

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva



Postavení a funkce ČNB v ústavním systému ČR

Diplomová práce

Jakub Šefrna

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Datum vypracování práce: březen 2016

Plzeň

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, a že jsem k jejímu vypracování použil výhradně uvedené prameny a literaturu, které jsem řádně označil.

V Plzni dne

Podpis

Na tomto místě bych rád poděkoval vážené paní JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za cenné rady a vedení, které mi poskytla k vypracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1. Vývoj centrálních bank na našem území	3
1.1. Období Rakousko-Uherska	4
1.2. Období samostatné ČSR a Protektorátu Čechy a Morava	7
1.3. Období po 2. světové válce a komunismu	10
1.4. Období od roku 1989 po současnost	12
2. Právní postavení České národní banky	15
2.1. Právní postavení ČNB v ústavním systému České republiky	15
2.1.1. Ústavní zakotvení ČNB	15
2.1.2. Zákon o ČNB	24
2.1.3. Další zákony související s ČNB	28
2.2. Vztah ČNB k ostatním ústavním orgánům	32
2.2.1. Vztah ČNB k Prezidentu České republiky	33
2.2.2. Vztah ČNB k Vládě České republiky	36
2.2.3. Vztah ČNB k Parlamentu České republiky	37
2.2.4. Vztah ČNB k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu	39
3. Funkce České národní banky	41
3.1. Organizační struktura ČNB	41
3.2. Funkce ČNB v souvislosti s Českou republikou	42
3.3. Funkce ČNB v souvislosti s ECB	46
3.4. Funkce ČNB v souvislosti s plánovaným přijetím eura	47
4. Úprava ČNB de lege ferenda	53
4.1. Změny ve vztahu k Ústavě České republiky	54
4.2. Změny ve vztahu k zákonu o ČNB	55
4.3. Změny ve vztahu k dalším zákonům souvisejícím s ČNB	58
Závěr	59
Zdroje	61
Literatura	61
Periodika	63
Internetové zdroje	63
Právní předpisy a mezinárodní smlouvy	64
Judikatura	66
Resumé	67

Úvod

Tématem mé práce je postavení a funkce České národní banky v ústavním systému České republiky. Toto téma jsem si vybral z několika důvodů. Nejsilnější z nich je určitě fakt, že Česká národní banka je velice významnou a všeobecně známou institucí jak na území České republiky, tak i ve světě. Předpokládám, že znalosti o České národní bance jsou mezi odbornou veřejností zakotveny, ovšem nejsem přesvědčen o jejich hloubce. A i proto jsem se rozhodl zpracovat tuto práci. Doufám totiž, že bádání, které v této souvislosti provedu, bude mít nějaký účel a třeba mnohým pomůže v orientaci v problematice a pochopení problematiky České národní banky. Pokud bych měl svou předešlou myšlenku k něčemu přirovnat, byla by to vědomost veřejnosti o Ústavě České republiky. Víím, že každý ji zná, a že bere v potaz její existenci, ovšem málokdo už dokáže nějak konstruktivně přispět do debaty o ní, či alespoň troch erudovaně o ní pohovořit. Na druhou stranu ovšem chápu, že v dnešní době je tolik věcí odborně rozebraných a prozkoumaných, že není možné, aby se každý orientoval v každém problému každého vědního oboru – *multi multa; nemo omnia novit*.

Téma mé práce jsem rozdělil do čtyř částí. První část zahrnuje historický exkurz do centrálního bankovníctví na území, které bylo spjato s českým nebo československým národem. Jsem totiž přesvědčen, že každá odborná, ale i obyčejná diskuze, by měla probíhat v duchu znalostí širšího kontextu, kam jistě historie patří. Nejsem žádný historik a ani si v historii nijak významně nelibuji, i tak ovšem musím uznat přínos, který studium jakéhokoliv odvětví historie má, neboť „kdo nezná svou minulost, je odsouzen ji opakovat“.

Druhá kapitola se zaměřuje na samotné postavení České národní banky. Tuto kapitolu jsem vzhledem k množství podkladů a nutnosti rozebírání jednotlivých problematik koncipoval jako nejobsáhlejší. Ostatně to vyplývá i z obsahu mé práce. Aníž bych chtěl vyloženě srovnávat postavení a funkci České národní banky, musím uznat, že postavení mi přeci jen přijde jako významnější z těchto dvou institutů práva.

Následovat tak bude kapitola pojednávající o funkci České národní banky. Tato část tématu má svůj velký význam a její objasnění je opodstatněno. Myslím totiž, že vyčerpávající odpověď na funkci České národní banky je možná ještě složitější, než odpověď na otázku postavení. Samozřejmostí pro mě ovšem je, že

propojenost mezi těmito jednotlivými částmi tématu je zřejmá a také z mé práce bude vyplývat.

Poslední část je pak věnována návrhům *de lege ferenda* a měla by tak být reakcí na nabyté znalosti a na uvedené rozkoly mezi jednotlivými názory týkajícími se postavení a funkce České národní banky. Účelem této kapitoly je tak navrhnout řešení možných problémů, které se v souvislosti s Českou národní bankou vyskytují, či vyskytovaly. Tím, že půjde o reálně použitelné návrhy, tedy o reakci na aktuální znění probíraných právních předpisů (ovšem nikoliv bezvýjimečně), v rámci konzistentnosti budu i já pracovat hlavně s aktuálními zněními zákonů. Samozřejmě s přihlédnutím k určitým významným novelám a i ke zněním zákonů, které tyto novely měnily. Tato část se tak stane středobodem mé práce, a tak cílem mého snažení.

K naplnění cíle práce mi nejlépe poslouží porovnání názorů významných autorů, kteří své myšlenky zachycují převážně v komentářích k relevantním právním předpisům, kdy tyto myšlenky následně konfrontuji s mými vlastními a tak vyvodím konkrétní závěr. Neméně důležitou roli sehraje v mém bádání také judikatura, konkrétně judikatura Ústavního soudu.

Nakonec bych chtěl doplnit, že pro zjednodušení používám v textu pro označení České národní banky pojmy „národní banka“, „centrální banka“ či pouze „banka“ a to vždy tak, že z kontextu jasně vyplývá, že jde o Českou národní banku. Budou se však objevovat i výrazy „banka“ (myšleno pro komerční banky), „ústřední banka“ (myšleno obecně jako ústřední banka demokratických států) a „cedulová banka“ (jakožto historický výraz pro ústřední banku). Oba tyto případy však půjde podle kontextu snadno rozlišit.

1. Vývoj centrálních bank na našem území

Centrální banky jsou vcelku mladé instituce. Rozhodně mladší než „komerční“, soukromé banky. Již od 17. století, kdy byly zakládány nejstarší centrální banky, se funkce těchto bank značně měnila a rozvíjela. Od původní koncepce ústřední banky jakožto instituce sloužící k poskytování finančních prostředků vladaři, se postupně změnila v banku sloužící blahu občanů. Z více či méně podřízené instituce k samostatné právnické osobě sui generis. Zlomovým okamžikem tohoto přerodu se stala polovina 19. století.¹

Cílem mé práce sice není popsat historii vzniku centrálního bankovníctví, ovšem k pochopení souvislostí a doplnění představy o centrálních bankách je podle mého názoru potřeba provést i historický exkurs dané problematiky. Lépe tak čtenář porozumí modernímu pojetí České národní banky a s poskytnutými informacemi si pak může snáze vytvořit vlastní názor na ústavní zakotvení této banky. Stejně tak si čtenář bude moci udělat představu o určité kontinuitě centrálního bankovníctví na našem území. Pro tyto důvody však postačí, že uvedu pouze nejvýznamnější fakta.

Následující podkapitoly jsem rozdělil tak, aby začínaly a končily tam, kde se udály nejvýznamnější změny v koncepci centrálního bankovníctví. V první podkapitole jsem za úplný počátek centrálního bankovníctví stanovil rok 1816 v období Rakouské monarchie, neboť tehdy se objevuje první úprava ústřední banky. Následně tato banka pokračuje svou činností i v období Rakousko-Uherska. Z tohoto důvodu jsem zvolil uvedený společný název první podkapitoly. Zároveň bych chtěl upozornit na to, že v tomto období nikdy neexistovala konkrétní ústřední banka na našem území, svou práci vykonávala z území Rakouska, popř. Uher prostřednictvím svých filiálek.

Další podkapitoly rozdělují období centrálního bankovníctví na tři doby. První je doba samostatné Československé republiky do konce 2. světové války, druhá od konce 2. světové války do roku 1989. Konec druhé doby a začátek třetí doby jsem stanovil záměrně společný, a to proto, že se navzájem prolínají, neboť události konce 80. let 20. století odstartovaly takové reformy, které do té doby

¹ REVENDA, Zbyněk. Centrální bankovníctví. 3., aktualiz. vyd. Praha: Management Press, 2011, 558 s. ISBN 978-80-7261-230-7. s. 27.

neměly obdoby, ať již šlo o reformy kvůli ekonomické situaci země nebo o reformy vyplývající ze změny režimu.

1.1. Období Rakousko-Uherska

Pro tuto podkapitolu je významné období od tzv. rakousko-uherského vyrovnání z roku 1867 až do vzniku Československa. Ovšem pro úplné seznámení se s danou problematikou je zapotřebí uvést alespoň zběžně relevantní prvopočátky centrálního bankovníctví před rokem 1867, které ovlivňovaly společenské vztahy na našem území.

V historii lidstva, konkrétně pak v historii evropských národů se často setkáváme s různými způsoby vlády, které se během let vyvíjely až do dnešní podoby – demokracie. Ať stál v čele státního nebo městského útvaru král, císař, dóže nebo samozvaný vůdce, vždy měli jednu věc společnou, a to starost kde získat co nejvíce materiálních prostředků, které by nemuseli vracet a je lhostejno, zda tyto prostředky používali k financování svých válečných nebo „volnočasových“ aktivit. Jako nejjednodušší postup se osvědčilo půjčovat si od soukromých majetných osob, kterým se pak následně tyto pohledávky nezákonně započítávaly, či byly tyto osoby rovnou odstraňovány, „protože pokud již není osoba, od které jsem si půjčil, nemůže být ani můj dluh“.

Jinak tomu nebylo ani v Habsburské monarchii, součástí které bylo i naše území. Monarchie byla od počátku 18. století sužována státním dluhem, který pro ni byl absolutně neúnosný. Svou přehnanou válečnou politikou, která nemohla být, vzhledem k politickému uspořádání Evropy, naplněna a neschopností monarchie vytvořit účinný systém výnosnosti daní, byla nucena roku 1811 vyhlásit státní bankrot. Tomuto bankrotu se snažila bezúspěšně čelit různými reformami a není tajemstvím, že na krytí výše uvedeného dluhu monarchie získala úvěr od dvorských Židů. Po vyhlášení bankrotu byla snaha o zavedení další reformy, která měla ozdravit finanční situaci monarchie, ta ovšem také selhala.

Řešením nastalé situace se stala myšlenka, pro studenty právnické fakulty dobře známých osob, Johanna P. Stadionu a Franze Pillersdorfa. Ti byli spolu s Karlem F. Kübeckem přesvědčeni, že měnu lze „spravit“, upevnit a zabránit jejímu dalšímu znehodnocování, a tím předejít státním bankrotům, pouze tehdy, pokud zde bude taková soukromá instituce, která bude schopna vzbudit důvěru

obyvatelstva v národní měnu a která bude disponovat výlučnou pravomocí emitovat bankovky.²

Rád bych zdůraznil, že uvedená myšlenka o nezávislé cedulové bance se objevila již v počátku 19. století. Dovoluji si tvrdit, že šlo o podobně progresivní návrh, jako byla např. myšlenka Jiřího z Poděbrad o Dohodě o míru veškerého křesťanstva z 15. století. Jinými slovy by se dalo říci, že na začátku 19. století byl položen takový základ centrálního bankovníctví, jaký známe nyní.

Tato tendence vedla až k založení cedulové banky – Privilegované rakouské národní banky, tedy banky, která by se dala dnešní terminologií nazvat jako banka centrální, či banka stojící na vrcholu bankovní soustavy. Tato banka byla založena patentem císaře Františka I. z roku 1816, o uspořádání finančních poměrů a od stejného roku začala fungovat ve svém provizorním režimu.

Privilegovaná rakouská národní banka získala na tehdejší poměry nezvyklé právo, a to emitovat bankovky. Toto právo jí bylo uděleno na 25 let. Stejně tak nezvyklé bylo to, že byla založena jako akciová společnost, a i když si císař ponechal určité pravomoci – jmenovat guvernéra a jeho náměstka a vládního komisaře, znamenalo to skutečnou samostatnost této banky. O nezávislosti banky také vypovídá to, že členy Ředitelství, řídicího orgánu banky, volil (vyjma jmenovaného guvernéra a jeho náměstka) tzv. Stálý výbor akcionářů, ve kterém bylo pouze sto akcionářů vlastnících nejvíce akcií. Funkce již zmiňovaného vládního komisaře byla hlavně kontrolní. Nakonec ovšem kontroloval nejen činnost banky tak, aby byla v souladu s patentem, ale také dohlížel na zachování zájmů císaře. Náplň činnosti banky, dokud byla ve svém provizorním režimu, byla dvojí. Stahovat a nahrazovat státopvky bankovkami a obecně řečeno podporovat hospodářskou aktivitu osob v monarchii emisí bankovek. Po ukončení provizorního režimu císařem schváleným Definitivním potvrzením Statutu a Privilegia rakouské národní banky, byla první činnost ukončena a banka pokračovala pouze ve své druhé původní náplni.³

Ač byla myšlenka první cedulové banky jistě chvályhodná, její provedení již natolik dobré nebylo. Banka měla jistě určitou nezávislost a také přidělenou

² BAŽANTOVÁ, Ilona. Centrální bankovníctví v české historii po současnost: institucionální pohled. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2005, 195 s. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 80-86729-19-2. s. 12-13.

³ BAŽANTOVÁ, pozn. 2, s. 15.

funkci, ovšem v 19. století neležela tolik na srdci vládnoucím elitám určitá stabilita země a přiměřená životní úroveň občanů jako dnes. Císař a jeho „dvůr“ spíše než projevovat snahy o materiální zajištění svých „poddaných“, projevovaly snahy o zajištění svých potřeb a rozmarů. Nemyslím si však, že by jim to mělo být vyloženě zazlíváno, neboť byli v tomto duchu vedeni ve své výchově a přišlo jim to natolik přirozené, jako nám dnes přijde přirozený např. zákaz otroctví. Zákaz, který byl vlastně ještě před nedávnou dobou naprosto nepřijatelný.

Ve světle událostí z roku 1867, konkrétně tedy v rámci rakousko-uherského vyrovnání, bylo nutné vyřešit i situaci ohledně Privilegované rakouské národní banky. Uhry si samozřejmě nárokovaly účast v této cedulové bance, tento nárok vycházel z určitého osamostatnění, které bylo Uhrám dopřáno. Nastalá situace byla vyřešena „vytvořením“ Rakousko-Uherské banky. Tato banka byla však pouze, v soudobé terminologii řečeno, právním nástupcem Privilegované rakouské národní banky. A tedy v podstatě jedinou významnou změnou se tak stalo personální obsazení orgánů banky, které muselo zohlednit nároky uherské strany. V průběhu let, jak se pomalu blížil počátek 1. světové války, se Rakousko-Uherská banka různými způsoby měnila. Obecně bychom mohli říci, že i když v ní narůstal vliv státu a její činnost byla několikrát upravována dalšími statuty, vybudovala si v Rakousko-Uhersku vcelku důvěryhodnou pozici a vlastně splnila to, proč byla původně založena – získat důvěru občanů v národní měnu a tuto měnu stabilizovat.

Tak jak se stalo „osudné“ pro Privilegovanou rakouskou národní banku rakousko-uherské vyrovnání, tedy významná změna společenského uspořádání, tak bylo pro Rakousko-Uherskou banku osudné vypuknutí 1. světové války a následné vyčlenění samostatných států z Rakouska-Uherska, kdy v její činnosti, s určitými rozdíly, pokračovaly již národní banky samostatných států.

Ať již za Rakouské monarchie, či následně Rakouska-Uherska, cedulová banka měla jistě dopad i na české země, nikdy zde však nepůsobila přímo, ale pouze prostřednictvím svých filiálek. Problém byl ovšem v tom, jak bylo obvyklé i v jiných např. politických otázkách, že císař, potažmo vlády Rakouska a Uherska nikdy moc nedali na samostatné tendence společnosti na našem území. Stejně tomu bylo i v otázkách cedulového bankovníctví. Z české strany přicházely nesouhlasné postoje např. se způsobem řízení cedulové banky, nebo ohledně hrozící inflace způsobené činností banky, ovšem tyto postoje nebyly nikdy pořádně vyslyšeny a nebral se na ně při řízení banky zřetel.

Z poměrně dlouhé existence obou cedulových bank, tedy od roku 1816 do roku 1922 (až v tomto roce proběhla likvidace Rakousko-Uherské banky) lze usuzovat na to, že tyto banky byly stabilní a žádanou institucí v Rakouské monarchii a následně Rakousko-Uhersku. Přestože se jejich funkce v průběhu let jistě měnily, stále zde tyto instituce působily hlavně v péči o měnu a nikoli jako mocenský nástroj císaře převlečený do „demokratického“ hávu. I když se dá jen stěží srovnávat nezávislost České národní banky a smysl její existence s uvedenými bankami, i tak lze v lecčem shledat shodu, jako např. v nezávislosti, ač nebyla praktikována ve stejné intenzitě. Společnou vlastnost s novodobou centrální bankou lze také shledat v tom, že jak banka rakouská, a to pro území Rakouska, tak banka Rakousko-Uherská, pro území celé monarchie, měly emisní monopol.⁴ Stejně je tomu tak v případě České národní banky, která má emisní monopol na území České republiky.

1.2. Období samostatné ČSR a Protektorátu Čechy a Morava

Dne 28. října 1918 vzniklo samostatné Československo, nástupnický stát Rakousko-Uherska, a to v důsledku poválečného uspořádání světa. Osamostatnění Československa nemělo samozřejmě pouze projev ve vytvoření hranicemi stanoveného území, ale také mimo jiné v samostatnosti domácí i zahraniční politiky, a to např. jak obranné, tak monetární. Tato poslední samostatnost však nebyla natolik „rychlá“ a vlastně ani natolik zjevná. Jak jsem již uvedl výše, Rakousko-Uherská banka existovala až do roku 1922. Možností, jak se vyrovnat s rozdělením Rakousko-Uherska na nástupnické státy, ale stálým fungováním Rakousko-Uherské banky bylo několik (v rámci toho fungování byla např. i správa původního oběživa). Prvotní myšlenka českých politických zástupců směřovala k tomu, aby byla Rakousko-Uherská banka zachována. To by bylo provedeno tak, že by českoslovenští odborníci získaly posty v orgánech banky, stejně jak se tomu stalo po rakousko-uherském vyrovnání v případě Uherska, a že by se v Praze vytvořil hlavní ústav s působností na území Československa, se stejnými pravomocemi, jako měl ústav ve Vídni. Tento ústav by pak byl centrálou pro ostatní menší původní filiálky cedulové banky, které stály na území Československa. Tento požadavek české strany byl přijat, a to ze snahy udržet Československo součástí měnového společenství států, které původně tvořily Rakousko-Uhersko. Spolu

⁴ PAVLÁT, Vladislav. Centrální bankovníctví. 1. vyd. Praha: Eupress, 2004, 137 s. ISBN 80-86754-29-4. s. 23.

s těmito požadavky však česká reprezentace také tlačila na banku, aby omezila vydávané úvěry a nezvyšovala tak inflaci. Tomuto tlaku bylo přislíbeno naplnění, skutečnost však nakonec byla jiná, neboť cedulová banka i nadále uvolňovala značné množství bankovek. Tato situace vedla tehdejšího ministra financí Aloise Rašína ke krokům nejdříve omezujícím uvolňování dalších bankovek na území Československa, až ke kroku nejzásadnějšímu, tolik známé měnové reformě, která vedla k vytvoření samostatné československé koruny.⁵

První skutečně československá instituce zastávající funkci národní banky však nebyla centrální, či cedulová banka. V roce 1919 se jím stal Bankovní úřad ministerstva financí. V § 8 zákona č. 187/1919 Sb. ze dne 10. dubna 1919, jímž se upravuje oběh a správa platidel v československém státě a doplňuje zmocnění ministerstva financí dané zákonem ze dne 25. února 1919, č. 84 Sb. z. a n., bylo stanoveno právo ministra financí: „Ministr financí se zmocňuje, ...aby vůbec až do jinaké zákonné úpravy obstarával funkce státní cedulové banky, zřídil k tomuto účelu bankovní úřad a pro tuto činnost pomocné orgány přibral neb ustanovil na smlouvu nebo na základě občanské pracovní povinnosti, zejména aby také pro usnadnění správy bankovního úřadu zřídil bankovní výbor a vymezil jeho působnost v rámci svých oprávnění“. Toto ustanovení, mimo jiné, tedy stanovuje, že do přijetí předpokládané právní úpravy cedulové banky, bude tuto funkci vykonávat sám ministr financí. To by ovšem jeden člověk jen těžko mohl zvládnout, a proto je počítáno s vytvořením zmiňovaného Bankovního úřadu ministerstva financí s množstvím filiálek na území Československa.

Dalo by se tedy říci, že tento úřad přebíral funkci cedulové banky, ovšem na její roveň postaven nebyl. Těžko by také mohl být, neboť byl zřízen ministrem financí a také jemu i podřízen. Jak historická cedulová banka, tak moderní centrální banka však stojí více méně samostatně, a to protože je zřízena zákonem, kdežto tento úřad je zřizován konkrétní osobou na základě zákonného zmocnění. Nehledě na to, že doslovným výkladem uvedeného ustanovení bychom mohli dospět k tomu, že ministr financí ani není povinen úřad zřídit. Ustanovení předpokládá i vznik orgánu pověřeného správou úřadu – bankovního výboru. Tento výbor byl desetičlenný a jeho součástí byl jako předseda i ministr financí. Stejně tak jako cedulové banky na území Habsburské monarchie měly společný rys nezávislosti

⁵ KUNERT, Jakub a Jiří NOVOTNÝ. Centrální bankovníctví v českých zemích. Vyd. 1. V Praze: Česká národní banka, 2008, 183 s. ISBN 978-80-87225-06-6. s. 61-62.

s moderními centrálními bankami, tak úřad měl společný rys v tom, že mu bylo zakázáno poskytovat úvěry státu.

Dle zákona č. 347/1920 Sb. ze dne 14. dubna 1920, o akciové bance cedulové, ve znění zákona č. 102/1925 Sb. ze dne 23. dubna 1925 (dále jen „zákon o cedulové bance“), byla roku 1926 založena Národní banka Československá, jakožto akciová společnost. Jednalo se tedy o první, ryze československou cedulovou banku. Před přijetím výše uvedeného zákona se čeští politici dohadovali, zda cedulovou banku založit jako banku státní, či soukromou. Jak jsem uvedl, zvítězil koncept soukromé instituce, stát si ovšem nehodlal nechat ujít příležitost alespoň částečně ovládat tuto banku. Myšleno jak z kapitálového hlediska, tak z hlediska ovlivňování organizační struktury. V zákoně o cedulové bance je v § 44 odst. 1 uvedeno následující: „stát účastní se této akciové společnosti třetinou akciové jistiny upsáním třetiny akcií“. Tím si československý stát zajistil, že držel alespoň třetinu hlasovacích práv.⁶ Ovšem to v minimální možné míře, neboť odstavec 2 zmiňovaného ustanovení počítal s tím, že se i další akcie cedulové banky mohou dostat „jinak v majetek státní“. Tím, že československý stát vlastnil určitý počet akcií cedulové banky, se mohl účastnit valné hromady akcionářů (která byla pouze pro akcionáře vlastníci deset a více akcií; celkově pak bylo upsáno 150.000 akcií) a měl tak možnost ovlivňovat volbu členů bankovní rady (výkonný orgán) a revidujícího výboru (kontrolní orgán vnitřního hospodaření). V čele bankovní rady pak stál guvernér, kterého po návrhu vlády jmenoval prezident republiky. Tato pravomoc již byla dlouho zažita a do dnešních dnů se nezměnila. Již v první cedulové bance s působností na našem území se projevovala snaha „vládce“ ponechat si možnost ovlivňovat národní banku jmenováním guvernéra, tedy nejvyššího představitele banky. Ostatně i samotný post guvernéra je do dnešní doby zachován, stejně tak jako bankovní rada. Stranou by nemělo opět také stát to, že stejně jako dnes, „zákon zakazoval poskytování přímých nebo nepřímých úvěrů státu“.⁷

Ve spojení s ústavním rámcem této problematiky je potřeba uvést, že cedulová banka, tak jak jsme zvyklí dnes, nebyla upravena ani v tzv. Prozatímní ústavě z roku 1918, což vzhledem k jejímu rozsahu není překvapením, ale nebyla

⁶ Jde pouze o můj odhad neboť, jak je vidno dále v textu v souvislosti s obsazením valné hromady akcionářů, vlastnictví třetiny akcií nemuselo se rovnat třetině hlasovacích práv.

⁷ LANDOROVÁ, Anděla, Helena JÁČOVÁ a Markéta NESLÁDKOVÁ. Centrální bankovníctví. Vyd. 1. Liberec: Technická univerzita, 2003, 226 s. ISBN 80-7083-699-7. s. 113.

upravena ani v ústavě z roku 1920 a přitom již v této ústavě byl zakotven na tu dobu jistě také nezvyklý Ústavní soud. Přitom pokud srovnáme fungování Národní banky československé s Ústavním soudem, dospějeme k závěru, že banka prakticky plně dostala své funkce a svému účelu a před Mnichovským diktátem získala na území státu značně významné postavení. Na rozdíl od Ústavního soudu, který od svého ustavení nebyl nikterak významně aktivní.

Po Mnichovské zradě se obdobně opakovala situace vzniklá při 1. světové válce v Rakousko-Uhersku. Vcelku stabilní a uznávaná banka se dostala do problémů majících původ v panice obyvatelstva a orientace státu hlavně na válečně, v našem případě obranné, výdaje. Zároveň vzrostl obdobný tlak, jako v případě Uher na Rakousko (po rakousko-uherském vyrovnání) a Československa na Rakousko (po 1. světové válce), na získání vlivu v Národní bance Československé, ze strany Slovenska a Podkarpatské Rusi. Tento tlak vyústil k přijetí vládního nařízení č. 16/1939 Sb. ze dne 27. ledna 1939, kterým se mění označení měnové jednotky ve zkratce a některá ustanovení o Národní bance Česko-Slovenské. Toto nařízení změnilo označení zkrácené formy měnové jednotky z „Kč“ na „K“ a ke včlenění pomlčky v názvu Národní banky Česko-Slovenské.

V období Protektorátu Čechy a Morava byla vládním nařízením č. 96/1939 Sb. ze dne 31. března 1939, o omezení působnosti Národní banky Česko-Slovenské na území mimo Protektorát Čechy a Morava, omezena působnost Národní banky Česko-Slovenské jen na území samotného Protektorátu Čechy a Morava a zároveň byla přejmenována na Národní banku pro Čechy a Moravu. V tomto období se činnost banky omezovala hlavně na získávání a předávání bohatství do rukou nacistických okupantů. „Zlaté zásoby předválečného Československa, které se nepodařilo včas ukrýt, byly Německem zplundrovány, česká měna se výrazně znehodnotila – nadměrnými emisemi byly kryty výdaje německých okupantů, v peněžním oběhu narůstal chaos.“⁸ Zároveň byla dosazena do vedení banky skupina loajálních osob, a samozřejmě absolutně nepřipadalo v úvahu, aby se zde objevila osoba s židovskou národností.

1.3. Období po 2. světové válce a komunismu

Po 2. světové válce bylo potřeba znovu ustavit fungující instituci, společnou pro celé území Československa, která by dokázala účinně spravovat měnu

⁸ REVENDA, pozn. 1, s. 445.

rozvrácenou válkou. K tomu původně sloužil tzv. Československý měnový úřad (vznikl roku 1944), ten byl ale následně „nahrazen“, a to díky dekretu prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. ze dne 19. října 1945, o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé. Tento stručný dekret zaváděl dočasnou správu banky jmenovanou vládou po dohodě se Slovenskou národní radou a obnovoval funkci banky tak, jak byla před 2. světovou válkou.

Následná právní úprava národní banky byla již přijímána v duchu komunistickém. Konkrétně šlo o zákon č. 38/1948 Sb. ze dne 11. března 1948, o Národní bance Československé. Tento zákon obsahoval několik ustanovení, které měly vliv na nezávislost národní banky. Šlo např. o § 1, který uváděl: „Stát vykonává správu měny na celém státním území v rozsahu stanoveném tímto zákonem Národní bankou Československou (dále "banka")“, tedy že výhradním správcem měny je stát a ne soukromá akciová společnost, jak tomu bylo dříve, nebo o § 5 odst. 1, který stanovoval: „Banka jest veřejným státním ústavem; jest samostatnou právnickou osobou. Sídlo banky jest v Praze“. Tedy opět zakotvení nesamostatnosti a podřízenosti banky státní vůli. Zákonitě pak, oproti původnímu stavu, nemohla valná hromada akcionářů hlasovat o složení orgánů banky. Tato pravomoc přešla na vládu. Guvernéra však i nadále jmenoval prezident republiky, a to na návrh vlády. V této souvislosti, dalším omezením samostatnosti centrální banky byl § 12 odst. 2, který určoval: „Guvernér jest povinen zúčastniti se na pozvání vlády s hlasem poradním její schůze, ve které se projednávají otázky hospodářské, měnové, finanční a otázky peněžnictví“.

Dalším zákonem upravujícím národní banku se stal zákon č. 31/1950 Sb. ze dne 9. března 1950, o Státní bance československé, ve znění pozdějších novel. Po dlouhé, relativně nepřerušené době existence Národní banky Československé byla tedy v roce 1950 ustavena „nová“ národní banka. Tato banka se stala podle tohoto zákona nástupcem původní národní banky a převzala tak veškerá práva a závazky (stejně tak přešla práva a závazky z dalších bank působících na našem území - Živnostenské banky, Slovenské Tatra banky, Poštovní spořitelny). Zanikla funkce guvernéra, která byla nahrazena funkcí generálního ředitele osobně odpovědného ministru financí. Tento ministr ho také, po souhlasu vlády, jmenoval. Uváděný zákon byl následně zrušen zákonem č. 117/1965 Sb. ze dne 10. listopadu 1965, o Státní bance československé. Tento zákon ve svém § 1, zavedl definiční termín státní banky „...je ústřední bankou Československé socialistické republiky“ a

setkáváme se tak poprvé s výslovným označením banky jako banky ústřední, centrální. Změny také doznal původní koncept jmenování generálního ředitele ministrem financí. Od nynějška měla jmenování generálního ředitele na starosti vláda jako kolektivní orgán. Další zákon, který upravoval ústřední banku, byl zákon č. 144/1970 Sb. ze dne 21. prosince 1970, o Státní bance československé, ve znění pozdějších novel. Tento zákon rušil zákon z roku 1965 a až do roku 1988 nebyl změněn. Vyložené novinky však nepřinášel, pouze po uvolnění v roce 1968 navracel úpravu banky do „starých kolejí“.

Pokud bych měl opět poukázat na souvislost s ústavním právem, neměl bych čtenáři zatajit, že pokud se v zákoně o národní bance z roku 1965 poprvé hovoří jako o bance ústřední, stejně tak, ne-li více, je důležité, že v ústavě z roku 1968 je poprvé zachycen na ústavní úrovni vrcholný měnový orgán. Konkrétně jde o ustanovení čl. 14 odst. 2: „Emisní činnost a její kontrola přísluší měnovému bankovnímu systému, který se skládá z federální banky jako vrcholného měnového orgánu a z národních bank obou republik; tyto banky jsou právníckými osobami“. Samozřejmě nelze mít takovou představu, že se již v roce 1968 národní banka osamostatnila na dnešní úroveň tím, že byla alespoň rámcově upravena v samotné ústavě. Pro období komunismu bylo charakteristické, že mnoho institutů práva, ale i institucí zakotvených v právních předpisech, nikdy nedošlo svému uplatnění (myšleno uplatnění z demokratického hlediska). Takový Ústavní soud ustavený zmíněnou ústavou také nikdy nenabyl funkce jako Ústavní soud, jak ho známe dnes.

1.4. Období od roku 1989 po současnost

Je všeobecně známo, že ekonomické vedení státu komunistickými představiteli nebylo natolik zdárné, jak se proklamovalo. Plánovaná ekonomika jen těžko mohla soutěžit s tržní ekonomikou vyspělých západních států. Proto i ekonomická situace na našem území v 80. letech 20. století jistě přispěla ke svrnutí zavedeného režimu, a to i přes snahu o oživení národních ekonomik prostřednictvím tzv. perestrojky prosazené generálním tajemníkem KSSS Michailem Gorbačovem. V tomto reformním duchu se nesly i dva nové zákony, které měly řešit neutěšenou situaci československé státní banky. Konkrétně šlo o zákon č. 130/1989 Sb. ze dne 15. listopadu 1989, o Státní bance československé a s ním související zákon č. 158/1989 Sb. ze dne 13. prosince 1989, o bankách a spořitelnách, který poprvé za období komunismu stanovil, že na našem území může existovat něco jako dvoustupňový systém bankovníctví. Tedy že na vrcholu bude

stát státní banka, která má pravomoc zakládat „komerční“ banky. Zde můžeme spatřovat podobnost s ústavou z roku 1968, která také stanovila určitý, prozatím sice pouze státní, dvoustupňový systém bankovníctví. Avšak ani tehdy, kdy byla snaha o reformu umrtvena obdobím tzv. normalizace, tak ani těsně před sametovou revolucí se nepodařilo reformy dotáhnout do úspěšného konce. V prvním případě to bylo kvůli zmrazení jakýchkoli reformních snah a zlepšení blaha společnosti, které vedlo k nastolení stavu před rokem 1968, v druhém případě však naštěstí revoluce vedla k ještě uvolněnější a reformovanější bankovní situaci.⁹

Prvně zmiňovaný zákon byl na původní komunistické poměry vcelku pokrokový a dokonce se tehdy mohlo zdát, že byl myšlen vážně. Stejně jako v zákoně z roku 1965 o Státní bance československé, který byl zákonem z roku 1998 zrušen, se o bance hovoří jako o ústřední bance republiky. Určitou novinkou však je pravomoc banky vydávat obecně závazné právní předpisy, a to v mezích své působnosti. Pro tuto situaci se také státní banka stanovuje jako ústřední orgán státní správy. Pro srovnání, v zákoně z roku 1965 byla stanovena pravomoc vydávat právní předpisy pouze pro generálního ředitele a navíc jen v taxativně vyjmenovaných případech (např. při poskytování úvěrů socialistickým organizacím, při platebním styku v tuzemsku i se zahraničím nebo při pokladních operacích v socialistických organizacích).

Po sametové revoluci následoval vcelku rychlý spád přijímání nových zákonů souvisejících s ústřední bankou, který byl poznamenán jak snahou Slovenska se oddělit, tak i následným rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky. Prvním významným se stal ústavní zákon č. 556/1990 Sb. ze dne 12. prosince 1990, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Tento zákon měnil původní ústavu z roku 1968 tak, že opět zaváděl bankovní radu jakožto řídicí orgán (dříve řídil banku pouze generální ředitel) v čele s guvernérem a také určoval, že „Ústřední bankou v České a Slovenské Federativní Republice je Státní banka československá, která stanoví a uplatňuje jednotnou měnovou politiku. Součástí Státní banky československé jsou Ústředí Státní banky československé pro Českou republiku a Ústředí Státní banky československé pro Slovenskou republiku“. Zde se právě projevují snahy o osamostatnění ze strany Slovenska (není to však prozatím projev snahy vedoucí k rozdělení republiky).

⁹ KUNERT, pozn. 5, s. 105.

Dalším významným zákonem v pořadí je zákon č. 22/1992 ze dne 20. prosince 1991, o Státní bance československé, který obdobný zákon o státní bance z roku 1989. Zde se státní banka zakotvuje již v moderním pojetí, jako právnická osoba nezapisující se do obchodního rejstříku. Dále pak tento zákon odkazuje na zmíněnou novelu ústavy z roku 1968 tak, že potvrzuje rozdělení banky na federální ústředí se sídlem v Praze a jednotlivá ústředí pro Českou a Slovenskou republiku. Orgán bankovní rady a pozice guvernéra zůstávají i nadále (v tomto období již sílí tendence Slovenské republiky o osamostatnění).

Posledním zákonem upravujícím společnou ústřední banku byl ústavní zákon č. 493/1992 Sb. z dne 8. října 1992, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů a některé další ústavní zákony. Novinkou tohoto zákona je ustanovení, které uvádí: „Česká republika a Slovenská republika mohou vytvářet své emisní banky. Emisní banky republik vzniknou rozdělením Státní banky československé. Zákon Federálního shromáždění rozdělí majetek, práva a povinnosti Státní banky československé a stanoví den jejich převzetí emisními bankami republik“. V této době se již otevřeně mluvilo o rozdělení federativní republiky, a proto tomu také odpovídala dikce ustanovení. Počítalo se již s tím, že každá republika bude mít svou vlastní ústřední banku, které se však „nestanou“¹⁰ pokračovateli stávající státní banky, ale právě tato banka svou činností přispěje ke svému vlastnímu rozdělení a zániku. Zmiňovaný zákon byl posledním společným zákonem pro dva tak blízké národy. Po vzniku samostatné České republiky a Slovenska se každá země dala na svou vlastní cestu stavby svého státu. Co se konkrétně národní banky týče, v České republice byla poprvé zvolena cesta západního smýšlení, tedy že i sama ústřední banka státu má své konkrétní místo v ústavě; je vymezena v samostatné hlavě a je výslovně a úplně upravena samostatným zákonem.

¹⁰ O tom konkrétně v podkapitole 2.1.1.

2. Právní postavení České národní banky

Problematika právního postavení národní banky je velmi zásadní věcí. I v dnešní době mohou vznikat v tomto směru určité problémy. Z toho důvodu se hodlám zaměřit na aktuální znění relevantních zákonů, ovšem pro názornost budu pracovat i se staršími zněními, a to z toho důvodu, abych lépe demonstroval rozebírané vlastnosti České národní banky.

Postavení vymezuji do dvou podkapitol s množstvím dalších podkapitol. Pro toto vymezení jsem se rozhodl z toho důvodu, že na právní postavení vlastně jakékoliv instituce či orgánu se dá nahlížet z různých úhlů. Pro mou práci a tuto kapitolu obzvlášť jsou významné úhly dva: 1) faktické zakotvení *de lege lata* a 2) postavení vycházející ze vztahů k ostatním orgánům či institucím. Je mi zřejmé, a ve své práci to budu několikrát opakovat, že na postavení (zakotvení) národní banky lze nahlížet i z jiných úhlů (např. z úhlu konkrétní činnosti). Pro mou práci jsou však stěžejní dva zmiňované úhly. Zkoumání z jiných úhlů by totiž mohlo mít nežádoucí přesah do jiných odvětví práva.

2.1. Právní postavení ČNB v ústavním systému České republiky

Následující podkapitoly budou pojednávat o právním postavení České národní banky z pohledu samotného právního zakotvení, oproštěného od vlivu, který by na toto postavení mohl mít její faktický výkon činnosti. V této souvislosti bych chtěl upozornit na to, že výkon činnosti a funkce, jsou rozdílné pojmy. Výkon činnosti je již samotné „pracování“ banky, kdežto funkce je její vlastnost. Toto uvádím z toho důvodu, že na základě funkce, zakotvené v právním předpisu, lze odvozovat a hodnotit, a také tak činím, aniž bych si odporoval s prohlášením uvedeným v první větě, právní postavení centrální banky.

2.1.1. Ústavní zakotvení ČNB

Ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 ve znění pozdějších novel (dále jen „Ústava“) byla založena existence samostatné České republiky jakožto demokratického státu. Součástí ústav, či obdobných právních předpisů demokratických států, je i určité vymezení veřejné moci, či obecně moci, kterou stát využívá k „ovládání“, řízení a usměrňování společenských vztahů na svém území. Jednou z institucí, prostřednictvím které Česká republika realizuje veřejnou moc, je i Česká národní banka, která podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 183/97 ze dne 8. ledna 1998, „...byla zřízena zákonem České národní

rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance (pozn. aut. – dále jen „zákon o České národní bance“), rozdělením Státní banky československé jako právní nástupce této banky pro Českou republiku. Veškerá práva a povinnosti kontinuálně přešly na tuto banku“. Tímto usnesením se Ústavní soud přihlásil k určité kontinuitě, která v centrálním (cedulovém) bankovníctví na našem území přetrvávala. Samozřejmě toto usnesení také zajistilo, že se závazky Státní banky československé nemusely obnovovat, ale pouze přešly na právního nástupce. Tato slova potvrzuje vlastně i sám zákon o České národní bance ve své části patnácté – přechodná a závěrečná ustanovení, a to např. v § 51, § 53, § 54 a § 55.

„Vládní návrh Ústavy byl přijat beze změn a zněl: „(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona. (2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon“¹¹. Srovnáním s aktuálním zněním Ústavy zjistíme, že toto ustanovení je již překonané. Změnu přinesla stručná novela – ústavní zákon č. 448/2001 ze dne 27. listopadu, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb. Nyní tedy článek zní: „(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“. Původní a aktuální znění se liší jen co do cíle činnosti banky, jsem tedy přesvědčen o tom, že na její ústavní zakotvení tato novela neměla žádný vliv. Měla ho však v souvislosti s Evropskou unií a Evropskou centrální bankou.¹²

Ústavní zakotvení České národní banky je, vycházející z textu čl. 98, v podstatě jasné. Pokud bych tento článek vykládal bez kontextu k celé Ústavě, či demokratickým principům obecně, došel bych k závěru, že Česká národní banka je v Ústavě jednoznačně zakotvena jako nezávislá instituce sloužící určitému účelu s tím, že dále je její činnost a postavení upravena zákonem. Takový výklad však není dostačující. Demokratické uspořádání státu leží na tzv. rozdělení moci. I Ústava uvádí, že státní moc je vykonávána prostřednictvím moci zákonodárné,

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9. s. 819.

¹² O tom konkrétně v podkapitole 3.4.

výkonné a soudní¹³ a stejně tak jsou tyto jednotlivé moci upraveny v jednotlivých (ve druhé, třetí a čtvrté) hlavách Ústavy. Jsou zde však další tři hlavy (pátá, šestá a sedmá), které také upravují určitý druh „moci“, který však nezapadá do zmiňované tripartity moci. Jedna z těchto hlav obsahuje právě úpravu České národní banky. Na tento problém však nahlízejí různí autoři různě. Tak např. JUDr. Milan Tomeš tvrdí, že: „Ústava konstituovala ústřední banku jako moc svého druhu, tj. oddělenou od ostatních mocí a upravenou ve zvláštní hlavě. Z hlediska dělby moci se jedná o typ, delimitaci moci výkonné. Po ústavně formální stránce jde o ústavní orgán na rovnocenné úrovni k ostatním mocem. Z pohledu koncepce Ústavy lze ČNB považovat za samostatnou bankovní moc. Ústava ji upravuje samostatně, na stejné úrovni jako ostatní moci, zvláštní hlavou šestou. Nedostatek konkretizace v čl. 2 odst. 1 Ústavy, která vypočítává jednotlivé druhy mocí a o ČNB se nezmiňuje, tomu neodporuje. ČNB představuje z tohoto hlediska typ moci výkonné. Jedná se o delimitaci obecně upravené pravomoci do zvláštního orgánu. Stejným způsobem článek mlčí o delimitaci moci zákonodárné do dvoukomorového parlamentu“¹⁴. Znamenalo by to tedy nejspíše, že jak Česká národní banka, tak Nejvyšší kontrolní úřad, ale i garantovaná územní samospráva jsou „rozšířeními“ moci výkonné, soudní a zákonodárné, kdy moc zákonodárná, jak uvedeno výše, je rozdělena do dvou komor Parlamentu České republiky, ale zároveň, podle mého názoru, by se musela k této moci přidat i územní samospráva, jakožto prostředek rozhodování o místních záležitostech. Tato možnost se mi zdá schůdná, neboť co jiného je hlasování o usneseníh zastupitelstva či rady obce, než realizace moci zákonodárné jen v mnohem menším měřítku, než probíhá na úrovni parlamentu. Oba tyto procesy vyžadují stanovenou většinu k přijetí návrhu, obě tyto „instituce“ rozhodují (přímo) volenými zástupci na předem stanovené volební období, rozdíl spatřuji pouze v území, na které se výsledky hlasování o návrzích uplatní.

Otázkou však zůstává, jak by se moc soudní dala aplikovat na činnost Nejvyššího kontrolního úřadu, který nedisponuje žádnou rozhodovací pravomocí. Určitou jednotu vidím v tom, že jak soud, tak Nejvyšší kontrolní úřad kontrolují a dohlížejí na zákonnost. Soudy obecně, Nejvyšší kontrolní úřad na zákonnost hospodaření. Tím však společné rysy končí. Proto, i když k České národní bance a

¹³ Nejde o nějaké novodobé rozdělení. Tento typ dělby moci zachytil již v roce 1748 Charlese Louise Montesquieu ve svém díle O duchu zákonů.

¹⁴ KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 770.

územní samosprávě dokáží přiřadit ekvivalent jedné z mocí zakotvené v Ústavě, nepřijde mi tento koncept příliš zdařilý, i když beru na vědomí jeho výhody. Na můj vkus je v něm však až přílišná spekulace a nejistota.

Jinak se na tuto situaci dívá prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. Ten uvádí: „Ústavní soud v souvislosti s nezávislostí centrální banky státu naznačuje úvahu o narušení klasické dělby moci (srov. judikát č. 4)¹⁵, Tomášek již explicitně konstatuje, že „moderní teoretické poznatky, včetně úvah o obsahu a rozsahu ústavního principu nezávislosti centrální banky tak ukazují, že klasická triáda dělby moci je překonaná“ (2002, s. 14), a zřejmě tak dovozuje existenci nějaké čtvrté moci „moci bankovní“¹⁶. Nedomníváme se však, že by se vskutku o nějakou další státní moc jednalo. Česká národní banka (resp. centrální banky obecně) totiž do klasického systému dělby moci nezapadá ani zapadat nemůže, neboť se nepodílí na výkonu státní moci, ale vykonává část veřejné moci jako instituce od státu (a státních orgánů) odlišná (srov. bod 5), byť je ústavodárcem založená a státem zřizovaná. Ostatně obdobně se také nemluví o nějaké „moci komunální“ či „moci samosprávné“, pokud územní veřejnoprávní korporace (příp. profesní samosprávná korporace) vykonává samosprávu a podílí se tak do značné míry autonomně na výkonu veřejné moci, resp. na výkon veřejné správy (na rozdíl od České národní banky podle čl. 101 odst. 4 ovšem platí, že do činnosti územního samosprávného celku může stát zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen zákonem stanoveným způsobem)¹⁷.

Tento koncept je tedy ve své podstatě pravým opakem toho, co uvádí JUDr. Tomeš. Snaží se vysvětlit postavení České národní banky jakožto orgánu veřejné moci, který na základě své činnosti nemůže zapadat a tím rozbíjet zavedené trojdělení státní moci. Jak známo, veřejná moc se dělí na moc státní a „tu druhou“: „Veřejná moc, schopnost vnutit vůli vyjadřující veřejný zájem jednotlivcům, sociálním skupinám a celé společnosti (resp. komunitě). V. je zejména státní moc, disponují jí však také nestátní veřejnoprávní korporace (obce, kraje, profesní komory, vysoké školy – vesměs samosprávného charakteru). Výkon V. provádějí orgány veřejné moci, avšak pouze na základě a v mezích zákona (*secundum et intra*

¹⁵ Jde o judikát sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, kterým se zabývám dále ve své práci

¹⁶ Obdobně jak tvrdí JUDr. Tomeš

¹⁷ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 827.

legem)¹⁸. Podle této definice by tedy Česká národní banka spadala do druhé kategorie veřejné moci. Zde ovšem vzniká problém, neboť v definici je uvedeno, že veřejnou mocí disponují nestátní veřejné korporace, kam by tedy mohla Česká národní banka spadat pouze ve chvíli, kdy by nespádala svou činností do státní moci. A k tomu právě prof. Sládeček uvádí: „Česká národní banka není akciovou společností a není orgánem státu (k tomu srov. polemiku Ondruš, Fenyk a Kandráč, Barák), ale „veřejnoprávním subjektem“ od státu odlišným. Lze mít patrně za to, že vykazuje některé znaky tzv. veřejného ústavu (k tomu podrobněji srov. zejména Havelka, Hendrych a Beran), jenž jako „ústřední banka státu“ vykonává část tzv. ostatní veřejné správy „z pověření“ státu (ústavodárce), jde o instituci, která má „sloužit“ státu“¹⁹. Tato myšlenka je mi vcelku bližší, než myšlenka JUDr. Tomeše, neboť se nesnaží konstruovat nové uspořádání státní moci, nesnaží se ani novou státní moc vytvářet. Problém ovšem spatřuji v tom, že nebere dost významně v potaz už jen to, že je Česká národní banka zakotvena v samotné Ústavě, což není tak obvyklé, jak by čtenář mohl předpokládat a ani to, že je pak Česká národní banka zakotvena v samostatné hlavě.

Dvě různé, výše uvedené koncepce mají jistě přínos co do odкрыtí problematiky zakotvení centrální banky, ovšem pouze v jejich dílčích částech s nimi souhlasím, např. když JUDr. Tomeš hovoří o České národní bance jako o moci *sui generis* a staví ji na roveň ostatním mocem, nebo když prof. Sládeček upozorňuje, že stejně jako neexistuje „moc bankovní“ představovaná centrální bankou, neexistuje ani „moc samosprávná“, představovaná garancí územní samosprávy (k tomu by se jistě dala přirovnat potenciální „moc kontrolní“ představovaná kontrolním úřadem).

Uvedené dvě myšlenky shrnuje i prof. JUDr. Jan Filip, CSc.: „Ústava ČR ČNB výslovně do některé z mocí uvedených v čl. 2 odst. 1 Úst neřadí a upravuje ji v samostatné hlavě v jediném článku. To je ovšem dáno spíše bídou úpravou otázek veřejných financí v Ústavě ČR než samotným významem ČNB nicméně se můžeme setkat s názory, které ji považují za čtvrtou moc vydělenou z moci výkonné (proti Pavlíček a kol., 2008, s. 699), což u nás s ohledem na zákony z let 1950, 1965, 1970 a 1988 má určité opodstatnění. Tak např. Klíma a kol. (s. 770)

¹⁸C. H. Beck. Právní slovník [on-line] beck-online.cz, 2009 [cit. 1. března 2016]. Dostupné na: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfjpw64zrguxhmzlsmvvg4yk7nvxwg&groupIndex=3&rowIndex=0>>

¹⁹ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 823.

považují ČNB za samostatnou bankovní moc, aniž však (kromě samostatné systematiky v hlavě šesté Ústavy ČR) uvádějí, v čem se tato moc (muselo by jít o druh státní moci odlišné od zákonodárné, výkonné a soudní) liší od moci výkonné²⁰. Uvedený názor tedy zpochybňuje vytvoření „čtvrté moci bankovní“. Také ovšem zpochybňuje i významnost zakotvení České národní banky v samostatné hlavě Ústavy. Ač samozřejmě nemám zatím tolik vědomostí a zkušeností v oboru, musím se ostře ohradit proti této myšlence. Těžko mohu odhadovat, co měl ústavodárce na mysli, když samostatně zakotvoval národní banku, pochybuji však, že ji takto upravil pouze z nouze a ze „šlendriánství“. Stejně bych pak mohl totiž zpochybnit zakotvení Nejvyššího kontrolního úřadu a, *ad absurdum*, i zakotvení moci zákonodárné, soudní a výkonné, neboť i nyní se objevují spory mezi jednotlivými mocemi vycházejícími z Ústavy, které by tedy zakládaly „bídnu úpravu otázek volebního období“ (viz kauza Melčák), „bídnu úpravu otázek kvality soudců“ (viz kauza Berka) nebo „bídnu úpravu pravomocí prezidenta“ (viz kauza odmítnutí jmenování profesorů Prezidentem České republiky). Nakonec se tedy prof. Filip přiklání k názoru, že Česká národní banka je zakotvena proto, aby mohla převzít určitou činnost státu a tuto funkci vykonávat.²¹ I takto se dá myšlenka zakotvení banky formulovat a jistě není špatná. Škoda jen, že se nesnaží více rozkrýt samotné postavení centrální banky oproti státní moci a jejím orgánům.

Citovaní autoři jsou významnými osobnostmi v jednotlivých odvětvích práva – v advokacii a soudnictví (dokonce ústavního soudnictví), pedagogickou činnost ani není potřeba zmiňovat. Každý z nich představil svou myšlenku a koncepci zakotvení České národní banky, a ač nejsem velký učenec, dovolil jsem si s nimi nesouhlasit a k tomu jsem uvedl pádné argumenty. Existuje však jeden autor, se kterým bych se v otázkách zakotvení národní banky dokázal plně ztotožnit. Je jím JUDr. Jiří Hřebejk, který tvrdí: „Ústavodárce zařadil v roce 1992 poprvé od roku 1918 do ústavního textu pro území ČR ústřední (centrální) banku, čímž ji povýšil na ústavní orgán a přímo základním zákonem vymezil její základní poslání. Tím se Česká národní banka (ČNB) stala „plnoprávným ústavním partnerem“ ostatním nejvyšším (ústavním) orgánům státu. Sama ČNB je ovšem

²⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 1364-1365.

²¹ BAHÝLOVÁ, Pozn. 20, s. 1365.

z hlediska konstrukce Ústavy ČR orgánem *sui generis*, neboť jejím prostřednictvím se nenaplnuje státní moc, vykonávaná podle čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. I toto zařazení ústřední banky do ústavního textu (spolu s Nejvyšším kontrolním úřadem) do jisté míry zpochybňuje dogma o výlučnosti tripartitní dělby státní moci. ČNB nepředstavuje žádnou z tradičních státních mocí (není ani mocí zákonodárnou, ani výkonnou, ani soudní), ale pro „moc bankovní“, resp. „moc finanční“ nevytváří Ústava ČR prostor. Ústavodárce vyloučil ČNB do samostatné hlavy právě z toho důvodu, aby ústřední banka státu byla vyňata z tradiční tripartity mocenských orgánů a i v oblasti, kdy působí jako správní úřad, tím byla nezávislá na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy)²². Tento koncept využívá všech nesporně pozitivních argumentů, které uvádějí autoři výše. S JUDr. Tomešem souhlasí v tom, že Česká národní banka je institucí *sui generis*, s prof. Sládečkem zase v tom, že není možné jít nad rámec tří stanovených státních mocí a vytvářet novou a s prof. Filipem zase v tom (pouze nepřímě), že Česká národní banka vykonává takovou funkci, kterou z hlediska rozložení moci ve státě nemůže vykonávat žádný z orgánů státní moci. Uvedený koncept mi přijde nejlepší také z toho důvodu, že jednoduše odpovídá na otázky, zda existuje nějaká další státní moc (státní mocí je jen taková moc, která je zakotvena v Ústavě), a zároveň ovšem přináší objasnění jaké postavení Česká národní banka tedy má, když není samostatnou mocí (banka je úmyslně postavena stranou státní moci proto, aby bylo zřejmé, že do státní moci nespadá a také aby bylo zřejmé, že má samostatné postavení oproti ostatním ústavním orgánům). Tato progresivní myšlenka je založena také tím, že ji autor zformuloval do publikace, která vyšla v loňském roce a je tedy nanejvýš aktuální. Autoři ostatních publikací své myšlenky formulovali již docela dávno, a proto mohly být jejich teorie ovlivněné, či neovlivněné faktory pro ně neznámými.

Ať už byly názory autorů jakékoliv, všichni se shodli, více méně vyjma prof. Filipa, na tom, že zde nějaké nezávislé zakotvení České národní banky je. V tuto chvíli již není důležité, zda jde o nezávislost vyjádřenou pouze v úpravě banky v samostatné hlavě, či nezávislost vyplývající z již překonané (?) dělby státní moci. Tak jako tak je Česká národní banka instituce nezávislá a jedinečná. Její nezávislost

²² PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student. ISBN 978-80-7502-084-0. s. 1047.

je jistě také umocněna tím, že do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

Ovšem pokud jsem v předešlých řádcích pracoval s pojmem nezávislost, určitě by ve světle příspěvku Ing. Pavla Kysilky, CSc.: „Nezávislost určitě patří k pojmům, které jsou nám jasné do chvíle, než se nás na ně někdo ptá. Nezávislost ústředních bank je nesnadné vyložit (jen se pokuste odpovědět na to, co nezávislost centrální banky je, a jak je definována)²³, stálo za to nezávislost centrální banky ještě blíže vyložit. O to se velkou měrou zasadil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. června 2001, zabývajícího se návrhem prezidenta republiky na zrušení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákonů č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., a to v § 1 odst. 3 ve slovech „a zvláštními právními předpisy“, v § 2 odst. 1 věty první, v § 2 odst. 2 písm. e) ve slovech „a podle zvláštních právních předpisů“, v § 5 odst. 2 písm. b) ve slovech „pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle“ a ve slovech „sestavuje návrh provozního a investičního rozpočtu“, § 6 odst. 3, § 35 písm. a) a § 47 odst. 1 až 4, kde je uvedeno následující: (Ústavní soud – pozn. aut.) „Obecně konstatuje, že předložený návrh prezidenta republiky se dotýká problematiky zvláštního postavení centrální banky v ústavním systému demokratického právního státu. Ústavní soud jako východisko pro hodnocení důvodnosti předloženého návrhu bere v literatuře již vyjádřené stanovisko, podle kterého lze z čl. 98 Ústavy dovodit, že Ústava zakotvuje institucionální záruku existence České národní banky jako: ústřední banky státu...“. I Ústavní soud tedy shledává, že postavení České národní banky je v určitém nestandardním režimu oproti ostatním ústavním orgánům. Dále pak předkládá první premisu, a to zmiňovanou v literatuře, že Česká národní banka musí jako instituce existovat.

Dále pak Ústavní soud uvádí: „Z toho plyne, že povinností státu je takovou banku zřídit, ustavit její orgány a ustanovit jejich funkcionáře, upravit její postavení, působnost a pravidla fungování v ústavně vymezeném rámci, nechat ji jako takovou fungovat a chránit ji případně i soudní mocí před neústavními [v rozporu s čl. 1, čl. 62 písm. k) a čl. 98 Ústavy] a nezákonnými zásahy do její činnosti ze strany zákonodárné a výkonné moci (čl. 98 odst. 1 a 2 Ústavy)“. Jinými slovy je tedy stát nejen zmocněn k tomu národní banku vytvořit, ale také povinován

²³ BAŽANTOVÁ, Ilona. Právní postavení centrální banky v demokratickém státě: sborník textů. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. ISBN 80-238-5624-3. s. 39.

tohoto zmocnění využít a banku ustavit a spolu s tím upravit i potřebné náležitosti bezproblémového fungování banky, aby tak nebyla pouze „na papíře“.

Vycházejí z historických zkušeností, došel Ústavní soud k nutnosti potvrdit ústavní rozměr nezávislosti České národní banky. Dříve totiž bylo možné vládní moc posilovat prostřednictvím měnových manipulací, ale tím se však oslabovala demokracie. A právě reakcí na takovéto události byla snaha oddělit rozhodovací pravomoci procesů o měnových otázkách od exekutivy. Stejně tak uvádí, a tím dosti odporuje jak prof. Sládečkovi, prof. Filipovi, tak JUDr. Hřebejkovi: „Toto 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“²⁴. Dále ve svém odůvodnění obhajuje své přesvědčení o nezávislosti České národní banky: „Ústava sice výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy (viz výše), teleologickým výkladem pojmu „péče o stabilitu měny“ a systematickým výkladem hlavy šesté Ústavy, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy mocí zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné“. Tím Ústavní soud s konečnou platností rozhodl o nezávislosti České národní banky (i ve světle odůvodnění toho, že do působnosti banky se může zasahovat jen zákonem, nikoli však podzákonnými právními předpisy, jinak známými pod označením „zvláštní právní předpisy“²⁵). I když samozřejmě odůvodnění soudních rozhodnutí nejsou fakticky závazná, často se jich používá k podpoření argumentace v určitém sporu a pak tyto argumenty bývají brány jako relevantní. To samé ostatně vyplývá i z povinnosti nižších soudů řídit se právním názorem soudů vyšších, či názorem soudu ústavního. Z výše uvedeného bezesporu vyplývá, že Česká národní banka je ústavním orgánem postaveným na roveň ostatním orgánům zakotveným v Ústavě, aniž by však díky tomuto svému postavení musela být nutně součástí státní moci, a že její úkoly a zmiňované

²⁴ Ovšem tímto odůvodněním zase přisvědčuje JUDr. Tomešovi.

²⁵ K tomu ovšem soud dodal, že není oprávněn v tomto směru rozhodnout o zrušení části věty, jak navrhol prezident republiky, neboť jeho právo rozhodovat o nezákonnosti podzákonných právních předpisů nastává až ex post.

postavení ji zaručují nezávislost, dalo by se říci obdobnou, jaké se v České republice dostává soudnictví.

Jsem toho názoru, že zakotvení České národní banky v Ústavě je správné, neboť její případné zakotvení v „obyčejném“ zákoně by bylo neadekvátní k šíři pravomocí, úkolů a činností, které národní banka má a mohlo by působit značné problémy. V tomto směru jsem také přesvědčen o tom, že pokud by byla tendence zrušit Českou národní banku, tedy najít shodu dostatečného počtu poslanců a senátorů, která by umožnila přijmout takový ústavní zákon, který by Českou národní banku zrušoval, jistě by opět zasáhl Ústavní soud, a tím by pomohl k zachování demokracie. Mohl by např. argumentovat nepřípustným zásahem do materiálního ohniska Ústavy (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009), což by však v případě zakotvení banky v „obyčejném“ zákoně nebylo možné. Mám samozřejmě na mysli takovou situaci, kdy by zřízení této banky nepředpokládala Ústava, jako je tomu nyní, kdy je samozřejmě logické, že bude banka následně fakticky zřízena samostatným zákonem.

2.1.2. Zákon o ČNB

„Publikaci právních předpisů je třeba považovat vždy za jednu z podmínek jejich platnosti. Publikací se stává právní předpis všeobecně dostupný, a to v úředně ověřeném znění.“²⁶ To dle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1999 Sb. ze dne 11. listopadu 1999, o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších novel, platí i pro „obyčejné“ zákony. Takovýmto zákonem je i zákon o České národní bance, kterým se upravuje postavení a funkce České národní banky. Tato úprava vychází z již zmiňované problematiky ústavního zakotvení banky, neboť ustanovení obsažená v Ústavě by k řádnému fungování banky, a vlastně ani k jejímu faktickému založení nestačila. Tento zákon je tím pádem absolutně nezbytný. Nechci se v této podkapitole zabývat pravomocemi a náplní činnosti centrální banky, k tomu se vrátím v kapitole následující, chci však podkrýt další konkretizaci postavení banky tak, jak vyplývá ze zákona o České národní bance. Stejně jak jsem to udělal v podkapitole minulé, kde jsem došel k závěru, jaké postavení bance vyplývá z Ústavy.

²⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 78.

Shodně s § 1 odst. 2 zákona o České národní bance se na blogu banky uvádí: (Česká národní banka – pozn. aut.) „Je právnickou osobou veřejného práva se sídlem v Praze“. Tato informace (ustanovení) však mnoho nevyovídá. Jedině snad to, že centrální banka je tedy skutečně a beze všech pochyb právnickou osobou²⁷, což tedy staví najisto, že má také právní osobnost²⁸ a je způsobilá právně jednat²⁹. Dále mohu uvést obdobné vyjádření: „Česká národní banka je samostatnou právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu, nezapisuje se do obchodního rejstříku a jsou jí svěřeny některé kompetence správního úřadu“³⁰. Pokud bych tedy měl porovnat uváděné informace, nelze než uzavřít, že pouze opisují z dikce zákona o České národní bance.³¹ Není se ovšem čemu divit, neboť takto zásadní informaci nelze v charakteristice České národní banky nijak nahrazovat, jde totiž o její jasně, zákonem stanovenou vlastnost. Sídlo banky není třeba rozebírat, jen pro zajímavost mohu dodat, že má své zastoupení i v Plzni a ohledně jí svěřených kompetencí se rozepisují v následující podkapitole.

Zajímavý pohled z hlediska vlastnického práva na postavení centrální banky podle zákona o České národní bance přináší JUDr. Josef Barák: „ČNB je právnickou osobou, je tedy i subjektem vlastnického práva ke svému majetku a k tomuto majetku také vykonává všechna práva vlastníka, jak plyne především ze zákona o ČNB. Vlastnické právo právnické osoby, tedy i ČNB, je imanentním pojmovým znakem právnických i fyzických osob a je garantováno Listinou základních práv a svobod. Jeho meze včetně omezení nebo vyloučení (vyvlastnění) lze stanovit pouze zákonem. Zákon o ČNB ani žádný jiný zákon takové meze neobsahuje (na rozdíl např. od zákona o státním podniku č. 77/1997 Sb., který naopak přímo stanoví, že státní podnik hospodaří s majetkem státu), a proto vlastnické právo ČNB k majetku není omezeno v tom smyslu, že by tento majetek patřil někomu jinému. Proto je i v katastru nemovitostí zapsána jako vlastníka budovy svého ústředí v Praze ČNB, nikoli stát, a takto by měla být ČNB zapsána

²⁷ § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. ze dne 3. února 2012, občanský zákoník: „Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“.

²⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. ze dne 3. února 2012, občanský zákoník: „Právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“.

²⁹ Právně jednat za právnickou osobu je oprávněn její statutární orgán, toto jednání se pak právnické osobě tzv. „přičítá“.

³⁰ BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 38.

³¹ Vyjma části o nezapisování banky do obchodního rejstříku, ta v zákonu o České národní bance výslovně uvedena není.

v souvislosti s nemovitostmi v katastru nemovitostí vždy³². Z uváděných premis se dá snadno potvrdit nutnost České národní banky „být“ právnickou osobou, i kdyby to nebylo upraveno přímo v zákoně. Pokud jsem stanovil, že Česká národní banka má svou samostatnost, nelze tím „skončit“. Pokud zde existuje instituce, která je samostatná, tedy má svou vlastní organizaci, personální a hospodářskou svobodu, musí být i nutně schopna si tuto svou nezávislost sama obhospodařovat a udržet. Jak by si ale mohla Česká národní banka udržet samostatnost, pokud by nemohla sama, jakožto osoba práva, nabývat majetek, a tím samozřejmě zabezpečovat svůj rozpočet tolik potřebný k svému fungování? Šlo by pak o začarovaný kruh, kdy obecně řečeno, určitá instituce je proklamovaná jako samostatná, ovšem není nadaná právem si zajistit svou vlastní existenci, a tedy musí nutně spoléhat – být závislá, na příjmu z jiného zdroje, než by byl zdroj, který si sama zajistí³³.

Obdobně dále popisuje situaci opět JUDr. Barák: „ČNB není ani státní institucí, státním orgánem, ústředním orgánem státní správy, správním úřadem ani ničím podobným; je – jak říká zákon – právnickou osobou, která byla zřízena již zákonem č. 347/1920 Sb. z a n., o akciové bance cedulové, a která plní zákonem vymezené úkoly. Je proto nadána zákonem určitými pravomocemi a podílí se tedy na výkonu státní moci. Dávat proto ČNB jiné přívlastky a charakterizovat ji jinak nežli jako právnickou osobu svého druhu, zřízenou zákonem, nemá v zákoně oporu. Tím se ČNB vymyká z řady státních institucí, jako jsou ministerstva, jiné ústřední úřady, soudy atd., které v důsledku zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, svou dosud spornou právní subjektivitu jednoznačně ztratily a staly se účinností uvedeného zákona, tj. dnem 1. 1. 2001, organizačními složkami státu. Takovou organizační složkou státu, a tedy ani „státním orgánem“ nebo „státní institucí“ ani ničím podobným se však nestala po 1. 1. 2001 ČNB, která je i nadále právnickou osobou. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích toto respektuje a na ČNB se nevztahuje, což jednoznačně potvrdilo již v roce 2001 i Ministerstvo financí. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ČNB je

³² BARÁK, Josef. Majetek České národní banky. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2009, 24(7), 241, ISSN 1210-6410. s. 241.

³³ Stranou nechávám záměrně příspěvkové organizace, jejichž založení je závislé na vůli konkrétní organizační složky státu, či územního samosprávného celku a slouží pouze jemu s nikterak širokým okruhem působnosti. Obdobně by se dala namítnout i hospodářská závislost soudů na státu, jenže pro tuto situaci je právě nezávislost soudů výslovně zakotvena v Ústavě.

institucí ústavní“³⁴. Tedy ani JUDr. Barák nezpochybňuje skutečnost, že Česká národní banka vskutku je právnickou osobou, i když veřejného práva. Zdá se, že v tomto bodě není mezi odborníky sporu. Dosud se ani ve významné judikatuře neobjevuje řešení případného problému, který by mohl nastat při jednání s Českou národní bankou. Obdobně k tomu podává a doplňuje opět JUDr. Barák: „Zákon prohlašuje ČNB za právnickou osobu veřejného práva (...). Tuto charakteristiku může provést (více méně výjimečně) přímo zákon, jako to činí § 1 odst. 2 (...). Tím, že zákon charakterizuje určitou právnickou osobu jako osobu veřejného práva, není samozřejmě vyloučen „přesah“ činnosti této osoby do práva soukromého. ČNB tak může, a k zajištění své činnosti musí, vstupovat do obchodních vztahů, aby zajistila např. výpočetní techniku nebo vybavení kanceláří pro své zaměstnance“³⁵. Je tedy nanejvýš jasné, že v tomto postavení České národní banky mezi ostatními osobami jak veřejného, tak soukromého práva, problém nebude.

Zákonodárce si dokonce uvědomil (nikoli však hned v návrhu zákona o České národní bance), že by mohlo působit určitý problém, nedefinovat to, že je národní banka osobou veřejného práva. S nejistotou zda je určitá právnická osoba osobou soukromého či veřejného práva přichází doc. JUDr. Karel Beran, Ph.D.: „Pro posouzení toho, zda určitý útvar je či není právnickou osobou veřejného práva, je podle něj (D. Hendrycha – pozn. aut.) rozhodující: (i) osoba zřizovatele, (ii) účel existence útvaru (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů, (iii) forma zřízení“³⁶. V našem případě však není potřeba nad těmito kritérii polemizovat, neboť Česká národní banka by je jistě splňovala tak, aby mohla být právnickou osobou veřejného práva i bez zákonného určení.

V návaznosti na předešlou podkapitolu bych tedy tuto podkapitolu jednoduše shrnul jako konkretizaci (ve formě bezproblémového stanovení národní banky jakožto právnické osoby) Ústavou zaručené samostatnosti České národní banky a její uvedení „v život“.

³⁴ BARÁK, pozn. 32, s. 241.

³⁵ RÝDL, Tomáš, Josef BARÁK, Luděk SAŇA a Petr VÝBORNÝ. Zákon o České národní bance: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-622-8. s. 6-7.

³⁶ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-598-2. s. 34.

2.1.3. Další zákony související s ČNB

Dalších zákonů, které více či méně souvisejí s Českou národní bankou je mnoho a od osamostatnění České republiky různě přibývají a ubývají. Vliv na to má samozřejmě situace a jevy ve společnosti, které mohou zapříčinit vznikání a zanikání různých právních předpisů, jako se tomu např. stalo v souvislosti s tzv. „finanční krizí“, kdy byl následně přijat zákon č. 374/2015 Sb. ze dne 10. prosince 2015, o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, který, mimo jiné, stanovil Českou národní banku jakožto orgán příslušný k řešení krize nebo když byla s účinností k 1. dubnu 2006 sloučena funkce Komise pro cenné papíry s funkcemi České národní banky. V této podkapitole bych se však chtěl věnovat pouze čtyřem nejvýznamnějším zákonům. Jde o 1) zákon č. 277/2009 Sb. ze dne 22. července 2009, o pojišťovnictví, ve znění pozdějších novel, 2) zákon č. 240/2013 Sb. ze dne 3. července 2013, o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdější novely, 3) zákon č. 256/2004 Sb. ze dne 14. dubna 2004, o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších novel a 4) zákon č. 21/1992 ze dne 20. prosince 1991, o bankách, ve znění pozdějších novel (dále je budu jednotlivě uvádět pod jejich pořadovými čísly).

Hned zkraje bych rád uvedl, že ani jeden tento zákon se přímo nedotýká právního postavení České národní banky tak, jak je tomu v případě Ústavy a zákona o České národní bance. Není se ani čemu divit, neboť tyto zákony jsou „určeny“ pro jiné instituce nežli je sama Česká národní banka. Samozřejmě je v těchto zákonech zmiňována, ale nejvíce v souvislosti s její dohledovou činností. O tom ale více dále.

V prvním zákoně můžeme postavení České národní banky odvodit z § 4 odst. 1, který zní následovně: „Provozovat na území České republiky pojišťovací činnost může pouze tuzemská pojišťovna a pojišťovna z třetího státu, které bylo Českou národní bankou uděleno povolení k provozování této činnosti, nebo pojišťovna z jiného členského státu, a to na základě práva zřizovat pobočky nebo na základě svobody dočasně poskytovat služby“ ve spojení s částí třetí zákona, která zakotvuje pravomoci České národní banky v dohledové činnosti. Z uvedeného lze snadno usoudit na to, že Česká národní banka musí být v jakémsi nadřazeném postavení, vůči pojišťovnám a zajišťovnám. Toto konkrétní postavení však vyplývá hlavně z funkce centrální banky v tomto směru a jejího postavení

zakotveného v Ústavě a v zákonu o České národní bance, a ne přímo z tohoto zákona.

Druhý zákon je koncipován obdobně. Dohled České národní banky je zakotven také v samostatné části, konkrétně v části čtrnácté. A také se již v úvodu tohoto zákona objevuje skoro stejné ustanovení o povolení. Konkrétně jde o § 5 odst. 2, který zní: „Obhospodařovat investiční fond nesmí nikdo bez povolení uděleného Českou národní bankou podle tohoto zákona, nestanoví-li tento zákon nebo jiný právní předpis jinak“ (k tom use vyjadřuje Mgr. Bc. Aleš Králík, LL.M.: „Odstavec 2 stanoví pravidlo, že činnost obhospodařování investičního fondu a zahraničního investičního fondu je regulována a že k jejímu výkonu je třeba mít příslušné veřejnoprávní oprávnění“³⁷) a § 7: „Investiční společnosti je právnická osoba se sídlem v České republice, která je na základě povolení uděleného Českou národní bankou oprávněna obhospodařovat investiční fond nebo zahraniční investiční fond, popřípadě provádět administraci investičního fondu nebo zahraničního investičního fondu nebo vykonávat činnosti uvedené v § 11 odst. 1 písm. c) až f)“³⁸(k tomu se dále autor obdobně jak uvedeno výše, nevyjadřuje, nejspíše to již nepovažuje za potřebné). Každopádně opět mohu o právním postavení České národní banky vyplývajícím z tohoto zákona uvést to samé, jako v odstavci výše, když pouze odvozuji nadřazené postavení z funkce banky, založené (nejen) tímto zákonem. Autor se také zmiňuje o veřejnoprávním povolení. Z toho opět vyplývá odkaz na postavení České národní banky jakožto subjektu veřejného práva, tedy subjektu, který slouží společnosti prostřednictvím realizace své funkce (v tomto případě jde o funkci dohledovou a povolovací), a v tomto směru musí být nadán (a také je) zákonným oprávněním autoritativně vstupovat do soukromých společenských vztahů.

I ve třetím zákoně se setkáváme se samostatnou úpravou dohledu České národní banky nad osobami podnikajícími na kapitálovém trhu³⁹, a to v části desáté.

³⁷ ŠOVAR, Jan. Zákon o investičních společnostech a investičních fondech: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-783-6. s. 23-24.

³⁸ K tomu je potřeba zmínit i § 8 odst. 1 zakládající investiční fond s právní osobností (jak známo obyčejný investiční fond nemá právní osobnost a musí být spravován obhospodařovatelem): „Samosprávným investičním fondem je investiční fond s právní osobností, který je na základě povolení k činnosti samosprávného investičního fondu uděleného Českou národní bankou oprávněn se obhospodařovat, popřípadě provádět svou administraci. Samosprávným investičním fondem není investiční fond s právní osobností, který má individuální statutární orgán, jímž je právnická osoba oprávněná obhospodařovat tento investiční fond“.

³⁹ Celý výčet osob, nad kterými banka provádí dohled je v § 135 zmiňovaného zákona.

A i v tomto zákoně najdeme právo České národní banky udělovat povolení. Konkrétně v § 5 odst. 1: „Obchodník s cennými papíry je právnická osoba, která poskytuje investiční služby na základě povolení České národní banky k činnosti obchodníka s cennými papíry“ (k tomu uvádí Mgr. Ing. Jan Šovar: „Obchodníkem s cennými papíry se může právnická osoba stát pouze na základě a v mezích povolení. Povolení uděluje Česká národní banka“⁴⁰). I zde vyplývá koncepce právního zakotvení banky stejně jako v předešlých dvou případech, tedy že Česká národní banka je v nadřízeném postavení, a to díky své funkci a postavení v jiných zákonech, nikoli však v zákonu tomto.

Poslední uváděný zákon zapadá do mozaiky předeslaných zákonů tím, že v § 1 odst. 1 uvádí: „...Bankami se rozumějí akciové společnosti se sídlem v České republice, které a) přijímají vklady od veřejnosti, a b) poskytují úvěry, a které k výkonu činností podle písmen a) a b) mají bankovní licenci (dále jen „licence“) (§ 4)“. Na to pak navazuje § 4 odst. 2 znějící: „O udělení licence rozhoduje Česká národní banka.“ (k tomu ze zase vyjadřuje JUDr. Vlastimil Pihera, Ph.D.: „Příslušným správním orgánem pro udělení bankovní licence je výlučně ČNB s tím, že novela BankZ provedená zákonem č. 57/2006 Sb. zrušila předchozí požadavek vyžádat si před udělením bankovní licence stanovisko Ministerstva financí“⁴¹). I v tomto zákoně je upraven dohled České národní banky nad bankami komerčními, ale nesoustředí se do jediné části, naopak je vesměs rozložen v celém zákoně. Dále dosti významný je pak § 1 odst. 8, který zní: „Právní postavení České národní banky upravuje zvláštní zákon“⁴². Toto ustanovení je v rozebíraných zákonech naprosto ojedinělé a uvedené pouze v zákonu o bankách. Na první pohled by se mohlo zdát, že je tu proto, aby stanovil najisto postavení národní banky. Jak ovšem uvádím v následujících řádcích a jak také uvádí JUDr. Pihera: „V osmém odstavci se spíše pro pořádek dodává, že Česká národní banka, přestože také přijímá vklady a poskytuje úvěry, nepodléhá zákonu o bankách a řídí se pravidly podle zvláštního zákona 6/1993 Sb., o České národní bance...“⁴³, postavení České národní banky vůči ostatním uváděným subjektům je vcelku jednoznačné. Nikdo

⁴⁰ HUSTÁK, Zdeněk Zákon o podnikání na kapitálovém trhu: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-433-9. s. 93.

⁴¹ PIHERA, Vlastimil. Zákon o bankách: komentář. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-389-9. s. 45.

⁴² Zde je v zákonu odkaz na zákon č. 6/1993, o České národní bance.

⁴³ PIHERA, pozn. 41, s. 34.

by si nejspíše nemohl myslet, že definice banky bude dopadat i na Českou národní banku, a to právě kvůli rozdílným právním postavením mezi ní a komerční bankou.

Je potřeba dodat, že u všech zmiňovaných zákonů uváděný dohled, je také zakotven v § 44 zákona o České národní bance. Ustanovení v jednotlivých zákonech tak tento paragraf rozšiřují, jak také uvádí Mgr. Tomáš Rýdl: „V odstavci 1 je uveden výčet subjektů, nad nimiž ČNB onu vrchnostenskou správu v oblasti finančního trhu vykonává. I když je v rámci legislativního procesu snaha koncipovat zákon o ČNB jako základní kompetenční normu ČNB při výkonu dohledu, z povahy věci nemusí být tento výčet uzavřený (taxativní) ani při eventuální absenci zbytkové klauzule uvedené v písmenu e). To je způsobeno tím, že jak vlastní pravidla, jimiž se osoby působící na finančním trhu řídí, tak konkrétní pravomoci ČNB vůči nim jsou stanoveny ve zvláštních právních předpisech – sektorových zákonech finančního trhu. Ty mají stejnou právní sílu jako zákon o ČNB a z interpretačního hlediska jsou k němu v poměru aplikační přednosti z důvodu speciality (*lex specialis derogat generali*)“⁴⁴. Tuto myšlenku bych chtěl dát do souvislosti s tím, že ani jeden z autorů uvedených výše (proto jsem také zmiňoval komentáře k jednotlivým paragrafům) nezpochybňují autoritativní (tedy nadřazené) postavení České národní banky ve smyslu udělování povolení, či licencí k výkonu činnosti. Obdobně i Mgr. Rýdl uvádí, že národní banka vykonává vrchnostenskou správu, tedy že je v postavení silnějšího oproti slabšímu (pro pojišťovny, banky atp.), ale opět vycházejí pouze z funkce centrální banky a jejího zakotvení v jiných právních předpisech (tedy v Ústavě a zákonu o České národní bance), nikoliv však ze zakotvení (postavení) národní banky v jednotlivých zmiňovaných sektorových zákonech, díky kterým se tak může zdát, že pojišťovny, banky a další subjekty jsou, díky rovnosti zákonů co do právní síly ve kterých jsou upraveny a ve kterých je upravena Česká národní banka, rovny s centrální bankou, což ovšem není pravda. Také je potřeba myslet na dohledovou funkci centrální banky v rámci institucí Evropské unie. Podnětem ke zřízení konkrétní instituce, která by dohlížela na finanční trh Evropské unie, byla finanční krize: „Za účelem analýzy příčin finanční krize byla v závěru roku 2008 ustavena skupina expertů, vedená Jacquem de Larosièrem. Na závěr své činnosti vydala tato skupina v únoru 2009 zprávu, tzv. de Larosièrovu zprávu, která obsahuje návrhy řešení některých

⁴⁴ RÝDL, pozn. 35, s. 149.

nedostatků dohledu nad finančním trhem⁴⁵. Na základě této zprávy byla následně založena Evropská rada pro systémová rizika. „ESRB spolu se třemi celoevropskými sektorovými dohledovými orgány (EBA, ESMA a EIOPA), jejich Společným výborem a národními dohledovými orgány tvoří ESRB Evropský systém finančního dohledu (European System of Financial Supervision, ESFS), jehož účelem je zajišťovat dohled nad finančním systémem Unie.“⁴⁶ Tato spolupráce je také zakotvena v § 2a zákona o České národní bance. Centrální banka se podílí na činnosti v Evropském systému finančního dohledu prostřednictvím guvernéra, který je členem Generální rady.⁴⁷

2.2. Vztah ČNB k ostatním ústavním orgánům

Nadcházející podkapitoly mají jeden společný rys. Tímto rysem je § 9 odst. 1 zákona o České národní bance. Tento paragraf potvrzuje a konkretizuje nezávislost centrální banky tak, jak jsem ji uvedl v podkapitolách předcházejících. Podle mého názoru je jedním z nejvýznamnějších paragrafů zákona o České národní bance a ostatně i jedním z nejvýznamnějších paragrafů upravujících postavení národní banky vůbec. Zmiňovaný paragraf je vcelku jednoznačný, zakazuje taxativně vyjmenovaným subjektům (ovšem s „bezpečnostní“ klauzulí „...nebo od jakéhokoliv jiného subjektu“ – takže ve své podstatě o taxativní výčet nejde) dávat pokyny (konkrétně jde o přijímání pokynů Českou národní bankou, což vlastně vysloveně nevylučuje možnost zmiňovaných subjektů tyto pokyny dávat, banka se jimi však nesmí řídit) a České národní bance tyto pokyny vyžadovat,⁴⁸ a to při výkonu jejích povinností (jednoduše řečeno). „Základní význam § 9 odst. 1 je vedle teoretických východisek dále zřejmý též ze skutečnosti, že má svůj předobraz již na úrovni Ústavy, kde je v čl. 98 zakotveno, že do činnosti ČNB lze zasahovat pouze na základě zákona.“⁴⁹ S tímto závěrem naprosto souhlasím, ovšem rád bych ho i rozvedl. Možná až přespříliš glorifikuji postavení národní banky, ale nemohu si pomoci vzhledem k názoru, který jsem si udělal během studie podkladů k této

⁴⁵ HERBOCZKOVÁ, Jana. Dohled nad evropskými finančními trhy v rukou Evropské unie. In: DÁVID, Radovan, David SEHNÁLEK a Jiří VALDHANS (eds.). *Dny práva - 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity* [CD-ROM]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 978-80-210-5305-2. s. 617.

⁴⁶ ČNB. O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: ESRB a ESFS [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016]. Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/esrb_esfs/

⁴⁷ Nejde o tutéž radu jako v Evropském systému centrálních bank.

⁴⁸ V tomto paragrafu se hovoří obecně o České národní bance, ovšem i konkrétně pak o Bankovní radě a jednotlivých členech Bankovní rady.

⁴⁹ RÝDL, pozn. 35, s. 62.

práci. Můj následující závěr nelze použít obecně pro všechny případy, ale jsem přesvědčen o tom, že v problematice nezávislosti centrální banky má své opodstatnění. Pokud je Ústavou, a následně Ústavním soudem stanovena nezávislost banky, vypovídá to o jejím v podstatě neobvyklém postavení. Pokud je dále v samotné Ústavě uvedeno, že do její činnosti je možné zasahovat pouze na základě zákona a ve spojení s důvodem proč je centrální banka nezávislá (tedy oddělení od ostatních státních mocí z důvodu výkonu své funkce), mi jednoznačně vychází, že tento paragraf by nemusel být v zákoně o České národní bance vůbec zakotven. Ovšem je mi jasné že toto ustanovení není vyloženě nadbytečné a má své opodstatnění. Hlavně je také potřeba myslet na to, že jde o „přepis“ čl. 130 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie.

Podkapitoly, které budou následovat, zde uvádím také proto, že i na základě určitého vztahu mezi orgány a institucemi státu může krystalizovat jejich postavení. Jde tedy o rozšíření, či snad raději doplnění podkapitol předcházejících. Toto doplnění je však podrobena zkoumání z jiného pohledu, než zkoumání předcházející, kde jsem se zaměřil na postavení přímo zakotvené v právních předpisech.

Vztah k soudní moci České republiky záměrně neuvádím, a to proto, že celá tato kapitola je protkána zmínkami o soudním „ovlivňování“ postavení národní banky. Tento vztah tedy vplývá z této kapitoly jako z celku a není tedy potřeba k tomu vyčleňovat podkapitolu samostatnou, neboť by byla pouze opakováním již zmíněného.

2.2.1. Vztah ČNB k Prezidentu České republiky

Prezident České republiky je v demokratickém státě bezesporu významná funkce. Jeho mandát je však o to silnější od doby, kdy je volen v přímých volbách občany České republiky. Ovšem ve vztahu k České národní bance se jeho pravomoci v podstatě nikdy neměnily.⁵⁰ Nechci zde rozebírat teoretické aspekty vztahu mezi těmito dvěma ústavními orgány (ve smyslu vzájemné odpovědnosti za plnění svých funkcí ve světle novodobé teorie dělby moci)⁵¹, ale pouze poukázat a rozebrat postavení vyplývající z jejich vzájemného vztahu zakotveného v Ústavě a v zákonu o České národní bance.

⁵⁰ Hovořím o faktickém právním zakotvení těchto funkcí, nikoli zatím o jejich výkladu.

⁵¹ S odkazem na již zmiňované odůvodnění judikátu Pl. ÚS 59/2000.

Prezident republiky je nadán určitou jmenovací a odvolávací pravomocí. Konkrétně jde o pravomoc obsaženou v čl. 62 písm. k) Ústavy, který zní: „Prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady České národní banky“ a v § 6 odst. 2: „Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy jmenuje a odvolává prezident republiky“.⁵² Co do postavení centrální banky je nejvýznamnější ustanovení první. Co se týče druhého ustanovení, tam v podstatě nikdy nebyly žádné výkladové problémy, neboť tím, že je pravomoc odvolat člena Bankovní rady zakotvena jen v „obyčejném“ zákoně, nastupuje dikce ustanovení čl. 63 odst. 2 a 3, znějící: „1) Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. 2) Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády“, podle které můžeme snadno dovodit, že je-li zákonem o České národní bance stanovena pravomoc prezidenta odvolat člena Bankovní rady (tedy i guvernéra a viceguvernéry), musí toto rozhodnutí být kontrasignováno.

Problém však nastal ve výkladu prvního ustanovení. Rovnou předešlu, že v dnešní době jde o problém již vyřešený, ovšem v době jeho vzniku šlo o velmi významnou záležitost. Tento problém zároveň spadá i do podkapitoly následující, kde ho však již uvádět nebudu, a proto ho celý rozeberu v podkapitole této. I když mělo řešení tohoto problému, podle mého názoru, mnohem větší vliv na postavení prezidenta a vlády, jistě se také dotklo postavení národní banky. „Komentované ustanovení (čl. 98 písm. k) Ústavy – pozn. aut.) patří mezi méně zdařilé (nemluvě o chybějícím zdůvodnění) a stalo se tak předmětem řízení před ÚS. Ten je následně významně dotvořil za pomoci historického, systematického a teleologického výkladu v nálezu Pl. ÚS 14/01 (kompetenční spor vlády a prezidenta o kontrasignaci při jmenování funkcionářů Bankovní rady) a Pl. ÚS 59/2000 (pokus změnit smysl jmenovacího oprávnění cestou obyčejného zákona).“⁵³ V prvním uváděném nálezu šlo „pouze“ o tzv. kompetenční spor, ve kterém Ústavní soud zamítl návrh na vydání nálezu, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády a jasně tak stanovil pravidla jmenování guvernéra a viceguvernéra Bankovní rady – „Omezení jeho

⁵² Myšleno podle tohoto zákona ostatní členy Bankovní rady.

⁵³ BAHÝLOVÁ, pozn. 20, s. 736.

(prezidenta – pozn. aut.) jmenovacího práva pouze na čtyři z nich (členy Bankovní rady – pozn. aut.) nelze docílit pouze výkladem obvyčejného zákona, protože Ústavu lze změnit jen cestou zákona ústavního“ a dále: „Ústavní soud rovněž konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout“. Tyto právní věty značí, že právo jmenovat členy Bankovní rady je stanoveno Ústavou, a zároveň není uvedeno, že by toto právo mělo být „sdíleno“ s někým jiným. Dále se pak Ústavní soud odvolává na ústavní zvyklosti, které jak známo, jsou také zdrojem práva (obvykle). Následkem tohoto nálezu bylo přijetí novely zákona o České národní bance. Proti této novele se ohradil tehdejší prezident Václav Havel návrhem k Ústavnímu osudu na zrušení příslušných vět paragrafů.⁵⁴ Tento nález vyplynul ze situace, kdy se vláda snažila omezit jmenovací právo prezidenta tím, že sama bude členy Bankovní rady prezidentovi navrhopvat. Tento pokus se zdá jako nedůležitý pro postavení České národní banky, ale opak je pravdou. Její postavení je záměrně vymezeno tak, a to jsem uváděl již výše, aby byla nezávislá co do svého faktického postavení, ale také hlavně nezávislá na orgánech státní moci (pravomoc jmenovat členy Bankovní rady prezidentem je jen nepatrné omezení, které navíc vyplývá z principu vzájemných brzd a vah, který protkává celé demokratické zřízení), což v případě, kdyby členy navrhovala vláda, nebylo možné, neboť by prezident pouze vybíral z předem stanovených „pohodlných“ kandidátů. Stejně jak se ve zmiňovaném nálezu uvádí, že vláda dříve měla možnost zmenšovat demokracii ve státě prostřednictvím finančních manipulací, které měly náležet pouze centrální bance, i zde Ústavní soud zasáhl proti zmenšování demokracie tímto odůvodněním: „Ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., které stanoví, že „Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy navrhuje vláda.“, je v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy. To znamená, že prezident republiky z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není zde vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky“. Vcelku jasný a jednoduchý názor na to má prof. Klíma, který tvrdí: „Samo jmenování členů Bankovní rady nevzbuzuje z hlediska výkladu pochybnosti

⁵⁴ Opět tím odkazují na již zmiňované odůvodnění judikátu Pl. ÚS 59/2000.

(jejich jmenování provádí bez jakékoliv návrhu a bez kontrasignace prezident republiky)⁵⁵. Musím uznat, že toto „prohlášení“ je mezi ostatními mnou uváděnými autory ojedinělé, neboť ti se omezují pouze na popsání problému a jeho řešení Ústavním soudem a jasně tedy deklaruje personální nezávislost České národní banky.

2.2.2. Vztah ČNB k Vládě České republiky

Nejdůležitější k tomuto tématu bylo již uvedeno v podkapitole předcházející. Ovšem i zde, a opět v souvislosti se snahou vlády uzurpovat si moc, se objevil za existence České národní banky a Ústavy jeden problém. Tento problém se dotýká opět nezávislosti banky, a to konkrétně její instrumentální nezávislosti. Česká národní banka je nadána určitým souborem oprávnění, které mají zabezpečit výkon její funkce. Jedním z těchto oprávnění je podle § 35 odst. 1 zákona o České národní bance stanovení kurzu české měny, a to po projednání s vládou, aniž by tím byl ohrožen hlavní cíl banky. Ovšem novela zmiňovaná v souvislosti s návrhem prezidenta na zrušení určitých vět paragrafů zákona o České národní bance, zaváděla v této věci podmínku dohody s vládou. K tomu však Ústavní soud opět zaujal negativní postoj, když prohlásil: „„Po dohodě“ značí, že Česká národní banka má ve věci iniciativu, když přichází s návrhem v této věci. Svůj návrh ale musí předložit vládě a ta s ním musí nebo nemusí souhlasit. Teprve po získání souhlasu vlády může být inflační cíl stanoven. Výraz „po dohodě“ proto neodpovídá koncepci nezávislosti České národní banky. Nepodřizuje ji sice vládě, staví však vládu vedle bankovní rady jako rovnoprávného činitele při určování inflačního cíle a režimu kursu české měny. S touto rolí vlády však současná ústavní úprava čl. 98 odst. 1 Ústavy výslovně nepočítá. Toto ustanovení přitom vystupuje k ostatní ústavní úpravě jako *lex specialis*, takže se vůči němu nemůže uplatnit obecná charakteristika postavení vlády v čl. 67 odst. 1 Ústavy.⁵⁶ Ustanovení § 35 písm. a) zákona o ČNB je v rozporu s instrumentálním aspektem nezávislosti České národní banky a může zásadně narušit i existenci dalších aspektů její nezávislosti z hlediska institucionálního“. V tomto případě, na rozdíl od případu v předešlé podkapitole, bylo přímo zasaženo do nezávislosti České národní banky. Teno zásah byl však naštěstí napraven.

⁵⁵ KLÍMA, pozn. 14, s. 478.

⁵⁶ Zde je uvedeno: „Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci“.

Nepřímo s tímto postupem však nesouhlasí doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc., která tvrdí: „Už při dosahování svého cíle cenové stability musí centrální banky volit takové instrumenty, jež současně podporují jiné hospodářské cíle, jež má v „popisu práce“ exekutiva. Kvantifikace cíle cenové stability bez „ideového souhlasu vlády“ postrádá věrohodnost a mohutně zvyšuje transakční náklady působení měnových opatření.“⁵⁷ Netvrdím, že tento argument směřuje proti výkladu Ústavního soudu, ostatně ani nemůže, protože mu chronologicky předchází, ale nemohu se zbavit dojmu, že je až příliš zaměřen na odebrání svobody České národní bance v jejích rozhodovacích pravomocech. Nemohu tedy, než tento názor zavrhnout a přiklonit se spíše k názoru Ústavního soudu.

Jen pro úplnost bych doplnil, že existují i další paragrafy zákona o České národní bance, které nejsou problematické a které upravují vzájemný vztah vlády a banky, a to např. v informační rovině, rovině zaujímání stanovisek k návrhům zákonů a rovině poradní⁵⁸. Tedy alespoň zatím nejsou problematické. Jde o § 2 odst. 1 a § 9 odst. 2 až § 11. Centrální banka také podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády, ale jen tak, aby to neohrozilo její hlavní cíl.

2.2.3. Vztah ČNB k Parlamentu České republiky

Vztah centrální banky a Parlamentu České republiky je „nejuvolněnějším“ z uváděných vztahů. Ani dolní ani horní komora parlamentu nemá žádný přímý vliv na činnost národní banky. Jedině snad, ale to jen v nejzazších případech, může podat Poslanecká sněmovna, se souhlasem Senátu, ústavní žalobu na prezidenta, v našem případě by to bylo pro hrubé porušení Ústavy. Dokáží si představit situaci, že tato žaloba je podána ve chvíli, kdy by prezident odmítal jmenovat Bankovní radu, a tím zároveň zapříčinil zablokování výkonu funkce banky. To by vedlo k volbě nového prezidenta a potažmo i k obnovení činnosti centrální banky.

Ale vlastně i ve vztahu k moci zákonodárné nastal problém ohrožující nezávislost národní banky, tentokrát nezávislost hospodářskou, či finanční chcete-li. Opět budu vycházet z několikrát zmiňovaného nálezu Ústavního soudu, ve

⁵⁷ BAŽANTOVÁ, pozn. 23, s. 27.

⁵⁸ V tomto směru je i stanovena úprava v jednacím řádu vlády, která v čl. II odst. 1 stanoví, že: „Každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, vedoucímu Úřadu vlády České republiky a, týká-li se materiál působnosti České národní banky, též guvernérovi České národní banky, s výjimkou materiálů uvedených v příloze č. 5 tohoto jednacího řádu“ a v odst. 5 stejného článku: „Předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády je člen vlády a v případech stanovených zákonem předseda Českého statistického úřadu, guvernér České národní banky nebo veřejný ochránce práv“.

kterém byla ochráněna i uvedená finanční nezávislost: „I kdyby neplatil argument prezidenta republiky, že nelze mezi oběma rozpočty vést přesnou hranici⁵⁹, je třeba uvést, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle ústřední banky státu. Jinými slovy, ponecháme-li stranou otázku oddělitelnosti dvou rozpočtů pro hospodaření téže instituce, jakmile bude i jeden z těchto rozpočtů schvalován někým jiným než centrální bankou,⁶⁰ bude vždy snadnější třeba nepřímo ovlivňovat rozhodovací procesy v bance, a tak omezovat její nezávislost“. Zás tedy zde byla snaha zmenšit nezávislost národní banky, ale opět byla zmařena.

A znovu pro doplnění uvedu, že i zde existují jiné paragrafy zákona o České národní bance, které nevzbuzují potřebu úpravy a které určují vztah Parlamentu České republiky a banky. Konkrétně jde o povinnosti banky předložit Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě každoročně k informaci zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem (§ 45d). Dále pak předkládat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji (§ 3), nejméně jedenkrát ročně k informaci zprávu o finanční stabilitě (§ 3a), roční zprávu o výsledku svého hospodaření (§ 47) a schválenou a ověřenou účetní závěrku (§ 48, vše zákona o České národní bance). Tyto čtyři zprávy a účetní závěrka jsou všechny předkládány Poslanecké sněmovně, pouze první z nich je však předkládána i Senátu a vládě. Relevantní důvod pro toto rozdělení však není: „Důvod této odlišnosti není zcela zřejmý a vedle prostého opominutí či nekonzistentnosti zákonodárce jej lze přisoudit snad tomu, že zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem je nejmladší z těchto zpráv“⁶¹. Z uvedeného lze snadno vyčíst, že převážně tedy Poslanecká sněmovna slouží ve vztahu k České národní bance jako její kontrolor. Samozřejmě nemá žádné donucovací prostředky, či jiné pravomoci k nápravě závadného stavu, může však, pokud není předkládána pouze k informaci, zprávu odmítnout či vrátit k doplnění, a to podle typu zprávy. V souvislosti s možností odmítnutí zprávy o hospodaření banky se na úrovni Evropské unie hovoří, konkrétně v Evropské centrální bance a Evropské komisi, o zásahu do nezávislosti banky ve smyslu § 9 zákona o České národní bance. Ani zmiňovaný autor, a to protože obdobné pravidlo je i na úrovni institucí Evropské unie⁶², ani já, však neshledáváme důvodnost této

⁵⁹ Vychází z návrhu prezidenta na zrušení věty paragrafu, která stanoví, že Bankovní rada sestavuje návrh provozního a investičního rozpočtu, tedy dalšího, „druhého“ rozpočtu.

⁶⁰ Myšleno Poslaneckou sněmovnou jako součást státního rozpočtu.

⁶¹ RÝDL, pozn. 35, s. 167.

⁶² RÝDL, pozn. 35, s. 188.

obavy. Podle mého názoru o zásah jít nemůže z toho důvodu, že Poslanecká sněmovna, i když má pravomoc podat pokyny k dopracování zmiňované zprávy, nemá faktickou sílu na nějaké zásadní ovlivnění, neboť pokud si to dokáže centrální banka „vyargumentovat“ není zde žádný institut práva, který by ji nutil rozpočet sestavit jinak.

2.2.4. Vztah ČNB k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu

Pro lepší představu o tomto vztahu bych rád uvedl hned ze začátku, že Nejvyšší kontrolní úřad nemá žádné exekutivní pravomoci, má pouze donucovací pravomoc. Mezi postavením České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu můžeme spatřovat jistou paralelu. Obě instituce jsou vyňaty z teorie o tripartitě moci, ale zároveň jsou ústavně zakotveny s tím, že jejich funkční i organizační, ale i další podrobnosti stanoví zákon. Rozdíl bych ale právě spatřoval v rozsahu pravomocí. Nejjasnějším rozdílem v této věci je pak to, že národní banka může vydávat podzákonné právní předpisy, kdežto Nejvyšší kontrolní úřad nikoliv.

Jak již z názvu instituce vyplývá, jejím úkolem je kontrolovat. Stejně tak to platí ve vztahu k centrální bance. V § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993 ze dne 20. května 1993, o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu“), ve znění pozdějších novel, je uvedeno: „Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky“. Jde ovšem o vcelku novou úpravu. „Od roku 2001 může Nejvyšší kontrolní úřad kontrolovat hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz.“⁶³ Rád bych v tomto místě upozornil na to, a opět jde o informaci směřující k potvrzení samostatnosti České národní banky, že před rokem 2001 bylo výslovně v tomto paragrafu uvedeno, že národní banka kontrole nepodléhá. Jsem přesvědčen o tom, že tehdy byl zmiňovaný paragraf nadbytečný, neboť dle § 3 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu úřad vykonával kontrolu v oblasti státní (majetku, závěrečného účtu, rozpočtu, atd.), kdežto Česká národní banka je od státu odlišná a majetek má vlastní (i tehdy ho měla). Pro tuto myšlenku (i pro dnešní dobu) nalézám argumenty v učebnicích správního práva: „Do působnosti Úřadu patří kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu“⁶⁴, „Zákon č. 166/1993 Sb. především

⁶³BAKEŠ, pozn. 30, s. 50.

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 508.

upřesňuje kontrolní působnost, která nemá všeobecný charakter. Nejvyšší kontrolní úřad na prvním místě kontroluje hospodaření se státním majetkem...“⁶⁵ a „Předmětem kontroly je tedy prověřování toho, zda kontrolované subjekty nakládají se svěřeným státním majetkem a poskytnutými prostředky účelně a hospodárně a zda při tom postupují v souladu s právními předpisy“⁶⁶. Jak vidno nějaký zajímavý a významný vztah mezi těmito dvěma institucemi není. On také nejspíše, vzhledem k pravomocem Nejvyššího kontrolního úřadu, být ani nemůže.

⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 432.

⁶⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5. s. 145.

3. Funkce České národní banky

V druhé části mé práce se budu snažit oddělit postavení národní banky od její funkce, i když to nebude tak snadné, neboť tyto dva pojmy se v souvislosti s centrální bankou velmi prolínají. Funkce totiž definují její postavení stejně tak jako postavení definuje její funkce. Zároveň zde bude i prostor pro uvedení souvislostí s právem Evropské unie, neboť i v něm má centrální banka své místo, avšak nepůjde o ohnisko této kapitoly. To spatřuji ve funkci směrem k České republice.

Představení jednotlivých funkcí národní banky je dozajista významné k pochopení celé problematiky banky. Mým cílem však není stroze uvést jednotlivé její činnosti, které jsou promítnutím jejích funkcí. To by bylo pouhé opisování zákon, a proto ani tyto činnosti nemám v plánu nijak významně uvádět.

3.1. Organizační struktura ČNB

Tuto podkapitolu uvádím hlavně proto, aby si mohl čtenář udělat obraz o tom, jak je národní banka strukturalizovaná a jde tím pádem o čistě „technický“ popis a vzhledem k tomu, že to tolik nesouvisí s tématem práce, nebudu se pouštět ani do podrobných detailů aspektů této „problematiky“ (uvozovky jsou skutečně namísto, neboť v tomto směru se žádný problém z právního hlediska nevyskytl) Tato struktura je zakotvena v § 4 - § 6 zákona o České národní bance. Podle mého názoru je nejjednodušší rozdělení na 1) personální zajištění a 2) zajištění ve smyslu „provozoven“.

V čele České národní banky stojí, tedy jejím nejvyšším řídicím orgánem je Bankovní rada, která má 7 členů (jak jsem již uvedl, všechny je jmenuje prezident), kdy nejvyšším z nich je guvernér, následují dva viceguvernéři a čtyři řadoví členové. Funkční období členů (všech sedmi) je 6 let s tím, že nemohou být jmenováni více než dvakrát. Všichni tito členové jsou navíc zaměstnanci národní banky.⁶⁷ Stávajícím guvernérem je Ing. Miroslav Singer, Ph.D. „Bankovní rada určuje měnovou politiku a nástroje pro její uskutečňování a rozhoduje o zásadních měnově politických opatřeních České národní banky a opatřeních v oblasti dohledu nad finančním trhem“⁶⁸. Jde tedy o upřesnění její vedoucí role v České národní

⁶⁷ JIRÁSEK, Jiří. Ústavní základy organizace státu. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1. s. 327.

⁶⁸ ČNB. O ČNB – Bankovní rada [on-line] cnb.cz, [cit. 5. března 2016]. Dostupné na: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/

bance v souvislosti s její funkcí. Tato koncepce, vzata pouze z hlediska účelovosti, je naprosto akceptovatelná. Bankovní rada je jako kolektivní orgán složen z lichého počtu osob a nemělo by docházet k rozhodovacím patům, není tedy ani potřeba stanovovat rozhodující hlas guvernéra v případě rovnosti hlasů, jak to obvykle při rozhodování v kolektivním orgánu bývá. I funkční období je logické, neboť je stanoveno tak, aby bylo delší než volební období orgánu, který radu jmenuje, tedy prezidenta. Důvod je nasnadě. Je to proto, aby si každý nový prezident nemohl, nebo měl alespoň ztíženo, jmenovat hned „vlastního“ kandidáta. Zákaz opakování mandátu více než dvakrát je opět v demokratických státech obvyklý, zajišťuje nemožnost uzurpování si moci pouze jednou osobu. Je ovšem s podivem, že tento nárok je přísnější než např. obdobný nárok na prezidenta. Ten nesmí být zvolen „jen“ dvakrát za sebou, tedy může být za svůj život zvolen i vícekrát.

Zajištění poboček a organizačních jednotek, respektive jejich určení není stanoveno zákonem, ale rozhoduje o něm přímo Bankovní rada. Před rokem 2013 bylo poboček více, avšak poté byly z důvodu efektivnosti chodu národní banky zredukovány na stávající čtyři (dříve byla pobočkou i „provozovna“ v Plzni, nyní je však „pouze“ účelovou organizační jednotkou).⁶⁹ Co se hierarchie týče, na vrcholu stojí ústředí (v Praze), pod něj spadají pobočky a pod nimi jsou účelové organizační jednotky.

3.2. Funkce ČNB v souvislosti s Českou republikou

V této podkapitole nechci pouze vyjmenovávat jednotlivé činnosti, které v souvislosti s českým státem národní banka vykonává. Naopak zde chci uvést jednotlivé funkce vyplývající z určitého postavení (nemám na mysli postavení tak jak jsem ho charakterizoval v předešlé kapitole), které je bance přiznáno Ústavou a zákonem o České národní bance. Je potřeba mít na paměti, že centrální banka je od ostatních orgánů státní moci oddělená, proto právě vykonává svou funkci vůči celému státu. Toto pravidlo se pak může např. uplatnit v případech, kdy jeden z orgánů státní moci nebude plně, či vůbec obsazen (období „bez prezidenta“, období „bez poslanců“, období „bez vlády“), i v takovém případě pak národní banka může a vlastně i musí zastávat svou funkci.

Významní autoři z oboru se shodují v názorech na funkci národní banky ve třech směrech. Jde o funkci národní banky jako: 1) ústřední banky státu, 2)

⁶⁹ RÝDL, pozn. 35, s. 35-36.

správního úřadu (nadaného správním dohledem nad finančním trhem) a 3) podnikatele. JUDr. Tomeš konkrétně uvádí: 1) „ČNB je definována jako ústřední banka státu. Tím je určena její působnost“⁷⁰, 2) „Působnost České národní banky jako správního úřadu je v porovnání s centrálními bankami v jiných zemích velmi rozsáhlá. Česká národní banka vykonává správní dohled...“⁷¹ a 3) „Složitější je vymezení finanční a hospodářské nezávislosti České národní banky, která jako veřejný ústav provádí i řadu činností komerčně bankovní povahy“⁷². Bod tři sice výslovně neuvádí funkci podnikatele, ale není těžké právním výkladem dospět k tomu, že jinak než jako podnikatel tuto funkci mít nemůže. Pokud vykonává činnost jako komerční banka – akciová společnost, tedy jako obchodní korporace zapisovaná do obchodního rejstříku, musí podle vyvratitelné právní domněnky vystupovat jako podnikatel.⁷³ Prof. Sládeček se k této problematice vyjadřuje prakticky stejně. 1) „Podle odstavce 1 věty první (čl. 98 Ústavy – pozn. aut.) je Česká národní banka ústřední bankou státu“⁷⁴, 2) „České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a zvláštními právními předpisy (§ 1 odst. 3 ČNBZ)...“⁷⁵ a 3) „Spíše jen na okraj je potřeba zmínit podnikatelské aktivity České národní banky, jež upravuje zákon o ČNB a které jsou na jedné straně – na rozdíl od ostatních bank – do jisté míry tímto zákonem omezeny...“⁷⁶. I prof. Filip obdobně uvádí: 1) „Komentované ustanovení tak zakotvuje institucionální záruku existence ČNB jako: „ústřední banky státu“...“⁷⁷, 2) a 3) „...současně však může (národní banka – pozn. aut.) vystupovat i jako správní úřad při výkonu bankovního dohledu a dohledu nad finančním trhem a dále jako podnikatel, jak to ČNBZ výslovně předpokládá“⁷⁸. Není tedy pochyb o tom, že tyto tři stanovené funkce jsou prakticky bezproblémové. Pokud panuje shoda mezi odborníky na dané téma, těžko jim mohu odporovat. Ono by totiž ani nemohlo být v čem, neboť první funkce vychází ze samotného článku Ústavy, druhé dvě pak z textu zákona. Problém ovšem nastává při zkoumání druhého bodu funkce.

⁷⁰ KLÍMA, pozn. 14, s. 771.

⁷¹ KLÍMA, pozn. 14, s. 774.

⁷² KLÍMA, pozn. 14, s. 772.

⁷³ Podle § 421 odst. 1 věty první zákona č. 89/2012 Sb., ze dne 3. února, občanský zákoník: „Za podnikatele se považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku“ ve spojení s § 42 odst. a) zákona č. 304/2013 Sb. ze dne 12. září 2013, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob: „Do obchodního rejstříku se zapisují obchodní společnosti a družstva podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev (dále jen „obchodní korporace“).“

⁷⁴ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 822.

⁷⁵ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 823.

⁷⁶ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 834.

⁷⁷ BAHÝLOVÁ, pozn. 20, s. 1357.

⁷⁸ BAHÝLOVÁ, pozn. 20, s. 1363.

JUDr. Tomeš se k němu blíže nevyjadřuje, ovšem prof. Sládeček vyslovuje myšlenku, která by mohla tuto funkci teoreticky ohrozit: „Česká národní banka je tedy v zákonem stanovených případech nepřímým vykonavatelem státní správy. Vzniká tak ovšem jistá pochybnost o souladu zákona o ČNB s Ústavou, neboť ze samotného čl. 98 – ale ani z čl. 79 – nevyplývá (na rozdíl od územních samosprávných celků podle čl. 79 odst. 3 a čl. 105), že by České národní bance mohly být (zákonem) svěřeny kompetence správního úřadu“⁷⁹. Vcelku rozumím obavám zde vyjádřeným. Je totiž potřeba si uvědomit, že zasáhnout do postavení jakékoli instituce či orgánu zákonem, aniž by to Ústava připouštěla (myslím tedy protiústavní zásah), lze dvěma způsoby. První je určité omezování pravomocí, nezávislosti apod., jak tomu bylo v případě národní banky. Stejným zásahem ale může být nadměrné stanovení nezávislosti, či stanovením pravomocí nad rámec účelu dané instituce či orgánu (jsem si ovšem vědom toho, že tato možnost není v praxi obvyklá). Druhý případ pak dopadá na myšlenku prof. Sládečka. Je tak potřeba aby si v této souvislosti zákonodárce položil několik otázek. Například: Pokud přiznávám určité instituci další pravomoci, nedělám tak na úkor instituce jiné a neohrožuji tak určité demokratické rozložení sil? Pokud nové pravomoci přiznám, je zde dosti mechanismů, aby byla instituce při vykonávání těchto pravomocí řádně kontrolována a při pochybení také sankcionována? Není možné, aby v rámci dalších pravomocí se daná instituce stala něčím jiným (myšleno svým účelem) než pro co byla ustavena? Jistě by se daly najít další podobné otázky. V souvislosti s uváděnou myšlenkou by se daly jistě nalézt odpovědi, které tuto myšlenku jak potvrzují, tak vyvracejí. Byla by v tomto směru potřebná širší diskuze s více odborníky. Proti zmiňované myšlence však stojí prof. Filip: „Podle našeho názoru musí platit, že výkon funkcí správního úřadu na základě zmocnění zákonem možný je; nesmí však narušovat plnění hlavního cíle ČNB podle Ústavy ČR a SFEU“⁸⁰. Tento názor je tak trochu „šalamounský“. Tvrdí, že je možné přiznat bance práva správního úřadu, ale nesmí se tím zasáhnout do jejího hlavního cíle. Toto zasažení si však nedokáží představit, protože podle mého názoru se těžko může zasahovat pravomocemi sloužícími k dohledu a správnímu trestání nad soukromými subjekty do „veřejnoprávního“ cíle národní banky, i když vezmu v

⁷⁹ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 824.

⁸⁰ BAHÝLOVÁ, pozn. 20, s. 1364.

potaz, že správní dohled je také vykonáván ve veřejném blahu. I tak jsem ale zastáncem tohoto názoru oproti názoru předešlému.

Prof. Filip se dále od názorů uvedených dvou autorů liší tím, že zavádí i čtvrtou funkci národní banky: „Komentované ustanovení tak zakotvuje institucionální záruku existence ČNB jako: (...) „bankou bank“...“⁸¹ s odkazem na ustanovení (§ 24 a § 25) zákona o České národní bance, která stanoví povinnost pro banky a spořitelny a úvěrní družstva udržovat u národní banky minimální rezervy. I s tímto názorem se ztotožním, neboť je potřeba definovat funkci národní banky co do tohoto typu její činnosti. Jako podnikatel by zde vystupovat nemohla, neboť by to předpokládalo určité protiplnění od komerčních bank, což by v souvislosti s tím, že je povinnost udržovat rezervy stanovena zákonem, znamenalo zásah do práv komerčních bank. Musely by totiž národní bance „platit“ za povinnost stanovenou zákonem ve smyslu odměny soukromé osobě, což nepřipadá v úvahu, neboť centrální banka je primárně osobou veřejného práva. Jako schůdnější mi přijde možnost „platby“ komerčních bank bance národní za správu těchto rezerv v rámci její správní činnosti, kdy by tedy šlo o správní poplatek. Pak by se funkce banky bank překrývala s funkcí správního úřadu.

Významnou funkci, kterou má ale banka záměrně zakázanou, je možnost poskytovat přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Evropské unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států Evropské unie, což vychází z ustanovení § 34a zákona o České národní bance. „Zákaz měnového financování je nesporně jednou ze základních premis činnosti moderní centrální banky demokratického státu. Tato zásadní limitace úzce souvisí se zajištěním hlavního cíle, kterým je cenová stabilita, ale také reflektuje požadavek na nezávislost centrální banky.“⁸² Tato funkce, respektive toto omezení případné funkce je naprosto nezbytné, jinak by totiž oddělení národní banky od ostatních složek moci nebylo faktické, ale bylo by pouze v rovině teoretické. Zajímavé je, že národní banka požívá privilegium banky komerční – bankovní tajemství. Důležitá je pak také povinnost zaměstnanců centrální banky zachovávat mlčenlivost o služebních věcech. V neposlední řadě pak náleží centrální bance významné právo

⁸¹ BAHÝLOVÁ, pozn. 20, s. 1357.

⁸² RÝDL, pozn. 35, s. 110.

– vydávat podzákoné právní předpisy (vyhlášky) a opatření (např. pravidla obezřetného podnikání bank).⁸³

Nakonec bych chtěl vyjádřit určitou mírnou pochybnost nad zakotvením tak důležité instituce, jakou národní banka jistě je, pouze v jednom článku o dvou odstavcích. Podle mého názoru není úprava dostatečná a měla by být rozšířena alespoň o text základních funkcí ČNB, kdy pouze uvedení hlavního cíle její činnosti je málo, z Ústavy tak díky tomu vyplývá pouze jedna její funkce. Dokázal bych si představit, že by zde mohly být uvedeny i další její úkoly, které jinak najdeme v zákoně o České národní bance, jako je například určování měnové politiky, vydávání bankovek a mincí atp., a to souhrnně prostřednictvím jednotlivých funkcí banky. V návaznosti na to, i když to přímo nesouvisí s touto podkapitolou, by stejně tak zde mohlo být uvedeno, kdo konkrétně jsou členy bankovní rady národní banky (tedy přidat, že jde o guvernéra a viceguvernéry). Ostatně stačí se podívat na předcházející článek o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde toto uvedeno je. Proč by tomu tak nemohlo být i u centrální banky, která je jistě významnější institucí než Nejvyšší kontrolní úřad? Stejně jako v případě Nejvyššího kontrolního úřadu by bylo možné upravit nezávislost banky přímo v textu Ústavy. Pak by navíc nevznikla potřeba tuto nezávislost judikovat. Teoreticky by pak mohlo srovnání těchto dvou článků vzbuzovat pocit, že národní banka není nezávislou institucí. Respektive by mohlo vyplýnout, že Nejvyšší kontrolní úřad je „nezávislejší“ než centrální banka, když nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu je zakotvena přímo v Ústavě a nezávislost banky je zakotvena „jen v obyčejném“ zákoně.

3.3. Funkce ČNB v souvislosti s ECB

Evropská centrální banka (dále jen „evropská banka“) je jednou ze základních institucí Evropské unie. Je „vedoucím“ v Evropském systému centrálních bank. Tedy v systému, který spojuje spolu s evropskou bankou i centrální banky všech ostatních členských států Evropské unie. Je také součástí Eurosystemu, což je společenství evropské banky a centrálních bank zemí, které přijaly jako svou měnu euro. Funkce národní banky ve vztahu k evropské bance vychází ze samotné funkce této banky. „...jejím (evropské banky – pozn. aut.) úkolem je řídit měnovou politiku Unie a zabezpečovat stabilitu cen v zemích, které euro používají. Její úlohou je rovněž podporovat obecné hospodářské politiky

⁸³ SLÁDEČEK, pozn. 11, s. 832-833.

Unie. Výhradně ECB povoluje vydávání eura.⁸⁴ Jak vidno z tohoto textu, tak evropská banka je svou činností zaměřena hlavně na státy, které přijaly euro, vztahy tedy mezi touto bankou a bankou centrální nejsou tak těsné a závazné, jak teprve do budoucna budou, až Česká republika euro přijme. Ostatně na to poukazuje i orgán, ve kterém se guvernér centrální banky „účastní“ úkolů evropské banky: „Generální radu tvoří prezident a viceprezident ECB a guvernéři národních centrálních bank všech členských států Unie...“⁸⁵ spolu s doplněním: „Generální radu lze považovat za rozhodovací orgán vytvořený na přechodnou dobu. Plní úkoly převzaté od Evropského měnového institutu. Jakmile všechny členské státy EU zavedou euro, bude Generální rada rozpuštěna“⁸⁶. V souvislosti s uváděným tedy vyplývá, že „skutečný“ vztah mezi evropskou a národní bankou vznikne až ve chvíli, kdy se Česká republika stane součástí eurozóny (eurozóna se skládá ze zemí, které zavedly euro) a tím pádem národní banka součástí Eurosystemu. „Vedlejší“ postavení Generální rady je umocněno pravomocemi a postavením ostatních orgánů evropské banky: „Rada guvernérů je složena z guvernérů (nebo jiných zástupců) centrálních bank států eurozóny a ze členů Řídícího výboru ECB.⁸⁷ (...) Rada guvernérů rozhoduje o klíčových otázkách měnové politiky eurozóny...“⁸⁸. Je tedy nesporné, že vztah národní banky a jejích představitelů a evropské banky je v tuto chvíli založen a veden z důvodu přijetí eura, a proto tedy více o tomto vztahu uvádím v následující podkapitole.

3.4. Funkce ČNB v souvislosti s plánovaným přijetím eura

Ač to v poslední době s eurem nevypadá ani trochu pozitivně, pravděpodobnost, že ho jednou Česká republika bude užívat jako svou měnu, je přeci jen docela velká. A i kdybychom náhodou nakonec euro nepřijali, což se vlastně také může stát vzhledem k událostem posledních dní a měsíců, kdy se Evropská unie potýká s uprchlickou krizí a vzhledem k problémům uvnitř eurozóny, i tak se Česká republika, její orgány moci, jejich a její instituce, budou snažit o splnění požadavků, které jsou kladeny na státy, které chtějí euro přijmout.

⁸⁴ BYDŽOVSKÁ, Marie. Evropská centrální banka [on-line] euroskop.cz, [cit. 5. března 2016]. Dostupné na: <https://www.euroskop.cz/82/sekce/evropska-centralni-banka/>

⁸⁵ TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5. přeprac. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-546-6. s. 149.

⁸⁶ BYDŽOVSKÁ, pozn. 84.

⁸⁷ Jde o zastaralý termín, dnes se používá výraz „Výkonná rada“ – jde o orgán, který provádí měnovou politiku tak, jak o ní rozhoduje Rada Guvernérů

⁸⁸ ŠLOSARČÍK, Ivo. Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy). 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-471-0. s. 87.

Předpokládejme tedy, že tyto požadavky Česká republika skutečně splní, nebo se je alespoň bude snažit splnit a nemá v plánu jen „trochu“ poupravovat statistiky jako třeba Řecko v minulých letech. Tyto podmínky jsou obecně nazývány kritérii konvergence a dají se rozdělit na kritéria ekonomická (cenová stabilita, dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí, stabilita kurzu, dlouhodobé úrokové sazby) a kritéria institucionálně-právní (hlavně nezávislost České národní banky).⁸⁹ A právě z těchto právních kritérií vyplývá určité postavení České národní banky a její funkce v souvislosti s plánovaným přijetím eura v České republice.

Tím, že Česká republika vstoupila do Evropské unie, na sebe vzala mnoho povinností, které musí plnit a podle toho také upravit svou legislativu (úpravy probíhaly také před samotným vstupem). Jednou z těchto povinností je i přijetí eura; v tomto směru byla úprava České národní banky také pozměněna. Jako nejdůležitější hned zpočátku uvádím, že k přijetí eura se Česká republika zavázala svým vstupem do EU. „Účastníci východního rozšíření EU nedisponují žádným opt-out, který by umožnil se tomuto kroku vyhnout (vstupu do eurozóny – pozn. aut.), ať už přímo, (jako Velká Británie a Dánsko), anebo nepřímo a přitom se zaštitit výsledkem lidového hlasování (jako Švédsko). (...) Nicméně tato povinnost není časově specifikována, přístup jednotlivých zemí je individuálním politickým rozhodnutím a každý stát je zodpovědný za svoji vlastní strategii.“⁹⁰ Tuto povinnost můžeme dohledat v čl. 4 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Tuto skutečnost uvádím z důvodu, že ČNB svou činností tedy nemůže autoritativně rozhodnout o přijetí, či nepřijetí eura.

I přes uvedené je národní banka zapojena v procesu plánovaného přijetí eura a má rozsáhlé úkoly, které musí plnit, a je tedy významnou institucí, která se na přijetí eura podílí. „V r. 2006 byla ustavena Národní koordinační skupina (NKS), jejímž cílem je zajištění institucionální, technicko-organizační a legislativní

⁸⁹ČNB. O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika: Kritéria konvergence [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016]. Dostupné na: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html

⁹⁰ SYCHRA, Zdeněk. Jednotná evropská měna: realizace hospodářské a měnové unie v EU. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-5082-2. s. 255-256.

přípravy na zavedení eura. Gesce za celý proces přebralo Ministerstvo financí, ČNB je strategickým partnerem v tomto procesu. Současně bylo ustaveno 6 pracovních skupin pro jednotlivé oblasti přechodu. Jedná se o pracovní skupiny pro: 1) finanční sektor – gesce ČNB, 2) komunikaci – společná gesce ČNB a Ministerstvo financí (dále také jako „MF“), 3) informatiku a statistiku – gesce Ministerstvo vnitra, 4) legislativu – gesce Ministerstvo spravedlnosti, 5) nefinanční sektor a ochranu spotřebitele – gesce Ministerstvo průmyslu a obchodu, 6) veřejné finance a veřejnou správu – gesce Ministerstvo financí.⁹¹ Zde můžeme pozorovat konkrétní odvětví, ve kterých se realizuje snaha České republiky pro přijetí eura. Česká národní banka je tedy jedna z několika hlavních „institucí“, které se aktivně podílejí na plnění konvergenčních kritérií a je tím pádem i velmi významným hráčem v tomto směru.

Abych mohl správně vyjádřit funkci národní banky, jsem přesvědčen o tom, že je také potřeba poukázat na to, jak se měnily právní předpisy upravující fungování centrální banky, neboť funkce jakékoliv státní „instituce“ vždy vychází z její právní úpravy, a to na základě zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, která vyplývá přímo z Ústavy.

První významná změna proběhla v souvislosti se Smlouvou o Evropském společenství (čl. 105), nahrazenou Smlouvou o fungování Evropské unie (čl. 127), věty první v obou případech.⁹² Takto uvedený cíl byl přejat doslovně i do zákona o České národní bance (původní cíl byl péče o měnovou stabilitu). Ovšem to způsobilo značné problémy, neboť se nepodařilo zákonodárcům stejně změnit i znění Ústavy, což Ústavní soud výše několikrát zmiňovaným nálezem (sp. zn. Pl. ÚS 59/2000) shledal nepřijatelným: „Ústavní soud shledal důvodným návrh na zrušení § 2 odst. 1 věty první zákona o ČNB, který stanoví, že „hlavním cílem České národní banky je zabezpečovat cenovou stabilitu“. Ustanovení čl. 98 odst. 1 věty druhé Ústavy však definuje hlavní cíl činnosti jinak, jako péči o stabilitu měny. Tento na druhém místě uvedený pojem je širší, takže cestou obyčejného zákona dochází k omezení rozsahu hlavního úkolu ústřední banky státu. Tento postup je z hlediska právního státu (čl. 1 Ústavy), z hlediska ústavně předepsaného způsobu změn a doplňování ústavních zákonů (čl. 9 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy), stejně

⁹¹ ČNB. O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: Euro [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016]. Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/euro/

⁹² Oba články shodně zní: „Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank je udržovat cenovou stabilitu.“

jako z hlediska samotného čl. 98 odst. 1 Ústavy nepřijatelný“. Proto bylo potřeba nejprve novelizovat Ústavu (ústavním zákonem č. 448/2001 Sb.⁹³ – jde o zatím jedinou novelizaci čl. 98 Ústavy) a teprve následně novelizovat zákon o České národní bance (zákonem č. 127/2002 Sb.)⁹⁴. Co do změn zákona o České národní bance však došlo i k dalším úpravám.

Tak např. v § 1 odst. 1, ve větě druhé a následující je uvedeno, že „pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie“ a právě jedním z cílů Evropské unie je zavedení jednotné měny pro (všechny) členské státy. Zde je tedy jasně popsán cíl národní banky ve vztahu k přijetí eura, a tedy i její funkce. Samozřejmě se dá namítnout že – a o to víc v dnešní době – snaha centrální banky svou činností přispět k dosažení cílů Evropské unie, a konkrétně snaha přiblížit Českou republiku k přijetí eura, je v rozporu se jejím hlavním cílem, neboť euro by mohlo, v nejhorších případech, ohrozit cenovou stabilitu v České republice. Nemyslím si však, že by šlo o podložený argument, neboť Česká republika je tak malý stát, že by zde nějaké nežádoucí výkyvy stability eura, neměly významný vliv. V odst. 2 zmiňovaného paragrafu je pak demonstrativní výčet úkolů národní banky. V souvislosti s odst. 1 by pak tento výčet představoval některé z pravomocí, které centrální banka má, a které může použít k přiblížení se České republiky přijetí eura. Jsou jimi např. určování měnové politiky, vykonávání dohledu nad osobami působícími na finančním trhu a rozpoznávání, sledování a posuzování rizik ohrožení stability finančního systému. Nejdůležitější se však jeví § 1a: „Česká národní banka je součástí Evropského systému centrálních bank podle Smlouvy o fungování Evropské unie a podle Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky a podílí se na plnění cílů a úkolů Evropského systému centrálních bank“. Členství národní banky v Evropském systému centrálních bank je založeno čl. 282 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Tím, že je vstupem do Evropské unie Česká republika zavázána přijmout euro je dáno, že jedna z funkcí centrální banky, která směřuje k přijetí eura, je realizována prostřednictvím snahy dosáhnout jejího hlavního cíle, protože tento cíl,

⁹³ S účinností od 1. ledna 2002.

⁹⁴ S účinností od 1. května 2002.

jak jsem uvedl, vychází z primárního práva Evropské unie a to směřuje k zavedení společné měny v celé unii. Logicky z toho vyplývá, že byla nahrazena péče o stabilitu měny (myšleno v té době jistě měnu národní – korunu), péčí o cenovou stabilitu (zde není uvedena měna, tedy se předpokládá, že se bude měnit – z národní na „evropskou“). S tím souvisí i to, že ten kdo se stará o stabilitu měny (eura), je po vstupu státu do eurozóny výlučně Evropská centrální banka. Toto by pak mohl být jeden z důvodů, proč by se národní banka mohla snažit odvrátit nebo zkomplikovat přijetí eura v České republice. Ztratila by totiž určité pravomoci, které souvisejí s ovládáním pouze národní měny: „Tento přesun pravomocí z národních na nadnárodní orgány EU, a tomu odpovídající pokles národní ekonomické samostatnosti, se projevuje nejvíce v oblasti měnové...“⁹⁵.

Cílem Evropského systému bank je cenová stabilita, z toho vyplývá, jak jsem již uvedl, i stejný cíl pro národní banku. „Východiskem je cíl ESCB, tj. cenová stabilita. Tento cíl je v souladu s měnovou politikou ČNB. (...) Měnová politika ČNB je založena na cílování inflace, ke kterému ČNB přešla (od tradičního monetaristického cílování měnové zásoby) v prosinci 1997.“⁹⁶ Obdobně můžeme zjistit i zde: „Není nic překvapivého na tom, že centrální banky bývají, obdobně jako ECB, pověřovány úkolem pečovat o cenovou stabilitu“⁹⁷. Oba tyto názory představují společnou myšlenku, tedy že centrální banka má společný cíl s Evropským systémem centrálních bank (resp. evropskou bankou). Proti této myšlence jde ovšem prof. Ing. Antonín Brůžek, DrSc: „Prioritním cílem ECB a jednotné měnové politiky, za níž je odpovědná, je zajištění trvalé cenové stability eurozóny.“⁹⁸ V tomto názoru se autor vyjadřuje, že cenová stabilita je prosazována pouze v zemích, kde je zavedeno euro. Fakticky je to pravda, neboť jen ústřední banky států eurozóny jsou natolik podřízené evropské bance, že nemají přímý a samostatný vliv na opatření sloužící k zajištění cenové stability. Ovšem je potřeba zdůraznit již jednou vyslovenou myšlenku, že pokud je stanovena povinnost přijmout euro (pro všechny státy Evropské unie, až na výjimky) a v rámci této

⁹⁵ BRŮŽEK, Antonín. Evropská měnová integrace. Vyd. 2. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2001. ISBN 80-245-0158-9. s. 83.

⁹⁶ PLCHOVÁ, Božena, Josef ABRHÁM a Mojmir HELÍSEK. Česká republika a EU: ekonomika - měna - hospodářská politika. 1. vyd. Praha: Kriegl, 2010. ISBN 978-80-86912-39-4. s. 168.

⁹⁷ DĚDEK, Oldřich. Doba eura: úspěchy i nezdary společné evropské měny. Praha: Linde Praha, 2014. Monografie (Linde). ISBN 978-80-7201-933-5. s. 38.

⁹⁸ BRŮŽEK, Antonín, Gabriela SMRČKOVÁ a Martin ZÁKLASNÍK. Evropská měnová integrace a Česká republika. 1. vyd. Praha: Velryba, 2007. Podnikání a management. ISBN 978-80-85860-19-1. s. 47.

povinnosti existuje instituce (evropská banka), která euro „obhospodařuje“ v souladu s cílem stanoveným primárním právem Evropské unie (cenová stabilita) a tento cíl je vlastní i České národní bance (popř. i ostatním ústředním bankám států, jež stále nepřijaly euro), nemohu než z toho vyvodit, že je potřeba myslet při dosahování cenové stability evropskou bankou i na ostatní země, které nejsou součástí eurozóny. A je prakticky lhostejné, zda tohoto cíle dosahuje ústřední banka daného státu, nebo evropská banka. Problém je pak možné najít jen v narušení suverénnosti státu, jež by byl co do cenové stability „spravován“ evropskou bankou.

Centrální banka také bude muset, resp. její guvernér, „zastupovat“ Českou republiku⁹⁹, již ne v Generální radě, ale v Radě guvernérů a jak jsem již zmiňoval, bude se muset vzdát určitých pravomocí, ze kterých je nejvýznamnější pravomoc ovlivňovat národní měnu. Další funkcí národní banky, ale jde ovšem o funkci teprve do budoucna, je připravit legislativní rámec pro používání eura. V tomto směru jde o přípravu vysoce odborných liter zákona, které se neobejdou bez konzultace s odborníky na finance, kterými centrální banka jistě disponuje. Obecně je, ale ne jen před národní bankou, postaveno mnoho úkolů a práce, které budou přijetí eura předcházet. Vypisovat však jednotlivé činnosti a úkoly, které národní banka má, by bylo co do souvislosti s tématem práce zbytečné. Mohu tvrdit, že národní banka je zde proto (v souvislosti s tématem této podkapitoly), aby naplňovala myšlenku Evropské unie a dbala na dodržování povinností vyplývajících z práva Evropské unie, které souvisejí s přijetím eura. Tyto povinnosti však nejsou závazné pouze pro národní banku, ale i pro další, k tomu určené instituce.

⁹⁹ Fakticky nepůjde o zastupování České republiky, protože evropská banka je „nadanárodním“ provedením nezávislosti ústředních bank států Evropské unie a stejně tak, jako na národní úrovni, musí být banka oprostěna od vlivů exekutivy, aby mohla řádně plnit své úkoly.

4. Úprava ČNB de lege ferenda

Tuto kapitolu věnuji úvahám *de lege ferenda*. Můj původní záměr byl takový, že bych přímo vytvořil znění novel spolu s jejich důvodovými zprávami. Tuto možnost jsem však v průběhu psaní práce zavrhnul, neboť mi přijde srozumitelnější tyto návrhy psát formou úvahy, aby se s nimi mohl čtenář plynule seznamovat a nikoli, aby jen „přejížděl“ očima po neosobním znění paragrafů.

Následující řádky jsou výsledkem mé tvůrčí činnosti vycházející ze znalostí nabytých v předešlé části mé práce. Nepoužívám tedy záměrně žádných dalších zdrojů, vyjma jednoho. Tato činnost je však pouze reflexí mého názoru na danou problematiku a její možné řešení a nelze tak z následujících úvah dovozovat absolutní pravdu a nutnost skutečně navrhované změny prosazovat.

I když jsem zmínil, že nehodlám vytvářet skuteční znění novel, jistě nebude ke škodě i tak vyjít z pravidel při vytváření právních norem. „Legislativní pravidla uvádějí, že přípravě každého právního předpisu musí předcházet: a) podrobná analýza právního a skutkového stavu... (...) b) následují požadavky na to, aby právní předpisy byly (v – pozn. aut.) souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu... (...) c) koncipování návrhu má být přehledné a formulováno jednoznačně, srozumitelně...¹⁰⁰ První bod jsem, tedy doufám, úspěšně naplnil v předcházejících kapitolách. Narazil jsem na určité problémy, které by šly vyřešit, zároveň jsem narazil na určité shody, které by šly potvrdit. Druhé písmeno naplním postupnými návrhy úvah začínajícími na ústavní úrovni. Navíc mé návrhy nebudou nijak „drastické“ aby mohly zapříčinit rozpor, kdy by právní norma nižší síly odporovala normě síly vyšší. Co se požadavku na nálezy týče, větší část mé práce vychází z nálezu Ústavního soudu a i tento se pokusím do návrhů zakomponovat. Splnění posledního pravidla pak nechám na posouzení čtenáři.

Pro úplnost bych dodal, že pokud některou možnou změnu v souvislosti s předchozí částí mé práce nezmíním, předpokládám, že tato část je bezchybná a nepotřebuje tedy změnu, či není natolik významná, abych to, že změnu nepotřebuje, zde uváděl.

¹⁰⁰ HARVÁNEK, Jaromír. Právní teorie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9. s. 201.

4.1. Změny ve vztahu k Ústavě České republiky

Ze začátku bych zdůraznil, že jsem toho názoru, že zakotvení národní banky v samostatné hlavě Ústavy je zdařilé a má své opodstatnění. Tuto myšlenku jsem ostatně již jednou uváděl. Stejně tak je více než opodstatněné a zdařilé zakotvení péče o cenovou stabilitu. Tato část však vychází, jak jsem již zmiňoval, z práva Evropské unie a není tedy „naším“ výtvozem, myšlenkou. Stejně tak stojí i část o tom, že je centrální banka ústřední bankou státu. Obdobně je na tom podle mého názoru i ustanovení o možnostech zásahu do činnosti a upravení dalších podrobností pouze zákonem. Pokud bych to tedy měl shrnout, nemám jedinou výtku proti stávajícímu znění čl. 98 Ústavy.

Co mě však zaráží, jsou určitá ustanovení, která ve zmiňovaném článku nejsou. Tak prvně jde o stanovení nezávislosti. Psal jsem o tom, že mě překvapuje, že v ustanovení o Nejvyšším kontrolním úřadu zmínka o nezávislosti je. Proto bych stejně tak doplnil čl. 98 Ústavy o nový odstavec: „Česká národní banka je nezávislý orgán“. Nebo by stačilo toto ustanovení doplnit do druhého odstavce. V tuto chvíli by pak nikdo nemohl zpochybňovat postavení národní banky. Stejně tak, a to narážím na tolikrát zmiňovaný judikát Ústavního soudu, bych navrhnul doplnění článku o přesné stanovení členů Bankovní rady. Uvádělo by se zde pak, že Bankovní rada má sedm členů, z toho je jeden guvernér a dva viceguvernéři. V návaznosti na to by pak čl. 62 písm. k) Ústavy bylo možné vykládat pouze jedním způsobem, a to tak, že jmenování členů Bankovní rady je pouze funkcí prezidenta.

Napadla mě však také vcelku radikální myšlenka, tu bych ovšem nestavil na roveň předešlému odstavci, za kterým si pevně stojím, jak vyřešit problém postavení národní banky mezi orgány státní moci. Bylo by podle mého názoru možné v úvodu Ústavy, nejspíše v čl. 2, výslovně uvést, že jak národní banka, tak Nejvyšší kontrolní úřad, tak i územní samospráva, požívají zvláštní ochrany a stojí mimo orgány státní moci, a tak mimo státní moc samotnou, a to právě proto, aby nemohly být ovlivňovány, ovšem se lpěním na přísnou úpravu jejich pravomocí, zakotvením možnosti kontroly a sankcionování, pokud by své pravomoci překročily. Tato myšlenka by však potřebovala větší rozbor v co nejširší odborné diskuzi.

Další možností, jak upravit Ústavu by mohlo být vypuštění pravomoci prezidenta (zakotvenou v zákoně o České národní bance) odvolat členy Bankovní rady, kterou má společnou s vládou. Teno návrh se dotýká tedy hlavně zákona o

České národní bance, avšak jsem toho názoru, že by bylo nutné tuto myšlenku zakomponovat i do Ústavy, aby nevznikl spor mezi prezidentem a vládou, který by musel řešit Ústavní soud, o zásahu do pravomocí prezidenta. Pravda ovšem je taková, že čl. 63 odst. 2 Ústavy zakotvuje pravidlo, že pravomoci prezidentovi lze přiznat i „obyčejným“ zákonem a nemusel by se tedy zmiňovaný problém řešit na ústavní úrovni. Otázkou však je, jak by se k tomu postavil Ústavní osud, který by opět mohl argumentovat, že tuto pravomoc nelze prezidentovi odebrat, a to s odkazem na ústavní zvyklosti (i když jsem si vědom, že tento problém by se „tolik“ nerealizoval na ústavní úrovni jako problém ohledně jmenování členů Bankovní rady). Tento návrh je tak opět otevřený širší diskuzi.

Posledním mým návrhem co do ústavní roviny je zakotvení funkce banky jako správního úřadu vykonávajícího správní dohled. I když se zmiňovaní autoři neshodli na této potřebě, věřím, že by nešlo o nadbytečné ustanovení. Zajistilo by to totiž jasně vyplývající funkci pro národní banku a nikdo by ji pak nemohl zpochybňovat. Samozřejmostí však je, že konkrétní pravidla by pak stanovil zákon o České národní bance.

4.2. Změny ve vztahu k zákonu o ČNB

V návaznosti na historický exkurs bych rád uvedl, že nejsem zastáncem modelu národní banky jako akciové společnosti. I kdyby si v ní, jako v minulosti, stát zajistil minimální účast, zbytek akcií by získali soukromí akcionáři, tedy spíše majetné osoby, které by však mohly mít v úmyslu tyto akcie využít proti bance ve svůj prospěch. Napadá mě možnost ovládnout banku tak, aby při rozhodování o udělení bankovních licencí nerozhodovala nestranně. Stejně tak je vlastně absurdní, aby nějaké akcie držel stát, neboť by tím byl porušen princip nezávislosti banky obecně, a zároveň samostatnosti na exekutivě. Určitou možností by bylo neuvedení banky na burzu, nebyla by tedy veřejně obchodovatelná. Výhodou by pak byla možnost navyšování kapitálu emisí akcií. Otázka udržitelnosti takovéto banky je však na zodpovězení specialistů na obchodní právo, což já nejsem.

Ovšem na druhou stranu souhlasím s tím, že je národní banka stanovena jako právnická osoba. Je tím vyřešena možná problematika jednání za banku, a zároveň tak může centrální banka samostatně vystupovat v právních vztazích a nemusí se spoléhat na „povolení shora“ k jednotlivým právním jednáním. Tím je také upevňována její nezávislost. Nejsem si však jist potřebou zakotvovat to, že je osobou veřejného práva (tímto prohlášení si nechci odporovat s myšlenkami

uvedenými v souvislosti s touto problematikou, uvádím ho pouze jako podnět k zamyšlení). Zákodárce sice toto zařazení uvedl očividně záměrně – novelou zákona o České národní bance, ale i tak mi připadá, že to nebylo potřeba. Toto ustanovení totiž zbytečně konkretizuje „umístění“ národní banky, které by šlo zjistit výkladem funkce a činnosti banky. Problém je také v tom, že banka normálně vystupuje také jako osoba soukromého práva. Doslovným výkladem bych tak došel k závěru, že národní banka nikdy nemůže vystupovat v rovném postavení oproti druhé straně, což je ovšem základem všech soukromoprávních vztahů a zároveň rozhodným znakem teorie mocenské při rozhodování o tom, zda jde o vztah ze soukromého, či veřejného práva. Z uváděných důvodů bych tedy tuto část ze zákona vypustil.

Zajímavou problematikou je také zmiňovaný majetek národní banky. Navrhoval bych do závěrečných a přechodných ustanovení vložení paragrafu, který by stanovoval, a tedy stavěl najisto, že Česká národní banka nabyla majetek jakožto právní nástupce Státní banky československé. Takovýto paragraf zde teoreticky obsažen je, jde o § 54. Ten však odkazuje na ustanovení zákona o dělení majetku při rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Navrhované ustanovení by pak tedy mohlo znít následovně: „Česká národní banka je vlastníkem nabytého majetku po Státní bance československé jako její právní nástupce i se všemi přírůstky“. Tím by bylo stanoveno, že neexistovalo žádné časové období, kdy byl nějaký majetek ve vlastnictví státu a až následně přešel na národní banku. Opět by to pak upevnilo nezávislé postavení banky.

Další možností, jak stanovit neotřesitelné nezávislé postavení národní banky je rovnou do textu zákona, po vzoru odůvodnění uváděného nálezu Ústavního osudu, vložit čtyři aspekty nezávislosti národní banky. Šlo by tedy o nezávislost institucionální (jde o samostatnou instituci nikomu nepodřízenou), instrumentální (nikdo nemůže ovlivňovat činnost národní banky), personální (jmenování členů Bankovní rady jen prezidentem) a finanční (vlastní rozpočet). Na druhou stranu opět vyvstává otázka, zda je potřeba takto strukturalizovanou nezávislost vsazovat do zákona. Chápal bych výtky, že jde o zbytečnou formalizaci, a že se tím až přespříliš kostnatě stanoví něco, co je již v Ústavě (pokud budu předpokládat, že byla přijata změna Ústavy, jak jsem ji navrhnul).

Jak jsem již zmiňoval, stěžejní pro postavení národní banky považuji § 9 zákona o České národní bance. Tento paragraf je podle mého názoru natolik

důležitý, že se nebráním myšlenkám přenést je přímo do Ústavy (pouze tedy odst. 1 tohoto paragrafu). Nejsem si však jistý, zda by to bylo k dobru Ústavy. Je nepopíratelné, že to, co ze zmiňovaného paragrafu vyplývá, je natolik zásadní pro národní banku, že by si to zasloužilo své místo v základním zákonu státu. Druhou stranou mince je však fakt, že toto ustanovení je až moc „dlouhé“, a tak by do konceptu Ústavy příliš nezapadalo. Také v souvislosti se zmiňovaným doplněním Ústavy co do nezávislosti centrální banky, by zde byla více méně duplicita ustanovení, i když „ta první“ nezávislost je myšlena v širším slova smyslu.

Pokud by zmiňovaný návrh nebyl shledán důvodným, musím dodat, že by bylo vhodné § 9 doplnit tak, aby nemohla nastat situace, kterou řešil Ústavní soud (opět odkazují na zmiňovaný judikát), že si vláda chtěla vyhradit právo podílet se na schvalování kurzu české koruny. Proto bych doplnil zmiňovaný paragraf slovy: „Tyto subjekty dále nesmějí ani jinak ovlivňovat činnost České národní banky“.

Tento návrh by však neměl zamezovat pravomoci Poslanecké sněmovně odmítnout zprávu o hospodaření České národní banky. To, jak jsem již jednou zmínil, není možné pokládat za přímý zásah do nezávislosti národní banky a je spíše vhodné ho vykládat jako nutnou kontrolu. Nespadlo by to tedy ani pod zmiňované doplnění. V souvislosti s předkládanými zprávami by stálo za to sjednotit, komu všemu jsou předkládány. Doporučoval bych, aby tato jednotná úprava obsahovala povinnost centrální banky předkládat zprávy jak Poslanecké sněmovně, tak Senátu, i vládě. Stranou bych neponechal ani myšlenku, stanovit povinnost předkládat zprávy i samotnému prezidentovi. Bylo by ku prospěchu věci, kdy by orgán, který jmenuje vedení centrální banky, provádí i její „kontrolu“. Pravdou však je, že tato pravomoc by asi prezidentu „neseděla“, jeho funkce je přeci jen hlavně reprezentativní.

Také považuji za přínosné doplnit do znění zákona o České národní bance ustanovení, které by znělo: „Česká národní banka se svou činností zasazuje o přijetí eura“. Netvrdím však, že jde o nezbytnost, navíc zde nejsou ani určeny konkrétní pravomoci, které by s tím souvisely. Ale dávalo by to směr činnosti národní banky, která by tak nemohla „nenápadně“ snahu o přijetí eura podkopávat z důvodu uvedených v mé práci v souvislosti s funkcí národní banky ohledně přijetí eura.

Obdobnou „jistící“ funkci by pak mohlo mít ustanovení: „Česká národní banka vystupuje v soukromoprávních vztazích jako podnikatel“. Jasným způsobem

by byla stanovena rovnost s druhou stranou v soukromém právu, a zároveň by tak mohl být lépe ochráněn případný spotřebitel (netvrdím však, že vztahy, do kterých národní banka vstupuje, musejí nutně představovat jako jednu ze stran spotřebitele). Spotřebitel je totiž, jak známo, chráněn zákonem více než podnikatel.

4.3. Změny ve vztahu k dalším zákonům souvisejícím s ČNB

Tři ze čtyř zmiňovaných zákonů nemají nijak výslovně upraveno postavení národní banky. Jen čtvrtý zákon uvádí, že právní postavení národní banky upraví samostatný zákon. Z toho plynou dvě možnosti. Buď shodně upravit všechny čtyři zákony, nebo ze čtvrtého zákona toto ustanovení vypustit. Rozumím argumentům ve prospěch nutnosti zakotvení ustanovení ve čtvrtém zákoně proto, aby bylo zřejmé, že národní banka není komerční bankou. Ale nemohu si pomoci, toto postavení musí vyplývat, a také vyplývá, ze samotného znění tohoto zákona.

Vím, že z předešlého textu práce spíše vyplývá můj názor na zachování toho ustanovení. I zde tedy budu prosazovat myšlenku zachování ustanovení a tím pádem doplnění i do ostatních zákonů. Doplnění tohoto textu, a to i pro čtvrtý zákon, bych však spatřoval v konkretizaci funkce, jakou národní banka vůči subjektům těchto zákonů má. Šlo by tedy o doplnění ve smyslu toho, že centrální banka je v postavení správního úřadu, jejím účelem je správní dohled, má právo správně trestat a také vydávat licence a povolení.

Nic více bych ke zmiňovaným zákonům nedoplňoval, a to proto, že by pak šlo o zbytečné rozšiřování těchto zákonů a zahlcování osob, na které tyto zákony dopadají. Český právní řád je totiž podle mého názoru přeplněn zákony, které až zbytečně upravují vztahy mezi soukromými osobami navzájem, ale i mezi osobami soukromými a státem a jeho orgány a institucemi. Ve směru veřejného práva je to pochopitelné, ovšem ve směru soukromého práva, tedy ve směru, kdy zákon dopadá na soukromé osoby, je to zbytečné a zákon by tak měl upravovat pouze nezbytnosti. Tak by tomu mělo být i v případě sektorových zákonů.

Závěr

Právní úprava týkající se České národní banky je nyní vcelku v klidovém stavu. Zásahy z posledních let nejsou nijak významné, ani judikatura se tak nemusí se zvláště závažnými problémy vypořádat. Vliv na to má samozřejmě také fakt, že Česká národní banka má své specifické postavení. Největší pozornost veřejnosti za posledních osmnáct let, tedy od založení České republiky, se jí dostalo v roce 2013, kdy se rozhodla zvýšit hodnotu koruny vůči euru, a díky tomu měli čeští cestovatelé po Evropě vyšší náklady. Od té doby se o národní bance mluví podstatně více, bohužel v ne zrovna lichotivých souvislostech.

Tato pozice mimo drobnohled veřejnosti, na rozdíl např. od Poslanecké sněmovny nebo prezidenta, však bance vyhovuje. Může si tak v klidu určovat a plnit svou politiku ve prospěch státu. Zároveň to i nahrává jejímu nezávislému postavení. Pokud se jí totiž nikdo nesnaží ovlivnit, je pro ní jednodušší si nezávislost upevnit a obhájit.

Ve své práci jsem se naplno věnoval postavení a funkci České národní banky. Během studia a rozboru problematiky jsem se setkal s mnoha názory ať na funkci, či na postavení. Mojí snahou bylo tyto názory přijmout, porovnat a kriticky je zhodnotit. Jsem přesvědčen, že jsem se s danou problematikou seznámil, jak nejlépe to šlo. Je však pravdou, že informace, týkající se České národní banky jsou natolik obsáhlé a rozsáhlé, že není možné, abych je všechny uvedl v jedné práci. Centrální banka má totiž takovou zvláštnost, že by se o ní daly napsat práce snad ze všech oborů práva. Jediný obor, který snad nepřipadá v úvahu, je trestní právo, neboť s tím se Česká národní banka jako celek do styku nedostává (i když je možné předpokládat nějaký trestní postih zaměstnance banky v souvislosti s výkonem jeho práce, nešlo by již ale o téma zabývající se Českou národní bankou). Mým oborem se však stalo právo ústavní.

Českou národní banku jsem zkoumal ze dvou pohledů. Prvním pohledem bylo její postavení, které je jistě nemálo významné a zajímavé. Svou prací jsem dosáhl toho, že jsem definoval postavení národní banky jakožto nezávislé instituce – na úrovni ústavní, neoddiskutovatelně jako osoby právnické – na úrovni zákonné. Zároveň jsem její nezávislost definoval pomocí judikatury do čtyř aspektů. Možnost, že by se tyto aspekty změnily, je stále, neboť i Ústavní soud mění svá

stanoviska. Jsem však přesvědčen, že toto své stanovisko měnit nebude a pokud ano, tak až za dlouhou dobu – v souvislosti s přijetím eura.

Druhým pohledem se stal pohled na funkce národní banky. Tyto funkce jsem v souladu s názory autorů stanovil do tří kategorií, spolu s kategorií čtvrtou, která je názorově osamostatněná. Funkce je však potřeba vnímat flexibilněji než postavení. Postavení se totiž již pravděpodobně měnit nebude, kdežto funkce mohou, neboť jen ty reflektují aktuální společenskou potřebu, tak jak je tomu právě v souvislosti s měnou euro. Před vstupem České republiky do Evropské unie měla centrální banka jinou alespoň jednu funkci, než po vstupu. Obdobně se pak změní funkce banky po přijetí eura. Tím se ale také změní i její postavení.

Neméně významnou částí se stala kapitola o historii centrálního bankovníctví, ve které jsem provedl čtenáře původními cedulovými bankami a snad v něm vzbudil možná víru v centrální banku a hrdost na ni. Snad si uvědomil, že nejde o instituci mladou, ale instituci mající hluboké kořeny.

Konečnou částí práce se staly jednotlivé návrhy, které by měly přispět k zajištění stanoveného postavení a funkcí České národní banky. Jak se však bude tato honosná instituce vyvíjet do budoucna, můžeme pouze odhadovat...

Zdroje

Literatura

1. BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
2. BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.
3. BAŽANTOVÁ, Ilona. Právní postavení centrální banky v demokratickém státě: sborník textů. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. ISBN 80-238-5624-3.
4. BAŽANTOVÁ, Ilona. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost: institucionální pohled*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2005, 195 s. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 80-86729-19-2.
5. BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-598-2.
6. BRŮŽEK, Antonín, Gabriela SMRČKOVÁ a Martin ZÁKLASNÍK. *Evropská měnová integrace a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, 2007. Podnikání a management. ISBN 978-80-85860-19-1.
7. BRŮŽEK, Antonín. *Evropská měnová integrace*. Vyd. 2. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2001. ISBN 80-245-0158-9.
8. HERBOCZKOVÁ, Jana. Dohled nad evropskými finančními trhy v rukou Evropské unie. In: DÁVID, Radovan, David SEHNÁLEK a Jiří VALDHANS (eds.). *Dny práva - 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity* [CD-ROM]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 978-80-210-5305-2.
9. DĚDEK, Oldřich. *Doba eura: úspěchy i nezdary společné evropské měny*. Praha: Linde Praha, 2014. Monografie (Linde). ISBN 978-80-7201-933-5.
10. HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9.

11. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
12. HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.
13. HUSTÁK, Zdeněk, Jan ŠOVAR, Michal FRANĚK, Aleš SMUTNÝ, Klára CETLOVÁ a Daniela DOLEŽALOVÁ. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-433-9.
14. JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1.
15. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
16. KUNERT, Jakub a Jiří NOVOTNÝ. *Centrální bankovníctví v českých zemích*. Vyd. 1. V Praze: Česká národní banka, 2008, 183 s. ISBN 978-80-87225-06-6.
17. LANDOROVÁ, Anděla, Helena JÁČOVÁ a Markéta NESLÁDKOVÁ. *Centrální bankovníctví*. Vyd. 1. Liberec: Technická univerzita, 2003, 226 s. ISBN 80-7083-699-7.
18. PAVLÁT, Vladislav. *Centrální bankovníctví*. 1. vyd. Praha: Eupress, 2004, 137 s. ISBN 80-86754-29-4.
19. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student. ISBN 978-80-7502-084-0.
20. PIHERA, Vlastimil. *Zákon o bankách: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-389-9.
21. PLCHOVÁ, Božena, Josef ABRHÁM a Mojmír HELÍSEK. *Česká republika a EU: ekonomika - měna - hospodářská politika*. 1. vyd. Praha: Krigl, 2010. ISBN 978-80-86912-39-4.
22. REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Management Press, 2011, 558 s. ISBN 978-80-7261-230-7.
23. RÝDL, Tomáš, Josef BARÁK, Luděk SAŇA a Petr VÝBORNÝ. *Zákon o České národní bance: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-622-8.
24. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

25. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.
26. SYCHRA, Zdeněk. *Jednotná evropská měna: realizace hospodářské a měnové unie v EU*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-5082-2.
27. ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-471-0.
28. ŠOVAR, Jan. *Zákon o investičních společnostech a investičních fondech: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-783-6.
29. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-546-6.

Periodika

30. BARÁK, Josef. Majetek České národní banky. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2009, **24**(7), 241, ISSN 1210-6410.

Internetové zdroje

31. BYDŽOVSKÁ, Marie. *Evropská centrální banka* [on-line] euroskep.cz, [cit. 5. března 2016].
Dostupné na: <https://www.euroskep.cz/82/sekce/evropska-centralni-banka/>
32. C. H. Beck. *Právní slovník* [on-line] beck-online.cz, 2009 [cit. 1. března 2016].
Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhf64zrguxhmzlsmvvg4yk7nvxwg&groupIndex=3&rowIndex=0>
33. ČNB. *O ČNB – Bankovní rada* [on-line] cnb.cz, [cit. 5. března 2016].
Dostupné na: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/
34. ČNB. *O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: ESRB a ESFS* [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016].
Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/esrb_esfs/
35. ČNB. *O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: Euro* [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016].
Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/euro/

36. ČNB. *O ČNB* [on-line] cnb.cz, [cit. 2. března 2016].
Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/
37. ČNB. *O ČNB – ČNB v EU a mezinárodní vztahy: Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika: Kritéria konvergence* [on-line] cnb.cz, [cit. 7. března 2016].
Dostupné na:
http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html
38. Jednací řád vlády
Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/>
39. Právní informační systém beck-online
Dostupné na: <http://www.beck-online.cz>
40. Právní předpisy Evropské unie
Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs>

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

1. Zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímní ústavě, ve znění pozdějších novel
2. Zákon č. 187/1919 Sb. ze dne 10. dubna 1919, jímž se upravuje oběh a správa platidel v československém státě a doplňuje zmocnění ministerstva financí dané zákonem ze dne 25. února 1919, č. 84 Sb. z. a n.
3. Ústavní zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
4. Zákon č. 347/1920 Sb. ze dne 14. dubna 1920, o akciové bance cedulové, ve znění zákona č. 102/1925 Sb. ze dne 23. dubna 1925
5. Vládní nařízení č. 16/1939 Sb. ze dne 27. ledna 1939, kterým se mění označení měnové jednotky ve zkratce a některá ustanovení o Národní bance Česko-Slovenské.
6. Vládní nařízení č. 96/1939 Sb. ze dne 31. března 1939, o zastavení působnosti Národní banky Česko-Slovenské na území mimo Protektorát Čechy a Morava
7. Dekret prezidenta republiky č. 139/1945 Sb. ze dne 19. října 1945, o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé.
8. Zákon č. 38/1948 Sb. ze dne 11. března 1948, o Národní bance Československé

9. Zákon č. 31/1950 Sb. ze dne 9. března 1950, o Státní bance československé, ve znění pozdějších novel
10. Zákonem č. 117/1965 Sb. ze dne 10. listopadu 1965, o Státní bance československé
11. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968, o československé federaci
12. Zákon č. 144/1970 Sb. ze dne 21. prosince 1970, o Státní bance československé, ve znění pozdějších novel
13. Zákon č. 130/1989 Sb. ze dne 15. listopadu 1989, o Státní bance československé
14. Zákon č. 158/1989 Sb. ze dne 13. prosince 1989, o bankách a spořitelnách
15. Ústavní zákon č. 556/1990 Sb. ze dne 12. prosince 1990, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
16. Zákon č. 21/1992 ze dne 20. prosince 1991, o bankách, ve znění pozdějších novel
17. Zákon č. 22/1992 ze dne 20. prosince 1991, o Státní bance československé
18. Ústavní zákon č. 493/1992 Sb. z dne 8. října 1992, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů a některé další ústavní zákony.
19. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 ve znění pozdějších novel
20. Zákon České národní rady č. 6/1993 Sb. ze dne 17. prosince 1992, o České národní bance, ve znění pozdějších novel
21. Zákon č. 166/1993 ze dne 20. května 1993, o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších novel
22. Zákon č. 309/1999 Sb., ze dne 11. listopadu 1999, o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších novel
23. Ústavní zákon č. 448/2001 Sb. ze dne 27. listopadu 2001, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.
24. Zákon č. 256/2004 Sb. ze dne 14. dubna 2004, o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších novel
25. Zákon č. 277/2009 Sb. ze dne 22. července 2009, o pojišťovnictví, ve znění pozdějších novel

26. Zákon č. 89/2012 Sb. ze dne 3. února 2012, občanský zákoník
27. Zákon č. 240/2013 Sb. ze dne 3. července 2013, o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdější novely
28. Zákon č. 304/2013 Sb. ze dne 12. září 2013, veřejných rejstřících právnických a fyzických osob
29. Zákon č. 374/2015 Sb. ze dne 10. prosince 2015, o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu
30. Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii
31. Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie
32. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie
33. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii

Judikatura

34. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 183/97 ze dne 8. ledna 1998
35. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. června 2001
36. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001
37. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009

Resumé

This thesis analyzes the position and function of the Czech National Bank in the constitutional system of the Czech Republic. It is divided into four parts. During my research, I focused as much as possible on defined subject so as not to deviate from the given subject, because there are countless options from which view research about Czech National Bank can be made.

The first part deals with the history of central banking and describes the origin of the first central bank with an activity in our territory. Then follows the capturing of other banks that have been performing this function since the establishment of Czechoslovakia until today. This part is essential for understanding the broader context of issues of central banking.

The second part takes a look at the position of the Czech National Bank. This position is defined as freelance, independent. At the same time a great importance is given to maintaining this position and mentions efforts, during the existence of the Czech National Bank, which led to the weakening of its position. Specifically, it was an effort to interfere in the budget and the appointment of members of the Bank Board or the exchange rate of the Czech crown. All these efforts failed, however, to the decision of the Constitutional Court. It found the position of the Czech National bank legally directly undetermined, but necessarily positioned as was mentioned above. At the same time It protected the president's power to appoint members of the Bank Board, by preventing the government to contribute to this process. It rejected the possibility of approving the budget of the Czech National Bank by Czech Parliament and prevented the government from encroaching on the exchange rate of the Czech crown.

Similarly, I have also scrutinized the Act on the Czech National Bank and Sectional acts relating to the financial market. For the first, I have set as a seamless position of the Czech National Bank as a legal entity and in the second as a superior body.

The following part discusses the functions of the Czech National Bank. These features result from the actual position of the Czech National Bank and are tied with it. Function has been divided into three groups as the function of the central bank, an administrative office with administrative supervision and entrepreneur. This division is common among authors and even this work found it

to be sufficient. Another author also decided to add the fourth function, the feature of a bank of banks. I also claimed that the function follows from the position, from the function must also follow the activities of the Czech National Bank. This work does not describe those activities because they significantly exceed the theme of this thesis.

The last part is a summary of acquired knowledge and problems and proposes possible solutions to problematic situations. In this thesis, I suggest an amendment to the Constitution in terms of the concept of independence of the Czech National Bank. I put appointment of members of the Banking Council by President in concrete terms etc. Similarly, I paid attention to the Act on the Czech National Bank, where I proposed to delete provision that the Czech National Bank is an entity of public law. I did not make many adjustments in the Sectional acts because I did not want this legislation to be spread unnecessarily, because it is not needed. One of the few changes happened by anchoring the reference to the Act on the Czech National Bank so that its position would be clear in all the mentioned Sectional acts.

I can see two contributions of my thesis. Firstly, I have clarified the issue of the status and functions of the Czech National Bank and pointed out its shortcomings. Secondly, I proposed in the neediest parts of the amendment or supplement.