

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra finančního práva a financí

Česká národní banka její postavení a činnost

Diplomová práce

Tomáš Vrba

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Petr Kotáb

Praha, září 2008

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze 5.9.2008


Tomáš Vrba

Poděkování

Děkuji JUDr. Petru Kotábovi, vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

V Praze 5.9.2008


Tomáš Vrba

Obsah:

Obsah.....	1
Úvod.....	2
1. Historie a vznik centrálního bankovníctví.....	4
2. Druhy bankovních systémů a bankovní systém v ČR.....	12
3. Postavení a činnost ČNB.....	14
3.1 Centrální bankovníctví v ČR dle právní úpravy.....	14
3.2. Ústava.....	14
3.3 Zákon o České národní bance.....	20
3.3.1 Základní vymezení České národní banky.....	20
3.3.2 Integrace dohledu nad finančním trhem.....	20
3.3.3 Organizační struktura.....	23
3.3.4 Vztah ČNB k vládě a dalším orgánům.....	27
3.4. Funkce centrální banky a jejich dělení.....	28
3.4.1 Emisní funkce.....	29
3.4.2 Vrcholný subjekt měnové politiky.....	32
3.4.3 Funkce banky bank.....	48
3.4.4 Regulace a dohled nad finančním trhem	49
3.4.5 Funkce banky státu.....	59
3.4.6 Funkce ČNB v devizové politice.....	60
3.4.7 Funkce reprezentanta státu v měnové oblasti.....	61
3.5 Hospodaření České národní banky.....	63
4. ČNB v kontextu vývoje evropské měnové integrace.....	65
4.1 Stručný pohled do vývoje evropské měnové integrace.....	65
4.2 Evropský systém centrálních bank.....	70
4.3 Evropská měnová integrace z pohledu České národní banky.....	75
Závěr.....	78
Seznam zkratk.....	82
Použitá literatura.....	83

ÚVOD

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolil právní postavení a činnost České národní banky a to především proto, že, jak v minulosti, tak i v době současné, zaujímá významnou roli při vytváření podmínek pro udržitelný hospodářský růst a zdravé prostředí v rámci finančního trhu. Navíc je její postavení zajímavé z hlediska zakotvení v samostatné hlavě šesté Ústavy ČR, která ji staví do pozice rovnoprávného partnera s ostatními ústavními orgány.

Když jsem se zamýšlel nad cílem této práce, rozhodl jsem se spíše pro posouzení platné právní úpravy charakterizující současné postavení a činnost České národní banky. Jelikož ale zastávám názor, že základem pro správné pochopení přítomnosti je poznání naší minulosti, věnuji úvodní kapitolu vývoji centrálního bankovníctví na našem území resp. dříve na území Rakouské monarchie. Z historického vývoje centrálního bankovníctví se lze v mnohém poučit, a tak se vyvarovat chybám, jichž jsme se nejednou v minulosti dopustili. Velmi často diskutovaná a mnohými kritiky napadaná příliš široká nezávislost centrální banky může mít své kořeny v dobách minulých. Tak jako dřívější panovníci využívali centrální banku k financování svých zájmů, mohli by i dnešní vládní činitelé působit na centrální banku čistě ve svém politickém zájmu.

Stěžejní téma ponese kapitola druhá, ve které se budu zabývat postavením a činnostmi centrální banky. Pilíř kapitoly bude tvořen její primární funkcí, jíž je i po přistoupení k Evropské unii v roce 2004 samostatné definování a provádění měnové politiky. Další téma, na které bych se rád zaměřil, je postavení České národní banky při výkonu funkce regulátora a kontrolora nad celým finančním trhem. Dlouho očekávaná změna, diskutovaná v okruhu odborné i laické veřejnosti směrem ke sjednocení dohledu nad finančním trhem, byla dovršena v roce 2006 a bude jistě přínosné zjistit, co nového tato změna přinesla do činnosti České národní banky a jakým způsobem se centrální banka s tímto nelehkým úkolem vypořádala. Nechtěl bych opomenout ani jiné funkce centrální banky, a proto se jimi budu zabývat v příslušné kapitole.

V poslední kapitole této práce se zaměřím na integrační proces České republiky do Evropské unie a následně do Evropské měnové unie se společnou měnou euro. Opět nevynechám v rámci této kapitoly krátký historický přehled. Předmětem jedné z podkapitol bude postavení ústředních bank v rámci Evropského systému centrálních bank zajišťujícího utváření a provádění měnové politiky integrujících se evropských států. Jako zdroj informací mi bude pomáhat především odborná právníká a ekonomická literatura, právní předpisy České republiky, nálezy Ústavního soudu a Smlouva o založení Evropského společenství včetně Protokolu o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, jakož i internetové stránky centrálních bank samotných.

1. Historie a vznik centrálního bankovníctví

Vzniku první centrální banky na našem území, resp. na území Rakouské monarchie, předcházely ne zcela úspěšné snahy o stabilizaci měnových poměrů na samém počátku 19. století. Státní zadlužení a prudká inflace zapříčiněná z velké části bojem proti francouzským revolucionářům a Napoleonovi vedly dokonce ke státnímu bankrotu, k jehož řešení podepsal 20. února 1811 císař František I. patent o nápravě peněžních poměrů, známý také jako Wallisova peněžní reforma.¹ Patent zavedl novou papírovou měnu - směnné listy, pro které se u nás běžně užíval název „šajny“ a která nahradila dosavadní bankocetlovou měnu zavedenou v roce 1762 Marií Terezií. V následujících letech se nepodařilo ani po této peněžní reformě oddělit peněžní soustavu od státních financí a potřeba dofinancování státního rozpočtu vedla k vydání dalšího císařského patentu z 16. dubna 1813, na jehož základě došlo k emisi tzv. anticipačních listů lidově nazývaných „anticipáty“. Anticipační listy a směnné listy nebyly pak ničím jiným než státními obligacemi - státovkami. Avšak ani takové řešení nevedlo k zastavení inflačního vývoje a začal převládat názor, že peněžní oběh ve státě musí být oddělen od přímého spojení s vládními financemi. Cesta reforem spočívající v zavedení nové měny, která je vždy státními obligacemi a vede v podstatě k jejich nekontrolované emisi nepodléhající žádným pravidlům, se ukázala jako nesprávná.

Vyústěním vývoje peněžní politiky na počátku 19. století byl vznik první centrální banky na našem území. Zakládajícím dokumentem byl opět císařský patent ze dne 1. června 1816 o zřízení „Privilegierte Österreichische National-Zettel-Bank“ se sídlem ve Vídni. Na Privilegovanou Rakouskou národní cedulovou banku byl převeden výkon výsostného práva panovníka v oblasti peněz na dobu 25 let. Hlavním cílem nové banky bylo zastavení inflačního financování státních financí, zamezit nebezpečné záplavě papírových peněz a stanovit emisní peněžní politice pevná pravidla.² Peníze v podobě „šajnů“ a „anticipátů“ měly být nahrazeny bankovkami - prvními papírovými penězi v našich zemích emitované Rakouskou národní bankou. Ve skutečnosti se však tato

¹VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut a.s., 1999, str. 58

²VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001, str. 18

instituce výsostným emitentem hotovostních peněz nikdy nestala, neboť i nadále docházelo k emisi státních peněz ministerstvem financí.

Peněžní politika 2. poloviny 19. století byla ovlivněna vznikem Rakousko-Uherské dualistické monarchie v roce 1867. Jednalo se o konfederativní uspořádání státu, dle kterého byly Rakousko a Uhry spojeny pouze osobou panovníka, armádou, zahraniční politikou, záležitostmi zahraničního obchodu, záležitostmi celními a měnou. Zákonem z 27. června 1878 byla zřízena Rakousko-Uherská banka plnící funkci centrální banky pro celou konfederaci. Byla bankou akciovou a jedním ze základních účelů, ke kterým byla zřízena, byla emise bankovek omezená kovovým krytím. Mezi hlavní pozitivum nové banky patřilo upevňování vlastní pozice jako nezávislé měnové instituce, spočívající v postupném oproštění od vlivu centrální vlády. Jedině tak mohla plnit Rakousko-Uherská banka funkci moderního emisního ústavu. Velmi významným rozhodnutím za trvání Rakousko-Uherské banky bylo přijetí zákonů z 2. srpna 1892, které se staly podkladem peněžní reformy a zavedení korunové měny na zlatém základě.

Na přelomu 60. a 70. let 19. století začaly jednotlivé státy opouštět stříbrnou měnu v souvislosti s vyšší produkcí stříbra, díky níž se stával tento kov inflačním faktorem. Došlo tak konečně na přelomu století ke stabilizaci měnových poměrů a nastalo období klidného měnového vývoje trvajících až do začátku 1. světové války.

Další období vývoje centrálního bankovníctví je spojené s koncem 1. světové války a vznikem samostatné Československé republiky dne 28. října 1918. Do válkou rozvráceného peněžního vývoje bylo třeba rychle zasáhnout a hlavní prioritou tak byla náprava peněžních poměrů a řízení měny nového státu. Ústřední postavou poválečného měnového vývoje se stal ministr financí Dr. Alois Rašín, který ve svém měnovém programu stanovil tři základní cíle. Prvním a hlavním cílem bylo provedení odluky peněžního oběhu na území Československa od ostatních nástupnických států Rakousko-Uherské monarchie. Další spočívaly jednak ve vytvoření vlastní peněžní jednotky a dále pak v prosazování zvýšení kupní síly peněžní jednotky, což se stalo nakonec restrikcí peněžního oběhu. Jedním z nástrojů k dosažení těchto cílů byla Rašínem připravovaná peněžní reforma. Národní shromáždění přijalo na své noční schůzi dne 25. února 1919 zákon č. 84/1919 Sb., o provedení peněžní reformy. Realizace tohoto zákona na sebe nenechala dlouho čekat a ještě v noci téhož dne byla uzavřena státní hranice za pomoci vojska a četnictva, aby bylo zabráněno pohybu zboží a osob přes hranice. Půda pro

uskutečnění měnové odluky byla připravena a ve dnech od 3. do 9. března 1919 (na Slovensku až do 12. března 1919) došlo k postupnému stažení peněz platných na území Rakouska-Uherska. Podstata odluky spočívala v tom, že z předložených hotovostí se okolkovala a do oběhu vrátila polovina, druhá polovina byla zablokována a byly na ni vydány 1% nezcizitelné vládní dluhopisy, kterými se mohla později splácet mimořádná dávka z majetku. Plně byly okolkovány hotovosti státních pokladen a částky potřebné k nejbližším výplatám mezd.³ Okolkováním předložených hotovostí byl sice osamostatněn peněžní oběh na území Československa, ale stále šlo o rakousko-uherské peníze, i když okolkované. Netrvalo však dlouho a již 10. dubna 1919 byl přijat zákon č. 187/1919 Sb. tzv. měnový zákon, kterým se zaváděla jako měnová jednotka „koruna československá-Kč“.⁴ Do července roku 1920 byly okolkované bankovky vyměněny za novou československou měnu. Potřeba provedení peněžní odluky byla tak naléhavá a organizačně náročná, že definitivní řešení institucionálního uspořádání peněžního oběhu ustoupilo do pozadí. Prozatímnímu řešení institucionálního uspořádání odpovídalo vládní nařízení z 6. března 1919, kterým byl zřízen Bankovní úřad ministerstva financí.

Tento úřad zahájil svoji činnost na základě pouhého nařízení vlády a k jeho zákonnému zakotvení došlo až „měnovým zákonem“ o měsíc později. Nešlo o definitivní řešení institucionálního uspořádání, ale právě naopak mělo jít pouze o provizorní opatření až do doby, než bude zřízena centrální banka. Po dobu své existence vykonával funkce, které zpravidla patří centrální (emisní) bance. Prováděl měnovou politiku včetně emise peněz eskontem obchodních směnek a operacemi s cennými papíry. Peněžní politiku Bankovního úřadu určoval Bankovní výbor. Jednalo se orgán skládající se z deseti členů jmenovaných ministrem financí a sám ministr financí nebo jeho zástupce byl také jeho předsedou.

Již od samého vzniku Československé republiky probíhaly diskuze o zřízení a podobě řádné ústřední emisní banky. Zejména se vedla diskuze o postavení budoucí cedulové banky, zda má být bankou státní nebo bankou autonomní, akciovou. Výsledkem jednání, porad a složitého legislativního procesu byl Zákon o akciové bance cedulové, který byl přijat Národním shromážděním 14. dubna 1920 (č. 347/1920 Sb.), tzv. bankovní zákon.⁵ K založení banky dle tohoto zákona však nedošlo.

³VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001, str. 31

⁴VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001, str. 32

⁵VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001, str. 40

Hospodářské předpoklady pro vznik emisní banky nastaly až o pár let později, když zákonodárny sbor přijal 23. dubna 1925 novelu „bankovního zákona“ č. 102/1925 Sb. Touto novelou byl mimo jiné změněn název banky na „Národní banku československou“. Národní banka československá zahájila činnost o necelý rok později dne 1. dubna 1926 na základě vyhlášky ministra financí ze stejného dne. Tím byla zároveň ke stejnému dni ukončena činnost Bankovního úřadu. Byla akciovou společností, ve které stát vlastnil jednu třetinu akcií, zbývající dvě třetiny byly rozprodány fyzickým a právnickým osobám. Národní banka byla sice autonomním orgánem, ale stát si vedle výkonu vlastnických práv udržoval nad bankou kontrolu zejména tím, že vláda navrhovala prezidentu republiky ke jmenování guvernéra, stojícího v čele bankovní rady a prováděla kontrolu nad dodržováním zákona a stanov prostřednictvím vládního komisaře.

Obecné určení směru měnové politiky obsahoval zákon o Národní bance. Hlavním tvůrcem měnové politiky byla však banka sama resp. bankovní rada. Banka měla emisní monopol, přičemž hlavní metodou peněžní emise bylo poskytování úvěru obchodním bankám. Významná byla činnost v oblasti devizového hospodářství a povinnost udržovat určitý poměr československé koruny k cizím měnám.

Mnichovské události na podzim roku 1938 a následně německá okupace předcházející 2. světové válce udělaly ráznou tečku za obdobím měnové stability a hospodářské prosperity Československé republiky. Vydání ústavních zákonů o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi a vznik Česko-Slovenska se promítly i v uspořádání a názvu Národní banky Československé, když byla 27. ledna 1939 přejmenována na Národní banku Česko-Slovenskou. Tato situace neměla však dlouhého trvání.

Výnosem říšského kancléře byl dne 16. března 1939 zřízen Protektorát Čechy a Morava. Již tento výnos obsahoval náznaky budoucího měnového vývoje svými ustanoveními o zákonném platidlu, kterým byla určena říšská marka a až vedle ní koruna. Poměr obou měn určila říšská vláda svým nařízením stanovujícím, že jedna marka se rovná deseti korunám. Jednalo se o záměrné podhodnocení české měny ve prospěch okupantů.

Nařízením protektorátní vlády z 31. března 1939 byla změněna Národní banka Česko-Slovenská na Národní banku pro Čechy a Moravu. Do vedení banky byl dosazen

zvláštní zmocněnec německé Říšské banky a to s prakticky absolutní pravomocí.⁶ Představitelé centrální banky, fakticky zbavení rozhodovací pravomoci, museli přihlížet promyšleným krokům okupační moci, kterými docházelo k drancování zlatých rezerv Národní banky a jiným metodám vykořisťování pomocí peněžní politiky, jako například nucená inflační emise českých korun. Tato inflační emise pro financování potřeb říše se negativně projevila v nepřiměřeném růstu cenové hladiny.⁷ Celková škoda byla vyčíslena na 430 miliard Kč.

Po skončení války muselo dojít k nápravě měnových poměrů a peněžního chaosu pomocí zásadní peněžní reformy. Její koncepce se stala úkolem ministerstva financí londýnské exilové vlády již v průběhu války. Dne 18. května 1945 obnovila činnost centrální banka pod staronovým názvem Národní banka Československá. Banka se sice vrátila ke svému původnímu názvu, ale její působnost zůstávala omezena jen na české země až do října 1945, kdy se Slovenská národní banka začlenila do Národní banky Československé jako oblastní ústav pro Slovensko. Nutno upozornit na podstatnou změnu ve vedení banky, když kompetence bankovní rady převzala dočasná správa v čele s předsedou, kterým se stal Jaroslav Nebesář.⁸

Měnová situace v osvobozované zemi byla značně komplikovaná. Na našem území platily české „protektorátní“ koruny, slovenské koruny, říšsko-německé marky, maďarské pengö a polské zloté a navíc k tomu ještě přistupovaly korunové poukázky tištěné v Moskvě od roku 1944, které používaly jako platidlo na postupně osvobozovaném území vojáci sovětské a čs. armády a markové poukázky používané armádou americkou. Situace vyžadovala co nejrychlejší zavedení jednotné měny. Dekretem prezidenta republiky č. 91/1945 Sb. od 1. listopadu 1945 se jí stala koruna československá-Kčs.

Za velmi důležité se považovalo také koncipování a provádění poválečné měnové politiky, jejíž hlavní úkol spočíval v odstranění inflačního přebytku kupní síly. Nemělo jít o autonomní nebo nezávislou měnovou politiku, ale právě naopak měla být dle Košického vládního programu „pod všeobecným státním vedením“. Vývoj směřoval

⁶VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovnictví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999, str. 227

⁷Cenová hladina se v protektorátu zvýšila od ledna 1939 do dubna 1945 o 59%. Odhadovaná škoda způsobená německou okupací pouze v měnové oblasti byla vyčíslena na částku 135 miliard Kč, což byl dvojnásobek čistého národního důchodu Československa dosažený v roce 1937

⁸VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovnictví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999, str. 406

k centrálnímu řízení ekonomiky. Tento vývoj charakterizovaný upevnováním pozice Komunistické strany Československa vyvrcholil politickým převratem v únoru 1948, který se neblaze zapsal do dějin československého státu. Změny v politických poměrech pouze urychlily již probíhající proces bankovní centralizace. Ještě téhož roku se dostaly komerční banky do podřízeného postavení ministerstvu financí.

Radikálnější změny v postavení Národní banky Československé přinesl zákon č. 38 z 11. března 1948, kterým byla banka zestátněna a stala se veřejným státním ústavem. Tentýž zákon určoval, že zestátnění bude provedeno za náhradu.⁹

Situace v bankovním sektoru se dostala do zvláštního postavení. Centrální bance náležela hlavně emisní činnost a kromě dalších činností také řídila úvěrovou činnost znárodněných bank. Ty byly napojeny na Živnostenskou banku jako jedinou provozní banku, která měla pokrývat potřeby financování národních podniků.¹⁰ Disponibilních prostředků použitelných pro provozní a investiční úvěrování byl však nedostatek a Živnostenská banka tak používala i peněžních přebytků, které u ní ukládala Poštovní spořitelna, jež měla podobná práva jako Národní banka. Uvedené subjekty bankovní soustavy tedy Národní banka, provozní banky a Česká spořitelna se vzájemně doplňovaly a postupně koordinovaly své činnosti natolik, že vytvářely jeden organický celek. Avšak tato propojenost zároveň oslabovala zásadní funkce Národní banky v péči o měnu a ukazovalo se, že v podmínkách centrálně plánovaného hospodářství tento systémový model neobstojí. Východiskem se mělo stát zřízení jediné státní banky.

Proces centralizace bankovního systému byl dovršen přijetím zákona č. 31 z 9. března 1950 o Státní bance československé (dále jen SBČS). Na jeho základě přebírala nově vzniklá banka veškerá práva a závazky Národní banky československé, Živnostenské banky, Slovenské Tatrabanky a Poštovní spořitelny, přičemž právní subjektivita těchto peněžních ústavů zůstala zachována.¹¹ Řízení SBČS náleželo nově generálnímu řediteli jmenovanému vládou a odpovědnému ministrovi financí. Prvním generálním ředitelem byl jmenován Otakar Pohl a ve své funkci zůstal, s tříletou přestávkou v letech 1954-1957, až do roku 1969.

⁹Národní banka byla akciovou společností, ve které stát vlastnil 1/3 akcií. Ve vedení banky přešly pravomoci na vládou jmenovanou osmičlennou bankovní radu a tím ukončila činnost dočasná správa trvající od roku 1945.

¹⁰Provozní banky Živnostenská banka v českých zemích, na Slovensku Tatrabanka.

¹¹VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999, str. 421

Funkce SBČS byly v následujících letech zúženy a upřesněny. K nepřímému zúžení funkcí a změnám v postavení banky došlo zákonem č. 84/1952 Sb., o organizaci peněžnictví. SBČS měla výhradní právo emise bankovek, řídit oběh peněz ve státě, provádět platební a zúčtovací styk v národním hospodářství, spravovat zlaté a devizové rezervy a provádět jiné pro centrální banky typické úkoly. Naproti tomu měla plnit i úkoly pro centrální banku zcela netypické, které odpovídaly direktivně centralistickému pojetí řízení a plánování. Mezi takové patřilo například pokladní plnění státního rozpočtu, určování zásad pro poskytování a přijímání zahraničních úvěrů, kontrolu nad čerpáním mzdových fondů, kontrolu nad plněním plánu výroby a mnohé jiné. Podstatný byl zejména fakt, že SBČS byla monopolní bankou plnící jak funkci emisního ústavu, tak i funkci úvěrové instituce. Založení státní banky československé a centralizace vedly k vytvoření jednostupňového bankovního systému.

V atmosféře uvolňování politických poměrů na začátku 60. let se také začaly pomalu uvolňovat prvky decentralizace, které přispívaly k rozšíření pravomocí SBČS. Postavení Státní banky československé bylo nově upraveno zákonem č. 117/1965 Sb., kterým byla centrální banka vyňata z podřízenosti ministerstva financí a stala se samostatně zodpovědnou za řízení měnové politiky.

Ve druhé polovině 60. let se vedení SBČS snažilo odolávat tlakům na demonopolizaci peněžnictví a vzniku systému komerčního bankovníctví. Podle představ některých politických představitelů a ekonomů mělo dojít ke vzniku klasického dvoustupňového bankovního systému s určitými modifikacemi odpovídajícími socialistickému režimu.

Vedení centrální banky čelilo také snahám o nové uspořádání peněžnictví, které vycházely ze změny ve státoprávním uspořádání dosud unitárního státu na stát federativní. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci předpokládal vznik tří emisních institucí – federální centrální banky a banky republikové. Federální bankou se měla stát SBČS, které by sice zůstala široká oprávnění, ale obě republikové emisní banky (Česká národní banka a Slovenská národní banka) by jí nebyly podřízeny. S nastupující normalizací však nedošlo ani k realizaci návrhů na vytvoření dvoustupňového bankovního systému a ani k založení republikových emisních bank. Možnost přechodu od centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní znamenala zásadní změnu v historii centrálního bankovníctví.

V přelomovém roce 1989 přijalo Federální shromáždění Československé socialistické republiky zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé, a zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách a tím se otevřela cesta pro přestavbu bankovního systému. Státní banka československá byla rozdělena na centrální banku a ostatní obchodní banky tvořící společně s dosavadní Československou obchodní bankou, Živnostenskou bankou a Českou státní spořitelnou základ komerčního bankovníctví. Státní banka československá se konstitovala jako výlučně emisní banka, které náleží pravomoci klasické centrální banky, jejímž hlavním cílem je zajišťování měnové stability. Zákon jí ponechával ještě některé přímé pravomoci pro usměrňování bankovního sektoru, ale v převážné části šlo již o nástroje nepřímé. Oba tyto bankovní zákony musely být novelizovány pro potřeby důslednější ekonomické transformace, a proto Federální shromáždění České a Slovenské Federativní republiky přijalo zákon o bankách č.21/1992 Sb., a zákon o Státní bance československé č. 22/1992 Sb. Určování a provádění měnové politiky centrální banky bylo nově v kompetenci bankovní rady jako vrcholného orgánu. V čele bankovní rady stál guvernér jmenovaný prezidentem republiky. Při realizaci měnové politiky byla SBČS nezávislá na vládě a politických stranách. Mezi její základní povinnosti patřilo předložit dvakrát do roka zprávu o měnovém vývoji Federálnímu shromáždění a jednou za čtvrtletí informovat veřejnost.¹²

Poslední změna čekala Státní banku československou ve spojitosti s rozdělením České a Slovenské federativní republiky na dvě samostatné republiky. Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské federativní republiky určil jako den zániku federace i všech jejích orgánů 31. prosinec 1992. K tomuto datu zanikla i SBČS a centrální bankou se stala Česká národní banka.¹³ Postavení centrální banky bylo zakotveno v zákoně o České národní bance č. 6/1993 Sb., který vstoupil v platnost dne 1. 1. 1993. Na území Slovenska se stala centrální bankou Národní banka Slovenska.

¹²VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001, str. 78

¹³VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999, str. 480

2. Druhy bankovních systémů a bankovní systém

v ČR

Pro správné pochopení postavení centrální banky v České republice je dobré si nastínit, jaké postavení centrální banka zaujímá v celém bankovním systému. Bankovní systém lze obecně definovat jako souhrn všech bankovních institucí ve státě a uspořádání vzájemných vztahů mezi nimi vznikajících.

Z hlediska způsobu uspořádání vztahů mezi bankovními institucemi ve státě lze rozlišovat především bankovní systémy jednostupňové a dvoustupňové.

Jednostupňové systémy, které jsou historicky starší, se vyskytovaly a vyskytují převážně v netržních ekonomikách. V tomto bankovním systému náleží zcela dominantní postavení centrální bance, která přímo řídí činnost ostatních bank a tyto banky mají postavení jakýchsi specializovaných poboček. Centrální a obchodní bankovníctví není odděleno, nýbrž naopak centrální banka poskytuje služby v tržních ekonomikách typické právě pro obchodní banky. Historická zkušenost s tímto systémem, kterou si prošla i naše země, je popsána v předchozí kapitole.

Dvoustupňový systém je příznačný pro ekonomiky založené na tržním principu, kdy je centrální bankovníctví odděleno od bankovníctví obchodního. Centrální banka zpravidla neprovádí činnosti, které spadají mezi činnosti prováděné zejména obchodními bankami a neřídí přímo činnost ostatních bank. Ty jsou zcela samostatné ve svém rozhodování.

V historii našeho státu jsme měli možnost získat zkušenosti s oběma výše uvedenými systémy, přičemž tím druhým v pořadí je systém dvoustupňový, který se uplatňuje v současnosti. Jinými slovy řečeno, v České republice se vztahy mezi bankovními institucemi zakládají na dvoustupňovém systému, ve kterém se Česká národní banka odděluje od ostatních bank obchodních.

Pro úplnost lze ještě uvést další možné diversifikace mezi jednotlivými dvoustupňovými systémy. Nejvýznamnější rozdíl je mezi systémy univerzálními a specializovanými. V univerzálním systému, který je charakteristický např. pro členské země Evropské unie, není odděleno obchodní a investiční bankovníctví. Naproti tomu v systému specializovaném je striktně oddělena činnost obchodních a investičních bank.

To znamená, že investiční banky specializující se na investiční činnost spojenou s operacemi s cennými papíry a jinými možnostmi investování, nemohou přijímat primární vklady od veřejnosti. Jednou ze zemí, kde se uplatňuje takové striktní oddělení, jsou Spojené státy americké. Bude však pravděpodobně pouze otázkou času, kdy se i v USA a v ostatních zemích založených na specializovaném systému vzhledem k větší konkurenceschopnosti na trhu prolomí tyto bariéry a alespoň částečně se umožní spojení obchodního a investičního bankovníctví.

3. Postavení a činnost ČNB

3.1 Centrální bankovníctví v ČR dle právní úpravy

Při zkoumání právního postavení a činnosti České národní banky (dále ČNB) je třeba vycházet z platného právního řádu, přičemž se musí zkoumat až několik desítek právních norem různé právní síly. Dominantní postavení v hierarchii právního řádu České republiky zaujímají ústavní zákony, z nichž postavení centrální banky upravuje Ústava České republiky, vyhlášená pod č. 1/1993 Sb. Mezi právními předpisy nižší právní síly upravující postavení a činnost ČNB je to zejména zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, devizový zákon č. 219/1995 Sb.

3.2 Ústava

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále Ústava ČR) upravuje postavení a vymezení cíle České národní banky v samostatné hlavě šesté, v čl. 98 odst. 1 a 2 ve znění:

(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

(2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.

Ústava ČR se však zmiňuje o ČNB ještě v jiné spojitosti a tou je jmenování členů bankovní rady, jako nejvyššího orgánu ČNB, prezidentem republiky. Toto ustanovení nalezneme v hlavě třetí upravující moc výkonnou v čl. 62 písm. k), dle kterého prezident republiky „jmenuje členy Bankovní rady České národní banky“.

Na úvod kapitoly zabývající se zakotvením ústřední banky v Ústavě České republiky je třeba podotknout, že ve srovnání s ostatními demokratickými státy je takové formální zakotvení v ústavních zákonech spíše výjimečné.¹⁴ Ústavodárce k tomuto kroku přistoupil při tvorbě nové Ústavy ČR v roce 1992 a povýšil ji tak na

¹⁴např. Portugalsko, Německo, širší úpravu má Finsko a Švédsko

ústavní orgán. Tím se Česká národní banka stala „plnoprávným ústavním partnerem“ ostatním nejvyšším (ústavním) orgánům státu. Sama ČNB je ovšem, tak jako Nejvyšší kontrolní úřad upravený samostatně v hlavě páté, z hlediska konstrukce Ústavy ČR orgánem *sui generis*.

Zakotvení centrální banky do samostatné hlavy šesté znamená podle některých odborníků a autorů komentářů Ústavy ČR konstituování samostatné „bankovní“ moci, čímž by došlo k překonání nauky o klasické tripartitě státní moci. Své úvahy opírají zejména o skutečnost, že centrální banka nebyla ústavodárcem zařazena ani do jedné z hlav upravujících moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Uvedené otázce se částečně věnoval i Ústavní soud ve svém nálezu vyhlášeném pod č. 278/2001 Sb. V odůvodnění nálezu soud nejednou zdůrazňuje důležitost a pozitivum samostatného zakotvení centrální banky například slovy, že „*Politologickým východiskem ústavní konstrukce postavení České národní banky je pak teorie dělby moci, podle které nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu.*“¹⁵ Na dalším místě nálezu se dokonce uvádí, že rozšiřování počtu „pilířů státní moci“ je přirozené. Při zkoumání vzájemných vztahů mezi jednotlivými mocemi pak ovšem vyvstává otázka, proč ČNB nemá žádné pravomoci ve vztahu k ostatním ústavním mocím. Jak teorie zastávající myšlenku konstituování tak i teorie zastávající myšlenku nekonstituování nové „ústavní moci“ mají své obhájce s více či méně pádnými argumenty.

Bez větších diskuzí se obejde tvrzení odůvodňující úpravu ČNB v samostatné hlavě ve snaze ústavodárce zdůraznit nezávislost centrální banky. Nezávislost centrální banky není výslovně uvedena v textu Ústavy. Čl. 98 „pouze“ připouští, že zasahovat do činnosti ČNB lze jen na základě zákona. Podrobněji upravuje nezávislost centrální banky zákon o ČNB v ustanovení §9 odst. 1: „*Česká národní banka a Bankovní rada při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu.*“ Právě z historického vývoje centrálního bankovníctví nejen na našem území je zřejmé, jak moc je nezávislé postavení centrální banky významné. Závislost na moci výkonné či zákonodárné by mohla znamenat také

¹⁵PAVLÍČEK, V. a kolektiv *Ústavní právo a státověda*. II. díl, Ústavní právo České republiky, část I., Praha: Linde a.s., 2001, str. 484

častější změny v měnové politice. Cíle centrální banky by se mohly přizpůsobovat ne zrovna nejoptimálnějšímu řešení z dlouhodobého pohledu. Domnívám se, že největší nebezpečí spočívá právě v podřízení obecných zájmů momentálním potřebám politické reprezentace zastoupené v nejvyšších orgánech moci výkonné. Tak by například politici mohli obětovat dlouhodobé zvýšení inflace krátkodobé stimulaci ekonomického růstu a zaměstnanosti. Dostatečná míra nezávislosti na politické moci umožňuje centrální bance těmto tlakům odolávat. O samotné nezávislosti centrálních bank není ve většině států žádných pochyb. Jinak je to už s mírou této nezávislosti. V mnoha západních demokraciích vyspělého světa se vedly nebo stále vedou na toto téma diskuze.

Součástí právní harmonizace našeho práva s právem ES jsou tzv. evropská kritéria nezávislosti centrálních bank, tak jak jsou zakotvena v základních dokumentech EU. Jedná se zejména o SES čl. 108 a Statut ECB čl. 7.¹⁶ V České republice se tato kritéria projevují v nezávislosti personální, institucionální, funkční a finanční.

Personální nezávislost spočívá v tom, na jak dlouhé funkční období a kým jsou členové Bankovní rady (guvernér, dva viceguvernéři a další čtyři členové) jmenováni a za jakých okolností jsou odvolatelní. Dle čl. 62 písm. k) Ústavy, jmenuje členy Bankovní rady prezident republiky. Podle tohoto článku vykonává tuto kompetenci prezident republiky samostatně a jmenování členů Bankovní rady ČNB nepodléhá spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (kontrasignaci). Všichni členové bankovní rady mohou být prezidentem republiky i odvoláni, ale pouze v případech a za podmínek, které jsou v zákoně taxativně uvedeny. Oprávnění prezidenta republiky odvolávat členy bankovní rady není v čl. 62 písm. k) Ústavy výslovně uvedeno – výslovně je uvedeno až v § 6 odst. 3 zákona o ČNB, tudíž odvolávání jednotlivých členů Bankovní rady podléhá kontrasignaci podle čl. 63 odst. 3 Ústavy.

Institucionální nezávislost se zakládá na tom, že Bankovní rada ČNB při plnění svých zákonem stanovených cílů a výkonu svých dalších činností nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakýchkoli jiných subjektů.

¹⁶BAŽANTOVÁ, I. *Centrální bankovnictví v české historii po současnost. Institucionální pohled.*

Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky č. 4, 2005, str. 146

Funkční nezávislost znamená autonomii Bankovní rady při formulování inflačních cílů a nástrojů k jejich dosažení. Kursový režim je sice ČNB povinna stanovovat po projednání s vládou, ale nesmí tím být ohrožen její hlavní měnový cíl. O zásadách a opatřeních měnové a fiskální politiky se ČNB a vláda vzájemně informují.

Finanční nezávislost spočívá v zákazu přímého financování veřejného sektoru a jím řízených subjektů.¹⁷ ČNB hospodaří podle rozpočtu schváleného bankovní radou, který je členěn tak, aby byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. ČNB je povinna po skončení hospodářského roku zpracovat účetní uzávěrku a nechat ji ověřit externím auditorem. Z té pak vychází roční zpráva o výsledku hospodaření, která je překládána Parlamentu. ČNB je rovněž povinna pravidelně zveřejňovat dekadní výkazy o své finanční pozici.¹⁸

Postavení ČNB se stalo v první polovině roku 2000 předmětem diskuse mnoha odborníků z řad ekonomů i právníků a to v souvislosti s připravovanou tzv. harmonizační novelou zákona o ČNB. Původním cílem novely byla harmonizace zákona o ČNB s legislativní úpravou EU a zejména pak s úpravou postavení Evropské centrální banky. Nad rámec harmonizačních změn však došlo k dodatečným úpravám při projednávání v Poslanecké sněmovně, které směřovaly k omezení nezávislosti centrální banky. Svůj nesouhlas s přijetím novely zákona vyslovil Senát i prezident republiky, avšak i přesto byl Poslaneckou sněmovnou přijat zákon č. 442/2000 Sb. s účinností od 1. ledna 2001. Proti některým ustanovením tohoto zákona podal prezident republiky ústavní stížnost. Výsledkem řízení před Ústavním soudem byl nález publikovaný pod č. 278/2001 Sb. Přijatá změna zákona o ČNB se dotýkala mimo jiné i všech výše zmíněných kritérií, kterými se projevuje nezávislost centrální banky. Z tohoto pohledu bylo zajímavé, jak se k celému problému postavil Ústavní soud a to také proto, že vícero ustanovení Ústavy a zákona o ČNB nejsou zcela vhodně vyjádřena a připouštěla a stále připouštějí různé interpretace.

Prvním napadeným a posléze Ústavním soudem zrušeným ustanovením novelizovaného zákona bylo ustanovení § 2 odst. 1 věty první, které stanovilo, že „*hlavním cílem České národní banky je zabezpečovat cenovou stabilitu*“. Ustanovení čl. 98 odst. 1 věta druhá však definovalo hlavní cíl činnosti jinak a to jako péči o stabilitu

¹⁷Zákon č.6/1993 Sb., § 30 odst. 2, o České národní bance

¹⁸Dostupné na [www: << http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/index.html >>](http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/index.html)

měny. Změněný cíl byl také formulován v souběžném návrhu novely Ústavy. Ten ale nebyl nakonec přijat. V odůvodnění nálezu Ústavní soud míní, že péče o stabilitu měny je širší pojem než zabezpečování cenové stability a cestou obyčejného zákona nelze omezovat a zužovat rozsah hlavního úkolu centrální banky určeného Ústavou. V návaznosti na tento nálezn byl ještě ve stejném roce přijata stručná novela Ústavy České republiky ústavním zákonem č. 448/2001 Sb., s účinností k 1. lednu 2002. V čl. 98 odst. 1 Ústavy byl změněn hlavní cíl činnosti banky z péče o měnovou stabilitu na „péči o cenovou stabilitu“.¹⁹ Změna hlavního cíle se s konečnou platností promítla i do zákona o ČNB, stalo se tak zákonem č. 127/2002 Sb. Dle názoru některých právních odborníků by bylo vhodnější upravit hlavní cíl centrální banky pouze ve formě zákona a v Ústavě definovat pouze postavení a název centrální banky.

Další napadená ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) a § 47 odst. 1 až 4 spolu souvisela a týkala se omezení finanční nezávislosti ČNB. K omezení došlo tím, že rozpočet centrální banky byl rozdělen na dvě části - na rozpočet pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle České národní banky a na provozní a investiční rozpočet. Bankovní rada měla nadále schvalovat pouze rozpočet pro činnosti spojené se zabezpečováním hlavního měnového cíle, zatímco její provozní a investiční rozpočet měla pouze navrhnout a schvalovat Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. V případě neschválení Poslaneckou sněmovnou by se ČNB řídila rozpočtovým provizoriem v objemu příjmů a výdajů rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok a to až do dne, kdy by byl nový rozpočet schválen. Ústavní soud ponechal stranou otázku zmíněnou prezidentem republiky, zda lze vůbec vést hranici mezi těmito dvěma rozpočty. V ostatním však souhlasí s odůvodněním prezidenta a vyjadřuje vlastní názor, že „pokud by byl byt jeden z těchto rozpočtů schvalován jiným subjektem než centrální bankou, bylo by vždy snadnější třeba nepřímo ovlivňovat rozhodovací procesy v bance a tak omezovat její nezávislost“.²⁰ Pro rozpor s Ústavou garantující nezávislost centrální banky byla tato ustanovení taktéž zrušena.

¹⁹BAŽANTOVÁ, I. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled.*

Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky č. 4, 2005, str. 130

²⁰Nález č.278/2001 Sb. znamená významné vodítko pro interpretaci postavení centrální banky a zároveň naznačuje, jakým způsobem lze podrobněji upravovat postavení této instituce za pomoci „obyčejných“ zákonů tak, aby se nedostaly do rozporu s ústavním zakotvením ČNB.

Novela se dotýkala také personální nezávislosti spočívající ve způsobu jmenování a odvolatelnosti vedení banky. Dle nového znění § 6 odst. 3 zákona o ČNB, prezident republiky jmenoval guvernéra, viceguvernéry i ostatní členy bankovní rady na návrh vlády. Jako protiústavní bylo Ústavním soudem zrušeno pro rozpor s čl. 62 písm. k) Ústavy ČR, dle kterého prezident republiky jmenuje členy bankovní rady bez jakéhokoli omezení a není vázán na ničí návrh, ani na žádné další podmínky. K diskuzi vyvstala otázka, zda jmenování bankovní rady pouze jediným orgánem bez jakékoli nutnosti součinnosti s ostatními ústavními orgány je dostatečnou zárukou odpovídajícího složení tak významného orgánu, jakým bankovní rada bezesporu je. Domnívám se, že de *lege ferenda* by bylo přínosné zapojení další ústavní instituce do již stávajícího způsobu jmenování. Inspirací mohou být právní řády jiných států Evropské unie jako například úprava jmenování členů Direktorია jako jedné části Centrální bankovní rady v německé Bundesbank.

Posledním napadeným ustanovením zasahujícím do funkční a částečně do institucionální nezávislosti centrální banky byl § 35 písm. a), dle kterého byla ČNB povinna stanovit inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám po dohodě s vládou. ČNB tak sice měla iniciativu a navrhovala inflační cíl, ale bylo na uvážení vlády, zda s návrhem vysloví či nevysloví souhlas. Teprve po získání souhlasu vlády může být inflační cíl stanoven. Dosažení takové dohody by znamenalo hledání kompromisu mezi zájmy vlády a snahou ČNB o naplnění svého hlavního cíle, jímž je cenová stabilita. Někteří senátoři zastávali názor, že se toto ustanovení dostává do rozporu s čl. 108 Smlouvy o Evropské unii zakotvující zákaz jak Evropské centrální banky, tak i národních centrálních bank přijímat i požadovat pokyny od orgánů ES či vlády nebo jiného orgánu členských států. Podle Ústavního soudu výraz „po dohodě“ neodpovídá koncepci nezávislosti České národní banky. A pokud má být ČNB nezávislá při naplňování svého hlavního cíle, nemůže být vázána na souhlas vrcholného orgánu výkonné moci, od které má být jinak ústavně oddělena. I v tomto případě bylo toto ustanovení zrušeno pro neústavnost.

3.3 Zákon o České národní bance

3.3.1 Základní vymezení České národní banky

Do činnosti ČNB lze zasahovat pouze na základě zákona. Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon. Na základě čl. 98 Ústavy je právním předpisem stanovujícím postavení, působnost a další podrobnosti zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance ve znění pozdějších předpisů, který byl za dobu své účinnosti již několikrát novelizován.

V § 1 tohoto zákona bylo původně vymezeno postavení České národní banky jako ústřední banky státu. Dále je definována jako právnická osoba nezapisující se do obchodního rejstříku. Má postavení veřejnoprávního subjektu se sídlem v Praze. Jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a zvláštními právními předpisy. Hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem.

V souvislosti s institucionálním sjednocením dohledu nad finančním trhem byla rozšířena pravomoc a působnost centrální banky. Stalo se tak zákonem č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem. Tímto zákonem se změnil i zákon o ČNB a § 1 odst. 1 byl doplněn tak, že *„Česká národní banka je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem.“*

3.3.2 Integrace dohledu nad finančním trhem

Finanční trh můžeme definovat jako systém vztahů, nástrojů, subjektů a institucí, umožňujících shromažďování, soustředování, rozdělování a rozmisťování dočasně volných peněžních prostředků na základě nabídky a poptávky. Finanční trh umožňuje redistribuci dostupných peněžních zdrojů na dobrovolném, smluvním principu.²¹

²¹BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 107

Finanční trh lze dělit z mnoha různých hledisek. Jedním z takových hledisek je dělení trhu podle splatnosti jednotlivých instrumentů na trhu používaných a to na trh peněžní a trh kapitálový. Peněžní trh je trhem krátkodobých peněz, kam řadíme instrumenty se splatností nejdéle do jednoho roku a trh kapitálový je naopak trhem peněz dlouhodobých, kam řadíme instrumenty se splatností delší než jeden rok. Podle dalších hledisek lze dělit finanční trh například na trh organizovaný a neorganizovaný nebo na trh primární či sekundární.

Na finančním trhu vystupují tři druhy subjektů. Jedni, kteří pocítují relativní přebytek peněžních prostředků, druzí, kteří pocítují relativní nedostatek peněžních prostředků a třetí kategorie – finanční zprostředkovatelé.

Rozmach finančního trhu, který před rokem 1989 v bývalém Československu neexistoval, byl spojen s rostoucím počtem subjektů finančního trhu a také s rostoucím počtem dozorových orgánů.

Dohled nad finančním trhem se na počátku devadesátých let rozděloval mezi ČNB, která dohlížela na činnost komerčních bank a Ministerstvo financí, které vykonávalo dozor nad pojišťovny a později i nad ostatními subjekty jako např. burza cenných papírů, organizátor mimoburzovního trhu, penzijní fondy a další.

Do dohledové činnosti ČNB náležel dohled nejen nad bankami, ale i nad nebankovními subjekty peněžního trhu, zejména nad osobami, které byly nositeli oprávnění k obchodování s devizovými hodnotami a k poskytování devizových peněžních služeb. Jedná se tedy o držitele devizových licencí vydaných ČNB a držitele koncesních listin opravňujících ke směnářské činnosti.²²

Specifickým byl i nadále zůstává dohled nad stavebními spořitelny a to z toho důvodu, že každá stavební spořitelna musí být též zároveň bankou a navíc hospodaří s rozpočtovými prostředky, poskytovanými pro účastníky stavebního spoření jako státní podpora stavebního spoření. Stavební spořitelny tak podléhají jak bankovnímu dohledu České národní banky, tak i státnímu dozoru ministerstva financí. Na základě zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech vznikl nový institut dozoru nad finančním trhem - Úřad pro dohled nad družstevními záložnami, který měl postavení samostatného, funkčně a institucionálně nezávislého správního úřadu.

²²BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 57

V roce 1998 se vyčlenily některé pravomoci ministerstva financí v oblasti kapitálového trhu ve prospěch nově vzniklého ústředního orgánu státní správy, kterým byla Komise pro cenné papíry. Postavení a pravomoci Komise upravoval zejména zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a řada dalších zákonů jako např. zákon č. 189/2004 Sb. o kolektivním investování, zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu a zákon č. 190/2004 Sb. o dluhopisech. Tyto zákony pak demonstrativně vypočítávaly velké množství subjektů, převážně účastníků kapitálového trhu, nad kterými vykonávala Komise státní dozor. Tím se postupně na konci devadesátých let završila pluralita dozorových orgánů nad finančním trhem. Státní dozor nad finančním trhem se dělil mezi čtyři orgány – Ministerstvo financí, Českou národní banku, Komisi pro cenné papíry a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami.

Soudobý finanční trh se čím dál více mění směrem k propojování jednotlivých kategorií subjektů a činností, které provozují, a proto se Česká republika nechala inspirovat trendem projevujícím se v devadesátých letech 20. století v mnoha zemích po celém světě, jež směřuje k integraci dozoru do jediné dozorové instituce. Otázky vyvolané postupným propojováním jednotlivých segmentů finančního trhu musely vyvstat zejména vzhledem ke globalizaci dnešního světa i českého finančního trhu.

Základní nedostatky v systému více orgánů vykonávajících státní dozor nad finančním trhem byly spatřovány zejména v tendenci jednotlivých institucí soustředit se pouze na vybrané aspekty příznačné právě jen pro sledovanou část finančního trhu, ve vlastní nekoordinované politice a strategii dohledu, v překrývání působnosti dozorujících orgánů a v neposlední řadě také v administrativní náročnosti spojené s celkovou ne hospodárností.²³

I přesto, že se samotné dozorové instituce již od roku 1998 snažily koordinovat své postupy a za tímto účelem uzavíraly dohody o spolupráci, tak mezi nimi panoval shodný názor, že by měl být sloučen dozor nad celým finančním trhem do jediné instituce.

V roce 2004 vydala vláda usnesení, ve kterém vyjádřila své představy o budoucím procesu sjednocení dozoru nad finančním trhem. Podle představy vlády a zároveň i

²³KOTÁB, P. - OSSENDORF, V. *Proces institucionálního sjednocování orgánů státního dozoru nad finančním trhem v České republice*. Správní právo, 2004, roč. 38 č. 4

zástupců dozorových institucí scházejících se ve společně vytvořeném Výboru pro koordinaci dozoru nad finančním trhem se měl dozor sjednotit postupně a to ve dvou etapách. Nejprve mělo dojít ke sloučení bankovního dohledu České národní banky a dohledu nad družstevními záložnami. V další etapě se měl sloučit dozor nad pojišťovnami a penzijními fondy náležející do kompetence ministerstva financí a dozoru nad kapitálovým trhem prováděným Komisí pro cenné papíry.

V následujícím roce se tyto představy vlády změnily směrem k urychlení integrace státního dozoru nad finančním trhem do jedné instituce, ke které mělo dojít pouze v jediné etapě a to tak, že úplná integrace měla a nakonec také nastala k 1. dubnu 2006. Přijatým zákonem č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, který nabyl účinnosti 1. dubna 2006, se integroval dohled nad finančním trhem do České národní banky ke dni účinnosti tohoto zákona. Zákon znamenal změnu více než třech desítek zákonů, z nichž byly nejvíce zasáhnuty: zákon o Komisi pro cenné papíry, z. O České národní bance, z. O pojišťovnictví, z. O penzijním připojištění se státním příspěvkem a zákon o podnikání na kapitálovém trhu.

V souvislosti s integrací dohledů nad finančním trhem do ČNB ukončily ke dni 31. března 2006 svou činnost Komise pro cenné papíry, Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění Ministerstva financí a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami. Dle přechodných ustanovení změněných zákonů se stali zaměstnanci zanikající Komise pro cenné papíry a zaměstnanci ministerstva financí zařazení k výkonu práce v organizačním útvaru Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění od 1. dubna 2006 zaměstnanci ČNB, na niž zároveň přešla veškerá práva a povinnosti z těchto pracovněprávních vztahů. Až na výjimky týkající se nemovitého majetku vstoupila do většiny majetkoprávních vztahů zaniklých institucí. Jako nástupnický subjekt Česká národní banka dokončuje řízení vedená a zahájená u těchto institucí přede dnem jejich zániku.

3.3.3 Organizační struktura

Zákon o ČNB upravuje organizační uspořádání centrální banky v Části druhé „Organizace České národní banky“, § 4 až 8. Dle § 4 tvoří základní organizační

strukturu centrální banky ústředí se sídlem v Praze, pobočky a účelové organizační jednotky. Každá z poboček v regionu své působnosti zastupuje ČNB a je kontaktním místem pro styk ČNB se zástupci bank, s orgány státní správy, finančními orgány, institucemi a vybranou klientelou.²⁴

Zbývající ustanovení Části druhé upravují nejvyšší řídicí orgán centrální banky, kterým je bankovní rada ČNB. Těžiště práce bankovní rady spočívá v určování měnové politiky a nástrojů pro její uskutečňování, zároveň přijímá rozhodnutí o zásadních měnověpolitických opatřeních centrální banky a opatřeních v oblasti dohledu nad finančním trhem. Další výčet činností náležejících do pravomoci bankovní rady stanovuje § 5 odst. 2 zákona o ČNB a jedná se zejména o stanovení zásad činnosti a obchodů ČNB, schvalování rozpočtu ČNB, stanovení organizačního uspořádání a působnosti organizačních jednotek ČNB, stanovení druhů fondů banky, jejich výši a použití či rozsah úvěrů. Dále bankovní rada vykonává práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům, uděluje souhlas k podnikatelské činnosti zaměstnanců banky, stanoví mzdové a další požitky guvernéra a také rozhoduje o rozkladech proti rozhodnutím ČNB v prvním stupni. Tento uvedený výčet je pouze demonstrativní, což ve svém důsledku znamená, že bankovní rada může do své rozhodovací pravomoci *ad hoc* nebo dokonce i natrvalo vztáhnout rozhodování o jiných než vypočtených otázkách.

Bankovní rada je sedmičlenný orgán složený z guvernéra, dvou viceguvernérů a dalších čtyř členů. Všichni členové bankovní rady jsou jmenováni prezidentem republiky na dobu šesti let a nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát. O problematice jmenování členů bankovní rady bez součinnosti jakéhokoliv dalšího ústavního orgánu bylo již pojednáno výše. Prezident republiky je při jmenování alespoň částečně limitován zákonnými požadavky kladenými na osoby budoucích členů bankovní rady, kteří musí být občany České republiky, musí být plně způsobilí k právním úkonům, mít ukončené vysokoškolské vzdělání, být bezúhonní a musí být uznávanou a zkušenou osobností v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu. Požadavek bezúhonnosti je dále rozveden a konkretizován tak, že pro účely zákona o ČNB se bezúhonnou rozumí fyzická osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin. Pro svoji neurčitost by se mohlo stát problematické stanovení požadavku

²⁴Celkem 7 poboček v Praze, ČB, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě

uznávané a zkušené osobnosti v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu. Otázkou může být, jaké je měřítko pro určení, zda je kandidát na členství v bankovní radě dostatečně uznávaný a zkušený? Takto formulovaný požadavek, by mohl činit problémy při rozporu názorů na osobu jmenovaného člena bankovní rady. *De lege ferenda* lze uvažovat o zpřesnění tohoto požadavku s vytyčením alespoň trochu jasnějších mezí.

S ohledem na předpokládaný budoucí vývoj stojí za podotknutí, že v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské měnové unii by měl být počet členů bankovní rady nižší. Poté, co uplyne funkční období dvěma z členů bankovní rady, nebudou již jejich pozice dále obsazeny a bankovní rada se bude nadále skládat pouze z pěti členů, guvernéra a čtyř viceguvernerů. I přes pravděpodobnost takové změny v počtu členů bankovní rady není však toto aktuálním tématem, kterým by se zabýval zákonodárny sbor v současné době, zatím se jedná pouze o teoretické koncepcie o budoucí podobě bankovní rady.

S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance v zákonodárném sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a výkon samostatné výdělečné činnosti, s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku. A dále je členství v bankovní radě neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě. Takto je inkompatibilita funkcí zakotvena v § 6 odst. 6 zákona o ČNB. Zákonodárce se tak snaží zamezit jakékoliv činnosti, která by byť i hypoteticky mohla způsobit střet zájmů.

Výkon funkce člena bankovní rady končí uplynutím jeho funkčního období, vzdáním se funkce a prezidentem republiky mohou být členové bankovní rady také odvoláni za podmínek stanovených zákonem. V případech stanovených § 6 odst. 11 prezident člena bankovní rady odvolá, pokud by došlo k porušení ustanovení o neslučitelnosti funkcí nebo byl člen bankovní rady zbaven či omezen ve způsobilosti k právním úkonům a také pokud by došlo k pravomocnému odsouzení pro trestný čin. Naproti tomu dle § 6 odst. 12 prezident může člena bankovní rady odvolat, nevykonávali funkci po dobu delší než 6 měsíců. Z uvedeného vyplývá, že zákon rozlišuje případy obligatorního a fakultativního odvolání z funkce člena bankovní rady. Navíc platí

zvláštní ustanovení pro možnost odvolání guvernéra, jehož prezident odvolá, jestliže již nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce, nebo dopustil-li se vážného pochybení. Nutno opět podotknout, že není možné stanovit měřítko pro to, co lze již považovat za „vážné pochybení“ a taková formulace opět jen otevírá dveře subjektivismu při posuzování možného odvolání guvernéra ČNB. Jakousi pojistkou proti eventuálnímu zneužití pravomoci či neuváženému postupu hlavy státu odvolat guvernéra z funkce je možnost odvolaného guvernéra nebo Rady guvernerů Evropské centrální banky se domáhat přezkoumání rozhodnutí o odvolání guvernéra z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že tímto rozhodnutím dojde k porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení. Možnost guvernéra obrátit se za účelem své ochrany přímo na Evropský soudní dvůr znamená velmi silné posílení ochrany jeho osoby.

Ustanovení § 7 obsahuje základní pravidla jednání a rozhodování bankovní rady, která jsou základem jednacího řádu bankovní rady. Jde o transparentní ustanovení, která stanoví, že jednání bankovní rady předsedá guvernéř nebo jím pověřený viceguvernéř, bankovní rada je usnášeníschopná za přítomnosti předsedajícího a alespoň dalších tří členů bankovní rady a v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Tato pravidla jednání bankovní rady jsou rozvinuta v jejím jednacím řádu, který jakožto jediný vnitřní předpis ČNB zákon výslovně a jeho schválení svěřuje do kompetence bankovní rady.²⁵

V roce 2002 se rozhodnutím bankovní rady změnil systém řízení a organizační struktura s cílem zefektivnit řídicí procesy uvnitř centrální banky. Bankovní rada řídí jako kolektivní orgán nejen organizační útvary v rámci ústředí, ale také pobočky centrální banky. Ústředí České národní banky tvoří 12 sekcí. Každý člen bankovní rady je pověřen řízením některých z těchto sekcí a dalších organizačních složek, mezi něž patří jednotlivé odbory. Poslední velké organizační změny se konaly ve spojitosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem a následným novým organizačním uspořádáním, přecházejícího ze sektorového modelu dohledu na model funkcionální.

Domnívám se, že je vhodné se na tomto místě alespoň zmínit o existenci dvou poradních orgánů bankovní rady, kterými jsou rozkladová komise a nově od roku 2006

²⁵BARÁK, J. a kolektiv *Zákon o bankách. Komentář a předpisy související*. Praha: Linde, a.s., 2003, str. 60

v souvislosti s integrací dohledu nad finančním trhem také výbor pro finanční trh, o kterém bude pojednáno v kapitole zabývající se dohledovou funkcí ústřední banky.

3.3.4 Vztah ČNB k vládě a dalším orgánům

Vztah ČNB, vlády a dalších orgánů je upraven v části třetí zákona o ČNB. Podle § 9 odst. 1 nesmí ČNB a bankovní rada při plnění hlavního cíle ČNB a při výkonu dalších činností přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu. Takto je podrobněji a výslovně upravena nezávislost centrální banky zejména na moci výkonné, jejíž základ vyplývá ze samotné Ústavy ČR.

Pro hospodářské fungování naší země má samozřejmě největší význam vztah ČNB a vlády jako nejvyššího orgánu moci výkonné. Vztah mezi těmito subjekty je zákonem o ČNB dále rozveden a postaven především na povinnosti ČNB a vlády se vzájemně informovat o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky. ČNB také zaujímá stanovisko k návrhům, předkládaným k projednání vládě, které se dotýkají působnosti ČNB a plní poradní funkce vůči vládě v záležitostech měnověpolitické povahy a finančního trhu.

Snaha zajistit jejich spolupráci nalézá oporu také v ustanovení § 11, podle kterého je ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády oprávněn se zúčastnit s poradním hlasem zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání a naopak guvernér ČNB nebo jím určený viceguvernér je oprávněn účastnit se s hlasem poradním schůze vlády. Takto jsou otevřeny dveře pro vzájemnou komunikaci a záleží pouze na jednotlivých členech vlády nebo na osobě guvernéra, zda této možnosti využijí či nikoliv.

Vztah centrální banky k vládě není však vyčerpán ustanoveními části třetí zákona o ČNB. Významná ustanovení obsahuje také část osmá, označená „Další činnosti a oprávnění České národní banky“, ve které je zakotvena v § 37 pravomoc ČNB předkládat vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny, peněžního trhu, platebního styku zákonných úprav týkajících se působnosti a postavení ústřední banky. Společně s Ministerstvem financí pak předkládá vládě návrhy zákonných úprav devizového

hospodářství a regulace vydávání elektronických peněz. Nově od roku 2006, kdy byl sjednocen dohled nad finančním trhem, centrální banka spolupracuje s Ministerstvem financí na přípravě návrhů zákonných úprav v oblasti finančního trhu. Již ze samotného slovního vyjádření § 37 vyplývá, že ČNB může návrhy zákonných úprav vládě pouze předkládat, zákonodárná iniciativa náleží vládě. Navíc ČNB není zařazena do taxativního výčtu subjektů v čl. 41 odst. 2 Ústavy, kterým je zákonodárná iniciativa svěřena. Avšak i toto „pouhé“ předkládání návrhů zákonných úprav je důležitou pravomocí centrální banky. Centrální bance je tato pravomoc svěřena jistě správně, vezmeme-li v potaz, že právě odborníci zaměstnaní v centrální bance mají ke všem situacím a problémům vznikajícím v celém rozsahu její působnosti nejbližší a proto podněty v podobě návrhů zákonných úprav podané ČNB budou vždy minimálně tématem k uvažování.

3.4 Funkce centrální banky a jejich dělení

Následující kapitola je věnována funkcím České národní banky tak, jak vyplývají ze zákona o ČNB a ze zvláštních právních předpisů, jimiž jsou především zákon o platebním styku, devizový zákon, zákon o bankách, zákon o pojišťovnách, zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu a další.

Funkce centrální banky lze rozdělit dle různých kritérií např. na funkce měnové a funkce jiné (neměnové). Z jiného pohledu je možné dělení těchto funkcí na funkce makroekonomické a mikroekonomické či základní a další funkce. V dalším výkladu se právě tohoto posledního dělení přidržíme.

V části první § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, je vymezen hlavní cíl centrální banky, kterým je péče o cenovou stabilitu. Pod podmínkou, že tento hlavní cíl nebude dotčen, podporuje centrální banka také obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Povinností ČNB je jednat v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství. Hospodářská politika vlády a měnová politika centrální banky jsou navzájem propojené, ovlivňují se navzájem i celou ekonomiku. Zejména z tohoto důvodu je kladen důraz na vzájemnou spolupráci ČNB a vlády. Veškeré činnosti a funkce centrální banky jsou

tedy přizpůsobeny jejímu zákonem stanovenému hlavnímu cíli a z něho taktéž vycházejí.

V souladu se svým hlavním cílem ČNB vykonává základní funkce, kterými jsou:

- Emisní funkce
- Určování měnové politiky
- Funkce banky bank
- Regulace a dohled nad finančním trhem

Dále vykonává další funkce podle zákona o ČNB a podle zvláštních předpisů, kterými jsou:

- Funkce banky státu
- Funkce správce devizových rezerv
- Funkce reprezentanta vlády v měnové oblasti

3.4.1 Emisní funkce

Emisní funkce je základní funkcí centrálních bank, kterou se tyto banky odlišují od bank komerčních ve dvoustupňových bankovních systémech. Oprávnění emitovat hotovostní peníze nebylo vždy privilegiem pouze centrálních bank, vedle centrálních bank se na emisi hotovostních peněz podílel např. panovník a jiné instituce. V bývalém Československu se podílelo na emisi hotovostních peněz také ministerstvo financí, čemuž zamezil státní převrat na konci osmdesátých let 20. století znamenající přechod k tržnímu hospodářství. V současné době jsou centrální banky ve většině zemí monopolními emitenty hotovostních peněz. Stejně tak i v České republice, kde má centrální banka na základě § 12 zákona o České národní bance výhradní právo vydávat bankovky a mince.

Pokud se zde zmiňuji o emisním monopolu, jedná se vždy o výhradní právo emitovat hotovostní peníze. Avšak funkci peněz plní i bezhotovostní peníze (tzv. žirální), na jejichž emisi se monopol centrální banky již nevztahuje a tyto peníze mohou emitovat všechny banky, které poskytují bezhotovostní úvěry nebankovním subjektům, popřípadě i další nebankovní instituce. Tyto dvě základní formy peněz tvoří dohromady celkovou masu peněz a podstatným faktem zůstává, že ve všech vyspělejších tržních

ekonomikách objem bezhotovostních peněz převyšuje mnohonásobně objem peněz hotovostních. Je mi jasné, že centrální banka musí disponovat nějakými instrumenty k provádění činnosti, s níž by mohla podstatným způsobem ovlivňovat celkový objem peněžní masy a zabránit tak například jejímu nekontrolovanému růstu, což by mělo katastrofální následky. Existence bezhotovostních peněz, úvěrový základ jejich emise a možnost emise i jinými subjekty než jen centrální bankou zvyšují význam měnové politiky v ekonomice.

Na začátku této kapitoly věnující se emisní funkci ČNB je užitečné si objasnit, jak vypadá soustava českých zákonných peněz. Hotovostní peníze jsou v současné době tvořeny bankovkami a mincemi, přičemž papírové peníze v podobě státovek nejsou u nás od sedmdesátých let 20. století využívány. V kategorii mincí se ještě dále rozlišuje mezi mincemi oběžnými (tj. obyčejnými) a mincemi pamětními, které mají také svou nominální hodnotu, v níž musejí být na území České republiky přijímány k úhradě peněžitých závazků denominovaných v korunách českých (byť pouze bankami včetně ČNB).²⁶ Od běžných mincí se však liší tím, že jsou raženy z hodnotnějšího kovu a v mnohem menším počtu kusů.²⁷

Emisní funkce je zakotvena jednak v § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance a dále je rozvedena v části čtvrté téhož zákona nazvané „Emise bankovek a mincí“. Ustanovení této části, ve kterém se mimo jiné v § 13 stanoví, že peněžní jednotkou v České republice je koruna česká, zkráceně „Kč“, která se dělí na sto haléřů. Toto ustanovení dozná změn v okamžiku vstupu České republiky do Evropské měnové unie, o čemž bych rád pojednal dále v kapitole věnující se integraci ČR do EMU.

Celý komplex povinností uložených centrální bance ve spojitosti s její emisní funkcí je možno rozdělit do čtyř základních skupin.

Do první skupiny lze zařadit povinnosti týkající se emise a stahování hotovostních peněz. Jedná se hlavně o vydávání hotovostních peněz bankám podle jejich požadavků k tíži účtů jejich bezhotovostních rezerv a naopak přijímání hotovostních peněz od bank

²⁶BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha:C. H. Beck, 2006, str. 476

²⁷Pamětní mince ze stříbra a zlata, naproti tomu běžné mince z tzv. obecného kovu

ve prospěch účtů jejich bezhotovostních rezerv. S tím také související povinnost přepočítávání, ověřování pravosti a balíčkování vydávaných a přijímaných peněz.²⁸

Druhá skupina povinností zahrnuje správu zásob hotovostních peněz. Centrální banka organizuje a zajišťuje dodávku bankovek a mincí od výrobců do trezorů v ústředí centrální banky, kde je pak uschovává a spravuje, aby je v případě potřeby a požadavků poboček centrální banky mohla doplnit do oběhu nebo vyměnit za vyřazené hotovostní peníze.

Povinnosti spojené s výměnou opotřebovaných a poškozených bankovek a mincí lze zařadit do další skupiny povinností. ČNB stanoví pravidla pro poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince vyhláškou č. 37/1994 Sb., kterou se dále stanoví postup při příjmu peněz a nakládání s nimi. Poškozené bankovky a mince je možné vzhledem k charakteru jejich poškození vyměnit podle § 6 této vyhlášky nebo vyměřit náhradu podle § 7. K tomu je oprávněna nejen ČNB, ale také jiné banky provádějící pokladní operace a v případě písemné dohody s ČNB i jiná právnická osoba než banka. Poškozené bankovky a mince, za které subjekty odlišné od ČNB poskytly náhradu, zasílají nejdéle do jednoho měsíce po poskytnutí této náhrady České národní bance, která jim poskytnuté částky uhradí. Je tedy zřejmé, že konečnou finanční zátěž s tím spojenou nese ČNB. Takto nashromážděné poškozené a necelé hotovostní peníze se uschovávají a později ničí pod dohledem centrální banky.

Do poslední čtvrté skupiny lze zařadit různorodé činnosti jako například stanovení nominální hodnoty a dalších náležitostí bankovek a mincí, sjednávání jejich ražby a tisku, dozor nad ochranou a bezpečností obíhajícími hotovostními penězi nebo stanovení podmínek reprodukce symbolů bankovek a mincí, včetně reprodukce bankovek a mincí jiných států. Pravidla pro reprodukci stanoví ČNB v souladu s ustanovením § 20 zákona o ČNB, svojí vyhláškou č. 553/2006 Sb., o podmínkách, za kterých lze reprodukovat bankovky, mince, šeky, cenné papíry a platební karty a vyrábět předměty, které je výrobou napodobují. Na reprodukci bankovek, mincí a jiných symbolů peněz se vztahuje i zákon č. 121/2000 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Kromě vyhlášky ČNB č. 37/1994 Sb., stanoví povinnost přijímat zákonné peníze a poskytující tak ochranu nerušenému oběhu peněz a bezpečnosti peněžního

²⁸REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 77

styku, je dále tato ochrana zvýšena zákonem č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, čímž je poukázáno na společenský zájem při ochraně zákonných peněz a jejich nerušeného oběhu.

Trestní zákon ve své zvláštní části, hlavě druhé, třetího oddílu obsahuje trestné činy proti měně v § 140 až 144. Zákon tím zdůrazňuje společenskou nebezpečnost činů jako padělání a pozměňování peněz, udávání padělaných a pozměněných peněz, výroba a držení padělatelského náčiní a ohrožování oběhu tuzemských peněz. Ochrana peněz proti nejzávažnějším trestným činům je provedena v souladu s mezinárodní Úmluvou o potírání penězokazectví a vztahuje se i na peníze jiné než tuzemské, na tuzemské a cizozemské bezhotovostní platební prostředky, jakož i na tuzemské a cizozemské cenné papíry (§ 143).²⁹

3.4.2 Vrcholný subjekt měnové politiky

Měnová politika

Funkci měnové politiky jako nejdůležitější činnosti centrální banky je třeba si nejprve přiblížit a definovat z obecného hlediska. Za měnovou politiku v nejširším pojetí můžeme považovat vědomou činnost nějakého subjektu, který se prostřednictvím měnových nástrojů snaží regulovat množství peněz v oběhu a tím dosáhnout určitých cílů.³⁰ Obecně lze považovat za hlavní cíl, jehož má být měnovou politikou dosaženo, měnovou stabilitu. Té je dosahováno, pokud se skutečné množství peněz v oběhu rovná „ekonomicky potřebnému“ množství peněz v oběhu, čili „nabídka peněz“ se rovná „poptávce po penězích“. Takto obecně pojatý cíl měnové politiky v sobě implementuje tzv. vnitřní měnovou stabilitu, kterou se rozumí cenová stabilita resp. boj proti inflaci a vnější měnovou stabilitu v podobě fixního měnového kursu.

V souvislosti s měnovou krizí na konci devadesátých let minulého století a následným přechodem na volně pohyblivý měnový kurs se fakticky jediným cílem stala cenová stabilita. A takto je i v současnosti stanoven hlavní cíl české centrální banky v §

²⁹NOVOTNÝ, O. a kol. *Trestní právo hmotné. Zvláštní část. 4.* Přepřacované vydání, Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 322

³⁰REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví. 2.* Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 79

2 odst. 1 zákona o ČNB. Snaha o cenovou stabilitu je reflexem zkušeností s nepříznivými dopady inflačního cenového vývoje. Vysoká a nestabilní inflace má mnoho negativních důsledků pro dynamiku hospodářského růstu spočívajících ve znehodnocování příjmů a úspor, vyšší proměnlivosti inflace spojené s vyššími náklady a ve vyšších nominálních úrokových sazbách.

Nutno podotknout, že centrální banky mohou mít při provádění měnové politiky stanoveny i jiné cíle, než jak ho má stanovena ze zákona ČNB, kam patří například podpora ekonomického růstu, podpora zaměstnanosti, stabilita měnového kursu domácí měny, stabilizace úrokových sazeb a jiné.

Pojednáváme-li o měnové politice jako jedné z hlavních funkcí centrální banky, musíme se opět vrátit k nezávislosti centrální banky. Až na výjimky je totiž pravidlem, že čím vyšší má centrální banka samostatnost, tím úspěšnější bývá v boji proti inflaci. ČNB měnovou politiku nejen provádí, ale také rozhoduje o jejím charakteru a hlavních cílech, v takovém případě hovoříme o cílové samostatnosti. Opakem mohou být centrální banky, které měnovou politiku pouze provádí a její charakter a cíle jsou zadávány vládami.³¹

Poměrně vysoká míra nezávislosti centrální banky je vyvážena její informační otevřeností, kdy pomocí různých prostředků informuje veřejnost o podstatě svého měnověpolitického režimu, o výši inflačního cíle, o prognózách inflace a jejich rizicích i o provedených měnověpolitických opatřeních a důvodech, které ČNB vedly k těmto opatřením. Veřejnost může získat tyto informace jednak v pravidelné čtvrtletní Zprávě o inflaci, kterou předkládá Česká národní banka Poslanecké sněmovně Parlamentu a zároveň ji vyvěšuje na své webové stránce, tak například z jednání bankovní rady ČNB projednávající měnověpolitické otázky a dále také z rozhovorů v tisku a jiných médiích apod.³²

Význam měnové politiky vzrostl zejména s vydáváním papírových bankovek bez plného kovového a obchodního krytí a bezhotovostních peněz. Pokud byly v oběhu peníze pouze v podobě zlatých a stříbrných mincí, docházelo k automatickému vyrovnání nabídky peněz s poptávkou po penězích. V případě, že měl někdo přebytek peněz v podobě mincí z drahého kovu, nemusel se obávat jejich znehodnocení při uložení do banky či při případném držení doma. Naopak při nedostatku docházelo

³¹Např. Velká Británie

³²Dostupné na [www: << http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/>>](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/)

k automatickému uvolňování do oběhu. Měnová rovnováha začala být narušována ve spojitosti s vydáváním státovek, plně nekrytých bankovek a mincí vyráběných z „běžných“ kovů a hlavně v okamžiku emise bezhotovostních peněz.

Jak bylo již pojednáno v předcházející kapitole, nemá Česká národní banka emisní monopol pro vydávání bezhotovostních peněz, a proto je důležité, aby disponovala určitými měnověpolitickými nástroji, kterými by mohla působit na celkové množství peněz v oběhu.

Režimy měnové politiky a strategie ČNB

Základním dlouhodobým cílem měnové politiky, nejen české centrální banky, je stabilita cen. Pakliže se určí cíl, existuje několik způsobů jak tohoto cíle dosáhnout a to pomocí jednotlivých měnověpolitických režimů. Rozdíl spočívá v tom, zda měnová politika cílí přímo na svůj konečný cíl v podobě cenové stability, jako je tomu u přímého cílování inflace, nebo cílí na určitý zprostředkující cíl, např. v podobě devizového kurzu nebo peněžní zásoby, kdy se předpokládá určitá poměrně stabilní nebo alespoň dobře predikovatelná vazba mezi zprostředkujícím a konečným cílem.³³ Centrální banky vybírají nejčastěji mezi čtyřmi nejpoužívanějšími režimy dle vhodnosti pro daný stát. Ze zkušeností s používáním těchto režimů vyplývá, že zvolení nejvhodnějšího režimu pro danou ekonomiku, je zásadním faktorem pro jeho úspěšné využívání.³⁴

Mezi základní režimy měnové politiky se řadí:

- Cílování měnového kurzu
- Cílování peněžní zásoby
- Režim s implicitní nominální kotvou
- Cílování inflace

Cílování měnového kurzu znamená snahu centrální banky prostřednictvím změn úrokových sazeb a přímých devizových intervencí zajistit stabilitu nominálního měnového kurzu vůči měně tzv. kotevní země, a tak „dovézt“ cenovou stabilitu z této

³³Dostupné na [www: << http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html >>](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html)

³⁴Smíšené zkušenosti nastaly například s používáním režimu cílování peněžní zásoby, zatímco používání v Německu nebo Švýcarsku slavilo úspěch, tak přesně naopak tomu bylo v USA nebo v Kanadě

země. Stát, k jehož měně se nominální kurz zakotví, bývá zpravidla větší stát s nízkou inflací. Tento režim je vhodný pro menší, otevřené ekonomiky ochotné přijmout omezení vlastní autonomie měnové politiky.

Cílování peněžní zásoby je režimem, který na rozdíl od předešlého umožňuje provádět nezávislou měnovou politiku. Tento režim je založen na poznatku, že růst cen je v dlouhodobém horizontu ovlivňován vývojem peněžní nabídky, což potom znamená snahu centrální banky o přiměřené tempo růstu zvoleného peněžního agregátu jako součásti peněžní nabídky.³⁵

Režim s implicitní nominální kotvou je založen na vysoké důvěryhodnosti v centrální banku získané předchozím dlouhodobým udržením cenové stability. Tato důvěra jí pak umožňuje nevyhlásit explicitně cílování určité nominální veličiny, ale naopak pouze interní schválení v rámci centrální banky, aniž by byl vyhlášen nějaký parametr nebo kritérium.

Cílování inflace je historicky nejmladší z nejčastěji užívaných režimů, k jehož používání přistoupila ČNB v lednu 1998 po vzoru již několika evropských zemí poté, kdy opustila režim cílování měnové kurzu kombinovaný s měnovou politikou založenou na cílování měnových agregátů. Režim cílování inflace spočívá v tom, že se veřejně explicitně vyhlásí inflační cíl či posloupnost cílů. Česká národní banka poté usiluje o udržení inflace na úrovni vyhlášeného inflačního cíle. Na rozdíl od předchozích režimů má cílování inflace výraznou přednost v tom, že míří na dosahování cenové stability přímo a nikoli zprostředkovaně, jako je tomu u cílování měnového kurzu a měnové zásoby, které dosahují cenové stability přes určité indikátory, jako je devizový kurz nebo peněžní zásoba. Další přednosti se spatřují například ve větší transparentnosti měnové politiky, prohloubení informovanosti veřejnosti, větší srozumitelnosti pro veřejnost a ukotvení inflačního očekávání.

Pro rozhodování ČNB v tomto režimu je určující inflační prognóza sestavovaná Sekcí měnovou a statistiky v interakci se členy bankovní rady, jež se publikuje čtvrtletně ve Zprávě o inflaci.³⁶ Na základě závěrů obsažených v prognóze se bankovní rada rozhoduje o možné změně v nastavení měnověpolitických nástrojů.

³⁵Peněžní agregáty viz REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 86

³⁶FRAIT, J., KOTLÁN, V. *Česká národní banka, Měnová politika ČNB – rozhodování s výhledem do budoucnosti*. Bankovníctví, 2002, roč. 5, str. 18

Deset let zkušeností ČNB s cílováním inflace lze rozdělit do dvou základních období.

V prvním období spadajícím do let 1998 až 2001 definovala ČNB inflační cíle s použitím tzv. čisté inflace. Index čisté inflace je odvozen z celkového indexu spotřebitelských cen s vyloučením položek cen regulovaných, cen ovlivňovaných administrativními opatřeními a při očištění o vliv změn nepřímých daní.³⁷

Druhé období lze datovat od roku 2002 až po současnost. ČNB v tomto období přešla k cílování celkové inflace spotřebitelských cen. Tato změna byla doprovázena dalším novým prvkem a to tím, že orientace měnové politiky na plnění inflačních cílů vždy k jednomu časovému okamžiku (ke konci roku) se nově nahradila průběžným (postupně klesajícím) koridorem inflačních cílů.³⁸ Úplný přehled cílování inflace je uveden v následujících tabulkách č. 1 a 2.

Tabulka č. 1 – inflační cíle ČNB stanovené v čisté inflaci

Inflační cíl pro rok	Ve výši	Plnění k měsíci	Stanoven
1998	5,5 - 6,5 %	prosinec 1998	prosinec 1997
1999	4 - 5 %	prosinec 1999	listopad 1998
2000	3,5 - 5,5 %	prosinec 2000	prosinec 1997
2001	2 - 4 %	prosinec 2001	duben 2000
2005	1 - 3 %	prosinec 2005	duben 1999

Tabulka č. 2 – cílové pásmo stanovené v celkové inflaci

	Pro měsíc	Ve výši	Plnění k měsíci	Stanoveno
začátek pásma	leden 2002	3 - 5 %	leden 2002	Duben 2001
konec pásma	prosinec 2005	2 - 4 %	prosinec 2005	

³⁷ Dostupné na [www://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html#inflacni_cile](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html#inflacni_cile)

³⁸ FRAIT, J., KOTLÁN, V. *Česká národní banka, Měnová politika ČNB – rozhodování s výhledem do budoucnosti*. Bankovníctví, 2002, roč. 5, str. 18

Inflační cíl pro období od ledna 2006 do prosince 2009 byl stanoven v celkové inflaci ve výši 3 %. ČNB zároveň usiluje o to, aby se skutečná hodnota inflace nelišila od cíle o více než jeden procentní bod směrem dolů nebo nahoru.

Vzhledem k očekávanému vývoji směrem ke vstupu do tzv. eurozóny se společnou měnou – euro a změn s tím spojených a to takových, že ČNB nebude již měnovou politikou určovat, ale bude se podílet na jejím spoludefinování, nelze s největší pravděpodobností očekávat nějaké experimenty v podobě změny režimu (strategie) provádění měnové politiky.

Nástroje měnové politiky

Jak již bylo naznačeno výše, neobejde se centrální banka při provádění měnové politiky bez určitých nástrojů, kterými je schopna působit na faktory ovlivňující v konečné fázi cenovou stabilitu. Volba a míra jejich používání záleží na úvaze ČNB, v tomto případě hovoříme o instrumentální nezávislosti centrální banky. Nástrojům měnové regulace se věnuje část pátá zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Nástroje měnové politiky se metodologicky člení z několika základních hledisek. Lze je třídit například podle četnosti využívání na permanentní a výjimečně používané, podle cíle použití na zaměřené na regulaci operativního kritéria, zaměřené na regulaci zprostředkujícího kritéria a zaměřené na podporu stability bank nebo podle dopadu na bankovní systém na nepřímé (tržní) a přímé (administrativní). Nepřímé jsou takové nástroje, které nezasahují do samostatnosti rozhodování komerčních bank a centrální banka při jejich využívání nevystupuje jako nadřízený subjekt, proto na ně také banky nemusí vůbec reagovat. Nejedná se o příkazy, zákazy, limity jako u nástrojů administrativních, ale o nabídku obchodní transakce. Z tohoto důvodu nedosahují takové účinnosti, až na určité výjimky, jako nástroje přímé. Při využívání přímých nástrojů dochází k omezení samostatnosti jednotlivých bank. V současné době využívá ČNB primárně nástrojů nepřímých a přímé využívá spíše sporadicky a časově omezeně.

Nejčastěji využívanými nástroji, které bych rád přiblížil v následujícím výkladu, jsou:

- operace na volném trhu
- automatické facility
- diskontní nástroje
- kursové intervence
- povinné minimální rezervy
- ostatní nástroje

Operace na volném trhu

Operace na volném trhu jsou nepřímým nástrojem měnové politiky a zároveň také jedním z nejpoužívanějších. Podstata tohoto nástroje spočívá v nákupu nebo v prodeji cenných papírů Českou národní bankou ve vztahu ke komerčním bankám s hlavním cílem regulace měnové báze (masy oběživa) nebo krátkodobé úrokové míry. Tyto dva cíle spolu souvisí, protože regulace měnové báze projevující se ve změně rezerv obchodních bank se zprostředkovaně projeví také ve změnách krátkodobé úrokové míry. Tu lze ovšem regulovat bezprostředně vyhlášením úrokových podmínek nákupů či prodejů cenných papírů. Nevýhodou takového postupu je nemožnost přesného určení dopadu operací na volném trhu na měnovou bázi. Je-li hlavním cílem přesná změna měnové báze, centrální banka se bude snažit prodat či koupit stanovený objem cenných papírů bez ohledu na výsledné úrokové sazby (ceny) obchodů.³⁹ Naopak chce-li centrální banka ovlivnit krátkodobou úrokovou míru, předem stanoví úrokové sazby, resp. ceny cenných papírů s tím rizikem, že se jí nepodaří uskutečnit zamýšlený objem obchodů a tím ovlivnit měnovou bázi dle svého záměru.⁴⁰

Centrální banka při těchto operacích vystupuje jako rovnoprávný obchodní partner, který nabízí obchodním partnerům uskutečnění obchodní transakce. Realizace obchodu je závislá pouze na vůli obchodního partnera, který může a také nemusí na nabídku centrální banky reagovat. V případě prodeje cenných papírů centrální bankou

³⁹REVENDA, Z. a kolektiv *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management press, 2005, str. 329

⁴⁰srovnej tamtéž

dochází k poklesu celkové masy oběživa. Při nákupu cenných papírů dochází k růstu celkové masy oběživa.

Centrální banky obchodují nejčastěji s cennými papíry emitovanými státem nebo vlastními cennými papíry (emitentem je centrální banka sama). Obchody České národní banky jsou upraveny v části šesté zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. ČNB je dle § 32 tohoto zákona oprávněna nakupovat nebo prodávat jakékoli cenné papíry za účelem usměrnění peněžního trhu. Především však obchoduje se směnkami splatnými do šesti měsíců ode dne nákupu ČNB a státními dluhopisy nebo jinými cennými papíry se státní zárukou, které však může nakupovat na dobu nejvýše jednoho roku.⁴¹

Mezi tři základní druhy operací na volném trhu se řadí přímé operace, switch operace a repo operace.

Přímé operace se primárně zaměřují na změnu měnové báze, spočívají v prodeji nebo nákupu cenných papírů.

Switch operace jsou primárně zaměřeny na krátkodobou a střednědobou úrokovou míru a spočívají ve výměně cenných papírů za stejné cenné papíry ve stejném objemu, ale s jinou lhůtou splatnosti.⁴²

Repo operace představují transakci, kdy věřitel poskytuje peněžní prostředky dlužníkovi formou úvěru a ten převádí dohodnuté cenné papíry na věřitele jako zajištění tohoto úvěru. Obě strany transakce se zároveň zavazují, že po uplynutí doby splatnosti proběhne reverzní transakce, v níž dlužník vrátí věřiteli poskytnutý úvěr (jistinu zvýšenou o dohodnutý úrok) a věřitel převede zpět na dlužníka cenné papíry.⁴³ Centrální banka může být z tohoto pohledu jak na straně dlužníka, tak na straně věřitele. V současné době slouží repo operace pouze ke stahování přebytečné likvidity z oběhu a ČNB tak vystupuje v pozici dlužníka. Doba splatnosti neboli termín reverzní transakce se vždy stanoví předem a základní dobou těchto operací je 14 dnů. Česká národní banka vyhláší v souvislosti s těmito operacemi repo sazbu v případě, že za základní se považuje dvoutýdenní repo sazba označovaná 2T. Vyhlášená repo sazba však slouží jen jako maximální limitní sazba, za kterou mohou být banky při repo operacích uspokojovány. Česká národní banka přijme přednostně nabídky požadující nejnižší

⁴¹Zákon č. 6/1993 Sb., § 28, o České národní bance

⁴²REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha:Management press, 2001, str. 284

⁴³BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha:C. H. Beck, 2006, str. 507

úrokovou sazbu, a to až do výše předpokládaného přebytku likvidity na daný den, nabídky za nejvyšší sazby buď zcela odmítne, nebo proporcionalně zkrátí.⁴⁴ Repo operace jsou v České republice prováděny formou tendru, kdy jednotlivé banky neznají nabídky ostatních bank a nemohou tak svoji nabídku dále upravovat. Opakem je forma aukce, kdy jednotlivé banky vědí o nabídkách ostatních bank a svou nabídku mohou ve stanoveném čase upravovat. Jako doplňkový nástroj uvádí Česká národní banka již několik let nepoužívaný tzv. tříměsíční repo tendr, při kterém je přijímána likvidita na období tří měsíců.

Z povahy transakcí prováděných při repo operacích je zřejmé, že jde o nástroj, kterým dochází k dočasnému odčerpání nadměrné likvidity. Výhoda se spatřuje ve flexibilitě při jeho používání a závislosti pouze na rozhodnutí ČNB. Určité riziko spočívá v nemožnosti predikovat chování obchodních bank a s tím spojené odchýlení od zamýšleného účinku regulace měnové báze. Jinými slovy řečeno se centrální bance nemusí vždy povést stažení předpokládané masy peněz a tím brzdit nárůst peněžní masy.

Automatické facility

Používání automatických facilit se zaměřuje na ovlivňování zejména krátkodobé úrokové míry. Podstata tohoto měnověpolitického nástroje spočívá v možnosti obchodních bank ukládat nebo čerpat peněžní prostředky od ČNB přes noc, což znamená, že tyto v podstatě úvěry jsou splatné následující pracovní den.⁴⁵ Při každodenním obchodování komerčních bank může v závěru dne dojít ke dvojí situaci: banky mohou mít ke konci dne přebytek prostředků nebo jejich nedostatek. Z tohoto stavu se pak odvíjí možnosti automatických facilit v podobě facilit depozitních nebo facilit marginálních zápůjčních. Depozitní facilita umožňuje obchodním bankám uložit přes noc u ČNB bez zajištění přebytečné likvidní prostředky, které jsou úročené diskontní sazbou. Naproti tomu marginální zápůjční facilita umožňuje obchodním bankám čerpat přes noc u ČNB úvěr a tím získat potřebné peněžní prostředky. Takto poskytnutý úvěr je úročen lombardní sazbou. Krátkodobé sazby na peněžním trhu se

⁴⁴Dostupné [www: << http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/mp_nastroje/index.html#operace >>](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/mp_nastroje/index.html#operace)

⁴⁵BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 509

poté pohybují v takovém rozhraní, že dolní hranici tvoří diskontní sazba a horní hranici tvoří sazba lombardní, z čehož vyplývá možnost prostřednictvím automatických facilit resp. úrokových sazeb při nich vyžívaných, zdražit úvěr a tím přisun peněz do oběhu.

Diskontní nástroje

Diskontní nástroje měnové politiky jsou dalšími z nepřímých nástrojů, které se řadí mezi nejstarší. Jejich cíl se spatřuje v regulaci měnové báze i ovlivňování krátkodobé úrokové míry. Spočívají v úvěrové činnosti České národní banky a s tím spojené nastavení úrokových sazeb z těchto úvěrů a dalších podmínek. Tuzemská banka si čerpáním úvěru v domácí měně od centrální banky navýší své rezervy, a tak dojde k růstu měnové báze. Tento růst rezerv bank ve svém důsledku vytváří tlak na pokles krátkodobé úrokové míry. Z uvedeného vyplývá, že měnovou bázi lze pomocí diskontních nástrojů regulovat pouze směrem k jejímu zvýšení.

Mezi diskontní nástroje měnové politiky se řadí úvěry a to diskontní, lombardní a reeskontní.

Diskontní úvěry jsou krátkodobé a jejich lhůta splatnosti obvykle nepřesahuje tři měsíce. Poskytování tohoto druhu úvěru je limitováno určitým maximem stanoveným ČNB. Na druhou stranu jeho splacení nemusí být zajištěno, jako je tomu například u repo operací. Úvěr se úročí diskontní sazbou, pomocí níž ovlivňuje Česká národní banka zájem bank o poskytnutí tohoto úvěru. Tím tedy reguluje celkovou měnovou bázi.⁴⁶ Při optimálním chování všech zúčastněných subjektů by zvýšením diskontní sazby došlo ke zdražení úvěrových zdrojů obchodních bank čerpaných od centrální banky a ty by toto zatížení poté přenesly na ostatní ekonomické subjekty. Tím by se poptávka po penězích snížila. V posledních letech přistoupila ČNB k tomu, že přestala diskontní úvěry zcela nabízet. Význam diskontní sazby se tím do jisté míry omezil na úročení vkladů bank u ČNB při výše popsaných depozitních facilitách a jinak tomu je i se sazbou lombardní.

Lombardní úvěry se poskytují nejdéle na dobu tří měsíců bankám, které mají problémy s likviditou a nemají již možnost získat diskontní či reeskontní úvěr. Splacení

⁴⁶Diskontní sazba je v současné době ve výši 2,5 %, což znamená oproti předchozímu období snížení o 0,25 %, tato změna byla velkou měrou vyvolána extrémním posilováním české měny v prvním pololetí roku 2008

tohoto druhu úvěru se vzhledem k větší rizikovosti zajišťuje zástavním právem k předem specifikovaným cenným papírům. Navíc je lombardní úvěr poskytnut v limitní výši 75 % hodnoty cenných papírů použitých jako zástava k jejich zajištění.⁴⁷ K úročení dochází na základě lombardní sazby, jejíž výše je markantně vyšší než u předchozích typů úvěrů.⁴⁸

Reeskontní úvěry patří mezi krátkodobé úvěry s dobou splatnosti maximálně šest měsíců danou maximální dobou splatnosti směnek, které je centrální banka ochotna reeskontovat. Jejich podstata spočívá v odkupu (reeskontu) směnek centrální bankou od tuzemských bank, které tyto směnky také odkoupily a to od svých klientů. Centrální banka postupuje tak, že směnečnou sumu sniženou o úrok připíše příslušné bance na její účet rezerv, z kterého si v den splácení směnky automaticky strhne příslušnou částku. Vzhledem k tomuto způsobu zúčtování neposkytuje centrální banka reeskontní úvěr bance, u níž by hrozilo, že nebude mít dostatek rezerv. Tento druh úvěru se úročí buď diskontní sazbou, eventuelně tzv. reeskontní sazbou, pokud je tato sazba centrální bankou určena. ČNB již od roku 1998 reeskontní úvěry neposkytuje.

Popisovat tyto druhy úvěrů v rámci diskontních nástrojů by se mohlo zdát neúčelné vzhledem k tomu, že tyto druhy úvěrů naše centrální banka v současnosti nevyužívá. Do popředí se dostaly operace na volném trhu a jiné nástroje měnové politiky. Významu však nepozbývá vyhlásování diskontních a jiných úrokových sazeb. Změny v těchto sazbách, zejména pak v sazbě diskontní, působí na pohyb resp. na úroveň dalších úrokových sazeb v ekonomice⁴⁹ a tím také působí na poptávku ekonomických subjektů po úvěrech. Dalším významem je také budoucí očekávání ostatních ekonomických subjektů spojené se změnou diskontní sazby, která většinou odráží záměry ČNB v měnové oblasti pro nejbližší období. Praktickým významem vyhlášení diskontní sazby může být také ovlivnění pohybu měnového kursu domácí měny, což se stalo právě v letních měsících roku 2008 velmi aktuální otázkou řešenou českou centrální bankou. ČNB po několikátýdenním velmi silném posilování české měny v první polovině roku 2008 přistoupila, ve snaze tomuto trendu zamezit, ke

⁴⁷BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha:C. H. Beck, 2006, str. 509

⁴⁸Lombardní sazba je v současné době ve výši 4,5 %

⁴⁹Dalšími úrokovými sazbami jsou např. úroková míra z mezibankovních úvěrů, tržní úroková míra z úvěrů poskytovaných bankami nebankovním klientům a další

snížení diskontní sazby. Ve své podstatě tím zabránila zvýšenému přílivu zahraničních měn a tím dalšímu posilování kursu domácí měny.

Kursově intervence

Tento nástroj měnové politiky patří mezi nástroje nepřímé (tržní). Od nástrojů předchozích se liší zejména svým primárním cílem, kterým není změna měnové báze nebo krátkodobé úrokové míry, ale ovlivňování měnového kursu domácí měny vůči měnám zahraničním. Uvedené ovšem neznamena, že by kursově intervence neměly na měnovou bázi vůbec vliv.

Kursově intervence lze provádět dvojím způsobem a to buď přímo, nebo nepřímo. Běžněji se využívají přímé intervence, při kterých centrální banka nakupuje nebo prodává domácí měnu za měny zahraniční. Při nákupu zahraniční měny se zvyšuje poptávka po zahraniční měně na domácím devizovém trhu a současně roste nabídka domácí měny, což vede ke znehodnocení domácí měny. Taková intervence se potom projeví ve zvýšení rezerv bank a tím i měnové báze. Naopak je tomu při prodeji zahraniční měny, kdy dochází ke zvýšení nabídky zahraniční měny a snížení nabídky domácí měny, což vede ke zhodnocení domácí měny. Rezervy bank se snižují a taktéž se snižuje měnová báze.⁵⁰

Nepřímé intervence jsou využívány spíše sporadicky a jsou založené na změně diskontní sazby popř. jiných sazeb vyhlášených centrální bankou. Pokud se sazby zvýší, mělo by to vést k přílivu zahraničního kapitálu a naopak při snížení úrokových sazeb by mělo dojít k jeho odlivu.

U přímých i nepřímých kursových intervencí jde vlastně o ovlivnění nabídky a poptávky mezi zahraniční měnou a měnou domácí jako faktoru ovlivňujícího měnový kurs v systému volně pohyblivého kursu. Zajímavostí je, že někdy nemusí dojít k intervenci samotné, ale pouze k oznámení záměru změnit úrokovou sazbu. Ekonomické subjekty v tomto očekávání změny své chování natolik, že k realizaci kursově intervence ani nemusí dojít.

⁵⁰REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 304

Povinné minimální rezervy

Jako nástroj měnové politiky lze zařadit povinné minimální rezervy na pomezí mezi nástroje přímé i nepřímé. Jejich podstata spočívá v oprávnění České národní banky požadovat, aby banky, pobočky zahraničních bank a spořitelni a úvěrní družstva měly na účtu u ČNB uloženou stanovenou část svých zdrojů.⁵¹

Povinné minimální rezervy (dále také jako PMR) plní hned několik základních funkcí. Slouží zejména k regulaci činnosti bank, dále pak jako nástroj měnové politiky, jímž se působí na celkovou peněžní masu v oběhu a také slouží pro účely platebního styku. Funkce měnověpolitického nástroje je ale v současné době nízká.

PMR jsou určeny procentní sazbou ze základu, z něhož se výše povinné minimální rezervy vypočítává. Výše tohoto základu odpovídá všem závazkům příslušné banky vůči jejím klientům se splatností nepřesahující dobu dvou let. S výjimkou toho, že se do základu pro výpočet povinné minimální rezervy příslušné banky nezapočítávají závazky této banky vůči ostatním bankám a také závazky banky z repo operací.

V roce 1999 došlo rozhodnutím ČNB ke snížení sazby z 5% na úroveň 2 %, která je shodná s vyšší sazby povinných minimálních rezerv stanovenou Evropskou centrální bankou pro banky v Hospodářské a měnové unii.⁵² Zároveň se od roku 2001 uložené prostředky na účtu úročí dvoutýdenní repo sazbou České národní banky, ale pouze do výše předepsaných povinných minimálních rezerv. Zajímavostí může být skutečnost, že dříve povinné minimální rezervy úročeny nebyly a ve spojení s výrazným snížením sazby minimálních rezerv, jde pravděpodobně o snahu zmírnit negativa vyplývající z tohoto nástroje pro bankovní subjekty. V mnoha zemích se povinných minimálních rezerv nepoužívá vůbec nebo jsou stanoveny jen v minimální výši. Nepříznivé dopady lze vidět hlavně v omezení volné dispozice s povinně ukládanými prostředky a výhodu ve prospěch nebankovních subjektů, kteří také podnikají v bankovním prostředí a povinné minimální rezervy se na ně nevztahují. Když se k tomu připojil ještě předchozí neúročení uložených prostředků, nastal pochopitelně ještě silnější tlak na omezení minimálních rezerv.

⁵¹Zákon č. 6/1993 Sb., § 25, o České národní bance

⁵²Dostupné na [www: << http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/mp_nastroje/index.html#pmr >>](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/mp_nastroje/index.html#pmr)

Z pohledu měnové politiky je nejvýznamnější funkce povinných minimálních rezerv jako nástroje měnové politiky, s jehož pomocí lze působit na celkovou masu peněz v oběhu. Tuto schopnost sice nelze povinným minimálním rezervám odepřít, protože zvýšením sazeb omezuje centrální banka zdroje obchodních bank, které by jinak mohly použít pro úvěrování ekonomických subjektů a tím působit na peněžní masu, ale zároveň nelze tento nástroj ani přeceňovat. Účinnost povinných minimálních rezerv může být omezena hlavně použitím dobrovolných rezerv bank. Centrální banka poté může zvýšit sazby povinných minimálních rezerv, a tak donutit banky k uložení větší části oběživa. Banky ale mohou tento rozdíl krytí ze svých ostatních rezerv ve stejném rozsahu, v jakém byly povinny doplnit povinné minimální rezervy. V takovém případě se nemění výše celkových rezerv bank a oběživa, a tedy odpadá, resp. se oslabuje jeden z argumentů ospravedlňující potřebnost zachování povinných minimálních rezerv. Z výše uvedeného vyplývá, že o oprávněnosti existence povinných minimálních rezerv jako měnověpolitického nástroje lze minimálně polemizovat. Do popředí se tak dostává další funkce takto uložených prostředků a to zajištění hladkého chodu mezibankovního platebního styku.

Ostatní nástroje měnové politiky

I přesto, že se tyto nástroje v dnešní době téměř nepoužívají, alespoň některé bych rád zmínil pro úplný přehled teoretických možností centrální banky při ovlivňování měnové báze.

Mezi ostatní nástroje lze řadit limity úvěrů bank, limity úrokových sazeb, povinné vklady, doporučení, výzvy, dohody a pravidla likvidity. Vesměs všechny patří mezi nástroje přímé (administrativní) omezující rozhodovací samostatnost obchodních a jiných bank.

Limity úvěrů bank

Podstata tohoto nástroje je zřejmá již z jeho názvu, tedy možnost centrální banky stanovit maximální rozsah (limit) úvěrů, které mohou banky poskytnout svým klientům s cílem regulovat peněžní zásobu. Limity úvěrů bank se musí odlišovat od podobného

institutu nesouvisějícího bezprostředně s měnovou politikou a používaného centrální bankou, kterým je úvěrová angažovanost. V rámci úvěrové angažovanosti jsou bankám také stanoveny limity pro poskytnutí úvěru, ale ve vztahu k jednomu klientovi nebo skupině klientů.

Limity úrokových sazeb

Další přímý nástroj měnové politiky spočívá v možnosti centrální banky stanovit maximální úrokovou sazbu bank z úvěrů a maximálních nebo minimálních úrokových sazeb bank z vkladů za účelem regulace, resp. stabilizace krátkodobé úrokové míry.⁵³ U nás se v letech 1990 až 1992 využilo limitů úrokových sazeb, když tehdy ještě Státní banka Československá stanovila minimální úrokovou sazbu z vkladů, ve snaze podpořit vytváření vkladů ve všech i nově vznikajících bankách. V novodobé historii českého centrálního bankovníctví je to jediný případ využívání tohoto nástroje. Od roku 1992 se nepoužívá.

Povinné vklady

Povinnými vklady se rozumí omezení svobody některých subjektů v rozhodování o tom, kde uloží své volné peněžní prostředky a stanoví se jim povinnost otevírat běžné účty, ukládat vklady a provádět některé další operace pouze prostřednictvím centrální banky. Centrální banka tímto způsobem odebere část prostředků, které by jinak byly uloženy u obchodních bank, a ve stejném rozsahu by poklesla potřeba bank po zdrojích od centrální banky, čímž by se omezil vliv diskontní politiky centrální banky.

Česká národní banka vede na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů účty státního rozpočtu, státních fondů a státních aktiv a pasiv.⁵⁴

⁵³REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 317

⁵⁴Zákon č. 6/1993 Sb., § 30, o České národní bance

Doporučení, výzvy, dohody

Doporučení ani nemusí mít písemnou podobu a jsou spíše obecně formulovanými přáními centrální banky. Stejnou formu mohou mít také výzvy, které jsou však konkrétnější a důraznější. Naproti tomu dohody mívají písemnou podobu a v tom případě se stávají i právně závaznými pro účastníky takové dohody. V podstatě jejich závaznost je stejná jako u jakékoliv jiné smlouvy. Jsou uzavírány jak mezi centrální bankou a obchodními bankami, tak mezi obchodními bankami navzájem.

I přes svoji právní nezávaznost si banky zpravidla nedovolí nerespektovat doporučení a výzvy centrální banky už z toho důvodu, že ta by mohla svých přání dosáhnout prostřednictvím jiných nástrojů měnové politiky. Různá doporučení a výzvy jsou každodenní záležitostí v činnosti centrální banky, pokud se podíváme na celý bankovní systém a jednotlivé banky jako určité partnerství, k jehož fungování není vždy třeba pouze právně závazných příkazů nebo zákazů určitého druhu jednání.

Pravidla likvidity

Mezi ostatní nástroje měnové politiky je možné zařadit také pravidla likvidity za podmínky, že změnami jejích pravidel má být dosaženo změny měnové báze. Jinak je lze považovat především za nástroj sloužící k regulaci bank, který zabezpečuje žádoucí úroveň likvidity bank a jako takový stanoví závazné struktury aktiv a pasiv a závazných vazeb mezi nimi v bilancích bank.⁵⁵

Shrnu-li tento oddíl o nástrojích měnové politiky, konstatuji, že Česká centrální banka má ve svém repertoáru poměrně velkou zásobu nástrojů, pomocí níž může provádět svoji měnovou politiku. Zdaleka ne všechny tyto nástroje v současné době využívá a v blízké budoucnosti nelze očekávat změnu ve strategii využívání měnověpolitických nástrojů. Nástroje jako například limity úvěrů bank nebo limity úrokových sazeb byly poplatné určitému období, ve kterém se staly velmi žádanými. Takové období se ukazuje po roce 1989, kdy nastal přechod k tržnímu hospodářství. Tato velmi specifická situace umožnila použití minimálních limitů úrokových sazeb

⁵⁵REVENDA, Z.a kolektiv *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management press, 2005, str. 345

bank, pomocí nichž se v tehdejší ČSFR snažila Státní banka Československá podpořit vytváření vkladů obyvatelstva nejen v dominantní a v podstatě jediné bance na našem území České spořitelně, ale i v nově vznikajících bankách. Tím vším došlo ke stabilizaci a rozvoji bankovního systému jako celku. Na druhou stranu nástroje jako jsou povinné minimální rezervy nebo povinné vklady se v současné době sice používají, ale jejich rozsah se zužuje. V neposlední řadě je nutno také počítat s nemalým ovlivněním měnové politiky a jejich nástrojů při vstupu ČR do Evropské měnové unie.

3.4.3 Funkce banky bank

Funkce České centrální banky jako banky obchodních bank je zakotvena v zákoně o ČNB hned v několika ustanoveních a to v § 27, 28, 29 a 38 tohoto zákona. Obsahem této funkce centrální banky je především přijímání vkladů od bank, poskytování úvěrů bankám obchodním, vedení jejich účtů a provádění mezibankovního zúčtování.

Centrální banka přijímá vklady od bank jak v české měně, tak i v měnách zahraničních. Tyto vklady mohou být ukládány hned z několika účelů a představují několik druhů rezerv bank.

Základním druhem jsou vklady bank v podobě tzv. povinných minimálních rezerv a jejich hlavní smysl tkví v regulaci likvidity bank. Banky jsou povinné takové vklady u ČNB vytvářet. Ostatní druhy vkladů bank jsou již rezervy, které banky vytvářejí na základě vlastního rozhodnutí a nejsou povinny je vytvářet. O ostatních rezervách se dá mluvit jako o rezervách dobrovolných a motivů k jejich vytváření existuje více.

Za jeden z nich se považuje zajištění vlastní schopnosti dostát svým závazkům a mít tedy dostatek prostředků k mezibankovnímu zúčtování.

Dalším důvodem dobrovolných rezerv je opatrnost banky, když se výše jejich povinných minimálních rezerv stanoví za určité období v průměru. Za nedodržení výše povinných rezerv by banku čekala sankce, které se může vyhnout právě tím, že na svém účtu u ČNB bude mít další rezervy k případnému okamžitému doplnění povinných minimálních rezerv.

Motivem pro vytvoření dobrovolné rezervy může být to, že banka nemá vhodnou možnost k investování či jinému umístění svých volných prostředků. Ovšem to je

v dnešní době vzhledem k rozmanitosti finančních trhů a propojení s investičními společnostmi méně pravděpodobné.

Úvěrů poskytovaných ČNB obchodním bankám existuje celá řada a lze je členit např. na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé. Patří mezi ně diskontní, reeskontní, lombardní úvěry nebo také úvěry pro doplnění povinných minimálních rezerv, které se řadí mezi krátkodobé úvěry. Střednědobé a dlouhodobé se poskytují bankám, které mají déletrvajících problémy se zajištěním dostatečného množství likvidity. Rozlišovat lze případy, kdy banka poptávající se po úvěru u centrální banky nemá problémy s likviditou a úvěr od centrální banky je pro banku víceméně výhodným obchodem představující levný zdroj likvidity a také případy, kdy je banka v nouzi a má problémy se zajištěním likvidity. Centrální banka potom vystupuje jako věřitel poslední instance.⁵⁶

Mezibankovní zúčtování je v České republice organizováno tak, že banky mají své účty pro účely mezibankovního zúčtování otevřené u centrální banky, která je ze zákona oprávněna provozovat systémy pro mezibankovní platební styk. ČNB zároveň stanoví za účelem zajištění jednotného platebního styku a zúčtování svojí vyhláškou způsob provádění platebního styku mezi bankami a dalšími subjekty stanovenými zákonem.⁵⁷

Centrální banka při plnění této funkce v podstatě umožňuje fungování bank jako jakýchkoli jiných ekonomických subjektů, které potřebují někde uložit volné peněžní prostředky formou bankovního vkladu, nebo si potřebují půjčit peněžní prostředky pro překlenutí problémů s nedostatkem vlastních zdrojů.

3.4.4 Regulace a dohled nad finančním trhem

Regulatorní a dohledová funkce České národní banky doznala v posledních dvou letech významných změn znamenajících rozšíření pravomocí v souvislosti s integrací dohledu nad finančním trhem právě do ČNB. O vývoji dohledu nad jednotlivými subjekty finančního trhu bylo pojednáno již v kapitole 3.3.2 Integrace dohledu nad

⁵⁶REVENDA, Z. a kolektiv *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management press, 2005, str. 309

⁵⁷Zákon č. 6/1993 Sb., § 38, o České národní bance

finančním trhem, a to z důvodu zákonné definice České národní banky jako ústřední banky České republiky a orgánu vykonávající dohled nad finančním trhem. V této kapitole bych se rád věnoval aktuální pozitivně právní úpravě v současné době, která se v souvislosti s integrací dohledu do ČNB značně změnila.

Význam regulatorní a dohledové činnosti vzrostl společně s rozšířením okruhu subjektů, nad kterými centrální banka vykonává dohled a dále se tato funkce dostane do popředí se vstupem do Evropské měnové unie. Důvodem bude nové pojetí měnové politiky jako zatím nejdůležitější činnosti centrální banky a přesunutí těžiště jejího rozhodování směrem do Evropské centrální banky. Hlavní činností České národní banky se tak s největší pravděpodobností stane právě regulatorní a dohledová činnost.

Pozitivně právní úprava

Podstata regulatorní činnosti spočívá ve vytváření pravidel a rámce činnosti subjektů finančního trhu a dohledovou činností se rozumí následná kontrola dodržování vytvořených pravidel činnosti včetně ukládání opatření k nápravě, případně i sankcí v případě zjištění nedostatků. Zároveň se při této činnosti centrální banka snaží o zvýšení transparentnosti, konkurenceschopnosti a důvěryhodnosti v český finanční trh ve vztahu k veřejnosti.

Finanční trh se reguluje prostřednictvím pravidel stanovených v právních předpisech ve formě zákonů a na základě zákonného zmocnění vydaných prováděcích předpisů, jimiž jsou vyhlášky a opatření publikovaná ve Věstníku ČNB. Zákonnými předpisy jsou zejména zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a zákon 189/2004 Sb., o kolektivním investování. Za přípravu zákonů v oblasti finančního trhu je primárně odpovědné Ministerstvo financí, ale Česká národní banka s ním při přípravě velmi úzce spolupracuje. Vydávání prováděcích předpisů ve formě vyhlášek a opatření je pouze v režii České národní banky. Vyhlášky vydává ČNB při plnění svých kompetencí správního úřadu a jsou uveřejněny v plném znění ve Sbírce zákonů, jsou tudíž všeobecně závazné. Na základě zákonného zmocnění vydává ČNB podzákonné normy v podobě opatření, která jsou závazná jen pro zákonem stanovené subjekty finančního

trhu. Opatření podepisuje guvernér a jsou publikovaná ve Věstníku ČNB. Pro úplnost doplním, že nově Česká národní banka vydává úřední sdělení, kterými informuje například o rozhodnutích bankovní rady o úrokových sazbách, o výkladových stanoviscích ČNB, o podmínkách pro provádění obchodů ČNB a o důležitých skutečnostech pro osoby, které působí na finančním trhu. Úřední sdělení podepisuje člen bankovní rady a vydávají se ve Věstníku.⁵⁸ Výčet rozhodnutí uvedený v zákoně je pouze demonstrativní, protože okruh rozhodnutí o kterých centrální banka informuje formou úředního sdělení je velmi široký a nelze je ani obecně uvést pomocí taxativního výčtu. Úplný přehled platných vyhlášek, opatření a úředních sdělení ČNB, které se týkají finančního trhu, je uveřejněn na internetové stránce České národní banky.⁵⁹

Ustanovení zakotvující dohledovou činnost najdeme v části deváté nazvané „Dohled“ zákona o ČNB. Česká národní banka vykonávala původně dohled pouze v oblasti bankovní, peněžní a peněžního trhu a devizový dohled, k čemuž se v roce 2006 připojil dohled v oblasti kapitálového trhu, penzijního připojištění, dohled nad družstevními záložnami a v oblasti pojišťovnictví. V porovnání s předchozí právní úpravou se jedná o značné rozšíření počtu dozorovaných subjektů, jejichž výčet nalezneme v § 44 odst. 1, zákona o ČNB.

Integrace dohledu do ČNB jako jediné dohledové instituce znamenala velkou organizační zátěž a mnoho úkolů, s kterými se musela centrální banka vypořádat. V průběhu roku 2007 se centrální banka primárně soustředila na integraci postupů při výkonu dohledu v jednotlivých oblastech finančního trhu a hlavně na přípravu nového organizačního uspořádání dohledu nad finančním trhem, přecházejícího ze sektorového modelu dohledu na model funkcionální. To znamenalo změnu spočívající v tom, že původní sekce bankovní regulace a dohledu, sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem a sekce regulace a dohledu nad pojišťovnami byly, počínaje rokem 2008, nahrazeny sekcí regulace a analýz finančního trhu, sekcí licenčních a sankčních řízení a sekcí dohledu nad finančním trhem.⁶⁰ Centrální banka si od nové organizační struktury slibuje hlavně možnost sjednotit a harmonizovat všechny postupy a přístupy při udělování licencí, správních řízení, informačních procesů a jiných činností

⁵⁸Zákon č. 6/1993 Sb., § 30, o České národní bance

⁵⁹Dostupné [www: <<http://www.cnb.cz/cs/legislativa/predpisy_CNB/financni_trhy/index.html>>](http://www.cnb.cz/cs/legislativa/predpisy_CNB/financni_trhy/index.html)

⁶⁰*Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007*. Praha: ČNB, Samostatný odbor komunikace, 2008, str. 9

vykonávaných v rámci regulace a dohledu. Činnost dohledu nad finančním trhem v novém organizačním uspořádání se bude řídit jednotnou koncepcí dohledu pro všechna odvětví finančních služeb a bude vycházet z uplatňování zásady, že stejné druhy finančních rizik a jiných regulatorně relevantních skutečností podléhají ve všech odvětvích finančních služeb obdobným pravidlům tak, aby se omezil prostor pro regulatorní arbitráž.⁶¹

Podle § 44 odst. 2, písm. a) zahrnuje dohled také činnost, která předchází vzniku subjektu finančního trhu a spočívá v rozhodování ČNB o žádostech o udělení licencí, povolení a předchozích souhlasů podle zvláštních předpisů. Udělenou licencí se myslí jména bankovní licence potřebná pro možnost působit na našem území jako banka. Povolení od ČNB potřebují ke svému vzniku zejména penzijní fondy, družstevní záložny, pojišťovny a další subjekty. Centrální banka poté kontroluje nejen dodržování zákonů, vyhlášek a opatření, které vydala, ale také dodržování podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními. Mezi další dohledové činnosti patří ukládání opatření k nápravě, popřípadě i sankcí v případě zjištění nedostatků a rovněž shromažďování, zpracovávání a vyhodnocování informací, jež slouží k podpoře dohledu a k informování veřejnosti o stavu a vývoji finančního trhu České republiky.

Česká národní banka vykonává nad subjekty finančního trhu také dohled na konsolidovaném základě nebo ve skupině a doplňkový dohled nad těmito osobami ve finančních konglomerátech v rozsahu stanoveném zákonem o finančních konglomerátech, zákonem o bankách, o podnikání na kapitálovém trhu a zákonem o pojišťovnách.⁶²

Výkon dohledu má dvě základní formy, kterými je dohled na dálku a dohled na místě. Při praktickém výkonu dohledu se jedná o kombinaci průběžného dohledu všech regulovaných subjektů na dálku a kontrolách na místě uskutečňovaných jako komplexní nebo dílčí, týkající se pouze vybraných aspektů činnosti.

Dohled na dálku je postaven na získávání informací z výkazů, hlášení, výročních zpráv, auditorských zpráv a jiných zdrojů pocházejících od jednotlivých subjektů finančního trhu, na základě kterých si centrální banka vytváří obraz zejména o finanční situaci kontrolovaných subjektů a také má možnost odhalit případná rizika a nedostatky

⁶¹*Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007.* Praha: ČNB, Samostatný odbor komunikace, 2008, str. 9

⁶²Zákon č. 6/1993 Sb., § 44 odst. 3, o České národní bance

týkající se jejich činnosti. Při kontrole na dálku se kontroluje vždy také dodržování právních předpisů. Dohled na dálku a způsob jeho výkonu se liší podle dozorovaného segmentu a v jeho rámci působících subjektů finančního trhu. Odlišnosti spočívají například v různé intenzitě zasílání požadovaných výkazů jako zdrojů informací nebo vůbec ve sledovaných činnostech. Je logické, že vzhledem k předmětu vykonávané činnosti sleduje centrální banka jiné ukazatele u bank a odlišné u pojišťoven nebo u penzijních fondů atd. Mezi nesporné výhody patří operativnost této formy dohledu a možnost průběžně kontrolovat dohlížené subjekty. Nevýhodou však může být skutečnost, že pokud by byly poskytnuté informace neúplné či nepravdivé, zjistí centrální banka tento fakt až při kontrole na místě.

Dohled na místě má svůj základ v dohledu prováděném na dálku, pomocí něhož získává centrální banka jako dohledový orgán primární poznatky a informace, jejichž správnost a úplnost si v podstatě při kontrole na místě ověřuje. Dále je těžištěm kontroly na místě dodržování pravidel obezřetného podnikání finančních institucí a stav vnitřních řídicích a kontrolních systémů, jejichž kvalita a integrita významně ovlivňuje rizikový potenciál subjektů podnikajících na finančním trhu.⁶³

I když je těžiště kontroly na místě pro všechny subjekty stejné a kontrola je založena na stejných či podobných principech a ve své podstatě se jím snaží ČNB dosáhnout stejného účelu, tj. řádného, transparentního a zákonného fungování těchto subjektů, tak se přeci jen dohled prováděný na místě odlišuje v jednotlivostech podle segmentů finančního trhu. Abych nastínil tyto odlišnosti, uvádím zde příklady toho, na co se ČNB zaměřovala u některých subjektů finančního trhu v roce 2007 při provádění kontrol na místě.

Ve své Zprávě o dohledu nad finančním trhem ČNB uvádí, že kontroly provedené v roce 2007 u bank se zaměřovaly především na řízení úvěrového a operačního rizika, kontroly provedené ve stejném roce v penzijních fondech se cílily také na rizikové ohodnocení penzijních fondů a dále též na dodržování pravidel pro svěřené obhospodařování majetku třetím osobám. Kontroly provedené u obchodníků s cennými papíry byly zaměřené na dodržování pravidel obezřetného poskytování investičních služeb a pravidel jednání se zákazníky nebo na vedení evidencí chodníkem. U organizátora mimoburzovního trhu RM-System, a.s. byla provedena kontrola cílená na

⁶³Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007. Praha: ČNB, Samostatný odbor komunikace, 2008, str. 31

fungování systému opatření k odhalování tržní manipulace a zneužití vnitřní informace. A v neposlední řadě u pojišťoven se ČNB zaměřila při provádění kontrole na místě hlavně na umístění a tvorby a použití technických rezerv.

Z uvedených příkladů je jasně patrná diversifikace dohledu na místě podle jednotlivých druhů subjektů, zároveň je nutno podotknout, že v následujících letech se dohled u všech subjektů může zaměřit na kontrolu stejných kritérií. Záleží pouze na centrální bance, na jaké kritérium se při dohledu zaměří a zda půjde o kontrolu komplexní nebo dílčí.

Při výkonu dohledu a doplňkového dohledu nad bankami a jinými osobami ve finančních konglomerátech formou kontroly na místě se vztahy mezi ČNB a kontrolovanými subjekty řídí základními pravidly kontrolní činnosti, stanovenými částí třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole s výjimkou ustanovení o spolupráci v oblasti kontroly § 21 až § 23 tohoto zákona.⁶⁴

Jak jsem již zmínil výše, ČNB získává informace o situaci v kontrolovaných subjektech také ze zpráv auditorů jako externích, nezávislých osob podávajících věrný obraz o stavu subjektu, jehož se provedený audit týká. Auditor by měl v každé regulované instituci působit preventivně a měl by nestranným způsobem upozorňovat na nedostatky, se kterými se setkal při auditu účetní závěrky. A to zejména proto, že ČNB využívá auditorů regulovaných subjektů jakožto dalšího nezávislého ověřovatele tam, kde z kapacitních či jiných důvodů neuskutečňuje v příslušné době sama kontrolu na místě.⁶⁵

Dohled dále zahrnuje činnost centrální banky spočívající v ukládání opatření k nápravě a sankcí podle zákona o ČNB nebo dalších zákonů upravujících činnost subjektů působících na finančním trhu, nad kterými vykonává ČNB dohled.

V případě, že centrální banka zjistí při plnění své dohledové funkce jakékoliv nedostatky u dohlížených subjektů, uloží jim primárně opatření k nápravě. To může spočívat ve vyžádání nápravy zjednané přímo dotčeným subjektem. ČNB v takové situaci žádá například o omezení nebo ukončení některé činnosti, upuštění od nesprávného postupu, výměnu osob ve vedení dotčeného subjektu, vytvoření rezerv nebo opravných položek v požadované výši a zjednání nápravy jiných nedostatků. Pokud dotčený subjekt, jenž byl vyzván k odstranění nedostatků a výjimečně i bez

⁶⁴Zákon č. 6/1993 Sb., § 45 odst. 1, o České národní bance

⁶⁵SINGER, M. *Dohled ČNB nad finančním trhem*. Hospodářské noviny, 20. 12. 2006, str. 3

výzvy, nápravu sám nezjedná, může ČNB v některých případech přistoupit ke zjednání nápravy sama. Jedním z velmi omezujících opatření může být také zavedení nucené správy, která přichází v úvahu zejména u bank, družstevních záložen nebo pojišťoven a zajišťoven. Správce, který je zaměstnancem České národní banky⁶⁶, má postavení statutárního orgánu a okamžikem doručení písemného vyhotovení rozhodnutí o zavedení nucené správy se pozastavuje výkon funkce stanovených orgánů (představenstva, valné hromady atd.) dotčeného subjektu.

Hlavní sankčním prostředkem je možnost ukládání pokut, pro jejichž výši je rozhodující závažnost porušených povinností a také druh subjektu finančního trhu. V sankci nejvyššího stupně může centrální banka přistoupit k vyloučení subjektů z určitého segmentu finančního trhu. To znamená, že může odejmout dříve udělenou bankovní licenci nebo odejmout povolení k činnosti.

Ochrana spotřebitele

Jasný trend posledních let spojený se zvyšující se ochranou spotřebitelů jako slabších subjektů v občanskoprávních a jiných vztazích se promítnul i v dohledové činnosti České národní banky. S účinností zákona č. 160/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany spotřebitele, došlo mimo jiné k novelizaci zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, kde bylo vloženo ustanovení § 44a. České národní bance je svěřena působnost a dohled v oblasti uzavírání smluv o finančních službách uzavíraných na dálku (na základě Občanského zákoníku) a také v oblasti zákazu nekalých obchodních praktik při poskytování nebo nabízení služeb, zahrnující jak klamavé obchodní praktiky, tak agresivní obchodní praktiky, zákazu diskriminace spotřebitelů a v oblasti dohledu nad řádným informováním o cenách poskytovaných služeb a jejich stanovování (na základě zákona Na ochranu spotřebitele).⁶⁷ Zjistí-li Česká národní banka porušení, nebo má-li důvodné podezření, že může dojít k porušení společného zájmu spotřebitelů osobou, nad kterou vykonává dohled, a která se dopustila protiprávního jednání na území členského státu Evropských společenství nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor, zakáže této osobě pokračovat v protiprávním jednání.

⁶⁶Zákon č. 21/1992 Sb., § 28 odst. 1, o bankách

⁶⁷Dostupné na [www: << http://www.cnb.cz/cs/dohled_fin_trh/spotrebitel/ >>](http://www.cnb.cz/cs/dohled_fin_trh/spotrebitel/)

Mezinárodní spolupráce v oblasti regulace a dohledu

Česká národní banka při dohledové činnosti rozvíjí spolupráci také na mezinárodní bázi a uzavírá bilaterální smlouvy o spolupráci se zahraničními orgány dohledu.⁶⁸ Provázanost finančních trhů je stále rozsáhlejší díky různým finančním skupinám ovládající nejen subjekty z různých segmentů finančního trhu, ale i subjekty z různých států. Rizika vyplývající z činnosti takových finančních skupin je třeba vyhodnocovat v určitém celku a za pomoci celého komplexu informací, k čemuž právě mezinárodní spolupráce dohledových orgánů významným způsobem pomáhá.

Kromě uzavírání bilaterálních smluv o spolupráci se ČNB účastní práce mezinárodních, především evropských institucí. ČNB spolupracuje v rámci struktur Evropské komise např. v Evropském bankovním výboru (poradní orgán Evropské komise), ve Výboru evropských bankovních dohledů, ve Výboru evropských regulátorů cenných papírů nebo Výboru evropských dohledových orgánů v pojišťovnictví. Dále spolupracuje v rámci struktur Evropské centrální banky a také v rámci dalších mezinárodních organizací.⁶⁹

Výbor pro finanční trh

Vznik výboru pro finanční trh (dále také jen „výbor“) jako poradního orgánu bankovní rady pro oblast dohledu nad finančním trhem je odrazem změn znamenajících integraci dohledu do České národní banky a tím rozšíření mnohosti jejích činností a úkolů. Zákonnou úpravu tohoto poradního orgánu nalezneme v § 45a až § 45c zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Jedná se o sedmičlenný orgán, v jehož čele stojí předseda, kterého může v jeho nepřítomnosti zastupovat místopředseda výboru. Výbor se tvoří tak, že rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny volí na návrh profesních a zájmových organizací sdružujících účastníky finančního trhu předsedu výboru, místopředsedu výboru a jednoho člena výboru. Volbě musí předcházet vyjádření ČNB a Ministerstva financí

⁶⁸Memorandum of Understanding

⁶⁹Např. Mezinárodní asociace pojišťovacích dohledů (IAIS) nebo Mezinárodní organizace dohledů nad penzijními fondy (IOPS)

k navrženým osobám, které musí vyhovovat zákonné podmínce důvěryhodných a uznávaných odborníků pro oblast finančního trhu. Zákon blíže nespecifikuje měřítko odbornosti, a proto by bylo zajímavé v praxi sledovat, jak by se řešil případ, kdy by ČNB nebo ministerstvo nepovažovalo vybraného kandidáta za nedostatečně důvěryhodného nebo uznávaného. Ze zákonného ustanovení nevyplývá vázanost Poslanecké sněmovny poskytnutým vyjádřením. Jeden člen výboru je zároveň členem bankovní rady, kterou je také jmenovaný popř. odvolávaný. Ministerstvo financí je zastoupeno dvěma svými vedoucími zaměstnanci, kteří jsou jmenováni popř. odvoláváni ministrem financí. Posledním členem výboru je finanční arbitr již z pozice své funkce.

Funkční období trvá 3 roky u člena výboru voleného rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny. U ostatních členů funkční období omezeno časově není a k zániku funkce může dojít smrtí, vzdáním se funkce nebo odvoláním orgánem pro ztrátu důvěryhodnosti, jež člena výboru do funkce jmenoval a nadto zánikem členství v orgánu, jenž ve výboru zastupuje.

Výbor má zákonnou povinnost scházet se pravidelně alespoň dvakrát ročně, ale ve skutečnosti se v posledním roce své existence sešel čtyřikrát. Jednání výboru řídí předseda a v jeho nepřítomnosti místopředseda. Zákon umožňuje guvernérovi ČNB a ministrovi financí, aby se jednání výboru účastnili. Úvodní zasedání se konalo dne 27. června 2006 a výbor při něm schválil „Jednací řád výboru“ upravující jeho působnost a stanovící procedury jeho fungování.⁷⁰

Hlavní náplň činnosti výboru je upravena v § 45c odst. 1 a 2, zákona o ČNB. Výbor neřeší záležitosti týkající se konkrétních subjektů na finančním trhu, ale koncentruje se na sledování a projednávání obecných koncepcí, strategií, nových trendů na finančním trhu, na řešení jeho systémových otázek a výkonu dohledu nad ním. Vzhledem ke složení výboru zahrnujícího jak reprezentanty dohlížených subjektů finančního trhu (soukromý sektor), tak i reprezentanty orgánu dohledu a ostatních orgánů na dohledu se podílejících (veřejný sektor) představuje nezávislý orgán, který má možnost si vytvořit ucelený komplex odborných poznatků. Tyto poznatky a závěry z nich učiněné je oprávněn a dle zákona i povinen předávat ve formě stanovisek, doporučení a jiných podnětů České národní bance při výkonu její funkce orgánu

⁷⁰Více viz Tisková zpráva z prvního zasedání Výboru pro finanční trh

dohledu nad finančním trhem. Výbor fakticky vystupuje v konzultační roli i ve vztahu k Ministerstvu financí jako ústřednímu orgánu státní správy pro finanční trh, zejména pokud jde o nastavení a podobu budoucí legislativy upravující podnikání a dohled v této oblasti.⁷¹

Výbor je rovněž informován alespoň dvakrát ročně o hlavních aktivitách ČNB v oblasti dohledu nad finančním trhem včetně vydaných rozhodnutí. Výbor disponuje oprávněním si vyžádat stejné informace také od Ministerstva financí a finančního arbitra.

Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem

Novou zákonnou povinností české centrální banky spojenou s integrací dohledu nad finančním trhem je každoroční vypracování zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem, kterou musí Česká národní banka nejpozději do 30. června následujícího roku předložit Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě k informaci. Před předložením zprávy o výkonu dohledu musí její obsah projednat výbor, který má právo připojit k ní své vyjádření.⁷² Tohoto práva Výbor pro finanční trh práva využil v obou doposud vydaných zprávách.⁷³

Zpráva samotná se dělí do dvou částí. V části A nalezneme obecné informace o výkonu dohledu nad finančním trhem v příslušném roce, o legislativních změnách v oblasti dohledu nad finančním trhem, o zavádění nových přístupů ke zvýšení stability a transparentnosti finančního trhu a o spolupráci ČNB v oblasti regulace a dohledu na mezinárodní úrovni. Část B je zaměřená více konkrétně na vývoj jednotlivých sektorů finančního trhu v příslušném roce.

Myslím, že zpráva je celkově velmi dobrým zdrojem informací nejen pro odborníky působící v dotčených segmentech finančního trhu, ale i pro širokou veřejnost, která se tak může seznámit obecně s aktivitami ČNB v oblasti regulace a dohledu finančního trhu a vývojem finančního trhu v příslušném roce. Centrální banka vykročila

⁷¹Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007. Praha: ČNB, Samostatný odbor komunikace, 2008, str. 6

⁷²Zákon č. 6/1993 Sb., § 45d odst. 2, o České národní bance

⁷³ČNB vydala doposud Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem za rok 2006 a 2007

jistě správným směrem, když se snaží o zpřístupnění informací o stavu českého finančního trhu a jeho jednotlivých částí co nejširšímu okruhu osob včetně veřejnosti.

3.4.5 Funkce banky státu

Při plnění funkce banky státu česká centrální banka vede zejména účty podle zákona o rozpočtových pravidlech, pomáhá zajišťovat finanční potřeby státu, včetně zabezpečení emise státních cenných papírů a správu státního dluhu.

Dle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o České národní bance, vede centrální banka účty podle zákona č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Česká národní banka vede souhrnný účet státní pokladny, kterému jsou podřízeny výdajové a příjmové účty státního rozpočtu, státních fondů a státních finančních aktiv a pasív, vše na základě smlouvy mezi ministerstvem financí a ČNB. Tato smlouva určuje obsah a rozsah činností týkajících se vedení souhrnného účtu státní pokladny, včetně podmínek úročení zůstatku na tomto účtu.

Správa státního dluhu se pojí s deficitem státního rozpočtu, což se ukazuje jako jev zcela běžný ve většině tržních ekonomik. Hlavním zdrojem pro krytí deficitu státního rozpočtu je emise státních cenných papírů. Česká národní banka dává do prodeje státní dluhopisy⁷⁴ a v dohodě s Ministerstvem financí může z jeho pověření a za dohodnutou úplatu vykonávat i činnosti spojené se správou, splácením a převody státních dluhopisů, s výplatou úroků z těchto dluhopisů a jiné činnosti. Dále Česká národní banka vede evidenci cenných papírů vydávaných Českou republikou splatných do jednoho roku, evidenci cenných papírů vydávaných Českou národní bankou a evidenci dluhopisů se splatností do jednoho roku a má oprávnění provozovat systém vypořádání obchodů s těmito investičními nástroji.

Státu se naskýtají i další možnosti, jak krýt deficit státního rozpočtu, jako například zahraniční půjčky nebo použití státních rezerv. Jedna z možností se však v zákoně o ČNB přímo zakazuje. ČNB nesmí poskytovat návratné finanční prostředky ani jinou finanční podporu České republice, ani jejím orgánům, územním samosprávným celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod

⁷⁴Zákon č. 530/1990 Sb., § 19 odst. 2, o dluhopisech

kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu, s výjimkou bank, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li tyto subjekty jejich emitenty. S těmito subjekty nesmí centrální banka provádět ani jiné obchody, aby jí nevznikly pohledávky vůči těmto subjektům. V případě, že by se centrální banka do takových obchodů zapojovala, docházelo by k růstu peněz v oběhu a s tím k možnému růstu inflačních tlaků.

3.4.6 Funkce ČNB v devizové politice

Pravomoc České národní banky v devizovém hospodářství je upravena v části sedmé zákona o ČNB. Dále je postavení a působnost centrální banky jako devizového orgánu upraveno zákonem č. 219/1995 Sb., devizový zákon. Tento zákon rozděluje působnost mezi dva devizové orgány, kterým je kromě ČNB také Ministerstvo financí. Ministerstvo vykonává působnost dle devizového zákona vůči organizačním složkám státu, územním samosprávným celkům, státním fondům a vůči všem osobám v oblasti úvěrů poskytovaných nebo přijímaných Českou republikou a ČNB vykonává působnost vůči ostatním tuzemcům a cizozemcům.

Činnost centrální banky spočívá zejména ve stanovení režimu kurzu české měny k cizím měnám, ve vyhlásování kurzu české měny k cizím měnám, ve stanovení ceny zlata ve vlastních bankovních operacích a v úschově a správě měnových rezerv ve zlatě a devizových prostředcích, s kterými je oprávněna dále disponovat.⁷⁵ Mezi činnostmi v devizovém hospodářství patří také devizová regulace, úvěrová činnost ve vztahu k zahraničí a mezinárodní měnová spolupráce. Tyto uvedené činnosti jsou vzájemně prolnuté a podmiňují svá působení, jsou součástí devizové politiky. Devizová politika se úzce pojí s vnitřní měnovou politikou a nástroje obou těchto politik jsou často totožné nebo alespoň těsně propojené.

Problematika devizových rezerv se týká hlavně rozhodování o jejich přiměřené výši a vhodné struktuře. Spojení s vnitřní měnovou politikou je zde značné, protože dojde-li ke zvyšování devizových rezerv státu, zvyšuje se peněžní zásoba a příliš vysoké rezervy mohou být zdrojem inflačních tlaků v ekonomice. ČNB shromažďuje a drží

⁷⁵Zákon č. 6/1993 Sb., § 35, o České národní bance

devizové prostředky na účtech u prvotřídních zahraničních bank, popřípadě mezinárodních měnových a finančních institucí a provádí s nimi celou řadu operací, které lze souhrnně označit za správu devizových rezerv.⁷⁶ Tyto operace mají zajistit dosažení hned několika cílů jako zajistit potřebnou výši a měnovou strukturu rezerv s ohledem na předpokládané platby do zahraničí, udržovat hodnotu devizových rezerv, získat výnosy z volných devizových rezerv prostřednictvím jejich investování do zahraničních cenných papírů nebo uložení na účtech u zahraničních bank a v neposlední řadě ovlivňovat úroveň a vývoj měnového kurzu domácí měny k zahraničním měnám – jde o operace v podobě kursových intervencí.⁷⁷

3.4.7 Funkce reprezentanta státu v měnové oblasti

I když by se někdy mohlo zdát, že vláda či jiní představitelé moci výkonné a zákonodárné vystupují zejména vůči domácí veřejnosti jako reprezentanti v otázkách měnové politiky, není tomu tak. Vůči veřejnosti a zahraničí vystupuje jako reprezentant státu ve všech otázkách měnové politiky Česká národní banka.

Náplní funkce reprezentanta státu v měnové oblasti je informování veřejnosti o měnovém vývoji. Podle § 3 odst. 1 zákona o ČNB, má centrální banka povinnost informovat nejen veřejnost, ale také Poslaneckou sněmovnu Parlamentu nejméně dvakrát ročně prostřednictvím zprávy o měnovém vývoji. Na žádost Poslanecké sněmovny je Česká národní banka povinna předložit nejpozději do 30 dnů také mimořádnou zprávu o měnovém vývoji s předem stanoveným obsahem. Obě tyto zprávy předkládá guvernér ČNB a při jejich projednávání je oprávněn se účastnit schůze Poslanecké sněmovny s právem udělení slova. Sněmovna buď vezme předloženou zprávu na vědomí, nebo si může vyžádat její doplnění, přičemž doplněnou zprávu je ČNB povinna předložit do šesti týdnů. Ze zákona nevyplývá možnost Poslanecké sněmovny zprávu neschválit, zamítnout nebo o ní jinak rozhodnout, plní proto pouze informační funkci vůči moci zákonodárné. Prostřednictvím zákona č. 57/2006 Sb. byla

⁷⁶REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str. 109

⁷⁷REVENDA, Z. a kolektiv *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management press, 2005, str. 311

rozšířena informační povinnost centrální banky a to nově povinná předkládat Poslanecké sněmovně nejméně jedenkrát ročně k informaci zprávu o finanční stabilitě.⁷⁸ Zákon nestanoví možnost žádat případně o doplnění této zprávy, tak jak je tomu u zprávy o měnovém vývoji. Ustanovení § 3 odst. 5 stanoví zároveň již výše zmiňovanou povinnost informovat veřejnost o měnovém vývoji, a to nejméně jednou za tři měsíce. Opět je stanovena tato povinnost bez dalšího, což dává prostor centrální bance zvolit způsob a formu, jak bude veřejnost informovat. Česká národní banka tak činí různými prostředky, pomocí nichž informuje veřejnost o podstatě svého měnověpolitického režimu, o výši inflačního cíle, o prognózách inflace a jejich rizicích i o provedených měnověpolitických opatřeních a důvodech, které ČNB vedly k těmto opatřením. K informování veřejnosti ČNB využívá nejen pravidelné čtvrtletní Zprávy o inflaci, které předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu a vyvěšuje na své webové stránce, ale i Zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem, záznamy z měnověpolitických jednání bankovní rady ČNB, tiskové konference, články a rozhovory v tisku a dalších médiích, přednášky, vystoupení členů bankovní rady ČNB apod. Novinkou se staly i zvukové záznamy z tiskových konferencí a některých vystoupení členů bankovní rady ukládané na webových stránkách ČNB.

Vzhledem ke všem těmto způsobům informování veřejnosti si myslím, že centrální banka velmi dobře plní svůj závazek být transparentní a důvěryhodnou institucí v očích veřejnosti, který si předsevzala jako jeden z hlavních cílů ve vztahu k veřejnosti. Osoba, která má zájem o informace o činnosti naší centrální banky, má vzhledem k rozšířenosti informačních zdrojů k takovým informacím velmi snadnou cestu. Zároveň je taková otevřenost centrální banky jedním z prostředků, jak legitimovat svoji činnost. Je velmi žádoucí, aby představitelé centrální banky jasně vysvětlovali všechna opatření a kroky, případná rizika nevyjímaje, a to v podobě srozumitelné všem subjektům. Navíc otevřenost a důvěryhodnost centrálních bank členských zemí EU koresponduje s prioritami Evropské centrální banky snažící se transparentností o to, aby veřejnost porozuměla měnové politice ECB. Informovaná a více sofistikovaná společnost napomáhá k větší důvěryhodnosti a efektivnosti měnové politiky ECB.⁷⁹

Další náplní funkce reprezentanta státu v měnové oblasti je reprezentace státu resp. vlády na mezinárodní úrovni. Česká národní banka při plnění svých úkolů

⁷⁸Zákon č. 6/1993 Sb., § 3a zákona o České národní bance

⁷⁹ Dostupné na << <http://www.ecb.int/ecb/orga/transparency/html/index.cs.html>>>

spolupracuje s ústředními bankami jiných států, orgány dohledu nad finančními trhy jiných států a s mezinárodními finančními organizacemi a mezinárodními organizacemi zabývajícími se dohledem nad bankami, institucemi elektronických peněz a finančními trhy. Centrální banka se osobou guvernéra účastní například zasedání Mezinárodního měnového fondu, Světové banky, Evropské banky pro obnovu a rozvoj nebo na zasedání Generální rady ECB. Mezinárodní spolupráce ukazuje se být velkým přínosem v podobě různých doporučení, stanovisek a závěrů, které jsou často impulsem pro legislativní změny v členských státech. Pro Českou republiku má stále vzrůstající význam spolupráce v rámci EU.

3.5 Hospodaření České národní banky

Hned § 1 odst. 4 zákona o ČNB osahuje ustanovení o samostatnosti České národní banky při hospodaření s majetkem, který jí byl svěřen státem. Toto ustanovení je dále rozvedeno v části desáté zahrnující pouze § 47 a 48 zákona o ČNB, která se věnují hospodaření centrální banky podrobněji.

Základem hospodaření ČNB je rozpočet schválený bankovní radou a členěný tak, aby z něj byly patrné výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. Neúspěšné snahy o rozdělení rozpočtu na dvě základní části a podřízení procesu navrhování a schvalování jedné této části Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, v podkapitole 3.2 věnující se finanční nezávislosti ČNB.

Ze svých výnosů musí ČNB primárně hradit nezbytné náklady spojené se svojí činností. Centrální banka může díky svým obchodům hospodařit se ziskem, který používá k doplnění rezervního fondu a dalších fondů např. fondu statutárního, všeobecného rezervního nebo sociálního fondu, jakož i k dalšímu použití zisku v rozpočtové výši. Zbývající zisk je povinna odvádět do státního rozpočtu. Když si uvědomíme, že složení a výši rozpočtu určuje bankovní rada, tak by se dalo říct, že částečně i z vůle bankovní rady je možné vytvářet větší či menší zisk a tím působit na výši konečného odvodu do státní kasy.

Za každý kalendářní rok ČNB vytvoří zprávu o výsledku svého hospodaření a předá ji nejpozději do tří měsíců po skončení kalendářního roku Poslanecké sněmovně

k projednání. Nejvýznamnější podklad pro tuto zprávu představuje účetní závěrka ČNB ověřovaná jedním či více auditory, kteří jsou určeni po dohodě bankovní rady s ministrem financí. Poslanecká sněmovna má při projednávání zprávy o výsledku hospodaření na výběr ze tří možností, může zprávu schválit, vzít na vědomí nebo odmítnout. První dva případy nebudí větší pozornost, jinak je tomu však v případě odmítnutí zprávy. Je-li zpráva odmítnuta, musí ČNB předložit do šesti týdnů zprávu zpřesněnou a doplněnou podle požadavků Poslanecké sněmovny. Nic bližšího zákon neuvádí, což znamená, že členové bankovní rady mají povinnost pouze zajistit zpřesnění a doplnění zprávy v zákonné lhůtě bez jakýchkoliv sankcí vůči jejich osobám zdůrazňujících jejich odpovědnost za hospodaření ČNB. V jakémkoliv jiném subjektu, ať již soukromoprávním či veřejnoprávním, by nesrovnalosti v hospodaření vyvolaly reakce požadující minimálně vysvětlení případně i odvolání z řídicí funkce odpovědné osoby. Poslanecké sněmovně možnost odvolání bankovní rady v takovém případě ze zákona nenáleží a ani nemůže, protože taková možnost by znamenala zásah do jednoho z atributů nezávislosti centrální banky. Myslím, že jistou odpovědnost spojenou s případnou sankcí by však bankovní rada nést měla, otázkou by měla být pouze podoba sankce, která musí být taková, aby nezasahovala do nezávislosti centrální banky a byla tak konformní s ustanovením zákona o ČNB a také s právem EU.

4. ČNB v kontextu vývoje evropské měnové integrace

4.1 Stručný pohled do vývoje evropské měnové integrace

Při pojednání o historickém vývoji se nebudu záměrně zabývat vývojem celého Evropského společenství, tzn. jaká společenství a s jakými cíly byla základem pro následný vývoj dovršený vznikem ES a pozdější přeměnou v Evropskou unii, ale zaměřím se pouze stručně na vývoj měnové integrace.

Proces integračního procesu započatý v padesátých letech dvacátého století vůbec nezahrnoval integraci hospodářských a měnových politik původně šesti členských států.⁸⁰ Zúčastněné státy se ve svých budoucích vizích omezily pouze na sblížení hospodářských politik, aby se nepřetržitě rozvíjel hospodářský život a s tím spojené zvyšování životní úrovně založené na pevnějších základech. Myšlenky směřující ke spolupráci a společnému postupu i na tomto poli působnosti se začaly objevovat až o desetiletí později, tedy na konci šedesátých let.

Jakýmsi prvním pokusem o skutečnou měnovou integraci byl v roce 1969 tzv. Barrův plán, přednesený na zasedání Evropské rady v prosinci 1969 v Haagu. Z podnětu tohoto summitu byl vytvořen tzv. Wernerův výbor,⁸¹ který v roce 1971 předložil dokument zvaný Wernerova zpráva o „Vytváření stadií hospodářské měnové unie“.⁸² Podle této zprávy mělo dojít k vzájemnému zafixování směnných kurzů členských měn, jednotnou měnovou politiku měla řídit nadnárodní centrální měnová instituce a také k vytvoření systému členských centrálních bank, to vše ve třech základních etapách a horizontu deseti let. Jediným reálným výstupem z tohoto projektu bylo však pouze

⁸⁰V roce 1952 založeno Evropské společenství uhlí a oceli, 1958 založeno Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom), přičemž zakládající státy byly ve všech třech společenstvích shodné a byly jimi Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Německo

⁸¹Podle vedoucího této skupiny expertů, lucemburského premiéra Pierra Wenera

⁸²TOMÁŠEK, M. *Právní základy evropské měnové unie*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999, str. 36

opatření zahrnuté v tzv. Basilejské dohodě, které vedlo k uspořádání národních měn, jejichž kursy mohly mezi sebou navzájem kolísat jen v pásmu $\pm 2,25$ %.

V době neúspěchu výše uvedeného prvního pokusu došlo v roce 1973 k založení nezávislého orgánu Rady Evropského společenství s názvem Evropský fond měnové spolupráce.⁸³ Fond zajišťoval čtyři doplňkové úkoly spočívající v koordinaci multilaterálních zásahů do měn ES včetně podpory multilaterální i bilaterální spolupráce centrálních bank členských zemí ES, v odpovědnosti za konkrétní kroky centrálních bank ke zlepšování funkce devizového systému ES, a v používání „evropské zúčtovací jednotky“ – EUA – jako zúčtovací jednotky a spravování měnových mechanismů ES.⁸⁴ Evropská zúčtovací jednotka měla zejména předcházet nesrovnalostem v peněžních operacích s různými měnami. Její existence netrvala dlouho.

Nová spolupráce v oblasti měnové politiky přišla v prosinci roku 1978, kdy se Evropská rada dohodla na vzniku Evropského měnového systému (European Monetary System – dále také EMS), jehož účelem bylo zejména vytvářet těsnější spolupráci mezi členskými zeměmi v měnových otázkách s cílem zřízení zóny měnové stability na území Evropy. Základní částí EMS tvořil mechanismus směnných kursů (Exchange Rate Mechanism, dále také ERM), Evropská měnová jednotka (European Currency Unit, dále také ECU) a úvěrový mechanismus. ERM se vrátil ke stanovení pásem fluktuační (ve výši $\pm 2,25$ %) měnových kursů měn členských zemí od základní parity.⁸⁵ V případě, že se kurz vychýlil ke krajnímu bodu stanovené hranice, měla příslušná centrální banka povinnost intervenovat na devizovém trhu do té doby, než se kurs stabilizoval. V roce 1997 byl nahrazen novým mechanismem měnových kursů ERM II, který zabezpečil přechod k Evropské měnové unii. Pokud nastala situace nedostatku devizových prostředků, byl poskytnut dotčené centrální bance úvěr na základě úvěrového mechanismu. Původní zúčtovací jednotku EUA nahradila ECU. Šlo o uměle vytvořenou peněžní a účetní veličinu, jež vznikla z měnového koše složeného

⁸³European Monetary Cooperation Fund

⁸⁴TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. BECK, 2007, str. 43

⁸⁵V roce 1993 byla přijata nová flukuační pásma ve výši ± 15 %

z národních měn členských zemí společenství, resp. později unie.⁸⁶ Měny se v tomto koši nacházely v určitém pevném poměru.

Na začátku této kapitoly jsem se zmínil o tom, že proces evropské integrace z počátku nezahrnoval integraci hospodářských a měnových politik, což poukazuje na fakt, že taková vize nebyla zakotvena v zakládacích smlouvách jednotlivých společenství jako primárních pramenů práva ES. A ani přes předchozí vývoj viz výše se tomu tak nestalo. Situace se změnila až v roce 1986 s doplněním Smlouvy o EHS o Jednotný evropský akt, prostřednictvím něhož byl doplněn čl. 98 o spolupráci v hospodářské a měnové politice. Zpětně tak legitimizoval vývoj hospodářské a měnové spolupráce a uznal existenci EMS a ECU.

Jakoby po vzoru předchozího vývoje při snaze o dosažení hospodářské a měnové integrace došlo k významnému kroku, který znamenal značný postup při vytváření podmínek vedoucích k měnové unii a který byl krokem politickým ne právním. Delorsova zpráva⁸⁷ z roku 1989 byla „pouze“ politickým dokumentem předkládající časový plán nové etapy měnové integrace. Zpráva předpokládala 3 etapy postupu k měnové unii s tím, že první etapa, která začala v roce 1990, byla založená na vzájemném odbourání měnových a devizových bariér mezi členskými státy, druhá etapa začínající rokem 1994 a spojená s vytvořením Evropského měnového institutu spočívala ve vyhodnocování podmínek pro vstup do závěrečné fáze měnové unie a zavedení společné měny a konečně poslední třetí etapa začínající v roce 1999 je charakterizovaná jednotnou měnovou politikou, společnou měnou a společnou centrální bankou v rámci skupiny členských států EU.⁸⁸

Právního zakotvení se myšlenka měnové unie dočkala až v roce 1992 ve Smlouvě o ES podepsané na základě Smlouvy o EU v Maastrichtu (Maastrichtská smlouva), která vstoupila v účinnost dne 1. listopadu 1993 a novelizovala dosavadní Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství. Z pohledu hospodářské a měnové politiky mělo toto právní zakotvení zásadní význam. Do Smlouvy o ES byla začleněna nová Hlava VII. „Hospodářská a měnová politika“ složená z článků 98 – 124. K nové hlavě se připojily čtyři protokoly, Protokol o postupu při nadměrném schodku, Protokol

⁸⁶REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001, str.639

⁸⁷Jacques Delors byl tehdejší předseda Komise ES

⁸⁸TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. BECK, 2007, str. 50

o Statutu Evropského měnového institutu,⁸⁹ Protokol o konvergenčních kritériích Smlouvy o založení ES a Protokol o přechodu do třetí etapy hospodářské a měnové unie. Protokoly tvoří nedílnou součást Smlouvy o ES.

Na tomto místě se pozastavím nad čl. 121 Smlouvy o ES a Protokolem o konvergenčních kritériích Smlouvy o ES. Tato ustanovení stanovují podmínky pro vstup do třetí etapy postupu k měnové unii, totiž zavedení společné měny, jednotné měnové politiky a zřízení společné centrální banky. Všechny stanovené podmínky se běžně nazývají „maastrichtská konvergenční kritéria“.

Mezi ně patří:

- Kritérium cenové stability, kterým se míní, že členský stát vykazuje dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace sledovanou během jednoho roku před šetřením, jež nepřekračuje o více než 1,5 procenta míru těch – nanejvýš tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.
- Kritérium veřejného deficitu znamená, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí 3 %, kromě případů, kdy poměr podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě či v situaci, kdy překročení nad referenční hodnotou bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k referenční hodnotě.
- Kritérium hrubého veřejného dluhu znamená, že poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu nepřekročí 60 %, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.
- Kritérium stability kurzu měny a účasti v ERM II míní, že členský stát dodržoval normální rozpětí stanovená mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému bez značného napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením, že zejména v tomto období nedevalvoval dvoustranný směnný kurz vlastní měny vůči měně kteréhokoliv jiného členského státu.

⁸⁹Po ukončení činnosti EMI a zahájení činnosti ESCB a ECB je to Protokol statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky

- Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb znamená, že v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nepřekračovala více než dvěma procentními body úrokovou sazbu těch - nanejvýše tří - členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability

Členské státy, které se chtějí zapojit do třetí etapy hospodářské a měnové unie, musí konvergenční kritéria splňovat kumulativně. Neplnění, byť jen jediného, znamená nemožnost členského státu účastnit se měnové unie. Dvě z těchto kritérií se však později přizpůsobila natolik, že pozbyla svůj smysl. Týká se to stálosti výkyvu marží směnného kurzu, kde nový výklad z roku 1993 v rozmezí $\pm 15\%$ umožnil nakonec splnit toto kritérium zemím, včetně jinak problematického Řecka, a průměrné úrokové sazby, kde je interpretační práh $7,8\%$ tak měkký, že dovoluje splnit toto kritérium téměř všem zemím bez větších problémů.⁹⁰

Ustanovení čl. 121 odst. 3 Smlouvy o ES zakotvuje, že Evropská rada zasedající ve složení hlav států či šéfů vlád rozhodne kvalifikovanou většinou nejpozději do 31. prosince 1996, zda většina členských států (tj. 8 států) splňuje podmínky nezbytné pro zavedení jednotné měny, zda je pro Společenství vhodné vstoupit do třetí etapy a popř. stanovit datum zahájení třetí etapy. Na možnost nepřijetí takového rozhodnutí Evropskou radou pamatuje odstavec 4 téhož článku a stanoví, že nebude-li do konce roku 1997 datum pro zahájení třetí etapy stanoveno, třetí etapa začne automaticky dne 1. ledna 1999, k čemuž nakonec také došlo. Počet a složení zúčastněných států vstupujících do třetí etapy schválila Evropská rada dne 3. května 1998. Paradoxem se stal fakt, že k tomuto datu vyhovovaly všem konvergenčním kritériím pouze tři členské země – Finsko, Francie a Lucembursko.

Jednotná měna EURO

Pro Evropu velmi významný den 1. leden 1999 znamenal zavedení jednotné měny euro v 11 z 15 členských států Evropské unie.⁹¹ Euro nahradilo národní měny všech

⁹⁰TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. BECK, 2007, str. 52

⁹¹Stranou zůstaly Dánsko, Řecko, Švédsko a Velká Británie

zúčastněných států a současně také nahradilo původní evropskou měnovou jednotku ECU.

K výše uvedenému datu se euro zavedlo jako bezhotovostní měna. Staré národní měny existovaly ještě v průběhu tzv. přechodného období (1. leden 1999 až 31. prosinec 2001) symbolicky ve své hotovostní podobě. Hotovostní peněžní oběh v EMU byl v jeho průběhu i nadále zajišťován hotovostními symboly 11, resp. později 12 národních měn zemí EMU (od roku 2001 také Řecko). Díky pevné fixaci těchto národních měn k euro se jednalo pouze o jiné pevné vyjádření měny euro v příslušné národní měně.⁹²

Bankovky a mince euro byly dány do oběhu dnem 1. ledna 2002 a zároveň se zahájilo stahování mincí a bankovek národních měn s původně stanoveným konečným termínem pro dokončení k 1. červenci 2002. Ve skutečnosti se tento termín zkrátil, bankovky a mince národních měn byly staženy z oběhu definitivně do 28. února 2002. Ke stejnému dni se dovršil přechod k euro i EMU. Pro zajímavost bych rád zmínil, že do oběhu se uvedlo na 15 miliard bankovek a 50 miliard mincí jednotné měny euro.

4.2 Evropský systém centrálních bank

Na základě historických zkušeností s pokusy o vytvoření měnových unií ve stoletích předešlých je zřejmé, že pro skutečnou životaschopnost měnové unie nestačí pouze zavedení společné měny, ale že nutností je také vytvoření jednotné měnové politiky prováděné jedinou centrální bankou. S tím se neodmyslitelně pojí přenesení národní měnové suverenity z členských států na měnovou unii. Vstupem do třetí etapy přešla pravomoc členských států účastnících se měnové unie v oblasti měnové politiky na Evropský systém centrálních bank.

Evropský měnový institut (EMI)

Evropský měnový institut (dále také EMI) byl jakýmsi předstupněm dnešní Evropské centrální banky, jehož právní zakotvení obsahovala novelizovaná Smlouva o ES a Dodatkový protokol o Statutu Evropského měnového institutu. Svoji činnost

⁹²ZAHRADNÍK, P. *Vstup do Evropské unie. Přínosy a náklady konvergence*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 122

zahájil 1. ledna 1994. Mezi hlavní úkoly EMI patřilo provádění koordinace národních měnových a devizových politik, posilování spolupráce mezi národními centrálními bankami, dohlížet na vývoj ECU a provádět přípravu na zřízení Evropského systému centrálních bank (dále také ESCB) a Evropské centrální banky (dále také ECB). K naplnění těchto základních úkolů vydával Evropský měnový institut různá doporučení, posudky, konzultoval měnovou situaci s národními centrálními bankami a sledoval fungování Evropského měnového systému. Mimo tyto činnosti se také zapojoval do konzultací o obezřetném dohledu nad bankami a jinými finančními institucemi nebo na požádání národních centrálních bank držel a spravoval jejich devizové rezervy. I přesto, že žádný z nástrojů EMI neměl právní závaznost a měnová politika stále zůstávala v pravomoci centrálních bank členských států, byla jeho činnost velmi důležitým podkladem k bezproblémovému přechodu k jednotné měnové politice. Činnost EMI byla ukončena ve stejném okamžiku, kdy neformálně zahájila činnost Evropská centrální banka a to k 31. květnu 1998.

Evropský systém centrálních bank (ESCB)

Evropský systém centrálních bank byl zřízen podle čl. 8 Smlouvy o ES k 1. lednu 1999 jako institut pro koordinaci jednotné měnové politiky EU. Další podrobnosti rozvíjející jeho fungování obsahuje Hlava VII. „Hospodářská a měnová politika“ a Protokol o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Podle čl. 107 odst. 1 se skládá z ECB a ze všech národních centrálních bank všech členských států EU. Celou množinu zúčastněných národních centrálních bank lze rozdělit na dvě podmnožiny, z nichž první tvoří národní centrální banky členských států EU, které se účastní měnové unie, a do druhé patří centrální banky členských států EU, které se měnové unie neúčastní. Nejpodstatnější rozdíl mezi těmito dvěma podmnožinami spočívá v tom, že zatímco centrální banky členských států účastnících se měnové unie provádějí jednotnou měnovou politiku prostřednictvím ECB, tak centrální banky druhé podmnožiny provádějí vlastní měnovou politiku. Nutno však podotknout, že vzhledem právě k činnosti ESCB, jehož hlavním úkolem je koordinace měnových politik všech členských států EU, se tyto rozdíly v praxi značně stírají.

Národní centrální banky, jakož i ECB, si v tomto systému zachovávají postavení samostatných právnických osob, zatímco ESCB právní subjektivitu nemá. Jinak řečeno není *ipso facto* orgánem, nýbrž korporací orgánů, totiž centrálních bank. Této skutečnosti nasvědčuje i způsob řízení ESCB, když řídicím orgánem je Rada ECB.⁹³

Prvořadým cílem ESCB je podle Smlouvy o ES udržovat cenovou stabilitu, podporovat jednotlivé hospodářské politiky EU a nedělitelnost měnové politiky. Za základní úkoly ESCB se považuje definování a provádění měnové politiky Společenství, provádění devizových operací v souladu s ustanovením Smlouvy o ES, držení a spravování oficiálních rezerv v cizích měnách členských států a podporování hladkého fungování platebních systémů.⁹⁴ ESCB má také přispívat k plynulému provádění opatření, které příslušné národní orgány přijaly v oblasti dohledu nad úvěrovými a dalšími institucemi.

Evropská centrální banka (ECB)

Evropská centrální banka byla zřízena podle čl. 8 Smlouvy o ES k 1. lednu 1999, přičemž tímto článkem se ECB včlenila do systému orgánů EU, na kterých je právně nezávislá. Další podrobnosti rozvíjející její fungování obsahuje Hlava VII. „Hospodářská a měnová politika“ a Protokol o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. ECB sídlí ve Frankfurtu nad Mohanem, kde byla slavnostně otevřena již 30. června 1998.

ECB je tedy orgánem pro řízení a výkon jednotné měnové politiky členských zemí EU, které jsou účastníky měnové unie a jejichž pravomoci v oblasti měnové politiky postoupily ECB. Národní centrální banky se i nadále řídí příslušnými právními předpisy, které musí být slučitelné s primárními prameny ES, nicméně musí současně jednat v souladu s hlavními směry a pokyny ECB.

Hlavní cíl měnové politiky ECB se spatřuje v cenové stabilitě, resp. boji proti inflaci. ECB si sama stanovuje nejvyšší přijatelnou inflaci pro dané období. Například v roce 2000 byla cenová stabilita cílována v podobě „harmonizovaného indexu spotřebitelských cen“ ve výši 0 – 2 % za rok. Mezi nástroje ECB k provádění měnové politiky patří především operace na volném trhu a povinné minimální rezervy.

⁹³TOMÁŠEK, M. *Právní nástupnictví měny euro*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000, str. 18

⁹⁴Viz. Čl. 105 odst. 1, 2 a čl. 2 Smlouvy o ES

Podpůrným instrumentem operací na volném trhu jsou marginální výpůjční facility a depozitní facility (standing facilities). Rada ECB může navíc dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů rozhodnout o použití jiných operativních nástrojů měnové kontroly, které bude považovat za vhodné.⁹⁵

ECB plní řadu dalších funkcí, mezi které se řadí např. poradní funkce vůči ostatním orgánům ES, které ji mohou požádat o vyjádření k jakémukoliv navrženému právnímu předpisu ES. Významnou funkcí je výlučné právo ECB povolovat emisi bankovek a mincí euroměny. K jejich emisi jsou poté oprávněny i národní centrální banky. Na rozdíl od bankovek eur existuje na rubové straně mincí eur a centů možnost pro národní motivy jednotlivých členských států.

K plnění svých měnových pravomocí je ECB, podle článku 110 Smlouvy o ES, oprávněna vydávat nařízení, které jsou obecně závazné a bezprostředně použitelné v každém členském státě, dále přijímat rozhodnutí a vydávat právně nezávazné doporučení a posudky. ECB má oprávnění ukládat sankce ve formě pokut či opakovaného penále za neplnění jejích předpisů a rozhodnutí. Doménou nařízení ECB se ukazují takové okruhy měnově-politických rozhodnutí jako stanovení minimálních rezerv úvěrových institucí, fungování zúčtovacích a platebních systémů ve Společenství či úvěrový dohled.⁹⁶

Podle čl. 107 odst. 3 Smlouvy o ES je ESCB řízen orgány ECB s rozhodovacími pravomocemi, kterými jsou Rada guvernérů ECB a Výbor ředitelů. Třetím, nepravidelným orgánem (jeho úprava je zařazena mezi „přechodná a jiná ustanovení“ Protokolu o Statutu ESCB a ECB) je Generální rada, která plní funkce spojené s přípravou na plnou účast v ESCB „členských států, pro něž platí výjimka“, to jest takových států, na které se nevztahují práva a povinnosti spojené se zavedením společné měny euro (čl. 12 Smlouvy o ES).⁹⁷

Rada guvernérů ECB se skládá ze členů Výboru ředitelů a z guvernérů národních centrálních bank členských států, kterým nebyla udělena výjimka, a patří tedy mezi členy EMU. Způsob hlasování se vyznačuje rovností hlasů svých členů, tak každý člen Rady guvernérů má jeden hlas a k přijetí většiny rozhodnutí postačí prostá většina.

⁹⁵Čl. 20, Protokol statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky

⁹⁶TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, str. 180

⁹⁷Tamtéž str. 179

Jednotliví členové při hlasování nezastupují zájmy jednotlivých členských států, z nichž pocházejí, nýbrž zájmy Společenství. Rada guvernérů plní úkoly svěřené ESCB, formuluje měnovou politiku celého Společenství, včetně případných rozhodnutí týkajících se střednědobých měnových cílů, klíčových úrokových sazeb a vytváření měnových rezerv ESCB.

Výbor ředitelů je složen z prezidenta ECB, viceprezidenta ECB a dalších čtyřech členů, jež jsou všichni jmenováni na funkční období osmi let. Kandidát pro jmenování do funkce člena Výboru ředitelů musí být uznávanou a zkušenou osobností v měnových a bankovních záležitostech a musí být státním příslušníkem členského státu. Členové plní své povinnosti v rámci plného pracovního úvazku, to znamená, že jsou zaměstnanci ECB a nesmí vykonávat jiné povolání, ať výdělečné nebo nevýdělečné, pokud jim není Radou ECB udělena výjimka. Výbor ředitelů provádí měnovou politiku v souladu s hlavními směry a rozhodnutími vydanými Radou ECB a udává při tom nezbytné pokyny národním centrálním bankám, taktéž odpovídá za přípravu zasedání Rady ECB a řídí běžný chod ECB.

Generální rada se skládá z prezidenta a viceprezidenta ECB a z guvernérů centrálních bank všech členských států EU včetně těch, které se neúčastní měnové unie. Vykonává úkoly původně svěřené EMI, které v důsledku toho, že pro jeden či více členských států platí výjimka, musí být plněny ve třetí etapě.⁹⁸

Závěrem k institucionálnímu zajištění jednotné měnové politiky bych se zmínil o významném faktoru pro výkon činnosti orgánů ECB a za ten se považuje jejich nezávislost. Aby nedocházelo k ovlivňování měnové politiky ECB ze strany orgánů EU od žádné vlády členského státu nebo jakéhokoli jiného orgánu, je zakázáno ECB a národním centrálním bankám včetně členů jejich orgánů s rozhodovací pravomocí přijímat pokyny od výše uvedených subjektů. Nezávislost se dělí na několik druhů a to na nezávislost institucionální (viz výše), nezávislost osobní, nezávislost finanční, nezávislost rozpočtovou a nezávislost věcnou.

⁹⁸Čl. 47 a 44, Protokol statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky

4.3 Evropská měnová integrace z pohledu České národní banky

Vstupní dveře do integrující se Evropy se pro Českou republiku plně otevřely poté, co se jí podařilo společně s dalšími devíti zeměmi splnit základní podmínky pro ucházení se o členství v EU v podobě tzv. kodaňských kritérií. Mezi základní podmínky pro vstup do EU nepatřila tzv. maastrichtská konvergenční kritéria, která je nutno v tomto směru oddělovat, protože tato kritéria náleží Evropské měnové unii nikoliv Evropské unii. Česká republika se stala členem Evropské unie ke dni 1. května 2004.

Po vzoru České národní banky, která na svých webových stránkách dělí novodobý proces integrace České republiky do EU na čtyři základní etapy, bych také rozdělil následující výklad pro lepší orientaci s malými změnami.

První tzv. předvstupní etapa začala v roce 1995 a skončila vstupem ČR do EU v roce 2004. Toto období kladlo na ucházející se státy velké nároky spočívající v provádění strukturálních a ekonomických reforem směřujících k existenci fungujícího tržního hospodářství a schopnosti české ekonomiky vyrovnat se s konkurenčními tlaky a tržními procesy uvnitř EU. Pro českou centrální banku se staly v tomto období důležitými zejména legislativní změny v zákoně o ČNB spojené například s tzv. harmonizační novelou. Mimo jiné navázala ČNB neformální kontakty s EMI již v roce 1996 a od roku 1999 s ECB a to hned v několika oblastech: příprava na vstup, harmonizace práva, měnová politika, makroekonomické otázky, platební styk, stabilita bankovního sektoru apod. Guvernér ČNB od roku 2003 participoval na jednáních Generální rady ECB. ČNB se podílela na práci 12 výborů a řady pracovních skupin v rámci ESCB.⁹⁹

Druhá etapa je již charakterizovaná členstvím České republiky v EU, která začíná 1. května 2004. Od chvíle, kdy se ČR stala plnohodnotným členem EU, nastupují do středu zájmu maastrichtská konvergenční kritéria, jejichž splnění je nutné pro další postup v integraci do unie měnové. Příprava země na vstup do eurozóny se pravidelně hodnotí v rámci Konvergenčních zpráv, které sledují míru plnění maastrichtských

⁹⁹PROCHÁZKA, P. *ČNB se připravuje na vstup do Evropské unie ji dlouho*. Bankovníctví, 2004, ročník 4, str. 18

kritérií a právní konvergence legislativy centrální banky se Statutem ESCB.¹⁰⁰ V původních záměrech vlády ČR a ČNB bylo uvažováno o přistoupení k měnové unii v letech 2009-2010. K tomu lze již nyní říci, že tento termín je nereálný, vzhledem k tomu, že Česká republika není zapojena do kurzového mechanismu ERM II, ve kterém musí setrvat nejméně dva roky před přijetím jednotné měny euro. Vláda ČR rozhodla v roce 2007 do tohoto systému nevstupovat, čímž se zavedení eura na našem území fakticky odložilo na neurčito.

Pro Českou národní banku z toho vyplývá, že je součástí Evropského systému centrálních bank a bude až do zavedení jednotné měny plně odpovědná za národní měnovou politiku. Guvernér ČNB se účastní pouze jednání Generální rady, která nemá rozhodovací pravomoci. ČNB musí dodržovat ustanovení Protokolu o Statutu ESCB a ECB v rozsahu požadavků kladených na členské státy EU neúčastnící se měnové unie. ČNB je povinna pokládat svoji kurzovou politiku za věc společného zájmu postaveného na hladkém fungování jednotného trhu.

Další etapu charakterizuje ČNB zapojením se do kurzového mechanismu ERM II Evropského měnového systému. Jak jsem uvedl výše, ani vláda ČR, ani představitelé naší centrální banky nejsou v současné době přesvědčeni o připravenosti České republiky do ERM II.

Poslední etapou a završením integrace v oblasti měnové politiky má být předpokládaný vstup České republiky do oblasti jednotné měny euro. Změny v této etapě se ústřední banky ČR dotknou především tím, že guvernér ČNB se stane členem Rady guvernérů ECB a ČNB nebude už měnovou politiku určovat, nýbrž se bude spolupodílet na jejím spoludefinování a provádění právě prostřednictvím osoby guvernéra ČNB. ČNB bude jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB, bude uznávat koordinační roli ECB v oblasti mezinárodní spolupráce. Dojde ke zrušení stanovování režimu kurzu koruny vůči cizím měnám. V zákoně o ČNB bude nutno výslovně uvést rozsah transakcí, které bude ČNB v rámci Systému evropských centrálních bank i mimo něj provádět. Jako národní měna ČR bude muset být uvedena v zákoně o ČNB a dalších zákonech nová jednotná měna euro.¹⁰¹ Výčet ostatních činností, které bude muset ČNB nově zajišťovat nebo naopak přestane zajišťovat, vyplývá zejména ze Smlouvy o ES a z Protokolu o Statutu ESCB a ECB.

¹⁰⁰Dostupné na <<http://www.cnb.cz/cs/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/>>

¹⁰¹Dostupné na <<http://www.cnb.cz/cs/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/>>

V souvislosti s faktem, že ČNB přijde o jednu ze svých stěžejních pravomocí v oblasti měnové politiky, vyvstává otázka, co bude vlastně náplní činnosti ČNB po vstupu do EMU? Na tuto otázku odpověděla vrchní ředitelka a členka bankovní rady Michaela Erbenová v rozhovoru pro časopis *Osobní finance* slovy: „Vstupem do eurozóny ČNB skutečně přijde o jednu ze svých hlavních činností, o rozhodovací pravomoci v oblasti měnové politiky. Vedle toho však ČNB již dnes zajišťuje řadu dalších neméně důležitých úkolů stanovených Zákonem o ČNB. Mohu zmínit například peněžní oběh, emisi a správu oběživa, platební styk, bankovní dohled atd. ČNB proto nepotřebuje hledat náplň své další činnosti.“¹⁰² Pokud se k odpovědi doplní, že nově se nejedná pouze o dohled nad bankami, ale i ostatními subjekty finančního trhu, nelze než s takovou odpovědí souhlasit. ČNB určitě nemusí hledat novou náplň své činnosti, protože plnění mnoha úkolů zůstane „na jejích bedrech“ i po vstupu ČR do EMU a také spoustu nových úkolů tento vstup přinese.

¹⁰²ERBENOVÁ, M. *ČNB bude dohlížet na cenné papíry*. *Osobní finance*, 3. 4. 2006, str. 44

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se snažil ukázat, jak významný je vliv České národní banky na chod celé ekonomiky v České republice. Její silná pozice na tomto poli se odráží v neustálé snaze různých politických skupin o získání alespoň sebemenšího vlivu na tuto instituci, pomocí níž lze působit například na krátkodobý ekonomický růst či na celkovou zaměstnanost, jež ve prospěch politických skupin zvedají popularitu v očích široké veřejnosti.

V roce 2000 se naplno rozběhly diskuze o postavení české centrální banky v souvislosti s tzv. harmonizační novelou zákona o České národní bance, která se dotýkala všech atributů, kterými se nezávislost ČNB projevuje. Svůj nesouhlas s připravovanou novelou zasahující do nezávislosti centrální banky tehdy vyjádřil Senát i prezident. Prostřednictvím ústavní stížnosti prezidenta republiky měl posléze možnost posuzovat sporná ustanovení, týkající se zejména nezávislosti centrální banky, také Ústavní soud. Ustanovení, zakotvující oprávnění vlády navrhnout prezidentovi členy bankovní rady ke jmenování, rozdělení rozpočtu na dvě části, z nichž jednu část by schvalovala Poslanecká sněmovna, či povinnost po dohodě s vládou stanovit inflační cíl a režim kursu české měny vůči ostatním měnám, byla pro neústavnost zrušena. Ústavní soud, dle mého názoru naprosto správně, poskytl ochranu nezávislému postavení České národní banky. Další paradox představuje neslučitelnost této novely se Smlouvou o ES čl. 108 a Statutem ESCB a ECB čl. 7. Ve snaze přiblížit se právnímu rámci Evropského společenství by nebylo příliš vhodné přijímat takovou právní úpravu, která se neslučuje s právní úpravou Evropského společenství.

Za nejdůležitější funkci České národní banky se považuje definování a provádění měnové politiky, což je podpořeno především formulací hlavního cíle centrální banky v čl. 98 Ústavy ČR, kterým je udržení cenové stability. V souladu s tímto cílem podporuje centrální banka hospodářskou politiku vlády, která je s měnovou politikou navzájem propojená a společně zásadním způsobem ovlivňují celou ekonomiku. Proto podkapitola, pojednávající o ČNB jako vrcholném subjektu měnové politiky, je nejrozsáhlejší částí celé práce. Pro možnost utvoření si komplexní představy o širokém spektru nástrojů měnové politiky jsem záměrně pojednal i o nástrojích, které centrální banka v současné době nevyužívá.

Nemalou část jsem věnoval integraci regulace a dohledu nad finančním trhem do ČNB. Snažil jsem se obecně popsat změny, které v souvislosti s integrací dohledu do jediného orgánu dohledu přinesl zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem. Přestože neuplynula tak dlouhá doba, ve které vykonává ČNB funkci jediného regulátora a kontrolora finančního trhu, myslím, že se této roli zhostila poměrně úspěšně. Česká národní banka musí být institucí transparentní a vysoce důvěryhodnou proto, aby získala širokou podporu pro své další kroky.

Jedním z důležitých kroků budoucnosti bude vstup České republiky do Evropské měnové unie. Bude zajímavé sledovat s tím spojené nevyhnutelné zákonné úpravy činnosti a postavení České národní banky.

The Czech National Bank, its Role and Activities

In my Diploma Theses I would like to discuss the role and position of the Czech Central Bank. My theses is formally divided into five chapters, these chapters are divided into subchapters and sections. The purpose of this structure is for the theses to be complex and easy to work with.

The first chapter, called “History and Origin/Formation of The Central Banking System”, surveys the history of central banking system in this area since the beginning of the 19th century till 1993, when the Act No. 6/1993 Sb. about the Czech National Bank came into force in a word of later regulations.

In the second chapter I am discussing various banking systems, focusing on the basic one-stage and two-stage classification.

The third and fundamental chapter is called “The Role and Activity of The Czech National Bank.” It consists of four subchapters, of which the first three -“The Central Banking System in the Czech Republic according to the actual legal regulations”, “Constitution” and “Act on The Czech National Bank” should clear up the legal principles, basic determination and position of the Czech National Bank. A brief section about evolution of integration of the charge of the financial market till 1989 is also included in this chapter. The fourth and last subchapter -“The functions of the Central Bank and their diving into isolated divisions”- describes closer in their sections each function of The Czech National Bank. The basic function of The Czech National Bank is without a doubt being the supreme subject of the monetary policy. Therefore rather closer attention is paid to the section discussing instruments of monetary policy. The role of a regulator and supervisor over the financial market is no less important. Considering the integrating financial market supervision into one body in 2006 and The Czech National Bank becoming this body after long discussions the shaping of this function is still an up-to date topic.

The fourth chapter under the name “The Czech National Bank in context of the European currency integration” focuses in its first two subchapters on evolution of European currency and economic integration going on since 1950’s. The system of European central banks along with The European Central Bank guaranteeing to carry

out unified currency policy is also being discussed in these subchapters. The third subchapter describes the European currency integration process from The Czech National Bank point of view. The admittance of Czech Republic into the European Currency Union is recently put behind. Nevertheless, considering the claims given to the ten countries newly affiliating in 2004 such an act is inevitable. Problems connected will be sooner or later an order of the day.

Klíčová slova/keywords

Česká národní banka-Czech National Bank

Měnová politika-Monetary policy

Evropská měnová unie-European Currency Union

Centrální bankovníctví- Central Banking

Seznam použitých zkratk

ČNB – Česká národní banka

ECB – Evropská centrální banka

ECB – Evropská centrální banka

ECU – Evropská měnová jednotka

EMI – Evropský měnový institut

EMS – Evropský měnový systém

EMU – Evropská měnová unie

ERM- mechanismus směnných kursů

ESCB – Evropský systém centrálních bank

EU – Evropská unie

EUA – Evropská zúčtovací jednotka

PMR – Povinné minimální rezervy

SBČS – Státní banka československá

SES – Smlouva o založení Evropského společenství

Použitá literatura

Monografie

- BAKEŠ, M. a kolektiv *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2006
- BARÁK, J. a kolektiv *Zákon o bankách. Komentář a předpisy souvisící*. Praha: Linde, a.s., 2003
- BAŽANTOVÁ, I. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky č. 4, 2005
- GERLOCH, A. - HŘEBEJK, J. - ZOUBEK V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. 4. Aktualizované vydání, Praha: Prospektum, 2002
- LANDOROVÁ, A. - KOŠTEKOVÁ, V. *Peníze a banky*. Praha: UK Praha, Karolinum, 1997
- MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. 1.díl, Brno: Masarykova Univerzita, 2004
- NOVOTNÝ, O. a kol. *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 4. Přepřacované vydání, Praha: ASPI Publishing, 2004
- PAVLÍČEK, V. - HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář I. díl*, Praha: Linde Praha, a.s., 1998
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv *Ústavní právo a státověda*. II. díl, Ústavní právo České republiky, část I., Praha: Linde a.s., 2001
- REVENDA, Z. a kolektiv *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management press, 2005
- REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 2. Rozšířené vydání, Praha: Management press, 2001
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2 vydání. Praha : C. H. Beck, 2004
- TOMÁŠEK, M. *Bankovníctví jednotného vnitřního trhu Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a.s., 1997
- TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. BECK, 2007

- TOMÁŠEK, M. *Právní nástupnictví měny euro*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000
- TOMÁŠEK, M. *Právní základy evropské měnové unie*. Praha: Bankovní institut, a.s., 1999
- VENCOVSKÝ, F. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut a.s., 1999
- VENCOVSKÝ, F. *Měnová politika v české historii*. Praha: Česká národní banka, 2001
- ZAHRADNÍK, P. *Vstup do Evropské unie. Přínosy a náklady konvergence*. Praha: C. H. Beck, 2003

Články

- ERBENOVÁ, M. *ČNB bude dohlížet na cenné papíry*. *Osobní finance*, 3. 4. 2006
- FRAIT, J., KOTLÁN, V. *Česká národní banka, Měnová politika ČNB – rozhodování s výhledem do budoucnosti*. *Bankovníctví*, 2002, ročník 5
- KOTÁB, P. - OSSENDORF *Proces institucionálního sjednocování orgánů státního dozoru nad finančním trhem v České republice*. *Správní právo*, 2004, roč. 38 č. 4
- PROCHÁZKA, P. *ČNB se připravuje na vstup do Evropské unie již dlouho*. *Bankovníctví*, 2004, ročník 4
- SINGER, M. *Dohled ČNB nad finančním trhem*. *Hospodářské noviny*, 20. 12. 2006
- Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007*. Praha: ČNB, Samostatný odbor komunikace, 2008

Právní předpisy

- Zákon č.6/1993 Sb., o České národní bance
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
- Zákon č. 530/1990 Sb., o dluhopisech
- Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech
- Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon

Nález ÚS č. 285/2001 Sb., Ústavní soud ČR, Sbírka nálezů a usnesení, Praha: C. H. Beck

Nález ÚS č. 287/2001 Sb., Ústavní soud ČR, Sbírka nálezů a usnesení, Praha: C. H. Beck

Webové stránky

<< <http://www.cnb.cz>>>

<< <http://www.ecb.int>>>