

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

DISERTAČNÍ PRÁCE

Srpen 2009

Martina Kubištová

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra finančního práva a finanční vědy

Disertační práce
Centrální banka v soustavě veřejné moci

Školitelka:
Prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

Autorka:
JUDr. Martina Kubištová
Valentinská 12
110 00 Praha 1 – Josefov

Srpen 2009

Poděkování prof. JUDr. Marii Karfíkové, CSc. za odborné vedení, poskytnuté konzultace, doporučení a podnětné rady při zpracování této disertační práce.

„Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

M. Kubišová

Obsah

Úvod.....	2
1. Historický vývoj vztahu veřejné moci k centrální bance na našem území	5
1.1. Vztah centrální banky k rakouskému a rakousko-uherskému státu	5
1.2. Vztah centrální banky k československému státu (do r. 1950)	16
1.3. Centrální banka jako součást exekutivy v letech 1950 – 1990	36
2. Náhled koncepcí vztahu centrální banky k veřejné moci	55
2.1. Teoretický základ srovnání	55
2.2. Právní zakotvení vztahu centrální banky k veřejné moci	57
2.3. Rámec vztahu centrální banky a veřejné moci podle evropského práva	70
2.4. Pojem nezávislost centrální banky	71
2.4.1. Institucionální (organizační) nezávislost centrální banky	72
2.4.2. Osobní (personální) nezávislost centrální banky	78
2.4.3. Rozpočtová (finanční) nezávislost centrální banky	81
2.4.4. Věcná (funkční) nezávislost centrální banky	90
2.4.5. Normotvorná nezávislost centrální banky	92
3. Postavení centrální banky v české soustavě veřejné moci	99
3.1. Ustanovení o centrální bance v ústavním pořádku	99
3.2. Vztah centrální banky k ostatním orgánům veřejné moci	101
3.3. Ústavní zakotvení cíle měnové politiky	113
3.4. Postavení centrální banky v triádě moci	120
4. Závěry pro praxi	123
Prameny	128

Úvod

Téma o vztahu centrální banky k veřejné moci jsem si zvolila hned z několika důvodů. Předně jde o téma do jisté míry kontroverzní, které je v posledních letech často diskutováno nejen v odborné literatuře, ale stává se předmětem jednání i na úrovni ústavních soudů u nás i v jiných zemích Evropské unie. Dále souvisí i s naším členstvím v Evropské unii. Vstup České republiky do Evropské unie byl často spojován s otázkou omezování či předávání částí naší národní suverenity na Evropské společenství. Ne všechny členské státy, a zejména jejich ústavní soudy, berou posun částí národní suverenity na Evropské společenství za klíčový moment. Český Ústavní soud se během posledních čtyř let musel opakovaně vypořádat s několika zásadními otázkami, které přistoupením k EU získaly zcela novou dimenzi. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (pracovně nazývané jako cukerní kvóty) se Ústavní soud poprvé zabýval otázkou vztahu národního a evropského práva pro případ potenciálního konfliktu mezi oběma právními systémy a potažmo i vztahem kompetencí Evropského soudního dvora na straně jedné a národních soudů, resp. českého Ústavního soudu, na straně druhé. Je přirozené, že v souladu s evropským doktrinárním přístupem akceptoval jak aplikační přednost komunitárního práva, tak absenci kompetence našeho ústavního soudu k jeho přezkumu z hlediska ústavnosti. Náš Ústavní soud si však současně ponechal prostor pro uplatnění vlastní přezkumné kompetence, když vyslovil zásadní právní princip, že: *„okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos některých pravomocí orgánů ČR na ES a její orgány. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací. Toto propůjčení částí pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je ČR svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Delegace částí pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.“* To se samozřejmě týká i vztahu centrální banky k veřejné moci naší i komunitární, resp. unijní.

Jestliže je důležitým sloupem evropské ústavnosti rozhodovací činnost Evropského soudního dvora na místě soudu ústavního, pak lze konstatovat, že dosavadní systém ústavnost primárního práva zajišťuje i rozvíjí vcelku spolehlivě. Mělo by tomu tak být i ve směru od evropského práva k ústavním pořádkům členských států. Rozhodovací praxe národních ústavních soudů nicméně ukazuje, že v řadě zemí není dosud rozvinuta myšlenka, že by se ústavní soud zabýval i „evropskou“ dimenzí posuzované otázky. Vliv zřizovacích smluv na národní ústavní systémy se alespoň v tomto ohledu prosazuje jen velmi obtížně. V době diskusí o ústavních dopadech Lisabonské smlouvy je navíc pohled ústavních expertů komplikován perspektivou vztahů národních a unijních kompetencí, včetně kompetencí měnových i dohledových. Pokud jde o poslední jmenovanou otázku, snažila jsem se přihlédnout i k dopadům finanční krize. Ty se promítají hlavně do otázky, zda by neměl být dohled nad finančními institucemi spíše nadnárodní pravomocí. Dále pak se znovu nastoluje problém vztahu centrální banky a dohledu nad finančními institucemi. Ten je u nás *de lege lata* řešen integrací dohledu nad finančními trhy soustředěného v rukou centrální banky. To je nepochybně významný prvek pro posouzení vztahu centrální banky a veřejné moci v našich podmínkách.

V neposlední řadě jsem se zabývala problematikou nezávislosti centrální banky, neboť jde o pojem v posledních letech široce pojednaný v teorii i v soudcovském výkladu. Za všechny připomeňme nálezy našeho Ústavního soudu Pl. 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. Nezávislost centrální banky v něm Ústavní soud pojednal ve dvojí dimenzi, totiž v dimenzi vnitrostátní a evropské. Tyto dimenze skloubil u vědomí skutečnosti, že právě vstup České republiky do Evropské unie musí být hnacím prvkem dynamiky vývoje tohoto principu u nás. Na druhé straně, v kontextu českého práva bylo posuzování principu nezávislosti centrální banky ovládáno *de constitutione lata* možnostmi výkladu Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) na základě evropských principů. K takovému požadavku přispěla bezesporu i změna článku 98 Ústavy ústavním zákonem Parlamentu České republiky ze dne 27. listopadu

2001¹, jímž byl nově definován cíl České národní banky (dále jen „ČNB“) tak, že „*hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu*“.

Citované rozhodnutí Ústavního soudu zřetelně ukázalo, že Ústavní soud využil při svém rozhodování nejmodernějších poznatků evropského práva, která aplikoval v mezích české ústavy. Šlo o jeden z prvních případů aplikace evropského práva v české soudní praxi. Ústavní soud byl ovšem při svém rozhodování vázán rámcem Ústavy, přestože je zřejmé, že tento ústavní rámec byl moderním vývojem evropského práva překonán. Pokud šlo o potřebu přizpůsobit právní řád České republiky právu Evropských společenství, bylo třeba tak činit ústavně konformním způsobem. Jak doslova řekl Ústavní soud, Česká republika může v souladu s preambulí své Ústavy usilovat o včlenění do rodiny evropských demokracií na prvním místě tím, že jako právní stát bude respektovat svou Ústavu. Teprve poté může usilovat o soulad s primárním právem Evropských společenství, včetně případných změn cíle centrální banky *de constitutione ferenda*, neboť bez respektu ke své Ústavě nemůže o přijetí do Evropské unie uvažovat.

V návaznosti na uvedené myšlenky z nálezu Ústavního soudu jsem se snažila zohlednit i srovnávací aspekt vztahu centrální banky k veřejné moci, jakož i historický vývoj tohoto vztahu hlavně v našich podmínkách. Už Karel Engliš napsal, že měna je prostředkem hospodářství.² Na této časem ověřené premise lze demonstrovat, že vyjma dohledových účelů nemá mít veřejná moc státu, potažmo Evropské unie přednostní přístup k bankám a finančním institucím.

¹ Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

² Engliš, K.: Malá finanční věda, Praha 1946.

1. Historický vývoj vztahu veřejné moci k centrální bance na našem území

1.1. Vztah centrální banky k rakouskému a rakousko-uherskému státu

Historický pohled na vztah veřejné moci a centrální banky je v této práci zaměřen na analýzu míry nezávislosti centrální banky na státu v jednotlivých etapách našich moderních dějin. Obdobně jako v některých jiných evropských zemích vznikla u nás v tehdejší Rakouské císařství **emisní banka – původně pod jménem Privilegovaná rakouská národní banka**³ (dále jen „Rakouská národní banka“) – v souvislosti se snahou panovníka zlepšit situaci státních financí rozvrácených válečnými událostmi přelomu 18. a 19. století (boje proti francouzským revolucionářům a Napoleonovi). Vytvořením nového relativně nezávislého vysoce odborného měnového emitenta měla být obnovena obecná důvěra obyvatelstva v rakouskou měnu. Původně soukromá banka založená 1. července 1816, získala emisní monopol od státu 15. července 1817.⁴ Rakouská národní banka získala emisní monopol na území Rakouska (nikoliv Uher) na dobu 25 let. Hlavní emisní metodou měl být eskont spolehlivých směnek a poskytování půjček na nemovitý majetek.⁵ Účelem existence emisní banky bylo zlepšení situace měny, která byla těžce poškozena způsobem financování státních výdajů ve válečném období. Za existence vyrovnaného státního rozpočtu a dostatečných vlastních kovových rezerv měla cedulová banka postupně pomáhat státu se stahováním státních obligací (vlastně státovek, protože obligace se dostaly pod nucený oběh).

V Rakousku je vznik emisní banky spojen s úvahami o vzniku státu a centrální banky a to v koncepci Johanna P. Stadiony (1763-1824), který od roku 1813 zastává funkci ministra financí a presidenta dvorské komory. Společně s Karlem F. Kübeckem (1780-1855) a Franzem Pillersdorfem (1786-1862) prosazovali úvahu, že důvěru obyvatelstva může získat jen soukromá, od státu oddělená banka, která vydáváním bankovek s dostatečně kovovým krytím ozdraví měnu. Do oběhu budou vydávány bankovky podle potřeb obchodního oběhu a stát nebude moci svým vlastnictvím a řídicím vlivem ovlivňovat jejich kurz. Tím se také poprvé v naší historii

³ Privilegovaná rakouská národní banka zahájila svoji činnost jako akciová společnost na základě bankovního patentu z 1. června 1816 č. 1250 Sbírky zák. soudních ke dni 1. července 1816; její definitivní stanovy byly schváleny dne 15. července 1817 (č. 1347 Sb. z. s.).

⁴ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001, str. 18.

⁵ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 12.

objevuje koncepcce fungování banky jako soukromé akciové společnosti, které je jenom dočasně státem za určitých zákonem vymezených podmínek svěřeno výlučné oprávnění emise bankovek. Tato úvaha může vzdáleně připomínat Rogoffovu koncepci delegování měnové politiky, kterou formuloval v roce 1985 a kterou v roce 1995 dopracoval Walsh. K nutnosti založení soukromé cedulové banky oddělené od státní pokladny a státních financí přispěl špatný stav rakouských státních financí a jejich zhroucení na počátku 19. století. Tento netypický názor musel Stadion ve svém konceptu těžce prosazovat. A to i v souvislosti s tím, že se také objevovaly zmínky o neúspěšném pokusu Johna Lawa (1671-1729) a jeho francouzské „La Banque Générale“ založené v roce 1716, která začínala také jako soukromá akciová společnost a po 4 letech díky státem nekrytým papírovým penězům zkrachovala.

Rakouská národní banka měla v Bankovním patentu⁶ právo na 25 let vydávat bankovky v nominálních hodnotách 5, 10, 50, 100, 500 a 1000, což bylo pro celou rakouskou říši výlučné, stejně jako bylo výlučné právo zřizování filiálek. Toto právo bylo naprosto ojedinělé, neboť např. ani Bank of England při jejím založení v roce 1694 nebyl dán výlučný emisní monopol a bankovky mohly za jistých podmínek vydávat také venkovské spořitelny. Bankovní patent nařizoval směňování bankovek za konvenční mince.⁷ O povinnosti třetinového kovového krytí uvažoval Stadion.⁸

Bankovní patent žádné povinné množství kovu nenařizoval, ale jenom používal slovo „řádné krytí“ a toto neurčité ustanovení pak dlouhodobě vyvolávalo problémy po celou dobu fungování banky. I když později byly prováděny pokusy o stanovení hranice krytí, ale teprve v roce 1858 se poprvé podařilo zakotvit je v Bankovním patentu. Naopak přesné určení hranice krytí mohlo třeba při změnách vynucených hospodářskou situací nebo pohybem ceny kovů negativně působit na občany a způsobit tak paniku mezi obyvatelstvem. Vztahem Rakouské národní banky ke státu se zabýval v Bankovním patentu Stadion, který považoval Rakouskou národní banku za soukromý ústav, jež stojí pod ochranou státu. Soukromý ráz Rakouské národní banky

⁶ Tzv. Bankovní patent, neboli druhá příloha Císařského patentu, vydaného dne 1. června 1816 císařem Františkem I. – „Císařský patent o uspořádání finančních poměrů“, zakládající k 1. červenci 1816 cedulovou banku a upravující měnové rakouské poměry, emisi a oběh peněz (č. 115, str. 278 Pr.G.S. für Böhmen, 1816). Císařský patent se sestával z uvozujícího ustanovení a čtyř „Příloh“, které byly také ve formě Císařských patentů. Příloha č. 1 – tzv. Finanční patent, Příloha č. 2 – tzv. Bankovní patent, Příloha č. 3 – tzv. ustanovení podmínek konvenční měny a Příloha č. 4 – stanovil podmínky výměny stávajících platidel a mincí za konvenční mince. Tzv. Bankovní patent upravoval v 50 paragrafech zřízení, postavení a činnost Rakouské národní banky.

⁷ § 18 Bankovního patentu.

⁸ Silin, N.: Rakousko-uherská banka, Praha, B. Kočí 1920, str. 28.

však nebyl koncipován absolutně, byl jenom prostředkem k získání všeobecné měnové důvěry.

V Rakouské národní bance byl zástupcem státu jmenován vládní komisař, který měl za úkol zavádění opatření bankovní správy do praxe. Zároveň měl dbát na zachování statutu tak, aby byl dodržen zákon. Dále byl vládnímu komisaři na jeho vlastní zodpovědnost svěřen dozor nad řádnou úhradou bankovek, ale do vlastních obchodů Rakouské národní banky zasahovat neměl. Tento kontrolní mechanismus veřejnoprávního dohledu včetně ustavení vládního komisaře, který měl mít tzv. pod kuratelou dodržování zákona a stanov, byl zvolen v celém bankovním systému a to nejen u všech ostatních akciových bank v období rakouské monarchie, ale také i za první Československé republiky.

Vztah Rakouské národní banky ke státu se projevoval také v tom, že císař schvaloval jako zákon Statut (stanovy) Rakouské národní banky. V záležitostech, které vyžadovaly zásah státní moci, byla Rakouská národní banka povinna dohodnout se s Ministerstvem financí. Alespoň v teoretické rovině (neboť v praxi bylo často toto jednání chápáno jako jednání *in fraudem legis*) byla v Bankovním patentu zakotvena zásada transparentnosti.⁹

Tato povinnost měla být podle tvůrců koncepce jedním ze základů důvěryhodnosti vůči veřejnosti. V letech 1920 – 1930 byl vztah centrální banky a rakouského státu vynucen hospodářskými okolnostmi, i když nebyl přímo legislativně ani institucionálně upraven.¹⁰

I za trvání Rakousko-uherské banky se objevil stejný princip, tzn. existence jen deklaratorně, obecně stanovené povinnosti směňovat bankovky za kov a tak byla tato směna, pokud k ní došlo, prováděna bankou dobrovolně. Ustanovení § 43 Statutu¹¹ stále dovolovalo Ředitelství jednat a uzavírat dohody se státem o úvěrních operacích a tak podstata problémů převýdaje bankovek bez krytí vyřešena nebyla. I když Statut zesiloval vliv státu na jmenování orgánů a provoz banky, základní charakter soukromé, na komerční zisk orientované akciové společnosti, byl zachován. V novém Statutu byly změněny jen návrhy na jmenování ředitele – Stálý výbor akcionářů předkládal návrhy

⁹ § 14 Bankovního patentu, ve kterém byla zakotvena zásada transparentnosti, tj. že Rakouská národní banka byla podle tohoto ustanovení povinna každého půl roku za přítomnosti zástupců císaře uzavřít své účty a následně výsledky uveřejnit a současně je předat císaři.

¹⁰ V Císařském patentu z 1. července 1841 bylo zakotveno prodloužení privilegií Rakouské národní bance; ředitelstvím banky byl tento Císařský patent oficiálně přijat dne 2. října 1841.

¹¹ Císařský patent ze dne 1. července 1841 o prodloužení privilegia Rakouské národní bance obsahoval Privilegium a Statut.

na ředitele císaři, který je sám jmenoval¹² a guvernér nemusel být akcionářem banky (mohl být jmenován jakýkoli úředník). Rozšíření pravomocí vládního komisaře bylo další zásadní změnou Statutu, který dostal navíc kompetenci kontroly v zachování poměru mezi vydanými bankovkami a jejich kovovou úhradou. Dále byl ještě navíc zřízen druhý úřad vládního komisaře, který byl pověřen dozorem nad úvěrovými bankovními obchody.

Bankovky vydávané cedulovou bankou byly původně směnitelné za stříbrné zlaté, banka měla mít jejich kovové krytí, později však byla směnitelnost bankovek limitována a pak zastavena. Bankovky se dostaly pod nucený oběh. Cedulová banka se od 1. července 1841 dostala pod přímou kontrolu vlády. Vůči vládě celkově podřízený charakter centrální banky, neumožnil zcela ovlivňovat stav rakouské měny. Stát si vypůjčoval od cedulové banky a kromě tohoto vydával vlastní druh měny – státovky. Jedinou výhodou pro centrální banku bylo, že některé státovky byly úročitelné a cedulová banka je mohla eskontovat.

Prudce klesal vliv eskontní úvěrové politiky Rakouské národní banky na peněžní vývoj. Snižovala se nejen míra kovového krytí obíhajících bankovek, ale docházelo i k úniku stříbrných mincí z oběhu. Mince z drahých kovů dostávaly vysoké ážio proti bankovkám, zejména z obav před dalším znehodnocováním papírových peněz. Zvláště po revolučních letech 1848 až 1849 nastal neutěšený stav rakouské měny, který vážně zasáhl rakouskou monarchii a přivedl mnohé k úvahám, zda-li by nebylo lepší odstranit dosavadní velké emise bankovek a státovek a vrátit se k plnohodnotným mincím, přičemž jako měnový kov zvítězilo stříbro.

Vítězstvím metalistického myšlení – metalistického výkladu hodnoty peněz byla rakouská peněžní reforma z roku 1863.¹³ V té době k tomu přispěly i poslední snahy Rakouska stát se hegemonek v Německém spolku, k čemuž měla být prostředkem i pevná společná měna. Nově emitované bankovky měly být kryty z jedné třetiny stříbrem a částečně i zlatou zásobou centrální banky.

Soustavu zákonných stříbrných peněz doplňovaly pro větší platební, zejména zahraniční transakce tzv. obchodní zlaté mince, které však neměly pevně stanovený kurz ke stříbrným mincím. Zdravý hospodářský rozvoj, který se projevil kladně i na stavu státních financí zmírnil počáteční nedůvěru obyvatelstva. Stát pravidelně splácel své dluhopisy a vzrostly kovové rezervy.

¹² § 31 Statutu.

¹³ Vencovský F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace Universitas Masarykiana, Brno 1997, str. 20.

Pozitivním vývojem se dokonce rakouská měna dostávala do deflační polohy. Rozvoj ukončily válečné konflikty poloviny 60. let 19. století, kdy se vláda opět uchýlila k vydávání dalších peněz prostřednictvím cedulové banky bez ohledu na dříve stanovené limity emise.

Činnost Rakouské národní banky na území Uherska byla rozšířena po rakousko - uherském vyrovnání v roce 1867. V poválečných letech opětovného hospodářského rozvoje a fiskální umírněnosti se podařilo postupně stabilizovat měnu i přes několik vnějších a vnitřních hospodářských otřesů. Hluboká hospodářská krize probíhala v roce 1873 a byla spojena se státním bankrotem. Přestože byla bilance Rakousko-uherské banky neveřejná, z historických skutečností vyplývá, že banka vládu velice často úvěrovala, což také společně s malou rozpočtovou disciplínou bylo hlavní příčinou rozpadu veřejných financí monarchie.

Rakousko - uherská banka vznikla dne 27. června 1878¹⁴, jako nástupce Rakouské národní banky. Rakousko-uherská banka byla navzdory původním představám uherské strany centrální bankou pro obě části Rakousko-Uherska – emisní privilegium jí bylo pravidelně udělováno oběma vládami.¹⁵ Rakousko-uherská banka byla klasickým zástupcem centrálních bank 19. století. Rakousko-uherská banka byla podle přílohy zákona¹⁶ akciovou společností.¹⁷ Ministerstva financí měla vzhledem k některým velmi obecným ustanovením zákona poměrně rozsáhlou možnost zasahovat do podnikání centrální banky. Hlavní ústavy byly ve Vídni a Budapešti se společnou generální radou banky. Všechny bankovky byly dvojjazyčné – jedna strana s německým textem, druhá s maďarským.

I když praktická měnová politika se neobešla bez nedostatků, institucionální zakotvení centrální banky bylo ve smyslu soukromém a veřejnoprávním vyvážené a současně byly také v rovnováze i odpovědnost a pravomoci. Institucionální a legislativní základ, ze kterého se vycházelo při formování Rakousko-uherské banky byl založen již v úpravě Rakouské národní banky. Byly zde provedeny jen drobné úpravy a doplnění ve smyslu „moderního“ pojetí, které se v takřka nezměněné podobě používají dodnes. Oprávnění k provádění určitých bankovních operací bylo sice jádrem měnové

¹⁴ Revenda T.: Centrální bankovníctví, Management Press, Praha 2001, str. 37 a 576.

¹⁵ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 16.

¹⁶ Zákon č. 66/1878 ř.z., jenž se týče zřízení a privileje banky rakousko-uherské.

¹⁷ Rakousko-uherská banka měla následující orgány: valnou hromadu, generální radu (de facto představenstvo), gubernátora a komisaře (dozorčí radu). Právě komisaři zastupovali státní dohled ministerstev financí nad zákoností činnosti centrální banky, jejich námítky pozastavovaly usnesení valné hromady či generální rady.

politiky, ale docházelo k tomu prostřednictvím osobní zodpovědnosti, personálního rozhodování, akcionářské, státní a odborné kontroly. Měnová politika teoreticky neměla být závislá na jakýchkoliv národních zájmech, ale v praxi samozřejmě docházelo k nadřazování německo-rakouských zájmů nad českými, což mělo za následek diskriminaci českého peněžního a krátkodobého úvěrového trhu.

Vliv nad Rakousko-uherskou bankou měla ministerstva financí kromě dohledu nad zákonností její činnosti zejména prostřednictvím institutu jmenování gubernátora, místogubernátorů a generální rady panovníkem – právě na návrh společného ministra financí a také u některých funkcí rakouským a uherským ministry financí.¹⁸ Pokud potřebovala centrální banka podporu státní moci, musela se obrátit na příslušného ministra financí.

Zachován zůstal princip, kdy centrální banka je chápána jako soukromý podnikatelský subjekt, s ingerencí státu na jeho personální obsazení, s přesně vymezeným předmětem činnosti a mezemi svých obchodů, pod kontrolou státu při ponechání zákonů a Statutu. Zákon ze dne 27. června 1878¹⁹ byl ve vztahu k obecnému obchodnímu zákoníku a jeho ustanovením o akciových společnostech zákonem speciálním. Právní forma akciové společnosti zůstala nezměněna. Pohledávky a závazky včetně fondů, veškeré jmění apod. přešly na novou Rakousko-Uherskou banku ze staré Rakouské národní banky, která byla zrušena bez likvidace a akcie Rakouské národní banky byly akcionářům po dobu 2 let vyměňovány za akcie Rakousko-uherské banky. Na akciové společnosti, jejichž předmětem podnikání byly bankovní, úvěrové a pojišťovací obchody, se nevztahoval tzv. akciový regulativ.²⁰

Emise bankovek omezená kovovým krytím byla považována za základní účel, ke kterému byla Rakousko-uherská banka zřízena. Rakousko-uherská banka byla povinna vyměňovat bankovky ze stříbrné mince.

Rakousko-uherská banka musela kryt část své emise bankovek eskontovanými směnkami, cennými papíry, drahými kovy, státními a komunálními dluhopisy. Vedle emisní činnosti se Rakousko-uherská banka chovala stejně jako ostatní banky.

¹⁸ K vlivu ministerstev financí na Rakousko-uherskou banku srov. Bažantová, I.: Ústavní zakotvení centrálních bank působících na našem území v Pocta Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Linde, Praha 2004, str. 479.

¹⁹ Zákon č. 66/1878 ř.z.

²⁰ Nařízení č. 175/1899 ř.z. Ministerstev vnitra, financí, obchodu, práv a orby, jímž se vyhláší regulativ pro zřizování a přeměňování akciových společností v oboru průmyslu a obchodu (akciový regulativ).

K makroekonomickým nástrojům, které používala, patřilo zejména eskontování (reeskontování) domácích obchodních směnek s krátkou dobou splatnosti, poskytování krátkodobých lombardních úvěrů komerčním bankám a kurzové intervence na devizovém trhu.

Základem pravidel kovového krytí bankovek byl přesně stanovený poměr mezi kovovými rezervami a rozsahem emise bankovek. V emisním instrumentáriu měla největší význam diskontní politika, respektive její spojení s eskontem (reeskontem) obchodních směnek. Byl to hlavní zdroj peněžní emise Rakousko-uherské banky, které se dařilo reagovat úpravami diskontní sazby velmi citlivě na vývoj vnitřního peněžního oběhu i na vývoj platební bilance tak, aby udržovala stabilní hodnotu zlatníku (později koruny). Eskont (reeskont) obchodních směnek zajišťoval objemovou souběžnost mezi trhem zboží a nominální kupní síly.²¹ Méně než v jiných zemích kolísala diskontní sazba.

Rakousko-uherská banka zvláště úspěšně regulovala svými intervencemi na devizovém trhu kurs zlatníku a koruny tak, aby se udržoval na zlaté paritě a aby tím zároveň chránila svou zlatou rezervu. Příznivý vývoj platební bilance jí to usnadňoval.²² V březnu roku 1879, když následkem prudkého poklesu ceny stříbra měly papírové bankovky dokonce ážio proti stříbrným mincím, byla rozhodnutím ministerstva financí zastavena ražba stříbrného zlatníku na soukromý účet a byla zrušena povinnost Rakousko-uherské banky přijímat zlaté slitky za bankovky.²³

V mezidobí mezi léty 1879 až 1892, kdy nominální cena stříbrného zlatníku byla odlišná od reálné ceny kovového stříbrného zlatníku, byla měna závislá zcela jen na vývoji cenové hladiny a byla ovlivňována diskontní a devizovou politikou cedulové banky.²⁴ Tento vývoj dával za pravdu nominalistickému výkladu hodnoty peněz.

Rakousko-uherská banka dostala možnost rozšířit svoji činnost o eskontování warrantů, tzn. zástavních skladních listů vydaných veřejnými skladišti k zastupitelnému, druhově určenému zboží. Z české strany v té době docházelo k rozsáhlé kritice činnosti Rakousko-uherské banky.

²¹ Horan, M.: Měnová politika se zvláštním zřetelem k středoevropským měnovým poměrům, Knihovna sborníku věd státních a správních, Praha 1945, str. 119.

²² Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace Universitas Masarykiana, Brno 1997, str. 29 a násl.

²³ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 16.

²⁴ Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace Universitas Masarykiana, Brno 1997, str. 28 a 30.

Na pozadí rodících se národnostních problémů vznikl spor mezi českými peněžními ústavami potřebujícími rozsáhlejší eskontní (reeskontní) úvěry od centrální banky na straně jedné a centrální bankou poskytující větší podporu peněžním ústavům jiných částí rakousko-uherského soustátí.²⁵

Potřeba dalších úvěrů českým bankám a spořitelnám proti omezeným možnostem centrální banky střetávající se navzájem ne vždy pouze z hospodářských důvodů, vyústila ve vznik zajímavého spojení veřejnoprávního subjektu vykonávajícího některé činnosti komerční banky – **Zemské banky království českého** z roku 1890 (dále jen „Zemská banka“). Nebyla akciovou společností ani neměla výraznější výtěžné snahy, byla zemským ústavem.²⁶ Kromě podpory municipalit, zemědělství a dopravy zemská banka poskytovala dlouhodobé, zejména hypoteční a vůbec investiční úvěrování.

Význam Zemské banky pro komerční bankovníctví spočíval také v podpoře malých peněžních ústavů – spořitelen a občanských záložen, pomáhala při jejich sanaci a podporovala je levnými úvěry. Tím vlastně vykonávala i část činnosti, která se dá dnes zařadit do centrálního bankovníctví. Nikdy však neměla kompetence emisního bankovníctví. Po jejím vzoru vznikly Zemské banky i na Moravě a ve Slezsku, žádná z nich však nedosáhla jejího významu.²⁷ V roce 1892 byla v souvislosti se zaváděním zlaté korunové měny změněna pravidla emisní činnosti. Rakousko-Uherská banka napříště měla vyměňovat jí emitované bankovky za zlaté mince a zlaté pruty a měl být zaveden standard zlatých slitků. Fakticky však byla Rakousko-Uherská banka povinna vyměňovat koruny pouze za měny jiných států krytých zlatem, šlo spíše o standard zlaté devizy.²⁸

Důvěra veřejnosti v rakousko-uherskou měnu činila prakticky zbytečným vydávání samotných zlatých mincí, ty byly emitovány spíše z propagandistických důvodů, neboť jimi byli vypláceni vyšší státní zaměstnanci. Tezaurace byla velmi řídkým jevem. Bankovky vydané centrální bankou byly přijímány bez jakýchkoliv problémů.

²⁵ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001, str. 25 a násl.

²⁶ Byla to veřejnoprávní banka, jejíž vznik byl iniciován Českým zemským sněmem a jejím cílem bylo plnit úlohu určitého centra všech peněžních institucí v Čechách. Dominantní postavení si však po celou éru Rakousko-Uherska podržely vídeňské bankovní domy.

²⁷ Vencovský F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 141 a násl.

²⁸ Horan, M.: Měnová politika se zvláštním zřetelem k středoevropským měnovým poměrům, Knihovna sborníku věd státních a správních, Praha 1945, str. 64 a Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 16.

Podle tehdejších světových kritérií byla Rakousko-uherská banka dobře konstruovaná emisní banka. Jako nezávislá bankovní instituce, zodpovědná za měnový vývoj si velmi důrazně upevňovala svoji pozici. Očišťovala se rychle od vlivu společné rakousko-uherské vlády a lze říci, že v posledním čtvrtstoletí existence rakousko-uherské monarchie plnila spolehlivě funkce moderního měnového ústavu.²⁹

První světová válka ukončila hospodářský rozvoj a zdravé měnové poměry. Finanční náklady během války překročily všechna, i nejpesimističtější očekávání, a bankovní sektor nepatřil k výjimkám. Zcela nekontrolovatelný nárůst státního dluhu a inflace rozvrátily celou rakousko-uherskou ekonomiku. Rakousko-uherská banka se stala pouhým podporovatelem válečného úsilí, čemuž se byla nucena podříditi i její měnová politika.

Prostředky především na úkor kvality měny získával rakousko-uherský stát stálým vydáváním dalších bankovek, bankovními operacemi se státními dluhopisy, upisováním státních dluhopisů všem vrstvám obyvatelstva.³⁰ Vzhledem k postavení Rakouska-Uherska mezi válčícími stranami byla možnost zahraničního zadlužování velmi omezená.

Vlády rakouská a uherská byly v roce 1914 v souvislosti s vypuknutím první světové války společně zmocněny k jakýmkoliv opatřením měnicím činností Rakousko-uherské banky. Postupně byly stahovány plnohodnotné mince a nahrazovány papírovými bankovkami, což bylo v rozporu se Statutem Rakousko-uherské banky. Rakousko-uherská banka pak běžně lombardovala všechny státní válečné půjčky.³¹ K tomu se od září roku 1914 Rakousko-uherská banka stala správcem válečné záůjčkové pokladny zřízené pro podporu válečného snažení úvěry. V roce 1916 obdržela Rakousko-uherská banka funkce devizové ústředny kontrolující oběh devizových hodnot.

V rakouském císařství vznik emisní banky - původně pod vlastním jménem Privilegovaná rakouská národní banka - byl podle mého názoru bezprostřední reakcí panovníka na zlepšení situace státních financí, které byly poznamenány válečnými událostmi přelomu 18. a 19. století, tj. bojem proti francouzským revolucionářům a Napoleonovi. Domnívám se, že hlavním účelem existence emisní banky založené dne

²⁹ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii, Česká národní banka, Praha 2001 str. 24.

³⁰ Srov. Lacina, V.: Měnová politika v prvním desetiletí Československé republiky, Český časopis historický č. 1/1993, str. I.

³¹ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 17.

1. července 1816 bylo právě zlepšení situace měny, která byla těžce poškozena způsobem financování státních výdajů ve válečném období. Revoluční léta 1848 – 1849 vážně zasáhly rakouskou monarchii a zapříčinily tak neutěšený stav rakouské měny. Později zřízená roku 1878 Rakousko–uherská banka byla ve své době klasickým zástupcem centrálních bank 19. století, velmi dobře konstruovanou emisní bankou, zodpovědnou za měnový vývoj. Obecně se dá říci, že Rakousko–uherská banka se rychle očišťovala od vlivu společné rakousko–uherské vlády a lze tedy konstatovat, že v posledním čtvrtstoletí rakousko–uherské monarchie plnila spolehlivě funkce moderního měnového ústavu. Jsem toho názoru, že počátky centrálního bankovníctví v Rakousku–Uhersku se dají považovat za velmi příznivé a to až do propuknutí první světové války, kdy byl tento příznivý hospodářský a měnový vývoj ukončen.

K významným změnám vztahu centrální banky a rakousko-uherského státu dochází v roce 1899. První změnou bylo zvýšení kontrolního vlivu státu na Rakousko-uherskou banku a upřesnění úkolů a oprávnění banky. Cílem bylo přebití rizika činnosti soukromé, na zisk orientované akciové společnosti a zaměření činnosti na veřejnoprávní úkoly banky a větší zakotvení „pojistek“ státu. Odborná veřejnost přijímala zvýšení vlivu státu na centrální banku kladně, neboť panoval názor, že stát již v parlamentním a dualistickém uspořádání říše nemůže zneužívat svého postavení ke znehodnocování měny.

Tyto vlivy však samotná Rakousko-uherská banka nekvitovala. Stát odůvodňoval svůj zvýšený vliv odevzdáním měnového zlata bance výměnou za stažené státopvky a zřeknutí se provádění vlastních měnových a úvěrových operací. V orgánech Rakousko-uherské banky se projevilo dualistické uspořádání, způsob volby a jmenování zůstaly většinou zachovány, zůstal i státní vliv při potvrzování a jmenování kandidátů do jejich orgánů. Nově pouze přibylo federativní uspořádání. Pozitivní snaha byla i ve výběru kandidáta, který byl uznáván většinou. Základním pravidlem celého zákona bylo navržení většího počtu osob, než kolik jich mělo být zvoleno. Ve Statutu Rakousko-uherské banky bylo znovu zavedeno jmenování dvou komisařů, jeden byl jmenován vládou rakouskou a druhý vládou uherskou. Měli možnost být přítomní na všech jednáních a zasedáních včetně valných hromad Rakousko-uherské banky, ale měli pouze hlas poradní a jejich hlavním úkolem bylo dohlížet na dodržování statutu banky. Když vládní komisař projevil námitku proti rozhodnutí orgánů centrální banky, rozhodnutí bylo odloženo až do doby konsensu ohledně sporného bodu.

Ve Statutu³² bylo oproti předcházejícímu období zakotveno ustanovení, že pokud nedošlo mezi Rakousko-uherskou bankou a vládou k dohodě, spor s konečnou platností rozhodoval nadpoloviční většinou hlasů sedmičlenný rozhodčí soud jmenovaný ze tří soudců a to Nejvyššího soudu ve Vídni, tři soudců budapeštského Kasačního soudu a společně zvoleného předsedy. Kdykoliv o to požádala rakouská nebo uherská vláda, musela se uskutečnit inventura množství a hodnoty bankovek v oběhu. Rovněž tato inventura probíhala i v případě ukončení funkce komisaře, guvernéra nebo ředitele-pokladníka. Zcela nově byla v rakouské historii centrálního bankovníctví založena zásada, která spočívala v tom, že stát má nárok na určitý podíl ze zisku cedulové banky, což bylo zdůvodněno jako úhrada za poskytnuté privilegium.

Statut³³ se podrobně zabýval pololetním rozdělováním čistého zisku akcionářům na dividendu, podílem náležejícím oběma státním správám a v neposlední řadě dotacím do rezervního fondu. Tím se prakticky řešilo splácení 80 milionového dluhu vůči původní Rakouské národní bance. Vzhledem k udělenému privilegii měla soukromá akciová společnost Rakousko-uherská banka administrativní veřejnoprávní výhody a trestněprávní ochranu. Do rejstříku obchodního soudu se nezapisovala samotná centrální banka ani její filiálky. Oficiální listiny Rakousko-uherské banky měly charakter veřejných listin a ona sama byla od daní osvobozena. Rakousko-Uherská banka nebyla povinna se řídit ostatními zákonnými předpisy regulujícími úrokovou míru. Bankovky a ostatní cenné papíry včetně dokumentů měly trestněprávní ochranu státu proti jejich falšování a pozměňování.

Obdobně jako ve Stanovách předchozí Rakouské národní banky měla i zde centrální banka právo zastavení exekuce dlužníkovu majetku a také i přednostní právo při uspokojování svých pohledávek při prohlášení konkurzu na dlužníka banky. Také se Rakousko-uherská banka nemusela řídit ostatními zákonnými předpisy, které regulovaly úrokovou míru. Všeobecná ustanovení o eskontu směnek a úvěrových operacích, které měly být shodné pro všechna rakouská i uherská bankovní místa byly zavedeny pod vlivem uherských podnikatelských kruhů, což v tehdejší době nebyla zcela běžná záležitost.

³² Článek 53 Statutu Rakousko-uherské banky.

³³ Článek 102 Statutu Rakousko-uherské banky.

1.2. Vztah centrální banky k československému státu (do r. 1950)

Po vzniku nového československého státu nedošlo k dohodě s Rakousko-uherskou bankou³⁴ a proto z tohoto důvodu **Československá republika začala po rozdělení Rakouska-Uherska obdobně jako většina suverénních států vytvářet svoji vlastní měnu.**

Provedením měnové reformy³⁵, zákonem Národního shromáždění ze dne 25. února 1919³⁶ a nařízením ministra průmyslu, obchodu a živností ze dne 11. ledna 1919³⁷, převzal ministr financí úkoly Rakousko-uherské banky a jeho ministerstvo bylo zmocněno obstarávat funkce centrální banky. K emisní činnosti zřídil na základě nařízení vlády republiky Československé ze dne 12. května 1919³⁸ ministr financí Bankovní úřad ministerstva financí (dále jen „Bankovní úřad“) řízený Bankovním výborem při ministerstvu financí za předsednictví ministra nebo jeho zástupce. Pod kontrolou zvláštní parlamentní komise zvolené na základě zákona Národního shromáždění ze dne 15. února 1919³⁹ stál Bankovní úřad. Soukromoprávní stránka poměru mezi státem a dřívější Rakousko-uherskou bankou byla vyhrazena dohodě ministerstva financí s touto bankou.

Bankovní úřad byl zřízen nařízením vlády Československé republiky ze dne 6. března 1919.⁴⁰ Toto nařízení vlády sice formálně odkazovalo na zákon Národního shromáždění ze dne 25. února 1919⁴¹, ale předmětný zákon žádné zákonné zmocnění k ustavení Bankovního úřadu neobsahoval.

³⁴ Po dlouhém vyjednávání nakonec k dohodě o soukromoprávním vyrovnání došlo. Rakousko-uherská banka byla nástupnickými státy počátkem 20. let minulého století zlikvidována. Srov. Palkovský, B.: Národní banka československá a náprava měny, Vesmír, Praha 1925, str. 12 a násl.

³⁵ K tomu srov. Lacina, V.: Měnová politika v prvním desetiletí Československé republiky, Český časopis historický č. 1/1993, str. 3 a násl. a Vencovský, F.: Naše měnové reformy a odůvodnění Finance a úvěr č. 9/1993., str. 394 a násl.

³⁶ Zákon č. 84/1919 Sb. z. a n., jímž se ministr financí zmocňuje, aby provedl nařízením okolování bankovek a soupis jmění za účelem uložení majetkové dávky.

³⁷ Nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 19/1919 Sb. z. a n., o úpravě výroby obchodu bavlněným zbožím, ve znění nařízení vlády č. 406/1919 Sb. z. a n.

³⁸ Vládní nařízení č. 246/1919 Sb., z. a n., o organizaci Bankovního úřadu ministerstva financí, o statutu Bankovního výboru při ministerstvu financí, o obchodech Bankovního úřadu ministerstva financí dále o převzetí a vyúčtování lombardu a pokladničních poukázek, vyúčtování žirových účtů Rakousko-uherské banky a o převzetí zaměstnanců této banky, ve znění vládního nařízení č. 250/1934 Sb. z. a n.

³⁹ Zákon č. 84/1919 Sb. z. a n.

⁴⁰ § 3 a 4 nařízení vlády č. 119/1919 Sb. z. a n., o úpravě poměrů k Rakousko-uherské bance; § 3 stanoví, že „Ministerstvo financí bude až do další zákonné úpravy obstarávat funkce státní cedulové banky“ a § 4 uvádí, že „K odbornému obstarávání této funkce zřizuje ministr financí Bankovní úřad ministerstva financí, o jehož správu budou se dělití jednak Bankovní výbor při ministerstvu financí za předsednictví ministra financí“.

⁴¹ Zákon č. 84/1919 Sb. z. a n.

Dále bylo určeno, že Bankovní výbor bude mít kromě ministra financí stojícího v čele výboru také 8 členů jmenovaných ministrem a 1 člena z Finanční kontrolní komise jmenované Národním shromážděním. Jako čestná, nehonorovaná funkce bylo chápáno členství v Bankovním výboru. V kompetenci ministra financí bylo jmenování odborného úřednického obchodní vedení. Ministr financí „zabavil“ hlavní ústav Rakousko-uherské banky v Praze, všech 30 tuzemských filiálek a poboček Rakousko-uherské banky včetně jejich úředníků a přiznal jim práva a povinnosti československých státních úředníků. Vlastní činnost Bankovního úřadu byla zahájena dne 11. března 1919.

I když z hlediska legislativně technického nebylo nařízení vlády nejkvalitnější, přesto byl až dne 10. dubna 1919 vydán tzv. měnový zákon.⁴² V tomto zákoně byl v úvodním ustanovení⁴³ § 1 formulován státní emisní monopol. V předmětném zákoně bylo založeno, dá se říci, ex post zákonné zmocnění k ustavení Bankovního úřadu: „Ministr financí se zmocňuje, ... aby pečoval o oběh a opatření platidel ve státě Československém a za tím účelem zařídil, čeho je zapotřebí v poměru k Rakousko-uherské bance buď cestou smluvní nebo nařizovací a aby vůbec až do jinaké zákonné úpravy obstarával funkce státní cedulové banky, zřídil k tomuto účelu Bankovní úřad a pro tuto činnost pomocné orgány přibral neb ustanovil na smlouvu nebo na základě občanské pracovní povinnosti, zejména aby také pro usnadnění správy Bankovního úřadu zřídil bankovní výbor a vymezil jeho působnost v rámci svých oprávnění.“

Bankovní úřad byl státním cedulovým úřadem bez povinnosti zápisu do obchodního rejstříku, jehož působnost byla až do 31. března 1926. Od 1. dubna 1926 převzala kompetence Bankovního úřadu Národní banka Československá. Bankovní úřad byl orgánem ministra financí, tj. byl součástí exekutivy v širším slova smyslu. Bankovní úřad ministru financí podával na jeho vyžádání stanoviska a dobrozdání. Dále mohl podávat ministru financí iniciativní návrhy, ale sám neměl oprávnění zákonodárné iniciativy. Zisk nebo ztráta z činnosti Bankovního šly na státní účet.

⁴² Zákon č. 187/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje oběh a správa platidel v Československém státě a doplňuje zmocnění ministerstva financí dané zákonem ze dne 25. února 1919, č. 84 Sb. z. a n., ve znění vládního nařízení č. 16/1939 Sb. z. a n., kterým se mění označení měnové jednotky ve zkratce a některá ustanovení o Národní bance Česko-Slovenské.

⁴³ § 1 zákona č. 187/1919 Sb. z. a n., tj. „právo vydávati v oblasti Československého státu platidla a raziti mince přísluší až na další zákonné ustanovení výhradně státu“.

Devizové funkce Rakousko-uherské banky převzala po vzniku samostatného Československa v únoru roku 1919 Devizová ústředna při Pražské zúčtovací bance, u které se povinně shromažďovaly všechny devizy a uvolňovaly se pro dovozní potřeby. Přesto však rozhodující slovo v devizovém hospodářství mělo československé ministerstvo financí.⁴⁴ Její činnost byla ukončena nařízením vlády republiky Československé ze dne 23. listopadu 1919.⁴⁵ Počátkem následujícího roku její aktivity převzal Bankovní úřad.

Československá koruna byla určena zákonnými penězi tzv. měnovým zákonem⁴⁶, jejíž výměnný poměr k rakousko-uherské koruně byl 1:1. Tento zákon upravil spolu s nařízením vlády Československé republiky ze dne 12. května 1919⁴⁷, kterým byla přesně určena organizace, funkce a Statut Bankovního úřadu již de facto existující poměry v oblasti měny a centrálního bankovníctví. Prakticky všechny funkce centrální banky vykonával Bankovní úřad.

Měnovou politiku včetně emise peněz eskontem (reeskontem) obchodních směnek a operacemi s cennými papíry prováděl Bankovní úřad. Dále Bankovní úřad přijímal vklady od bank na žirové účty, kupoval a prodával zlato, spravoval zlatou a devizovou rezervu, řídil devizové hospodářství včetně devizového kursu.⁴⁸

Bankovní úřad ovlivňoval prostřednictvím určování kvót emisního úvěru skupině větších československých komerčních bank zvětšování a zmenšování sumy obíhajících peněz, a to v závislosti na velikosti jejich akciového kapitálu. Tím pomáhal i těm komerčním bankám, které se dostaly do problémů s dostatkem likvidity. Na sanování komerčních bank pohlížel Bankovní úřad výhradně z celostátního národohospodářského hlediska, neboť sledoval celkové obnovení důvěry v československý peněžní systém.

Komerční banky jako zúčastněné na clearingů musely mít povinně v Bankovním úřadu své žirové účty a udržovat na nich určitý minimální vklad, případně i další přebytky hotovostí. Přes tyto účty se vyrovnávala konečná salda

⁴⁴ Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace Universitas Masarykiana, Brno 1997, str. 149.

⁴⁵ Nařízení vlády č. 644/1919 Sb. z. a n., o zrušení Československé devizové ústředny a částečném uvolnění obchodu cizími platidly.

⁴⁶ Zákon č. 187/1919 Sb. z. a n., ve znění vládního nařízení č. 16/1939 Sb. z. a n.

⁴⁷ Nařízení vlády č. 246/1919 Sb. z. a n., o organizaci Bankovního úřadu ministerstva financí o statutu Bankovního výboru při ministerstvu financí o obchodech Bankovního úřadu ministerstva financí, dále o převzetí a vyúčtování lombardu a pokladničních poukázek, vyúčtování žirových účtů Rakousko-uherské banky o převzetí zaměstnanců této banky, ve znění zákona č. 250/1934 Sb. z. a n., o umořování listin.

⁴⁸ Půlpánová, S., Půlpán, K.: Bankovní úřad při ministerstvu financí (1919-1926), Finance a úvěr č. 8/1994, str. 421 a násl.

vzájemných pohledávek komerčních bank vyrovnávaných bezhotovostně v odúčtovacích sdruženích. Z těchto dočasně volných prostředků komerčních bank bylo možné pokrývat část poskytnutých úvěrů od Bankovního úřadu, což přispívalo k tomu, že Bankovní úřad nemusel v plném rozsahu, daném zákonem, vyčerpávat své emisní oprávnění.

Na ochraně měny proti falzifikátorům se podílel Bankovní úřad.⁴⁹ Peníze jím vydané však nelze považovat za bankovky, ale za státovky. Bankovní úřad byl právně a fakticky orgán ministerstva financí.⁵⁰

Bankovní úřad vykonával nad komerčními bankami dohled nepřímo, spolu se Zemskou bankou v Praze podporoval ty peněžní ústavy, které se dostaly do finanční tísně. Bankovní úřad podporován obecnou politikou ministerstva financí směřující k rozpočtové zdrženlivosti se měnovými nástroji podílel na deflační politice a politice alternativní stabilizace ministrů financí vlád první poloviny 20. let minulého století.⁵¹ Naopak komerční banky pomáhaly v první polovině 20. let minulého století úvěry československému státu.⁵²

Dvě zásadní koncepce se střetávaly v činnosti Bankovního úřadu. První, reprezentovaná A. Rašínem a představiteli Živnostenské banky, zamýšlela co nejrestriktivnější měnovou politiku, která svým deflačním charakterem měla zajistit československé koruně ve střední a jihovýchodní Evropě dominantní postavení uprázdněné pádem rakousko-uherské koruny. Silná měna měla umožnit československému kapitálu (a především českým komerčním bankám) posílit jejich postavení v zemích bývalého Rakouska-Uherska a vytlačit říšskoněmecký kapitál. Negativní vliv deflační politiky na československý průmysl a export byl touto skupinou hrubě podceňován.

K. Engliš byl především představitelem druhé koncepce spolu s vedením Ústředního svazu československých průmyslníků. I tato skupina souhlasila s oddělením československé koruny od rakousko-uherské a s posílením měny. Kurz československé koruny ke švýcarskému franku na úrovni 10 centimů za 1 Kč, kterého bylo dosaženo v prvních měsících roku 1922, jim připadal odpovídající možnostem a potřebám československé ekonomiky a zasazovali se o jeho stabilizaci na této úrovni. Zásadně odmítali Rašínov návrh stabilizace koruny na dvojnásobné výši.

⁴⁹ Vencovský F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 268 a násl.

⁵⁰ Vencovský F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001, str. 35.

⁵¹ Srov. Lacina, V.: Měnová politika v prvním desetiletí Československé republiky, Český časopis historický č. 1/1993, str. 11 a násl.

⁵² Vencovský F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 236 a násl.

Střet obou koncepcí se v praxi projevil podle toho, kdo zastával funkci ministra financí a předsedy bankovního výboru Bankovního úřadu. Když na jaře 1921 podal K. Engliš demisi a na podzim roku 1921 obsadil toto místo Rašínův stoupenec A. Novák a o rok později A. Rašín sám, zdálo se, že zvítězili stoupenec deflační politiky. Československá koruna se počátkem prosince 1922 zastavila těsně pod 20 centimy za korunu. Mimořádné obtíže průmyslových a exportních odvětví a těžko zvládnutelný pokles koruny však v prosinci roku 1922 přiměly samotného A. Rašína ke zvážení dosavadního deflačního vývoje. Následná Rašínova tragická smrt a nástup umírněného B. Bečky do čela ministerstva financí a bankovního výboru Bankovního úřadu znamenala definitivní konec deflační politiky a stabilizaci československé koruny v průběhu roku 1923 na úrovni 16 centimů za Kč, čímž došlo fakticky ke kompromisu obou koncepcí.⁵³

Cedulová banka – Národní banka Československá měla být zřízena zákonem Národního shromáždění ze dne 14. dubna 1920⁵⁴ (dále jen „zákon o akciové bance cedulové“). Jako vzor ji sloužila předválečná Rakousko-uherská banka.⁵⁵ Vývoj však byl podstatně pomalejší, než jak si jej představovali navrhovatelé zákona. Proto byl tento zákon ještě před založením centrální banky významným způsobem změněn zákonem Národního shromáždění ze dne 23. dubna 1925⁵⁶. Počáteční poválečné hospodářské obtíže nového státu neumožňující vytvořit pro centrální banku potřebná aktiva ve formě zlata či zlatých deviz a Rašínova deflační a pozdější Bečkova stabilizační politika vyžadující pevné propojení měnové a rozpočtové politiky, definitivně skončily v polovině 20. let minulého století⁵⁷ a Československo vstoupilo do stadia hospodářského vzestupu.

Nastala situace vhodná k měnové stabilizaci a konečnému řešení institucionální stránky měnové politiky, a tak byla **Národní banka Československá konečně zřízena prostřednictvím vyhlášky ministra financí⁵⁸ k 1. dubnu 1926** (s emisním privilegiem na 15 let), čímž byla také ukončena činnost Bankovního úřadu.

⁵³ Lacina, V.: Úloha a hlavní rysy vývoje státní hospodářské politiky v Lacina, V., Slezák, L.: Státní hospodářská politika v ekonomickém vývoji první ČR, Historický ústav, Praha 1994, str. 18 a násl.

⁵⁴ Zákon č. 347/1920 Sb. z. a n., o akciové bance cedulové, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Půlpánová, S., Půlpán, K.: Bankovní úřad při ministerstvu financí (1919-1926), Finance a úvěr č. 8/1994, str. 425 a násl.

⁵⁶ Zákon č. 102/1925 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňuje zákon ze dne 14. dubna 1920, č. 347 Sb. z. a n., o akciové bance cedulové.

⁵⁷ Vencovský, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr č. 4/1996, str. 193.

⁵⁸ Vyhláška č. 43/1926 Sb. z. a n., o zahájení činnosti Národní banky Československé.

Stát neměl vydávat státopky a banka měla mít emisní monopol bankovek. Národní banka Československá byla omezena při vydávání bankovek povinnostmi jejich částečného krytí zlatem, stříbrem, cizími platidly, které byly směnitelné za zlato, směnkami či pohledávkami znějícími na drahé kovy.

Hlavním cílem Národní banky Československé měla být zejména péče o oběh platidel, o poskytování úvěrů, měla vybudovat clearingová zařízení, organizovat a soustřeďovat státní příjmy a udržovat kurs domácí měny k měnám zahraničním. V kurzové politice měla podle zákona Národního shromáždění ze dne 23. dubna 1925⁵⁹ udržovat poměr československé koruny k cizím plnohodnotným zlatým měnám na úrovni posledních dvou let před účinností tohoto zákona.⁶⁰

Dosažení zlatého standardu bylo blízkým cílem, kterého měla Národní banka Československá dosáhnout, ačkoliv to přímo první měnové zákony nestanovovaly. Nástroji k dosažení byly dobrovolné dary, vnitřní valutová půjčka a nabídková povinnost valut a jiných devizových hodnot. Stát jí měl předat po zahájení její činnosti celý státní valutový poklad a stejně jako zařízení Bankovního úřadu. Podle některých nástrojů měla cedulová banka povahu veřejného, úvěrní obchody provozujícího ústavu.⁶¹

Zatímco od založení Státní banky československé (dále jen „SBČS“) bych s tímto názorem bezvýhradně souhlasila, vzhledem k definicím veřejného ústavu podaných za první republiky a v dnešní době bych spíše Národní banku Československou označila za veřejný podnik. Akciového práva se opět používalo subsidiárně. Stát měl sám upsat třetinu akcií.

Národní banku Československou spravovala bankovní rada v čele s guvernérem jmenovaným presidentem republiky. Dvě třetiny členů bankovní rady volila valná hromada akcionářů, jednu třetinu jmenoval prezident na návrh vlády. Z volených členů bankovní rady jmenoval prezident náměstka guvernéra.⁶²

⁵⁹ Zákon č. 102/1925 Sb. z. a n.

⁶⁰ V důvodové zprávě se upřesňovalo, že šlo o úroveň 2,0 až 3,03 dolaru za 100 Kč. Lacina, V.: Od zlaté měny k devalvaci, *Měnová politika v Československu v letech 1929 – 1934*, Moderní dějiny č. 1/1993, str. 186.

⁶¹ Srov. Jiří Havelka v Kolektiv autorů: *Slovník veřejného práva československého*, V. svazek., Eurolex Bohemia, Praha 2000, str. 118.

⁶² K tomu srov. Bažantová, I.: *Ústavní zakotvení centrálních bank působících na našem území v Pocta Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám*, Linde, Praha 2004, str. 480.

Guvernér a bankovní rada sjednávali bankovní obchody. Censoři zkoumali bonitu obchodních směnek určených k eskontování. Její činnost byla kontrolována vládním komisařem.⁶³

Určování úrokových sazeb pro bankovní obchody, především eskontování (reeskontování) směnek, stanovování výše úvěrů pro komerční banky, patřilo k hlavním používaným nástrojům. Emisní banka dále rozhodovala o lombardních úvěrech. Velký význam měly obchody s devizovými hodnotami. Hlavní metodou peněžní emise a řízení peněžního oběhu bylo poskytování úvěrů komerčním bankám. Emisní politika Národní banky Československé vycházela spíše z toho, jaké úvěry nesmí poskytovat, než z toho, jaké úvěry má nebo musí nabízet. Držela se obvyklé praxe jako v jiných vyspělých evropských zemích, později byla ovlivněna emisními teoriemi K. Engliše. Emisní politika vycházela z měnové neutrality, byla nezávislá na vládní hospodářské politice. Stát centrální banka nesměla úvěrovat.

Měnová politika měla za hlavní cíl umožnit obstarat prostřednictvím multiplikačního efektu ekonomice krátkodobé peněžní úvěry k překonání sezónních výkyvů v potřebě peněz. Takový emisní úvěr pouze usnadňoval oběh zboží, které již bylo vyrobeno, prodáno, ale dosud nezaplaceno. Jinak se snažila o stálou měnovou stabilizaci.⁶⁴

Eskont obchodních směnek se považoval za nejspolehlivější úvěrový nástroj. Takové směnky totiž umožňovaly poskytovat úvěry pouze krátkodobě. Úvěr na ně poskytnutý se vrací v den splatnosti obchodní směnky a „se sám likviduje“. Ale v souvislosti s rozvojem kontokorentního úvěrového a platebního styku mizela už ve 30. letech minulého století směnka spojená s konkrétním obchodem a byla nahrazena krycí směnkou k vyrovnání kontokorentního debetního salda.

Obchodní směnka přestávala být pro emisní banku spolehlivým nástrojem, o kterém by byla jistota, že se využívá pro krátkodobé obchody a že nekryje dlouhodobou kapitálovou potřebu.⁶⁵ Vztah mezi potřebami obchodního styku a vydávání směnek byl porušen.

⁶³ Nedostatečné právní zakotvení nezávislosti centrální banky se stalo terčem kritiky. Srov. Palkovský, B.: Národní banka Československá a náprava měny, Vesmír, Praha 1925, str. 106 a násl.

⁶⁴ Vencovský, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr č. 4/1996, str. 195.

⁶⁵ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001, str. 43.

Diskontní politika se stala hlavním nástrojem činnosti Národní banky Československé.⁶⁶ Národní banka Československá nahradila eskontování směnek uplatňováním úvěru úročným diskontní sazbou, která představovala omezení rozsahu úvěrů nabízených komerčními bankami. Operacím na volném trhu se z důvodů obavy před inflačním vývojem nedůvěřovalo.⁶⁷ Měnová politika Rašínova následovníka směřující ke zlatému standardu guvernéra V. Pospíšila a měnová politika směřující k měnové stabilizaci a rovnováze jeho nástupce K. Engliše se stala terčem prudké kritiky zástupců počínajícího keynesiánství v Československu – J. Macka a J. Nebesáče.⁶⁸ Oba patřili vyhraněně k nominalistickému směru a zasazovali se o aktivní měnovou politiku v kontextu státní hospodářské politiky.⁶⁹

Centrální banka měla vliv i na komerční bankovníctví, především při podpoře slabších peněžních ústavů, jejich reorganizacích a fúzích svojí hospodářskou a politickou silou, stejně jako její předchůdce Bankovní úřad. Vazby fungovaly i opačně. Už vznik Národní banky Československé byl provázen rozsáhlou spoluprací průmyslových svazů a svazů peněžních ústavů, které si vedle státu vzhledem k velkému rozptýlu jejich akcií udržely na personální obsazení a tudíž i na její činnost značný vliv.

Naše měna patřila mezi léty 1925 až 1933, i po určitých výkyvech československé koruny k jiným měnám v první polovině 20. let minulého století, k těm nejstabilnějším.⁷⁰ Po roce 1929 kurz osciloval kolem zlaté parity. K větším pohybům došlo teprve až oběma devalvacemi v letech 1934 a 1936, kdy Národní banka Československá vstupovala na devizový trh jenom typicky tržními metodami tj. nákupem a prodejem deviz. **V roce 1929 (dne 7. listopadu) vydal Stálý výbor Národního shromáždění konečnou úpravu československé koruny a krátce na to ji schválilo i Národní shromáždění.** Byl určen zlatý obsah koruny a byla stanovena povinnost Národní banky Československé vykupovat zlato a směňovat své bankovky za zlato nebo plnohodnotné zlaté devizy. Určitá omezení je možno spatřovat jenom v tom, že k výměnám bylo možno použít jenom hodnoty, které se rovnají ceně 12 kg ryzího zlata a tudíž nešlo o zlatý standard, ale spíše o standard zlatého slitku nebo vzhledem k částečnému krytí emise zlatem jen o standard zlaté rezervy. Vzhledem k dočasné

⁶⁶ Tamtéž str. 44.

⁶⁷ Tamtéž str. 49.

⁶⁸ Srov. Vencovský, F.: Řízení naší měny v právním Československu, Finance a úvěr č. 4/1996, str. 197.

⁶⁹ Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace universitas Masarykiana, Brno 1997, str. 284 a násl.

⁷⁰ Srov. Lacina, V.: Měnová politika v prvním desetiletí Československé republiky, Český časopis historický č. 1/1993, str. 15.

suspenzi ustanovení týkajícího se zlatého standardu, které mělo nabýt účinnosti až vládním nařízením, které nebylo nikdy vydáno, byla vlastně československá koruna měnou zlaté devizy.⁷¹

Národní banka Československá měla povinnost razit i plnohodnotné zlaté mince a dále byl stanoven i střednědobý plán neustálého zvyšování poměru zlatého krytí československých bankovek. Minimálně polovinu zlatého krytí mělo tvořit zlato ražené nebo neražené a zbytek byly tvořeny valuty a devizy měnově silných států.

Centrální banka měla za úkol pomoci umožnit státovkový dluh eskontováním státních směnek. Zákon byl vydán s výhledem na plynulý hospodářský rozvoj, ale s nastupující krizí se jeho plnění stalo nereálným. Vázanost české koruny na zlato, jehož cena v průběhu hospodářské krize rostla, působila jako deflační faktor velmi nepříznivě, obdobně jako v první polovině 20. let minulého století, ale tentokrát ve větší míře v důsledku spojení i s dalšími nepříznivými faktory. Koruna posilovala a měla tím významný negativní vliv na vývoj hospodářského produktu, zaměstnanost a exportní možnosti československého hospodářství. Tehdejší guvernér V. Pospíšil vedl hospodářskou krizi stále v duchu Rašínova odkazu a tím se měnová politika centrální banky ještě více prohlubovala. Teprve od roku 1931 začalo přibývat více devizových omezení např. nabídková povinnost devizových a valutových prostředků nebo zákaz vývozu československých platidel včetně oznamovacích povinností.

Došlo také k legislativně zajímavé situaci, že byla obnovena platnost nařízení vlády Československé republiky ze dne 29. února 1924⁷², které bylo před třemi lety zrušeno. Posilování pravomocí ministerstva financí přineslo problémy platební bilance počátkem roku 1932. Také provázání s Národní bankou Československou prostřednictvím povolovací komise pro uvolňování platidel pro dovoz zboží mělo negativní vliv na platební bilanci. Byly snižovány stropy pro vývoz československých platidel a následně byla rozšířena i další kontrola devizových prostředků. Začalo se přecházet ke clearingovému platebnímu styku se zeměmi, které se stávaly insolventními.

⁷¹ Lacina, V.: Od zlaté měny k devalvaci. Měnová politika v Československu v letech 1920 - 1934, Moderní dějiny č. 1/1993, str. 188.

⁷² Vládní nařízení č. 46/1924 Sb. z. a n., kterým se provádějí některá ustanovení zákona ze dne 14. prosince 1923, čís. 7 Sb. z. a n. z r. 1924, o ochraně československé měny a oběhu, ve znění pozdějších předpisů.

Od roku 1932 byla sjednána řada clearingových dohod s řadou evropských zemí, které měly potíže s platební bilancí. Clearingový platební styk byl nejtvrdějším opatřením v celém režimu řízeného devizového hospodářství.⁷³

Zřízení samostatného Československého reeskontního a lombardního ústavu, které se uskutečnilo v roce 1934 zákonem Národního shromáždění ze dne 14. března 1934⁷⁴, způsobilo, že tento ústav začal poskytovat eskontní a lombardní úvěry peněžním ústavům a tím spolupůsobil při ochraně trhu se státními a cennými papíry. Ústav byl správcem rezervního fondu pro peněžní ústavy a zdrojem jeho činnosti byly především povinné vklady peněžních ústavů a státní vklad. Tento ústav postupoval v úzké spolupráci s Národní bankou československou. Neuspokojivý stav v bankovníctví řešený už předtím po poválečné krizi bankovním zákonem Národního shromáždění ze dne 10. října 1924⁷⁵ a který byl znovu podroben silné regulaci novelou bankovního zákona. Tento zákon doplnil instituci Ústředního smírčího orgánu pro případy nekalé soutěže ve věcech peněžních a bankovních zřízeného nařízením vlády Československé republiky ze dne 23. února 1928⁷⁶. Poradní sbor obdržel zákonem Národního shromáždění ze dne 2. března 1933⁷⁷ oprávnění stanovit zásady tvorby úrokových sazeb zvláště vzhledem k hospodářským poměrům, které pak vláda mohla schválit a vyhlásit. Stejným zákonem se dostal pod kontrolu Národní banky Československé, jejíž zástupce mu také předsedal.

Tímto se i komerční banky znovu nepřímým dohledem centrální banky. Centrální banka se stala hlavním místem střetu nabídky a poptávky po devizových prostředcích. Jejím partnerem byly s výjimkou přímého styku se státní správou a státními podniky pouze peněžní ústavy. Odkup devizových prostředků od soukromých osob prováděla centrální banka na základě smlouvy o inkasu.⁷⁸

⁷³ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Praha 2001, str. 48 a násl.

⁷⁴ Zákon č. 49/1934 Sb. z. a n., o zřízení Československého reeskontního a lombardního ústavu.

⁷⁵ Zákon č. 239/1924 Sb. z. a n., o vkladních knížkách (listech), akciových bankách a o revisi bankovních ústavů, ve znění zákona č. 54/1932 Sb. z. a n., kterým jednak doplňují se a mění zákony: ze dne 9. října 1924, č. 237 Sb. z. a n., kterým se zřizuje Zvláštní fond pro zmírnění ztrát povstalých z poválečných poměrů, ze dne 10. října 1924, č. 238 Sb. z. a n., kterým se zřizuje Všeobecný fond peněžních ústavů v republice Československé, a ze dne 10. října 1924, č. 239 S. z. a n., o vkladních knížkách (listech), akciových bankách a o revisi bankovních ústavů, jednak upravují se některé poměry peněžních ústavů a jiných peněžních podniků a akciových společností.

⁷⁶ Vládní nařízení č. 30/1928 Sb. z. a n., kterým se stanoví korporaci a orgány povolány pro smírčí řízení ve věcech nekalé soutěže a vydávající předpisy o řízení před nimi.

⁷⁷ Zákon č. 44/1933 Sb. z. a n., kterým se vydávají zvláštní předpisy o soutěži ve věcech peněžnictví a o úpravě úrokové úrovně.

⁷⁸ Kopecký, O.: Bankovní regulace v meziválečném Československu, Finance a úvěr č. 5/2001, str. 293.

Opatření Stálého výboru Národního shromáždění ze dne 7. listopadu 1929⁷⁹ bylo změněno zákonem č. 25/1934 Sb. z. a n. a událo se přes odpor dřívějšího vedení centrální banky (rezignoval V. Pospíšil)⁸⁰, které prosazovalo spíše postupné vyrovnávání cen mezd, nákladů, daní, úroků atd. na úroveň vyšší kupní síly československé koruny. Československá koruna devalvovala. Zlaté krytí bylo upřesněno na 25% celkového objemu bankovek a závazků splatných na viděnou. Přírůstek na ceně zásoby zlata způsobený devalvací byl převeden na státní dluh. Vzhledem k devalvacím ostatních měn se vyžadovalo pro zlaté krytí pouze ražené či neražené zlato.

Englišova emisní politika vycházela z poněkud odlišných teoretických předpokladů než dřívější politika Rašínova a jeho nástupců.⁸¹ Upřednostňovala takovou emisní činnost, která velikost peněžní masy dávala do přímého vztahu s domácím produktem.

Národní banka Československá na základě nařízení vlády Československé republiky ze dne 24. dubna 1936⁸² zřídila „Oddělení pro evidenci obchodních úvěrů, – registr obchodních úvěrů –“, které měly tuzemské fyzické i právnické osoby u peněžních ústavů mimo státu a jiných veřejnoprávních korporací. Tímto nařízením dostala Národní banka československá pod svoji kontrolu informace o úvěrech celého bankovního sektoru, což společně s předsednictvím a faktickým vedením Ústředního smírčího orgánu, ještě posíleným v následujícím roce, a výkonem státní správy v devizových věcech zajišťovalo určitou bankovní regulaci bankovního sektoru centrální bankou.

Zákonem Národního shromáždění ze dne 9. října 1936⁸³ byla provedena další zákonná devalvace a to proti vůli vedení centrální banky, protože guvernér K. Engliš na rozdíl od předchozí devalvace s touto devalvací nesouhlasil. Zlato, které se tímto způsobem získalo se proměnilo na vklad státu u Národní banky Československé.

V létě roku 1938, tj. těsně před ukončením existence první československé republiky, rozhodla se Národní banka československá vydávat pokladniční poukázky

⁷⁹ Opatření Stálého výboru č. 166/1929 Sb. z. a n., o konečné úpravě Československé měny, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Lacina, V.: Od zlaté měny k devalvací. Měnová politika v Československu v letech 1929 – 1934, Moderní dějiny č. 1/1993, str. 193.

⁸¹ K tomu srov. Daneček, J.: Rašín a Engliš – dvě významné měnové autority první republiky, Finance a úvěr č. 6/1991, str. 249 a násl.

⁸² Vládní nařízení č. 109/1936 Sb. z. a n., kterým se vydávají k provedení § 33 zákona ze dne 14. dubna 1920, č. 347 Sb. z. a n., o akciové bance cedulové, podrobné předpisy o evidenci obchodních úvěrů a doplňuje se vládní nařízení ze dne 2. července 1931, č. 114 Sb. z. a n., o doručování vyhlášek k konkursním a vyrovnacím řízením a o uveřejňování jich v Úředním oznamovateli.

⁸³ Zákon č. 262/1936 Sb. z. a n., o nové úpravě československé měny.

ke stahování přebytečných likvidních prostředků z peněžního trhu. Po německé okupaci začaly tyto operace na volném trhu upadat.⁸⁴

V odůvodnění vládního návrhu zákona ze dne 14. dubna 1920⁸⁵ jsou stát a jeho zásahy do měnové oblasti považovány za nejhorší zlo. V důvodové zprávě se přímo uvádí, že „politická moudrost káže... abychom pro počátek přehnali hradbu, která bude naše budoucí platidlo chránit před násilným zásahem státu“. Vliv státu a exekutivy byl v tomto zákoně o akciové bance cedulové zakotven v daleko větší míře než u Rakousko-uherské banky.

Nově bylo zavedeno vlastnictví třetinového podílu státu na centrální bance, kdy všechna usnesení valné hromady a revidujícího výboru musela být schvalována. Státní správa vykonávala vrchní dozor pomocí vládního komisaře. Z úředníků Ministerstva financí vláda jmenovala komisaře a jednoho jeho zástupce. Oba byli státními úředníky a byli placeni státem. V gesci vládního komisaře bylo sledovat zachování zákonů, stanov, zúčastňovat se jednání bankovní rady. Ze zákona o akciové bance cedulové byl povinen protestovat proti takovým usnesením valné hromady a ostatních orgánů banky, které odporovaly zákonu, stanovám nebo zájmům státu. V takovém to případě byla záležitost pozastavena a věc musela být předána k projednání buď bankovní radou v případě, kdy se jednalo o usnesení užšího výboru nebo revidujícího výboru nebo vládou, pokud se jednalo o usnesení valné hromady nebo bankovní rady. V pětičlenném ad hoc ustaveném rozhodčím soudu se rozhodovalo, pokud spory přetrvávaly nebo se jednalo o výklad zákona o akciové bance cedulové nebo stanov, a to většinou hlasů.

Do tohoto rozhodčího soudu vláda a banky koptovali po dvou členech, kteří si zvolili předsedu.⁸⁶ Stát si ponechal i personální dohled na volbu členů valnou hromadou, kterou schvalovala vláda.⁸⁷ I když A. Rašín v době koncipování zákona o akciové bance cedulové nezastával oficiální exekutivní funkci, jeho názor jako člena „Pětky“ a finančního experta byl nezanedbatelný. Prosazoval názor, že „čím více vlivu má cedulová banka na peněžnictví a úvěrnictví, tím větší jest její národohospodářská zodpovědnost, a tím více proniká její národohospodářský veřejný ráz a povinnost státu míti ve všeobecném zájmu vliv na její vedení“.

⁸⁴ Horan, M.: Měnová politika se zvláštním zřetelem k středoevropským měnovým poměrům, Knihovna sborníku věd státních a správních, Praha 1945, str. 121.

⁸⁵ Zákon č. 347/1920 Sb., o akciové bance cedulové, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ § 97 a 98 zákona č. 347/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ § 77 zákona č. 347/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Činnost centrální banky z ústavněprávního hlediska neregulovaly a explicitně centrální banku neuváděly následující zákony a ani další ústavní zákony, tj. zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918⁸⁸ (dále jen „Recepční norma“), zákon Národního výboru československého ze dne 13. listopadu 1918⁸⁹ (dále jen „Prozatímní ústava“) a ústavní zákon Ústavodárného shromáždění ze dne 29. února 1920⁹⁰ (dále jen „Ústava z roku 1920“). Jmenování vysokých státních úředníků bylo v pravomoci prezidenta republiky⁹¹, kam patřil od roku 1926 ve smyslu zákona o akciové bance cedulové i guvernér centrální banky. Dále bylo v Ústavě z roku 1920 uvedeno, že „jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje ke své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády⁹²“. Ministr financí takto přebíral odpovědnost za rozhodnutí právně neodpovědného prezidenta republiky a v případě jmenování guvernéra Národní banky Československé tak existovalo „trojí jištění“, aby se guvernérem stala akceptovatelná osoba. Tento princip fungoval nejenom u funkce guvernéra centrální banky, ale skoro u všech významných funkcí ústředních orgánů.

Prezident republiky jmenoval guvernéra na návrh vlády a vlastní jmenovací úkon prezidenta republiky musel být zároveň spolupodepsán ministrem financí. Teoreticky vzato, pokud by vláda, která rozhodovala ve sboru, přehlasovala ministra financí, mohl by kontrasignací a tím i navrženého guvernéra odmítnout. Samozřejmě v tomto případě by logicky ministr financí byl nucen podat demisi.

Po mnichovské dohodě byla Opatřením Stálého výboru Národního shromáždění ze dne 10. listopadu 1938⁹³ uvedena v platnost devizová omezení, jimiž se stala Národní banka Československá povolovacím orgánem v některých devizových věcech. Ještě před okupací zbytku republiky byla část zlata a devizových rezerv převedena v souvislosti s odstoupením Sudet na německou Říšskou banku.

Na Říšskou banku bylo převedeno zlato v zahraničí a domácí bankovní zlato ještě před vypuknutím druhé světové války. Další zlato a jiné devizové hodnoty byly průběžně převáděny na Říšskou banku jako úhrada závazků Protektorátu vůči Říši.

⁸⁸ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého; tzv. recepční norma.

⁸⁹ Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. O národním shromáždění, ve znění zákona č. 271/1919 Sb. z. a n.

⁹⁰ Ústavní zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. (Tímto zákonem se uvozovala Ústavní listina České republiky a vlastní Ústavní listina).

⁹¹ § 10 písm. f) Prozatímní ústavy, resp. § 64 odst. 1 bod 8 Ústavy z roku 1920.

⁹² § 68 Ústavy z roku 1920.

⁹³ Opatření Stálého výboru Národního shromáždění č. 278/1938 Sb. z. a n., o změnách v obvodech grémii lékárníků.

Opačné pohľadávky byly většinou vedeny pouze jako závazky Říšské banky vůči centrální bance Protektorátu.

Ústavní zákon Národního shromáždění ze dne 15. prosince 1938⁹⁴, obsahoval ve svém čl. II zmocnění k vydání vládního nařízení ze dne 27. ledna 1939⁹⁵, kterým se s okamžitou účinností přejmenovala Národní banka Československá na Národní banku Česko-Slovenskou. Koruna se stala česko-slovenskou a přejmenovala se zkráceně na „K“. S ohledem na to, že Slovensko mělo autonomní postavení, byly dále upraveny počty členů bankovní rady ze stávajících 9 na 11 členů s možností kooptace 1 člena. Valnou hromadou bylo 7 členů voleno na sedmileté období se zachováním principu postupného ukončení funkce. Dále byly zvýšeny počty členů revidujícího výboru a to z 5 na 6 a upraveny délky jejich funkčních období. Zároveň namísto jednoho náměstka guvernéra byli ustaveni dva náměstci – jeden český a druhý slovenský, kteří měli shodná oprávnění a rovněž tak byli zavedeni dva zástupci vládního komisaře.

Národní banka pro Čechy a Moravu, právní nástupce Národní banky Československé se stala pouhou podřízenou Říšské banky. Do jejího vedení byl ustanoven zvláštní zmocněnec německé Říšské banky, který měl prakticky absolutní pravomoc.⁹⁶ V průběhu německé okupace byly některé komerční banky zfúzovány, jiné převzaty říšskoněmeckými bankami, další zlikvidovány. Počet komerčních bank se v průběhu války výrazně snížil. Zvýšil se naopak vliv říšskoněmeckého kapitálu prostřednictvím velkých německých komerčních bank.⁹⁷

Nařízením vlády Protektorátu Čechy a Morava ze dne 28. září 1940⁹⁸ byla vytvořena vazba koruny na říšskou marku, čímž se stala dosavadní úprava zlatých rezerv bezpředmětnou. Inflation protektorátní koruny tažená německou markou narůstala.

V roce 1939 byla ukončena činnost autonomní Národní banky Česko-Slovenské nařízením vlády Protektorátu Čechy a Morava ze dne 31. března 1939.⁹⁹ Toto nařízení bylo vydáno sice až 31. března 1939, ale retroaktivita byla zakotvena v textu ke dni 13. března 1939. Centrální banka byla tímto nařízením oficiálně přejmenována na

⁹⁴ Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

⁹⁵ Vládní nařízení č. 16/1939 Sb. I z. a n., kterým se mění označení měnové jednotky ve zkratce a některá ustanovení o Národní bance Česko-Slovenské.

⁹⁶ Vencovský, F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 227.

⁹⁷ Srov. Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982, str. 141.

⁹⁸ Vládní nařízení č. 321/1940 Sb. z. a n. Pr. Č. a M., o nové úpravě měny.

⁹⁹ Vládní nařízení č. 96/1939 Sb. z. a n. Pr. Č. a M., o zastavení působnosti Národní banky Česko-Slovenské na území mimo Protektorát Čechy a Morava.

„Národní banku pro Čechy a Moravu v Praze“ (dále jen „Národní banka pro Čechy a Moravu“). Guvernérem byl jmenován dosavadní viceguvernér Ladislav F. Dvořák, který v této funkci setrval až do května 1945. Na činnost Národní banky pro Čechy a Moravu dohlížel zmocněnec Říšské banky v Berlíně. Po celé období roku 1939-1945 jím byl přidělenec Úřadu říšského protektora Herbert Winkler.

Protektorátní vláda chtěla alespoň navenek ponechat zdání české a moravské „autonomie“, neboť tehdy záměrem Říšské banky bylo přeměnit Národní banku pro Čechy a Moravu na svou pobočku. Z tohoto důvodu centrální bance nařízením vlády Protektorátu Čechy a Morava ze dne 25. dubna 1940¹⁰⁰ prodloužila na dalších 10 let bankovní výsadu, která by jinak byla ukončena 31. března 1941. Vládním nařízením ze dne 13. března 1941¹⁰¹, s účinností od 1. dubna 1941 přešly veškeré pravomoci na Ministerstvo financí a Národní bance pro Čechy a Moravu zůstal pouze poradní hlas při rozhodování ministra financí. Dále se zrušil Poradní výbor ve věcech peněžnictví a Ústřední smírčí orgán. Ve smyslu příslušného ustanovení tohoto vládního nařízení¹⁰² „ministr financí utvoří poradní výbor, jež může svolat před rozhodnutím o otázkách zásadní důležitosti v oboru peněžnictví a úvěrnictví. Předsedou tohoto výboru jest zástupce Národní banky určený její bankovní radou...“. Tímto nařízením se de facto dostaly finanční a úvěrní instituce pod přímý dozor státu, protože byl do všech institucí jmenován vládní komisař, který měl za úkol dohlížet na „hospodářské státní zájmy“.¹⁰³ Cílem vládních komisařů působících v komerčních bankách za tzv. první republiky jmenovaných Ministerstvem financí bylo dohlížet na dodržování právních předpisů. Všechny finanční instituce kromě Národní banky pro Čechy a Moravu a Poštovní spořitelny byly povinny v souladu s nařízením vlády Protektorátu Čechy a Morava ze dne 13. března 1941¹⁰⁴, taktéž účinném k 1. dubnu 1941, se sdružit do „Ústředního svazu peněžnictví pro Čechy a Moravu“, který přináležel podle předchozího vládního nařízení také pod pravomoc Ministerstva financí. Všechny finanční instituce patřily od roku 1942 pod přímou kompetenci nově utvořeného spořitelního a úvěrního družstva a záložny. V roce 1942 byly vytvořeny dvě velké skupiny záložen tzv. záložny všeobecné a záložny zemědělské, které byly vnitřně jednotně organizovány. V rámci těchto skupin byly

¹⁰⁰ Vládní nařízení č. 144/1940 Sb. z. a n. Pr. Č. a M., kterým se mění a doplňují některá ustanovení o akciové bance cedulové.

¹⁰¹ Vládní nařízení č. 113/1941 Sb. z. a n. Pr. Č. a M., o dohledu a jinaké působnosti ministerstva financí v oboru peněžnictví.

¹⁰² § 5 vládního nařízení č. 113/1941 Sb. z. a n. Pr. Č. a M.

¹⁰³ § 10 vládního nařízení č. 113/1941 Sb. z. a n. Pr. Č. a M.

¹⁰⁴ Vládní nařízení č. 114/1941 Sb. z. a n. Pr. Č. a M., o povinné organizaci peněžnictví.

některé záložny persekučně zrušeny včetně zrušení a zabavení jejich jmění bez náhrady, některé úvěrní ústavy byly slučovány.

O obnovu měny v poválečném Československu se snažila i exilová vláda v Londýně. **Budoucí peněžní reforma byla svěřena exilovému ministerstvu financí a prezidentským dekretem z 12. listopadu 1944 byl zřízen Československý měnový úřad v Londýně, čl. 16/1944 Úř. věst. čsl.**, který připravoval obnovu našich měnových poměrů po skončení války. Tento úřad se zaměřil především na tvorbu hotovostních prostředků pro osvobozené Československo. Podléhal ministru financí, kterým byl do roku 1941 Eduard Outrata a po něm Ladislav Feierabend. Představitelé československé exilové vlády se také velmi aktivně podíleli na pracích k založení Mezinárodního měnového fondu a Světové banky.

Londýnský, sociálně demokratický exil nesouhlasil s pokračováním prvorepublikové měnové politiky cedulové banky. Úvahy o zásadně jiné institucionální koncepci cedulové banky se v londýnském exilovém prostředí neobjevily. Všichni předpokládali navázání na prvorepublikovou činnost Národní banky Československé a L. Feierabend uvažoval o vytvoření exilové Národní banky. Vzhledem k tomu, že nedošlo ke shodě nad jejím personálním obsazením, k ustavení se nepřistoupilo.

Po osvobození v roce 1945 se majetek ve vlastnictví Němců, Maďarů a kolaborantů dostal do národní správy, čímž fakticky stát převzal vliv nad většinou peněžnictví. Na určité přechodné období byla dekretem presidenta republiky ze dne 19. října 1945¹⁰⁵ sjednocena měna, která se napříště skládala z bankovek, státovek a mincí. **V roce 1945 byla provedena měnová reforma**, jejímž cílem bylo uvést do oběhu nové československé peníze, které měly nahradit dosud nepřehlednou měnovou soustavu skládající se z koruny české a koruny slovenské a mnohých dalších měn s cílem založit takovou měnovou politiku, která měla zacelit rány způsobené válečnou destrukcí měny.¹⁰⁶ Celá měnová reforma byla prováděná pod kontrolou ministerstva financí a Národní banky Československé. Cíl a důraz byl kladen zejména na odstranění inflačního přebytku kupní síly.¹⁰⁷ Národní banka Československá mohla na základě dekretu se schválením ministra financí volněji eskontovat směnky, než jak ji to umožňoval zákon o akciové bance cedulové. Byla zrušena přímá vázanost československé koruny na zlato, jíž nahradil pevný kurz československé koruny k americkému dolaru v poměru 50 : 1,

¹⁰⁵ Dekret presidenta republiky č. 91/1945 Sb. z. a n., o obnovení československé měny.

¹⁰⁶ Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001, str. 63.

¹⁰⁷ Vencovský, F.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 392.

z kterého se mohl na základě bretton-woodských dohod o zlatém obsahu dolaru vyvodit i poměr československé koruny ke zlatu. Všechny vklady jakéhokoliv druhu v jiných než nových platidlech byly tímto dekretem vázány a nebyly nadále úročeny.¹⁰⁸

V Československu vzápětí po skončení druhé světové války působily vedle sebe dvě centrální banky ve formě akciové společnosti a to Národní banka pro Čechy a Moravu a Slovenská národní banka, s oddělenou územní působností. Dne 18. května 1945 byla ukončena činnost protektorátní Národní banky pro Čechy a Moravu a současně byla vládním nařízením, které vycházelo z dekretu prezidenta republiky č. 16/1944 Úř. věst. čsl. z 12. listopadu 1944, obnovena činnost Národní banky Československé, avšak s výlučnou působností pro Čechy a Moravu. Na Slovensku výhradně působila Slovenská národní banka. Dnem 1. června 1945 byla předsedou vlády jmenovaná dočasná pětičlenná správa Národní banky Československé s územní působností pro Čechy, Moravu a Slezsko, v čele s dočasným správcem a členem československé sociální demokracie Jaroslavem Nebesářem (1882-1958). Působnost Národní banky Československé, která sídlila v Praze, byla až teprve dekretem prezidenta republiky ze dne 19. října 1945¹⁰⁹ (s účinností k 26. listopadu 1945), rozšířena na celé státní území, přičemž oblastním ústavem pro Slovensko se stala Slovenská národní banka. K majetkovému sloučení obou bank došlo nařízením vlády a Národní banku Slovenskou lze chápat jako právní nástupkyni Slovenské národní banky. Dočasná správa centrální banky byla rozšířena o dva slovenské zástupce a přešly na ni všechny povinnosti a práva zákonných (statutárních) orgánů obou bank.¹¹⁰ Guvernéra a bankovní radu, včetně revidujícího výboru a dalších statutárních orgánů, nahradila až do října 1948 dočasná správa.

Národní banka Československá vykonávala svou činnost na českém a moravskoslezském území na základě presidentského dekretu¹¹¹ podle zákona o akciové bance cedulové, ve znění pozdějších předpisů, ale činnost na území Slovenska se řídila vládním nařízením vlády Slovenské republiky ze dne 4. dubna 1939.¹¹² Na území jednoho unitárního státu došlo tedy k právně nestandardní územně oddělené aplikaci dvojího práva jedním subjektem. Stejně jako před druhou světovou válkou nebyla

¹⁰⁸ Vencovský, F.: Naše měnové reformy a odluhy, Finance a úvěr č. 9/1993, str. 398.

¹⁰⁹ Dekret prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n., o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé.

¹¹⁰ § 4 dekretu prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n.

¹¹¹ § 3 dekretu prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n., o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé.

¹¹² Vládní nařízení č. 44/1939 Sl. z., o Slovenské národní bance.

z hlediska ústavního zakotvení centrální banka základním zákonem výslovně upravena. Také **Košický vládní program** (dále jen „vládní program“) z 5. dubna 1945 nelze do ústavního zakotvení zařazovat, i když jeho vliv pro další vývoj byl určující. Byl to sice programový dokument nově utvořené vlády, který byl posléze realizován některými dekrety prezidenta republiky. Ve vládním programu bylo směřování centrálního bankovníctví a bankovní soustavy vůbec deklarováno záměrem „postavit celý peněžní a úvěrový systém pod všeobecné státní vedení a do služeb výstavby národního hospodářství a znovuoživení výroby a obchodu...“. Požadavek na znárodnění československého průmyslu tento vládní program neobsahoval, ale pouze se v exilu i v domácím odboji diskutoval požadavek na zestátnění německých podniků a přírodních zdrojů.

Na základě presidentského dekretu ze dne 20. října 1945¹¹³, musely být do 30. listopadu 1945 přihlášeny peněžním ústavům všechny vkladní knížky a jiné pohledávky vůči peněžním ústavům a cenné papíry musely být uloženy do 15. listopadu 1945 v úschovných cenných papírů, mezi nimiž byla i Národní banka Československá. Uvolněním nejdříve jen malé části vázaných peněz se výrazně zmenšil rozsah oběživa, přičemž uvolňování z vázaných vkladů bylo velmi omezené. Tento systém byl doplněn novou cenovou a měnovou regulací.¹¹⁴

Na základě presidentského dekretu ze dne 19. října 1945¹¹⁵ byla začleněna Slovenská národní banka, zřízená počátkem Slovenského štátu, do Národní banky Československé. Národní banku Československou spravovala dočasná správa jmenovaná vládou po dohodě se Slovenskou národní radou. Výkon činností Národní banky Československé se stále řídil novelizovaným zákonem o akciové bance cedulové, na Slovensku s určitými modifikacemi vzniklými vládním nařízením vlády Slovenské republiky ze dne 4. dubna 1939.¹¹⁶

Na základě dekretu prezidenta republiky ze dne 27. října 1945¹¹⁷ se komerční banky staly národními podniky.¹¹⁸ Stalo se tak v souladu s vládním programem,

¹¹³ Dekret prezidenta republiky č. 95/1945 Sb. z. a n., o přihlášení vkladů a jiných peněžních pohledávek u peněžních ústavů, jakož i životních pojištění a cenných papírů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ K tomu srov. Půlpánová, S., Půlpán, K.: K 50. výročí měnové reformy v roce 1945, *Finance a úvěr* č. 11/1995, str. 645 a násl.

¹¹⁵ Dekret prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. z. a n.

¹¹⁶ Vládní nařízení č. 44/1939 Sl. z.

¹¹⁷ Dekret č. 102/1945 Sb. z. a n., o znárodnění akciových bank.

¹¹⁸ Bakeš, M.: *Banky v socialistickém hospodářství*, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 3/1980, str. 182.

který plánoval postavení celého peněžnictví pod státní vedení k podpoře výstavby a znovuoživení výroby a obchodu, kterým byly za náhradu znárodněny komerční banky a jiné peněžní ústavy.¹¹⁹ Vedení bank jmenoval ministr financí, na Slovensku po dohodě s pověřencem pro finance, na návrh Ústřední správy bank, na Slovensku na návrh Oblastní správy bank, a na návrh zaměstnanců těchto bank. Silný vliv na činnost komerčních bank vykonávala Ústřední (Oblastní) správa bank, zejména nad personálním složením představenstev, sloužila jako kontrolní orgán a jako koordinátor činnosti jednotlivých komerčních bank. Sama stála pod vlivem vlády a ministerstva financí a na Slovensku pověřenectva financí. Jednotlivci ani společnosti, s výjimkou družstev, nesměli zřizovat nové komerční banky. O další existenci znárodněných komerčních bank rozhodovala vláda. Nejvyšším dohlížecím orgánem nad činností komerčních bank bylo ministerstvo financí, na Slovensku po dohodě s pověřenectvem financí. Výslovně bylo stanoveno, že tento dekret se nevztahuje na Národní banku Československou.

O interpretaci znárodnovacího dekretu i o tom co bude v této oblasti dále existovaly rozsáhlé spory mezi politickými stranami. Proto se vlastní realizace projektu dočkala svého dokončení až po únoru roku 1948.¹²⁰

V období 1945 – 1948 nemohla být měnová politika tradiční, protože nefungoval tradiční peněžní, kapitálový ani devizový trh. Všechny obvyklé instrumenty těchto trhů byly vázány v co nejširším slova smyslu. Centrální bance chyběli tradiční partneři – komerční banky. Na cenovou stabilitu nepříznivě působilo i postupné uvolňování vázaných vkladů mimo původní kritéria, státní rozpočet se dostával do deficitu, slabá exportní výkonnost státu působila proti možnému uvolňování devizového hospodářství. Z politických důvodů byl znemožněn dostatek úvěrů od západních mocností. K tomu přispěl i nový styl vedení Národní banky Československé v čele s J. Nebesářem, před válkou keynesiánsky orientovaného ekonoma, po válce směřujícího k socialistickým metodám řízení.

Měnová politika byla proto mezi léty 1945 - 1948 nezdařeným kompromisem mezi předválečnou měnovou politikou Národní banky Československé a směrem prosazujícím přechod k uspořádání měnových poměrů

¹¹⁹ Srov. Bakeš, M. Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982, str. 141 a násl.

¹²⁰ Srov. Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982, str. 142.

podle sovětského vzoru.¹²¹ Měnová politika v přechodném období let 1945 – 1948 se proto někdy označuje v souvislosti s nadcházejícím obdobím jako nedůsledná bankovní úvěrová emise peněz.¹²²

V roce 1947 na základě zákona ústavodárného Národního shromáždění ze dne 2. července 1947¹²³ vznikl **Likvidační fond měnový**, na nějž byly ze znárodněných peněžních ústavů a podniků převedeny válečné pohledávky vůči Německé říši a Maďarskému státu a vůči cedulovým bankám a peněžním ústavům v Německu, Rakousku a Maďarsku, vázané vklady vůči Národní bance Československé, tuzemským peněžním ústavům a tomuto fondu. Na fond byly převedeny i pohledávky Národní banky Československé vůči cedulovým bankám a peněžním ústavům Německé říše, Maďarského státu a Rakouska a pohledávky vůči státu. Rozdíl, který nebyl vyplatitelný z majetku fondu se stal vkladem u fondu. Na krytí svých závazků fond požíval jim vydávané cenné papíry. Příjmy fondu tvořily vázané vklady, propadnutá práva a majetkové hodnoty, část zkonfiskovaného majetku, výnos reparačních plnění, dary určené k napravení československé měny a příspěvek státu z rozpočtu.

Likvidační fond měnový byl spravován předsednictvem složeným ze zástupců Národní banky Československé, ministerstva financí a slovenského pověřenectva financí. Fond rozhodoval o převodech mezi vázanými vklady.

Zhodnocení etapy poválečného období let 1945 – 1948 se jeví jako zcela jednoznačné. Nejednalo se o období zcela „tradiční“, protože nefungoval standardní peněžní, kapitálový ani devizový trh. Dá se než souhlasit s tvrzením F. Vencovského, že měnová politika v této době byla nezdařeným kompromisem mezi předválečnou měnovou politikou a měnovou politikou dle sovětského vzoru.

Vztah centrální banky k orgánům veřejné moci se přes demokratický a tržní charakter Československé republiky od roku 1918 dle mého názoru více klonil k větší vazbě centrální banky na stát, než tomu bylo v době rakousko-uherské. Centrální banku sice exekutiva ještě zcela nepohltila, jako tomu bylo po roce 1950, ale ani nemohla být zdaleka řeč o nezávislosti centrální banky na moci výkonné tak, jak tuto kategorii vydělujeme dnešními kritérii,

¹²¹ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 20 a násl.

¹²² Srov. Petřivalský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973, str. 78.

¹²³ Zákon č. 141/1947 Sb., o Likvidačním fondu měnovém.

1.3. Centrální banka jako součást exekutivy v letech 1950 - 1990

V únoru 1948, po převzetí moci komunistickou stranou, bylo **nově upraveno postavení a působnost Národní banky Československé a to zákonem ústavodárného Národního shromáždění ze dne 11. března 1948.**¹²⁴ Dále byl zrušen stávající zákon¹²⁵ upravující centrální bankovníctví. Je možno říci, že se rozsah pravomocí centrální banky s novým zákonem spíše rozšířil. Činnost Národní banky Československé obsahovala klasické prvky jako eskontování směnek, warrantů, jiných cenných papírů a kuponů, za lombardní sazbu mohla poskytovat úvěr, směla obchodovat s drahými kovy, valutami a devizami a se státními dluhopisy, přijímat žirové vklady, usnadňovat platební styk prostřednictvím akreditivů a inkas, spravovat a uschovávat cenné papíry a pomáhat při upisování státních dluhopisů. Bankovní rada mohla tyto činnosti volně rozšiřovat v případě, že to bylo nezbytné pro provoz Národní banky Československé.

Podle tohoto zákona se zmocnění k jejím činnostem příliš nezměnila od předchozích úprav pro Národní banku Československou z roku 1920 a Rakousko – uherskou banku z roku 1878. Činnost banky byla zaměřena na „zabezpečování potřeb československého hospodářství a hospodářského plánu“, tj. na „poskytování úvěru hospodářství s účelným soustředěním a hospodárným využitím peněžních prostředků“. Vlastní měnové cíle banky byly posouvány do pozadí. Postavení centrální banky se začalo měnit. Centrální banka se stávala centrálním vykonavatelem státní hospodářské politiky, k dosažení tohoto účelu mohla banka vydávat všeobecně závazné směrnice a požadovat od kohokoliv zprávy a doklady o jeho obchodech a hospodářské činnosti.

V přípravě nového zákona o Národní bance Československé se odrazila i koncepce jednotného státního vedení peněžnictví. Emisní výsada končila Národní bance Československé v roce 1951¹²⁶, takže v historickém kontextu se stejně očekávala výrazná novelizace zákona při obnovení emisního monopolu. Ve druhé polovině roku 1947 se začal připravovat nový zákon, který měl nahradit původní prvorepublikový zákon¹²⁷,

¹²⁴ Zákon č. 38/1948 Sb., o Národní bance Československé.

¹²⁵ Zákon č. 347/1920 Sb. z. a n., ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ Čl. I vládního nařízení č. 144/1940 Sb. z. a n., ze dne 25. dubna 1940, kterým se mění a doplňují některá ustanovení o akciové bance cedulové, stanovil: „Výsada, která byla bance udělena na dobu dvaceti let a ustanovením čl. III odst. 3 zákona č. 102/1925 Sb. z. a n. omezena na dobu patnácti let počítajíc ode dne, kdy banka počala působiti, tudíž do 31. března 1941, prodlužuje se na dalších deset let.“

¹²⁷ Zákon č. 347/1920 Sb. z. a n., ve znění pozdějších předpisů.

a transformovat tak akciovou soukromoprávní banku na státní podnik. I když byl ústavodárným Národním shromážděním přijat dne 11. března 1948, s účinností od 24. dubna 1948¹²⁸, nepočítal ve své koncepci ještě s úplným znárodněním a direktivním plánováním, v důsledku převzetí moci československými komunisty, ale jenom s indikativním hospodářským plánem. Proto má Národní banka Československá, která byla zakotvena v březnu 1948, až na úplné pominutí role Parlamentu, ještě formální znaky převažující u kapitalistické cedulové banky. V případě pokud by koncept státní cedulové banky byl přijat, formálně by zřejmě v tehdejší poválečné Evropě zákon¹²⁹ obstál a to kupříkladu vzhledem k tomu, že ve Velké Británii byla Bank of England v roce 1946 také zákonem zestátněna. Vzhledem k cílům socialistické ekonomiky v období roku 1949 Národní banka Československá nefungovala a ani fungovat nemohla a proto byla v březnu 1950 nahrazena zcela jinak koncepčně postavenou centrální bankou, resp. tzv. monobankou. Tato nově vzniklá „centrální monobanka“ byla z pohledu vztahu centrální banky ke státu tzv. „veřejným stáním ústavem“ a závislost centrální banky na státu se zvýšila tím, že všechny funkce členů statutárních orgánů byly jmenované a navíc vláda na návrh ministra financí stanovovala jejich odměny. Další posun byl ve zrušení možnosti řešit měnové spory nezávislým arbitrem, ale i přesto si stále centrální banka zachovávala určitou autonomii. Z prvorepublikové úpravy zůstal zachován zákaz přímého úvěrování státu prostřednictvím centrální banky.

Nezávislost centrální banky byla formálně posílena institutem jmenování a odvolávání guvernéra a bankovní rady prezidentem republiky na návrh vlády, na jejichž zasedáních měl guvernéř poradní hlas v otázkách hospodářských, finančních, měnových a peněžních. Bankovní rada byla jedním ze dvou dozorčích orgánů, která rozhodovala o záležitostech vnitřního a vnějšího jednání, měla právo podávat prostřednictvím ministra financí vládě dobrozdání ve věcech, v kterých měl poradní hlas ve vládě guvernéř centrální banky. Vyjadřovala se k návrhům zákonů a nařízení a podléhala i kontrole Nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Centrální banka byla zestátněna a za její akcie měla být poskytnuta náhrada. K vyplacení náhrady nedošlo, protože její akcie předtím již držel stát.¹³⁰

V průběhu roku 1948 bylo ukončeno částečné uvolňování vázaných vkladů, výjimku představovaly pouze vázané vklady veřejných korporací. V roce 1948 bylo **nově**

¹²⁸ Zákon č. 38/1948 Sb.

¹²⁹ Zákon č. 38/1948 Sb.

¹³⁰ Peřiválský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973, str. 74.

zreorganizováno peněžnictví a to zákonem Národního shromáždění ze dne 20. července 1948.¹³¹ Tímto zákonem byly uskutečněny komunistické představy o koncentraci a specializaci bankovníctví. Ministerstvo financí bylo pověřeno výlučným dohledem nad peněžními ústavami, určovalo prostřednictvím směrnic veškerý vnitřní, personální, organizační i vnější chod všech peněžních ústavů, včetně jejich samotné existence. Představenstvo a dozorčí radu jmenoval a odvolával ministr financí, malou část mohli volit zaměstnanci. Přesto, že komerční banky byly národními podniky, podpůrně se řídily akciovým právem.

Problém, jak úvěrovat hospodářský sektor investičními úvěry, bylo vyřešeno zákonem Národního shromáždění ze dne 20. července 1948¹³², kdy byly spojeny Československý reeskontní a lombardní ústav, Zemská banka pro Čechy – ústřední banka spořitelen v Čechách a na Moravě, Zemská banka pro Moravu a Slezsko a Slovenská hypoteční a komunální banka. Jejich závazky a práva přešly univerzální sukcesí bez likvidace na nový peněžní ústav – **Investiční banku n. p.** Investiční banka byla kontrolována ministerstvem financí a měla působit jako hlavní poskytovatel investičních úvěrů znárodněnému hospodářství. Vzhledem ke změnám investičních potřeb nově se rozvíjejícího zbrojního průmyslu, financovaného přímo přes státní rozpočet, pro Investiční banku už ve státním rozpočtu nezbyly peníze. Plán jejího rozvoje se proto podle původních představ nerealizoval.¹³³

V roce 1949 byl zrušen Všeobecný fond peněžních ústavů v republice Československé a Pomocný fond peněžních ústavů zákonem Národního shromáždění ze dne 15. června 1949¹³⁴ a jejich majetek byl převeden na stát. Vzhledem k tomu, že stát ručil za závazky peněžních ústavů byly tyto fondy nepotřebné. Zbytečný bankovní zákon Národního shromáždění ze dne 10. října 1924¹³⁵ byl zrušen zákonem Národního shromáždění ze dne 14. října 1949.¹³⁶

¹³¹ Zákon č. 181/1948 Sb., o organizaci peněžnictví, ve znění zákona č. 161/1949 Sb. a zákona č. 84/1952 Sb.

¹³² Zákon č. 183/1948 Sb., o Investiční bance, ve znění nařízení ministra financí č. 223/1948 Sb. a zákona č. 61/1950 Sb.

¹³³ Jako vzor Investiční bance sloužila sovětská Strojbank. Sovětský model byl po převzetí moci kopírován ostatními socialistickými státy. Srov. Bakeš, M.: Banky v socialistickém, hospodářství, Acta Universitatis Carolinae - Iuridica č. 3/1980, str. 192.

¹³⁴ Zákon č. 157/1949 Sb., kterým se zrušují Všeobecný fond peněžních ústavů v Československé republice a Pomocný fond peněžních ústavů.

¹³⁵ Zákon č. 239/1924 Sb. z. a n., o vkladních knížkách (listech), akciových bankách a o revisi bankovních ústavů, ve znění zákona č. 54/1932 Sb. z. a n.

¹³⁶ Zákon č. 229/1949 Sb., o vkladních knížkách.

Po únoru 1948 probíhaly uvnitř komunistické strany diskuze, jak provozovat dále peněžnictví, včetně centrální banky. Existoval především sovětský vzor jediné polyfunkční centrální banky, tedy bez komerčních bank, pouze modifikovaný investičním bankovníctvím.¹³⁷ Bylo zapotřebí vyřešit problémy se soustředěním úspor obyvatelstva i podniků, poskytnout znárodněným podnikům dostatek investičních prostředků, zprostředkovávat peněžní styk, bojovat proti narůstající inflaci, kontrolovat devizové hospodářství. Úvěrová činnost, kontrola devizového hospodářství, řízení peněžního oběhu, žirové vyrovnávání platů, příjem vkladů i řízení platebního styku s cizinou byly proto ztotožněny s nástroji plánovitého řízení.¹³⁸ Centrální bance bylo svěřeno pokladní plnění státního rozpočtu a správa státního dluhu vzniklého mimo jiné upisováním státních půjček a emisí obligací.¹³⁹

V roce 1950 byla zákonem Národního shromáždění ze dne 9. března 1950¹⁴⁰ zřízena nová Státní banka československá (dále jen „zákon o SBCS z roku 1950“), která převzala Národní banku Československou, Živnostenskou banku, Slovenskou Tatra banku a Poštovní spořitelnu. Jejich činnost měl ukončit ministr financí vyhláškou.¹⁴¹ Centrální banka byla od počátku prohlášena za státní ústav, jinak požívala ochrany jako národní podnik. Její činnost byla vykonávána ústředím v Praze, oblastním ústavem v Bratislavě a jinými pobočkami. Hospodářské plánování banky – úvěrový, pokladní a devizový plán předkládala centrální banka ministru financí. Centrální banka vykonávala činnost jak centrální, tak i komerční banky, tzn. přijímala vklady, poskytovala úvěry fyzickým osobám, právnickým osobám, včetně peněžních ústavů. Dále byla pokladní službou pro stát, clearingovým centrem. Obchodníkem s cennými papíry včetně depositní činnosti, umísťovala státní cenné papíry, prováděla platební styk s cizinou, kam mohla také poskytovat úvěry, obchodovala s drahými kovy, devizami a valutami a vykonávala emisi bankovek. Tím byla realizována koncepce centrální banky jako tzv. monobanky.

¹³⁷ Srov. Potáč, S.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1975, str. 301.

¹³⁸ Srov. Petřivalský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973, str. 78 a násl.

¹³⁹ Vencovský, F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999, str. 420.

¹⁴⁰ Zákon č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé, ve znění zákona č. 84/1952 Sb. a zákona č. 93/1964 Sb.

¹⁴¹ Koncem roku 1950 fakticky existovaly jen Státní banka československá, Investiční banka a ústavy lidového peněžnictví. Ostatní banky byly v klidu (pobočka Živnostenské banky v Londýně fungovala nadále), přechodně existovaly jako zbytkové podstaty a některé z nich měly později ožít. Srov. Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982, str. 143 a násl. str. 155.

Veškerou činnost banka uskutečňovala podle pravidel a řídila se třemi důležitými plány:

1. Pokladní plán – určoval oběh hotovostního oběživa v celém národním hospodářství. Určoval peněžní příjmy domácností – přes mzdy a dávky, jejich realizaci přes tržby v maloobchodě a ve službách a z toho vyplývající vývoj úspor. Tento centrální plán byl detailně rozdělen na jednotlivé pobočky centrální banky.
2. Úvěrový plán – který určoval objem, strukturu a umístění bankovních úvěrů tak, aby se jimi profinancovaly hmotné proporce centrálního plánu v případech chybějících vlastních podnikových prostředků. Jednalo se de facto o profinancování hmotných úkolů státního plánu prostřednictvím bankovního úvěru. Peníze byly pasivním odrazem hmotných proporcí státního plánu.
3. Devizový plán – sloužil podle potřeb národního hospodářství pro použití soustředěných devizových hodnot jednotlivými podniky zahraničního obchodu pro financování jejich dovozu.

V Ústavě Československé republiky přijaté ústavodárným Národním shromážděním dne 9. května 1949¹⁴² (dále jen „Ústava 9. května“) ani v prvorepublikové Ústavě z roku 1920 není centrální banka zmiňována, ale činnost všech subjektů národního hospodářství, a to i včetně centrální banky, byla podřízená jednotnému hospodářskému plánu, který byl zakotven v Ústavě 9. května a to nejen v úvodním článku XII., ale dále byl konkretizován v § 162 až 164 Ústavy 9. května: „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.“. Ústava 9. května zrušila Ústavu z roku 1920.

¹⁴² Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

V roce 1952 přinesl změnu v organizaci peněžnictví zákon Národního shromáždění ze dne 11. prosince 1952¹⁴³, který zrušil či změnil většinu předchozích zákonů. Tento předmětný zákon podstatně zmenšil počet ústavů lidového peněžnictví. Celá bankovní soustava se skládala pouze ze státních peněžních ústavů: SBČS, Investiční banky a státních spořitelen. SBČS vykonávala emisní činnost, stala se také bankou pro poskytování krátkodobých úvěrů a byla zprostředkovatelem platebního styku. Investiční banka prováděla financování investic a poskytování dlouhodobých úvěrů. Státní spořitelny pečovaly o drobné spoření obyvatelstva, které nahradily pestrou škálu dosavadních spořitelen, záložen a úvěrových družstev.

Vztahy mezi bankovníctvím a podniky byly až do úvěrové reformy v letech 1951 až 1953 postaveny na rozsáhlém bankovním úvěrování, které automaticky pokrylo i ne hospodárnosti vzniklé neplánovaným vývojem zásob, ztrátami a jinými negativními jevy.¹⁴⁴ Z pohledu makroekonomického lze tedy vysledovat jednu z příčin, které vedly k bankrotu v roce 1953 – úvěrový automatismus podporoval prohlubování disproporcí v ekonomice, protože podniky prováděly platby, které neodpovídaly vytvořeným hodnotám.¹⁴⁵

Během úvěrové reformy (dle sovětského vzoru) byly vytýčeny nové základní principy bankovního úvěru za socialismu: centralizace, přímost, materiální zajištěnost, plánovitost, účelovost, návratnost a termínovanost. Centralizace probíhala tak, že každý podnik byl navázán pouze na jednu pobočku banky, přímé úvěrování vylučuje možnost poskytnutí úvěru mezi podniky (dodavatelem a odběrateli), materiální zajištěnost odráží prioritu hmotných toků v daném národohospodářském systému a plánovitost je jeho definičním znakem. Účelovost měla akcentovat ekonomickou racionalitu procesu úvěrování a návratnost a termínovanost zdůrazňovaly někdy opomíjenou podstatu povahy institutu úvěru.

Úvěrová politika přispívala k realizaci ročních národohospodářských plánů a při realizaci plánovitého úvěrování byl vyžadován obrovský rozsah podkladů, takže se stal celý úvěrový mechanismus neuvěřitelně administrativně náročným.

¹⁴³ Zákon č. 84/1952 Sb., o organizaci peněžnictví, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁴ Srov. Potáč, S.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1975, str. 301.

¹⁴⁵ Další důvody provedení měnové reformy hledala socialistická literatura spíše mimo socialistické hospodaření – buď v nepřízni přírody (neúroda v důsledku sucha v roce 1947) nebo reakčních živlů (uvolňování vázaných vkladů a úvěrování soukromých podniků před rokem 1948). Srov. Petřivalský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973, str. 82.

V polovině 50. let minulého století centrální banka některými svými činnostmi zcela vystoupila z pojetí klasické centrální banky a převzala činnosti komerčního a investičního bankovníctví. Byla úzce provázána s jednotlivými podniky a stala se důležitým nástrojem centrálně plánovaného hospodářství.

Dne 30. května 1953 přijalo Národní shromáždění zákon.¹⁴⁶ Tento zákon pevně navázal československou korunu na zlato a sovětský rubl. Poměr byl rozhodující pro vztah k ostatním měnám. Přepočítací poměr staré a nové měny obecně činil 5 : 1. Větší hotovosti nebo hotovosti osob zaměstnávajících pracovní sílu se měnily v poměru 50 : 1.

Úsporné vklady se přepočítávaly odstupňovaně podle výše vkladu s progresí až na 30 : 1. Závazky z vázaných vkladů, z tuzemských cenných papírů v povinné úschově, životní pojištění plněná poukazem na vázaný vklad, státní dluhopisy a zástavní listy peněžních ústavů vydané po roce 1945 byly zrušeny. Měnová reforma vyrovnala obyvatelstvo na materiální úroveň nižší střední vrstvy.¹⁴⁷ K tomu byl zrušen již nepotřebný Likvidační fond měnový, jehož práva přešla na stát. Kurs československé koruny byl od počátku nereálný a velmi brzy začal v zahraničně obchodních vztazích činit problémy.¹⁴⁸ Začátkem roku 1961 československá koruna zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění ze dne 10. března 1961¹⁴⁹ ve vztahu k rublu devalvovala ze 1,80 Kč /rubl na 8 Kč/. Rublový kurs měny k ryzímu zlatu zůstal nezměněn.¹⁵⁰

Jediná banka, která „přežila“ zcelování peněžních ústavů byla Živnostenská banka, což bylo potvrzeno vyhláškou ministerstva financí ze dne 2. srpna 1956¹⁵¹, přičemž obnovila své funkce v tuzemsku a sloužila pro soukromou zahraniční klientelu.¹⁵²

¹⁴⁶ Zákon č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁷ Hodnoty znárodněné měnovou reformou byly přeměněny na vklad státu u centrální banky, který byl postupně uvolňován na vyrovnávání schodků státního rozpočtu. Vklad byl spotřebován v roce 1964. Srov. Pohl, O.: K návrhu na novou organizaci bankovní soustavy ČSSR II, Finance a úvěr č. 3/1969, str. 131 a násl.

¹⁴⁸ K měnové reformě srov. Šiška, M.: Grandiózní loupež, Ekonom č. 7/1993, str. 29 a násl. a Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 22 a násl. a tentýž : Naše měnové reformy a odluky, Finance a úvěr č. 9/1993, str. 399 a násl.

¹⁴⁹ Zákonné opatření č. 25/1961 Sb., kterým se mění zákon č. 41/1953 Sb.

¹⁵⁰ Srov. Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 22.

¹⁵¹ Vyhláška č. 36/1956 Sb., o úpravě některých poměrů Živnostenské banky, národního podniku.

¹⁵² Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae Iuridica č. 2/1982, str. 155.

V roce 1958 byl **zákonem Národního shromáždění ze dne 3. července 1958¹⁵³**, rozšířen obor činnosti SBČS o financování a kontrolu investic hospodářských organizací a o poskytování dlouhodobých úvěrů pro ně. Tyto funkce získala centrální banka na úkor Investiční banky, což se projevilo jako efektivnější. SBČS tak byl umožněn komplexní pohled na hospodaření podniků i z dlouhodobého hlediska. Byla uznána důležitá role bankovníctví při zrealizování plánování pomocí znalosti finanční situace jednotlivých podniků a tím se rozšiřoval volný přímý přístup centrální banky k podnikům bez zprostředkování ministerstvy. SBČS spravovala mzdové a jiné fondy státních organizací, které u ní měly zřízeny běžný účet. Tyto fondy spravovala, peněžní prostředky uvolňovala na základě hospodářských plánů.

Centrální banka byla zřízena jako státní ústav, jako samostatná právnická osoba, ale zároveň tímž zákonem¹⁵⁴ byla jako instituce v systému státní správy podřízena ministru financí, který schvaloval organizační pravidla banky, pravidla peněžních obchodů banky a zřizování dalších fondů banky. Ministerstvo financí ve shodě s dotčenými ministerstvy, schvalovalo závazné směrnice, které měla právo banka v oboru své působnosti vydávat. Vedle organizační závislosti byla centrální banka závislá na osobě ministra financí i personálně a svou odpovědností. Ministr financí navrhoval vládě jmenování a odvolání generálního ředitele a jeho náměstka, vrchní ředitele jmenoval a odvolával sám a nové pracovní zařazení zaměstnanců na začátku činnosti SBČS též podléhalo schválení Ministerstvem financí. SBČS byla nedílnou součástí státních financí, zásadní odlišnost byla pouze v tom, zda banka byla rozpočtově součástí jiného orgánu státní správy, nebo měla samostatnou rozpočtovou kapitolu. V etapě „budování socialismu“ a i v následující etapě „vybudování socialismu a budování rozvinuté socialistické společnosti“ bylo vymezení přípustných obchodů se státem jako v minulých modelech zcela irelevantní, neboť centrální banka byla nedílnou součástí státních financí. Povinností centrální banky bylo sestavovat a předkládat ministru financí návrhy úvěrového, pokladního a emisního plánu, platební bilance a poskytovat „ústředním orgánům“ - ministerstvům a Ústřední plánovací komisi, data potřebná pro sestavení a kontrolu plnění hospodářského plánu. Cílem SBČS mělo být v souladu s hospodářským plánem plnění úkolů v oblasti měny a peněžnictví, pokud tyto úkoly nebyly svěřeny jiným státním orgánům.

¹⁵³ Zákon č. 44/1958 Sb., kterým se mění zákon č. 184/1950 Sb., o vydávání časopisů a o Svazu československých novinářů.

¹⁵⁴ Zákon č. 31/1950 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Hlavní podstata postavení centrální banky v systému plánovitého hospodářství byla v tom, v jakých oblastech bude působit SBČS, a v jakých jiný orgán, jestli bude banka v jednotlivých segmentech hospodářského plánování výkonným orgánem nebo koncepčně plánovacím. Z hlediska socialistické peněžní soustavy měl pokladní plán banky rozhodující význam, neboť určoval oběh hotovosti v celé ekonomice a byl rozepisován až na nejnižší úroveň poboček centrální banky. Úvěrové limity, jejich struktura a typ byly určovány úvěrovým plánem a to až na úroveň jednotlivých podniků. Plánovanou „potřebu deviz“ odrážel plán platební bilance. Ustanovením § 7 zákona Národního shromáždění ze dne 11. prosince 1952¹⁵⁵, byl zřetelně vymezen vztah centrální banky ke státu, kde bylo explicitně uvedeno, že SBČS podléhá vrchnímu vedení ministra financí. Posunem oproti zákonu o SBČS z roku 1950 bylo, že nejen ministr financí, ale i vláda může centrální bance udělovat pokyny, neboť podle § 12 předmětného zákona centrální banka vykonává svou činnost podle zákona, statutu schváleného vládou a podle pokynů vlády a směrnic ministra financí.

V prosinci 1952 vláda schválila Statut SBČS s účinností k 1. lednu 1953. Vedle rozpracování zákonných úloh SBČS byla upřesněna organizační struktura centrální banky včetně jejich poboček a druhy účtů a pravidla jejich vedení. Zároveň bylo explicitně založeno, že úrokovou sazbu z vkladů a úvěrů a poplatky z peněžních obchodů stanoví Ministerstvo financí. Bylo zpřesněno i ustanovení o rozdělování zisku centrální banky do fondů banky, ale samozřejmě zůstala povinnost odvodu zbylého zisku do státního rozpočtu, do kapitoly Ministerstva financí. K platnému ustanovení § 4 v zákoně¹⁵⁶, o tom, že pokud centrální banka explicitně nepřevzala záruku za závazky státu, tak za ně neručí, přibylo v zákoně Národního shromáždění ze dne 11. prosince 1952.¹⁵⁷ I když oddělení závazků od centrální banky a státu bylo iluzorní.¹⁵⁸ V letech 1956 – 1957 proběhly první neúspěšné pokusy o vymanění centrální banky z podřízenosti exekutivy. Větší úspěch byl v tomto ohledu zaznamenán až v polovině šedesátých let. Zákonem o SBČS z roku 1950, se SBČS stala orgánem státní správy zodpovědným za peněžní a úvěrovou oblast s podřízeností vládě (ústředí banky „sestavuje a projednává s příslušnými ústředními orgány návrh úvěrového a pokladního plánu a zásad úvěrové

¹⁵⁵ Zákon č. 84/1952 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶ Zákon č. 31/1950 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁷ § 4 zákona č. 84/1952 Sb., ve znění pozdějších předpisů, hovoří o tom, že ani stát neručí za závazky státních peněžních ústavů a to včetně SBČS, pokud výslovně záruku nepřevzal.

¹⁵⁸ § 11 zákona č. 84/1952 Sb., ve znění pozdějších předpisů, znovu zopakoval, že ztrátu SBČS hradí banka ze svých fondů a pokud by nedostačovaly, tak její ztrátu hradí stát.

politiky a předkládá jej vládě ke schválení“) a ve vztahu ke státnímu rozpočtu již měla banka samostatnou kapitolu.

Totožný zůstal i cíl činnosti SBČS v novém zákoně, tj. v zákoně Národního shromáždění ze dne 10. listopadu 1965¹⁵⁹ (dále jen „zákon o SBČS z roku 1965“). Zákon o SBČS z roku 1965 nahrazoval původní legislativní zakotvení SBČS z roku 1950 a obsahoval v sobě všechny postupné změny v úkolech a funkcích monobanky, které nastaly od roku 1950. Formálně již měl zákon strukturu a členění odpovídající centrálněbankovní instituci, ale v základním ustanovení § 1 bylo výslovně řečeno, že **SBČS, zřízená v roce 1950 je ústřední bankou Československé socialistické republiky se sídlem v Praze** a může svým jménem nabývat práv a zavazovat se. Základní změnou bylo vymanění se z podřízenosti ministra financí, což se projevilo ve všech oblastech fungování SBČS, nejvíce však ve jmenování a pravomoci vrcholného orgánu centrální banky, neboť podle¹⁶⁰ SBČS dále řídil generální ředitel, ale měl již „postavení vedoucího ústředního orgánu státní správy“ a z tohoto titulu, i když to zákon o SBČS z roku 1965 výslovně nestanovil, se generální ředitel zúčastňoval zasedání vlády, ale bez hlasovacího práva. Generálního ředitele a jeho náměstky jmenovala a odvolávala vláda. K tomuto generálnímu ustanovení však bylo speciálně stanoveno¹⁶¹, že ředitel oblastního ústavu pro Slovensko je ve funkci náměstka generálního ředitele pro Slovensko a jmenovalo a odvolávalo jej předsednictvo Slovenské národní rady na návrh generálního ředitele. Absolutní nebyla oddělenost monobanky od ministra financí, protože v zásadních finančních a měnových otázkách měl generální ředitel „postupovat v dohodě s ministrem financí“.¹⁶²

Ekonomické reformy od konce 50. let minulého století v oblasti centrálního bankovníctví tak vyvrcholily osamostatněním SBČS. Ministerstvo financí kladlo snahám o osamostatnění značný odpor, ale představy vedení centrální banky byly naplněny. Podobně SBČS měla i nadále emisní monopol, poskytovala provozní i investiční úvěry státním organizacím, zprostředkovávala platební i zúčtovací styk včetně zahraničního, spravovala devizové hodnoty včetně zlata, operovala s nimi, prováděla bankovní činnost ve vztahu k zahraničí, uskutečňovala pokladní plnění státního rozpočtu a zajišťovala další činnost podle pokynů vlády. Centrální banka zastupovala stát v mezinárodních finančních

¹⁵⁹ Zákon č. 117/1965 Sb., o Státní bance československé, kdy ve smyslu ustanovení § 3 „banka řídí...oběh peněz ve státě, poskytuje ...úvěry...“.

¹⁶⁰ § 6 zákona č. 117/1965 Sb.

¹⁶¹ § 9 zákona č. 117/1965 Sb.

¹⁶² § 6 zákona č. 117/1965 Sb.

a bankovních institucích a stanovovala zásady pro uzavírání bankovně finančních dohod s devizovými cizozemci a zásady pro poskytování a přijímání bankovních úvěrů. Centrální banka byla oprávněna kontrolovat používání prostředků státními organizacemi, mohla požadovat po státních organizacích odstranění závad, případně použít sankční opatření.

SBČS řídil generální ředitel a jeho náměstci, které jmenovala a odvolávala vláda. Bankovní správa byla pouze poradním orgánem. SBČS neručila za závazky státu a naopak. Byla vcelku nezávislá, jen některé její vztahy se státními organizacemi v úvěrové oblasti byly přezkoumatelné orgány hospodářské arbitráže. Vláda měla kontrolu nad personálním obsazením nejvyšších postů centrální banky a nad úvěrovým a pokladním plánem a úvěrovou politikou, tedy nad nejvýznamnější činností SBČS. Centrální banka se dostala zcela mimo ostatní peněžní ústavy.

Při přípravě plánů SBČS uzavírala s podniky úvěrové dohody a vydávala úvěrové přísliby. Tento postup přestával mít charakter úzké vazby na státní plán, místo toho se prosazovaly prvky partnerského vztahu mezi podnikem a centrální bankou. Úrok se stal mechanismem, který umožnil centrální bance ovlivňovat jednotlivé subjekty národního hospodářství. Nereálnost kursu koruny zejména k volně směnitelným měnám přiměla stát k obcházení pevně stanoveného kursu koruny ke zlatu a rublu. Proto bylo přijato v roce 1967 zavedení kurzového koeficientu, tedy příplatku k oficiálnímu kursu, který byl odlišný pro socialistické a nesocialistické státy. Pro neobchodní a turistické platby se uplatňoval zvláštní příplatek. Toto však nestačilo a proto se doplňovaly o další korekční mechanismy jako exportní dotace a importní přírážky. To celé mělo za následek, že se vývoj vnitřních cenových poměrů odchyloval od vývoje v zahraničí. Československé velkoobchodní ceny postrádaly vazbu na ceny světových trhů.¹⁶³

V polovině 60. let minulého století se začaly projevovat tendence vedoucí k rozbití monolitu SBČS – podpora oddělení centrálního a komerčního bankovníctví a později tendence k federalizaci centrálního bankovníctví. Jednak to byly snahy reformního křídla komunistické strany, zejména myšlenek profesora Oty Šika o institucionálním oddělení emisních a úvěrových funkcí centrální banky a na druhé straně se silně projevovaly emancipační snahy Slovenska směřující k rozdělení SBČS na dvě banky – jedné pro české země a druhé pro Slovensko.

¹⁶³ Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997, str. 25 a tentýž: Měnová politika v české historii, Česká národní banka, Praha 2001, str. 73 a násl.

V oblasti komerčního bankovníctví byla na přelomu let 1964 a 1965 na základě povolení ministerstva financí na podkladě **zákona Národního shromáždění ze dne 17. listopadu 1949**¹⁶⁴ zřízena **ČSOB**. Byla chápána jako obchodník ve smyslu zákona Národního shromáždění ze dne 4. prosince 1963.¹⁶⁵ Její vznik souvisel se vznikem podobných institucí v jiných socialistických státech.¹⁶⁶ V roce 1964 navíc vznikla „obchodní“ banka Rady vzájemné hospodářské pomoci – Mezinárodní banka hospodářské spolupráce. Majoritním majitelem akcií byla SBČS, o zbytek se dělily podniky z oblastí peněžnictví, výrobní sféry a zahraničního obchodu. SBČS měla monopolní postavení ve financování zahraničního obchodu, její funkce byly vymezeny oblastí devizových platebních a komerčních vztahů se zahraničím a úvěrových a platebních vztahů s tuzemskými hospodářskými organizacemi.

Pokud jde o federalizaci bankovní soustavy, která odrážela zejména slovenské emancipační požadavky, přípravné práce probíhaly souběžně s přípravou ústavního zákona Národního shromáždění ze dne 27. října 1968¹⁶⁷, pod vedením místopředsedy vlády Gustáva Husáka. Novou organizaci peněžnictví měla tvořit soustava nově vytvořených komerčních bank: kromě stávajících Živnostenské banky a ČSOB v Českých zemích Hospodářské banky a na Slovensku Všeobecné banky. Vedle soustavy komerčních bank měla existovat soustava centrálních bank – federální měnový systém. Federální emisní banka měla být řízena kolektivním orgánem – bankovní radou, složenou z paritního zastoupení českých a slovenských členů. V každé z republik měla být vytvořena vlastní centrální banka. Byly zřízeny přípravné výbory pro fungování ČNB v Praze v čele s Václavem Zahálkou a Richardem Salzmannem a v Bratislavě pro zřízení Slovenské národní banky v čele s Františkem Mišejem. Celý návrh nebyl nakonec v důsledku nastupující normalizace realizován.¹⁶⁸ Lze ovšem vyslovit názor, že takový systém by patrně v praxi nemohl fungovat. I dnes jsme svědky integrace centrálně bankovních systémů, například v podobě Evropské centrální banky (dále jen „ECB“). Zkušenosti federativních států, zejména USA, Austrálie a v Evropě hlavně Německa ukazují, že centrální bankovníctví je naopak jednou z výlučně federálních pravomocí.

¹⁶⁴ Zákon č. 243/1949 Sb., o akciových společnostech.

¹⁶⁵ Zákon č. 101/1963 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodním styku (zákoník mezinárodního obchodu).

¹⁶⁶ Srov. Potáč, S.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1975, str. 301.

¹⁶⁷ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁸ Podrobněji k návrhu viz. Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982, str. 146 a násl.

Kupříkladu německý model centrálního bankovníctví je dokonce považován jako jeden z důsledků německého sjednocení v roce 1871.

Období let 1948 – 1968 bych stručně charakterizovala jako období naprosté nesamostatnosti centrální banky a jejího splynutí s exekutivou. Centrální banka požívala ochrany národního podniku, který byl prohlášen za státní ústav a ve své podstatě vykonával činnost komerční a investiční banky podle pravidel odsouhlasených ministrem financí. Teprve až v polovině šedesátých let na základě ekonomických reforem od konce 50. let v oblasti centrálního bankovníctví došlo k relativnímu osamostatnění SBČS. Jsem toho názoru, že úvěrový postup osamostatněné státní banky přestával mít od poloviny 60. let charakter úzké vazby na státní plán. Místo toho se prosazovaly prvky partnerského vztahu mezi podnikem a bankou. Koncem šedesátých let již mělo dojít k potřebným změnám v bankovníctví, ale s nastupující normalizací byl proces přerušen.

Od doby, kdy byla roku 1965 centrální banka – SBČS vyňata z podřízenosti ministerstva financí a stala se samostatným orgánem¹⁶⁹ až po první úvahy o pojmu „nezávislost centrální banky“, prošla naše země a její právní úprava centrálního bankovníctví převratným vývojem. V zákoně o SBČS z roku 1965 se objevilo vymezení, že „SBČS je ústřední bankou ČSSR“, které samozřejmě s příslušnou modifikací označení banky a státu, vidíme i v první větě prvního odstavce článku 98 Ústavy.¹⁷⁰ Z díkce zákona o SBČS z roku 1965 plyne, že SBČS byla brána jako součást exekutivy bez sebemenšího náznaku nezávislého postavení. Následná reforma bankovní soustavy z let 1967 – 1968 předpokládala vytvoření tří centrálních bank – federální a dvou republikových. Federální banka měla být dle některých představ pouze jakýmsi přívěskem nějakého federálního orgánu, zatímco Česká a Slovenská národní banka měly být v podstatě exekutivními orgány na úseku emise peněz a úvěrových a devizových operací. Celá věc nakonec skončila v ústavním zákoně Národního shromáždění ze dne 27. října 1968¹⁷¹, že SBČS měla své místo v soustavě federálních orgánů a byla podřízena federální vládě, čili centrální banka byla bez sebemenších pochybností vzata jako součást exekutivy.

Tichou připomínkou bankovní reformy z let 1967 – 1968, která byla zastavena hned v lednu 1969, zůstal po dalších více než dvacet let článek 14¹⁷², který

¹⁶⁹ Zákon č. 117/1965 Sb.

¹⁷⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

jako kompetenční norma stanovil za federální působnosti v oblasti bankovního konceptu devizové a úvěrové politiky a otázky devizových rezerv. Nic důležitějšího o centrální bance, zejména ve smyslu měnové politiky, která je klíčovou funkcí centrální banky, se z tehdejšího ústavního pořádku nedozvíme. Nicméně zákon Federálního shromáždění ze dne 21. prosince 1970 (dále jen „zákon o SBČS z roku 1970“)¹⁷³ se o měnové politice zmiňuje v tom smyslu, že ji schvaluje federální vláda. Lze sice jen obtížně porovnávat postavení SBČS jako centrální banky v uzavřené a centrálně řízené ekonomice se soudobým postavením centrálních bank zemí ES, ale přesto je možné konstatovat, že až do devadesátých let byly v řadě zemí ES centrální banky alespoň částečně podřízeny exekutivě, a to i v oblasti měnové politiky. Kupříkladu v Nizozemsku vykonával nad centrální bankou dohled vládní komisař a ministerstvo financí mohlo zasahovat do jejích měnových rozhodnutí. Obdobná situace byla v Německu a v Lucembursku, kde o měnové politice rozhodovala vláda.

Na začátku normalizace se nové vedení SBČS v čele se S. Potáčem zasazovalo o návrat ke stavu před rokem 1968, tj. o ustoupení od plánovaných změn směrem ke dvoustupňové bankovní soustavě a od rozdělení SBČS na obě republiky.¹⁷⁴ S nastupující normalizací byl ústavní zákon Národního shromáždění ze dne 27. října 1968¹⁷⁵ podstatně změněn a to zejména ústavním zákonem Federálního shromáždění ze dne 20. prosince 1970.¹⁷⁶ Posílením federace bylo ustanovení o republikových bankách zcela vypuštěno.

Nový **zákon o SBČS z roku 1970** vycházel z modelu centrální banky z roku 1965. V čele banky stál předseda banky, jmenovaný a odvolávaný na návrh federální vlády prezidentem. Místopředsedu a generálního ředitele jmenovala a odvolávala federální vláda na návrh předsedy banky. Předseda banky mohl navrhnout federální vládě po dohodě s příslušným ministrem financí zásadní měnová a finanční opatření. Zákon o SBČS z roku 1970 se nicméně musel přizpůsobit federativnímu uspořádání státu, a to při zachování měnových činností centrální banky.

V druhé polovině šedesátých let došlo k částečnému posunu a k podstatné změně v pohledu na měnovou problematiku, kdy se pro činnost centrální banky stal v

¹⁷³ Zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé, ve znění zákona č. 175/1988 Sb.

¹⁷⁴ Srov. Potáč, S.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1975, str. 303.

¹⁷⁵ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁶ Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

rámci národohospodářského plánování určujícím komplexní měnový plán, který byl tvořen úvěrovým, pokladním a devizovým plánem. Měnový plán byl státní makroekonomický plán, který byl založen na měnových kritériích, jež měly měnově kvantifikovat všechny proporce vkládané do národohospodářského plánu, a nebyl to jenom souhrn dílčích plánů, které se sestavovaly už dříve před rokem 1969. Poměr úvěrových zdrojů a vytvořeného národního důchodu bylo klíčové měnové kritérium, které mělo za cíl dopředu naplánovat přiměřenou úvěrovou emisi ve všech odvětvích domácí ekonomiky i vnějších zahraničních vztazích. SBČS byla postavena na úrovni ostatních nejvyšších federálních orgánů, protože měnový plán sama sestavovala a navrhovala ke schválení a pak se podílela na vypracování prováděcího národohospodářského plánu z měnového hlediska. Oproti minulému období se změnil i pohled na měnovou oblast a změnila se i terminologie. Zatímco předtím SBČS „řídila oběh peněz ve státě“¹⁷⁷, teď „navrhuje ... úpravu československé měny a zásady oběhu zákonných peněz a dohlíží na ochranu měny“¹⁷⁸ nebo díky, že „banka ve spolupráci s příslušnými orgány vypracovává a předkládá bankovní měnové politiky ... a prosazuje opatření k upevnování měny“¹⁷⁹. To znamenalo, že v systému národohospodářských plánů vznikla nutnost používání měnových (souhrnných) kritérií a to i v socialistické ekonomice.

Hlavním nástrojem centrální banky v 70. a 80. letech minulého století bylo stále plánování.¹⁸⁰ Komplexní měnový plán se členil na úvěrový, pokladní a devizový. Jednotlivým podnikům byl plán zpracováván podle zásad úvěrové, depozitní a úrokové politiky. Centrální banka se přes svoje povinnosti proto pokoušela o restriktivní politiku.¹⁸¹

Nový zákon o SBČS z roku 1970 umožnil, aby všechny peněžní proudy byly plánovány a řízeny koordinovaně a komplexně v celostátním měnovém plánu, který byl součástí celého státního plánování a byl zpracováván vždy s ohledem na ostatní hospodářské plány.¹⁸²

¹⁷⁷ § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1965 Sb.

¹⁷⁸ § 3 písm. a) zákona č. 144/1970 Sb., ve znění zákona č. 175/1988 Sb.

¹⁷⁹ § 4 zákona č. 144/1970 Sb., ve znění zákona č. 175/1988 Sb.

¹⁸⁰ K základům a ekonomickému pozadí provádění měnové politiky v době socialismu za pomoci měnového plánu srov. Petřivalský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973, str. 278 a násl.

¹⁸¹ Srov. Stejskal, J.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1985, str. 303 a tentýž: Bankovní měnová politika po roce 1985, cíle a úkoly měnového plánu na rok 1986 a předběžného měnového výhledu na 8. pětiletku, Finance a úvěr č. 2/1986, str. 73 a násl.

¹⁸² Srov. Bakalář, L.: Plánovitost v působení banky, Finance a úvěr č. 6/1975, str. 362 a násl.

Ve druhé polovině 80. let minulého století byly zahájeny přípravy tzv. „přestavby bankovní soustavy“, a to pod vlivem sovětských koncepcí tzv. „přestrojky“. Svoji roli sehrála nepochybně i reforma bankovní soustavy v Číně v roce 1985.¹⁸³ Čínská bankovní reforma z roku 1985, podobně jako československá bankovní reforma z roku 1989, byla postavena na rozbití monobankovního modelu a na vytvoření oddělené centrální banky pro plnění úkolů emise, měnové politiky a bankovního dohledu na jedné straně jedné a systému komerčních bank na straně druhé. Podle ustanovení Státní rady ČLR ze 7. ledna 1986 se stala centrální bankou země Čínská lidová banka. Čínská lidová banka byla pověřena emisí čínské měny „jüanů“. V oblasti měnové politiky nebyla Čínská lidová banka bankou nezávislou a v měnových rozhodnutích podléhala vládě. Dále se Čínská lidová banka stala orgánem bankovního dohledu nad komerčními bankami.

Již v červenci roku 1988 byla zahájena příprava nového přestavbového zákona o SBČS a v dubnu roku 1989 byl Federálnímu shromáždění předložen vládní návrh zákona a následně přijat zákon Federálního shromáždění ze dne 15. listopadu 1989 (dále jen „zákon o SBČS z roku 1989“).¹⁸⁴ Záměr, uvedený v důvodové zprávě k návrhu zákona byl následující „...mají být v oblasti bankovníctví uplatněny dvě relativně oddělené linie řízení a to k realizaci činnosti emisní (ústřední) banky a úvěrové obchodní banky a státní spořitelny“¹⁸⁵. Celý bankovní systém má být ekonomicky řízen a kontrolován ústřední bankou, která bude řídit a regulovat v souladu se státním pětiletým plánem peněžní oběh, řídit provádění bankovní měnové politiky a plnit úkoly v upevňování rovnováhy a kupní síly československé měny. Dále bude vyhlášovat zásady bankovní měnové politiky a bude důsledně využívat měnových nástrojů, zejména měnová kritéria a měnový plán, včetně vydávání pravidel platebního a zúčtovacího styku. Kromě nového zákona o SBČS z roku 1989 se připravoval zákon o bankách a spořitelnách a nový devizový zákon. Změny se měly dotknout nejen bankovníctví, ale i celé ekonomiky. Zákonem Federálního shromáždění ze dne 8. listopadu 1988¹⁸⁶, byl umožněn vznik podniků se zahraniční majetkovou účastí a státní podniky a nově vzniklé státní obchodní banky měly mít více samostatnosti a zodpovědnosti ve svém hospodaření na principu

¹⁸³ Tomášek, M.: Právo zahraničních investic v Čínské lidové republice, Academia, Praha 1990.

¹⁸⁴ Zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé.

¹⁸⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Státní bance československé z roku 1989, V. volební období FS ČSSR, sněmovní tisk č. 149.

¹⁸⁶ Zákon č. 173/1988 Sb., o podniku se zahraniční majetkovou účastí, ve znění zákona č. 112/1990 Sb.

chozrasčotu. Přijaté zákony nepřekračovaly rámec státního centrálního plánování ani socialistického vlastnictví.

Připravované změny v právních předpisech regulujících centrální a komerční bankovníctví však nebyly vzhledem ke změně společenských poměrů po listopadu 1989 dokončeny. V době revoluce v roce 1989 byly vydány nové zákony regulující peněžnictví, na základě nich došlo k oddělení emisních funkcí SBČS od běžných komerčních funkcí, které byly převedeny na jiné banky tak jak to bylo připraveno na základě usnesení federální vlády č. 29/1988 a č. 196/1988.¹⁸⁷

Novým **zákonem o SBČS z roku 1989** se opět SBČS stala důležitým subjektem ve státním plánování, zpracovávala měnové analýzy, předkládala ke schválení federální vládě po projednání s oběma republikovými vládami měnový plán a závaznými pravidly plánu se měly řídit i jiné banky a spořitelny.

Dalším **tzv. přestavbovým zákonem** Federálního shromáždění ze dne 13. prosince 1989¹⁸⁸ byly nahrazeny stávající předpisy v oblasti bankovníctví. Zákon o SBČS z roku 1989 přidal rozsáhlá práva v bankovním dohledu a regulaci, částečně se sice uvolnil pevný státní monopol, ale komerční banky a spořitelny byly podle tohoto zákona povinny postupovat v souladu s cíly státní hospodářské politiky a řídily se závaznými pravidly státního plánování a měnovými plány centrální banky. Nadále však státní dozor nad bankami vykonávalo federální ministerstvo financí, nad spořitelny republiková ministerstva financí, cen a mezd. Tyto zákony, připravované již pro přestavbu v peněžnictví, která měla platit počátkem roku 1990, byly použity počátkem transformace a představovaly právními normami vyjádřený hybrid mezi kapitalistickým a socialistickým způsobem řízení tj. mezi centrálně plánovanou ekonomikou a standardním tržním systémem. Přestavba hospodářského mechanismu předpokládala i poměrně radikální změny v bankovním systému. Výrazně se posílila aktivní úloha hodnotových nástrojů v systému plánovitého řízení ekonomiky. Komerční bankovníctví mělo, obdobně jako podniky, hospodařit na bázi chozrasčotu, tj. jako organizace relativně ekonomicky samostatné a mající právní subjektivitu, probíhal v nich úplný koloběh výrobních prostředků, hospodařily na svůj účet v rámci hospodářského plánu.¹⁸⁹ Šlo tedy o určité

¹⁸⁷ Srov. Krejča, F.: K realizaci přestavby na bankovní měnovém úseku, *Finance a úvěr* č. 6/1988, str. 364 a Kučera, M.: Pravidla řízení úvěrové emise v podmínkách členité bankovní soustavy, *Finance a úvěr* č. 5/1989, str. 297 a následně.

¹⁸⁸ Zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách.

¹⁸⁹ Kolektiv autorů: *Ekonomická encyklopedie*, I. díl, Svoboda 1984, str. 328.

skloubení společenského vlastnictví podniků řízených centrálním plánem, hospodařících v jeho mezích, ale na bázi relativně svobodného podnikání.¹⁹⁰

Vedení centrální banky, přes veškeré nedostatky v její činnosti za socialismu, však **nelze upřít snahu o zvýšení vlivu peněz v národohospodářském plánování a bránění pokusům o zadlužování naší země**, což se skutečně podařilo a Československo tak mělo na počátku transformace podstatně lepší podmínky než jiné země střední a východní Evropy.¹⁹¹

Postavení naší centrální banky přirozeně zásadně ovlivnil rok 1989, i když k některým reformním rozhodnutím v oblasti bankovní soustavy došlo u nás již na přelomu let 1988/89. Předně byla oddělena emisní funkce SBČS od ostatních komerčně bankovních funkcí¹⁹², které byly svěřeny státním peněžním ústavům – Komerční bance v Českých zemích a Všeobecné úverové bance na Slovensku.

Novým zákonem Federálního shromáždění ze dne 20. prosince 1991 (dále jen „zákon o SBČS z roku 1992“).¹⁹³ získala naše centrální banka standardní pravomoci centrální banky v tržní ekonomice a jejím hlavním cílem se stalo zajišťování stability měny. Tento cíl byl později zakotven v čl. 98 Ústavy. Při realizaci měnové politiky měla být SBČS nezávislá na vládě a na politických stranách. Mezi její základní povinnosti patřilo dvakrát do roka předložit zprávu o měnovém vývoji Federálnímu shromáždění a jednou za čtvrtletí informovat veřejnost. Významným vstupem do činnosti naší centrální banky bylo v roce 1992 převzetí pravomocí dohledu nad komerčními bankami.

V souvislosti s vývojem, směřujícím v roce 1992 k rozdělení Československa, přijalo Federální shromáždění dne 8. října 1992 novelu ústavního zákona¹⁹⁴, která umožnila republikám založit centrální banky, které vznikly rozdělením SBČS. Ústavní zákon Federálního shromáždění ze dne 25. listopadu 1992¹⁹⁵, určil jako den zániku federace a všech jejích orgánů 31. prosinec 1992. K tomuto datu zanikla i SBČS a centrální bankou se stala ČNB. Zákon o České národní bance¹⁹⁶ (dále jen „zákon

¹⁹⁰ Srov. Hejkal, J.: Zainteresovanost chozrasčotních jednotek na hospodářských výsledcích, Politická ekonomie č. 4/1987, str. 339 a násl.

¹⁹¹ K tomu srov. názor dlouholetého předsedy Státní banky československé v Potáč, S.: Bankovní systém v přestavbě hospodářského mechanismu, Finance a úvěr č. 1/1990, str. 1 a násl.

¹⁹² Zákon č. 130/1989 Sb. a zákon č. 158/1989 Sb.

¹⁹³ Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

¹⁹⁴ Ústavní zákon č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů a některé další ústavní zákony.

¹⁹⁵ Zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁹⁶ Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

o ČNB“) byl přijat 17. prosince 1992 Českou národní radou a vstoupil v účinnost 1. ledna 1993.

2. Náhled koncepcí vztahu centrální banky k veřejné moci

2.1 Teoretický základ srovnání

Východiskem pro zkoumání právního postavení centrální banky a vůbec rozsahu její působnosti, je snaha finanční vědy o teoretické definování pojmu „centrální banka“. Na pojetí centrální banky jakožto zvláštního orgánu veřejné moci *sui generis*, ve kterém jsou propojeny veřejnoprávní a soukromoprávní prvky, se shodnou i přes některé odlišnosti ve vymezení definičních znaků, téměř všichni odborníci.

Centrální banka je označována jako ústřední, emisní či starším názvem cedulová banka. Zároveň bývá chápána jako vrcholný článek tzv. bankovního systému, který je tvořen všemi bankami v daném státě, včetně centrální banky. V České republice je od roku 1990 zaveden dvouúrovňový bankovní systém, který se sestává z centrální banky ČNB (v zásadě nepodnikatelského subjektu s makroekonomickou funkcí) a obchodních bank (podnikatelských subjektů s mikroekonomickou funkcí). Vzhledem k tomu, že ne všechna tato označení zdůrazňují totožnou funkci banky, je přesto možné je uvádět ve smyslu současného převládajícího trendu, za synonyma. Zcela výstižně se k této problematice vyjádřili autoři G. Bannock a W. Manser, když uvedli, že „Centrální banka je bankou bank, která se nachází v centru peněžního systému státu. Centrální banky fungují jako koneční věřitelé, stojí v čele struktury určující úrokové sazby, přijímají vklady a poskytují úvěry komerčním bankám a ve většině států uskutečňují vrcholný bankovní dohled. Centrální banka též působí jako banka vlády, spravuje národní dluh a kontroluje emisi bankovek“.¹⁹⁷ Naproti tomu zcela odchylným způsobem vymezil definiční znaky těchto institucí ekonom Z. Revenda, když ve své knize uvedl, že „centrální banky, dříve nazývané také emisní banky, jsou institucemi, které 1) mají emisní monopol na hotovostní peníze, 2) provádějí měnovou politiku, 3) regulují bankovní systém“.¹⁹⁸

Specifický náhled na vztah centrální banky k veřejné moci představuje zohlednění prvků soukromého práva v tomto vztahu. Charakteristickým rysem pro druhou polovinu 20. století je vzájemné sblížení a propojování veřejného a soukromého práva. K tomu ekonom a filosof F. A. Hayek uvádí, že tendencí současného vývoje práva je „stále více mizející hranice mezi veřejným a soukromým

¹⁹⁷ Bannock, G., Manser, W.: *The Penguin International Dictionary of Finance*, Penguin Books 1995, str. 45.

¹⁹⁸ Revenda, Z.: *Centrální bankovníctví*, Management Press, 2001, str. 32.

právem“,¹⁹⁹ a K. Eliáš se k této problematice vyjádřil, že „právo soukromé stejně jako veřejné naplňují hledisko veřejného zájmu rovnocenně“.²⁰⁰ K tomuto je však nutno pro úplnost dodat, že např. angloamerická právní soustava takovéto oddělování nezná a někteří odborníci zcela popírají římskoprávní dělení na právo veřejné a soukromé, např. zastánci tzv. normativní teorie F. Weyr, H. Kelsen apod.

V předchozí kapitole byla na vývoji centrálního bankovníctví v Rakousku-Uhersku ukázána transformace bank jako soukromoprávních subjektů ve veřejnoprávní instituce. Tato skutečnost vyplynula mimo jiné z posilování významu veřejného práva, které zahrnuje i postavení centrálních bank, jakožto aktivních účastníků veřejnoprávních vztahů a zajištění fungování státu. Domnívám se, že maximalizace veřejnoprávního postavení centrálních bank není jen produktem centrálně řízeného hospodářství. Historické pasáže předchozí kapitoly ukazují, že k němu docházelo i v naší předválečné republice, ale rovněž tak i po druhé světové válce v zemích s plně tržní ekonomikou, např. v Lucembursku nebo v Nizozemsku.

Soukromoprávní rysy centrální banky se v dnešní době odrážejí v jejím postavení v majetkových vztazích. Naše ČNB je právnickou osobou, je tedy i subjektem vlastnického práva ke svému majetku a k tomuto majetku také vykonává všechna práva vlastníka, jak vyplývá především ze zákona České národní rady ze dne 17. prosince 1992.²⁰¹ Vlastnické právo právnické osoby, tedy i ČNB, je imanentním pojmovým znakem právnických i fyzických osob a je garantováno Listinou základních práv a svobod přijatou předsednictvem České národní rady ze dne 16. prosince 1992.²⁰² Jeho meze včetně omezení nebo vyloučení (vyvlastnění) lze stanovit pouze zákonem. Zákon o ČNB ani žádný jiný zákon takové meze neobsahuje (na rozdíl např. od zákona Parlamentu České republiky ze dne 20. března 1997²⁰³, který naopak přímo stanoví, že státní podnik hospodaří s majetkem státu), a proto vlastnické právo ČNB k majetku není omezeno v tom smyslu, že by tento majetek patřil někomu jinému. Proto je i v katastru nemovitostí zapsána jako vlastník budovy svého ústředí v Praze ČNB, nikoli stát, a takto

¹⁹⁹ Hayek, F. A.: Law, Legislation and Liberty, Vol. 1. Rules and Order, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1973, str. 132.

²⁰⁰ Eliáš, K., Zuklínová, M.: Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, 1. vyd. Praha, Linde, 2001, str. 19.

²⁰¹ Zákon č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.

²⁰³ Zákon č. 77/1977 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

by měla být ČNB zapsána v souvislosti s nemovitostmi v katastru nemovitostí vždy. ČNB se tak vymyká z řady státních institucí, jako jsou ministerstva, jiné ústřední úřady, soudy atd., které v důsledku zákona Parlamentu České republiky ze dne 27. června 2000²⁰⁴, svou dosud spornou právní subjektivitu jednoznačně ztratily a staly se účinností uvedeného zákona, tj. dnem 1. ledna 2001, organizačními složkami státu. Takovou organizační složkou státu, a tedy ani „státním orgánem“ nebo „státní institucí“ ani ničím podobným se však nestala po 1. lednu 2001 ČNB, která je i nadále právnickou osobou. Předmětný zákon Parlamentu České republiky ze dne 27. června 2000²⁰⁵ se na ni nevztahuje, což jednoznačně potvrdilo již v roce 2001 i Ministerstvo financí. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ČNB je institucí ústavní.

2.2. Právní zakotvení vztahu centrální banky k veřejné moci

Za základní rámec právního zakotvení místa centrální banky v soustavě veřejné moci lze považovat její zakotvení v ústavě. Hned v úvodu této podkapitoly bych ovšem ráda zdůraznila, že konstitucionalizace centrální banky je jevem poměrně novým, s nímž se ve většině států setkáváme teprve v posledních desetiletích. To ovšem nikterak neznamena, že centrální banky nebyly a nejsou předmětem zájmu veřejného práva.

Například ve Velké Británii bylo postavení Bank of England tradičně ve středu zájmu ústavněprávní nauky, což dokladuje zásadní práce z oboru ústavního a správního práva, kterou napsali E. Wade a A. Bradley a jež obsahuje kapitolu věnující se právnímu postavení Bank of England.²⁰⁶ E. Wade a A. Bradley uvádějí ve své publikaci, že „ústavní právo znamená to právo, které upravuje strukturu orgánů veřejné moci a jejich vzájemné vztahy jednak mezi sebou, jednak vůči občanům, a dále určuje jejich základní funkce“.²⁰⁷ Podrobení ústavněprávnímu teoretickému zkoumání Bank of England znamená široký rozsah přístupu k předmětu ústavního práva. Otázkou zůstává připojení Spojeného království k Hospodářské a měnové unii v rámci Evropské unie, které by zákonitě vyvolalo v odborných kruzích diskusi ohledně změny ústavy Spojeného království a nepochybně mělo za následek změnu vzájemných vztahů Bank of

²⁰⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁵ Zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁶ Wade, E., Bradley, A.: *Constitutional and Administrative Law*, Longman, 1991, str. 286.

²⁰⁷ Wade, E., Bradley, A.: *Constitutional and Administrative Law*, Longman, 1991, str. 9.

England a vlády zastoupené především Státní podkladnou. Vzhledem k tomu, že ve Spojeném království neexistuje psaná ústava, jak uvádí R. Ware, „nebude Spojené království pokud se připojí k Hospodářské a měnové unii, projednávat formální ústavní změny, tak jak to muselo provést Německo a Francie, ale přesto vše, co změní proces přijímání rozhodnutí, bude mít ústavní efekt“.²⁰⁸ Nepochybné je, že vlastní rozsah právních úprav centrálních bank v jednotlivých ústavách států, je rozdílný. Některé ústavy se pouze zmiňují o samotné existenci centrální banky, bez podrobného vymezení. Například ustanovení čl. 38 bodu 7 Ústavy Indie pouze uvádí existenci centrální banky Indie (Reserve bank of India), rovněž tak v ustanovení čl. 5 Ústavy Singapuru se hovoří bez dalšího o tom, že Monetární orgán Singapuru patří mezi zvláštní orgány, jejichž postavení je vymezené zákonem. Podrobněji výše uvedené ústavy centrální bankovníctví nerozpracovávají. Toto minimalistické pojetí však není pro ústavněprávní úpravu centrálního bankovníctví typické, neboť většina ústav obsahuje nejen právní normy, které zakotvují existenci centrální banky, ale uvádějí i formu právního předpisu, ve kterém má být určeno její vlastní právní postavení.

Mezi tyto ústavněprávní normy patří zejména Ústava Haiti z roku 1987 a její ustanovení čl. 225 v němž je uvedeno, že postavení centrální banky tohoto státu upravuje zákon. Ústava Chile z roku 1980 (ve znění z roku 1997) v ustanovení čl. 97 hovoří o tom, že „postup při jejím zřízení, její organizaci, působnost a pravomoci stanoví zákon“. Dále ustanovení čl. 287 Ústavy Paraguaye z roku 1992 pojednává o tom, že postavení a působnost centrální banky upravuje zákon. Ustanovení čl. 60 Ústavy Makedonie nám sděluje, že „principy organizace a činnosti Národní banky jsou stanoveny zvláštním zákonem“. Mezi další ústavy tohoto typu lze přiřadit Ústavu Surinamu z roku 1987, Ústavu Chorvatska z roku 1990, Ústavu Jihoafrické republiky z roku 1996, Ústavu Bulharska z roku 1991, Ústavu Polské republiky z roku 1997 a v neposlední řadě naši Ústavu z roku 1992.

Ústava Estonské republiky z roku 1992 je z ústavněprávního hlediska zajímavou, neboť nestanoví jen nezbytnost přijetí zákona o Bance Estonska, ale v ustanovení čl. 104 také zahrnuje takový zákon do omezeného seznamu zákonů, jež mohou být přijaty a změněny „pouze většinou členů Státního shromáždění“. Ani jeden z výše uvedených států se neomezuje na pouhý požadavek přijetí zvláštního zákona

²⁰⁸ Ware, R.: EMU: The Constitutional Implications, Research Paper 98/78, House of Commons Library, London, 1998, str. 6.

upravující právní postavení centrální banky, snad s výjimkou Ústavy Surinamu z roku 1987, nýbrž také upravuje další záležitosti týkající se centrálních bank. Celá řada ústav, ačkoli upravuje i jiné aspekty ústavněprávního postavení centrálních bank, nezmiňuje zvláštní zákony, věnované centrálním bankám, zejména Ústava Angoly z roku 1991, Ústava Mosambiku z roku 1990 a Ústava Ruské federace z roku 1993.

Nejvýraznějším aspektem právního postavení centrálních bank, který je poměrně často na ústavněprávní úrovni upravován, je stanovení cíle činnosti centrální banky. Cíl činnosti centrální banky může být zakotven jak přímo, tak i určením, že za provedení určité činnosti nese centrální banka odpovědnost. Valná většina ústav považuje boj s inflací za stěžejní cíl činnosti centrální banky. Tento cíl může být rovněž formulován jako zajištění stability národní měny. Takovéto vymezení cíle činnosti centrální banky je typické především pro státy s nezávislými centrálními bankami. Jinými cíli, které mohou být různými ústavami kladeny na centrální banky, jsou podpora ekonomické politiky vlády a dohled nad bankovním systémem. Například v Ústavě Švýcarska z roku 2000, jejím ustanovení bodu 2 čl. 99 se uvádí, že Švýcarská národní banka má provádět takovou peněžní politiku, která bude sloužit zájmům celého státu. Dále v Ústavě Polska z roku 1997 ustanovení bodu 1 čl. 227 se stanoví, že Národní banka Polska odpovídá „za stabilitu polské měny“. Ustanovení čl. 53 Ústavy Chorvatska z roku 1990 obsahuje formulaci, že Národní banka Chorvatska „nese odpovědnost za stabilitu měny a za celkovou platební likviditu uvnitř země i mimo její území“. V Ústavě Jihoafrické republiky z roku 1996 jejím ustanovení bodu 1 čl. 224 se hovoří o tom, že hlavním cílem Jihoafrické rezervní banky, je „ochrana měny v zájmu vyváženého a trvalého ekonomického růstu v zemi“. V ustanovení čl. 53 Ústavy Chorvatska z roku 1990 je založeno, že Národní banka Chorvatska „nese odpovědnost za stabilitu měny a za celkovou platební likviditu uvnitř země i mimo její území“. V ustanovení § 98 naší Ústavy je v současném platném znění přímo stanoveno, že „hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu“.

Velká pozornost je v Ústavách států věnována nejen cílům centrální bank, nýbrž i jejich působnosti a funkcím. Některé Ústavy výslovně zakotvují, které činnosti má centrální banka povoleno nebo naopak zakázáno provádět. Především se jedná o emisní funkci centrálních bank, která je uvedena ve většině ústav. Působnost Emisní funkce centrální banky je uvedena ve většině ústav a je buď výlučná, anebo pouhé faktické provedení emisních funkcí centrální bankou, avšak za podmínky, že rozhodnutí

o emisi přijímá jiný orgán, např. vláda, jak tomu bylo do roku 1992 v Portugalsku. Stanovení emisních funkcí centrální banky je např. obsaženo v ustanovení čl. 164 Ústavy Brazílie z roku 1988, tj. že „právo Unie na peněžní emisi náleží výhradně Centrální bance“. Nebo v ustanovení čl. 105 Ústavy Portugalska z roku 1976 (ve znění platném do roku 1992) je uvedeno, že Banka Portugalska „provádí emisi“. Ustanovení. Ustanovení čl. 285 Ústavy Paraguaye z roku 1992 hovoří o tom, že Státní banka Paraguaye má výlučnou pravomoc emise peněz. Ustanovení čl. 32d platného znění Ústavy Maďarska z roku 1949 uvádí, že Maďarská národní banka je odpovědná za emisi zákonných platebních prostředků.

Dalším tématem působnosti centrální banky, který je poměrně často uváděn v ústavách, je problematika provádění měnové politiky státu. Ústavněprávní úprava provedení měnové politiky centrální bankou je přitom úzce spojena s ústavněprávní úpravou pravidel určování měnové politiky. Kdo určuje měnovou politiku je v jednotlivých zemích odlišné. Měnová politika může být určována samotnou centrální bankou (např. Ústava Jihoafrické republiky z roku 1996, Ústava Polska z roku 1997, platné znění Ústavy Maďarska z roku 1949) nebo centrální bankou společně s vládou (Ústava Haiti z roku 1987), dále vládou (např. Ústava Paraguaye z roku 1992) i parlamentem (např. Ústava Etiopie z roku 1994, Zákon o státní moci Gruzie z roku 1992). Příkladem ústavněprávní úpravy působnosti centrální banky, jejího provádění a někdy i určení měnové politiky státu, je ustanovení čl. 285 Ústavy Paraguaye z roku 1992, ve kterém je obsaženo, že Státní centrální banka se „spolu s ostatními státními institucemi podílí na určování měnové politiky, jakož i určování politiky směnných kurzů. Státní centrální banka je odpovědná za provedení a vývoj těchto politik“. Příkladem ústavněprávní úpravy působnosti centrální banky, jako je provádění a někdy i určení měnové politiky státu je např. Ústava Ekvádoru z roku 1996, která ve svém ustanovení čl. 70 stanoví, že centrální banka Ekvádoru vykonává finanční politiku. Dále ustanovení bodu 1 čl. 227 Ústavy Polska z roku 1997 obsahuje tvrzení, že centrální banka tohoto státu má „výhradní právo určovat a provádět měnovou politiku“.

Bankovní dozor centrálních bank je dalším okruhem působnosti centrálních bank, který bývá poměrně často uváděn v ústavách různých států. Do tohoto okruhu přináležejí zejména Národní banka Eritreje ustanovením bodu 1 čl. 55 Ústavy Eritreje z roku 1996. Centrální banka Namibie vykonává tuto působnost do jisté míry také, kde ustanovení bodu 1 čl. 128 Ústavy Namibie z roku 1990 uvádí tuto instituci jako kontrolní

orgán peněžních ústavů. Tato působnost je stanovena i v čl. 243 Ústavy Hondurasu z roku 1982, který nejen vyjmenovává konkrétní druhy bankovních operací, jež má centrální banka za úkol kontrolovat, ale také stanoví postup uplatňování sankcí za neplnění příslušných požadavků centrální banky tohoto státu.

Shora uvedené okruhy působnosti centrálních bank jsou jen ty nejčastěji uváděné v ústavách různých států. Jejich přehled není taxativní povahy, pouze je uveden demonstrativně.

Mezi další podstatné kompetence centrálních bank, které jsou upraveny v ústavách celé řady států, lze přiřadit například působnost bankéře státu. Tato působnost je zakotvena zejména v Ústavě Hondurasu z roku 1982 nebo Ústavě Brazílie z roku 1988. Ústavy různých států mimo působnosti centrálních bank také někdy zakotvují právo centrálních bank provádět jednotlivé operace nebo jim naopak zakazují určité úkony provádět, jako je tomu v ustanovení čl. 164 Ústavy Brazílie z roku 1988 zakazující centrální bance této země, s výjimkou finančních institucí, poskytovat půjčky Státní pokladně a jiným osobám. Toto předmětné ustanovení dále umožňuje centrální bance nakupovat papíry, které vydává Státní pokladna za účelem regulace úrokových sazeb a objemu peněžního oběhu. Ustanovení čl. 286 Ústavy Paraguaye stanoví, aby centrální banka vydávala „úvěry, přímo nebo nepřímo financující mimorozpočtové výdaje orgánů veřejné moci“ a rovněž zákaz uskutečnění „operací se soukromými osobami nebo organizacemi mimo národní či mezinárodní peněžní styk“.

Systém řídicích orgánů centrálních bank je dalším aspektem ústavněprávního postavení centrálních bank upravených v ústavách různých států. Jednotlivé Ústavy buď vyjmenovávají pouze nejvyšší orgány bez dalšího, anebo se podrobněji věnují otázkám jejich pravomocí, požadavků na kvalifikaci, funkčnímu období a pravidly jmenování jejich členů. Například v ustanovení bodu 2 a 3 čl. 7 Ústavy Bosny a Hercegoviny z roku 1995 se uvádí, že řízení centrální banky této federace má vykonávat Správní rada, které předsedá guvernér. Ustanovení čl. 119 Ústavy Kypru z roku 1960 podrobně popisuje pravomoci předsedy Emisní banky Kyperské republiky. Pravomocemi místopředsedy této banky se zabývá ustanovení čl. 120 téže Ústavy. Nebo Ústava Polska z roku 1997 v ustanovení bodě 2 čl. 227 stanoví, že řídicími orgány Národní banky Polska jsou prezident Národní banky Polska, Rada pro měnovou politiku a představenstvo Národní banky Polska. Ústava Kypru z roku 1960 obsahuje ve svých ustanoveních čl. 118 až 120 formulaci, že řízení Emisní banky Kyperské republiky je

svěřeno předsedovi a místopředsedovi této banky. Na shora uvedeném ustanovení čl. 227 Ústavy Polska z roku 1997 je možno příkladem uvést ústavu, která podrobně popisuje pravomoci Rady pro měnovou politiku. Rada pro měnovou politiku je povinna v souladu s tímto ustanovením „každoročně určit teze měnové politiky“ a stejně tak každoročně předkládat Sejmu zprávu o jejich plnění.

Ústavami jednotlivých států bývá upraveno také funkční období nejvyšších funkcionářů řídicích orgánů centrálních bank. Převážná většina států má toto období dostatečně dlouhé, např. v ustanovení bodě 5 čl. 227 Ústavy Polska z roku 1997 je stanoveno funkční období členů Rady pro měnovou politiku na 6 let. Nebo na 5 let je v ustanovení čl. 13 finského Zákona o Eduskuntě z roku 2000 založeno funkční období guvernéra Banky Finska.

Rovněž tak obsahem moderních ústav jsou personální požadavky na osoby obsazující funkce v řídicích orgánech centrálních bank. Ustanovení bodu 5 čl. 227 Ústavy Polska z roku 1997 požaduje, aby členové Rady pro měnovou politiku byli jmenována z řad osob, „které se vyznačují znalostmi v oblasti financí“. Požadavky na nejvyšší funkcionáře centrálních bank se často týkají nejen odborné kvalifikace nebo jiných kvalit těchto osob, ale obsahují i zákazy jejich politických či jiných aktivit. Ustanovení bodu 4 čl. 227 Ústavy Polska z roku 1997 dále stanoví, že prezident Národní banky Polska „nemůže příslušet k politické straně, odborovému sdružení“ a rovněž nesmí „provozovat veřejnou činnost, která se neslučuje s důstojností jeho funkce“. Ustanovení bodu 20 čl. 12 současné platné Ústavy Finska z roku 1987, na rozdíl od předchozího znění Ústavy Finska z roku 1973, vyžaduje, aby členové Správní rady centrální banky byli od narození státními příslušníky Finska, aby se vyznačovali průkaznou osobní uceleností a patriotizmem a zároveň aby odpovídali dalším kvalifikačním požadavkům, které stanoví zákon. Dále většina správní rady musí být jmenována z řad soukromých podnikatelů, nikoli z řad úředníků veřejné správy.

Otázka jmenování nejvyšších funkcionářů centrálních bank, je dalším z nejrozšířenějších aspektů ústavněprávního postavení centrálních bank, jež upravuje značný počet ústav. Je to zásadní otázka, protože státní orgány mohou v příslušném státě značně ovlivnit činnost centrální banky, neboť jmenují její vedoucí činitele za předpokladu existence nezávislé centrální banky v příslušném státě. V případě rozšířenějších závislých centrálních bank velmi ovlivňují orgány, které jmenují jejich vedení, provádění úvěrové a měnové politiky daného státu. V Ústavách jako jsou

například Ústava Kypru z roku 1960, Ústava Paraguaye z roku 1992, Ústava Bulharska z roku 1991, Ústava Bosny a Hercegoviny z roku 1995, Ústava Brazílie z roku 1988, platné znění Ústavy Maďarska z roku 1949, Ústavy Mosambiku z roku 1990, jsou obsaženy ústavněprávní normy, které upravují postup při jmenování nejvyšších funkcionářů centrálních bank. Pro většinu soudobých ústav jsou takového ústavněprávní normy charakteristické, které obsahují normy upravující právní postavení centrálních bank, nicméně se nejedná o všechny ústavy. Například v Ústavě Jihoafrické republiky z roku 1996 a konkrétně jejich ustanoveních čl. 223 až 225 týkajících se právního postavení centrální banky, nejsou obsaženy právní normy upravující jmenování nebo odvolání jejich řídicích orgánů.

Je v zásadě několik možností zakotvených v různých ústavách, jak jmenovat řídicí orgány centrálních bank. Nejvíce jsou v řadě států jmenovány řídicí orgány centrálních bank jejich parlamentem. Ústavy jednotlivých států, až na několik výjimek, určují osobu, která parlamentu předkládá kandidaturu funkcionářů centrální banky. Touto osobou se rozumí ve většině států prezident, samozřejmě existují výjimky z tohoto pravidla. Například v Ústavě Finska z roku 2000 je ústavněprávně zakotven postup při jmenování nejvyšších funkcionářů centrálních bank parlamenty v ustanovení čl. 91, které stanoví, že předsedu Banky Finska jmenuje Eduskunta. V ustanovení čl. 13 Zákona o Eduskuntě z roku 2000 je uvedeno, že Eduskunta volí devět správců Banky Finska. Ke jmenování guvernéra centrální banky opravňuje Ústava Slovinska z roku 1991 Státní shromáždění. Ústava Bulharska z roku 1991 svěruje jmenování předsedy Národní centrální banky Národnímu shromáždění. Jak shora již bylo uvedeno, Ústava Polské republiky z roku 1997 se důkladně zabývá otázkou jmenování nejvyšších funkcionářů Národní banky Polska, a zejména prezidenta Národní banky Polska a členů Rady pro měnovou politiku.

Další nejvíce častou variantou jmenování řídicích orgánů centrálních bank je jejich jmenování hlavami států nebo hlavami výkonné moci příslušných států. Například je tento postup upraven Ústavami Maďarska, Bosny a Hercegoviny, Kypru, Mosambiku, Angoly, Namibie a v neposlední řadě v naší Ústavě. Ostatní orgány či osoby nemohou při tomto způsobu jmenování hrát žádnou roli, nebo hrají roli pouze poradců. Např. ustanovení čl. 66 Ústavy Angoly z roku 1991 zakotvuje, že guvernér národní banky je jmenován hlavou tohoto státu na návrh předsedy vlády. Obdobný postup platí v Maďarsku pro jmenování předsedy a zástupců předsedy Maďarské národní

banky. Ústava Maďarska stanoví, že tito funkcionáři jsou jmenováni prezidentem republiky „na návrh osob nebo orgánů určených zákonem“. Zákon o Národní bance Maďarska z roku 1991 v ustanovení bodu 3 čl. 57 a bodu 1 čl. 58 uvádí, že předseda Maďarské národní banky je jmenován prezidentem republiky na návrh premiéra, zástupce předsedy Maďarské národní banky jmenuje prezident republiky na návrh premiéra a po poradě s předsedou Maďarské národní banky. Naše Ústava z roku 1992 v čl. 62 písm. k) svěřuje jmenování členů nejvyššího orgánu ČNB, tj. Bankovní rady, prezidentu republiky. V ustanovení čl. 118 Ústavy Kypru z roku 1960, je svěřeno jmenování předsedy Emisní banky Kyperské republiky a jeho zástupce, společnému rozhodnutí prezidenta a viceprezidenta Kypru. Ustanovení čl. 121 Ústavy Mosambiku z roku 1990 opravňuje prezidenta Mosambiku ke jmenování předsedy Banky Mosambiku a jeho zástupce. Obdobný postup obsahuje i Ústava Bosny a Hercegoviny z roku 1995. V ustanovení čl. 7 bodě 3 této Ústavy je uvedeno, že Správní radu, tj. nejvyšší orgán Centrální banky Bosny a Hercegoviny, který se sestává z pěti osob, je jmenován prezidentem Bosny a Hercegoviny na šestileté funkční období. Ze svých řad samotná správní rada jmenuje guvernéra na stejné šestileté období.

Jednou z dalších možností jmenování řídicích orgánů centrálních bank je jejich jmenování společným rozhodnutím jak hlavy státu, tak i zákonodárného orgánu. Obvyklou procedurou jmenování řídicích orgánů je, že kandidaturu na obsazení jednotlivých postů schválí parlament, a to buď jednou z jeho komor nebo celý, a následně jej potvrdí hlava státu. Například je tento postup zakotven v zemích jako je Paraguay, Brazílie nebo Eritrea. Například postup jmenování předsedy představenstva a členů představenstva centrální banky Paraguaye je uveden i v ustanovení čl. 224 bodě 6 Ústavy Paraguaye z roku 1992. V ustanovení čl. 52 bodě 3 a čl. 84 bodě 14 Ústavy Brazílie z roku 1988 je zakotvena výlučná pravomoc Federálního senátu předběžně schválit kandidaturu předsedy centrální banky a členů představenstva centrální banky. Tyto osoby jsou po schválení jmenovány do svých funkcí prezidentem Brazílie.

Závěrem je třeba u otázky způsobu jmenování nejvyšších úředníků centrální bank uvést vztah formy vlády ve státě a vlastní procedury jmenování řídicích orgánů centrálních bank. Celkově vzato dá se říci, že existuje určitá souvztažnost mezi formou vlády ve státě a postupem při jmenování nejvyšších funkcionářů centrální banky příslušného státu. V celé řadě případů vede ve stejném státě přechod od jedné formy vlády k jiné ke změně postupu při jmenování vedení centrální banky. Přestože ze

srovnávací ústavněprávní analýzy je patrné, že existuje korelace mezi formou vlády v určitém státě a jmenováním nejvyšších úředníků centrální banky příslušného státu, není ovšem možné učinit jednoznačný závěr, že je dána kauzální spojitost mezi těmito jevy. S ohledem na to, že ústavní zakotvení centrální banky je poměrně novým fenoménem rozvíjejícím se až v posledním desetiletí, lze očekávat, že v procesu dalšího rozvoje této instituce mezi stávajícími vztahy dojde ke zcela jednoznačné zákonitosti, která ukáže na více celistvější kauzální souvislost mezi formou vlády a způsobem jmenování vedení centrální banky dané země.

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že v současné době je stále rozsáhlejší tendence zakotvení hlavních zásad právního postavení centrálních bank přímo v ústavách jednotlivých států a tendence k právní institucionalizaci centrálních bank v generelních zákonech. Systémový charakter mají ústavní základy právního postavení centrálních bank. Obsahují zejména takové prvky, jakými jsou cíle zřízení centrální banky, její hlavní úkoly a funkce, jednotlivé pravomoci centrální banky, které jsou zásadní pro stát a společnost, vlastní postup při formování řídicích orgánů centrální banky, funkční období řídicích orgánů centrální banky a vzájemné vztahy centrální banky s parlamenty a dalšími orgány veřejné moci.

Podstatným aspektem právního postavení centrálních bank, který není možno opomenout a který bývá stále častěji uváděn v Ústavách jednotlivých států, je otázka nezávislosti centrálních bank. Je zcela pochopitelné, že ne všechny centrální banky jsou skutečně nezávislé. Ovšem s ohledem na legislativní a ekonomická opatření „zřídily v současné době mnohé státy nezávislé centrální banky“.²⁰⁹ V poslední době celosvětový vývoj tenduje k ústavněprávnímu zakotvení nezávislosti centrálních bank. Dnešní ústavy stanovují postup provádění demokratické kontroly nad centrální bankami a vytyčují meze takové nezávislosti. Příkladem ústavního zakotvení nezávislosti centrálních bank je ustanovení čl. 99 Ústavy Švýcarska z roku 2000, které hovoří o tom, že Švýcarská národní banka je nezávislou centrální bankou. Nebo ve smyslu ustanovení čl. 97 Ústavy Chile z roku 1980 (ve znění z roku 1997) je Centrální banka Chile „nezávislým orgánem s právy právnické osoby“. Ustanovení čl. 224 Ústavy Jihoafrické republiky z roku 1996, po určení základního cíle činnosti Jihoafrické rezervní banky, kterým je péče o stabilitu měny, uvádí, že „jihoafrická rezervní banka musí při

²⁰⁹ Eijffinger, S.C.W., Hoerberichts, M. M., Schaling, E.: A Theory of Central Bank Accountability, CEPR Discussion Paper No. 2354, Tilburg University (CentER), Center for Economic Policy Research, 2000, str. 1.

uskutečňování svého základního cíle provozovat svou činnost nezávisle, bez nátlaku, upřednostňování nebo předsudků“. Dále ustanovení čl. 28 Ústavy Mexických spojených států stanoví, že centrální banka „má autonomii při vykonávání svých funkcí a správě záležitostí banky“. I Ústava Haiti z roku 1987 v ustanovení čl. 225 zakotvuje nezávislost centrální banky, když uvádí, že centrální banka je „autonomní veřejnoprávní instituce, která má postavení právnické osoby a finanční autonomii“. V ustanovení čl. 152 Ústavy Slovinska z roku 1991 je zakotveno, že Centrální banka Slovinska „provozuje svou činnost samostatně“. Obdobná formulace o Národní bance Chorvatska je uvedena v ustanovení čl. 53 Ústavy Chorvatska z roku 1990. A nakonec čl. 98 v odstavci 1 naší Ústavy z roku 1992 k nezávislosti České národní banky uvádí, že „do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona“. K celkovému pochopení míry právního zajištění nezávislosti centrálních bank je nutné podrobit celkové analýze jednotlivé složky nezávislosti centrálních bank a jejich právní zakotvení.

Nejvýraznější ústavní úpravou centrální banky ve členských zemích Evropské unie se jeví úprava v čl. 88 Základního zákona Spolkové republiky Německo (dále jen „Základní zákon SRN“). Německé ústavní právo vychází z předpokladu, že měnové pravomoci jsou delegovány na Spolek spolkovými zeměmi, což není ani tak odrazem skutečnosti ekonomické, nýbrž historické. Za nejnázornější postup vývoje vztahu státu k měnové suverenitě lze považovat německé měnové sjednocení v roce 1871. To následovalo až po vybudování Severoněmeckého spolku a Německé říše, a to vydáním německého mincovního zákona z 9. července 1871, i když před tím existovala německá celní unie a hospodářsky relevantní ujednání.²¹⁰ Podle čl. 88 Základního zákona SRN se až do vzniku měnové unie vymezovaly měnové kompetence do rukou Spolku a Spolková banka byla orgánem německé měnové politiky s cílem zajištění cenové stability.

Z dikce čl. 88 Základního zákona SRN byla počátkem 90. let minulého století odvozena povinnost Evropské centrální banky k zajišťování hlavního cíle jednotné měnové politiky EU ve smyslu čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství²¹¹

²¹⁰ Huber, E. R.: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band IV, Auflage 1969, str. 1053 a násl.

²¹¹ Smlouva o založení Evropského společenství (Treaty Establishing the European Community) byla publikována v *Official Journal C* 325 dne 24. prosince 2002. Přijata byla dne 25. března 1957, současně znění je ze dne 2. října 1997. Původně název zněl Smlouva o Evropském hospodářském společenství. Maastrichtská smlouva však název změnila na Smlouva o založení Evropského společenství a tím došlo také ke změně názvu samotného společenství. Řadu úprav a změn Smlouvy provedla Amsterodamská smlouva z roku 1997, která také (vzhledem k řadě změn) přečíslovala její hlavy a články a Nicejská smlouva z roku 2001.

(dále jen „Smlouva o ES“), totiž cenové stability. Zakotvení tohoto principu do Smlouvy o ES tak nepřímo působí na ústavní povinnost členských států a jejich centrálních bank podílet se na této politice, ať už je v jednotlivých členských státech tato povinnost ústavně zakotvena či nikoliv. Takové ústavní pojetí nacházíme v již zmíněném čl. 88 Základního zákona SRN, kde je dnes výslovně zakotven přechod pravomocí Spolkové banky na ECB za účelem zajištění cenové stability, nebo nového znění čl. 88 bodu 2 Ústavy Francouzské republiky, jímž se dává souhlas s přenesením pravomocí nezbytných k vytvoření hospodářské a měnové unie nebo čl. 80 Ústavy Řecké republiky, kde se hovoří o ukončení emise národních peněz a o přechodu k Hospodářské a měnové unii. Většina členských států ovšem takové ústavní zakotvení nemá, ale přesto tuto ústavní povinnost respektuje. Tato ústavní povinnost se totiž opírá o skutečnost, že ES jsou právním společenstvím, v jehož rámci je naplňována zásada loajality ve smyslu čl. 10 Smlouvy o ES. Podle něho mají členské státy učinit veškerá vhodná opatření k plnění závazků ze Smlouvy o ES nebo jsou důsledkem činností orgánů Společenství a zároveň se zdržet jakýchkoliv opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této Smlouvy.²¹² Uvedená zásada přitom zavazuje nejen členské státy vůči Společenství, ale také orgány Společenství (včetně třeba ECB) k loajální spolupráci se členskými státy.²¹³ Tuto zásadu lze na pozadí ústavních souvislostí výše naznačeného vztahu měnové suverenity ES ke členským státům vykládat i tak, že orgány Společenství musejí brát stálý zřetel i na odlišná či chybějící ustanovení ústavního práva členských států a hledat řešení, která by vyhovovala ústavním systémům všech členských států. Nicméně absence ustanovení o přechodu suverenity v měnových otázkách ze členských států na Společenství ve většině ústav členských států není určitě v tomto ohledu problematická. Jak tuto skutečnost velmi výstižně komentoval náš Ústavní soud „není ve většině členských států Evropské unie v ústavách postavení centrální banky výslovně zakotveno, neboť tu je Smlouva o ES, kde se upravuje postavení ECB, Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“), jakož i národních centrálních bank, které již v případě dvanácti z celkového počtu patnácti členských států EU pozbyly autonomních působností a staly se součástí eurosystému“.²¹⁴ Ze starých členských zemí EU nacházíme ústavní úpravu

²¹² Srov. Ipsen, H.P.: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Verlag Mohr Siebeck, 1972, str. 559 a násled.

²¹³ Usnesení Evropského soudního dvora v právní věci Zwartveld a jiní z 13. července 1990, SbSD 1990, str. 301.

²¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona

centrální banky kromě Německa jen ve Francii a v Řecku. Obě úpravy jsou ovšem spíše normami kompetenčními a deklarují přechod kompetencí v měnové a peněžní oblasti ze členského státu na Společenství.

Protokol ke Smlouvě o EU o přechodu do třetí etapy Hospodářské a měnové unie stanoví, že neodvolatelný vstup do třetí etapy závisí na přípravných procesech členských států. Tyto přípravné procesy se opírají také o národní ústavní právo každého členského státu a mohou tam být vázány souhlasem parlamentu.²¹⁵ V důsledku toho se tedy členské státy ratifikací Smlouvy o EU v roce 1993²¹⁶ podrobily samovolnému automatismu směrem k měnové unii. Smlouva tak otevřela cestu k další postupné integraci evropského právního a ústavního společenství, které v každém svém kroku závisí buď od parlamentně předvídatelných postupů nebo od následného přivolení ústavními orgány členských států. Měnová unie je tak podřízena normám parlamentní odpovědnosti.

Smlouva o ES upravuje měnovou unii jako společenství zajišťované závazkem k trvalé stabilitě a zvláště ke stabilitě hodnoty měny. Nelze ovšem předpokládat, že stabilita měny euro může být trvale zajištěna na základě opatření, zakotvených ve Smlouvě o ES. Obavy z chybných dopadů úsilí o stabilitu eura, které by následně mohlo mít za následek finančně politické ústupky ze strany členských států, jsou však obtížně uchopitelné, protože ze Smlouvy o ES vyplývají jen neurčitě. Smlouva o ES zakotvuje dlouhodobé výhledy, které považují cíl stability za měřítko měnové unie, jež se snaží zajistit tento cíl institucionálními zajišťovacími opatřeními. ECB je podle čl. 105 Smlouvy o ES zavázána především k zajišťování cenové stability a při zajišťování této své úlohy je ve smyslu čl. 108 Smlouvy o ES vázána zásadou nezávislosti. Podle šestého odstavce preambule ke Smlouvě o EU jsou členské státy vytvořením Hospodářské a měnové unie odhodlány založit stabilní měnu. Čl. 2 Smlouvy o ES prohlašuje za hlavní úkoly Společenství mimo jiné dosáhnout neinflačního růstu a vysokého stupně konvergence hospodářské výkonnosti. Zavedení a provádění Smlouvou o ES předvídané měnové a kursové politiky je podle čl. 4 Smlouvy o ES na přednostním sledování cíle cenové stability. Z toho odvozuje Smlouva o ES opatření, že členské státy musejí svoji hospodářskou politikou podporovat stabilitu evropské měny. Ustanovení čl.

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, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

²¹⁵ Oppermann, T.: Der Maastrichter Unionsvertrag – Rechtspolitische Wertung, in: Hrbek, R., (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftliche Kontroverse 1993, str. 103.

²¹⁶ Tato smlouva vstoupila v účinnost 1. listopadu 1993.

4 odst. 3 Smlouvy o ES pokládá rovněž činnosti členských států v oblasti cenové stability, zdravých veřejných financí, měnových podmínek a trvale udržitelné platební bilance za základ realizace měnové unie. Ustanovení Smlouvy o ES, popsaná v předchozím odstavci, jsou rozhodně dostatečným základem pro ústavní systémy členských zemí EU. Například podle názoru německého Spolkového ústavního soudu²¹⁷ zakládá povinnost ECB zajišťovat cenovou stabilitu též ústavní povinnost Německa, jakožto členského státu EU, což je příslušným způsobem reflektováno v čl. 88 Základního zákona SRN. Německému ústavnímu systému bylo ovšem zajištění cenové stability vlastní ještě před vznikem měnové unie, ale v rámci principu proporcionality uvedená premisa rozhodně platí také pro ústavní systémy těch členských států, kde opatření k zajištění cenové stability nebyla před založením měnové unie těmto ústavním systémům vlastní.

Zajištění měnových funkcí a měnové politiky po vstupu do třetí etapy Hospodářské a měnové unie nespočívá už ve státních ustanoveních národního práva členských států, včetně ustanovení ústavy, ale přenáší se na nové právní společenství, na evropské právo a Evropské společenství. Otázka zní, do jaké míry taková situace zpětně ovlivňuje nejen právní, ale i ústavní systémy členských států. Například čl. 14 Základního zákona SRN, jímž se zajišťuje právo na ochranu vlastnictví Spolkovou republikou. V tom odpovídajícím smyslu chrání záruka ochrany vlastnictví nejen věci v materiálním smyslu, ale také peněžitý majetek, který je z povahy věci určen k soukromé potřebě nositele práva, dotýká se jeho materiálního plnění a slouží jako materiální záruka jeho osobní svobody. Důležitá záruka ochrany vlastnictví k penězům spočívá na skutečnosti, že peníze se směňují za věci. Proto musí být ochrana vlastnictví k věcem a k penězům rovnocenná. Smlouva o ES upravuje stále se vyvíjející Evropskou unii, která je nesena ústavami členských států a jejich naplňováním.²¹⁸ Základní zákon SRN upravuje ve svém čl. 23 odst. 1 větě první spoluúčast Německa v tomto vývoji EU. Nadto čl. 88 Základního zákona SRN přenáší pravomoci Spolkové banky na Evropskou centrální banku za předpokladu, že ECB bude nezávislá a vázaná cílem zajištění cenové stability. Souhlasem se vstupem do měnové unie souhlasilo Německo plně v duchu čl. 23 odst. 1 a čl. 88 Základního zákona SRN se zavedením jednotné měny, zrušením německé marky a s jejím přepočtem na euro v pevně stanoveném koeficientu. Tím se každý

²¹⁷ Nález Spolkového ústavního soudu E 89, 155, II z 12. října 1993.

²¹⁸ Nález Spolkového ústavního soudu č. 155/89.

vlastník majetku v německých markách stává vlastníkem majetku v eurech, což má z právního hlediska za následek, že primárním garantem ochrany tohoto peněžního majetku není více německý stát, nýbrž orgány EU. Ochrana zájmů vlastníků majetku v nové měně se přitom prosazuje prostřednictvím členských států, včetně Německa. Pokud jde o vnější hodnotu měny, německý Spolkový ústavní soud došel k názoru, že „stát ústavní ochranou vlastnického práva zaručuje volnost vlastníka disponovat se zbožím, čímž však zdaleka nezaručuje, že poptávka na trhu po tomto zboží bude stále ve stejné hodnotě“.²¹⁹ Stejně tak je tomu s měnou a její tržní hodnotou. Nositel měnové suverenity nemůže přímo zaručit stálou vnější hodnotu měny, nad níž měnovou suverenitu vykonává. Ta je ovlivňována výhradně tržními mechanismy.

2.3. Rámec vztahu centrální banky a veřejné moci podle evropského práva

Vztahy centrálních bank v zemích EU, včetně ECB k ostatním orgánům jsou dány jednak subjekty takových vztahů, jednak jejich obsahem. Obsah těchto vztahů je primárně určován protikladem měnové politiky, reprezentované centrální bankou, k politice hospodářské, kterou tradičně reprezentuje vláda, resp. Rada EU. V podmínkách třetí etapy Hospodářské a měnové unie dochází ke značnému posunu, když je měnová politika centrálních bank z národní úrovně přesunuta na úroveň nadnárodní, na ECB, avšak otázky hospodářské politiky, zejména politiky rozpočtové, zůstaly v rukou členských států. Takové právní pojetí vede ovšem ve svém důsledku k vytvoření vnitřního protikladu ve smyslu dostředivého působení měnových, úvěrových a úrokových politik a odstředivého působení politik hospodářských a rozpočtových, přičemž synergie obou zmíněných protichůdných efektů zůstává bez jakékoliv opory v ústavních normách členských států.

Lze tedy říci, že členské státy, které vstoupily do třetí etapy Hospodářské a měnové unie ztrácejí tradiční dichotomii státu a centrální banky, neboť rozpočtová funkce státu tu není více postavena do protikladu k měnové úloze vlastní centrální banky, nýbrž je konfrontována s měnovou funkcí ECB.²²⁰ Té ovšem může být sotva postaven

²¹⁹ Nález Spolkového ústavního soudu z 31. března 1998 č. 2 BvR 1877/97 a BvR 50/98.

²²⁰ Podrobněji srov. Tomášek, M.: Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy Evropské unie, Právník č. 11/1999.

tváří v tvář centrální evropský rozpočet, neboť ten svou slabostí (2,7 % hrubého domácího produktu každého členského státu) může stěží konkurovat rozpočtům národním. Přes uvedenou různost právního pojetí hospodářské a měnové politiky usiluje Smlouva o ES o právní podchycení obou politik tak, aby se jejich uskutečňování odehrávalo na cílevědomé a koordinované dělbě pravomocí a odpovědností mezi členskými státy na jedné straně a orgány EU na straně druhé. Celkové právní pojetí hospodářské a měnové politiky, resp. hospodářské a měnové unie, je založeno jednak na dělených a decentralizovaných pravomocích a odpovědnostech za hospodářskou politiku mezi Unii a členskými státy, kde se navíc uplatňuje princip subsidiarity, a jednak na nedílné a centralizované pravomoci a odpovědnosti Unie za politiku měnovou, úrokovou a úvěrovou. Podle tradičního pojetí Smlouvy o ES je hospodářská politika v působnosti členských států. Tyto hospodářské politiky mají ovšem členské státy provádět podle čl. 98 Smlouvy o ES se záměrem přispívat k dosažení cílů Společenství, což jsou podle čl. 2 Smlouvy o ES zejména vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie. Členské státy mají proto považovat své hospodářské politiky za věc společného zájmu a tyto politiky podle čl. 99 Smlouvy o ES koordinovat v rámci Rady EU.

Každý členský stát uskutečňuje vlastní hospodářskou politiku, která ovšem nemůže bránit fungování Evropské unie jako celku, jejího jednotného vnitřního trhu, totiž volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Z hlediska dělby pravomocí se jedná o hospodářskou politiku v pravomoci členských zemí, čili o hospodářskou politiku státní, pocházející z pravomocí jednotlivých států. Hospodářská politika je tak ve smyslu dikce Smlouvy o ES *implicite* dělena mezi Unii a členské státy, přičemž unijní část spočívá zejména v koordinaci této hospodářské politiky. Za klíčový předpoklad pro naplnění v tomto odstavci popsaného vztahu nadnárodní měnové politiky a národních politik hospodářských, považuje evropské právo nezávislost centrální banky.

2.4. Pojem nezávislost centrální banky

Za klíčový předpoklad pro naplnění cíle měnové politiky centrální banky zajistit cenovou stabilitu se považuje nezávislost centrální banky. Rozsah nezávislosti centrální banky je evropským právem vymezen pouze pro oblast měnové politiky. Vykonává-li centrální banka jiné funkce, kupříkladu bankovní dohled, pak není v těchto funkcích její nezávislost na exekutivě výslovně evropským právem předeepsána.

Pojmové znaky obsahu nezávislosti centrální banky mají tři základní složky

1. Nezávislost institucionální (organizační)
2. Nezávislost rozpočtová (finanční)
3. Nezávislost personální (osobní)

Dalším prvkem nezávislosti centrální banky by mohla být i **nezávislost věcná (funkční)**, která podle mého názoru spočívá spíše v autonomním postavení centrální banky při stanovování a provádění měnové politiky tak, jak to definuje čl. 105 Smlouvy o ES. Podle odstavce 1 tohoto čl. 105 Smlouvy o ES je prvořadým cílem ESCB a ECB udržovat cenovou stabilitu, podporovat jednotlivé hospodářské politiky EU a nedělitelnost měnové politiky.

K pojmovým znakům nezávislosti centrální banky je možné přiřadit ještě **nezávislost v mezinárodním měřítku**. V případě ECB je projevem této formy její nezávislosti skutečnost, že ECB má právo být zastoupena při Mezinárodním měnovém fondu (dále jen „IMF“), jednom z klíčových prvků mezinárodního měnového systému, a při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“). Účast ECB na zasedáních těchto mezinárodních organizací má za cíl přispívat ke vzájemné výměně informací. I touto formou si ECB může zachovávat svoji nezávislost. Obdobný závěr platí podle mě i pro národní centrální banky, například pro zastoupení ČNB a centrálních bank jiných členských států EU.

2.4.1. Institucionální (organizační) nezávislost centrální banky

Definice institucionální (organizační) nezávislosti centrální banky je v evropském právu zakotvena v čl. 108 Smlouvy o ES, kde je stanoveno, že „při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností, svěřených jim touto smlouvou, nebudou ani ECB ani národní centrální banka ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při

plnění jejich úkolů“. Dikci čl. 108 Smlouvy o ES je možné považovat za zákonnou (legální) definici institucionální (organizační) nezávislosti centrální banky podle primárního práva ES.

Jejími pojmovými znaky je jednak aktivní stránka nezávislosti centrální banky, spočívající v zákazu orgánům EU a členských států ovlivňovat rozhodování ECB a národních centrálních bank, a jednak její stránky pasivní, spočívající v zákazu orgánům ECB a národních centrálních bank požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu.²²¹ V rámci principu nezávislosti je podle čl. 113 Smlouvy o ES přípustné, aby se předseda Rady ministrů hospodářství a financí EU (dále jen „ECOFIN“) nebo příslušný člen Evropské komise účastnil jednání Rady ECB, avšak bez hlasovacího práva. Prezident ECB je zván k účasti na zasedání Rady ministrů hospodářství a financí EU, pokud jsou projednávány otázky se vztahem k cílům a úkolům ESCB.

Legální definice institucionální (organizační) nezávislosti centrální banky je ovšem v primárním právu ES dána také v článku 101 Smlouvy o ES²²², podle něhož „možnosti přečerpávat bankovní účty či získávat úvěry jakéhokoliv druhu u ECB nebo u centrálních bank členských států (dále jen „národní centrální banky“) orgány Společenství, ústředními vládami, regionálními, místními či jinými veřejnými institucemi nebo veřejnoprávními společnostmi členských států jsou zakázány, stejně jako je zakázán přímý odkup pohledávek nebo dluhů ECB nebo národními centrálními bankami“.²²³

Za nepřímé vyjádření institucionální nezávislosti ČNB lze považovat vyjádření v čl. 98 odst. 1 větě druhé Ústavy²²⁴ *in fine* slovy, že „do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona“. Ústava tak o nezávislosti ČNB výslovně nehovoří, na rozdíl od kupříkladu svého čl. 97, kde je Nejvyšší kontrolní úřad *expressis verbis* označen za nezávislý orgán. Ústava sice v čl. 98 odst. 1 větě druhé *in fine* připouští zásahy do postavení ČNB obyčejným zákonem, ale tuto pasáž nelze i dle názoru Ústavního soudu²²⁵ vykládat tak, že by obyčejný zákon mohl přijmou řešení, které by

²²¹ K tomu srov. Tomášek, M.: Právní nástupnictví měny euro, Praha 2000.

²²² Stejná zásada je vtělena i do článku 7 Protokolu o statutu ESCB a ECB, který je součástí Smlouvy o ES jakožto jeden z jejích dodatkových protokolů.

²²³ Tato ustanovení se podle odstavce 2 téhož článku 101 Smlouvy o ES nevztahují na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, s nimiž národní centrální banky a ECB nakládají ve věcech nabídky peněz centrálními bankami stejně jako se soukromými institucemi.

²²⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²²⁵ Viz náleží cit. v pozn. 15 a dále náleží Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 1 Nález č. 7 str. 51), podle něhož nelze negovat ústavní základ bez ohledu na zmocnění

bylo možné interpretovat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní ústavní funkce. Tím by ústavní úprava postavení centrální banky ztratila svůj původně zamýšlený cíl.

Obsahem pojmu institucionální nezávislost centrální banky je zákaz pro ECB a národní centrální banky členských zemí EU přijímat nebo požadovat pokyny od orgánů Společenství či vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování ECB.

Z hlediska vztahového má institucionální nezávislost v evropském právu dvě stránky, a to stránku aktivní - *non facere*, spočívající v zákazu orgánům EU a členských států ovlivňovat rozhodování ECB a národních centrálních bank, a jednak stránku pasivní - *ommittere*, spočívající v zákazu orgánům ECB a národních centrálních bank požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu.

Z obsahového hlediska je nutné vyjasnit, v čem spočívá slovní spojení „přijímat či požadovat pokyny“ a čeho se tady mají jak banka tak unijní či státní orgány ve vzájemných vztazích zdržet. Z výkladu čl. 108 vyplývá, že aktivní i pasivní stránka institucionální nezávislosti ECB se uplatní při výkonu hlavních úkolů ECB, jimiž jsou podle čl. 3 Protokolu o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „Statut ESCB a ECB“):

- definování a provádění měnové politiky Společenství,
- provádění devizových operací podle čl. 111 Smlouvy o ES,
- držba a správa devizových rezerv členských států
- a zajišťování hladkého fungování platebních systémů.

V zásadě se dá říci, že zejména Statut ESCB a ECB je základem, ze kterého bude ČNB vycházet ve formulaci svého postavení a činnosti ve směru k eurosystému poté, co se stane jeho součástí a kdy bude v budoucnosti v České republice zavedena jednotná měna euro jakožto naše národní měna.²²⁶ Pokud se týká ČNB je právě Smlouva

zákonodárce k další zákonné úpravě, obdobně jako je tomu v případě základních práv v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 49/1994 Sb.

²²⁶ Statut ESCB a ECB připojený ke konsolidovanému znění Smlouvy o ES byl, pokud se jedná o jeho čl. 10, novelizován Niceskou smlouvou a zároveň rozhodnutím Rady zasedající na úrovni hlav států a předsedů vlád

o ES a Statut ESCB a ECB základem a zároveň návazností na primární právo Evropských společenství a přímo použitelných předpisů Evropského společenství, jež jsou stále ve větší míře pramenem našeho národního práva.

V ostatních oblastech činnosti ECB nejsou pokyny státních a unijních orgánů centrální bance výslovně zakázány. Kupříkladu podle čl. 14 odst. 4 Statutu ESCB a ECB mohou národní centrální banky vykonávat i jiné úkoly než ty, které jsou uvedeny v tomto statutu, pokud Rada ECB neshledá dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, že tyto 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 článku 108 Smlouvy o ES, či ve čl. 3 Statutu ESCB a ECB, čili aby za ni některé z úkolů vykonával jiný orgán.

Tak tomu bylo například v Itálii, kde devizové rezervy spravoval až do roku 1997²²⁷ jiný orgán než centrální banka, totiž Ufficio italiano dei cambi. Předmětem novely bylo zejména odstranit pravomoci některých ministerstev při stanovování úrokových sazeb u některých typů vkladů, jakož i pravomoci některých ministerstev rušit některá rozhodnutí centrální banky. Novela rovněž upravila v souladu s normami ES správu devizových rezerv, kterou do jejího přijetí vykonával nezávislý orgán. V Lucembursku dokonce rozhodnutí o měnové politice příslušela vládě.²²⁸ Takové pojetí bylo samozřejmě neslučitelné s evropským právem při vstupu Lucemburska do měnové unie, a proto byl zákonem z 1. května 1998 Lucemburský měnový institut přetvořen v Lucemburskou centrální banku a převzal všechny funkce centrální banky tak, aby byl schopen vykonávat měnová rozhodnutí ECB.

Zákaz přijímat a požadovat pokyny mezi centrální bankou a státními či unijními orgány se vztahuje na veškeré zdroje a možnosti vnějšího vlivu, které by mohly ovlivnit nezávislé plnění shora vypočtených, hlavních úkolů centrální banky. Nejde tedy jen o přímé udílení pokynů, ale též o snahu rušit nebo měnit rozhodnutí

ze dne 21. března 2003. Tzv. Niceská smlouva byla podepsána dne 26. února 2001 a vstoupila v účinnost dne 1. února 2003. Zejména se týkala reformy orgánů a to proto, aby Evropská unie mohla výkonně fungovat i po rozšíření na 25 členských států v roce 2004 a v roce 2007 na 27 členských států. Na základě této tzv. Niceské smlouvy byla vytvořena konsolidovaná, tj. úplná znění původní Smlouvy o EU a Smlouvy o ES.

²²⁷ Centrální banka Itálie Banca d'Italia se řídí královským dekretem č. 1067 o statutu Italské banky z 11. června 1936 a královským dekretem č. 204 o emisních bankách z 28. dubna 1910, ve znění pozdějších předpisů. Novela za účelem slučitelnosti se smlouvou o ES a Statutem Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, byla přijata zákonem č. 433 z 17. prosince 1997.

²²⁸ V zákonu z 15. března 1979 o měnovém statutu Lucemburska a zákonu z 20. května 1983, jimiž se zřizuje Lucemburský měnový institut.

orgánů centrální banky²²⁹, jakož i o snahu o revizi rozhodnutí orgánů centrální banky formou procesního práva. Za požadování pokynů v rozporu s čl. 108 Smlouvy o ES se také považuje takový postup guvernéra centrální banky, kdy by rozhodnutí centrální banky vyplývající z jejich základních shora vypočtených úkolů konzultoval s politickými orgány.²³⁰ Např. Německo muselo před vstupem do měnové unie zrušit ta ustanovení Zákona o Spolkové bance²³¹, která umožňovala Spolkové vládě pozdržet rozhodnutí Spolkové banky až o dva týdny.²³²

Účast zástupců státních či unijních orgánů v orgánech centrální banky je posuzována podle toho, zda jde o účast spojenou s hlasováním či nikoliv. Účast takových představitelů státních či unijních orgánů bez hlasovacího práva je na zasedáních orgánů centrální banky přípustná. Čl. 113 Smlouvy o ES dokonce výslovně umožňuje, aby se předseda ECOFIN nebo příslušný člen Evropské komise účastnil jednání Rady ECB, avšak bez hlasovacího práva. Prezident ECB je zván k účasti na zasedání ECOFIN, pokud jsou projednávány otázky se vztahem k cílům a úkolům ESCB. Avšak účast takových představitelů, spojená s hlasováním je vyloučena²³³, i kdyby mělo jít o hlasování o jiných než základních úkolech banky, třeba jen o hlasování procedurální. Například Rakousko muselo v roce 1998 před vstupem do měnové unie 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.

Řadu otazníků vyvolává v uvedené souvislosti slovní spojení „povinnost centrální banky konzultovat“ (*ex ante*) státní či politické orgány. Takový postup je podle výkladu čl. 108 Smlouvy o ES považován za potenciální ovlivňování nezávislého rozhodnutí centrální banky a je tudíž také nepřipustný, pokud by takové konzultace byly vedeny o rozhodnutích ve shora vypočtených hlavních úkolech centrální banky.

²²⁹ Například v Belgii mohl ministr financí nebo ministr zahraničního obchodu podle organického zákona o Belgické národní bance z 24. srpna 1939 odmítnout rozhodnutí centrální banky a vládní komisař mohl rušit rozhodnutí centrální banky, která byla podle jeho názoru v rozporu se zájmy státu. K některým měnovým rozhodnutím byla v Belgii příslušná i Regentská rada a panovník. Veškerá tato ustanovení belgického práva byla zrušena před rokem 1998, čili před zavedením eura k 1. lednu 1999.

²³⁰ Za příklad přijímání pokynů byla považována i ustanovení Organického zákona o centrální bance Portugalska, 337/90 z 30. října 1990, podle něhož mohl guvernér centrální banky vetovat rozhodnutí bankovní rady.

²³¹ Zákon z 26. července 1957, ve znění pozdějších předpisů.

²³² Toto oprávnění Spolkové vlády bylo zrušeno jako neslučitelné s účastí Německa v měnové unii šestou novelou Zákona o Spolkové bance z 22. prosince 1997.

²³³ V Řecku existovala podle zákona o centrální bance z roku 1927 možnost, aby vládní komisař vetoval rozhodnutí centrální banky. Toto oprávnění vládního komisaře v Řecku bylo zrušeno novelou zákona o centrální bance z roku 1997.

Před vstupem do měnové unie musela například 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. Podobně tomu bylo v Irsku, kde byla až do roku 1998 uzákoněna²³⁴ povinnost guvernéra centrální banky konzultovat dle potřeby ministra financí o měnových otázkách. Belgie 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. Konzultace o jiných než základních úkolech centrální banky nejsou podle evropského práva považovány za nepřijatelné.

Všude tam, kde se v národních právních úpravách objevilo slovo „konzultace“, došlo zákonitě k dlouhým diskusím na téma slučitelnosti příslušné právní úpravy s právem ES.²³⁵ Řešení se našlo v interpretaci tohoto slova tak, že „konzultace mají mít toliko informativní charakter²³⁶ a nesmějí zakládat podezření, že jsou při nich centrální bankou získávány nebo požadovány pokyny“. V polovině roku 2000 projednával Parlament České republiky návrh novely zákona o ČNB²³⁷, kde v § 9 tohoto návrhu bylo uvedeno, že „Česká národní banka ani členové její bankovní rady nesmí při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností vyžadovat ani přijímat pokyny od vlády, od jiných správních úřadů nebo od orgánů územní samosprávy“. Poslanecká sněmovna toto ustanovení změnila, přičemž se odklonila od čl. 108 Smlouvy o ES: „Česká národní banka a bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy“. Je zde tedy zachycena pouze pasivní institucionální nezávislost. Dále Poslanecká sněmovna doplnila ustanovení § 9 o nový druhý odstavec, který zakotvuje konzultační povinnost ČNB: „Záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle Česká národní banka konzultuje s vládou a na její vyžádání jí předkládá o těchto záležitostech zprávy“. Tím se ovšem naši právotvůrci dostali na tenký

²³⁴ Zákonem o centrální bance z roku 1942.

²³⁵ V této souvislosti vznikla třeba otázka slučitelnosti finského zákona o centrální bance z 21. prosince 1925 ve věci vztahu centrální banky k jejímu parlamentnímu dozorčímu výboru. Ve výkladu slučitelnosti příslušných pasáží finského práva se Smlouvou o ES je konstatováno, že „konzultace“ mají spočívat toliko v poskytování informací tak, aby nemohlo dojít k podezření že centrální banka přijímá od tohoto parlamentního orgánu pokyny nebo pokyny požaduje.

²³⁶ V tomto smyslu byla přeformulována ustanovení švédského zákona o centrální bance z roku 1988, podle něhož byl guvernéř centrální banky původně povinen konzultovat *ex ante* ministra financí o důležitých měnových otázkách, a to tak, že guvernéř o uvedených otázkách ministra financí toliko informuje.

²³⁷ Zákon č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

led slučitelnosti s právem ES, neboť slovo „konzultace“ v naší nové právní úpravě nepochybně vzbudí pozornost Evropské centrální banky a jiných orgánů EU stejně, jako tomu bylo před časem v případě Švédska nebo Finska.

2.4.2. Osobní (personální) nezávislost centrální banky

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 anebo s odvoláváním z funkcí.

Jmenování do funkcí v orgánech centrální banky má být prováděno na základě především odborných kritérií a má tu být vyloučena interference politických sil. Jelikož se vychází z premisy, že politické síly v zemi mohou mít zájem na jmenování určitých odborníků do orgánů centrální banky tak, aby později mohly tyto politické síly jimi prosazené odborníky v centrální bance ovlivňovat k upřednostňování vlastních zájmů, volí se většinou v mechanismu jmenování orgánů centrální banky takové řešení, které vliv politických sil buď minimalizuje anebo rozděluje návrhovací a jmenovací pravomoci mezi více orgánů. V jednotlivých státech tak může členy bankovní rady jmenovat třeba panovník, jako je tomu v Belgii.²³⁸

Součástí ústavnosti v tomto směru je ochrana ČNB při plnění jejího hlavního úkolu a oddělení jejího hlavního orgánu – bankovní rady - od bezprostředního vlivu cestou specifické úpravy jmenování funkcionářů a členů podle čl. 62 písm. k) Ústavy, aniž je tím vyloučena spolupráce mezi ní a zákonodárnou a výkonnou mocí. V současném českém ústavním právu existuje latentní problém vztahu prezidenta republiky a vlády při jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB, přesněji řečeno požadavek vládní kontrasignace při jmenování obou funkcionářů prezidentem republiky. Latentní proto, že Ústavní soud sice svým nálezem²³⁹ požadavek kontrasignace odmítl, ale s tímto názorem se ztotožnila pouze nutná nadpoloviční většina ústavních soudců,

²³⁸ V Belgii ovšem podle dříve platné právní úpravy mohl panovník odvolat guvernéra centrální banky i bez udání důvodu, což bylo neslučitelné s evropským právem, a proto bylo toto jeho oprávnění novou právní úpravou zrušeno. Podobně tomu bylo ve Finsku, kde zákon o centrální bance z roku 1925 umožňoval prezidentu republiky odvolat guvernéra centrální banky z libovolného důvodu. I tato část finského práva musela být uvedena do souladu s příslušnými ustanoveními evropského práva.

²³⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 91 str. 267), ve věci návrhu předsedy vlády a vlády České republiky na vydání nálezu, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. listopadu 2000, kterými jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Ludka Niedermayera viceguvernérem České národní banky, se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 285/2001 Sb.

zatímco ostatní ústavní soudci zaujali odlišné stanovisko, čímž vzniklo jedno z nejkontroverznějších rozhodnutí Ústavního soudu posledních let. Rozpor tkví ve výkladu vztahu čl. 62 a 63 odstavce 2 Ústavy. Členy bankovní rady jmenuje podle čl. 62 písm. k) prezident republiky, a to samostatně, nejsa nijak a nikým limitován. V tom je dikce naší Ústavy jednoznačná. Za nejednoznačnou je považována otázka jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB, totiž zda na jmenování těchto funkcionářů nevztáhnout čl. 63 Ústavy a vznést tak požadavek, aby prezident republiky při každém jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB byl vázán vládní kontrasignací. Záměrem tu je patrně nikoliv omezit pravomoci prezidenta republiky dané mu v čl. 62 písm. k) Ústavy, nýbrž zavést funkce uvnitř bankovní rady a stanovit jiné požadavky pro jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB než pro ostatní členy bankovní rady. Ústavní soud v odmítnutí této koncepce předně argumentoval tím, že postavení guvernéra a viceguvernéřů nepřesahuje ve srovnání s ostatními členy bankovní rady rámec této bankovní rady natolik, aby je bylo možno chápat jako nové orgány, vyžadující separátní jmenování, a tedy i jinou proceduru než je výslovně uvedena v čl. 62 písm. k) Ústavy. Právní názor, že čl. 62 písm. k) Ústavy vyjadřuje právo prezidenta republiky jmenovat bez kontrasignace všechny členy bankovní rady, byl nadto respektován a praktikován od roku 1993 až do debat o kontrasignaci koncem roku 2000. Vytvořila se tak ústavní zvyklost a je obecně známo, že ústavní zvyklosti a konvence mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku. Komparací s jinými ustanoveními čl. 62 Ústavy, kupříkladu s jeho písm. e), podle něhož prezident republiky jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedu, lze *de constitutione ferenda* vyslovit úvahu, aby byla ustanovení čl. 62 písm. k) buď zpřesněna tak, aby bylo zřetelné, že prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady ČNB, jejího guvernéra a viceguvernéřy anebo aby byla příslušným směrem upravena ustanovení čl. 63, pokud by se politicky prosadil princip kontrasignace.

Členy Rady ECB jsou jednak guvernéři národních centrálních bank zemí měnové unie, jednak členové Řídicího výboru ECB - prezident, viceprezident a čtyři členové. Guvernéři národních centrálních bank zemí měnové unie jsou ustanovováni do funkcí podle národních předpisů svých zemí. Tyto národní předpisy ovšem musejí být v souladu s právem ES a tam, kde se účastníci měnové unie od evropského práva ve věcech personální nezávislosti orgánů centrální banky odchylovali, musely být národní právní předpisy upraveny směrem ke slučitelnosti se Smlouvou o ES a se Statutem ESCB

a ECB. K postavení guvernérů národních centrálních bank zemí měnové unie v Radě ECB je na tomto místě vhodné připomenout, že není chápáno tak, že guvernéri zastupují své státy, ale tak, že guvernéri vyjadřují na zasedání Rady ECB vlastní odborná stanoviska. Model jmenování členů Řídicího výboru Evropské centrální banky je popsán v čl. 112 Smlouvy o ES a v čl. 11 Statutu ESCB a ECB. Prezident, viceprezident a další členové Řídicího výboru jsou jmenováni z osobností uznávaných a zkušených v měnových a bankovních záležitostech společnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států či vlád na doporučení Rady, dané po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou ECB. Jejich funkční období je osmileté a nemohou být jmenováni opakovaně. Členové Řídicího výboru ECB jsou tedy jmenováni hlavou EU (tj. Evropskou radou, jakožto shromážděním šéfů vlád a států členských zemí EU). Legislativa EU, tedy Evropský parlament neplní funkci navrhovatele, nýbrž pouze funkci konzultanta. Rada EU, na jejíž doporučení se jmenování uskutečňuje, je z hlediska práva ES orgánem EU s legislativními a koordinačními pravomocemi. Nelze ji tedy považovat za vyslovenou „executivu“ EU. Exekutiva EU, tedy Evropská komise je z rozhodování o obsazení členů Řídicího výboru vyloučena.

Průběh funkčního období v orgánech centrální banky upravuje čl. 14 Statutu ESCB a ECB tak, že funkční období guvernéra národní centrální banky musí být delší než pět let. Například v **Německu** musel být z tohoto důvodu změněn Zákon ze dne 26. července 1957 o Spolkové bance, který původně stanovil funkční období guvernéra Spolkové banky na minimálně dva roky. Ve **Švédsku** bylo podle staré právní úpravy funkční období guvernéra minimálně čtyřleté, což muselo být podle evropského práva změněno. V **Řecku** původní právní úprava z roku 1927 nevynezovala délku funkčního období guvernéra centrální banky vůbec, a musela být proto patřičným způsobem doplněna. Stejný problém se vyskytl v **Rakousku**, kde zákon o Rakouské národní bance z roku 1984 taktéž nestanovoval minimální funkční období guvernéra. Zákon o ČNB předvídá funkční období guvernéra a ostatních členů bankovní rady v délce šesti let (ustanovení § 6 odst. 5 zákona o ČNB).

Pokud jde o **odvolání z funkcí v orgánech centrální banky**, prosazuje evropské právo princip, podle něhož může být guvernér centrální banky z funkce odvolán pouze tehdy, jestliže již nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho povinností nebo zavinil-li závažné pochybení. Jiná formulace v národním právu se považuje za neslučitelnou s právem ES. Tak například v **Irsku** musela být takto doslova zpřesněna

právní úprava o centrálním bankovníctví z roku 1942. V **Lucembursku** musela být zrušena ustanovení, podle nichž mohl velkovévoda na návrh vlády odvolat členy bankovní rady při závažném konfliktu s vládou. Podobně v **Nizozemsku** právní úprava z roku 1948 připouštěla možnost odvolat guvernéra centrální banky na návrh ministra financí, což bylo též deklarováno jako neslučitelné s právem ES. Ve **Švédsku** musela být zrušena ta ustanovení zákona o centrální bance z roku 1988, která umožňovala bankovní radě odvolat guvernéra i bez udání důvodů. Rozhodnutí o odvolání je na žádost guvernéra nebo rady centrální banky přezkoumatelné před Evropským soudním dvorem. Na obdobných zásadách mohou být podle čl. 11 Statutu ESCB a ECB odvolávání i prezident, viceprezident a členové Řídicího výboru ECB.

Náš zákon o ČNB počítá s omezenou možností zrušení výkonu funkce člena bankovní rady, a to pouze v případech, kdy byl odsouzen za trestný čin, právní mocí rozsudku o zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům, na vlastní žádost nebo v případě inkompatibility s výkonem jiných funkcí. Člena bankovní rady odvolává prezident republiky v případě, jestliže již nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce nebo dopustil-li se vážného pochybení nebo nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců. Odvolaný guvernéř ČNB se může domáhat se přezkoumání rozhodnutí o odvolání z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že se domnívá, že tímto rozhodnutím došlo k porušení Smlouvy o ES nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení.

2.4.3. Rozpočtová (finanční) nezávislost centrální banky

Pojem finanční (rozpočtová) nezávislost centrální banky zaznamenal v posledních letech určitý významový posun. Původní význam tohoto pojmu znamenal nezávislost centrální banky vůči veřejným rozpočtům. Nyní je chápán spíše ve významu nezávislosti rozpočtu centrální banky na orgánech veřejné moci.

V původním smyslu znamenala finanční nezávislost centrální banky 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. Čl. 101 Smlouvy o ES s cílem zajistit finanční nezávislost centrální banky a státního rozpočtu výslovně zakazuje orgánům EU, vládám členských států regionálním vládám,

veřejnoprávními institucím členských států a veřejným společnostem členských států přecherpat bankovní účty či získávat úvěry jakéhokoliv druhu u ECB nebo u centrálních bank členských států. Rovněž tak výslovně zakazuje přímý odkup pohledávek nebo dluhů uvedených subjektů ECB nebo národními centrálními bankami. Uvedený zákaz se nevztahuje na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, s nimiž národní centrální banky a ECB nakládají ve věcech nabídky peněz centrálními bankami stejně jako se soukromými institucemi.

Zjednodušeně řečeno má finanční nezávislost centrálních bank přispět k transparentnímu posuzování rozpočtových deficitů členských států EU.²⁴⁰ Pokud by totiž centrální banky mohly veřejný sektor úvěrovat, pak by mohl vzniknout skrytý rozpočtový deficit. Stát by tedy vykazoval určité zjevné parametry, kterými by byl v toleranci maximálně 3 % deficitu veřejných rozpočtů podle příslušného kritéria daného Smlouvou o ES²⁴¹, avšak takový výkaz by byl nedostatečný, protože ve skutečnosti by takový stát byl ještě úvěrován centrální bankou, takže jeho skutečný rozpočtový deficit by překračoval povolená 3 %.

Typickým příkladem narušení finanční nezávislosti centrální banky ve vazbě ke státnímu rozpočtu bylo do roku 2000 ustanovení § 30 Zákona o ČNB, podle jehož odst. 2 „může Česká národní banka na základě rozhodnutí bankovní rady poskytnout České republice krátkodobý úvěr nákupem státních pokladničních poukázek splatných do tří měsíců od jejich nákupu. Celkový stav těchto úvěrů nesmí překročit 5 % příjmů státního rozpočtu v uplynulém roce“. Podle názoru některých odborníků

²⁴⁰ K tomuto procesu srov. podrobněji v knize Tomášek, M.: Právní základy evropské měnové unie, Praha 1999 nebo v článku Tomášek, M.: Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy Evropské unie, Právník č. 11/99.

²⁴¹ Smlouva o ES, článek 121, a její **Dodatkový protokol o postupu při nadměrném schodku** stanoví ve svém článku 1 doporučenou hodnotu **výše rozpočtového schodku k hrubému domácímu produktu** na 3 % a doporučenou **hodnotu poměru státního dluhu ke hrubému domácímu produktu** v tržních cenách na 60 %. Článek 104 Smlouvy o ES nicméně stanoví v případě výše rozpočtového schodku nutnost sledovat vývoj rozpočtové situace (odst. a), totiž zda poměr rozpočtového schodku k hrubému domácímu produktu 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 *alternative*, čili buď je podmínka přípustného rozpočtového schodku splněna jeho absolutní výší do 3 % jeho poměru ke hrubému domácímu produktu 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 sestává z **Nařízení ES 1466/97 Rady EU ze 7. července 1997 o posilování a dohledu nad rozpočtovými pozicemi a o dohledu nad koordinací hospodářských politik**, a z **Nařízení ES 1467/97 Rady EU ze 7. července 1997 o urychlování a vyjasňování aplikace postupů při nadměrném rozpočtovém schodku**.

z praxe²⁴² mělo však toto ustanovení v našich podmínkách spíše technické příčiny, související s likviditou na trhu státních peněžních poukázek a s jeho hloubkou. Nebylo v praxi příliš využíváno a v souvislosti s novelizací zákona o ČNB v roce 2000 se nejevilo jako problém toto ustanovení zrušit a vytvořit v našem právu podmínky plnohodnotné finanční nezávislosti ČNB ve smyslu čl. 101 Smlouvy o ES. Proto podle aktuálního znění zákona o ČNB nesmí ČNB poskytovat návratné finanční prostředky ani jinou finanční podporu České republice či jejím orgánům, územním samosprávním celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu. Výjimku tvoří pouze banky. Zakázány mají být rovněž takové obchody, ze kterých by mohly ČNB vzniknout pohledávky za těmito subjekty.

Nezávislost rozpočtu centrální banky na jiných orgánech byla jako jeden z pojmových znaků nezávislosti centrální banky u nás popsána díky nálezu Ústavního soudu z roku 2001 ve věci novely zákona o ČNB. Zamýšlená novela zákona o ČNB v roce 2000 totiž směřovala k oddělení provozního a investičního rozpočtu s tím, že investiční rozpočet měl být schvalován Poslaneckou sněmovnou. Argument pro tento návrh uváděl, že schvalováním provozního rozpočtu ČNB se nesahá na měnově politické cíle ČNB, pouze se sledují náklady na budovy, platy a počítače apod. S takovým argumentem lze podle názoru Ústavního soudu souhlasit jen obtížně, neboť i ty provozní náklady, které se provozním rozpočtem sledují, mohou ovlivnit činnost centrální banky i v měnových funkcích. Kdyby tomu tak nemělo být, pak by muselo být řečeno, že se provozním rozpočtem sledují náklady na platy či počítače pouze těch pracovníků ČNB, kteří nemají nic společného s výkonem měnově politické funkce ČNB, což řečeno nebylo a ani to řečeno být nemohlo, protože takové řešení je v praxi neproveditelné. Uvedený argument vyvrátil Ústavní soud s tím, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle ústřední banky státu. Pro pořádek budiž na tomto místě zmíněno, že výhrady směřovaly i proti tomu, aby byla ČNB auditována Nejvyšším kontrolním úřadem. V tomto bodě námitky před Ústavním soudem neobstály a ani srovnání s evropským právem ve prospěch těchto námitek nesvědčí. Řada centrálních bank zemí EU je auditována obdobou našeho Nejvyššího kontrolního úřadu, ovšem ECB není auditována Účetním dvorem EU, nýbrž nezávislým

²⁴² Tento názor vyslovuje např. Procházka, P.: v článku Euro - výzva pro české bankovníctví na prahu integrace ČR do Evropy, *Financial Review* č. 9/98.

auditorem. Je tomu tak proto, že ECB nedisponuje kapitálem, který by jí upsala Evropská unie, nýbrž kapitálem, který jí upsaly národní centrální banky účastnických zemí měnové unie.²⁴³

Ale ani evropskému právu není cizí problém nezávislosti rozpočtu centrální banky na jiných orgánech, i když tyto otázky psané právo ES výslovně nspecifikuje. Podle článku 27 Statutu ESCB a ECB je účetnictví ECB a národních centrálních bank auditováno nezávislými externími auditory, doporučenými Radou ECB. Externí auditori jsou oprávněni zkoumat všechny účty a mají právo získávat úplné informace o operacích centrální banky. Účetní dvůr EU vykonává kontrolní činnost ve smyslu čl. 248 Smlouvy o ES 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 ovšem ECB a stejně tak i národní centrální banky podnikatelské entity, které by proto měl z logiky věci auditovat nezávislý auditor, neboť nezávislí auditori auditují i komerční banky, nad nimiž některé centrální banky případně dohlížejí. Důvod, že Účetní dvůr EU nemůže kontrolovat než provozní správu spočívá ovšem primárně v tom, že ECB nedisponuje kapitálem, který by jí upsala Evropská unie, nýbrž kapitálem, který jí upsaly národní centrální banky účastnických zemí měnové unie.²⁴⁴

Ve smyslu uvedených východisek pro pojetí rozpočtové nezávislosti ECB přijala v říjnu 1999 ECB vlastní opatření pro vnitřní audit. Na základě rozhodnutí ECB č. 1999/726 ES bylo v rámci ECB vytvořeno ředitelství pro vnitřní audit, jež mělo v náplni činnosti také boj s podvody proti finančním zájmům Společenství.²⁴⁵ Základním argumentem na straně ECB pro přijetí takového rozhodnutí bylo tvrzení, že působnost jiných kontrolních orgánů v rámci ECB by znamenalo průlom do nezávislosti tohoto orgánu.

Evropská komise označila citované rozhodnutí ECB za neslučitelné s ustanoveními nařízení ES k potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství a podala dne 14. ledna 2000 podle čl. 230 Smlouvy o ES žalobu na neplatnost rozhodnutí

²⁴³ Výše tohoto úpisu se stanoví podle klíče podílu příslušného členského státu na hrubém domácím produktu a podle klíče počtu obyvatelstva.

²⁴⁴ Výše tohoto úpisu se stanoví podle klíče podílu příslušného členského státu na hrubém domácím produktu a podle klíče počtu obyvatelstva.

²⁴⁵ Obdobné opatření přijala ve stejné době i Evropská investiční banka.

ECB č. 1999/726 ES k Evropskému soudnímu dvoru za podpory Rady EU, Evropského parlamentu a vlády Nizozemska.²⁴⁶

ECB k žalobě na neplatnost svého rozhodnutí uvedla, že jeho smyslem nebylo zpochybňovat nařízení ES k potírání podvodů proti finančním zájmům Evropského společenství, ale že příslušná nařízení nemohou být z důvodu nezávislosti centrální banky na tuto instituci aplikována. Východisko argumentace ECB bylo tak založeno na tvrzení, že Úřad pro potírání podvodů proti finančním zájmům ES - Office européen de lutte antifraude (dále jen „OLAF“) jako orgán Komise nemůže z důvodu nezávislosti centrální banky vykonávat kontrolní činnosti v rámci ECB. K tomu by měla být povolána toliko specializovaná složka ECB.²⁴⁷ Konečně tu vznikla otázka, zda nařízení ES jdou proti principu proporcionality.

Protože příslušná nařízení byla přijata na základě čl. 280 Smlouvy o ES, vznesla ECB argument, že záměrem Rady a Parlamentu bylo vyloučit z působnosti nařízení ty instituce, jejichž rozpočet a tím i finanční zájmy jsou odděleny od rozpočtu a tedy i finančních zájmů Společenství. Podle ECB sousloví „finanční zájmy Společenství“ ve smyslu čl. 280 Smlouvy o ES znamená toliko vztah k výdajům a příjmům rozpočtu ES, protože tato část Smlouvy se vztahuje jen k rozpočtu ES jako takovému a neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o rozpočtu ECB.

Na podporu svého tvrzení uvedla ECB odkaz na Nařízení Rady č. ES 2988/95, jímž se vymezuje vztah mezi rozpočtem ES a „finančními zájmy Společenství“ *negative*, a to tak, že tyto finanční zájmy se nedotýkají rozpočtů, které nemají vztah k rozpočtu Společenství. 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 z podílů upisovatelů základního kapitálu a z jejich měnových operací, čímž je rozpočet ECB nezávislý na rozpočtu Společenství a na jeho zdrojích. Jediným vztahem mezi rozpočtem ECB a rozpočtem Společenství je daň z příjmů zaměstnanců, jež však představuje pouhých 3 % objemu rozpočtu Společenství. ECB dále uvedla. Že schvalování rozpočtu ECB a roční účetní závěrky podléhají výlučně schvalování řídicími orgány ECB.

²⁴⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-11/00 Komise ES v. Evropská centrální banka ze dne 10. července 2003.

²⁴⁷ Obdobné opatření přijala Evropská investiční banka a také proti ní byla podána obdobná žaloba. Tu řešil Evropský soudní dvůr rozsudkem č. C-15/00 se shodnou argumentací.

Ve zprávě generálního advokáta byl vysloven zásadní nesouhlas s takovou argumentací. Generální advokát se odvolal zejména na sedmý odstavec preambule napadeného nařízení, které jasně říká, že OLAF provádí vnitřní šetření **ve všech orgánech a institucích**, vytvořených podle Smlouvy o ES. Podle názoru generálního advokáta není sice ECB výslovně uvedena v čl. 7 Smlouvy o ES, ale její postavení jako orgánu EU vyplývá z čl. 8 a 9 Smlouvy o ES a proto spadá do předmětu výkladu působnosti Nařízení ES 1073/1999 zavazujícího všechny orgány a instituce EU k potírání podvodů proti finančním zájmům ES. Na základě názoru generálního advokáta Evropský soudní dvůr odmítl argument ECB omezit působnost ochrany finančních zájmů Společenství pouze na Společenství v užším smyslu s tím, že ECB je součástí Společenství v širším smyslu, neboť každá instituce EU, která odvozuje svoji existenci ze Smlouvy o ES je součástí komunitárního rámce a tedy i finančních zájmů Společenství jako celku. Zvláště ECB jakožto ústřední orgán měnové politiky Společenství je klíčovou součástí uskutečňování finančních cílů Společenství. Evropský soudní dvůr vyložil pojem „finanční zájmy Společenství“ jako finanční zájmy všech účastníků Společenství včetně příjmů a výdajů ECB.

Přestože pojem „finanční zájmy Společenství“ byl měl zahrnovat jak rozpočtové příjmy tak rozpočtové výdaje, ECB namítala, že čl. 280 umožňuje Radě pouze přijímat opatření k boji s podvody proti finančním zájmům Společenství na úrovni členských států. Také v tomto bodě generální advokát a později i Evropský soudní dvůr odmítli omezit výklad čl. 280 Smlouvy o ES jen na opatření vztahující se toliko ke členským státům, neboť takový výklad by byl neslučitelný s cíli, sledovanými touto právní úpravou. Evropský soudní dvůr potvrdil oprávnění OLAF vykonávat kontrolní funkce ve všech institucích, které odvozují svůj původ s primárního práva ES. ECB ve svém podání argumentovala možným ohrožením své nezávislosti. Generální advokát ve svém stanovisku vyložil obsah pojmu nezávislost tak, jak ho podává Smlouva o ES a Statut ESCB a ECB, totiž souhrn nezávislosti institucionální, finanční a osobní. V souvislosti s finanční nezávislostí ECB správně argumentovala skutečností, že Smlouva o ES a Statut ESCB a ECB umožňují centrální bance autonomní výkon vnitřních funkcí organizace, včetně správy rozpočtu a že tento rozpočet má být auditován nezávislými auditory.

K tomu účelu je třeba vyloučit veškerý vliv jiných orgánů EU ve vztahu k rozpočtu ECB, včetně působení OLAF jako orgánu Komise. Generální advokát uvedl,

že přes tento poměrně široký pojem nezávislosti nestojí ECB zcela mimo oblasti spolupráce s ostatními orgány Společenství. Podle principu loajality na základě čl. 10 Smlouvy o ES a související judikatury²⁴⁸ musí i ECB přispívat k naplňování cílů Společenství a právního řádu ES. Nicméně, jak generální advokát tak Evropský soudní dvůr připustili, že kontrolní postupy OLAF v jednotlivých orgánech a institucích EU musejí probíhat v souladu s vnitřními předpisy každé z těchto institucí.

Další vážnou výhradou ECB bylo narušení principu proporcionality. Ten, jak známo, požaduje, aby opatření Společenství byla přijímána přiměřeně k dosažení zamýšlených cílů a aby taková opatření tyto cíle nepřekračovala. Evropský soudní dvůr již ve dřívější judikatuře vyslovil názor, že právní normy ES mohou být napadeny porušením principu proporcionality tehdy, pokud jsou „zjevně nepřiměřené“.²⁴⁹

V této souvislosti ECB uvedla, že činnost OLAF je nadbytečná, neboť v rámci ECB fungují dostatečné kontrolní mechanismy pro předcházení a odhalování podvodů v rámci jejího rozpočtu. Kromě toho je rozpočet ECB auditován nezávislými auditory, které jmenuje Rada ECB a schvaluje je Rada EU. V tomto bodě zaujali jak generální advokát, tak posléze Evropský soudní dvůr silný obranný postoj na podporu nařízení, napadeného ECB. Podle jejich právního názoru je nezbytné vytvořit centralizovanou, jednotnou a nezávislou jednotku, která provádí veškerá šetření podvodů proti finančním zájmům Společenství. Takovou činnost je schopen zajistit v plné míře pouze OLAF. ECB dále namítala, že případná šetření OLAF v rámci ECB budou vyžadovat vysoký stupeň ohledu na bankovní tajemství v souvislosti s výkonem měnové funkce ECB. Takový požadavek bude mít dle právního názoru ECB vliv na účinnost kontrol prováděných ze strany OLAF. Generální advokát a Evropský soudní dvůr sice uznali zvýšený zřetel na bankovní tajemství v souvislosti s měnovými funkcemi ECB, nicméně odmítli názor, že by se tak kontrola ze strany OLAF stala méně účinnou. Námitky porušení principu proporcionality tak byly Evropským soudním dvorem zcela odmítnuty.

Závěrečnou otázkou bylo posoudit oprávnění ECB vydat vlastní rozhodnutí ECB č. 1999/726 ES, na jehož základě bylo v rámci ECB vytvořeno ředitelství pro vnitřní audit, které mělo v náplni činnosti také boj s podvody proti finančním zájmům

²⁴⁸ Zejména usnesení Evropského soudního dvora v právní věci C-2/88 J.J. Zwartveld et al. ze 13. července 1990, SbSD 1990, str. 301.

²⁴⁹ Kupříkladu rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-84/94 Spojené království v. Rada, SbSD 1996, I-5755 nebo C-233/94 Německo v. Rada a Parlament, SbSD 1997, I-2405.

Společenství. Generální advokát konstatoval, že uvedené rozhodnutí ECB není sice v rozporu s Nařízením ES 1073/1999, nicméně může účinnost tohoto nařízení oslabovat. Evropská komise navíc poukázala na záměr ECB tímto svým rozhodnutím nahradit Nařízením ES 1073/1999 a tím i činnost OLAF v rámci této instituce. Evropský soudní dvůr proto rozhodnutí ECB zrušil.

Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-11/00 Komise ES v. ECB ze dne 10. července 2003 je dalším velmi důležitým výkladem pojmu „nezávislost centrální banky“, a to v oblasti tzv. „rozpočtové nezávislosti“ této instituce ve smyslu vztahu rozpočtu centrální banky k ostatním institucím.

Je možné říci, že finanční nezávislost znamená, že ČNB si sama rozhoduje o svých výdajích a investicích. Zákon o ČNB v souladu se Smlouvou o ES²⁵⁰ přímo zakazuje ČNB postupovat tak, aby jí vznikla pohledávka za státem, územním samosprávným celkem, veřejnoprávním subjektem nebo právnickou osobou kontrolovanou takovým subjektem a tudíž nemohl být na ČNB vyvíjen nátlak nakupovat na primárním trhu veřejné dluhopisy nebo jiným způsobem financovat veřejný sektor. Zcela konkrétně je vysloven zákaz tzv. měnového financování, tj. financování veřejných výdajů z prostředků ČNB. Tímto zákonodárce předešel inflačním důsledkům takového financování, protože toto úvěrování působí proti snaze o dosažení hlavního cíle ČNB, tj. cenové stability.²⁵¹

V zákoně o ČNB²⁵² je upraveno hospodaření s majetkem ČNB, kde se stanoví, že ČNB hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl státem svěřen. Toto ustanovení bylo zavedeno novelou zákona o ČNB²⁵³ s účinností ke dni 1. ledna 2001. Do této doby zákon o ČNB uváděl, že ČNB nakládá samostatně se svým majetkem. Podle zákona o ČNB²⁵⁴ přešel na ČNB majetek SBČS v rozsahu stanoveném ústavním zákonem Federálního shromáždění ze dne 13. listopadu 1992²⁵⁵, tzn. nemovitosti na území České republiky a ostatní majetek SBČS rozdělený v poměru 2:1 mezi ČNB a Národní banku Slovenska. Předchozí právní úprava obsažená v zákoně

²⁵⁰ § 30 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů a čl. 101 Smlouvy o ES.

²⁵¹ § 2 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵² § 1 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵³ Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁴ § 54 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁵ Ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku. (Pozn.: S účinností ode dne 1. ledna 1993 se jedná pouze o zákon na základě čl. 112 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.)

o SBČS z roku 1992 vůbec nepojednávala o nabytí majetku SBČS ani jeho velikost, např. stanovením základního kapitálu. Zákon o SBČS z roku 1992 se pouze omezil na konstatování, že SBČS nakládá s vlastním majetkem. Stávající platná právní úprava v zákoně o ČNB²⁵⁶ není zcela jasná, tj. pouze deklaruje, že ČNB nabyla majetek od státu do svého vlastnictví „byl jí svěřen státem“. Na ČNB se zároveň nevztahuje zákon Parlamentu České republiky ze dne 27. června 2000²⁵⁷, z čehož a contrario vyplývá, že ČNB hospodaří se svým vlastním majetkem a nikoliv s majetkem státním. ČNB podle stávající právní úpravy vlastní majetek, který získala jednak od svého předchůdce přechodem na základě zákona o ČNB a jednak svou vlastní činností. Objem majetku lze zjistit z účetnictví ČNB.

Otázka majetku ČNB a jejího hospodaření je značně obsáhleji řešena, než jak je tomu v zákoně o ČNB nyní, ve zcela novém vládním návrhu zákona o ČNB²⁵⁸, který se v současné době (srpen 2009) nachází v prvním čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a to samostatnou částí zákona s názvem Hospodaření ČNB. Zcela zřetelně se již v novém vládním návrhu zákona o ČNB deklaruje, že ČNB vlastní majetek včetně devizových rezerv.

S majetkem, který potřebuje k zabezpečení své běžné provozní činnosti, hospodaří s péčí řádného hospodáře a má přitom postavení podnikatele. S ostatním majetkem včetně devizových rezerv hospodaří s odbornou péčí při respektování hlavního cíle ČNB. S cizím majetkem hospodaří ČNB, je-li jí tento majetek svěřen smlouvou a za podmínek smlouvou určených. ČNB s péčí řádného hospodáře hospodaří s majetkem, který potřebuje k zabezpečení své činnosti, tj. zejména se jedná o majetek provozní povahy a o investiční činnost, kterou realizuje v přiměřeném rozsahu, které odpovídají jejím potřebám. Příkladem takové investiční činnosti je např. vybavení výpočetní technikou. Vládní návrh zákona o ČNB přiznává ČNB při hospodaření s tímto majetkem opětovně postavení podnikatele, kdy tento princip byl součástí stávajícího zákona o ČNB do konce roku 2000 a v aplikační praxi se osvědčil. Pro ČNB vytváří širší prostor

²⁵⁶ § 1 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁸ Příprava paragrafovaného znění nového vládního návrhu zákona o ČNB byla zahájena v dubnu 2007, poté, kdy vláda České republiky vzala na vědomí usnesením č. 266 ze dne 19. března 2007 věcný záměr zákona o ČNB. Rozsáhlý věcný záměr zákona o ČNB předcházel vlastní přípravě paragrafovaného znění zákona o ČNB. Předkladatelem věcného záměr zákona o ČNB a rovněž tak paragrafovaného znění je guvernér ČNB.

za účelem navazování obchodním vztahů, který se týká tohoto majetku. Jako vlastník může ČNB také majetek včetně nemovitostí nabývat a zcizovat, pokud již jej nepotřebuje k zajištění svých úkolů. Závěrem lze říci, že evropské právo vnímá majetkovou integritu centrálních bank jako podstatnou součást jejich nezávislosti.

2.4.4. Věcná (funkční) nezávislost centrální banky

Věcnou (funkční) nezávislostí centrální banky se rozumí její autonomie při výkonu těch základních funkcí, které jsou jí podle práva svěřeny. Při výkonu těchto základních funkcí musí být centrální banka bezpodmínečně nezávislou institucí. Jelikož ustanovení práva ES připouštějí, aby centrální banky vykonávaly ještě jiné než *taxative* vypočtené základní funkce, nabízí se úvaha o věcné (funkční) nezávislosti centrální banky i při výkonu jiných než jejich základních funkcí, čili o věcné (funkční) nezávislosti centrální banky v širším smyslu. Taková úvaha je zejména na místě tam, kde centrální banka vykonává kromě svých základních funkcí i **bankovní dohled**. Podle čl. 105 odst. 5 Smlouvy o ES má ESCB a ECB přispívat k plynulému provádění opatření, které příslušné orgány přijaly v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi. Bankovní dohled je tedy i v podmínkách měnové unie plně v kompetenci národních orgánů a ECB plní v této oblasti toliko funkci koordinační. Tato věc se ovšem jeví jako poněkud problematičtější. Bankovní dohled není totiž plně sjednocen, co do orgánů vykonávajících tento bankovní dohled.

Stále tu i v podmínkách měnové unie funguje tradiční schéma dohledu, které je založeno na zásadě **územní příslušnosti**. V souladu s takovou zásadou vykonávají národní dohledové orgány své pravomoci toliko na území příslušného státu a dohled nad činností organizačních jednotek svých finančních institucí na cizím území přenechávají orgánům dohledu příslušného přijímajícího státu. Tato tradiční zásada územní příslušnosti je však sotva slučitelná s podmínkami jednotného vnitřního trhu, protože podřizuje organizační jednotky téže finanční instituce různým režimům dohledu podle toho, kde se takové organizační jednotky nacházejí. Taková situace ztěžuje uplatňování zásady volného pohybu kapitálu a volného poskytování finančních služeb. To však platilo stejnou měrou i pro **věcnou příslušnost** tam, kde na jednotlivé členy finanční skupiny dohlíželi různé orgány, např. v České republice, kde dohled nad bankami vykonávala centrální banka a dohled nad pojišťovnami ministerstvo financí

České republiky, takže ve finančních skupinách, složených z banky a pojišťovny se dohled tříštil.

S účinností ke dni 1. dubna 2006 se změnila v České republice struktura dohledu nad celým finančním trhem, kdy téměř na všechny finanční instituce v současné době dohlíží ČNB. Od 1. dubna 2006 ČNB vykonává dohled nad bankami a pobočkami zahraničních bank, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pobočkami zahraničních institucí elektronických peněz a jinými osobami, které vydávají elektronické peníze, a nad bezpečným fungováním bankovního systému. Dále ČNB vykonává dohled nad pojišťovnami, zajišťovnami, penzijními fondy a dalšími osobami působícími v oblasti finančního trhu podle zvláštních právních předpisů a dále nad obchodníky s cennými papíry, emitenty cenných papírů, osobami vedoucími evidenci investičních nástrojů, investičními společnostmi, investičními fondy, provozovateli vypořádacích systémů, organizátory trhů s investičními nástroji a dalšími osobami, o nichž tak stanoví právní předpisy upravující oblast podnikání na kapitálovém trhu.

Výkon dohledu nad finančním trhem zahrnuje také i rozhodování o žádostech o udělení licencí, povolení a předchozích souhlasů podle zvláštních právních předpisů. Dále kontrolu dodržování podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními, kontrolu dodržování zákonů, jestliže je k této kontrole ČNB zvláštními právními předpisy zmocněna, a kontrolu dodržování vyhlášek a opatření vydaných ČNB, získávání informací potřebných pro výkon dohledu podle zvláštních právních předpisů a jejich vymáhání, ověřování jejich pravdivosti, úplnosti a aktuálnosti, ukládání opatření k nápravě a sankcí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů a řízení o správních deliktech a přestupcích.

Obecně se dá říci, že v devadesátých letech minulého století rostla poptávka občanů po finančních produktech a na to samozřejmě zareagovaly i finanční instituce, tj. začaly nabízet nové, jiné i kombinované služby a produkty. Z tohoto popudu zákonitě rostla provázanost jednotlivých segmentů finančního trhu a jeho institucí. Reakcí na integraci finančních trhů byl trend k integraci dohledu nad finančním sektorem. Ke dni 31. března 2006 tudíž ukončil svoji činnost Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (ÚDPP), Komise pro cenné papíry (KCP) a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ). Tyto tři úřady vykonávající dohled, které přináležely pod Ministerstvo financí České republiky, nahradila ČNB. Tato vize

jednotného centralizovaného dohledu ČNB nad celým finančním trhem byla uskutečněna s účinností ke dni 1. dubna 2006 tzv. změnovým zákonem Parlamentu České republiky ze dne 2. února 2006.²⁵⁹ Cílem zákona o dohledu nad finančním trhem je sjednotit dnes roztržštěnou právní úpravu finančního trhu, která je obsažena v zákoně o ČNB, v zákoně o dohledu nad kapitálovým trhem, v sektorových zákonech bankovníctví, pojišťovnictví, kolektivního investování a obchodování s cennými papíry.

Druhou otázkou koordinace bankovního dohledu je **poměr veřejnoprávní regulace a soukromoprávní samoregulace.**²⁶⁰

Pokud tedy bankovní dohled nevykonává zvláštní orgán, ať už samoregulační nebo veřejnoprávní, nýbrž tento dohled vykonává centrální banka, je pak centrální banka v tomto ohledu státním orgánem a není při výkonu supervizní funkce zcela nezávislá. Otázkou je, do jaké míry se může částečná závislost centrální banky na státu při výkonu dohledových funkcí projevit v těch jejích funkcích, kde musí být zcela nezávislá, a to zejména v oblasti měnové politiky. Pokušení kloubit měnovou politiku s politikou bankovního dohledu je velké a málokterá centrální banka v takové dvojedné pozici mu odolá, zvláště tam, kde stát vlastní značné nebo dokonce většinové podíly v komerčních bankách. Snad také proto sledujeme v EU v posledních letech jednoznačný trend v přenášení dohledových funkcí z centrálních bank na samostatné státní orgány.²⁶¹

2.4.5. Normotvorná nezávislost centrální banky

Právní teorie o nezávislosti centrální banky, nehovoří o její normotvorné nezávislosti. Statut ESCB a ECB ani Smlouva o ES taktéž nijak neupravují normativní

²⁵⁹ Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění zákona č. 254/2008 Sb. a zákona č. 93/2009 Sb. Tímto tzv. změnovým zákonem došlo pouze k technickému provedení změn v jednotlivých částech zákona, ale vlastní samostatný zákon je prozatím ve fázi věcného záměru zákona o dohledu nad finančním trhem, jež vláda schválila v září 2008, s tím že předkladatel Ministerstvo financí České republiky, které je primárně odpovědné za přípravu zákonů v oblasti finančního trhu, vypracuje paragrafované znění předmětného zákona do roku 2010. ČNB postupuje v souladu s Dohodou o spolupráci při přípravě návrhů vnitrostátních právních předpisů týkajících se finančního trhu a dalších předpisů, uzavřenou mezi ČNB a Ministerstvem financí České republiky v květnu 2006.

²⁶⁰ Tomášek, M.: Regulace a samoregulace finančních skupin - dvě podoby dohledu v evropském právu, Právník č. 11-12/2000 a tam cit. díla, zejm. K. J. Hopt, Groups of Companies in European Laws, IN: Company systems and affiliations, Tübingen 1985.

²⁶¹ Nejvýraznějším potvrzením tohoto trendu bylo vymezení 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 Irsko, které svůj bankovní dohled převedlo z Central Bank of Ireland v samostatný orgán Single Regulatory Authority.

pravomoc národní centrální banky, i když zakládají normativní pravomoc ECB. Normotvornou nezávislostí je možné rozumět oprávnění centrální banky tvořit právní předpisy, schvalovat a přijímat podzákonné právní předpisy a předkládat v legislativním procesu návrhy zákonných právních předpisů. V této souvislosti se nabízí otázka, pokud tvůrcem centrálně bankovní normotvorby by bylo např. pouze Ministerstvo financí České republiky, zda by nedocházelo jeho prostřednictvím k ovlivňování činnosti centrální banky státem.

Centrálně bankovní normotvorbu lze v zásadě rozdělit do tří skupin a to normotvorbu upravující:

- postavení centrální banky,
- stanovující pravidla subjektům podléhajícím regulaci centrální bankou,
- účast na normotvorném procesu s možností jej ovlivňovat a monitorovat.

V současné době je v oblasti centrálně bankovní normotvorby situace taková, že zákon o ČNB²⁶² opravňuje ČNB samostatně předkládat vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny, peněžního oběhu a trhu, platebního styku a zákonných úprav týkajících se působnosti a postavení ústřední banky státu. S účinností ke dni 1. dubna 2006 po rozsáhlých novelách provedených zákonem Parlamentu České republiky ze dne 2. února 2006²⁶³, kterým byl integrován dohled nad finančním trhem do ČNB, i nadále zůstalo zachováno oprávnění navrhnout vládě zákonné úpravy, týkající se svého vlastního postavení. Z výše uvedeného vyplývá, že v tzv. měnové oblasti je ČNB samostatným předkladatelem zákonných úprav.

Naproti tomu v oblasti devizového hospodářství a regulace vydávání elektronických peněz, ČNB spolu s Ministerstvem financí České republiky předkládá vládě návrhy zákonných úprav.²⁶⁴ Dále v souladu s platným zněním zákona o ČNB²⁶⁵ ČNB spolupracuje s Ministerstvem financí České republiky na přípravě návrhů zákonných úprav v oblasti finančního trhu. Zde tedy již ČNB není spolupředkladatelem,

²⁶² § 37 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁶³ Zákon č. 57/2006 Sb., ve znění zákona č. 254/2008 Sb. a zákona č. 93/2009 Sb.

²⁶⁴ § 37 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁵ § 37 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

ale pouze spolutvůrcem. Zákonem Parlamentu České republiky ze dne 2. února 2006²⁶⁶, jak již bylo řečeno, došlo s účinností k 1. dubnu 2006 ke sjednocení dohledu nad finančním trhem, ale zároveň k omezení pravomoci ČNB v této oblasti, neboť ČNB byla před touto novelou, tj. do 31. března 2006, v záležitostech zákonné úpravy bankovníhonictví spolupředkladatelem s Ministerstvem financí České republiky a de facto pak tvůrcem zákonných předloh. ČNB zůstala zachována pravomoc vydávat podzákonné předpisy, tj. Vyhlášky a Opatření ČNB.

Již dnes je zcela zřejmé, že vymezení oblasti tvorby centrálně bankovních právních předpisů v budoucnosti dozná změn, tj. který subjekt legislativního procesu, v jakém rozsahu a s jakými kompetencemi se bude na něm podílet. Zcela nový vládní návrh zákona o ČNB²⁶⁷, který se v současné době (srpen 2009) nachází v prvním čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a odůvodněním byl v orgánech Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky pověřen vládou České republiky ministr financí České republiky ve spolupráci s guvernérem ČNB, systemizuje odlišně od nyní platné právní úpravy zákona o ČNB, oblast tvorby právních předpisů. Pokud samozřejmě odhlédneme od řazení jednotlivých ustanovení vládního návrhu zákona oproti stávající právní úpravě zákona o ČNB, je patrné, že v návaznosti na primární právo Evropských společenství a na přímo použitelné předpisy Evropského společenství²⁶⁸ postavení, pravomoc, působnost a činnost ČNB se bude po zavedení jednotné měny euro jako měny České republiky odlišovat od nynější centrálně bankovní platné právní úpravy. Účinnost vládního návrhu zákona o ČNB se předpokládá ke dni zavedení jednotné měny euro jako měny České republiky, jedná se tudíž o klouzavé datum.

V oblasti tvorby právních předpisů by ČNB (pokud nedozná tato nová právní úprava zásadních změn v dalších fázích legislativního procesu), oproti stávající platné právní úpravě zákona o ČNB, měla spolu s Ministerstvem financí České republiky připravovat a předkládat vládě České republiky návrhy zákonných úprav v oblasti měny

²⁶⁶ Zákon č. 57/2006 Sb., ve znění zákona č. 254/2008 Sb. a zákona č. 93/2009 Sb.

²⁶⁷ Příprava paragrafovaného znění nového vládního návrhu zákona o ČNB byla zahájena v dubnu 2007, poté, kdy vláda České republiky vzala na vědomí usnesením č. 266 ze dne 19. března 2007 věcný záměr zákona o ČNB. Rozsáhlý věcný záměr zákona o ČNB předcházel vlastní přípravě paragrafovaného znění zákona o ČNB. Předkladatelem věcného záměru zákona o ČNB a rovněž tak paragrafovaného znění je guvernér ČNB.

²⁶⁸ Např. Smlouva o ES (konsolidované znění). D. Protokoly připojené ke Smlouvě o ES, Protokol (č. 18) Statut ESCB a ECB (1992).

a peněžního oběhu a návrhy zákonných úprav, kterým se upravují postavení, působnost, organizace a činnosti ČNB s výjimkou dohledu nad finančním trhem, platebním stykem a vydáváním elektronických peněz. Zároveň ČNB by měla spolupracovat s Ministerstvem financí České republiky na přípravě návrhů zákonných úprav v oblasti finančního trhu, zavedení jednotné měny Evropských společenství, platebního styku, regulace vydávání elektronických peněz a devizového hospodářství.

Z výše uvedeného vyplývá, že v tradiční oblasti působnosti centrálních bank, tj. v oblasti měny, peněžního oběhu a peněžního trhu, kde i podle stávající právní úpravy zákona o ČNB má normotvornou pravomoc výhradně sama ČNB, tzn. předkládá vládě České republiky návrhy zákonných úprav bez spolupředkladatelství s Ministerstvem financí České republiky, dojde k výraznému posunu směrem k omezení nezávislosti ČNB. Spolupráce ČNB a Ministerstva financí České republiky při přípravě a předložení zákonných úprav vládě České republiky se bude také, jak je shora uvedeno, uskutečňovat nejen v oblasti měny, peněžního oběhu a peněžního trhu, ale také v oblasti vlastního postavení, působnosti, organizace a činnosti ČNB, jakožto ústřední banky státu. Celkově se jedná o oblasti v nichž má ČNB rozsáhlou aplikační zkušenost a tudíž i předpoklady pro tvorbu zákonné úpravy. Neopominutelnou výhodou ČNB je skutečnost, že má přímou vazbu na ECB, což je značnou výhodou při realizaci nezbytných konzultací. Je možné konstatovat, že vhodné by bylo při stávajících aplikačních zkušenostech ČNB a přímé vazbě na ECB, ponechat alespoň legislativní práce v počáteční fázi tvorby právních předpisů přímo na ČNB před jejich předložením k projednávání vládě České republiky, kde by již se více angažovalo Ministerstvo financí České republiky. Zároveň pro úplnost je třeba také říci, že spolupředkladatelství návrhů zákonných úprav s Ministerstvem financí České republiky je výhodou v tom, že vylučuje možnost předložit vládě České republiky návrh zákonné úpravy s rozporem, tj. obě instituce budou postupovat ve všech fázích legislativního procesu ve shodě.

Normotvorná nezávislost ČNB je posílena i tím, že podle současné platné právní úpravy zákona o ČNB²⁶⁹ je centrální banka oprávněna vydávat v mezích tohoto zákona opatření a to za předpokladu existence zákonného zmocnění. ČNB tudíž vydává vlastní druh právního předpisu – opatření. Vydání opatření má zjednodušenou legislativní úpravu, tj. příprava se sice po formální stránce podřizuje Legislativním

²⁶⁹ § 49b zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

pravidlům vlády²⁷⁰, ale návrh opatření již není rozeslán do meziresortního připomínkového řízení a není následně projednáván v pracovních komisích Legislativní rady vlády nebo přímo v Legislativní radě vlády samotné.²⁷¹ Návrhy opatření ČNB se projednávají před jejich vydáním s Ministerstvem financí České republiky a Českou bankovní asociací a v některých případech přímo s regulovanými subjekty. Opatření publikuje ČNB ve svém vlastním periodiku, jímž je Věstník ČNB a podepisuje je guvernér ČNB. Opatření ČNB jsou závazná pouze pro vyjmenovaný úzký okruh subjektů, tj. banky, pobočky zahraničních bank, spořitelni a úvěrní družstva, instituce elektronických peněz a pobočky zahraničních institucí elektronických peněz. Vzhledem k tomu, že opatření ČNB obsahují většinou značný počet stran a mají vysoce odborný obsah, tudíž z praktických důvodů je vhodnější, pokud mají zvláštní legislativní proces.

ČNB je účastna legislativního procesu a to se všemi právy a povinnostmi, které vyplývají z Legislativních pravidel vlády a jsou kladeny na tvorbu právních předpisů. ČNB zasilá návrhy právních předpisů v písemné formě do meziresortního připomínkového řízení, dále vypořádává připomínky zásadní i doporučující povahy a je zvána do pracovních komisí Legislativní rady vlády a případně na zasedání Legislativní rady vlády k projednání ČNB předkládaných návrhů právních předpisů. Taktéž je ČNB dále přizvána k projednání návrhů zákonných právních úprav i do sněmovních a senátních výborů. Sama ČNB při přípravě právních předpisů na půdě ČNB postupuje v souladu s Legislativními pravidly vlády, byť jsou pro ni pouze doporučující.

Pro úplnost je třeba dodat, že ČNB s Ministerstvem financí České republiky po sjednocení dohledu nad finančním trhem do ČNB nově vymezila působnost v oblasti primární legislativy (zákonů) a podzákoných právních norem (vyhlášky, opatření)

²⁷⁰ Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816. Účelem Legislativních pravidel vlády je sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět tak ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu. Legislativní pravidla vlády upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy účastných při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů.

²⁷¹ Legislativní rada vlády České republiky je poradním orgánem vlády v oblasti její legislativní činnosti. Je zřízena podle § 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Na legislativním procesu se podílí Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády a pracovní komise Legislativní rady vlády. V rámci Legislativní rady vlády bylo s účinností ke dni 1. ledna 2007 zřízeno 6 pracovních komisí. K návrhům právních předpisů jsou zpracovávána stanoviska předsedy Legislativní rady vlády nebo Legislativní rady vlády samotné.

a to tím, že uzavřela v květnu 2006 dohodu o legislativní spolupráci, která upravuje pravidla spolupráce při přípravě zákonů a prováděcích právních předpisů mezi těmito institucemi v oblasti finančního trhu.

Mezi další významné činnosti ČNB v legislativním procesu nepochybně patří připomínkování všech návrhů právních předpisů, které předkladatelé zasílají prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády České republiky²⁷² k připomínkám také ČNB. ČNB tak má možnost se vyjádřit ke všem návrhům právních předpisů v legislativním procesu a včas reagovat na to, zda nedochází k ohrožení její nezávislosti²⁷³, byť se mnohdy zasílané návrhy právních předpisů její působnosti vůbec nedotýkají. ČNB má právo při přípravě právních předpisů uplatnit k předmětnému návrhu zásadní připomínky. Předkladatel je potom povinen tyto připomínky s ČNB projednat.

V případě, kdy předkladatel připomínce nevyhoví, je povinen ji uvést jako rozpor, který se nepodařilo odstranit v rámci vypořádání připomínek ve vnějším připomínkovém řízení, v samostatném článku materiálu předkládaného pro jednání schůze vlády České republiky a to v tzv. Předkládací zprávě a ve Vypořádání připomínek z vnějšího připomínkového řízení. Pokud se rozpor nevyřeší na úrovni jednání Legislativní rady vlády je dále projednáván na schůzi vlády České republiky za účasti jejích ministrů a vedoucích jiných ústředních orgánů státní správy. S tím také souvisí významné právo guvernéra ČNB, účastnit se jednání vlády s hlasem poradním.²⁷⁴ Pokud by bylo ponecháno pouze na posouzení předkladatele, zda se návrh právního předpisu dotýká působnosti ČNB nebo nikoliv, tudíž jestli předkladatel zašle či nezašle k připomínkám, došlo by k velkému riziku, zda předkladatel posoudil věc zcela správně a ČNB neopominul.

Obecně je možné konstatovat, že přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu, kdy její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, je potřeba zhodnotit nezbytnost rozšíření právní regulace

²⁷² Návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů zákonů, zařazené v elektronické knihovně Úřadu vlády České republiky se zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup na Portálu veřejné správy. Návrh právního předpisu musí být shodný v listinné i elektronické podobě. V případě rozporu listinné a elektronické podoby má přednost elektronická podoba návrhu právního předpisu zařazená do elektronické knihovny.

²⁷³ § 10 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁴ § 11 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené. Při přípravě právního předpisu je potřeba dodržovat, aby právní předpis byl v souladu s právními předpisy vyšší právní síla a s nálezy Ústavního soudu a stal se tak organickou součástí celého právního řádu. Zároveň by měl být v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a nepřítit se právu Evropských společenství a Evropské unie a vůbec koncipován přehledně, formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.

3. Postavení centrální banky v české soustavě veřejné moci

3.1. Ustanovení o centrální bance v ústavním pořádku

Čl. 98 Ústavy, jimž je vymezeno postavení ČNB jako ústřední banky státu, znamenal v kontextu našeho ústavního vývoje jistý mezník. Je sice pravdou, že bývalá SBČS měla své místo v čl. 14 ústavního zákona Národního shromáždění ze dne 27. října 1968²⁷⁵ jako součást soustavy federálních orgánů, nicméně tato ustanovení lze chápat spíše jako kompetenční normu, a to ve dvojitým smyslu.

Ústavní úprava centrální banky státu tak, jak je vlastně poprvé *expressis verbis* zakotvena v Ústavě, vychází z poznatků moderní konstitucionalistiky, kde se postupně docházelo a dochází k požadavkům regulovat postavení centrální banky nejen v ústavách federativních států, kde to je spjato s vertikální dělbou působnosti mezi federací a jejími částmi - o což se jakoby pokoušel i čl. 14 ústavního zákona Národního shromáždění ze dne 27. října 1968²⁷⁶, ale i ve státech unitárních, jakým se stala i Česká republika v roce 1993.

Za analogon ústavy v evropském právu je považována Smlouva o ES. I ta obsahuje ustanovení o centrální bance. Ustanovení původní Smlouvy o ES o orgánech Společenství (původní čl. 4) na základě Smlouvy o Evropské unii²⁷⁷ tzv. Maastrichtské smlouvy, byla doplněna o nová ustanovení čl. 4a, v novém číslování²⁷⁸ čl. 8 Smlouvy o ES ve znění tzv. Amsterodamské smlouvy, podle něhož se zřizují ESCB a ECB.

ESCB a ECB jednají dle čl. 8 Smlouvy o ES v mezích pravomocí, svěřených jim touto smlouvou a Statutem ESCB a ECB, připojeným k této smlouvě.

²⁷⁵ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁶ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁷ Smlouva o Evropské unii byla podepsána dne 7. února 1992 v Nizozemském Maastrichtu a vstoupila v účinnost dne 1. listopadu 1993. Vstupem Smlouvy o Evropské unii v účinnost se z „Evropského hospodářského společenství“ stalo „Evropské společenství“. Pravomoci Evropského parlamentu se rozrostly díky zavedení postupu spolurozhodování a rozšíření spolupráce. Podle Smlouvy o Evropské unii je Evropská unie založena na Evropských společenstvích (první pilíř) a dvou dalších oblastech spolupráce (druhý a třetí pilíř), což je společná zahraniční a bezpečnostní politika a spravedlnost a vnitřní věci.

²⁷⁸ Smlouva o ES byla pozměněna a přečíslována na základě „Amsterodamské smlouvy, jíž se pozměňují Smlouva o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty“. Tato tzv. Amsterodamská smlouva byla podepsána ministry zahraničních věcí patnácti členských států dne 2. října 1997 a vstoupila v účinnost dne 1. května 1999 poté, co byla ratifikována všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními procedurami. Nové číslování podle Amsterodamské smlouvy je používáno i dále v této práci.

Čl. 8 Smlouvy o ES ve znění tzv. Amsterodamské smlouvy je ovšem poněkud méně jasný, pokud jde o postavení ECB, resp. ESCB v soustavě orgánů EU. Jestliže tedy čl. 8 doplňuje dosavadní výčet orgánů EU, který je uveden *taxative* v čl. 7 Smlouvy o ES²⁷⁹, pak z něho samotného není zřejmé, zda se tato soustava doplňuje o obě instituce uvedené v čl. 8 Smlouvy o ES či jen o jednu z nich. Řešení tohoto problému přináší článek 107 Smlouvy o ES, kde je stanoveno, že právní subjektivitu má ECB. ESCB je podle téhož čl. 107 Smlouvy o ES složen z ECB a národních centrálních bank. Místo v soustavě orgánů EU tedy podle výkladu čl. 8 a čl. 107 Smlouvy o ES zaujala 1. lednem 1999, jakožto dnem svého vzniku²⁸⁰, toliko ECB.

Naproti tomu ESCB funguje jako instituce pro koordinaci jednotné měnové politiky EU. ESCB je složen z ECB a ze všech národních centrálních bank všech členských států EU, tedy i těch, které se nezapojily do třetí etapy Hospodářské a měnové unie. V ESCB jsou sdruženy jak centrální banky členů měnové unie, tak centrální banky států, které se dosud třetí etapy Hospodářské a měnové unie neúčastní.

Uvnitř ESCB jsou tak vlastně dvě skupiny centrálních bank. Jednak jsou tam centrální banky členů měnové unie včetně ECB a jednak centrální banky zemí, které se dosud měnové unie neúčastní. Rozdíl mezi oběma skupinami centrálních bank lze jednoduše vyjádřit tak, že zatímco první skupina, tj. členové měnové unie a ECB, provádějí jednotnou měnovou politiku, podržují si členové druhé skupiny, tj. nečlenové měnové unie, každý vlastní měnovou politiku. Ovšem i tento rozdíl je v praxi nepřilíš výrazný, neboť měnová politika obou skupin je výrazně koordinována právě díky ESCB, což je koneckonců i hlavním smyslem této instituce. Jak již řečeno, právní režim ESCB se řídí jednak ustanoveními Smlouvy o ES - zejména čl. 107 -- a jednak Statutem ESCB a ECB.

Z tohoto právního režimu především vyplývají náležitosti právní subjektivity, podle nichž národní centrální banky, jakož i ECB si v tomto systému zachovávají postavení samostatných právnických osob, zatímco ESCB právní subjektivitu nemá. Jinak řečeno, ESCB není *ipso facto* orgánem, nýbrž korporací orgánů, totiž centrálních bank. ECB je tedy součástí orgánů EU, stejně jako národní centrální banka je součástí orgánů jakéhokoliv státu. To vše má ESCB uskutečňovat na zásadách

²⁷⁹ Evropský parlament, Rada, Komise, Soudní dvůr, Účetní dvůr a poradní orgány Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

²⁸⁰ ECB ovšem *de facto* zahájila svoji činnost již 1. června 1998 a 1. leden 1999 je za den jejího vzniku označován *de iure* v duchu litery Smlouvy o ES, která předepisuje zahájení činnosti ECB dnem zahájení třetí etapy Hospodářské a měnové unie.

otevřeného tržního hospodářství, volné soutěže, federalismu a subsidiarity.

U dvou posledně jmenovaných principů se může na první pohled objevovat jistý logický rozpor. K jeho překonání je potřeba si uvědomit, že synergie federalismu a subsidiarity vyplývá z přítomnosti dvou skupin centrálních bank uvnitř systému. Jedněch, kteří se dle principu federalismu musí podřídit jednotné měnové politice, a druhých, kteří si vzhledem k nečlenství v měnové unii mohou na základě principu subsidiarity zachovat autonomii měnové politiky. Ale i u této druhé skupiny jsou aplikovatelná ustanovení čl. 5 Smlouvy o ES o subsidiaritě, totiž rozhodovací pravomoc Evropského společenství v situaci, kdy národní orgány nemohou věci samy a autonomně řešit. Z hlediska věcné příslušnosti plní ovšem centrální banka v každém státu funkci orgánu měnové politiky. V členských zemích EU plní národní centrální banky funkci orgánů měnové politiky jen tam, kde tento členský stát není součástí měnové unie. Pokud je členský stát orgánem měnové unie, odevzdala jeho národní centrální banka veškeré měnové pravomoci do rukou ECB, kdy ECB je orgánem měnové politiky celé eurozóny. Národní centrální banky účastnických států třetí etapy Hospodářské a měnové unie jsou tak pouze národními orgány pro provádění jednotné měnové politiky ECB.²⁸¹

3.2. Vztah centrální banky k ostatním orgánům veřejné moci

Důležitým důsledkem ústavního postavení centrální banky v Ústavě je skutečnost, že se obsahové složky ústavního postavení ČNB dají dovodit přímo z Ústavy samotné.²⁸²

Východiskem ústavní konstrukce postavení ČNB je teorie dělby moci, podle které nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu. Historická zkušenost

²⁸¹ K uvedených otázkám v článku Němcová, H., Trakal, S.: Zásady jednotné měnové politiky a institucionální uspořádání ve třetí etapě Evropské měnové unie, Bankovníctví č. 7/98.

²⁸² Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) 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, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací.

Ústava sice výslovně o nezávislosti ČNB nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy, teleologickým výkladem pojmu "péče o stabilitu měny" a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy, kde je úprava ČNB oddělena od úpravy mocí zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v naší Ústavě vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné. Je však možno poukázat na tu okolnost, že již při projednávání návrhu zákona o SBČS z roku 1992, jehož obsah byl převzat do nyní platného zákona o ČNB, se vycházelo při jednání z prokázání závislosti výše inflace na míře nezávislosti centrální banky.²⁸³

System platné Ústavy tedy nezařazuje ČNB mezi žádnou ze tří moci, tedy ani do systému moci výkonné, zákonodárné nebo soudní. Čl. 98 Ústavy pojmenovává ve větě první prvního odstavce ČNB jako ústřední banku státu. V souvislosti s ústavním vymezením ČNB jako ústřední banky státu zákon o ČNB vymezuje ČNB jako právnickou osobu veřejného práva, mající však i rozsáhlou subjektivitu soukromoprávní ke krytí nutných právních úkonů banky, zejména v oblasti práva obchodního, občanského a pracovního.

Jak vyplývá zejména ze zákona o ČNB je ČNB právnickou osobou. Také je tudíž i subjektem vlastnického práva ke svému majetku a k tomuto majetku zároveň vykonává všechna práva a povinnosti vlastníka. Imanentním pojmovým znakem právnických i fyzických osob je vlastnické právo právnické osoby, tedy i ČNB, které je garantováno Listinou základních práv a svobod. Pouze zákonem lze stanovit meze vlastnického práva včetně jeho omezení nebo vyloučení (vyvlastnění). Avšak zákon o ČNB ani žádný jiný zákon takové meze neobsahuje a tudíž vlastnické právo ČNB k majetku není omezeno v tom smyslu, že by tento majetek patřil někomu jinému. Na rozdíl např. od zákona o ČNB zákon Parlamentu České republiky ze dne

²⁸³ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) 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, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

20. března 1997²⁸⁴, který naopak přímo stanoví, že státní podnik hospodaří s majetkem státu. Z tohoto důvodu je v katastru nemovitostí zapsána jako vlastník budovy svého ústředí v Praze ČNB, nikoli stát. Takto by měla být vždy ČNB zapsána v souvislosti s nemovitostmi v katastru nemovitostí.

ČNB je v souladu s dikcí zákona o ČNB právnickou osobou s postavením veřejnoprávního subjektu, zřízenou zákonem, která plní zákonem vymezené úkoly a je za tímto účelem nadána určitými pravomocemi a tudíž se podílí na výkonu veřejné moci. ČNB tudíž není státní institucí, státním orgánem, ústředním orgánem státní správy, správním úřadem, jsou jí pouze svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a zvláštními právními předpisy²⁸⁵, ani ničím podobným. Charakterizovat ČNB jinak nežli jako právnickou osobu *sui generis*, která se zřizuje zákonem, nemá zákonnou oporu. ČNB je odlišné povahy než státní instituce, jako jsou např. ministerstva, jiné správní úřady, soudy, které ztratily svou doposud spornou právní subjektivitu v důsledku zákona Parlamentu České republiky ze dne 27. června 2000²⁸⁶ a staly se dnem 1. ledna 2001, tj. ke dni účinnosti tohoto zákona, organizačními složkami státu.

ČNB se nestala po 1. lednu 2001 organizační složkou státu, tudíž ani „státním orgánem“ nebo „státní institucí“, ovšem je i nadále právnickou osobou. ČNB je ústavní institucí, nevztahuje se na ní zákon Parlamentu České republiky ze dne 27. června 2000²⁸⁷, což ostatně potvrdilo i v roce 2001 Ministerstvo financí České republiky.

Jak je patrné zejména ze zákona o ČNB je ČNB subjektem vlastnického práva ke svému majetku a k tomuto majetku zároveň vykonává všechna práva vlastníka. Vlastnické právo právnické osoby, tudíž i ČNB, je vlastním pojmovým znakem právnických i fyzických osob a je garantováno Listinou základních práv a svobod.

V obecné rovině jsou v zásadě dány tři kritéria, které jsou charakteristické pro státní orgán, tj. výkon zákonem stanovených kompetencí tzn. podíl na státní moci, založení zákonem a financování činnosti státního orgánu ze státního rozpočtu. ČNB splňuje pouze dvě z těchto kritérií, tj. podíl na státní moci v zákonem stanoveném

²⁸⁴ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁵ Např. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁶ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

rozsahu a zřízení zákonem, kdežto státní orgán musí splňovat všechna tři kritéria. S ohledem na znění zákona České národní rady ze dne 8. ledna 1969²⁸⁸ tzv. kompetenčního zákona, není ČNB zahrnuta ve výčtu ústředních orgánů státní správy, tudíž není ani ústředním orgánem státní správy.

Jako subjekt veřejné správy, disponuje ČNB pravomocemi, které Ústava ve svém čl. 79 odstavci 3 svěřuje pouze správním úřadům. ČNB může tedy obdobně jako správní úřady vydávat na základě zákonné delegace také právní předpisy na základě a v mezích zákona, popřípadě vyhlášovat opatření.

ČNB však není správním úřadem v plném významu tohoto ústavního pojmu. Součástí ústavnosti je ochrana postavení centrální banky státu při plnění jejího hlavního úkolu, kterým je měnová politika. Rozsah měnové politiky není v naší ústavě vymezen. Evropské právo, Smlouva o ES vymezuje rozsah měnové politiky a tím i hlavní úkoly centrální banky ve svém čl. 105 následovně:

- definovat a provádět měnovou politiku,
- provádět devizové operace,
- držet a spravovat oficiální devizové rezervy,
- podporovat plynulé fungování platebních systémů.

Žádný z těchto úkolů nemůže centrální banka provádět ve spolupráci s exekutivou nebo je dokonce exekutivě svěřit úplně. Netýká se to jen měnové politiky, ale třeba i správy devizových rezerv. Například v Itálii musel být v uvedené spojitosti novelizován zákon o bankách²⁸⁹ tak, aby pravomoci v oblasti správy devizových rezerv byly odňaty vládnímu *Ufficio italiano dei cambi* a převedeny ve prospěch *Banca d'Italia*. Kromě shora vypočtených úkolů mohou dle koncepce evropského práva centrální banky vykonávat i úkoly jiné, pokud nezasahují do jejích hlavních úkolů.

Touto formulací se nejběžněji rozumí výkon bankovního dohledu, který v Evropské unii v některých státech vykonávají centrální banky (Itálie, Lucembursko,

²⁸⁸ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁹ Královský dekret č. 1067 o statutu Italské banky z 11. června 1936.

Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko a Španělsko), v některých státech ho vykonávají samostatné orgány (Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Německo, Švédsko a Velká Británie). Také u nás, podobně jako ve jmenovaných státech EU, ČNB vykonává rovněž dohled nad komerčními bankami, což je významným atributem její veřejnoprávní subjektivity. Z hlediska teorie dělby mocí vystává v souvislosti s postavením centrálních bank v poslední době stále častěji teoretická otázka, zda je centrální banka součástí některé ze tří jmenovaných mocí anebo zda se nezačíná vytvářet třeba moc další v podobě jakési moci bankovní nebo měnově - politické.

Na druhé straně moc výkonná může mít přirozené tendence využívat nebo dokonce zneužívat centrálních bank k překonávání finančních potíží vlád prostřednictvím inflačních emisí peněz.²⁹⁰ Takové tendence mají v moderní historii mnoho variant. Reakcí na tyto zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy. Z toho plynoucí rozšiřování „triády dělby mocí“ je přirozené, a proto neobstojí protiargumenty založené na srovnávání se staršími, „klasickými“ ústavami, ve kterých se o nezávislé bance nepíše prostě proto, že ekonomická teorie v době, kdy byly přijímány, ještě dostatečně nepopsala nebezpečí měnových manipulací ze strany exekutivy.²⁹¹

Skutečný rozměr měnové politiky, který podpírá individuální svobody peněžní hodnotou a rovněž ovlivňuje peněžní zásobu, veřejné finance a od nich odvislá odvětví společenského života je tak vyňat z udílení úkolů nositelem státní suverenity, jakož i z kontroly plnění těchto úkolů v oblasti měnové. Lícem této situace je skutečnost, že může být zmařena možnost potenciálních zájmových skupin znovu usilujících o volební mandát ovlivňovat politickými prostředky měnová rozhodnutí, jejím rubem může být i omezení demokratické legitimace voličů.

Toto omezení demokratické legitimace voličů se zdánlivě dotýká principu demokracie, ale přesto je předvídáno ustanoveními Smlouvy o ES i ústavami některých členských států.²⁹² V ústavním smyslu se vychází z toho, že za účelem dosažení nezávislosti měnové politiky je třeba některé ústavní instituce v měnových otázkách

²⁹⁰ Srov. Tomášek, M.: Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky, in Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2002, str. 7 – 41.

²⁹¹ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) 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. dne 20. června 2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

²⁹² Například čl. 88 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

omezit a naopak jiné instituce vybavit odpovídajícími pravomocemi. Tato modifikace demokratického principu v zájmu zajištění měny jako nositele směnné hodnoty je odůvodněna teoretickým a v praxi ověřeným poznatkem, že nezávislá centrální banka přispívá k zajištění hodnoty měny lépe než orgány, které jsou závislé na krátkodobém konsensu politických sil ve státě. Na druhé straně nezávislá centrální banka nemůže zasahovat do jiných politických oblastí, což je účinná bariéra proti skutečnému narušení rovnováhy demokratických principů.

V ústavě z roku 1993 se zcela poprvé v našich ústavních dějinách objevilo systematicky samostatné postavení centrální banky. I když se o ní z Ústavy mnoho nedozvíme, její oddělené postavení v hlavě šesté naznačuje, že ústavodárce nepočítal se zařazením centrální banky ani do jednoho ze tří pilířů moci, tedy ani do moci zákonodárné, výkonné a samozřejmě soudní.

Činnost centrální banky se nepochybně odvíjí od moci výkonné. I když do roku 1948/1950 centrální banky na našem území existovaly jako soukromé banky s privilegii od státu, jejich propojení se státem zajišťovala právě moc výkonná, jmenovitě ministerstvo financí. Z vlivu ministerstva financí na její činnost se centrální banka vymanila až v roce 1965, z vlivu vlády v roce 1992. Hlava šestá naší současné ústavy je odrazem této situace. Otázkou zůstává zda-li novou úpravou postavení centrální banky nechtěl ústavodárce naznačit, že centrální banka je garantem nové moci, vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní, případně kontrolní.²⁹³ Je-li takováto nová moc samostatná proto, že má svoje specifika, která ji od ostatních mocí oddělují podobně jako kupříkladu moc výkonnou a soudní, nebo zda-li jde jen o určité účelové oddělení některého subjektu od státních, aby mohl lépe plnit své funkce, zůstává úvahou. Nezávislost centrální banky na vládě a naopak a možnost vzájemného protipůsobení anebo spolupráce rovného s rovným při hospodářské politice tvoří základ zvláštního postavení ČNB. Postavení české centrální banky vzniklo pouze z pragmatických důvodů, protože se na základě historických zkušeností a ekonomických výzkumů zjistilo, že na vládě nezávislá centrální banka může lépe vykonávat funkce, které od ní stát a společnost očekávají.²⁹⁴

²⁹³ Rozdělení veřejné moci ve státě posuzujeme pouze z horizontálního hlediska, vertikální není při této problematice podstatné.

²⁹⁴ Srov. argumentaci v Filip, J.: Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky – argumenty proti, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001, str. 15 a násl.

Moc zákonodárná určuje moci výkonné meze působení, kontroluje ji, může ji v některých ústavních systémech za stanovených podmínek odvolat, naopak moc výkonná může moc zákonodárnou za určitých podmínek rozpustit a má „právo veta“. Myšlenka dělby moci neznamená jen rozpojení veřejné moci, ale i určité instrumenty, které mají zabezpečit rovnováhu uvedených mocí.²⁹⁵ Moc zákonodárná stanoví moci soudní pravidla, podle kterých ta vykonává svoji činnost.

Ani moc soudní s mocí výkonnou nejsou bez vazeb, když moc soudní může přezkoumávat rozhodnutí výkonné moci a moc výkonná rušit některá soudní rozhodnutí pomocí právních institutů milosti a amnestie. Výkonná moc je rozhodujícím činitelem při inauguraci moci soudní. Výše uvedený systém rovnováhy mocí a vzájemných brzd se v plné míře obtížně uplatní při úvaze nad postavením ČNB. Zatímco moc zákonodárná vymezuje činnost centrální banky, centrální banka nemá žádný instrument jak ovlivnit moc zákonodárnou.

Moc soudní může rušit některá rozhodnutí centrální banky, ani v tomto případě nemůže centrální banka tento vliv nějakým nástrojem vyrovnat. Je možná nedostatkem naší právní úpravy v rovině běžných zákonů, že není náležitě vymezen vztah soudní moci k centrální bance. Orgány EU přímo kritizují stav, kdy v našem právu, zejména v zákoně o bankách nejsou nastaveny mechanismy ochrany centrální banky před zásahy jiných orgánů státní moci. Takové mechanismy předvídá evropské právo a mají být proto součástí národního práva členských států.

Smlouva o ES zná dva způsoby zajištění soudcovské kontroly institucionální nezávislosti ECB. Předně je tu aktivní legitimace ECB k žalobě na neplatnost právního aktu podle čl. 230 odst. 3 Smlouvy o ES, dále její aktivní legitimace k žalobě pro nečinnost podle čl. 232 odst. 4 Smlouvy o ES²⁹⁶, kde může být ECB legitimována rovněž pasivně.

Pro aktivní legitimaci **žaloby na neplatnost právního aktu** platí v případě ECB zvláštní pravidla. Zatímco členské státy, Rada EU nebo Evropská komise nepotřebují pro podání žaloby prokazovat žádnou nezbytnost právní ochrany, neboť jsou tzv. privilegovanými žalobci, může ECB podávat pouze takové žaloby

²⁹⁵ Uvádí se, že zásada, kterou nazýváme teorií rovnováhy mocí a vzájemných brzd, je nerozlučně spjata s teorií dělby moci, takže tvoří její součást a protíváhu k zásadě oddělenosti a nezávislosti jednotlivých mocí. Bez praktického provedení teorie dělby moci si lze demokratický právní stát těžko představit. Veverka, V., Boguszak, J., Čapek, J.: Základ teorie práva a právní filozofie, Codex Bohemia, Praha 1996, str. 184 a násl.

²⁹⁶ Významu této aktivní legitimace svědčí skutečnost, že do vzniku ECB k 1. lednu 1999 příslušela jejímu právnímu předchůdci, totiž Evropskému měnovému institutu, ačkoliv ten, na rozdíl od ECB, neměl právní subjektivitu a nepatřil mezi orgány EU.

na neplatnost, které směřují k ochraně jejích práv, čili mají zajistit zejména její institucionální postavení, resp. její postavení jako nezávislého orgánu EU. V praxi takový požadavek znamená, že ECB musí v případě žaloby na neplatnost prokázat potřebu právní ochrany, což ovšem nemusí být dáno bezprostředním a individuálním dopadem napadené úpravy, například co do ohrožení nezávislosti měnové politiky ECB, nýbrž i z porušení práv spoluúčasti při vydání dotčeného právního aktu, kupříkladu tím, že při přijímání sporného právního aktu nebyla ECB konzultována²⁹⁷, ač tak mělo být z povahy věci učiněno.

Žalobou na nečinnost může být podle čl. 232 Smlouvy o ES požadováno zjištění, že ECB porušila smlouvu tím, že zanedbala přijetí příslušného rozhodnutí.²⁹⁸ Žaloba na nečinnost doplňuje v systému soudcovského zajištění nezávislosti centrální banky žalobu na neplatnost pro případy omisivního jednání. Předpoklady žaloby na nečinnost se obecně podobají předpokladům žaloby na neplatnost do té míry, že členské státy, Rada EU nebo Evropská komise nepotřebují pro podání žaloby na nečinnost, stejně jako v případě žaloby na neplatnost prokazovat žádnou nezbytnost právní ochrany, neboť jsou tzv. privilegovanými žalobci. Avšak na rozdíl od žaloby na neplatnost, kde je ECB oprávněna podávat pouze takové žaloby, které směřují k ochraně jejích práv, nemusí se u žaloby na nečinnost nezbytnost právní ochrany prokazovat. Odstavec 4 čl. 232 Smlouvy o ES totiž výslovně říká, že Evropský soudní dvůr rozhoduje o žalobách na nečinnost podaných ECB nebo proti ní za předpokladu, že jde o oblast pravomocí ECB. Znovu je nutné zdůraznit, že v žalobách na nečinnost přísluší ECB aktivní i pasivní legitimace.

V neposlední řadě lze dodat, že Evropský soudní dvůr má podle čl. 234 odst. 1 písm. b) pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů orgánů ECB.

Evropský soudní dvůr je dále podle čl. 11 odst. 4 Statutu Evropského systému centrálních bank a ECB oprávněn **odvolat člena Řídící rady ECB**, pokud nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění. Řízení o odvolání zahajuje Evropský soudní dvůr na návrh Rady ECB nebo jejího Řídícího výboru. Z výše uvedeného vyplývá, že členy šestičlenného

²⁹⁷ Podrobněji k potřebě konzultace ECB při vydávání komunitárních právních aktů, srov. např. v knize Tomášek, M.: Právní nástupnictví měny euro, Praha 2000.

²⁹⁸ Podrobněji srov. Daig, H. W.: Nichtigkeits und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1985.

Řídicího výboru EC, které ve smyslu čl. 112 Smlouvy o ES jmenuje Evropská rada na návrh členských států a po konzultaci s Evropským parlamentem, může odvolat pouze Evropský soudní dvůr a účinnost odvolání nastupuje jeho rozhodnutím. Je patrné že, citovaná ustanovení Smlouvy se podrobněji nevyjadřují k důvodům odvolání. Díkce, „pokud nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění“ je značně široká a smlouva ji nikterak nespecifikuje.²⁹⁹ Zřejmě se tu očekává, že bližší podrobnosti stanoví soudcovský výklad této části ustanovení čl. 112 Smlouvy o ES. Je sice těžko předjímat, jak by Evropský soudní dvůr rozhodoval a vzhledem ke krátké době činnosti ECB nemůže a skutečně ani není žádný takový judikát ještě ani na obzoru. Patrně by vzal do úvahy tu část díkce čl. 112 Smlouvy o ES, kde se stanoví, že členové Řídicího výboru mají být osoby uznávané a zkušené v měnových a bankovních záležitostech.

Evropský soudní dvůr může být rovněž účasten na **odvolávání členů Rady ECB**, přesněji řečeno, těch jejích členů, kteří nejsou členy Řídicího výboru, čili ještě přesněji řečeno guvernérů národních centrálních bank zemí měnové unie, kteří spolu se členy Řídicího výboru tvoří Radu ECB. Guvernér národní centrální banky může být podle evropského práva odvolán z funkce tehdy, jestliže nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění. Na rozdíl od odvolání člena Řídicího výboru není rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci obligatorní, nýbrž fakultativní. Aktivní legitimaci k podání žaloby Evropskému soudnímu dvoru mají dotčený guvernér nebo Rada ECB. Takové žaloby je přitom třeba podat do dvou měsíců ode dne zveřejnění nebo oznámení odvolání. Pokud odvolání guvernéra nebylo zveřejněno, pak běží subjektivní dvouměsíční lhůta ode dne, kdy se guvernér o rozhodnutí dozvěděl. Podání žaloby nemá podle čl. 242 Smlouvy o ES odkladný účinek. Má-li Evropský soudní dvůr za to, že to okolnosti vyžadují, může nařídít odklad uplatnění napadeného aktu.

Sporná je možnost soudního napadení jmenování člena orgánů ECB. Podle čl. 112 Smlouvy o ES jmenuje členy Řídicího výboru ECB Evropská rada na návrh členských států a po konzultaci s Evropským parlamentem. Zpochybnění jmenovacího aktu Evropským soudním dvorem je možné si představit poměrně obtížně.

²⁹⁹ Právě tuto skutečnost berou někteří odborníci v pochybnost v souvislosti s kritikou Evropské komise vůči našemu zákonu o ČNB. Vystoupení guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy v Senátu Parlamentu České republiky dne 23. března 2001 naznačuje, že obyčejný zákon by měl takové důvody podrobněji a alespoň *demonstrative* vyjmenovávat.

Pokud jde o členy Rady ECB, kteří nejsou členy Řídícího výboru, čili o guvernéry centrálních bank členských států, pak je teoreticky představitelná např. **žaloba pro porušení smlouvy** členským státem podle čl. 226 až 227 Smlouvy o ES.

ECB ovšem nemá u takové žaloby aktivní legitimaci, takže by ji mohla podat kupříkladu Evropská komise, pokud by guvernér národní centrální banky členského státu byl ustanoven do funkce na základě národního zákona o centrální bance, který odporuje právu ES. Jelikož ovšem podle čl. 109 Smlouvy o ES měl každý členský stát zajistit, aby jmenování orgánů jeho centrální banky bylo slučitelné se Smlouvou o ES a se Statutem o ESCB a ECB, není představa, že by mohl být jmenován guvernér národní centrální banky porušením Smlouvy o ES reálná.

Zvláštní postavení ČNB nevzniklo jako projev demokratizace státu a společnosti, vždyť velká část centrálních bank států dnešní Evropské měnové unie byla ještě před deseti lety pod silným vlivem vlády, aniž bychom mohly tyto státy a jejich společnosti označit tehdy za nedemokratické. Probíhá proto diskuse, zda konstituovat tzv. samostatnou „moc měnovou“³⁰⁰ kvůli oprávněnému významu a prestiži centrální měnové instituce, zejména ECB.

Tímto způsobem se mluví kupříkladu o „moci mediální“, jejíž vykonavatelé přes svůj nesmírný faktický význam do výše uvedeného schématu mocí a jejich vzájemných vztahů také nezapadají. Argumenty pro ani proti však ještě zdaleka nebyly vyčerpány, a proto ani nauka nečinila jednoznačný závěr ani v jednom z uvedených směrů. U nás např. V. Pavlíček upozornil, že zařazením centrální banky do zvláštní hlavy Ústavy došlo u nás k narušení teoretické koncepce právního státu, založeného na dělbě moci zákonodárné, výkonné a soudní.³⁰¹

Na činnostech ČNB, které vykonává je nejjednodušší rozhodnout, jaký má ČNB charakter.³⁰² ČNB jednak vystupuje jako garant měnové politiky, jednak je zmocněna regulovat a dohlížet na komerční banky a jiné subjekty. Obě činnosti nelze vždy spolehlivě rozdělit, kupříkladu stanovení povinných

³⁰⁰ Srov. takové mínění v Kandráč, P., Barák, J.: Česká národní banka jako ústřední banka České republiky a její postavení v trestním řízení, *Správní právo* č. 5/1997, str. 308 a násl. a protiargumenty v Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, *Parlamentní zpravodaj* č. 1/2001, str. 17.

³⁰¹ Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB, *Parlamentní zpravodaj* č. 1/2001, str. 17 nebo Hřebejk, J., Pavlíček, V.: *Ústavní právo a státopěda*, Díl II, *Ústavní právo České republiky*, část 1, Linde Praha 2001, str. 284.

³⁰² Formální označení většinou málo osvětluje povahu instituce tam, kde je materiální podstata složitá. Zákonodárce snaží se o rychlé ustanovení instituce, pro kterou si po dlouhých vyjednáváních ujasnil její kompetence, obvykle její formální začlenění opomíjí nebo jej formálně označí bez hlubší úvahy.

minimálních rezerv bank je, jak nástroj měnové politiky, tak prostředek regulace a dohledu komerčních bank a pravidla kapitálové přiměřenosti, úvěrové angažovanosti a pravidla likvidity mají i měnově politický význam.

Nejlepší charakteristiku činností, které ČNB vykonává, nejlépe umožní analýza jejich nástrojů. ČNB provádí měnovou politiku buďto směrem k zahraničnímu trhu, nebo k domácímu prostředí. Není žádným překvapením, že směrem k zahraničí nemůže vystupovat jako regulátor či dozorčí orgán. Pomineme-li případy, kdy zastupuje Českou republiku podobně jako ministerstvo zahraničních věcí České republiky, vystupuje vůči zahraničí vždy v roli podnikatele.³⁰³

Na soukromoprávní bázi jsou nástroje, které používá. Devizové intervence mohou sloužit jako příklad prováděné na zahraničních devizových trzích. Vystupovat také jako podnikatel může centrální banka v domácím prostředí. Příkladem mohou být repo-operace prováděné v domácí měně. Funkce podnikatele je u centrálních bank funkcí tradiční, nadřazeným orgánem se staly většinou až mnohem později.

Centrální banka však v domácím prostředí vystupuje i jinak. Centrální banka vydává obecně závazné právní předpisy – označované jako vyhlášky a opatření. Opatření je obecně závazný právní předpis pouze v materiálním slova smyslu.³⁰⁴ Kromě nich se její činnost projevuje i vydáváním individuálně závazných právních aktů.

Při úvaze nad činností centrální banky spojené s vydáváním podzákonných obecně závazných právních předpisů a individuálně závazných právních aktů zjišťujeme, že takovým způsobem se projevuje i veřejná správa jako orgán výkonu moci veřejných korporací. Tyto orgány se označují jmenovitě jako správní orgány (úřady). Správní orgány (úřady) vydávají na základě zákona a v jeho mezích normativní právní akty nebo akty, jimiž autoritativně určují práva a povinnosti jednotlivým subjektům. Diskutabilní však zůstává aktivita ČNB jako podnikatele.

Pokud nahlédneme do působnosti jednotlivých ministerstev, označíme instituce, které slouží v určité oblasti k podpoře nějaké činnosti s přihlédnutím k takovým institucím, které mají primárně hospodářsko politický význam. V sektoru zemědělství je Státní zemědělský intervenční fond, který pomáhá státní zemědělské politice,

³⁰³ Pojem podnikatele v této kapitole nemusí být totožný s pojmem podnikatele podle ustanovení § 2 odst. 2 Obchodního zákoníku, spíše se pod pojmem podnikatel skrývá osoba provozující obchody v běžném slova smyslu.

³⁰⁴ Viz. níže.

a v sektoru místního rozvoje Státní fond rozvoje bydlení, který pomáhá státní bytové politice. Oba fondy vstupují na trh, aby svými intervencemi podpořily jeho žádoucí vývoj. Státní zemědělský intervenční fond mimo jiné svými nákupy a prodeji zemědělských výrobků a potravin reguluje jejich ceny, Státní fond rozvoje bydlení nakupuje hypoteční zástavní listy za účelem podpory hypotečních úvěrů. Tyto státní fondy se v tomto okamžiku chovají na trhu jako soukromí podnikatelé, jsou vystaveni působení nabídky a poptávky. Podstata těchto státních fondů se váže na majetek poskytnutý veřejnou mocí, nikoliv na souhrn osob, jak je tomu u veřejných korporací.³⁰⁵ Tyto státní fondy jsou veřejnými fondy, protože disponují právní subjektivitou.

Část činnosti obou výše zmíněných fondů připomínají právě aktivity ČNB v oblastech, kdy vystupuje v rovném postavení vůči jiným subjektům. Majetek svěřený státem ČNB je využíván podobným způsobem jako majetek obou fondů. Je možné ovšem podotknout, že majetek obou fondů z velké části slouží k dotacím, jejichž analogie může být těžké najít u centrální banky. Pokud však připomeneme nadstandardní podporu ČNB českým komerčním bankám v Konsolidačním programu II. a Stabilizačním programu v druhé polovině 90. let minulého století a na to, že má centrální banka za podmínky plnění svého hlavního cíle v souladu s ustanovením § 2 zákona o ČNB podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu, celá problematika se jeví v jiném rozměru.

ČNB v sobě spojuje, jak osobní princip pocházející ze správního (veřejného) úřadu, tak majetkový princip z veřejného fondu. Propojením funkce správního (veřejného) úřadu dospějeme k samostatnému veřejnému ústavu. Pokud ČNB vykonává-li činnosti správního (veřejného) úřadu, má jeho postavení, protože jím i materiálně je.

Postavení podnikatele má tehdy pokud vykonává činnost podobnou intervencím státních fondů zastupujících v jejich sektorech podnikající stát. Obdobný problém se zařazením centrální banky do systému státních institucí řešila v souvislosti se založením Bundesbank v roce 1957 i právní věda tehdejší Spolkové republiky Německo. Také se objevovaly obdobné názory o čtvrté moci ve státě, o novém ústavním orgánu atd. Právní teorie nakonec došla k názoru, že Bundesbank je samostatným veřejným ústavem s širokou nezávislostí na vládě a součástí moci

³⁰⁵ Srov. Marková, H.: Rozpočtové právo, 1. vydání, C.H.Beck Praha, 2001, str. 77.

výkonné. Právní úprava německé Bundesbank byla vzorem nové právní úpravy SBČS z roku 1992, a tím i právní úpravy pozdější ČNB. V této souvislosti lze dovodit, že ČNB je také samostatným veřejným ústavem jako německá Bundesbank.

3.3. Ústavní zakotvení cíle měnové politiky

Součástí ústavnosti je ochrana postavení centrální banky státu při plnění jejího hlavního úkolu, kterým je měnová politika, a to v souvislosti se zajišťováním cíle této měnové politiky. Čl. 98 odstavec první věta druhá Ústavy v roce 1993 výslovně stanovil cíl činnosti ČNB jako „*péči o stability měny*“. V této dikci se Ústava v době svého vzniku odlišovala od dikce Smlouvy o ES, kde se v čl. 105 stanovuje za hlavní cíl ECB a ESCB, jemuž se musely přizpůsobit národní centrální banky eurosystému³⁰⁶, „*stabilita cenová*“.

Cíl stanovený pro naši centrální banku v roce 1993 byl proto pojmově širší a zahrnoval v sobě nejen protiinflační opatření, pokud jde o cenovou stabilitu, ale i opatření, měnová, kursová i devizová, pokud jde o stabilitu měny. Ještě na počátku 90. let přetrvávala totiž nejen u nás, ale i v zemích ES přehnaná víra, že intervence centrálními bankami může přispět k ovlivňování vnější stability měny.

Měnová politika ČNB navázala počátkem roku 1993 na měnovou politiku SBČS, která se prostřednictvím regulace měnových agregátů, úrokových sazeb a měnového kursu snažila plnit stanovené cíle vnější a vnitřní stability měny. Dělo se tak ovšem v době, kdy nebyl ještě zcela liberalizován volný pohyb kapitálu a plateb směrem k tehdejšímu Evropským společenstvím a kdy přetrvávala, a to i v Evropských společenstvích samotných, důvěra k udržení měnové stability pomocí úzkých pásem pro výkyvy devizových kursů.

Kromě takových devizových omezení, která měla a mohla u nás částečně přispívat k regulaci měnového kursu centrální bankou, přetrvávala ještě na přelomu let 1992/1993 i v ES přehnaná důvěra v intervence centrálními bankami k ovlivňování kursového režimu v rámci relativně úzkých pásem povolených výchylek směnných

³⁰⁶ Například podle názoru německého Spolkového ústavního soudu E 89, 155, II z 12. října 1993 zakládá povinnost ECB zajišťovat cenovou stabilitu též ústavní povinnost Německa, jakožto členského státu EU, což je příslušným způsobem reflektováno v čl. 88 základního zákona Spolkové republiky Německo.

kursů. Původní konstrukce těchto výchylek v rámci Evropského měnového systému (MS I)³⁰⁷ z roku 1979 předpokládala maximální možnou výchylku $\pm 2,25$ % od centrální parity směnného kursu.

Hrozilo-li nebezpečí, že stanovené rozpětí bude překročeno, musely centrální banky přikročit k intervenci na devizových trzích. Spekulativní útoky na některé slabší měny v roce 1993 ukázaly neudržitelnost úzkých pásem měnových koridorů k zajištění stability měny, a proto bylo v ES toto flukтуаční pásmo rozšířeno na ± 15 % od centrální parity tzv. Bruselským kompromisem, přijatým v srpnu 1993 na společném zasedání ministrů financí a guvernérů centrálních bank zemí ES. U nás důvěra v podobné zajištění stability měny přetrvávala i nadále.

V červnu 1993 byl zaveden dvouměnový koš (65 % DEM, 35 % USD) a úzké pásmo $\pm 0,5$ % byla nadále považována za základní stabilizační faktor. Toto pásmo bylo v roce 1996 rozšířeno na $\pm 7,5$ % - polovinu pásma tehdejšího EMS – a počátkem roku 1997 se ČNB vzhledem ke spekulativním útokům na českou měnu dostala pod obdobný tlak jako centrální banky některých zemí ES na začátku roku 1993. Vzhledem k nákladnosti devizových intervencí přistoupila ČNB v květnu 1997 ke změně měnového kursu na řízený floating, což ovšem ve vztahu k naplňování ústavního cíle stability měny znamenalo další oslabení reálných možností centrální banky, a to i s ohledem na úbytek administrativních nástrojů měnové regulace.

Cíl měnové politiky ČNB, stanovený v čl. 98 Ústavy jako péče o stabilitu měny, se tak koncem devadesátých let ukázal jako přežitý. Pokud jde o liberalizaci volného pohybu kapitálu a plateb, mimochodem jednu ze čtyř základních svobod jednotného vnitřního trhu EU, docházelo u nás k této liberalizaci v průběhu devadesátých let postupně, zatímco v EU byly veškeré bariéry v tomto ohledu odstraněny na základě čl. 56 Smlouvy o ES ke dni 1. ledna 1994.

Veškeré úhrady mezi Českou republikou a členskými státy ES z běžných účtů pouze pro transakce vyplývající z volného pohybu zboží byly zaručeny bez omezení již od 1. března 1992 na základě Prozatímní dohody³⁰⁸, jíž vstoupila předběžně

³⁰⁷ Evropský měnový systém I fungoval v letech 1979 – 1998. Po zavedení jednotné měny euro byl k 1. lednu 1999 nahrazen Evropským měnovým systémem II.

³⁰⁸ Prozatímní dohoda ze dne 16. prosince 1991 o obchodu a otázkách s obchodem souvisejících mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na straně jedné a Evropským hospodářským společenstvím a Evropským společenstvím uhlí a oceli na straně druhé.

v účinnost obchodní část později uzavřené Evropské dohody. Volný pohyb kapitálu mezi Evropskou unií a Českou republikou byl i pro ostatní transakce plně liberalizován k 1. únoru 1995 na základě Evropské dohody³⁰⁹, a to jejich čl. 60 až 64.

Jde zejména o transakce vyplývající z poskytování služeb a z pohybu osob, čili z úhrad za poskytované služby nebo za práci osob pracujících na území druhé smluvní strany. Na základě Evropské dohody se zaručuje volný pohyb kapitálu v souvislosti s přímými zahraničními investicemi společností, založených v souladu se zákony hostitelské země nebo v souvislosti s likvidací či repatriací investic a v souvislosti s repatriací zisků ze zahraničních investic.

Po vstupu Evropské dohody v platnost zaručují smluvní strany volný pohyb kapitálu v souvislosti s investicemi do zřizování firem nebo registrace podnikání soukromých fyzických osob v souladu s podmínkami stanovenými v Evropské dohodě. V důsledku asymetrického pojetí Evropské dohody vůči České republice byly volný pohyb kapitálu a likvidace či repatriace zisků, pokud jde o občany EU, kteří se v České republice zaregistrovali jako samostatně podnikající fyzické osoby, zaručeny až koncem pátého roku po nabytí platnosti Evropské dohody, tj. do konce roku 2000. K tomu přijaly Ministerstvo financí České republiky a ČNB ve smyslu závazků na základě čl. 61 Evropské dohody opatření k uvolnění přímých zahraničních investic do zemí Evropské unie.

Podle těchto opatření Ministerstva financí České republiky a ČNB se s účinností od 1. února 1995 nevyžadovalo devizové povolení podle § 34 zákona Federálního shromáždění ze dne 28. listopadu 1990³¹⁰ k uskutečnění přímé zahraniční investice do členského státu Evropské unie. Zůstala však ohlašovací povinnost podle § 9 tohoto zákona. Tento režim byl pro Českou republiku zrušen ke dni 1. října 1995. Předmětný zrušený zákon nahradil zcela nový zákon Parlamentu České republiky ze dne 26. září 1995³¹¹ a to s účinností od 1. října 1995.

Úvahy o převzetí cíle ECB, totiž cenové stability, do našeho ústavního a právního pořádku se staly velmi silnými nejen v souvislosti se zahájením činnosti ECB

³⁰⁹ Evropská dohoda ze dne 4. října 1993 zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, ve znění Sdělení MZV ČR č. 7/1995 Sb.

³¹⁰ Zákon č. 528/1990 Sb., devizový zákon, ve znění zákona č. 228/1992 Sb.

³¹¹ Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

v roce 1998³¹², ale i v souvislosti s diskusí o novele zákona o ČNB z roku 2000.³¹³ V této novele byla za hlavní cíl ČNB stanovena „péče o cenovou stabilitu“ po vzoru ustanovení čl. 105 Smlouvy o ES. Současně s novelou zákona o ČNB byla předložena novela článku 98 Ústavy, jíž se měla z Ústavy vypustit druhá věta prvního odstavce tohoto článku, hovořící právě o cíli činnosti ČNB.

Zatímco novela zákona o ČNB byla přijata, novela Ústavy byla zamítnuta, čímž se dikce obyčejného zákona dostala do rozporu s Ústavou. Pro nastalou situaci byla zformulována argumentace, že cenová stabilita je součástí stability měnové, čili ústavní formulace je širší a obyčejný zákon tedy ústavní dikci nepopírá, nýbrž jen zužuje. Ústavní soud ovšem shledal takovou situaci nepřijatelnou³¹⁴ a konstatoval v tomto bodě porušení základního pravidla hierarchické výstavby právního řádu, podle něhož zákon nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu právní síly vyšší.

V uvedené souvislosti lze poukázat i na názor německého Spolkového ústavního soudu, že „stát ústavní ochranou vlastnického práva zaručuje volnost vlastníka disponovat se zbožím, čímž však zdaleka nezaručuje, že poptávka na trhu po tomto zboží bude stále ve stejné hodnotě“.³¹⁵ Stejně tak je tomu s měnou a její tržní hodnotou. Stát jako nositel měnové suverenity nemůže přímo zaručit stálou vnější hodnotu měny, nad níž měnovou suverenitu vykonává. Ta je ovlivňována výhradně tržními mechanismy. Stát jako nositel měnové suverenity může nepřímo ovlivnit hodnotu měny prostřednictvím měnové politiky, kterou deleguje na nezávislou centrální banku.

Úlohu nezávislé centrální banky ovšem nelze v tomto ohledu přeceňovat. Ústavní zákon Parlamentu České republiky ze dne 27. listopadu 2001³¹⁶ nově definoval cíl ČNB tak, že se jím stala péče o cenovou stabilitu. Evropské pojetí orientace centrální banky na cenovou stabilitu je nepochybně modernější než naše dřívější pojetí její orientace na stabilitu měnovou.

³¹² ECB *de facto* zahájila svoji činnost v červnu 1998, ovšem *de iure* vznikla až k 1. lednu 1999 spolu se vznikem nové měny euro, jemuž se stala centrální bankou.

³¹³ Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) 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, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

³¹⁵ Nález Spolkového ústavního soudu z 31. března 1998 č. 2 BvR 1877/97 a BvR 50/98.

³¹⁶ Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Cílování cenové stability umožňuje totiž centrální bance daleko lépe prognózovat inflaci, především díky objemu peněžní zásoby a zároveň používat s předstihem, a tedy i daleko efektivněji, nástroje měnové politiky. Ustanovení čl. 98 Ústavy o ČNB lze bez rozpaků řadit k moderním normám evropské konstitucionalistiky. Diskuse o pojetí nezávislosti centrální banky, vedené zejména v letech 2000 až 2001 v souvislosti s novelou zákona o ČNB, posunuly úvahy o podobě a interpretaci tohoto článku významově kupředu. Reformulace cíle měnové politiky ČNB z původní péče o stabilitu měny na péči o cenovou stabilitu, provedená ústavním zákonem Parlamentu České republiky ze dne 27. listopadu 2001³¹⁷, představuje nejen přizpůsobení naší Ústavy moderním ekonomickým okolnostem, ale významně ji sblíží s právem ES.

Pro cílování inflace je potřeba nezávislosti centrální banky na výkonné moci, protože jen nezávislá centrální banka může lépe uskutečňovat cíle měnové politiky. Centrální banka musí počítat s hospodářským a politickým cyklem, jehož hlavním aktérem je bezpochyby vláda, která by se měla pohybovat v obvyklém mezivolebním cyklu čtyř let, který je ale většinou v poslední době zúžen na dva roky. Centrální banka snažící se o cenovou stabilitu může na začátku volebního období počítat s její podporou, protože dezinflace či udržení nízké hodnoty inflace může pomoci odstranit negativní důsledky závěrečných opatření v období před posledními volbami a má dlouhodobě pozitivní vliv na růst hrubého domácího produktu. Naopak koncem volebního období se bude vláda bránit jakýmkoliv restrikcím ze strany centrální banky všemi dostupnými prostředky, protože hospodářský růst nebo jeho zrychlení působí na snižování nezaměstnanosti a zvyšování blahobytu obyvatelstva bez ohledu na to, jestli je zdravý.³¹⁸ Pro spolupráci centrální banky a vlády je proto lepší, když centrální banka dohodne s vládou pouze jednotlivé cíle měnové politiky a vlastní realizace tohoto cíle je ponechána pouze na ní.³¹⁹

Výši inflace a stanovení jejího cíle centrální banka ovlivňuje, ale ke splnění tohoto cíle není nijak nucena a není nikomu odpovědná³²⁰ a i v historii cílování inflace také mnohdy svého cíle nedosáhla. Neodpovědnost ČNB (jejího vedení) vychází z její plné nezávislosti, což vedlo mnohé odborníky z obou stran politického spektra

³¹⁷ Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

³¹⁸ Srov. Jonáš, J.: V zajetí vlastního cíle, *Ekonom* č. 25/1998, str. 20.

³¹⁹ Srov. tamtéž.

³²⁰ Srov. Bažantová, I.: Nezávislost ano, ale..., *Ekonom* č. 25/1999, str. 41.

k úvaze o možném přehodnocení její nezávislosti.³²¹ Tyto úvahy se dočkaly realizace, což bylo základem ke sporu před Ústavním soudem České republiky³²², v němž vyhrál názor politické skupiny blízké vedení centrální banky. Zvýšení kredibility centrální banky by přispělo, kdyby cílování inflace mělo závazný charakter a jeho nesplnění bylo sankcionováno.

Řešení odpovědnosti za nesplnění inflačního cíle centrální banky je možné různými způsoby:

Jednak jakýsi „mravní“ závazek vedení centrální banky, bez právní vynutitelnosti, na dosažení cíle, na kterém se dohodne s vládou. V případě nedosažení cíle by dohoda znamenala určitý morální tlak na vedení centrální banky k tomu, aby opustili svá místa. To by umožnilo těm, kteří je jmenovali do funkcí buď je jmenovat znovu a nebo při nesplnění cíle je odvolat.³²³ Na tento způsob řešení odpovědnosti mají odborníci řadu názorů.³²⁴

Další způsob znamená obměnu pouze v tom, že v případě nedodržení inflačního cíle by bylo odstoupení členů vedení centrální banky vynutitelné. Odpovědnost za nesplnění inflačního cíle by vyžadovala, aby kandidáti na posty představitelů centrální banky počítali s tím, že taková odpovědnost se od centrálních bankéřů očekává. Diskusi je možno vést ještě o tom, zda by měl být inflační cíl formulován jednostranně, tj. závazkem vedení centrální banky vůči společnosti, nebo zda by mělo jít o dohodu s vládou.³²⁵

³²¹ Srov. Bažantová, I. tamtéž a Mach, P.: Nezávislou centrální banku nepotřebujeme, Ekonom č. 36/1999, str. 24 a násl.

³²² Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 90 str. 249) 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, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 22 Nález č. 91 str. 267), ve věci návrhu předsedy vlády a vlády České republiky na vydání nálezů, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. listopadu 2000, kterými jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Lud'ka Niedermayera viceguvernérem České národní banky, se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 285/2001 Sb. První rozhodnutí se částečně opíralo o Ústavou nevyslovené principy nezávislosti centrální banky, které za stejných okolností jako závazné německým Nejvyšším správním soudním dvorem uznány nebyly (srov. rozsudek sp. zn. I C 38/68 ze dne 29. ledna 1973 publikovaný v Neue Juristische Wochenschrift č. 30/1973, str. 1338 a násl.).

³²³ Ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ČNB – omezení volitelnosti členů Bankovní rady.

³²⁴ Srov. Bažantová, I.: Nezávislost ano, ale..., Ekonom č. 25/1999, str. 40 a násl., Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001, str. 17 a násl. a Reytt, T.: Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001, str. 20, také Filip, J.: Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky – argumenty proti, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001, str. 15 a násl.

³²⁵ Srov. Jonáš, J.: Nezávislost centrální banky a inflace, Ekonom č. 36/1994, str. 19.

Kotlán, V.: Zákon o ČNB, inflační cíl a ekonomická teorie, Bankovníctví č. 3/2001, str. 29.

Podle současné právní úpravy vyplývají tyto možnosti odpovědnosti vedení centrální banky za nesplnění inflačního cíle:

Dle ustanovení § 6 odst. 3 zákona o ČNB přibyla s účinností od 1. května 2004 možnost prezidentu republiky odvolat guvernéra ČNB za vážné pochybení a to nejen osobního, ale i profesního rázu. Nevýhodou tohoto ustanovení zákona je to, že mu podléhá pouze guvernér a nikoliv ostatní členové Bankovní rady, i když ta rozhoduje ve sboru. Současné znění zákona o ČNB, právní odpovědnost za nesplnění inflačního cíle zřejmě neumožňuje.³²⁶

Další způsoby odvolání členů Bankovní rady ČNB podle ustanovení § 6 odst. 11 a 12 zákona o ČNB (ztráta bezúhonnosti, zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům a nevykonávání činnosti) se jeví jako zcela nepostačující.³²⁷

Je rovněž potřeba posoudit, jestli by byla odpovědnost centrální banky slučitelná s Ústavou. Podle již výše zmíněného nálezu Ústavního soudu, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb., Ústavní soud z péče o měnovou stabilitu v ustanovení čl. 98 odst. 1 Ústavy vyvozuje, že nutným doplňkem péče o stabilitu měny je nezávislost centrální banky. Proti dohodě centrální banky a vlády o inflačním cíli má tři argumenty:

obavy z inflačních zásahů vlády jednající podle politického cyklu,

ustanovení čl. 108 Smlouvy o ES,

obavy ze zodpovědnosti centrální banky za kompromis při jednání s vládou.

První obava v procesu cílování inflace není tak podstatná, protože časový horizont překračuje období politického cyklu. ECB ani nadnárodním bankám členských států Evropské měnové unie nesmějí být inflační cíle ani měnová politika směřující k těmto cílům ani evropskými ani nadnárodními orgány nařízeny.³²⁸ Proto jediným způsobem možnosti odpovědnosti za morální nedodržení inflačního cíle je sebeomezování členů rozhodujících orgánů, včetně pouhého vzájemného informování.³²⁹

³²⁶ Srov. Sedláček, T.: Nezávislost centrální banky pořetí, *Bankovníctví* č. 6 - 7/2002, str. 24.

³²⁷ Srov. Bažantová, I.: Realita nezávislosti, *Ekonom* č. 44/1999, str. 36 a násl.

³²⁸ Při konstituování Evropské měnové unie byl tento demokratický deficit kritizován. Srov. Stark, J.: *Notenbankunabhängigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion*, *Wertpapiermitteilungen* č. 3/1999, str. 125.

³²⁹ Srov. Tomášek, M.: Evropské právo o nezávislosti centrální banky, *Právník* č. 1/2001, str. 9 a násl.

Větší obavy lze spatřit v kompromisu centrální banky s vládou, ale dohodu lze formulovat tak, aby platil návrh centrální banky spojený s odpovědností jejích představitelů za něj. Kredibilita by se sice proti společné strategii s vládou snížila, ale byla by vyšší než v případě neodpovědnosti vedení centrální banky za splnění inflačního cíle. Omezení nezávislosti centrální banky dohodou o cílování inflace se v době upřednostňování široké nezávislosti centrální banky může jevit jako krok zpátky, ale vzhledem k docílení co největší efektivity mohou být i určitá omezení přínosem.

3.4. Postavení centrální banky v triádě moci

Projevem určitého vyčlenění z hospodářské politiky vlády do působnosti na vládě nezávislé instituce je zřízení nezávislé centrální banky. Česká republika bude v případě přijetí v současnosti navrhovaných komunitárních směrnic zavázána vyčlenit další oblasti hospodářské politiky z pravomoci vlády a svěžit tyto pravomoci na vládě nezávislým regulačním orgánům. V zásadě bude posléze možné i na tyto na vládě nezávislé regulační orgány aplikovat existující závěry, které se týkají postavení centrální banky v rámci našeho ústavně právního uspořádání, mimo jiné jejího vymezení jakožto správního orgánu.

V letech 1997 až 1998 již proběhla v odborném tisku diskuse ohledně postavení ČNB jakožto správního orgánu.³³⁰ V platném znění ustanovení § 1 odst. 3 zákona o ČNB jsou ČNB svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a dalšími zvláštními předpisy. Vymezení postavení centrální banky jako správního orgánu (pomineme úvahy ideologického anachronismu na téma správní orgán v. správní úřad, kdy správní úřad de lege lata je synonymem správního orgánu) může být relevantní i pro případy zřizování dalších analogicky obdobných „nezávislých“ institucí, které vykonávají moc výkonnou. Existenci triády moci (zákonodárné, výkonné a soudní) argumentují R. Ondruš a J. Fenyk pro postavení ČNB jako správního orgánu. Títož autoři zároveň poukázali na skutečnost, že bankovní činnost nepatří ani mezi moc

³³⁰ Srov.: Ondruš, R., Fenyk, J.: Česká národní banka jako státní orgán a její postavení v trestním řízení, *Správní právo*, 1997, č. 2 str. 81 – 91; Kandráč, P., Barák, J.: Česká národní banka jako ústřední banka České republiky a její postavení v trestním řízení, *Správní právo*, 1997, č. 5, str. 305 – 312; Ondruš, R.: Ještě jedno pozastavení nad postavením České národní banky jako státního orgánu, *Správní právo*, 1998, č. 1, str. 20 – 28.

zákonodárnou nebo soudní a východiskem pro jejich úvahu bylo, že vykonavatelem veřejné správy může být buď orgán státu nebo orgán samosprávy. Dále zmínění autoři dospěli k závěru, že vzhledem k tomu, že ČNB není orgánem samosprávy, jedná se o orgán státu a z historického hlediska disponovali předchůdci ČNB postavením správního orgánu buď přímo ze zákona anebo jim ho přiznávala právní věda. Také i důvodová zpráva k platné právní úpravě zdůrazňovala postavení centrální banky jako správního orgánu.³³¹

Naproti tomu autoři P. Kandráč a J. Barák zastávali zcela odlišné stanovisko, když poukazovali na skutečnost, že čl. 98 odst. 1 Ústavy je systematicky řazen mimo hlavu třetí, která upravuje moc výkonnou. Mezi další argumenty patřilo to, že ČNB je při zabezpečování svého hlavního cíle na pokynech vlády nezávislá³³², dále tzv. kompetenční zákon ČNB neuvádí³³³ a v neposlední řadě, že podle zákona o ČNB jsou svěřeny ČNB kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.³³⁴ Dále autoři zdůraznili skutečnost, že ČNB hospodářství nezávisle na státním rozpočtu.³³⁵ Výsledkem těchto diskusí je v současné době ten názor, že centrální banka do klasického systému dělby státní moci nepatří, neboť se „nepodílí na výkonu státní moci, ale vykonává část veřejné moci jako instituce od státu (a státních orgánů) odlišná, byť je ústavodárcem založená a státem zřizovaná“.³³⁶ Pokud se týká vlastní právní povahy ČNB tak je zapotřebí konstatovat, že ČNB není orgánem státu, ale „veřejnoprávním subjektem“ od státu odlišným.³³⁷ Dále ČNB není akciovou společností.

Z odborné literatury se dá dovodit, že ČNB má některé znaky veřejného ústavu. Zároveň jako „ústřední banka státu“ vykonává část z tzv. ostatní veřejné správy „z pověření státu“ (ústavodárce).³³⁸ Toto pojetí je v souladu s existující judikaturou Ústavního soudu, podle kterého je veřejnou mocí taková moc, která autoritativně

³³¹ Srov.: Ondruš, R., Fenyk, J.: Česká národní banka jako státní orgán a její postavení v trestním řízení, *Správní právo*, 1997, č. 2, str. 81 – 91.

³³² § 9 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³³³ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁴ § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³³⁵ Srov.: Kandráč, P., Barák, J.: Česká národní banka jako ústřední banka České republiky a její postavení v trestním řízení, *Správní právo*, 1997, č. 5, str. 305 – 312.

³³⁶ Srov.: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, *Komentář C.H.Beck*, Praha 2007, str. 827 – 828.

³³⁷ Srov.: Ondruš, R., Fenyk, J.: Česká národní banka jako státní orgán a její postavení v trestním řízení, *Správní právo*, Roč. 30, 1997, č. 2, str. 81 – 88.

³³⁸ Srov.: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, *Komentář C.H.Beck*, Praha 2007, str. 823.

rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať přímo, nebo zprostředkovaně. Pokud o právech nebo povinnostech subjektu rozhoduje orgán veřejné moci, tak tento subjekt není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a na vůli subjektu nezávisí obsah rozhodnutí tohoto orgánu. Sám stát disponuje státní mocí a zabezpečuje ji prostřednictvím svého aparátu. Institut „veřejné moci“ je chápán jako institut zahrnující přímou „moc státní“ a dále zbývající „veřejnou moc“.³³⁹ Subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí je svěřena v příslušném rozsahu tzv. zbývající veřejná moc. Ta nemůže být se státní mocí v rozporu a je od ní v jistém smyslu odvozena. Toto rozšiřování počtu „pilířů státní moci“ je zcela legitimní. Neobstojí proto protiargumenty, které jsou založeny na srovnání se staršími „klasickými“ ústavami, které neuvádí nezávislou banku prostě proto, že ekonomická teorie v době, kdy byly přijímány, ještě dostatečně neznala nebezpečí monetárních manipulací exekutivou. „Toto rozšiřování a změny konstitucionality (potřeby a vhodnosti regulace ústavními předpisy) pokračuje s ekonomickým a technologickým vývojem.“³⁴⁰

Centrální banka je v souladu s tímto pojetím vykonavatelem této „zbývající veřejné moci“ a zároveň „jiným orgánem“ ve smyslu zákona Parlamentu České republiky ze dne 24. června 2004.³⁴¹ K tomuto názoru je možné se přiklonit. V případě zřizování jiných na vládě nezávislých institucí nadaných veřejnou mocí je jej možné aplikovat *cum grano salis* i na tyto „nezávislé“ instituce.

³³⁹ Srov.: II. ÚS 75/93 a I. ÚS 41/98.

³⁴⁰ Nález č. 90/2001 Sb. ÚS, sv. 22 (č. 278/2001 Sb. a oprava č. 96/2002 Sb.).

³⁴¹ § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; srov.: Vedral, J.: K rozsahu a působnosti nového správního řádu, in: Vopálka, V. (Ed.): Nový správní řád, ASPI, Praha 2005, str. 27-28 a ve stejném smyslu také: Ossendorf, V.: Zařazení České národní banky do systému institucí veřejné moci, *Jurisprudence*, Roč. 15, 2008, č. 8, str. 15.

4. Závěry pro praxi

Teoretická východiska a teoretické koncepce, naznačené v této práci, mají přímý vztah k praxi. V době překonávání celosvětové finanční krize jsou totiž znovu nastolovány otázky jako míra veřejnoprávního prvku v regulaci finančních služeb, postavení bank a regulačních orgánů v soustavě veřejné moci a v neposlední řadě také nadnárodní systém dohledu nad finančními trhy.

Evropská komise se již od počátku roku 2008 zabývala možnými krizovými jevy evropského a světového finančního systému a vydala v tomto směru sdělení Evropskému parlamentu a Radě EU.³⁴² V něm mimo jiné podtrhuje nutnost zlepšit kvalitu informací poskytovaným investorům a posílit obezřetnostní dohled nad riziky a jejich řízením.³⁴³ V tomto kontextu je nad veškerou pochybnost, že vztah soukromoprávních a veřejnoprávních prvků v dohledu nad finančními trhy se v důsledku překonávání finanční krize jednoznačně vychyluje ve prospěch prvků veřejnoprávních. Úvahy o samoregulačních prvcích při regulaci finančních trhů, které byly velmi časté ještě koncem devadesátých let minulého století, jak výše uvedeno v této práci, se v současných podmínkách stávají obsoletními.

S tím souvisí také vztah centrální banky k regulaci finančních služeb a potažmo místo tohoto vztahu v soustavě veřejné moci. Zasedání Evropské rady pod českým předsednictvím v červnu 2009 přineslo všeobecnou shodu na nové organizaci dohledu nad finančními službami v Evropské unii. Politická dohoda vytvořit v Evropské unii dva evropské regulační úřady – Evropský systém finančních dohlížitelů a Evropskou radu pro systémová rizika – posouvá nejen organizaci dohledu nad finančními trhy, ale také tradiční pohled evropského práva na volný pohyb finančních služeb. Dosavadní systém dohledu byl postaven na zásadě vzájemného uznávání, a tedy i vzájemné důvěry členských států vůči dohledovým orgánům členských států jiných. Nový systém je jednoznačně centralizační, i když si Velká Británie vymínila poměrně silné pravomoci národních dohlížitelů. Hlavním argumentem pro větší centralizaci dohledu nad finančními službami je obava, že národní orgány přestávají být schopny vyhodnocovat rizika celoevropské úrovně v době, kdy většina obchodů

³⁴² Sdělení Evropské komise KOM (2008) č. 122.

³⁴³ Podrobněji srov. Balko, L.: Finanční a hospodářská krize z pohledu finančního práva, Právník 2009, č. 6, str. 631 – 652.

má přeshraniční charakter. Finanční krize nepochybně příznivce těchto centralizačních snah posílila.

Takto centralizovaná konstrukce dohledu nad finančními trhy jednoznačně posouvá vztah dohledu nad finančními trhy k soustavě veřejné moci z úrovně členských států dále na úroveň komunitární, resp. unijní. Je-li dohledová pravomoc soustředěna u centrální banky členského státu tak, jako je tomu u nás, pak se tento posun významně týká i celého vztahu centrální banky k veřejné moci. Je zřejmé, že i celý problém, jímž se zabývá tato práce, získává stále větší evropskou dimenzi, již byl v předchozích kapitolách proto věnován patřičný prostor.

Ovšem i evropská dimenze má svoji širší dynamiku. V době odevzdání této práce není stále jasno ohledně ratifikace Lisabonské smlouvy, která by měla zasáhnout i úpravu vztahu centrální banky k evropské unijní soustavě veřejné moci. Především pokud jde o podíl ECB na konsolidovaném dohledu nad finančními institucemi. V náhodném časovém souladu s prosazováním Lisabonské smlouvy v ratifikačním procesu členských států Evropské unie připravuje Česká republika nový zákon o dohledu nad finančním trhem. Záměrem nového zákona je sjednotit právní úpravu postupů ČNB při výkonu dohledu nad finančním trhem. V současné době je totiž předmětná materie obsažena v řadě právních předpisů upravujících regulaci finančního trhu. Jedná se zejména o zákon o ČNB, zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o sektorové zákony upravující jednotlivé oblasti finančního trhu, kterými jsou zejména bankovníctví, pojišťovnictví, kolektivní investování a obchodování s cennými papíry. Proto má zákon odstranit značnou nepřehlednost a roztržitost stávající právní úpravy a umožnit adresátům právní úpravy zpřehlednění této části právního řádu.

Nová právní úprava má zejména obsahovat obecné zakotvení dohledu nad finančním trhem vymezením jeho cílů, zásad, předmětu a základních dohledových nástrojů, specifika provádění kontrolní činnosti odlišná od obecné právní úpravy obsažené v nyní připravovaném zákoně o kontrole a v neposlední řadě specifika správního řízení prováděného v rámci výkonu dohledu, odlišná od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu. Připravovaný zákon o dohledu nad finančním trhem má zčásti přejímat osvědčené instituty a nástroje dohledu obsažené ve stávající právní úpravě, jež jsou zahrnuty zejména v sektorových zákonech, které zobecní pro všechny oblasti dohledu, sjednotit základní terminologii používanou v legislativě finančního trhu

a dále zčásti má zavést právní úpravu na úseku dohledu zcela novou, a to zejména úpravu pravidel dohledu nad neoprávněným podnikáním na finančním trhu. V této souvislosti je navrhováno přijmout doprovodný změnový zákon obsahující zejména soubor novel sektorových zákonů, ve kterých budou ustanovení o provádění dohledu přejatá do nového zákona o dohledu nad finančním trhem, zrušena.

Ve vztahu k úpravě sekundárního evropského práva nemá náš nový zákon o dohledu nad finančním trhem představovat přímou implementaci předpisů ES, neboť ty jsou již implementovány platnými právními předpisy nebo budou implementovány sektorovými zákony, na které je odkazováno, do data navrhované účinnosti věcného záměru nového zákona. Navrhovaný zákon o dohledu nad finančním trhem je plně slučitelný s právem ES/EU, netransponuje žádnou novou směrnici Evropského společenství do vnitrostátního právního řádu, pouze sjednocuje již existující právní úpravu.³⁴⁴ Ustanovení těchto zákonů, která představují transpozici práva ES/EU,

³⁴⁴ Z pohledu vztahu vnitrostátního práva a práva evropského dopadá na oblast finančního trhu řada směrnic ES/EU, které upravují, vedle podmínek stanovených pro podnikání na finančním trhu, rovněž výkon dohledu nad subjekty podnikajícími na finančním trhu:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (MiFID).

Směrnice Rady 85/611/EHS ze dne 20. prosince 1985 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP), v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/34/ES ze dne 28. května 2001 o přijetí cenných papírů ke kotování na burze cenných papírů a o informacích, které k nim mají být zveřejněny, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/71/ES ze dne 4. listopadu 2003 o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování, a o změně směrnice 2001/34/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/83/ES ze dne 5. listopadu 2002 o životním pojištění, v platném znění.

Směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění); První Směrnice Rady ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/68/ES ze dne 16. listopadu 2005 o zajištění a o změně směrnice Rady 73/239/EHS, 92/49/EHS, jakož i směrnice 98/78/ES a 2002/83/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/17/ES ze dne 19. března 2001 o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, v platném znění.

mají být do nového zákona o dohledu nad finančním trhem převzata. V tomto ohledu se zdá být jisté, že ani změna primárního práva v podobě nové Smlouvy o fungování Evropské unie nebude s naší právní úpravou v rozporu, protože nelze v tomto ani v jiném ohledu přepokládat rozpor mezi primárním a sekundárním právem EU.

Novou dimenzí dohledu nad finančními skupinami je podle Lisabonské smlouvy ustanovení čl. 65 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož mohou mít opatření národního regulátora finančního trhu vliv na možnost omezit volný pohyb kapitálu a plateb mezi členskými státy. Čl. 63 Smlouvy o fungování Evropské unie v souladu s dosavadním vývojem evropské integrace zakazuje všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.

Na rozdíl od Smlouvy o ES, která z volného pohybu kapitálu a plateb nepřipouštěla téměř žádné výjimky, čl. 65 Smlouvy o fungování Evropské unie v návaznosti na prejudikaturu Evropského soudního dvora³⁴⁵ umožňuje členským státům zásahy do volného pohybu kapitálu a plateb tam, kde se uplatňují příslušná ustanovení svých daňových předpisů, která rozlišují mezi daňovými poplatníky podle místa bydliště nebo podle místa, kde je jejich kapitál investován. Členské státy dále mohou učinit všechna nezbytná opatření, jež by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů, zejména v oblasti daňového práva a dohledu nad finančními institucemi, nebo stanovit postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro účely správní či statistické, nebo učinit opatření odůvodněná veřejným pořádkem či veřejnou bezpečností. Je samozřejmé, že uvedené opatření a postupy nesmějí představovat ani prostředek svévolné diskriminace, ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb ve smyslu čl. 63.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (přepracované znění).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu a o změně směrnice Rady 73/239/EHS, 79/267/EHS, 92/49/EHS, 92/96/EHS, 93/6/EHS a 93/22/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/78/ES a 2000/12/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES ze dne 18. září 2000 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES (PSD).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/44/ES, kterou se mění směrnice Rady 92/49/EHS a směrnice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES (přepracované znění) o procesních pravidlech a hodnotících kritériích pro obezřetné posuzování akvizic a zvyšování podílů ve finančním sektoru.

³⁴⁵ Např. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C - 204/90, Hanns-Martin Bachmann v. Belgie, SbSD 1992, s. I- 249 nebo ve věci C - 484/93, Svensson & Gustavsson v. Ministre du Logement et de l'Urbanisme, SbSD 1995, s. I-3955.

Taková opatření k omezení volného pohybu kapitálu a plateb je sice obtížné si prakticky představit, nicméně v kontextu krize finančních trhů konce roku 2008 musely orgány dohledu nad finančními trhy některých členských států Evropské unie (zejména Belgie nebo Německa) podniknout řadu kroků mimo rámec vnitřního trhu Evropské unie. Do budoucna tedy nelze stoprocentně vyloučit ani možná omezení volného pohybu kapitálu ani nelze stoprocentně věřit, že by dohled nad finančními trhy směřoval k unifikaci jeho subjektu na evropské úrovni.

Prameny

LITERATURA:

- Bakalář, L.: Plánovitost v působení banky, Finance a úvěr č. 6/1975.
- Bakeš, M.: Finanční právo, 4. vydání, C.H.Beck, Praha 2006.
- Bakeš, M.: Československá peněžní soustava, Acta universitatis Carolinae – Iuridica č. 2/1982.
- Bakeš, M.: Banky v socialistickém hospodářství, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 3/1980.
- Balko, L.: Finančná a hospodárska kríza z pohľadu finančného práva, Právnik 2009.
- Bannock, G, Manser, W.: The Penguin International Dictionary of Finance, Peguin Books 1995.
- Barák, J.: K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky, IN: Deset let Ústavy České republiky (Kysela, J, ed.), Praha 2003.
- Bažantová I.: Ústavní zakotvení centrálních bank působících na našem území v Pocta Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Linde, Praha 2004.
- Bažantová, I.: Nezávislost ano, ale ..., Ekonom č. 25/1999.
- Bažantová, I.: Realita nezávislosti, Ekonom č. 44/1999.
- Daig, H. W.: Nichtigkeits und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1985.
- Daneček, J.: Rašín a Engliš – dvě významné měnové autority první republiky, Finance a úvěr č. 6/1991.
- Eijffinger, S.C.W., Hoeberichts, M.M., Schaling, E.: A Theory of Central Bank Accountability, CEPR Discussion Paper No. 2354, Tilburg University (Center), Center for Economic Policy Research 2000.
- Eliáš, K., Zuklínová, M.: Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, 1. vyd., Linde, Praha 2001.
- Engliš, K.: Malá finanční věda, Praha 1946.

- Filip, J.: Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky – argumenty proti, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001.
- Havelka, J. v Kolektiv autorů: Slovník veřejného práva československého, V. svazek, Eurolex Bohemia, Praha 2000.
- Hayek, F. A.: Law, Legislation and Liberty, Vol. 1. Rules and Order, Routledge & Kegan Paul Ltd. 1973.
- Hejkal, J.: Zainteresovanost chozrasčotních jednotek na hospodářských výsledcích, Politická ekonomie č. 4/1987.
- Horan, M.: Měnová politika se zvláštním zřetelem k středoevropským měnovým poměrům, Knihovna sborníku věd státních a správních, Praha 1945.
- Huber, E.R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band IV (1969).
- Hřebejk, J., Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001.
- Hřebejk, J., Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, Díl II, Ústavní právo České republiky, část 1, Linde, Praha 2001.
- Ipsen, H.P.: Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972.
- Jonáš, J.: V zajištění vlastního cíle, Ekonom č. 25/1998.
- Jonáš, J.: Nezávislost centrální banky a inflace, Ekonom č. 36/1994.
- Kandráč, P., Barák, J.: Česká národní banka jako ústřední banka České republiky a její postavení v trestním řízení, Správní právo č. 5/1997.
- Karfíková, M., Příklad, V., Čechová, J.: Základy pojišťovacího práva, Orac, Praha 2001.
- Kelsen, H.: Všeobecná teorie norem, 1. vyd. Masarykova univerzita, Brno 2000.
- Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995.
- Kolektiv autorů: Ekonomická encyklopedie, I. díl, Svoboda 1984.
- Kopecký, O.: Bankovní regulace v meziválečném Československu, Finance a úvěr č. 5/2001.
- Kotlán, V.: Zákon o ČNB, inflační cíl a ekonomická teorie, Bankovníctví č. 3/2001.

- Krejča, F.: K realizaci přestavby na bankovní měnovém úseku, Finance a úvěr č. 6/1988.
- Kučera, M.: Pravidla řízení úvěrové emise v podmínkách členité bankovní soustavy, Finance a úvěr č. 5/1989.
- Lacina, V.: Měnová politika v prvním desetiletí Československé republiky, Český časopis historický č. 1/1993.
- Lacina, V., Slezák, L.: Státní hospodářská politika v ekonomickém vývoji první ČR, Historický ústav, Praha 1994.
- Lacina, V.: Od zlaté měny k devalvaci, Měnová politika v Československu v letech 1929 – 1934, Moderní dějiny č. 1/1993.
- Mach, P.: Nezávislou centrální banku nepotřebujeme, Ekonom č. 36/1999.
- Marková, H.: Rozpočtové právo, 1. vyd., C.H.Beck, Praha 2001.
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C.H.Beck, Praha 2007.
- Němcová, H., Trkal, S.: Zásady jednotné měnové politiky a institucionální uspořádání ve třetí etapě Evropské měnové unie, Bankovníctví č. 7/1998.
- Ondruš, R., Fenyk, J.: Česká národní banka jako státní orgán a její postavení v trestním řízení, Správní právo č. 2 /1997.
- Oppermann, T.: Der Maastrichter Unionsvertrag – Rechtspolitische Wertung, in Hrbek, R.: (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftliche Kontroverse 1993.
- Ossendorf, V.: Zařazení České národní banky do systému institucí veřejné moci, Jurisprudence Roč. 15 2008.
- Pavlíček, V.: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, Parlamentní zpravodaj č. 1/2001.
- Palkovský, B.: Národní banka československá a náprava měny, Vesmír, Praha 1925.
- Petřivalský, J.: Úvěrová a měnová politika, Nakladatelství technické literatury, Praha 1973.
- Pohl, O.: K návrhu na novou organizaci bankovní soustavy ČSSR II, Finance a úvěr č. 3/1969.

- Potáč, S.: Podíl státní banky československé na socialistické výstavbě, Finance a úvěr č. 5/1975.
- Potáč, S.: Bankovní systém v přestavbě hospodářského mechanismu, Finance a úvěr č. 1/1990.
- Procházka, P.: v článku Euro – výzva pro české bankovníctví na prahu integrace ČR do Evropy, Financial Review č. 9/98.
- Půlpánová, S., Půlpán, K.: Bankovní úřad při ministerstvu financí (1919 - 1926), Finance a úvěr č. 8/1994.
- Půlpánová, S., Půlpán, K.: K 50. Výročí měnové reformy v roce 1945, Finance a úvěr č. 11/1995.
- Revenda T.: Centrální bankovníctví, Management Press, Praha 2001.
- Reytt, T.: Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ČNB, Parlamentní zpravodaj č. 1/1001.
- Sedláček, T.: Nezávislost centrální banky potřebí, Bankovníctví č. 6-7/2002.
- Silin, N.: Rakousko-uherská banka, B. Kočí, Praha 1920.
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář C.H.Beck, Praha 2007.
- Stark, J.: Notenbankunabhängigkeit in der Wirtschafts und Währungsunion, Wertpapiermitteilungen č. 3/1999.
- Stejskal, J.: Podíl Státní banky československé na socialistické výstavby, Finance a úvěr č. 5/1985.
- Stejskal, J.: Bankovní měnová politika po roce 1985, cíle a úkoly měnového plánu na rok 1986 a předběžného měnového výhledu na 8. pětiletku, Finance a úvěr č. 2/1986.
- Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla, UP Olomouc 2000.
- Šiška, M.: Grandiozní loupež, Ekonom č. 7/1993.
- Tomášek, M.: Právo zahraničních investic v Čínské lidové republice, Academia, Praha 1990.
- Vedral, J.: K rozsahu a působnosti nového správního řádu, in: Vopálka, V. (Ed.): Nový správní řád, ASPI, Praha 2005.
- Vencovský, F.: Měnová politika v české historii do roku 1948, Česká národní banka, Praha 2001.
- Vencovský, F.: Dvě kapitoly z dějin našeho bankovníctví, Bankovníctví č. 13/1997.

- Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Nadace Universitatis Masarykiana, Brno 1997.
- Vencovský, F.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, Praha 1999.
- Vencovský, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr č. 4/1996.
- Vencovský, F.: Mnichov 1938 – počátek měnové a finanční devastace české ekonomiky, Finance a úvěr č. 9/1998.
- Vencovský, F.: Naše měnové reformy a odluky, Finance a úvěr č. 9/1993.
- Veverka, V., Boguszak, J., Čapek, J.: Základ teorie práva a právní filozofie, Codex Bohemia, Praha 1996.
- Wade, E., Bradley, A.: Constitutional and Administrative Law, Longman 1991.
- Ware, R.: EMU: The Constitutional Implications, Research Paper 98/78, House of Commons Library, 1998 London.
- Weyr, F.: Teorie práva, Orbis, Praha 1936.

DALŠÍ ZDROJE:

- <http://www.ecb.int/>
- <http://www.eu-financial-system.org/>
- <http://www.europa.eu/>
- <http://www.eur-lex.europa.eu/>
- <http://www.cnb.cz/>