

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta  
Katedra finančního práva a finanční vědy

# Diplomová práce

Právní aspekty postavení a činnosti ČNB

Vedoucí: JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.

Diplomant: Roman Růžička

Bruselská 16

Praha 2

120 00

V Praze dne

Prohlášení diplomanta:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

## Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Michaeli Kohajdovi, Ph.D., za vstřícnost, ochotu a konzultace, které mi poskytl při vypracování diplomové práce.

V Praze dne

## **Obsah**

|  |           |
|--|-----------|
| 1. Úvod .....  | 6         |
| <b>2. Historie centrálního bankovníctví</b>                      |           |
| 2.1 Středověk .....  | 9         |
| 2.2 Období Rakousko-Uherska .....                                | 10        |
| 2.3 Období let 1918 - 1989 .....                                 | 16        |
| 2.4 Období let 1989 - 1992 .....                                 | 25        |
| <b>3. Ústavní zakotvení České národní banky</b>                  |           |
| 3.1 Česká národní banka - ústavní orgán .....                    | 28        |
| 3.2 Vztah České národní banky a ostatních ústavních orgánů ..... | 29        |
| 3.3 Jmenování členů Bankovní rady ČNB .....                      | 33        |
| 3.4 Odvolání člena Bankovní rady ČNB .....                       | 37        |
| 3.5 Vymezení cíle ČNB .....                                      | 38        |
| 3.6 Nezávislost ČNB .....  | 43        |
| 3.7 Hospodaření a majetek ČNB .....                              | 48        |
| <b>4. Zákonná úprava České národní banky</b>                     |           |
| 3.1 Zákonná úprava ČNB .....                                     | 54        |
| 3.2 Právní vymezení ČNB .....                                    | 55        |
| 3.3 Bankovní rada ČNB .....                                      | 60        |
| 3.4 Emisní funkce a platební styk .....                          | 62        |
| 3.4 Měnová politika a obchody ČNB .....                          | 66        |
| 3.5 Devizová politika ČNB .....                                  | 69        |
| 3.6 Dohled ČNB nad finančním trhem .....                         | 71        |
| <b>5. Závěr .....</b>  | <b>77</b> |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| seznam pramenů .....           | 82 |
| abstrakt a klíčová slova ..... | 83 |

## 1. Úvod

Za téma své diplomové práce jsem zvolil právní aspekty postavení a činnosti České národní banky. Důvodem pro zvolení daného tématu pro mne byla zejména specifická postavení České národní banky z hlediska právního řádu České republiky, jakož i velmi významné postavení faktické - mocenskopolitické, ekonomické. Dalším důvodem pro sepsání diplomové práce na toto téma pro mne představuje právě ona dvojitá možnost přístupu k České národní bance, tedy přístup ekonomický a přístup právní. Zatímco vědecké práce se z velké části zabývají tématem České národní banky z ekonomického pohledu a právní rozměr nechávají takřka bez bližšího povšimnutí, budu se v diplomové práci věnovat analýze České národní banky - a to jak jejímu postavení, tak její činnosti - z právního hlediska. Při zpracování diplomové práce budu užívat zejména analytickou metodu.

V důsledku ekonomického přístupu ke zpracování analýzy postavení a činnosti České národní banky zůstávají určité rysy (resp. role, v nichž Česká národní banka vystupuje) České národní banky opomíjeny. Tato diplomová práce si naopak neklade za cíl postihnout makroekonomické efekty činnosti České národní banky. Cílem diplomové práce je popsat Českou národní banku z právního pohledu, tedy zejména popsat právní úpravu České národní banky v právním řádu České republiky, podat právní výklad vymezení České národní banky, zařadit Českou národní banku z hlediska jejího ústavního základu mezi ostatní vrcholné, ústavní orgány, jakož i podat výklad o činnostech České národní banky z hlediska práva.

Svému přístupu a cíli uzpůsobím členění diplomové práce i její obsah. Vzhledem k faktu, že postavení a činnost České národní banky jsou upraveny v právních normách různé právní síly, přičemž ústavní úprava centrálního bankovníctví se zdá být z hlediska mezinárodního hlediska neobvyklou, základní členění diplomové práce bude tuto skutečnost reflektovat a vycházet z ní. Při zpracování diplomové práce budu volit jako základní kritérium členění obsahu požadavek chronologického výkladu s akcentem na aktuální právní úpravu, jejíž analýze věnuji převážnou část diplomové práce. Analýzu platné právní úpravy založím na předchozím výkladu historických souvislostí centrálního bankovníctví na území Čech, Moravy a Slezska. Za přínosnější pro účely

analýzy právního postavení a činnosti České národní banky, resp. dosažení cíle diplomové práce, považuji podat výklad vývoje působení centrální banky na našem území spíše než srovnání aktuálních platných právních úprav různých právních řádů. Tato metoda by nezbytně vyžadovala zároveň historický výklad centrálního bankovníctví v dotčených právních rádech. Diplomová práce se tedy bude pomyslně členit na kratší část historickou a zevrubněji pojatou část věnující se platné právní úpravě České národní banky.

V dalším výkladu se již nebudu historickým souvislostem věnovat, proto pro úplné pochopení výkladu věnujícímu se platné právní úpravě, který bude předpokládat seznámení se s již sdělenými historickými souvislostmi, jeví se mi vhodnější prve se při čtení diplomové práce zaměřit na první, historickou část. Prvá část práce se tedy bude věnovat historii, zatímco druhá se bude věnovat České národní bance, tedy stavu právní úpravy od roku 1993, a bude tvořit stěžejní část diplomové práce.

Do struktury druhé části se zejména promítne hierarchické uspořádání právního řádu. Vzhledem ke skutečnosti, že určitou, byť kusou, právní úpravu České národní banky poskytuje Ústava České republiky, věnuji první kapitole pomyslné druhé části ústavnímu zakotvení České národní banky. Další kapitola se bude zabývat zákonnou úpravou České národní banky. Tato pomyslná druhá část bude tedy v diplomové práci dále strukturována - dělena do dvou kapitol. Vzhledem k tomu, že jednotlivé instituty České národní bance vlastní prolínají jak ústavní tak zákonnou úpravou, budou jednotlivé podkapitoly tento stav reflektovat. Jednotlivé podkapitoly spolu proto budou souviset bez ohledu na kapitolu, do které budou zařazeny. Členění diplomové práce bude založeno na postupné analýze právních předpisů od normy vyšší právní síly po normy nižší právní síly. Zatímco pro právo je s tímto sestupem spojena vyšší míra konkretizace právní úpravy, jednotlivé podkapitoly kapitoly "Zákonná úprava" se budou varovat opakování obsahu podkapitol kapitoly "Ústavní zakotvení".

V podkapitole "ČNB jako ústavní orgán" bude podán úvodní výklad o České národní bance z hlediska Ústavy a teorie dělby moci. V podkapitole "Vztah ČNB a ostatních ústavních orgánů" bude podán výklad o vztazích České národní banky a ostatních ústavních orgánů, zejména moci zákonodárné a výkonné. Zároveň bude

v této podkapitole popsán vztah ČNB a Nejvyššího kontrolního úřadu. V podkapitole "Jmenování členů Bankovní rady ČNB" a podkapitole "Odvolání členů Bankovní rady ČNB" bude věnována pozornost vývoji vztahu prezidenta republiky a členů Bankovní rady. Podkapitola "Vymezení cíle ČNB" poskytne pohled na právní vývoj změn vymezení cíle České národní banky. Podkapitola s názvem "Nezávislost ČNB" podá analýzu významu nezávislosti České národní banky, jejího smyslu a limitů. Pro spojitost s předchozí podkapitolou bude jako poslední podkapitola kapitoly "Ústavní zakotvení" následovat podkapitola "Hospodaření a majetek ČNB". V té bude podán výklad o rozporných otázkách týkajících se majetku České národní banky, důvodech pro názory, které v diskuzi ohledně majetku ČNB zaznívají, a potřebě jejich vyjasnění.

Další kapitola "Zákonná úprava" bude členěna na podkapitoly, přičemž první podkapitola "Zákonná úprava" poskytne přehled zákonů upravujících Českou národní banku a v krátkosti představí zákon o České národní bance. Podkapitola "Právní vymezení ČNB" se pokusí právně definovat Českou národní banku a blíže se bude věnovat roli správního úřadu, kterou ČNB plní. V podkapitole "Bankovní rada" bude popsán vrcholný orgán České národní banky, jeho pravomoci, složení a další podrobnosti. "Emisní funkce a platební styk" je podkapitolou, která poskytne informace o ČNB jako měnové instituci a instituci pověřené řízením peněžního oběhu a platebního styku. Podkapitola "Měnová politika a obchody ČNB" a "Devizová politika" se budou zabývat Českou národní bankou a jejími měnověpolitickými nástroji a pravomocemi v devizové oblasti. Poslední podkapitolu "Dohled ČNB nad finančním trhem" věnují popisu ČNB jako orgánu dohledu a popisu pravomocí ČNB v rámci regulace finančního trhu.

Pomyslnou třetí část diplomové práce bude tvořit závěr, seznam pramenů, abstrakt a klíčová slova.



## 2. Historie centrálního bankovníctví<sup>1</sup>

### 2.1 Středověk

Historické kořeny centrálního bankovníctví jsou nejen pro české území spojeny s výsostným právem panovníka na úpravu měny, které v sobě zahrnovalo jak stránku administrativní, technickou (rozhodování o měně; určení názvu, kvality a provedení mince), tak i měnově politickou (řízení oběhu, regulace, právo pobírat výnos tzv. ražebného, kontrola). Panovník byl zároveň vlastníkem všeho nerostného bohatství, což se projevovalo v horním, tak mincovním regálu. Základním nerostem sloužícím pro měnové účely bylo v českých zemích stříbro, které hrálo svou úlohu až do poloviny 19. století.<sup>2</sup>

Mincovní regál spravoval panovníkem jmenovaný mincmistr. Často byl ovšem mincovní regál pronajímán z ekonomických důvodů soukromým osobám, které tak po omezenou dobu razili mince jménem panovníka. Nedostatek financí byl řešen i úvěrováním od tzv. Dvorských Židů. Jednalo se o oficiální titul udělovaný panovníkem.

Názory na počátek formálního zakotvení horního regálu se různí. Od udělením všech královských práv Friedrichem Barbarossou Vladislavu II. a následným vyhlášením císařské konstituce De Regalibus roku 1158 po dobu Přemysla Otakara II. a jeho následovníků. Za panování krále Václava II. byl vydán královský výnos Ius regale montanorum, kterýžto jako jeden z prvních psaných dokumentů normativně zakotvil výsostné panovníkovo právo na těžbu stříbra a ražbu mincí. Toto právo je roku 1356 ve Zlaté bule Karlově stvrzeno včetně regálu horního. O téměř 400 let vývoje později je v duchu centralizace odňata měnová pravomoc zemským sněmům prostřednictvím Obnoveného zřízení zemského z r. 1627. Započatou absolutistickou centralizaci dokončila svými správními reformami z let 1746 - 1749 Marie Terezie.

---

<sup>1</sup> Tato kapitola vychází z publikace: Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005

<sup>2</sup> Navzdory názvu mince „zlatý“, která byla ze stříbra.

## 2.2 Období Rakousko-Uherska

K následnému zakotvení cedulové banky došlo prostřednictvím patentů absolutistického rakouského panovníka Františka I. roku 1816, jenž odvozoval pravomoc založit cedulovou banku od svých výsostných práv. Nestalo se tak tedy prostřednictvím ryze státních, resp. ústavních právních norem.

Ústavního zakotvení se Privilegovaná rakouská národní banka (viz. dále) nedočkala ani po postupném přechodu od absolutistické monarchie k monarchii konstituční (Pillersdorfova ani Stadionova ústava cedulové bankovníctví nezmiňuje). Nebyla považována ani za říšskou instituci, přičemž oprávnění emitovat bankovky jí bylo na časově omezenou dobu opakovaně propůjčováno, z čehož byla vyvozována i kontrolní pravomoc císaře a říšské rady. Prvním státoprávním dokumentem zmiňujícím se o cedulovém bankovníctví je až Říjnový diplom (č. 226/1860 ř. z.), jenž svěřuje „*věci zákonodárství, týkající se mince, peněz a úvěru, cla a obchodu, též pravidel bankovníctví cedulního ... radě říšské*“.

Další z řady oktrojovaných ústav, tzv. Schmerlingova (patenty č. 20, 21 a 22 z roku 1861) svěřuje svým § 10 písm. b) říšské radě pro celou říši „*Moc a působnost ... ku všelikým věcem zákonodárským*“, což jsou jmenovitě „*záležitosti všelike, ježto se týkají uspořádání peněžnictví, úvěru, mince a bankovníctví cedulního, cel a obchodu ... všelike záležitosti, týkající se financí říšských vůbec*“.

### První nezávislá cedulová banka

Základní motivací habsburské monarchie k úvahám o vzniku banky, která by emitovala papírové poukázky s nuceným oběhem, bylo krytí státního dluhu, na jehož vzniku se podílel jak nízký výnos daní tak zvýšené náklady proválečné politiky. Roku 1703 se uskutečnil první pokus o ustavení státní žirové banky podle daných představ, jež brzy po vzniku zanikla a na její místo nastoupila roku 1705 nově založená Vídeňská městská banka. Ta obhospodařovala státní dluh na základě smlouvy. Z banky čistě soukromé se postupem času stala banka státem řízená a v roce 1762 vydala první emisi bankocetlí na základě patentu Marie Terezie z roku 1760. Jednalo se o první papírové

peníze na našem území. Měly podobu státních dluhopisů, kterými bylo možno uhrazovat až 50 % závazků vůči státu. Roku 1797 byl nařízen jejich nucený oběh, to jest obligatorní přijímání bankocetlí i v soukromoprávní sféře. V souvislosti s válečnou situací a potřebou krýt válečné výdaje byl zvyšován jejich objem a to až do bankrotu státních financí roku 1811. Následné měnové opatření proti hyperinflaci v podobě vydání císařského patentu a spočívající v devalvaci hodnoty bankocetlí a jejich výměny za tzv. šajny k nápravě nevedlo. Reakcí bylo vydání dalších státních dluhopisů, tzv. anticipátů, které měly být kryty až budoucím výnosem pozemkové daně. Shodou okolností, resp. kapitulací Francie a následnými reparacemi, byl další bankrot zažehnán.

Nepříznivý stav státních financí vedl k formování názoru, že pouze soukromá akciová společnost, banka, které bude propůjčeno právo vydávat bankovky s dostatečným kovovým krytím, může významněji přispět ke stabilitě měny (Stadionova koncepce). Stát by v takovém případě nemohl přímo řídit kurz bankovek. Roku 1816 vyústil tento názor v císařský patent Františka I., o uspořádání finančních poměrů, jímž byla založena cedulová banka – Privilegovaná rakouská národní banka. Patent se skládal ze čtyř příloh (ve formě patentů) a uvozujícího ustanovení. Počítal s postupným stahováním tzv. Vídeňské měny (šajny a anticipáty) a jejím nahrazením bankovkami plně směnitelnými za konvenční stříbrné mince bez nuceného oběhu. Bankovky měly být kryty kovem a jejich emise měla být založena na eskontu směnek. V patentu byl obsažen též slib císaře, že nové státovky již nebudou vydávány. Bankovní patent upravoval postavení cedulové banky a bankovkám udělil zákonný oběh (stát nenutil soukromoprávní subjekty k placení bankovkami v soukromoprávních vztazích). Stanovil podmínky používání konvenční měny a způsoby placení daní (mincemi či bankovkami). Určil pravidla pro výměny stávajících platidel za konvenční minci. Patentem došlo k založení banky, k jejímu vzniku došlo až schválením statutu (stanov sepsaných padesátičlenným výborem zvoleným akcionáři) císařem po upsání akcií a vytvoření základního kapitálu (100 tisíc kusů akcií splácených v penězích vídeňské měny ve výši 1000 zl. a 100 zl. splácených ve stříbře). Do té doby měla banka fungovat v prozatímním režimu.

Bance bylo propůjčeno výlučné právo vydávat bankovky pro celou říši a to na 25 let. Míra krytí nebyla patenty přesně určena, byl užit pojem "řádné krytí". Výlučně

banka mohla zřizovat filiálky. Banka neměla ryze soukromoprávní charakter, byla "pod ochranou státu", resp. podrobena veřejnoprávnímu dohledu. Vliv státu zosobňoval vládní komisař, který dbal o dodržování statutu a patentu. Zároveň císař schvaloval stanovy banky a banka byla v případech, které si to žádaly povinna k dohodě s Ministerstvem financí. Důvěryhodnost banky u veřejnosti, která byla v takovém systému nezbytná, byla posilována povinností uveřejňovat každý půlrok své účty.

Počátek existence banky s provizorním vedením se neobešel bez potíží. Její základní kapitál tvořili i státní dluhopisy, které měla zároveň za cíl stahovat z oběhu. Při vzniku nedostatku kovového krytí veřejnost směňovala bankovky za kovové mince, což vedlo nejprve k omezení a posléze znemožnění směnitelnosti bankovek. Situace si vyžádala reakci v podobě změny statutu (r. 1817) a oproštění banky od úkolu nahrazovat státovky v oběhu bankovkami. Jediným cílem tak zůstala emise bankovek a řízení jejich oběhu. Bankovkám nadále zůstal zákonný oběh. Státovky byly staženy až roku 1858. Zisk byl vyplácen v podobě dividendy akcionářům a dílem byl příjmem rezervního fondu. Banka byla řízena ředitelstvím v čele s guvernérem jmenovaným císařem (ostatní členové byli voleni stálým výborem akcionářů a císař je pouze potvrzoval). Pro soukromoprávní charakter banky bylo příznačné majetkové zainteresování vedení v podobě povinného vlastnictví určitého počtu akcií, což bylo zároveň chápáno jako majetkový cenzus. Akcionáři vytvářeli bance kapitál, přičemž sto největších akcionářů tvořilo Stálý výbor akcionářů s převážně dozorovacími pravomocemi. Posíleno bylo i postavení státního komisaře, jehož nejvýraznější pravomocí bylo pozastavit všechna opatření banky, jež shledal v rozporu se stanovami, zákonem či nově státními zájmy. Banka v takovém případě mohla vyvolat řízení u ministra financí.

Soukromoprávní koncepce banky, tedy společnosti motivované při svém jednání snahou o dosažení zisku, byla příčinou neochoty banky zřizovat filiálky. Raději se orientovala na obchod se státem, jakožto na méně rizikové operace. Banka se proto dohodla se státem na opětovném stahování státovek z oběhu, za což mohla banka požadovat 2,5 procenty úročené státní obligace splatné nejpozději za 36 let. Státní dluh se při opoždění plateb zvyšoval.

Novým statutem z roku 1841 bylo bance prodlouženo emisní privilegium na dalších 25 let a zároveň byl posílen vliv státu. Krytí bankovek kovem a jejich směnitelnost za něj ve statutu nebylo řešeno stanovením podílu krytí a směnitelnost bankovek za kov přicházela v úvahu jen v případě likvidace banky. Novou kompetenci získal vládní komisař, ten mohl teď kontrolovat zachovávání podílu krytí kovem. To ovšem určovalo Ředitelství. Guvernéra jmenoval panovník sám bez omezení, když dříve musel být guvernér akcionářem. Vliv státu byl navíc posílen ustanovením, které umožňovalo Ministerstvu financí potvrzovat důležitá rozhodnutí Ředitelství a Stálého výboru. Dřívější ustanovení o výši základního kapitálu nebylo do nového statutu přebráno, přičemž byla jeho výše zafixována na stávající úroveň (upsána byla zhruba polovina počtu akcií – tedy přibližně 50 tisíc) s možností jeho zvýšení. Statutem z roku 1841 se zároveň otevřela možnost vedení žirových účtů i pro neakcionáře banky, čemuž do té doby tak nebylo a jednalo se vedle dividendy o další výhodu akcionářů.

K podpoře obchodu byl v 50. letech zrušen eskontní monopol (v souvislosti se zavedením nového směnečného práva), což se v Čechách mohlo projevit nejdříve od roku 1847, kdy byla otevřena první filiálka v Praze. Dlužno dodat, že až po letitých urgencích české strany.

Státní dluh způsobený neplacením centrální bance za stahování šajnu, tak úvěrováním státních financí eskontem pokladničních poukázek a jeho následným splácením dalšími pokladničními poukázkami postupem času narůstal. Události revolučního roku 1848 se podepsaly na nedůvěře bance, jejímuž úpadku bylo zamezeno nařízením nuceného oběhu bankovek. Stát krizi řešil vydáváním státovek, což bance při povinnosti jejich přijímání způsobovalo ještě větší potíže. Narušenou důvěru obyvatelstva v bankovky se snažila centrální banka posílit krom jiného i opatřením, jež umožňovalo bankovky stříhat, čímž se měl zvýšit objem peněz v oběhu. Úvahy o změně měny dostaly formální podobu po uzavření mezinárodních smluv s Lichtenštejnskem a Německem (dohoda o stříbrném monometalismu a směnitelnosti bankovek za stříbrné mince) v císařském patentu č. 169/1857 ř. z. a navazujícím zákonu a patentu. Kovové krytí (stříbrem i zlatem) bylo určeno na třetinu objemu bankovek, zbylá část měla být kryta cennými papíry. Drobné bankovky do nominálu 5 zl. směnitelné nebyly a zůstaly tak v podstatě nekryté.

Množství připomínek k politice Rakouské národní banky nedostatečně zohledňující hospodářské potřeby na úkor dosahování zisku vyústilo v novou úpravu postavení banky tzv. Plenerovými akty pod č. 2/1863 ř. z. (podle současného ministra financí Ignatze von Plenera). Ty zavedly tzv. kontingentování emise bankovek, což spočívalo ve stanovení kontingentu – určený objem bankovek – a v jeho nastaveném krytí. Kontingent byl stanoven na 200 milionů zlatých při čtvrtinovém krytí zlatem a ze zbytku krytým cennými papíry. Emise bankovek nad tento objem musela být plně kryta kovem. Privilegium bylo bance opětovně uděleno, tentokrát ovšem s tím, že úvěry státu poskytované bankou nebudou úročeny a banka nebude odvádět část zisku jako úhradu za propůjčené privilegium. Po organizační stránce se správa banky osamostatnila od státu, posílila zvláště úloha valné hromady.

Následné období prusko – rakouské války bylo z pohledu banky bouřlivým obdobím. Stát nucen financovat válečné výdaje činil do budoucna nevýhodná opatření (praktické zrušení kontingentu, vydávání státovek,...), vše po válce vyústilo v další novou úpravu postavení Rakouské národní banky směrem k větší liberalizaci a tím i podpoře podnikání.

Rakousko-uherské vyrovnání znamenalo další změny. Požadavky uherské strany na vlastní cedulovou banku (čehož Zalitavsko dosáhlo ovšem pouze na úrovni legislativy, jelikož pro nedostatek kovu banka nezačala nikdy fungovat) vyústily v kompromis při udělování privilegia bance roku 1878. Banka byla ustanovena jak pro rakouskou, tak i uherskou část říše s tím, že uherská část se na dobu 10 let využití tohoto „rozdělení“ banky vzdává. 80ti milionový dluh z války byl bance splácen v poměru 7:3 (rakouský:uherský podíl) tak, že byl bance ponechán podíl ze zisku, který by jinak musela podle nového statutu odvést. Zákon č. 66/1878 ř. z. se stal normou, ze které čerpaly pozdější úpravy Rakousko–Uherské banky. Ta byla tímto zákonem vytvořena jakožto soukromoprávní subjekt, akciová společnost, s normativně zúženým okruhem činností, vlivem státu na personální obsazení a jeho kontrolou nad dodržováním zákonů a statutu. Veškerá práva a povinnosti na ni přešly z Rakouské národní banky. Účast na valné hromadě byla odepřena akcionářům s méně než 20 akciemi.

Dualistické uspořádání státu se odrazilo především v orgánech banky. Jejich potvrzování a jmenování zůstalo ve státní kompetenci i nadále. V sídle banky, ve Vídni, pracovala patnáctičlenná Generální rada v čele s guvernérem, kterýžto měl jako jediný statutem určený plat a požitky (byť v budově banky). Ostatní funkce byly neplacené a hrazeny byly pouze náklady s funkcí spojené. V hlavních ústavech ve Vídni a Budapešti sídlila Ředitelství v čele s místoguvernéry. Majetkový cenzus byl zachován, sloužil ovšem mimo jiné i jako záruka pro případnou náhradu škody bance způsobenou ve spojitosti s výkonem funkce. Funkce státního komisaře a Stálého výboru akcionářů byla do nové úpravy převzata též. Dualismus se zde projevil ve zvýšení počtu komisařů na dva za obě strany. Rozhodnutí orgánů banky mohlo být napadeno námitkou, spor měl jako poslední instance řešit rozhodčí soud.

Zákon dále přejímal přímé kontingentování bankovek a zakotvoval jejich směnitelnost a zákonný oběh. Tato opatření byla změněna statutem z roku 1887, kdy se přešlo na nepřímé kontingentování emise bankovek. Banka v takovém systému platila 5% daň z bankovek vydaných nad určitý objem (při jeho 2/5 krytí kovem a zbytku určeným cennými papíry).

Dualistická koncepce nesvědčila zvláště české straně, která byla takto opomíjena a podnikání na jejím území bylo znevýhodňováno neposkytováním úvěrů. Na státní úrovni se česká reprezentace úspěchu nedočkala, proto pro potřeby průmyslové expanze vznikla roku 1868 dohodou českých záložníků Živnostenská banka.

## **Zlatá měna**

Cena stříbra ve druhé polovině 19. století významně kolísala, a většina států proto přecházela pro účely krytí na zlato. Ještě Rakouská banka začala po změně statutu roku 1863 nahrazovat zásoby stříbra zlatem, ale nové měny se říše dočkala až roku 1892 (zákonem č. 126 pro Rakousko a 127 pro Uhersko). Novou peněžní jednotkou rakouské měny byla vyhlášena zlatá měna s početní jednotkou korunou, která se dělila na 100 haléřů. Zlatý obsah koruny činil 0,304878 g zlata. Stát splatil státní dluh bance ve zlatě. Ke směnitelnosti koruny za měnové zlato nedošlo. Zachován byl zákonný oběh a nepřímé kontingentování. Uplatnění korunové měny bylo stanoveno od 1. ledna 1900.

Současně s přípravou měny končilo bance emisní privilegium a proto byl na sklonku století přijat nový statut (ve formě zákona v Uhrách, pro legislativní nouzi jako císařské nařízení v Rakousku). Rakousko-Uherská banka se napříště podrobila většímu vlivu státu, ačkoli byl zachován její soukromoprávní charakter a vlastnictví akcií "obyvatelstvem". Vytvářet tlak na banku umožňovalo ustanovení, které zavádělo možnost zestátnění banky při neprodloužení privilegia. Poprvé statut zakotvoval cíl a to udržovat a posilovat důvěru v měnu. Potřeba přijetí nového statutu se stala opět příležitostí uherské vlády k vyjednání silnějšího vlivu na chod banky a rozdělení zisku, což se jí také povedlo. Státní komisař mohl nově podávat námitky i pro rozhodnutí, které by bylo v rozporu se „státními zájmy“. Následný proces zůstal nezměněn. Rakousko-Uherská banka se zároveň stala bankou státu a prováděla jeho platby, čímž se navíc dostala pod kontrolní kompetenci Nejvyššího účetního a kontrolního dvora. Do první světové války zaznamenala banka, stabilita měny a hospodářský růst pozitivní vývoj. Statut se stal vzorem pro centrální banky ostatních států, přesto doznal roku 1911 při udělování privilegia změn. Doba na kterou byla výsada poskytována se zkrátila a vedle zestátnění přibyla sankce odnětí privilegia. První světová válka vedla k nárůstu státních výdajů a tedy opatřením zahrnujícím zrušení krytí bankovek, přímých úvěrů státu a vydávání státních dluhopisů. Aby si veřejnost zachovala důvěru v korunu, byla zrušena povinnost banky informovat o měnovém vývoji. Všechna tato finanční a měnová opatření vedla k inflaci a růstu státního dluhu. Bance bylo za války privilegium prozatímně prodlouženo a její existence skončila k 1. 1. 1920 likvidací. Okolnosti zániku Rakousko-Uherské banky byly řešeny dohodami mezi nástupnickými státy.

## **2.3 Období let 1918 - 1989**

Zánikem Rakousko-Uherska se českému státu náhle otevřela cesta k vlastní centrální bance. Pro nečekanost takové situace zůstávala však zpočátku pro nástupnické státy společnou centrální bankou Rakousko-Uherská banka. Hyperinflace způsobená výše zmíněnými okolnostmi se dále stupňovala a nutila Československou republiku, resp. jejího prvního ministra financí Aloise Rašína, k přijetí opatření, která by



znamenal stabilizaci měny. Jedním z nich bylo zavést vlastní měnu. Prosadilo se okolkování staré měny a stažení části oběživa při výměnném ekvivalentním poměru nominálu ještě za trvání emisního monopolu Rakousko-Uherské banky, které proběhlo v březnu roku 1919 podle zákona č. 84/1919 Sb. z. a n. Mince a jedno a dvoukorunové bankovky byly vzaty za československé peníze (tzv. okolkovaná koruna) z praktických důvodů bez dalšího. Za okolkování se platilo 1% z okolkované sumy. Jednalo se o nucený oběh státovek.

Při měnové reformě byla zadržena polovina objemu peněz, čímž vznikl tzv. státovkový dluh. Ten měl být vyrovnán navrhovanou "daní z majetku a přírůstku z majetku" a podílu z likvidace Rakousko-Uherské banky. Majitelům bankovek byl vydán za zadržené částky státní 1% úročný dluhopis, kterým bylo možno splácet zamýšlenou daň. Měnovým zákonem č. 187/1919 Sb. z. a n. bylo označeno nové zákonné platidlo jako koruna československá (Kč).

Jako dočasné řešení bylo namísto zřízení plnohodnotné centrální banky zvoleno vytvoření Bankovního úřadu podléhajícího Ministerstvu financí a to nařízením č. 119/1919 Sb. z. a n. To mělo prozatímně plnit úkoly cedulové banky. Materiálně byl úřad zajištěn převzatou budovou Hlavního ústavu Rakousko-Uherské banky v Praze a budov filiálek a personálně jejími stávajícími úředníky. Statut Bankovního úřadu stanovilo až nařízení číslo 246/1919 Sb. z. a n. již vycházející z měnového zákona. Správu úřadu vykonával jak ministr financí tak jemu ku pomoci ustavený Bankovní výbor při Ministerstvu financí. Výkon působnosti výboru předpokládal jednotlivá schválení ministrem. Vlastní řízení Bankovního úřadu bylo odděleno a svěřeno ředitelství. Kontrola byla vykonávána jak nově vzniklým (z. č. 175/1919 Sb. z. a n.) Nejvyšším účetním kontrolním úřadem, tak „zevnitř“ revisí osob jmenovaných bankovním výborem.

A. Rašín a jeho stoupenci prosazovali deflační politiku silné měny, jejíž naplňování bylo umožněno konstrukcí Bankovního úřadu i přes ustanovení statutu, které v podstatě umožňovalo vydávání inflačních peněz, jelikož nebyla stanovena pevná hranice kontingentu. Vytvoření stabilní a silné měny se mělo dít na základě zlatého monometalismu. K tomu bylo zapotřebí získat dostatek kovového podkladu pro krytí,

čehož bylo dosahováno pomocí půjček a devizovými restrikcemi. Spíše pro posílení důvěry v měnu se vyzývalo k vytvoření "zlatého pokladu republiky" formou dobrovolné sbírky. Ačkoli byla deflační politika kritizována pro narušování exportu a zvyšování nezaměstnanosti, napomohla k vykupování akcií zahraničních podniků u nás. Politika silné koruny byla opuštěna nástupem (již druhým) K. Engliše na post ministra financí roku 1925, pro něhož se stala cílem stabilita měny. Bankovní úřad působil do 31. 3. 1926, následujícím dnem převzala jeho funkci Národní banka československá.

Před vznikem skutečné centrální banky probíhala diskuze o její formě v podstatě již od vytvoření Československa. Variantami byly státní banka, akciová společnost s akciemi ve vlastnictví státu a soukromá banka s určitou mírou státního dozoru. Založena byla centrální banka až roku 1920 zákonem č. 347, o akciové bance cedulové. Recepční norma, Prozatímní Ústava ani Ústava z roku 1920 centrální banku nezmiňovaly. Skutečně začala banka fungovat až později, ani zákon sám konkrétní datum nepředpokládal. Stát se vzdal práva výsady vydávat státopvky a udělil bance emisní monopol na omezenou dobu 20 let. Do úpravy byla převzata sankční opatření z minulé úpravy, ta byla ještě dále rozpracována.

Zákonodárce zvolil pro banku formu akciové společnosti s ingerencí státu podle § 57 zákona. Důvodová zpráva zvolenou formu zevrubně obhajuje.<sup>3</sup> Jedna třetina akcií měla být upsána státem a v jeho držení. Stát měl zisk z titulu akcionáře, proto banka nebyla povinna státu odvádět peníze za propůjčené emisní privilegium. Bankovková daň (4,8 % z emise nad kontingent) zůstala zachována. Správa banky zajišťovala Bankovní rada složená z guvernéra a dalších devíti členů (6 volených valnou hromadou na základě principu rotace po jednom roce a 3 jmenování prezidentem bez rotace ale také na 6 let). Ke kontrole vznikl pětičlenný revidující výbor (období dozorčí rady dnes a podobných orgánů banky již dříve). Členství bylo zajištěno určitým počtem akcií a příslušností k Československé republice. Řešen byl střet zájmů i bankovní tajemství.

Akcionáři, občané Československé republiky, vlastníci alespoň 10 akcií ovlivňovali společnost prostřednictvím valné hromady. Z úpravy Rakousko-Uherské

---

<sup>3</sup> Národní shromáždění, rok 1920: tisk č. 2582, důvodová zpráva k návrhu zák. č. 347/1920 Sb. z. a n. V důvodové zprávě jsou vážena pro a proti jednotlivých modelů, jejich aplikace v ostatních zemích a dále charakteristické podmínky nově vzniknuvšího státu.

banky byl přebrán princip oddělení koncepčního a výkonného vedení banky. Navíc byla Bankovní rada ještě dělena na odbory podle specializace.

Kontrola probíhala na několika úrovních. Svou funkci vykonával revidující výbor, zároveň byla banka povinna předkládat závěrečné účty Nejvyššímu účetnímu a kontrolnímu dvoru. S širokou kompetencí byla do nové úpravy přejata funkce vládního komisaře. Případný spor (viz. výše) měl řešit rozhodčí soud, tentokrát ne povinně složený ze soudců, ale z členů vybraných vládou a bankou. V případě pozastavení rozhodnutí orgánu banky pro rozpor se státními zájmy rozhodovala vláda (následnou novelou zrušeno). Informační povinnost plnila banka jak vůči „státu“ tak i vůči akcionářům. Centrální banka zůstala bankou státu, zároveň ale platil zákaz poskytovat státu úvěry (ač nepřímé). Nezapisovala se do obchodního rejstříku, byla osvobozena od daní a poplatků.

Hospodářských předpokladů vzniku cedulové banky bylo dosaženo až po roce 1925. Teprve novela, z. č. 102/1925 Sb. z. a n., určila název banky – Národní banka Československá. Ta začala fungovat od 1. 4. 1926 na základě vyhlášky ministra financí č. 43/1926 Sb. z. a n. při současném zrušení Bankovního úřadu. Novela zavedla změny ve výši základního kapitálu, bankovní daně a kontingentu, v počtu členů bankovní rady, snížení vlivu vlády a rozšíření úkolů banky. Kontingent byl nyní stanoven na 20 % celkového objemu bankovek. Kovová úhrada byla tvořena alespoň ze tří čtvrtin zlatem a zlatými devizami. Předpokládán byl roční procentní růst krytí.

Měnový vývoj směřoval ke zlatému monometalismu, čemuž předcházelo stanovení kurzového koridoru k americkému zlatému dolaru. Opačný názor na "zlatou měnu" měl K. Engliš, vědom si rostoucí ceny zlata a tím způsobované deflace kladl důraz na opření měny o přebytek práce po vlastní spotřebě. Zlatá parita se prosadila roku 1929 za vhodných politických okolností, když byl z. č. 166/1929 Sb. z. a n. (nejdříve opatřením Stálého výboru národního shromáždění) určen obsah koruny československé na 44,58 miligramu ryzího zlata. Národní bance československé tím přibýly další úkoly, zejména udržovat určený kurs bankovek. Ke směnitelnosti bankovek za zlato nedošlo pro nepřijetí prováděcího předpisu. Úprava rovněž počítala s možností poskytování úvěrů státu po snížení státního dluhu pod jednu miliardu.

Englišem předvídaná deflace se stala skutečností na kterou banka nedokázala včas reagovat. Roku 1934 se zákonem číslo 25 přistoupilo k devalvaci měny na což reagovala celá Bankovní rada demisí. Novým guvernérem se stal K. Engliš. Zlatý obsah jedné koruny byl snížen na 37,15g ryzího zlata. Současně bylo sníženo kovové krytí. Druhá vlna devalvace snížila kurz koruny na rozmezí 30,21 a 32,21 miligramu (z. č. 262/1936 Sb. z. a n.). Dalším opatřením čelícím vývoji bylo vynětí bankovek nízkých nominálů z bankovního krytí jejich prohlášením za drobné peníze. Měnový vývoj se tak částečně stabilizoval, oproti tomu fiskální vývoj se v předvečer druhé světové války zhoršoval, což mělo samozřejmě vliv i na měnu.

Pomnichovská doba znamenala pro centrální banku značné změny. Vládním nařízením č. 16/1939 Sb. z. a n. vydaném na základě zmocňovacího zákona č. 330/1939 Sb. z. a n. se banka přejmenovala na Národní banku Česko-Slovenskou. Autonomní Slovensko získalo větší vliv v Bankovní radě. Nové označení nesla měna, od nynějška česko-slovenská ve zkratce „K“. Na zabraném území začala platit říšská marka, ta v nadhodnoceném kurzu nahradila československou korunu. 16. března 1939 byl zřízen Protektorát Čechy a Morava. Říšský protektor se stal prodlouženou rukou „vůdce“ na našem území a jako takový si prakticky od počátku uzurpoval veškerou moc. Zavedena byla nová měna, protektorátní koruna. Primární měnou byla říšská marka s pevně stanoveným kurzem ke koruně. Národní banka Česko-Slovenská se vládním nařízením č. 96/1939 stala Národní bankou pro Čechy a Moravu v Praze s působností jen pro protektorátní území. Na její činnost dohlížel zmocněnec Říšské banky a přidělenec Úřadu říšského protektora. Protektorát se stal součástí celního území říše a začaly tak na jeho území platit říšské devizové předpisy, čímž byla negována domácí devizová politika. Formálně byla centrální banka stále živou institucí, v praxi byla ovšem téměř veškerá její působnost eliminována říšskou správou. Státní hospodářství bylo ruinováno Velkoněmeckou říší až odhadované škody dosáhly 429,7 mld. K. Národní banku Československou se v exilu nepodařilo ustavit. Byl ale zřízen Československý měnový úřad, který zajistil v Londýně tisk státovek, které byly později užity na osvobozeném území.

Po skončení druhé světové války došlo k obdobným opatřením jako po roce 1918. Tržní hospodářství narušilo ale četné zestátnění, pročež nová struktura

vlastnických vztahů se promítla i do označení "smíšená ekonomika". Vládním nařízením vycházejícím z dekretu prezidenta republiky č 16/1944 Úř. věst. čsl. byla obnovena činnost prvorepublikové centrální banky, protektorátní byla zrušena. Stalo se tak pouze pro území Čech a Moravy, na Slovensku zůstala zachována roku 1939 vzniknuvší Slovenská národní banka. To až do vydání dekretu prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n., jímž byla rozšířena působnost Národní banky Československé i na území celého státu.

Na základě dekretu prezidenta republiky č. 16/1944 Úř. věst. čsl. byly od r. 1944 vydávány poukázky znějící na koruny, ty měly sloužit jako platidlo na osvobozeném území. Říšské marky přestaly být považovány za zákonné platidlo, těmi byly vládním nařízením č. 7/1945 Sb. z. a n. určeny protektorátní koruna a československé poukázky v ekvivalentním poměru s platností na českém území. Na Slovensku byla ponechána slovenská koruna s kurzem 1:1 k protektorátní koruně. Měnový dualismus byl odstraněn dekretem prezidenta republiky č. 91/1945 Sb. z. a n., ten obnovil pro celé území jednotnou československou korunu (Kčs). Stejně tak Národní banka Československá se stala bankou pro celé československé území (dekretem prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n. Stanoven byl kurz koruny k dolaru (v poměru 1 : 50) a tím nepřímo i ke zlatu (17,773 mg na 1 Kčs). Zároveň byla reformou zavedena opatření ke zhodnocení měny – povinné vázané vklady, zvýšení cen. K uvolňování posléze docházelo díky výtěžku z dávky z majetku a přírůstku na majetku a konfiskací nepřátelského majetku. Socializace hospodářství se v souladu s Košickým vládním programem vztáhla i na bankovníctví a pojišťovnictví dekrety prezidenta republiky č. 102 a 103/1945 Sb. z. a n. Zestátnění bank se dosud nevztahovalo na Národní banku Československou. Ta ovšem v prostředí smíšené ekonomiky a prostupujícího politického vlivu prakticky nemohla plnit svou ekonomickou funkci. Celý měnově úvěrový systém měl vycházet z role jediné banky, do níž měly být ostatní sloučeny. Po volebním vítězství komunistů v roce 1946 proběhly první fúze v souladu s "budovatelským programem" Gottwaldovy vlády. Po roce 1948 pak zbyla pouze Živnostenská banka v Čechách a Slovenská Tatrabanka na Slovensku (tzv. provozní banky), které se dostaly pod přímý vliv Ministerstva financí. Tyto události předznamenaly osud Národní banky Československé.

## Ústavní zakotvení centrálního bankovníctví

Ani Ústava ze dne 9. května 1948 nezakotvovala instituci centrální banky. Jen ve svém čl. XII hovořila o znárodněném peněžnictví a v § 162 až § 164 definovala jednotný hospodářský plán jako plán, jímž „řídí stát veškerou hospodářskou činnost, zejména výrobu, obchod a dopravu tak, aby byla zajištěna účelná míra národní spotřeby ...“ a přičemž „osoby fyzické i právnické jsou povinny přizpůsobit svou hospodářskou činnost jednotnému hospodářskému plánu.“ Dosažení nové úrovně socializace reflektovala Ústava ČSSR z roku 1960 o 8 let později doplněná ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., který "do společné působnosti Československé socialistické republiky a obou republik" zařadil "emisní činnost", kdy platilo podle Čl. 14, že „emisní činnost její kontrola přísluší měnovému bankovnímu systému, který se skládá z federální banky jako vrcholného měnového orgánu a z národních bank obou republik; tyto banky jsou právníckými osobami.“ V odst. 4 pak byla vyjmenována federální působnost. Systém jediné banky se tak přetvořil prakticky na systém třístupňový. Právní normy byly doplněny ústavním zákonem č. 125/1970 Sb., který blíže řešil federální centrální bankovníctví, což se promítlo i do nového zakotvení Státní banky československé zákonem č. 144/1970 Sb.

Nový zák. č 38/1948 Sb. z. a n. ještě nepočítal s přímým vlivem strany, ale pouze s indikativním hospodářským plánem. Se zestátněním banky se počítalo až na období, kdy "moc bude v rukou lidu" a tato chvíle nastala. Banka byla zákonem modifikována na státní Národní banku Československou (název zůstal zachován), jinak byla v podstatě převzata prvorepubliková úprava (nově eliminována role parlamentu). Přídomek státní neznamenal, že by se již banka dostala pod vedení Ministerstva financí. Akciová forma byla nahrazena formou státní ("veřejný státní ústav"). Ústava ve svém § 148 a § 149 stanovila, že banky a pojišťovny jsou řazeny do tzv. národního majetku, který je zásadně v rukou státu. Ústava tak zabránila ustanovit centrální banku ve formě soukromé akciové společnosti. Akcionářům nebyla vyplacena žádná náhrada, ač se mělo dít vyvlastnění původně za náhradu. Guvernér byl nově zván na schůze vlády a disponoval poradním hlasem. Kontrolní funkci plnil revidující výbor. Všechny posty ve statutárních orgánech byly obsazovány vládou jmenovanými osobami. Stejně tak vláda stanovila jejich odměny. Zrušena byla možnost řešení sporů rozhodčím soudem.

Zachován zůstal zákaz poskytování úvěrů státu a nakupování státních cenných papírů. Zákon byl doplněn měnovým zákonem č. 39/1948 Sb. Kontingent byl nově stanoven pouze při výdeji drobných platidel a to na 400 Kčs na osobu. Protržní orientace úpravy centrální banky nevyhovovala pojetí národního hospodářství a politiky, proto byla státní Národní banka Československá záhy nahrazena zák. č. 31/1950 Sb. Státní bankou československou.

Zákon č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé, zavedl sovětský jednostupňový model bankovního systému.<sup>4</sup> Zákon udělil bance emisní monopol. Ústředí banky bylo v Praze, v Bratislavě sídlil oblastní ústav pro Slovensko a ve větších městech okresní pobočky. Banka byla státním ústavem; právnickou osobou. Neručila za závazky státu, leč by výslovně takovou záruku převzala. Na Státní banku československou přešly práva a závazky Národní banky Československé, Živnostenské banky, Slovenské Tatra banky a Poštovní spořitelny podle principu universální sukcese. Stručný zákon postrádal promyšlené vymezení kompetencí a kontroly. Bylo upuštěno od kolektivního orgánu, nově stál v čele banky generální ředitel osobně odpovědný ministru financí. Na obsazení jeho postu měla určující vliv vláda. Výkonné řízení banky zůstalo odděleno a svěřeno specializovaným vrchním ředitelům. Informační povinnost a bankovní tajemství zákon nikterak nevymezoval. Zisk byl příjmem státní pokladny, stát měl hradit i případnou ztrátu (při nedostatku prostředků v rezervním fondu). Kontrolu vykonával Nejvyšší účetní a kontrolní úřad a Ministerstvo financí, resp. vláda. Zákonem č. 84/1952 Sb. se dostala banka vedle Ministerstva financí i pod vliv vlády.

Měnová reforma z roku 1953 (oficiálně nazývaná "peněžní reforma") byla odůvodněna ideologicky i hospodářsky. Ve skutečnosti *„Obyvatelstvo, již předtím znárodňujícími zákony zbaveno soukromého majetku vhodného k podnikání, muselo být ještě zbaveno peněz, úspor, životních a důchodových pojistek a cenných papírů, to jest všech zbylých hmotných jistot (byť iluzorních, neboť většinou byly na vázaných vkladech) a muselo být hmotně i psychicky vydáno na milost či nemilost státnímu*

---

<sup>4</sup> Vedle státní „monobanky“ existovala ještě Investiční banka (jejíž funkci převzala centrální banka v roce 1958) a od roku 1953 státní spořitelny (sloučeny v jedinou Státní spořitelnu roku 1967). Centralizace socialistického bankovníctví bylo definitivně dosaženo zákonem č. 84/1952 Sb., o organizaci peněžnictví, který novelizoval zák. o Státní bance československé.

*socialistickému zabezpečení.*“<sup>5</sup> Novou měnou zákon vyhlásil korunu československou se zlatým obsahem stanoveným na 0,123426g ryzího zlata. Kurz k rublu byl stanoven na 1,80 Kčs za 1 rubl. Reálný ovšem nebyl ani fixní kurz a obsah zlata, ani zdánlivá směnitelnost (státovek) za zlato.

Z vlivu ministra financí se vymanila Státní banka československá zákonem č. 117/1965 Sb., kdy se podřídila vládě a jí byla odpovědná. Stala se ústředním orgánem státní správy. Oddělenost se projevila v ustanovení, které stanovilo, že generálního ředitele jmenuje napříště vláda. Generální ředitel byl nově oprávněn vydávat právní předpisy v intencích § 6. V následujících letech se začalo uvažovat o nové koncepci ekonomiky označované jako tržní socialismus, která by se nutně odrazila i v bankovníctví. Samostatnost banky, funkční komerční bankovníctví, všechny tyto myšlenky byly smeteny se stolu událostmi roku 1968. K federalizaci centrálního bankovníctví viz. výše.

Odpověď na potřebu reflektovat federalizaci státu v úpravě centrální banky na sebe nenechala dlouho čekat, zákonem č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé byla přizpůsobena vnitřní organizace banky. Působnost Státní banky československé byla rozšířena o oblast devizové politiky (sestavování komplexního měnového plánu – dodatečně právně podloženo zák. č. 142/1970 Sb., o devizovém hospodářství a zák. č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování). Ústředí sídlilo v Praze a Hlavní ústavy v Praze a Bratislavě. Kompetence obou úrovní stanovil zákon. Monokratickým orgánem byl nově pojmenovaný "předseda banky" jmenovaný napříště prezidentem. Národnostní vyváženost byla ošetřena ustanovením, které stanovilo, že pokud je předsedou Čech, pak je místopředsedou Slovák a naopak. V čele Hlavních ústavů stály generální ředitelé jmenovaní federální vládou, ale odpovědní předsedovi banky. Úprava z roku 1970 vydržela jen s drobnou novelou zák. č. 175/1988 Sb. nezměněna až do konce roku 1989, ačkoli se od počátku 80. let uvažovalo o zavedení dvoustupňového systému.

---

<sup>5</sup> Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005, s. 104



## 2.4 Období let 1989 - 1992

K zavedení dvoustupňového systému došlo na sklonku roku 1989 a to přijetím zákonů o Státní bance československé a o bankách a spořitelnách (z. č. 158/1989 Sb.). Během tohoto dynamického, krátkého období charakterizovaného přerodem společnosti v demokratickou došlo hned ke dvojí úpravě centrální banky (v obou případech s názvem Státní banka československá).

Společenská transformace si vyžadovala změnu právních poměrů. Z důvodu časové tísně bylo třeba při změnách vycházet ze stávajících ústavních předpisů. Novelou Ústavy, ústavním zák. č. 556/1989 Sb., došlo k předefinování základní činnosti resp. cíle Státní banky československé na stanovení a uplatňování jednotné měnové politiky z dřívější emisní činnosti a její kontroly. Stejný článek 14 byl navíc doplněn textem: „*Štátna banka česko-slovenská je riadená bankovou radou, ktorá sa skladá z guvernéra, dvoch viceguvernérov, z ktorých jeden je občanom Českej republiky a druhý občanom Slovenskej republiky, a z rovnakého počtu zástupcov ústredí Štátnej banky česko-slovenskej pre Českú republiku a pre Slovenskú republiku. Ak je guvernérom občan Českej republiky, je v nasledujúcom funkčnom období guvernérom občan Slovenskej republiky a naopak.*“, pričomž nadále platilo ústavní znění, že prezident do funkcí jmenuje, pokud tak stanoví zákon.

Již rok před ústavní novelou byl přijat federální zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé. Ten, jelikož sám nerefletoval pozdější ústavním zák. č. 556/1989 Sb. novelizované znění ústavy, byl v podstatě tímto ústavním zákonem novelizován. V čele Státní banky československé byl tak v rozporu s ústavou předseda SBČS a nikoliv kolektivní orgán předpokládaný ústavou, k souladu došlo až roku 1992. Přechod na dvoustupňový systém zákon sám nezaváděl, avšak počítal s funkcí bankovního dohledu a tzv. usměrňováním činnosti bank. Založení dalších bank, jejich vyčlenění ze SBČS, umožňoval souběžně připravovaný zák. č. 158/1989 Sb. Komerční banky byly vedle bankovního dohledu SBČS podrobeny podle tohoto zákona ještě státnímu dozoru Ministerstva financí, cen a mezd. Pravomoci obou "dozorčích" institucí se ovšem částečně překrývaly.

Oproti předchozí úpravě došlo k posílení postavení předsedy SBČS, jelikož zákon dával oprávnění k činnosti bance a nedělil působnost mezi ústředí, hlavní ústavy a pobočky. Prozatímnost zákona může být spatřována ve vynechání ustanovení o národnostních předpokladech výkonu funkce předsedy a prvního místopředsedy. Zákon obecně přejímal socialistickou konstrukci, přesto však napomohl ke společensko-ekonomickým změnám.

Nový zákon již měl plně odpovídat úpravám centrálního bankovníctví ve vyspělých zemích (inspiraci našel zákonodárce částečně v úpravě německé Bundesbanky), vyšel pod č. 22/1992 Sb. Spolu s ním byl přijat zákon o bankách č. 21/1992 Sb. Nově zákon výslovně formuloval hlavní cíl SBČS (vedle ústavní formulace), ta měla zabezpečovat stabilitu československé měny, ta zahrnovala i stabilitu cenovou. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 22/1992 Sb. (sněmovní tisk č. 1024, VI. volební období FS ČSFR) je hlavní cíl SBČS „*zabezpečení stability čs. měny, její kupní síly, založené na cenové stabilitě*“. Používání ekonomických pojmů jako legálních termínů s sebou přináší úskalí pojmové neostrosti, v kontextu Ústavy lze vkládat hlavní cíl SBČS ve smyslu měnové politiky, zahrnující v sobě jak stabilitu měny (určování kurzu domácí měny vyjádřeného v ceně zahraniční měny a jeho ovlivňování), tak i stabilitu cenovou (to jest požadavek stabilní cenové hladiny vyjádřené mírou inflace).

SBČS zůstalo postavení ústřední banky České a Slovenské Federativní Republiky, která je právnickou osobou se sídlem v Praze, nezapisuje se do obchodního rejstříku a která působí jako federální ústřední orgán v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními zákony. Rozpor s Ústavou nový zákon napravil, když stanovil, že nejvyšším řídicím orgánem Státní banky československé je Bankovní rada - kolektivní orgán. Zákonodárce se inspiroval prvorepublikovou úpravou, když do čela Bankovní rady postavil guvernéra, nikoliv tedy již předsedu, a viceguvernéry jako jeho zástupce. Funkční období člena Bankovní rady bylo stanoveno na dobu šesti let, to poprvé od roku 1950. Znovujmenování bylo možné s jednou výjimkou na postu guvernéra, kdy Ústava stanovila, že „*ak je guvernérom občan Českej republiky, je v nasledujúcom funkčnom období guvernérom občan Slovenskej republiky a naopak.*“ Odvolání bylo na rozdíl od socialistické úpravy nadále možno jen ze zákonem taxativně vypočtených důvodů. Jiné než národnostní předpoklady nemuseli členové bankovní rady splňovat. Na

*rozdíl od předchozí právní úpravy, která pevně stanovila základní kapitál SBČS s ohledem na vyčlenění komerčních bank, nový zákon přenechal pravomoc stanovit „druhy fondů Státní banky československé, jejich výši a použití“.*

Zákon upravoval zásadně odlišně vztah ke státu, formuloval záruky nezávislosti banky (např. neexistence vládního komisaře či obdobné kontrolní funkce), limity pro obchodování se státem, informační povinnost vůči veřejnosti, tak Federálnímu shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky nejméně dvakrát ročně předkládat zprávu o měnovém vývoji; současně o něm informovat Českou národní radu a Slovenskou národní radu. V otázkách bankovního dohledu měla SBČS samostatnější postavení, jelikož nový zákon o bankách nepočítal již se státním dohledem. Dlužno dodat, že v některých věcech byla stále nutná spolupráce s Ministerstvem financí. Úprava obsažená v zák. č. 22/1992 Sb. byla až na prvky reflektující federativní uspořádání státu přejata i do nového zákona č. 6/1993 Sb..

### 3. Ústavní zakotvení České národní banky

#### 3.1 Česká národní banka - ústavní orgán

Potřeba nové úpravy centrálního bankovníctví vyvstala v souvislosti s dělením federativního státu. Na sklonku společného státu byl dne 13. listopadu přijat ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky, kterýžto umožnil začít s dělením bilance Státní banky československé a připravit novou úpravu centrálního bankovníctví nástupnických států. Ústavodárce nově vznikajícího samostatného českého státu přijal dne 16. prosince 1992 Ústavu České republiky, ta byla vyhlášena pod číslem 1/1993 Sb. V Ústavě byla věnována centrální bance samostatná hlava šestá. Ústavodárce počítal s centrální bankou jako s ústavním orgánem *sui generis*, vycházejíc ze závěrů moderní konstitucionalistiky konce 20. století. Tripartita moci zákonodárné, výkonné a soudní, typická pro klasické ústavy je tak narušována další, čtvrtou mocí "bankovní, resp. finanční". Samotná Ústava ovšem nedává pro její výkon žádný zvláštní prostor, když ve svém článku druhém stanoví, že státní moc vykonává lid prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavní zakotvení samostatného postavení ústřední banky však nalézáme jen v nejnovějších ústavách. Do této skupiny patří i Ústava České republiky a je za to v mezinárodních srovnáních pozitivně hodnocena.<sup>6</sup> Systematickým výkladem lze dovodit záměr ústavodárce vymezit centrální banku vůči ostatním ústavním orgánům a zdůraznit tak zároveň i její oddělenost od moci výkonné. Tento závěr je podpořen výslovným ustanovením Ústavy, že do činnosti České národní banky lze zasahovat pouze na základě zákona. K této otázce formuloval názor i Ústavní soud ve svém nálezu publikovaném pod č. 278/2001 Sb., když zdůvodňoval jím tvrzené takto: „*Ústava v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie, podle které je úspěšnost ústřední banky státu při zajišťování stability měny, jejího kursu a kontroly míry inflace výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla jednou za tři až čtyři roky nucena ucházet se o znovuzvolení před voliči. Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období, a něco jiného jsou potřeby*

---

<sup>6</sup> Celosvětově přibývá ústav (čl. 99 odst. 2 Ústavy Švýcarska, čl. 111 Ústavy Estonska, čl. 227 Ústavy Polska, čl. 373n. Ústavy Kolumbie, čl. 261n. Ústavy Ecuadoru, čl. 53 Ústavy Chorvatska, čl. 56 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky), kde je upraveno postavení ústřední banky a její funkce.

*zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování při provádění dlouhodobých investic atd.*”

Centrální banka České republiky vznikla rozdělením Státní banky československé, jehož předpokladem bylo dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky na základě ústavního zákona č. 541/1992 Sb. v zákonem stanoveném poměru. Ústava zvolila pro nástupnickou centrální banku název Česká národní banka. Název byl volen jednak se záměrem odlišit novou centrální banku od Státní banky československé, jednak se záměrem upozornit na kontinuitu s tzv. první republikou, za jejíhož trvání fungovala od roku 1926 Národní banka československá. Upřednostnění termínu národ před termínem stát jistě nemělo evokovat představu "národnostního" fungování centrální banky. Česká republika je založena na zásadách občanské společnosti, ve které je zdrojem veškeré moci lid (ne národ). Současně stojí za povšimnutí, že termín národ Ústava na jiných místech neuzívá. Ačkoli se v právním řádu České republiky pojem národní užívá vyjimečně, jsem toho názoru, že označení "Česká národní banka" (včetně loga a zkratky ČNB) je již vžitá, a zřejmě i proto se s jeho změnou nepočítá ani při novelizacích.

### **3.2 Vztah České národní banky a ostatních ústavních orgánů**

Ustanovení článku 98 Ústavy zní „*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. Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.*” Dva krátké odstavce neposkytují odpověď na otázku, jaký je vztah České národní banky a ostatních ústavních orgánů. Zda-li je určitým orgánům odpovědna či jim podřízena. Řešení těchto vztahů je ponecháno zákonné úpravě o České národní bance.

V § 9 odst. 1. zák. o ČNB zákon stanoví, že 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. Ani Ústava, ani zákon však nehovoří výslovně o nezávislosti ČNB na jiných orgánech, nýbrž pouze o nezávislosti na jejich pokynech a to při jakémkoliv činnosti České národní banky. K nezávislosti České národní banky se vyjádřil i Ústavní soud ve svém výše zmíněném nálezu č. 278/2001 (spis. zn. Pl. ÚS 59/2000, publikovaný ve Sb. n. u. ÚS sv. 22 pod č. 90), když zdůraznil, 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. Historická zkušenost ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací.“* Ústavní soud vychází při formulování svých závěrů z propojenosti ekonomických teorií a znění norem upravujících postavení centrální banky v mechanice moci de lege lata i de lege ferenda (resp. de constitutione lata i de constitutione ferenda), když reflektuje úroveň vývoje ekonomie a její vliv na legislativní proces.

Dále Ústavní soud konstatuje, že *„Součástí ústavnosti v tomto směru je rovněž ochrana postavení ústřední banky státu při plnění jejího hlavního úkolu, kterým je de constitutione lata péče o stabilitu měny podle čl. 98 odst. 1 Ústavy, a oddělení jejího hlavního orgánu - Bankovní rady - od bezprostředního vlivu politických činitelů cestou specifické úpravy jmenování jejich funkcionářů a členů podle čl. 62 písm. k) Ústavy, aniž je tím vyloučena nezbytná spolupráce mezi ní a zákonodárnou a výkonnou mocí.“* Novela zákona o ČNB, zákon č. 127/2002 Sb. nahradil původní znění § 9 odst. 1 (*„při zabezpečování svého hlavního cíle je Česká národní banka nezávislá na pokynech vlády České republiky“*) takto: *„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.“* Zákonodárce novým zněním rozšiřuje počet subjektů, na jejichž pokynech je ČNB (nově i bankovní rada) "nezávislá", a zároveň neomezuje "nezávislost" pouze na plnění hlavního cíle ČNB, ale formuluje ji pro výkon veškerých činností. Zákon opouští termín nezávislost a zároveň imperativně definuje záruky její ochrany; zákaz přijímat a vyžadovat pokyny jakéhokoliv subjektu.

Vztah České národní banky k moci zákonodárné řeší zákon č. 6/1993 Sb.,

o České národní bance. Česká národní banka, resp. guvernér České národní banky, je podle § 3 povinna podávat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji. Mimořádnou zprávu o měnovém vývoji je povinna předložit nejpozději do 30 dnů, usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna. Ta určuje obsah mimořádné zprávy. Poslanecká sněmovna vezme zprávu o měnovém vývoji na vědomí, případně si vyžádá její doplnění. Vedle zprávy o měnovém vývoji podává Česká národní banka Poslanecké sněmovně ještě zprávu o finanční stabilitě. Každoročně předkládá ČNB Poslanecké sněmovně a Senátu k informaci zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem. Zároveň je povinna předložit k projednání Poslanecké sněmovně Roční zprávu o výsledku svého hospodaření, jejíž součástí je i informace o platech členů Bankovní rady České národní banky. Poslanecká sněmovna může zprávu o výsledku hospodaření České národní banky schválit, vzít na vědomí, nebo odmítnout. Odmítne-li Poslanecká sněmovna zprávu o výsledku hospodaření České národní banky, je Česká národní banka povinna do 6 týdnů předložit zprávu zpřesněnou a doplněnou podle požadavků Poslanecké sněmovny.

ČNB resp. Bankovní rada předává Poslanecké sněmovně auditory (auditor či auditoři jsou určováni ministrem financí po dohodě s Bankovní radou) schválenou a ověřenou účetní závěrku. Pro vztah České národní banky a Parlamentu je charakteristická informační povinnost ze strany ČNB a to převážně vůči Poslanecké sněmovně. Naproti tomu Parlament disponuje zákonodárnou (ústavodárnou) mocí, jejímž uplatňováním vytváří právní rámec činnosti České národní banky a jejího postavení vůbec. Sama Česká národní banka nemá podle čl. 41 odst. 2 Ústavy zákonodárnou iniciativu a zákonodárný proces může ovlivňovat jen nepřímo, typicky prostřednictvím vypracovávání vládních návrhů zákonů.

Podle § 37 z. č. 6/1993 Sb. Česká národní banka spolu s Ministerstvem financí připravuje a předkládá vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny a peněžního oběhu a návrhy zákonných úprav, kterými se upravují postavení, působnost, organizace a činnost České národní banky, s výjimkou dohledu nad finančním trhem, platebním stykem a vydáváním elektronických peněz. Zároveň spolupracuje s Ministerstvem financí na přípravě návrhů zákonných úprav v oblasti finančního trhu, platebního styku, regulace vydávání elektronických peněz, devizového hospodářství a zavedení jednotné

měny euro na území České republiky. Stejně jako Poslanecké sněmovně a Senátu, i vládě předkládá Česká národní banka každoročně zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem. ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky. Česká národní banka zaujímá stanovisko k návrhům, předkládaným k projednání vládě, které se dotýkají působnosti České národní banky. Česká národní banka plní poradní funkce vůči vládě v záležitostech měnově politické povahy a finančního trhu. Ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním zasedání Bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání. Guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér je oprávněn účastnit se s hlasem poradním schůze vlády.

Ve vztahu ČNB k moci soudní je třeba poznamenat, že v úvahu přichází soudní přezkum rozhodnutí ČNB o žádostech o udělení licencí, povolení, registrací, předchozích souhlasů podle zvláštních právních předpisů a rozhodnutí o správních deliktech. Soudně přezkoumatelné jsou teprve rozhodnutí Bankovní rady o rozkladech proti rozhodnutím České národní banky v prvním stupni.

Ústava věnuje samostatnou hlavu pátou Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Na rozdíl od úpravy ČNB výslovně Ústava hovoří ve svém čl. 97 odst. 1 o nezávislosti úřadu. Druhý odstavec potom upravuje mantinely personální nezávislosti, když stanoví, že prezident a viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu je jmenován prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Ústavní norma upravující jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ je tedy obsažena jak v článku 62 písm. j) Ústavy, tak i v článku 97 odst. 2. Na rozdíl od ústavněprávní úpravy ČNB (v čl. 98 není blíže specifikován režim jmenování členů Bankovní rady a jediným článkem Ústavy tuto problematiku upravující je čl. 62 písm. k), případně čl. 63 odst. 2 a 3 - ke jmenování členů Bankovní rady viz. níže) ústavodárce jasně a přímo v Ústavě specifikuje režim jmenování představitele NKÚ. Vztah Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky je k úpravě ponechán zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, který v §3 odst. 3 stanoví, že úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.



### 3.3 Jmenování členů Bankovní rady ČNB

Poprvé Ústava výslovně hovoří o jmenování členů Bankovní rady, když ve svém čl. 62 písm. k) stanoví, že prezident republiky „*jmenuje členy Bankovní rady České národní banky*“.<sup>7</sup> Ústava ovšem nijak nenaznačuje proceduru jmenování, jako to činí u ostatních ústavních orgánů v příslušných člancích. Pravomoc jmenovat členy Bankovní rady České národní banky vykonává prezident bez nutnosti spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Vládní návrh zákona o ČNB původně obsahoval v § 6 ustanovení o potřebě spolupůsobení vlády v procesu jmenování, když stanovil, že „*Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernér České národní banky, dva viceguvernéři České národní banky a další čtyři vedoucí pracovníci České národní banky. Guvernéra jmenuje a odvolává prezident České republiky na návrh vlády České republiky. Viceguvernéry jmenuje a odvolává prezident České republiky na návrh guvernéra projednaný s vládou České republiky. Další čtyři členy bankovní rady z řad vedoucích pracovníků jmenuje a odvolává prezident České republiky na návrh guvernéra projednaný s vládou České republiky.*“<sup>8</sup> Na rozpor navrhované úpravy s Ústavou bylo upozorněno během schvalovacího procesu a pozměňovacím návrhem byla ustanovení o spoluúčasti vlády (a guvernéra) vypuštěna. Při neodpovědnosti prezidenta republiky, vyloučení odpovědnosti vlády za rozhodnutí prezidenta republiky učiněná podle čl. 62 a vyloučení spolupůsobení vlády při jmenování členů Bankovní rady ČNB došlo k odchylce v systému dělby moci a k utvoření v parlamentní demokracii nestandardního vztahu prezidenta a vlády. „*Ačkoli jmenování členů bankovní rady bez spolupůsobení jiných ústavních institucí bylo vydáváno za pozitivum ve vztahu k nezávislosti vrcholného orgánu, podle názoru autorky v případě širšího politického nesouhlasu, ať již ze strany exekutivy nebo zákonodárné moci se jmenováním guvernéra (ale i jiného člena bankovní rady) dočasně dochází ke snížení kredibility banky a její vtažení do politicko-odborných debat.*“<sup>9</sup>

Se jmenováním členů Bankovní rady bez kontrasignace podle čl. 62 písm. k)

---

<sup>7</sup> Ústavní text hovoří o „Bankovní radě České národní banky“, zatímco zákon označuje nejvyšší řídicí orgán ČNB jako „bankovní rada České národní banky“, tedy s malým „b“.

<sup>8</sup> Sněmovní tisk č. 191, VII. volební období ČNR; [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191_01.htm), ke dni 10.11. 2010

<sup>9</sup> Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005, s. 129

úzce souvisí otázka jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB podle čl. 63 odst. 2 Ústavy. Takové jmenování vyžaduje dle čl. 63 odst. 3 spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, jelikož Ústava hovoří pouze o členech Bankovní rady a o jmenování guvernéra a viceguvernéřů mlčí a tuto pravomoc prezidenta republiky zakládá zákon o ČNB v § 6 odst. 2. Problematičnost výkladu čl. 62 písm. k) se projevila v praxi, kdy na sklonku roku 2000 došlo ke sporu, jehož podstatou bylo, zda prezident republiky může svým rozhodnutím určit pouze členství v Bankovní radě ČNB bez kontrasignace nebo může bez kontrasignace též rozhodnout o tom, kdo bude zastávat funkci guvernéra a viceguvernéřů, anebo je k platnosti rozhodnutí o jmenování guvernéra a viceguvernéřů třeba kontrasignace vzhledem k založení této pravomoci "pouze obyčejným" zákonem.

Tento spor vyústil v náleží Ústavního soudu (spis. zn. Pl. ÚS 14/01, publikovaný ve Sb. n. u. ÚS sv. 22 pod č. 91 a ve Sb. pod č. 285/2001), v němž Ústavní soud rozhodl, že prezident republiky jmenuje guvernéra a viceguvernéra bez kontrasignace a potvrdil tak platnost jeho rozhodnutí ze dne 29. 11. 2000. Tento názor opřel Ústavní soud jednak o výklad Ústavy, ale i o osm let trvající ústavní zvyklost, když v náleží uvádí, že *„...vláda ve svém návrhu totiž pomijí předcházející postup prezidenta republiky, který od roku 1993 svá rozhodnutí o jmenování guvernéra a viceguvernéra předsedovi vlády nepředkládal, uvádí však, že takovým postupem je předseda vlády (resp. vláda) ve své kompetenci zkracován a že je třeba, aby v tomto sporu Ústavní soud rozhodl a tuto Ústavě odporující praxi změnil.“* Ústavní soud namísto toho konstatoval fakt, že zde existuje *„okolnost, že po dobu více než osmi let na základě hodnotového a institucionálního konsensu v ústavní rovině byl praktikován postup, který bez odporu kteréhokoli z ústavních orgánů opakovaně a jednoznačně potvrzoval interpretaci čl. 62 písm. k) Ústavy ve smyslu výlučné pravomoci prezidenta republiky při jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB, tedy pravomoci, jež nepodléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“*

Ve výčtu kompetencí dle čl. 62 Ústavy, jež nepodléhají kontrasignaci, je uvedeno i jmenování členů Bankovní rady, tedy všech jejich členů. Zákon č. 6/1993 Sb., který podrobně provádí toto ustanovení a označuje jednotlivé funkce členů Bankovní rady, nezakládá novou pravomoc prezidenta republiky, jejíž výkon by podle čl. 63 odst. 2 a 3

Ústavy vyžadoval součinnost předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Vydělovat jmenování guvernéra a viceguvernéry z režimu Ústavy by znamenalo zúžení ústavní pravomoci prezidenta republiky "zákonem". Nebylo by důvodu, proč by se takováto argumentace neměla týkat "dalších 4 členů Bankovní rady". Při uplatnění argumentace podporující názor, že prezident republiky jmenuje guvernéra a viceguvernéry s kontrasignací, by byla pravomoc prezidenta republiky podle čl. 62 k) zcela anulována. Zákon o ČNB ovšem ani nerozšiřuje jmenovací pravomoci prezidenta republiky o nové, jelikož dle Ústavy prezident jmenuje všechny členy Bankovní rady, aniž by Ústava jmenovitě specifikovala jejich jednotlivá označení.

*Ústavní soud dále vyslovil názor, že „smyslem čl. 63 odst. 2 Ústavy je stanovení možnosti a podmínek potencionálního rozšíření prezidentových pravomocí a nikoli jejich omezování. Tomu odpovídá formulace o právu prezidenta vykonávat i ty, tzn. také další, nové pravomoci, jež nejsou sice výslovně uvedeny v ústavním zákoně, jsou však stanoveny zákonem”.*

Výše uvedená interpretace vztahu pojmů "člen Bankovní rady" a "guvernér, resp. viceguvernér" se nezbytně promítá i do situace, kdy je guvernérem (případně viceguvernérem) jmenován stávající člen Bankovní rady. Funkční období člena Bankovní rady je šestileté. Pokud by prezident jmenoval guvernérem stávajícího člena Bankovní rady nezbytně by ho tak jmenoval opět členem Bankovní rady. Taková osoba by se potom stala členem Bankovní rady "dvojitě" a jako takové by jí plynula paralelně dvě různě dlouhá funkční období. K předejití této situace by takového stávajícího člena musel prezident republiky nejdříve z funkce odvolat, aby ho vzápětí jmenoval guvernérem. Pro takovýto postup ovšem zákon nedává žádný prostor, když důvody odvolání stanoví taxativně (viz. níže). Pro tento případ se opět otevírá otázka nových zákonných pravomocí svěřených prezidentu republiky, jejichž výkon podléhá dle čl. 63 odst. 2 a 3 kontrasignaci. Při užití takovéto interpretace by prezident republiky jmenoval stávajícího člena Bankovní rady guvernérem s kontrasignací zřejmě na nové šestileté funkční období. Limit pro tento postup by pak představovalo ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ČNB, to jest že, nikdo nesmí zastávat funkci člena Bankovní rady více než

dvakrát (zák. zřejmě rozumí dvakrát za život).<sup>10</sup> S tímto názorem se neztotožnil ústavní soud, když v odůvodnění nálezu stanovil, vycházející z ustanovení § 6 odst. 5 zákona o ČNB, že *„Pokud by byla jmenována guvernérem osoba, která dosud není členem Bankovní rady, došlo by tímto jmenováním k počátku běhu lhůty šesti let, pokud však na místo guvernéra postupuje osoba, která je již členem Bankovní rady a které již část šestileté členské lhůty uběhla, nezakládá jmenování guvernérem ani nárok na běh nové, jakési "guvernérské" šestileté lhůty“*. Ústavní soud vychází z jednotnosti funkčního období členů Bankovní rady, což dále vysvětluje: *„Ve prospěch jednoho jmenovacího aktu u všech členů Bankovní rady svědčí i jedno společné šestileté funkční období (§ 6 odst. 4 zákona o ČNB), na němž nic nemění ani přesuny v postavení jednotlivých členů (např. pozdější převzetí funkce guvernéra některým z členů Bankovní rady). Jmenoval-li prezident členy Bankovní rady k určitému datu, nezačíná pozdějším jmenováním některého z nich guvernérem běžet nová lhůta.“* Z těchto důvodů Ústavní soud neuznal důvodnou námitku, že prezident republiky měl před jmenováním do funkcí guvernéra a viceguvernéra oba členy Bankovní rady odvolat z jejich dosavadních funkcí v Bankovní radě.<sup>11</sup>

Tento nálezn Ústavního soudu však rozhodl pouze konkrétní spor. Ani výklad Ústavního soudu není obecně závazný, problematičnost uváděných závěrů je navíc podpořena skutečností, že s uvedeným právním názorem se ztotožnila pouze nutná většina ústavních soudců. Nelze tak vyloučit opačné řešení případného sporu v budoucnosti a bylo by tak de lege ferenda příhodné blíže upravit jmenování guvernéra ČNB (případně viceguvernéřů). Například tak, jak to činí § 9 odst. 1 a 2 návrhu zákona o ČNB (v současné době vetovaný prezidentem republiky)<sup>12</sup>, který stanoví, že *„Prezident republiky jmenuje členy bankovní rady na dobu 6 let. Členy bankovní rady jsou guvernéř a 4 viceguvernéři. Nikdo nemůže být jmenován členem bankovní rady více než dvakrát. Člen bankovní rady může být jmenován guvernéřem, neplyne-li mu druhé funkční období. Ke dni, k němuž byl jmenován guvernéřem, mu začíná běžet*

---

<sup>10</sup> Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB. Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 1, str. 18.

<sup>11</sup> Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo české republiky, část 1., Linde Praha a. s. 2008, str. 707 - 708

<sup>12</sup> Sněmovní tisk č. 800/0, V. volební období, Poslanecká sněmovna, vládní návrh zákona o České národní bance, dostupný ke dni 20. 11. 2010 na adrese: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=800&CT1=0>; toho času zpět ve sněmovně po jeho vrácení sněmovně prezidentem republiky dne 3. 6. 2010.

*druhé funkční období.*”

### **3.4 Odvolání člena Bankovní rady ČNB**

Úprava odvolání člena Bankovní rady je obsažena v zákoně, na výkon pravomoci prezidenta republiky se tak vztahuje ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy, tedy že *„Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon.“* ve spojení s ustanovením odst. 3: *„Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavce 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“* Demokratické pojetí úpravy jmenování reflektující zásadu právního státu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, vychází z předpokládané možnosti odvolání člena Bankovní rady jen ze zákonem taxativně vymezených důvodů. Dle § 6 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance prezident republiky odvolá člena Bankovní rady při vzniku inkompatibility (zákon v § 6 odst. 6 stanoví: *„S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárního sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a výkon samostatně výdělečné činnosti s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě.“*), pokud by člen Bankovní rady přestal splňovat podmínku bezúhonnosti a při ztrátě nebo omezení způsobilosti k právním úkonům, a to dnem nabytí právní moci rozsudku, jímž byl zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jímž byla způsobilost k právním úkonům omezena. Na rozdíl od povinnosti odvolat člena Bankovní rady má prezident republiky možnost tak učinit v případě, že člen Bankovní rady nevykonává funkci po dobu delší než 6 měsíců.

Novela zák. o ČNB, zákon č. 127/2002 Sb., doplnila § 6 odstavcem 13 (který obsahově přejímá čl. 14 odst. 14.2 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky) a zvláště tak upravil režim odvolání guvernéra České

národní banky. Guvernéra odvolá prezident republiky v případě, jestliže již nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce nebo dopustil-li se vážného pochybení. Prezident má tedy v případě "vážného pochybení" povinnost guvernéra z funkce odvolat, zákon ovšem blíže takové pochybení nedefinuje, bude tak na prezidentovi, zda vyhodnotí tuto podmínku jako splněnou. Jako pojistku proti zasahování do personální nezávislosti ČNB zákon předpokládá možnost odvolaného guvernéra nebo Rady guvernérů Evropské centrální banky domáhat se přezkoumání rozhodnutí o odvolání guvernéra z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že se domnívají, že tímto rozhodnutím došlo k porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení. V konečném důsledku tak bude hodnotit naplnění institutu vážného pochybení Soudní dvůr. Guvernéra může prezident republiky odvolat též, nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců.

Existence možnosti prezidenta republiky rozhodnout o odvolání člena Bankovní rady je upravena v čl. 63 odst. 2 Ústavy. Nevyplývá mlčky ze jmenovací pravomoci prezidenta republiky, jak by tomu bylo při aplikaci pravidla "kdo jmenuje, ten odvolává". Pravidlo, podle kterého "kdo jmenuje, ten odvolává", má své uplatnění v případech, kdy se jedná o přímý vztah nadřízenosti či podřízenosti. Takovýto vztah mezi prezidentem republiky a členy Bankovní rady nastaven není (blíže viz. podkapitola "Nezávislost ČNB"). Prezident republiky tedy rozhoduje intra constitutionem a ústavní pravidlo "kdo jmenuje, ten odvolává" se v tomto případě neuplatní.

### **3.5 Vymezení cíle ČNB**

Hlavním cílem České národní banky bylo dle původního znění Ústavy a zákona o ČNB zabezpečovat stabilitu české měny. Výslovnou formulaci cíle centrální banky obsahovala již dřívější úprava (viz. výše), která stanovila za cíl SBČS zabezpečovat stabilitu československé měny, její kupní sílu, založenou na cenové stabilitě. Ústavodárce se nechal inspirovat předchozím pojetím úpravy cíle centrální banky, přičemž "péče o stabilitu měny" byla následně vtělena i do zákona č. 6/1993 Sb.

Zákonodárce užívá tohoto pojmu, aniž by ho legálně definoval, a prakticky tak rezignuje na možnost ovlivnit jeho výklad. V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona o ČNB lze nalézt pouze stručné zdůvodnění: „*Hlavním cílem ČNB je zabezpečování stability české měny a její kupní síly založené na cenové stabilitě. Podobný hlavní cíl je definován ve všech moderních zákonech o centrálních bankách i v připravovaném statutu Evropské centrální banky*”.<sup>13</sup> „*Podle důvodové zprávy se zde (stejně jako v předchozím modelu Státní banky československé podle zák. č. 22/1992 Sb.) pojem "měnová stabilita" vykládal v širokém, spíše finančním smyslu (stanovení a ovlivňování kurzu domácí měny vyjádřeného v "ceně" zahraniční měny) se dá taky vykládat jinak, jako hierarchicky stejný, ale obsahově odlišný pojem od pojmu "cenová stabilita" (opatření k udržení stabilní domácí cenové hladiny, vyjádřené mírou inflace)*”.<sup>14</sup> Česká národní banka na svých internetových stránkách přibližuje pojetí cenové stability, rozumí ji stabilitu spotřebitelských cen, přičemž „*...V praxi se stabilitou cen rozumí zpravidla nikoli doslova neměnnost cen, nýbrž jejich mírný růst. Růst cen odpovídající cenové stabilitě by měl zahrnovat statistické vychýlení směrem nahoru, k němuž dochází při měření růstu těchto cen, a měl by také dát dostatečný prostor pro drobné změny cenových relací, k nimž v každé ekonomice s efektivním cenovým systémem neustále dochází*”.<sup>15</sup>

V roce 2000 byla schválena novela zákona o ČNB (zákon č. 442/2000 Sb.), která změnila z důvodu harmonizace českého právního řádu s právem ES pojetí hlavního cíle, když napříště měla být za hlavní cíl České národní banky považována péče o cenovou stabilitu.<sup>16</sup> Legislativním procesem ovšem zdárně neprošel jediný návrh novely Ústavy, resp. ustanovení čl. 98 odst. 1, čímž se nově přijatý zákon dostal do rozporu s Ústavou.<sup>17</sup> O návrhu prezidenta republiky rozhodl Ústavní soud nálezem č. 278/2001 Sb., kterým mimo jiné rozhodl o zrušení zákonného vymezení hlavního cíle ČNB. Ústavní soud vyšel při zkoumání významu § 2 odst. 1 věty první zákona o ČNB a čl. 98

---

<sup>13</sup> Sněmovní tisk, VII. volební období ČNR, č. 191 (vládní návrh zákona o České národní bance z roku 1992)

<sup>14</sup> Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005, s. 131

<sup>15</sup> [http://www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/uloha.html](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/uloha.html), ke dni 18. 11. 2010

<sup>16</sup> Sněmovní tisk č. 537, III. volební období, Poslanecká sněmovna. Z důvodové zprávy: Dosavadní ustanovení § 2 se pro přehlednost rozděluje na 2 odstavce a doplňuje se odstavcem třetí. V odstavci 1 se nahrazuje pojem "stabilita české měny" pojmem "cenová stabilita", který zcela odpovídá znění čl. 105 SES.

<sup>17</sup> Sněmovní tisky č. 356, č. 541, č. 694, Poslanecká sněmovna, III. volební období

odst. 1 věty druhé Ústavy vyšel z ekonomického pojetí termínů "cenová stabilita" a "stabilita měny". Používání ekonomických pojmů jako legálních termínů s sebou přináší úskalí pojmové neostrosti, stabilitou měny se zpravidla rozumí určování kurzu domácí měny vyjádřeného v ceně zahraniční měny a jeho ovlivňování, stabilitou cenovou požadavek stabilní cenové hladiny vyjádřené mírou inflace. Ústavní soud vyšel při svých úvahách z předpokladu, že cenová stabilita je pouze jednou ze součástí měnové stability. Termín, který užívá Ústava je tedy širší, než termín, který používá zákon, norma nižší právní síly. V právním státě je třeba respektovat hierarchii právních norem, pročež zákon nemůže měnit, resp. zužovat rozsah kompetencí daných právní normou vyšší právní síly - Ústavou (resp. obecně řečeno, zákon nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu vyšší právní síly). Již návrh novely zákona o ČNB počítal až se zpětným napravením rozpornosti znění Ústavy a zákona. Zároveň lze z důvodové zprávy vyčíst záměr vědomě uzákonit ústavně nekonformní znění § 2, když důvodová zpráva (resp. vláda, jakožto předkladatel návrhu) předpokládala, že: „*Návrh novely zákona o České národní bance tudíž předpokládá změnu Ústavy*”. Takový postup, tedy aby se Ústava dodatečně přizpůsobovala jí odporujícím zákonům, Ústavní soud odmítl a shledal znění § 2 odst. 1 neústavním. K úplnosti třeba dodat, že návrh novely Ústavy počítal s vynecháním ustanovení o hlavním cíli České národní banky, když stanovil, že čl. 98 má znít: „*Česká národní banka je ústřední bankou státu. Do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona*”. Mimo otázku ČNB se Ústavní soud negativně vyjádřil i k postupu zákonodárce a zdůraznil potřebu zachování ústavnosti při legislativních změnách.<sup>18</sup>

Záměr zákonodárce, tedy nově (a zároveň v souladu s Ústavou) definovat hlavní cíl České národní banky, byl realizován až s prakticky dvouletým zpožděním a to přijetím novely Ústavy, ústavního zákona č. 448/2001 Sb., s účinností k 1. 1. 2002. V čl. 98 Ústavy byl hlavní cíl České národní banky (péče o měnovou stabilitu) nahrazen péčí o cenovou stabilitu. Na zákonné úrovni proběhla změna zákonem č. 127/2002 Sb., účinným od 1. 5. 2002. Právní zakotvení péče o cenovou stabilitu trvá doposud.

---

<sup>18</sup> Ústavní soud „...přitom podotýká, že pokud jde o potřebu přizpůsobit právní řád České republiky právu Evropských společenství, je třeba tak činit ústavně konformním způsobem. Česká republika může v souladu s preambulí své Ústavy usilovat o včlenění do rodiny evropských demokracií na prvním místě tím, že jako právní stát bude respektovat svou Ústavu. Teprve poté může usilovat o soulad s primárním právem Evropských společenství (čl. 105, čl. 108/ex -- čl. 107 Smlouvy o založení Evropského společenství), neboť bez respektu ke své Ústavě nemůže o přijetí do Evropské unie uvažovat”.



Ještě před novelou zákona o ČNB z roku 2000 v roce 1996 přešla centrální banka z režimu fixního kurzu měny na režim s úzkým flukтуаčním pásmem. Již v roce 1997 opustila Česká národní banka režim měnového kurzu a počínaje rokem 1998 přešla na cílování inflace. Podle samotné ČNB přechod k novému režimu měnové politiky nebyl změnou její úlohy (tj. cíle ČNB), ale pouze způsobu, jakým je tato úloha plněna. (Při plnění své základní měnověpolitické úlohy, tj. zabezpečení cenové stability, volí centrální banka jeden z několika možných měnověpolitických režimů. Čtyřmi základními typy těchto režimů jsou režim s implicitní nominální kotvou, cílování peněžní zásoby, cílování měnového kurzu a cílování inflace.) Základními rysy metody cílování inflace jsou střednědobost této strategie, využívání prognózy inflace a veřejné explicitní vyhlášení inflačního cíle či posloupnosti cílů. Bankovní rada ČNB při svém měnověpolitickém rozhodování posuzuje nejnovější prognózu ČNB a vyhodnocuje rizika nenaplnění této prognózy. Na základě těchto úvah pak Bankovní rada hlasuje o tom, zda a jak by se mělo změnit nastavení měnověpolitických nástrojů. Změnami těchto nástrojů se centrální banka snaží kompenzovat excesivní inflační, resp. deflacionární tlaky, které vychylují budoucí inflaci mimo inflační cíl resp. toleranční pásmo kolem tohoto cíle. Například zvýšení repo sazby vede prostřednictvím tzv. transmisního mechanismu obvykle k oslabení agregátní poptávky, které má za následek oslabení cenového růstu. Snížení repo sazby má na inflaci obvykle opačný dopad. Pokud centrální banka očekává, že v budoucnosti budou převažovat inflační vlivy vychylující inflaci nad cílovanou hodnotu, je to signál, že měnová politika by měla být restriktivnější, tj. že repo sazba by měla být zvýšena.<sup>19</sup>

Z mezinárodněkomparativního hlediska lze pochybovat o vhodnosti úpravy cíle centrální banky přímo v ústavním dokumentu. K tomuto názoru dospívá i I. Bažantová, která upozorňuje na nebezpečí úzce ústavně definovaného cíle centrální banky

---

<sup>19</sup> Inflační vývoj, resp. očekávaný inflační vývoj může být ovšem důsledkem působení mimořádných šoků zpravidla na straně nabídky, jejichž inflační resp. deflacionární projevy za určitou dobu odezní, takže úsilí tyto projevy zcela eliminovat změnami nastavení měnověpolitických nástrojů by zbytečně krátkodobě rozkolísávalo ekonomiku. Pokud se prognóza inflace v důsledku zmíněných šoků pohybuje po jistou dobu mimo toleranční pásmo inflačního cíle, je to v režimu cílování inflace obvykle považováno za výjimku z úkolu centrální banky zajistit vývoj inflace poblíž inflačního cíle. ČNB - stejně jako řada jiných centrálních bank cílujících inflaci - uplatňuje tuto praxi a v odůvodněných situacích pracuje s tzv. výjimkami ze závazku plnit inflační cíl. Blíže na [http://www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/cilovani.html](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html), ke dni 18. 11. 2010

v souvislosti s přijetím měny euro: „*Nutnou podmínkou předcházející přijetí eura za národní měnu vedle dalších konvergenčních kritérií je minimálně dvouletá účast ve fixním kurzovém mechanismu ERM II při zachování kurzové stability, kdy kurz české koruny bude stanovením centrální parity fixován na euro a bude se moci pohybovat v daném fluktuálním pásmu maximálně do 15 % od centrální parity. Udržení režimu pevného kurzu měny v daném fluktuálním pásmu bude v období naší účasti v ERM II v činnosti České národní banky ne-li dominantní, tak alespoň stejně důležité jako cílování inflace. Pokud tedy budeme chápat cíl centrální banky tak, jak byl definovaný z hlediska Ústavy rozhodnutím Ústavního soudu ČR úzce monetárně, tak z tohoto pohledu bude centrální banka v režimu ERM II vybočovat ze svého Ústavou daného cíle, protože bude více provádět politiku "péče o stabilitu měny" v širším smyslu finanční stability a méně svůj Ústavou a zákonem daný hlavní cíl spočívající v "užší" péči o cenovou stabilitu, což ovšem nebude chyba centrální banky jako spíše neprozřetelnost ústavodárce".<sup>20</sup> Je otázkou nakolik by bylo ústavní vymezení cíle normativní. Ústavní soud se vyzel vůči restriktivnímu výkladu hlavního (ústavního) cíle České národní banky. Hierarchii právního řádu ovšem nelze vykládat tak, aby byla norma nižší právní síly zbavena funkce poskytnutí podrobnější právní úpravy, jelikož to je samou podstatou hierarchie právních norem. Mimo to Ústava hovoří pouze o hlavním cíli České národní banky, tedy ne o cíli jediném. Ústava tímto zněním ukládá zákonodárci povinnost upravit formou zákona i další (vedlejší) cíle České národní banky. Pokud bude péče o cenovou stabilitu chápána spíše jako právní pojem než jako pojem ekonomický, bude třeba ho vykládat nejen s pouhým odkazem na užití pojmu "cenová stabilita" v zákoně bez bližšího vymezení, ale v celkovém kontextu zákonných pravomocí (cílů, funkcí) ČNB. Mezi ně patří kromě péče o cenovou stabilitu i podpora udržitelného vývoje ekonomiky, funkce věřitele poslední instance a dohled nad platebními systémy. Při komplexnějších pojetí cíle České národní banky se pro vymezení cíle jeví vhodnějším termín "dosahování finanční stability". Řada centrálních bank odvozuje svou roli v oblasti finanční stability od vykonávání bankovního dohledu a péče o stabilitu bankovního sektoru jako celku.*

Dle ČNB je péče o finanční stabilitu definována v zákoně č. 6/1993 Sb., o České

---

<sup>20</sup> Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005, s. 132

národní bance jako jeden z jejích klíčových cílů. Zákon od 1. dubna 2006 explicitně ukládá ČNB povinnost provádět analýzu vývoje finančního systému, pečovat o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu v České republice a přispívat ke stabilitě jejího finančního systému jako celku podle ustanovení §2, včetně povinnosti předkládat jedenkrát ročně Poslanecké sněmovně zprávu o finanční stabilitě v souladu s ustanovením § 3a. ČNB definuje finanční stabilitu jako situaci, kdy finanční systém plní své funkce bez závažných poruch a nežádoucích důsledků pro současný i budoucí vývoj ekonomiky jako celku a zároveň vykazuje vysokou míru odolnosti vůči šokům. Zdrojem těchto šoků mohou být mimo jiné vnější prostředí, domácí makroekonomický vývoj, vývoj u hlavních dlužníků a věřitelů finančních institucí, hospodářské politiky nebo změny v institucionálním prostředí. Česká národní banka je za účelem dosahování finanční stability především povinna přispívat k dosažení takové míry odolnosti systému, která významně snižuje rizika vzniku finanční nestability. Klíčovými předpoklady pro úspěšné plnění tohoto cíle jsou cenová stabilita a zdravý vývoj finančních institucí, které jsou dosahovány prostřednictvím nástrojů měnové politiky a dohledu nad finančním sektorem.<sup>21</sup>

### **3.6 Nezávislost ČNB**

Postavení centrální banky v demokratickém právním státě určuje především zákon (prakticky nelze opomíjet ani faktické neformální vztahy). Zákonodárce tak určuje míru práv a povinností centrální banky, její samostatnost a odpovědnost. Pouze výjimečně jsou zmíněny centrální banky v základních dokumentech států, takovou výjimku tvoří vedle ústav např. Německa, Finska a Švédska právě Ústava České republiky. Ačkoli Ústava ani zákon neuvádí termínu "nezávislost", je tento pojem při diskuzi o postavení centrální banky často skloňován. Pojem nezávislost nelze chápat jako možnost libovolného určení chování, je třeba tento pojem vždy chápat v korelaci s odpovědností, transparentností a kontrolou.

---

<sup>21</sup> [http://www.cnb.cz/cs/financni\\_stabilita/](http://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/); ke dni. 18. 11. 2010

Diskuze o roli a postavení centrálních bank se stala ve světě aktuální v 80. letech 20. století, k čemuž zejména přispěl obrat v hospodářské politice a změna pohledu na roli centrální banky v politickém systému. Obdobné diskuze doprovázely i transformaci Evropského měnového institutu do Evropské centrální banky. Tato diskuze je však stále aktuální a názory v ní zaznívající zdaleka nejsou jednohlasné. Ve druhé polovině 90. let se tato diskuze projevila i na našem území; zvláště z důvodu intenzivnější restriktivní politiky České národní banky od druhé poloviny roku 1996 a z důvodu nově připravovaných úprav České národní banky jak na ústavní, tak i na zákonné úrovni na přelomu tisíciletí. Jestliže předmětem prvorepublikových diskuzí o centrální bance byla její forma, tedy zda má být centrální banka státním úřadem, akciovou společností s akciemi ve vlastnictví státu nebo soukromou akciovou společností s určitým vlivem státu, potom nedávné diskuze se týkaly více cíle banky a jejích nástrojů.

Z historického hlediska nebylo možno mluvit o nezávislosti centrálních bank. Počátky centrálního bankovníctví lze hledat nejdříve v 17. století, přičemž většina centrálních bank vznikla až ve století 19. Základní příčinou jejich vzniku byla potřeba panovníka získat finanční zdroje pro vedení válek a další účely. Při takovémto chápání centrálního bankovníctví té doby lze pro diskuze o nezávislosti centrálních bank hledat místo jen stěží. Postavení centrální banky se (stejně jako postavení "panovníka") vyvíjelo a historické zkušenosti vedly normotvůrce ke stále většímu úsilí centrálního bankovníctví jednoznačněji definovat a vymezit centrální banku jako instituci vůči ostatním mocem ve státě. V literatuře lze nalézt příklady dvou základních tlaků na posílení nezávislosti centrální banky. Prvním je, že nezávislost centrální banky podpoří sama vláda vědoma si tak snížení své odpovědnosti vůči voličům. Při nepříznivých ekonomických důsledcích má vláda možnost strhnout pozornost voličů k centrální bance a sama se tak v jejich očích zbavit odpovědnosti. V druhém případě jsou to sami voliči, kteří podporují nezávislost centrální banky na exekutivě majíc přitom na vědomí skutečnost, že vláda, motivovaná dosahováním politicky prodejných cílů, nebude respektovat potřebu dlouhodobého růstu, finanční potíže bude řešit prostřednictvím inflační emise peněz a ve volbách vymění krátkozraká řešení zaručující volební zisk za budoucí inflaci. Obvykle se v takových případech hovoří o protiinflační náladě ve

společnosti.<sup>22</sup>

Tlak na vyšší míru nezávislosti centrálních bank vznikl na základě zkušeností s hospodářskou politikou 60. let 20. století, kdy byl přikládán větší důraz na politickoekonomické cíle jako je hospodářský růst a nízká nezaměstnanost. To vše ovšem na úkor tyto kroky doprovázející inflační tlaky. Tyto ekonomické trendy vedly k rozpracování teorií zabývajících se postavením centrálních bank. Zpracovateli byli nikoli právníci, ale ekonomové, protože přístupy k roli centrální banky postrádaly hlubší právní analýzy. Při analýze pojmu "nezávislost" a jeho významu v souvislosti s postavením centrální banky se obvykle rozlišuje nezávislost cílová, operační (instrumentální) a finanční. Cílovou nezávislostí se rozumí možnost centrální banky stanovit si cíl své činnosti bez dalšího ovlivnění takového rozhodování. Operační nezávislost vyjadřuje nezávislost banky při výběru a použití prostředků (měnověpolitických nástrojů) za účelem dosahování cíle banky. Ekonomové se obvykle spokojí takovýmto dvojím pojetím nezávislosti (goal and instrumental independence). Finanční nezávislost se projevuje zákazem využívat centrální banku k úvěrování vlády a veřejného sektoru. Podobně jsou vymezena tzv. evropská (maastrichtská) kritéria nezávislosti centrálních bank zakotvená v primárním právu Evropského společenství a Statutu Evropské centrální banky. Projevem harmonizace českého právního řádu s právem ES je nahlížení na postavení České národní banky skrze tato evropská kritéria. Právo ES rozlišuje nezávislost osobní, finanční, institucionální a funkční. Osobní nezávislost spočívá ve skutečnosti, že členové vrcholných orgánů centrálních bank jsou jmenováni alespoň na dobu 5 let s tím, že nemohou být odvoláni vládou. Osobní nezávislost v evropském pojetí hovoří pouze o odvolání členů vrcholných orgánů centrálních bank, nikoli o jejich jmenování. Složení, jmenování a odpovědnost je ponechána národním úpravám. Institucionální nezávislost znamená, že centrální banky nesmějí být nikým mimo orgány banky řízeny ani od kohokoli přijímat pokyny. Podstatou funkční nezávislosti je vázanost Evropské centrální banky jejím hlavním cílem, tj. cenovou stabilitou při podpoře obecných hospodářských politik - zvyšování životní úrovně, vysoká úroveň zaměstnanosti, hospodářský růst. Institucionální nezávislost je třeba chápat jako zákaz konkrétních, právně závazných pokynů centrální bance. Naopak komunikace a následná koordinace činností orgánů centrálních bank

---

<sup>22</sup> Reytt, T.: Role centrálních bank v demokratických systémech, Politologická revue, č. 2/2000, str. 8

a vlády je zcela legitimně považována za prospěšnou a potřebnou. „*Výše uvedená "evropská kritéria" bychom mohli označit za základní sloupy, pilíře nezávislosti centrálních bank. Mezi nimi, při těchto daných parametrech, dotváří zdivo národní legislativa*“.<sup>23</sup>

Rostoucí trend k posilování nezávislosti centrální banky spočívá v přesunu pravomocí činit politická rozhodnutí z politiků na nevolené odborníky. Ti ve svém postavení nemají podléhat politickým tlakům, čehož má být dosaženo jejich nezávislostí. Je třeba si uvědomit, že příliš odlišná rozhodnutí centrální banky by mohla způsobit ztrátu politické podpory pro její nezávislost. Parlament je jediným ústavním orgánem se zákonodárnou mocí a jako jediný vymezuje postavení centrální banky. V literatuře se v této souvislosti hovoří o "delegaci nezávislosti" centrální bance. O tuto výsadu by centrální banka mohla v důsledku svých rozhodnutí prostřednictvím legislativního procesu přijít. Nesouhlasím ovšem s názorem T. Reytta, když tento vztah ústavních institucí vnímá jako součást systému brzd a protivah. Zvláště když hovoří o vztahu k politickým institucím. Legislativní proces má sloužit k vytváření obecných norem chování a v zásadě by neměla být jeho výsledkem reakce na aktuální stav, nejedná se o proces řešení konkrétních případů. Jinak je tomu u institutu odpovědnosti, která jediná, jakožto institut obsahující v sobě mechanismus reakce na konkrétní stav, resp. činnost, má sloužit ke korekci chování centrální banky v konkrétním případě. Při nedostatku odpovědnosti centrálních bank se hovoří o "demokratickém deficitu". V literatuře se potřeba řešení odpovědnosti České národní banky zdůrazňuje velmi často, přičemž uvažování o centrální bance v intencích pojmů odpovědnost a nezávislost se jeví jako vhodnější než využívání teorie brzd a protivah. Dalším argumentem proti tomuto názoru spatřuji ve skutečnosti, že systém brzd a protivah je zakotven v již platných a účinných právních normách, čímž je respektován požadavek předvídatelnosti práva a pravidla mechaniky moci jsou dopředu stanovená, zatímco reakce parlamentu v podobě ad hoc tvorby zákona se s tímto pojetím brzd a protivah neslučuje. Právní řád neposkytuje České národní bance ani žádnou protiváhu proti takovéto "legislativní brzdě".

---

<sup>23</sup> Bažantová, I.: Právní postavení centrální banky v demokratickém státě sborník textů, č 3/2000, Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, duben 2000, s. 22

V případě, že je centrální bance stanoven cíl závaznou právní normou a centrální banka pouze volí nástroje, kterými může zadaného cíle dosáhnout (operační nezávislost), měla by být banka za nedosažení cíle odpovědna. V případě, že si centrální banka volí jak nástroje, tak i samotný cíl (cílová nezávislost), lze o odpovědnosti hovořit jen stěží. Odpovědnost by v takovém případě musela být chápána pouze jako transparentnost. Většina názorů se přiklání k zakotvení operační nezávislosti, kdy inflační cíl je stanoven po dohodě s vládou, s určitým vymezením odpovědnosti. Cílem centrální banky je nízká inflace, zatímco cílem vlády je hospodářský růst a nízká nezaměstnanost. V případě, že měnová a rozpočtová politika nejsou sladěny dochází jednak k nepříznivým ekonomickým důsledkům a jednak ke snížení kredibility centrální banky, když se jí stanovené inflační cíle příliš liší od inflačního očekávání. Česká národní banka v podstatě zůstává u cílové nezávislosti a transparentnosti. Vláda nemá právní možnost závazně zasahovat do určování cíle ČNB. Odpovědnost může být upravena v různých formách, jejím základním rysem je však vždy možnost subjektu, jemuž je centrální banka odpovědná, vyvodit z odpovědnosti důsledky, které budou mít sankční charakter. Pouhá informační povinnost, ať už vůči vládě, zákonodárnému sboru, jiným státním orgánům či blíže neurčené veřejnosti bude vždy naplňovat pouze rysy transparentnosti. V takovém případě je pouze na centrální bance, které a jak podrobné informace poskytne. Vztah mezi mírou nezávislosti a odpovědnosti je předmětem diskuzí. O potřebě obou institutů však panuje prakticky shoda. Otázkou jen zůstává, jaká je ideální míra vyvážení nezávislosti a odpovědnosti. Zákon o Česká národní bance ani Ústava neužívá ovšem ani jednoho pojmu, přičemž pojem odpovědnosti nenaplňují ustanovení zákona ani obsahově. Pojem nezávislost jakožto vlastnost ČNB dovedil Ústavní soud v nálezu č. 278/2001 slovy: „*Ústava sice výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy (viz výše), teleologickým výkladem pojmu "péče o stabilitu měny" a systematickým výkladem hlavy šesté Ústavy, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy moci zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné*”.

Problematika osobní nezávislosti je širší, než jak byla výše popsána. Jedním z faktorů ovlivňující nezávislost instituce je postavení jejího vrcholného orgánu.

Nejvyšším řídicím orgánem České národní banky (stejně jako centrálních bank Německa, Francie, Velké Británie, Finska, Švédska, Lucemburska, Řecka) je Bankovní rada ČNB, tedy kolektivní orgán. Samotný fakt, že je ČNB řízena sedmičlenným orgánem, zaručuje určitou větší míru nezávislosti, než kdyby byl v čele ČNB jeden člověk. Dalším předpokladem nezávislosti instituce je osobní kvalita členů Bankovní rady, pro kterou zákon stanoví parametry a neslučitelnost funkce člena Bankovní rady s funkcemi v zákoně vypočtenými. Velmi nestandardně česká právní úprava vymezuje postup jmenování členů Bankovní rady, když stanoví, že proces ovlivňuje výhradně prezident republiky. V České republice, vzhledem k její blízkosti k modelu parlamentní demokracie, by to měla být zřejmě vláda, která by vybírala a navrhovala kandidáty na členy Bankovní rady. Lze uvažovat i o případné ingerenci parlamentu, kdy by například parlament vládou navrhované kandidáty schvaloval. Další zárukou nezávislosti je 6leté funkční období člena Bankovní rady, jímž se čelí nepříznivým projevům střídání politických cyklů. Zde panuje názorová shoda, když převládá všeobecné povědomí o vhodnosti takovéto úpravy vzhledem k současnému demokratickému systému založeném na soutěži politických stran o moc. V této souvislosti je třeba upozornit na rizika zakotvení kumulace jmenování členů Bankovní rady. V extrémním případě by tak mohlo skončit funkční období všem členům Bankovní rady v jednu dobu. De lege ferenda by bylo vhodné upravit režim postupného jmenování do funkce, čímž by se předešlo zlomovým změnám v chování Bankovní rady, potažmo České národní banky, a přispělo by se tak ke kontinuitě měnové politiky. Určitý rys odpovědnosti lze spatřovat v institutu opětovného jmenování, kdy, stejně jako politik "odpovědný občanům v den voleb", se i členu Bankovní rady dostává touto formou "odměny či sankce" v podobě opětovného jmenování či nejmenování. Nelze souhlasit ani s vhodností ustanovení § 6 zák. o ČNB, který umožňuje stanovit mzdové a další požitky Bankovní radě, aniž by toto rozhodnutí podléhalo jakémukoli schválení či kontrole.

### **3.7 Hospodaření a majetek ČNB**

Problematiku odpovědnosti je třeba doplnit o pohled na právní úpravu provozního hospodaření České národní banky. § 6 zák. o ČNB stanoví, že „Česká



*národní banka hospodaří podle rozpočtu, který musí být členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz České národní banky*". Rozpočet přitom autonomně schvaluje Bankovní rada ČNB podle § 5 odst. 2 písm. a) zák. o ČNB, která stanoví i druhy, výši a použití fondů České národní banky dle písm. d). Česká národní banka není napojena na státní rozpočet, což lze chápat též jako záruku tzv. hospodářské či finanční nezávislosti. Hospodaření (oblast výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB) ČNB podléhá sice kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu dle § 3 odst. 3 zák. o Nejvyšším kontrolním úřadu, výsledkem této kontroly je ale kontrolní závěr, ze kterého při nedostatečně upravené odpovědnosti nelze vyvodit další důsledky. Tato pravomoc vznikla Nejvyššímu kontrolnímu úřadu na základě zák. č. 442/2000 Sb. a zák. č. 127/2002, který novelizoval zák. č. 166/1993, o Nejvyšším kontrolním úřadu. Na druhou stranu ostatní státní orgány již nejsou odkázány pouze na ty informace, které o svém hospodaření sdělí sama banka. Oproti předchozímu stavu právní úpravy, kdy Česká národní pouze předkládala Poslanecké sněmovně roční zprávu o výsledku svého hospodaření, jde o významný posun. Přičemž tato povinnost ČNB zůstala i nadále zachována. Takovýto stav považuji za slučitelný se zachováním nezávislosti ČNB. K úpravě provozního hospodaření se vyjádřil i Ústavní soud v odůvodnění nálezu č. 278/2001, jímž zrušil nutnost schvalování provozního a investičního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou, když v takovémto stavu shledal potenciální riziko zasahování do nezávislosti ČNB. Ústavní soud stanovil, že musí poskytnout ochranu nezávislosti ČNB i z hlediska jejího nerušeného fungování. Zákonodárce na tento stav reagoval výše zmíněným zakotvením pravomoci NKÚ.

Další nejasnosti zákon přináší tím, že nikterak nevymezuje základní kapitál ČNB ani podíl rozdělování zisku do rezervního fondu a dalších fondů. Ustanovení o odvodu zbývajících zisku do státního rozpočtu se tak jeví jako nikdy nevyužitelné (od roku 1999 neodvedla ČNB přebytečný zisk do státního rozpočtu, přičemž ve zprávě o výsledku hospodaření České národní banky za rok 2009 ČNB uvádí, že hospodaří s neuhrazenou ztrátou ve výši 152,1 mld. Kč, kterou bude hradit ze zisků příštích let<sup>24</sup>). Zákon neobsahuje žádné ustanovení o krytí ztráty České národní banky. Ta by se nejspíše analogicky kryla z nerozděleného zisku, rezervního fondu a posléze základního kapitálu. Tyto pojmy ale zákon nikterak nevymezuje.

---

<sup>24</sup> [http://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/hospodareni/rocní\\_zpravy.html](http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/rocní_zpravy.html), ke dni 20.11. 2010

S otázkou hospodaření České národní banky souvisí otázky týkající se jejího majetku. V souladu s § 54 zákona č. 6/1993 Sb. na Českou národní banku přešel majetek Státní banky československé v rozsahu stanoveném podle zvláštního zákona. Tímto zákonem je zák. č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, který výslovně zmiňuje majetek SBČS v čl. 1 *in fine*. Základní zásadou určující dělení majetku ČSFR bylo jeho dělení v poměru 2 : 1 ve prospěch České republiky. Nemovitý majetek připadl státu na jehož území se nacházel. Ze závěrečné bilance Státní banky československé ve výši 386 099,9 mil. Kčs přešlo na výchozí bilanci ČNB 268 224,5 mil. Kčs (zahrnující nezaplacenou pohledávku vůči Národní bance Slovenska ve výši 24 700 mil Kčs). ČNB tedy hospodář s majetkem, který při svém vzniku převzala od Státní banky československé v rozsahu stanoveném zákonem č. 541/1992 Sb. a s majetkem pořízeným za doby své existence z prostředků vyčleněných rozpočtem ČNB. Otázkou může zůstat, jakou povahu má právo České národní banky k "jejímu" majetku, přičemž je třeba poznamenat, že Česká národní banka není organizační složkou státu ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Názory se v této otázce různí „...- od názoru, že ČNB hospodář pouze se svým vlastním majetkem (přičemž tento názor přirozeně zastává Česká národní banka) a jeho zahrnutí do majetku státu by mohlo mít účinky vyvlastnění, přes názor, že by ČNB mohla hospodařit s dvojím majetkem, jednak státním (převzatým po bývalé Státní bance československé) a jednak se svým vlastním, až po názor, že ČNB hospodář pouze s majetkem státu”.<sup>25</sup> Nejvyšší kontrolní úřad hodnotí tento stav, kdy není z právní normy jasně patrné, kdo je vlastníkem předmětného majetku, jako nepřijatelný. Zcela jednoznačnou odpověď neposkytuje ani znění důvodové zprávy k zák. č. 6/1993 Sb., z níž vyplývá vůle zákonodárce převést majetek na nově vzniknuvší Českou národní banku, když k § 51 poznamenává: „Konstatuje se způsob vzniku ČNB rozdělením SBČS tak, jak vyplývá z článku 14 ústavního zákona o čs. federaci. Dnem rozdělení SBČS je den jejího zániku podle ústavního zákona o zániku čs. federace. Ve smyslu ústavního zákona o dělení majetku čs. federace přechází veškerý její majetek (tím se rozumí též práva a závazky)

---

<sup>25</sup> Věstník Nejvyššího kontrolního řádu, částka 4/2005, Část B: Kontrolní závěry kontrolních akcí, 04/35  
Vydaje na pořízení majetku a na provoz České národní banky. Dostupné k 25. 10. 2010 na adrese:  
<http://www.nku.cz/kon-zavery/K04035.pdf>

na ústřední banky republik a to ve stejný okamžik, ke kterému SBČS zanikne”.<sup>26</sup> Lze usuzovat, že přechodem majetku se rozumí veškerá majetková práva, přičemž tato práva nejsou specifikována jako práva vlastnická (v případě, že by se v konkrétním sporu neprokázalo, že předmětný majetek je ve vlastnictví ČNB, bylo by třeba s ohledem na uplynulší dobu zvážit aplikaci § 134 zák. č 40/1964 Sb. upravující vydržení).

V ustanovení § 1 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb. v původním znění bylo uvedeno, že ČNB má v majetkoprávních vztazích při nakládání s vlastním majetkem postavení podnikatele. Novela zákona č. 442/2000 Sb. nahradila původní znění tohoto ustanovení v tom smyslu, že ČNB hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem. Toto znění je dosud platné již neobsahuje ustanovení o „nakládání s vlastním majetkem“. Za předpokladu, že do účinnosti novely neexistoval žádný majetek, který byl bance státem svěřen, je ustanovení bezobsažné. Pakliže existoval majetek, který stát bance svěřil, vymezuje zákon rámec s jeho zacházením - s odbornou péčí. Nelze ovšem s touto novelou spojovat účinky vyvlastnění (a to ještě retroaktivně, což by plynulo z užití slova "byl svěřen" namísto "je svěřen"). Dikce § 54 zůstala zachována, přičemž se v důsledku novely nabízí nový výklad "přechodu majetku" (ve smyslu jeho pouhého svěřeni) ke dni vzniku ČNB. I takovýto výklad je dle mého názoru třeba odmítnout a přijmout tezi, že za současného stavu právní úpravy je legálně předpokládán majetek, který je bance svěřen, přičemž zákon vymezuje mantinely s jeho zacházením (s odbornou péčí) a zároveň je předpokládán i vlastní majetek banky (s nímž není ČNB povinna nakládat s odbornou péčí). Zákon sice neobsahuje explicitně ustanovení o "vlastním majetku", avšak v dalších ustanoveních zákona hovoří o "svých výnosech", "příjmech ČNB" apod. Změnou ustanovení § 1 odst. 4 zákona rozumím vytvoření dvou režimů hospodaření s majetkem, nikoli změnu v chápání podstaty vztahu k majetku, se kterým ČNB hospodaří.

Připravovaná novela, resp. zcela nová zákonná úprava ČNB stanoví ve svém § 56 odst. 1 a 2, že „Česká národní banka vlastní majetek včetně devizových rezerv. S majetkem, který potřebuje k zabezpečení své běžné provozní činnosti, hospodaří s péčí řádného hospodáře a má přitom postavení podnikatele. S ostatním majetkem včetně

---

<sup>26</sup> Sněmovní tisk č. 191, VII. volební období ČNR „vládní návrh zákona o České národní bance, dostupný ke dni 20. 11. 2010 na adrese: [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191\\_03.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191_03.htm)

*devizových rezerv hospodaří s odbornou péčí při respektování hlavního cíle České národní banky. S cizím majetkem hospodaří Česká národní banka, je-li jí tento majetek svěřen smlouvou a za podmínek smlouvou určených*". Dosavadní stav potom normativně rekapituluje v § 67: „*Majetek, se kterým hospodařila Státní banka československá, se stal dnem 1. února 1992 jejím majetkem podle zákona č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé. Tento majetek přešel podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, dnem 1. ledna 1993 do majetku České národní banky. Tento majetek a jeho přírůstky jsou majetkem České národní banky podle tohoto zákona.*”<sup>27</sup> Ačkoli Česká národní banka nemá zákonodárnou iniciativu, je třeba zdůraznit skutečnost, že na samotném textu návrhu má dominantní podíl. V důvodové zprávě jsou pak podrobněji vylíčeny důvody podporující názor, že majetek ČNB je výhradně v jejím vlastnictví. ČNB je právnickou osobou, subjektem práva a tedy i práva vlastnického, a je tedy způsobilá majetek držet, užívat jej a disponovat s ním. Majetkovou suverenitu Státní banky československé, fungující na základě zákona č. 22/1992 Sb., respektoval také ústavní zákon č. 541/1992 Sb., kterým byl dělen federální majetek na Českou republiku a Slovenskou republiku. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, se na ČNB nevztahuje a nelze předpokládat, že pokud by byl vlastníkem majetku, s nímž hospodaří ČNB, zcela nebo zčásti stát, vzdal by se plně práv vlastníka k tomuto majetku, vyjádřených nejsouhrnněji v tomto zákoně a zahrnujících klasickou triádu majetek držet, užívat a nakládat s ním. Důvodová zpráva zároveň zdůrazňuje, že součástí nezávislosti banky je i její finanční nezávislost. Vedle těchto argumentů vychází důvodová zpráva i z potřeby konzistentnosti právního řádu, když v ní navrhovatel podotýká, že s výlučností vlastnictví ČNB k jejímu majetku počítají i jiné právní předpisy.

Základní historickou okolností, o kterou opírá Česká národní banka své názory je teze, že s účinností zákona č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé došlo k 1. únoru 1992 ze zákona k přechodu majetku státu, se kterým do té doby hospodařila Státní banka československá, do jejího vlastnictví. Stalo se tak bez náhrady, podobně

---

<sup>27</sup> Sněmovní tisk č. 800/0, V. volební období, Poslanecká sněmovna, vládní návrh zákona o České národní bance, dostupný ke dni 20. 11. 2010 na adrese: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=800&CT1=0>; toho času zpět ve sněmovně po jeho vrácení sněmovně prezidentem republiky dne 3. 6. 2010.

jako byl v roce 1950 bez náhrady uskutečněn přechod vlastnictví majetku z Národní banky Československa na stát, a to dnem účinnosti zákona č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé, tj. dnem 1. dubna 1950. Návrh nového zákona o ČNB tedy vychází z výhradního vlastnictví majetku Českou národní bankou a nikoli pouze z hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu. Na nejasnost řešení současného stavu a potřebu jeho vyjasnění ukazuje i značný prostor, který důvodová zpráva otázky majetku České národní banky věnuje.

V dlouhodobém zájmu je existence kredibilní centrální banky. K takovému stavu lze dospět pouze jasnou, přesnou právní úpravou, která bude poskytovat jak záruky nezávislosti ČNB, ale i její odpovědnosti a transparentnosti. Při hodnocení nezávislosti České národní banky se ovšem nelze omezit pouze na plnění právních kritérií nezávislosti, tedy na nezávislost *de iure*, ale vždy je třeba zkoumat nezávislost instituce i *de facto*. Složitost kvantifikace faktických rysů nezávislosti je zřejmá, i proto platí zárukou nezávislosti ČNB jsou předně osobní a odborné kvality členů Bankovní rady. Důvěryhodnost ČNB by tedy podpořili důvěryhodní členové Bankovní rady, jejichž pozice by se posílila změnou režimu jmenování, kdy by se na procesu podílela vláda (případně parlament). Kredibilitu České národní banky podporují i kredibilní cíle. Důvěryhodnost ČNB by se zvýšila, respektive byla odolnější vůči výkyvům, kdyby cíle činnosti ČNB byly přijímány s širším konsensem, byly stanovovány a vyhlášovány společně s vládou.

## 4. Zákonná úprava České národní banky

### 4.1 Zákonná úprava ČNB

Česká národní banka je zřízena Ústavou České republiky avšak těžiště právní úpravy České národní banky spočívá v zákonech. Z hlediska Ústavy lze na tyto normy pohlížet jako na zákony provádějící čl. 98 odst. 2 Ústavy. Postavení, působnost, základní organizaci a další podrobnosti stanoví zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Tento zákon je členěn do 12 částí - I. Základní ustanovení, II. Organizace ČNB, III. Vztah k vládě a orgánům, IV. Emise bankovek a mincí, V. Nástroje měnové regulace ČNB, VI. Obchody ČNB, VII. Pravomoc ČNB v devizovém hospodářství, VIII. Další činnosti a oprávnění ČNB, IX. Dohled, X. hospodaření ČNB, XI. Všeobecná ustanovení, XII. Přechodná a závěrečná ustanovení. *„Východiskem pro přijetí tohoto zákona je již přijatá novela ústavního zákona o československé federaci, která stanoví, že obě republiky mohou zřizovat své ústřední banky, které vzniknou rozdělením Státní banky československé. Při koncipování zákona o České národní bance se v nejvyšší možné míře vycházelo ze zákona č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.”*<sup>28</sup> Členění zákona na dvanáct částí zůstalo zachováno prakticky včetně jejich názvů. Přijat byl zákon i z hlediska obsahu. Tento postup byl jednak výsledkem nedostatku času na zpracování nového zákona, ale i názorem předkladatelů, seznatelným v důvodové zprávě: *„Tento zákon vytvořil právní podklad pro činnost standardní centrální banky, tj. zvláštní státní instituce pro měnu, relativně nezávislé na výkonné i zákonodárné moci státu. Koncepce tohoto zákona byla konzultována s misemi MMF i Světové banky a s řadou expertů těchto mezinárodních institucí a některých centrálních bank. Tím je zajištěno, že navrhovaná právní úprava přihlíží v potřebném rozsahu jak k právním úpravám centrálních bank ve vyspělých evropských státech, tak i k návrhu evropského systému ústředních bank a Evropské centrální banky. Praxe odrážející příznivý měnový vývoj v roce 1992 potvrdila oprávněnost tohoto pojetí ústřední banky. Není proto žádný důvod pro koncepční změny ve vymezení postavení a činnosti ústřední banky oproti citovanému zákonu. V textu zákona o Státní bance československé, který sloužil jako podklad pro zpracování návrhu zákona o České národní bance byly provedeny převážně*

---

<sup>28</sup> Sněmovní tisk č. 191, VII. volební období ČNR, vládní návrh zákona o České národní bance, dostupný ke dni 20. 11. 2010 na adrese: [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0191_01.htm)

*nezbytné úpravy vyplývající ze změny státoprávního uspořádání. Zvláštního významu nabývají ustanovení přechodná a závěrečná, která umožňují plynulý přechod všech činností zabezpečovaných ústřední bankou státu, jakož i přechod příslušných práv a závazků ze Státní banky československé na Českou národní banku”.*<sup>29</sup>

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance ovšem není jediným zákonem, který určuje kompetence centrální banky. Vedle tohoto zákona upravují činnost České národní banky i zák. č. 21/1992 Sb., o bankách; devizový zákon č. 219/1995 Sb.; zákon o dluhopisech č. 190/2004 Sb.; zákon o pojišťovnictví č. 363/1999 Sb.; zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování; zák. o podnikání na kapitálovém trhu č. 256/2004 Sb.; zák. č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu; krizový zákon č. 240/2000 Sb.; zák. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti č. 412/2005 Sb.; zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví; živnostenský zákon č. 455/1991 Sb.; Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb.; zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv č. 309/1999 Sb. a další.

## **4.2 Právní vymezení ČNB**

Česká národní banka je definována § 1 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance, který stanoví, že ČNB je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem, právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu a nezapisuje se do obchodního rejstříku, České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Ustanovení § 1 odst. 4 o tom, že Česká národní banka má v majetkoprávních vztazích při nakládání s vlastním majetkem postavení podnikatele bylo nahrazeno (zák. č. 442/2000 Sb.) zněním: Česká národní banka hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem. Poslední odstavec § 1 v tomto znění již blíže ČNB nedefinuje, jako to činila původní úprava. Definice ČNB má několik rovin, což samo o sobě poukazuje na složitost vymezení

---

<sup>29</sup> tamtéž

České národní banky. Typicky se ČNB označuje za orgán sui generis.<sup>30</sup> Problematika jasné a přesné definice ČNB spočívá v mnohosti rolí, které ČNB plní. Význam definice (resp. definic) poskytnuté § 1 je třeba chápat v kontextu celého zákona (resp. dalších právních předpisů upravujících postavení a činnost ČNB), až ten totiž dává jednotlivým výrazům definicí užitých vlastní obsah. ČNB má dle zákona v podstatě trojí postavení - ústřední banka státu, správní úřad, podnikatel v oblasti bankovníctví. Česká národní banka plní jakožto ústřední (centrální, emisní, cedulaová) banka určité funkce. Vydává bankovky a mince, je vrcholným orgánem měnové politiky, zastupuje Českou republiku v mezinárodních měnových institucích, plní roli banky státu. Jako podnikatel v oblasti bankovníctví se ČNB účastní finančního trhu, vydává státní dluhopisy, nakupuje a prodává směnky, státní dluhopisy nebo jiné cenné papíry se státní zárukou, vede účty bank, přijímá jejich vklady a poskytuje jim úvěry. K těmto rovinám blíže v kapitolách níže.

Ohledně postavení České národní banky jakožto správního orgánu nepanuje názorová jednota. Základním východiskem pro porozumění problematice jsou ustanovení Ústavy, zejména článku 67, který stanoví, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, a článek 98. Teorie dělby moci rozlišuje moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Státní moc je vykonávána dle článku 2 Ústavy prostřednictvím orgánů těchto tří mocí. České národní bance věnuje Ústava samostatnou hlavu, což naznačuje, že vedle tří zmíněných mocí zde existuje ještě další moc - moc bankovní. Pro její výkon (v rámci výkonu státní moci) ovšem neposkytuje Ústava žádný prostor (někdy se proto hovoří o rozšiřování počtu pilířů státní moci). Argumentace podporující existenci moci bankovní je spíše odmítána.

Státní správa je vybudována na hierarchickém principu na jehož vrcholku stojí vláda, která je politicky odpovědná Poslanecké sněmovně. V rámci státní správy se uplatňují hierarchické vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Ty se projevují zejména tím, že vyšší správní orgán může prostřednictvím správních nařízení a dalších interních aktů zavazovat správní orgány podřízené, dávat jim pokyny. V rámci státní správy proto

---

<sup>30</sup> Někteří autoři docházejí při formulaci definice ČNB až k nezvyklým závěrům. Viz. např.: Tlustý, V.: Právní postavení centrální banky v demokratickém státě sborník textů, č 3/2000, Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, duben 2000, s. 13 - 12, který dochází k závěru, že ČNB není bankou, ale pouze "ústřední České republiky".



nelze hovořit o nezávislosti správních orgánů. § 9 zák. o ČNB stanoví, že „*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*”. Institucionálně nezávislá ČNB proto nemůže být chápána jako orgán státní správy.

Pakliže Ústava nevypočítává definitivně všechny otázky veřejné správy, existuje zde pro působení ČNB prostor. Tento prostor je na základě článku 79 (tj., že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem) vytvořen České národní bance § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb. - České národní bance svěřeny kompetence správního úřadu podle zákona o ČNB a dalšími předpisy. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky Českou národní banku nezmiňuje. Výkon veřejné správy Českou národní bankou tedy nelze podřazovat pod výkon státní správy, nelze jej ovšem vnímat ani jako výkon samosprávy, jelikož ani v rámci samosprávy nelze najít v Ústavě pro výkon veřejné správy Českou národní bankou žádný prostor. Stejně tak jako panují názorové neshody o povaze územních samosprávných celků z hlediska jejich postavení ve veřejné správě, kdy jeden z názorů považuje územní samosprávné jednotky za originální subjekty veřejné správy, přičemž Ústava jejich pozici pouze deklaruje, lze se podobnou optikou dívat na Českou národní banku. Česká národní banka je Ústavou založeným veřejnoprávním subjektem, který je odlišný od státu (z hlediska teorie správního práva vykazuje ČNB určité znaky veřejného ústavu). Jako takový vykonává veřejnou správu, k jejímuž výkonu je zmocněna zákonem na základě Ústavy. Východisko předpokladu existence "jiné - zbytkové" veřejné správy dává článek 79 Ústavy, nejedná se tedy o výkon státní správy ani o výkon samosprávy. Takovýto výklad je konzistentní se zněním § 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který upravuje postup jakýchkoli orgánů v oblasti veřejné správy: „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán")*”. Postavení České národní banky je specifické. V případě nezbytnosti klasifikovat ČNB z hlediska veřejné správy, bylo by možné jí zařadit pod pojem "nezávislý správní orgán" (jakkoli je tento termín indiferentní). Podobnou argumentaci lze užít i při nahrazení termínu správa termínem moc. Ústava v zásadě předpokládá explicitně pouze výkon

státní moci. Některé názory ovšem nechápou územní samosprávné celky jako subjekty, na která stát moc deleguje, ale jako samostatné subjekty disponující "samosprávnou mocí" originálně, přičemž stát tento stav pouze deklaruje. Při těchto úvahách se vychází z přirozenoprávní koncepce práva na samosprávu. Pro Českou národní banku se potom otvírá prostor podobně jako pro územní samosprávné celky, když pojem veřejná moc přestává být chápána jako souhrn státní moci a moci samosprávné, ale její součástí je i další "zbytková" veřejná moc. Právě tou má disponovat Česká národní banka, přičemž tato kategorie je otevřená i dalším subjektům (pro příklad moci kontrolní Nejvyššího kontrolního úřadu). Teorie přirozenoprávního základu bankovní moci se ale v literatuře příliš neobjevuje. Bankovní moc jako čtvrtá moc doplňující tradiční dělbu moci se v českém právním řádu a teorii spíše odmítá. Složitost pojetí České národní banky jako správního úřadu je vysoká, přičemž je třeba zdůraznit, že diskuze o nezávislých právních úřadech netrvá příliš dlouho a zejména vychází z ekonomických kritérií nezávislosti centrálních bank - tak jak byly popsány v kapitole Nezávislost ČNB.<sup>31</sup>

Organizačně je Česká národní banka tvořena ústředím, pobočkami a účelovými organizačními jednotkami. Předchozí model centrální banky předpokládal federalistické uspořádání státu. Byť byla předchozí právní úprava převzata do nového zákona, ten již reflektoval neexistenci federace a tedy i nutnost změny organizační struktury banky. Sídlo ústředí ČNB je v Praze. Sedm regionálních poboček se nachází v Praze, Ústí nad Labem, Plzni, Českých Budějovicích, Hradci Králové, Brně a Ostravě. Pobočka ČNB v regionech své působnosti zastupuje Českou národní banku a je kontaktním místem pro styk ČNB se zástupci bank, s orgány státní správy, ČSÚ, finančními orgány, institucemi a vybranou klientelou. Odpovídá zejména za správu zásob peněz, vedení účtů státního rozpočtu a ostatních klientů pobočky, za provádění platebního styku, za výkon devizové kontroly a sběr údajů za směnářské operace, za správní řízení ve vymezeném rozsahu, za pořizování, kontrolu a zpracování dat pro konjunkturální šetření a za účetnictví pobočky.

Hlavním cílem činnosti České národní banky je péče o cenovou stabilitu (blíže k hlavnímu cíli viz. výše). Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka

---

<sup>31</sup> blíže viz. Handrlíka, J.: Nezávislé správní orgány, studie č. 3/2000, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, Praha, červen 2007

podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Česká národní banka jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství. V souladu se svým hlavním cílem Česká národní banka určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev, pečuje o jejich plynulost a hospodárnost a podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních systémů a na jejich rozvoji, vykonává dohled nad osobami působícími na finančním trhu, provádí analýzy vývoje finančního systému, pečuje o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu v České republice a přispívá ke stabilitě jejího finančního systému jako celku a provádí další činnosti podle tohoto zákona a podle zvláštních právních předpisů. Zákonem je České národní bance uložena povinnost spolupracovat při plnění svých úkolů 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.

Česká národní banka může, jakožto tzv. jiný správní úřad (dle dikce čl. 79 odst. 3 Ústavy), vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy vzhledem k faktu, že je k této činnosti zákonem zmocněna. ČNB vydává vyhlášky České národní banky, které se publikují ve Sbírce zákonů. Tyto právní předpisy sekundární povahy jsou obecně závazné. ČNB dále vydává v mezích zákona opatření České národní banky, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tato opatření jsou závazná pro banky, pobočky zahraničních bank, spořitelní a úvěrní družstva, instituce elektronických peněz a pobočky zahraničních institucí elektronických peněz - tedy pro subjekty podléhající dohledu ČNB. Opatření ČNB se vyhláší ve Věstníku České národní banky. ČNB také vydává opatření obecné povahy v případě, že tak stanoví zvláštní zákon (např. zákon o bankách v § 26bb).

### 4.3 Bankovní rada ČNB

Česká národní banka je řízena kolektivním orgánem - Bankovní radou České národní banky. Bankovní rada je sedmičlenným orgánem, kterou tvoří guvernér České národní banky, dva viceguvernéři a čtyři další členové. Členy Bankovní rady jmenuje a odvolává prezident republiky (k otázkám jmenování a odvolání člena Bankovní rady v ústavní rovině viz. výše). Jmenovaný člen se ex lege stává zaměstnancem České národní banky ( 6 odst. 9). Funkční období člena Bankovní rady činí šest let, přičemž platí omezení § 6 odst. 4, tj. že nikdo nesmí zastávat funkci člena Bankovní rady více než dvakrát za život. Toto omezení zák. v původním znění neobsahoval a včlenil jej do něj až zákon č. 442/2000 Sb. Novela zakotvila vedle zmíněného omezení i osobní předpoklady člena Bankovní rady. Pravidlo, které vyžadovalo, aby "další čtyři členy" Bankovní rady jmenoval prezident z řad vedoucích pracovníků bylo sice vypuštěno (v praxi byl tento požadavek jednoduše obcházen tak, že s budoucím členem ČNB uzavřela nejdříve pracovní poměr), ale nově byly stanoveny požadavky v § 6 odst. 7 až 10. V aktuálním znění může být členem Bankovní rady jmenován pouze občan České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, má ukončené (jakékoli) vysokoškolské vzdělání, splňuje požadavek bezúhonnosti definovaný blíže zákonem (osoba nebyla pravomocně odsouzena pro jakýkoli trestný čin), a splňuje požadavek odbornosti (tedy dle dikce zákona je v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu uznávanou a zkušenou osobností). Se členstvím v Bankovní radě je dále neslučitelný výkon jakékoli činnosti, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v Bankovní radě. Vedle této obecné formulace vymezuje zákon taxativně funkce, se kterými je členství v Bankovní radě neslučitelné a taxativně vypočtené výjimky z tohoto výčtu.

Funkční období člena Bankovní rady končí uplynutím funkčního období a dnem, bezprostředně následujícím po dni doručení písemného odvolání z funkce (případně dnem pozdějším, který je uveden v doručeném odvolání). Odvolat člena Bankovní rady může pouze prezident republiky a to ze zákonem taxativně vypočtených důvodů.

Bankovní rada přijímá svá rozhodnutí prostou většinou hlasů. Usnášeníschopná je v případě, že je jejímu jednání přítomen guvernér (nebo jím pověřený předsedající

viceguvernér v případě nepřítomnosti jinak jednání Bankovní rady předsedajícího guvernéra) a další tři členové Bankovní rady. V případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Jednání Bankovní rady se řídí jednacím řádem Bankovní rady, který sama schvaluje. Bankovní rada jakožto nejvyšší řídicí orgán České národní banky dle § 5 odst. 1 určuje měnovou politiku a nástroje pro její uskutečňování a rozhoduje. Dále má Bankovní rada zejména (§ 5 odst. 2 obsahuje jejich demonstrativní výčet) tyto pravomoci:

- stanovit zásady činnosti a obchodů České národní banky;
- schvalovat rozpočet České národní banky,
- stanovit organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek České národní banky;
- stanovit druhy fondů České národní banky, jejich výši a použití;
- vykonávat práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům České národní banky. Těmito úkony může pověřit jiné osoby z řad zaměstnanců,
- udělovat souhlas k podnikatelské činnosti zaměstnanců České národní banky,
- stanoví mzdové a další požitky guvernéra; mzdové a další požitky viceguvernérů a dalších členů Bankovní rady stanoví guvernér,
- rozhoduje o rozkladech proti rozhodnutím České národní banky v prvním stupni.

V roce 2006 novela zák. o ČNB (zák. č. 57/2006 Sb.) vytvořila § 45a odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, výbor pro finanční trh, jakožto poradní orgán Bankovní rady pro oblasti dohledu nad finančním trhem. Doplnění zák. o ČNB bylo reakcí na sjednocení dohledu nad finančním trhem do České národní banky, která tak převzala počínaje 1. dubnem (účinnost zákona) agendu Komise pro cenné papíry (KCP). Výbor pro finanční trh sleduje a projednává obecné koncepce, strategie a přístupy k dohledu nad finančním trhem, významné nové trendy na finančním trhu, v jeho dohledu nebo regulaci a systémové otázky finančního trhu a výkon dohledu nad ním, a to vnitrostátní i mezinárodní povahy. Následně výbor předkládá Bankovní radě svá stanoviska a doporučení. Výbor má 7 členů (jedná se o čestné funkce), kterými jsou předseda výboru, místopředseda výboru a další člen výboru, zvolení rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny na návrh profesních a zájmových organizací sdružujících účastníky finančního trhu a po vyjádření České národní banky

a Ministerstva financí k navrženým osobám; tito členové výboru musí být důvěryhodnými a uznávanými odborníky pro oblast finančního trhu. Dále pak jeden člen Bankovní rady jmenovaný a odvolávaný Bankovní radou, dva vedoucí zaměstnanci Ministerstva financí jmenovaní a odvolávaní ministrem financí, finanční arbitr. Funkční období člena výboru voleného rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny je 3 roky. Může být zvolen i opakovaně. Rozpočtový výbor je povinen zvolit člena výboru nejpozději do 3 měsíců od uplynutí funkčního období, smrti, vzdání se funkce nebo odvolání předchozího člena výboru rozpočtovým výborem z důvodu ztráty důvěryhodnosti.

#### **4.4 Emisní funkce a platební styk**

Česká národní banka je vrcholnou měnovou institucí, která určuje měnovou politiku (§ 2 odst. 2 písm. a) zák. o ČNB) a které dle § 12 zákona o ČNB náleží výhradní právo vydávat do oběhu bankovky a mince, jakož i mince pamětní (dále jen "bankovky a mince" - státovky se na území České republiky nevyžívají od roku 1973). Nejedná se ovšem pouze o právo ČNB ale i o povinnost bankovky a mince vydávat uloženou bance § 2 odst. 2 písm. b). ČNB tak plní roli ústřední (cedulové) banky státu.

Součástí právního řádu České republiky není zvláštní měnový zákon, jeho funkci plní zák. o České národní bance (resp. jeho část čtvrtá vymezená § 12 - 22). Vedle tohoto zákona upravují měnu ještě další právní normy, zvláště pak vyhlášky České národní banky. Měna je určitým druhem peněz (plnících funkci platidla, oběživa, pokladu při splnění všeobecného přístupu a užití), kterým je status měny přiznán právem. Peněžní jednotkou v České republice je koruna česká (se zkratkou "Kč"), která se dělí na sto haléřů. Koruna je tedy peněžní jednotkou hlavní, haléř potom peněžní jednotkou vedlejší. Koruna česká nemá stanoven svůj zlatý obsah přímo, ani nepřímo prostřednictvím fixace na měnu, která se váže na zlato. Kontingentování se neuplatňuje.

Zákonnými penězi (měnou) jsou tedy platné bankovky a mince vydané Českou národní bankou ve své nominální hodnotě dle § 16 zákona o ČNB. Po vzniku nových

států počátkem roku 1993 bylo třeba vyřešit otázku měny České republiky. Ve svém původním znění obsahoval zákon o ČNB přechodné ustanovení v § 56, které stanovilo, že bankovky a mince vydané Státní bankou československou, které jsou zákonnými penězi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za zákonné peníze ve smyslu § 16. Měnová unie Česka a Slovenska trvala krátce, měnová odluka proběhla okolováním stávajících bankovek SBČS na základě zákona č. 60/1993 Sb., o oddělení měny, s účinností od 8. 2. 1993. Přepočtení nominální hodnoty byl zvolen 1:1, na rozdíl od prvorepublikové měnové odluky tak nedošlo k deflaci ani ke zvláštním zdaněním. ČNB Zajišťuje uměleckou a technickou přípravu platidel, jejich výrobu a dodávky, sjednává tisk bankovek a ražbu mincí a dozírá na ochranu a bezpečnost do oběhu nevydaných bankovek a mincí a na úschovu a ničení tiskových desek, razidel a neplatných a vyřazených bankovek a mincí. Vydání nového druhu a vzoru bankovky či mince právně zajišťuje ČNB vyhláškou, ve které je mimo nominální hodnoty, rozměry, hmotnost, materiál, vzhled a další náležitosti bankovek a mincí též stanoveno, ke kterému dni se vydávají do oběhu. Teprve vydáním do oběhu se stává platidlo součástí soustavy zákonných peněz, nikoliv tedy samotným vytištěním. Stejně tak ukončení platnosti bankovek a mincí a způsob a dobu jejich výměny za jiné bankovky a mince určuje Česká národní banka vyhláškou.

V případě, že Česká národní banka prohlásí bankovky a mince, které vydala, za neplatné a stáhne je z oběhu, uhradí jejich nominální hodnotu výměnou za jiné nově vydané bankovky a mince. Doba, po kterou je možno výměnu provádět, nesmí být kratší pěti roků, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. ČNB se drží praxe určovat toto prekluzivní období pro výměnu bankovek a mincí jako neuzavřené, platné do odvolání. Na konci období stanoveného pro výměnu se úhrnná částka bankovek a mincí prohlášených za neplatné, ale nepředložených k výměně, odečte od množství peněz v oběhu v účtech České národní banky. Tato částka je příjmem České národní banky.

Česká národní banka stanoví vyhláškami, tedy právními předpisy - obecně závaznými abstraktními akty - dle § 22 zákona o ČNB nominální hodnoty, rozměry, hmotnost, materiál, vzhled a další náležitosti bankovek a mincí a jejich vydání do oběhu; postup fyzických a právnických osob při příjmu zákonných peněz a nakládání s nimi, včetně postupu při odebrání podezřelých bankovek a mincí; poskytování náhrad

za necelé a poškozené bankovky a mince; ukončení platnosti bankovek a mincí a způsob a dobu jejich výměny za jiné bankovky a mince; jakož i podmínky, za kterých lze reprodukovat symboly peněz nebo vyrábět předměty, které je úpravou napodobují. Jejich prostřednictvím ČNB naplňuje jeden ze svých cílů - ochranu měny a péči o ni. Jednou z těchto vyhlášek je vyhláška České národní banky č. 37/1994 Sb. ze dne 21. února 1994, kterou se stanoví postup při příjmu peněz a nakládání s nimi a při poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince, která zajišťuje hotovostní peněžní oběh, když stanoví povinnost přijímat zákonné peníze. Tato povinnost neplatí absolutně a bezvýjimečně, ale je odstupňována dle určitých kritérií týkajících se jak příjemce zákonných peněz, tak "kvality" zákonných peněz samotných včetně limitování možnosti odmítnout určitý počet mincí při daných nominálech (včetně mincí pamětních). Odmítání tuzemských peněz, stejně jako jejich shromažďování bez hospodářské potřeby je sankcionováno trestněprávně. Zatímco nucený oběh zákonných peněz je stanoven vyhláškou ČNB, jsou pravidla poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince upravena vedle vyhlášky již § 17 a 18 v zákoně o ČNB. Česká národní banka vyměňuje na požádání poškozené bankovky a mince, které vydala, za bankovky a mince nepoškozené. Česká národní banka může odmítnout vyměnit bankovky nebo mince, jejichž obrazec nebo reliéf je nečitelný nebo proděravělý, a zbytky bankovek menší než čtvrtina původní plochy bankovek. Takové bankovky a mince se předložiteli odeberou bez náhrady a zničí; v odůvodněných případech může Česká národní banka výjimečně náhradu poskytnout. Odůvodněnost posuzuje ČNB. Bez náhrady zůstávají bankovky a mince, které byly zničeny nebo ztraceny. Bez náhrady mohou být odebrány bankovky, jejichž vzhled byl pozměněn, zejména bankovky, které byly popsány, pomalovány, přetištěny, potištěny, perforovány, nebo které byly zamazány barvou, lepidlem nebo jiným podobným materiálem.

Ochrana měny spočívá vedle uvedeného i v postihování padělání a pozměňování peněz, která je rovněž upraveno na úrovni zákona (vedle zákona o ČNB jde o trestní předpisy, např. § 233 až 239, 270, 271 zák. č. 40/2009 Sb., a předpisy práva autorského, např. zák. § 105a až 105c, § 40 až 45 zák. č. 121/2000 Sb.). Zákon ukládá povinnost právnickým osobám (a fyzickým osobám provádějící směnárenskou činnost nebo poskytující peněžní služby podle devizového zákona) padělané nebo pozměněné (resp. i podezřelé) peníze předávat ČNB a oznamovat tuto skutečnost orgánům činným



v trestním řízení. Při odběru takovýchto peněz jsou právnické osoby oprávněny zjišťovat totožnost jejich předkladatelů.

ČNB dále Vyhláškou č. 553/2006 Sb., o podmínkách, za kterých lze reprodukovat bankovky, mince, šeky, cenné papíry a platební karty a vyrábět předměty, které je úpravou napodobují, provádí ustanovení § 20 zákona o ČNB. Reprodukce lze zhotovovat za podmínek daných tímto předpisem, ty jsou nastaveny v zásadě nastaveny tak, aby reprodukce byla na první pohled se zákonnými penězi nezaměnitelná.

Hotovostní styk (resp. určité platby v hotovosti) je limitován zák. č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti. Limitní částka, kterou lze ještě platit hotově, je stanovena na 15 000 EUR. V oblasti bezhotovostního styku nemá ČNB srovnatelné pravomoci, jelikož upravuje pouze platební styk mezi bankami (nikoli obecně mezi všemi subjekty) a zúčtování na účtech bank, jakož i způsob používání platebních prostředků bankami v platebním styku (vyhláška č. 62/2004 Sb.). Veřejnoprávní úpravu bezhotovostního platebního styku poskytuje zák. o platebním styku (č. 124/2002 Sb.) a zákonem č. 285/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o platebním styku - jinak se řídí vztah klienta a banky soukromoprávními předpisy. Základním přínosem je pak stanovení lhůt pro provedení převodů. Dále zákon upravuje vydávání a užívání elektronických peněz a poskytuje ČNB významné povolovací, dohledové, regulační a sankční pravomoci vedle pravomoci přímo vydávat elektronické peníze. Těmi lze rozumět elektronicky uchovávanou hodnotu použitelnou k placení představující pohledávku vůči vydavateli elektronických peněz. Případné spory z platebního styku je alternativně umožněno řešit na základě zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. Zákon o platebním styku nově umožňuje vytvoření jiných platebních systémů, než je dosavadní jediný mezibankovní platební systém ČNB - CERTIS. Tato možnost nebyla dosud naplněna.

## 4.5 Měnová politika a obchody ČNB

Základní vymezení úlohy měnové politiky se nachází již v ustanoveních článku 98 Ústavy, které jí ukládají zabezpečovat především cenovou stabilitu a, pokud tím není dotčen tento hlavní cíl ČNB, podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu, jak jest zakotveno v § 2 odst. 1 zák. o ČNB. Dle dalšího odstavce tohoto paragrafu Česká národní banka určuje měnovou politiku, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev, pečuje o jejich plynulost a hospodárnost a podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních systémů a na jejich rozvoji. K pojmu cenová stabilita viz. kapitola cíl ČNB.

Vedle využití pravomoci regulovat finanční trh Česká národní banka vystupuje zároveň jako jeho účastník, který usměřňuje trh prostřednictvím nákupu a prodeje cenných papírů, vydáváním cenných papírů a jinými nástroji finančního trhu. Tato činnost spadá pod pojem "operace na volném trhu". Těmito operacemi dosahuje ČNB jejich cílů prostřednictvím využití tržních mechanismů. Prostřednictvím nákupu cenných papírů ČNB zvyšuje objem oběživa, zatímco jejich nákupem peníze z oběhu stahuje. Dle § 28 zák. o ČNB Česká národní banka může od bank nakupovat, popřípadě jim prodávat směnky splatné do šesti měsíců ode dne nákupu Českou národní bankou a opatřené alespoň dvěma podpisy, z toho alespoň jedním podpisem za banku a státní dluhopisy nebo jiné cenné papíry se státní zárukou. Na rozdíl od obchodů ČNB s bankami (pobočkami zahraničních bank a se spořitelními a úvěrními družstvy), které zákon pouze omezuje, obchody s Českou republikou (a ostatními veřejnoprávními subjekty) vylučuje, když v § 30 odst. 2 stanoví, že Česká národní banka nesmí poskytovat návratné finanční prostředky ani jinou finanční podporu České republice ani jejím orgánům, územním samosprávným celkům, veřejnoprávními subjektům a právnickým osobám pod 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. Stejně tak s těmito subjekty nesmí provádět obchody, v důsledku kterých by mohly vzniknout pohledávky České národní banky vůči těmto subjektům. Zákon tímto ustanovením předchází vyrovnávání veřejného dluhu na úkor úspor obyvatelstva, které by byly znehodnoceny v důsledku

inflace, kterou z historických zkušeností způsobuje úvěrování státu centrální bankou. Spolu s dalšími ustanoveními je toto projevem zákonodárcovy vůle ustavit ČNB jako nezávislou instituci. K problematice nezávislosti blíže v kapitole "nezávislost ČNB". Česká národní banka není odkázána pouze na obchod s cennými papíry, ale sama je může i vydávat. Dle § 33 se jedná o krátkodobé cenné papíry se splatností do šesti měsíců a obchodovat s nimi - tzv. poukázky České národní banky.

Hlavní měnový nástroj v oblasti operací na volném trhu má podobu repo operací prováděných formou tendrů. Jedná se prostředek stažení přebytečné likvidity z peněžního oběhu pomocí obchodů ČNB s bankami, přičemž tyto obchody jsou zajištěny dohodnutými cennými papíry (označovanými jako kolaterál). Obě strany zavazují, že po uplynutí doby splatnosti poskytnutého úvěru proběhne reverzní transakce, v níž ČNB jako dlužník vrátí věřitelské bance zapůjčenou jistinu zvýšenou o dohodnutý úrok a věřitelská banka vrátí ČNB poskytnutý kolaterál. Právně se zpětný odkup kolaterálu upravuje obvykle pomocí zajištění převodu práva podle § 553 Občanského zákoníku. Základní doba trvání těchto operací je stanovena na 14 dní, proto je z hlediska měnové politiky chápána jako klíčová dvoutýdenní repo sazba (2T repo sazba), kterou vyhláší ČNB obvykle každý pracovní den. ČNB provádí repo tendry s tzv. variabilní sazbou. To znamená, že vyhlášená dvoutýdenní repo sazba slouží jako maximální limitní sazba, za kterou mohou být banky v repo tendru uspokojovány. Nabídky bank jsou vypořádány podle americké aukční procedury, tj. ČNB přijme přednostně nabídky požadující nejnižší úrokovou sazbu, a to až do výše predikovaného přebytku likvidity na daný den. V případě, že objem objednaný bankami přesáhne predikovaný přebytek likvidity, Česká národní banka nabídky za nejvyšší sazby buď zcela odmítne nebo proporcionalně zkrátí. Minimální akceptovatelný objem obchodu je 300 mil. Kč a dále celé násobky 100 mil. Kč.

ČNB stanovuje úrokové sazby pro obchody s bankami, vedle repo sazby jde o diskontní a lombardní sazbu. Všechny tři měnověpolitické sazby slouží k řešení přebytku nebo nedostatku likvidity na peněžním trhu. Diskontní sazbou se úročí krátkodobá depozita přijímaná Českou národní bankou od obchodních bank, operace úročené diskontní sazbou slouží ke stažení přebytku likvidity, který obchodní banky nedokáží uložit na peněžním trhu. Lombardní sazba je potom úroková sazba, za kterou

ČNB poskytuje obchodním bankám krátkodobý úvěr (nejvýše na dobu 3 měsíců) při poskytnutí odpovídajícího zajištění. Těmito operacemi řeší Česká národní banka nedostatek likvidity, v případě, že obchodní banky nedokáží získat likviditu na peněžním trhu. K ukládání nebo poskytování peněžních prostředků přes noc (overnight, O/N) slouží tzv. automatické facility. Depozitní facility poskytuje bankám možnost uložit přes noc u ČNB bez zajištění svou přebytečnou likviditu. Banka má na přístup do depozitní facility nárok. Minimální objem je 10 mil. Kč, částky nad touto hranicí jsou přijímány bez dalších omezení. Depozita jsou úročena diskontní sazbou. Marginální zápůjční facility poskytuje bankám, které mají s ČNB uzavřenou rámcovou repo smlouvu, možnost vypůjčit si přes noc od ČNB formou repo operace likviditní peněžní prostředky. Banka má na přístup do zápůjční facility nárok. Minimální objem je 10 mil. Kč, částky nad touto hranicí jsou poskytovány bez dalších omezení. Finanční prostředky v rámci této facility jsou úročeny lombardní sazbou. Lombardní sazba představuje horní mez pro pohyb krátkodobých úrokových sazeb na peněžním trhu zatímco diskontní sazba představuje mez horní. Spolu tak vytvářejí lombardní a diskontní sazba koridor, ve kterém se pohybuje úročení na peněžním trhu. Sazby vyhláší Česká národní banka na svých internetových stránkách a formou úředního sdělení České národní banky ve Věstníku České národní banky. Vedle měnověpolitických významů má určení sazeb význam i z hlediska dalších právních předpisů, které se sazbami určenými Českou národní bankou operují.

Další prostředek k provádění měnové politiky poskytuje České národní bance § 25 zák. o ČNB. Ten umožňuje ČNB požadovat, aby banky (a pobočky zahraničních bank a spořitelni a úvěrní družstva) měly na účtu u České národní banky uloženu stanovenou část svých zdrojů - povinné minimální rezervy. Ty mohou činit nejvýše 30 % celkových závazků příslušné banky vůči jejím klientům očištěných od závazků k jiným bankám. Ačkoli funkce tohoto nástroje měla směřovat ke snižování objemu peněžních prostředků v oběhu, jsou nyní takto blokové peněžní prostředky využívány k zajišťování plynulosti mezibankovního platebního styku v zúčtovacím centru ČNB. Předepsaný objem povinných minimálních rezerv je stanoven na 2 % ze základny pro jejich výpočet. *„S platností od 12. 7. 2001 je touto základnou objem primárních závazků dané banky (tj. především vkladů od nebankovních subjektů), jejichž splatnost nepřevyšuje 2 roky. Příslušná banka je povinna udržovat na účtech pro držení PMR*

*takový denní zůstatek, který je v průměru za udržovací období (přibližně 1 měsíc - začíná první čtvrtek v měsíci a končí ve středu před prvním čtvrtkem v následujícím měsíci) roven minimálně stanovené PMR pro dané udržovací období. Prostředky na tomto účtu až do výše předepsaného objemu PMR jsou počínaje 12. 7. 2001 bankám úročeny dvoutýdenní repo sazbou ČNB (dříve úročeny nebyly)... V roce 1999 dokončila ČNB proces postupného snižování sazby PMR na úroveň 2 %, která je shodná s výší sazby PMR stanovenou Evropskou centrální bankou pro banky v Hospodářské a měnové unii (EMU).<sup>32</sup>*

## **4.6 Devizová politika ČNB**

Smyslem devizové politiky je za využití nástrojů devizové regulace pozitivně ovlivňovat platební bilanci státu a zabezpečovat její vyrovnanost. České národní bance jsou přiznávány pravomoci v oblasti devizové regulace zejména devizovým zákonem č. 219/1995 Sb. Na základě § 30a tohoto zákona je Česká národní banka zmocněna stanovit vyhláškou vzory tiskopisů žádosti o registraci ke směnářenské činnosti a obsah jejich příloh; způsob informování klientů devizových míst; rozsah, období, způsob, lhůty plnění a strukturu údajů vykazovaných o množství hotovostně nakoupených a prodaných cizích měn; rozsah, období, lhůty a způsob plnění oznamovací povinnosti. Mezi tyto se řadí vyhláška č. 34/2003 Sb. ze dne 20. ledna 2003, kterou se stanoví rozsah, období, lhůty a způsob plnění oznamovací povinnosti podle devizového zákona a dále vyhláška č. 376/2009 Sb., o směnářenské činnosti. Česká národní banka je dle zákona devizovým orgánem spolu s Ministerstvem financí. Do působnosti ČNB patří tuzemci a cizozemci (kritériem odlišení je místo trvalého pobytu či sídla) vůči kterým nevykonává pravomoc Ministerstvo dle § 2 odst. 1 devizového zákona. Zvláštní kategorií subjektů jsou devizová místa, těmi jsou dle § 1 písm. k): banka nebo spořitelní a úvěrní družstvo se sídlem v tuzemsku, pobočka zahraniční banky, platební instituce, pobočka zahraniční platební instituce nebo poskytovatel platebních služeb malého rozsahu, které jsou v rozsahu bankovní licence nebo povolení podle zvláštního právního předpisu oprávněny provádět platební styk ve vztahu k zahraničí, směnářenskou činnost

---

<sup>32</sup> [http://www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/mp\\_nastroje/](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/mp_nastroje/), ke dni 25. 11. 2010

nebo bezhotovostní obchody s cizí měnou. Dále potom osoba oprávněná vykonávat směnářenskou činnost na základě registrace a osoba oprávněná k poskytování platebních služeb ve vztahu k zahraničí na základě principu jednotné licence. ČNB má na základě devizového zákona vůči těmto subjektům v zásadě pravomoc udělovat devizové licence a kontrolovat dodržování devizových předpisů. Devizovým místům jsou zákonem uloženy zvláštní povinnosti. Na jejich dodržování dohlíží devizové orgány, těm pro případ nedodržení devizových zákonů svěřuje pravomoc uložit opatření k nápravě zjištěných nedostatků a za tím účelem stanovit lhůtu k odstranění těchto nedostatků, pozastavit činnost, která je v rozporu s devizovými předpisy (určit dobu rozsahu pozastavení), zakázat činnost, která je v rozporu s devizovými předpisy, zrušit registraci nebo zvláštní povolení, případně uložit peněžitou pokutu. Proti rozhodnutí ČNB lze podat rozklad. O rozkladu rozhoduje Bankovní rada.

Česká národní banka dle § 35 zák. o ČNB vyhláší kurs české měny k cizím měnám, který stanoví po projednání s vládou. V podmínkách volně směnitelné měny již nemá význam úřední stanovování kurzů, jelikož ty jsou určovány v rámci střetu nabídky a poptávky na devizovém trhu. To ovšem neznamená, že by ovlivňování kurzu nemohla ČNB dosahovat pomocí ekonomických měnových, resp. devizových nástrojů - nákupy a prodeje deviz, půjčky cizích měn apod. Kurzový lístek, který vyhláší Česká národní banka tedy nemá závaznou povahu. Normativnost takového určení kurzu spočívá spíše ve skutečnosti, že na kurz vyhlášený ČNB odkazují jiné předpisy (zejména daňové a účetní).

S ohledem na ekonomickou stabilitu a hospodářský vývoj se působnost devizových předpisů zužuje. Devizový zákon ovšem předpokládá vznik mimořádných situací s nimiž spojuje přísnější devizový režim. Při nepříznivém vývoji platební bilance, kdy v důsledku přetrvávajícího nadměrného přílivu kapitálu hrozí prohloubení celkové nerovnováhy, které by mohlo vést k vážným hospodářským a finančním poruchám a k ohrožení stability měny a které není možné účinně odvrátit běžnými nástroji měnové politiky může společně Česká národní banka a Ministerstvo financí uložit určitým osobám depozitní povinnost. Ta spočívá v omezení volně nakládat s peněžními prostředky a jejich nuceném uložení na zvláštním účtu (banky určené vyhláškou). Dalším, vážnějším stavem, je tzv. nouzový stav v devizovém hospodářství

vyhlašovaný vládou za předpokladu, že je vážně ohrožena platební schopnost vůči zahraničí nebo je vážně ohrožena vnitřní měnová rovnováha České republiky. Konkrétní předpoklad je pak důvodem k zavedení příslušných opatření. ČNB má za nouzového stavu v devizovém hospodářství pravomoc vydat zvláštní povolení, jímž se konkrétní subjekt vyjme ze zpřísněného režimu. To pouze z důvodu ohrožení života a zdraví osob, obrany a bezpečnosti státu a chodu jeho diplomatických služeb a pro operace, které povedou k prokazatelnému zlepšení stavu platební bilance. Zvláštní povolení se nevyžaduje, je-li účastníkem devizově právního vztahu Česká republika nebo Česká národní banka.

#### **4.7 Dohled ČNB nad finančním trhem**

Česká národní banka je podle zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance pověřena výkonem dohledu nad finančním trhem, tedy správní činností, která spočívá v pozorování určité činnosti nebo stavu, jejím (resp. jeho) následném hodnocení a v případném zajištění účelu dohledu. Obsahem dohledu nad finančním trhem je dohled nad dodržováním právních předpisů upravujících finanční činnost dozorovaných subjektů; povinností a podmínek stanovených pro výkon činnosti dozorovaných subjektů v jejich licenci, povolení či jiném veřejnoprávním oprávnění k jejich finanční činnosti a povinností uložených dozorovaným subjektům Českou národní bankou. Z hlediska správní teorie vykonává ČNB spíše dohled nežli dozor, vzhledem k právnímu výkladu, který je proveden v kapitole Právní vymezení ČNB - při opačném chápání výkonu veřejné správy Českou národní bankou, ve smyslu výkonu státní správy, by se jevílo vhodnějším označení činnosti ČNB jako dozor. Oběma formám je společné, že jsou vykonávány vůči nepodřízeným subjektům. Rozdíl spočívá v povaze dozorčího orgánu. Dozor je vykonáván státním orgánem, zatímco dohled vykonává subjekt od státu formálně odlišný (blíže v kapitole Právní vymezení ČNB). Je třeba zdůraznit, že obsahově se jedná o shodnou správní činnost. Dále budou termíny dohled a dozor užívány promiscue.

Zásahy dozorčího orgánu jsou výkonem veřejné moci, jako takové musí splňovat podmínky článku 2 Listiny základních práv a svobod, totiž že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon. Česká národní banka tedy vystupuje jako správní orgán vykonávající veřejnou moc. K problematice postavení České národní banky a výkonu veřejné moci se blíže věnuje kapitola Právní vymezení ČNB, tato kapitola se právní podstatou role dozorčího orgánu již zabývat nebude.

Výkonem dohledu nad finančním trhem se rozumí dohled nad bankovním sektorem, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím, penzijními fondy, družstevními záložnami, směnárny a dohled nad institucemi v oblasti platebního styku. Potřebnost tohoto dohledu spočívá v zabezpečení stability bankovního sektoru, kapitálového trhu, pojišťovnictví a sektoru penzijních fondů a dalších oblastech ve kterých provádí finanční činnost dozorované subjekty, jelikož tohoto stavu by nebylo možno spolehlivě dosáhnout pomocí tržních mechanismů. Česká národní banka disponuje v zásadě dvěma prostředky, kterými dosahuje cíle dohledu. Jsou to nápravná a sankční opatření.

Výkon dohledu Českou národní bankou lze dělit do více úseků. Základním kritériem "druhu" dohledu je zákon, na jehož základě ČNB dohled vykonává, potažmo subjekty, které jsou dohledu podrobeny. V České republice je takřka celá oblast dohledu nad finančním trhem svěřena jedné instituci - České národní bance. V této souvislosti se hovoří o sjednoceném dohledu nad finančním trhem.

Nad činností komerčních bank dohlíží ČNB na základě zák. č. 21/1992 Sb. (vedle zák. o ČNB). Bankou se dle § 1 zák. o bankách rozumějí právnické osoby se sídlem v České republice, založené jako akciová společnost, které přijímají vklady od veřejnosti, a poskytují úvěry, a které jsou držiteli bankovní licence. Bankovní činnost dále umožňuje zákon vyvíjet pobočkám zahraničních bank na základě bankovní licence (vydané ČNB), zahraničním bankám nebo jiným finančním institucím se sídlem v jiném členském státě EU nebo jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor na základě povolení domovského státu - tzv. jednotné licence. Případně ještě bankám z jiných států na základě mezinárodní smlouvy a vyhlášky ČNB. Česká národní banka tedy není bankou podle zákona o bankách a pro jeho účely. Naopak v rámci bankovního dohledu



vystupuje ČNB jako správní úřad, který se řídí zákonem o ČNB a dalšími předpisy (např. z. o bankách, z. o státní kontrole). Bankovní dohled vykonává ČNB nejen nad bankami, ale i nad pobočkami zahraničních bank a konsolidačními celky (skupina ovládajících a ovládaných osob z nichž alespoň jedna je banka). Nad zahraničními bankami působícími v České republice na základě jednotné licence vykonává dohled zejména domovský orgán dohledu (velmi omezeně potom i ČNB). Bankovnímu dohledu v podstatě podléhá kterýkoliv subjekt žádající vydání rozhodnutí o udělení bankovní licence, jelikož tu uděluje Česká národní banka. ČNB je svěřena diskreční pravomoc (správní uvážení ve smyslu volné úvahy) rozhodnout o jejím udělení. Na udělení bankovní licence tedy není právní nárok, a to ani při splnění patřičných zákonných požadavků zvaných kritéria autorizace. V případě, že ČNB zjistí nedostatky v činnosti banky (ty mohou spočívat v nedodržování zákonů a přímo použitelných předpisů Evropských společenství, vyhlášek a opatření vydaných Českou národní bankou, stejně tak jako v nedodržení podmínek stanovených udělenými licencemi a dalších podmínek - jak je vypočítává § 26 odst. 3 zák. o bankách), může ČNB ukládat opatření k nápravě nebo peněžité pokuty. Uložení opatření je rovněž v diskreci ČNB. Pokud by banka nezjedнала nápravu sama, může ji zjednat přímo ČNB (některými opatřeními uvedenými v § 26 odst. 1 zák. o bankách). Za předpokladu, že nedostatky v činnosti banky ohrožují stabilitu bankovního nebo finančního systému může Česká národní banka zavést nucenou správu. Správce je jmenován Bankovní radou. Rozhodnutím, kterým se zavádí nucená správa, se suspenduje výkon funkce všech orgánů banky, ty jsou tímto nahrazeny osobou správce (blíže viz. část devátá z. o bankách). Vedle nápravných opatření umožňuje ČNB zákon ukládat pokuty. Její maximální výše činí 50 milionů Kč a lze ji uložit do jednoho roku od zjištění nedostatku, nejpozději však do 10 let ode dne, v němž nedostatek vznikl. Pokuty jsou příjmem státního rozpočtu. Při přetrvávání závažných nedostatků (resp. dalších podmínek dle § 34 odst. 2 z. o bankách) má ČNB možnost odejmutí bankovní licence. Povinna odejmout licenci je ČNB, jestliže zjistí, že kapitál banky na individuálním základě je menší než jedna třetina součtu jejích jednotlivých kapitálových požadavků.

ČNB rozhoduje ve správním řízení, opravným prostředkem je rozklad, o němž rozhoduje Bankovní rada ČNB. Postup ČNB se řídí předpisy upravujícími správní řízení s odchylkami dle zákona o bankách. Odchytkou je například možnost zahájit

řízení okamžikem doručení rozhodnutí.

Bankou jsou nezbytně i stavební spořitelny, protože ČNB vykonává dohled i nad nimi. Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření umožňuje výkon dozoru i Ministerstvu financí, které vykonává dozor nad užitím prostředků, které plní roli podpor stavebního spoření. Dohled nad stavebními spořitelny vykonávají tedy ČNB i Ministerstvo financí.

Obdobně jako bankovní dohled je upraven dohled České národní banky nad spořitelny a úvěrními družstvy (družstevními záložnami) zákonem č. 87/1995 Sb., o spořitelny a úvěrních družstvech, ty jsou spolu s bankami označovány jako „úvěrové instituce“ a platí pro ně v řadě případů, zejména pokud se týká obezřetnosti podnikání (ČNB stanoví pravidla obezřetného podnikání vyhláškou na základě § 24 zákona o ČNB), shodná pravidla.

Česká národní banka vykonává dohled též na základě zákona 124/2002 Sb., o platebním styku nad provozovateli systémů provozovaných podle tohoto zákona a nad účastníky těchto systémů. Dále na základě devizového zákona (č. 219/1995 Sb.) dohlíží ČNB nad devizovými místy a osobami registrovanými ke směnárenské činnosti (bližší viz. kapitola Devizová politika). Česká národní banka vykonává dohled nad dodržováním povinností stanovených občanským zákoníkem pro uzavírání smluv o finančních službách uzavíraných na dálku a nad dodržováním povinností zákazu používání nekalých obchodních praktik, a to osobami uvedenými v § 44 odst. 1 zák. o ČNB. Výjimku představují platební instituce, poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu a vydavatelé elektronických peněz malého rozsahu, nad nimiž vykonává Česká národní banka tento dohled pouze v rozsahu poskytování platebních služeb, služeb souvisejících s poskytováním platebních služeb a vydáváním elektronických peněz.

ČNB vykonává dohled podle zákona č. 151/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a podle dalších zvláštních zákonů (zejména z. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu) nad subjekty kapitálového trhu. Zejména se jedná o obchodníky s cennými papíry, organizátory regulovaného trhu a další subjekty, jak je vyjmenovává zák. o podnikání na kapitálovém trhu. Dohled vykonává ČNB nad

investičními společnostmi a investičními fondy dle zák. č. 189/2004 Sb. o kolektivním investování; nad emitenty dluhopisů dle zák. č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. Dále nad penzijními fondy podle zák. č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. ČNB vykonává dohled nad subjekty při plnění určitých povinností stanovených obchodním zákoníkem, zák. č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a zák. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. České národní bance je svěřen dohled v oblasti pojišťovnictví nad pojišťovnami a zajišťovnami na základě zák. č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví.

ČNB vykonává dále tzv. doplňkový dohled na základě zákona č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákona o finančních konglomerátech). Finančním konglomerátem se rozumí skupina propojených subjektů vyvíjejících činnost na finančním trhu (definován je § 4 zákona). Smyslem dohledu je sledování a vyhodnocování rizik na úrovni finančního konglomerátu za účelem omezení rizik, která nesou tzv. regulované osoby (vymezeny § 2 písm. d) zákona).<sup>33</sup>

Lze shrnout, že Česká národní banka je institucí vykonávající dohled nad subjekty finančního trhu jak na individuálním, tak konsolidovaném základě včetně doplňkového dohledu. ČNB vykonává dohled zpravidla již v rámci povolovacího řízení nad subjekty, které mají zájem účastnit se finančního trhu a nad chováním těchto subjektů během jejich působení na finančním trhu. Vystupuje jako správní orgán a jako správní orgán ukládá dozorovaným subjektům nápravná a sankční opatření. Na rozdíl od standardního právního vymezení mantinelů pro rozhodování správních orgánů v rámci státní správy je České národní bance svěřena v mnoha případech diskreční pravomoc. Dle mého názoru se ovšem nejedná o zcela volnou úvahu, jelikož, obecně řečeno, je Česká národní banka povinna dbát na stabilitu finančního trhu. Opatření Českou národní bankou proto nemají vést k nestabilitě finančního trhu, čímž je ČNB při výkonu dohledu vázána. Teorie správního práva v souvislosti s limitem diskreční pravomocí hovoří o tzv. testu

---

<sup>33</sup> blíže viz. Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková H. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 62 až 73

proporcionality.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 815 až 816

## 5. Závěr

Prapočátky centrálního bankovníctví na českém území sahají do doby středověku a jsou spojeny s výsostným právem panovníka na úpravu měny jakožto výrazu jeho suverénní moci. V této době lze hovořit o centrálním bankovníctví spíše ve funkčním smyslu, nikoliv ve smyslu institucionálním. Institucionálně byla centrální banka - Privilegovaná rakouská národní banka - zakotvena až roku 1816 při zvolení koncepce soukromé akciové cedulové banky oddělené od státu a na něm relativně nezávislé a to z důvodu nepříznivého stavu státních financí. Privilegovaná rakouská národní banka nebyla výslovně ústavně zakotvena a při výkonu svých funkcí nebyla považována za veřejnoprávní instituci. Emisní privilegium jí bylo opakovaně propůjčováno na omezenou dobu, z čehož byla odvozována kontrolní a nařizovací pravomoc státu vůči centrální bance. K jejímu výkonu sloužila řada různých mechanismů, které při dnešním pojetí nezávislého centrálního bankovníctví ČNB nemají své místo (příkladem schvalování statutu, vládní komisař). Vývoj centrálního bankovníctví byl zejména ovlivňován snahou panovníka, resp. státu, omezovat samostatnost centrální banky, zasahovat do výkonu jejích měnových pravomocí a zároveň potřebou důvěry obyvatelstva v měnu, která by byla takovými zásahy otřesena.

Prvorepublikovou úpravu centrálního bankovníctví lze rozdělit do dvou etap. První je představována Bankovním úřadem Ministerstva financí a vymezena lety 1919 až 1926, ten byl chápán pouze jako dočasné řešení. Nahrazen byl roku 1926 Národní bankou Československou, pro kterou byla po diskuzích vedených ohledně její povahy zvolena osvědčená forma soukromé akciové společnosti.

Inspiraci našel zákonodárce v předchozí úpravě Rakousko-Uherské banky. Stát si vyhradil vlastnictví jedné třetiny akcií. Stát udržoval kontrolu nad centrální bankou prostřednictvím udělování emisního privilegia, vládního komisaře, Nejvyššího účetního a kontrolního dvora, zákonného vymezení centrální banky, zdaněním a dalšími administrativními prostředky.

V období centrálně plánovaného hospodářství po roce 1948 se centrální banka

stala nesamostatnou institucí, pro jejíž tržní nástroje nebylo vzhledem k ekonomickému i mocenskopolitickému modelu místo. Z akciové společnosti se banka přeměnila na veřejný státní ústav. Byl zavedl sovětský jednostupňový model bankovního systému. K prvnímu ústavnímu zakotvení centrální banky - Státní banky československé - došlo roku 1968. Další změny právní úpravy se týkaly spíše řešení úprav federalistických prvků do centrálního bankovníctví se promítajících.

Změna společenského uspořádání si na sklonku roku žádala rovněž změnu právní úpravy centrální banky. V krátkém časovém období let 1989 - 1992 se vystřídaly hned dvě úpravy. První model ještě vycházel ze socialistického pojetí hospodářství a počítal s individuálním nejvyšším orgánem banky, druhý již plně odpovídal nové koncepci trhu a společnosti vůbec a do čela banky postavil kolektivní orgán. Nový a dosud platný zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance potom důsledně vycházel z tohoto druhého modelu, resp. z jeho právní úpravy. Tu ve své podstatě téměř plně převzal (vyjma ustanovení reflektujících federalistické uspořádání státu).

Česká národní banka vznikla na základě Ústavy a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Na sklonku společného státu byl dne 13. listopadu přijat ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky, kterýžto umožnil začít s dělením bilance Státní banky československé a připravit novou úpravu centrálního bankovníctví nástupnických států. Ústavodárce nově vznikajícího samostatného českého státu přijal dne 16. prosince 1992 Ústavu České republiky, ta byla vyhlášena pod číslem 1/1993 Sb. V Ústavě byla věnována centrální bance samostatná hlava šestá. Systematickým výkladem lze dovodit záměr ústavodárce vymezit centrální banku vůči ostatním ústavním orgánům a zdůraznit tak zároveň i její oddělenost od moci výkonné. Ústava zvolila pro nástupnickou centrální banku název Česká národní banka. Vedle článku 98 Ústavy se České národní banky dotýkají zejména články 62, 63 a 79. Články hlavy třetí Ústavy pojednávají o vztahu prezidenta (resp. vlády) a ČNB z hlediska jmenování (resp. i odvolání) členů Bankovní rady ČNB. Problematika potřeby kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování členů Bankovní rady ČNB byla podrobně rozpracována jak v akademické rovině, tak i v rovině praktické. K otázce jmenování členů Bankovní rady ČNB se vyjádřil Ústavní soud. Ten rozhodl konkrétní spor, který by nebylo třeba řešit v případě jasné právní

úpravy. Je třeba zdůraznit, že ani rozhodnutí Ústavního soudu nemá obecně závazný charakter a de lege ferenda by bylo vhodné zpřesnit právní úpravu jmenování členů Bankovní rady, aby se zúžil prostor pro výklad příslušných ustanovení. Za současného stavu zřejmě platí, že prezident republiky jmenuje všechny členy Bankovní rady ČNB bez ohledu na její vnitřní složení. Jmenování Bankovní rady pouze prezidentem republiky bez součinnosti s dalšími ústavními orgány je z hlediska historie i komparace s úpravou v právních řádech ostatních států ojedinělé. De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o zakotvení mechanismů, které by do procesu jmenování členů Bankovní rady zapojily vládu (jak to činil původní návrh zákona o ČNB či jinak) nebo parlament. V této souvislosti je třeba upozornit na rizika zakotvení kumulace jmenování členů Bankovní rady. V extrémním případě by tak mohlo skončit funkční období všem členům Bankovní rady v jednu dobu. De lege ferenda by bylo vhodné upravit režim postupného jmenování do funkce, čímž by se předešlo zlomovým změnám v chování Bankovní rady, potažmo České národní banky, a přispělo by se tak ke kontinuitě měnové politiky. Současná právní úprava stanoví určité předpoklady pro výkon funkce člena Bankovní rady, jistě tak došlo k příznivému posunu od původní úpravy. Je totiž třeba poznamenat, že kvalita činnosti Bankovní rady je především determinována osobními kvalitami jejích členů. Jakkoliv bude právní úprava přesně určovat mechaniku jmenování členů Bankovní rady, vždy by mělo být cílem dosažení stavu, kdy do čela ČNB jsou jmenováni ti nejpopulanější. V minulosti, v modelu centrální banky ve formě akciové společnosti, byl jednou z těchto záruk i požadavek majetkové účasti ve formě vlastnictví akcií banky. Odhlédneme-li od faktu, že toto opatření sloužilo zároveň jako majetkový cenzus, nezbyvá dle mého názoru než souhlasit s vhodností smyslu tohoto opatření. V dnešní době je přístupováno k obdobným opatřením ve sféře soukromého podnikání a to zároveň při možnosti odvolat vrcholné vedení soukromých společností. Zákon o ČNB umožňuje odvolat členy Bankovní rady z taxativních důvodů, což jistě koresponduje s demokratickým pojetím státního, jakož i společenského uspořádání. Na druhou stranu se mi jeví vhodné zakotvit mechanismus odpovědnosti alespoň ve formě potenciální finanční ztráty. Dnešní právní úprava v podstatě činí pravý opak, když stanoví, že Bankovní rada si stanoví finanční požitky autonomně.

Ústava zakotvuje hlavní cíl ČNB, a to pečovat o cenovou stabilitu. Na tomto normativním ustanovení lze sledovat jednu z dalších nepříjemností, kterým čelí

zákonodárce (resp. ústavodárce). Z hlediska teorie práva se hovoří o problému ostrosti. V právní úpravě ČNB se prakticky nelze vyvarovat užití ekonomických pojmů, což má za následek vždy poměrně neostrou hranici rozsahu významu těchto pojmů. Otvírá se tak doširoka prostor za prvé pro výklad takových pojmů a za druhé pro změnu jejich významu v čase. Při výkladu o cílové nezávislosti ČNB jsem uvedl, že ČNB je dán cíl pevně zákonem. Fakticky ale ČNB přešla na režim cílování inflace, aniž by se zákonné vymezení cíle změnilo. Je proto otázkou, zda nechápat definování cíle ČNB pouze jako deklaratorní, jelikož i nyní se (při vědomí všech pravomocí ČNB) jeví výstižnějším cílem "péče o finanční stabilitu".

Problematicke nezávislosti ČNB je v diplomové práci věnován značný prostor. Osobně se mi diskuze na toto téma jeví přínosná, ačkoliv je při jejím vedení patrná snaha za každou cenu se vyvarovat užití slovních spojení "omezení nezávislosti" apod. Namísto toho se vytvářejí další kategorie, které nezní tak kontroverzně. Nezávislost ČNB nelze posuzovat pouze z akademického hlediska, historie centrálního bankovníctví je dostatečně dlouhá, aby poskytla řadu praktických příkladů dopadů různého nastavení nezávislosti centrální banky. Dle mého názoru lze považovat *de lege ferenda* za žádoucí takovou úpravu, která nepřerušuje kontinuitu kredibility ČNB. Tedy, aby samotná změna řešení nastavení nezávislosti ČNB nebyla s to ovlivnit důvěru v ČNB veřejností vkládanou.

S otázkou nezávislosti ČNB úzce souvisí problematika majetku a hospodaření banky. Zatímco původní zákonná úprava hovořila o bance v postavení podnikatele při nakládání s vlastním majetkem, novelizované (a dosud platné) znění ustanovení o vlastním majetku neobsahuje. Názory na povahu majetku ČNB se různí. Zaznívají i takové, že ČNB nevlastní žádný majetek, nýbrž pouze hospodaří s majetkem státu (s odbornou péčí). Takovýto krajně profilovaný názor lze vyvrátit pomocí příkladu. Jako vlastník budovy ústředí ČNB je v katastru vedena Česká národní banka. Další (více koncepční než příkladné) důvody pro odmítnutí tohoto názoru jsem uvedl v příslušné podkapitole. Na tomto místě uvedu snad pouze jeden z důvodů pro odmítnutí názoru, který hájí myšlenku, že povaha majetku ČNB byla novelou změněna, přičemž původně se jednalo o majetek ve vlastnictví ČNB. Tedy názor vycházející v podstatě z vyvlastnění majetku ČNB. Platí, že ČNB je právnickou osobou, subjektem práva.



Listina stanoví, že vyvlastnění, nebo nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Tyto podmínky nebyly splněny, nelze proto hovořit o vyvlastnění. De lege ferenda se mi jeví vhodné postavit povahu majetku ČNB najisto.

Podkapitola Právní vymezení ČNB se zabývá problematikou definování České národní banky. ČNB je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem, právníckou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu a nezapisuje se do obchodního rejstříku, České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu. ČNB má tedy postavení ústřední banka státu, podnikatele v oblasti bankovníctví a správního úřadu. Nejzajímavější je právě povaha správního úřadu (dle dikce čl. 79 Ústavy jiného správního úřadu). Vzhledem k nezávislému postavení České národní banky se objevuje zřejmý rozpor s výkonem státní (veřejné) správy ČNB. Diskuze o "ČNB - správní úřad" se opírají zejména o předchozí poznatky a výsledky diskuzí o nezávislosti České národní banky. Přeneseno tak lze hovořit o nezávislých správních úřadech. Tento pojem je v podstatě *contradictio in adjecto* a ani správní věda nemá na povahu těchto úřadů zcela jednotný názor. Právní řád existenci těchto úřadů, jejich vznik a fungování, zdá se, umožňuje a počítá s nimi (pro příklad článek 79 Ústavy, § 1 odst. 1 správního řádu). Budoucnost dle mého názoru nezbytně umožní překlenout překážky existence nezávislých správních úřadů výkladem (ať už z důvodu jejich faktické existence) bez zvláštní, pro nezávislé správní úřady ucelené, právní úpravy. Podobné diskuze se vedou o privatizaci veřejné správy, ty se nepřímo postavení ČNB také dotýkají.

České národní bance jsou svěřeny pravomoci v oblasti měnové a devizové politiky. Svého cíle dosahuje ČNB pomocí administrativně právních prostředků, jakož i prostřednictvím tzv. operací na volném trhu. Oblast devizové regulace představuje pro ČNB pole působnosti zejména za specifických podmínek - nouzových režimů v devizovém hospodářství. ČNB vykonává dohled nad finančním trhem (na jednotném; individuálním i konsolidovaném základě, doplňkový dohled), zejména jsou ji svěřeny povolovací, kontrolní, nápravné a sankční pravomoci. Mimo jiné, pro centrální banku ne tak typické funkce, ČNB vydává bankovky a mince a řídí peněžní oběh.

Lze shrnout, že Česká národní banka je ústavním orgánem sui generis, jehož postavení je upraveno řadou zákonů, institucí, která v sobě kumuluje výkon mnoha činností. Potřeba jasného a přesného institucionálního zakotvení České národní banky je vzhledem k roli, kterou ČNB ve státě a společnosti hraje, značná.

## seznam pramenů

- Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková H. a kol.: Finanční právo, 5. upravené vydání, Praha : C. H. Beck, 2009
- Bažantová, I.: Centrální bankovníctví v české historii institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, květen 2005
- Handrlica, J.: Nezávislé správní orgány, studie č. 3/2000, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, Praha, červen 2007
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha : C. H. Beck, 2009
- Jirásková, V., Suchánek R., Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám Praha : Linde, 2004
- Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo české republiky, část 1., Linde Praha a. s. 2008
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky : komentář. Díl 1, Ústavní systém, 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. , Praha : Linde, 1998
- Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB, Parlamentní zpravodaj, 2001
- Revenda Zbyněk: Centrální bankovníctví, 2. rozš. vyd., Praha : Management Press, 2001
- Reytt, T.: Role centrálních bank v demokratických systémech, Politologická revue, č. 2/2000

zákony a důvodové zprávy

internetové zdroje:

<http://www.cnb.cz>

<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=82>

<http://www.nku.cz/kon-zavery/K04035.pdf>

[http://cepin.cz/docs/dokumenty/sbornik\\_3\\_2000.pdf](http://cepin.cz/docs/dokumenty/sbornik_3_2000.pdf)

## **Abstrakt**

Cílem diplomová práce je popsat a analyzovat právní postavení a činnosti České národní banky. Obsah diplomová práce se skládá ze tří pomyslných částí. V první je popsán historický vývoj centrálního bankovníctví na českém území. Tato tvoří kapitolu a je rozdělena do čtyř podkapitol zohledňujících chronologický vývoj. Diplomová práce se z hlavní části zaměřuje na stav současné právní úpravy, proto druhá a třetí část tvoří nejrozsáhlejší část diplomové práce. Druhá část (resp. kapitola) je tvořena sedmi podkapitolami, v nichž je zkoumán rámec ústavních vztahů České národní banky, zejména vztah k prezidentu republiky, parlamentu a vládě, jakož i nezávislost a cíl ČNB. Třetí pomyslná část se týká zákonné úpravy, je rovněž tvořena 7 podkapitolami a zabývá se různými formami činnosti České národní banky. Další části diplomové práce jsou tvořeny z úvodu, závěru, seznamu pramenů, abstraktu a klíčových slov.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to describe and analyse the law position and activities of Czech national bank. The content of thesis is composed of three imaginary parts. In first one the historical development of central banking on Czech territory is described. It is divided into four chapters respecting the chronological development. The thesis is focused on a state of current legislation mainly, therefore the second and third part creates a widest portion of the thesis. The second part examines a framework of constitutional relations of Czech national bank and president, Parliament and government particularly, and the independency and aim of CNB in 7 chapters. The third part concerns with statutory law and is composed of 7 chapters also. It deals with a variety of activities of Czech national bank. Introduction, conclusion, abstract, key words and source list are drawn in other parts.

**klíčová slova:** ČNB, Česká národní banka, centrální banka

**key words:** CNB, Czech National Bank, central bank