

SIEDMA KAPITOLA

VÝKONNÁ MOC

Odporúčaná literatúra:

BEAUD, O.: *La puissance de l'État*. Paris : PUF, 1994; BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2011; BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013; BRÖSTL, A.: *Právny štát: Pojmy, teórie, princípy*. Košice : Medes, 1995; CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (štátoveda)*. Bratislava : Praf UK, 2013; CIBULKA, E. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : Praf UK, 2013; FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy štátovedy*. 3. opr. a zkrác. vyd., 2. dotisk. Brno : Masarykova univerzita, 2004; GIBA, M.: *Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie*. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava : VO PraF UK, 2007; GOHIN, O.: *Droit constitutionnel*. 2. vyd. Paris : Litec, 2013; HÄBERLE, P.: *L'État constitutionnel*. Paris, Marseille : Economica, PUAM, 2004; HAMON, F., TROPER, M.: *Droit constitutionnel*. 31. vyd. Paris : LGDJ, 2009; KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha : Wolters Kluwer, 2012; KLÍMA, K.: *Štátoveda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006; KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepr. a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2006; KOUDELKA, Z.: *Kontrasignace*. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Dělba moci*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 123-142; LAUVAUX, P.: *Le parlementarisme*. 2. vyd. Paris : PUF, 1997; LALÍK, T.: *Normatívny a deskriptívny význam princípu delby moci*. In KLÍMA, K. (ed.): *Odpovednosť veřejné moci*. Praha : Metropolitan Prague University Press, 2013, s. 35-55; PARIENTE, A. (ed.): *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*. Paris : Dalloz, 2007; PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a štátoveda, I. díl: Obecná štátoveda*. Praha : Linde, 1998; POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2009; PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995; SVÁK, J., CIBULKA, L., KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 3. vyd. Bratislava : BVŠP; Žilina : Eurokódex, 2009.

Otázka podoby a spôsobu fungovania výkonnej moci je významná pre každý štát. Skúmanie tejto problematiky v prítomnosti však nemožno oddeliť od faktorov z dávnejšej i menej dávnej minulosti, pretože konkrétne skúsenosti z histórie podmienujú vznik celého radu mechanizmov, ktoré dnes možno v rámci výkonnej moci pozorovať. Najskôr sa preto budeme stručne venovať historickým východiskám (1), vzápätí postupne analyzujeme výkonnú moc v podmienkach parlamentnej (2) a prezidentskej formy vlády (3). Nie je však možné vynechať ani zvláštnosti, ktoré výkonná moc vykazuje v modifikovaných formách vlády (4).

1. Historické východiská

Vznik výkonnej moci je časovo totožný so vznikom štátu, lebo všeobecne vznikom štátu vzniká aj štátna moc. Hoci sa formálne pojem výkonnej moci objavuje až v osvietenskom období paralelne so vznikom teórie delby moci,⁴⁰⁴ materiálne to, čo zodpovedá výkonnej moci, nutne musí existovať v každom štáte. Jej konkrétna podoba a fungovanie sa potom odvíja od uplatňovanej formy vlády.

V súčasných demokraciách existujú dva základné modely formy vlády: parlamentná a prezidentská. Historicky staršou je parlamentná, ktorá sa postupne vyvinula transformáciou tradičnej monarchie na monarchiu parlamentnú a následne bola s určitými adaptáciami prevzatá mnohými republikami, ktoré dnes fungujú ako parlamentné. Teoretický model parlamentnej formy vlády vlastne vznikol abstrakciou znakov britského ústavného systému a ich usporiadaním do ucelenej všeobecnej schémy. Aj teória delby moci, na ktorej je postavená prezidentská forma vlády a model výkonnej moci v nej, bola rozpracovaná v podmienkach európskych monarchií a z pohľadu svojich autorov bola myslená ako námet na reformu monarchie.⁴⁰⁵ Možno teda povedať, že spôsob fungovania

⁴⁰⁴ Pozri tiež PARIENTE, A. (ed.): *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*. Paris : Dalloz, 2007.

⁴⁰⁵ Ak sa pozrieme na nastavenie delby moci v prvej písanej Ústave Francúzska z roku 1791, ktorá zachovala monarchiu na čele s panovníkom, vlastne šlo o systém veľmi podobný s Ústavou spojených štátov amerických z roku 1787. Keby sa v tejto schéme nahradila osoba kráľa prezidentom, bez problému by sa dal označiť za prezidentskú formu vlády.

európskych monarchií podnietil vznik tejto teórie, z ktorej neskôr čerpal inšpiráciu prezidentský systém. Z týchto dôvodov sa historické poznámky budú týkať najskôr monarchie.

1.1 Výkonná moc v monarchii

Tradičná monarchia v stredovekej Európe stála na princípe, že panovník, ktorý má autoritu od Boha, je neobmedzeným vládcom svojho štátu, v istom zmysle až jeho vlastníkom. Deľba moci nejestvovala, panovníkovi patrila a o jeho autoritu sa opierala všetka moc – formálne sa nečlenila na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Pri riadení štátu však boli nevyhnutné úkony, ktoré svojou povahou zodpovedali či už vydávaniu predpisov alebo ich realizácii prostredníctvom kráľovských úradníkov a súdov, teda tomu, čo sa neskôr zahrnulo pod trojdelenie moci.⁴⁰⁶ Výkon všetkej moci sa však v tomto období robil z autority panovníka. Existencia ďalších inštitúcií, ktoré sa podieľali na výkone moci, najmä súdnej a tej, ktorá sa neskôr začala označovať ako zákonodarná, nevyplynula zo snahy moc deliť, ale len z čistej nevyhnutnosti a snahy centralizovať (kontrolovať) moc, lebo panovník nemohol byť všade a riešiť všetko sám.⁴⁰⁷ Tým došlo k **určitému rozdeleniu právomocí** v štáte, ale pri zachovaní princípu, že **posledné slovo má vždy panovník**. Postupne sa z jeho rúk (nie však z jeho moci) vyčlenila súdna moc, lebo mala osobitnú agendu. Spočívala v rozhodovaní konkrétnych prípadov. V stredoveku však súdne orgány hrali významnú úlohu i v procese normotvorby – vo Francúzsku im napr. prislúchala úloha registrovať kráľovské nariadenia. Mohli ich odmietnuť, no panovník mohol na svojom nariadení z pozície suveréna zotrvať. Vo Francúzsku tieto súdne orgány niesli názov *parlamenty*.⁴⁰⁸

Pokiaľ však ide o rozdiel medzi tým, čo dnes nazývame zákonodarnou a výkonnou mocou, ten po dlhú dobu nebol zjavný. Zákony a rôzne nariadenia vydával panovník, v prípade menej významných aktov to mohli z jeho poverenia robiť iné orgány. Štátna administratíva mala za úlohu zabezpečiť na všetkých

⁴⁰⁶ Pripomíname, že teória deľby moci a jej rozdelenie na zákonodarnú, výkonnú a súdnu sa presadili od obdobia osvietenstva, keď tento koncept rozpracovali najmä Locke a Montesquieu.

⁴⁰⁷ Podobne napr. POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 102 a našl.

⁴⁰⁸ Bližšie pozri napr. SAINT-BONNET, F.: Le contrôle a posteriori : les parlements de l'Ancien Régime et la neutralisation de la loi. In Cahiers du Conseil constitutionnel, č. 28, 2010.

úrovniah realizáciu rozhodnutí panovníka, ktorému celá podliehala. Pochopiteľne, že takáto koncepcia fungovania moci vytvárala široký priestor na svojvoľu panovníka a jeho administratívy, hoci situácia nemusela byť úplne rovnaká v rôznych typoch monarchie.

V 17. až 18. storočí v reakcii na absolutizmus vzniká zmluvná teória štátu (podrobne pozri v kapitole II), ktorej podstatou je **presun suverenity z panovníka na ľud**. Vzájomné oddelenie jednotlivých mocí je potom zákonným dôsledkom novej koncepcie štátu. Panovník stráca zákonodarnú moc v prospech parlamentu a začína byť zákonom sám viazaný. Výkonná moc, ktorá mu i naďalej prináleží, je vlastne iba zvyšnou mocou, ktorá mu ostáva po strate tej súdnej a zákonodarnej. Túto moc panovník vykonáva spoločne s ministrami, ktorých si menuje a má voči nim dominantné postavenie. Tento vývoj sa začal vo Veľkej Británii v 17. storočí na základe výsledkov občianskej vojny medzi kráľom a parlamentom a pokračoval v priebehu ďalších období.

Napriek strate zákonodarnej moci zostáva osoba panovníka „posvätnou“, a teda ho **nemožno volať na zodpovednosť** a vyvodzovať voči nemu sankcie. Mnohé jeho rozhodnutia v oblasti výkonnej moci sú však natolko zásadné, že nemôžu ostať bez kontroly ani možného vyvodenia zodpovednosti. Preto vzniká **inštitút kontrasignácie** – spolupodpisovania kráľovských rozhodnutí ministrami, ktorí tým preberajú na seba zodpovednosť za rozhodnutie v duchu zásady, že „*panovník sa nikdy nemýli*“. Zodpovednosť za rozhodnutia výkonnej moci pred parlamentom nesie minister, ktorý je odvolaný v prípade straty dôvery v parlamente. V britských podmienkach však pôvodne išlo nie o politickú, ale o tresnú zodpovednosť, ktorú voči ministromi vyvodzovala dolná snemovňa tak, že ho obžalovala pred hornou. Išlo o tzv. *impeachment*, ktorý často končil uložením extrémne tvrdých postihov – trestu smrti, väzenia či prepadnutia majetku. V 18. storočí sa vytvára prax, že vzdaním sa funkcie minister unikne tejto forme vyvodenia sankcie, čím sa tresná zodpovednosť transformuje na politickú, a súčasne z individuálnej na kolektívnu.⁴⁰⁹

Panovník a ministri tvoria vládny kabinet, ktorému predsedá panovník. Jeho moc sa však postupne oslabuje v dôsledku vývoja, ktorý v Anglicku postupne prebieha v 17. a na začiatku 18. storočia a vedie k celkovému oslabeniu panovníka a strate mnohých jeho prerogatív v prospech parlamentu (najmä

⁴⁰⁹ Bližšie pozri BRADLEY, A. W., EWING, K. D., KNIGHT, C. J. S.: *Constitutional & Administrative Law*. 16. vyd. London : Pearson, 2014, s. 95-102.

Bill of Rights z roku 1689, taktiež *Act of Settlement* z roku 1701). S nástupom hannoverskej dynastie na britský trón v roku 1714 sa, navyše, kráľ prestáva zúčastňovať na rokovaní svojho kabinetu z prozaického dôvodu – neovláda angličtinu. Otvára sa tak priestor na **formovanie funkcie „prvého ministra“**, ktorý sa stáva hlavným článkom komunikácie na jednej strane medzi kráľom a ministerským kabinetom a na strane druhej medzi ministerským kabinetom a parlamentom. Keďže britský kráľ sa už nikdy nevrátil do vedenia kabinetu, obyčajovou cestou prestal byť, najskôr fakticky, potom i právne, súčasťou výkonnej moci. Formálne si zachoval určitý okruh právomocí, no reálnu moc stratil. Odsun panovníka z centra moci v súčasných parlamentných monarchiách vytvára preňho odstup od politiky, ktorú ani netvorí, a ani od nej nezávisí. To z neho robí autoritu stojacu mimo politického súboja, niekedy označovanú za „štvrtú“, samostatnú a neutrálnu moc v štáte, ktorá je predovšetkým **nestrannou a uznávanou morálnou autoritou**. Táto vlastnosť mu dáva predpoklad na to, aby pôsobil na zmierňovanie politických konfliktov a urovnávanie rozporov predovšetkým medzi mocou zákonodarnou a výkonnou.⁴¹⁰

1.2 Vývoj smerom k parlamentnej republike

Uvedený vývoj vo Veľkej Británii vytvoril systém, ktorý bol následne zo všeobecný do teoretického modelu parlamentnej formy vlády. Viaceré štáty v 19. a 20. storočí sa rozhodli tento model uplatniť v republikánskych pomeroch, čím vznikla **parlamentná republika**. Osobu panovníka nahrádza **prezident republiky**, ktorého právomoci sú v zásade podobné tým panovníkovým, len mu chýba „posvätnosť“ spájajúca sa s osobou monarchu. Keďže prezident neodvodzuje svoje postavenie od svojho pôvodu, ale od volieb, je len jedným z volených orgánov ustanovených na obmedzený čas.

V druhej polovici 19. a prvej polovici 20. storočia došlo v Európe nielen ku vzniku nových štátov, ale aj k postupnému rušeniu volebných cenzov a zavedeniu všeobecného volebného práva. Možnosť všetkých plnoletých občanov voliť znamenala v demokratických štátoch **významný nárast legitimacy a dôležitosť inštitúcie parlamentu**. Zodpovednosť vlády pred parlamentom nabrala ďalší, psychologický rozmer, pretože po zrušení volebných cenzov parlament odrážal

⁴¹⁰ Porovnaj PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, I. díl: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998, s. 267-268.

hlasy všetkých vrstiev spoločnosti. Dominancia parlamentu mala za následok časté, až extrémne striedanie vlád počas jedného volebného obdobia.⁴¹¹ To bolo ešte znásobené tam, kde sa pri voľbách do parlamentu uplatňoval volebný systém pomerného zastúpenia, ktorý spôsoboval väčšiu politickú rozdrobenosť vnútri parlamentu.

Po druhej svetovej vojne sa definitívne presadila myšlienka, že štát sa má aktívne angažovať aj v sociálnej oblasti. Idea tzv. sociálneho štátu (*welfare state*) sa odvtedy považuje za prirodzenú a podrobne prepracovanú súčasť moderného štátu. V západnej Európe bol sociálny štát reakciou na sociálne otázky, ktoré sa zreteľne prejavovali od druhej polovice 19. storočia. Po druhej svetovej vojne bolo jasné, že štát sa musí aktívne zhostiť sociálnej politiky v tom najširšom zmysle, t. j. najmä zabezpečiť ochranu zamestnancov, regulovať pracovný trh, podporovať zamestnanosť, zaručiť ochranu a dôstojné životné podmienky tým, ktorí sú objektívne slabší, podporovať rodičov s deťmi. Postupne k tomu pristúpil stále väčší dôraz na ochranu životného prostredia a ekológiu.⁴¹² Okrem toho, viaceré západné štáty v povojnovom období čelili potrebe dekolonizácie.

Realizácia týchto výziev si vyžadovala tvorbu komplexných a dlhodobých politík nielen v ekonomickej oblasti a ich následné premietnutie do praxe. Tým sa podstatne rozšíril okruh oblastí, do ktorých štát zasahoval prostredníctvom právnej regulácie, čo zákonite zvýšilo nároky na výkonnú moc, majúcu za úlohu zabezpečiť presadenie uvedeného do života. To mohol štát úspešne realizovať len so **stabilnou a efektívnou výkonnou mocou**, ktorá podľa možnosti vydrží celé volebné obdobie. V dôsledku toho viaceré štáty (najzreteľnejšie Francúzsko a SRN), ktoré v minulosti neúspešne zápasili s vládou nestabilitou, pristúpili k určitým úpravám svojich ústavných mechanizmov. Na jednej strane zachovali **základný znak a princíp parlamentnej formy vlády, ktorým je zodpovednosť vlády parlamentu**, na strane druhej však zaviedli **nástroje na posilnenie vládnej stability**. Zdôrazňujeme, že máme na mysli demokratické štáty, pretože v totalitných systémoch s vládou jednej strany z povahy veci nemá význam nastroť otázku stability výkonnej moci.

⁴¹¹ Ako príklad možno uviesť Francúzsko za III. republiky (1870-1940), keď priemerná dĺžka pôsobenia jednej vlády bola 8 mesiacov. Za IV. republiky (1946-1958) bol priemer dokonca len 6 mesiacov. Podobná vládna nestabilita existovala aj v Československu za I. republiky (1918-1938).

⁴¹² Pozri tiež: BILLAUDOT, B.: Une théorie de l'État social. *Revue de la régulation*, č. 2, 2008.

Osobitný fenomén predstavujú postsocialistické štáty, teda tie, ktoré sa po druhej svetovej vojne ocitli v sovietskej sfére vplyvu a až do roku 1989 v nich vládol totalitný režim. Po roku 1989 sa tieto štáty rozhodli pre obnovu demokratickej ústavnosti.⁴¹³ Pri zavádzaní a najmä fungovaní demokracie v týchto štátoch sa však prejavuje dvojaký problém v porovnaní so štátmi bývalého „západného bloku“: na jednej strane chýbajúce desaťročia demokratického vývoja, na strane druhej dedičstvo takmer polstoročnej diktatúry. Dôsledky týchto dvoch faktorov sú badateľné najmä v oblasti politickej kultúry. Prakticky všetky tieto štáty postavili svoj nový ústavný systém na základoch parlamentnej formy vlády, ktorá sa v porovnaní s prezidentskou javila ako vhodnejšia a menej riziková. Pri koncipovaní ich nového ústavného poriadku slúžili ako inšpirácia najmä západoeurópske ústavné modely, čo bolo celkom logické aj vzhľadom na to, že podstatná časť postsocialistických štátov sa postupne integrovala do európskych štruktúr. Viaceré inštitúty boli však zo západnej Európy **prevzaté bez pochopenia súvislostí a možných dôsledkov v prostredí menej vyspelej politickej kultúry** (napr. priama voľba hlavy štátu, referendum). Tento faktor významne vplyva najmä na podobu a fungovanie výkonnej moci.

2. Výkonná moc v parlamentnej forme vlády

Najdôležitejším orgánom výkonnej moci v parlamentnej vládnej forme je kolektívny orgán – **vláda**. **Základným znakom tejto vládnej formy je zodpovednosť vlády pred parlamentom**, prípadne pred jednou z jeho komôr. Vláda potrebuje k plnohodnotnému a súvislému výkonu svojej funkcie **dôveru parlamentu**. V dôsledku toho existuje prepojenie medzi výsledkami parlamentných volieb, ktoré vygenerujú politickú väčšinu v parlamente, a zložením vlády, ktorej táto väčšina vysloví dôveru a o ktorú sa vláda počas výkonu funkcie opiera. **Kreačná závislosť vlády od parlamentu** sa neprejavuje v tom, že by parlament vládu priamo volil (ako je to v systéme vlády parlamentu), ale v tom, že po svojom vymenovaní hlavou štátu je vláda povinná uchádzať sa o dôveru parlamentu, čiže parlamentnej väčšiny. Z toho zároveň vyplýva, že hoci má hlava štátu pri menovaní vlády formálne voľné ruky, reálne má zmysel vymenovať iba takú

⁴¹³ Pozri tiež KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 238-253.

vládu, ktorá má **podporu parlamentnej väčšiny**, a teda **predpoklad získania jej dôvery**. Ak hlava štátu menuje vládu bez zohľadnenia pomerov v parlamente, potom hrozí, že v štáte bude dlhší čas pôsobiť vláda bez dôvery parlamentu.⁴¹⁴ To je v rozpore s logikou systému a najmä s vôľou voličov prejavenu v parlamentných voľbách.

Zodpovednosť pred parlamentom nesie vláda počas celého svojho pôsobenia. Parlament jej môže kedykoľvek **vysloviť nedôveru**, prípadne zamietnuť jej žiadosť o vyslovenie dôvery. Podstatné je uvedomiť si, že **sú to dva rozdielne mechanizmy**. Iniciatíva na vyslovenie nedôvery vychádza z parlamentu. Žiadosť o vyslovenie dôvery zase predkladá vláda na základe svojho rozhodnutia. Ak hlasovanie dopadne pre vládu neúspešne, výsledok je rovnaký – strata dôvery parlamentu. V takom prípade hlava štátu, v závislosti od ústavnej úpravy, buď vládu odvolá, alebo prijme jej demisiu. Okrem vyslovenia dôvery a nedôvery jestvujú aj ďalšie kontrolné nástroje, ktoré môže parlament vo vzťahu k vláde uplatniť: interpelácie, zriadenie vyšetrovacieho výboru, predvolanie člena vlády na zasadnutie parlamentného výboru a pod.

Vládna zodpovednosť je v parlamentnej forme vlády primárne kolektívna,⁴¹⁵ pretože vláda dostáva dôveru ako celok a ako celok je povinná usilovať sa o plnenie vládneho programu. Žiadny minister nepôsobí vo vláde na vlastnú päsť, ale je viazaný jej programom a jej uzneseniami. Platí to aj pre predsedu vlády, ktorý je zodpovedný za činnosť vlády aj za jej personálne obsadenie (jeho návrh je rozhodujúci pre menovanie členov vlády). Má tak možnosť na členov vlády istým spôsobom dohliadať. Ak niektorý z ministrov stratí **dôveru predsedu vlády**, ten môže hlave štátu navrhnúť jeho odvolanie. Z opačného pohľadu zároveň platí, že ak predseda vlády takýto návrh nepodá, potom člen vlády jeho dôveru má. Možnosť individuálneho vyslovenia nedôvery členovi vlády zo strany parlamentu, ktorú niektoré štáty (vrátane Slovenska) zaviedli, preto pôsobí nesystémovo a nelogicky, keďže svojím spôsobom zasahuje do autority predsedu vlády. Vzájomne sa totiž vylučuje, ak minister, ktorý má dôveru predsedu vlády, nemá dôveru parlamentnej väčšiny, no súčasne pred-

⁴¹⁴ V roku 2013 po predčasnej demisii vlády prezident Českej republiky nevymenoval vládu, ktorej parlamentná väčšina predbežne deklarovala podporu, ale vybral si inú, bez zohľadnenia pomerov v parlamente. Vymenovaná vláda nikdy dôveru nedostala, napriek tomu vládla vyše pol roka.

⁴¹⁵ Porovnaj BRADLEY, A. W., EWING, K. D., KNIGHT, C. J. S.: *Constitutional & Administrative Law*. 16. vyd. London : Pearson, 2014, s. 98-100.

seda vlády dôveru tejto väčšiny má.⁴¹⁶ Kolektívna zodpovednosť vlády nebráni tomu, aby sa na individuálnej báze voči konkrétnemu členovi vlády uplatnili ďalšie kontrolné mechanizmy vlastné parlamentnej forme vlády, ktoré nemajú také vážne následky ako vyslovenie nedôvery (napr. interpelácie, vypočutie na parlamentnom výbore).

Vláda je kolektívnym orgánom, ktorý rozhoduje, v závislosti od ústavnej úpravy a tradície, buď hlasovaním s presne stanoveným počtom hlasov potrebným na prijatie rozhodnutia (Slovensko), alebo konsenzom bez formálneho hlasovania (Francúzsko). Predseda vlády nemá pri jej hlasovaní o nič silnejšie slovo než ktorýkoľvek iný člen vlády. Jeho mierne dominantné postavenie sa prejavuje najmä v možnosti navrhnuť odvolanie člena vlády alebo tiež v tom, že demisia či odvolanie predsedu vlády má spravidla za následok formálne odstúpenie celej vlády. Existenčná spätosť vlády s osobou jej predsedu je logická, keďže všetci členovia vlády boli do funkcií vymenovaní na základe návrhu predsedu. Ak predseda vlády skončí v úrade z akýchkoľvek príčin (vrátane smrti), zakladá to dôvod na výmenu celej vlády. To nebráni tomu, aby v novej vláde zasadli tí istí členovia ako v predchádzajúcej, a jediná osoba, ktorá by sa v nej *de facto* vymenila, by bol predseda. *De iure* by však išlo o inú vládu.

Z hľadiska právomoci je základnou úlohou výkonnej moci (od ktorej je koniec koncov odvodený aj jej názov) **vykonávanie zákonov**. To sa deje najmä prostredníctvom **vydávania podzákonných právnych predpisov**. V závislosti od konkrétnej právnej úpravy môžu byť ich názvy rôzne: nariadenia, vyhlášky, opatrenia, výnosy, dekréty... Tieto predpisy nadväzujú na zákonnú úpravu, ktorú rozvíjajú a upresňujú, no iba v striktnom súlade s ňou.

Vláda obvykle disponuje **všeobecnou nariadovacou právomocou**, teda na základe generálneho splnomocnenia môže podzákonným predpisom vykonať zákon, kedykoľvek uzná za vhodné. Do vykonávania zákonov však môžu okrem vlády vstupovať aj iní aktéri, najmä ministerstvá, t. j. orgány, na ktorých čele stojí člen vlády a ktoré riadia štátnu správu v určitej oblasti. Vykonávať zákony môžu tiež iné ústredné orgány štátnej správy, ktoré nevedie člen vlády a ktorým je zverená štátna správa v určitej, väčšinou dosť úzkej oblasti. Ak nevykonáva zákon vláda, ale iný orgán výkonnej moci, spravidla na vydanie vykonávacieho predpisu potrebuje **výslovné zákonné zmocnenie**.

⁴¹⁶ Bližšie pozri GIBA, M.: *Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie*. In *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava : VO PraF UK, 2007, s. 413-417.

Okrem vykonávania zákonov je v parlamentnom systéme vláda tiež **najdôležitejším subjektom zákonodarnej iniciatívy**. Parlament vyslovením dôvery odobril vládny program a ten sa realizuje prostredníctvom prijímania zákonov. Ich návrhy pripravuje vláda a schvaľuje ich jej parlamentná väčšina. Vláda nelenže nesie zodpovednosť za uvádzanie zákonov do života, ale disponuje i potrebným materiálnym a personálnym aparátom, ktorý jej umožňuje pripraviť najmä zložité a rozsiahle návrhy zákonov podstatne lepšie, než by to mohli urobiť poslanci. Dominantná úloha vlády v oblasti predkladania návrhov zákonov je typická vo všetkých štátoch s parlamentnou formou vlády.⁴¹⁷

V parlamentnej vládnej forme je vláda významným **aktérom zahraničnej politiky štátu**, ktorú tvorí, realizuje a nesie za ňu zodpovednosť. V zahraničnej oblasti je však nevyhnutná **koordinácia vlády s hlavou štátu**, ktorá je najvyšším predstaviteľom štátu smerom navonok. Hlava štátu má spravidla tiež ústavne danú právomoc dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy. Nutnosť spolupôsobenia vlády a hlavy štátu sa zreteľne prejavuje pri menovaní vedúcich diplomatických misí – menovanie prislúcha hlave štátu, no táto jej právomoc obvykle podlieha kontrasignácii ministra zahraničných vecí.

Ďalším dôležitým znakom výkonnej moci je jej **hierarchické usporiadanie**. Výkonná moc totiž nefunguje iba na celoštátnej úrovni, jej orgány sa z územného hľadiska nachádzajú na rôznych stupňoch štátnej správy, pričom platí, že orgány na nižších stupňoch podliehajú orgánom nadriadeným. Orgány na miestnej úrovni sú tiež zapojené do procesu vykonávania zákonov, teda do realizácie výkonnej moci. Na základe výslovného zmocnenia môžu vydávať právne predpisy, no ich významnou úlohou je najmä vydávanie individuálnych rozhodnutí v rámci výkonu štátnej správy, t. j. realizácia práva voči konkrétnym osobám.⁴¹⁸ V tejto súvislosti je ešte dôležité vnímať rozdiel medzi pojmi štátna správa a verejná správa. Prvá kategória zahŕňa len orgány štátu, druhá pokrýva okrem orgánov štátnych tiež orgány samosprávy. Tie vystupujú ako právnické osoby s vlastnou subjektivitou, na ktoré štát preniesol určité úlohy, ktoré pôvodne plnil sám. Aj orgány samosprávy sú dôležitou zložkou výkonnej moci.

Čo sa týka **hlavy štátu**, či už ide o monarchu alebo prezidenta republiky, v parlamentnej forme vlády v súčasnosti obvykle **nemá právomoc vydávať**

⁴¹⁷ Porovnaj CIBULKA, L. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : Praf UK, 2013, s. 111-112.

⁴¹⁸ Pozri tiež PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavné právo a štátoveda, I. díl: Obecná štátoveda*. Praha : Linde, 1998, s. 283-285.

predpisy na vykonanie zákona a taktiež nestojí na čele žiadnej hierarchicky usporiadanej sústavy orgánov. Keďže hlave štátu chýbajú základné atribúty výkonnej moci, materiálne ju ani nemožno do jej rámca zaradiť. Formálne tam však niekedy začlenená býva, buď z dôvodov historických, alebo len rýdzo formálnych (napr. ak je v ústave zaradená do časti upravujúcej výkonnú moc). Dôležitým prvkom systému tiež je, že **hlava štátu nenesie zodpovednosť** za výkon svojej funkcie, nie je teda v zásade povinná nikomu skladať účty. To neznamená, že v určitých výnimočných ústavou definovaných prípadoch (velezrada, hrubé porušenie ústavy a pod.) nemožno proti nej zakročiť a zbaviť ju funkcie. Tento proces, nazývaný **impeachment**, je však zriedkavý a pomerne zložito nastavený. Ide tu o primárne politický postih hlavy štátu. Na jeho uvedenie do chodu sa vyžaduje prvotný impulz parlamentu, väčšinou vyjadrený niektorou z prísnejších foriem (kvalifikovaná väčšina, súhlas oboch parlamentných komôr či kombinácia jedného s druhým). Následne môže byť hlava štátu súdená a zbavená funkcie buď ústavným súdom (Nemecko, Česká republika), alebo parlamentom samotným, prípadne jeho špecifickou formáciou (Francúzsko, Írsko). Iným prípadom impeachmentu je ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, ktoré pozná aj Slovensko. Najskôr parlament kvalifikovanou väčšinou rozhodne o jeho konaní, následne občania priamo hlasujú o zotrvaní prezidenta v úrade.

Neexistenciu zodpovednosti hlavy štátu v parlamentnej vládnej forme zvyrazňuje **inštitút kontrasignácie**, keď niektoré jej rozhodnutia si k platnosti vyžadujú spolupodpis člena vlády, čím vláda za ne preberá zodpovednosť.⁴¹⁹ Aj tie rozhodnutia hlavy štátu, ktoré si kontrasignáciu nevyžadujú, môžu podliehať iným obmedzeniam, napr. sú podmienené návrhom iného orgánu.

3. Výkonná moc v prezidentskej forme vlády

Prezidentská forma vlády sa v oblasti fungovania výkonnej moci odlišuje od parlamentnej vo viacerých rovinách. Prvým rozdielom je, že **výkonná moc je organizovaná na monokratickom princípe**, lebo celú ju má v rukách jedna osoba – **prezident**. Vláda v zmysle kolektívneho orgánu neexistuje, jestvuje len **poradný zbor prezidenta**, ktorý nemá právo ho prehlasovať ani inak obmedzovať

⁴¹⁹ Pozri tiež: KOUDELKA, Z.: Kontrasignace. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Dělbá moci*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 123-142.