UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra finančního práva a financí

MAREK JOCH

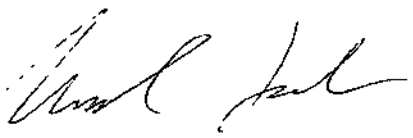
Právní postavení a činnost České národní banky

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Pavlína Vondráčková

2007

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a veškerá použitá literatura a další prameny jsou uvedeny v seznamu literatury.

Dne 17.4.2007



Marek Joch

Rád bych poděkoval vedoucí diplomové práce,

pani JUDr. Pavlíně Vondráčkové

za její neocenitelnou pomoc a odborné vedení při zpracování diplomové práce

a všem, kteří mi byli po dobu mé diplomové práce nápomocni.

Vší pravdy jsou snadno pochopitelné,
jsou-li jedenkrát rozeznány (odkryty).
Jde tu tedy o to, rozeznat je.
-Galileo Galilei (1564 - 1642)

Tuto práci věnuji slečně Lucii Králové, která mě v průběhů psaní práce výrazně motivovala.

Seznam použitých zkratek

BR	-	Bankovní rada
CB	-	Centrální banka
ČNB	-	Česká národní banka
ECB	-	Evropská centrální banka
ES	-	Evropská společenství
MP	-	Měnová politika
PS	-	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SBČS	-	Státní banka Československá
Sb.	-	Sbírka zákonů
z.č. 130/1989 Sb.	-	Zákon o Státní bance československé (ze dne 15.11.1989)
z.č. 22/1992 Sb.	-	Zákon o Státní bance československé (ze dne 20.12.1991)
z.č. 6/1993 Sb.	-	Zákon o České národní bance (ze dne 17.12.1992)
z.č. 442/2000 Sb.	-	Zákon, kterým se mění z.č. 6/1993 a z.č. 166/1993. (ze dne 27.10.2000)

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK 1

OBSAH 2

ÚVOD 4

ČÁST A ÚPRAVA CENTRÁLNÍ BANKY "DE LEGE LATA" 6

1. ÚPRAVA CENTRÁLNÍ AUTORITY V MINULÝCH "ÉRÁCH" 7

1.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA CENTRÁLNÍ BANKY DLE ZÁKONA Č. 130/1989 SB. 8

1.1.1 Ústavní normy 8

1.1.2 Vztah k výkonné moci 8

1.1.3 Role v bankovní soustavě 10

1.1.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce 10

1.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA CENTRÁLNÍ BANKY DLE NOVÉHO ZÁKONA Č. 22/1992 SB. 11

1.2.1 Ústavní normy 11

1.2.2 Vztah k výkonné moci 12

1.2.3 Role v bankovní soustavě 14

1.2.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce 14

2 SOUČASNÁ ÚPRAVA CENTRÁLNÍ AUTORITY 16

2.1 PRVOTNÍ ÚPRAVA CENTRÁLNÍ BANKY DLE ZÁKONA Č. 6/1993 SB. 17

2.1.1 Ústavní normy 17

2.1.2 Role v bankovní soustavě 18

2.1.3 Vztah k exekutivě 18

2.1.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce 19

2.2 NOVELIZAČNÍ ZÁKON Č. 442/2000 SB. 24

2.2.1 Ústavní normy 24

2.2.2 Vztah k exekutivě 25

2.2.3 Role v bankovní soustavě 26

2.2.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce 26

2.3 "AKTUÁLNÍ" PRÁVNÍ ÚPRAVA 28

2.3.1 Ústavní normy 28

2.3.2 Vztah k exekutivě 28

2.3.3 Role v bankovní soustavě 30

2.3.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce 30

2.4 KOMPARATIVNÍ PŘEHLED 32

ČÁST B ÚPRAVA CENTRÁLNÍ BANKY "DE LEGE FERENDA" 33

3 KONCEPT CENTRÁLNÍ BANKY 34

3.1 ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ 35
3.1.1 Vznik moci "ekonomické" 35
3.1.2 Štěpení v rámci moci 36
3.2 NEZÁVISLOST A ODPOVĚDNOST MOCI A CENTRÁLNÍ BANKY 40
3.2.1 Institucionální nezávislost 40
3.2.2 Personální nezávislost 42
3.2.3 Odpovědnost centrální banky 44

4 ČINNOST CENTRÁLNÍ BANKY 46

4.1 CÍL CENTRÁLNÍ BANKY 47
4.1.1 Má mít centrální autorita cíl? 47
4.1.2 Jaký cíl určit? 48
4.1.2.1 Alternativy ekonomických teorií 48
4.1.2.2 Cíl v podobě reálného produktu 50
4.1.2.3 Cíl v podobě nominálního produktu. 51
4.1.2.4 Inflační cíl. 52
4.1.3 Jeden, dva nebo více cílů? 54
4.1.3.1 Argumenty pro více cílů 55
4.1.3.2 Argumenty pro jeden cíl 55
4.1.3.3 Možná řešení 56
4.2 PRAVIDLA CHOVÁNÍ A SVOBODA ROZHODOVÁNÍ 57
4.2.1 Omezení svobody rozhodování centrální banky? 57
4.2.2 Stanovení pravidla 58
4.2.3 Součinnost fiskální a měnové politiky 59

5 POHLED NA POSTAVENÍ ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY 60

5.1 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ČNB 61
5.2 NEZÁVISLOST 63
5.2.1 Nezávislost a součinnost 63
5.2.2 Výlučná pravomoc prezidenta? 64
5.3 ODPOVĚDNÁ CENTRÁLNÍ BANKA 65
5.4 OTÁZKY CÍLE 66

ZÁVĚR 67

SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK 69

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY 70

Úvod

Centrální banka je jednou z mála státních institucí, které jsou obdivovány, zatracovány, zneužívány, chváleny, nechápány a uctívány najednou. Otázka, čím to je, že tyto centrální autority budí v lidech, a to jak mezi laiky, tak mezi odborníky, natolik výrazné emoce a pocity, mě přivádí k úvahám o samotném smyslu činnosti centrálních bank. Debaty o tom, jak správně upravit fungování centrální banky, se vedou snad od té doby, kdy se centrální bankovnictví stalo realitou. Základní spory na vědecké úrovni se dokonce dotýkají už samotného výkladu postavení centrální banky, náplně její činnosti a jejích cílů. Rozsáhlé diskusi se samozřejmě nevyhnula ani Česká národní banka a to v dosti nedávné době. Tento zájem je pochopitelný; ČNB je konec konců instituce, která ovlivňuje zcela konkrétním způsobem postavení České republiky na mezinárodní scéně, stejně tak jako životy všech lidí žijících na jejím území.

Právě postavení, činnost a právní úprava centrální banky České republiky je předmětem této práce. Práce se tedy soustředí a popisuje konkrétní instituci – Českou národní banku. Obecný popis centrálního bankovnictví a centrálních bank bude zařazen jen v nezbytně nutné míře a to jen z důvodu pochopení konkrétních ustanovení týkajících se ČNB.[1]

Na Českou národní banku se v práci zaměřím ze dvou základních právních pohledů; z pohledu "*de lege lata*" a z pohledu "*de lege ferenda*". Tyto pohledy tedy vyjadřují základní cíle práce. Prvním základním cílem je právně popisný pohled na ČNB a druhým cílem je pohled právně hodnotící. Práce je tomuto rozdělení přizpůsobena i po formální stránce. Je rozdělena do dvou naprosto ucelených a do značné míry i na sobě nezávislých částí.

První část bude věnována právně popisnému pohledu, tedy pohledu "*de lege lata*". Popsat všechny historicky platné právní úpravy centrální banky na území České republiky je však cíl příliš rozsáhlý a je třeba jej blíže specifikovat. V práci se proto budu zabývat jen právní úpravou upravující centrální bankovní autoritu od doby, kdy se Česká republika

[1] Čtenář zajímající se o komplexní popsání centrálního bankovnictví má možnost uchýlit se například k publikaci: Zbyněk Revenda: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press*

opětovně přihlásila k republikánsko-demokratickým hodnotám západní civilizace, tedy obdobím počínajícími rokem 1989.[2]

Jakýmsi druhotným cílem této části práce je uspořádat právní matérii upravující centrální banku v jednotlivých obdobích po formální stránce tak, aby měl čtenář možnost rychlého a přesného porovnání (a snad i konfrontace) jednotlivých právních úprav.

Druhá část práce se již České národní bance věnuje z pohledu právně hodnotícího, tedy z pohledu "*de lege ferenda*". Tato část práce odpovídá také druhému hlavnímu cíli; tím je ohodnotit současnou právní úpravu centrální banky a to hned z několika hledisek. Prvním hlediskem je hodnocení vhodnosti ustavení centrální banky v ústavní rovině. Druhým pohledem je úprava cíle centrální banky a třetím hlediskem je popis dostatečnosti nebo nedostatečnosti nezávislosti centrální banky dle dnešní právní úpravy.

Druhotné cíle této části práce jsou hned dva. Prvním je seznámit čtenáře s politologickými a ekonomickými teoriemi, které mnohdy významně ovlivňují pohled na úpravu a činnosti centrální banky. Druhým dílčím cílem je nejen provést hodnocení dnešní právní úpravy, ale nastínit i možné alternativy a způsoby, jak dnešní právní úpravu ještě více „zatraktivnit".

Tématem "centrální banka" se zabývá množství publikací. Jedinečnost této práce nicméně spatřuji právě ve způsobu vymezení hlavních cílů práce a v jejich syntéze. Prvním přínosem je rychlý, přehledný a komparativní popis právních úprav centrální banky od roku 1989 do současnosti se zařazením nejvýznamnějších novel. Druhým, a snad i o něco větším, přínosem je pak kritický přístup k dnešní úpravě s použitím jak ekonomických tak politologických poznatků s nabídkou možných alternativních řešení.

[2] Čtenáři zajímajícího se o komplexnější publikace bych rozhodně doporučil díla: Prof. JUDr. František Vencovský a kol.: Dějiny bankovnictví v českých zemích, 1999, *Linde Praha* a Prof. JUDr. František Vencovský: Měnová politika v české historii, 2001, *ČNB*.

ČÁST A

Úprava centrální banky "*de lege lata*"

1. Úprava centrální autority v minulých "érách"

Popis právní úpravy centrální banky zahájím dobou, kdy se Česká republika opětovně přihlásila k republikánsko-demokratickým hodnotám západní civilizace. S popisem právní úpravy centrální banky tedy začnu po listopadu 1989.

Zároveň také ještě jednou předesílám, že tato část práce je věnována právní úpravě z pohledu "*de lege lata*". Provedu tedy jen průřezový popis právní úpravy, aniž bych se blíže věnoval hodnocení jednotlivých ustanovení.

1.1 Právní úprava centrální banky dle zákona č. 130/1989 Sb.

Za Československé, později České a Slovenské[3] Federativní Republiky, byla centrální bankou na našem území Státní banka československá. Postavení Státní banky československé (dále také SBČS) upravoval zákon č. 130/1989 Sb. Zajímavé a také poněkud paradoxní je, že zákon byl přijat dne 15. listopadu 1989. Paradoxem, a do jisté míry i problémem je, že zákon byl připraven na sklonku éry socialismu. Chtěl-li bych shrnout zákon v jedné větě, nezbylo by mi, než konstatovat, že zákon si nečinil žádné nároky na demokratické zakotvení centrální banky, spíše tomu bylo naopak.

1.1.1 Ústavní normy

Jediné relevantní úpravy, které lze nalézt v ústavě tehdejší doby, jsou ustanovení, která neříkají nic více, než že se devizová a emisní činnost provádí na úrovni federace.

Z dikce zákona o Státní bance československé není pochyb o tom, jaké bylo postavení CB *dle constitucione lata* (její ústavní postavení). Je jasné, že SBČS byla jen částí exekutivy; zákon dokonce říká, že SBČS je orgánem státní správy. Zákon č. 130/1989 Sb. výslovně uvádí:

(§ 1. odst. 2)
„Státní banka československá má postavení ústředního orgánu státní správy v oblasti měny, bankovnictví, při udělování povolení a vydávání obecně závazných právních předpisů.“

1.1.2 Vztah k výkonné moci

Dle zákona č. 130/1989 Sb. se SBČS měla ve spolupráci s příslušnými orgány státní správy podílet na tvorbě státních plánů hospodářského a sociálního rozvoje, rozpočtových výhledů a státních rozpočtů. Dále vypracovávala a předkládala ke schválení federální vládě návrh pětiletého a ročního měnového plánu a rovněž návrh bankovní měnové politiky.

Podle vývoje národního hospodářství také SBČS prováděla, v rozsahu zmocnění vládou, nezbytné úpravy schválených měnových plánů a bankovní měnové politiky. Vládě

[3] Změna názvu byla provedena ústavním zákonem č. 101/1990 Sb.

dále předkládala návrhy zákonných úprav domácí měny i návrhy zásadních měnových a finančních opatření.[4]

Na základě výše uvedených povinností SBČS je zřejmé, že postavení centrální banky k vládě nebylo nikterak silné; vláda měla řadu kompetencí a ústřední banka jen disponovala možností podávat návrhy.

(§ 11)

„Státní banka československá spolu s federálním ministerstvem financí předkládá vládě a) návrhy zákonných úprav měny, b) návrhy zásadních měnových a finančních opatření, mají-li tato opatření dopad na státní rozpočet republiky, postupuje v dohodě s příslušným ministerstvem financí, cen a mezd republiky, c) návrhy zásad pro stanovování kursů československé měny k cizím měnám, d) návrhy na úpravy devizového hospodářství."

Z výše uvedeného § 11 vyplývá, že ústřední banka musela v měnové oblasti spolupracovat s ministerstvem financí. Ministerstvo financí udělovalo svůj souhlas u všech opatření, protože každé rozhodnutí v měnové politice má nějaký dopad na státní rozpočet.

Písmena c) a d) § 11 jasně deklarují, že centrální banka na našem území neměla ani minimální samostatnost, natož volnost, v devizové oblasti.

Zákon č. 130/1989 Sb přinesl ale i pozitivní a vítanou změnu. Největší přínos zákona lze bezesporu spatřovat v oddělení "emisní" a "úvěrově-obchodní" činnosti centrální banky k 1. lednu 1990 (tj. ke dni, kdy zákon nabyl účinnosti).

Oddělení zmíněných činností ale nebylo zcela důsledné, centrální banka nadále úvěrovala organizace vedené ve zvláštní části plánu. Těmito organizacemi byly převážně organizace obranného charakteru.

Současně je třeba mít na paměti, že SBČS byla v postavení vykonavatele schváleného rozpočtu.

(§ 13)

„Státní banka československá odpovídá za provádění pokladního plnění státního rozpočtu federace a státních rozpočtů republik."

[4] Tato ustanovení najdeme v části druhé zákona č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé.

Výše uvedenou odpovědností se rozumělo i financování případného nesouladu příjmů a výdajů v průběhu roku, i pokud byl rozpočet schválen jako vyrovnaný.

Co se pohledu na CB týče, myslím, že výše zmíněná ustanovení svým rozsahem poskytují dostatečný základ pro pohled na koncepci SBČS jako centrální banky. Nyní bych přešel spíše na koncept celé bankovní soustavy a na roli SBČS v bankovní soustavě.

1.1.3 Role v bankovní soustavě

Z pohledu celé bankovní soustavy bylo největším přínosem vytvoření dvoustupňové bankovní soustavy nebo alespoň vytvoření podmínek pro tuto bankovní soustavu. Druhý stupeň bankovní soustavy upravoval zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách.

Otázkou pro SBČS v této souvislosti bylo, jaké nástroje bude používat k usměrňování obchodních bank a spořitelen. V zákoně č. 130/1989 Sb. lze sice najít i tržní nástroje, avšak administrativní nástroje (např. § 9) dominovaly. Tyto nástroje – jak vyplývá z konsensu doby – byly na sklonku centrálně plánované ekonomiky dobře zažité.

1.1.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce

Dále je třeba zmínit, i když jen velice krátce, způsob ustavování vedení Státní banky československé do funkce. Předsedu SBČS jmenoval a odvolával prezident republiky na návrh vlády. Prvního místopředsedu a další místopředsedy jmenovala a odvolávala vláda na návrh předsedy Státní banky československé.

Na tomto místě není hodnocena přijatelnost daného způsobu ustavování do funkce. O této problematice je detailně pojednáno na jiném místě diplomové práce.[5]

[5] Konkrétně v sub-kapitole 3.2.

1.2 Právní úprava centrální banky dle nového zákona č. 22/1992 Sb.

Z důvodu nedostatků, které jsem přiblížil v předešlé kapitole, Federální shromáždění přistoupilo k novelizaci právní úpravy ústřední banky.

Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé, se stal nezbytným právním základem pro působení této banky jako standardní centrální banky. Tento zákon vycházel ze studia legislativy centrálních bank v různých zemích. Je třeba ovšem poznamenat, že v hlavních systémových bodech čerpá zejména z legislativní úpravy německé Bundesbanky.

V zákoně č. 22/1992 Sb. byl, na rozdíl od předešlé právní úpravy zákona č. 130/1989 Sb., již jasně definován cíl Státní banky československé. Jak přiblížím v dalších částech práce, stanovení cíle centrální banky není nikterak jednoduchou záležitostí. Při stanovování cíle je třeba vycházet jak z právní teorie a praxe, tak nelze opominout i ekonomické determinanty dané doby.

Hodnocením vhodnosti či nevhodnosti zvoleného cíle centrální banky pojednává další část diplomové práce.[6]

V zájmu zachování struktury, kterou jsem zvolil v předešlé kapitole, se nejdříve zaměřím na postavení centrální banky v zákoně č. 22/1992 Sb. a na její vztah k ostatním ústavním orgánům státu, zejména na její vztah k vládě.

1.2.1 Ústavní normy

V ústavě je možné nalézt toliko ustanovení, která jsou neopomenutelná z důvodu rozdělení kompetencí mezi federaci a obě republiky, a proto se jimi stejně jako v předešlé části blíže ji nezabývám.

Za důležité ovšem pokládám, že v zákoně č. 22/1992 Sb. již není zmínka o tom, že je banka orgánem státní správy. Zákon konkrétně uvádí, že Státní banka československá:

(§ 2)

„Státní banka československá je právnickou osobou se sídlem v Praze;..."

(§ 3)

„Státní banka československá působí jako federální ústřední orgán v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními zákony."

(§ 4)

„Státní banka československá má v majetkoprávních vztazích při nakládání s vlastním majetkem postavení podnikatele."

Z toho nic nenasvědčuje tomu, že by ústřední banka měla být součástí správy, tedy výkonné složky federace (exekutivy).

V Ústavě bych nicméně podobné normy nebo ustanovení hledal marně. Musím tedy konstatovat, že ústavnímu postavení centrální autority na našem území se změn oproti předešlému období docílit nedopřálo.

1.2.2 Vztah k výkonné moci

Ze vztahů k ústavním orgánům se zákon č. 22/1992 Sb. věnuje nejvíce vztahům k vládě. V zákoně je těmto vztahům věnována celá jedna část zákona, a to část třetí.

Z dikce § 14 odst. 1 vyplývá, že ústřední banka je při své činnosti – konkrétně při plnění svého hlavního cíle – na vládě nezávislá.

(§ 14 odst. 1):

„Při zabezpečování svého hlavního cíle (§ 2) je Státní banka československá nezávislá na pokynech vlády České a Slovenské federativní republiky, vlády České republiky a vlády Slovenské republiky."[7]

Zajímavá jsou i další ustanovení, ve kterých se uvádí, že:

(§ 14 odst. 2)

„Jednání bankovní rady se může zúčastnit s hlasem poradním člen jak federální vlády, tak člen jednotlivých národních vlád.".

(§ 15)

„Státní banka zaujímá stanovisko k návrhům, předkládaným k projednání vládě, které se dotýkají působnosti Státní banky, a že naopak *Státní banka plní poradní funkci vůči vládě v záležitostech měnově politické povahy a bankovnictví."*.

---

[6] Konkrétně v sub-kapitole 3.1.

[7] § 2 zákona č. 22/1992 Sb. definuje hlavní cíl Státní banky československé a v pěti bodech určuje co je banka k jeho dosažení oprávněna konat.

(§ 16)

„Guvernér Státní banky československé je oprávněn se zúčastnit schůzí vlády České a Slovenské Federativní Republiky a viceguvernér pověřený řízením příslušného republikového ústředí schůzí vlády příslušné republiky."

V oblasti úvěrování státu přinesl zákon č. 22/1992 Sb. další, a to nikterak nevýznamný, posun vpřed. SBČS už nadále nebyla bankou vlády, ale stala se samostatnou jednotkou ve sféře ekonomiky, která je na vládě značně nezávislá. Tato skutečnost se promítla i do povinnosti nebo spíše dobrovolnosti úvěrování státního rozpočtu centrální bankou.

Právní zakotvení lze najít v části šesté zákona č. 22/1992 Sb., a to konkrétně v § 35 a 36. SBČS sice stále vedla účty federálního rozpočtu, účty rozpočtů jednotlivých republik a dalších správních úřadů, pokud tyto instituce o to nepožádaly jinou banku, SBČS už ale neměla povinnost – a dokonce ani nesměla – tyto rozpočty úvěrovat. *Platby mohly být jen do souhrnné výše zůstatků, které nelze přečerpat*! (§ 35 odst. 1). Toto ustanovení se v porovnání se situací podle z. č. 130/1989 Sb., o které bylo pojednáno výše, jeví jako zásadní změna.

Je však třeba poznamenat, že se nejednalo o absolutní zákaz úvěrovat stát, což by pro ekonomiku dané doby ani nebylo žádoucí. SBČS mohla v určitých případech poskytnout úvěr federaci nebo jednotlivým republikám. Tento úvěr mohl být poskytnut jen za určitých kumulativně splněných podmínek. Musel být *krátkodobý*, a to konkrétně *splatný do tří měsíců od jeho poskytnutí*, dále mohl být *poskytnut jen na krytí výkyvů v hospodaření a to jen v průběhu roku*, a poslední a velice důležitou podmínkou bylo, že *celková výše úvěru nemohla překročit výši 5% příjmů příslušného rozpočtu v uplynulém roce*. (§ 35 odst. 2)

V § 36 lze ještě najít ustanovení o tom, že SBČS dává dle zákona o dluhopisech[8] do prodeje státní dluhopisy. V tomto případě se jedná o úkon centrální banky, který je ve 20. století naprosto běžný.

[8] Konkrétně § 19 odst. 2 z. č. 530/1990 Sb., o dluhopisech.

1.2.3 Role v bankovní soustavě

Bankovní regulaci není v zákoně věnována samostatná část dílčí ustanovení jsou nýbrž roztroušeni v několika různých částech. Nástroje regulace nalezneme mj. i v části páté, nazvané *Nástroje měnové regulace*. Z pohledu praxe je někdy velice těžké rozlišit, které nástroje spadají pod měnovou politiku a které pod bankovní regulaci. Některé nástroje se dají použít pro oba účely a jejich třídění lze provést jen na základě sledovaného cíle[9].

Do oblasti bankovní regulace by bylo možné zařadit i některá ustanovení části šesté zákona, která pojednává o obchodech mezi SBČS a ostatními bankami. Už z názvu vyplývá, že se nejedná o regulaci bankovního systému jako celku, ale o individuální vztahy mezi SBČS a jednotlivými bankami. Na druhou stranu je zřejmé, že poskytnutý úvěr bance, která je například v krizi likvidity, může výrazným způsobem ovlivnit celý bankovní systém (viz § 34).

Závěrem lze shrnout, že zákon č. 22/1992 Sb. klade větší důraz na klasické nástroje regulace bank, než tomu bylo u zákona č. 130/1989 Sb. Tato změna lépe odpovídala systému tržní ekonomiky a také lépe zapadala do koncepce liberální republikové demokracie, kterou bezpochyby Československá federativní republika byla.

1.2.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce

Je třeba si uvědomit, že Státní banka československá byla centrální bankou federace složené ze dvou států a tomuto složení odpovídalo i složení bankovní rady.

(§ 6 odst. 1)

„Členy bankovní rady jsou guvernér Státní banky československé, dva viceguvernéři Státní banky československé, z nichž jeden je občanem České republiky a druhý občanem Slovenské republiky, a dále viceguvernér pověřený řízením ústředí Státní banky československé pro Českou republiku a jeho zástupce a viceguvernér pověřený řízením ústředí Státní banky československé pro Slovenskou republiku a jeho zástupce".

Bankovní rada měla tedy celkem 7 členů, z nichž 6 bylo obsazováno podle duálního systému federace, a sedmým byl guvernér, který měl pochopitelně ještě pravomoci navíc.

[9] K dané problematice více viz: Revenda, Zbyněk: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press*.

Ustanovování do funkce v určité míře také odráželo federální složení. Guvernéra jmenoval a odvolával prezident na návrh federální vlády. Viceguvernéry jmenoval a odvolával také prezident, ale na guvernérův návrh, který byl projednán s federální vládou. Viceguvernéra pověřeného řízením ústředí Státní banky československé pro Českou republiku a jeho zástupce a viceguvernéra pověřeného řízením ústředí Státní banky československé pro Slovenskou republiku a jeho zástupce jmenoval a odvolával prezident na guvernérův návrh projednaný s vládou příslušné republiky (v § 6 odst. 2,3 a 4 zákona č. 22/1992 Sb.)

Velice významným přínosem zákona 22/1992 Sb. bylo odstranění střetu zájmů. Za předcházející právní úpravy byla možná účast členů bankovní rady v legislativních orgánech, exekutivních orgánech a co více, i v orgánech soukromých společností. Tato situace střetu zájmů byla odstraněna.

(§ 6 odst. 6)
„S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárných sborů a členství ve vládě České a Slovenské Federativní Republiky, vládách republik a v řídících, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a obchodních společností."

Zákonem č. 22/1992Sb. byla tedy posílena personální nezávislost centrální banky. O teoretických aspektech personální nezávislosti je blíže pojednáno v části B diplomové práce.

Dalším přínosem bylo omezení možnosti svévolného odvolání člena bankovní rady. Ten už mohl být odvolán jen v případě, pokud byl *pravomocně odsouzen za trestný čin, nebo podle rozhodnutí bankovní rady pozbyl schopnost vykonávat svou funkci, nebo na vlastní žádost předanou bankovní radě*. Samozřejmě byl také odvolán, jestliže *začal vykonávat funkci neslučitelnou s funkcí člena bankovní rady*, což jsem přiblížil v předchozím odstavci (§ 6 odst. 7 zákona č. 22/1992 Sb.)

2 Současná úprava centrální autority

V této části diplomové práce se zabývám popisem právní úpravy centrální banky České republiky po vzniku samostatné České republiky.

Závěrem této kapitoly zmiňuji přehlednou komparaci jednotlivých ustanovení současné právní úpravy spolu s předešlými právními úpravami.

Ukažte mi toho muže,
co má svůj dům pevně v rukách.
Je zralý na veřejnou funkci.
-Sofokles (496 p.n.l. – 406 p.n.l.)

2.1 Prvotní úprava centrální banky dle zákona č. 6/1993 Sb.

Po rozpadu ČSFR a vzniku samostatné České Republiky[10] bylo třeba vyřešit obrovské množství právně-politických otázek, mezi které samozřejmě patřilo i postavení centrální banky.

Právním základem a vzorem se stal logicky zákon č. 22/1992 Sb. První zřetelnou změnou byla změna názvu centrální banky na *Českou národní banku.* Další změny vycházely zejména ze změny státního uspořádání z federace na unitární stát. Novým zákonem upravující postavení CB se stal zákon č. 6/1993 Sb.[11]

Zákon o České národní bance ale nebyl jediným nositelem změn v jejím postavení. Mnohem razantnější změnu přinesla už sama Ústava.[12]

2.1.1 Ústavní normy

S účinností od 1. ledna 1993 se poprvé v českých dějinách objevily ustanovení o centrální bance v hierarchicky nejvýše postaveném právním dokumentu – v ústavě státu. Postavení centrální banky byla věnována celá jedna hlava, hlava šestá Ústavy, tedy článek 98 obsahující dva odstavce:

(čl. 98)

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

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

---

[10] Jednalo se ústavní zákon Federálního shromáždění č. 542/1992 Sb. Je zajímavé, až nepochopitelné, že poslanci si sami odhlasovali svůj zánik.

[11] Je vidět, že naši zákonodárci pociťovali nutnost právně upravit postavení CB jako zásadní. ČNB se věnovali ihned poté, co vyřešili problémy týkající se Ústavy, Listiny základních práv a svobod, státních symbolů a rozdělení České a Slovenské federativní republiky (ú.z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod; z.č. 3/1993 Sb., o státních symbolech České republiky; ú.z. č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky; usnesení č. 5/1993 Sb., k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky)

[12] Ústavou s velkým "Ú" se myslí ústava v užším smyslu, tedy ú. zákon č. 1/1993 Sb., kdežto ústavou s malým "ú" se má na mysli ústava v širším smyslu, tedy ústavní pořádek jak o něm mluví čl. 3 a čl. 112 Ústavy.

Tvůrci Ústavy tím, že v zákoně s nejvyšší právní sílou ve státě upravili rovněž postavení centrální banky, posunuli úpravu ČNB „o úroveň výše", což k sobě přiblížilo právní a faktický stav postavení centrální autority ve státě. Domnívám se, že se jednalo o bezesporu správný krok, na straně druhé, musím ovšem vyjádřit pochybnosti o tom, jak nutné nebo vhodné bylo upravit cíl centrální banky v tak specifické podobě přímo v Ústavě.

2.1.2 Role v bankovní soustavě

Vztah České národní banky k ostatním bankám v soustavě se dá charakterizovat ve dvou rovinách.

První rovinou je rovina tržní, tedy jde o vztah vzájemně rovného postavení. Jde o provádění vzájemných obchodů a poskytování nezbytných bankovních služeb stejně tak jako zprostředkování platebního styku. O této funkci ČNB pojednávají § 27 až 29.

Druhou rovinou je vztah nadřízeného a podřízeného subjektu. Jedná se o funkci bankovního dohledu ČNB, o které pojednává celá část devátá zákona č. 6/1993 Sb.

Dle této části zákona, ČNB vykonává dohled nad bankami a institucemi, o nichž tak určí zvláštní zákon.

V této části jsou rovněž uvedeny sankce, které může ČNB ukládat subjektům, nad kterými vykonává dozor.

Rolí ČNB v bankovní soustavě je nicméně i její mikroekonomická funkce, na níž se však tato práce nezaměřuje.

2.1.3 Vztah k exekutivě

Při detailním pohledu na ústavní postavení ČNB lze učinit závěr, že ČNB není součástí exekutivy. České národní bance je ale svěřen i výkon určitých pravomocí, které patří do sféry exekutivy.

(§ 1 odst. 3 zákona o ČNB)

„Česká národní banka působí jako správní úřad v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními zákony"

Toto ustanovení se vztahuje na mikroekonomickou[13] funkci ČNB a to zejména na provádění regulace a dohledu nad bankovním sektorem a v oblasti měnové politiky.

O vztahu k vládě dále pojednává celá část třetí zákona o ČNB, zejména v ustanoveních § 9, 10 a 11. Nezávislost ČNB je vyjádřena kromě jiného také:

(§ 9 odst. 1)
„Při zabezpečování svého hlavního cíle je Česká národní banka nezávislá na pokynech vlády."

V dalších ustanoveních zákona je zdůrazněna nezávislost ČNB na vládě a definován vztah ČNB a exekutivy.

(§ 9 odst. 2)
„Jednání bankovní rady se může zúčastnit s hlasem poradním pověřený člen vlády."

(§ 11)
„Guvernér České národní banky je oprávněn se zúčastnit s hlasem poradním schůzí vlády."

2.1.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce

Vedení České národní banky náleží bankovní radě, neustanovení § 5 zákona o ČNB uvádí: "*Nejvyšším řídícím orgánem České národní banky je bankovní rada České národní banky*" (§ 5 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb.).

Za nejdůležitější úlohu bankovní rady lze považovat to, *že určuje měnovou politiku a nástroje pro její uskutečňování a rozhoduje o zásadních měnově politických opatřeních ČNB* (§ 5 odst. 1). Tato kompetence ČNB vychází ze samotného důvodu existence ČNB.

Bankovní rada jako nejvyšší orgán ČNB rozhoduje i o některých interních záležitostech; zejména stanovuje zásady činnosti a obchodů České národní banky, schvaluje rozpočet České národní banky, stanovuje organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek České národní banky, určuje druhy fondů České národní banky,

[13] Mikroekonomickou funkcí se rozumí: regulace a dohled bankovního systému, banka bank, banka státu. Více viz: Zbyněk Revenda: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press*

jejich výši a použití, vykonává práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům České národní banky. Těmito úkony může pověřit jiné osoby z řad zaměstnanců, uděluje souhlas k podnikatelské činnosti zaměstnanců České národní banky, stanovuje mzdové a další požitky guvernéra. Mzdové a další požitky viceguvernérů a dalších členů bankovní rady stanoví guvernér.(§ 5 odst. 2 zákona o ČNB).

(§ 6 odst. 1)
„Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernér České národní banky, dva viceguvernéři České národní banky a další čtyři vedoucí pracovníci České národní banky."

Způsob ustavení bankovní rady stanoví Ústava v hlavě třetí v článcích týkajících se prezidenta republiky. Článek 62 písmeno k) stanoví, že *prezident republiky jmenuje členy bankovní rady České národní banky.* Z této úpravy vyplývá několik otázek. Dle čl. 98 Ústavy, *podrobnosti může upravit zákon.* Tyto podrobnosti lze nalézt v § 6 odst. 2 a 3 zákona č. 6/1993 Sb.

(§ 6)
„(2) Guvernéra a viceguvernéry jmenuje a odvolává prezident republik. "
„(3) Další čtyři členy bankovní rady z řad vedoucích pracovníků jmenuje a odvolává prezident republiky. "[14]

Funkční období členů bankovní rady je šestileté (§ 6 odst. 5). Funkce člena bankovní rady zanikne také, je-li odvolán prezidentem republiky, který tak učiní, nemůže-li člen bankovní rady svou funkci nadále vykonávat kvůli neslučitelnosti funkcí (§ 6 odst. 6), anebo pozbyl-li bezúhonnost nebo způsobilost k právním úkonům. (§ 6 odst. 11)

Vláda se buď z důvodu problému existence ne-odpovědné centrální banky,[15] nebo z důvodu osobních politických zájmů a rivality,[16] snažila neomezené právo prezidenta jmenovat členy bankovní rady změnit. Stalo se tak v roce 2000 poté, co prezident Václav Havel jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Luďka Niedermayera viceguvernérem ČNB.

[14] V obou odstavcích se jedná o znění § 6 zákona č. 6/1993 Sb. před novelizací provedenou z č. 442/2000 Sb.
[15] O odpovědnosti centrální autority pojednávám v sub-kapitole 3.2.
[16] Výběr přenechám laskavé péči čtenáře.

Toto rozhodnutí prezidenta republiky vláda napadla u Ústavního soudu. Spornou otázkou bylo, zda může prezident republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéry bez spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Argumenty ve prospěch vlády říkaly, že Ústava nic nestanoví o guvernérovi a viceguvernérech ČNB a jejích ustanovování do funkcí. Tyto funkce jsou uvedeny až v zákoně a teprve v něm je stanovena pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat guvernéra a viceguvernéry za podmínek tam uvedených a stanoví i jejich pravomoci odlišně od dalších členů bankovní rady.

U jmenovacích a jiných pravomocí prezidenta republiky, které nejsou výslovně uvedeny v ústavním zákoně, ale jsou stanoveny běžným zákonem, platí znění článku 63 odst. 3 Ústavy, že taková rozhodnutí vyžadují ke své platnosti spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Bez takového spolupodpisu je vydané rozhodnutí prezidenta republiky neplatné.

Obě strany sporu se shodují na tom, že kdyby § 6 obsahoval jen první odstavec, žádný problém by nenastal. Prezident by jmenoval guvernéra a viceguvernéra a z řad vedoucích pracovníků by vybral další čtyři členy.

Pro úplnost uvádím, co vlastně říká Ústava a co zákon o ČNB. Ústava ve svém čl. 62 písm. k) uděluje prezidentu republiky pravomoc jmenovat členy bankovní rady. Je třeba dodat, že k tomuto jmenování nepotřebuje součinnost žádného jiného ústavního orgánu, tedy ani spolupodpis exekutivy.

Zákon o ČNB, před novelou zákonem č. 442/2000 Sb., uváděl ve svém § 6, kdo je členem bankovní rady (guvernér, 2 viceguvernéři, 4 další vedoucí pracovníci). V odstavci 2 pak zákon stanovil, že guvernéra a viceguvernéry jmenuje prezident, a v odstavci 3, že další čtyři členy bankovní rady prezident jmenuje z řad vedoucích pracovníků.

Ve sporu šlo zejména o to, že pojmy „guvernér" a „viceguvernér" Ústava nedefinuje ani neuvádí a poprvé jsou použity až v zákoně.

Strana reprezentována prezidentem republiky však poukazuje na paradoxní situaci, která by nastala drakonickým, v tomto případě absolutně doslovným, výkladem § 6 zákona o ČNB. Položila velice jednoduchou otázku: proč musel být přidán druhý a třetí odstavec v § 6? Podle jejich názoru nikoliv proto, aby prezident republiky získal novou kompetenci,

nebo aby byl proces výkonu kompetence přesněji určen, nýbrž naopak proto, aby byl prezident ve stávajících kompetencích neústavně omezen. Tyto dva odstavce neústavně rozlišují mezi jmenováním guvernéra a viceguvernérů a zbývajících členů bankovní rady.[17]

Obhájci zákonné úpravy se snažili svůj pohled obájit tím, že tvrdili, že celým smyslem zmíněných dvou odstavců bylo říci, že guvernér a viceguvernér nemusejí být jmenováni z řad vedoucích pracovníků, což zákonná úprava podle nich i činila. Tento argument ovšem neobstál a to z důvodu, že k tomuto závěru nelze dojít jazykovým výkladem daných ustanovení, lze tak učinit jen při extrémním výkladem, který nelze podpořit žádnými argumenty.

Zkusím nastínit vlastní analýzu situace. Popíšu ustanovení členů bankovní rady do funkce za předpokladu platnosti výše popsaných ustanovení zákona

Prezident republiky má na jedné straně právo jmenovat členy bankovní rady (čl. 62 písm. k) Ústavy), a to samozřejmě všech sedm. Podle zákona se bankovní rada skládá z guvernéra, dvou viceguvernérů a dalších 4 členů. Guvernér a viceguvernéři mohou být jmenování pouze s kontrasignací exekutivy, je tomu tak z důvodu, že způsob jmenování guvernéra a viceguvernéra je upraven v zákoně a nikoli v Ústavě (viz čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy). Docházím tedy k závěru, že prezident republiky jmenuje sedm členů bankovní rady a až pak určí, neboli jmenuje guvernéra a viceguvernéry spolu s kontrasignací exekutivy. Tato varianta představuje jisté řešení.

Je to však řešení špatné, protože prezident nemůže jmenovat nějakých 7 členů bankovní rady, což je potřebné, aby mohli být jmenováni guvernér a viceguvernéři, protože to neumožňuje zákon o ČNB. Ten totiž neříká nic o nějakých "normálních" členech bankovní rady. Výše nastíněný postup by tedy rovněž způsoboval rozpor mezi Ústavou a zákonem o ČNB.

Rozpor je v tom, že prezident má na jedné straně právo jmenovat všech sedm členů bankovní rady bez kontrasignace (čl. 62 písm. k) Ústavy), ale na straně druhé 3 členové bankovní rady (guvernér a viceguvernéři) mohou být jmenováni jen s kontrasignací (čl. 63 odst. 3 Ústavy spolu s § 6 odst. 2 zákona o ČNB).

[17] Viz Jan Filip: Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky argumenty proti, Parlamentní Zpravodaj č. 1/2001

Celý problém se tedy dostal až před Ústavní soud, který měl v tomto případě velice těžkou úlohu. Ústavní soud si byl velice komplikované situace vědom, a tak rozhodl šalamounsky; v tomto případě tak, že nerozhodl.

Ústavní soud tedy návrh odmítl. Toto rozhodnutí odůvodnil v podstatě tak, že v souzené věci nešlo o tzv. kompetenční spor, nýbrž ve skutečnosti o "žádost o abstraktní výklad normy"[18], což Ústavnímu soudu se zřetelem na jeho pravomoci[19] nepřísluší. Podle názoru pléna Ústavního soudu výlučně určující pro posouzení jeho oprávnění je samotný petit podání navrhovatelů. Ten byl prý formulován zcela obecně, aniž by z jeho obsahu byla patrna "*jakákoli vztažnost k určitému jmenovacímu aktu prezidenta republiky*". Pak vláda ale podala ještě jeden návrh, ve kterém odstranila formální chyby, a Ústavní soud byl nucen rozhodnout.

Nakonec Ústavní soud rozhodl ve prospěch prezidenta republiky, tedy ve prospěch čl. 62 písm. k). Svoje rozhodnutí Ústavní soud odůvodnil v zásadě tak, že prezident jmenuje veškeré členy bankovní rady bez kontrasignace a to, že někteří z nich jsou guvernér a viceguvernéři, je až druhotná záležitost. Ústavní soud poukazuje na to, že je třeba právní řád interpretovat směrem od Ústavy k zákonům a nikoliv obráceně. Jedná se o nález vydaný pod č. 285/2001 Sb. Ještě je vhodné poukázat na to, že nález Ústavního soudu byl přijat s poměrem hlasů 8:7, přičemž 7 disentujících soudců mělo velice silná odlišná stanoviska.

[18] Rozuměj Ústavy.
[19] Svěřené mu článkem 87 Ústavy.

2.2 Novelizační zákon č. 442/2000 Sb.

Zákon č. 442/2000 Sb., přinášel řadu změn a úprav zákona č. 6/1993 Sb. Tyto změny a úpravy nicméně šly ruku v ruce s celou řadou problémů, což přiblížím v této kapitole.

2.2.1 Ústavní normy

Jak je již uvedeno výše, postavení České národní banky je v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb. upraveno v hlavě šesté. V čl. 98 bylo v zásadě vyjádřeno, že ČNB je ústřední bankou státu a že dbá o stabilitu měny. Tomu odpovídal i zákon č. 6/1993 Sb., který rovněž mluvil o stabilitě měny jako o hlavním cíli České národní banky. V roce 2000 se vláda rozhodla tento stav změnit a parlamentu předložila návrh na změnu Ústavy i zákona o České národní bance. Hlavním důvodem bylo přiblížení české legislativy k legislativě Evropské Unie.

Největšími změnami novely[20] zákona o ČNB byly: změna hlavního cíle ČNB na cenovou stabilitu, dále rozdělení rozpočtu ČNB na dva rozpočty, a to na rozpočet pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle České národní banky a rozpočet provozní a investiční a rovněž ustanovování členů bankovní rady do funkce.

Hlavní změnou ústavní novely měla být změna odstavce 1 čl. 98, tedy změna cíle z měnové stability na stabilitu cenovou. Novela zákona o ČNB prošla legislativním procesem, ale novela Ústavy byla zamítnuta. Z toho plynoucí nesoulad Ústavy se zákonem měl dosti závažné důsledky.

Jak již bylo naznačeno, Ústava definovala hlavní cíl ČNB jako měnovou stabilitu, zatímco zákon č. 6/1993 Sb. ve znění novel, zejména 442/2000 Sb., definoval hlavní cíl jako cenovou stabilitu. Tento nesoulad mezi Ústavou a zákonem napadl prezident republiky a podal návrh na zrušení některých částí zákona o České národní bance k Ústavnímu soudu. Mezi nimi i na zrušení § 2 odst. 1 věty první pro rozpor s čl. 98 Ústavy.

Prezident argumentoval tím, že ustanovení § 2 odst. 1, věty prvé, zákona o ČNB stanoví jako hlavní cíl činnosti České národní banky *zabezpečení cenové stability*, zatímco čl. 98 věta druhá Ústavy jej definuje jako *péči o stabilitu měny*. Podle prezidenta šlo o dva

[20] zákon číslo 442/2000 Sb.

různé pojmy, přičemž cenová stabilita je pouze jednou ze součástí měnové stability. Zákon však nemůže měnit, resp. zužovat rozsah kompetencí daných právní normou vyšší právní síly – Ústavou.

Názor Ústavního soudu spočíval v tom, že cestou obyčejného zákona dochází k omezení rozsahu hlavního úkolu ústřední banky státu. Tento postup je z hlediska právního státu (čl. 1 Ústavy), z hlediska ústavně předepsaného způsobu změn a doplňování ústavních zákonů (čl. 9 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy), stejně jako z hlediska samotného čl. 98 odst. 1 Ústavy nepřijatelný.

Ústavní soud v tomto případě tedy pouze konstatuje, že jde o porušení základního pravidla hierarchické výstavby právního řádu, podle kterého zákon nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu vyšší právní síly a dal za pravdu prezidentu republiky.

2.2.2 Vztah k exekutivě

Novela zákona o ČNB s sebou přinášela dosti podstatné úpravy v oblasti závislosti centrální banky na vládě.

Novela přímo mění § 9 a 11:

(§ 9)

"(1) Česká národní banka a bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy."

„(2) Záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle Česká národní banka konzultuje s vládou a na její vyžádání jí předkládá o těchto záležitostech zprávy."

(§ 11)

„(1) Ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání."

„(2) Guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním schůze vlády."

Nové znění dokonce doznal i § 35 písmeno a, ve kterém je vyjádřen vztah ČNB k vládě:

(§ 35 písm. a)

„po dohodě s vládou stanovuje inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám."

Výše uvedená ustanovení mě vedou k názoru, že novela v podobě zákona č. 442/200 Sb. výrazně posouvá postavení centrální banky směrem k "závislému správnímu úřadu" než směrem k "nezávislé specializované instituci".

2.2.3 Role v bankovní soustavě

První změnou v oblasti postavení ČNB v bankovní soustavě je nutnost zajištění poskytovaných úvěrů ČNB komerčním bankám a to i pro úvěry poskytované z důvodu zachování likvidity bankovní soustavy.

Tato změna nikterak významně neovlivňovala postavení ČNB, a ani její činnost. Byla doplněna zejména z praktických důvodů.

Významnějšími změnami byly změny části deváté zákona o ČNB, tedy změny v oblasti bankovního dohledu. Zákon 442/200 Sb. rozšiřuje dohled ČNB také na dohled nad platebními systémy. Dále se také v zákoně mluví o dohledu, nikoliv o bankovním dohledu. To znamená, že se rozšířil okruh subjektů, nad kterými ČNB vykonávala dohled. Již se nejednalo jen o banky, ale rovněž o další finanční instituce.

2.2.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce

Vláda se po neúspěchu nevzdala a přišla s novelou v podobě zákona č. 442/2000 Sb. Novela i navzdory svým obrovským chybám úspěšně prošla legislativním procesem a zákon byl přijat.[21] Novela změnila i způsob ustanovení členů bankovní rady do funkce. Jednalo se tedy o změnu § 6 zákona o ČNB.

Ostatní členové už nemuseli být jmenováni z řad vedoucích pracovníků České národní banky. První odstavec tedy zněl:

(§ 6 odst. 1)

„(1) Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernér České národní banky, 2 viceguvernéři České národní banky a další 4 členové bankovní rady České národní banky."

[21] Nejdříve byla schválena Poslaneckou sněmovnou. Senát ji zamítl, ale Poslanecká sněmovna toto rozhodnutí přehlasovala kvalifikovanou většinou. Prezident republiky novelou také nebyl nadšen, a tak využil svého práva veta, jenže Poslanecká sněmovna opět svůj zákon protlačila kvalifikovanou většinou.

Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy stále jmenoval prezident nicméně už na základě návrhu vlády. Tato změna je patrná jednak z odstavce dva, ale také z odstavce tři:

(§ 6 odst. 2 a 3)

„(2) Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy jmenuje a odvolává prezident republiky"

„(3) Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady navrhuje vláda."

Takto znějící zákon se však nelíbil prezidentu republiky a podal návrh na zrušení § 6 odst. 3 pro rozpor s čl. 62 písm. k) Ústavy. Prezident svůj návrh odůvodnil tak, že podle § 6 odst. 3 zákona o ČNB navrhuje vláda guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady, ačkoliv čl. 62 písm. k) Ústavy toto oprávnění svěřil výlučně do samostatné působnosti prezidenta republiky. Zákon o ČNB tak omezil pravomoc prezidenta republiky stanovenou Ústavou.

Ústavní soud zde řešil v zásadě obdobný problém, jaký nastal při nesouladu zákona o ČNB s Ústavou ohledně hlavního cíle České národní banky. Ústavní soud tedy jen konstatoval, že ustanovení § 6 odst. 3 bylo v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady podle Ústavy.

To znamená, že prezident republiky z ústavního hlediska rozhoduje bez omezení a není vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky, třetí odstavec § 6 byl tedy Ústavním soudem zrušen. Jedná se o nález vydaný pod č. 278/2001 Sb.

2.3 "Aktuální" právní úprava

V této kapitole, při zachování zvolené struktury, přiblížím aktuální právní stav postavení České národní banky.

2.3.1 Ústavní normy

Jak bylo řečeno výše, změna hlavního cíle České národní banky z měnové stability na stabilitu cenovou se nepodařila, nicméně nutnost této změny, a to zejména z důvodu přiblížení se ke komunitárnímu právu, stále trvala.

Nejdříve byla provedena změna Ústavy ústavním zákonem č. 448/2001 Sb., který změnil čl. 98 odst. 1 Ústavy, a to konkrétně:

(čl. 98 Ústavy po novelizaci zákonem č. 448/2001 Sb.)
„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."

Po této změně Ústavy se konečně mohlo přistoupit i ke změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, kterou provedl zákon č. 127/2002 Sb. Dnes tedy zákon o ČNB ve svém § 2 odst. 1 říká:

(§ 2 odst. 1 zákona o ČNB)
„Hlavním cílem činnosti České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Česká národní banka jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství."

2.3.2 Vztah k exekutivě

Úpravy zákona č. 442/200 Sb. které byly popsány výše posouvaly nezávislost ČNB směrem k instituci závislé na vládě až přespříliš. Ústavní soud tyto změny společně s dalšími ustanoveními novelizačního zákona na návrh Prezidenta republiky zrušil. Dnešní znění dospělo od roku 2000 několika změn, které nebudu z důvodu rozsahu této práce blíže analyzovat.

§ 1 pojednává o základním vymezení ČNB níže uvedeným způsobem. Co se § 9 týče, ten po nálezu Ústavního soudu 278 z roku 2001 a po dalších novelách opět ustavuje ČNB jako instituci nezávislou a změn doznal i § 11.

(§ 1)

„(1) Česká národní banka je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem."

„(2) Česká národní banka je právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu, se sídlem v Praze; nezapisuje se do obchodního rejstříku."

„(3) České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy."

„(4) Česká národní banka hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem."

(§ 9)

„(1) Česká národní banka a bankovní rada při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu."

„(2) Česká národní banka a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky."

(§ 11)

„(1) Ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání."

„(2) Guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním schůze vlády."

Změna § 11 nicméně není změnou, která by zasahovala do nezávislosti České národní banky. Účelem tohoto je nýbrž vytvořit prostor pro spolupráci mezi vládou a ČNB. Spolupráce je předpokladem úspěšné fiskální a měnové politiky[22], nicméně nesmí jít na úkor nezávislosti.[23]

[22] Více viz například: kolektiv autorů: Peněžní ekonomie a bankovnictví, 2.vydání, 1999, *Management press.*
[23] Konkrétně v sub-kapitole 3.2.

2.3.3 Role v bankovní soustavě

Dnešní podoba zákona o ČNB doznala několika významných změn. Vzhledem k tomu, že bankovní dohled a vztahy ČNB nejsou nosnými tématy této práce, nebudu se jimi výrazněji zabývat.

Většina změn týkajících se bankovní soustavy souvisí s trendem probíhajícím v bankovnictví. Tímto trendem je spojování různých finančních institucí, jakými jsou banky, pojišťovny, investiční a penzijní fondy v homogenní finanční skupiny. Tato integrace samozřejmě musí probíhat i v rovině dohledu, má-li dohled i nadále optimálně plnit svoji funkci.

Na ČNB byl tedy převeden také dohled nad kapitálovým trhem, stejně tak jako další oblasti dohledu.

V ČNB je tedy dnes integrován dohled nad oblastí bankovnictví, stejně tak jako dohled nad kapitálovým trhem, dohled v pojišťovnictví, dohled nad penzijním připojištěním, dohled nad družstevními záložnami a devizový dohled.

2.3.4 Vedení a jeho ustanovení do funkce

Dnešní podobu zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB ještě pozměnily dvě novelizace, zákon č. 482/2001 Sb. a z.č. 127/2002 Sb. První z novel provedla úpravy v oblasti devizové činnosti České národní banky. Co se týče druhé novely, ta byla již mnohem významnější. O jejích přínosech jsem se již v průběhu práce zmínil.

Zákon č. 127/2002 Sb. změnil hlavní cíl ČNB z měnové stability na stabilitu ceny, a tak dal do souladu Ústavu a zákon. Dále přinesl nové ustanovení ohledně rozpočtu, nezávislosti České národní banky a v neposlední řadě je třeba vzpomenout i jemné změny ve způsobu odvolávaní členů bankovní rady. Celkovým přínosem této novely bylo sblížení našeho práva s právem ES.

Na závěr je vhodné ještě připomenout, že podle zákona o České národní bance v aktuálním znění je bankovní rada složena z:

(§ 6)

„(1) Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernér České národní banky, 2 viceguvernéři České národní banky a další 4 členové bankovní rady České národní banky."

„(2) Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy jmenuje a odvolává prezident republiky."

Z § 6 odst. 2 je patrné, že president si i nadále zachoval absolutní autonomii, to znamená, že nepotřebuje absolutně žádnou součinnost jakéhokoliv jiného orgánu.

2.4 Komparativní přehled

Pro účely předložení přehledného komparativního přehledu výše popsaných právních úprav jsem zvolil formu tabulky:

TABULKA č. 1
Komparativní přehled právních úprav centrální banky

Zákon č.	Ústavní postavení	Vztah k exekutivě	Bankovní soustava	Vedení a jeho ustanovování
	Žádné, jen ustanovení, že devizová a emisní činnost se provádí na úrovni federace.	Orgán státní správy vypracovává dlouhodobý plán, poslouchá vládu v měnové oblasti, úvěruje stát.	Vytvoření dvoustupňové soustavy. Používání administrativních nástrojů.	Předsedu jmenuje prezident na návrh vlády. Místopředsedy jmenuje vláda na návrh předsedy.
	Jen nezbytné ustanovení plynoucí z federálního rozdělení.	Již není státní orgán, jen ústřední orgán. Banka nezávislá na vládě, nemůže úvěrovat stát!	Výraznější použití klasických nástrojů.	Bankovní rada celkem 7 členů, 6 obsazováno podle duálního systému federace a sedmým byl guvernér.
	Čl. 98 Ústavy. Cílem je péče o stabilitu měny.	Značná nezávislost centrální banky.	Bankovní dohled a dozor prováděný zejména tržními nástroji, ale i nástroji administrativními.	Guvernér a 6 dalších členů. Jmenuje prezident.
	Ústava mluví o stabilitě měny, kdežto zákon o cenové stabilitě.	Omezení nezávislosti ČNB. Banka musela povinně konzultovat svoje záměry s vládou.	Rozšíření bankovního dohledu i na oblast platebního systému.	Guvernéra a více-guvernéry sice jmenuje prezident, ale na návrh vlády.
	Ústava i zákon mluví o cenové stabilitě.	Výrazná nezávislost banky na vládě. Jen možnost vzájemně se účastnit zasedání.	Integrace celkového dohledu nad finančním trhem. V ČNB je integrován téměř veškerý dozor.	Guvernér a 6 dalších členů. Jmenuje prezident dle své vlastní vůle.

Pramen: Vlastní přehled.

ČÁST B

Úprava centrální banky "*de lege ferenda*"

3 Koncept centrální banky

Tato kapitola se věnuje centrální bance z pohledu "*de lege ferenda*". První oblastí, na kterou se zaměřuji, je postavení a koncepce centrální banky a zmíním se o jakési nové "ekonomické" moci, kterou by centrální banka měla reprezentovat.

Ve druhé sub-kapitole pojednávám o nezávislosti centrální banky a o odpovědnosti centrální banky. Společným stěžejným bodem obou témat je potřeba vedení centrální autority v podobě centrálního bankéře.

Dokonce i vzdělaná vláda
se záměrem sloužit veřejnosti,
může systematicky činit špatná rozhodnutí.
-Blinder (1987)

3.1 Ústavní zakotvení

Pojem dělba moci ve státě je obecně znám, stejně tak jako rozlišování mocí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Toto rozdělení odpovídá tzv. „klasické" dělbě moci, jak jí popsal Montesquieu. Jednotlivé moci z klasické trojice jsou obsaženy také v naší ústavě; konkrétně se jedná o hlavu druhou, třetí a čtvrtou Ústavy České republiky.

Nejprve prozkoumám smysl a přínos této koncepce, samozřejmě pokud vůbec nějaký smysl má. Jak jsem již naznačil, Ústava je základním zákonem nadřazeným ostatním zákonům[24] a má vrcholnou společenskou důležitost.[25]

Ústavy mají dvě hlavní úlohy. Za prvé: vymezení postavení jednotlivce vůči státu a v novodobých ústavách také utvrzení základních lidských práv a svobod. Za druhé: postulování základní organizace státu. Na vytvoření organizace státu je nejdůležitější kvalitní dělba moci a vzájemná kontrola mocí neboli složek státu. V angloamerické právní kultuře se mluví spíše o systému vzájemných brzd a protivah, v zásadě jde ale o totéž.

3.1.1 Vznik moci "ekonomické"

Otázkou však zůstává, jestli se s přihlédnutím ke "klasické trojice" mocí jedná o uzavřený soubor všech mocí, které lze ve státě nalézt, nebo zda existují ještě i některé další. Nabízí se nám kladná odpověď: je jí například samospráva. Dalo by se argumentovat i tím, že je jí dokonce věnována vlastní hlava v Ústavě stejně jako ostatním mocím. Nicméně je třeba přiznat, že tato odpověď není zcela správná.

Samospráva totiž není samostatnou mocí na společné úrovni se zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí. Když se totiž zabýváme klasickými druhy mocí, máme na mysli horizontální dělbu moci, ale když hovoříme o samosprávě, máme na mysli vertikální dělbu moci. Při pohledu na vertikální dělbu moci rozlišujeme většinou samosprávu, státní úroveň a úroveň federace. V této práci se ale budu zabývat pouze horizontální dělbou moci, a to pouze na úrovni státu.

---

[24] O konstitucionalizmu více viz. např.: Václav Pavlíček a kolektiv; Ústavní právo a státověda, 1999, *Sagit.*
[25] O tom, jak se tato definice ústavy v historii některých států naplňovala a dokonce i dodnes naplňuje, nemá smysl na tomto místě polemizovat a i nadále je vhodné držet se v teoretické rovině.

Někteří právníci usuzují, že zařazení CB do zvláštní hlavy – šesté hlavy Ústavy ČR, před územní samosprávou – implikuje její postavení mimo státní správu. Podle nich se jedná o samostatnou moc, která je zvláštním druhem samosprávy, tzv. zájmová samospráva. S tímto názorem se rovněž nemohu ztotožnit. Lze sice souhlasit s tím, že se jedná o zvláštní moc, ale jen těžko lze akceptovat, že se jedná o samosprávu a dokonce, že se jedná o samosprávu zájmovou. Je jasné, že se jedná o instituci na úrovni státu a je tudíž bez jakékoli souvislosti se samosprávou.

Nyní se opět vrátím k otázce, zda lze najít nějakou další, čtvrtou moc. Podívejme se na hlavu pátou a už vzpomínanou hlavu šestou Ústavy ČR. Tyto hlavy upravují postavení Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky. Velkou otázkou, před kterou stojím, je, jestli tyto instituce reprezentují jakousi moc "kontrolní" a moc "bankovní" a/nebo "ekonomickou". Nejvyšším kontrolním úřadem a mocí "kontrolní" se zabývat nebudu, tyto úvahy totiž překračují rámec tohoto tématu.

Kritériem pro existenci moci ve státě je premisa, že dělba mocí musí být reálná, tedy obhajitelná, i když jednotlivé složky moci neváženie na žádné instituce. V tomto případě je tato podmínka splněna, protože i když odhlédnu od ČNB jako instituce, dospěji k závěru, že se zde konstituovala určitá zvláštní moc mimo klasický trojdílný model, pro kterou lze zavést termín "moc ekonomická". Vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní tedy existuje ještě i moc "ekonomická".

3.1.2 Štěpení v rámci moci

Ústavy nadto vhodně zavádí systém, kdy se každá z mocí ještě dále vnitřně dělí. Jde o jakousi bipolaritu v rámci mocí. Důvody této bipolarity jsou naprosto zřejmé, jedná se totiž o další způsob dekoncentrace moci. K vysvětlení této bipolarity už ale bude třeba do dalších úvah zakomponovat i jednotlivé instituce. V rámci moci zákonodárné lze spatřovat bipolaritu ve dvoukomorovém parlamentu; na straně jedné v Poslanecké sněmovně a na straně druhé v Senátu. U moci výkonné lze mluvit o vládě a o prezidentovi republiky. V soudnictví vidíme na straně jedné Ústavní soud a na straně druhé hierarchickou strukturu soudů. Stejně je tomu i u "moci ekonomické"; na jedné straně lze mluvit o fiskální politice v rámci ekonomiky a na straně druhé o monetární politice. Fiskální politiku provádí vláda,

naproti tomu monetární politiku provádí Česká národní banka.[26] Fakt, že "moc ekonomická" vyhovuje tomuto systému vnitřní dělby mocí, je dalším argumentem podpírajícím její existenci.

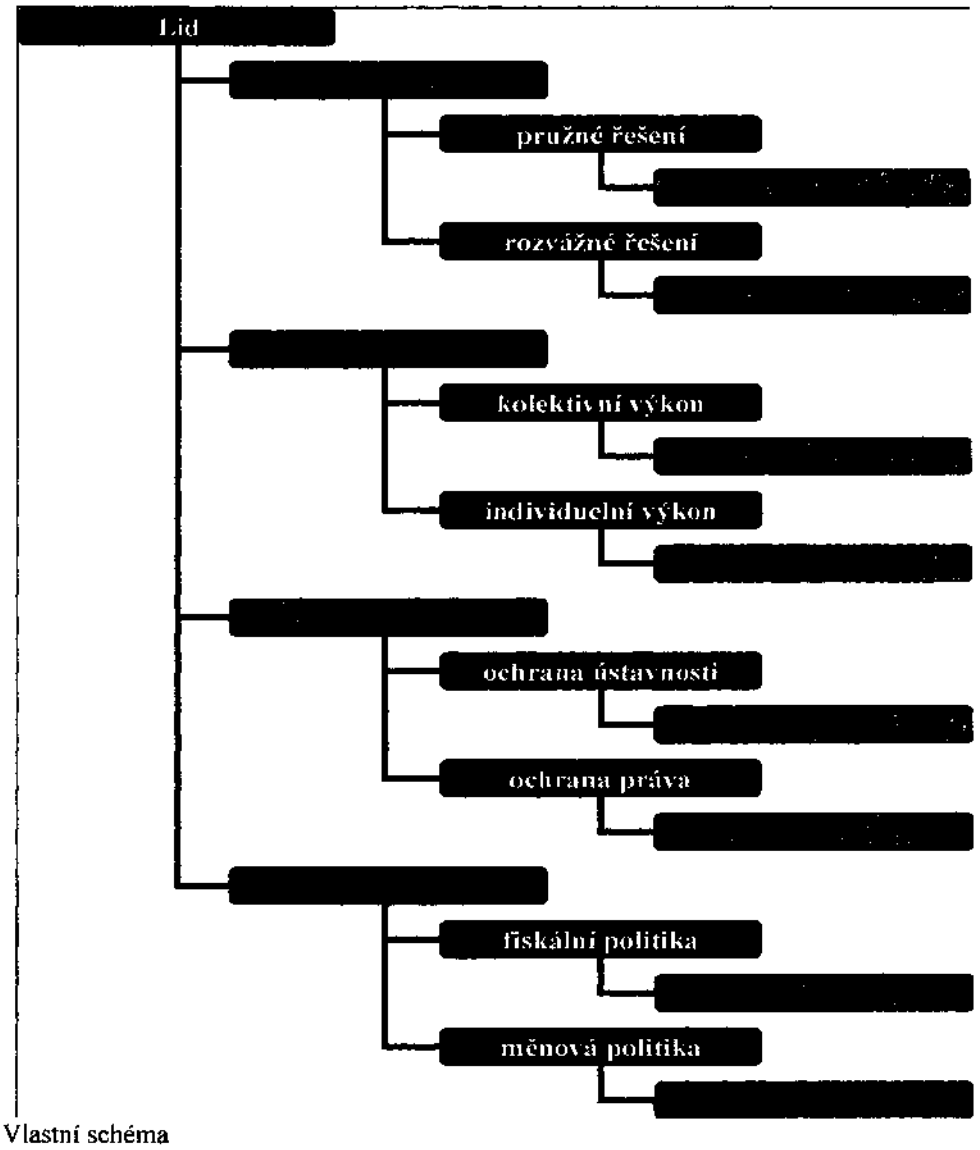
Protiargumentem teorie "moci ekonomické" by mohla být námitka, že vláda je zařazena jak do moci výkonné, tak do "moci ekonomické", a tedy že tento koncept je sice reálný, ale zásadně odporuje teorii dělby moci. Je třeba si ovšem uvědomit, že se ve skutečnosti jedná o non-argument, musíme totiž od sebe odlišovat teoretický koncept dělby moci a konkrétní instituce, které jsou jejich nositeli.

Vysvětlení této problematiky si vyžaduje poněkud subtilnější pojednání. Jak již bylo naznačeno, jedním pólem moci výkonné je prezident republiky. Nelze ovšem tvrdit, že se pravomoci prezidenta omezují jen na moc výkonnou. Z jeho funkce je totiž zřejmé, že institut prezidenta je mnohem širší. Stejně tak, jak v sobě institut prezidenta soustředí více mocí neboli pravomocí, tak i vláda v sobě soustředí část moci výkonné a část moci "ekonomické", konkrétně její část fiskální. ČNB – tedy instituce – v sobě naopak soustřeďuje druhý pól moci "ekonomické", tedy politiku monetární; stejně tak má ČNB také pravomoci výkonné.

[26] Na tento model bipolarity poukázal již doc. Ing. Martin Mandel, CSc. na čtrnáctém semináři České společnosti ekonomické v řadě "Ekonomická teorie a česká ekonomika". I když je možné mít výhrady k právně-politologickým formulacím pana Mandela, je třeba říci, že velice správně poukázal na základní koncept vnitřního členění "moci ekonomické".

Pro ještě lepší pochopení této teorie je vhodné situaci ilustrovat:

OBRÁZEK č. 1
Teoretická dělba moci ve státě a instituce s pravomocemi.



Pramen: Vlastní schéma

Proti této teorii lze dále namítnout, že o "ekonomické" moci se v ústavách nikdy nehovořilo a náhle se nachází v Ústavě ČR. To ale není nijak zvláštní; velmi „krásnou" odpověď formuloval v jednom ze svých nálezů Ústavní soud, který konstatoval, že toto rozšiřování počtu "pilířů státní moci" (rozuměj včetně moci ekonomické) je v zásadě přirozené a proto neobstojí protiargumenty založené na srovnávání se staršími "klasickými" ústavami, ve kterých se o nezávislé bance nepíše prostě proto, že ekonomická teorie v době, kdy byly přijímány, ještě dostatečně nepopsala nebezpečí monetárních manipulací exekutivou. Toto rozšiřování a změny *konstitucionability* (potřeby a vhodnosti regulace ústavními předpisy) pokročila s ekonomickým vývojem. Ústavní soud dále

shledal, že lze časem očekávat i ústavní zakotvení jakési "mediální rady". Jednalo by se nicméně o bezprecedentní rozšíření ústavy, se kterým se můžu v současné době ztotožnit pouze s výhradami; tato problematika a argumentace k ní však překračuje rámec zkoumané problematiky.

Další námitkou proti výše nastíněnému novému "dělení mocí" by mohla být teze, že i kdyby to takto skutečně odpovídalo realitě (tzn., že společnost dospěla k poznání "moci ekonomické" a potřebě její ústavní úpravy), proč tedy státy své ústavy nemění. Tato námitka je ale z části nepravdivá úplně a z části je pravdivá jen na první pohled. Je pravdou, že ústavní zakotvení samostatného postavení ústřední banky nalézáme jen v nejnovějších ústavách, jakou však Ústava ČR[27] je, a nikoliv ve všech ústavách. Starší ústavy se nicméně nemění jednak kvůli právní jistotě a jednak kvůli právní tradici.[28]

[27] Ustanovení o centrální bance bychom ale našli také např. v 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.

[28] Pro vysvětlení těchto termínů viz: Václav Pavlíček a kolektiv; Ústavní právo a státověda II.díl, 1999, *Sagit.*

Svoboda sebou přináší odpovědnost,
to je také důvod proč vyvolává tolik hrůzy.
-G. B. Shaw (1856 – 1950)

3.2 Nezávislost a odpovědnost moci a centrální banky

Z předešlé kapitoly víme, že centrální banka by měla mít sice stanovena pravidla její činnosti, jako ostatně každá složka státní moci, měla by si ale rovněž zachovat určitou míru diskrece.

Diskrece centrální banky ale nemůže fungovat bez nezávislosti centrální banky na ostatních složkách moci. Na druhou stranu míra nezávislosti nemůže být tak velká, aby nebyla možná součinnost centrální autority s exekutivou, což by mělo rozsáhlé negativní důsledky na hospodářskou politiku.

Musíme tedy nalézt optimální rovnováhu mezi odstředivými a dostředivými silami, neboli mezi nezávislostí a součinností.

3.2.1 Institucionální nezávislost

Dříve než začnu pojednávat o nezávislosti, je nutné tento termín definovat. Nejprve se podívám na definici nezávislosti v obecném pojetí a pak na definici i v právním smyslu.

Sémantická analýza pojmu "nezávislost" v obecném pojetí označuje nedostatek závislosti.[29] Závislost je definována jako ovlivňování nebo řízení jednoho subjektu druhým nebo alespoň propojenost mezi dvěma subjekty.[30]

Po obecné definici nezávislosti přistoupím k definici centrální banky, která je obsažena v komunitárním právu; z této definice zřejmě vyšel i Ústavní soud při posuzování sporné novely zákona o ČNB.[31]

Definice nezávislosti centrální banky je v článku 108 Smlouvy o ES zakotvena docela důrazně:

„...při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností, svěřených jí touto smlouvou, nebudou ani ECB (rozuměj Evropská Centrální Banka) *ani národní centrální banka ani žádný člen jejích orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny*

[29] Viz: Michal Tomášek, Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky, 2002, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1.*
[30] *"Dependent": determined or continued by another, relying on another for support, subject to another's jurisdiction, SUBORDINATE.* 1999, Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, tenth edition.
[31] Ústavní soud ČR v rozsudku Pl. ÚS 59/200 ve věci návrhu prezidenta Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb. ve znění pozdějších novel.

od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoliv orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při plnění jejích úkolů."

Dikci článku 108 Smlouvy (jedná se tedy o pramen primárního práva ES) je nesporně možné považovat za legální (zákonnou) definici nezávislosti centrální banky. Dalo by se ovšem namítnout, že legální definici centrální banky lze také najít v čl. 101 Smlouvy o ES, který zní:

...možnosti přečerpávat bankovní účty, či získávat úvěry jakéhokoliv druhu u ECB nebo u centrálních bank členských států (dále jen národní centrální banky) orgány společenství, ústředními vládami, regionálními, místními či jinými veřejnými institucemi nebo veřejnoprávními společnostmi členských států jsou zakázány, stejně jako je zakázán přímý odkup pohledávek, nebo dluhů ECB nebo národními centrálními bankami.

S touto námitkou nelze než souhlasit, a pro upřesnění je třeba podotknout, že legální definice podle článku 108 Smlouvy o ES je označována jako institucionální nezávislost a definice podle čl. 101 Smlouvy o ES jako definice nezávislosti finanční.[32]

Z výše popsaných a několika dalších (např. čl. 105) článků Smlouvy o ES lze vědeckou abstrakcí dovodit několik hledisek nezávislosti centrální banky. Jednotlivé typy, resp. hlediska spolu se stručným vysvětlením zobrazuje následující tabulka:

[32] Srovnej např. článek M. Tomáška, Dvojí nezávislost centrální banky, Evropské a mezinárodní právo č. 1/2000.

TABULKA č. 2
Hlediska nezávislosti centrální banky

hledisko (typ) nezávislosti	Popis
[illegible]	CB nebude požadovat a přijímat v otázkách měnové politiky pokyny od jakéhokoli jiného orgánu veřejné moci
[illegible]	způsob jmenování členů orgánů banky s rozhodovací pravomocí nesmí zadávat pochybnost, že takto jmenovaný člen nebude požadovat nebo přijímat pokyny od jiných osob
[illegible]	znamená zákaz financování centrální banky z rozpočtu státu a zákaz pro centrální banku jakkoli sanovat rozpočet státu (výše popsaný článek 101 Smlouvy o ES)
[illegible]	znamená, že centrální banka je autonomním orgánem pro stanovování a provádění měnové politiky
[illegible]	stanoví vztah státních orgánů k hospodaření a k rozpočtu centrální banky, včetně auditu hospodaření centrální banky
[illegible]	právo na ochranu nezávislosti centrální banky nezávislým soudem
[illegible]	právo centrální banky nezávisle vystupovat na mezinárodních fórech

Pramen: Michal Tomášek, Teoreticke problémy ústavního principu nezávislosti Centrální Banky, 2002, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1.*

Institucionální nezávislost nelze chápat jen jako výše popsaný zákaz udílení a přijímání pokynů, ale též jako zákaz rušit nebo měnit rozhodnutí orgánů centrální banky, jakož i snahu o revizi rozhodnutí orgánů centrální banky formou procesního práva.

3.2.2 Personální nezávislost

I když by bylo vhodnější zařadit tuto sub-kapitolu z formálního hlediska spíše do kapitoly o vedení ČNB a o jeho ustanovování do funkce, logicky správnější je zařadit ji hned za nezávislost institucionální, a to právě z důvodů úzkých vazeb mezi nezávislostí institucionální a personální.

Personální nezávislost centrální banky znamená, že způsob jmenování členů orgánů banky s rozhodovacími pravomocemi nesmí zadávat pochybnost, že takto jmenovaný člen nebude požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů veřejné moci. Orgány veřejné moci se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů centrální banky s rozhodovacími pravomocemi.

Nezávislost institucionální si lze jen stěží představit bez nezávislosti těch, kdo jménem instituce vystupují. Jako příklad nám může posloužit soudnictví, neboť praxe potvrdila, že nezávislost soudů nemůže fungovat bez nezávislých soudců.

Častým argumentem bývá tvrzení, že absolutní nezávislost neexistuje, že každý jedinec je nějak ovlivňován, alespoň podvědomě. Obecně s tím lze souhlasit, každý má určité vzdělání, inklinuje spíše k té či oné teorii, má určité politické přesvědčení. Je třeba si ale uvědomit, že se ve skutečnosti jedná o non-argument. Závislost se totiž nechápe jako chování na základě nějakých predispozic, ale jako rozhodování jednotlivce na základě bezprostředního působení vnějších faktorů, zejména politických.

A tak jako je podmínkou spravedlivého dodržování práva nezávislost soudců a soudů, je i nezávislost centrálních bankéřů a bank jedním z předpokladů úspěšného fungování tržní ekonomiky.[33] Smyslem osobní nezávislosti je tedy zaručit, aby osoby s rozhodující pravomocí při plnění hlavních úkolů centrální banky nebyly vystaveny žádným vnějším vlivům, a to zejména při jmenování do funkce a/nebo odvolávání z funkce.

Jmenování do funkcí v orgánech centrální banky má být prováděno především na základě odborných kritérií a má být vyloučena interference politických sil. Při jmenování do funkce se vychází ze dvou premis.

První premisou je, že politické síly v zemi mohou mít zájem na jmenování určitých odborníků do orgánů centrální banky tak, aby později mohly tyto politické síly jimi prosazené odborníky v centrální bance ovlivňovat k prosazení vlastních zájmů. V mechanismu jmenování orgánů centrální banky se proto volí většinou takové řešení, které vliv politických sil buď minimalizuje anebo rozděluje navrhovací a jmenovací pravomoci mezi více orgánů.

Druhou premisou je, že vedení centrální banky má v rukou obrovskou moc. Nakládá totiž s měnovou politikou jen podle vlastního uvážení, a proto si nemůže společnost dovolit, aby vedení centrální banky nemělo spojení s odpovědností. Tato odpovědnost se většinou rovněž zaručuje způsobem volby vedení.

[33] Např. W. Weber, Die Kompetenzverteilung im Europäischen System der Zentralbanken bei der Feststellung und Durchführung der Geldpolitik, 1995, *Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftsrecht.*

3.2.3 Odpovědnost centrální banky

Při posuzování problému odpovědnosti CB musíme jít opět k základním principům státního zřízení a k Ústavě. Základem teorie dělby moci je idea, že zdrojem veškeré[34] státní moci je lid[35], který tuto suverénní moc vykonává prostřednictvím státních neboli ústavních orgánů. Je zřejmé, že v demokratickém právním státě nemůže být žádná moc neodpovědná, natož moc, která drží ve svých rukách makroekonomický vývoj celého státu.

Lid jako nositel veškerých práv není schopen vykonávat neustálou kontrolu a to nad jakoukoliv institucí, dokonce v případě CB není ani žádoucí, aby ji kontroloval lid. Musíme si uvědomit, že CB je vysoce specializovaná instituce a lid rozhodně není natolik erudovaný, aby byl schopen tuto kontrolu vykonávat. Právě toto je jeden z důvodů, proč vznikla demokracie reprezentativní, a nezůstalo jen u přímé demokracie. Lze tudíž učinit závěr, že kontrolu CB by měli vykonávat zástupci lidu.

Kdo by ale tito zástupci měli být? Na tuto otázku se zdá být jednoduchá odpověď. Měli by to být již zvolení reprezentanti lidu, tedy legislativní a exekutivní instituce nebo jejich kombinace.

Argument o vysoké odbornosti CB je platný ovšem i vůči představitelům exekutivy a legislativy. To znamená, že si lze jen těžko představit "zpovídání se" centrální banky vládě, poslancům, senátorům nebo prezidentovi. Tento přístup průběžné kontroly je tedy dosti absurdní, odpovědnost by měla být vyjádřena jiným konceptem.

Tím konceptem je samozřejmě forma ustanovení vedení CB do funkce. Tato forma by měla být taková, aby poskytovala dostatečnou záruku odpovědnosti CB v průběhu funkčního období jejího vedení.

[34] Pojem "veškerá moc" není chápán synonymně s pojmem "absolutní" moc. Jsou určité normy, které nemůže změnit ani vůle lidu. Jedná se o nezměnitelné náležitosti právního demokratického státu, více viz. např.: Václav Pavlíček a kolektiv; Ústavní právo a státověda, *Sagit*.
[35] Článek 2 Ústavy ČR.

TABULKA č. 3
Způsoby navrhování členů bankovní rady a guvernéra

Počet členů BR	Návrh na jmenování BR by podával(a)	Vysvětlivky
[illegible]	[illegible]	jednalo by se o prosazení původního záměru zákona o ČNB z roku 1992
[illegible]	[illegible]	Senát by buď návrh podával nebo by jej schvaloval
[illegible]	[illegible]	prezident by mohl samostatně navrhovat tři členy
[illegible]	[illegible]	prezident by měl právo veta, tj. mohl by kandidáty odmítnout (v tom případě by byl navržen nový kandidát)
[illegible]	[illegible]	prezident by neměl právo veta, tj. nemohl by jmenovaného kandidáta odmítnout
[illegible]	[illegible]	guvernéra (10. člena) by navrhoval Senát a vláda dohromady, nebo jen Senát

Pramen: Ing. Mgr. Tomáš Reytt, Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB, Parlamentní Zpravodaj 1/2001.

4 Činnost centrální banky

Čtvrtá kapitola této práce bude již věnována činnosti centrální banky. Základním stavebním kamenem pro pochopení činnosti centrální banky je pochopení cíle nebo cílů, které centrální banka sleduje.

4.1 Cíl centrální banky

V této kapitole přiblížím problematiku cíle centrální banky. Jinými slovy jde o to, co by mělo být cílem, který by centrální banka měla sledovat a o který by měla usilovat.

Každou moc reprezentuje konkrétní instituce, která je zřízena z určitého důvodu. Její činnost má tedy jasný cíl a k dosažení tohoto cíle má k dispozici vymezené pravomoci, neboli nástroje. Cílem soudů, resp. Ústavního soudu, je ochrana zákonnosti a práva, resp. ústavnosti. Cílem Poslanecké sněmovny je tvorba legislativy a schvalování státního rozpočtu a to spíše pružným, "liberálním" způsobem. Cílem Senátu je brzdit a dohlížet na legislativní proces, tedy spíše "konzervativní" přístup k legislativě.

Naznačil jsem, že ústavní institucí je i centrální banka, tedy Česká národní banka, a dále jsem konstatoval, že v její výlučné pravomoci je provádění měnové politiky. Je třeba si ovšem uvědomit, že měnová politika je nástroj nebo způsob, jakým dospějeme k nějakému cíli.

4.1.1 Má mít centrální autorita cíl?

V nejobecnější poloze se má za to, že je dobře, má-li centrální banka určen nějaký rozumný cíl.[36]

Tento názor vychází zejména z ekonomické teorie, na kterou se ještě zaměřím. Druhý pohled může být veden spíše v rovině politologické. Jak jsem zmínil výše, pravomoci – a tedy moc – ústavních institucí jsou delegovány lidem, a ten je deleguje jen z určitého důvodu. Je tak sledován konkrétní cíl, a tedy i ústavní instituce musejí mít tento určitý cíl vymezen. Otázkou tedy není, zda má mít centrální banka nějaký cíl. Centrální banka bez cíle není myslitelná, ostatně jako jakákoli jiná ústavní instituce. Otázka by tedy měla znít: jak by měl být tento cíl formulován?

Vzhledem k tomu, že měnová politika má větší zpoždění, tj. že opatření měnové politiky „zabírají" obvykle pomaleji než fiskální politika, měl by tento cíl směřovat k udržitelnosti ekonomického růstu nebo ke stabilitě ekonomiky. Cíl centrální banky by měl tedy směřovat k ekonomickému růstu nebo k ekonomické stabilitě. Bohužel tyto

[36] Jedná se o názor centrálních bankéřů. Viz. například postoj guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy na panelové diskusi "Postavení ČNB"; čtrnáctý seminář České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika".

pojmy se stále jeví dosti vágně a lze pociťovat problém s jejich interpretací a konkretizací. Určitě se ale všichni teoretičtí ekonomové shodnou, že jedním z významných prvků takové stability je nízká inflace resp. cenová stabilita.

Tímto lze dospět k precizněji vyjádřenému cíli. Tato konkretizace však s sebou přináší i další problémy.

4.1.2 Jaký cíl určit?

Konečným cílem měnové politiky je v každém případě ekonomický blahobyt obyvatel[37], jak jsem již zmíněno výše.

Náročnější otázkou již ale je, co si lze pod pojmem blahobyt představit. Nebudu zde probírat rozsáhlé ekonomické teorie a jejich matematické interpretace. Domnívám se, že bych tím nadmíru překročil účel této práce. Spíše jen přiblížím závěry jednotlivých teorií a jejich společné nosné body.

Drtivá většina ekonomických teoretiků se shoduje, že nejvhodnějším vývojem pro ekonomiku je, když se udržuje na ekonomickém potenciálu. Jinými slovy, pro ekonomiku není vhodné, když je její produkt[38] vychýlen od svého potenciálu. Záporný výkyv není vhodný, protože ekonomika není dostatečně produktivní, není ale vhodný ani kladný výkyv, protože ekonomika se „přehřívá" a její hodnoty v tomto období nejsou v rovnováze, což může mít negativní důsledky v budoucnu.

Ekonomové se rovněž shodují nad nepříznivými důsledky inflace.[39] Jak z těchto poznatků ale přesněji formulovat sledovatelný a měřitelný[40] cíl centrální banky?

4.1.2.1 Alternativy ekonomických teorií

Ekonomičtí teoretikové nám poskytují široké spektrum možných cílů, které centrální banka může sledovat. Teoretikové a centrální bankéři pak popisují ještě širší

---

[37] Samozřejmě uvažuji centrální banky v normálně fungujícím demokratickém zřízení a ne centrální banku vedenou diktátorem, totalitářem nebo jinak tyranským režimem.

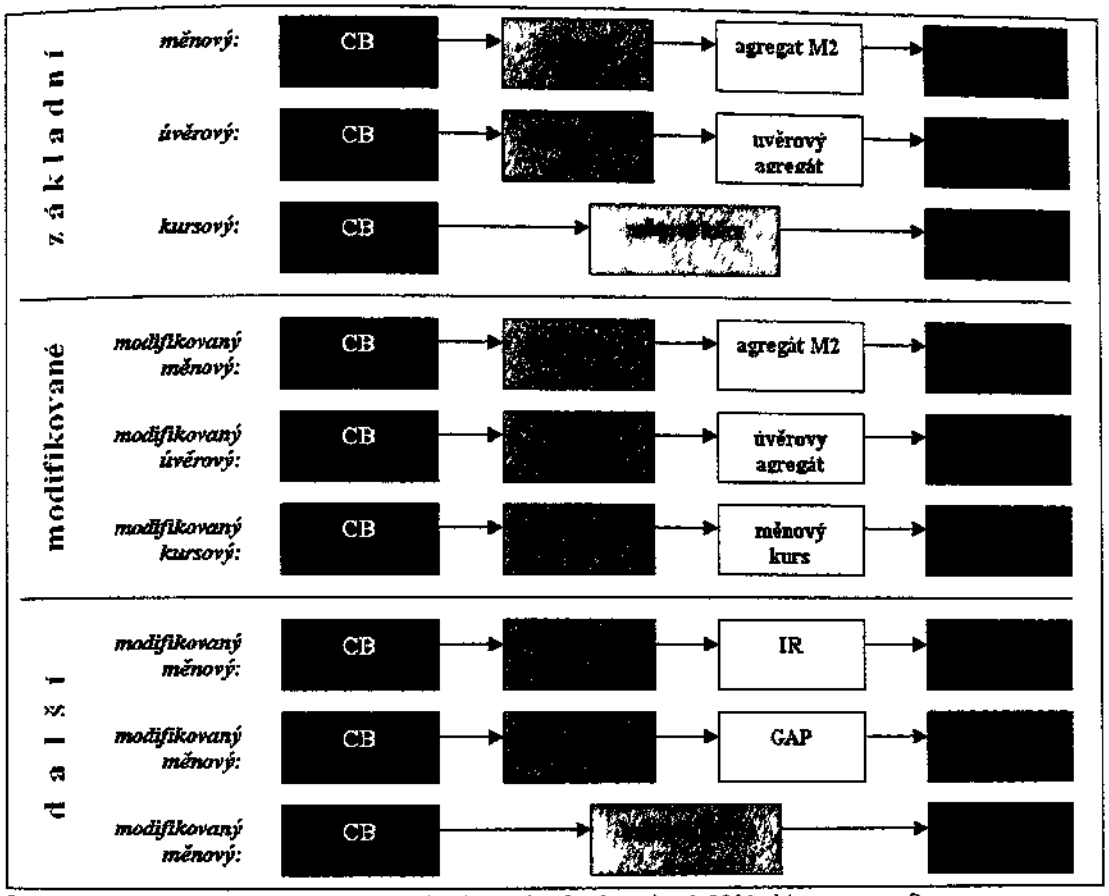
[38] Rozuměj produkt v ekonomickém pojetí.

[39] Moderní teorie k tomu ještě dodává, že inflace, ačkoli sama o sobě nepříznivé důsledky má, není ani zdaleka tak nebezpečná jako inflace neočekávaná, tedy inflační překvapení.

[40] Nutnost měřitelného cíle vyplynula z potřeby kvantifikovat cíl provádění centrální bankou. Kvantifikace je nutná nejen pro posuzování účinnosti prováděné měnové politiky, ale také pro ekonomické subjekty, které jsou měnovou politikou ovlivňovány.

spektrum způsobů jak těchto cílů dosáhnout. Nejlépe danou situaci ilustruje následující obrázek[41]:

OBRÁZEK č. 2
Přehled transmisních mechanismů.



Pramen: Vlastní schéma, Zbyněk Revenda: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press*

Ekonomové navíc ještě rozlišují mezi cíli, kterých by centrální banka měla dosahovat v krátkém období, a cíli, kterých by měla dosahovat v období dlouhém[42]. Může se tedy lehce stát, že ekonomické teorie nám doporučí jiný cíl v krátkém a jiný cíl

[41] Chtěl bych jen poznamenat, že centrální banka ovlivňuje svými nástroji stanovený cíl jen zprostředkovaně. Celý proces se nazývá transmisní mechanismus. Obrázek tedy popisuje různé formy transmisních mechanismů.

[42] Ekonomové při svých úvahách rozlišují krátké a dlouhé období. Určení přesné časové linie mezi krátkým a dlouhým obdobím je ovšem velmi obtížné. Intuitivně se ekonomové domnívají, že ona dělící čára je někde po roce, roce a půl od sledované změny nebo provedené úpravy hospodářské politiky. Jsou ale i případy, kdy může být ona dělící linie podstatně delší, blížící se až 3 či 5 rokům, v extrémním případě i více rokům. Přesnou definici tedy nenalezneme. Rozdíl mezi krátkým a dlouhým obdobím je nicméně dostatečně dobře vysvětlen, definujeme-li krátké období jako období, ve kterém se výrazně projevují šoky v hospodářství (či už externí šoky v podobě zdražení zahraničního zboží, nebo přírodních změn, anebo interních šoků jakými jsou například změna měnové či fiskální politiky). Dlouhé období je pak definováno jako období, kdy jak externí tak interní šoky ztrácejí význam, protože hospodářství se jím již přizpůsobuje a tzv. je akomoduje.

v dlouhém období. Nastane-li tato situace je pro teoretika, stejně tak jako zákonodárce velice obtížné přijít s elegantním a funkčním řešením v podobě stanoveného cíle.

Problémů je totiž hned několik. První problém nastává, pokud by centrální banka měla sledovat více než jeden cíl najednou. Touto dichotomií se budu detailněji zabývat v příští sub-kapitole. Druhý velký problém plyne ze samotné ekonomické teorie. Je totiž obrovský problém určit mezní linii mezi krátkým a dlouhým obdobím. Centrální banka tedy neví, do kdy má sledovat krátkodobý cíl a od kdy sledovat již cíl dlouhodobý.

Nyní se ale zaměřím na možné krátkodobé a dlouhodobé cíle. Budu přitom srovnávat poslední tři uvedené transmisní mechanismy.[43]

4.1.2.2 Cíl v podobě reálného produktu

Otázka, nakolik dokáží centrální banky positivně ovlivnit reálný výstup hospodářství, je otázkou, o kterou se ekonomové přou snad od samotného vzniku centrálního bankovnictví. Tento spor se výrazně kvalitativně posunul vznikem Keynesiánské ekonomie[44].

Představitelé Keynesiánské ekonomie tvrdili, a dodnes tvrdí, že hospodářská politika může krátkodobě pozitivně ovlivnit reálný produkt v ekonomice. Odpůrci této ekonomické větve naopak tvrdí, že to možné není a že měnová politika může ovlivňovat jen měnové neboli nominální veličiny, ale v žádném případě ne veličiny reálné.

Dnešní náhled na možnosti centrální banky ovlivnit reálný výstup je jakýmsi kompromisem obou teorií.[45] Tento kompromis sice přiznává možnost krátkodobého pozitivního efektu, nicméně v zápětí uvádí, že tento efekt se velmi rychle vytrácí a navíc se překlápí do nepříznivého zvýšení cenové hladiny, tedy do zvýšení inflace. Celkový výsledný efekt je pak v nejlepším případě neutrální, častěji spíše negativní.

[43] Trojice mechanismů uvedených jako další transmisní mechanismy je ona prakticky používaná trojice. První dvě trojice, popsané jako mechanismy základní a modifikované, jsou v dnešní době buď již opuštěny nebo představují jen teoretickou variantu.

[44] Zakladatelem Keynesianské ekonomie byl britský ekonom John Maynard Keynes.

[45] Nové proudy obou stran, jimiž jsou Nová klasická ekonomie a Nová Keynesiánská ekonomie, jsou si již hodně blízké, o čemž svědčí i fakty, že vzájemně používají své poznatky a závěry a postuláty. Více o obou ekonomických teoriích a jejich vývojích lze najít např. v: Robert, Holman: Dějiny ekonomického myšlení, 3. vydání, 2005, *C. H. Beck.*

Je zřejmé, že v dlouhém období měnová politika nemá možnost ovlivnit reálné ekonomické veličiny a tudíž ani reálnou ekonomiku.[46] Tyto snahy tedy nejsou tou pravou cestou. Pravou cestou by naopak měla být neutrální měnová politika, která umožňuje efektivní použití a využití peněz pro jejich základní funkci[47].

4.1.2.3 Cíl v podobě nominálního produktu.

Cílování v podobě nominálního produktu představuje systém, kdy centrální banka současně vyvažuje klady a zápory mezi změnami reálného HDP a změnou cenové hladiny neboli inflace.

Ekonomové vidí v krátkém období kladné efekty tohoto cíle centrální banky, někteří dokonce poukazují na to, že je vhodnější než cílování inflace.

Argumentace těchto ekonomů přitom vychází z toho, že centrální banka cílující nominální HDP se při negativních šocích chová vhodněji než centrální banka cílující inflaci. Výrazem "vhodněji" se při tom myslí, že její zásahy v době negativních šoků více podporují dlouhodobý ekonomický růst a blahobyt.[48]

Jak jsem naznačil výše, cílování nominálního HDP nemá smysl uvažovat v dlouhém období. V dlouhém období se totiž nevyskytují šoky a cílování nominálního HDP je tudíž v dlouhém období vlastně cílováním růstu cenové hladiny. Zastánci cílování

---

[46] Jak již bylo zmíněno, s postupujícím časem se měnové efekty vytrácí, až v dlouhém období naprosto zaniknou.

Ti bystřejší odpůrci měnové politiky se tedy mohou velmi správně zeptat nebo dokonce proti-argumentovat. Jaký má tedy měnová politika vůbec význam? Odpůrci přitom podléhají iluzi, že se jim podařilo vyvrátit argumentaci pro aktivní měnovou politiku, a to dokonce pomocí argumentů samotných obhájců. Dnes jsou dokonce svými iluzemi a nedotaženými úvahami známi.

Této iluzi podléhají z důvodu, že se již neptají na to, co vidět není, jak by jim zajisté odpověděl známý rakouský ekonom Frédéric Bastiat.

[47] Základní funkce peněz jsou tradičně spatřovány ve třech rovinách. 1. jsou prostředkem směny, 2. jsou uchovatelem hodnoty, 3. jsou zúčtovací jednotkou.

[48] Výhody lze nejlépe ilustrovat u rozdílných efektů v případě poptávkového a nabídkového šoku.

Nejdříve uvažujme negativní poptávkový šok. Po poklesu poptávky dojde k poklesu produkce a k poklesu cen. V případě, že centrální banka se bude věnovat cenovému cílení, bude reagovat stejně jako v případě, že bude cílovat nominální HDP. V obou případech se jedná o pokles cílených veličin.

Problém nicméně nastává při negativním nabídkovém šoku. Po poklesu nabídky sice dojde k poklesu produkce, tedy produktu, ale tento šok vyvolá zákonitě růst cen. To znamená, že v případě negativního nabídkového šoku je měnová politika směřující jen na cenové cílení nevhodná.

Restriktivní měnová politika sice zaručí cenovou stabilitu, ale také tlačí na další propad produkce, naopak expansivní měnová politika napomáhá vrátit produkci do výchozího stavu, ale také přispívá k dalšímu cenovému růstu.

Zdá se tedy, že cílování nominálního HDP je vhodnější než striktní cenové cílování. Měnová politika postavena na cílování nominálního HDP totiž v případě nabídkového šoku dokáže vytvořit kompromis mezi negativem poklesu produktu a negativem růstu cen, kdežto měnová politika postavena na cenovém cílování sice zabrání růstu cen, ale vytváří o to větší propad produktu.

nominálního HDP tedy prosazují koncepci, kdy centrální banka v krátkém období cíluje nominální produkt (HDP) a v období dlouhém sleduje inflační cíl.

Tato koncepce sice vypadá velmi nadějně, ale pravdou je, že její závěry jsou poněkud unáhlené. Z teoretického hlediska sice nespatřujeme žádné problémy, nicméně na ty narazíme při pokusu o praktické provedení této koncepce.

Prvním velkým problémem je stanovení dělící čáry mezi dlouhým a krátkým obdobím. Definici dlouhého a krátkého období, kterou jsem uvedl výše, sice splňuje nároky teorie, ale v praxi je nepoužitelná. V praxi je zapotřebí jasná dělící čára mezi dlouhým a krátkým obdobím, problémem ale je, že jakékoliv a zároveň všechny možné hranice jsou stanoveny špatně.

Druhým velkým praktickým problémem je, že centrální banky by pro cílování nominálního HDP musely mít velmi efektivní nástroje. Cíl nominálního HDP může být dosažen, jen když centrální banka dokáže reagovat i na nejmenší nabídkové šoky, což je prakticky jen velmi málo myslitelné.

Existuje ještě třetí důvod, proč by CB neměla sledovat cíl nominálního HDP. Tím důvodem je, že nebude moci dostatečně ovlivňovat inflační očekávání ekonomických subjektů. Očekáváními se v této práci zabírat nebudu, protože by to výrazně přesahovalo rámec práce.[49]

Cílování nominálního HDP je tedy prakticky značně problematické. Pravdou je, že centrální banky našly jinou, a poměrně efektivní cestu, jak se vypořádat s nabídkovými šoky. Tyto přístupy jsou postaveny na dlouhodobém cílu cenové stability (inflačního cílení), který je definován dostatečně široce, aby bylo možno akomodovat nabídkové šoky v krátkém období. Na druhou stranu je třeba říci, že tento přístup přináší potenciální riziko v podobě přílišné diskrece centrální banky.

4.1.2.4 Inflační cíl.

Většina světových centrálních bank v dnešní době sleduje cíl cenové stability. Bylo to právě v průběhu 90. let minulého století, kdy mnoho centrálních bank explicitně přijalo

[49] Pro zájemce mohu doporučit publikaci: David Romer: Advanced macroeconomics, 2001,*Mc. Graw-Hill*

za svůj konečný cíl cenovou stabilitu, v mnoha zemích je tento cíl specifikován také v ústavě.

Pro pochopení, proč se centrální banky přiklánějí k inflačnímu cílování, je třeba porozumět, v čem je inflace nebezpečná a škodlivá.

Praktickým efektem inflace je, že při vyšší inflaci lidé preferují držbu jiného aktiva než peněz, protože při vyšší inflaci jsou náklady držby peněz vyšší, neboli více se ztrácí z hodnoty peněz[50]. Naopak nízká inflace není nikterak škodlivá, protože náklady peněz jsou natolik malé, že nedokáží změnit princip peněžní transakce na směnnou transakci. Naopak v případě vysoké inflace je více než pravděpodobné, že ekonomické subjekty se uchýlí spíše ke směnné transakci.[51,52]

Náklady plynoucí z daňového zákonodárství jsou vytvářeny principem nominalismu. Tento princip je postaven na presumpci, že nominální hodnoty jsou identické s reálnými hodnotami.

Například zdanění příjmu je nezávislé na inflaci, což vyvolává velké problémy u zdanění finančních aktiv nebo zdanění přijatých úroků. Při vysokých inflacích tvoří úrok jen kompenzaci ztráty, ale nominální zdanění jej považuje za příjem!

Zatím jsme rozebírali jen očekávanou inflaci, ale jak již bylo naznačeno, ještě mnohem nebezpečnější je inflace neočekávaná.

Nebezpečí neočekávané inflace lze asi nejlépe popsat u dlouhodobějších kontraktů, jakými jsou například věřitelsko-dlužnické kontrakty. Při vysoké neočekávané inflaci totiž dochází k významné redistribuci bohatství od věřitelů k dlužníkům a vice versa.

Důsledkem obvykle bývá, že věřitelé jsou ochotni půjčovat jen za velmi vysoké rizikové prémie – tedy úroky[53].

---

[50] Při držbě 100,-Kč, nominální úrokové míře 2% a inflaci 3% je nákladem držby peněz 1,-Kč p.a. Neboli po roce máme již reálně jen 99,-Kč.

[51] Stalo se tak například za První republiky v období světové války, kdy v době vysoké inflace funkci peněz nahradily cigarety.

[52] Ještě je vhodné poznamenat, že empirické studie prokázaly, že u inflací kolem 2% jsou náklady plynoucí z držby peněz malé až zanedbatelné.

[53] I když nebezpečí inflace dle teorie vypadá přesvědčivě, empirické důkazy o jejím zásadním negativním vlivu tak přesvědčivé nejsou. Výzkumy u zemí OECD neprokázaly žádnou významnou zápornou korelaci mezi inflačním obdobím 1972-1982 a poklesem produktu. Co je víc, Barro (1995) poukázal na to, že významnější pokles produkce by nastal až u inflací větších než 15%, kdy menší inflace jsou bez

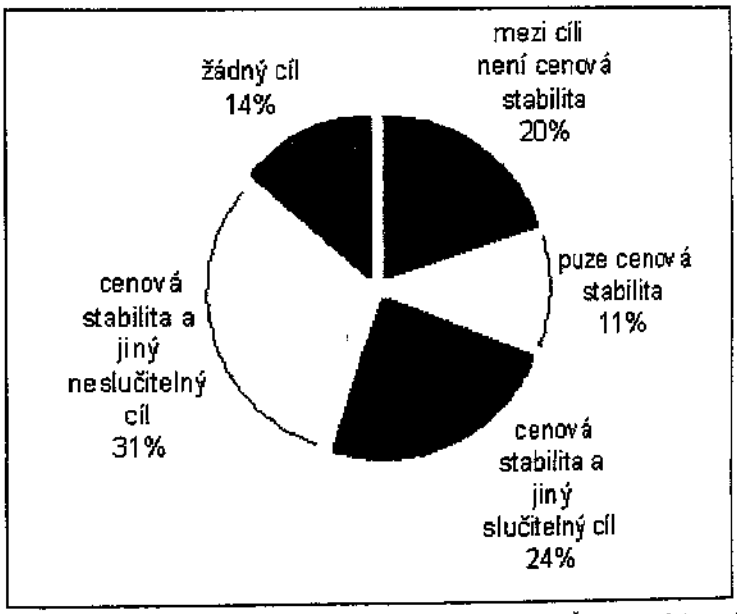
Dokáže-li centrální banka svým inflačním cílením eliminovat škodlivé důsledky inflace nebo je minimalizovat, dokáže tak vlastně zabezpečit dlouhodobý ekonomický rozvoj a blahobyt pro subjekty dané ekonomiky. Navíc v případě, kdy je inflační cíl určen dostatečně široce, dokáže i krátkodobě akomodovat (rozuměj zmírňovat) negativní hospodářské šoky krátkého období.

4.1.3 Jeden, dva nebo více cílů?

Má být cenová stabilita jediným cílem nebo jen jedním z více cílů? A jestliže má centrální banka mít více cílů, jaká by měla být jejich hierarchie? Dříve než se podívám na odpovědi na tyto otázky, je třeba si uvědomit, že v upravení cíle centrální banky nepanuje ve světě shoda.

Tento nesoulad zobrazuje níže uvedená statistika odrážející odlišně definované cíle světových centrálních bank:

OBRÁZEK č. 3
Zákonem specifikované cíle některých centrálních bank (72 zemí)



Pramen: Postavení Centrální Banky, panelová diskuse, čtrnáctý seminář České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika" Praha, 12. října 1999

významnějších důsledků, například inflace 10% zmenší produkt o 0,3 p.b. To znamená, že pokles produktu o 10% by při každoroční konstantní 10% inflaci nastal až přibližně za 30 let.

4.1.3.1 Argumenty pro více cílů

Jak je jasně patrné z obrázku, některé centrální banky mají i jiné cíle kromě cenové stability. K tomu je třeba ještě dodat, že naprostá většina z nich má cenovou stabilitu jako hlavní cíl a další cíl nebo cíle jsou jen podpůrné. Proč se ale tyto podpůrné cíle – většinou se jedná o ekonomický růst – udávají?

Existuje zde totiž obava z nadměrného soustředění se centrální banky na snižování inflace, obava z tzv. *desinflační výchylky*. Zařazení ekonomického růstu mezi cíle centrální banky má dle této hypotézy upozornit centrální banku, že by neměla sledovat pouze cenovou stabilitu, ale také dopady své politiky na reálnou ekonomiku.

Někteří bankéři sice upozorňují na to, že je formulace podpůrného cíle úplně zbytečná, protože by žádná centrální banka nesledovala cíl extrémně malé inflace na úkor ekonomického růstu. Tento argument však rozhodně není protiargumentem pro podpůrný cíl. K tomu lze jedině dodat, že podpůrný cíl je v právním řádu právě proto, aby centrální bankéře navedl; a jestli jsou natolik uvědomělí, že toto navedení nepotřebují, tím lépe.

Druhou alternativní hypotézou, přesněji spíše druhou opačnou hypotézou, pro podpůrný cíl pak je, že politická reprezentace je při formulování tohoto dodatečného cíle motivována jen tím, aby mohla v případě ekonomických potíží svalovat vinu na centrální banku. Tato hypotéza se však jeví jako nepřesná, protože centrální banka se těší nebo by se měla těšit velké míře nezávislosti.

4.1.3.2 Argumenty pro jeden cíl

Silným proti-argumentem výše popsané hypotézy je fakt, že i když vláda prakticky nemůže přesunout svou vinu za neúspěchy fiskální politiky na centrální banku, může takto postavenou rétorikou do značné míry ovlivnit veřejné mínění. V případě, že veřejnost začne vnímat centrální banku jako neúspěšnou instituci, naruší to velmi významně kredibilitu centrální banky a tím i výrazně její schopnost provádět měnovou politiku. Dnešní mechanismus cílování inflace je totiž postaven na změnách inflačních očekávání ekonomických subjektů a ty jsou možné jen, je-li centrální banka vnímána kredibilně.

Vezmu-li navíc v úvahu, že centrální banka sledující dva a více cílů se může lehce dostat do situace, kdy bude muset volit mezi jednotlivými cíli, zdá se vhodnější stanovit spíše cíl jen jeden.

4.1.3.3 Možná řešení

Řešení tedy není jednoduché, to ale neznamená, že je nemožné. Nejvhodnějším řešením je stanovení jakési obecné hodnoty, kterou by měla mít centrální banka vždy na paměti. Touto hodnotou je zajisté stabilní ekonomický růst nebo ekonomický blahobyt. Uvedení této hodnoty by mělo být z výše popsaných důvodů vyjádřeno v zákoně. Riziko, že i "konzervativní" a uvědomělý centrální bankéř podlehne iluzím a vnadám konkrétní doby, se totiž nedá nikdy eliminovat.

Tato hodnota by ale neměla být na úrovni konkrétního sledovaného a kvantifikovatelného cíle, měla by spíše být jakýmsi ukazatelem v pozadí.

Konkrétní cíl by měl být tedy stanoven jen jeden, a jak bylo řečeno výše, výlučně jen jeden. Tímto cílem by nejspíš měl být konkrétní, matematicky vyjádřený cíl inflační. Stanovení cílování inflace by mělo být provedeno nejlépe na úrovni ústavy. Důvod je prostý a jednoduchý. Stanoví-li se inflační cíl jen zákonem, může mít vláda za určitých okolností nutkání tento cíl změnit. Ústavní síla tedy zaručuje větší váhu a menší možnost změny tohoto cíle.

Co se týče konkrétního matematického vyjádření cíle, toto by měla mít v ruce sama centrální banka. Stanovení konkrétní výše cílené inflace je jednak věcí vysoce odbornou a specializovanou, a jednak podléhá konkrétnímu vývoji hospodářství v daném období.

4.2 Pravidla chování a svoboda rozhodování

Aby centrální banka byla schopna plnit jak mikroekonomické tak makroekonomické funkce, musí k tomu mít i odpovídající institucionální postavení. Součástí tohoto postavení je i její možnost diskrece nebo naopak nutnost chovat se dle pravidel.

Otázkou tedy je, jestli má být centrální banka obdařena svobodou vlastního uvážení, kdy by měla možnost chovat se jen dle svého vlastního názoru, nebo by měla být stanovena nějaká pravidla chování, která bude muset centrální banka respektovat.

4.2.1 Omezení svobody rozhodování centrální banky?

Dobrým příkladem centrální banky, která je obdařena velkou mírou diskrece, je FED ve Spojených státech amerických. Zákon jen vyjmenovává množství makroekonomických cílů a je čistě na radě guvernérů, aby přiřadili k jednotlivým cílům jejich váhy.

Jakákoli instituce se těší z obdaření velkou mírou diskrece, a centrální banky nejsou výjimkami. Otázkou ale je, jaké jsou výhody omezení této diskrece v podobě přijetí pravidel chování.

Výhody pravidel se dají rozdělit na dva okruhy. První okruh lze nazvat tradičním a druhý okruh je popisován jako *časová inkonsistence*.

Tradiční důvody výstižně popsal Eucken (1952)[54]: "*...nedostatek vědomostí, slabost při tlaku zájmových skupin a veřejného mínění, špatné teorie, to vše může působit na rozhodování centrálního bankéře...*"

K druhému postulátu se ještě hodí jeden citát a to citát Friedmana: "*...my vůbec nedokážeme odhadnout, jaké efekty bude mít ten či onen měnový zásah, a stejně tak důležité je, že ani nevíme, kdy ten efekt přijde.*"

Abych ale zůstal korektní, tak musím přiznat, že stanovení pravidel má rovněž několik problémů spojených s principy vytváření měnových pravidel.

První princip stanovení měnového pravidla říká, že pravidlo musí být jednoduché. Je to z důvodu, že má-li mít náležitou váhu, musí být vyjádřeno v zákoně.

[54] W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952.

Druhý princip říká, že pravidlo musí být stabilní. Tento princip je zřejmý; kdyby se pravidla v průběhu měnila, nemá vůbec smysl, abychom je měli.

Třetí princip říká, že pravidlo musí být flexibilní, aby bylo možno i při chování se dle pravidel akomodovat různé externí šoky.

Teorie časové (nebo také dynamické) inkonsistence přinesla nové argumenty, a to i v případech, kde tradiční teorie již neměla co říci.[55]

Strategie je časově inkonzistentní, když optimální měnová politika dle strategie již není optimální v příštím období.

Nebudu se zde zabývat modelem časové inkonsistence, který zcela přesahuje rámec této práce, místo toho se spíše podívám na ekonomické závěry z modelu plynoucí.

Velkým závěrem teorie časové inkonsistence je, že centrální banka by měla sledovat cíl cenové stability i v krátkém období.

Další velkou implikací této teorie je nutnost kredibility centrální banky. Jde o to, že jen kredibilní centrální banka dokáže efektivně upravovat inflační očekávání. Respektive ekonomické subjekty upraví svá inflační očekávání, jedině když budou věřit, že centrální banka bude opravdu bojovat proti inflaci tak, jak sdělila v předešlém období.

4.2.2 Stanovení pravidla

V předešlé sub-kapitole bylo prezentováno, že centrální banka, která provádí měnovou politiku dle stanoveného pravidla, dosahuje svého cíle jednodušeji a s menšími náklady než centrální banka s neomezenou mírou diskrece.

Stanovení pravidla pro centrální banku je ale, jak již bylo zmíněno, věc obtížná. Navíc při procesu stanovení pravidla se dostáváme na půdu snížení nezávislosti centrální banky a tím i její kredibility.

Jde tedy o riziko procesu stanovení pravidla. Toto riziko přímo plyne z legislativní síly pravidla a z legislativního procesu pravidla.

[55] Teorie časové inkonsistence vychází z prací Kydlanda a Prescotta (1977) a Barra a Gordona (1983): F. Kydland, E. Prescott, Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, 1997, *Journal of Political Economy*; R. J. Barro, D. B. Gordon, A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model, 1983, *NBER Working Papers*.

V případě, že pravidlo bude stanoveno na úrovni podzákonného předpisu, může se stát, že pravidlo bude měněno dle momentálních požadavků vlády, čímž se stane centrální banka opět "služkou" exekutivy.

V případě, že pravidlo bude stanoveno zákonem, dostáváme se zase do problému degradace pravidla. V legislativním procesu se může stát, že se do zákona prosadí ustanovení, která v odborném ekonomickém světě nemají co dělat, a naopak se může stát, že něco bude opomenuto a pak centrální banka nemůže efektivně reagovat na vzniklou situaci, aniž by se nejdříve změnil zákon.

4.2.3 Součinnost fiskální a měnové politiky

Je zřejmé, že i při maximální míře nezávislosti je nutné, aby vláda (provádí fiskální politiku) komunikovala s ČNB (provádí měnovou politiku). Tato nutnost vychází z ekonomické teorie a praxe, která jasně říká, že nemá smysl mluvit o účinnosti – natož úspěšnosti – měnové, resp. fiskální politiky, když je zároveň prováděna opačná fiskální, resp. měnová politika.[56]

Musí tedy existovat určitá míra součinnosti mezi vládou a centrální bankou. Touto součinností ale nesmí být ohrožena nezávislost, a tak je docela obecně přijímáno, že nejlepším způsobem zabezpečení vzájemné součinnosti je zabezpečit způsob vzájemné komunikace.

Vzájemnou součinnost lze tedy nejlépe zabezpečit pomocí komunikace. Velkým problémem je, jak tuto komunikaci vyjádřit – jaký má mít rozsah a závaznost.

Právo Evropských společenství (dále ES) klade velký důraz na nezávislost centrální banky, a tak všude tam, kde se v národních úpravách objevilo slovo "*konzultace*", došlo k dlouhým diskusím na téma slučitelnosti příslušné právní úpravy s právem ES. Řešení se nakonec našlo v interpretaci tohoto slova. Tedy: konzultace mají mít informativní charakter a nesmějí zakládat podezření, že centrální banky při nich získávají nebo požadují pokyny pro svou činnost.

[56] Viz např.: Zbyněk Revenda: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press*

5 Pohled na postavení České národní banky

Poslední kapitola této práce bude věnována hodnocení aktuální úpravě České národní banky. Vzhledem k tomu, že předešlé dvě kapitoly se již koncepci a činnosti centrální banky věnovaly, nebude tato kapitola nikterak rozsáhlá.

Smyslem kapitoly nicméně bude provést hodnotící analýzu dnešních právních norem s přihlédnutím k postulátům, argumentům a tezím popsaným v předešlých dvou kapitolách.

I když byly zákony již sepsány,
neměly by vždy zůstat beze změny
-Aristoteles (384 p.n.l. - 322 p.n.l.)

5.1 Ústavní úprava ČNB

V této sub-kapitole se podívám na ústavně-právní úpravu České národní banky, nyní již ale z pohledu "*de lege ferenda*". Zařazení centrální autority bylo pro ústavní zákon na našem území výrazné novum.

Mnoho členů veřejnosti, a to jak laické tak odborné, tento čin poněkud zpochybňovalo. Výraznější konzervativci, stejně tak "tradiční" keynesovci, tento čin dokonce odsuzovali.[57]

Argumenty na straně konzervativců, stejné tak jako keynesovců, byly a jsou předvídatelné. Konzervativci argumentovali právní a ústavní tradicí České republiky, kdy centrální autorita nebyla jako samostatná složka moci nikdy upravena.[58]

Keynesovci naopak argumentovali většinou tím, že centrální banka má plnit funkce státního úřadu, který má napomáhat plnit hospodářskou politiku. Jinak řečeno, vidí centrální autoritu spíše jako pomocný vládní úřad.[59] V tom případě je ale pozice CB spíše na úrovni zákona a není důvod ji propůjčovat Ústavní sílou.

Jak se tedy k ústavnímu zakotvení ČNB postavit? Může se zdát, že výše popsané argumenty jsou opodstatněné. Domnívám se ale, že je tomu naopak. Ekonomická síla je v dnešní době naprosto nezpochybnitelná. Centrální banky dokáží svou činností změnit měnový kurs, kupní sílu peněz, v extrémním případě dokonce i formu peněz, čímž vlastně dokáží ovlivnit i s určitou mírou zjednodušení mezinárodní sílu a prestiž země, stejně tak jako každodenní život všech občanů republiky. Síla centrální banky je tedy zřejmá, a právě tato síla jí dává i výrazné mocenské postavení.

Když tedy říkám, že centrální banka má výrazné mocenské postavení, dostávám se tak vlastně k tomu, že centrální banka reprezentuje určitou státní složku moci.[60] Z právního hlediska je rozdělení a ustanovení složky státní moci rozhodně na Ústavním zákoně. Český ústavní zákon č. 1/1993 sb. a jeho článek 98 lze tedy označit za správný krok.

---

[57] Obě strany nicméně vycházely z jiných předpokladů a argumentovaly naprosto jiným způsobem. Obecně se dá říci, že konzervativci jsou v ekonomické sféře blíže škole klasické nebo neoklasické.

[58] Nicméně to, že je nějaká instituce upravena ústavně, ještě neznamená, že je hned samostatnou složkou moci. O tom ale bylo pojednáno v kapitole 3.

[59] Dané přirovnání je značně zjednodušeno a dovedeno do extrému pro čtenářovu lepší ilustraci. Všichni ekonomové jsou si vědomi nebezpečí monetizace státního dluhu a tak obhajují nezávislou centrální instituci.

[60] Popisu a konstituci této moci jsem věnoval rozsáhlou sub-kapitolu 3.1.

Nyní bych se ještě pár slovy vrátil k jednotlivým proti-pozicím. Co se Keynesovských argumentů týče, tak ty spíše odmítám již ze samotné koncepce činnosti centrální autority a zaměřím se spíše na konzervativní pozici. Konzervativní pozice je rozhodně opodstatněná. S argumentem, že ústavní zákon by měl být vyhrazen výlučně základnímu státnímu zřízení a neměla by být snižována jeho váha nadbytečnými a neopodstatněními ustanoveními, nelze než nesouhlasit. Domnívám se nicméně, že v tomto případě se jedná o úpravu výrazně opodstatněnou.

5.2 *Nezávislost*

Jak je to s institucionální nezávislostí ČNB? Odpovídá koncepci centrální banky nebo jde o závislost ČNB navzdory požadavkům dnešní doby?[61]

Na rozdíl od ustanovení čl. 97 Ústavy ČR o nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu, čl. 98 Ústavy výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří. Nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy ČR, teleologickým výkladem pojmu "*péče o cenovou stabilitu*" a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy ČR, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy mocí zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení centrální banky státu v Ústavě ČR vůbec, a navíc ve zvláštní hlavě, bylo také zaručení její nezávislosti na moci zákonodárné a výkonné.

Naše Ústava, a to ani v článku 98, neobsahuje zmínku o nezávislosti centrální banky. To znamená, že v našem právním řádu není dána definice nezávislosti centrální banky *ex constitucione*. Definice nezávislosti ČNB *ex lege* sice dána je, ale je zatížena velkými pochybnostmi, které v jednotlivých definičních znacích zákon vyvolal.

5.2.1 Nezávislost a součinnost

§ 9 odst. 2 zákona o ČNB tedy dnes již velice správně říká: "*Česká národní banka a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky*".

Ze stejného důvodu nalezneme v zákoně i § 11, který stanovuje v odst. 1: "*Ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání*", a v odst. 2: "*Guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním schůze vlády*".

Určitě není překvapením, že naše právní úprava v minulosti narazila na problém s komunitární úpravou a koncepcí nezávislosti. Konkrétně § 35 písm. a) zákona o ČNB, který byl zrušen Ústavním soudem na návrh prezidenta Republiky, byl v rozporu z důvodu nedostatečné nezávislosti.

Řadu otazníků vyvolalo také slovní spojení "*povinnost centrální banky konzultovat*" státní či politické orgány, které se objevilo v § 9 Zákona o ČNB. Tyto "*konzultace*", pokud by se týkaly hlavních cílů (cíle) centrální banky, by byly považovány

za potencionální ovlivňování nezávislého rozhodování centrální banky a byly by v rozporu s článkem 108 Smlouvy o ES.

Za možnost potencionálního ovlivňování se už ale nepovažuje výše citované ustanovení § 11 Zákona o ČNB.

5.2.2 Výlučná pravomoc prezidenta?

Koncepce politické nezávislosti také nebyla v české koncepci bez problémů. Česká koncepce silné autonomie prezidenta republiky při jmenování členů bankovní rady tomuto pravidlu příliš nevyhovuje, i když teoreticky podle našeho ústavního pořádku může být prezident i politická osoba volená parlamentem podle vůle nejsilnějších tam zastoupených politických stran. Jmenování členů centrální banky hlavou státu zaručuje apolitičnost tak maximálně v monarchiích. V ostatních státech, ať už jde o parlamentní nebo prezidentskou republiku, je patrně vhodnější, aby se na ustavování orgánů centrální banky podílelo více ústavních orgánů. Přitom by bylo nejvhodnější, kdyby se jednalo o ústavní orgány zřizované přímou volbou v různých časových obdobích, takže by existovala možnost reflektovat lepší rozložení politických sil.

Je třeba konstatovat, že pravomoc prezidenta jmenovat členy bankovní rady je světovým unikátem. Následující tabulka zobrazuje, jak je způsob jmenování BR upraven v jiných zemích:

TABULKA č. 4
Způsob jmenování guvernéra ve vybraných zemích

Země	Guvernér (bankovní rada) je jmenován
	panovníkem na návrh vlády (v praxi však ministr financí)
	prezidentem se souhlasem senátu
	prezidentem na návrh vlády po schválení Parlamentem
	Sejmem (Parlament) na doporučení prezidenta
	prezidentem na návrh spolkové vlády po konzultaci s bankovní radou
	prezidentem na návrh předsedy vlády
	vládou (Radou ministrů)
	na základě dohody šéfů vlád členských států na doporučení Rady po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou ECB

Pramen: Ing. Mgr. Tomáš Reytt, Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB, Parlamentní Zpravodaj č. 1/2001.

[61] Nezávislosti a její nutnosti byla věnována sub-kapitola 3.2.

5.3 *Odpovědná centrální banka*

Jak jsem ukázal výše, centrální banka je institucí, která je obdařena výkonem nové moci "ekonomické".

Odpovědnosti byla věnována část sub-kapitoly 3.2. V této sub-kapitole bylo také poukázáno na to, že koncept odpovědnosti je postaven na ustanovování do funkce. V tomto ohledu je česká koncepce asi nejvíce rozdílná od ideální koncepce centrální banky. Lze jít dokonce tak daleko a říci, že česká koncepce je ve výrazném rozporu s pojetím ustanovování do funkce dle ideální koncepce.

V České republice je ustanovení vedení ČNB svěřeno jen jedinému institutu – prezidentu republiky. Nicméně je třeba si uvědomit, že podle Ústavy je ČR republikou parlamentní, ve které je prezident republiky ze své funkce neodpovědný (čl. 54 odst. 3 Ústavy). Je nepochybné, že představa, podle které by neodpovědný prezident republiky mohl ze své vůle jmenovat nikomu neodpovědné představitele centrální banky, má s demokratickým státem společného jen pramálo.[62]

Je sice pravda, že prezident svou volbu vždycky konzultoval s významnými představiteli jak ekonomického tak politického života, ale je to jen štěstí České republiky, která měla jaksi "osvíceného" prezidenta. Nicméně tato situace se může velmi rychle změnit, a to dokonce dřív než jsme si ochotni připustit

Jiné možnosti navrhování členů bankovní rady byli popsány v sub-kapitole 3.2, a to konkrétně pomocí tabulky č. 3.

[62] Na tento fakt - se kterým nelze než nesouhlasit - velice správně poukázal prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc. ve svém článku "K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB". S profesorem Pavlíčkem však už rozhodně nelze souhlasit v tom, že Česká národní banka není reprezentantem žádné zvláštní moci, že jen vykonává určité přenesené pravomoce vlády, která zodpovídá za správu státu.

5.4 *Otázky cíle*

O otázce cíle bylo dosti významně pojednáno v jedné z předešlých sub-kapitol, proto k tomuto tématu dodám již jen několik poznámek.

Probíral jsem vhodnost ustavení jednoho nebo více cílů pro centrální autoritu. Připomenu, že nejvhodnějším řešením by bylo řešení v podobě jednoho konkrétně vyjádřeného cíle a v podobě jakéhosi obecného postulátu, který má udávat nebo, lépe řečeno, popisovat celkový smysl a směr činnosti centrální banky.

Co se týče vyjádření konkrétního cíle, jde spíše o otázku ekonomickou. Nicméně již není tak ekonomickou otázkou, jestli má být cíl vyjádřen zákonem, podzákonní normou nebo dokonce na úrovni ústavní. Tyto otázky se také řešily v sub-kapitole 4.1. Připomínám, že výsledkem polemiky ohledně upravení cíle bylo doporučení, že cíl by měl být vyjádřen v Ústavě. Důvodem bylo zvýšení nezávislosti centrální banky a složitější způsob, kterým by zákonodárná moc mohla ovlivňovat moc "ekonomickou". Musím konstatovat, že tato zásada je v našem právním, resp. v ústavním řádu splněna.

Co se úpravy obecného postulátu týče, zde již spatřuji určitou mezeru. Ani Ústava ani zákon o ČNB totiž neustanovují fakt, že smyslem sledování cenové stability je zabezpečovat ekonomický rozvoj a blahobyt. Je sice faktem, že dosavadní vedení ČNB by se dalo bez zbytečných pochyb označit za vedení konzervativních bankéřů a jakýsi právní rámec a směr není v tomto případě nutný, záruku do budoucna tento fakt nikterak nezvyšuje.

Závěr

V úvodu této práce jsem si vymezil tři druhotné cíle a dva cíle hlavní.

Prvním hlavním cílem bylo vytvoření uceleného přehledu právní materie upravující centrální banky na území České republiky od roku 1989.

Tento cíl jsem splnil první částí práce. Tuto část jsem rozdělil do dvou kapitol. První kapitola se zabývala právní úpravou Státní banky Československé, tedy centrální bankou před vznikem samostatné České republiky. Druhá kapitola se pak již věnuje právní úpravě České národní banky.

Prvním dílčím cílem přitom bylo uspořádat jednotlivá ustanovení právních norem tak, aby měl čtenář možnost provést rychlou komparativní analýzu. Tento cíl jsem splnil jednak pomocí stejného vnitřního členění všech sub-kapitol první části a navíc na závěr druhé kapitoly jsem přidal názorný přehled jednotlivých oblastí úpravy.

Druhým hlavním cílem byl popis úpravy České národní banky z pohledu "*de lege ferenda*". Tomuto pohledu byla věnována celá druhá část práce.

Po formální stránce je druhá část rozdělena do tří kapitol. První kapitola pojednává o postavení centrální banky. Tato kapitola objasňuje unikátní pohled na centrální banku jako na samostatnou složku moci. Dále se tato kapitola věnuje nutnosti nezávislé centrální banky.

Druhá kapitola druhé části práce pak pojednává o činnosti centrální banky a to zejména o cílech centrální banky.

Jak v první tak ve druhé kapitole se čtenář obeznámí s různými politologickými a ekonomickými teoriemi, které významně ovlivňují pohled na postavení a činnost centrálních bank. Provedením analýzy a uvedením výstupů jednotlivých teorií jsem splnil druhý dílčí cíl této práce.

Třetí kapitola druhé části práce se pak věnovala analýze a hodnocení dnešní právní úpravy České národní banky. Třetí dílčí cíl spočíval v nastínění a uvedení možných alternativ úpravy jednotlivých otázek postavení a činnosti ČNB, které by mohly dnešní právní úpravu ještě zatraktivnit nebo zdokonalit. Tento cíl jsem splnil právě třetí kapitolou,

kdy jsem uvedl alternativní možnosti ustanovení bankovní rady, stejně tak jako možnost malé změny v oblasti cíle centrální banky.

Závěrem chci ještě říci, že práce si v žádném případě "neusurpuje patent na univerzální pravdu", spíše má čtenáře podnítit ke kritickému přístupu a podpořit ho v jeho dalších úvahách.

Veškerá pravda prochází třemi dějstvími:
V prvním bývá zesměšněna,
ve druhém násilně potlačena.
Ve třetím je pak uznána jako samozřejmost.
-Arthur Schopenhauer (1788 - 1860)

Seznam obrázků a tabulek

OBRÁZKY

Č.1: TEORETICKÁ DĚLBA MOCI VE STÁTĚ A INSTITUCE S PRAVOMOCEMI 38
Č.2: PŘEHLED TRANSMISNÍCH MECHANISMŮ 49
Č.3: ZÁKONEM SPECIFIKOVANÉ CÍLE NĚKTERÝCH CENTRÁLNÍCH BANK 54

TABULKY

Č.1: KOMPARATIVNÍ PŘEHLED PRÁVNÍCH ÚPRAV CENTRÁLNÍ BANKY 32
Č.2: HLEDISKA NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY 42
Č.3: ZPŮSOBY NAVRHOVÁNÍ ČLENŮ BANKOVNÍ RADY A GUVERNÉRA 45
Č.4: ZPŮSOB JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA VE VYBRANÝCH ZEMÍCH 64

Seznam použité literatury

[1] Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, tenth edition, 1999, *Merriam-Webster.*

[2] W. Weber: Die Kompetenzverteilung im Europäischen System der Zentralbanken bei der Feststellung und Durchführung der Geldpolitik, 1995, *Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftsrecht.*

[3] Jaromír Hurník a Viktor Kotlan: Monetary polici and business cycle – lectures and pápera, 2006, *VŠE.*

[4] Michal Tomášek: Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti Centrální Banky, 2002, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1.*

[5] Jan Filip: Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky argumenty proti, *Parlamentní Zpravodaj č. 1/2001*

[6] Václav Pavlíček: K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB, *Parlamentní Zpravodaj č. 1/2001*

[7] Tomáš Reytt: Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB, *Parlamentní Zpravodaj č. 1/2001*

[8] Tomáš Reytt: Role centrálních bank v demokratických systémech, *Politologická revue č. 2/2000*

[9] Postavení Centrální Banky, panelová diskuse, čtrnáctý seminář České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika" Praha, 12. října 1999

[10] Václav Pavlíček a kolektiv: Ústavní právo a státověda I.díl, 1998, *Sagit.*

[11] Václav Pavlíček a kolektiv: Ústavní právo a státověda II.díl, 1999, *Sagit.*

[12] M. Tomáška: Dvojí nezávislost centrální banky, *Evropské a mezinárodní právo č 1/2000*

[13] Martin Mandel a Vladimír Tomšík: Monetární ekonomie v malé otevřené ekonomice, 2003, *Management Press.*

[14] Jaroslava Durčáková a Martin Mandel: Mezinárodní finance, 2003, *Management Press.*

[15] Zbyněk Revenda: Centrální Bankovnictví, 2001, *Management Press.*

[16] Milton Friedman, Anna Schwartz: Monetary History of United States, 1963, *Columbia University Press.*

[17] Robert Holman: Dějiny ekonomických teorií, 2005, *C.H.Beck.*

[18] Frédéric Bastiat: Co je vidět a co není vidět.

[19] David Romer: Advanced macroeconomics, 2001, *Mc. Graw-Hill*

[20] McCandless, Weber: Some Monetary Facts, 1995, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review.*

[21] Kydland, F., E. Prescott: Business Cycles: Real Facts and a Monetary Myth, 1990, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review.*