

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

## **ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA – PRÁVNÍ POSTAVENÍ**

### **Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Diplomant: Marianna Nováková

Datum vypracování práce: 30.6.2009

Prohlášení studenta:

*„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“*

V Příbrami, dne 30.6.2009

.....  
Marianna Nováková

Poděkování:

Tímto děkuji vedoucímu diplomové práce, JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D., za cenné faktické a formální připomínky a možnost diplomovou práci na dané téma zpracovat.

## Obsah

1.	Úvod	6
2.	Širší souvislosti historie vzniku peněz, bank a centrálního bankovníctví	7
	2.1. Vznik peněz	7
	2.2. Počátky bankovního systému	8
	2.3. Obecné otázky centrálního bankovníctví	9
	2.3.1. Zakládání centrálních bank	10
	2.4. Centrální banka a její funkce	11
3.	Nezávislost centrálních bank	16
	3.1. Pojem nezávislosti centrální banky	16
	3.2. Principy nezávislosti centrálních bank	17
	3.3. Otázka odpovědnosti centrální banky	19
	3.4. Vztah nezávislosti a odpovědnosti	21
4.	Bankovníctví na území ČR	22
	4.1. Bankovní systém v období 1. republiky (1918-1939)	22
	4.2. Období protektorátu (1939-1945)	23
	4.3. Poválečné období (1945-1948)	24
	4.4. Bankovní systém v období socialismu (1948-1989)	24
	4.5. Bankovní systém po roce 1989	25
5.	Základní prameny právní úpravy ČNB	27
6.	Ústavněprávní úprava postavení ČNB	27
	6.1. Úprava ČNB de constitutione ferenda	30
7.	Ústavní rozměr vztahu ČNB a ostatních nejvyšších orgánů státu	32
	7.1. ČNB a prezident republiky	32
8.	Zákonný rozměr vztahu ČNB a ostatních nejvyšších orgánů státu	36

8.1. ČNB a Parlament ČR	36
8.2. ČNB a vláda	37
8.3. ČNB a moc soudní	38
8.4. ČNB a Nejvyšší kontrolní úřad	39
9. Zákonná úprava ČNB	39
9.1. Hlavní rysy původního zákonného postavení	40
9.2. Současný stav zákonného postavení ČNB	41
9.2.1. Vliv zákona č. 442/2000 Sb., a nálezu Ústavního soudu č. 278/2001 Sb., na postavení ČNB	42
9.2.2. Dokončení harmonizace zákonem č. 127/2002 Sb.	44
9.3. Základní povaha ČNB	45
9.3.1. Právní osoba sui generis	45
9.3.2. Orgán integrovaného dohledu nad finančním trhem	46
9.3.3. Správní úřad	49
9.3.4. Hospodaření s majetkem	52
9.4. Hlavní cíl činnosti	54
9.5. Aspekty organizační struktury ČNB	56
9.5.1. Bankovní rada	56
9.5.2. Výbor pro finanční trh	59
10. K návrhu nové právní úpravy ČNB	60
11. Závěr	65
12. Seznam použité literatury	67
13. Seznam zkratk	70
Summary	71
Klíčová slova	72

## 1. Úvod

Vývoj každé lidské společnosti směřuje k nahrazení naturální směny směnou peněžní, která způsobí dynamický rozvoj ekonomiky, neboť „vynález“ peněz vede k usnadnění, zlevnění a zpřehlednění směny jednotlivých výrobků. Ruku v ruce se vznikem peněz jde i vývoj bankovního sektoru, v jehož rámci představuje významný mezník vznik centrálního bankovníctví. Současný pohled na centrální banky ukazuje, že v tržních ekonomikách mají své nezastupitelné místo, neboť patří mezi veřejnoprávní instituce, které rozhodujícím způsobem ovlivňují makroekonomické ukazatele národního hospodářství jako celku.

Centrální bankovníctví na našem území nemá příliš dlouhou tradici, pokud odhlédneme od vývoje před vznikem samostatného Československa, lze jeho postupné formování nalézt až za 1. republiky. V České republice plní funkci centrální banky od roku 1993 Česká národní banka, jejíž právní postavení v rámci našeho právního řádu je předmětem této diplomové práce. Centrální banka v České republice je především institucí ústavní. Tato skutečnost se odráží zejména v tom, že ucelený obraz právního postavení ČNB je podán pouze v případě zohlednění jak norem ústavněprávních, tak následně i úpravy provedené běžnými zákony, které na primární ústavní text navazují.

Cílem této práce je objasnit právní postavení ČNB z hlediska výše naznačené právní úpravy. Pozornost je věnována zejména ústavnímu a zákonnému zakotvení vztahů centrální banky a nejvyšších orgánů státní moci. Opomenut není ani vývoj těchto vztahů s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, neboť právě rozhodovací činnost vrcholného orgánu ochrany ústavnosti významným způsobem přispěla k upevnění nezávislého postavení ČNB. Pojednání o nezávislosti centrálních bank coby charakteristickým znakem těchto institucí je rovněž součástí této diplomové práce.

Práce je v menší míře doplněna o ekonomický pohled na otázky s centrálním bankovníctvím úzce související, tj. vznik peněz a bankovního sektoru jako takového, hlavní funkce zabezpečované centrálními bankami a stručnou historii centrálního bankovníctví na našem území.

Závěr diplomové práce je věnován vládnímu návrhu nové právní úpravy ČNB předloženému zákonodárnému sboru k projednání letos na jaře, jehož cílem je upravit postavení naší centrální banky s ohledem na předpokládaný vstup ČR do eurozóny.

## **2. Širší souvislosti historie vzniku peněz, bank a centrálního bankovníctví**

### **2.1. Vznik peněz**

Celá historie vzniku bank a posléze centrálního bankovníctví je spojena s otázkou vzniku peněz, jenž je podmíněna okolností, že značnou část historie lidstva provází směna zboží. Tyto transakce – naturální směny zboží však vyžadovaly oboustrannou shodu potřeb, které vždy nebylo možno v daném místě a čase dosáhnout. Naturální směna tak velkou měrou omezovala další rozvoj společnosti, jelikož její náklady bránily dělbě práce a specializaci. A byla to právě dělba práce, která umožnila specializaci činností a stala se tak hybatelem vývoje lidské společnosti. Cestou k omezení nákladů směny a umožnění specializace v různých oborech lidské činnosti, bylo nahrazení naturální směny, směnou peněžní.

Peněžní směna však nepřišla sama od sebe – podmínkou bylo, aby peníze jako univerzální prostředek směny byl lidmi akceptován. Důležitý mezník představuje ochota lidí přijmout to, co sami sice nepotřebují, ale jiní lidé budou ochotni za tuto hodnotu směniti zase jiné zboží. V minulosti se ve funkci peněz objevovaly různé komodity (dobytek, obilí, kakaové boby, sůl, sukno, čaj, atd.), většinou však pouze dočasně. Jako peníze tak nemohly dlouhodobě obstát věci obecné spotřeby, u kterých nebylo možno garantovat jejich trvalou hodnotu.

Z těchto důvodů se jako nejobvyklejší platidlo rozšířilo zlato a stříbro, tj. kovy poměrně vzácné, a vzhledem k nákladům na jejich těžbu a získání, také drahé. Dalo se rovněž předpokládat, že jejich množství nebude náhle a neočekávaně vzrůstat. Lidé proto začali drahým kovům důvěřovat a pro směnu je používat. Hodnota drahých kovů<sup>1</sup> navíc mohla být jednoduše určena jejich prostým zvážením a tím je předurčila k použití ve formě kovových platidel – mincí.

Drahé kovy a kovové mince z drahých kovů proto převzaly na mnoho staletí úlohu univerzálního platidla při směnném obchodě. Tento způsob směny s využitím drahých kovů coby platidla byl však postupem času a především rozvojem bankovníctví překonán a nahrazen platebními prostředky v papírové podobě.

---

<sup>1</sup> Vyjma drahých kovů byly coby univerzální platidlo při směně zboží užívány také drahokamy, jejichž rozšíření však zabránil obtížnější způsob jejich ohodnocení, které se nedalo stanovit pouhým zvážením, jelikož se u nich vyskytuje mnoho odlišností majících vliv na jejich hodnotu.

Vznik papírových bankovek se váže ke vzniku prvních bank. Papírové bankovky ve své původní podobě v podstatě plnily úlohu stvrzenek - potvrzení o uložení zlata. Celý systém papírového bankovníctví ve své původní podobě byl postaven na důvěře lidí, že mohou kdykoliv směnit zpět své bankovky za uložené zlato. Z toho je možné dospět k závěru, že lidé nepotřebují vlastnit drahé kovy v jakékoli podobě, ale mnohem důležitějším momentem je záruka, že od nich ostatní v kteroukoliv dobu přijmou papírovou podobu záruky vydanou bankou.

## 2.2. Počátky bankovního systému

Tradice bankovníctví úzce souvisí s provozováním obchodní činnosti a proto jsou první zmínky o bankovníctví zaznamenány především v oblastech s čilým obchodním ruchem, tj. v Itálii druhé poloviny 13. století, kdy se začalo s výměnou zboží uskutečňovanou prostřednictvím mincí. Za nejstarší veřejně kontrolovanou úvěrovou instituci na světě je považována italská „Banca Monte dei Paschi di Siena,“ založená v roce 1472 [POL06].

Bankovní systém vzniklý v druhé polovině 17. století v Anglii je považován již za moderní systém bank s částečnými rezervami, u jehož zrodu stáli angličtí obchodníci, kteří mívali v hotovosti příliš velké množství mincí, které začali ukládat do „bezpečí“ v královské mincovně. Nicméně ani zde se vývoj bankovníctví neobešel bez jakýchkoli problémů, které způsobil zejména zásah panovníka do vztahů mezi touto „emisní institucí“ a obchodníky, vedený úmyslem krále vynutit si od obchodníků poskytnutí půjčky. Panovníkův zákaz adresovaný královské mincovně znemožňující vydat obchodníkům jejich peníze tam uložené, vedl k narušení důvěry, jejímž důsledkem byl počátek ukládání mincí k soukromým zlatníkům. První banky, jež je možné označit za banky s částečnými rezervami, pak vznikly právě z těchto zlatníků, kteří brzy poznali, že ke krytí výdajů jim stačí rezervy jen okolo 20% uložených peněz a z původní úschovy mincí se stal rentabilní obchod spočívající v půjčování peněz na úrok. Vývoj bankovníctví v Anglii významně ovlivnilo založení Bank of England (1694) - pozdější centrální banky, skupinou finančníků, jež získali od krále souhlas vydávat bankovky, přijímat vklady a poskytovat půjčky. Následovalo rovněž poskytování půjček a přijímání vkladů od menších bank, což napomohlo ke stabilizaci bankovního systému a celkovému úspěšnému hospodářskému vývoji Anglie [HOL02].

Výše popsany, v hrubých rysech naznačený, počáteční vývoj bankovníctví, přispěl k formování současných **dvou základních podob bankovních systémů** tj. bankovních



systemu jednostupňových a dvoustupňových. Obecně se bankovním systémem rozumí organizace, resp. souhrn a způsoby uspořádání vztahů mezi bankovními institucemi v dané ekonomice [REV01].

Pro **jednostupňové uspořádání** je charakteristické provádění prakticky veškerých operací prostřednictvím jediné (centrální) banky, vyjma některých specializovaných činností jako např. zahraničního obchodu, služeb poskytovaných sektoru obyvatelstva a financování investiční výstavby, ponechaných v rukou velmi omezeného počtu dalších bank. Tento systém se zpravidla uplatňuje v netržních ekonomikách představovaných totalitními režimy a zeměmi s centrálně plánovanou ekonomikou. Právě i činnost těch nemnoha dalších bank je určována z centra stanovenými úkoly v podobě plánů s tím, že cílem jejich činnosti není maximalizace zisku, ale splnění ukazatelů předepsaných plánem. Tyto banky jsou z funkčního hlediska „pobočkami“ centrální banky, která ve vztahu k nim sice zaujímá dominantní postavení, ale v systému jako celku hraje spíše pasivní roli. Činnost centrální banky není podmíněna potřebami ekonomiky, ale je odrazem zájmu politických elit.

Naproti tomu **dvoustupňový bankovní systém** je představován oddělenou centrální bankou od bank obchodních. Centrální banka neprovádí běžné činnosti spadající do kompetence těchto bank, neřídí přímo činnosti ostatních bank a nezabývá se ani úvěrováním podnikatelských aktivit. Obchodní banky coby nedílná součást tohoto systému vyvíjí vlastní podnikatelské aktivity, jejichž cílem je vytváření zisku v poměrně široce vymezeném rámci daném pravidly regulace a bankovního dohledu. Dvoustupňový bankovní systém je charakteristický pro ekonomiky založené na principech tržního hospodářství z čehož vyplývá, že existence bank je závislá na jejich ekonomických výsledcích a ani případný úpadek banky není vyloučen. Z hlediska ekonomické teorie může být dvoustupňový bankovní systém dále členěn na systém univerzální a specializovaný, vysoce otevřený a málo otevřený, a pobočkový, unitární a propojený.

### **2.3. Obecné otázky centrálního bankovníctví**

Příčiny vzniku centrálních bank je možno hledat jednak ve sklonu panovníků a vládců k rozhazovačnosti, jejichž hlavním zájmem bylo mít banku, jež bude schopna pokrýt financování jejich potřeb a zároveň v omezenosti zdrojů v podobě drahých kovů. Ve své podstatě šlo o soustředění finančních prostředků dotýkajících se státní pokladny ve vlastních rukou. Činnost bank spočívala zejména ve vedení účtů pro vládu resp.

panovníka a úvěrování schodků státní pokladny většinou prováděné „doplňováním“ chybějících peněžních prostředků. Teprve později jsou centrálním bankám svěřovány i další funkce. Zmíněné neomezené a v podstatě nekontrolovatelné krytí potřeb vládnoucí vrstvy formou vypůjčováním peněz brzy dosáhlo rozměrů velkého problému, jehož základ spočíval v přílišném množství peněz v oběhu. Všechny tyto okolnosti nakonec způsobují rozvrácení státních financí a následné omezení vládních výpůjček. Dnešní realita čerpající z naznačených historických zkušeností je ve státech s vyspělou ekonomikou charakterizována buď striktním zákazem, popř. stanovením limitů pro úvěrování vlád (např. formou krytí úvěru cennými papíry). I přes všechny tyto skutečnosti lze nadále pozorovat snahu mnohých vlád o podřízení činnosti centrální banky.

S tím, jak centrální banky postupně přestaly plnit pouze funkci státní pokladny a do jejich kompetence byly zahrnuty i další činnosti, získaly zejména postavení centrálního emitentem peněz, začaly se na vrcholné úrovni zabývat prováděním měnové politiky směřující k zajištění stabilní cenové hladiny a regulací ostatních institucí působících na finančním trhu. Kromě uvedeného dnes vystupují i coby banka bank, banka státu a správce devizových rezerv.

### 2.3.1. Zakládání centrálních bank

Zakládání centrálních bank probíhalo v různých státech různými způsoby, které byly odrazem historických souvislostí vývoje bankovního systému v dané zemi jako celku. Mezi nejznámějšími způsoby [REV05] lze na prvním místě uvést založení centrální banky **pověřením některé z existujících obchodní bank výkonem základních činností** – např. z pověření krále vznikla švédská centrální banka „Sveriges Riksbank.“ Ta byla původně (od roku 1656) soukromou obchodní bankou, kterou po problémech se směnitelností vlastních bankovek vláda zachránila od bankrotu a po následné restrukturalizaci fakticky znárodnila.

Dalším způsobem uplatněným v Itálii je zřízení centrální banky prostřednictvím **poskytnutí určitých výhod pouze některým obchodním bankám**. Zvýhodnění v tomto případě spočívalo v zachování oprávnění emitovat hotovostní peníze pro šest obchodních bank, za současného zákazu této činnosti všem ostatním (1874). Původní skupina šesti bank byla později dále redukována až na jedinou centrální banku „Banca d'Italia,“ ať už cestou přirozenou (jedna z těchto bank v důsledku konkurence

zkrachovala), nebo „úřední“ (dvěma bankám bylo právo emise zrušeno a zbývající byly sloučeny do jediné centrální banky).

**Založení centrální banky jako zcela nové instituce** bylo provedeno v Anglii v souvislosti se vznikem „Bank of England“ (1694). Tento způsob umožnil vyhnout se dohadování s již existujícími obchodními bankami, která z nich bude přeměněna na centrální banku, neboť s postavením centrální banky samozřejmě souviselo i udělení lukrativního emisního oprávnění.

V současnosti je pro centrální bankovníctví charakteristické, že (až na výjimky) v jedné zemi působí jen jedna centrální banka. Specifický systém, který by bylo možno v určitém ohledu označit za **systém více centrálních bank** představuje Federální rezervní systém USA složený z 12-ti relativně samostatných bank a Výboru guvernérů, nicméně z funkčního hlediska se stále jedná o jedinou centrální banku.

V souvislosti se vznikem centrálních bank je zapotřebí ještě zmínit **ECB**, která coby základní článek Eurosystemu požívá v oblasti měnové politiky výsadního postavení zejména ve vztahu k centrálním bankám členských zemí, které jsou rovněž jeho součástí. ECB byla ustavena k 1.6.1998, jejím předchůdcem byla (od ledna 1994) instituce dočasně fungující – Evropský měnový institut.

#### **2.4. Centrální banka a její funkce**

Centrální banka se od komerčních bank odlišuje prováděním činností, jež komerčním bankám nepřísluší vykonávat. Základními funkcemi centrální banky jsou zejména:

- emise oběživa,
- provádění měnové politiky,
- regulace a dohled nad bankovním systémem,
- plnění úlohy „banky bank“,
- zastávání funkce banky státu,
- správa devizových rezerv,
- reprezentant státu v měnové oblasti.

#### **Emisní funkce centrální banky**

Emisní funkce centrální banky představuje emisní monopol na vydávání hotovostních peněz – bankovek a mincí. Zavedení systému centrální emise hotovostních

peněz bylo vyvoláno potřebou sjednotit oběhivo na daném území, jakož i získáním snazšího přístupu vlády k financování státních výdajů.

Hotovostní a bezhotovostní (žirální) peníze představují dvě základní formy peněz, jejichž vzájemné vazby jsou velmi úzké, neboť hotovostní peníze lze poměrně snadno konvertovat do bezhotovostních a naopak. Zásadní rozdíl mezi nimi tkívá v tom, že hotovostní peníze může emitovat výhradně centrální banka, zatímco bezhotovostní peníze mohou kromě centrální banky emitovat všechny ostatní banky poskytující bezhotovostní úvěry.

V současné době emitované hotovostní peníze v podobě mincí neobsahující drahé kovy, a vyznačují se tak relativně nízkou nominální hodnotou. Společně s hotovostními penězi v podobě bankovek můžeme sledovat jejich ústup do pozadí v souvislosti se stále častějším používáním bezhotovostních plateb. V dřívější době, kdy nebyl v takové míře využíván bezhotovostní platební styk, mohla centrální banka vykonávat výraznější vliv na množství peněz v oběhu. K omezení tohoto vlivu do značné míry došlo právě v souvislosti s rozšířením bezhotovostních plateb, což přivedlo i relativní ztrátu významu emisní funkce centrální banky. O skutečné emisi hotovostních peněžních prostředků by se dalo hovořit v případě poskytnutí hotovostního úvěru přímo centrální bankou. Okamžikem emise se pak rozumí vyplacení hotovostních peněz centrální bankou zpravidla obchodním bankám.

V přímé souvislosti s emisí hotovostních peněz a oběhem hotovosti plní centrální banky i další funkce. Centrální banka zodpovídá za dostatečné množství bankovek a mincí v oběhu, garantuje jejich kvalitu a odpovídá za jejich odolnost proti padělání zejména prostřednictvím využívání nejmodernějších metod ochrany. Má vliv na výtvarnou podobu hotovostních platidel, zpracovává normy upravující vzhled a další náležitosti hotovostních peněz a určuje pravidla oběhu a výměny při opotřebení, či poškození.

### **Měnová politika centrální banky**

Měnová politika centrální banky zahrnuje celou řadu opatření a nástrojů, kterými může regulovat nabídku peněz a jejich celkové množství v ekonomice. Činnosti centrální banky v rámci měnové politiky jsou vedeny snahou o dosažení všeobecných cílů hospodářské politiky, zejména podpory cenové stability za použití regulace úrokových sazeb, měnového kurzu, měnové báze a měnových agregátů. Na provádění měnové politiky má velký vliv koncepce centrální banky jako instituce více či méně

nezávislé především na exekutivě. V tomto ohledu může centrální banka měnovou politiku provádět, aniž by o ní a jejích hlavních cílech rozhodovala, neboť tato podléhá schválení představiteli moci výkonné (např. ministerstvu financí). Druhou, v současnosti preferovanou variantou je rozhodování centrální banky o zaměření a provádění monetární politiky založené na principech nezávislosti (viz dále).

Měnová politika je procesem, ve kterém se centrální banka coby její tvůrce snaží pomocí daných nástrojů dosáhnout předem stanovených cílů. Za klíčový cíl monetární politiky je možno považovat snižování a stabilizace inflace. Nástroje používané centrální bankou k dosažení svých cílů je s ohledem na teorii možno členit na přímé a nepřímé [KLI06].

**Přímé nástroje** jsou zpravidla charakterizovány jako selektivní a adresné, na druhé straně ale i administrativně poměrně náročné a z tohoto důvodu ve vyspělých ekonomikách méně uplatňované. Lze mezi ně zahrnout stanovení pravidel likvidity, tj. závazné struktury aktiv a pasiv obchodním bankám, dále úrokové limity, jejichž pomocí je regulována velikost úspor a poptávka po penězích v ekonomice, a dále úvěrové limity a povinné vklady.

Plošně působící nástroje měnové politiky jsou označovány jako **nástroje nepřímé**, jejichž aplikace je plně v souladu s fungováním tržní ekonomiky. Jedná se o operace na volném trhu, jenž jsou nástrojem nejčastěji používaným, který spočívá v nákupu a prodeji cenných papírů. Diskontní nástroje zahrnující poskytování úvěrů obchodním bankám a sazby z těchto úvěrů (diskontní sazba, reeskontní sazba, lombardní sazba), dále stanovení povinných minimálních rezerv tzn. procenta z vkladů nebankovních subjektů u bank obchodních, které je obchodní banka povinna uložit (zpravidla bezúročně) u centrální banky, čímž je ovlivňována peněžní zásoba, a nakonec kurzové intervence prováděné zpravidla prostřednictvím nákupu a prodeje zahraniční či domácí měny.

### **Regulace a dohled nad bankovním systémem**

Bankovníctví bylo a je sektorem vysoce regulovaným, což je důsledek významu stability bankovního sektoru pro ekonomiku jako celek a dále skutečnosti, že banky hospodaří především s cizími zdroji. Regulační a dohledové funkce svěřené k výkonu centrální bance mají za cíl zajistit dodržování stanovených pravidel ze strany bankovních institucí. Zjištění jejich případného porušení je následováno užitím sankčních i jiných opatření, v krajním případě vedoucích až k odnětí bankovní licence.

Regulace bankovního systému a výkon dohledu nad bankami a ostatními institucemi působícími na finančním trhu rovněž přispívá k prosazování stanovené měnové politiky.

### **Funkce „banky bank“ a zajišťování platebního styku**

Centrální banka je bankou, u které mají vedeny účty ostatní bankovní instituce v zemi. Centrální banka od těchto přijímá vklady, poskytuje jim úvěry a provádí platební a zúčtovací operace, jakož i některé další činnosti v oblasti úvěrování či doplnění likvidity. V kompetenci centrální banky je rovněž poskytování úvěrů ohroženým bankám v postavení „věřitele poslední instance.“

Vklady obchodních bank u centrální banky zahrnují jednak povinné minimální rezervy, vklady umožňující provádění platebních a zúčtovacích operací a dále další vklady v podobě dobrovolných rezerv.

Centrální banky dále poskytují obchodním bankám úvěry v podstatě dvojího druhu. V prvním případě jde o úvěry úročené natolik nízkou úrokovou sazbou (nejčastěji sazbou diskontní), že pro obchodní banky představují „levný“ zdroj peněz. Na druhé straně je především bankám majícím problémy se zajištěním likvidity poskytován úvěr, jehož účelem je zajištění chybějících zdrojů.

Původní monopol centrálních bank na provádění platebních a zúčtovacích operací v mezibankovním styku je v poslední době prolamován i ve prospěch obchodních bank. K tomuto Revenda [REV05] příkladem uvádí situaci ve Velké Británii, kde placení a zúčtování mezi bankami kromě Bank of England provádějí i clearingové obchodní banky.

Mezi další typické činnosti centrálních bank patří operace s cennými papíry, kdy centrální banka ostatním bankám prodává a vykupuje od nich zpět dluhové cenné papíry (zejména státní pokladniční poukázky a vlastní poukázky) především krátkodobého charakteru. Účelem těchto operací je doplňování likvidity bankám, jakož i provádění stanovené měnové politiky.

### **Funkce banky státu**

Funkci centrální banky coby banky státu lze chápat jako zabezpečování výkonu bankovních služeb pro vládu, další ústřední orgány, orgány územních samosprávných celků a někdy i pro některé podniky z veřejného sektoru.

Centrální banka ve vztahu k exekutivě zabezpečuje tzv. správu státního dluhu, která představuje činnosti spojené s poskytováním a splácením úvěrů státu, platbu úroků,

emisi státních pokladničních poukázek a dluhopisů apod. Případná možnost poskytovat státu úvěr (ve vyspělých ekonomikách ale absolutně nepřipustná) je zpravidla podmíněna úpisem státních cenných papírů, které jsou umístovány na peněžních a kapitálových trzích.

### **Správa devizových rezerv**

Ve funkci správce devizových rezerv centrální banka shromažďuje prostředky – devizové rezervy a operuje s nimi na devizovém trhu. Cílem těchto operací je zajišťování devizové likvidity země (tj. odpovídající výše devizových rezerv s ohledem na předpokládané platby do zahraničí), udržování hodnoty devizových rezerv podle pohybů měnového kurzu, získávání výnosů z investovaných devizových prostředků do zahraničních cenných papírů a provádění kursových intervencí ve prospěch kursu domácí měny.

### **Reprezentant státu v měnové oblasti**

Cíle, kterých má centrální banka v měnové oblasti dosahovat, jsou přestavovány zejména dvěma okruhy činností. Tím prvním je zabezpečení dostatečné informovanosti veřejnosti o měnovém vývoji, jeho hlavních problémech a způsobech jejich řešení, což má centrální bance v očích veřejnosti následně zajistit dostatečné množství důvěry, které bude zúročeno v období realizace nepopulárních opatření. Druhý okruh činností zabezpečovaný centrální bankou je její působení navenek coby reprezentanta země, v oblasti mezinárodní spolupráce v měnových záležitostech. Centrální banky se účastní zasedání mezinárodních organizací a institucí zabývajících se daným okruhem problémů.

### 3. Nezávislost centrálních bank

Vzhledem k tomu, že na řešení makroekonomických otázek se na vrcholné úrovni státu ve většině zemí podílí dva subjekty – vláda a centrální banka, jsou všechny požadavky na nezávislost centrálních bank vedeny obavou z možného politického zneužití měnové politiky ze strany vlády. Ta vyplývá z teorie tzv. politických a ekonomických cyklů [REY00] jenž způsobují, že rozhodování vlády je ovlivňováno především snahou o znovuzvolení a proto je (především s blížícími se volbami) motivováno preferencí krátkodobých cílů, tj. hospodářského růstu a nízké nezaměstnanosti, aniž by zohledňovalo momentální stav inflace. Uvedená „závislost na voličích“ na druhé straně není přítomna v postavení představitelů centrálních bank, neboť výkon jejich funkce se na rozdíl od vlády neodvíjí od volebních výsledků a i funkční období mají stanoveno delší než je tomu u zákonodárního sboru resp. vlády. Představitelé centrální banky tak budou logicky vykazovat vyšší míru odolnosti vůči tlaku veřejného mínění a budou se moci dlouhodobě zaměřit na udržování makroekonomické rovnováhy a ekonomické stability. Práce centrálních bankéřů by měla postrádat politické tlaky a neustálé „korigování“ odborných rozhodnutí s ohledem na volební výsledky. Nezávislost centrální banky je tedy předpokladem efektivního dosahování žádoucích makroekonomických výsledků, na němž má v prostředí demokratické tržní ekonomiky zájem celá společnost.

#### 3.1. Pojem nezávislosti centrální banky

*„Postavení centrální banky v demokratickém státě určuje v první řadě její zákonné zakotvení. Klíčovou roli v právním zakotvení hraje vyváženost práv a povinností, míry samostatnosti a odpovědnosti centrální banky.“* Nezávislost centrální banky byla dlouhou dobu spíše pojmem ekonomickým než právním. Nezávislostí v právním slova smyslu se nerozumí nedotknutelnost ani možnost uplatňování libovůle bez ohledu na ostatní. Nezávislost musí být vymezena přesně stanovenými hranicemi, které jsou z pohledu centrální banky coby státní instituce definovány v návaznosti na odpovědnost a kontrolu [BAŽ00].

Pozitivněprávní zakotvení nezávislosti centrální banky přineslo až evropské právo, kde byla potřeba uceleně definovat tento institut vyvolána v souvislosti s dovršením procesu měnového sjednocení Evropské unie, tj. zavedením jednotné měny. Měnová



politika byla z národní úrovně přesunuta na ECB, ale otázky rozpočtové politiky byly ponechány členským státům. Při zkoumání otázky nezávislosti ústředních bank z evropského pohledu je možno vycházet z tzv. Maastrichtských kritérií nezávislosti, jejichž obsahem jsou celkem čtyři aspekty nezávislosti – institucionální, osobní, funkční a finanční, definované v základních dokumentech Evropských společenství.<sup>2</sup> Rozsah nezávislosti centrálních bank je evropským právem vymezen pouze pro oblast měnové politiky, pro výkon jiných funkcí (např. bankovní dohled) není její nezávislost na exekutivě výslovně předepsána.

### **3.2. Principy nezávislosti centrálních bank**

#### **Institucionální nezávislost**

Centrální banky nesmějí požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Evropských společenství, vlády členského státu nebo jiného orgánu. Rozumí se jím zákaz konkrétních pokynů nebo příkazů, aniž by byla dotčena konzultační nebo koordinační činnost centrální banky a exekutivy. V tomto ohledu je třeba zdůraznit nutnost koordinace měnové politiky svěřené centrální bance a rozpočtové politiky zabezpečované exekutivou, a to v zájmu dosahování optimálních makroekonomických výsledků.

#### **Osobní nezávislost**

Jejím cílem je zajistit osobám nadaným rozhodovací pravomocí záruky jejich nevystavení žádným vnějším vlivům. Funkční období vrcholných orgánů centrálních bank musí být alespoň pětileté (tedy delší než „politický cyklus“) a jejich členové nemohou být odvoláváni vládou. Zabezpečení tohoto prvku nezávislosti je konstruováno ve vztahu k odvolávání členů vrcholného orgánu, nikoli k jejich jmenování. Jmenování vrcholných funkcionářů centrální banky by mělo probíhat ve spolupráci s legislativou nebo exekutivou. Ve světě bývá pravidlem jmenování na návrh orgánů moci výkonné. Jmenování pouze jedním orgánem (který je navíc ze své funkce neodpovědný) a bez jakékoli součinnosti s vládou nebo zákonodárným sborem je řešením neobvyklým.

---

<sup>2</sup> čl. 101, 105, 108 Smlouvy o založení Evropského společenství a čl. 2, 7, 14 Statutu ECB/ESCB

### **Funkční nezávislost**

Cíle centrální banky jsou stanoveny na základě více kritérií. Primárním cílem je udržování cenové stability, a aniž by byl dotčen tento hlavní cíl, je zakotvena též podpora obecné hospodářské politiky (zejména hospodářského růstu, vysoké úrovně zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně). Funkční nezávislost vyjadřuje, jaký cíl centrální banka sleduje a jak odpovídá za jeho plnění.

### **Finanční nezávislost**

Zákaz využívat centrální banku k úvěrování vlády a veřejného sektoru. Centrální banka nesmí být vázána povinností financovat veřejný sektor. Smyslem je oddělit státní rozpočet od centrální banky tak, aby nemohla státní rozpočet úvěrovat nebo sanovat. Finanční nezávislost má přispět k transparentnímu posuzování rozpočtových deficitů.

Z pohledu ekonomické teorie se vymezují ještě další druhy nezávislosti [REY00] centrálních bank. Jedná se především o **nezávislost cílovou** spočívající v autonomii stanovování měnově politických cílů, a **nezávislost instrumentální**, kterou rozumíme takový stav, kdy centrální banka sama rozhoduje o nejlepším způsobu, jak dosáhnout a udržet cenovou stabilitu.

Na tomto místě je vhodné rovněž zmínit, že se lze setkat i názory poukazující na skutečnost, že přehnaná nezávislost s sebou nese i rizika. Nevhodnost **neomezené nezávislosti** centrální banky spočívá především v těchto důvodech:

- nikdy nelze zcela vyloučit neformální kontakty mezi vládou a řídicím orgánem centrální banky,
- úplná nezávislost by mohla ztížit provádění měnové politiky centrální banky a rozpočtové politiky vlády, jejichž koordinace je nanejvýš žádoucí,
- společnost obecně, se nikdy nemůže zcela vzdát demokratické kontroly nad monetární politikou; je třeba vytvořit takový mechanismus kontroly, jenž bude schopen zaručit, že se cíle centrální banky příliš neodchýlí od cílů společenských.

Hledání optimální míry nezávislosti centrální banky je úkolem, před který je postaven každý orgán, jenž deleguje pravomoc uskutečňovat měnovou politiku na centrální banku. Problematika nezávislosti centrální banky ve svých obou extrémech tj. přílišná závislost i přílišná nezávislost, může být příčinou dosahování nikoli optimálních

národohospodářských výsledků. Bažantová a Loužek [BAŽ01] k tomu na základě empirických výzkumů uvádějí, že „*Centrální banka závislá na politické moci, se stane snadným rukojmím politiků při jejich snaze o krátkodobou stimulaci růstu a zaměstnanosti, což koreluje s dlouhodobě vyšší inflací. Zcela nezávislé centrální banky bez jakékoli demokratické kontroly mohou vykazovat sklon k nadměrné dezinflaci.*“ Otázka související s nezávislostí centrálních bank nemůže být nicméně postavena jako nezávislost „ano či ne“, ale musíme se ptát, „kolik“ nezávislosti je třeba. Zvyšování nezávislosti centrálních bank má totiž za následek přesunutí části hospodářské politiky mimo sféru politického procesu.

Vývoj této problematiky v evropských zemích v souvislosti s postupnou realizací Evropské měnové unie šel tím směrem, že byly přijímány změny v základním právním postavení centrálních bank s ohledem na nutnost uvést do souladu národní úpravy s příslušnými evropskými předpisy. To ve svém důsledku způsobilo posun k vyšší míře nezávislosti těchto institucí.

Nemohu než uzavřít, že absolutní nezávislost centrální banky je nemyslitelná už jen z toho důvodu, že centrální bankou prováděná monetární politika je součástí státní hospodářské politiky, jejíž zásady vytyčuje vláda.

### **3.3. Otázka odpovědnosti centrální banky**

Požadavek, aby centrální banka zodpovídala za svou práci, by neměla být považována za útok na její nezávislost. V literatuře je odpovědnost definována jako závazek centrální banky vůči orgánu, který na ni delegoval pravomoc uskutečňovat měnovou politiku. Shoda panuje o tom, že nezávislost centrálních bankéřů by je neměla zbavovat politické odpovědnosti vůči voličům a zastupitelským orgánům. V nejširším slova smyslu je odpovědnost centrální banky právně zakotvený dvou nebo vícestranný vztah mezi centrální bankou a parlamentem, kontrolním dvorem a exekutivou. V konečném důsledku by pak politická odpovědnost měla podporovat silné a nezávislé postavení a právní jistotu centrální banky.

Odpovědnost centrální banky nelze zaměňovat s transparentností měnové politiky coby jednostranným informačním tokem vybraných údajů (buď určitým způsobem vynuceným nebo i čistě dobrovolným, založeným na zvyklostech), jenž ovlivňuje kredibilitu centrální banky a je předpokladem bezproblémového uplatňování odpovědnosti. Informační vztahy vyplývající z požadavku transparentnosti nejsou definovány příjemci takových informací, tito dále nemají možnost ověřovat si

poskytované údaje, nadto informace ani nemusí přijímat a už vůbec poskytovat jakýkoli druh zpětné vazby. Naopak v rámci odpovědnostních vztahů centrální banky a ústavních orgánů existují pevně stanovená pravidla obsahující pro jednotlivé situace vzorce obligatorního nebo fakultativního chování.

Koncepce odpovědnosti centrální banky vychází z oddělenosti subjektů provádějících vzájemně provázanou měnovou a rozpočtovou politiku, kdy v prvním případě je příslušným subjektem centrální banka, zatímco ve druhém vlada.

Loužek [LOU00] k tomuto uvádí, že *„špatně prováděná měnová politika může mít pro ekonomiku stejné – někdy dokonce vyšší – náklady, než špatně prováděná rozpočtová politika.“*

Holman [HOL00] dále dodává, že *„(...) rozpočtová politika vlády je téměř bezmocná v porovnání s tím, jaké účinky na ekonomiku může mít poměrně malá změna úrokových sazeb. (...) Málokdo si uvědomuje, že centrální banka je jednou z nejmocnějších politických institucí v zemi. Že rozhodnutí centrálních bankéřů o úrokových sazbách, povinných bankovních rezervách, nebo o růstu peněžní zásoby má zásadní vliv na investice, export, na nezaměstnanost. Že jejich případné chyby mohou vyvolat dlouhotrvající hospodářskou depresi. Ale zatímco politikové nesou kůži na trh, centrální bankéři se skrývají za svou nezávislost a ve jménu nezávislosti odmítají nést odpovědnost za svou politiku.“*

Podle Bažantové [BAŽ05] patří mezi nejjednodušší druh odpovědnostních vztahů často např. jen rámcově zakotvené podávání pravidelných zpráv zákonodárnému sboru nebo časté informování veřejnosti. Vyšší formou může být formální kontakt mezi vládou a centrální bankou, kde má centrální banka právní závazek splnit určitý měnově politický cíl a zároveň jsou stanoveny i odměny, sankce a podmínky, za kterých se lze od cíle odchýlit.

Pod pojem odpovědnosti centrální banky by naopak neměl být zařazován vztah centrální banky k veřejnosti, neboť veřejnost není právně definovaným pojmem. Z pohledu ústavního práva veřejnost ve smyslu „lidu“ vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, vyjma případů uplatnění prvků přímé demokracie, což ve vztahu k měnově politickým otázkám nepřipadá v úvahu. Je třeba trvat na tom, aby centrální banka odpovídala především zákonodárnému sboru a vládě.

### 3.4. Vztah nezávislosti a odpovědnosti

Posouzení vztahu nezávislosti a odpovědnosti není přijímáno jednotně. Názory se různí a přechází od „optimistických“ předpokládajících možnost doplňování se zvýšené nezávislosti a odpovědnosti, až po ty, které jsou založeny na nepřímé úměře mezi nezávislostí a odpovědností tím způsobem, že vyšší nezávislost centrální banky podmiňuje její menší odpovědnost.

Bažantová [BAŽ05] z odkazem na empirické studie uvádí, že „*mezi nezávislostí centrální banky a průměrnou mírou inflace vede nepřímá úměra: země, které mají nejvíce nezávislé centrální banky, mají obvykle nižší míru inflace, a to v porovnání s zeměmi, jejichž centrální banky jsou méně nezávislé.*“ Standardní vysvětlení (ačkoli není mnohými autory považováno za jednoznačné) spočívá v tom, že vyšší nezávislost centrální banky jí umožňuje více se soustředit na uskutečňování hlavního cíle (cenové stability) a méně přihlížet k ostatním cílům hospodářské politiky (např. hospodářskému růstu či míře nezaměstnanosti), na které dbá především vláda. Nicméně nelze zcela odhlédnout ani od takových faktorů jakými jsou kultura a tradice měnové stability v některých zemích (např. Německo), což může být příčinou nikoli čistě příčinného vztahu mezi nezávislostí a nízkou mírou inflace.

S ohledem na pojetí odpovědnosti je nutné rozlišovat na jedné straně mezi odpovědností centrální banky vůči parlamentu nebo vládě a na straně druhé zákazem udělování pokynů centrální bance. Institucionální nezávislost se týká pouze zákazu udělování konkrétních pokynů ve smyslu nařízení např. změny úrokové sazby či operací na volném trhu. Tento zákaz ale není porušen (a institucionální nezávislost není dotčena), pokud je centrální banka odpovědná za dosažení cíle zadaného zákonem, stanoveného exekutivou nebo dohodnutého s centrální bankou.

Smyslem poskytování resp. garantování nezávislosti centrální banky je oprostít ji od politických tlaků a přispět tak k co nejefektivnějšímu provádění monetární politiky a udržitelnému ekonomickému rozvoji.

## 4. Bankovníctví na území ČR

Bankovníctví jako takové se v českých zemích coby součásti Rakousko - Uherské monarchie začalo oproti západu Evropy vyvíjet poměrně pozdě, až na počátku 19. století v souvislosti se vznikem **Privilegované rakouské národní banky**<sup>3</sup> (1816) sídlící ve Vídni coby první centrální banky na území monarchie.

Vytvoření moderního univerzálního bankovního systému lze vztáhnout až k polovině 19. století v souvislosti se vznikem prvních obchodních akciových bank. Pro tehdejší území českých zemí je charakteristické bankovní podnikání založené na malých a středních bankovních ústavech zaměřených na podporu zemědělské nebo průmyslové produkce a živnostenského cechu. Stejně tak lze ve větší míře hovořit i o působení kampeliček, později sdružovaných do záložen, které vyústilo např. v založení Agrární banky (1911).

### 4.1. Bankovníctví v období 1. republiky (1918 – 1939)

Společně se vznikem samostatné ČSR vznikala na území nového státu i samostatný bankovní sektor. Odloučení se od Rakouska – Uherska s sebou logicky přineslo i zavedení nové měny, tj. koruny československé, jemuž předcházelo provedení měnové odhlavy od peněz platných na území monarchie. Rakousko-uherské bankovky byly staženy z oběhu, okolkovány a do oběhu dočasně vráceny z poloviny. Za novou československou měnu byly vyměněny během roku 1920.

V prvních letech existence ČSR (1919 – 1926) nahrazoval centrální banku **Bankovní úřad Ministerstva financí** coby orgán ministerstva financí s pravomocí správy státního dluhu a peněžního oběhu domácí měny, zabezpečování měnové politiky zaměřené na výrazné snížení cenové hladiny a udržení vysokého kurzu koruny v zahraničí, a správy zlatých rezerv. Bankovní úřad s definitivní platností dokončil měnovou odhlavu, emitoval první sérii nových platidel a spravoval účty obchodních bank a ostatních peněžních ústavů na území republiky.

---

<sup>3</sup> Privilegovaná rakouská národní banka byla soukromým ústavem akciového charakteru pod ochranou státu s právem eskontu směnek a možností vydávat peníze. V té době však mělo možnost emitovat peníze i ministerstvo financí. Měnová politika té doby neměla valný význam, měna byla kryta drahými kovy, a o množství peněz v oběhu nerozhodovala banka, ale vláda, což vedlo k několika měnovým krizím a následně roku 1873 až ke státnímu bankrotu. Roku 1847 tato banka založila svoji pobočku v Praze a byla zřejmě první akciovou bankou na našem území [BAŽ05].

Za současného zrušení Bankovního úřadu byla k 1.4.1926 založena **Národní banka československá** [KUN08] coby akciová společnost s třetinovým podílem státu. Z hlediska organizační struktury byla nejvyšším statutárním orgánem valná hromada s nepříliš rozsáhlými kompetencemi. Nejvyšší výkonný statutární orgán představovala bankovní rada v čele s guvernérem jmenovaným prezident republiky na návrh vlády a dalšími devíti členy. Do působnosti bankovní rady patřilo určování měnové strategie a diskontní politiky, správa jmění banky a provádění celkové měnové politiky státu. Mezi činnosti zajišťované centrální bankou patřila emise hotovostních peněžních prostředků a provádění aktivní měnové politiky, zprvu za použití diskontních nástrojů a posléze též operacemi s hodnotnými státními i dalšími obligacemi. Kontrolní funkce vůči bankovní radě a samotné bance vykonával jednak revidující výbor volený valnou hromadou, závěreční účty byly ke schválení předkládány Nejvyššímu účetnímu kontrolní úřadu, a vrchní dozor státní správy zejména na úseku zachování zákonů a stanov vykonával vládní komisař. Ve vztahu k obchodům se státem měla banka z dnešního pohledu moderně zakotven striktní zákaz poskytovat státu a jeho složkám (přímo i nepřímo) úvěry a na vlastní účet nabývat vládní cenné papíry.

Ekonomika tohoto období byla výrazně spjata s fungováním moderního bankovníctví, které procházelo mohutným rozvojem a činnost obchodních bank se významně podílela na ekonomickém vzestupu národního hospodářství jako celku.

Fungování Národní banky Československé lze zpětně (zejména v letech 1926 – 1930) označit jako velmi úspěšné, neboť i přes dvojí devalvaci koruny československé se podařilo národní měnu upevnit takovým způsobem, že se stala jednou z nejstabilnějších na evropském kontinentu.

#### **4.2. Období protektorátu (1939 – 1945)**

Činnost Národní banky Československé byla v období protektorátu z pochopitelných důvodů přerušena, banka fakticky ztrácela své funkce a byla podřízena Říšské bance v Berlíně. Centrální banka byla přejmenována na **Národní banku pro Čechy a Moravu v Praze**. Zákonem oběživem byla přednostně stanovena říšská marka a vedle ní též protektorátní koruna.<sup>4</sup> Pro období okupace je charakteristická snaha říšských orgánů o centralizaci všech záležitostí týkajících se bankovního sektoru, rozdělení bankovního trhu ve prospěch největších

---

<sup>4</sup> Poměr mezi oběma měnami byl stanoven na 10 protektorátních korunách za 1 říšskou marku [BAŽ05].

říšskoněmeckých bank a následné vyvedení finančních zdrojů pro potřeby financování války.

České bankovníctví bylo v období protektorátu postiženo dramatickým snížením počtu bankovních ústavů, často spojené s persekucí nepohodlných osob a jejich kapitálu (uskutečňované na rasovém základu). Další újma pak byla způsobena znehodnocením české měny a likvidity bank v důsledku nuceného ukládání peněžních prostředků do říšských cenných papírů, což nakonec vyústilo v devastaci celého hospodářského a měnového systému.<sup>5</sup>

#### **4.3. Poválečné období (1945 – 1948)**

V období těsně po skončení 2. světové války na území našeho státu dočasně působily dvě centrální banky s dělenou územní působností, tj. Národní banka pro Čechy a Moravu a Slovenská národní banka. Činnost protektorátní banky byla záhy ukončena a obnovena byla činnost Národní banky československé, avšak pouze pro území Čech a Moravy. **Národní banka československá** začala svou působnost pro celé území Československa vykonávat až v říjnu 1945 s tím, že Slovenská národní banka se stala oblastním ústavem pro Slovensko. Teprve v listopadu téhož roku byla znovu zavedena jednotná československá měna – koruna československá.

Na základě dohody politických stran (po volbách v květnu 1946) byl zpracován dvouletý plán hospodářské obnovy, jehož součástí byla i koncepce tzv. jednotného bankovního hospodaření, založená na koncentraci bankovního systému podle potřeb plánovaného hospodářství. Výsledkem bylo snížení počtu peněžních ústavů jejich postupnou fúzí během let 1946 - 1948 na tři v Čechách a dva na Slovensku.

#### **4.4. Bankovní systém v období socialismu (1948 – 1989)**

Po únoru 1948 padly dohody o počtu ustanovených peněžních ústavů a postupně byly všechny zbylé banky sloučeny v jednu banku v Čechách (Živnostenská banka) a jednu na Slovensku (Slovenská Tatrabanka). Nastoupený vývoj vyvrcholil ve zrušení vícestupňového systému bankovníctví, jeho nahrazení jednotným státním řízením peněžního sektoru a vznikem nové centrální banky – **státní Národní banky československé**. Vedle centrální banky zůstaly zachovány pouze Živnostenská banka omezeně fungující jako banka obchodní, Investiční banka výhledově určená k likvidaci a

---

<sup>5</sup> Po skončení války byly měnové škody odhadnuty na 135,5 mld. K. v cenách roku 1937. Celkové hospodářské škody dosáhly řádově 400 mld. K [BAŽ05].



Slovenská Tatrabanka, jejíž činnost však byla později rovněž ukončena. Pro účely běžného peněžnictví fungovala Poštovní spořitelna. V souladu s nastolenou koncentrací byly rušeny poštovní a komunální spořitelny a úvěrová družstva.

Nefunkčnost shora nastíněného bankovního systému vedla k úvahám o jeho změně, jenž byly realizovány zřízením **Státní banky československé**, která coby „socialisticky funkční monobanka“ nahradila od poloviny roku 1950 státní Národní banku československou. Byla zřízena jako státní ústav v postavení samostatné právnické osoby, ale zároveň byla v systému státní správy podřízena ministru financí, který byl postupně pověřen „vrchním vedením“ centrální banky. Vláda byla oprávněna udělovat SBČS pokyny.

Pro socialistickou peněžní soustavu se stala charakteristickou centralizace, založená na jednostupňovém peněžním systému, který byl tvořen SBČS, Investiční bankou a státními spořitelnami.

Zakotvení SBČS zůstalo od roku 1970 až do roku 1989 v podstatě nezměněno. Jednou z několika málo změn byla reakce na federativní uspořádání státu, kterému musela být přizpůsobena zejména vnitřní organizační struktura centrální banky.

Veškerá činnost SBČS byla podřízena hospodářskému plánu a centrálním úkolům. Pokladním plánem byl určován oběh hotovosti v celé ekonomice, sestavován byl plán úvěrový a plánování se nevyhnula ani potřeba devizových prostředků. Centrální plán nebyl tvořen centrální bankou, nýbrž Ministerstvem financí a Ústřední plánovací komisí.

#### **4.5. Bankovní systém po roce 1989**

Koncem osmdesátých let minulého století bylo započato s přípravou bankovní reformy, jež měla změnit systém řízení bankovní soustavy. Dosud prováděný systém řízení prostřednictvím „monobanky“ měl být připravovanou reformou změněn na systém dvoustupňový. Návrh reformy byl dokončen v roce 1989 a zároveň byly přijaty příslušné zákonné úpravy,<sup>6</sup> s jejichž účinností počátkem roku 1990 došlo k posunu bankovního systému na našem území směrem k modernímu bankovníctví dvoustupňového typu. SBČS začala nejprve fungovat sice ještě na principech socialistické ekonomiky, ale už za oddělení funkcí vykonávaných komerčními bankami. Právní úprava centrální banky přijatá na sklonku minulého režimu se nevyhnula

---

<sup>6</sup> Zák. č. 130/1989 Sb., o Státní bance Československé, zák. č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách.

novelizaci provedené v roce 1992, během kterého byl zaveden model fungování centrální banky založený převážně na tržních měnových nástrojích a odrážející federální uspořádání státu v organizační struktuře SBČS.

Vývoj politické situace přinesl na přelomu let 1992 a 1993 v souvislosti s rozdělení republiky potřebu další změny právní úpravy. Základ právní úpravy centrálního bankovníctví na našem území tvoří od roku 1993 zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Proces transformace hospodářství s sebou v bankovním sektoru přinesl jednak jeho dynamický rozvoj opírající se soukromé podnikání, ale také nesnáze v podobě pádu několika bankovních ústavů coby důsledek příliš benevolentního přístupu k udělování bankovních licencí a zanedbání bankovního dohledu. Problémové úvěry předlužených podniků byly řešeny prostřednictvím Konsolidační banky. „Divoké“ transformační období si posléze vynutilo zavedení přísných pravidel zejména v oblasti stanovení likvidity bank, kapitálové přiměřenosti, zásad vytváření portfolií, požadavků obezřetného podnikání bank, krytí rizik a dalších. Činnost centrální banky tak výrazně přispěla ke kultivaci bankovního prostředí v ČR.

## **5. Základní prameny právní úpravy ČNB**

Úprava právního postavení ČNB je v našem právním řádu provedena poměrně obsáhlým souborem právních předpisů různé právní síly. Základ právní úpravy tvoří předpisy na úrovni ústavní, které jsou dále doplněny zejména normami na zákonnými. Patří mezi ně především následující:

úst. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,  
zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance,  
zákon č. 21/1992 Sb., o bankách,  
zákon č. 528/1990 Sb., devizový zákon,  
zákon č. 51/1992 Sb., o mezibankovním platebním styku,  
zákon č. 124/2002 Sb., o platebním styku,  
zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech,  
zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech,  
zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování,  
zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu,  
zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví,  
zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem,  
zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech,  
zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv,  
zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

## **6. Ústavněprávní úprava postavení ČNB**

Vznik samostatného českého státu k 1.1.1993 byl doprovázen i vznikem ústřední banky státu. Tomu předcházelo dělení bilance Státní banky československé, které bylo umožněno úst. zák. č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské federativní republiky (čl. 1). Na nástupnickou českou centrální banku přešel podle tohoto ústavního zákona majetek a závazky Státní banky československé ve stanoveném rozsahu. Přijetím Ústavy ČR se nové centrální bance dostalo ústavního zakotvení jejího postavení v samostatné hlavě šesté.

Ústava ČR zakotvuje institucionální záruku existence ČNB a vymezuje její základní postavení – vymezuje ji jako ústřední banku státu pověřenou funkcí péče o cenovou stabilitu a stanoví její nezávislost na legislativě a exekutivě při plnění ústavních funkcí v té míře, která zajišťuje splnění jejího hlavního cíle. Text Ústavy ČR obsahuje úpravu vážící se k ČNB na dvou místech. Předně tak činí v samostatné hlavě šesté „Česká národní banka“ – čl. 98, jenž představuje základ jejího postavení a působnosti, a dále pak v hlavě třetí „Moc výkonná“ v části týkající se prezidenta republiky – čl. 62 písm. k).

### **Čl. 98 Ústavy ČR**

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

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

### **Čl. 62 písm. k) Ústavy ČR**

**Prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.**

Zařazení ustanovení o ústřední (centrální) bance státu do samostatné části ústavního textu v roce 1992 nebylo z hlediska dosavadního vývoje postupem tradičním. Otázka zařazování ustanovení vztahujících se k centrální bance do základního zákona státu nepatří ani při použití mezinárodního zorného úhlu pohledu k tradičním součástem ústav, tato problematika je zahrnuta pouze v některých zpravidla novějších ústavách.<sup>7</sup> ČNB se díky hlavě šesté Ústavy ČR dostala do pozice plnoprávného ústavního partnera ostatním nejvyšším orgánům státu, ovšem s tím, že je konstruována jako orgán sui generis, neboť jejím prostřednictvím se nenaplnuje státní moc ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR (ta je vykonávána pouze prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní).

ČNB tedy není představitelem žádné z tradičních státních mocí – není ani mocí zákonodárnou, výkonnou, ani soudní, což do jisté míry nabourává koncepci tripartitní dělby moci ve státě. Ústava ČR tak konstruuje do značné míry samostatnou „moc bankovní“ [PAV08]. Motivem k zařazení centrální banky do textu Ústavy ČR byla patrně doktrína řízení státu pomocí finančních (bankovních) nástrojů a pojetí emise

---

<sup>7</sup> Např. Německo, Švýcarsko, Polsko, Estonsko, Slovensko.

peněz coby jedné ze základních funkcí státu. Ústavní soud k tomu to uvádí, že „rozšiřování počtu pilířů státní moci 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 monetárních manipulací exekutivou. Toto rozšiřování a změny konstitucionality (potřeby a vhodnosti regulace ústavními předpisy) pokračuje s ekonomickým a technologickým vývojem.“<sup>8</sup>

Úprava ČNB je v Ústavě ČR oddělena od úpravy moci zákonodárné i moci výkonné. I přes poměrně strohé znění čl. 98 Ústavy ČR, jenž se omezuje pouze na velmi rámcové vymezení postavení a kompetencí, lze jeho systematickým výkladem tak, jak je podáván v judikatuře Ústavního soudu dojít k závěru, že „smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy zvláště, bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné i výkonné.“<sup>9</sup>

Současné znění čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR je výsledkem novelizace Ústavy ČR provedené **úst. zákonem č. 448/2001 Sb.** s účinností k 1.1.2002, jehož smyslem bylo uvést do souladu ústavní úpravu hlavního cíle činnosti ČNB a tehdy nově navrhovaného ust. § 2 odst. 1 zákona o ČNB, který byl měněn v návaznosti na odpovídající právní úpravu Evropských společenství. Do přijetí uvedené novely čl. 98 odst. 1 byl hlavní cíl činnosti ČNB charakterizován jako „**péče o stabilitu měny**“, zatímco novela hlavní cíl činnosti ČNB stanovila jako „**péči o cenovou stabilitu**.“ Tím se uvedená ústavní úprava dostala do souladu jednak s navrženou změnou zákona o ČNB, dále s ustanovením čl. 105 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle něhož prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank je udržovat cenovou stabilitu, a dále s čl. 2 a 3 Statutu ECB/ESCB.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že harmonizace hlavního cíle centrální banky na zákonné úrovni byla provedena již dříve (přijetím změny zákona o ČNB č. 442/2000 Sb.), aniž byly současně přijaty souběžné návrhy novely Ústavy ČR, čímž se zákon o ČNB dostal v roce 2000 do rozporu s ústavním textem. To vedlo ke zrušení některých ustanovení zák. č. 442/2000 Sb. (mj. i změny hlavního cíle ČNB) nálezem Ústavního

---

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.

soudu č. 278/2001 Sb. Obsah pojmů měnové a cenové stability nebyl ani zmíněným nálezem objasněn, nicméně Ústavní soud konstatoval, že **péče o stabilitu měny je pojmem širším než péče o cenovou stabilitu** s tím, že obyčejným zákonem není možné omezovat ani zužovat rozsah hlavního úkolu centrální banky definovaného v Ústavě ČR.

Nakonec byla změna ústavně zakotveného hlavního cíle činnosti ČNB provedená úst. zák. č. 448/2001 Sb., promítnuta do zákona o ČNB až novelou č. 127/2002 Sb., s účinností od 1.5.2002.

V literatuře se často objevuje kritika ústavního zakotvení hlavního cíle centrální banky coby ekonomického pojmu, neboť jeho význam není v průběhu času neměnný. Ústava jako relativně stabilní a rigidní právní norma, která na druhou stranu obsahuje relativně nestabilní hlavní cíl činnosti ústřední banky, je Bažantovou [BAŽ05] považována za „*neuvážený krok ústavodárce, který může znejistit legální postavení činnosti centrální banky při zásadních změnách měnové politiky, jakkoli je např. urychlená změna z makroekonomického pohledu žádoucí. (...) bylo by vhodnější ústavně nanejvýše definovat postavení a název centrální banky a hlavní cíl centrální banky ponechat na úpravě v zákoně a navíc jej ukotvit do širšího kontextu působnosti centrální banky či ještě lépe do kontextu stabilizačních či prorůstových hospodářských politik (...).*“

### **6.1. Úprava ČNB de constitutione ferenda**

Ačkolí je úprava ČNB z hlediska čl. 98 Ústavy ČR považována v zásadě za vyhovující, objevují se názory navrhuující jeho zpřesnění. Uvedenému ustanovení Barák [BAR03] především vytýká, že výslovně nedeklaruje nezávislost ČNB obdobně, jak je stanoveno u Nejvyššího kontrolního úřadu. Nezávislost ČNB je dovozována tím, že do její činnosti lze zasahovat jen na základě zákona. Ústava ČR by dále neměla definovat jen hlavní cíl její činnosti – péči o cenovou stabilitu, ale měla by též vyjádřit skutečnost (odrážející reálný stav věci), že ČNB je institucí zabezpečující měnovou politiku. Rovněž by bylo možné uvést, že vykonává další činnosti stanovené zákonem, což by eliminovalo nebezpečí příliš restriktivního vymezení její činnosti, aniž by byl použit na ústavní úrovni nevhodný demonstrativní výčet takovýchto činností. Další úvahy o vhodném směru rozšíření ústavní úpravy se týkají základního řešení personálních otázek bankovní rady ČNB, tj. počtu členů, složení, délku funkčního období, eventuelní

opakovatelnost zastávané funkce, což je nyní řešeno na zákonné úrovni. Zároveň by bylo možné vypustit z čl. 98 odst. 2 slovo „postavení,“ neboť toto stanoví Ústava samotná.

Výtky zaznívají rovněž na adresu ne příliš zdařilé konstrukce čl. 62 písm. k), jenž zapříčinila diskusi (a později i řízení u Ústavního soudu) o nutnosti kontrasygnace jmenovacího aktu členů bankovní rady prezidentem republiky.

*„Především není obvyklé, aby vysoké představitele jedné z nejvýznamnějších institucí státu jmenovala hlava státu, bez povinnosti tuto otázku alespoň konzultovat s někým jiným“* [BAR03]. V této souvislosti nelze nevidět, že konstrukce pravomoci prezidenta republiky dle čl. 62 písm. k), za jehož výkon nikdo neodpovídá, je ve státě založeném na principech demokracie, konceptem přinejmenším neobvyklým.

Další úvahy mohou směřovat ke skutečnosti, že na ústavní úrovni jsou nedostatečně konkretizováni jednotliví členové bankovní rady – hovoří se pouze „obecně“ o členech bankovní rady, zatímco by se mělo hovořit o guvernérovi, viceguvernérech a dalších členech tak, jak to činní zákon o ČNB.

Shora navrhované úpravy by představovaly rozšíření ústavního statusu ČNB, přičemž Barák [BAR03] předkládá jejich možné legislativní vyjádření následovně:

*„ Čl. 98*

*(1) Česká národní banka je nezávislá ústřední banka České republiky. Do její činnosti lze zasahovat pouze zákonem nebo na základě zákona.*

*(2) Česká národní banka zabezpečuje měnovou politiku a vykonává další činnosti stanovené zákonem. Hlavním cílem činnosti České národní banky je cenová stabilita.*

*(3) Bankovní rada České národní banky je sedmičlenná a skládá se z guvernéra, dvou viceguvernéřů a dalších čtyř členů bankovní rady, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky s předchozím souhlasem Senátu na dobu šesti let. Nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát.*

*(4) Další působnost České národní banky, jakož i další podrobnosti stanoví zákon.“*

Jsem toho názoru, že s navrženým řešením lze v zásadě souhlasit, a to zejména co do explicitního vyjádření nezávislosti centrální banky, výčtu jednotlivých členů nejvyššího orgánu ČNB a způsobu jejich ustanovení do funkce za součinnosti orgánu

moci zákonodárné. Vzhledem ke skutečnosti, že jmenování členů bankovní rady prezidentem republiky (bez nutnosti kontrasignace) je v současné době rozhodnutím, za které není nikdo odpovědný, jeví se mi zapojení Senátu do procesu jmenování „centrálních bankéřů“ logickým, a to i s ohledem na obdobnou úpravu zakotvenou pro jmenování soudců Ústavního soudu coby dalších vysokých ústavních činitelů. Výhradu mám ke stanovení hlavního cíle činnosti ČNB na ústavní úrovni vůbec, neboť péče o cenovou stabilitu je pojem ekonomický, relativně proměnlivého obsahu, s rigiditou ústavního textu obtížně slučitelný.

## **7. Ústavní rozměr vztahu ČNB a ostatních nejvyšších orgánů státu**

Úprava ČNB v samostatné hlavě šesté Ústavy ČR naznačuje její relativně autonomní postavení v rámci ústavního mechanismu. Z textu Ústavy ČR ovšem neplyne, má-li být ČNB nezávislým orgánem (jak je stanoveno ohledně soudců, soudů a Nejvyššího kontrolního úřadu) a zda-li je někomu odpovědna nebo podřízena.

### **7.1. ČNB a prezident republiky**

Rámec vztahů ČNB a prezidenta republiky je vymezen výše uvedeným **čl. 62 písm. k) Ústavy ČR**. Prezident republiky je dle tohoto ustanovení rozhodujícím činitelem, který ovlivňuje složení nejvyššího řídicího orgánu ČNB - bankovní rady ČNB, neboť jmenuje její členy. Ústavní text ovšem ohledně tohoto jmenování nestanoví nic z hlediska jeho procedury, především pokud jde o součinnost s jinými ústavními orgány. Uvedená jmenovací kompetence prezidenta republiky je kompetencí vykonávanou samostatně, tzn. že nepodléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Vztah ČNB a prezidenta republiky týkající se jmenování členů bankovní rady byl významně ovlivněn **nálezem Ústavního soudu publikovaným ve Sb. z. pod č. 285/2001**, který byl vyústěním nejednotného názoru na výklad čl. 62 písm. k) Ústavy ČR v tom smyslu, zda rozhodnutí prezidenta republiky bez kontrasignace je způsobilé „pouze“ založit členství konkrétních osob v bankovní radě či zda může bez kontrasignace též rozhodnout, kdo bude zastávat funkce guvernéra a viceguvernéra anebo zda-li je jmenování těchto funkcionářů pravomocí prezidenta republiky



založenou „až“ zákonem (tj. pravomocí v ústavním textu výslovně neuvedenou ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR), jehož platnost je podmíněna kontrasignací.

Návrhem podaným dne 20.4.2001 se předseda vlády a vláda ČR domáhali vydání nálezů, že k platnosti jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB (konkrétně Zdeňka Tůmy a Lud'ka Niedermayera) ze dne 29.11.2000 se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Ústavní soud v rámci rozhodování uvedené věci předně odmítl tvrzení navrhovatelů, kterým stavěli guvernéra ČNB do pozice „monokratického orgánu se samostatnou rozhodovací pravomocí.“ Poukázal na to, že monokratický orgán ztělesňuje osoba, která sama jedná a rozhoduje jakožto orgán, kdežto představitel kolegiálního orgánu jedná pouze jeho jménem a je plně vázán na jeho rozhodnutí. Guvernéř ČNB, je dle názoru Ústavního soudu jedním ze členů bankovní rady, jejíž složení je specifikováno v zákoně o ČNB.<sup>10</sup>

*„Bankovní rada je ze zákona nejvyšším řídicím orgánem jako kolegium, takže rozhodovací pravomocí nedisponují jednotliví členové bankovní rady. Pokud pak jde o guvernéra, liší se jeho postavení od ostatních členů tím, že předsedá bankovní radě, a to sám anebo jím pověřený viceguvernéř, dále že jedná jménem ČNB navenek sám anebo jím pověřený viceguvernéř a že je oprávněn se účastnit s hlasem poradním schůzí vlády.“<sup>11</sup>* Bankovní rada je kolegiálním řídicím orgánem, který rozhoduje ve sboru a v němž je guvernéř pouze „primus inter pares.“

Zákon o ČNB nerozšiřuje jmenovací práva prezidenta republiky o nové jmenovací pravomoci, neboť dle Ústavy ČR jmenuje prezident všechny členy bankovní rady, aniž by Ústava jmenovitě specifikovala jejich jednotlivá označení.

Ústavní soud se dále vypořádal s námitkou navrhovatelů vystavěnou na komparaci jmenovacích modalit prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy ČR, spočívající ve srovnání jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB na straně jedné a zejména jmenování předsedy a místopředsedy Ústavního soudu na straně druhé. Ústava ČR stanoví pro jmenování všech soudců Ústavního soudu, tzn. i těch označených jako předseda a místopředseda, jako podmínku souhlasu Senátu. Předseda a místopředseda Ústavního soudu jsou poté jmenováni již ze stávajících soudců Ústavního soudu - jejich jmenování

---

<sup>10</sup> § 6 odst. 1 zákona o ČNB: „Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernéř České národní banky, 2 viceguvernéři České národní banky a další 4 členové bankovní rady České národní banky.“

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

je tak výslovně upraveno ústavním (nikoli obyčejným) zákonem.<sup>12</sup> Na rozdíl od Ústavního soudu Ústava ČR v případě bankovní rady ČNB nerozlišuje mezi jejími jednotlivými členy, pro jmenování guvernéra i viceguvernéra je stanoven jednotný režim jmenování. Proto nelze z obyčejného zákona, který uvádí, že kromě ostatních členů jsou členy bankovní rady i guvernéř a viceguvernéři, odvodit jiný způsob jmenování pro některé z členů bankovní rady, neboť to Ústava sama výslovně neumožňuje. V případě Ústavního soudu prezident republiky vybírá předsedu a místopředsedu z okruhu již jmenovaných soudců Ústavního soudu, naproti tomu ohledně jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB nemá prezident republiky povinnost jmenovat tyto osoby ze stávajících členů bankovní rady. Na rozdíl od právní úpravy Ústavního soudu Ústava ČR v tomto případě tedy vůbec nepředpokládá dva odlišné režimy jmenování pro guvernéra a viceguvernéry na jedné a pro ostatní členy bankovní rady na druhé straně a umožňuje jmenovat guvernéra a viceguvernéry jediným aktem současně jako členy bankovní rady.

Ústavní soud dále poukázal na ústavní zvyklost vyvíjející se již od roku 1993, od kdy bylo nepřetržitě až do doby debat o novele zákona o ČNB v roce 2000 respektováno právo prezidenta republiky jmenovat všechny členy bankovní rady ČNB bez kontrasignace. Ústavní soud považuje ústavní konvence za nezbytný „*spojovací materiál, jenž ústavu přetváří ve funkční celek a zaplňuje prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí odpovídající ústavní zvyklosti respektované a nenapadené po celou dobu od jejího vzniku byly její účelovou dezinterpretací zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.*“<sup>13</sup>

K argumentu vlády, který se opírá o principy demokratického právního státu, zásadu, že lid je zdrojem veškeré státní moci a že státní moc slouží všem občanům, jakož i koncepci Ústavy založené na myšlence parlamentní demokracie, ze které je třeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před rozhodováním státního orgánu, který za svá rozhodnutí neodpovídá, Ústavní soud namítá, že „*i v demokratickém právním státě a při parlamentní formě vlády může těmto principům zcela vyhovovat vyloučení vládní kontrasignace tam, kde zvláštní důvody*

---

<sup>12</sup> Čl. 84 odst. 2 ve spojení s čl. 62 písm. e) Ústavy ČR: „Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu., Prezident republiky jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedu.“

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

*upřednostňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě, neboť právo kontrasignace by umožňovalo vládě přinejmenším rozhodovat o personálním složení bankovní rady. Za těchto okolností je jmenovací právo prováděné nadstranickým prezidentem sice po konzultacích, avšak bez přímé vazby na souhlas vlády složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB.*<sup>14</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud přisvědčil koncepci ČNB jako instituce, která je nezávislá na vládě, neuznal důvodnou ani námitku navrhovatelů, že prezident republiky měl před jmenováním do funkcí guvernéra a viceguvernéra ČNB oba tyto představitele z jejich dosavadních funkcí v bankovní radě nejprve odvolat. Ústavní soud v této upozornil, že proceduru odvolání stanovenou v zákoně o ČNB lze použít pouze za podmínek v příslušném ustanovení zákona o ČNB<sup>15</sup> uvedených, a žádných jiných. Kdyby odvolávání členů bankovní rady bylo rozšířeno i na interní přesuny uvnitř bankovní rady, podléhalo by souhlasu vlády, a tím by se stalo prvkem ohrožujícím její nezávislost na vládě.

Dle názoru Ústavního soudu tedy nelze než přisvědčit způsobu, kterým prezident republiky dne 29. 11. 2000 jmenoval Zdeňka Tůmu „jako stávajícího člena bankovní rady České národní banky“ guvernérem s tím, že mu „tímto dnem zaniká dosavadní funkce viceguvernéra České národní banky.“ Stejně lze shledat jmenování Ludka Niedermayera viceguvernérem, aniž byl odvolán z funkce člena bankovní rady, jako řešení ústavně a právně zcela přiměřené. Rozhodující úpravu v tomto případě obsahuje ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy ČR, neboť definuje bankovní radu jako nediferencovaný souhrn všech jejích členů, aniž by upřesňovalo rozdíly v jejich postavení. Teprve nižší právní norma (zákon o ČNB) stanoví, že tito všichni členové bankovní rady jsou jmenováni na šest let a že těchto členů je sedm: guvernéř, dva viceguvernéři a „čtyři další členové.“ Stanoví-li zákon jmenování do funkce na určitou dobu, tj. celkem na šest let, nelze tuto dobu překročit. Během tohoto funkčního období nečiní zákon žádný rozdíl mezi členy bankovní rady.

Ústavní soud tak uvedeným nálezem zamítl podaný návrh. Rozhodl kompetenční spor týkající se konkrétní věci (navrhovatelé napadli individuálně určené rozhodnutí prezidenta republiky, jenž bylo Ústavním soudem shledáno v souladu s právními předpisy). Předmětná otázka byla vyřešena ve prospěch Ústavy ČR a toho, že jde o

---

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

<sup>15</sup> § 6 zák. o ČNB stanoví případy obligatorního a fakultativního odvolání.

samostatnou pravomoc prezidenta republiky, kontrasignaci nepodléhající. Nelze ovšem pominout, že Ústavní soud v této věci rozhodl většinou jednoho hlasu, což samo o sobě demonstruje nejednotnost výkladu. Tomuto nálezu nicméně nelze upřít zasažení řešené problematiky především v abstraktní rovině, a to z hlediska jeho vlivu na následující praxi ustanovování guvernéra a viceguvernéřů ČNB do funkce tím způsobem, že jsou jmenováni prezidentem republiky bez kontrasignace.

## **8. Zákonný rozměr vztahu ČNB a ostatních nejvyšších orgánů státu**

S ohledem na nevelký rozsah ústavní úpravy ČNB čítající všehovšudy dva články, které z ní v první řadě činí subjekt státem ex constitutione povinně zřizovaný, a ze kterých je možno dovodit její postavení především v návaznosti na prezidenta republiky, lze celkový pohled na systém vztahů k dalším ústavním orgánům získat zejména zaměřením se na úpravu zákonnou. Vztahy k Parlamentu ČR a vládě jsou vymezeny **zákonem o ČNB**. Jako základní pravidlo v souvislosti s potřebou garance nezávislosti ČNB je stanoveno, že ČNB a bankovní rada při plnění hlavního cíle i při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoli jiného subjektu (§ 9 zák. o ČNB).

### **8.1. ČNB a Parlament ČR**

Vztah ČNB a obou komor parlamentu je vymezen (nesankcionovatelnými) **povinnostmi informačního charakteru**, přičemž jde v zásadě o vazbu jednostrannou (ze strany ČNB k Poslanecké sněmovně). Zákonem o ČNB jsou založeny především vztahy k Poslanecké sněmovně, pouze sporadicky k Senátu.

Poslanecké sněmovně je ČNB povinna nejméně dvakrát ročně podávat k projednání zprávu o měnovém vývoji (§ 3 zák. o ČNB), kterou Poslanecká sněmovna bere pouze na vědomí (neschvaluje ji). Usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna, je ČNB povinna předložit též mimořádnou zprávu o měnovém vývoji, v takové usnesení musí být uvedeno, co má být obsahem této mimořádné zprávy. Poslanecká sněmovna může rovněž žádat doplnění těchto zpráv. Předložení zprávy o měnovém vývoji je z hlediska ČNB zajišťováno guvernérem, který je v tomto případě oprávněn účastnit se schůze Poslanecké sněmovny, v jejímž rámci projednání probíhá a musí mu být uděleno slovo.

ČNB má také povinnost (blíže nespecifikovaným způsobem) informovat jednou za 3 měsíce veřejnost o měnovém vývoji.

Dále ČNB podává nejméně jednou ročně Poslanecké sněmovně k informaci zprávu o finanční stabilitě (§ 3a zák. o ČNB).<sup>16</sup>

Každoročně, nejpozději do 30. června následujícího roku, ČNB vypracovává a předkládá k informaci Poslanecké sněmovně, Senátu (a vládě) zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem (§ 45d zák. o ČNB).<sup>17</sup> Předložení této zprávy musí předcházet její projednání výborem pro finanční trh, který je oprávněn připojit své vyjádření.

ČNB dále předkládá Poslanecké sněmovně k projednání roční zprávu o výsledku svého hospodaření (§ 47 odst. 3 zák. o ČNB), jejíž součástí je i informace o platech členů bankovní rady. ČNB tak činí nejpozději do třech měsíců po skončení kalendářního roku. Zprávu o výsledku hospodaření Poslanecká sněmovna buď schválí, vezme na vědomí, nebo odmítne. Odmítnutí zprávy není ovšem spojeno s žádnými „závažnými“ právními důsledky, vyjma povinnosti ČNB předložit do šesti týdnů zprávu dle požadavků Poslanecké sněmovny zpřesněnou a doplněnou.

Posledním dokumentem, který má ČNB (resp. bankovní rada) povinnost předložit Poslanecké sněmovně, je účetní závěrka (§ 48 odst. 3 zák. o ČNB) schválená a ověřená auditorem.

## 8.2. ČNB a vláda

Vztah ČNB a vlády lze v zásadě charakterizovat jako oboustranně informační a poradní. Právní řád nepřiznává ČNB právo zákonodárné iniciativy, má pouze oprávnění podávat „iniciativní“ návrhy, které však pro vládu nejsou závazné. Vliv na obsah právních předpisů, jenž upravují oblast měny, peněžního oběhu, peněžního trhu, platebního styku a působnost a pravomoc ústřední banky, může ČNB tedy vykonávat pouze v součinnosti a prostřednictvím vlády. ČNB předkládá návrhy zákonných úprav

---

<sup>16</sup> S roční periodicitou publikovaná zpráva analyzující rizika pro stabilitu celého finančního systému pokrývající zahraniční i domácí makroekonomické prostředí a finanční trhy, hlavní dlužníky finančního sektoru (podniky a domácnosti), trh nemovitostí, finanční sektor jako celek a finanční infrastrukturu. Finanční stabilita je definována jako situace, kdy finanční systém plní své funkce bez závažných poruch a nežádoucích důsledků pro současný i budoucí výkon ekonomiky jako celku a zároveň vykazuje vysokou míru odolnosti proti šokům.

<sup>17</sup> ČNB je integrovaným orgánem regulace a dohledu nad finančním trhem a v tomto duchu pečuje o stabilitu finančního systému a bezpečný a plynulý rozvoj finančního trhu. Cílem zprávy je nejen plnění informační povinnosti vůči vrcholným ústavním orgánům, nýbrž i informování veřejnosti o aktivitách v oblasti dohledu nad finančním trhem i o jeho vývoji v předchozím roce. Jádrem zprávy je tvořeno vývojem jednotlivých segmentů finančního trhu, tj. bankovního sektoru, sektoru družstevních záložen, kapitálového trhu a pojistného trhu.

v uvedených věcech vládě (§ 37 odst. 1 zák. o ČNB), která je může přeložit Poslanecké sněmovně k projednání jako svůj, tj. vládní návrh zákona.

V součinnosti s Ministerstvem financí předkládá ČNB vládě návrhy zákonných úprav devizového hospodářství a regulace vydávání elektronických peněz a dále spolupracují na přípravě návrhu zákonů pro oblast finančního trhu (§ 37 odst. 2, 3 zák. o ČNB).

Ve vztahu k informačním povinnostem, předkládá každoročně ČNB, tak jako Poslanecké sněmovně a Senátu rovněž vládě, k informaci zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem. ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky (§ 9 odst. 2 zák. o ČNB). ČNB zaujímá stanovisko k návrhům předkládaným k projednání vládě, které se dotýkají její působnosti, a dále plní vůči vládě funkci poradní v záležitostech měnové povahy a finančního trhu (§ 10 zák. o ČNB).

V rámci spolupráce mezi vládou a ČNB je dále na straně jedné ve prospěch ministra financí (nebo jiného pověřeného člena vlády) zakotveno oprávnění účastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady, na které jí může předkládat návrhy k projednání, a na straně druhé má guvernér ČNB (nebo jím určený viceguvernér) právo účastnit se schůzí vlády s hlasem poradním (§ 11 zák. o ČNB).

Účetní závěrka ČNB předkládaná Poslanecké sněmovně musí být schválena a ověřena jedním nebo více auditory, kteří jsou vybráni po vzájemné dohodě mezi bankovní radou a ministrem financí (§ 48 odst. 2 zák. o ČNB).

### **8.3. ČNB a moc soudní**

Tento aspekt je možno zkoumat s ohledem na skutečnost, že ČNB resp. bankovní radě je v zákoně vyjmenovaných záležitostech přiznána pravomoc a působnost správního úřadu. Vazba ČNB na moc soudní je uskutečňována prostřednictvím správního soudnictví, kdy předmětem soudního přezkumu mohou být rozhodnutí ČNB, která byla učiněna v rámci rozhodování o žádostech, udělení licencí, povolení a předchozích souhlasů podle zvláštních právních předpisů a rozhodnutí ve věcech správních deliktů.<sup>18</sup> Dále budou soudnímu přezkumu podrobena všechna rozhodnutí ČNB učiněná podle zvláštních právních předpisů, pokud jí byla takovým zvláštním právním předpisem<sup>19</sup> svěřena kompetence správního úřadu. S ohledem na konstrukci

---

<sup>18</sup> § 44 odst. 2 písm. a), § 46a- 46f zák. o ČNB

<sup>19</sup> Např. podle zák. o bankách

ochrany poskytované v rámci správního soudnictví bude touto cestou přezkoumatelné až rozhodnutí bankovní rady coby orgánu příslušného k rozhodnutí o opravném prostředku ve formě rozkladu.<sup>20</sup> Pro úplnost je třeba ještě uvést, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti bude eventuálně možné napadnout ústavní stížností podanou Ústavnímu soudu.

#### **8.4. ČNB a Nejvyšší kontrolní úřad**

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu coby nezávislého orgánu vykonávajícího kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu je (obdobně jako u ČNB) upraveno v samostatné hlavě páté Ústavy ČR – čl. 97. Vymezení vztahu mezi těmito dvěma institucemi není možné najít v rovině ústavní, ale je třeba se obrátit na prováděcí právní předpis, kterým je zákon o NKÚ.

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB (§ 3 odst. 3 zák. o NKÚ). Schválené kontrolní závěry jsou zveřejňovány ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu a pokud je kontrolovanou osobou ČNB, pak je takový kontrolní závěr zasílán také jí (§ 30 odst. 1 zák. o NKÚ).

### **9. Zákonná úprava ČNB**

**Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance**, byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 31.12.1992 a účinnosti nabyl dne 1.1.1993. Je zákonem předpokládaným a navazujícím na ustanovení čl. 98 odst. 2 Ústavy ČR, a stanovícím postavení, působnost a další podrobnosti ohledně centrální banky. Za dobu své existence byl již několikrát novelizován, jmenovitě zákonem č. 60/1993 Sb., zákonem č. 15/1998 Sb., zákonem č. 442/2000 Sb., nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 278/2001 Sb., zákonem č. 482/2001 Sb., zákonem č. 127/2002 Sb., zákonem č. 257/2004 Sb., zákonem č. 377/2005 Sb., zákonem č. 62/2006 Sb., zákonem č. 57/2006 Sb., zákonem č. 230/2006 Sb., zákonem č. 160/2007 Sb., zákonem č. 36/2008 Sb., zákonem č. 124/2008 Sb., a zákonem č. 254/2008 Sb.

Výslovně je třeba uvést „harmonizační“ novelu č. 442/2000 Sb., obsahující některá protiústavní ustanovení, k jejichž odstranění došlo až nálezem Ústavního soudu

---

<sup>20</sup> Ochrany práv ve správním soudnictví se lze domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, tj. rozkladu ve smyslu ust. § 5 odst. 2 písm. h), § 46f odst. 5 zák. o ČNB.

publikovaným ve Sb. z. pod č. 278/2001 a na něj navazující novelou č. 127/2002 Sb., kterou bylo dosaženo plné harmonizace.

Zákon o ČNB je systematicky členěn na 12 částí, které ve svém souhrnu představují právní úpravu centrální banky.

### **9.1. Hlavní rysy původního zákonného postavení ČNB**

Zákon o ČNB byl v roce 1992 vytvořen na základě předešlého zákona upravujícího centrální banku, č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé, od kterého se příliš nelišil (byla zachována stejná struktura členění jednotlivých částí a rovněž text většiny ustanovení). Důvodem byla jednak časová tíseň provázející legislativní práce (ty začaly na podzim roku 1992 v souvislosti s ústavním zakotvením dělení federativního majetku a samotný právní předpis byl přijat 17.12.1992) a jednak přesvědčení, že předchozí právní úprava Státní banky československé fungující teprve necelý rok v souvislosti realitou odrážející příznivý měnový vývoj, odůvodňuje oprávněnost nezasahovat jak do vymezeného postavení, tak i činností centrální banky.

V textu zákona o Státní bance československé tak byly provedeny úpravy odrážející změny státoprávního uspořádání. Oproti předcházející právní úpravě došlo samozřejmě ke **změně názvu centrální banky** a dále především k přijetí odlišného modelu způsobu ustanovení členů nejvyššího řídicího orgánu. Tím zůstala sedmičlenná **bankovní rada** ale s tím rozdílem, že její členové jsou napříště jmenováni prezidentem republiky. Byl tedy opuštěn koncept jmenování guvernéra prezidentem republiky na návrh (federální) vlády, popř. jmenování členů bankovní rady na návrh guvernéra projednaný s vládou. Zákonný text předpokládal, že „další čtyři členové“ bankovní rady budou jmenováni z řad vedoucích pracovníků ČNB. Toto ustanovení bylo v praxi obcházeno tak, že před jmenováním členem bankovní rady ČNB uzavřela s budoucím členem pracovní poměr. Pro členy bankovní rady nebyla stanovena vesměs žádná odborná ani jiná kvalifikační kritéria (vyjma ustanovení o inkompatibilitě s některými funkcemi). Opakované jmenování do funkce člena bankovní rady nebylo nijak omezeno. Mezi podmínky zastávání funkce člena bankovní rady nebyl zařazen dokonce ani požadavek státního občanství ČR uvedený i v předcházející federální právní úpravě, který je typickým pro všechny centrální banky ve vyspělých zemích. Do nové právní úpravy nebyly převzaty poradní orgány (sbory poradců) ve smyslu odborníků působících mimo banku a zprostředkovávajících orgánům banky zpětnou vazbu ohledně měnové politiky.



Vztah **ČNB k exekutivě** byl definován jako vztah nezávislosti na konkrétních pokynech, ale pouze těch udělovaných vládou. ČNB dále vůči vládě plnila povinnosti konzultačního a poradního charakteru ohledně vybraných otázek. Hospodaření ČNB nebylo v žádném ohledu kontrolováno Nejvyšším kontrolním úřadem.

V rámci obchodů se státem ČNB vykonávala standardní funkce centrální banky coby banky státu a dále byla oprávněna poskytovat ČR na základě rozhodnutí bankovní rady krátkodobý úvěr **nákupem státních pokladničních poukázek** splatných do tří měsíců od nákupu, přičemž celkový stav těchto úvěrů nesměl překročit 5 % (pro rok 1993 byl limit nastaven na hodnotě 7 %) příjmů státního rozpočtu v uplynulém roce.

K zákonné úpravě ČNB v její podobě z roku 1993 lze konstatovat, že tato vytvořila standardní základ pro činnost centrální banky coby instituce zaměřené na řešení otázek měnové politiky, která získala relativně nezávislé postavení na orgánech moci zákonodárné i výkonné. Při koncipování právního předpisu bylo přihlíženo nejen k názorům prezentovaným mezinárodními institucemi, ale i k právním úpravám centrálních bank evropských států a k návrhu ESCB a ECB. Až do roku 2000 resp. 2001 byla právní úprava poměrně konstantní, čítající jen drobné novelizace, které nijak podstatným způsobem právní postavení ČNB neměnily.

## **9.2. Současný stav zákonného postavení ČNB**

První výraznější zásah do zákona o ČNB představovala harmonizační novela č. 442/2000 Sb., měnící především hlavní cíl činnosti ČNB na zabezpečování cenové stability. V rámci legislativního procesu byly Poslaneckou sněmovnou rovněž zapracovány změny v postavení bankovní rady (jejich kompetencí, vztahu s vládou, jmenování a odvolání členů) a kontrola hospodaření Nejvyšším kontrolním úřadem. Ani nesouhlas Senátu a prezidenta republiky nezabránil přijetí tohoto zákona, účinného od 1.1.2001. Vzhledem k současnému neprosazení novely Ústavy ČR se zákon dostal do rozporu s ústavním textem a k návrhu prezidenta republiky Ústavní soud některá jeho ustanovení nálezem č. 278/2001 Sb., zrušil. Definitivní harmonizace zákona o ČNB s evropskou legislativou byla provedena až novelou č. 127/2002 Sb.

### 9.2.1. Vliv zákona č. 442/2000 Sb., a nálezů Ústavního soudu č. 278/2001 Sb., na postavení ČNB

Dne 22.12.2000 byl Ústavnímu soudu doručen návrh prezidenta republiky na zrušení několika ustanovení zákona o ČNB, která do něj byla vložena novelou č. 442/2000 Sb. Většina napadených ustanovení byla Ústavním soudem shledána v rozporu s Ústavou a z tohoto důvodu **nálezem č. 278/2001 Sb.**, ze dne 20.6.2001 zrušena.

V odůvodnění svého rozhodnutí Ústavní soud označil ochranu postavení ústřední banky státu při plnění jejího hlavního cíle (tehdy péči o stabilitu měny) a oddělenost bankovní rady od bezprostředního vlivu politických činitelů cestou specifické úpravy jmenování jejich členů (při zachování nezbytné spolupráce mezi ní a legislativou a exekutivou), za součást ochrany ústavnosti. Smyslem zakotvení ustanovení o ČNB do samostatné hlavy šesté Ústavy ČR je vytvoření ústavního rámce jejího fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné. Institucionální aspekt nezávislosti ČNB spočívá v její nepodřízenosti vládě při zajišťování stability měny. Zásahy do postavení ČNB jsou dle textu Ústavy přípustné, nicméně z něj nelze dovodit, že by zákonem mohlo být přijato takové řešení, které by mohlo být vykládáno jako zásah do nezávislosti banky v oblasti její hlavní ústavní funkce, protože tím by ústavní úprava ústřední banky ztratila svůj původní účel.

Ústavní soud přistoupil ke zrušení **§ 2 odst. 1 věty první** zákona o ČNB, který definoval hlavní cíl činnosti ČNB jako zabezpečování cenové stability. To je dle Ústavního soudu pojem užší, než stabilita měnová (tehdy zakotvená v ústavním textu), čímž dochází k nepřipustnému omezování rozsahu hlavního úkolu ústřední banky státu. V tomto případě jde o porušení principu hierarchické výstavby právního řádu, kdy norma nižší právní síly nesmí odporovat normě vyšší právní síly.

Prezident republiky dále navrhl zrušit některá ustanovení podstatně se dotýkající ekonomického postavení ČNB, zejména jejího rozpočtu. Rozpočet ČNB měl být rozdělen na dvě části s tím, že bankovní rada by schvalovala pouze část týkající se činností nutných pro zabezpečování hlavního cíle, a tzv. provozní rozpočet měl být k návrhu bankovní rady schvalován Poslaneckou sněmovnou. Rovněž byl stanoven mechanismus hospodaření ČNB pro případ, že by rozpočet Poslaneckou sněmovnou schválen nebyl. Ústavní soud v tomto ohledu shledal v rozporu s Ústavou ČR **§ 5 odst. 2 písm. b)** ve slovech „pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle“ a „sestavuje návrh provozního a investičního rozpočtu“ a **§ 47 odst. 2 až 4** zákona.

Ústavní soud vyjádřil názor, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle ČNB, neboť *„jakmile bude jen jeden z těchto rozpočtů schvalován někým jiným než centrální bankou, bude vždy snadnější třeba i nepřímo ovlivňovat rozhodovací procesy v bance, a tak omezovat její nezávislost.*“<sup>21</sup> Schvalování rozpočtu centrální banky Poslaneckou sněmovnou nemusí nutně za všech okolností znamenat zásah do její nezávislosti. V posuzovaném případě tomu tak ale bylo, protože Poslanecké sněmovně byly poskytnuty dodatečné nástroje k prosazení vlastního názoru.

Ústavní soud dále rozhodl o zrušení **§ 6 odst. 3** zákona stanovujícího, že guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady navrhuje vláda, neboť toto ustanovení bylo shledáno v rozporu s ústavní prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady bez omezení, aniž by byl vázán něčím návrhem či dalšími podmínkami.

S poukazem na zásah do nezávislosti ČNB byl rovněž zrušen **§ 35 písm. a)** zákona stanovující povinnost dohody ČNB a vlády ohledně inflačního cíle a kurzového režimu. Toto ustanovení sice přiznalo ČNB v uvedené věci iniciativu, ale s tím, že její návrh musí být předložen vládě ke schválení. Stanovení inflačního cíle a kurzového režimu bylo tedy podmíněno souhlasem vlády, což vládu v těchto otázkách stavělo do rovnoprávné pozice s bankovní radou, aniž by s tím ústavní úprava výlovně počítala.

Ústavní soud se tak dle mého názoru tímto rozhodnutím postavil do role „strážce nezávislosti“ centrální banky, neboť zamezil snaze exekutivy vykonávat na činnost ČNB a obsazení bankovní rady rozhodující vliv, čímž upevnil její pozici mezi nejvyššími orgány státu jako takovou.

I přes četné nedostatky novely prezidentem republiky oprávněně napadené a následně odstraněné shora uvedeným nálezem Ústavního soudu, nelze **zákonu č. 442/2000 Sb.**, upřít některá pozitiva.

Mj. došlo ke zpřesnění základní charakteristiky ČNB coby právnické osoby a definování vlastnických vztahů k majetku, s nímž ČNB hospodaří. Ačkoli novelou změněný hlavní cíl činnosti ČNB byl posléze nálezem zrušen, ustanovení stanovující, že ČNB (pokud tím není dotčen hlavní cíl) podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu, zachováno zůstalo. Ve vztahu

---

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.

k bankovní radě byly stanoveny náležitosti výkonu funkce člena a upřesněny možnosti jeho odvolání. Z kvalifikačních předpokladů pro zastávání funkce člena bankovní rady byl především doplněn požadavek státního občanství ČR a nově omezen počet funkčních období na maximálně dvě.

Kontrola hospodaření ČNB je napříště zajišťována ověřením účetní závěrky jedním nebo více auditory jmenovanými na základě dohody bankovní rady s Ministerstvem financí, a současně hospodaření ČNB, které nesouvisí se zabezpečováním hlavního cíle, podléhá přezkumu Nejvyššího kontrolního úřadu.

Z čistě harmonizačních změn je třeba zmínit stanovení zákazu úvěrování vlády centrální bankou prostřednictvím poskytování návratných finančních prostředků a nově definovanou nezávislost ČNB nejen na pokynech vlády, ale i prezidenta republiky, správních úřadů, Parlamentu či orgánů územních samosprávných celků.

### **9.2.2. Dokončení harmonizace zákonem č. 127/2002 Sb.**

Ještě před tím, než Ústavní soud rozhodl věci návrhu na zrušení některých ustanovení zák. č. 442/2000 Sb., byla vládou, rovněž s ohledem na kritiku, které se předchozímu právnímu předpisu dostalo i ze strany evropských institucí, předložena k projednání další harmonizační novela, která měla zejména Evropskou komisí vytýkané nedostatky<sup>22</sup> uvést do souladu s právem Evropských společenství. Konečné znění zákona č. 127/2002 Sb., přijatého dne 13.3.2002 nakonec zohlednilo i nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.

Hlavním cílem činnosti ČNB se stala péče o cenovou stabilitu, nyní již v souladu cílem činnosti stanoveným ústavní úpravou účinnou od 1.1.2002.

K zajištění souladu národní úpravy s evropskou, byla zakotvena možnost odvolání guvernéra prezidentem republiky v případě, že nebude splňovat podmínky pro výkon funkce nebo v případě dopustí-li se vážného pochybení. Na druhou stranu byla ve prospěch guvernéra (nebo Rady guvernéřů ECB) připuštěna možnost domáhat se soudní ochrany proti takovému rozhodnutí u Evropského soudního dvora. Účinnost tohoto ustanovení byla z pochopitelných důvodů odložena ke dni vstupu ČR do EU.

---

<sup>22</sup> Neslučitelnost některých ustanovení zák. č. 442/2000 Sb. (jednak těch, které byly předmětem řízení před Ústavním soudem, ale i některých dalších) s právem Evropských společenství byla konstatována Evropskou komisí zejména v Pravidelné zprávě o pokroku ČR v procesu přistoupení za rok 2000 ze dne 8.11.2000 a dále v rámci stanoviska Evropské komise vyžádaného ČNB ze dne 26.2.2001. Pro nikoli plnou slučitelnost byla kritice podrobena především ustanovení týkající se „rozděleného“ rozpočtu ČNB a nutnosti dosažení dohody vlády a ČNB o inflačním cíli a kurzovém režimu.

Obě části rozpočtu byly s účinností od 1.1.2002 opět sloučeny. Z rozpočtu ČNB musí být ale patrné, které výdaje jsou určeny na pořízení majetku a které na provoz, na což navazuje oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat hospodaření ČNB nesouvisející se zabezpečováním hlavním cílem, tj. výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz.

Předchozí povinnost dosáhnout dohody ohledně inflačního cíle a kurzového režimu byla nahrazena režimem projednání s vládou. Stanovení kurzového režimu je v kompetenci ČNB (za současného splnění podmínky, že nebude ohrožen hlavní cíl).

Všechny shora uvedené zásahy do zákona o ČNB související s procesem harmonizace, by se ve svém souhrnu daly označit za zásahy v konečném důsledku vedoucí k zpřesnění postavení ČNB s tím, že bylo v zásadě dosaženo slučitelnosti zákona o ČNB s právem Evropským společenství v rozsahu potřebném pro vstup ČR do EU.

### 9.3. Základní povaha ČNB

Část první zákona o ČNB, § 1 odst. 1 vymezuje ČNB jako ústřední banku České republiky (na rozdíl od čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, kde je uvedena jako ústřední banka „státu“) a orgán vykonávající dohled nad finančním trhem. ČNB je charakterizována především následujícími znaky:

- jako **právníká osoba v postavení veřejnoprávního subjektu**, který se nezapisuje do obchodního rejstříku (§ 1 odst. 2)
- jako subjekt, jemuž jsou svěřeny **kompetence správního úřadu**, a to v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a zvláštními právními předpisy (§ 1 odst. 3)
- jako **subjekt samostatně hospodařící** s odbornou péčí **s majetkem**, který mu byl svěřen státem (§ 1 odst. 4).

#### 9.3.1. Právníká osoba sui generis

Celostátně jedinečné postavení ČNB je vyjádřeno v jejím označení coby ústřední banky státu. ČNB není subjektem soukromoprávním – není „obyčejnou“ bankou tak, jak je banka obecně definována v § 1 odst. 1 zákona o bankách.<sup>23</sup> ČNB, ačkoli je

---

<sup>23</sup> (...) Bankami se rozumějí právnické osoby se sídlem v České republice založené jako akciová společnost, které přijímají vklady od veřejnosti a poskytují úvěry a které k výkonu těchto činností mají bankovní licenci (...)

právníčkou osobou, není akciovou společností a nezapisuje se do obchodního rejstříku. Ve vztahu k veřejnosti nevykonává činnosti spočívající v přijímání vkladů ani poskytování úvěrů a svou činnost nevyvíjí na základě bankovní licence.

ČNB není orgánem státu. Orgán státu je vymezen třemi charakteristickými znaky, které musí být dány kumulativně, tj. zřízení zákonem, dále podílem na výkonu státní moci ve smyslu výkonu zákonem stanovených kompetencí a nakonec financováním činnosti ze státního rozpočtu. ČNB splňuje pouze dva z uvedených znaků – zřízení zákonem resp. přímo ústavou a podíl na výkonu státní moci v rozsahu stanoveném zákonem. Chybí její financování z prostředků státního rozpočtu. Státní orgán má vůči státnímu rozpočtu vztah příjmový, zatímco u ČNB jde o vztah opačný – výdajový, jak plyne z § 47 odst. 2.

ČNB je veřejnoprávním subjektem odlišným od státu zřízeným na základě ústavy a nadaným veřejnoprávní a (omezeně) soukromoprávní subjektivitou. V souvislosti s touto charakteristikou ČNB Sládeček [SLA07] uvádí, že lze mít za to, že ČNB vykazuje některé znaky tzv. veřejného ústavu.<sup>24</sup>

Jako právnická osoba svého druhu nespadá pod kategorii „státních institucí“ (jako např. ministerstva, soudy atd.), které se počínaje 1.1.2001 (účinností zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vstupování v právních vztazích) staly pouhými organizačními složkami státu bez právní subjektivity. Uvedený zákon se na ČNB nevztahuje.

### **9.3.2. Orgán integrovaného dohledu nad finančním trhem**

Finanční trhy coby významná součást ekonomiky každé země, procházejí v poslední době řadou podstatných změn, které ve svých důsledcích znamenají potřebu vytvoření

---

<sup>24</sup> Veřejný ústav je zpravidla pojímán jako poměrně široký pojem, jakási „sběrná kategorie“ coby označení pro útvary, které nejsou korporacemi ani nadacemi. Jeho vznik je podmíněn veřejnoprávním aktem. Je organizační jednotkou zřízenou k naplňování veřejného účelu, která na rozdíl od veřejnoprávní korporace nedisponuje členy, ale destinatáři (uživateli). Chybí mu členská základna a demokratická organizační struktura korporálního typu – veřejný ústav je organizován na principu hierarchickém. Z hlediska teorie nepatří právní subjektivita mezi definiční znaky veřejného ústavu, neboť je jím i takový útvar, který není subjektem práva (rozlišování veřejných ústavů na samostatné a nesamostatné). Na druhou stranu, veřejnoprávní subjektivita každého veřejného ústavu (i samostatného), bude na rozdíl od subjektivity soukromoprávní vždy relativní, což plyne ze vzájemných veřejnoprávních vztahů mezi veřejným ústavem a jeho zřizovatelem, které nutně povedou k určitému omezení samostatnosti i subjektivity. Míra samostatnosti ústavu spočívá v rozsahu, ve kterém je „odloučen“ od svého zřizovatele. Pro veřejný ústav je charakteristická „relativní samostatnost“, která je menší než u soukromoprávního subjektu, ale větší než u organizační složky státu. Smyslem zřizování veřejných ústavů je vyčlenit určité úkoly u přímé státní správy a učinit tak jejich plnění efektivnějším, aniž by byl zřizovatel zbaven kontroly. Veřejný ústav nepodléhá kontrole a doзору jen v takové míře, v jaké na dozor rezignoval jeho zřizovatel [BER05].

takového rámce regulace, který zajistí jejich efektivní fungování, transparentnost, stabilitu a také poskytne potřebnou míru ochrany jeho účastníkům. Z pohledu Bakeše a Juroškové [BAK08] jsou těmito změnami zejména:

- opouštění původní sektorové specializace ze strany finančních institucí a přechod k nabízení „nadsektorových“ finančních služeb,
- vytváření finančních konglomerátů ve smyslu finančně, organizačně a personálně provázaných skupin ekonomických subjektů, poskytujících služby na více než dvou segmentech finančního trhu a provozující svou činnost i přes hranice jednotlivých států; jsou subjekty operující s velkými finančními zdroji a jejich případné problémy se solventností a likviditou představují potenciální riziko destabilizace systému finančních trhů jako celku,
- růst složitosti nabízených finančních produktů a vytváření produktů nových, schopných přinášet nejen vícenásobné zisky, ale i obrovské ztráty,

Původcem těchto změn je finanční globalizace, na níž bylo třeba reagovat nejen prohloubením odbornosti dozoru, ale také zásadními změnami organizačního uspořádání dozorové činnosti. Tyto vývojové trendy se samozřejmě nevyhnuly ani České republice, která začala v roce 2004 hledat na vládní úrovni cestu, jak zefektivnit regulaci a dohled nad finančním trhem, snížit náklady regulátora i regulovaných subjektů, zlepšit dohled na finanční konglomeráty a odstranit nedostatečné informační toky. Vypořádání se s probíhajícími změnami se uskutečnilo zavedením modelu integrovaného dohledu s tím, že tento dohled byl svěřen centrální bance.<sup>25</sup>

ČNB je orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Tohoto postavení se jí dostalo v souvislosti s **novelou zákona o ČNB č. 57/2006 Sb.**, která sjednotila dohled pro oblast finančního trhu. Účel tohoto zákona spočíval v koncentraci dohledu, tj. v odstranění plurality orgánů příslušných k jeho výkonu. S účinností od 1.4.2006 ČNB převzala agendu Komise pro cenné papíry, Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a fakticky též Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (který byl zvláštním organizačním útvarům Ministerstva financí pro výkon dozoru na uvedených dvou úsecích), neboť tyto zanikly. Dohledová působnost na všech dotčených úsecích finančního trhu přešla na ČNB. ČNB tedy vykonává dohled nad bankovním

---

<sup>25</sup> Integrace dohledových funkcí v rukou centrální banky, která současně vykonává svou základní monetární funkci, není řešením standardním – z evropských zemí zavedlo takovýto model institucionální uspořádání pouze Slovensko.

sektorem, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím a penzijním připojištěním, družstevními záložnami, devizový dohled a dohled nad institucemi elektronických peněz.

Koncentrace dohledu provedená zák. č. 57/2006 Sb., na institucionální úrovni, nebyla doprovázena koncentrací legislativní. Dosavadní roztržitost právní úpravy jednotlivých segmentů finančního trhu zůstala nedotčena. V této souvislosti vyslovuje Čech [CEC06] názor, že *„o sjednocení v pravém slova smyslu se nejedná, neboť jeho předpokladem by byla především konsolidace roztržitých úprav, pojmosloví, ale i regulatorních přístupů a zásad.“* Základním předpisem vymezujícím postavení a strukturu centrální banky je i nadále zákon o ČNB, do nějž se vložila nová ustanovení o dohledu nad finančním trhem. Nově je koncipován § 44 podávající výčet subjektů a oblastí podléhajících dohledu, nicméně ustanovení není vyčerpávající a je nutno ho doplnit o úpravu obsaženou ve zvláštních předpisech upravujících jednotlivé úseky finančního trhu. S ohledem na organizační strukturu ČNB je legislativně podchycen pouze vznik zvláštního poradního orgánu bankovní rady zabývajícího se zejména koncepčními a strategickými otázkami na národní i mezinárodní úrovni – výboru pro finanční trh (§ 45a) s tím, že jsou stanoveny jeho pravomoci a složení (viz dále).

ČNB na základě kompetencí svěřených jí zákony pečuje jako orgán integrované regulace a dohledu nad finančním trhem o stabilitu finančního systému a bezpečný a plynulý rozvoj finančního trhu ČR. ČNB plní svou funkci v této oblasti zejména prostřednictvím [PCNB]:

- regulatorní činnosti, tj. především stanovením pravidel obezřetného podnikání,
- licenční a povolovací činnosti, tj. zejména udělováním povolení ke vstupu do regulovaných segmentů finančního trhu,
- dohledových činností prováděných jednak jako dohled na dálku nad finančními institucemi, tržním jednáním i infrastrukturou kapitálového trhu a analýzou finančního trhu a jeho sektorů, a jednak jako dohled na místě ve finančních institucích a dalších institucích tvořících infrastrukturu kapitálového trhu,
- stanovování opatření k nápravě popř. i ukládání sankcí v případě zjištění nedostatků v činnosti subjektů, nad nimiž je dohled vykonáván,
- shromažďování, zpracovávání a vyhodnocování informací, jež slouží k podpoře dohledu a informování veřejnosti o stavu a vývoji finančního trhu v ČR.



### 9.3.3. Správní úřad

ČNB jako ústřední banka státu vykonává rovněž část tzv. ostatní veřejné správy. Jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB nebo zvláštními právními předpisy.<sup>26</sup> Pravomoci ČNB jako správního úřadu např. podle zákona o bankách spočívají především v rozhodování o udělování licence, výkonu bankovního dohledu jako zvláštní formy správního dozoru a rozhodování o zavedení nucené správy banky.

V zákonech vymezených případech je ČNB nepřímým vykonavatelem veřejné správy. V této souvislosti Sládeček [SLA07] poukazuje na vztah § 1 odst. 3 zákona o ČNB a Ústavy ČR v tom smyslu, že ze samotného čl. 98, ale ani z čl. 79 Ústavy, nevyplývá, že by ČNB mohly být zákonem svěřeny kompetence správního úřadu (na rozdíl od územních samosprávných celků, ohledně nichž tak činí čl. 79 odst. 3 a čl. 105 Ústavy). Tři odstavce čl. 79 Ústavy hovoří o pouze „ministerstvech a jiných správních úřadech,“<sup>27</sup> ale nikoli o ČNB.

Zvláště po sjednocení dohledu nad finančním trhem, kterým byla na ČNB přenesena řada kompetencí zrušené Komise pro cenné papíry a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a dále působností dosud vykonávaných Ministerstvem financí, jsou kompetence ČNB coby správního úřadu značně rozsáhlé. Nemusí tedy být od věci vyslovit určité pochybnosti nad založením takovéto pravomoci a odpovědnosti ČNB „obyčejným“ zákonem, který jí přiznává také postavení správního úřadu, aniž by tak činila samotná Ústava (ta jí přiznává „jen“ postavení ústřední banky státu a vymezuje hlavní cíl její činnosti).

Ačkoli má ČNB postavení správního úřadu s celostátní působností, není ústředním orgánem státní správy. Právní předpis vymezující okruh ústředních orgánů státní správy, tzv. kompetenční zákon (zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) ji mezi tyto nezahrnuje. Problematičnost této koncepce lze spatřovat v tom, že ústřední orgány státní správy se musí dle zásad činnosti uvedených v části třetí kompetenčního zákona řídit (kromě ústavních a ostatních zákonů) rovněž usneseními vlády a vláda také řídí, kontroluje a

---

<sup>26</sup> Zákon o ČNB v poznámce pod čarou uvádí např. zákon o bankách a devizový zákon.

<sup>27</sup> Pod pojmem správní úřady je třeba rozumět státní úřady, které vykonávají státní správu a jsou organizačními složkami státu ve smyslu zák. č. 219/2000 Sb. Ministerstvem se ve smyslu kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb.) rozumí ústřední orgán státní správy, v jehož čele je ministr. Od ministerstev se formálně liší „další ústřední orgány státní správy,“ v jejichž čele je osoba jmenovaná vládou nebo prezidentem republiky na návrh vlády. Stejně jako ministerstva mají celostátní působnost a nejsou podřízeny jinému správnímu úřadu.

sjednocuje jejich činnost. Naopak v případě ČNB, která vykonává působnost správního úřadu, aniž by byla ústředním orgánem státní správy, je třeba vycházet z její nezávislosti stanovené v § 9 odst. 1 zákona o ČNB jako nemožnosti přijímat (ani vyžadovat) pokyny mj. od vlády. Při výkonu svěřených působností se nemůže ČNB coby správní úřad (ale nikoli ústřední orgán státní správy), ve vztahu k vládě dostat stejné pozice charakteristické pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady tak, jak je vymezena kompetenčním zákonem.

Podle Mikule [SLA07] tato problematika souvisí s obecnější otázkou tzv. nezávislých správních úřadů s tím, že uvedená „*úprava míří k tomu, aby ČNB jako správní úřad nemohla být ve své činnosti autoritativně ovlivňována vládou jakožto orgánem moci výkonné s postavením povýtce politickým, odrážejícím zpravidla politické poměry v Poslanecké sněmovně.*“

S pozicí správního úřadu je tradičně spojeno **oprávnění vydávat právní předpisy**. Normotvorná kompetence ČNB má základ v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. ČNB je oprávněna vydávat právní předpisy, pokud je k tomu zákonem zmocněna. Při pohledu na ústavní text si ovšem nelze nevšimnout, že ČNB ve výčtu správních úřadů oprávněných k vydávání právních předpisů k provedení zákona, uvedena není.

Podzákoné právní předpisy vydávané ČNB k provedení zákona a v jeho mezích mají formu **vyhlášek**. Zmocnění k vydání vyhlášky je v zákoně o ČNB upraveno na několika místech. ČNB je především oprávněna vyhláškou stanovit:

- ohledně bankovek a mincí dle § 22<sup>28</sup> – jejich náležitosti týkající se nominální hodnoty, rozměrů, hmotnosti, materiálu, vzhledu a další; postup při přijímání a nakládání s nimi, vč. postupu při odebírání podezřelých; poskytování náhrad za necelé a poškozené; ukončení doby jejich platnosti, způsob a dobu jejich výměny; a podmínky, za kterých lze reprodukovat symboly peněz nebo vyrábět předměty, které je úpravou napodobují,
- v rámci měnové regulace dle § 24 písm. b) – pravidla obezřetného podnikání na peněžním trhu a podmínky, za kterých lze obchodovat na peněžním trhu,

---

<sup>28</sup> Např. vyhl. č. 553/2006 Sb., o podmínkách, za kterých lze reprodukovat bankovky, mince, šeky, cenné papíry a platební karty a vyrábět předměty, které je úpravou napodobují; vyhl. č. 37/1994 Sb., kterou se stanoví postup při příjmu peněz a nakládání s nimi a při poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince; vyhl. č. 78/2009 Sb., o vydání bankovek po 500 Kč vzoru 2009, vyhl. č. 173/2008 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 20 Kč vzoru 1994 a vzoru 1996.

- při provozování systémů pro mezibankovní platební styk dle § 38 odst. 3 – způsob provádění platebního styku<sup>29</sup> a používání platebních prostředků účastníky těchto systémů,
- v rámci zabezpečení povinností týkajících se bankovního informačního systému dle § 41 odst. 4 – okruh osob, obsah, formu, termíny a způsob sestavování a předkládání informací a podkladů nezbytných k vytváření tohoto systému.

Vyhlášky ČNB jsou právními předpisy publikovanými ve Sbírce zákonů.

Vedle právních předpisů ve formě vyhlášek je ČNB rovněž oprávněna vydávat tzv. **opatření**. Ohledně právní povahy opatření Sládeček [SLA07] uvádí, že *„lze mít za to, že opatření ČNB je aktem (rozhodnutím) vydaným na základě zákona, který má ovšem specifickou normativní povahu a směřuje jen vůči druhově určeným subjektům, pro které je na základě výslovného ustanovení zákona závazný. Nejde o právní předpis, ostatně se ani nevyhlašuje v oficiální celostátní publikační sbírce určené pro publikaci právních předpisů, závaznost opatření nevyplývá ze samotného opatření, ale ze zákona o ČNB.“*

V souvislosti s opatřeními ČNB je třeba uvést, že předchozí publikační zákon (č. 545/1992 Sb.) zařazoval opatření tehdejší centrální banky mezi právní předpisy v případech, kdy jejich vyhlášení v publikační sbírce stanovil zákon. Naopak jinde publikované opatření právním předpisem nebylo. Podle Zářeckého [ZAR03] byla uvedená předchozí právní úprava důvodem přechodné existence dvou druhů opatření ČNB. Jednalo se o opatření publikovaná ve Sbírce zákonů a opatření publikovaná ve Věstníku ČNB. Rozdíl mezi nimi vyplýval z § 14 odst. 2 současného zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv (č. 309/1999 Sb.) tak, že opatření oznámená nebo publikovaná v plném znění ve Sbírce zákonů do 30.6.2002, pozbyla nejpozději 31.12.2003 platnosti. Nynější publikační zákon hovoří (v § 1 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 1 odst. 2) rovněž o právních předpisech vydávaných ČNB, ale rozumí jimi toliko vyhlášky. Oproti předchozí úpravě je okruh otázek, které může ČNB upravovat opatřeními, podstatně zúžen.

Základ právní úpravy opatření ČNB tvoří § 49b zákona o ČNB, který uvádí, že ČNB může vydávat opatření, je-li k tomu zákonem zmocněna. Takové zákonné zmocnění představuje např.:

---

<sup>29</sup> Vyhl. č. 62/2004 Sb., kterou se stanoví způsob provádění platebního styku mezi bankami, zúčtování na účtech u bank a technické postupy bank při opravném zúčtování.

- § 24 písm. a) týkající se stanovení pravidel obezřetného podnikání bank<sup>30</sup> a dalších vyjmenovaných subjektů na území ČR na základě jednotné licence,
- § 26a vztahující se ke stanovení pravidel pro plnění povinností souvisejících s uložením povinných minimálních rezerv u ČNB ze strany vyjmenovaných institucí,
- § 41 odst. 3 týkající se bankovního informačního systému, jenž konstatuje, že ČNB tímto způsobem stanoví formu, termíny a způsob předkládání informací a podkladů o vyjmenovaných subjektech, a rovněž takto stanoví závaznou metodiku a organizační a komunikační podmínky pro předávání veškerých informací a podkladů,
- § 15 zákona o bankách ohledně stanovení některých pravidel pro banky a pobočky zahraničních bank.

Opatření ČNB se nevyhlašují ve Sbírce zákonů, nýbrž ve Věstníku ČNB. Závaznost opatření ČNB je dle platné právní úpravy stanovena pro banky, pobočky zahraničních bank, spořitelní a úvěrní družstva, instituce elektronických peněz a pobočky zahraničních institucí elektronických peněz. Opatření nabývá platnosti dnem jeho vyhlášení ve Věstníku ČNB a účinnosti dnem, kterým je v něm stanoven, ne však dříve než dnem jeho vyhlášení. Opatření podepisuje guvernér ČNB.

#### **9.3.4. Hospodaření s majetkem**

ČNB je coby právnická osoba subjektem vlastnického práva. Ke svému majetku vykonává všechna práva vlastníka.<sup>31</sup> Úprava majetkových otázek a hospodaření ČNB je založeno na principech hospodaření s majetkem, které vykonává svrchovaný vlastník.

Majetek, se kterým ČNB hospodaří lze rozdělit do dvou kategorií. Především se jedná o samostatné hospodaření „s odbornou péčí“ s majetkem, který jí byl svěřen státem ve smyslu § 1 odst. 4, a dále ČNB hospodaří s vlastním majetkem získaným z podnikání. Zisk z podnikatelské činnosti je ČNB používán k financování veškerých jejich aktivit, což následně definuje i vztah ČNB ke státnímu rozpočtu jako vztah

<sup>30</sup> Banky jsou při své činnosti povinny dodržovat pravidla obezřetného podnikání, jejichž cílem je omezení rizik bankovního podnikání tak, aby nedošlo k ohrožení návratnosti vkladů vkladatelů a destabilizaci bankovního sektoru jako celku.

<sup>31</sup> Za projev majetkové samostatnosti ČNB lze považovat i zápis vlastnického práva k budově ústředí ČNB v Praze. Vlastnické právo k budově je Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrálním pracovištěm Praha zapsáno ve prospěch ČNB (jak uvedeno na LV č. 311, pro k. ú. Nové Město), a nikoli např. státu.

odvodový, na rozdíl od příjmového vztahu charakteristického, např. pro orgány státu. ČNB nehospodář s prostředky ze státního rozpočtu.

Jednání ČNB coby podnikatelského subjektu, je představováno ekonomickými aktivitami jaké činí i „obyčejné“ banky, ale vzhledem ke specifickému postavení ČNB jsou tyto činnosti vykonávány v omezenějším rozsahu stanoveném zákonem o ČNB. Výnosy z vlastního podnikání ČNB (získané především realizací operací na bankovních trzích) používá v souladu s § 47 odst. 2, k hrazení nezbytných nákladů na svoji činnost, vytvořený zisk používá k doplňování rezervního a dalších fondů ze zisku vytvářených a k ostatnímu použití v rozpočtové výši. Přebytek hospodaření (zbývající zisk) odvádí do státního rozpočtu (rovněž dle § 6 odst. 1 písm. e) rozpočtových pravidel).<sup>32</sup> Z výsledku hospodaření ČNB za rok 2008 [ZVH08] vyplývá, že *„do státního rozpočtu nebude odveden žádný zisk, neboť celý vytvořený zisk byl v souladu se zásadami finančního hospodaření použit pro zajištění potřeb banky. Jednalo se o úhradu ztráty z předchozích období v maximálně možném objemu a o doplnění sociálního fondu (...). ČNB tedy nedisponuje žádným volným zůstatkem zisku, který by mohl být odveden do státního rozpočtu.“*<sup>33</sup>

ČNB hospodář podle svého vlastního rozpočtu. Tento rozpočet musí být s odkazem na § 47 odst. 1 členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. Vázanost ČNB rozpočtovými pravidly (zák. č. 218/2000 Sb.) je zakotvena v § 59, s omezením, že na hospodaření ČNB se nepoužijí ustanovení upravující povinnosti ústředních orgánů státní správy a ustanovení upravující kontrolu rozpočtového hospodaření. Kontrola hospodaření ČNB ve vztahu k výdajům na pořízení majetku a výdajům na provoz je prováděna Nejvyšším kontrolním úřadem.

V souvislosti s hospodařením ČNB je třeba zmínit i její **podnikatelské aktivity** upravené v části šesté zákona o ČNB. Obchody ČNB lze rozdělit do tří skupin - na **obchody s bankami, obchody s ČR** a tzv. **jiné obchody**.

Pro ČNB je především charakteristické určité výhradní oprávnění k „provádění obchodů“ se státem. V tomto ohledu ČNB zejména:

- vede účty podle zákona o rozpočtových pravidlech,
- dává do prodeje státní dluhopisy podle zvláštního zákona,

---

<sup>32</sup> Odvod zbývajícího zisku ČNB je předmětným ustanovením zařazen mezi příjmy státního rozpočtu.

<sup>33</sup> Zisk z hospodaření ČNB nebyl dle jednotlivých zpráv o výsledku hospodaření ČNB do státního rozpočtu odveden ani v období let 1999 – 2007.

- vede evidenci cenných papírů vydávaných ČR a je oprávněna provozovat systém vypořádání obchodů s těmito investičními nástroji.

V souladu s evropskou legislativou je ČNB zakázáno poskytovat návratné finanční prostředky nebo jinou finanční podporu ČR, jejím orgánům, územním samosprávných celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu, s výjimkou bank, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li jejich emitenty. Stejně tak nesmí ČNB s těmito subjekty provádět obchody, v jejichž důsledku by mohly ČNB vzniknout vůči těmto subjektům pohledávky.

Obchody, které ČNB provádí s bankami, může obdobně provádět i s pobočkami zahraničních bank a se spořitelními a úvěrními družstvy. V rámci těchto obchodů ČNB vede účty bank a přijímá jejich vklady. Za stanovených podmínek od nich může nakupovat nebo jim prodávat směnky, státní dluhopisy nebo jiné cenné papíry se státní zárukou. ČNB může bankám poskytovat krátkodobé úvěry, pokud jsou odpovídajícím způsobem zajištěny.

K usměrnění peněžního trhu může ČNB prostřednictvím tzv. jiných obchodů kupovat a prodávat cenné papíry a vydávat krátkodobé cenné papíry – „poukázky ČNB“ (se splatností do šesti měsíců) a obchodovat s nimi. ČNB může dále vést účty a poskytovat bankovní služby svým zaměstnancům a právnickým osobám, jejichž seznam<sup>34</sup> je každoročně zveřejňován ve zprávě o výsledku hospodaření.

#### 9.4. Hlavní cíl činnosti

Konformně s čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR je v § 2 odst. 1 zákona o ČNB vyjádřen hlavní cíl její činnosti, kterým je **péče o cenovou stabilitu**. Cenová stabilita je z ekonomického hlediska definována jako nízkoinflační prostředí v ekonomice, jehož dosažení a udržení je prostředkem k vytváření podmínek pro udržitelný hospodářský růst. V praxi se stabilitou cen rozumí nikoli neměnnost cen doslova, nýbrž jejich mírný růst.<sup>35</sup> Subsidiárně je dále stanovena podpora ČNB obecné hospodářské politiky vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu, kterou je ČNB povinna vládě poskytovat,

---

<sup>34</sup> Seznam těchto právnických osob, je obsažen v příloze č. 4 Roční zprávy o výsledku hospodaření ČNB za rok 2008. Figurují mezi nimi jednak bankovní odborové organizace a klub důchodců ČNB a poté mezi ostatními finančními institucemi a jinými vkladateli Fond pojištění vkladů, Zajišťovací fond družstevních záložen a Aero Vodochody, a.s.

<sup>35</sup> Růst cen odpovídající cenové stabilitě by měl zahrnovat statistické vychýlení směrem nahoru, k němuž dochází při měření růstu těchto cen, a měl by také dát dostatečný prostor pro drobné změny cenových relací, k nimž v každé ekonomice s efektivním cenovým systémem neustále dochází.

pokud tím není dotčen její hlavní cíl. V souvislosti s naplňováním hlavního cíle, jsou v § 2 odst. 2 uvedeny **hlavní směry činnosti ČNB**, jenž zahrnují:

- určování měnové politiky (měnovou politiku ČNB provádí v rámci měnově politického režimu označeného jako cílování inflace a činí tak prostřednictvím stanovených měnově politických nástrojů),
- vydávání bankovek a mincí (ČNB coby banka emisní má výhradní právo vydávat do oběhu bankovky a mince vč. mincí pamětních)
- řízení peněžního oběhu, platebního styku a zúčtování bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev, péči o jejich plynulost a hospodárnost a podílení se na zajišťování bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních systémů a na jejich rozvoji,
- výkon dohledu nad osobami působícími na finančním trhu, provádění analýz vývoje finančního systému, péči o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu v ČR a přispívání ke stabilitě jejího finančního systému jako celku,
- provádí další činnosti podle zákona o ČNB a zvláštních právních předpisů.

Uskutečňování měnové politiky a dalších činností ve smyslu § 2 ČNB provádí prostřednictvím **nástrojů měnové regulace** stanovených v části páté. V této oblasti je ČNB oprávněna stanovit úrokové sazby, podmínky obchodů (mj. rámce a splatnosti) prováděných podle zákona o ČNB a zvláštních zákonů a především povinné minimální rezervy bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev.

V základních ustanoveních zákona o ČNB (§ 2 odst. 3) je rovněž zohledněn aspekt mezinárodní spolupráce ČNB s ústředními bankami jiných států, orgány dohledu nad finančními trhy jiných států, s mezinárodními finančními organizacemi a mezinárodními organizacemi zabývajícími se dohledem nad bankami, institucemi elektronických peněz a finančními trhy. Tato problematika nabyla na významu zejména v souvislosti se začleňováním ČR do evropských struktur, neboť od 1.5.2004 se ČNB stala součástí Evropského systému centrálních bank. Ve vztahu k ESCB a ECB coby jeho součástí, plní ČNB povinnosti související se zajišťováním požadavků vyplývajících ze Smlouvy o založení Evropského společenství a Statutu ECB/ESCB.

## 9.5. Aspekty organizační struktury ČNB

Organizační struktura ČNB je zakotvena v části druhé zákona o ČNB. Základ organizační struktury ČNB je dle § 4 tvořen ústředím<sup>36</sup> se sídlem v Praze, pobočkami<sup>37</sup> a účelovými organizačními jednotkami.

Zákon o ČNB dále výslovně zmiňuje dva orgány, jedná se o bankovní radu ČNB a výbor pro finanční trh.

### 9.5.1. Bankovní rada ČNB

Vzhledem k tomu, že Ústava ČR v čl. 62 písm. k) pouze stanoví existenci bankovní rady ČNB, jejíž členy jmenuje prezident republiky, jsou další podrobnosti jí se týkající přenechány zákonné úpravě. Bankovní radě ČNB coby nejdůležitějšímu orgánu ČNB je věnována podstatná část části druhé zákona o ČNB. Bankovní rada je koncipována jako **nejvyšší řídicí orgán** ČNB, do jehož kompetence náleží rozhodování nejdůležitějších otázek, a to:

- určování měnové politiky a nástrojů jejího uskutečňování,
- rozhodování o zásadách měnově politických opatření a opatření v oblasti dohledu nad finančním trhem.

Demonstrativním výčtem § 5 odst. 2 jsou dále uvedeny další oblasti, na které má bankovní rada rovněž vliv. Bankovní rada dále zejména:

- stanoví zásady činnosti a obchodů ČNB,
- schvaluje rozpočet ČNB,
- stanoví organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek ČNB,
- stanoví druhy fondů, jejich výši a použití,
- vykonává práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům; těmito úkony může pověřit jiné osoby z řad zaměstnanců,
- uděluje souhlas k podnikatelské činnosti zaměstnanců ČNB,
- stanoví mzdové a další požitky guvernéra; mzdové a další požitky viceguvernérů a dalších členů bankovní rady stanoví guvernér,
- a rozhoduje o rozkladech proti rozhodnutím ČNB v prvním stupni.

---

<sup>36</sup> Organizačními útvary ústředí ČNB jsou sekce a samostatné odbory, v jejichž čele stojí jednotliví ředitelé. Ředitelé sekcí a samostatných odborů odpovídají bankovní radě za řízení po horizontální ose a zajišťování jim svěřených agend v souladu se střednědobými koncepcemi přijatými bankovní radou pro jednotlivé oblasti činnosti centrální banky.

<sup>37</sup> Pobočka ČNB v regionu své působnosti zastupuje ČNB a je kontaktním místem pro styk ČNB se zástupci bank, s orgány státní správy, finančními orgány, institucemi a vybranou klientelou. Pobočka je tvořena ředitelem a jednotlivými odbory. Pobočky ČNB jsou zřízeny v Praze, Brně, Plzni, Hradci Králové, Ostravě, Českých Budějovicích a Ústí nad Labem.



Složení bankovní rady je upraveno § 6 odst. 1. Bankovní rada má sedm členů, kterými jsou guvernér ČNB, dva viceguvernéři ČNB a další čtyři členové bankovní rady ČNB. Všichni členové bankovní rady jsou ustanovováni do svých funkcí prostřednictvím jmenování prezidentem republiky (dle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR), ale ve smyslu § 6 odst. 2 jsou rovněž prezidentem republiky ze svých funkcí odvoláváni. S ohledem na skutečnost, že pravomoc prezidenta republiky odvolávat členy bankovní rady je pravomocí založenou pouze „obyčejným“ zákonem (jak předpokládá čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy ČR), je tato pravomoc – na rozdíl od pravomoci jmenovací - vázána na kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Funkční období členů bankovní rady je šestileté a dále je omezeno zakotvením nemožnosti zastávat tuto funkci více než dvakrát, jak uvádí § 6 odst. 4 a 5. Vzhledem k významu členství v bankovní radě jsou součástí zákonné úpravy také ustanovení stanovující inkompatibilitu s některými vysokými ústavními pozicemi a určitými činnostmi. Členství v bankovní radě je především neslučitelné s jakoukoli činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a tímto členstvím. Členové bankovní rady podléhají režimu zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, neboť jsou dle § 2 odst. 1 písm. g) zařazeni mezi veřejné funkcionáře. S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárního sboru a člena vlády. Dále je tato funkce neslučitelná s členstvím v řídicích, dozorcích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a s výkonem samostatné výdělečné činnosti. Povolena je pouze činnost vědecká, literární, publicistická, umělecká, pedagogická a správa vlastního majetku. V této souvislosti Sládeček [SLA07] uvádí, že *„teoreticky vzato, se členem bankovní rady může stát nejen senátor (zákonná díkce vylučující pouze poslance pocházející z období, kdy ještě Senát nebyl zřízen), ale i soudce, prezident republiky, prezident, viceprezident nebo člen Nejvyššího kontrolního úřadu, nebo člen zastupitelstva obce nebo kraje nebo hejtman kraje.“*

Zákon o ČNB dále stanoví kvalifikační předpoklady pro zastávání funkce člena bankovní rady. Kandidát na člena bankovní rady musí splnit podmínky:

- občanství ČR,
- plnou způsobilost k právním úkonům,
- ukončeného vysokoškolského vzdělání,
- bezúhonnosti, kterou se pro tyto účely rozumí stav pravomocného neodsouzení fyzické osoby pro trestný čin,

- a dále musí jít o „uznávanou a zkušenou“ osobu v měnových záležitostech a oblasti finančního trhu.

Zánik funkce člena bankovní rady zákonná úprava spojuje s uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce učiněným v písemné podobě nebo odvoláním učiněným prezidentem republiky. Povinnost prezidenta republiky odvolat člena bankovní rady je dle § 6 odst. 11 vázána na porušení ustanovení o inkompatibilitě funkcí, nesplňování podmínky bezúhonnosti nebo v případě, že členu bankovní rady bude pravomocným rozsudkem omezena způsobilost k právním úkonům resp. že bude způsobilosti k právním úkonům zbaven. Fakultativně může prezident republiky člena bankovní rady odvolat, nevykonává-li svou funkci po dobu delší než šest měsíců.

Speciální harmonizační (a poměrně vágní, subjektivismu dveře otevírající) úprava je stanovena v § 6 odst. 13 pro odvolání guvernéra. Prezident republiky odvolá guvernéra, pokud „nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce“ nebo pokud se „dopustil závažného pochybení“. Prezident republiky může dále guvernéra odvolat, nevykonává-li funkci po dobu delší než šest měsíců.

Rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání člena bankovní rady jsou primárně přezkoumatelná v rámci správního soudnictví a případně i Ústavním soudem. Navíc § 6 odst. 13 dává odvolanému guvernéru (nebo i Radě guvernéřů ECB) oprávnění domáhat se přezkoumání rozhodnutí o odvolání guvernéra u Evropského soudního dvora, pokud mají za to, že tímto rozhodnutím o odvolání došlo k porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení.

Bankovní rada je kolektivní orgán, jejím jednáním předsedá guvernéř a v jeho nepřítomnosti guvernéřem pověřený viceguvernéř. Rozhodnutí jsou přijímána prostou většinou hlasů. Podmínkou usnášeníschopnosti je přítomnost předsedajícího (guvernéra nebo jím pověřeného viceguvernéra) a alespoň dalších třech členů. Hlas předsedajícího má rozhodující význam v případě rovnosti hlasů. Tato základní pravidla jednání bankovní rady uvedená v § 7 odst. 1 jsou na základě § 7 odst. 2 konkretizována v jednacím řádu bankovní rady. Jednací řád bankovní rady má charakter vnitřního předpisu ČNB, jehož schvalování je v kompetenci bankovní rady.

Ustanovení o jednání jménem ČNB navenek obsažené v § 8 zakládající toto oprávnění ve prospěch guvernéra resp. v době jeho nepřítomnosti jím pověřeného zastupujícího viceguvernéra, je dle Baráka [BARK03] nutno vykládat v souvislosti s obecnými ustanoveními o jednání právnických osob obsažených v § 20 odst. 1 a 2 občanského zákoníku (zák. č. 40/1964 Sb.). Podle tohoto ustanovení činí jménem

právnícké osoby právní úkony jednak osoby (v postavení statutárního orgánu mající generální jednatelské oprávnění), které jsou k tomu oprávněny mj. ze zákona, a dále i jiní pracovníci právnické osoby nebo její členové, pokud je tak stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Realitě by odporovalo vnímání § 8 zákona o ČNB rigidně jako ustanovení speciálního k § 20 občanského zákoníku, neboť je přirozeně nemyslitelné, aby jménem ČNB navenek jednal pouze guvernér (případně v jeho nepřítomnosti pověřený viceguvernér) a nikdo jiný.

### 9.5.2. Výbor pro finanční trh

Druhým orgánem, o němž se zákon o ČNB zmiňuje v rámci části deváté pojednávající o dohledu (§ 45a - 45c), je výbor pro finanční trh, jenž byl zřízen až v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem provedeným novelou zákona o ČNB č. 57/2006 Sb. Vznikl tedy jako součást projektu integrace institucí dohledu nad finančním trhem do ČNB.

Jedná se o **poradní orgán** bankovní rady pro otázky dohledu nad finančním trhem. Jeho složení čítající sedm členů má zajistit zohlednění celé škály odborných názorů a zájmů trhu, státu i spotřebitelů.

Tři členové (předseda, místopředseda a další člen) jsou voleni rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny na návrh profesních a zájmových organizací sdružující účastníky finančního trhu a po vyjádření ČNB a Ministerstva financí k navrženým osobám. Tito členové musí být důvěryhodnými a uznávanými odborníky pro oblast finančního trhu. Dalším členem výboru pro finanční trh je člen bankovní rady touto jmenovaný a odvolávaný, dále dva vedoucí zaměstnanci Ministerstva financí tímto jmenovaní a odvolávaní, a posledním členem výboru pro finanční trh je ex lege finanční arbitr.<sup>38</sup>

Funkční období v délce tří let je stanoveno pouze pro členy výboru volené rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny, přičemž je připuštěno i opakované zvolení.

Činnost výboru je zaměřena na sledování a projednávání:

- obecných koncepcí, strategií a přístupů k dohledu nad finančním trhem,
- významných nových trendů na finančním trhu, v jeho dohledu nebo regulaci,

---

<sup>38</sup> Srov. zák. č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

- systémových otázek finančního trhu a výkonu dohledu nad ním.

K těmto otázkám z oblasti finančního trhu je výbor oprávněn předkládat bankovní radě a Ministerstvu financí stanoviska a doporučení. ČNB má alespoň dvakrát ročně anebo na žádost výboru vůči němu informační povinnost ohledně hlavních aktivit v oblasti dohledu nad finančním trhem za uplynulé období (a to vč. vydaných rozhodnutí). Stejnou informační povinnost má na žádost výboru i Ministerstvo financí a finanční arbitr.

Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem každoročně předkládaná ČNB vybraným ústavním orgánům, musí být nejprve projednána výborem pro finanční trh, který je oprávněn k ní připojit své vyjádření.

## **10. K návrhu nové právní úpravy ČNB**

Dne 1.5.2004 se ČR stala členskou zemí EU, což z hlediska centrálního bankovníctví a ČNB znamenalo vznik kvalitativně nové situace. Ta se tímto dnem stala členem ESCB tvořeného ECB a národními centrálními bankami všech členských zemí EU. ČNB zajišťuje vztahy k ESCB a ECB v souladu s požadavky, které vyplývají ze Smlouvy o založení Evropských společenství a ze Statutu ESCB a ECB. Guvernér ČNB se účastní jednání Generální rady ECB jako její řádný člen. Zástupci ČNB působí jako členové ve 13 výborech ESCB - do každého ze 13 výborů byli bankovní radou jmenováni dva zaměstnanci ČNB.

V současné době ale ČR není součástí tzv. Euro systému coby podmnožiny ESCB složené z ECB a národních centrálních bank států, které zavedly společnou měnu euro. Se vstupem ČR do eurozóny tj. okamžikem, kdy ČR zavede euro jakou svou měnu, dojde k dalšímu posunu právního postavení ČNB, neboť značná část její dosavadní působnosti přejde do kompetence evropských institucí. Vztah ČNB a ECB se všestranně prohloubí zejména s ohledem na to, že guvernér ČNB se stane členem Rady guvernérů coby nejvyššího řídicího orgánu ECB s rozhodovací pravomocí. Nejvýznamnější změnou bude přenesení některých rozhodovacích pravomocí z oblasti monetární politiky z bankovní rady na Radu guvernérů ECB. ČNB bude rovněž zapojena do ESCB při vydávání bankovek a mincí v eurech.

Na všechny tyto skutečnosti bude muset adekvátně reagovat i naše zákonná úprava zejména s přihlédnutím k tomu, že Konvergenční zprávy Evropské komise a ECB od roku

2004 vytykají současnému zákonu o ČNB, že není plně slučitelný s právem Evropských společenství. Kritika je směřována především ve vztahu k neprovedené plné právní integrace ČNB do Eurosystemu, která má být účinná k datu zavedení eura.<sup>39</sup> Inkompatibilita je shledána zejména v následujících oblastech [VNZ09]:

- není uznána pravomoc ECB určovat měnovou politiku v ČR, neboť tuto pravomoc má ČNB, a zároveň je v kompetenci ČNB ponecháno i určování nástrojů k realizaci měnové politiky,
- ČNB je oprávněna vydávat bankovky a mince, přičemž není uznána pravomoc ECB v této oblasti,
- není uznána pravomoc ECB v oblasti správy devizových rezerv po zavedení eura,
- režim kurzu české měny k měnám cizím stanovuje ČNB po projednání s vládou, ale pro země eurozóny přijímá konečné rozhodnutí pro oblast měnových kurzů Rada ECOFIN,
- výběr auditora k ověření účetní závěrky centrální banky musí probíhat tak, že externí auditor je doporučen Radou guvernérů a schválen Radou EU,
- mezinárodní spolupráci ve smyslu účasti v mezinárodních měnových institucích mohou národní centrální banky realizovat pouze se souhlasem ECB,
- není uznána legislativní pravomoc ECB ve vymezených oblastech a ECB dále nemá možnost ukládat sankce.

Vytykané nedostatky platné právní úpravy znemožňují dle Evropské komise a ECB integraci ČR do Eurosystemu.

S ohledem na výše uvedené předložila dne 14.4.2009 vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o ČNB [VNZ09], který byl dne 17.4.2009 rozeslán jako **sněmovní tisk č. 800/0** a přikázán k projednání rozpočtovému výboru. Ačkoli bylo projednání návrhu zákona v 1. čtení plánováno jak na schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 12.-15.5.2009, tak i 9.-19.6.2009, zatím k tomu nedošlo.

Současná právní úprava je základem i pro předkládaný návrh zákona o ČNB. Jedná se kompetenční normu, která navazuje na primární právo a přímo použitelné předpisy

---

<sup>39</sup> Každý členský stát EU je dle čl. 109 Smlouvy o založení Evropských společenství povinen zajistit nejpozději ke dni zřízení ESCB, slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů vč. statutu centrální banky s touto Smlouvou a Statutem ESCB a ECB. Na ČR toto úprava dopadá od 1.5.2004. Současně však účinnost ustanovení zajišťující kompatibilitu národního právního řádu se zapojením ČNB do Eurosystemu musí být odložena až ke dni zavedení eura.

Evropských společenství a upravuje postavení, pravomoc, působnost a činnost ČNB po zavedení jednotné měny euro jako měny ČR. Mezi stěžejní principy nadále patří, že ČNB je coby instituce ústavní, ústřední bankou státu a právnickou osobou s vlastním majetkem.

Uspořádání vztahů ČNB k ostatním ústavním institucím ČR zůstává zásadně stejné a odráží princip nezávislosti centrální banky. Nově je vyjádřen **vztah ČNB a ESCB**, kdy ČNB vykonává **činnosti v rámci ESCB** (jsou jimi činnosti vykonávané všemi centrálními bankami všech členských států) a dále ČNB vykonává **činnost i mimo tento systém**. Návrh výslovně vyjadřuje skutečnost (platnou již dnes), že ČNB je součástí ESCB a vykonává tak pravomoc stanovenou centrálním bankám ESCB<sup>40</sup> příslušnou evropskou legislativou. Při výkonu této pravomoci má ČNB povinnost jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB a podílet se na plnění cílů a úkolů ESCB. Předmětné ustanovení je základem „*kvalitativně nového a současně jedinečného postavení ČNB mezi veřejnoprávními institucemi ČR v tom smyslu, že kromě ČNB žádná z těchto institucí není součástí systému institucí EU*“ [VNZ09]. Se vstupem ČR do eurozóny a zavedením eura dochází především k přechodu od samostatného určování měnové politiky bankovní radou k podílu na uskutečňování měnové politiky ESCB. ČNB bude provádět měnovou politiku ECB.

Mezi činnostmi vykonávanými ČNB mimo rámec ESCB je nejvýznamnějším výkon dohledu nad finančním trhem a dále pak provádění bankovních obchodů, emise cenných papírů, zabezpečování platebního styku, krizové řízení a další. Ve svém souhrnu představují uvedené dva základní okruhy činností (v rámci ESCB a mimo něj) kompletní zabezpečení úkolů a funkcí centrální banky.

ČNB coby centrální banka státu eurozóny získá rovněž oprávnění **vydávat bankovky a mince v měně euro** s tím, že objem jejich emise bude vyžadovat schválení ze strany ECB.

ČNB se dále bude **podílet na výkonu státní moci** tím, že bude vykonávat státní správu v rozsahu a v oblastech stanovaných tímto a jinými právními předpisy. Bude tak činit v postavení ústředního správního úřadu. Jde o rozhodování ve správním řízení, kdy postupuje podle správního řádu (zák. č. 500/2004 Sb.), ale např. i podle zákona o bankách a dalších.

---

<sup>40</sup> Mezi základní úkoly ESCB patří vymezení a provádění měnové politiky Evropských společenství, provádění devizových operací, držení a správa oficiálních devizových rezerv členských států a podpora plynulého fungování platebních systémů. Takovéto vyjádření úkolů zajišťovaných ČNB obsahuje i vládní návrh zákona.

**Hlavní cíl** ČNB je oproti současné úpravě modifikován s přihlédnutím ke změně, která nastane se zavedením eura v ČR. Péče o cenovou stabilitu na území ČR je nahrazena podílením se v rámci ESCB a v souladu s jeho měnovou politikou na udržování cenové stability. ČNB má zároveň povinnost podporovat obecné hospodářské politiky Evropského společenství a obecně jednat v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství, pokud tím nebude dotčen hlavní cíl ČNB.

Z hlediska organizační struktury je nejvyšším kolegiálním řídicím orgánem a zároveň statutárním orgánem **bankovní rada**, oproti současnému stavu však pouze pětičlenná, složená z guvernéra a čtyř viceguvernérů. Její členové jsou jmenováni prezidentem republiky na dobu šesti let s omezením na maximálně dvě funkční období. Zánik funkce člena bankovní rady je spojen se vznikem překážky neslučitelnosti funkcí, uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce nebo rozhodnutím prezidenta republiky o odvolání z funkce. Rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání guvernéra nebo viceguvernéra z funkce je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví. Zároveň může odvolaný guvernér nebo Rada guvernérů ECB podat, do dvou měsíců od doručení odvolání z funkce, u Evropského soudního dvora návrh na přezkoumání tohoto odvolání. Odvolaný viceguvernér se může rovněž žalobou u soudu domáhat zrušení rozhodnutí o odvolání z funkce.

Směrem k ESCB bankovní rada rozhoduje o způsobu plnění měnově politických rozhodnutí ESCB a volbě nástrojů pro jejich uskutečnění na území ČR. Další základní okruhy záležitostí náležejících do kompetence bankovní rady jsou vymezeny demonstrativním výčtem, což bankovní radě umožňuje vztáhnout do své rozhodovací působnosti jakoukoli otázku v působnosti ČNB, vyjma záležitostí svěřených výlučně do kompetence jiného orgánu.

Dalším orgánem ČNB, jehož postavení je nově upraveno samostatně, je **guvernér**. Zvolená samostatná úprava je vyjádřením skutečnosti, že funkce guvernéra nabývá na významu především ve vztahu k ECB. Guvernér ČNB se po vstupu ČR do eurozóny stane členem Rady guvernérů ECB, což nicméně neovlivní jeho postavení v bankovní radě, kde bude i nadále „primus inter pares.“ Při rozhodování bankovní rady má guvernér jeden hlas s tím, že při rovnosti hlasů je jeho hlas hlasem rozhodujícím. V orgánech ECB se guvernér může nechat zastupovat pověřeným viceguvernérem. Totéž zastupování je umožněno i v době nepřítomnosti guvernéra. Guvernér vykonává některé další pravomoci stanovené tímto nebo dalšími zákony.

Posledním orgánem výslovně v návrhu zákona upraveným je **výbor pro finanční trh** coby poradní orgán bankovní rady pro otázky finančního trhu. Nově je založeno oprávnění všech členů bankovní rady a předsedy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny účastnit se jednání výboru pro finanční trh.

Vzhledem k tomu, že legislativní proces, kterým musí návrh zákona projít, ještě ani nezačal, není možné odhadnout, jaký bude jeho konečný výsledek. Jak jsme se již mnohokrát mohli přesvědčit, politické tlaky působící při projednávání návrhů zákonů zákonodárným sborem mají zpravidla za následek, že výsledek legislativního procesu je v důsledku pozměňovacích návrhů zákonodárců jen torzem původního (konceptně uceleného) návrhu právního předpisu předloženého vládou. Nicméně s jistotou je možno konstatovat, že bez přijetí právní úpravy tohoto druhu, nebude možné realizovat vstup ČR do eurozóny.



## 11. Závěr

Centrální banka je vrcholnou státní institucí, která vykonává rozhodující vliv na chod ekonomiky v zemi, neboť je jedním ze dvou subjektů podílejících se na provádění hospodářské politiky státu. Zatímco vláda stanoví všeobecnou hospodářskou politiku a vykonává politiku rozpočtovou, centrální banka je zaměřena především na zabezpečování politiky monetární. Výkon měnově politických funkcí centrálními bankami, tyto v současnosti postavil do pozice jednoho z nejvýznamnějších hráčů na poli ovlivňování makroekonomických ukazatelů národního hospodářství stanoveným, společensky žádoucím směrem. Z těchto důvodů bylo přinejmenším zajímavé, věnovat úpravě právního postavení České národní banky coby ústřední banky státu náležitou pozornost.

Základ právní úpravy je zakotven v čl. 98 Ústavy ČR, který zejména s ohledem na nejdůležitější funkci ČNB spočívající v provádění měnové politiky stanoví, že jejím hlavním cílem je zabezpečování cenové stability. Vzhledem k tomu, že pozice ČNB v systému státních orgánů je na ústavní úrovni řešena pouze ve vztahu k prezidentu republiky, je nutno pozornost dále obrátit na prováděcí legislativu, kterou představuje zejména Ústavou ČR předpokládaný zákon o ČNB, jehož úkolem je stanovit postavení, působnost a další podrobnosti týkající se centrální banky.

Nelze opominout, že postavení ČNB kromě právních předpisů formuje také moc soudní. Do vztahů ČNB k vládě a prezidentu republiky výrazně zasáhl Ústavní soud, který v rozhodnutích z roku 2001 zaujal pozici ochránce nezávislého postavení centrální banky, když nepřipustil, aby vláda získala rozhodující vliv na složení nejvyššího orgánu ČNB a činnosti ČNB vykonávané.

Jak je vidět, důležitým aspektem, který má vliv na postavení ČNB, je právní úprava její nezávislosti. Zakotvení nezávislého postavení centrální banky především na orgánech moci výkonné, je v současné době standardním ustanovením právních řádů zemí s vyspělou tržní ekonomikou. Tato problematika vystoupila více do popředí v souvislosti se vstupem ČR do EU, kde je na nezávislost centrálních bank členských států coby dílčích prvků ESCB, kladen zvláštní důraz. Mj. i na tyto požadavky evropské legislativy musela naše právní úprava reagovat. Stalo se tak cestou harmonizačních novel zákona o ČNB přijatých před 1.5.2004.

Ačkoli při pohledu na platnou právní úpravu lze konstatovat, že ČNB v současné době poskytuje postavení srovnatelné s postavením ostatních centrálních bank členských států EU, je třeba při dalších úvahách o směřování centrálního bankovníctví na našem území přihlídnout ke skutečnosti, že ČR čeká (dříve nebo později) zavedení eura jako naší národní měny. Tomu ovšem bude muset předcházet přijetí nového zákona o ČNB, který zohlední kvalitativně zcela odlišné postavení naší centrální banky, po vstupu do Eurosystemu. Vládní návrh nové právní úpravy ČNB, nyní čeká na projednání v Poslanecké sněmovně. O jeho osudu, lze v současné chvíli pouze spekulovat.

## 12. Seznam použité literatury

### Publikace a články:

[BAK08] BAKEŠ, Milan, JUROŠOVÁ, Lenka. Institucionální uspořádání regulace dohledu nad finančním trhem. In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří. *Poceta Jánu Grónskému*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 494-504. ISBN 978-80-7380-0.

[BAR03] BARÁK, Josef. K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky : Východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia , 2003. s. 148-153. ISBN 80-86432-45-9.

[BARK03] BARÁK, Josef, et al. *Zákon o bankách : Komentář a předpisy související*. Praha : Linde, 2003. 474 s. ISBN 80-7201-418-8.

[BAŽ05] BAŽANTOVÁ, Ilona. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost : Institucionální pohled*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2005. 195 s. ISBN 80-86729-19-2.

[BAŽ00] BAŽANTOVÁ, Ilona. Nestandardní právní zakotvení ČNB. In *Právní postavení centrální banky v demokratickém státě : Sborník příspěvků*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. s. 19. ISBN 80-238-5624-3.

[BAŽ01] BAŽANTOVÁ, Ilona, LOUŽEK, Milan. Ekonomická a právní analýza nezávislosti a odpovědnosti centrálních bank. *Politická ekonomie*. 2001, č. 2, s. 184.

[BER05] BERAN, Karel. Pojem veřejného ústavu. *Právník*. 2005, č. 9.

[CEC06] ČECH, Petr. Sjednocen dohled nad finančním trhem. *Právní zpravodaj*. 2006, č. 4.

[HOL00] HOLMAN, Robert. Čtyři nebezpečí extrémní nezávislosti centrální banky. In *Právní postavení centrální banky v demokratickém státě*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. s. 477. ISBN 80-238-5624-3.

[HOL02] HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 3. aktualiz. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002. 714 s. ISBN 80-7179-681-6.

- [KLI06] KLIKOVÁ, Christiana, KOTLÁN, Igor. *Hospodářská politika*. 2. aktualiz. vyd. Ostrava : Institut vzdělávání Sokrates, 2006. 339 s. ISBN 80-86572-37-4.
- [KUN08] KUNERT, Jakub, NOVOTNÝ, Jiří. *Centrální bankovníctví v českých zemích*. 1. vyd. Praha : Česká národní banka, 2008. 183 s. ISBN 978-80-87225-06-6.
- [LOU00] LOUŽEK, Milan. Nezávislost ČNB musí jít ruku v ruce s odpovědností. In *Právní postavení centrální banky v demokratickém státě*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. s. 66. ISBN 80-238-5624-3.
- [PAV08] PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. část. 2. podstatně rozšířené a doplněné vyd. Praha : Linde, 2008. 797 s. ISBN 978-80-7201-694-5.
- [POL06] POLOUČEK, Stanislav, et al. *Bankovníctví*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-462-7. s. 37-38.
- [REV01] REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha : Management Press, 2001. 782 s. ISBN 80-7261-051-1.
- [REV05] REVENDA, Zbyněk, et al. *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. 4. vyd. Praha : Management Press, 2005. ISBN 80-7261-132-1. s. 305-309.
- [REY00] REYTT, Tomáš. Role centrálních bank v demokratických systémech : Problematika závislosti a nezávislosti těchto institucí. *Politologická revue*. 2000, č. 2, s. 3-27.
- [SLA07] SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. ISBN 80-7179-869-X. s. 570, 817-841.
- [ZAR03] ZÁŘECKÝ, Pavel. K právní povaze opatření ústředních správních úřadů a České národní banky. In NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vyd. Praha : ASPI, 2002. s. 310. ISBN 80-86395-47-2.
- [PCNB] Česká národní banka [online]. c2003-2009 [cit. 2009-06-10]. Dostupný z WWW:  
<[http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled\\_fin\\_trh/poslani\\_cnb\\_dohled\\_FT.pdf](http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled_fin_trh/poslani_cnb_dohled_FT.pdf)>.

[ZVH08] *Česká národní banka* [online]. c2003-2009 [cit. 2009-06-12]. Dostupný z WWW:

<[http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/hospodareni/download/cnb\\_vysledky\\_hospodareni\\_2008.pdf](http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/download/cnb_vysledky_hospodareni_2008.pdf)>.

[VNZ09] *Parlament České republiky : Poslanecká sněmovna* [online]. [2009] [cit. 2009-06-25]. Dostupný z WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=800&CT1=0>>.

### **Právní předpisy:**

úst. zákon. č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské federativní republiky,

úst. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,

zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon,

zákon č. 21/1992 Sb., o bankách,

zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé,

zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance,

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu,

zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv,

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

### **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.,

Nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

### **Další zdroje:**

[www.cnb.cz](http://www.cnb.cz)

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

system ASPI

### 13. Seznam zkratek

ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
ECB	Evropská centrální banka
ESCB	Evropský systém centrálních bank
EU	Evropská unie
SBČS	Státní banka československá
zákon o bankách	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
zákon o ČNB	zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
zákon o NKÚ	zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	úst. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

## **Summary**

### **Czech National Bank – Legal Position**

This paper analyses the legal position of Czech National Bank as an entity vested with the powers and functions of central bank. The legal position of Czech National Bank is determined by the Constitution of the Czech Republic and implementing statute - Act. No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank, as amended.

Article 98 of the Constitution of the Czech Republic establishes CNB as central bank of the state and sets its primary objective which is to maintain price stability. Interventions in its activities are only permissible on the basis of the law.

Under Act No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank, central bank is an institution governed by public law, supervisor of czech financial market and it is vested with the powers of administrative authority to the extent specified by the law. It manages the assets entrusted to it by the state independently and with due diligence.

Initial part of this paper (chapter 2) presents economic links of central banking, while concentrating on origin of money, banking system and central banking with its functions as whole.

Chapter 3 is dedicated to the concept of independency of central bank, relations of independency and accountability and main principles of independency according to the legislation of the European Community.

Chapter 4 describes the main periods of the development of authorities with functions of central bank that have operated on Czech territory from 1918 (after foundation of Czechoslovakia) to present day.

The essence of this paper, the analysis of present legal position of CNB, is found in chapters 5 – 9. It arises from the legislation mentioned above, e.g. Chapter Six, Chapter Three of the Constitution of the Czech Republic and the Act. No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank.

Chapters 7 and 8 describe in detail relationships of the central bank and the supreme bodies of the state, e.g. the president of the republic, the government, the legislature, the Supreme Audit Office and judiciary. The paper also reflects evolution of the legal position of the CNB due to judicial decisions of the Constitutional Court of the Czech

Republic. Position of the CNB as determined by the Act No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank, is widely discussed in chapter 9. This part of the paper also adverts to the most remarkable amendments of the Act according to becoming a member state of the European Union.

The end of the paper is dedicated to the bill on the Czech National Bank which reflects expectational adoption of the euro. The bill was submitted by the government to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic in april 2009 and still waits to be considered.

**Klíčová slova:**

Česká národní banka  
centrální bankovníctví

**Key words:**

Czech National Bank  
central banking