně nevýdělečnému charakteru, eventuálně udělením

<sup>3</sup>(tzv. nouzový stav zákonodárství) Základního zákona SRN, které posilují postavení spolkového kancléře.

souhlasu k působení např. v dozorčích radách výdělečných podniků (SRN)<sup>4</sup>

### Ke koncepci, složení a struktuře vlády

**Koncepce**, složení a struktura vlády jsou nejvýrazněji ovlivněny nejen formou vlády, historickým vývojem, tradicemi, ale také úkoly a činnostmi, které vláda vykonává a zabezpečuje. Významnou úlohu přitom sehrává koncepční řešení vztahu mezi vedoucími vlády a případně jeho úřadem na straně jedné a ostatními členy vlády v širším nebo užším (kabinetním) rozsahu na straně druhé. Z tohoto pohledu jsou obvykle charakterizovány následující koncepční typy:

- vláda s resortním systémem v čele s předsedou vlády** (ČR, Itálie, Rakousko) představuje kombinaci kolegiálního a monokratického principu. Vláda pod vedením ministerského předsedy (příp. spolkového kancléře – Rakousko) plní především funkce řídicí, koordinační a překonávání rozporů mezi jednotlivými ministry, kteří stojí v čele ministerstev. Její rozhodnutí jsou přijímána jednomyslně (Rakousko) nebo většinou;
- vláda v čele s prvním ministrem** (tzv. premiér systém). Tento typ se historicky vyvinul ze vztahu britské Dolní sněmovny a jejího výkonného výboru v čele s premiér ministrem. Jeho silné postavení v čele vlády vyplývá, kromě tradičních a obyčejových zvyklostí, ze souběžné pozice vůdce v parlamentu nejsilnější politické strany, pod jejíž důvěrou premiér a členové jeho vlády působí. Této koncepci se podobá tzv. **kancléřský princip** ve SRN, neboť v čele vlády stojí jako její vedoucí Spolkovým sněmem bez rozpravy volený spolkový kancléř. Ten také jako „šéf kabinetu“ určuje a rozhoduje o základním směru politiky, za nějž nese vůči parlamentu odpovědnost a řídí činnost vlády. Vyskytují-li se však mezi ministry různé názory na otázky, které se netýkají základních směrů vládní politiky, pak rozhoduje vláda;
- vládní výbor – direktorium**, jehož typickým představitelem je švýcarská Spolková rada. Ve vládě se výrazně uplatňuje ústavně obyčejový reprezentativní princip švýcarského kantonálního a politického uspořádání, který má navíc departementální a rotační podobu. Spolková rada je tak jako celek nositelem jednoty Spříšenectva, vyznačuje se velkou stabilitou a je vybavena rozsáhlými pravomocemi. Rozhodnutí jsou činěna prostou většinou za přítomnosti alespoň čtyř ze sedmi členů vlády. Jednání vlády připravuje a také jim předsedá prezident;
- monokratická vláda**, resp. vláda v podmínkách prezidentské formy vlády. Typickým je v tomto případě postavení prezidenta USA, který jako ústřední politická osobnost státu nepanuje, ale „vládne“. Tento ústřední a nejvyšší ústavní představitel exekutivy je hlavou vlády (kabinetu), kterou jmenuje

<sup>4</sup>Právní úprava, která je v těchto věcech rigorózní a zpravidla podrobná, je doplňována zákonem úpravou tzv. konfliktu zájmů (roz. veřejného a soukromého, osobního).

na radu a se souhlasem 2/3 přítomných senátorů, odvolává a řídí její práci. Poradní charakter vlády ve vztahu k prezidentovi současně vypovídá o tom, že nedisponuje rozhodovací pravomocí a prezident rozhoduje – nestanoví-li jinak (tj. nepřenesli-li výslovně na některého člena vlády konkrétní rozhodovací pravomoc) – sám.

Z hlediska svého ústavně politického **složení** vláda sestává z předsedy, ministrů a případně z dalších členů – funkcionářů. Mezi ně zpravidla náleží:

- místopředseda(ové), resp. vícekancléř nebo víceprezident (Švýcarsko). Tito náměstkové předsedy vlády někdy zastávají určitou výchozí funkci (např. funkce spolkového ministra zahraničních věcí SRN je po řadu let obsazována členem FDP a tento ministr zastává i funkci vícekancléře)
- státní tajemníci (Rakousko), příp. státní sekretáři<sup>5</sup>.

**Struktura vlády** zahrnuje jak její uspořádání, tak i vzájemné vztahy, které se vytvářejí uvnitř vlády. Lze proto rozlišovat:

- vládu v širším a v užším smyslu** což je jev typický pro britskou vládu. Počet členů vlády v širším smyslu, která vedle premiéra a ministrů zahrnuje další státní a parlamentní sekretáře, z nichž někteří plní i tradiční a jiné reálné politicky vlivné funkce ve vztahu k parlamentu, činí 50 – 80 členů. **Britský kabinet**, jenž je sestavován premiérem, má podstatně nižší počet členů (16 – 24) a nezahrnuje zpravidla ani všechny ministry. O jeho velikosti a kompozici obvykle rozhodují premiérové představy, požadavky tvorby rozhodnutí, ale také třeba i podmínky míru a války. Jedná se vlastně o výbor, jehož počet členů umožňuje (ve srovnání s vládou v širším smyslu) pružnou diskusi, posouzení a strategickou koordinaci a tvorbu politiky. Představuje nejvlivnější subjekt výkonu moci ve Velké Británii;
- v podmínkách specifického neoprezidentského (francouzského) systému vládu v podobě **kabinetní rady** v čele s ministerským předsedou, která v zásadě plní typické vládní a pracovní funkce, a politické rozhodovací centrum – **ministerskou radu**. Ta je řízena prezidentem a sestává z pěti nejdůležitějších ministrů včetně ministerského předsedy. Jak bylo již naznačeno přijímá klíčová, a to především politická rozhodnutí;
- v podmínkách prezidentské republiky (USA) hlavě státu podřízenou vládu (**kabinet**) a od konce 30. let 20. stol. vytvářený **Výkonný úřad prezidenta** zahrnující i Úřad Bílého domu a další významné úřady a rady (včetně Rady národní bezpečnosti). Mnohé z těchto orgánů, které původně poskytovaly poradenské a pomocné služby, dnes plní funkce institucí projednávajících,

<sup>5</sup>Státní sekretáři ve SRN nejsou členy vlády, ale jsou to právě oni, kteří představují nejvyšší profesionálně odborné úředníky a jsou podřízeni ministrům jako nositelům ústavně politických funkcí.

připravujících a koordinujících rozhodnutí prezidenta<sup>6</sup>;

d) vzhledem k zásadní politické a ústavní odpovědnosti spolkového kancléře (SRN) plní významnou úlohu **Úřad spolkového kancléřství** v čele se státním sekretářem – ministrem – podřízeným spolkovému kancléři. Tento Úřad má postavení ministerstva a svým specializovaným složením a strukturou zajišťuje nejen koordinační a kontrolní činnost, ale fakticky pro kancléře zabezpečuje i řízení ministerstev;

e) vládu, jejíž složení odpovídá výše uvedenému tradičnímu schématu (tj. předseda, ministři, případně místopředsedové), a která se zásadním způsobem nečlení na početnější a méně početné, méně vlivnou a více vlivnou část, a to ani z hlediska účasti na politickém rozhodování. Spíše se projevují některá organizačně řídicí schémata a vlivy (např. v okruzích působnosti místopředsedů) nebo výrazněji se prosazující věcně významnější resorty. Nejbližší je této struktuře vláda s resortním systémem.

Zejména příklady uvedené pod písm. c) a d) ukazují na významnou a mnohdy rostoucí úlohu orgánů, které plnily a plní funkci aparátu. Obecně platí, že každá vláda, prezident, ministerský předseda, spolkový kancléř potřebuje k dispozici aparát (úřad, kancelář, kancléřství) a další **pomocné orgány** zajišťující každodenní chod vlády, připravující jednání vlády, poskytující podkladové a odborné materiály, stanoviska, analýzy, konzultace a spolupráci s dalšími státními i nestátními institucemi uvnitř i vně státu.

### K působnosti a pravomoci vlády

**Rozsah působnosti a pravomoci vlády a prezidenta jako šéfa vlády** vyplývá především z jejich ústavně koncipované charakteristiky jako nejvyšších a ústavně politicky odpovědných subjektů výkonné moci. Tímto spíše jen obecně koncepčním charakterem působnosti se také odlišují od ostatních orgánů státní správy, které zajišťují především odbornou (specializovanou) státní správní činnost.

Obsahovou stránku jejich působnosti proto charakterizují následující převážně obecné funkce:

- stanovování cílů** základní linie státní politiky, které vychází z vládního (politického) programu. Předpokládá však také možnost pružného a iniciativního doplňování těchto promyšlených (plánovaných) cílů a jejich realizace;
- koordinování**, jehož prostřednictvím, jako typické „vládní“ funkce, dochází k reintegraci cílů a problémů, k jejich posuzování a sladování a konečně k přípravě rozhodnutí. Koordinace se zpravidla týká i sladování výkonu státní správy v podmínkách a s využitím právem (zákonem) předpokládaných

<sup>6</sup> Vedle těchto orgánů existují však i komise vládního typu ustavované Kongresem, z nichž některé nejsou prezidentovi podřízeny.

prostředků. Funkce koordinování je nejčastěji spojena s postavením a s působením předsedy vlády (premiéra, kancléře a prezidenta pak zejména) a jako její subjekty vystupují úřady, výkonné úřady, kancléřství, komise, byra, výše zmíněné části aparátu a případně i pomocné orgány. Významnou úlohu mohou někdy mít státní či parlamentní sekretáři (srov. výše);

- informování a komunikace** uvnitř i vně vlády jsou jedním z předpokladů jak funkce koordinování, tak vůbec veškeré ostatní činnosti vlády. K jejich vnějším projevům náleží komunikace s parlamentem (předkládání programu, informování, vysvětlování a dodávání podkladů parlamentu a jeho orgánům; odpovědi na interpelace a dotazy poslanců, poskytování vysvětlení jeho orgánům vyšetřovacího typu apod.), se soudními orgány a s dalšími orgány ochrany práva (jež je obvykle koncipována jako součinnost a spolupráce, avšak pouze za podmínek *intra legem*). Informační povinnost ze strany vlády se v moderním státě týká – není-li ze zákona vyloučena nebo omezena – nejen uvedených institucí, ale i občanů (právo na informace). Podstatným je i opačné právo vlády na informace, což vzhledem k zajištění právní jistoty a ochrany práv a zájmů fyzických i právnických osob vyžaduje v právním státě precizní a promyšlenou právní úpravu;
- kontrolní a dozorová** funkce vlády (prezidenta) obvykle zahrnuje jak auto-kontrolní mechanismy<sup>7</sup>, tak jejich kontrolní působení vůči ostatním orgánům státní správy a v dalším i vůči institucím (organizacím) a zařízením, které jsou v jejich podřízení, případně jsou při plnění veřejných činností financovány ze státního rozpočtu. Vláda je nadto politicky odpovědná za objektivní, kvalitní a rychlý výkon státní správy. Nad rámec této kontrolní činnosti vlády je proto koncipována nejen zmíněná kontrolní funkce parlamentu, ale také různých nejvyšších – nezávislých – kontrolních úřadů, ústavních a správních soudů, mluvčích lidských a občanských práv, a to i vůči plnění těchto kontrolních a dozorových úkolů vládou;
- rozhodovací a nařizovací** funkce náleží z hlediska obsahové stránky působnosti vlády (prezidenta) do oblasti procesně řídicích činností a konkretizuje jejich postavení jako subjektů státně mocenských oprávnění přijímat rozhodnutí a vydávat právní akty vlády (prezidenta) (srov. dále);
- reprezentační** funkce vypovídá o některých formách působení těchto nejvyšších exekutivních orgánů ve:

– vně státním prostředí (zahraniční návštěvy, sjednávání a příprava – parafování – mezistátních, (- vládních) smluv a dohod, působení v mezinárodních organizacích, mezistátních a případně nadstátních orgánech, aktivní účast na konferencích, politických jednáních a na mezivládních aktivitách apod.)

<sup>7</sup> V tomto případě se jedná především o kontrolní činnost předsedy vlády (prezidenta), resp. jím pověřených orgánů jeho úřadu nebo o kontrolní činnost některého z orgánů vlády.

- vnitrostátním prostředí (počínaje jednáním a účastí na zasedáních ostatních státních orgánů, veřejných i soukromých organizací a institucí, vystupováním v prostředcích masové komunikace a konče účastí na významných společenských, kulturních a sportovních akcích a oslavách výročí).

Uvedené funkce se projevují především v konkrétní vládní a prezidentské činnosti, a to zejména v rámci přípravy, projednávání a při realizaci:

- zásadních a významných otázek vládní a státní politiky uvnitř i vně státu
- návrhů rozpočtů, závěrečných účtů, zákonů a ostatních normativních (podzákoných) aktů
- koncepčních otázek hospodářské politiky a opatření k nim (v podobě právních forem, ekonomických, finančně rozpočtových a úvěrových nástrojů a případně i metod řízení)
- výkonu státní správy a jejího vztahu k ostatním formám veřejné správy
- významných a často jedinečných otázek včetně řešení výjimečných a akutních situací apod.
- tradičních, každodenních a operativních činností včetně vztahů k ostatním státním orgánům a zahraničním institucím a státům
- personálních a návrhových otázek
- delegace některých činností na ostatní orgány exekutivy
- dalších otázek v podmínkách toho kterého státu.

Okruhy a rozsah vládního působení je věcně zpravidla ovlivněn a vychází z kontextu koncepčně pojímané úlohy liberálního, resp. neoliberálního státu, sociálního státu, a tedy méně či více intervenujícího státu, o státech s direktivním řízením nemluvě.

Jak bylo již konstatováno, vlády **rozhodují** kolektivně (ve sboru) není-li předpokládáno, rozhodnuto nebo usneseno jinak. Výsledkem jednání a rozhodování vlády je **usuesení**, které má typově zpravidla charakter:

a) usuesení v užším smyslu a vyskytuje se v podobě:

- **aktů řízení** vlády, ministerstev a ostatních orgánů a institucí, jímž jsou určeny
- **rozhodnutí** o různých konkrétních (legislativních, rozpočtových, finančních, jmenovacích a dalších) závěrech a návrzích vlády;

b) **nařízení, dekretů a výnosů**. Tyto právní akty nejvyšších orgánů exekutivy jsou projevem jejich již zmíněné **nařizovací (tzv. diskreční) pravomoci**. Podzákonný (odvozený) charakter těchto pramenů práva vypovídá o tom, že jsou vydávány na základě a k provádění zákonů.

Od této diskreční pravomoci je však nutno odlišovat oprávnění nejvyšších vládně výkonných orgánů vydávat na základě a v mezích zmocňovacího zákona a v rozsahu zákonodárné pravomoci parlamentu normy s mocí zákona. Jedná se o tzv. **delegované zákonodárství**, které nachází své použití:

- v mimořádných situacích, např. v období ohrožení státu, výjimečného stavu nebo
- na základě zmocnění v jiných zákonech.

S delegovaným zákonodárstvím jako s prostředkem rozšíření zákonodárné funkce nejvyšších exekutivních orgánů se lze setkat jak v USA a ve Velké Británii, tak ve SRN, v Itálii a zvláště ve Francii.

\* \* \*

#### S U M M A R Y

### *On the Characteristics of the Government of a Modern State*

The article is conceived as a characteristics and comparative description of the governments of modern states. Governments are regarded as supreme executive bodies of states and belong to the broader framework of the executive. The author pays attention first to the general characteristics of the government and central state bodies and then to the specific institutes of the rise, term, conception, composition and structure of the specific governments. The final part of the paper concentrates especially on procedural and material issues of the competence and powers of governments.