

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Petr Pouzar

Nezávislost ČNB a její vývoj od roku 1993 po současnost

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Kotáb

Katedra: Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 3. 2009

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Petru Kotábovi, za to, že mi umožnil zpracovat individuální diplomovou práci na dané téma.

OBSAH:

1. Úvod	1
2. Historický exkurs do českého (československého) centrálního bankovníctví po roce 1948	4
2.1. Vývoj od roku 1948 do 60. let 20. století	4
2.1.1. Ústava z roku 1948 a založení Státní banky československé	4
2.1.2. Zákonná úprava Státní banky československé	6
2.1.3. SBČS a nová právní úprava peněžně-úvěrové soustavy	8
2.2. Vývoj od 60. let 20. století do roku 1989	9
2.2.1. Centrální bankovníctví a ústavní vývoj po roce 1960	9
2.2.2. Zákonné zakotvení centrální banky v roce 1965	10
2.2.3. Druhá polovina 60. let a zákon o SBČS z roku 1970	11
2.3. Vývoj v letech 1989 – 1992	13
2.3.1. Ústavní zakotvení	13
2.3.2. Postavení SBČS dle zákona č. 130/1989 Sb.	14
2.3.3. Postavení SBČS dle zákona č. 22/1992 Sb.	14
3. Ústavní postavení ČNB po roce 1993	17
3.1. Úvod do problematiky	17
3.2. Organizační struktura a funkce ČNB	20
3.2.1. Orgány banky a jejich pravomoci	20
3.2.2. Funkce centrální banky	23
3.3. Vztah ČNB k prezidentu republiky	26
3.3.1. Nález Ústavního soudu ve věci jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB	27
3.3.2. Nález Ústavního soudu ve věci zrušení příslušných ustanovení novely zákona o ČNB	32
3.4. Vztah ČNB k vládě	36
3.5. Vztah ČNB k Parlamentu ČR	41
3.6. Bankovní dohled	45
4. Evropská dimenze nezávislosti centrálních bank	47
4.1. Evropská centrální banka jako orgán EU	47
4.1.1. Evropská centrální banka a Evropský systém centrálních bank	47
4.1.2. Vztah ECB a centrálních bank členských států EU k národním orgánům	48
4.1.3. Vztah ECB a ESCB k národním centrálním bankám	50

4.2.	Organizační struktura ECB (ESCB)	51
4.3.	Cíle a činnosti ESCB a ECB a jejich právní zajištění	56
5.	Nezávislost ECB a obecná koncepce a pojmové znaky nezávislosti centrálních bank	59
5.1.	Institucionální nezávislost	59
5.2.	Osobní (personální) nezávislost	62
5.3.	Finanční (rozpočtová) nezávislost	63
5.4.	Věcná (funkční) nezávislost	66
5.5.	Závěrem	68
6.	Shrnutí a úvahy de lege ferenda	72
6.1.	Nezávislost a odpovědnost ČNB	72
6.2.	K ústavnímu zakotvení ČNB	77
6.3.	Ke jmenovací pravomoci prezidenta republiky	80
6.4.	Závěr	85

1. Úvod

Základním cílem a motivem této práce je, jak již její název napovídá, zejména snaha učinit určitý náhled do problematiky nezávislosti České národní banky (dále jen ČNB), tedy ústřední banky České republiky, jejíž zajištění se zejména po pádu komunistického režimu a následně po vzniku samostatné České republiky jevílo a jeví jako nezbytná a integrální součást přechodu od totalitního uspořádání ke standardnímu demokratickému systému vládnutí založeného na tržně ekonomických principech, kde zdrojem veškeré moci ve státě je svrchovaný lid. Tradiční pojetí státní moci vychází historicky z teorie dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní jako projev obrany proti přirozené tendenci ke koncentraci moci, což se odráží i v oddělování a vzájemné kontrole nejvyšších orgánů státu. V této tradičně pojímané trichotomii státní moci bylo původně centrální bankovníctví pojímáno spíše jako součást moci výkonné, resp. jako nástroj výkonné moci k ovlivňování hospodářské a zejména měnové politiky státu formou různých politicky cílených měnových manipulací, což se pozitivně promítalo do momentálních politických preferencí vládnoucí strany, ale negativně působilo na inflační vývoj v delším období. Reakcí na tyto neblahé zkušenosti bylo v mnohých demokratických zemích postupné oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy a tedy postupná geneze dalšího pilíře státní moci, což se projevilo i ústavním zakotvením samostatného postavení centrálních bank v některých moderních ústavách, mezi které se z tohoto hlediska řadí i Ústava ČR.¹ Nutno dodat, že samotná problematika nezávislosti centrální banky má aspekty jak ekonomické, tak právní a cílem této práce je zaměřit se a popsat především právní stránku její nezávislosti. Dále je třeba uvést, že práce se bude zabývat především vymezením nezávislosti České národní banky, ale vzhledem ke vstupu ČR do EU k datu 1.5.2004 se nelze nezmínit též o evropském rozměru dané problematiky se zaměřením na právní úpravu nezávislosti Evropské centrální banky (dále jen ECB), jakož i otázku tzv.

¹ Srov. Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001

Evropského systému centrálních bank (dále jen ESCB), jehož součástí se stala vstupem ČR do EU i ČNB.

Struktura této práce byla volena po pečlivém uvážení jako pokus o zpracování dané problematiky v jistém logickém uspořádání, a to od historického náhledu k současnému a od právní úpravy v podobě ústavních předpisů a relevantních předpisů evropského práva týkajících se ČNB i Evropské centrální banky, včetně případných odkazů na příslušnou současnou, popř. minulou vnitrostátní právní úpravu ČNB, až k obecnému vymezení nezávislosti centrálních bank s jejími pojmovými znaky, což ovšem nevyklučuje, vyžádá-li si to situace, že část textu této práce bude odkazovat na jinou část v rámci popisu určitých souvislostí.

Přestože název práce odkazuje na vývoj nezávislosti ČNB až po roce 1993, je ČNB institucí, která nevznikla z náhlého popudu zákonodárců, ale má svou světlejší i méně světlou minulost protkanou celou řadou dějinných peripetií s různou mírou propojení a závislosti na jednotlivých státních orgánech, zejména na straně exekutivy, ale i komplexní změnou koncepce bankovníctví po roce 1948, což se samozřejmě významnou měrou dotklo i tehdejší centrální banky, tedy Státní banky československé, a tudíž je nezbytnou součástí této práce i jakýsi exkurz do postavení ústřední banky českého, resp. československého státu v období socialistické ekonomiky s úkolem komparativně popsat různé fáze jeho vývoje v jednotlivých etapách za účelem komplexnosti práce a ukázky, jakož i vysvětlení, rozdílnosti dnešního postavení centrální banky v ČR a koncepce budování její silné nezávislosti oproti stavu v minulosti. Nejvýznamnější podíl na této historické části bude mít tedy vývoj centrální banky a její postavení v socialistické ekonomice v letech 1948-1989, který byl postaven na tzv. monistickém pojetí či systému bankovníctví, v němž provádí v podstatě veškeré operace jediná (centrální) monobanka, která tak vykonává jak funkce centrální banky, tak i obchodní banky pro podnikovou klientelu včetně úvěrování a na jejichž rozhodnutích jsou další banky vykonávající vymezený rozsah bankovní činnosti zcela závislé.² Nakonec bude popsán i vývoj v letech 1989-1992 a zavádění tržního systému, jakož i počátky vzniku samostatné ČNB v roce 1993. Následný vývoj ČNB bude zapracován do popisu již platné právní úpravy, kde na něj

² Vencovský, F. a kol.: *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha, Bankovní institut 1999, s. 486

bude patřičně odkazováno, což se jeví jako efektivnější a přehlednější postup, než přístup chronologický.

Další oddíl je věnován problematice zakotvení České národní banky a její nezávislosti v ústavním pořádku ČR, což se projevuje zejména v Ústavě ČR,³ v níž je ČNB věnována dokonce samostatná hlava šestá – čl. 98 - a někteří autoři proto snad mohou hovořit i o ustavení jakési samostatné „moci bankovní“ zastupované samostatnou a na ostatních vrcholných orgánech moci zákonodárné, soudní a především výkonné nezávislou ČNB. Ústavní dopad na nezávislost bankovní rady, ale i ČNB jako takové má taktéž ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy. Pozornost bude v této souvislosti věnována zejména významné judikatuře Ústavního soudu,⁴ který se musel vypořádat s pokusy představitelů výkonné a zákonodárné moci zasahovat do činnosti ČNB a tím značně snižovat míru její nezávislosti. S tím souvisí v obecné rovině i otázka, zdali by nezávislost ČNB měla být absolutní či by zde měly přece jen existovat určité právní mantinely vyjadřující odpovědnost ČNB a kontrolu její činnosti, a zda má vůbec své opodstatnění zakotvení úpravy ČNB v Ústavě. V Ústavě našla svůj odraz i evropská úprava centrálního bankovníctví, která s ohledem na poznatky ekonomických teorií a blížícího se členství ČR v EU přesvědčila ústavodárce k modifikaci znění čl. 98 Ústavy a ke stanovení nového hlavního cíle činnosti ČNB z péče o stabilitu měny na péči o cenovou stabilitu.⁵

V souvislosti se vstupem ČR do EU se nikoli nepodstatnou částí této práce přirozeně stal také evropský rozměr dané problematiky, neboť ČR je nyní taktéž vázána na základě čl. 10 a 10a Ústavy předpisy Evropských společenství, resp. Evropské unie, z nichž pro právní úpravu centrálního bankovníctví jednotlivých členských států EU má význam především Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen SES) a Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen Statut). Ty položily základ nejprve Evropskému měnovému institutu a posléze od 1.6.1998 i ECB a také ESCB. ČR jako členský stát EU tudíž předala některé své pravomoci vykonávané dosud ČNB na

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. června 2001 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 278/2001 a nález Ústavního soudu z téhož dne publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 285/2001

⁵ Úst. zákon č. 448/2001 Sb. ze dne 27. listopadu 2001, kterým se mění úst. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zákona č. 347/1997 Sb., úst. zákona č. 300/2000 Sb. a úst. zákona č. 395/2001 Sb.

evropskou úroveň, tedy ECB, a zároveň se ČNB stala součástí ESCB. Pouze pravomoci v oblasti měnové politiky si ČNB ponechala v původním rozsahu, neboť ČR stále není součástí tzv. Eurosystemu, tedy zemí platící společnou měnou euro, nýbrž zemí, na kterou se vztahuje tzv. „výjimka“.⁶ S tím samozřejmě souvisí i otázka nezávislosti samotné ECB, která bude v daném oddílu probrána.

Konečně na závěr bude pozornost upnuta na obecné vymezení koncepce nezávislosti centrální banky včetně jejích jednotlivých pojmových znaků, které jsou založeny na tzv. *evropských principech nezávislosti centrální banky*⁷ reflektovaných nejen v evropských právních dokumentech, ale i v zákoně o ČNB, a které tedy dopadají též na tuto instituci.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že právní problematika nezávislosti ČNB je velmi citlivou a nejednoznačnou záležitostí s dosahem až na evropskou úroveň, k jejímuž zkoumání je nutné přistupovat komplexně, včetně poznávání historických souvislostí, a velmi obezřetně, což dokládá i různorodost přístupů a názorů na toto téma jak mezi právníky, tak i v obci ekonomické, což pro mě činí tuto otázku přitažlivou a staví přede mne výzvu se o vymezení nezávislosti ČNB alespoň pokusit.⁸

2. Historický exkurz do českého (československého) centrálního bankovníctví po roce 1948

2.1. Vývoj od roku 1948 do 60. let 20. století

2.1.1. Ústava z roku 1948 a založení Státní banky československé

Ústava 9. května z roku 1948⁹ v podstatě posvětila předcházející znárodňování a nově nastupující direktivně plánované hospodářské zřízení, což se

⁶ Čl. 42.2 Protokolu o statutu ESCB a ECB

⁷ Rozeznáváme nezávislost institucionální, osobní, finanční, rozpočtovou a věcnou

⁸ Ústava ČR používá termín „ústřední“ banka. Pojmy „centrální“ banka a „ústřední“ banka jsou ovšem synonyma cizího a českého výrazu a takto jich bude v souladu s odbornou literaturou užíváno i v této práci.

⁹ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. z. a n.

projevilo zejména v její úvodní části v čl. XII,¹⁰ a dále v kapitole osmé. Přestože jakékoli explicitní zakotvení centrální banky bychom v ní hledali marně, byla činnost všech subjektů národního hospodářství včetně centrální banky podřízena jednotnému hospodářskému plánu, který dostal nejvyšší ústavní zakotvení nejen v již zmíněném úvodním výkladovém čl. XII, ale dále byl konkretizován v § 162 – 164 Ústavy, podle nichž: *„Jednotným hospodářským plánem řídí stát veškerou hospodářskou činnost, zejména výrobu, obchod a dopravu, tak, aby byla zajištěna účelná míra národní spotřeby, aby množství, jakost a plynulost výroby byly stupňovány a aby tak postupně vzrůstala životní úroveň obyvatelstva.“* *„Každý, komu připadá jakýkoli úkol při provádění a plnění jednotného hospodářského plánu, je povinen vykonávat jej svědomitě a hospodárně podle svých osobních a hospodářských možností. Osoby fyzické i právnické jsou povinny přizpůsobit svou hospodářskou činnost jednotnému hospodářskému plánu.“*

Taktéž dle § 148 Ústavy spadaly veškeré banky a pojišťovny do tzv. národního majetku, jenž byl zásadně v rukou státu (§ 149 odst. 1 Ústavy). Tato ustanovení tudíž tvořila základ tzv. *státního vlastnictví*, což bránilo i hypotetické možnosti znovuustavit centrální banku ve formě akciové společnosti, tak jak tomu bylo dříve.

Prezidentu republiky dával § 74 odst. 1 bod 8 Ústavy pravomoc jmenovat všechny vyšší státní zaměstnance, a to včetně guvernéra a viceguvernérů státní Národní banky jmenovaných dle zák. č. 38/1948 Sb. na návrh vlády, a dle § 77 musel být jakýkoli prezidentův úkon moci vládní či výkonné kontrasignován odpovědným členem vlády.

Dá se tedy říci, že centrální bankovníctví bylo v souvislosti s novou koncepcí ekonomiky jako centrálně plánované a direktivně řízené shora naprosto podřízeno de iure moci vládní, de facto „moci stranické“ reprezentované KSČ, jejíž jednotlivé orgány nesly odpovědnost za tvorbu jednotného hospodářského plánu i vládní politiky.

¹⁰ Čl. XII. Ústavy 1948: *Hospodářská soustava Československé republiky je založena na znárodnění nerostného bohatství, průmyslu a peněžnictví.....Všechno národní hospodářství v Československé republice nechť slouží lidu. V tomto veřejném zájmu řídí stát veškerou hospodářskou činnost jednotným hospodářským plánem.*

V letech 1949-1953 probíhalo budování socialistického modelu centrálně řízené ekonomiky provázené společenským vlastnictvím výrobních prostředků, centrálním direktivním plánováním bez existence „zbožněpeněžních vztahů“, kdy se peníze na makroekonomické úrovni staly jen evidenčním prostředkem hmotných toků řízených direktivně z jednoho centra, což se projevilo mj. tím, že peníze již nebyly měřítkem hodnoty a základem směnných vztahů, tedy klasické peněžní bankovníctví již nebylo potřebné. Socialistické bankovníctví se ideologicky opíralo o učení K. Marxe a F. Engelse a vycházelo z několika poznámek a prací V. I. Lenina a ze sovětské praxe fungování tzv. Gosbanku (zkratka Státní banky SSSR). Sovětský model, kdy státní podniky musejí povinně veškeré své platby provádět přes jeden svůj běžný účet vedený u jediné státní banky, jež má na starosti i běžné úvěrování a na investiční úvěry je vyčleněna investiční státní banka, byl chápán jako promyšlený kontrolní mechanismus vůči státním podnikům i celé ekonomice. Bankovníctví, zredukované na jednu státní monobanku a jednu investiční banku, tak mělo plnit pod vedením Ministerstva financí funkce informačního zdroje a v rámci hospodářského plánu i určitou funkci dozoru a korekci činnosti státních podniků a ovlivňování národního hospodářství. Koncepce soustředění všech funkcí centrální banky a komerčních bank do jedné státní banky byla odsouhlasena Národohospodářskou komisí ÚV KSČ a následně byla předložena koncepce státní monobanky s pobočkami v každém okresním městě se zrušením dosavadní Národní banky Československé včetně ostatních bank, s čímž ovšem vyjádřil nesouhlas ministr financí Kabeš.¹¹ Definitivní podoba nové socialistické státní centrální banky a bankovníctví vůbec byla zakotvena *zákonem č. 31/1950 Sb.*, kterým byla zřízena *Státní banka československá* a dvoustupňový bankovní systém změněn na *jednostupňový*.¹²

2.1.2. Zákonná úprava Státní banky československé

Základem zákonné úpravy se stal již zmíněný *zákon č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé*, jenž nabyl účinnosti 1.7.1950 a z právního hlediska šlo o velmi nepovedenou úpravu postavení centrální banky. Státní banka československá

¹¹ Vencovský, F. a kol.: *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha, Bankovní institut, 1999, s. 419

¹² Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost .Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 95 an.

(dále jen SBČS) byla státním ústavem, samostatnou právnickou osobou, která neručila za závazky státu. Samotné postavení SBČS jako centrální banky zde nebylo explicitně zakotveno a vyplývalo z výhradního emisního monopolu, jenž byl SBČS udělen. Dále SBČS převzala na základě univerzální sukcese veškeré závazky dosavadní Národní banky Československé, Živnostenské banky, slovenské Tatra banky a Poštovní spořitelny.¹³

Z institucionálního hlediska došlo k úplnému odklonu od koncepce bankovní rady jako kolektivního orgánu ve prospěch monokratického orgánu, kterým byl generální ředitel, který stál v čele SBČS a vedl jí navenek, přičemž za banku však podepisovali generální ředitel a jeho náměstek anebo jeden z nich a jeden vrchní ředitel. Zákon postrádal základní vymezení pravomocí a kontrolních mechanismů pro vedení banky a generální ředitel byl odpovědný jen ministru financí, když byl povinen dbát jeho pokynů a směrnic, což vyjadřuje velmi nestandardní osobní odpovědnost vedení banky (jejího gen. ředitele) vůči dalšímu jednomu členovi kolektivního orgánu (tedy ministru financí).

Generálního ředitele zastupoval náměstek a oba byli jmenováni a odvoláváni vládou na návrh ministra financí, jemuž také skládali slib. Dále zde působili vrchní ředitelé jmenováni a odvolávaní taktéž ministrem financí po slyšení gen. ředitele a tzv. Ústřední rady odborů, kteří stáli v čele jednotlivých úseků. Takto institucionálně zakotvená závislost a provázanost vedení SBČS byla ještě posilována dosazováním stranicky spolehlivých zaměstnanců. Zákon o SBČS také neznal informační povinnost ani bankovní tajemství. Účetní závěrku a výroční zprávu banka předkládala každoročně ke zkoumání Ministerstvu financí, které je pak předkládalo ke schválení vládě. Stejně tak je přezkoumával i Nejvyšší účetní kontrolní úřad, který o nich podával zprávu vládě.

Základním cílem SBČS bylo plnění úkolů v oblasti měny a peněžnictví, pokud nebyly plněny jinými státními orgány, a to v souladu s hospodářským plánem. Banka sestavovala a předkládala ministru financí návrhy *úvěrového, pokladního a emisního plánu a plánu platební bilance a tzv. ústředním orgánům poskytovala data*

¹³ Vencovský, F., Půlpán, K. a kol.: *Dějiny měnových teorií na českém území*. Praha, Oeconomica, 2005, 1. vyd., s. 261-262

potřebná pro sestavení a kontrolu plnění hospodářského plánu. Banka mohla dále provozovat peněžní obchody a taktéž *řídít oběh platidel* ve smyslu § 7 z. o SBČS. Banka též pečovala o zásobu drahých kovů a cizozemských platebních prostředků, dále mohla požadovat od peněžních ústavů a jiných podniků zprávy a doklady o hospodářské činnosti a vydávat pro ně, po schválení ministrem financí, závazné směrnice.

2.1.3. SBČS a nová právní úprava peněžně-úvěrové soustavy

Dalším krokem ve vývoji právní úpravy bylo přijetí *zákona č. 84/1952 Sb., o organizaci peněžnictví*, který cestou novelizace (zejm. jeho část druhá) z.č. 31/1950 Sb. vedl ke sjednocení v oblasti peněžnictví budovaného na socialistických principech „kontroly korunou“, *centralizace*, přímosti, plánovitosti, hmotné zajištěnosti, účelovosti a návratnosti, přičemž SBČS se stala *jedinou emisní bankou, bankou pro poskytování krátkodobých úvěrů a pokladním a zúčtovacím ústředím ČSR jak na území republiky, tak i ve styku s cizinou.* Bance též ubyly kompetence v oblasti sestavování platební bilance a devizového plánu ve prospěch Ministerstev financí a zahraničního obchodu a ponecháno jí bylo v této oblasti jen sestavování a předkládání úvěrového a pokladního plánu ministru financí, který je po projednání předkládal vládě. Zákon dále zakotvil *podřízenost SBČS vrchnímu vedení ministra financí.* SBČS se dále řídila pokyny nejen ministra financí, ale i vlády. Její závislost na moci výkonné byla umocněna tím, že se při své činnosti byla povinna řídit nejen zákonem, ale i statutem schváleným vládou a dle pokynů vlády a směrnic ministra financí.

Zákonem č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě byla k 1.6.1953 provedena měnová reforma, ideologicky zdůvodňovaná např. cílem zvýšení kupní síly československé koruny a upevnění jejího kurzu, ale faktickým cílem bylo vytvoření závislosti obyvatelstva na státu, resp. jeho sociálním zabezpečení dle sovětského

modelu. Z čistě legislativního hlediska se měnová reforma dotkla SBČS především zakotvením kurzu čsl. koruny.¹⁴

V roce 1958 byla **zákonem č. 43/1958 Sb.** dokončena centralizace peněžně-úvěrového systému, když byla z působnosti Investiční banky vyňata celá oblast investičního úvěrování a převedena právě na SBČS.¹⁵

2.2. Vývoj od 60. let 20. století do roku 1989

2.2.1. Centrální bankovníctví a ústavní vývoj po roce 1960

Ústava z roku 1960¹⁶ zakotvila *inter alia* nový název státu, v němž se již jednoznačně promítala jeho socialistická orientace, a to *Československá socialistická republika* (dále jen ČSSR). Ústava však v původní podobě platila jen po 8 let a posléze byla novelizována a doplněna dalšími ústavními zákony zejm. z let 1968 – 1971.

Velmi zásadně se jeví federalizace ČSSR, a to **úst. zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci**, který svěřuje *do společné působnosti ČSSR a obou národních republik emisní činnost a její kontrolu svěřuje „měnovému bankovnímu systému“, který se skládá z federální banky jako vrcholového měnového orgánu a z národních bank obou republik.* Tyto banky byly právníckými osobami. Dále měla být federální centrální banka vedena novým kolektivním orgánem v čele s guvernérem a měla fungovat vedle národních centrálních bank jen s některými funkcemi vymezenými v § 14 odst. 4 úst. zákona. Daný princip federálního státu se však jevil v oblasti měnových záležitostí jako dosti problematický, neboť by mohl vést v případě porušování emisních limitů a měnových oprávnění vzhledem k různé vnitřní hodnotě odrážející stav ekonomiky dané republiky až ke zhroucení celé ekonomiky. V lednu roku 1970 proto plénum ÚV KSČ rozhodlo o návratu ke

¹⁴ Vencovský, F.: *Měnová politika v české historii*. Praha, ČNB, 2001, s. 143. Novou měnou byla vyhlášena nová *koruna československá* rovnající se 0,123426 g ryzího zlata a její kurz v poměru k rublu byl stanoven na 1,80 Kč za 1 rubl a na tomto podkladě určovala SBČS poměr Kčs k cizím měnám.

¹⁵ Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 99-105

¹⁶ Zákon č. 100/1960 Sb.

koncepti jedné centrální banky, což se projevilo *úst. zákonem č. 125/1970 Sb.*, který do výlučné působnosti ČSSR svěřoval *měnu*, na což dříve nepamatoval, a dále v čl. 8 a 14 explicitně stanoví federální působnost v oblasti bankovníctví, jakož i historicky první zakotvení oblasti působnosti, resp. úkolů centrální banky. Tyto ústavní změny se promítly do nového zakotvení SBČS v z. č. 144/1970 Sb. Jinak podle čl. 61 odst. 1 písm. ch) Ústavy jmenoval prezident republiky *vyšší státní funkcionáře ČSSR v případech stanovených zákonem*, což se v tomto případě vztahovalo na *předsedu SBČS* (návrh na jeho jmenování a odvolání podávala vláda).

2.2.2. Zákonné zakotvení centrální banky v roce 1965

V 60. letech 20. století dochází k částečnému narovnání postavení SBČS *zákonem č. 117/1965 Sb.*,¹⁷ který zakotvuje postavení SBČS jako *ústředního orgánu státní správy pro peněžní a úvěrovou oblast s podřízeností již přímo vládě*, tedy kolektivnímu orgánu (přesto i nadále musel v zásadních finančních a měnových otázkách postupovat v dohodě s ministrem financí), a SBČS též dostává samostatnou kapitolu státního rozpočtu. V čele banky byl stále jen monokratický orgán v podobě generálního ředitele, kterého, stejně jako jeho náměstků, jmenovala a odvolávala vláda, a který se mohl účastnit jejich zasedání, ovšem samozřejmě bez hlasovacího práva. Přestože stál v čele banky monokratický generální ředitel, byla mu ustanovena jako poradní orgán tzv. bankovní správa, spolupodpis jejíhož člena mohl mít i konstitutivní účinky. Generální ředitel taktéž získal oprávnění vydávat v zákonem stanovených oblastech právní předpisy k jejich úpravě. Nově v souladu s koncepcí daného zákona předkládala banka úvěrový a pokladní plán i účetní závěrku a výroční zprávu ke schválení přímo vládě. Oprávnění banky zůstala vesměs zachována, pouze byla terminologicky zpřesněna a větší důraz byl kladen na „kontrolu korunou“. Zvláštností je, že byly vyčleněny určité činnosti výslovně pro ústředí SBČS v Praze (např. určovalo poměr koruny k cizím měnám na podkladě stanoveném zákonem), což vedlo ke sporům o činnosti, při kterých chtěl spolupůsobit oblastní ústav SBČS pro Slovensko.

¹⁷ V návaznosti na zákon č. 117/1965 Sb. byl přijat nový Statut SBČS

2.2.3. Druhá polovina 60. let a zákon o SBČS z roku 1970

Snahy o zdokonalení soustavy plánovitého řízení vyústily v letech 1967-1968 v ekonomickou reformu vyznačující se koncepcí tzv. „tržního socialismu“ s všeobecným uznáním nutnosti zavést zpět dvoustupňové bankovníctví, tj. oživit systém komerčních bank a změnit postavení centrální banky na měnovou (a nikoli jen peněžně-úvěrovou) relativně nezávislou instituci zabezpečující stabilitu peněžních toků ve státě. Centrální banka se měla účastnit sestavování tzv. komplexního měnového plánu a v jeho rámci usměrňovat svou měnovou politiku. Návrhy předpokládaly taktéž opětovnou vizi federalistického systému centrálních bank – dvou vzájemně nezávislých republikových centrálních bank a jedné federální centrální banky, což se ale teoreticky jeví (i z důvodů uvedených výše) jako dosti nefunkční.¹⁸ Ovšem nastupující období normalizace veškeré úvahy tohoto typu zastavilo a naopak SBČS bylo uloženo zajistit systém centrálního řízení banky s paritním doplněním bankovní správy o slovenské členy. Další vývoj čsl. bankovní soustavy byl dán úst. zákonem č. 125/1970 Sb. a na něj navazujícím novým z. č. 144/1970 Sb., o SBČS, a dalších navazujících zákonech (z.č.142/1970 Sb., o devizovém hospodářství a z. č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování).

Zákon č. 144/1970 Sb. zakotvoval určité změny ve vnitřní organizaci banky s cílem přizpůsobit se federativnímu uspořádání státu při zachování jednotnosti měnových činností. Banka vykonávala svou činnost Ústředím v Praze, nově založeným Hlavním ústavem pro Českou socialistickou republiku v Praze a Hlavním ústavem pro Slovenskou socialistickou republiku v Bratislavě., přičemž Ústředí vykonávalo *celostátní koncepční, řídicí a kontrolní činnost banky* (především návrh zásad vnitřní a zahraniční měnové politiky, návrh měnového plánu a tvorby měnových rezerv).

Dále došlo i ke změně v orgánech banky. V čele banky stanul již nikoli gen. ředitel, ale nově *předseda banky*, který měl stejně jako dříve postavení vedoucího ústředního orgánu, nyní již federálního. Do funkce jej nově jmenoval a z funkce

¹⁸ K reformnímu vývoji v ústředí SBČS a jeho potlačení blíže viz Vencovský, F.: *Vzestupy a propady československé koruny*. Praha, VŠE, 2003, s. 152-158; nebo Vencovský, F. a kol.: *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha, Bankovní institut, 1999, s. 428-438.

odvolával prezident republiky na návrh federální vlády, a to bez určení délky funkčního období. Odpovědnost předsedy banky při podepisování byla zajištěna spolupodpisem místopředsedy banky (ten zastupoval předsedu) či generálního ředitele, přičemž podepisovat mohli společně též místopředseda a gen. ředitel. Ve vedení banky se silně uplatňoval národnostní princip, neboť byl-li předsedou banky český občan, pak místopředsedou musel být slovenský občan, a naopak. Generální ředitelé byli dva a stáli v čele Hlavních ústavů v Praze a Bratislavě. Za výkon své funkce odpovídali předsedovi banky, v některých činnostech (např. při sestavování měnového plánu) však odpovídali republikové vládě, a to za postup Hlavního ústavu, v jehož čele stáli, v souladu s rozhodnutími vlády příslušné republiky. Místopředsedu banky a gen. ředitele jmenovala a odvolávala federální vláda na návrh předsedy banky, u gen. ředitelů navíc po projednání v příslušné republikové vládě. Předseda banky měl dále relativně automnější postavení, protože o navrhovaných zásadních finančních a měnových opatřeních se musel dohodnout s ministrem financí, jen pokud měly dopad na státní rozpočet. Pro tento zákon je stále typická jakákoli absence mechanismu kontroly nejvyššího orgánu banky.

Pro činnost SBČS se stal v rámci národohospodářského plánování určujícím tzv. *komplexní měnový plán*, jehož součástí byl úvěrový, pokladní a devizový plán, a který byl založen na měnových kritériích kvantifikujících všechny proporce vkládané do národohospodářského plánu. Klíčovým měnovým kritériem pak byl poměr úvěrových zdrojů a vytvořeného národního důchodu s cílem dopředu naplánovat přiměřenou úvěrovou emisi ve všech sférách domácí ekonomiky i vnějších zahraničních vztahů. SBČS také již sama sestavovala a navrhovala ke schválení a poté se i z měnového hlediska podílela na vypracovávání prováděcího národohospodářského plánu.¹⁹

Zakotvení SBČS podle zákona č. 144/1970 Sb. a dalších zákonů z roku 1970 na něj navazujících zůstalo až na drobnou novelizaci zákonem č. 175/1988 Sb.

¹⁹ Vencovský, F., Půlpán, K. a kol.: *Dějiny měnových teorií na českém území*. Praha, Oeconomica, 2005, 1. vyd., s. 280-282

shodné až do roku 1989, kdy revoluční události daly (nejen) centrálnímu bankovníctví nový směr.²⁰

2.3. Vývoj v letech 1989 – 1992

2.3.1. Ústavní zakotvení

Jednou z novel původní socialistické Ústavy z roku 1960 (ve znění pozdějších ústavních novelizací) byl *ústavní zákon č. 556/1990 Sb.*, který novelizoval znění čl. 14 Ústavy, ve kterém zůstalo postavení SBČS jako ústřední banky státu, ale byl jí stanoven nový základní cíl, a to, že *SBČS stanoví a uplatňuje jednotnou měnovou politiku*. Dále zde bylo zakotveno, že *SBČS je řízena bankovní radou, která se skládá z guvernéra, dvou viceguvernéřů, z nichž jeden je občanem ČR a druhý SR, a ze stejného počtu zástupců ústředí SBČS pro ČR a pro SR. Je-li guvernérem občan ČR, je v následujícím funkčním období guvernérem občan SR, a naopak*.

Výslovná pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat guvernéra centrální banky v Ústavě zakotvena nebyla, neboť podle Ústavy prezident jmenoval do funkcí, pokud tak stanovil federální zákon.

Ústavní zákon dále již v podmínkách ČSFR zdůraznil jednotnost trhu a měny a volný pohyb pracovních sil, zboží a peněžních prostředků.

Nutno dodat, že ústavní změny zavedené úst. zákonem č. 556/1990 Sb. se výrazně promítly do zákona č. 22/1992 Sb., o SBČS, který však vstoupil v účinnost až 1.2.1992, tudíž poměrně dlouhou dobu zde panovala situace, kdy původní zákon č. 130/1989 Sb., o SBČS, byl ohledně cíle a vrcholného orgánu banky podstatným způsobem v rozporu s ústavním předpisem a kdy fakticky v čele SBČS stál dle běžného zákona monokratický orgán – předseda SBČS - a nikoli kolektivní orgán v podobě bankovní rady v čele s guvernérem, jak předvíдалa Ústava.

²⁰ Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 106-110

2.3.2. Postavení SBČS dle zákona č. 130/1989 Sb.

Federální *zákon č. 130/1989 Sb., o SBČS*, byl koncipován jako reformně socialistický, přesto poměrně paradoxně působil až do počátku roku 1992 a napomáhal tak budovat tržně bankovní vztahy. Zákon stále nezaváděl dvoustupňovou bankovní strukturu, ale počítal se SBČS již nikoli jako s monobankou, ale jako s centrální bankou s jejími standardními funkcemi (emisní banka, banka bank, regulace bank, banka státu, devizová politika), i když se některé funkce od jejich dnešního chápání trochu odlišovaly. Zákon také již počítal s existencí komečních bank (včetně jejich „usměrňování“ pomocí direktivních nástrojů a dohledu nad nimi), které se postupně začaly vydělovat delimitací ze SBČS. Založení dalších bank a spořitelen umožňoval souběžně připravovaný zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách. Zákon měl vestavěné určité socialistické měnové nástroje k usměrňování peněžního trhu z měnových hledisek.

SBČS byla samostatnou právnickou osobou v oblasti měny mající postavení ústředního orgánu státní správy nevedeného členem vlády. Zákon eliminoval všechny federalistické principy. Organizační struktura zůstala zachována dle zákona č. 144/1970 Sb. V čele stál dále předseda, jenž byl zastupován prvním místopředsedou, a dále zde působili dva místopředsedové v čele republikových Hlavních ústavů, přičemž došlo k posílení postavení právě předsedy banky, neboť prvního místopředsedu a oba místopředsedy jmenovala a odvolávala čsl. vláda na návrh předsedy banky, a taktéž došlo k centralizaci oprávnění banky.

Kromě funkcí a úkolů banky v rámci centrálního direktivního měnového plánu a klasických funkcí centrální banky uvedených výše a zakotvených v § 8 z. o SBČS banka provádí nově též *bankovní dohled* nad dodržováním obecně závazných právních předpisů vydaných SBČS, nad závaznými výstupy měnového plánu a nad dodržováním podmínek stanovených vydanými povoleními, ale netýkal se půjček a vkladů fyzických osob.

2.3.3. Postavení SBČS dle zákona č. 22/1992 Sb.

Ústavní úprava centrálního bankovníctví tak, jak byla zakotvena v úst. z. č. 556/1990 Sb., se plně projevila až v z. č. *22/1992 Sb.*, kde byla SBČS koncipována

jako *samostatná právnická osoba s výhradním emisním právem vydávat bankovky a mince*, která se nezapisovala do obchodního rejstříku a jejíž samostatnost byla spatřována v možnosti hradit náklady na svou činnost ze svých výnosů a v možnosti nakládat se svým majetkem v majetkoprávních vztazích jako podnikatel. Banka měla postavení *federálního ústředního orgánu*, a to v rozsahu stanoveném zákonem.²¹ Základním, na obecnou ústavní úpravu navazujícím, zákonem stanoveným cílem SBČS bylo *zabezpečení stability československé měny*, přičemž dle důvodové zprávy se pojem „měnová stabilita“ vykládal extenzivně a zahrnoval v sobě i stabilitu cenovou²², jejíž udržení bylo základním cílem dle Statutu ECB i zákonných předpisů evropských centrálních bank, což se ovšem jeví jako problematické a později se projeví i v judikatuře ústavního soudu.²³

V čele SBČS stála *bankovní rada* (tedy již kolektivní orgán), která byla sedmičlenná a jejíž jednotliví členové byli jmenováni již na pevně stanovenou dobu 6 let, což položilo základy personální nezávislosti členů vrcholného orgánu banky. Bankovní radu a banku samotnou již neřídil předseda banky, ale *guvernér*, zastupovaný dvěma viceguvernéry, který též zastupoval banku navenek. Bankovní rada rozhodovala ve sboru, a to většinou hlasů, a při rovnosti rozhodoval hlas předsedajícího, typicky guvernéra, příp. jím pověřeného člena rady. Guvernéra *jmenoval a odvolával prezident ČSFR na návrh federální vlády*. Jeden viceguvernér musel být státním občanem ČR a druhý státním občanem SR a oba *jmenoval prezident ČSFR na návrh guvernéra banky, projednaný s federální vládou*. Jeden viceguvernér byl pověřen řízením českého Ústředí SBČS a druhý byl pověřen řízením slovenského Ústředí SBČS a oba měli v těchto pozicích zástupce, kteří byli též členy bankovní rady a byli jmenováni a odvoláváni prezidentem ČSFR na návrh guvernéra po projednání s příslušnou republikovou vládou. Tento vyvážený způsob navrhování a jmenování jednotlivých členů bankovní rady SBČS inspirovaný spolkovým (federálním) systémem německé Bundesbanky ještě prohloubil

²¹ Především zákonem č. 22/1992 Sb., o SBČS, zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, zákonem č. 528/1990 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

²² Viz Sněmovní tisk č. 1024, VI. volební období FS ČSFR, [vládní návrh zákona o Státní bance československé z roku 1991].

²³ Srov. Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001

personální nezávislost členů bankovní rady. V zákoně však stále chybělo vymezení kvalifikačních a profesních předpokladů pro výkon funkce člena bankovní rady.

§ 5 zákona stanovil kompetence bankovní rady, mezi něž patřilo zejm. stanovení zásad činnosti a obchodů SBČS, organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek, stanovení rozsahu úvěrů či schvalování rozpočtu SBČS.

SBČS byla dle důvodové zprávy koncipována jako autonomní při tvorbě a realizaci měnové politiky, při využívání svých měnových pravomocí a nástrojů a prosazování svého cíle, kterým je stabilita měny na bázi cenové stability. Nezávislost centrální banky na vládě však nemůže být absolutní, ale musí jít o nezávislost centrální banky na pokynech vlád při zabezpečování jejího hlavního cíle.²⁴ Vedle vztahu nezávislosti na konkrétních pokynech byla banka vůči vládě v *konzultačním vztahu*. Dále banka plnila v měnověpolitických záležitostech *poradní funkce* vůči vládám a guvernér byl oprávněn účastnit se schůzí federální vlády a viceguvernéri pověřeni řízením republikového Ústředí schůzí příslušné republikové vlády. Dále centrální banka byla oprávněna předkládat federální vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny a peněžního oběhu.

Dle zákona plní SBČS standardní funkce centrální banky, tedy je vrcholným orgánem měnové politiky, zajišťuje emise bankovek a mincí, řídí peněžní oběh a koordinuje platební styk a zúčtování bank, plní funkci banky státu, banky bank, vykonává pravomoci v devizové oblasti, plní informační povinnost vůči Federálnímu shromáždění ČSFR, České a Slovenské národní radě, jakož i veřejnosti, a předkládá roční zprávu o hospodaření Federálnímu shromáždění ke schválení, přičemž příp. neschválení nebylo spojováno s žádnými sankcemi, jen s nutností jí doplnit či zpřesnit. Nad bankami, ale i jinými osobami, které měly oprávnění k obdobné činnosti, vykonávala SBČS bankovní dohled jako správní úřad. Tato dvojediná funkce centrální banky jako měnové instituce i správního úřadu je i z hlediska její nezávislosti poměrně problematická, neboť ve státní správě se uplatňují jiné principy,

²⁴ Viz Sněmovní tisk č. 1024, VI. volební období FS ČSFR, [vládní návrh zákona o Státní bance československé z roku 1991].

příčemž tento stav trvá prakticky dodnes, tudíž této problematice ve vztahu k nezávislosti centrální banky bude věnována pozornost v dalším textu.²⁵

3. Ústavní postavení ČNB po roce 1993

3.1. Úvod do problematiky

Ústavní pojetí centrální banky nepatřilo v době tvorby a přijímání nové Ústavy samostatné České republiky²⁶ k dominantním tématům diskusí o ústavních základech nového českého státu, což se ovšem projevovalo i na evropské úrovni, kde v té době probíhal ratifikační proces nové Smlouvy o EU (známé jako Maastrichtská smlouva), která sice již zakotvila rozsah a obsah pojmu nezávislosti budoucí ECB a centrálních bank členských států měnové unie, ale ani zde nebyla ustanovení primárního evropského práva o centrálním bankovníctví dominantní tematikou ústavněprávních debat, k čemuž došlo až při vstupu evropské měnové unie do své třetí fáze o šest let později²⁷. Diskuse se zabývala, jak mezi politiky, tak mezi právníky, nezávislostí ČNB a způsoby, jak ji dosáhnout, což má dva aspekty, a to teoretické pojetí místa ČNB mezi ústavními orgány ve státě a platnou pozitivní ústavní a zákonnou úpravu v ČR.

Česká národní banka²⁸ vznikla rozdělením SBČS. Pojem „národní“ byl zvolen poněkud nesystematicky, neboť samotná Ústava byla budována na principech občanské společnosti, jak vyplývá z její preambule, a současně daný pojem na jiném místě neuzívá.²⁹

²⁵ Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 113 an.; nebo Vencovský, F., Půlpán, K. a kol.: *Dějiny měnových teorií na českém území*. Praha, Oeconomica, 2005, s. 441-445

²⁶ Úst. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

²⁷ Tomášek, M. (autor statě): *Ústavní pojetí centrální banky - dynamika tvorby a výkladu čl. 98 Ústavy ČR*. In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky : východiska, stav, perspektivy*. 1. vyd., Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 373-374.

²⁸ Nový název centrální banky ČR byl zaveden novým zákonem o České národní bance č. 6/1993 Sb.

²⁹ Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha, 2008, s. 699 - 700

Ústavodárce zakotvil obecnou právní úpravu ČNB do samostatné hlavy šesté Ústavy ČR, čímž se ČNB dostala na úroveň ostatních nejvyšších orgánů státu.³⁰ Ústava ČR je však podle čl. 2 odst. 1 založena na suverenitě lidu, který je zdrojem veškeré moci ve státě a vykonává ji prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní, tedy klasické tripartice dělby státní moci³¹, a tedy *stricto sensu* nepředpokládá vytváření prostoru pro samostatnou „moc bankovní“, neboť jen těžko si lze představit, jak lid samostatnou bankovní moc vykonává.. Za správu státu je odpovědná v parlamentní republice vláda, a to vůči parlamentu. Zároveň nemůže být v demokratickém státě žádná moc neodpovědná. Ani přenesení části moci a odpovědnosti za makroekonomický vývoj z vlády na jiný orgán (centrální banku), nemůže vládu zcela zbavit odpovědnosti před parlamentem a společností.³² Na druhou stranu je ovšem třeba připomenout nadměrné posilování moci výkonné též cestou měnových manipulací, kdy se zejména vlády snaží řešit své případné potíže prostřednictvím inflačních emisí peněz, což je jev značně nežádoucí i z hlediska omezování nezávislosti centrální banky, který zpravidla vede k nižší úspěšnosti centrální banky při zajišťování stability měny, jejího kurzu a kontroly míry inflace. Přirozenou reakcí na tyto historické zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy a tím oslabování a vyvažování moci výkonné vůči moci zákonodárné a soudní, čímž je zajišťována obrana proti přirozené tendenci koncentrace výkonné moci a oslabování demokracie.³³ Obecným teoretickým východiskem by mohlo tedy být, dle mého názoru, oddělování určité specifické části moci výkonné v oblasti měnové politiky jako určitého derivátu výkonné moci (někdy nazývaného právě jako moc bankovní), institucionálně reprezentovaného ČNB, a též jako prostředku omezování nadměrné koncentrace exekutivní moci, která je důsledně, nikoli však absolutně, nezávislá na dalších pilířích státní moci, jejichž

³⁰ Formální zakotvení ústřední banky v ústavě není zcela běžné – ze států EU má deklaratorní větu o své centrální bance v ústavě Portugalsko, Německo má věty dvě, širší úpravu mají Finsko a Švédsko, kde jsou centrální banky pod kontrolou a řízením svých parlamentů. Rámcovou úpravu centrální banky obsahuje ústava Polska v hlavě o veřejných financích. Centrální banka je dále v ústavě Estonska, Litvy, Maďarska, Řecka, Slovenska a Slovinska.

³¹ Viz též nálezy Ústavního soudu uveřejněny pod č. 107/2000 Sb., v jehož odůvodnění se uvádí, že ČR je „právním státem založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní...“

³² Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha, 2008, s. 699; a Pavlíček, V.: *K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB*. Parlamentní zpravodaj, 2001, roč. 7, č. 1, s. 17-18

³³ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001, s. 8-10

prostřednictvím suverénní lid státní moc vykonává, ačkoli názory na tuto otázku se v odborné veřejnosti liší.

Jedním z motivů, které vedly ústavodárce pro ústavní zakotvení centrální banky, mohla být i doktrína řízení státu prostřednictvím finančních (bankovních) nástrojů, a též fakt, že emitování peněz patří tradičně k základním funkcím státu. Samotná Ústava se však ve svém čl. 98 omezuje jen na velmi rámcové vymezení postavení a kompetencí ČNB, když určuje ČNB jako *ústřední banku státu* a formuluje hlavní cíl její činnosti, kterým je *péče o cenovou stabilitu*.³⁴ Určitá samostatnost ČNB je dána systematickým zařazením ČNB do samostatné hlavy šesté Ústavy. Z textu ustanovení čl. 98 Ústavy nevyplývá *expressis verbis* nezávislost ČNB, jen že *lze do její činnosti zasahovat pouze na základě zákona*, tedy nikoli podzákonným předpisem či dokonce interním pokynem. Prováděcímu *zákonu je svěřeno též stanovit postavení, působnost a další podrobnosti* ohledně ČNB.

Příslušným prováděcím zákonem je zákon ČNR ze dne 17.12.1992 č. **6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších novel**. Podle něho je ČNB v podstatě v trojím postavení, a to v postavení *ústřední banky státu, správního úřadu* (určené především zákonem o bankách a devizovým zákonem) *a podnikatele v oblasti bankovníctví*, zejména při samostatném hospodaření s vlastním majetkem (§ 1 odst. 1,3,4), což se odráží i ve víceodvětvové struktuře právních aspektů ČNB. Konkrétní kompetence ČNB stanoví právě zákon o ČNB,³⁵ který se v době svého přijetí příliš nelišil od předešlého zákona č. 22/1992 Sb., o SBČS, neboť byla zachována stejná struktura členění jednotlivých částí a texty většiny ustanovení. ČNB je dle úvodních ustanovení zákona právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu se sídlem v Praze, která se nezapisuje do obchodního rejstříku a tvoří ji ústředí se sídlem v Praze, síť sedmi poboček a účelové organizační jednotky.

³⁴ Do nabytí účinnosti úst. zákona č. 448/2001 Sb. (do 1.1.2002) byla hlavním cílem ČNB „péče o stabilitu měny“. Dle důvodové zprávy byla změna vyvolána potřebou navodit soulad s ustanovením čl. 105 Smlouvy o založení ES, podle něhož prvořadým cílem ESCB je udržovat cenovou stabilitu.

³⁵ Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha, 2008, s. 700-701

3.2. Organizační struktura a funkce ČNB

3.2.1. Orgány banky a jejich pravomoci

Nejvyšším řídicím orgánem ČNB je sedmičlenná *bankovní rada*³⁶ jako kolektivní orgán v čele s guvernérem, který jedná za banku navenek. Bankovní rada je složena z guvernéra, dvou viceguvernerů a dalších čtyř členů bankovní rady ČNB jmenovaných na *pevné funkční období 6 let*, přičemž funkci člena bankovní rady *nesmí* nikdo zastávat *více než dvakrát* (z hlediska dikce § 6 odst. 4 z. o ČNB zřejmě ne více než dvakrát za život). S členstvím v bankovní radě je *neslučitelná funkce* poslance zákonodárního sboru (což je poměrně nejasné vyjádření, neboť z něho jednoznačně nevyplývá, zda se jedná o inkompatibilitu jen s funkcí poslance Parlamentu nebo i senátora, a jen logickým či příp. autentickým výkladem lze pravděpodobně dovodit, že jde o poslance i senátora), dále člena vlády, členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů, jakož i výkon samostatné výdělečné činnosti s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku, ale i výkon jakékoli jiné činnosti, která může způsobit *střet zájmů* mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě, což přispívá k omezení závislosti členů bankovní rady. Novelou zákona o ČNB č. 442/2000 Sb. byla do § 6 zakotvena potřebná a v řadě vyspělých západoevropských zemích praktikovaná vázanost členů bankovní rady na *státní občanství, bezúhonnost* (za bezúhonnou je považována fyzická osoba neodsouzená pro trestný čin) a *příslušné odborné předpoklady*. Členové bankovní rady mají postavení zaměstnanců ČNB, kteří jsou *inter alia* povinni zachovávat *mlčenlivost* ve služebních věcech, a to i po skončení pracovněprávního či jiného obdobného vztahu, přičemž povinnost mlčenlivosti se vztahuje i na poradní orgány a auditory a této povinnosti může zaměstnanec ČNB a členy poradních orgánů zprostit guverner z důvodu veřejného zájmu (posouzení, co je takovým důvodem, patrně závisí na uvážení guvernéra). Novelou zákona o ČNB z roku 2006 byl vytvořen taktéž tzv. *výbor pro finanční trh* jako poradní orgán

³⁶ Nedůsledností mezi textem Ústavy ČR a z. o ČNB je skutečnost, že Ústava používá pojem Bankovní rada ČNB (s velkým „B“), kdežto zákon bankovní rada ČNB (s malým „b“). Pro účely dalšího textu této práce bude proto užíváno malé „b“.

bankovní rady pro oblast dohledu nad finančním trhem (na ČNB přešel od 1.4.2006 od zrušené Komise pro cenné papíry).

Poměrně zajímavou a dosti konfrontační otázkou je problematika jmenování a odvolávání guvernéra, viceguvernérů a dalších členů bankovní rady. Problémy vyvolává především otázka jejího jmenování, která je zakotvená v samotné Ústavě, kdy podle čl. 62 písm. k) Ústavy jmenuje členy bankovní rady ČNB prezident republiky. Ústava však ani nenaznačuje proceduru takového jmenování, ani součinnost jiných ústavních orgánů při tomto jmenování, jak to stanoví u jmenování jiných ústavních činitelů (např. soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny). Konkrétně v tomto případě se projevila nejednoznačnost výkladu ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy, která vedla na sklonku roku 2000 k poměrně zásadnímu sporu mezi prezidentem republiky na straně jedné a předsedou vlády, resp. vládou na straně druhé o nezbytnosti či naopak o nepotřebnosti kontrasignace jmenovacího aktu prezidenta republiky dle čl. 62 písm. k) Ústavy, který vyústil až v *nález Ústavního soudu*³⁷ (podrobněji je daná problematika rozebírána níže).

Co se týče odvolávání členů bankovní rady, tak zde je situace na rozdíl od jmenování jednoznačnější, a to i přesto, že Ústava odvolávání výslovně neupravuje, ale podle čl. 63 odst. 2 Ústavy prezidentu republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon, přičemž zákon o ČNB ve svém § 6 odst. 2 stanoví, že guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady jmenuje a *odvolává* prezident republiky a takové rozhodnutí dle čl. 63 odst. 3 Ústavy tedy jednoznačně podléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, což přispívá k nezávislému postavení členů bankovní rady. Prezident republiky ovšem nemůže odvolat člena bankovní rady svévolně a činit ho tak fakticky na sobě závislým, ale pouze za zákonem stanovených podmínek, a to v případě pravomocného odsouzení pro trestný čin nebo v případě ujmoutí se funkce či výkonem činnosti se členstvím v bankovní radě neslučitelných dle § 6 odst. 6 z. o ČNB, dále ke dni nabytí právní moci rozsudku, jímž byl člen bankovní rady

³⁷ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 ve věci sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB.

zbaven způsobilosti k právním úkonům či jímž byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena, jakož i v případě, že člen bankovní rady nevykonává svou funkci po dobu delší než 6 měsíců. Zvláštní právní úprava je věnována v § 6 odst. 13 z. o ČNB odvolání guvernéra ČNB, což je v podstatě prováděcí ustanovení čl. 14.2 statutu o ESCB a ECB, které ovšem přiznává guvernérovi jako členovi bankovní rady zvláštní postavení oproti ostatním členům bankovní rady, neboť může být prezidentem republiky odvolán nejen z důvodů, ze kterých mohou být odvoláni ostatní členové bankovní rady, ale taktéž dopustil-li se „vážného pochybení“, což je dle mého názoru poměrně nejasný termín dávající prezidentu republiky určitou pravomoc určovat, co je takovým pochybením, což je však na druhou stranu vyváženo nejen nutností kontrasignace takového odvolacího aktu prezidenta republiky předsedou vlády či jím pověřeného člena vlády, ale zejména možností samotného guvernéra ČNB, případně Rady guvernérů ECB, domáhat se přezkoumání rozhodnutí o odvolání z funkce guvernéra u Evropského soudního dvora, pokud se domnívají, že takovým odvolacím aktem prezidenta republiky došlo k porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení.

Jen pro úplnost je třeba dodat, že *výkon funkce člena bankovní rady končí* také uplynutím šestiletého funkčního období či dnem bezprostředně následujícím po dni doručení písemného odvolání z funkce nebo písemně učiněného vzdání se funkce anebo pozdějším dnem uvedeným v doručeném odvolání nebo vzdání se funkce, popř. přirozeně také smrtí.

Bankovní rada je *usnášeníschopná*, je-li přítomen guvernér nebo jím pověřený předsedající viceguvernér a alespoň další tři její členové, a svá rozhodnutí přijímá *prostou většinou* hlasů, přičemž v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Při jednání se bankovní rada řídí *jednácím řádem*, který sama schvaluje. *Jinak jménem ČNB je oprávněn jednat navenek guvernér*. V době nepřítomnosti guvernéra předsedá bankovní radě a jedná jménem ČNB navenek jím pověřený viceguvernér.

ČNB je oprávněna vydávat *vyhlášky*,³⁸ které se zveřejňují ve Sbírce zákonů. Rovněž může, je-li k tomu zákonem zmocněna, vydávat jako interní akty *opatření*, která se zveřejňují ve *Věstníku ČNB*, kde se mohou zveřejňovat též *úřední sdělení*.³⁹

Pravomoci bankovní rady jsou demonstrativně vymezeny v § 5 odst. 2 z. o ČNB, podle kterého bankovní rada zejména *stanoví zásady činnosti a obchodů ČNB, stanoví organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek ČNB, schvaluje rozpočet ČNB*, aniž by však bylo specifikováno, kdo takový rozpočet navrhuje a schvaluje a jen dle praxe tak činí samotná banka, *dále stanoví druhy fondů ČNB, jejich výši a použití* (pojmem „fondy“ přežívajícím ze socialistické terminologie měl zákonodárce na mysli základní kapitál (kmenové jmění), rezervní fond a různé sociální fondy vytvářené ze zisku), *dále též vykonává práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům ČNB* (těmito úkony může pověřit i některého ze zaměstnanců), *uděluje souhlas k podnikatelské činnosti zaměstnanců ČNB, rozhoduje o rozkladech proti rozhodnutím ČNB v prvním stupni či stanoví mzdové a další požitky guvernéra*, čímž si de facto guvernéř jako člen bankovní rady spolurozhoduje o svých mzdových požitcích, *a mzdové a další požitky viceguvernéřů a dalších členů bankovní rady stanoví guvernéř*.⁴⁰

3.2.2. Funkce centrální banky

Cílem této subkapitoly je podat stručný náhled na fungování ČNB tak, jak to ostatně vyplývá ze zákona o ČNB a z evropských právních předpisů, neboť ČR se stala roku 2004 členským státem EU a je tak vázána i evropským právem.

³⁸ Podle § 22 zákona o ČNB stanoví vyhláškami: a) nominální hodnoty, rozměry, hmotnost, materiál, vzhled a další náležitosti bankovek a mincí a jejich vydávání do oběhu; b) postup fyzických a právnických osob při příjmu zákonných peněz a nakládání s nimi, včetně postupu při odebírání podezřelých bankovek a mincí; c) poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince; d) ukončení platnosti bankovek a mincí a způsob a dobu jejich výměny za jiné bankovky a mince; e) podmínky, za kterých lze reprodukovat symboly peněz nebo vyrábět předměty, které je úpravou napodobují.

³⁹ Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha, 2008, s. 702-705

⁴⁰ Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 136

Za prvé je třeba říci, že ČNB má tzv. **emisní monopol**, tedy právo jako jediná emitovat na území ČR hotovostní peníze (bankovky a mince), což je obvykle považováno za *prioritní definiční charakteristiku centrální banky*.

ČNB také v oblasti peněžních vztahů *řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev, pečuje o jejich plynulost a hospodárnost a podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních systémů a na jejich rozvoji*, jakož i plní úlohu **vrcholného subjektu měnové politiky státu**, kterou realizuje prostřednictvím klasických nástrojů měnové politiky, a to formou *diskontních nástrojů*, kterými jsou úvěry centrální banky (diskontní, reeskontní či lombardní), úrokové sazby z těchto úvěrů a limity těchto úvěrů, dále formou *operací na volném trhu* jako asi nejoblíbenějšího a nejpoužívanějšího nástroje centrální banky k ovlivňování měnové báze prostřednictvím nákupu či prodeje cenných papírů (nejčastěji krátkodobých) bankám či k regulaci krátkodobé úrokové míry prostřednictvím tzv. repo sazby, dále formou *kursových intervencí* s cílem regulovat měnový kurs domácí měny k měnám zahraničním, popř. stanovením *povinných minimálních rezerv* jako povinně vytvářených vkladů bank u ČNB. Ta může při provádění měnové politiky využít i dalších nástrojů, a to stanovit *pravidla likvidity*, tedy závaznou strukturu aktiv a pasiv a závazných vazeb mezi nimi v bilancích bank, zejména s cílem zabezpečit žádoucí úroveň likvidity bank, dále možnost stanovit bankám *úvěrové stropy, povinné vklady u ČNB, limity úrokových sazeb* či podávat různá *doporučení, výzvy* či uzavírat tzv. *gentlemanské dohody*.

ČNB také plní funkci **banky státu (resp. vlády)**, neboť vede účty a provádí některé operace pro stát a jeho orgány, územní samosprávné celky, veřejnoprávní subjekty a právnické osoby pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu. Na druhou stranu jim však, vyjma bank, ČNB nesmí poskytovat úvěry ani jinou finanční podporu, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li tyto subjekty jejich emitenty, ani s nimi nesmí provádět obchody, v důsledku kterých by mohly vzniknout pohledávky ČNB vůči těmto subjektům, což by mohlo vyvolat například nebezpečí vzniku skrytého rozpočtového deficitu. Jinak mezi hlavní operace, které provádí ČNB pro vládu, patří také *správa státního dluhu*.

Dále ČNB funguje jako *správce devizových rezerv* státu za účelem zabezpečit devizovou likviditu země, udržovat hodnotu devizových rezerv a ovlivňovat úroveň měnového kursu domácí měny k zahraničním měnám pomocí kursových intervencí.

V neposlední řadě je třeba uvést, že ČNB taktéž vystupuje vůči domácí veřejnosti i zahraničí jako *reprezentant* státu ve všech otázkách týkajících se měnové politiky, především má pravidelně informovat veřejnost o měnovém vývoji, jeho hlavních problémech a způsobech řešení, jakož i reprezentant ČR na zasedáních Mezinárodního měnového fondu, Světové banky, popř. dalších mezinárodních institucí.⁴¹

Jak už však bylo výše naznačeno, ČNB neplní jen úlohu ústřední banky státu, nýbrž také funguje jako správní úřad, neboť uděluje bankám na základě splnění soustavy podmínek a požadavků známých jako „kritéria autorizace“ *bankovní licenci* a vykonává *bankovní dohled* nad činností bank, poboček zahraničních bank a konsolidačních celků, jejichž součástí je banka, a nad bezpečným fungováním bankovního systému. Vykonává též dohled nad činností jiných osob, které mají povolení působit podle zvláštního zákona (tj. nositelé devizové licence a provozovatelé směnářské živnosti), nad bezpečným, spolehlivým a efektivním fungováním platebních systémů a tzv. doplňkový dohled nad bankami a jinými osobami ve finančních konglomerátech ve smyslu zákona č. 377/2005 Sb. Při zjištění nedostatků v jejich činnosti může ČNB činit opatření směřující k odstranění nedostatků a ukládat pokuty, které jsou příjmem státního rozpočtu. ČNB provádí též registraci zastoupení zahraničních bank a finančních institucí vykonávajících bankovní činnost. Při výkonu bankovního dohledu se ČNB řídí kromě z. o ČNB dalšími právními předpisy, např. zákonem o státní kontrole.

Po vzoru některých jiných členských států EU i dalších zemí došlo od 1.4.2006 ke sjednocení *dozoru nad finančním trhem* do jediného správního úřadu,⁴² kterým se stala právě ČNB, na kterou tím tedy byly přeneseny pravomoci a působnost Komise pro cenné papíry, Úřadu pro dozor nad pojišťovnictvím a

⁴¹ Revenda, Z.[et al.]: *Peněžní ekonomie a bankovníctví*, 3. vyd., Praha, Management Press, 2000, s. 319-323 a 336-353

⁴² Blíže viz např. Kotáb, P., Ossendorf, V.: *Proces institucionálního sjednocování orgánů státního dozoru nad finančním trhem v České republice*. Správní právo, č.4, Praha : Ministerstvo vnitra, 2005, s. 259-274

penzijním připojištěním Ministerstva financí a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami, které zanikly.⁴³

ČNB také působí jako *podnikatel v oblasti bankovníctví*, kdy zejména vede účty ostatním bankám v dané zemi dle zákona o rozpočtových pravidlech, přijímá od nich vklady, poskytuje úvěry, může od bank nakupovat, popř. jim prodávat za podmínek stanovených v § 28 a násl. z. o ČNB směnky, státní dluhopisy nebo jiné cenné papíry se státní zárukou.

3.3. Vztah ČNB k prezidentu republiky

Ať už je vnímána ČNB jako vrcholný orgán samostatného pilíře státní moci, tedy „moci bankovní“, nebo jako vrcholný orgán vykonávající příslušné pravomoci v oblasti rozhodování o měnových a dalších zákonem vymezených otázkách v rámci moci výkonné jako prostředek proti přílišnému posilování exekutivní moci reprezentované vládou, tak historická zkušenost, moderní hospodářská politika (především potřeba efektivního provádění monetární politiky) a praxe vyspělých, zejména západoevropských zemí jednoznačně ukázala potřebu budovat centrální banku nezávislou na vrcholných orgánech moci zákonodárné a především výkonné, nikoli však zcela neodpovědnou.

Z hlediska obecného zajištění nezávislosti ČNB je třeba na úvod zdůraznit, že ani ČNB, ani její bankovní rada nesmí při plnění svého hlavního cíle přijímat ani vyžadovat od prezidenta republiky jakékoli pokyny.

Dále je třeba uvést, že dle § 6 odst. 6 z. o ČNB je funkce prezidenta republiky *inkompatibilní* s členstvím v bankovní radě. Prezident republiky má pravomoc za zákonných podmínek (§ 6 z. o ČNB) guvernéra i ostatní členy bankovní rady z jejich funkce odvolat (podrobněji viz subkapitola 3.2.1) a má též jmenovací pravomoc vůči bankovní radě a jejím funkcionářům, o čemž je pojednáno níže.

⁴³ Bakeš, M. a kol.: *Finanční právo*, 4. aktualizované vydání, C.H.Beck, 2006, s. 43-47

3.3.1. Nález Ústavního soudu ve věci jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB

Z hlediska vztahu ČNB a prezidenta republiky je ústavním základem **čl. 62 písm. k) Ústavy**, podle něhož *prezident republiky jmenuje členy bankovní rady ČNB*, což se však projevilo jako poměrně nejasné a sporné ustanovení, zejména ohledně otázky, zdali má či nemá být takový akt prezidenta republiky opatřen spolupodpisem předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády, což vyústilo v roce 2000 ve spor mezi prezidentem republiky Václavem Havlem a vládou ČR, který musel řešit až Ústavní soud ve svém **nálezu Pl. ÚS 14/01** (publikovaný ve Sb. n. u. ÚS sv. 22 pod č. 91 a ve Sb. z. pod č. 285/2001).

V tomto nálezu se na Ústavní soud obrátil předseda vlády a vláda ČR jako navrhovatelé za účelem vydání nálezu, ve kterém by Ústavní soud vyslovil, že rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29.11.2000 o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy.

Ústavní soud se zde musel nejprve vypořádat s argumentem navrhovatelů vycházejícího z přesvědčení, že přestože jsou a mají být guvernéř a viceguvernéři ČNB jmenováni jedním jmenovacím aktem prezidenta republiky, tak postavení guvernéra, potažmo viceguvernéřů ČNB, jako tří ze sedmi členů bankovní rady, je dle jednotlivých ustanovení zákona o ČNB natolik odlišné od postavení ostatních členů bankovní rady, že u nich zakládají jmenovací proceduru nikoli dle čl. 62 písm. k), ale dle čl. 63 odst. 2 Ústavy, tedy s kontrasignací, a dále se souvisejícím argumentem, že přestože § 5 z. o ČNB přiznává postavení „nejvyššího řídicího orgánu ČNB“ bankovní radě jako kolektivnímu orgánu, tak její působnost vymezuje jen příkladmo, s ohledem na věci zásadnějšího významu, a v ostatních věcech je faktickým nejvyšším řídicím orgánem „monokratický“ guvernéř (příp. zastupovaný viceguvernéřem).

Dle Ústavního soudu je postavení guvernéra jako monokratického orgánu zpochybněno již samotným zněním a interpretací § 5 z. o ČNB, kdy odstavec první uvádí výčet nejvýznamnějších úkolů bankovní rady jako nejvyššího kolegiálního řídicího orgánu a odstavec druhý *demonstrative* stanoví okruh dalších pravomocí

bankovní rady, čímž ovšem její pravomoci nikoli zužuje, ale naopak přináší prostor pro jejich rozšíření. Guvernér ČNB tak má spíše postavení osoby stojící v čele kolegiálního orgánu.

Guvernér ČNB je jedním z členů bankovní rady, neboť dle § 6 odst. 1 z. o ČNB se bankovní rada ČNB, která je sedmičlenná, skládá z guvernéra, dvou viceguvernérů a dalších čtyř vedoucích pracovníků ČNB (v tehdejší nepříliš ideálním znění). Ústavní soud konstatuje, že i navzdory některým pravomocem, které světuje guvernérovi, resp. viceguvernérům z. o ČNB⁴⁴, i přes pravomoc guvernéra podepisovat právní předpisy vydávané ČNB dle § 4 zákona č. 309/1999 Sb. či pravomoci v oblasti rozhodování o rozkladu nebo přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, postavení guvernéra a viceguvernérů v bankovní radě nepřesahuje – ve srovnání s ostatními členy – rámec bankovní rady natolik, aby je bylo možno chápat jako nové orgány, vyžadující nové separátní jmenování prezidentem republiky. Zákon o ČNB nerozšiřuje jmenovací pravomoci prezidenta republiky o nové, neboť dle Ústavy jmenuje prezident všechny členy bankovní rady, aniž by jmenovitě specifikovala jejich jednotlivá označení.

Další argumentace navrhovatelů ve prospěch kontrasignace jmenovacího aktu prezidenta republiky se opírala o komparaci jmenovacích modalit ve všech případech kompetence prezidenta republiky podle čl. 62 Ústavy, neboť dle nich se např. písm. e) zmiňuje nejen o jmenování soudců Ústavního soudu, ale speciálně i o jmenování jeho předsedy a místopředsedy, ačkoli i oni jsou zároveň soudci, zatímco pod písmenem k) daného článku se uvádí jen, že prezident republiky jmenuje členy bankovní rady, z čehož navrhovatelé dovozují zvláštní působnost předsedy a místopředsedů Ústavního soudu spojené s touto jejich funkcí, a tudíž se domnívají, že vzhledem ke svému přesvědčení o samostatné zvláštní působnosti guvernéra (resp. viceguvernérů) ČNB a absenci jejich speciálního jmenování přímo v čl. 62 písm. k) Ústavy se aplikuje čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy, tedy jmenování s kontrasignací.

Ani této argumentaci však Ústavní soud nepřisvědčuje, neboť je v případě jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu dle čl. 62 písm. e), prezidenta

⁴⁴ Např. předsedání Bankovní radě (§ 7), jednání jménem ČNB navenek (§ 8), účast na schůzi vlády s poradním hlasem (§ 11), zprošťování zaměstnanců ČNB povinnosti mlčenlivosti ve služebních věcech z důvodu veřejného zájmu (§ 50 odst. 2).

a viceprezidenta NKÚ dle čl. 62 písm. j) či jmenování předsedy a jednotlivých členů vlády dle čl. 62 písm. a) Ústavy, na rozdíl od jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB dle čl. 62 písm. k) Ústavy, přesvědčen o jejich odlišném způsobu jmenování oproti ostatním členům příslušného orgánu, jehož jsou členy, a zároveň je ke jmenování členů takových orgánů požadována součinnost dalšího orgánu (Senátu, Poslanecké sněmovny, premiéra). Dále opět zdůrazňuje, že v případě bankovní rady Ústava nerozlišuje mezi jednotlivými členy bankovní rady a nepředpokládá tedy dva odlišné režimy jmenování pro guvernéra a viceguvernéry na jedné a pro ostatní členy bankovní rady na straně druhé a umožňuje jmenovat guvernéra a viceguvernéry jediným aktem současně jako členy bankovní rady, což dosvědčuje i jedno společné šestileté funkční období u všech členů bankovní rady, na čemž nic nemění ani přesuny v postavení jednotlivých členů (§ 6 odst. 4 z. o ČNB). Dle názoru Ústavního soudu nelze dovodit z obvyčejného zákona (§ 6 z. o ČNB) jiný způsob jmenování pro některé z členů bankovní rady, pokud to Ústava výslovně neumožňuje.

S tímto právním názorem se však ani zdaleka neztotožnili všichni ústavní soudci, což činí dané závěry značně rozpornými. Hned všech dalších sedm disentujících soudců se domnívá, že v oblasti demokratického institucionálního myšlení není zformulována a akceptována maxima, podle které by automaticky, bez dalšího, z oprávnění jmenovat členy určitého sboru plynulo oprávnění jmenovat i jeho vnitřní funkcionáře. Jelikož daná pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB byla dána do rukou prezidenta republiky (a nikoli do rukou členů příslušného sboru, tedy bankovní rady) nikoli *explicite* z Ústavy, ale zákonem o ČNB, jde o novou pravomoc podléhající kontrasignaci dle čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy. Někteří ze soudců zároveň pochybují o existenci zásadních rozdílů mezi jmenováním členů bankovní rady ČNB a jmenováním předsedy a soudců Ústavního soudu, případně premiéra a členů vlády, prezidenta a viceprezidenta NKÚ, kdy se vyžaduje součinnost dalšího orgánu. Např. soudci Ústavního soudu jsou jmenováni se souhlasem Senátu, předseda ÚS však již bez takového souhlasu, neboť to Ústava přímo zakotvuje (a v případě guvernéra a viceguvernérů tak nečiní), pakliže by to však Ústava přímo nezakotvovala a jmenování předsedy ÚS tak bylo vyhrazeno běžnému zákonu, jednalo by se o novou pravomoc prezidenta založenou zákonem, a tedy podléhající kontrasignačnímu režimu dle čl. 62 odst. 2, 3 Ústavy, přičemž

postavení předsedy Ústavního soudu z pohledu jeho funkcí v rámci prezidentem kreovaného grémia je dle těchto soudců velmi obdobné postavení guvernéra ČNB. Další disentující soudci zase argumentují *právní analogií* se vztahy mezi státy, kdy státy, které spolu udržují diplomatické či konzulární styky, nejsou povinny akceptovat kteroukoli osobu, kterou by jim jednostranně vnutil vysílající stát. Ten je nejprve povinen požádat o individuální agrément (exequatur), který je stát přijímající oprávněn odmítnout bez sdělení důvodu svého odmítnutí. Osoba, která vstupuje přímo do hájemství moci druhého subjektu, je tedy podrobována zvláštnímu režimu. Totéž platí i o vztahu ČNB a vlády. Jelikož v případě neexistence ústavní výjimky nelze presumovat tezi o nerovnosti obou ústavních orgánů, přičemž *výkon ústavní funkce ČNB se bezprostředně promítá do činnosti vlády*, svědčí dle některých soudců ÚS výše zmíněná *analogia iuris* nutnosti kontrasignace i při jmenování guvernéra (resp. viceguvernéra) ČNB.

Navrhovatelé dále opírají svůj návrh o poukaz na předchozí právní úpravu SBČS, kdy byl guvernér jmenován prezidentem republiky na návrh vlády a viceguvernéri na návrh guvernéra, projednaný s tehdejší federální vládou, přičemž pochybují o tom, že by Ústava a z. o ČNB chtěly na rozdíl od tak krátce předcházející právní úpravy zcela vyřadit vládu z procesu jmenování guvernéra a viceguvernéra.

S tím ústavní soudci nesouhlasí, neboť dle jejich zjištění byla při tvorbě nového z. o ČNB odmítnuta koncepce převzetí předchozí úpravy a naopak prosazen model neomezeného jmenovacího práva prezidenta republiky, což dokládají i stanoviskem ústavně-právního výboru České národní rady ze dne 17.12.1992, a dále stenozáznamem jednání Senátu ze dne 7.8.2000. Kromě toho poukazují na to, že předseda vlády a vláda se až nyní obracejí na Ústavní soud s názorem, že příslušný čl. 62 písm. k) by měl být interpretován ve prospěch kontrasignace aktu prezidenta republiky, jímž jmenuje guvernéra a viceguvernéry ČNB, přičemž po dlouhých osm let, tedy již od roku 1993 a přijetí nového z. o ČNB, zde byl respektován a praktikován zcela opačný přístup a interpretace, tedy jmenování bez kontrasignace. Dále soudci upozorňují, že vláda napadá jmenování guvernéra a jen jednoho viceguvernéra, přičemž jmenování druhého viceguvernéra bez kontrasignace jí nevádí, což vede k závěru o spíše politicky motivovaném nesouhlasu s konkrétními osobami ve funkci guvernéra (viceguvernéra) ČNB. I další faktická jednání vlády

přítom svědčí o uznání příslušných osob guvernérem (resp. viceguvernérem). Z těchto důvodů Ústavní soud tedy na základě výše uvedených skutečností dochází k závěru, že byly splněny podmínky pro vznik *ústavní zvyklosti*, tedy obecné přesvědčení o potřebě dodržovat určité obecné pravidlo chování (opinio necessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevus).

S tímto v zásadě souhlasí i disentující soudci Holländer a Jurka, dle nichž je fakticky možná dvojí interpretace čl. 62 písm. k) Ústavy, z nichž každá má své ratio a žádnou nelze považovat za contra constitutionem, a poté je tedy na místě se přiklonit k takové interpretaci, kterou podporuje ústavní praxe, tedy respektovat již takto praeter constitutionem zřejmě založenou ústavní zvyklost. S tím se však neztotožňuje pět dalších disentujících ústavních soudců, dle nichž předchozí argumenty jednoznačně nasvědčují interpretaci dotčeného ustanovení svědčící ve prospěch kontrasignace, a tudíž zde neobstojí jen pomocný výklad skrze zformování ústavní zvyklosti praeter constitutionem, nýbrž je potřeba přímo modifikovat pravidlo obsažené v ústavním textu, což je v zásadě cestou ústavní zvyklosti možné, jde však v daném případě o ústavní zvyklost contra constitutionem, u níž kvantita i kvalita obyčejotvorné praxe musí být podstatně vyšší, a tudíž pouhých osm let uplatňovaná praxe jmenování guvernéra či viceguvernéra ČNB bez kontrasignace, navzdory její nutnosti dle ústavního textu, nevede dle autorů příslušného minoritního vota k dostatečnému zformování ústavní zvyklosti, a je tedy nutné nadále jmenovací akt prezidenta republiky dle čl. 62 písm. k) Ústavy podmiňovat spolupodpisem předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády.

Nakonec navrhovatelé upozorňují, že z koncepce demokratického právního státu, svrchované státní moci a suverenity lidu vyplývá mj. přednost rozhodování politicky odpovědného orgánu před politicky neodpovědným, a v případě sporného výkladu ohledně čl. 62 písm. k) Ústavy tedy dovozují, že by se mělo dát přednost výkladu, že jde o rozhodnutí prezidenta podléhající kontrasignaci.

S tím Ústavní soud sice vyjadřuje obecný souhlas, avšak s ohledem na potřebu ochrany ČNB před nepřijatelnými zásahy výkonné moci a tedy s ohledem na ochranu nezávislosti ČNB, jak ostatně nepřímo vyplývá z čl. 98 Ústavy, z jeho umístění v samostatné hlavě šesté, ale i z čl. 62 písm. k) Ústavy a ze zákona o ČNB,

je potřeba koncipovat jmenovací právo jako právo prováděné nadstranickým prezidentem, sice po konzultacích, ale bez přímé vazby na souhlas vlády.⁴⁵

Z výše uvedených argumentů ústavních soudců včetně jejich disentujících kolegů jednoznačně vyplývá značná *kontroverznost* daného nálezu Ústavního soudu, která svědčí nejen o nevhodně zvoleném a nejasném znění čl. 62 písm. k) Ústavy, ale i o odlišném odborném názoru na problematiku míry nezávislosti ČNB, resp. jejích vrcholných funkcionářů, a způsobech jejího zajištění.

3.3.2. Nález Ústavního soudu ve věci zrušení příslušných ustanovení novely zákona o ČNB

Tato subkapitola se věnuje dalšímu z podstatných nálezu Ústavního soudu z hlediska zajištění nezávislosti ČNB, principu právního (resp. ústavního) státu a principu právní jistoty, a to **nálezu Pl. ÚS 59/2000** ze dne 20.6.2001 (publikovaný ve Sb. n. u. ÚS sv. 22 pod č. 90 a ve Sb. z. pod č. 278/2001), v němž Ústavní soud reagoval na návrh prezidenta republiky na zrušení příslušných ustanovení novely zákona o ČNB č. **442/2000 Sb.** a v němž vyjádřil závěr o *ústavním rozměru nezávislosti ČNB*, kdy je nepřijatelné vázat činnost české centrální banky na souhlas vrcholného orgánu výkonné moci, od něhož má být ústavně oddělena.

V tomto nálezu se předně Ústavní soud zabýval odůvodněním návrhu prezidenta republiky, kterým se domáhal zrušení ustanovení § 2 odst. 1 věty první z. o ČNB, které nově stanovilo za hlavní cíl činnosti ČNB *péči o cenovou stabilitu* s cílem harmonizovat českou právní úpravu s právem Evropských společenství (čl. 105 Smlouvy o založení ES) a praxí uplatňovanou nejen v evropských, ale i moderních světových ekonomikách s výhledem na brzký vstup ČR do EU, namísto dosud uplatňované péče o stabilitu měny, která však nadále jako hlavní cíl činnosti ČNB zůstala zachována v čl. 98 Ústavy ČR, neboť se v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR nepodařilo získat potřebnou kvalifikovanou většinu pro změnu příslušného ustanovení Ústavy, zatímco změna z. o ČNB zákonem č. 442/2000 Sb. prosazena byla, čímž vznikl rozpor mezi textem Ústavy a zákona.

⁴⁵ Viz Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 ve věci sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB.

Takovýto rozpor shledal přirozeně Ústavní soud jako neakceptovatelný pro svou neústavnost, neboť tento postup narušuje princip právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, jakož i čl. 9 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy, vytvářející rámec pravidel pro změnu či doplňování ústavních zákonů, a konečně samotný čl. 98 odst. 1 Ústavy, protože péče o stabilitu měny je pojmem významově širším než jen péče o stabilitu cen, která tvoří pouze jeden z jejích aspektů, a nelze tudíž ani při nejlepší vůli připustit takovýto restriktivní výklad Ústavy zákonem, což vede k faktickému omezení rozsahu hlavního úkolu ČNB, čehož si je ostatně vědoma i vláda ČR a Parlament ČR⁴⁶, přičemž zároveň nelze až ex post přizpůsobovat ústavní text s nejvyšší právní silou textu obyčejného zákona, byť harmonizovaného s *acquis communautaire*, nýbrž je třeba usilovat v souladu s preambulí Ústavy o včlenění do rodiny evropských demokracií na prvním místě respektem k vlastní Ústavě a až poté usilovat o soulad s primárním právem Evropských společenství. Proto Ústavní soud ustanovení § 2 odst. 1 z. o ČNB ve znění z. č. 442/2000 Sb. zrušil.⁴⁷

Dalším sporným ustanovením novely zákona o ČNB bylo nové ustanovení § 5 odst. 2 písm. b), podle něhož „*bankovní rada schvaluje rozpočet pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB a sestavuje návrh provozního a investičního rozpočtu,*“ ve spojení s § 47 odst. 1 až 4, který nově rozlišuje v rámci rozpočtu ČNB *rozpočet týkající se činností vykonávaných při zabezpečování hlavního cíle ČNB*, který schvaluje bankovní rada ČNB, a tzv. *provozní a investiční rozpočet*, který by měl být schvalován Poslaneckou sněmovnou, přičemž pokud ta odmítne návrh takového rozpočtu předložený jí bankovní radou na příslušný rozpočtový rok, pak je bankovní rada povinna návrh tohoto rozpočtu v příslušné lhůtě doplnit a zpřesnit *dle požadavku Poslanecké sněmovny*.

⁴⁶ Např. vláda ČR v důvodové zprávě k novele z. o ČNB č. 442/2000 Sb. výslovně uvádí, že „Návrh novely zákona o ČNB tudíž předpokládá změnu Ústavy“ (PS, III. volební období, Tisk č. 537), a zároveň předložila návrh novely Ústavy, jejíž součástí je i návrh na změnu znění čl. 98 Ústavy ve smyslu změny hlavního cíle činnosti ČNB (PS, III. volební období, Tisk č. 541), která byla ovšem zamítnuta. Stejně tak i předseda Poslanecké sněmovny usiloval o to „dostat Ústavu do souladu jak na jedné straně s *acquis communautaire*, tak na druhé straně s vládním návrhem zákona o ČNB, resp. s novelou tohoto zákona.“

⁴⁷ Nutno dodat, že k 1.1.2002 nabyla účinnosti novela Ústavy č. 448/2001 Sb., která změnila znění čl. 98 odst. 1 Ústavy a zakotvila ve smyslu evropské právní úpravy nový hlavní cíl činnosti ČNB, a to *péči o cenovou stabilitu*. Novelizovanému textu Ústavy byl přizpůsoben i text z. o ČNB, do něhož byla opět, tentokrát již ústavně konformním způsobem, vložena jako hlavní cíl činnosti ČNB taktéž péče o cenovou stabilitu novelou zákona č. 127/2002 Sb. s účinností od 1.5.2002 (§ 2 odst. 1).

Ústavní soud jako garant ústavního rozměru nezávislosti ČNB spatřuje tudíž nutnost poskytnout ochranu této nezávislosti taktéž z hlediska jejího nerušeného fungování. Pokud je zákonem formulován jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet, pak pouhým tlakem na něj lze snadněji nepřímým způsobem ovlivňovat rozhodovací procesy v bance a omezovat tak její institucionální nezávislost. Schvalování části rozpočtu ČNB Poslaneckou sněmovnou nemusí sice v každém případě znamenat zásah do její hospodářské či finanční nezávislosti, tato možnost však na druhou stranu není vyloučena a ustanovení § 47 odst. 2 až 4 z. o ČNB neobsahují dostatečné nástroje k tomu, aby si v krajním případě Poslanecká sněmovna jako orgán moci zákonodárné neprosadila svůj názor, čímž se příslušná ustanovení dostávají do rozporu s ustanovením čl. 98 odst. 1 Ústavy. Kromě toho lze z mého pohledu přisvědčit i argumentu uváděnému navrhovatelem, že jen obtížně lze vést přesnou hranici mezi dvěma výše uvedenými rozpočty, neboť i provozní a investiční rozpočet zahrnuje financování řady důležitých činností ČNB, podmiňující realizaci jejího hlavního cíle. Proto Ústavní soud zrušil i výše uvedená ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) a § 47 odst. 1 až 4 z. o ČNB.

Dále byl Ústavní soud nucen zrušit ustanovení § 35 písm. a) z. o ČNB, který stanoví, že „ČNB *po dohodě s vládou* stanoví inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám.“ Zde se jako problematické projevilo právě ono sousloví „po dohodě s vládou“, z něhož lze dovodit premisu, že vláda je při určování inflačního cíle a režimu kursu české měny partnerským orgánem ČNB, bez jejíhož souhlasu nemůže být např. inflační cíl stanoven, přičemž vyhlášení inflačního cíle má zásadní význam pro stabilitu měny jako tehdy hlavního cíle činnosti ČNB zakotveného v čl. 98 odst. 1 Ústavy, s jehož zněním je tedy ustanovení § 35 písm. a) v rozporu, což může v tomto smyslu omezit instrumentální a institucionální aspekt její nezávislosti.

Stejně tak Ústavní soud rozhodl o zrušení ustanovení § 6 odst. 3 z. o ČNB, které stanoví, že: „Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady navrhuje vláda.“ Toto ustanovení je v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady dle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR. To znamená, že prezident

republiky z ústavního hlediska rozhoduje bez omezení a není vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky.⁴⁸

Z hlediska potenciálního ohrožení nezávislosti ČNB se Ústavní soud zabýval též ustanovením § 1 odst. 3 a § 2 odst. 2 písm. e) z. o ČNB, dle kterých jsou ČNB svěřeny kompetence správního úřadu, popř. další činnosti stanovené z. o ČNB či *zvláštními právními předpisy*. A právě odkaz na zvláštní právní předpisy, který by mohl eventuelně vést k pokusu o možný zásah do fungování centrální banky nejen cestou zákona, ale i podzákonným právním předpisem, se jeví s ohledem na znění čl. 98 odst. 1 Ústavy, jenž stanoví, že do činnosti ČNB lze zasahovat jen zákonem, jako nepříliš vhodný, nikoli však protiústavní, kterým by se takové ustanovení stalo až v okamžiku, když by k přijetí takového podzákonného právního předpisu skutečně došlo.

Jako velmi zajímavé se pro výrok zrušující příslušná ustanovení z. o ČNB ve znění novely č. 442/2000 Sb. pro rozpor s čl. 98 Ústavy, ale i pro teoretické vymezení zvláštního postavení ČNB v ústavním systému demokratického právního státu, jeví odůvodnění tohoto nálezu, zejména z pohledu vyjádření se Ústavního soudu k obecným aspektům ústavního zakotvení a zajištění nezávislosti ČNB, jak už bylo ostatně naznačeno i výše. Východiskem ústavní konstrukce postavení ČNB je *teorie dělby moci, dle níž nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu*. Historická zkušenost ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací. Určitou reakcí na tyto zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy a tedy formování v Ústavě samostatně zakotvené centrální banky jako vrcholného orgánu jakési moci bankovní, což je ostatně dle Ústavního soudu trendem v řadě novodobých ústav (čl. 99 odst. 2 Ústavy Švýcarska, čl. 111 Ústavy Estonska, čl. 227 Ústavy Polska atd.). Ústavní soud tedy považuje rozšiřování počtu pilířů státní moci za přirozený proces moderní konstitucionalistiky vycházející z ekonomických teorií a omezující přílišnou koncentraci výkonné moci. Součástí ústavnosti v tomto směru je rovněž *ochrana postavení ústřední banky státu při plnění*

⁴⁸ Problematice jmenování guvernéra, viceguvernéřů a dalších členů Bankovní rady ČNB se věnuje Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/01 (viz subkapitola 3.3.1)

jejího hlavního úkolu... a oddělení jejího hlavního orgánu – bankovní rady – od bezprostředního vlivu politických činitelů cestou specifické úpravy jmenování jejich funkcionářů a členů podle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR, aniž je tím vyloučena nezbytná spolupráce mezi ní a zákonodárnou a výkonnou mocí.

3.4. Vztah ČNB k vládě

Vláda je jedním z ústředních orgánů státu, který spolu s prezidentem republiky provádí moc výkonnou, přičemž za její provádění z hlediska ústavního vymezení pravomocí nese hlavní odpovědnost. Pro udržení základních demokratických principů státu je třeba důsledně dbát na oddělení jednotlivých pilířů státní moci a jejich vzájemnou kontrolu a vyvažování, aby žádná z nich nezískala zcela dominantní postavení umožňující nepřiměřeně zasahovat do výkonu ostatních pilířů státní moci. Nejsilnější tendence k posilování a koncentraci moci se tradičně projevuje v oblasti moci výkonné a jejích orgánů, zejména vlády, což se v minulosti projevovalo právě například překonáváním jejích finančních potíží prostřednictvím přímých půjček od centrální banky a tím vyvoláváním tlaku na růst inflace či jiných typů měnových manipulací, což mělo za následek postupné vydělování části výkonné moci v oblasti bankovníctví a její svěřování samostatnému orgánu, a to ČNB, což ostatně potvrzuje ve své judikatuře i Ústavní soud. To si ovšem žádá pečlivé zakotvení postavení ČNB vůči ostatním ústředním orgánům státní správy, s mimořádným důrazem zejména ve vztahu k vládě tak, aby bylo zajištěno její ve všech aspektech nezávislé postavení zejména při realizaci měnové politiky, kdy je především vystavena různým politicky motivovaným tenzím, ale na druhou stranu zajištěna i její odpovědnost za provádění takové politiky.

Co se týče vnitrostátní právní úpravy vztahu ČNB k vládě, tak zde zaujímá výsadní postavení *zákon o ČNB*, a to jak ve své části třetí, která výslovně upravuje vztah ČNB k vládě, tak i v ostatních dílčích ustanoveních tohoto zákona, popř. zvláštních zákonů.

Hlavním cílem činnosti ČNB je z hlediska čl. 98 Ústavy i § 2 odst. 1 z. o ČNB péče o cenovou stabilitu. V rámci zajištění co možná nejvyšší míry efektivity výkonu této činnosti je třeba dosažení dostatečné míry nezávislosti ČNB. Na druhou stranu, *pokud tím není dotčen její hlavní cíl, podporuje ČNB obecnou hospodářskou*

politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. ČNB také jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství. Jakási spolupráce vlády a ČNB při dosahování hospodářského růstu při respektu k výlučné působnosti ČNB zejména v oblasti měnové politiky je dle mého názoru žádoucí a nezávislost ČNB nenarušující.

Na dalším místě je třeba uvést z hlediska institucionálního zajištění nezávislosti centrální banky velice důležité ustanovení § 9 z. o ČNB, ve kterém se odráží právní úprava ES. V tomto ustanovení zakotvená ***institucionální nezávislost*** ČNB však nebyla českým zákonodárcem přijímána zcela bez problémů, neboť zejména představitelé vlády se jen velmi obtížně vzdávali představy ztráty přímého vlivu na chod a činnost ČNB jako hlavního reprezentanta měnové politiky ČR s ohledem na vlastní, ryze politické zájmy. Důkazem budiž projednávání návrhu novely z. o ČNB v polovině roku 2000, kde navrhovaný § 9 uváděl, že *„ČNB ani členové její bankovní rady nesmějí při plnění hlavního cíle ČNB a při výkonu dalších činností vyžadovat ani přijímat pokyny od vlády, od jiných správních úřadů nebo od orgánů územní samosprávy.“* Tato formulace vycházející ze znění čl. 108 SES byla posléze v Poslanecké sněmovně opuštěna ve prospěch tohoto znění daného ustanovení: *„ČNB a bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy.“* Toto znění se však jeví jako nedostatečné, protože zachycuje jen jeden z aspektů institucionální nezávislosti ČNB, a to tzv. pasivní institucionální nezávislost, spočívající v zákazu centrální banky a jejího vrcholného orgánu vyžadovat či přijímat pokyny od jiných státních orgánů a dalších subjektů, a dále nedostatečný rozsah výčtu subjektů. Určité zpřesnění ve smyslu čl. 108 SES se projevilo v aktuálním znění § 9 odst. 1 z. o ČNB, podle něhož *„ČNB a bankovní rada při plnění hlavního cíle ČNB a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoli jiného subjektu.“* Ani zde se však stále neobjevuje zakotvení tzv. aktivní stránky institucionální nezávislosti ČNB, spočívající naopak ve stanovení zákazu orgánům státu a dalším subjektům ovlivňovat rozhodování ČNB a bankovní rady. Na vysvětlení jen uvádím, že ustanovení § 9 odst. 1 z. o ČNB se samozřejmě dotýká vztahu ČNB nejen k vládě, ale i k dalším ústředním orgánům

státu a jeho zařazení do této kapitoly je motivováno jeho nejvyšší relevancí právě ke vztahu mezi ČNB a vládou.

Další problematickou otázkou vztahu centrální banky a vlády se stalo zakotvení tzv. **konzultační povinnosti ČNB** do § 9 odst. 2 z. o ČNB. Samotný pojem *konzultace*, zakotvený do právních řádů jednotlivých evropských států, se však ukázal jako sporný ohledně jeho slučitelnosti s právem ES, což bylo interpretací vyřešeno tak, že *konzultace mají mít toliko informační charakter a nesmějí zakládat podezření, že jsou při nich centrální bankou získávány nebo požadovány pokyny.*⁴⁹ Z hlediska takové interpretace se projevil jako neslučitelný se zněním čl. 108 SES právě poněkud široce a neurčitě pojatý význam pojmu konzultace v původním znění § 9 odst. 2 z. o ČNB: „*Záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle ČNB konzultuje s vládou a na její vyžádání jí předkládá o těchto záležitostech zprávy.*“ Takové pojetí bylo samozřejmě velmi neurčité a snadno zneužitelné a vyvolalo po nátlaku EU přijetí nového, již znatelně lepšího a evropskou úpravu respektujícího ustanovení § 9 odst. 2 z. o ČNB: „*ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky.*“⁵⁰ Taktéž znění čl. 35 písm. a) z. o ČNB, které upravuje pravomoc ČNB v oblasti devizového hospodářství, hovoří o tom, že „*ČNB stanoví, po projednání s vládou, režim kurzu české měny k cizím měnám, přičemž však nesmí být ohrožen hlavní cíl ČNB*“, tedy péče o cenovou stabilitu. Toto ustanovení dle mého názoru neodporuje principu nezávislosti ČNB, neboť ukládá ČNB povinnost stanovení příslušného režimu směnného kurzu v zájmu zajištění koordinovaného postupu projednat s vládou, avšak konečné rozhodnutí náleží výlučně ČNB.

ČNB sice přímo nenáleží právo zákonodárné iniciativy v oblasti měnové politiky či její další působnosti, avšak může předložit příslušný **návrh zákonné úpravy** v oblasti měny, peněžního oběhu, peněžního trhu, platebního styku a zákonných úprav týkajících se působnosti a postavení ústřední banky vládě, která jej

⁴⁹ V této souvislosti vznikla např. otázka slučitelnosti *finského* zákona o centrální bance z 21.12. 1925 ve věci vztahu centrální banky k jejímu parlamentnímu dozorčímu výboru nebo *švédského* zákona o centrální bance z roku 1988, podle něhož byl guvernér centrální banky povinen konzultovat *ex ante* ministra financí o důležitých měnových otázkách. Příslušná ustanovení obou zákonů musela být přeformulována ve smyslu evropské právní úpravy zajišťující institucionální nezávislost centrální banky.

⁵⁰ Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2.vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, s. 156 - 158

jako vládní návrh zákona předloží ve smyslu čl. 41 Ústavy do Poslanecké sněmovny ke schválení. Stejně tak je oprávněna společně s Ministerstvem financí předkládat vládě návrhy zákonných úprav devizového hospodářství a regulace vydávání elektronických peněz. Dále se ještě nad výše uvedený rámec ČNB podílí na tvorbě dalších zákonných předpisů v oblasti finančního trhu, nad nímž vykonává ve smyslu § 1 odst. 1 z. o ČNB dohled, a to formou spolupráce s Ministerstvem financí. K návrhům všech právních předpisů, jež byly předány k projednání vládě a které se jakýmkoli způsobem dotýkají její působnosti, má právo zaujmout ČNB stanovisko. Obecně ČNB plní poradní funkce vůči vládě v záležitostech měnověpolitické povahy a finančního trhu.

ČNB také vede pro stát účty dle zákona o rozpočtových pravidlech. Velice významné z hlediska zajištění finanční nezávislosti ČNB a transparentního posuzování rozpočtového deficitu je ustanovení § 30 odst. 2 z. o ČNB, jež zakazuje ČNB „*poskytovat jakékoli návratné finanční výpomoci či jinou finanční podporu ČR nebo jejím orgánům, územním samosprávným celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu, s výjimkou bank, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li tyto subjekty jejich emitenty. Stejně tak nesmí s těmito subjekty provádět obchody, v důsledku kterých by mohly vzniknout pohledávky ČNB vůči těmto subjektům.*“ Toto ustanovení z. o ČNB má za cíl zabránit přímému úvěrování veřejného sektoru včetně vlády, což by mohlo potenciálně vést ke vzniku skrytého rozpočtového deficitu. Podobné ustanovení můžeme ostatně nalézt v čl. 101 SES a čl. 21.1 Statutu.⁵¹ Určitým příkladem narušení finanční nezávislosti ČNB může být předchozí znění ustanovení § 30 z. o ČNB, podle jehož odst. 2 „*může ČNB na základě rozhodnutí bankovní rady poskytnout ČR krátkodobý úvěr nákupem státních pokladničních poukázek splatných do 3 měsíců od jejich nákupu. Celkový stav těchto úvěrů nesmí překročit 5 % příjmů státního rozpočtu v uplynulém roce.*“ Toto ustanovení však nebylo příliš v praxi využíváno, tudíž následně nebyl problém ho

⁵¹ Podle čl. 101 odst. 2 SES, popř. čl. 21.3 Statutu, se však tato ustanovení nevztahují na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, kterým národní centrální banky a ECB v souvislosti s poskytováním peněžních prostředků centrálními bankami poskytují stejné zacházení jako soukromým úvěrovým institucím.

zrušit a nahradit výše uvedeným ustanovením a vytvořit tak podmínky plnohodnotné finanční nezávislosti ČNB ve smyslu čl. 101 SES.⁵²

Člen vlády dále nesmí být zároveň ve smyslu § 6 odst. 6 z. o ČNB členem bankovní rady. Na druhou stranu v zájmu zajištění vzájemné informovanosti a určité koordinace postupu mezi ČNB, resp. její bankovní radou, a vládou je ministr financí nebo jiný pověřený člen vlády oprávněn zúčastnit se s poradním hlasem zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání, jakož i guvernér ČNB nebo jím pověřený viceguvernér je oprávněn zúčastnit se s poradním hlasem schůze vlády. Guvernér je zván i na schůze Bezpečnostní rady státu.

V dalších oblastech vztahu mezi ČNB a vládou se projevuje především pravomoc Ministerstva financí. V souvislosti s přenesením působnosti v oblasti dohledu nad finančním trhem na ČNB byl zřízen jako poradní orgán její bankovní rady tzv. *výbor pro finanční trh*, který má 7 členů, když se k osobám navrženým profesními a zájmovými organizacemi sdružujícími účastníky finančního trhu na volbu jeho předsedy, místopředsedy a jednoho z členů, kteří musí být důvěryhodnými a uznávanými odborníky pro oblast finančního trhu, rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny, vyjadřují ČNB a Ministerstvo financí. Další členové jsou jmenováni, a to dva z nich přímo bankovní radou a dva ministrem financí z řad vedoucích zaměstnanců Ministerstva financí, přičemž mohou být těmito orgány taktéž odvoláni. Posledním členem je finanční arbitr. Členové výboru jednají podle jednacího řádu, který výbor sám přijímá, a to nestranně a za výkon jejich funkce jim nepřísluší odměna. Guvernér ČNB a ministr financí mají právo se takového jednání účastnit. Výbor sleduje a projednává obecné koncepce, strategie a přístupy k dohledu nad finančním trhem, dále významné nové trendy na finančním trhu, v jeho dohledu či regulaci a konečně systémové otázky finančního trhu a výkonu dohledu nad ním, a to z vnitrostátního i mezinárodního hlediska. V těchto oblastech také může výbor předkládat stanoviska a doporučení jak bankovní radě, tak Ministerstvu financí, a předseda výboru (popř. jeho místopředseda) se může účastnit jejich projednávání v bankovní radě. ČNB, finanční arbitr a Ministerstvo financí má také vůči výboru aktivní i pasivní informační povinnost ohledně hlavních aktivit v oblasti dohledu nad

⁵² Tomášek, M.: *Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2002, č. 1/2002, s. 29 - 30

finančním trhem, a to minimálně dvakrát ročně. Výbor má také právo vyjádřit se ke zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem, a to ještě před jejím předložením Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, k jejímuž vypracování a předložení do 30.6. následujícího roku je povinna ČNB. Tato zpráva má však pro orgány, jímž je předkládána, pouze informační charakter.

V rámci běžné provozní činnosti může Ministerstvo financí pověřit ČNB, aby za dohodnutou úplatu vykonávala též činnosti spojené se správou, splácením a převody státních dluhopisů, s výplatou úroků z těchto dluhopisů, popř. i další požadované činnosti, jakož jí i požádat o sjednávání obchodů s investičními nástroji.

3.5. Vztah ČNB k Parlamentu ČR

Na úvod je třeba zdůraznit neslučitelnost funkce člena bankovní rady ČNB s funkcí poslance a z hlediska logického výkladu nevhodně formulovaného ustanovení § 6 odst. 6 z. o ČNB zřejmě i senátora pro účely zajištění osobní nezávislosti ČNB a jejího vrcholného orgánu. Dále, jak už bylo podrobněji stanoveno v předchozí kapitole, se pro řádný výkon činnosti ČNB jako esenciální jeví zajištění institucionální nezávislosti ČNB alespoň ve smyslu její pasivní stránky zakotvené do § 9 odst. 1 z. o ČNB, když *ČNB a bankovní rada nesmějí při plnění hlavního cíle ČNB a při výkonu dalších činností přijímat ani vyžadovat pokyny mimo jiné od Parlamentu ČR.*

ČNB má dále vůči Poslanecké sněmovně určitou informační povinnost ve smyslu § 3 z. o ČNB. Na druhou stranu však nesmí být touto informační povinností založena možnost jednotlivých komor Parlamentu ČR bezprostředně ovlivňovat a zasahovat do činnosti ČNB. Jako z mého pohledu nevhodné a nedostatečné se jeví dnes již překonané znění ustanovení § 3 z. o ČNB, podle kterého je *ČNB povinna podávat Parlamentu nejméně dvakrát ročně zprávu o měnovém vývoji a dále je povinna informovat nejméně jednou za tři měsíce o měnovém vývoji veřejnost. Žádné další podrobnosti ohledně takového informačního vztahu mezi ČNB a zákonodárným sborem, zejména ve smyslu, kdo danou zprávu předkládá, zdali je možné jí na půdě Parlamentu obhájit či se k ní vyjádřit, zda a jakým způsobem lze žádat její doplnění atd., z. o ČNB neobsahoval a umožňoval tak poměrně širokou interpretaci. Naopak v této oblasti za poměrně zdařilou lze označit evropskou úpravu zakotvenou*

v souvislosti s budováním třetí fáze hospodářské a měnové unie do čl. 113 odst. 3 SES a čl. 15.3 Statutu. Podle dodnes platné novely z. o ČNB je *ČNB povinna podávat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji*, přičemž usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna, pak je povinna ČNB předložit do 30 dnů též *mimořádnou zprávu o měnovém vývoji*. V tomto případě musí být v usnesení Poslanecké sněmovny uvedeno, co má taková mimořádná zpráva obsahovat. Zprávu o měnovém vývoji *předkládá* Poslanecké sněmovně guvernér ČNB, který je následně *oprávněn účastnit se schůze Poslanecké sněmovny a musí mu být uděleno slovo*. Poslanecká sněmovna zprávu o měnovém vývoji vezme na vědomí nebo si eventuálně vyžádá její doplnění a v tomto případě je ČNB povinna do 6 týdnů předložit zprávu doplněnou podle požadavku Poslanecké sněmovny. V ostatních případech vezme Poslanecká sněmovna zprávu na vědomí. Ustanovení o povinnosti ČNB doplnit zprávu podle požadavků Poslanecké sněmovny nevnímám jako ohrožení nezávislého postavení ČNB, neboť Poslanecké sněmovně neumožňuje zprávu odmítnout nebo požadovat realizaci konkrétních kroků a opatření a neumožňuje tak výkonné, ani zákonodárné moci určovat či korigovat politiku ČNB.⁵³ *ČNB je dále povinna informovat nejméně jednou za tři měsíce o měnovém vývoji veřejnost. ČNB je také povinna jedenkrát ročně podávat Poslanecké sněmovně zprávu o finanční stabilitě, jež má pro ní však jen informativní charakter.*

Poslanecká sněmovna dále prostřednictvím svého rozpočtového výboru volí na návrh profesních a zájmových organizací sdružujících účastníky finančního trhu a po vyjádření ČNB a Ministerstva financí předsedu, místopředsedu a dalšího člena výboru pro finanční trh, jakožto poradního orgánu bankovní rady pro oblast dohledu nad finančním trhem, z řad důvěryhodných a uznávaných odborníků pro oblast finančního trhu, a to na funkční období 3 let, přičemž mohou být zvoleni i opakovaně. Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny je povinen příslušného člena výboru zvolit nejpozději do 3 měsíců od uplynutí funkčního období, smrti, vzdání se funkce nebo odvolání předchozího člena výboru rozpočtovým výborem z důvodu ztráty důvěryhodnosti. ČNB taktéž každoročně vypracovává a nejpozději do 30. června následujícího roku předkládá pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a

⁵³ Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2.vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, s. 168

vládě zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem. Před jejím předložení se k ní má právo vyjádřit po projednání právě výbor pro finanční trh.

Poslanecké sněmovně náleží rovněž určitá kontrolní pravomoc v oblasti hospodaření ČNB. Jistá kontradikce a nedostatečná zákonná úprava této problematiky se projevila zejména velmi nákladnou rekonstrukcí sídla ČNB, na což reagovali zákonodárci přijetím nového znění § 47 v rámci novely z. o ČNB č. 442/2000 Sb., v němž podřídili hospodaření ČNB mnohem větší kontrole Poslaneckou sněmovnou, neboť oddělili tzv. rozpočet týkající se výkonu činností v souvislosti se zabezpečováním hlavního cíle ČNB, který i nadále schvalovala sama bankovní rada, od tzv. provozního a investičního rozpočtu, který sice sestavovala bankovní rada, ale schvalovala jej Poslanecká sněmovna. Taková úprava však byla prezidentem republiky napadena u Ústavního soudu, který ve výše zmíněném nálezu Pl. ÚS 59/2000 příslušná ustanovení z. o ČNB zrušil s odůvodněním, že není zcela zřejmé, zda lze vést přesnou hranici mezi těmito dvěma rozpočty, a i kdyby tomu tak bylo, tak takováto úprava výrazně usnadňuje možnost legislativního, ale i exekutivního orgánu nepřímo ovlivňovat rozhodovací procesy v bance a tak omezovat její nezávislost, neboť podstatné omezení provozního a investičního rozpočtu by jistě podvazovalo i zajišťování podmínek pro nezávislý výkon hlavní činnosti ČNB. S tím lze z mého pohledu souhlasit, ale na druhou stranu je nutné zajistit důsledné, zákonem vymezené podmínky pro transparentní hospodaření a jeho přezkum. Dnes tedy bankovní rada sama navrhuje a schvaluje rozpočet ČNB, který však musí být členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz ČNB. Dále § 47 z. o ČNB stanoví, že ČNB hradí ze svých výnosů nezbytné náklady na svoji činnost, přičemž vytvořený zisk používá k doplňování rezervního fondu a dalších fondů vytvářených ze zisku a k ostatnímu použití v rozpočtované výši a zbývající zisk odvádí do státního rozpočtu. Zde by z mého pohledu bylo vhodné v zákoně stanovit pravidla pro rozdělování zisku konkrétněji, např. právně vymežit základní jmění banky, stanovit procentuální poměr rozdělení zisku do fondů apod., popř. podpůrně odkázat na úpravu kapitálových společností. Zde je možné se nechat inspirovat např. právní úpravou zákona o Bundesbanke nebo úpravou zakotvenou v čl. 33 Statutu ESCB a ECB, kde jsou taktéž určena pravidla nejen pro rozdělování čistých zisků, ale i ztrát ECB. Naopak z. o ČNB i v případě ztráty, resp. jejího krytí mlčí a není zde ani odkaz na aplikaci jiných předpisů. Jen

analogií lze poté dovodit, že se ztráta ČNB hradí z nerozděleného zisku z minulých období, z rezervního fondu, nebo při jeho nedostatečné výši vzhledem ke ztrátě ze základního kapitálu. Základní kapitál či rezervní fond však právně definovány nejsou.⁵⁴

V rámci kontrolních mechanismů též předkládá ČNB nejpozději do 3 měsíců po skončení kalendářního roku k projednání Poslanecké sněmovně *roční zprávu o výsledku svého hospodaření*, jejíž součástí je i informace o platech členů bankovní rady ČNB. Kontrola případných dalších příjmů členů bankovní rady jakožto veřejných činitelů je zajišťována prostřednictvím oznamovací povinnosti dle zákona o střetu zájmů. Výše uvedenou zprávu o výsledku hospodaření ČNB může Poslanecká sněmovna schválit, vzít na vědomí anebo odmítnout. V případě odmítnutí je ČNB povinna do 6 týdnů předložit zprávu zpřesněnou a doplněnou podle požadavků Poslanecké sněmovny. Je zde tedy zakotven obdobný režim jako v případě zprávy o měnovém vývoji dle § 3 z. o ČNB a jelikož tedy nemůže Poslanecká sněmovna žádat či odmítnout provedení konkrétních opatření, pak lze toto ustanovení považovat za neomezující nezávislost ČNB.

Výsledek hospodaření ČNB se projevuje také v účetních výkazech vedených ČNB podle zákona o účetnictví. Tyto výkazy musí podléhat důsledné kontrole ze strany nezávislých orgánů pro ověření zákonnosti a hospodárnosti vynakládání prostředků z rozpočtu ČNB. Dříve tato kontrola spočívala výlučně v auditu nezávislými externími auditory, jmenovanými navíc, podobně jako u soukromoprávních subjektů, samotnou bankovní radou ČNB, přičemž jiné kontrolní mechanismy v zákoně zakotveny nebyly, což se jevílo jako nedostatečné zejména v relaci např. k úpravě kontroly hospodaření Bundesbanky či ECB dle čl. 27 Statutu. Dnešní úprava již přijala další kontrolní mechanismy inspirované zejména zákonem o Bundesbance, podle kterého jmenuje auditory ověřující účetní závěrku Bundesbanky Centrální bankovní rada po dohodě se Spolkovým účetním dvorem a kdy zpráva auditora slouží jako podklad pro kontrolu prováděnou právě Spolkovým účetním dvorem, přičemž zpráva auditora a zjištění Spolkového účetního dvora se

⁵⁴ Bažantová, I.: „*Nestandardní právní zakotvení ČNB*.“ In: Ilona Bažantová...[et al.], Právní postavení centrální banky v demokratickém státě : sborník textů. č.3/2000 [Ekonomika, právo a politika], Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2000, s. 30 -32

předkládají spolkovému ministru financí.⁵⁵ Česká právní úprava je nyní obdobná, neboť v § 48 z. o ČNB stanoví, že *účetní závěrka je ověřována jedním či více auditory, kteří jsou určeni po dohodě bankovní rady s ministrem financí*. Dohled Poslanecké sněmovny jakožto zákonodárného orgánu přímo voleného lidem, kterému by měla být v případě rozpočtových nesrovnalostí ČNB zejména odpovědna, je zajištěn tím, že *jakmile je účetní závěrka schválena a ověřena auditory, bankovní rada jí předá Poslanecké sněmovně a zveřejní*. Tento systém kontroly je žádoucím způsobem ve smyslu moderní evropské úpravy doplněn o *kontrolu hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB, které musí být z rozpočtu ČNB dle § 47 odst. 1 z. o ČNB jednoznačně patrné, ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu*.⁵⁶ K určité finanční či rozpočtové transparentnosti přispívá i to, že ČNB vydává za účelem zveřejnění výroční zprávu, která obsahuje základní údaje o měnovém vývoji, a též dekadně zpracovává a poskytuje ke zveřejnění výkaz o své finanční pozici.

3.6. Bankovní dohled

Na závěr tohoto oddílu je třeba připomenout, že kromě svých hlavních funkcí v oblasti měnové politiky vykonává ČNB také podle § 2 odst. 3 z. o ČNB s odkazem na zvláštní zákon⁵⁷ tzv. *bankovní dohled*, který stanoví rámec pro obezřetné podnikání bank, včetně podmínek pro vstup do bankovního sektoru, a kontroluje jeho dodržování. Při výkonu bankovního dohledu se obecně uplatňuje tzv. *zásada územní příslušnosti*, podle které vždy národní dohledový orgán vykonává své pravomoci jen na území příslušného státu a dohled nad činností organizačních jednotek svých finančních institucí na cizím území přenechává orgánu dohledu příslušného přijímajícího státu, což se příliš neslučuje s podmínkami jednotného vnitřního trhu EU. Na území jednotlivých států EU se vyvinuly dvě hlavní varianty bankovního dohledu, a to bankovní dohled vykonávaný centrální bankou, jako je tomu například v Irsku, v Nizozemsku, v Portugalsku či v ČR, jež spojují ve svých centrálních bankách jak funkci měnovou, tak dohledovou, a bankovní dohled vedený jiným

⁵⁵ § 26 zákona o Bundesbance

⁵⁶ § 3 odst. 3 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

orgánem, než je centrální banka⁵⁸, což známe například z Belgie, Dánska, Francie či v méně zřetelné podobě i z Německa, což má výhodu v tom, že v případě oddělení měnové a dohledové funkce centrální banky se ta nemůže dostat do střetu zájmů. Na druhou stranu poté, co případně vstoupí do evropské měnové unie a předají své měnové pravomoci Evropské centrální bance, bude nutné řešit otázku, které pravomoci takovým centrálním bankám vlastně zůstanou. Další otázkou může být i zavedení určitých *samoregulačních prvků* do bankovního dohledu, jak je to uplatňováno např. ve Francii⁵⁹ či v Belgii. Úspěšnost takových samoregulačních prvků však závisí na kvalitě a úrovni soukromého práva daného státu a pružnosti jeho soudního systému. Vzhledem ke složitosti vzájemného propojení finančních skupin a vysokému stupni modernizace finančních služeb se však jako vhodnější jeví veřejnoprávní regulace. Pokud v sobě ale centrální banka spojuje funkce měnové i supervizní, tak jako je tomu u ČNB, pak se v tomto ohledu při výkonu bankovního dohledu nachází v pozici státního orgánu vykonávajícího státní správu, v níž se uplatňují jiné principy a vztahy než v oblasti výkonu funkcí měnových, což vyvolává pochybnosti o nezávislém postavení takové centrální banky. Je tedy otázkou, nakolik se může ve výše uvedeném smyslu částečná závislost centrální banky na státu při výkonu dohledových funkcí projevit i při výkonu funkcí, kde musí být zcela nezávislá, tedy zejména při výkonu funkcí měnových. Pokušení kloubit měnovou politikou s politikou bankovního dohledu je velké a málokterá centrální banka v takové dvojediné pozici mu odolá, zvláště tam, kde stát vlastní značné či dokonce většinové podíly v komerčních bankách.⁶⁰ V posledních letech se proto v některých státech EU projevuje poměrně žádoucí trend spočívající v přenášení dohledových funkcí z centrálních bank na samostatné orgány, což by z mého pohledu stálo za úvahu i v případě ČR, resp. ČNB.⁶¹

⁵⁸ K tomu podrobněji srov. Tomášek, M.: „*Novela zákona o bankách – krok ke komplexní úpravě finančních služeb.*“, Parlamentní zpravodaj, 2000, č. 7

⁵⁹ Tricou, J.: „*Zákon o modernizaci finančních operací*“, Evropské a mezinárodní právo, 1999, č. 1 - 2

⁶⁰ Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2.vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, s. 168 - 169

⁶¹ Nejvýraznějším potvrzením tohoto trendu bylo vynětí bankovního dohledu ve Velké Británii z Bank of England, která byla vždy modelem tradičního bankovního dohledu, a vytvoření autonomního dohledového orgánu Financial Services Authority. Tento příklad vzápětí následovalo i Irsko, které svůj bankovní dohled převedlo ze Central bank of Ireland v samostatný orgán Single Regulatory Authority.

4. Evropská dimenze nezávislosti centrálních bank

V souvislosti se vstupem ČR do EU ke dni 1. 5. 2004 se stala pro ČR závazná právní úprava centrálního bankovníctví zakotvená v právních předpisech EU, a to ve Smlouvě o založení Evropského společenství a Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky připojenému ke Smlouvě na základě jejího čl. 311, kterou byly i ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR přeneseny některé pravomoci z ČNB na ECB. Jelikož ČR stále nevstoupila do 3. fáze budování hospodářské a měnové unie a nestala se zemí používající jednotnou evropskou měnu, ale zemí, na kterou se tzv. vztahuje výjimka, tak si ČNB stále ponechala výlučné pravomoci v oblasti měnové politiky, zatímco země, které již vstoupily do Evropské měnové unie přenesly na ECB i tyto výsostné pravomoci. V této souvislosti je třeba zabývat se i tímto aspektem nezávislosti ČNB, protože pokud ta podléhá v určitých ohledech ECB (a v případě potenciálního budoucího vstupu ČR do EMU to obzvláště nabude na aktuálnosti) a stává se tak částečně propojenou s politikou ECB, potom je třeba zkoumat, jaké je postavení a zajištění nezávislosti samotné ECB a jaký je vlastně vztah ECB k národním centrálním bankám.

4.1. Evropská centrální banka jako orgán EU

4.1.1. Evropská centrální banka a Evropský systém centrálních bank

Cílem této subkapitoly je podat vysvětlení relevantních pojmů a poskytnout základní náhled do institucionálního postavení ECB, resp. ESCB v soustavě orgánů EU. Jakýmsi právním základem pro postavení a činnost ECB a ESCB je čl. 8 SES, jenž doplňuje soustavu evropských institucí taxativně zakotvených v čl. 7 SES, přičemž podrobnější právní úprava je obsažena až v následujících ustanoveních, zejména v čl. 107 SES a také ve Statutu, jenž je integrální součástí SES. Čl. 107 přisuzuje ECB, na rozdíl od ESCB, právní subjektivitu. ECB *de facto* zahájila svou činnost 1.6.1998, i když *de iure* je za den jejího vzniku v duchu litery SES, která předepisuje pro zahájení činnosti ECB den zahájení tzv. *třetí etapy hospodářské a měnové unie*, považován až 1.1.1999. ESCB není na rozdíl od ECB konkrétním orgánem, ale jakousi korporací orgánů v podobě centrálních bank, a skládá se z ECB a národních centrálních bank, a to i těch, které se nazapojily do třetí etapy

hospodářské a měnové unie, přestože funguje zejména pro koordinaci jednotné evropské měnové či devizové politiky. ESCB tudíž sestává ze dvou skupin centrálních bank. První skupinu tvoří ECB a národní centrální banky účastníci se evropské měnové unie, které provádějí jednotnou měnovou politiku ve smyslu čl. 105 a násl. SES⁶², zatímco druhou skupinu tvoří národní centrální banky z členských států, které se měnové unie neúčastní a podržují si vlastní měnovou politiku, na které se ve smyslu čl. 122 odst. 1 SES a čl. 43.2 Statutu vztahuje tzv. *výjimka*. Jak už však bylo výše naznačeno, účelem ESCB je zejména koordinace měnové politiky, což de facto stírá větší rozdíly mezi oběma skupinami centrálních bank. ESCB je koncipován na základě principů otevřeného tržního hospodářství, volné soutěže, federalismu a subsidiarity. Poslední dva uvedené principy se zdají být neslučitelné, ovšem oba se uplatňují právě z důvodu existence dvou skupin centrálních bank, přičemž federalismus se projevuje u centrálních bank podřizujících se jednotné měnové politice, zatímco subsidiarita se uplatňuje u centrálních bank, jež si ponechaly v měnové politice autonomii, ovšem v případě, že by nemohly určitých cílů samy autonomně dosáhnout, pak mohou i tyto centrální banky přenechat určité opatření k provedení ECB v rámci obecného uplatnění principu subsidiarity zakotveného do čl. 5 SES.⁶³

4.1.2. Vztah ECB a centrálních bank členských států EU k národním orgánům

Z hlediska vztahu ECB a centrálních bank členských států k národním orgánům je velmi důležité vymezení vztahu mezi měnovou politikou, reprezentovanou nezávislou centrální bankou, a hospodářskou politikou, kterou reprezentuje vláda, resp. Rada EU. V souvislosti se vstupem hospodářské a měnové unie do třetí etapy k 1.1.1999 byla měnová politika členských států tzv. eurozóny, tedy států účastnících se dané třetí etapy, vykonávaná jejich centrálními bankami, přesunuta na nadnárodní úroveň, tedy na ECB, zatímco hospodářská politika, zejména v podobě politiky rozpočtové, zůstala v rukou členských států, což ovšem

⁶² Srov. Tomášek, M.: *Právní základy evropské měnové unie*. Bankovní institut, Praha, 1999; nebo např. Němcová, H., Trakal, S. : *Zásady jednotné měnové politiky a institucionální uspořádání ve třetí etapě Evropské měnové unie*. Bankovníctví, 1998, č. 7

⁶³ Tomášek, M.: *Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2002, č. 1/2002, s. 17 - 18

vede ke vzniku určitých protichůdných efektů bez opory v ústavních normách členských států. U států měnové unie se stále více dostává do protikladu rozpočtová funkce státu vykonávaná národními exekutivními orgány s měnovou úlohou nikoli národní centrální banky, ale ECB,⁶⁴ s níž se naopak jen velmi těžce může konfrontovat centrální evropský rozpočet.

Přes uvedenou disharmonii právního pojetí hospodářské a měnové politiky usiluje SES o právní podchycení obou politik tak, aby se jejich uskutečňování odehrávalo na základě cílevědomé a koordinované dělby pravomocí a odpovědností mezi členskými státy na jedné straně a orgány EU na straně druhé. Přestože tedy zůstává hospodářská politika v působnosti členských států, jsou ty povinny je směřovat tak, aby v rámci hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství přispívaly k dosahování cílů Společenství ve smyslu čl. 2, 10 a 98 SES. V tomto rámci členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady EU podle čl. 4 a čl. 99 odst. 2 a násl. SES. Z hlediska dikce jednotlivých ustanovení SES lze tedy říci, že je de facto hospodářská politika *implicite* dělena mezi EU a její členské státy, přičemž unijní úloha spočívá především v koordinaci této hospodářské politiky jinak vykonávané členskými státy pro zajištění fungování EU jako celku, jejího jednotného vnitřního trhu v podobě volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Klíčovým předpokladem pro výše uvedenou koncepci vztahu mezi nadnárodní měnovou a národní hospodářskou politikou je z hlediska evropského práva nezávislost centrální banky.

Ustanovení *čl. 109 SES* dále stanoví, že je každý členský stát povinen zajistit nejpozději ke dni zřízení ESCB (a též ECB), aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné s SES a Statutem, což přispívá k harmonizaci měnové, ale i hospodářské politiky členských států EU.⁶⁵

⁶⁴ Srov. Tomášek, M. : *Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy EU*. Právník, 1999, č. 11

⁶⁵ Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2.vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, s. 139 - 140

4.1.3. Vztah ECB a ESCB k národním centrálním bankám

Jak už bylo výše naznačeno, je ESCB vybudován na *dvoustupňovém principu*, neboť je tvořen ECB a národními centrálními bankami. Někdy je užívána paralela se spolkovým uspořádáním německé Bundesbanky, která však není úplně přílehlavá, protože v rámci EU zůstává zachována samostatnost národních centrálních bank, kdežto centrální banky spolkových zemí SRN jsou pouhé nesamostatné (decentralizované) „hlavní správy“. ESCB ve smyslu čl. 105 odst. 2, 3 a 5 SES zejména vymezuje a provádí měnovou politiku Společenství, provádí devizové operace ve smyslu čl. 111 SES, drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států a podporuje plynulé fungování platebních systémů, jakož i přispívá k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému. Dle čl. 9.2 Statutu všechny tyto činnosti ESCB vykonává Evropská centrální banka buď svou vlastní činností nebo prostřednictvím národních centrálních bank, přičemž ty si zachovávají formální samostatnost, neboť se ve své činnosti stále řídí svými vnitrostátními právními předpisy, avšak podle čl. 14.3 Statutu mají povinnost jednat, a to v souladu s hlavními směry a pokyny ECB, v rozsahu přenesení svých pravomocí na ECB, a to hlavně v oblasti měnové politiky (to se týká jen členských států EMU). Opatření k dodržování těchto základních směrů a pokynů přijímá tzv. Rada guvernérů, jež také určuje měnovou politiku Společenství, která tudíž spadá do jeho výlučné pravomoci. Měnovou politiku následně provádí v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů tzv. Výkonná rada, která v tomto směru může národním centrálním bankám udílet nezbytné pokyny. ECB se též „v míře považované za možnou a přiměřenou“ může obracet na národní centrální banky se žádostmi o provedení operací, které patří k úkolům ESCB. Národní centrální banky států eurozóny tedy zpravidla jen přijímají prováděcí opatření k právním aktům ECB, popř. mohou vykonávat na vlastní odpovědnost a na vlastní účet i jiné funkce (např. bankovní dohled nebo dohled v oblasti finančního trhu), pokud Rada guvernérů nerozhodne dvoutřetinovou většinou, že tyto funkce jsou v rozporu s cíli a úkoly ESCB, přičemž tyto funkce nejsou považovány za součást činnosti ESCB. Postavení řady centrálních bank bylo ovlivněno také snížením úrokových výnosů v důsledku jednotné úrokové politiky a novým přerozdělením měnových příjmů od roku 2002 (rozhodnutí č. ECB/2001/16 z 6. 12. 2001, Úř. věst. L 2001, 337).

V oblasti *mezinárodní měnové spolupráce* se podle čl. 6 Statutu neuplatní tzv. doktrína paralelních pravomocí (rozsudek ESD ve věci AETR), neboť národním centrálním bankám byla, byť se souhlasem ECB, ponechána možnost přímo se účastnit činnosti mezinárodních měnových institucí. Rozdělení kompetencí mezi Radu, která může – vždy po konzultaci s ECB – kvalifikovanou většinou rozhodovat o společných postojích a o zastoupení Společenství na mezinárodní úrovni v otázkách zvláště důležitých pro HMU (čl. 111 odst. 4 SES), resp. jednomyslně uzavírat mezinárodní obchody o systému směnných kurzů se třetími státy (čl. 111 odst. 1 SES), a ECB, která samostatně rozhoduje o způsobu zastupování ESCB navenek (čl. 6.1 Statutu), není chápáno jako rozpor s principem institucionální nezávislosti ECB na výkonné moci Společenství.⁶⁶

4.2. Organizační struktura ECB (ESCB)

ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB, kterými jsou Rada guvernérů a Výkonná rada, přičemž podle čl. 45 a násl. Statutu je třetím rozhodovacím orgánem ECB ještě tzv. Generální rada. Vnitřní organizace ECB je stanovena Jednacím řádem ECB, přijímaným podle čl. 12.3 Statutu Radou guvernérů.

Rada guvernérů sestává z členů Výkonné rady a z guvernérů národních centrálních bank, na které se nevztahuje ve smyslu čl. 43.3 Statutu tzv. výjimka (národní centrální banky států mimo eurozónu, včetně ČR). Hlasování v Radě guvernérů se dosud vyznačuje rovností. Čl. 10.2 Statutu však předpokládá pro potřeby zefektivnění způsobu hlasování v Radě guvernérů, vzhledem ke vzrůstajícímu počtu jejích členů, zavedení rotačního systému hlasování. Ode dne, kdy počet členů Rady guvernérů přesáhne 21, má každý člen Rady ředitelů (6) jeden hlas a počet guvernérů s hlasovacím právem je 15. Nový systém hlasování se následně projeví v tom, že jakmile počet guvernérů přesáhne 15, k čemuž fakticky došlo k 1. 1. 2009 vstupem Slovenska do eurozóny, až do dne, kdy dosáhne počtu 22, jsou guvernéři rozděleni do dvou skupin podle pořadí založeného jednak na velikosti podílu členského státu dané národní centrální banky na souhrnném hrubém domácím produktu v tržních cenách, jemuž je přidělena váha 5/6, a dále na velikosti podílu na

⁶⁶ Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král, R.: *Evropské právo*. 3.vyd., Praha, C. H. Beck, 2006, kap. 10, s. 178 - 179

celkové souhrnné rozvaze měnových finančních institucí členských států, které přijaly euro, kterému je přidělena váha 1/6. První skupina se skládá z 5 guvernérů a jsou jí přidělena 4 hlasovací práva, zatímco druhá skupina se skládá ze zbývajících guvernérů a je jí přiděleno 11 hlasovacích práv, přičemž frekvence hlasovacích práv guvernérů v první skupině nesmí být nižší než frekvence hlasovacích práv guvernérů ve druhé skupině⁶⁷. Tento systém hlasování má své výhody i nevýhody. Mezi jeho klady bezesporu patří politická průchodnost, reprezentativnost (hlasující guvernéri budou vždy reprezentovat významný podíl obyvatelstva i HDP eurozóny) a robustnost (schéma může fungovat při jakémkoli počtu členů eurozóny až do 27). Na druhou stranu i po reformě zůstává celkový počet hlasujících ve srovnání s ostatními centrálními bankami vysoký. Schéma je navíc komplikované a použité „třídění“ guvernérů do skupin podle hospodářské váhy jednotlivých zemí může i přes proklamovaný nadnárodní princip zastoupení guvernérů národních centrálních bank v Radě vyvolávat pochybnosti o skutečné míře neutrality členů Rady guvernérů vzhledem k národním zájmům.⁶⁸ Přestože by tento systém hlasování již měl fungovat, rozhodla 18. 12. 2008 Rada guvernérů v souladu s čl. 10.2 Statutu o odkladu zavedení rotačního systému až do dne, kdy počet guvernérů překročí 18, což ale vede k dočasnému porušení pravidla o 15 hlasovacích právech pro národní centrální banky.⁶⁹ I v současnosti se proto uplatňuje dosavadní systém hlasování všech členů Rady s rovným hlasem. Co se týče samotného výkonu hlasovacího práva, tak Rada guvernérů je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň 2/3 svých členů, ovšem není-li tato podmínka splněna, může prezident ECB svolat mimořádné zasedání, na němž mohou být rozhodnutí přijímána bez ohledu na uvedené kvórum. Každý ze členů Rady hlasuje osobně, popř. stanoví-li tak jednací řád, též

⁶⁷ Ode dne, kdy počet guvernérů přesáhne 22, se guvernéri rozdělí dokonce do 3 skupin (nehledě na to, budou-li skupiny dvě nebo tři, bude guvernér České národní banky zařazen ve druhé skupině) podle pořadí založeném na v textu uvedených kritériích. První skupina se skládá z 5 guvernérů a jsou jí přidělena 4 hlasovací práva. Druhá skupina se skládá z poloviny celkového počtu guvernérů, přičemž se jakýkoli zlomek zaokrouhlí na celé vyšší číslo, a je jí přiděleno 8 hlasovacích práv (při celkovém počtu 27 by frekvence, s jakou hlasují, byla 57 %). Třetí skupina se skládá ze zbývajících guvernérů a jsou jí přidělena 3 hlasovací práva.

⁶⁸ Procházka, P.: *Reforma hlasování v Radě guvernérů ECB se prozatím nekoná*. 1. 2. 2009, http://bankovnictvi.ihned.cz/?p=900000_d&article%5Bsms_pay%5D=true&article%5Bid%5D=33309540&article%5Barea_id%5D=10004510

⁶⁹ Důvodem pro tento odklad se staly nepříjemné matematické anomálie projevující se právě v intervalu mezi 16 – 18 guvernéry jako členy Rady guvernérů. Členové první skupiny by totiž hlasovali s nižší frekvencí než guvernéri menších zemí ve skupině druhé (ti by rotovali postupně se 100%, 92% a 85% frekvencí), což článek 10.2 Statutu přímo zakazuje.

prostřednictvím telekonference, a pokud se nemůže delší dobu účastnit zasedání Rady, smí za sebe jmenovat náhradníka jako člena Rady guvernérů. Rada obecně rozhoduje prostou většinou hlasů, přičemž v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas prezidenta ECB. Hlasování kvalifikovanou většinou, kdy hlasy jsou váženy podle podílů národních centrálních bank na upsaném kapitálu ECB a členové Výkonné rady nehlasují, se uplatní jen v taxativně stanovených případech (při rozhodování o upisování kapitálu ECB, o převodu měnových rezerv národních centrálních bank na ECB, o rozdělování měnových příjmů a čistých zisků nebo ztrát). K přijetí rozhodnutí je dle čl. 10.3 Statutu třeba, aby odevzdané souhlasné hlasy představovaly alespoň 2/3 upsaného základního kapitálu ECB a současně alespoň 1/2 podílníků. Dále Rada guvernérů dvoutřetinovou většinou všech členů přijímá veškerá opatření související se zaváděním rotačního systému hlasování Rady, včetně rozhodování o jeho odkladu. Jednomyslnost vyžaduje doporučení ECB Radě EU ke změně Statutu. Rada guvernérů taktéž, jak už bylo výše naznačeno, přijímá obecné zásady a rozhodnutí pro zajištění úkolů ESCB a také určuje měnovou politiku Společenství. Dále vykonává poradní funkce ve smyslu čl. 4 Statutu a přijímá rozhodnutí v oblasti mezinárodní měnové spolupráce ECB (ESCB). Poradními grémii ECB jsou výbory (14) tvořené převážně experty národních centrálních bank. Jedním z nich je např. Výbor pro boj proti podvodům v oblasti centrálního bankovníctví, který je jakousi vnitřní inspekcí ECB a úzce spolupracuje s Evropským úřadem pro boj s podvody (OLAF). Za pozornost stojí i způsob či možnost odvolání člena Rady guvernérů, který není členem Výkonné rady, jinými slovy guvernérů národních centrálních bank zemí EMU.⁷⁰ Takový guvernér může být z funkce odvolán pouze tehdy, *přestane-li splňovat podmínky požadované k jejímu výkonu nebo se dopustí vážného pochybení*. Tato dikce, kterou se ostatně inspiroval i přes neúčast ČR v eurozóně z. o ČNB ve svém § 6 odst. 13 pro odvolávání guvernéra ČNB, je však koncipována dosti široce a SES ani Statut (ostatně ani z. o ČNB) ji nijak nespecifikuje.⁷¹ Zřejmě se tu očekává, že bližší podrobnosti stanoví až soudcovský výklad příslušných ustanovení SES a Statutu. Je sice těžké předjímat, jak by ESD rozhodoval, a vzhledem ke krátké době

⁷⁰ O orgánech ECB podrobněji v knize Tomášek, M.: *Právní základy evropské měnové unie*. Praha, Bankovní institut, 1999

⁷¹ Právě tuto skutečnost berou někteří odborníci v pochybnost v souvislosti s kritikou Evropské komise vůči našemu z. o ČNB. Vystoupení guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy v Senátu Parlamentu ČR dne 23. 3. 2001 naznačuje, že obyčejný zákon by měl takové důvody podrobněji a alespoň *demonstrative* vyjmenovávat.

činnosti ECB nemůže být, a skutečně není, žádný takový judikát ještě ani na obzoru. Patrně by vycházel z toho, že příslušnými členy Rady guvernérů (guvernéry národních centrálních bank) by měli být po vzoru Výkonné rady v souladu s národními právními řády osoby uznávané a zkušené v měnových a bankovních záležitostech. Na druhou stranu je však zajištěna personální nezávislost výše uvedených guvernérů tím, že v případě svého odvolání z funkce může dotyčný guvernér národní centrální banky nebo Rada guvernérů podat *žalobu k Evropskému soudnímu dvoru (ESD)*, a to z důvodu porušení SES nebo některé právní normy vydané k jejímu provedení. Takové žaloby však musí být uplatněny nejpozději do dvou měsíců ode dne vyhlášení či oznámení žalobci nebo v případě, že se tak nestalo, do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o rozhodnutí dozvěděl. Podání žaloby nemá podle čl. 242 SES odkladný účinek. Má-li ESD zato, že to okolnosti vyžadují, může nařídít odklad uplatnění napadeného aktu.

Výkonná rada se skládá z prezidenta, viceprezidenta a dalších 4 členů, kteří jsou vybíráni a jmenováni společnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád na základě doporučení Rady EU, po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou guvernérů z uznávaných osobností s profesionální zkušeností v měnových nebo bankovních záležitostech, a kteří jsou státními příslušníky členských států EU, a to na funkční období 8 let, přičemž nemohou být jmenováni opakovaně. Evropský parlament, jenž představuje legislativu EU, zde tedy neplní funkci návrhatele, nýbrž pouze funkci konzultanta. Rada EU, na jejíž doporučení se jmenování uskutečňuje, je z hlediska práva ES orgánem EU s legislativními a koordinačními pravomocemi a nelze ji tedy považovat za výslovnou exekutivu EU. Naopak Evropská komise, jakožto exekutivní orgán EU, je z rozhodování o obsazení členů Výkonné rady vyloučena, což přispívá k posilování jejich osobní nezávislosti, k jejímuž upevnění slouží také zákaz střetu zájmů formulovaný v čl. 11.1 Statutu, podle něhož členové Výkonné rady, kteří jsou zaměstnanci ECB, nesmějí vykonávat jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost, pokud jim Rada guvernérů k tomu výjimečně neudělí souhlas. Na zasedání Výkonné rady se hlasuje na základě principu rovnosti, když každému jejímu přítomnému členu náleží jeden hlas. Není-li stanoveno jinak, rozhoduje Výkonná rada prostou většinou hlasů, přičemž při rovnosti hlasů rozhoduje hlas prezidenta ECB, jenž Výkonné radě předsedá. Výkonná rada provádí měnovou

politiku Společenství, a to v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů, přičemž v tomto směru dává Výkonná rada nezbytné pokyny národním centrálním bankám. Navíc na ní Rada guvernérů může přenést další pravomoci. Výkonná rada též odpovídá za přípravu zasedání Rady guvernérů. Člen Výkonné rady může být na žádost Rady guvernérů nebo samotné Výkonné rady odvolán ESD v případě, že *přestal splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo se dopustil vážného pochybení*. Tato formulace je, jak už bylo naznačeno výše v souvislosti s odvoláváním guvernérů národních centrálních bank zemí eurozóny, velmi široká a nedostatečně specifikuje důvody pro odvolání členů Výkonné rady, což vede k určité právní nejistotě, jež by mohla být překonána konkretizací ustanovení čl. 11.4 Statutu (jakož i čl. 112 SES a čl. 14.2 Statutu), popř. soudcovským výkladem takového znění příslušných ustanovení. Garanci zajištění osobní nezávislosti členů Výkonné rady pak představuje okolnost, že o odvolání jejích jednotlivých členů rozhoduje přímo a obligatorně ESD (na rozdíl od rozhodování o žalobě proti odvolání guvernéra národní centrální banky země eurozóny jako člena Rady guvernérů, kdy ESD rozhoduje o odvolání de facto nepřímou a rozhodnutí je fakultativní), když účinnost takového odvolání nastupuje samotným rozhodnutím.

Generální rada je složena z prezidenta a viceprezidenta ECB a z guvernérů národních centrálních bank všech členských států EU, tedy i těch, které se ještě nestaly členy EMU (vč. guvernéra ČNB). Zasedání Generální rady se však mohou zúčastnit také ostatní 4 členové Výkonné rady, dále předseda Rady EU (ministr financí členského státu, který zaujímá v daném pololetí předsednickou funkci v Radě EU) a příslušný člen Evropské komise odpovědný za oblast měnové politiky, avšak ti již bez hlasovacího práva. Generální radě předsedá prezident ECB, jenž také připravuje její zasedání, popř. za jeho nepřítomnosti viceprezident ECB. Generální rada převzala odpovědnost za plnění některých úkolů dřívějšího Evropského měnového institutu a dále přispívá k plnění poradních funkcí ECB, shromažďování statistických informací, podávání zpráv o činnosti ECB, stanovení účetních pravidel pro národní centrální banky v souvislosti se sestavováním účetní závěrky ECB, přijímání dalších opatření nezbytných pro upisování základního kapitálu ECB či přijetí pracovního řádu pro zaměstnance ECB. Generální rada se také podílí na přípravách nezbytných pro neodvolatelné stanovení směnných kurzů měn členských

států, na které se vztahuje výjimka (včetně ČR), vůči měnám nebo jednotné měně členských států, na které se výjimka nevztahuje.

4.3. Cíle a činnosti ESCB a ECB a jejich právní zajištění

Prvořadým cílem ESCB je *udržovat cenovou stabilitu*, a dále podporovat obecné hospodářské politiky ve Společenství se záměrem přispět k dosažení jeho cílů v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží v zájmu efektivní alokace zdrojů, aniž by však byl dotčen cíl cenové stability. Přestože samotný pojem *cenová stabilita* není právně definován, usiluje ECB svou činností o to, aby se míra inflace ve střednědobém výhledu pohybovala okolo 2 % s cílem udržet stabilní hospodářský růst a zaměstnanost a na druhou stranu předejít případnému riziku deflace. K naplnění tohoto cíle používá ECB podobně jako národní centrální banky celou řadu měnověpolitických nástrojů, zejména ve smyslu čl. 105 odst. 2 a 5 SES:

- definuje a provádí měnovou politiku Společenství, a to zejména cestou operací na volném trhu a úvěrových operací, popř. i cestou stanovení úrokových sazeb či povinných minimálních rezerv
- provádí devizové operace v rámci systému měnových kurzů
- drží a spravuje část oficiálních devizových rezerv členských států
- podporuje plynulé fungování platebních systémů
- přispívá k plynulému provádění opatření uskutečňovaných národními úřady při dohledu nad úvěrovými institucemi a zajišťování stability finančního systému členských států

Rada guvernérů však může dvoutřetinovou většinou rozhodnout o použití dalších operativních metod měnové kontroly, popř. stanovit rozsah jejich použití. Kromě toho má také Rada guvernérů ve smyslu čl. 106 odst. 1 SES a čl. 16 Statutu výhradní právo povolovat vydávání „eurobankovek“ a objem emise „euromincí“ ve Společenství, tedy realizuje emisní monopol ECB.

ECB bylo také dáno oprávnění podílet se prostřednictvím konzultací na přijímání nových právních aktů a realizovat tak své představy či projevit své obavy. ECB je obecně konzultována ke všem návrhům aktů Společenství v oblasti své

působnosti a za podmínek stanovených Radou EU též ke všem návrhům vnitrostátních právních předpisů v oblasti své působnosti příslušnými vnitrostátními orgány, s výjimkou těch, jež byly vydány k transpozici směrnic ES, neboť se ECB v té či oné úloze přijetí směrnic na úrovni ES již zúčastnila. ECB je také oprávněna zaujímat stanoviska k návrhům předkládaným ostatními orgány ES. Ve vnějších měnových vztazích (uzavírání dohod o směnném kurzu eura k měnám třetích států, zaujímání společného postoje na mezinárodní úrovni v otázkách zvláště důležitých pro HMU) již na rozdíl od vnitřní měnové politiky není ECB nezávislá, neboť zde zpravidla jedná Rada EU (a to odchylně od obecného postupu pro mezinárodní vztahy podle čl. 300 SES, přičemž obecně rozhoduje kvalifikovanou většinou), a to na základě *doporučení ECB nebo po konzultaci s ní*. Rada EU také může na návrh Evropské komise, po konzultaci s ECB a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslným rozhodnutím svěřit ECB zvláštní úkoly týkající se dohledu nad úvěrovými a dalšími finančními institucemi, s výjimkou pojišťoven.

ECB svou činností též přispívá ke sjednocování podmínek členských států EU v oblasti bankovního dohledu, a to na základě vzájemného uznávání bankovních licencí vydávaných domovskými státy bank činných na vnitřním trhu (princip země původu a tzv. evropský pas).

Podle čl. 110 SES a čl. 34 Statutu je ECB oprávněna v taxativně stanovených případech pro plnění svých úkolů vydávat nařízení, dále podávat doporučení a zaujímat stanoviska, přičemž jejich adresáty mohou být jak jednotlivé členské státy EU, tak i jednotlivci z nich pocházející. Pro potřeby vnitřní organizace Eurosystemu používá ECB zejména tzv. základní směry, pokyny a rozhodnutí, může však také Výkonnou radou ECB ukládat pokuty a opakovaná penále podnikům, přičemž proti uložené sankci lze podat opravný prostředek k Radě EU, popř. k ESD.

Velmi významným ustanovením Statutu je jeho čl. 35, jenž zajišťuje soudní kontrolu činnosti ECB a jejích orgánů jako určitý výraz její odpovědnosti. Na jeho základě je ECB podle čl. 230 odst. 3 SES aktivně legitimována k podání **žaloby na neplatnost právního aktu**. Na rozdíl od členských států, Rady EU či Evropské komise, jež jako tzv. privilegovaní žalobci nepotřebují pro podání takové žaloby prokazovat nezbytnost právní ochrany, může ECB podat žalobu na neplatnost jen v případě, že směřuje k ochraně jejích práv, resp. má zajistit zejména její

institucionální nezávislost, přičemž nezávislost ECB nemusí být narušena přímo právním předpisem, ale též např. absencí povinné konzultace ECB při přijímání sporného právního aktu. V zájmu zachování nezávislého postavení ECB, zejména ohledně jejího rozhodování v oblasti měnové politiky, však ESD nesmí přezkoumávat měnověpolitický obsah předmětného aktu, nýbrž jen jeho kompetenční základ a legislativně (administrativně) – procesní podmínky jeho přijetí.

V případě, že Evropský parlament, Rada nebo Komise poruší SES tím, že zanedbá svou povinnost přijmout určité rozhodnutí, je oprávněna ECB podat k ESD **žalobu na nečinnost** ve smyslu čl. 232 odst. 4 SES, z jehož znění mimo jiné vyplývá, že u této žaloby nemusí na rozdíl od žaloby na neplatnost prokazovat nezbytnost právní ochrany. Na druhou stranu z výše uvedeného ustanovení vyplývá i pasivní legitimace ECB, protože také pokud ona nepřijme příslušné rozhodnutí a poruší tak SES, mohou členské státy a příslušné orgány ES podat žalobu na nečinnost proti ní, a to opět bez nutnosti prokazovat nezbytnou právní ochranu.

Podle čl. 234 odst. 1 SES má dále ESD a od účinnosti Smlouvy z Nice SPS pravomoc rozhodovat o **předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu** aktů orgánů ECB, což se postupem času jeví jako stále aktuálnější, o čemž svědčí i situace z roku 2003, kdy se Evropská komise obrátila na ESD ve věci tolerování nadměrných rozpočtových deficitů Francie a Německa Radou EU. Obdobně se mohou soudy členských států obracet na ESD (popř. SPS) ve věcech platnosti a výkladu aktů ECB v řízení o námitce neaplikovatelnosti nařízení ECB podle **čl. 241 SES**.

ECB rovněž podléhá odpovědnosti ve smyslu **čl. 288 SES**. V případě mimosmluvní odpovědnosti za škodu způsobenou ECB nebo jejími zaměstnanci při výkonu své funkce jsou ti povinni takovou škodu nahradit, a to v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. Jinak spory ze soukromoprávních či veřejnoprávních smluv uzavřených ECB, které obsahují příslušnou rozhodčí doložku, rozhoduje ESD, v ostatních případech pak národní soudy, popř. jiné jurisdikce. Při vynucování povinností národních centrálních bank má ECB ve smyslu čl. 226 SES postavení jako Komise vůči členským státům EU a

může v konečném stadiu procedury předat věc k rozhodnutí ESD podle čl. 237 písm. d) SES.⁷²

5. Nezávislost ECB a obecná koncepce a pojmové znaky nezávislosti centrálních bank

Základním cílem tohoto oddílu je nejen přiblížit příslušné právní instrumenty zajišťující potřebnou míru nezávislosti ECB (a ESCB), a to zejména při realizaci péče o stabilitu cen jako jejího hlavního cíle a v dalších oblastech měnové politiky, a tím zprostředkovaně zajišťující určitý vertikální rozměr nezávislosti jednotlivých národních centrálních bank, ale hlavně z nich dovodit jakési pojmové znaky vztahující se obecně k nezávislosti centrálních bank (ECB i národních centrálních bank) ve všech jejích aspektech, které lze ostatně nalézt i na různých místech výše uvedeného textu věnovaného ČNB. Koncepce nezávislosti centrální banky má podle evropského práva odrážet specifické postavení centrální banky v soustavě orgánů veřejné moci tak, aby nedocházelo k ovlivňování měnové politiky centrální banky orgány členských států EU či EU samotnou, a to jakýmkoliv způsobem. Ovšem nezávislost centrální banky je poměrně širokým pojmem, jenž může být a také je nahlížen z různých stran, což také odráží rozlišování různých druhů takové nezávislosti, jež musí být posuzovány odděleně. Obecně můžeme rozlišovat **nezávislost institucionální, osobní, finanční (rozpočtovou)** (někdy považovány za samostatné) **a věcnou**.

5.1. Institucionální nezávislost

Za legální definici institucionální nezávislosti lze považovat text ustanovení čl. 108 SES, který stanoví, že *„při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou a statutem ESCB nesmějí ECB, žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů či institucí Společenství, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány a instituce Společenství a vlády členských států*

⁷² Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král, R.: *Evropské právo*. 3.vyd., Praha, C. H. Beck, 2006, kap. 10, s. 180 - 183

se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů ECB či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.“

Z této poměrně kvalitně pojaté definice institucionální nezávislosti lze jednoznačně dovodit jako pojmové znaky její pasivní a aktivní stránku. **Pasivní stránka** zakazuje orgánům ECB či národních centrálních bank přijímat nebo požadovat pokyny od orgánu Společenství, od vlády členského státu či jakéhokoli jiného orgánu⁷³, což může spočívat nejen v přímém udílení pokynů, ale též ve snaze rušit či měnit rozhodnutí orgánů centrální banky, ve snaze o revizi takových rozhodnutí formou procesního práva, jakož i v takovém postupu guvernéra centrální banky, který by rozhodnutí ohledně jejích hlavních úkolů konzultoval s politickými orgány⁷⁴. **Aktivní stránka** naopak zakazuje unijním orgánům a orgánům členských států přímo či nepřímo ovlivňovat rozhodování ECB a národních centrálních bank. Z hlediska nutnosti harmonizovat právní řády jednotlivých členských států s právem EU byla, jak už ostatně bylo naznačeno výše v kapitole věnované vztahu ČNB a vlády, mnohokrát novelizovaným § 9 z. o ČNB v českém právním řádu taktéž zakotvena úprava institucionální nezávislosti centrální banky, která ovšem odráží jen její pasivní stránku a výslovný zákaz příslušných orgánů ČR ovlivňovat činnost ČNB zde nenajdeme, což se jeví jako nedostatek. Dále je nutno podotknout, že jak aktivní, tak pasivní stránka institucionální nezávislosti ECB se vztahuje z hlediska výkladu úvodní věty čl. 108 SES pouze k výkonu hlavních úkolů ECB vymezených čl. 3 Statutu, mezi které patří:

- vymezení a provádění měnové politiky ES
- provádění devizových operací
- držení a správa oficiálních devizových rezerv členských států
- podpora plynulého fungování platebních systémů.

V ostatních oblastech činnosti ECB nejsou pokyny státních a unijních orgánů centrální bance výslovně zakázány. Například podle čl. 14.4 Statutu mohou národní centrální banky vykonávat i jiné úkoly než ty, které jsou uvedeny v tomto Statutu, pokud Rada guvernéřů neshledá dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, že tyto

⁷³ Srov. Tomášek, M.: *Právní nástupnictví měny euro*. Praha, Linde, 2000

⁷⁴ Například SRN musela před vstupem do měnové unie zrušit ta ustanovení zákona o Bundesbance, která umožňovala Spolkové vládě pozdržet rozhodnutí Bundesbanky až o dva týdny.

úkoly zasahují do cílů a úkolů ECB. Takové úkoly jsou vykonávány na vlastní odpovědnost a účet národních centrálních bank a nejsou považovány za součást úkolů ESCB a ECB. Na druhé straně není s evropským právem slučitelné, aby centrální banka nevykonávala všechny úkoly popsané v čl. 108 SES či ve čl. 3 Statutu, tedy aby za ni některé z úkolů vykonával jiný orgán.⁷⁵

Z hlediska institucionální nezávislosti ECB je také velmi důležitý čl. 113 SES, jenž umožňuje předsedovi Rady EU (jde o předsedu Rady ministrů hospodářství a financí EU – Ecofin) a příslušnému členu Evropské komise (odpovědného za oblast měnové politiky) účastnit se zasedání Rady guvernérů ECB a předsedovi Rady též předkládat Radě guvernérů návrhy k projednání. Jelikož však *není* taková účast výše uvedených vrcholných představitelů EU *spojena s hlasovacím právem* a Rada guvernérů není návrhy předsedy Rady ministrů EU vázána, nelze toto ustanovení z mého pohledu považovat za nepřípustný zásah do činnosti ECB či jejích orgánů omezující jejich institucionální nezávislost. Prezident ECB je na druhou stranu zván k účasti na zasedáních Rady (Ecofin), když ta projednává záležitosti mající vztah k cílům a úkolům ESCB. Avšak účast takových představitelů spojená s hlasováním je vyloučena, i kdyby mělo jít o hlasování o jiných než základních úkolech banky, třeba jen o hlasování procedurální.⁷⁶

Sporným se také jeví užití pojmu „konzultace“ v právních řádech členských států EU. Tento pojem je totiž široký a mnohoznačný a vyvolal v minulosti otevřenou diskusi o jeho interpretaci, jejímž výsledkem se stal výklad, že *konzultace mají mít toliko informativní charakter a nesmějí zakládat podezření, že jsou při nich centrální bankou získávány nebo požadovány pokyny*. Velmi významné problémy vyvolávají příslušná ustanovení právních řádů členských států zakotvující *povinnost centrální banky ex ante konzultovat* státní či politické orgány, což by potenciálně mohlo mít vliv na institucionální nezávislost centrální banky, a ohledně hlavních cílů

⁷⁵ Příkladem může být Itálie, kde až do roku 1997 spravoval devizové rezervy zvláštní orgán *Ufficio italiano dei cambi*, a nikoli centrální banka, nebo Lucembursko, kde dokonce rozhodnutí o měnové politice příslušela vládě a až zákonem z 1. 5. 1998 byl tzv. Lucemburský měnový institut přetvořen v klasickou (Lucemburskou) centrální banku.

⁷⁶ Např. Rakousko muselo v roce 1998 před svým vstupem do EMU novelizovat zákon o centrální bance tak, aby byl vyloučen vliv zástupců průmyslu v řídicích orgánech centrální banky, a aby byly vyloučeny možnosti zásahu státního komisaře rakouské vlády do pravomocí centrální banky.

centrální banky jsou ve smyslu čl. 108 SES takové konzultace přímo nepřípustné⁷⁷. S tím měla ostatně problémy i ČR, jež také byla ze strany ECB kritizována za nevhodné užití výrazu konzultace, což vedlo k přijetí nového eurokonformního znění § 9 odst. 2 z. o ČNB, a to, že *ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky*. Konzultace o jiných než základních úkolech centrální banky nejsou z hlediska evropského práva považovány za nepřípustné.

5.2. Osobní (personální) nezávislost

Smyslem osobní nezávislosti je zaručit, aby osoby s rozhodovací pravomocí při plnění hlavních úkolů centrální banky nebyly vystaveny žádným vnějším vlivům, a to zejména v souvislosti se jmenováním do funkcí nebo odvoláváním z funkcí. Jmenování do funkcí by nemělo být ovlivňováno politickými či zájmovými motivy, ale mělo by být postaveno na zákonem jasně stanovených pravidlech založených na odborných kritériích uchazečů o příslušnou výkonnou funkci v centrální bance, přičemž jakékoli politické zájmy či vlivy by měly být eliminovány rozložením návrhových a jmenovacích pravomocí mezi více orgánů, přičemž je patrně nejvhodnější, pokud se jedná o ústavní orgány zřizované přímou volbou v různých časových obdobích, což umožňuje lépe reflektovat rozložení politických sil. Určitá apolitičnost v případě jmenování vrcholných funkcionářů centrální banky jen jedním orgánem nenarušující její nezávislost je pravděpodobně zaručena pouze v dědičných monarchiích.⁷⁸ Z pohledu zajištění osobní nezávislosti centrální banky z hlediska jmenovacích pravomocí je rozhodný čl. 112 SES a čl. 11 Statutu, pokud jde o ECB, a čl. 62 písm. k) Ústavy, zejména ve znění nálezu ÚS ČR č. 285/2001 Sb., což bylo

⁷⁷ Před vstupem do EMU musela např. Francie upravit svůj zákon o centrální bance tak, aby bylo zaručeno, že povinnost guvernéra Banque de France podávat pravidelné zprávy prezidentu republiky či Národnímu shromáždění nesmí bránit výkonu jednotné měnové politiky měnové unie. Stejně tak v Irsku, kde byla až do roku 1998 uzákoněna povinnost guvernéra centrální banky konzultovat podle potřeby ministra financí o měnových otázkách. Belgie zase musela v novele zákona o centrální bance z roku 1998 odstranit dosavadní částečnou závislost centrální banky na ministerstvu financí a ministerstvu obchodu, jakož i její částečnou vázanost některými rozhodnutími panovníka.

⁷⁸ Např. v Belgii jmenuje členy bankovní rady nezávislý panovník. Ten byl zároveň oprávněn odvolat guvernéra centrální banky, a to i bez udání důvodu, což bylo samozřejmě neslučitelné s evropským právem, a proto bylo toto jeho oprávnění novou právní úpravou zrušeno. Podobně tomu bylo i ve Finsku, kde zákon o centrální bance z roku 1925 umožňoval prezidentu republiky odvolat guvernéra centrální banky z libovolného důvodu, a proto tato část finského práva musela být uvedena do souladu s příslušnými ustanoveními evropského práva.

blíže rozebráno v kapitole věnované Výkonné radě ECB a v kapitole věnované příslušnému nálezu. Podobně i otázka odvolávání příslušných funkcionářů byla již probrána výše, ať už v kapitole věnované orgánům ECB, tak v souvislosti s odvoláváním guvernéra a dalších funkcionářů ČNB.

5.3. Finanční (rozpočtová) nezávislost

Právním základem evropské, ale z hlediska její harmonizace i národních právních úprav finanční nezávislosti centrální banky z hlediska vztahu centrální banky k veřejným rozpočtům, je *čl. 101 SES*,⁷⁹ který výslovně *zakazuje ECB nebo národním centrálním bankám členských států poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům či institucím Společenství, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo podnikům veřejného práva členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů ECB nebo národními centrálními bankami*. Základním cílem takové úpravy je přispět k transparentnímu posuzování rozpočtových deficitů jednotlivých členských států EU⁸⁰ a zaručit nezávislost rozpočtové politiky státu na měnové politice centrální banky či měnové unie. Pokud by totiž centrální banky mohly veřejný sektor úvěrovat, pak by mohl vzniknout skrytý rozpočtový deficit. Stát by tedy například vykazoval určité zjevné parametry, kterými by byl v toleranci maximálně 3 % deficitu veřejných financí podle příslušného maastrichtského kritéria⁸¹, avšak takový výkaz by byl nedostatečný, protože ve skutečnosti by takový

⁷⁹ Stejně znění je vtěleno i do čl. 21 Statutu

⁸⁰ K tomuto procesu srov. Tomášek, M.: *Právní základy evropské měnové unie*. Praha, Bankovní institut, 1999; nebo Tomášek, M.: *Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy EU*. Právník, 1999, č. 11

⁸¹ Čl. 121 SES a její *Dodatkový protokol o postupu při nadměrném schodku* stanoví ve svém čl. 1 doporučenou **hodnotu výše rozpočtového schodku k HDP** na 3 % a doporučenou **hodnotu poměru státního dluhu k HDP** v tržních cenách na 60 %. Čl. 104 SES nicméně stanoví v případě výše rozpočtového schodku nutnost sledovat vývoj rozpočtové situace (odst. a), totiž zda poměr rozpočtového schodku k HDP nepřekračuje doporučenou hodnotu (3 %), ale vyjma případů, kdy buď poměr klesal podstatně a nepřetržitě a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě, anebo přebytek nad doporučenou hodnotou je pouze výjimečný a dočasný a poměr zůstává blízko k doporučené hodnotě. Oba předpoklady jsou součástí kritéria rozpočtového schodku a platí *alternativně*, čili buď je podmínka přípustného rozpočtového schodku splněna jeho absolutní výší do 3 % jeho poměru k HDP, anebo je třeba dojít k závěru, že rozpočtový schodek podstatně klesal či přesah doporučené hodnoty je výjimečný, dočasný a zůstává k doporučené hodnotě blízko. Podmínky respektování rozpočtového schodku stanoví **Pakt stability a růstu**, jehož právní část

stát byl ještě úvěrován centrální bankou, takže jeho skutečný rozpočtový deficit by překračoval povolená 3 %. Na druhou stranu je však nutno dodat, že výše uvedený zákaz úvěrování se nevztahuje na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, kterým národní centrální banky a ECB v souvislosti s poskytováním peněžních prostředků centrálními bankami garantují stejné zacházení jako soukromým úvěrovým institucím. Roku 2000 bylo ustanovení obdobné čl. 101 SES obsahující právní úpravu finanční nezávislosti zakotveno do novelizovaného znění § 30 odst. 2 z. o ČNB.

Finanční nezávislost centrální banky je podmíněna nejen tím, aby centrální banka a její představitelé nebyli spjati osobními vazbami se subjekty, od nichž by mohli přijímat nebo vyžadovat pokyny, či tím, aby úvěrováním veřejných rozpočtů nebyla centrální banka vtažena do hospodářské politiky veřejného sektoru, ale je podmíněna rovněž požadavkem, aby kdokoliv zvenčí nemohl prostřednictvím financování činnosti centrální banky ovlivnit nepřímo plnění jejích hlavních úkolů.⁸² Ostatně obdobný problém byl řešen i Ústavním soudem ČR, když český zákonodárce prosadil do novely z. o ČNB oddělení tzv. provozního a investičního rozpočtu od rozpočtu pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB s cílem dostat příslušný provozní a investiční rozpočet pod větší kontrolu, přičemž argumentoval tím, že schvalování tohoto rozpočtu nesahá na měnověpolitické cíle ČNB a pouze se sledují náklady na budovy, platy, počítače atd.. S tím se však Ústavní soud neztotožnil s konstatováním, že mezi oběma rozpočty je velmi tenká, nezřetelná hranice a lze je jen velmi obtížně oddělit, a pokud by to přeci jen šlo, pak by bylo potenciálně možné cestou rozpočtového omezení, byť i jen nákladů na ony platy či počítače členů bankovní rady ČNB (nikoli jen jejích ostatních zaměstnanců), nepřímo působit na plnění hlavních úkolů ČNB.⁸³

sestává z Nařízení ES 1466/97 Rady EU ze 7. 7. 1997 o posilování dohledu nad rozpočtovými pozicemi a o dohledu nad koordinací hospodářských politik, a z Nařízení ES 1467/97 Rady EU ze 7. 7. 1997 o urychlování a vyjasňování aplikace postupů při nadměrném rozpočtovém schodku.

⁸² Tento typ finanční nezávislosti centrální banky ve smyslu vztahu třetích subjektů k rozpočtu centrální banky tvoří někdy samostatně vydělovanou kategorii tzv. rozpočtové nezávislosti centrální banky.

⁸³ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001 – více viz subkapitola 3.3.2

Podle čl. 27 Statutu je účetnictví ECB a národních centrálních bank auditováno nezávislými externími auditory, doporučenými Radou guvernérů ECB, kteří jsou oprávněni zkoumat všechny účty a mají právo získávat úplné informace o operacích centrální banky. *Účetní dvůr ES* vykonává kontrolní činnost ve smyslu čl. 248 SES toliko, pokud jde o efektivnost správy, čímž se míní efektivnost a hospodárnost, s níž vedení ECB a národních centrálních bank spravují provozní záležitosti centrální banky. ECB je jedním z orgánů EU, a tak se na ni *mutatis mutandis* musejí vztahovat i opatření o kontrole v rámci činnosti orgánů EU, kterou vykonává Účetní dvůr. Jinak jsou však ECB a stejně tak i národní centrální banky podnikatelské entity, které by proto měl z logiky věci auditovat nezávislý auditor, neboť právě ti auditují i komerční banky, nad nimiž některé centrální banky případně dohlížejí (případ ČR).⁸⁴ Důvod, že Účetní dvůr ES nemůže kontrolovat nic než provozní správu, spočívá ovšem primárně v tom, že ECB nedisponuje kapitálem, který by jí upsala Evropská unie, nýbrž kapitálem, který jí upsaly jednotlivé národní centrální banky zúčastněných zemí měnové unie.⁸⁵

Rozpočtová nezávislost ECB byla rovněž předmětem sporu mezi samotnou ECB a Evropskou komisí, kterým se musel zabývat ESD ve svém rozsudku z 10. července 2003.⁸⁶ Zde šlo o to, že ECB se bránila působnosti kontrolních orgánů Evropské komise spatřující v tom průlom do své nezávislosti, a to cestou přijetí vlastního opatření k potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství - rozhodnutí č. 1999/726, jímž bylo v rámci ECB vytvořeno tzv. Ředitelství pro vnitřní audit. Takovéto rozhodnutí považovala Komise za odporující nařízení č. 1073/99, a proto byla nucena podat ve smyslu čl. 230 SES žalobu na jeho neplatnost. ECB reagovala tvrzením, že orgány Komise pro potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství nemohou z důvodu ochrany nezávislosti ECB vykonávat v jejím rámci kontrolní činnost, k čemuž by měla být povolána specializovaná složka ECB, a že se tedy na ECB příslušné nařízení č. 1073/99 nevztahuje a tudíž s ním její rozhodnutí nemůže být v rozporu. Dále argumentuje porušením principu proporcionality, neboť

⁸⁴ Tomášek, M.: *Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2002, č. 1/2002, s. 35

⁸⁵ Výše tohoto úpisu se stanoví podle klíče podílu příslušného členského státu na hrubém domácím produktu a podle klíče počtu obyvatelstva.

⁸⁶ Rozsudek ESD v právní věci C – 11/00 **Komise ES v. Evropská centrální banka** ze dne 10. července 2003

podle ní se „finanční zájmy Společenství“ ve smyslu čl. 280 SES, na jehož základě bylo přijato i výše uvedené nařízení, vztahují toliko k výdajům a příjmům rozpočtu ES, protože tato část SES se vztahuje jen k rozpočtu ES, aniž by se výslovně zmiňovala o rozpočtu ECB. V tomto také odkazuje na negativní vymezení vztahu mezi rozpočtem ES a finančními zájmy Společenství v Nařízení Rady č. 2988/95, a to tak, že se tyto finanční zájmy nedotýkají rozpočtů, které nemají vztah k rozpočtu ES. Útok proti finančním zájmům Společenství je přitom definován jako „*protiprávní akt nebo opomenutí směřující ke ztrátě příjmů rozpočtu Společenství*“. V této souvislosti ECB zdůraznila, že její zdroje pocházejí ze zdrojů upisovatelů základního kapitálu a z jejích měnových operací, čímž je rozpočet ECB nezávislý na rozpočtu Společenství a jeho zdrojích. Jediným vztahem mezi rozpočtem ECB a rozpočtem Společenství je tak jen daň z příjmů zaměstnanců, jež však představuje pouhá 3 % objemu rozpočtu Společenství. Dále ECB uvedla, že schvalování rozpočtu ECB a roční účetní závěrky podléhají výlučně schvalování řídicími orgány ECB. ESD odmítl argumenty ECB ohledně omezení působnosti ochrany finančních zájmů Společenství jen na Společenství v užším smyslu s tím, že ECB je součástí Společenství v širším smyslu, neboť každá instituce EU, která odvozuje svoji existenci ze SES, je součástí komunitárního rámce a tedy i finančních zájmů Společenství jako celku. Zvláště ECB jako ústřední orgán měnové politiky Společenství je klíčovou součástí uskutečňování finančních cílů Společenství. Finanční zájmy Společenství ESD definoval jako finanční zájmy všech účastníků Společenství včetně příjmů a výdajů ECB. Tímto rozhodnutím tedy ESD potvrdil oprávnění orgánů Evropské komise vykonávat kontrolní funkce ve všech institucích, které odvozují svůj původ z primárního práva ES, tedy i v ECB.

5.4. Věcná (funkční) nezávislost

Věcná, resp. funkční nezávislost centrální banky spočívá ve způsobu, jakým právní řád každého členského státu vyjádří autonomní postavení centrální banky při výkonu jejích základních funkcí, které jsou jí podle práva svěřeny, tedy při vymezování a provádění měnové politiky, provádění devizových operací, držení a správě oficiálních devizových rezerv členských států a podpoře plynulého fungování platebních systémů, zejména se zřetelem k právně jasně definovanému primárnímu cíli centrální banky, kterým je péče o cenovou stabilitu. Udržování cenové stability je

ostatně taktéž prvořadým cílem ESCB a ECB při současné podpoře obecných hospodářských politik Společenství a nedělitelnosti měnové politiky ve smyslu čl. 105 odst. 1 SES.

Věcná (funkční) nezávislost centrální banky velmi úzce souvisí s její shora vymezenou institucionální nezávislostí. Z teoretického hlediska lze tuto nezávislost centrální banky při výkonu jejích základních funkcí označit jako věcnou (funkční) nezávislost *stricto sensu*. Z pohledu věcné (funkční) nezávislosti a z toho, co již bylo napsáno o institucionální nezávislosti lze zde dále poukázat na čl. 113 odst. 3 SES a čl. 15.3 Statutu upravující povinnost ECB předložit Radě EU, Evropskému parlamentu a Evropské komisi výroční zprávu o měnové politice za předchozí rok. Prezident ECB předkládá Radě EU a Evropskému parlamentu zprávy, na jejichž základě je vedena obecná rozprava. Dále mohou být v příslušných výborech Evropského parlamentu dotazováni kromě prezidenta i viceprezident ECB a další členové Výkonné rady. Tomu odpovídá i právo členů Výkonné rady vyjádřit se a zaujmout stanovisko k projednávaným otázkám. V těchto případech se však omezuje právo Evropského parlamentu na věcnou diskusi o činnosti ECB, aniž by mohla být nastolena otázka možné kontrolní či dozorové funkce Evropského parlamentu a omezení nezávislosti ECB. Tato úprava by se ostatně mohla stát jakýmsi vzorem pro právní úpravu vztahu mezi ČNB a Parlamentem ČR. Podle z. o ČNB je ČNB povinna předkládat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně zprávu o měnovém vývoji a v případě, že se na tom Poslanecká sněmovna usnese, předložit jí do 30 dnů mimořádnou zprávu. Poslanecká sněmovna si zároveň může vyžádat doplnění předložené zprávy, kterou je ČNB povinna předložit do 6 týdnů. V ostatních případech vezme Poslanecká sněmovna zprávu na vědomí. Nemůže jí však odmítnout či žádat realizaci konkrétních kroků či opatření. Proto i přes nepřilíš ideální zakotvení možnosti žádat doplnění zprávy o měnovém vývoji lze usoudit, že takové opatření nebrání ČNB, aby byla plnokrevným členem ESCB, neboť neumožňuje ani výkonné, ani zákonodárné moci určovat či korigovat politiku ČNB.

Příslušná ustanovení SES umožňují centrálním bankám vykonávat i některé další pravomoci, než jen ty, které jsou vymezeny v čl. 105 odst. 2 SES, zejména v oblasti bankovního dohledu ve smyslu čl. 105 odst. 5 SES, podle něhož má ESCB a ECB přispívat k plynulému provádění opatření, která příslušné orgány přijaly v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi. Bankovní dohled, jehož nezávislý

výkon můžeme spojovat s pojetím věcné (funkční) nezávislosti centrální banky *largo sensu*, je tedy i v podmínkách měnové unie plně v kompetenci národních orgánů a ECB plní v této oblasti toliko funkci koordinační.⁸⁷ Tato věc se ovšem jeví jako poněkud problematická, protože bankovní dohled není plně sjednocen co do orgánů jej vykonávajících.⁸⁸

5.5. Závěrem

K výše uvedenému vymezení různých aspektů nezávislosti centrální banky by bylo vhodné pro pořádek doplnit ještě *nezávislost v mezinárodním měřítku*. V případě ECB je projevem této formy nezávislosti skutečnost, že ECB má právo být zastoupena při Mezinárodním měnovém fondu (MMF), jednom z klíčových prvků mezinárodního měnového systému, a při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Účast ECB na zasedáních těchto mezinárodních organizací má za cíl přispívat ke vzájemné výměně informací. I touto formou si ECB může zachovávat svou nezávislost. Faktické uplatnění této nezávislosti centrální banky však zatím naráží na obtíže. V praxi totiž neexistuje žádná mezinárodní organizace, která by se věnovala výlučně měnové problematice. I MMF řeší vedle měnových problémů i otázky obecné hospodářské politiky, ke kterým potřebuje centrální banka vládu. Členské státy jsou tak reprezentovány jak guvernéry centrálních bank, tak i ministry financí a hospodářství. Institucionální dimenzi tohoto problému je teoreticky možné překlenout účastí zástupce Evropské komise (komisaře pro ekonomické a finanční záležitosti) a předsedy Ecofinu (Rady pro ekonomické a finanční otázky EU – ministra hospodářství či financí předsedající členské země), nicméně je třeba mít na paměti, že ne všechny členské státy EU jsou také účastníky měnové unie a tedy nositeli jednotné měnové politiky.⁸⁹

Ze znění jednotlivých kapitol tohoto oddílu jednoznačně vyplývá, že je nezávislost jak ECB, tak ESCB ve všech svých aspektech zajištěna příslušnými ustanoveními SES a Statutu poměrně důsledně a kvalitně při vyvážené míře

⁸⁷ Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, s. 155 - 168

⁸⁸ Podrobněji viz kapitola 3.6

⁸⁹ Tomášek, M.: *Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2002, č. 1/2002, s. 38

odpovědnosti. Dále nezbyvá než konstatovat, že nezávislost ČNB není v důsledku členství ČR v EU a členství ČNB v ESCB z hlediska plnění jejích základních úkolů a cílů (tedy zejména péče o stabilitu cen a dalších úkolů v oblasti měnové politiky), jakožto základních cílů centrálních bank obecně, u nichž si ponechává výlučnou pravomoc, nikterak ohrožena. Naopak lze spíše tvrdit, že dosavadní evropská právní úprava vymezení vztahu mezi centrální bankou a ostatními orgány EU jak výkonné, tak zákonodárné moci je podobně jako např. německá právní úprava ve smyslu z. o Bundesbank vyvážená a v minulosti představovala a stále představuje vhodný inspirační rámec pro českou právní úpravu. Ani po uvažovaném vstupu ČR do eurozóny, kdy bude přenesen na ECB i výkon měnové politiky a ČNB se tak stane jen jakýmsi jejím prováděcím orgánem, nepůjde vlastně o omezení nezávislosti ČNB, neboť ta již nebude pro ČR z hlediska její účasti v měnové unii vrcholným orgánem měnové politiky, kterým se stane právě ECB, ale spíše o problematiku omezení či neomezení suverénních práv ČR, což však je již jiná otázka přesahující rámec této práce.

K tomu, aby ČR vstoupila do eurozóny a mohla začít používat jednotnou měnu euro, musí splnit tzv. **maastrichtská konvergenční kritéria**. Prvním z těchto kritérií je *kritérium cenové stability*, podle něhož průměrná udržitelná míra inflace měřená indexem spotřebitelských cen nesmí překročit o více než 1,5 % průměrnou inflaci nejvýše tří „inflačně nejstabilnějších“⁹⁰ zemí. V roce 2008 ČR toto kritérium evidentně nesplňovala díky proinflačním šokům, které významně, ale jen dočasně, posunuly inflaci nad hodnotu daného kritéria. Druhým kritériem je *kritérium dlouhodobých úrokových sazeb*, kdy průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba nesmí překročit o více než 2 % úrokovou sazbu nejvýše tří „inflačně nejstabilnějších“ zemí, což ČR plní bez problémů. Další dvě kritéria jsou fiskální povahy. Jde o dosažení *kritéria maximálně 3 % rozpočtového deficitu veřejných financí*, což se ČR v roce 2008 dařilo po dlouhé době zvládat poměrně s rezervou, ale po započetí tzv. globální ekonomické recese se zcela jistě mimo jiné sníží objem příjmů státního rozpočtu a tím i zvýší rozpočtový deficit, a to jistě nad hodnotu

⁹⁰ Ustanovení čl. 121 odst. 1 SES mluví o nejvýše třech *nejlepších výsledcích* v oblasti cenové stability, a tuto formulaci lze vykládat buď jako nejlepší = nejnižší míra inflace, nebo klást důraz na „stabilitu“, což by při testování průměrné míry inflace umožňovalo ECB podle uvážení z výpočtu vyloučit země s deflačními výkyvy. Podle Konvergenční zprávy ECB 2004 se ECB přiklání ke druhému výkladu.

příslušného kritéria. Dále jde o *maximálně 60 % poměr hrubého veřejného dluhu k HDP*, který se v podmínkách ČR nachází hluboko pod limitní hodnotou.

Poslední hodnotou je uplatňování tzv. *mechanismů směnných kurzů* ERM II. Pokud chce ČR zavést euro jako svou národní měnu, musí po splnění a udržitelnosti kritérií zavést fixní kurzový režim Kč k euru a alespoň po dobu dvou let jej udržovat v povoleném koridoru vymezeném flukтуаčním pásmem kurzového rozpětí maximálně $\pm 15 \%$, což se jeví z ekonomického hlediska jako obtížné a nežádoucí. S naším případným vstupem do režimu ERM II souvisí vyjasnění *kompetenčních vztahů*, protože rozhodnutí o konkrétní době vstupu do mechanismu ERM II a následném přijetí eura (po případném souhlasném referendu) bude v kompetenci vlády ČR, ve spolupráci a po konzultacích s ČNB. Sice podle § 35 písm. a) z. o ČNB „*ČNB stanoví, po projednání s vládou, režim kurzu české měny k cizím měnám, přičemž nesmí být ohrožen hlavní cíl ČNB*“, lze však dovodit, že se jedná o kvalitativně vyšší úroveň než jen stanovení kurzu, tj. jde zde primárně o politické rozhodnutí. Stanovení kurzového režimu je prvním krokem vedoucím ke změně národní měny, a proto vhodnější je na tento proces aplikovat § 10 odst. 2 z. o ČNB, kdy „*záležitosti měnověpolitické povahy spadají do působnosti vlády České republiky*“ a centrální banka plní vůči vládě poradní povinnost. Je však zřejmé, že takovýto proces vyžaduje široký konsenzus nejen mezi vládou a ČNB, ale i napříč politickým spektrem a vysoce kvalifikované prezentování našich měnověpolitických pozic a názorů v evropských strukturách.⁹¹

Na závěr bych se rád stručně zmínil o možných dopadech tzv. **Lisabonské smlouvy** reformující instituce EU na nezávislost ECB, neboť pokud tato smlouva vstoupí v platnost, může mít i přes relativně drobné změny pro nezávislost ECB poměrně vážné důsledky. Zatímco totiž dosavadní evropské primární právo ponechávalo ECB dosti velkou autonomii s primárním úkolem provádět a zajišťovat měnovou politiku ve Společenství a řadilo jí mezi ostatní orgány a poradní instituce unie, Lisabonská smlouva již řadí ECB mezi klasické základní orgány unie, tedy

⁹¹ *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou*. Společný dokument Ministerstva financí ČR a České národní banky schválený vládou České republiky na jejím zasedání dne 16. prosince 2008.
http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/strategie_dokumenty/download/maastricht_vyhodnoceni_2008.pdf

Evropský parlament, Radu EU, Evropskou radu, Evropskou komisi, Evropský soudní dvůr (a nově sem řadí nejen ECB, ale i Účetní dvůr), a tím zřetelné dělící místo mezi nimi, které zdůrazňovalo rozdílné zájmy jednotlivých institucí a žádoucí nezávislost centrální banky, vymizelo. Navíc smlouva explicitně zmiňuje, že tyto orgány při prosazování politik EU budou mezi sebou loajálně spolupracovat, a to i přes často zjevně odlišné cíle. Zatímco záměrem členských států v Radě a Komise může být maximalizace ekonomického růstu, například v souvislosti s plněním takzvané Lisabonské strategie, Evropská centrální banka má primárně sledovat splnění cíle stability cenové hladiny. Nová právní úprava by mohla dát do rukou odpůrců nezávislé ECB nástroj k prosazování expanzivnější měnové politiky.

Evropská centrální banka při nastavování svých základních úrokových sazeb navíc získá silného potenciálního oponenta v podobě ministrů financí členských států eurozóny. Ti se již nyní scházejí v tzv. Euroskupině, která dosud neměla právní oporu v zakládajících smlouvách a fungovala jako neformální setkávání ministrů financí ze zemí, které zavedly euro. Lisabonská smlouva jim však poprvé uděluje oficiální statut, což posílí jejich pozici. Smlouva totiž obsahuje speciální Protokol o Euroskupině, který byl připojen za oficiálním účelem utužit koordinaci hospodářských politik v eurozóně. Posílení role ministrů financí států eurozóny uvnitř Evropské unie může mít dopad nejen na zvýšenou formu nátlaku vůči Evropské centrální bance, ale i na zřetelnější rozdělení členských států podle jejich měnové jednotky. Státy s eurem budou tvořit jádro EU, ostatní členové váhající se vstupem do eurozóny se budou stále více ocitát na periferii hospodářské politiky unie.

Dále dojde ke změně způsobu volby šestičlenné Výkonné rady ECB. Její členové byli dosud voleni vzájemnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád. Nově to bude kvalifikovanou většinou. Teoreticky to může znamenat, že menší státy budou moci být při výběru prezidenta a dalších pěti členů Výkonné rady ECB přehlasováni.

Celkově lze tedy říci, že výše zmíněné zásahy do činnosti ECB příslušnými ustanoveními Lisabonské smlouvy nejsou vůbec šťastné a dostávají se do rozporu s do Lisabonské smlouvy taktéž zanesenou úpravou důsledné nezávislosti ECB (v

tomto ohledu se Maastrichtská smlouva nemění), což může vést ke střetu, který bude muset řešit až ESD.⁹²

6. Shrnutí a úvahy de lege ferenda

6.1. Nezávislost a odpovědnost ČNB

Jak již bylo naznačeno, představuje nezávislost centrální banky nezbytnou podmínku a imanentní součást úspěšné realizace měnové politiky a tedy udržitelného neinflačního růstu ekonomiky, jejíž vyšší míra zajištění ostatně vyplynula ze zkušeností z keynesiánské hospodářské politiky 60. let 20. století, kdy představitelé politické moci často obětovali dlouhodobé zvýšení inflace krátkodobé stimulaci růstu a zaměstnanosti. Nezbytnost důsledného zajištění nezávislého postavení centrální banky má význam zejména s ohledem na plnění jejího hlavního měnového cíle, kterým je v naprosté většině případů (samozřejmě i v případě ČNB a celého ESCB) *cenová stabilita*. Její význam vyplývá z empirických zkušeností s vývojem světové ekonomiky, které potvrzují, že vysoká a nestabilní inflace má pro vývoj ekonomiky negativní důsledky. Vyšší inflace je za prvé zpravidla volatilnější, což zvyšuje orientaci investorů na krátkodobé finanční investice a na zajišťování se proti inflaci na úkor dlouhodobějších, produktivních investic, dále je spojena s vyššími nominálními úrokovými sazbami, které stimulují příliv krátkodobého, rizikového kapitálu. Dlouhodobější vyšší inflace má také za následek zafixování inflačních a depreciačních očekávání při rozhodování ekonomických subjektů. Neanticipovaná vysoká inflace však může přinést i další ekonomické problémy či zkreslení, a to např. redistribuci důchodu od věřitelů k dlužníkům, znehodnocení úspor či deformaci daňového systému, které snižují růstový potenciál ekonomiky. Kromě těchto ekonomických faktorů mají však vliv na dosahování stabilní míry inflace na státní moci nezávislou centrální bankou také faktory právněpolitické, a to s ohledem na splnění podmínek pro budoucí uvažované členství ČR v eurozóně.

Význam nezávislosti centrální banky vystupuje v této souvislosti do popředí především proto, že politická moc se může snažit přimět centrální banku k

⁹² Jedlička, J.: *Ohrozí Lisabonská smlouva nezávislost ECB?*. 21.3.2008, <http://www.euroskop.cz/38/8836/clanek/ohrozi-lisabonska-smlouva-nezavislost-ecb/>

opatření, která sice mohou krátkodobě vést k podpoře ekonomického růstu, ale v delším období se projeví v nežádoucím růstu inflace, zatímco růst ekonomické aktivity se vrátí na původní úroveň nebo (v důsledku zvýšené inflace) dokonce i na úroveň nižší. Dostatečná míra nezávislosti na politické moci umožňuje centrální bance těmto tlakům odolávat.⁹³

Z tohoto pohledu byla problematice nezávislosti centrální banky v předchozích oddílech poměrně zevrubně věnována pozornost, a to jak z hlediska evropské právní úpravy vymezující postavení ECB a ESCB, jakož i jednotlivých národních centrálních bank (včetně ČNB) v něm a zakotvující jejich nezávislost, tak z hlediska české vnitrostátní právní úpravy postavení a nezávislosti ČNB, a to jak ve smyslu ústavněprávním, včetně relevantní judikatury Ústavního soudu ČR, tak ve smyslu z. o ČNB. Pozornosti této práce neunikly ani určité většinou politicky motivované snahy o získání určité kontroly či vlivu na obsazování výkonných funkcí v ČNB a samotné fungování ČNB, zejména pokud jde o rozhodování o zásadních měnověpolitických otázkách, a to cestou implantace některých dodatečných úprav či ustanovení převážně do novelizací z. o ČNB přijímaných na přelomu tisíciletí v rámci harmonizace české právní úpravy s právní úpravou evropskou, které ohrožovaly za prvé její institucionální (popř. věcnou) nezávislost stanovením konzultační povinnosti ČNB k vládě a vyžadováním dohody s vládou ohledně stanovení inflačního cíle a kurzového režimu, dále její finanční (rozpočtovou) nezávislost podřízením části rozpočtu ČNB schválení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, jakož i nezávislost osobní v podobě zakotvení vázanosti jmenování členů bankovní rady ČNB návrhem vlády. Tyto úpravy proto nebyly kladně přijaty velkou částí odborné veřejnosti, ani mnohými významnými mezinárodními institucemi, např. Mezinárodním měnovým fondem, Evropskou komisí či Evropskou centrální bankou. Ústavní soud je poté jako strážce ústavnosti shledal neústavními a s účinností od 3. 8. 2001 zrušil.

Právní úprava postavení ČNB v české právní úpravě při budování koncepce její nezávislosti nachází svůj inspirační zdroj zejména v kvalitní úpravě postavení Bundesbanky v německém právu a s ohledem na členství ČR v EU také v rovněž

⁹³ Česká národní banka in www.cnb.cz. 15. 11. 2005, http://www.cnb.cz/cs/faq/nezavislost_cnb.html

kvalitní evropské právní úpravě. V tomto ohledu musela projít jak zákonná, tak s ohledem na hlavní cíl ČNB též ústavní česká úprava procesem harmonizace, v jejímž důsledku se v české úpravě projevíly mnohé pozitivní prvky upevňující nezávislost ČNB, zejména musela splňovat tzv. *evropská kritéria nezávislosti centrálních bank* tak, jak jsou zakotvena v základních dokumentech EU. Tato kritéria se projevují v několika stránkách či aspektech. *Osobní nezávislost* zaručuje, aby osoby s rozhodovací pravomocí při plnění hlavních úkolů centrální banky nebyly vystaveny žádným vnějším vlivům, a to zejména v souvislosti se jmenováním do funkcí anebo odvoláváním z funkcí. Obsahem *institucionální nezávislosti* je zákaz pro ECB a národní centrální banky přijímat nebo požadovat pokyny od orgánů Společenství či vlády členského státu, nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se přitom zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování ECB. *Finanční (rozpočtová) nezávislost* je nástroj, kterým se má oddělit státní rozpočet od centrální banky v tom smyslu, aby centrální banka nemohla tento státní rozpočet úvěrovat či sanovat, a aby tak byla zaručena nezávislost rozpočtové politiky státu na měnové politice centrální banky či měnové unie, a dále se stanoví zákaz pro třetí subjekty stanovovat nebo ovlivňovat rozpočet centrální banky. Konečně *věcnou (funkční) nezávislostí* se rozumí autonomie centrální banky při výkonu těch jejích základních funkcí, které jsou jí podle práva svěřeny.

Lze tedy jednoznačně konstatovat, že i přes počáteční problémy se v prostředí ČR podařilo s německou inspirací, následnou evropskou harmonizací a s významným přispěním českého Ústavního soudu vytvořit poměrně kvalitní právní zakotvení postavení ČNB s ohledem na její důslednou nezávislost ve všech aspektech ve smyslu evropského pojetí a kritérií nezávislosti centrálních bank, a to i přes nedůslednost některých ustanovení. Na druhou stranu je však třeba si položit otázku, zdali nejsou v některých případech některé centrální banky nezávislé až do té míry, že se stávají prakticky nekontrolovatelnými, neodpovědnými a vytvářejícími dojem jakéhosi „státu ve státě“, což by nabourávalo tradiční demokratické pojetí vzájemného vyvažování jednotlivých pilířů státní moci. Přehnaná nezávislost totiž

může přinášet i rizika. Např. A. Alesina⁹⁴ vysvětluje, proč nezávislost centrální banky nemůže být neomezená, třemi důvody : za prvé, neformální kontakty mezi bankovní radou a vládou nikdy nelze úplně eliminovat, naopak vzájemná informační povinnost zakotvená v příslušných ustanoveních z. o ČNB je spíše žádoucí. Za druhé, úplná nezávislost by mohla vyvolat problém koordinace mezi měnovou a rozpočtovou politikou, přičemž pokud by centrální banka prováděla svou protiinflační politiku nezávisle, tj. bez ohledu na hospodářské cíle vlády, bude vláda nucena k expanzivní rozpočtové politice, což by mohlo vést k vysokým úrokovým sazbám a nadhodnocené domácí měně a v konečném důsledku k vytěsňování soukromých investic a exportu vládními výdaji, což je z dlouhodobého hlediska nepříznivé. Proto musí být zajištěna určitá koordinace mezi měnovou politikou ČNB a rozpočtovou politikou vlády při respektování nezávislosti ČNB v oblasti plnění jejího hlavního cíle, tedy péče o cenovou stabilitu tak, jak je tomu po vzoru čl. 105 odst. 1 SES a v § 2 odst. 1 z. o ČNB. Za třetí, společnost se nikdy nemůže vzdát demokratické kontroly nad měnovou politikou. Obecně lze říci, že ČNB musí mít nejen nezávislost, ale i odpovědnost.

Odpovědnost je v soudobé literatuře definována nejčastěji jako závazek centrální banky vůči orgánu, který jí přidělil autonomii, nebo který jí zadává měnověpolitické cíle, což může být parlament, popř. vláda. Odpovědnost může, podobně jako nezávislost, nabývat různých forem. ČNB by měla nést určitou přiměřenou odpovědnost za plnění svých cílů v oblasti měnové politiky, tedy zkráceně *měnověpolitickou odpovědnost*. Ta má však smysl pouze tehdy, pokud přistoupíme na odlišení tzv. cílové a operační nezávislosti ČNB. V případě, kdy ČNB má úplnou *nezávislost operační*, tedy nezávislost ve výběru a použití měnověpolitických nástrojů při dosahování cílů banky, zatímco cíl měnové politiky je stanoven zákonem, popř. po projednání s exekutivním orgánem, je ČNB odpovědna za dosažení tohoto cíle, jak to ostatně vyplývá z ustanovení § 35 písm. a) z. o ČNB ve smyslu čl. 98 Ústavy a § 2 odst. 1 z. o ČNB, který uvádí, že „*ČNB stanoví, po projednání s vládou, režim kurzu české měny k cizím měnám, přičemž*

⁹⁴ Alesina, A. : *Politics and business cycles in industrial democracies*. Economic policy, 1989, 8, April, s. 82 - 83

však nesmí být ohrožen hlavní cíl ČNB,“ jehož znění se zdá být s ohledem na zachování institucionální nezávislosti ČNB poměrně zdařilé.

Kromě této speciální měnověpolitické odpovědnosti za plnění cíle má ČNB, tak jako každá veřejnoprávní i soukromoprávní osoba s vlastní právní subjektivitou, odpovědnost za své *hospodárné a zákonné vynakládání prostředků na své fungování* při respektování rozpočtové nezávislosti ve smyslu příslušného nálezu Ústavního soudu.⁹⁵ Tato odpovědnost je vyjádřena vztahem ČNB ke „zřizovateli“, resp. jím určenému subjektu, na kterého může být kontrolní mechanismus delegován. Z tohoto hlediska je tedy ČNB odpovědna ve smyslu § 47 a násl. z. o ČNB Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR skrze nezávislé auditory a Nejvyšší kontrolní úřad, kteří kontrolují a přezkoumávají její účetnictví a hospodaření při zachování potřebné míry rozpočtové nezávislosti.

Existují však i další, méně formalizované způsoby odpovědnosti, které mohou být jen rámcově právně zakotvené nebo vyjadřovat byť i jen nepřímou odpovědnost ČNB, např. podávání měnověpolitických zpráv Poslanecké sněmovně i veřejnosti, podávání zpráv o finanční stabilitě Poslanecké sněmovně, jakož i podávání zpráv o výkonu dohledu nad finančním trhem Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, dále vzájemná informovanost mezi ČNB a vládou v oblasti měnové a hospodářské politiky, plnění poradních funkcí, účast na přijímání relevantních nových zákonných úprav včetně zaujímání stanovisek k nim, účast ministra financí na zasedáních bankovní rady s poradním hlasem apod. S odpovědností však nelze zaměňovat transparentnost nebo dokonce odpovědnost odmítat s odkazem na transparentnost. Transparentnost je nutná a nedílná součást kredibility centrální banky a předpokladem bezproblémového uplatňování její odpovědnosti. Je to však určitým způsobem vynucený (institucionálním zakotvením, veřejným míněním, tlakem médií), někdy podmíněný i dobrovolně zavedenými zvyklostmi, jednostranný informační tok vybraných údajů. Příjemci těchto informací nejsou definováni, nemají možnost ověřování údajů, nemusejí je ani přijímat, natož poskytovat nějakou zpětnou vazbu. Příkladem mohou být různá veřejná slyšení, pravidelné tiskové konference,

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001 (blíže viz kapitola 3.3.2)

právně nezávazné interpretace měnověpolitických cílů atd. Naopak odpovědnost centrální banky (v nejširším slova smyslu) je právně zakotvený dvou či vícestranný vztah mezi ČNB a Parlamentem, NKÚ, exekutivou, auditory, soudem.

Musí být tedy pevně stanovená pravidla, co která instituce nejenom může, ale v dané situaci i musí či nesmí činit. Právě takto zakotvená odpovědnost, byť se to může zdát paradoxní, současně posiluje nezávislost a právní jistotu.⁹⁶

6.2. K ústavnímu zakotvení ČNB

Na tomto místě bych se rád věnoval problematice ústavního zakotvení ČNB v čl. 98 Ústavy. Na jednu stranu je jednoznačné, že ČNB zaujímá mezi jednotlivými vrcholnými orgány státní moci, vzhledem ke své odpovědnosti za provádění velmi významných pravomocí v oblasti měnové politiky v čele s péčí o cenovou stabilitu, důležité postavení, ale na druhou stranu se nabízí otázka, zdali je skutečně její ústavní zakotvení do samostatné hlavy a ústavní zakotvení vůbec nezbytné, relevantní a ústavně konformní z hlediska demokratického právního státu, i s ohledem na historické konsekvence jejího formování. Ústava ČR vychází ze suverenity lidu, který je zdrojem veškeré státní moci a uskutečňuje ji na základě principu její dělby na zákonodárnou, výkonnou a soudní, což ale z hlediska čl. 2 odst. 1 Ústavy nevylučuje, aby byl s ohledem na nové společenské potřeby a dynamický rozvoj společenských vztahů konstituován kromě „klasických tří pilířů státní moci“ i další pilíř reprezentovaný příslušným vrcholným orgánem, což si lze představit např. v oblasti moci kontrolní. Na druhou stranu je však velmi obtížné si představit teorii, že suverénní lid vykonává jako svou suverénní moc i moc bankovní. Je třeba připomenout, že zakotvování vyšší míry nezávislosti ČNB a centrálních bank obecně, jejichž měnověpolitická činnost byla původně integrální součástí moci výkonné, reprezentované zde vládou odpovědnou parlamentu, souvisela právě s nadměrným posilováním vládní moci formou měnových manipulací k překonávání svých finančních obtíží. Proto byla jakási odvozená část moci výkonné reprezentující měnovou politiku státu delegována na samostatný orgán v podobě centrální banky, což však zcela nezbavuje moc výkonnou odpovědnosti za makroekonomický vývoj

⁹⁶ Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005, s. 145 - 148

vůči parlamentu a společnosti. I z tohoto pohledu účelu příslušné teoretické koncepce postavení ČNB nelze patrně dovodit argumenty pro zařazení zvláštní samostatné hlavy o ČNB do Ústavy a vede i k pochybnostem o smyslu vlastního zakotvení ČNB v Ústavě.

Na druhou stranu ústavodárce zvolil naopak koncepci zařazení ČNB, jako orgánu odpovědného za provádění měnové politiky, do čl. 98 Ústavy, který představuje její samostatnou hlavu, což zase vede k teoretickému závěru o ustavení dalšího pilíře státní moci v podobě moci bankovní, ačkoli z výše uvedených důvodů to patrně vybočuje z teoretické koncepce Ústavy. Ostatně závěry o postavení ČNB jako orgánu reprezentujícího samostatnou moc bankovní potvrdil ve své judikatuře též Ústavní soud⁹⁷, a to i s odkazem na moderní trend světové konstitucionalistiky a ústavněprávní judikatury. Pokud však přijmeme takovou koncepci, je nutné uvažovat o moci bankovní ve smyslu jejího zařazení mezi ostatní pilíře státní moci z hlediska jejich vzájemné kontroly a vyvažování, neboť nelze připustit, aby v demokratickém státě existovala moc zcela nezávislá a neodpovědná.

S odkazem na předchozí kapitolu je však vždy nutné zajistit, aby ČNB jako vrcholný orgán měnové politiky, ať už představující bankovní moc nebo příslušnou část výkonné moci, měla v důsledku široce a důsledně pojaté nezávislosti (ve smyslu evropských principů nezávislosti) při plnění svých základních úkolů zároveň dostatečné právní mechanismy či nástroje zajišťující její odpovědnost za jejich plnění vůči ostatním vrcholným orgánům státu reprezentujícím další pilíře státní moci, zejména lidu přímo odpovědnému parlamentu. Z předešlého textu vyplývá, že vlivem německé a posléze i evropské právní úpravy je až na ústavně problematické ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy vztah nezávislosti a odpovědnosti ČNB poměrně vyvážený.

Odhlédneme-li však od problematiky ústavního zakotvení ČNB v samostatné hlavě Ústavy, lze pak konstatovat, že samotné znění čl. 98 Ústavy je sice poměrně vyhovující, ale přesto by si zasloužilo určité zpřesnění. Za prvé zde chybí výslovné zakotvení nezávislosti ČNB, jak tomu můžeme být svědky v případě Nejvyššího

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., ze dne 20. června 2001

kontrolního úřadu podle čl. 97 Ústavy, která se tedy v případě ČNB dovozuje pouze nepřímo interpretací čl. 98 odst. 1 in fine, a to tak, že *do činnosti ČNB lze zasahovat pouze na základě zákona*. Přitom právě nezávislost je pro ČNB jakožto člena ESCB, zejména při výkonu tak významných pravomocí, jakými jsou péče o stabilitu cen či další oblasti měnověpolitických záležitostí, rozhodujícím principem, který by měl s ohledem na samotnou koncepci ústavního rozměru ČNB z mého pohledu nalézt svou reflexi v jednoznačném ústavním zakotvení, a to současně s principem, že do činnosti ČNB lze zasahovat pouze zákonem nebo na základě zákona.

Dále by stálo za úvahu, zdali by nebylo vhodné a z hlediska reálného stavu účelné, aby ústavní text reflektoval základní úkoly ČNB v oblasti měnové politiky v širším smyslu při zachování péče o cenovou stabilitu jako jejího primárního cíle, neboť ČNB (resp. její bankovní rada) měnovou politiku státu fakticky určuje a její aparát ji následně zabezpečuje. Tak by tomu ostatně mohlo být i po vstupu ČR do EMU, kdy sice bude měnová politika určována ECB, ale na území ČR bude i nadále zabezpečována ČNB. Vhodnější by se však jevila varianta úpravy čl. 98 Ústavy odrážející přenesení pravomocí v oblasti měnové politiky s ohledem na péči o cenovou stabilitu na ECB. Současně by Ústava mohla stanovit, že vedle zabezpečování měnové politiky vykonává ČNB i další činnosti stanovené zákonem (např. řízení peněžního oběhu, platebního styku a zúčtování bank, bankovní dohled, dohled nad finančním trhem a do vstupu ČR do eurozóny i vydávání bankovek a mincí atd.) s cílem zamezit příliš restriktivnímu vymezení činnosti ČNB.

S ohledem na velmi sporné ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy vyvstává také otázka, zdali by čl. 98 Ústavy neměl i částečně po vzoru úpravy NKÚ dle čl. 97 odst. 2 Ústavy zakotvovat počet členů bankovní rady, její složení, jednoznačný způsob jmenování jejích členů s ohledem na jejich odpovědnost, délku funkčního období, popř. i opakovatelnost zastávané funkce, anebo ponechat tyto otázky, jako je tomu v současnosti, úpravě z. o ČNB, který řeší danou problematiku ve svém § 6, přičemž způsob jmenování guvernéra, viceguvernéra a dalších 4 členů bankovní rady by se řešil vhodnou ústavní úpravou jmenovacích pravomocí prezidenta republiky dle čl. 62 a 63 Ústavy, jak je stanoveno níže, což se mi jeví jako vhodnější varianta.

Z teoretického hlediska je určitým způsobem nelogické použití výrazu „*postavení*“ v čl. 98 odst. 2 Ústavy, protože postavení ČNB vyplývá přímo z Ústavy a nemusí být tedy použito odkazu na zákon.

Velmi zajímavým a inspirativním se ve smyslu výše uvedených postřehů jeví například návrh Josefa Baráka na optimální znění čl. 98 Ústavy, a to:

„Čl. 98

- 1) Česká národní banka je nezávislá ústřední banka České republiky. Do její činnosti lze zasahovat pouze zákonem nebo na základě zákona.
- 2) Česká národní banka zabezpečuje měnovou politiku a vykonává další činnosti, stanovené zákonem. Hlavním cílem činnosti České národní banky je cenová stabilita.
- 3) Bankovní rada České národní banky je sedmičlenná a skládá se z guvernéra, dvou viceguvernéřů a dalších čtyř členů bankovní rady, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky s předchozím souhlasem Senátu na dobu šesti let. Nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát.
- 4) Další působnost České národní banky, jakož i další podrobnosti stanoví zákon.“

6.3. Ke jmenovací pravomoci prezidenta republiky

V souvislosti s výše probíraným vztahem mezi nezávislostí a odpovědností ČNB se jako zásadní problém projevila a neustále projevuje nepříliš zdařilá ústavní konstrukce čl. 62 písm. k) Ústavy stanovící, že „*prezident republiky jmenuje členy bankovní rady České národní banky.*“ Taková formulace vyvolala celou řadu politických i právně interpretačních sporů zejména v tom smyslu, zdali by měla či neměla být při v ústavním textu nerozlišovaném postavení jednotlivých členů bankovní rady, tedy guvernéra, dvou viceguvernéřů a dalších čtyř členů, vyžadována v případě jmenování guvernéra a viceguvernéřů prezidentem republiky kontrasignace ze strany předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády. Z tohoto pohledu se jeví ústavní konstrukce čl. 62 písm. k) Ústavy jako nedostatečná.

Z mého pohledu je třeba nejprve uvést, že základní funkce ČNB jako ústřední banky státu vykonává dle § 5 z. o ČNB bankovní rada. Z hlediska výkladu § 6 z. o ČNB je guvernér ČNB zároveň členem bankovní rady jako tzv. „první mezi rovnými“, ale na druhou stranu je třeba poznamenat, že právě jen v rámci bankovní rady má jeho hlas stejnou váhu jako hlas kteréhokoli jiného člena bankovní rady. Z. o ČNB však dle mého názoru světuje guvernérovi (popř. pověřenému viceguvernérovi) již poměrně významný soubor samostatných pravomocí opravňujících uvažovat o funkci guvernéra, resp. viceguvernéra, jako o samostatné funkci, o které se Ústava explicitně nezmiňuje. Zejména je třeba říci, že je to guvernér, který zastupuje banku navenek, byť se v tomto opírá o rozhodnutí bankovní rady, dále podepisuje příslušné vyhlášky ve Sbírce zákonů (příkladem budiž vydávání bankovek, kdy o záměru novou bankovku vydat a o její podobě rozhoduje bankovní rada, ale příslušnou vyhlášku ve Sbírce zákonů podepisuje právě guvernér), jakož i opatření ČNB vyhlášená ve Věstníku ČNB. Zákon dále vybavuje guvernéra dalšími oprávněními vázanými na jeho funkci, jako je například oprávnění guvernéra ČNB, popřípadě jím pověřeného viceguvernéra, zúčastnit se s poradním hlasem schůze vlády (a *stricto sensu* nelze guvernéra vyloučit ani z tzv. uzavřeného zasedání vlády), jakož i oprávnění guvernéra zprostit zaměstnance ČNB a členy jejich poradních orgánů mlčenlivosti. Taktéž v případě, že guvernér skončí ve své funkci, hledá se pro ČNB jeho nástupce, tj. osoba na funkci guvernéra. Nejen z. o ČNB, ale i jiné zákony, vztahující se k problematice ČNB zejména v oblasti krizového řízení, ukládají určité úkoly statutárnímu orgánu určité organizace, a teprve výkladem se dovozuje, že v podmínkách ČNB jsou tyto úkoly svěřeny guvernérovi.⁹⁸

Z dnešního pohledu dostaly úvahy o samostatném postavení guvernéra (resp. viceguvernérů) ČNB další argumenty, a to za prvé vznikem speciálního poradního orgánu bankovní rady ČNB v podobě tzv. *výboru pro finanční trh* v souvislosti s přechodem dohledu nad oblastí finančního trhu na ČNB, kdy guvernér má zvláštní právo ve smyslu § 45b odst. 3 z. o ČNB účastnit se jednání tohoto výboru, a za druhé zejména stanovením mírně odlišného, resp. širšího, ale hlavně samostatně v § 6 odst.

⁹⁸ Barák, J.: *K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky*, in: Kysela, J. (uspoř.) : Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy. Sborník příspěvků, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 149-150

13 právně zakotveného režimu odvolávání guvernéra ČNB prezidentem republiky oproti odvolávání ostatních členů bankovní rady dle § 6 odst. 6, 7, 11 a 12 z. o ČNB, což je odrazem evropské právní úpravy zakotvené v čl. 14.2 Statutu připojeném jako protokol ke Smlouvě o založení ES, jenž se stal v souvislosti se vstupem do EU pro ČR závazný a vynutil si tedy transpozici dané speciální právní úpravy týkající se odvolávání guvernéra do samostatného ustanovení § 6 odst. 13 z. o ČNB, kdy prezident republiky odvolá guvernéra nejen, jestliže ten nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce ve smyslu § 6 odst. 11 z. o ČNB, tedy za stejných zákonných podmínek jako ostatní členy bankovní rady, ale též dopustil-li se guvernéra *vážného pochybení*, což se mi jeví jako velmi vágní termín dávající značný prostor pro extenzivní výklad a možnost potenciálně omezit personální nezávislost guvernéra ČNB. Toto nebezpečí je však do značné míry eliminováno možností guvernéra ČNB (popř. Rady guvernéřů ECB) domáhat se přezkoumání rozhodnutí o svém odvolání z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že se domnívá, že tímto rozhodnutím došlo k porušení SES nebo jiného právního předpisu vydanému k jejímu provedení (Statut).

Z výše uvedeného souhrnu prerogativ vyčleněných výlučně guvernérovi (resp. viceguvernéřům) ČNB nad rámec obecných pravomocí vyhrazených bankovní radě lze z mého hlediska již dospět k závěru nasvědčujícímu existenci jejich samostatného postavení, resp. samostatné funkce založené zákonem, a tudíž jmenování guvernéra, popř. viceguvernéřů ČNB prezidentem republiky je možno podřadit režimu kontrasignace předsedou vlády či jím pověřeným členem vlády dle čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy, a nikoli režimu dle čl. 62 písm. k) Ústavy. Tomuto výkladu nasvědčuje i komparace jednotlivých jmenovacích pravomocí prezidenta republiky na základě čl. 62 Ústavy, jehož jednotlivá ustanovení v případě, kdy ústavodárce předpokládá jmenování jak členů, tak vedoucích funkcionářů příslušných institucí bez kontrasignace, tak to explicitně v daných ustanoveních stanovil, což však v případě guvernéra a viceguvernéřů ČNB neučinil, přičemž mezi jednotlivými institucemi nejsou, při porovnání vztahu jejich „běžných členů“ a vrcholných představitelů, rozdíly nad míru vyžadující odlišnou koncepci ústavního zakotvení jejich jmenování, a to vede opět k závěru, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady se obejde bez kontrasignace, ale ke jmenování jejich

tří členů jako držitelů specifických funkcí guvernéra a dvou viceguvernérů ČNB již je potřebná.

Z uvedených argumentů mi nezbývá, než se přiklonit k variantě podporující interpretaci čl. 62 písm. k) Ústavy v tom smyslu, že se samostatná jmenovací pravomoc prezidenta republiky vztahuje na všechny členy bankovní rady, nikoli však na guvernéra a viceguvernéry, jakožto vykonavatele celé řady dalších pravomocí a držitelů zvláštního postavení nad rámec členství v bankovní radě, u kterých se uplatní režim kontrasignace dle čl. 63 odst. 2, 3 Ústavy.

Na druhé straně stojí do nálezu Ústavního soudu po osm let uplatňovaná praxe jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB bez spolupodpisu předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády, aniž by to vedlo u příslušných představitelů výkonné a zákonodárné moci v minulosti k nějakému vážnějšímu znepokojení, což nese z jejich strany znaky představy o právní závaznosti takové praxe a mohlo by tedy vést ke vzniku ústavního obyčeje, ale nejasnosti nastávají zejména v případě naplnění druhého znaku, tedy příslušné doby uplatňování dané praxe, a vzhledem k výše uvedené interpretaci čl. 62 písm. k) Ústavy musím konstatovat, že se mi jeví jako dosti sporné, zdali byl již konstituován dostatečnou dobu uplatňovaný ústavní obyčej, jenž by překonal příslušné ustanovení Ústavy. Kromě toho je sporné, zdali nejde uplatňovaná praxe jmenování guvernéra (viceguvernérů) bez kontrasignace již nad rámec teorie dělby moci a netenduje tak ke vzniku fakticky nekontrolované moci či její části, což by činilo danou praxi nedemokratickou, jež by spíše než udržování žádala naopak nápravu.⁹⁹

Pro odstranění jakýchkoli pochybností ohledně interpretace čl. 62 Ústavy a též v rámci upevnění principu právní jistoty by bylo namístě jisté zpřesnění ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy *per analogiam* ostatním ustanovením čl. 62 Ústavy, například v tom smyslu, že prezident republiky *jmenuje členy bankovní rady ČNB, jejího guvernéra a viceguvernéry*.

Na druhou stranu však vyvstává otázka, zdali by taková úprava čl. 62 písm k) Ústavy, zakotvující silnou autonomii prezidenta republiky při jmenování členů

⁹⁹ Pavlíček, V.: *K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB*. Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 1, s. 17-18

bankovní rady, jejího guvernéra a viceguvernéřů, byla vhodná, což se týká i interpretace dnešního znění jmenovaného ustanovení Ústavy. Jde především o to, zdali je skutečně optimální svěřit jmenování členů bankovní rady včetně guvernéra a viceguvernéřů do rukou neodpovědného prezidenta republiky (čl. 54 odst. 3 Ústavy), jehož politická nezávislost, resp. „nadstranickost“, navíc není vzhledem k jeho volbě Parlamentem vůbec jistá. Kromě toho, jak už bylo výše řečeno, představuje souhrn pravomocí vykonávaných ČNB jakousi moc bankovní, někdy chápanou jako moderní samostatný pilíř státní moci, spíše však jde o specifickou součást moci výkonné, vyčleněnou od vlády směrem k nezávislé instituci v podobě ČNB jako vládě rovnocennému ústřednímu orgánu státní moci zejména, nikoli však výlučně, pro provádění měnové politiky, a to za účelem omezení již příliš extendující exekutivní moci vlády. Je však také nutno dodat, že jednotlivé pilíře státní moci jsou založeny na vzájemném vyvážení a že kromě pečlivého zajištění nezávislosti dané moci je třeba dbát na její vyvážené postavení vůči moci jiné a odpovědnost vůči lidu. Tudíž je dle mého názoru z hlediska teorie dělby moci jen těžko udržitelná koncepce jmenování vrcholných funkcionářů ČNB v podobě guvernéra a viceguvernéřů, ale i ostatních členů bankovní rady bez potřebného odpovědnost vyjadřujícího souhlasu či kontrasignace orgánu výkonné či zákonodárné moci, neboť guvernéř, viceguvernéři i ostatní členové bankovní rady vykonávají celou řadu výše jmenovaných esenciálních pravomocí, přičemž absenci odpovědnosti za jejich akty skrze nekontrolované jmenování nelze v podmínkách demokratického právního státu připustit.

Ostatně větší odpovědnosti při jmenování členů bankovní rady svědčí i zahraniční právní úprava. V Belgii sice členy bankovní rady jmenuje neodpovědný panovník, ale u něj je na rozdíl od Parlamentem voleného prezidenta více zajištěna apolitičnost. Velmi příkladné může být jmenování členů Výkonné rady ECB, kteří jsou jmenováni z uznávaných a zkušených osobností s profesionální zkušeností v měnových a bankovních záležitostech, a to „vzájemnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád na *doporučení Rady, po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou guvernéřů*“ dle čl. 112 Smlouvy o ES a čl. 11 Statutu.

Z hlediska udržení co nejvyšší míry osobní nezávislosti ČNB se tedy jako optimální jeví vázat jmenování prezidentem republiky nikoli na součinnost vlády, ale spíše na orgány reprezentující moc zákonodárnou, přímo volené lidem a lidu

odpovědným, tedy na Poslaneckou sněmovnu, popř. Senát, a postupovat tak analogicky např. ke jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu. Čl. 62 písm. k) Ústavy by tak mohl znít např. že: „*Prezident republiky s předchozím souhlasem Senátu jmenuje guvernéra, viceguvernéry a další členy bankovní rady ČNB*“¹⁰⁰, a v případě, že by chtěl zákonodárce lépe reflektovat rozložení politických sil, tak např., že: „*Prezident republiky jmenuje guvernéra, viceguvernéry a další členy bankovní rady na návrh Senátu a po konzultaci s Poslaneckou sněmovnou.*“

6.4. Závěr

Na závěr bych se ještě rád z obecného hlediska stručně zmínil mimo jiné o tom, čím na mě otázka nezávislosti ČNB zapůsobila natolik, že jsem se rozhodl věnovat jí tuto práci, v jakém ohledu pro mě představovala určité vědomostní obohacení, z jakých historických kořenů vycházela, s jakými peripetemi a nástrahami byla nucena se vypořádat a jaké možnosti se z tohoto pohledu rýsují ohledně jejího dalšího vývoje, a to s přihlédnutím ke geopolitickému prostoru, ve kterém operuje, a s využitím mnohých závěrů a vývodů, k nimž jsem jako k teoretickým východiskům této práce postupně dospěl.

Velmi interesantně na mě působí jistá, dá se říci i logická paralela mezi vývojem nezávislosti české centrální banky a jejího vztahu ke státu a jeho orgánům a politickým vývojem v socialistickém Československu a následně ČR, na které lze doložit určitý trend spočívající ve snaze centrální banky vymanit se z vlivu státu a jeho orgánů a i po vzoru evropského vývoje nalézt své místo mezi ostatními orgány státní moci při výkonu jasně vymezených pravomocí v oblasti měnové politiky, ale i dalších oblastech, a na druhou stranu antagonistické snahy zejména představitelů politické moci omezit nezávislost ČNB a získat vliv na měnovou politiku státu. ČNB se tak hned po svém založení snažila navázat na vývoj započatý již ve SBČS po roce 1989 s cílem maximalizovat svou nezávislost a distancovat se tak od velmi nekoncepčního, monistického modelu socialistického bankovníctví, v němž centrální banka (jež plnila zároveň úlohu komerční banky) jen realizovala úlohu jakési zcela

¹⁰⁰ Barák, J.: *K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky*, in: Kysela, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Sborník příspěvků, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 149

závislé prodloužené ruky vládní moci, resp. vládnoucí strany. Koncepce nezávislé ČNB v rané fázi jejího vývoje byla korunována jejím dosti nekonformním ústavním zakotvením, a to dokonce do samostatné hlavy Ústavy, což výrazně posílilo její postavení. Na přelomu roku 2000 bylo započato pro ČNB další kritické období charakterizované zpravidla nežádoucími, politicky motivovanými pokusy o relativizaci její nezávislosti, jejíž ochranu musel v těchto případech garantovat až Ústavní soud, který se ale v několika případech uchýlil k jejímu až příliš extensivnímu pojetí a poskytl tak ČNB ochranu bohužel také před určitými legitimními požadavky na stanovení demokratických limitů její činnosti vyjadřujících její odpovědnost. Stejně tak byla v souvislosti s výhledem na vstup ČR do EU nastartována další fáze přijímání opatření v oblasti centrálního bankovníctví po vzoru evropských principů nezávislosti a tento trend pokračoval i po vstupu ČR do EU.

A právě tento vývoj evokuje jakousi nosnou myšlenku, která pravděpodobně nejvíce přispěla k mému vědomostnímu obohacení, a to, že je skutečně nesmírně obtížné nalézt přesnou hranici, která by jednoznačně a určitě vymezovala vztah mezi nezávislostí a odpovědností ČNB, neboť některá opatření, která jsou primárně přijímána v zájmu posílení její nezávislosti a mohou se na první pohled zdát pozitivní, se následně projeví jako nežádoucí obrana proti jakémukoli monitoringu její hospodářsky významné činnosti, což si zase vyžádá přijetí protiopatření, které však na druhou stranu může být mnohými vnímáno jako nepřipustný pokus o získání vlivu na ČNB, byť třeba jen velmi nepřímou. Celé se to dá shrnout tak, že daná problematika je stále v rozvojové fázi a i přes již poměrně vyváženou úpravu vztahu výše uvedených dvou klíčových principů si jistě v budoucnosti vyžádá ještě spoustu trpělivosti při hledání jejich zcela optimálního vyvážení, pokud se to ukáže jako vůbec možné, a to leckdy i za cenu pokusů, jež se posléze projeví jako chybné. Nejinak tomu ostatně bylo i při historicky starším hledání podobných vyvážení, pokud jde o ostatní ústřední orgány státní moci.

Jednotlivá opatření, která by mohla přispět k dalšímu upevnění nezávislého postavení ČNB při zachování potřebné míry její odpovědnosti, byla podrobně rozebrána v předchozím textu. *Inter alia* by mohlo jít o doplnění institucionální nezávislosti ČNB o její aktivní stránku, právní zakotvení pravidel pro rozdělování zisku a krytí ztráty ČNB, možné vynětí dohledových funkcí ČNB jako správního

orgánu do jiného samostatného orgánu a zachování jen jejích měnověpolitických funkcí, ale především by měla být věnována pozornost posílení odpovědnosti prezidenta republiky vůči zákonodárnému sboru za jmenování vrcholných funkcionářů ČNB. A právě v rámci potřeby odlišné koncepce jmenovací pravomoci prezidenta republiky spatřuji další významný a obohacující poznatek této práce, a to mimořádnou relevanci jakéhosi osobnostního rozměru vedení ČNB, neboť i za situace, ve které by byla přijata ve výše uvedeném smyslu zcela optimální opatření, je možné zajistit skutečně nezávislé, promyšlené a odpovědné provádění měnové politiky pouze v případě, že vedoucími funkcionáři ČNB, zastoupenými v její bankovní radě, budou nejen odborně, ale taktéž morálně zdatné osobnosti bez momentálních politických ambicí či předpojatostí, které budou připraveny vykonávat svou funkci skutečně nestranně a politicky nezávisle, s maximálním využitím své odbornosti, podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a v duchu zásad a hodnot, na kterých by mělo být fungování vrcholného orgánu měnové politiky založeno. Vhodným příkladem z minulosti se zdají být někdejší názorové neshody mezi bankovní radou ČNB a vládou, obtížnější hledání jejich vzájemné spolupráce, jakož i snahy vlády zvýšit míru svého vlivu v ČNB, přičemž po volbě guvernéra Tůmy se situace značně uklidnila, ČNB a vláda si bez ohledu na vládnoucí politickou garnituru zachovávají větší vzájemný respekt při vymezení své působnosti a dokáží i účinně spolupracovat, jak toho můžeme být svědky například v době současné ekonomické recese.

Na úplný závěr ještě stručně nastíním vlastní pohled na potenciální budoucí vývoj ČNB, a to i ve smyslu výše uvedených poznatků. Za prvé je třeba zdůraznit, že ČNB bude jistě i do budoucna čelit snahám o nalezení svého optimálního zakotvení, jakož i výzvam na odstranění některých systémových a legislativních nedostatků. Kritický moment pro postavení a pravomoci ČNB však pravděpodobně bude představovat předpokládaný vstup ČR do eurozóny. Ponechám stranou otázku zavedení jednotné evropské měny, která bude pro některé skupiny či jednotlivce prospěšná, pro jiné zase nikoli. Jako mnohem relevantnější se totiž jeví s tím úzce související otázka předání odpovědnosti za realizaci měnové politiky na evropskou úroveň reprezentovanou toliko ECB. Ta má sice v příslušných evropských právních předpisech kvalitní a vyvážené zakotvení, ale pokud v její prospěch ČNB obětuje své měnověpolitické pravomoci, ztratí tím kontrolu nad důležitým nástrojem pro

ovlivňování českého hospodářství, přičemž zároveň je zřejmé, že ECB bude ve svých měnověpolitických opatřeních akcentovat spíše řešení otázek širšího trhu celé měnové unie, poněvadž i přes to, že ta tvoří jednotný trh, nelze přehlédnout, že se stále skládá z mnoha států jakožto jednotek s různou ekonomickou úrovní a výkonností, s různými aspekty a různými potřebami, a z tohoto pohledu mohou potenciálně jednotlivá opatření ECB působit například sice příznivě na některé, zpravidla větší trhy, avšak pro ČR mohou být kontraproduktivní, protože nebudou respektovat konkrétní specifika momentální situace na českém trhu, která je při dostatečně nezávislém a odpovědném postavení schopna dle mého lépe vystihnout právě ČNB. S tímto zároveň souvisí i problém zachování pravomocí ČNB po přenesení její odpovědnosti za měnovou politiku na ECB. ČNB se stane v oblasti měnové politiky jen jakousi prodlouženou rukou ECB a větší dominance nabudou její dohledové funkce jako správního orgánu, a pokud by ve smyslu výše doporučeného eliminovala i tyto, ztratilo by patrně definitivně jakékoli opodstatnění její ústavní zakotvení a její úloha by byla dosti marginalizována.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Alesina, A.: *Politics and business cycles in industrial democracies*. Economic policy, 1989, 8, April
- Amtenbrink, F.: *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of The European Central Bank*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 1999
- Bakeš, M. a kol.: *Finanční právo*, 4. aktualizované vydání, C.H.Beck, 2006
- Barák, J.: *K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky*, in: Kysela, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Sborník příspěvků, Praha, Eurolex Bohemia, 2003
- Bažantová I.: *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Studie NH ústavu J. Hlávky č. 4/2005, Praha, 2005
- Bažantová, I.: *Nestandardní právní zakotvení ČNB*. In: Ilona Bažantová...[et al.], *Právní postavení centrální banky v demokratickém státě : sborník textů*. č.3/2000 [Ekonomika, právo a politika], Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2000
- Bažantová, I.: *Nezávislost ano, ale....* Ekonom, č. 25, 1999
- Bažantová, I.: *Realita nezávislosti*. Ekonom, č. 44, 1999
- Bažantová, I.: *Ústavní zakotvení centrálních bank působících na našem území*. In: Pocta Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám. Linde, Praha, 2004
- Bažantová, I. – Loužek, M.: *Ekonomická a právní analýza nezávislosti a odpovědnosti centrálních bank*. Politická ekonomie, č. 2, 2001
- Bažantová, I. – Loužek, M.: *The Central Bank Independence and Accountability in Context of Accession of the Czech Republic to the EU*. Prague Economic Papers, no. 3, 2001
- Bini Smaghi, L.: *Central bank independence: from theory to practice*. 19. 4. 2007, <http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070419.en.html>
- Briault, C., B. – Haldane, A., G. – King, M., A.: *Independence and Accountability*. Bank of England Working Paper, no. 49, April 1996

- Čihák, M. – Holub, T.: *Co říká ekonomická teorie o nezávislosti centrální banky*. Finance a úvěr, č. 9, 1999
- Fisher, S. – Debelle, G.: *How Independent Should a Central Bank Be?* In: Fuhrer, J., C. (ed.): *Goals, Guidelines, and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 38, 1994
- Forder, J.: *Central Bank Independence – conceptual clarification and interim assessment*. Oxford Economic Paper, No. 50, 1998
- Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V.: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Prospektrum, Praha, 2002
- Jedlička, J.: *Ohrozí Lisabonská smlouva nezávislost ECB?*. 21.3.2008, <http://www.euroskop.cz/38/8836/clanek/ohrozi-lisabonska-smlouva-nezavislost-ecb/>
- Jenkins, M., A.: *Central Bank Independence and the Inflation Performance: Panacea or Placebo*. Institut of European Science: Research Papers in Banking and Finance 95 – 1, 1995
- Jonáš, J.: *Nezávislost centrální banky a inflace*. Ekonom, č. 36, 1994
- Jonáš, J.: *Centrální banky : nezávislost, odpovědnost, kredibilita*. Finance a úvěr, č.9, 1999
- Kotáb, P., Ossendorf, V.: *Proces institucionálního sjednocování orgánů státního dozoru nad finančním trhem v České republice*. Správní právo, 2005, č. 4, Praha : Ministerstvo vnitra, 2005
- Kotlán, V.: *Politická ekonomie nezávislosti centrální banky*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, 2001
- Kotlán, V.: *Zákon o ČNB, inflační cíl a ekonomická teorie*. Bankovníctví, č. 3, 2001
- Kotlán, V. – Frait, J.: *Empirie vztahu mezi mírou nezávislosti centrální banky a výsledky její politiky*. Finance a úvěr, č. 10, 1999
- Lounghani, P. – Sheets, N.: *Central Bank Independence, Inflation, and Growth in Transition Economies*. Journal of Money, Credit, and Banking, 1997, vol. 29, no. 3, August
- Mach, P.: *Nezávislou centrální banku nepotřebujeme*. Ekonom, č. 36, 1999

- Mataj, J. – Vojtíšek, P.: *Právní a ekonomické aspekty nového zákona o SBČS*. Finance a úvěr, č. 3, 1992
- Němcová, H.: *Princip nezávislosti Evropské centrální banky*. Bankovníctví, č. 22, 1998
- Němcová, H., Trakal, S.: *Zásady jednotné měnové politiky a institucionální uspořádání ve třetí etapě Evropské měnové unie*. Bankovníctví, 1998, č. 7
- Pavlíček, V.: *K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB*. Parlamentní zpravodaj, 2001
- Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha 2008
- Petřivalský, J.: *Úvěrová a měnová politika*. SNTL, Praha, 1973
- Pohl, O.: *K návrhu na novou organizaci bankovní soustavy ČSSR*. Finance a úvěr, č. 3, 1969
- Pohl, O. a kol.: *Úloha Státní banky Československé v národním hospodářství*. SNPL, Praha, 1960
- Posen, A., S.: *Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?* Oxford Economic Papers, vol. 50, 1998
- Potáč, S.: *bankovní systém v přestavbě hospodářského mechanismu*. Finance a úvěr, č. 1, 1990
- Potáč, S.: *Podíl státní banky československé na socialistické výstavbě*. Finance a úvěr, č. 11, 1995
- Procházka, P.: *Reforma hlasování v Radě guvernérů ECB se prozatím nekoná*. 1. 2. 2009,
http://bankovnictvi.ihned.cz/?p=900000_d&article%5Bsms_pay%5D=true&article%5Bid%5D=33309540&article%5Barea_id%5D=10004510
- Revenda, Z.: *Centrální bankovníctví*. Management Press, Praha, 2001
- Revenda, Z. [et al.]: *Peněžní ekonomie a bankovníctví*, 3. vyd., Praha, Management Press, 2000

- Reytt, T.: *Jmenování bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB*. Parlamentní zpravodaj, č. 1, 2001
- Reytt, T.: *Role centrálních bank v demokratických systémech*. Politologická revue, č. 2, 2000
- Soukup, P.: *Měření nezávislosti centrální banky*. Bankovníctví, č. 5, 1998
- Šmídková, K. – Tůma, Z.: *Soudobé evropské pojetí nezávislosti centrální banky*. Finance a úvěr, č. 9, 1999
- Šulc, Z.: *Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945 – 1995*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, 1996
- Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král, R.: *Evropské právo*. 3.vyd., Praha, C. H. Beck, 2006
- Tomášek, M.: *Evropské měnové právo*, 2.vyd., Praha, C. H. Beck, 2007
- Tomášek, M.: *Evropské právo o nezávislosti centrální banky*. Právník, č. 1, 2001
- Tomášek, M.: *Nezávislost centrální banky*. Právní rádce, č. 11, 2000
- Tomášek, M.: *Novela zákona o bankách – krok ke komplexní úpravě finančních služeb*. Parlamentní zpravodaj, 2000, č. 7
- Tomášek, M.: *Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy EU*. Právník, 1999, č. 11
- Tomášek, M.: *Právní nástupnictví měny euro*. Praha, Linde, 2000
- Tomášek, M.: *Právní základy evropské měnové unie*. bankovní institut, Praha, 1999
- Tomášek, M.: *Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2002, č. 1/2002
- Tomášek, M. (autor statě): *Ústavní pojetí centrální banky - dynamika tvorby a výkladu čl. 98 Ústavy ČR*. In KYSELA, Jan (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. 1. vyd., Praha, Eurolex Bohemia, 2003
- Tricou, J.: *Zákon o modernizaci finančních operací*. Evropské a mezinárodní právo, 1999, č. 1 – 2

Tuček, M.: *Kdo dohlédne na centrální banku?* Ekonom, č. 21, 1997

Van Rooij, M. – Eijffinger, S. – Schaling, E.: *Central Bank Independence. A Paneldata Approach*. Public Choice, 1996, vol. 89

Vencovský, F.: *Měnová politika v české historii*. Praha, ČNB, 2001

Vencovský, F.: *Vzestupy a propady československé koruny*. Praha, VŠE, 2003

Vencovský, F. a kol.: *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha, bankovní institut 1999

Vencovský, F., Půlpán, K. a kol.: *Dějiny měnových teorií na českém území*. 1. vyd, Praha, Oeconomica, 2005

Weber, A., A.: *The Independence of the Central Bank and Inflation – the Bundesbank Example*. 26.10.2006, <http://www.bis.org/review/r061027a.pdf>

Internetové zdroje:

www.cnb.cz
www.ecb.int
www.bis.org
www.bundesbank.de
www.mfcr.cz
www.euroskop.cz

Další zdroje:

-Ústava ČR
-Zákon o ČNB
-Smlouva o založení Evropského společenství a
-Protokol č. 18 o statutu Evropského systému centrálních bank a
Evropské centrální banky

The independence of the Czech national bank and its development since 1993 to the present

Summary

The purpose of my thesis is to describe independence of the CNB as the crucial principle for the fulfilment of its primary monetary objective, which for the vast majority of central banks including CNB is to maintain price stability. The importance of price stability ensues from empirical experience with the world economy, which confirms that high and volatile inflation has negative economic consequences.

The importance of central bank independence comes to the forefront here primarily because politicians may seek to compel the central bank to adopt measures that although in the short-run may boost economic growth, in the long run will lead to an undesirable rise in inflation. Economic growth will meanwhile return to its original level, or even sink to a lower level (as a result of the higher inflation). A sufficient degree of independence from political influence allows the central bank to resist such pressures.

The thesis is composed of six sections, which are subdivided into chapters and subchapters. *Section one* is really an introduction to the thesis representing its whole structure and also purpose, for which topic of the thesis has been chosen.

Section two is dedicated to development of central bank, The State Bank of Czechoslovakia, in the period of socialist economy since 1948 to the establishment of CNB in 1993 with the aim of demonstrating wholly different conception of banking system in comparison with present situation. The State bank of Czechoslovakia as a mono-bank of Soviet type concentrated almost all banking operations and combined the functions of a central bank with those of commercial banks. It was a central planning institution, which was ruled by Czechoslovak Communist Party. The time after 1989 is characterized by returning to the market roots of banking. The basic prerequisite for monetary policy in a newly emerging market economy was the creation of the two-level banking (act no. 130/1989). The

SBČS act (no. 21/1992) endowed the central bank with the standard responsibilities of a central bank in the market economy.

Section three describes the creation of the CNB as a standard central bank in a market economy and its incorporation to the Constitution of the Czech republic including description of relationship among the CNB and other central state power authorities. Part of this section is also composed of two significant findings of the Czech Constitutional court referring to pursuit of acquirement of influence over CNB decisions by czech politicians.

Section four is dedicated to the european proportion of a questions dealing with independence of central bank. After entrance to the European Union is Czech Republic also legally bound by appropriate european legislature, hence it is necessary to examine the position and the independence of a general european monetary policy authority, The European Central Bank, and also of The European System of Central Banks, an institution for coordination of monetary policy, which is consist of ECB and particular national central banks.

Section five describes „the european principles of central banks independence“, that are determining not only for ECB, but also for CNB in all their aspects, distinguishing between institutional, functional, personal and finacial (budgetary) independence.

Section six is dedicated to the final summary, to the relationship between independence and accountability and to „de lege ferenda“ thinking.

Klíčová slova:
(key words)

centrální banka

nezávislost

měnová politika

central bank

independence

monetary policy