

POLEMIKA

Novela zákona a nezávislost ČNB

Jiří Vaníček*

V Časopise pro právní vědu a praxi č. 4/2000 byl otištěn příspěvek prof. Jana Filipa: „Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém“. Autor vysvětluje důvody, proč prezident republiky nepotřebuje ke jmenování guvernéra (členů Bankovní rady) kontrasignaci. S tím je možné souhlasit. V článku je též několik zmínek o novele zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.¹ Podle názoru profesora J. Filipa je přijatá novela v některých svých ustanoveních protiústavní. Domnívám se, že o protiústavnosti nelze hovořit jednoznačně. Pokusím se vysvětlit proč.

Dne 7. prosince roku 2000 přijala Poslanecká sněmovna usnesení, ve němž vyjádřila vůli setrvat na novele zákona o České národní bance.² Sněmovna tím přehlasovala prezidentovo veto. Už před jejím přijetím se ozývaly hlasy namítající její protiústavnost. Nove-

la byla předložena k posouzení Ústavnímu soudu. Ten má o (proti)ústavnosti rozhodnout.

SPORNÉ OBLASTI NOVELY

Odpověď na otázku: „Je novela protiústavní?“ získáme rozborem některých oblastí novelizovaného zákona. Těmito spornými oblastmi jsou:

- jmenování členů bankovní rady,
- hlavní poslání centrální banky,
- schvalování rozpočtu a ověřování účetní závěrky ČNB,
- kursovní a inflační politika národní banky.

* Jiří Vaníček, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Zákon č. 442 ze dne 27. října 2000, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

² Usnesení Poslanecké sněmovny č. 443 ze dne 7. prosince 2000, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance....

Prezident jmenuje na návrh vlády guvernéra, viceguvernéry a členy bankovní rady.³ Tato změna navazuje na platnou federální úpravu před rozdělením společného státu. Prezident byl na základě čl. 61 odst. 1 písm. ch) zákona o československé federaci⁴ oprávněn jmenovat vyšší funkcionáře ČSFR v případech, kdy tak stanovil zákon. Podle ustanovení § 6 odst. 2 a 3 zákona o Státní bance československé⁵ prezident jmenoval a odvolával guvernéra na návrh vlády a na návrh guvernéra projednaný s vládou odvolával viceguvernéry.

Oproti současné Ústavě, zákon o československé federaci nerozlišoval prezidentské pravomoci na tzv. „suverénní“ a „relativní“. Federální prezident tak nepotřeboval k výkonu svých pravomocí kontrasignaci. Tě nebylo třeba ani u pravomocí svěřených mu běžným zákonem.

Jako by nové ustanovení o jmenování členů bankovní rady neomezovalo rozhodování prezidenta. Opak je pravdou. Již samotný návrh vlády fakticky prezidentovu „suverénní“ moc v čl. 62 písm. k) Ústavy omezuje. Aby prezident mohl jmenovat člena(y) bankovní rady, musí mu být předložen návrh. Bez návrhu nemůže jmenování provést. Nejde o to, že prezidentovo rozhodnutí nepodléhá kontrasignaci, ale že prezident musí čekat na návrh. Článek 62 Ústavy uvádí suverénní pravomoci, k jejichž výkonu je prezident oprávněn zásadně sám a zpravidla z vlastní iniciativy.

Někteří mohou namítnout, návrh neomezuje prezidenta, protože některé tyto suverénní pravomoci v čl. 62 vykonává na základě návrhu:

- na návrh předsedy vlády prezident jmenuje a odvolává ostatní členy vlády,
- pokud nová vláda nezíská ani napodruhé důvěru Sněmovny, jmenuje prezident předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny,
- na návrh Poslanecké sněmovny prezident jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.

Některé jiné suverénní pravomoci může prezident vykonávat jen za taxativně stanovených podmínek (rozpuštění Poslanecké sněmovny) nebo k nim potřebuje souhlas, tzv. kvazikontrasignaci⁶ (jmenování soudců Ústavního soudu).

Proč by měl být návrh na jmenování členů bankovní rady v rozporu s Ústavou, když některé výše uvedené suverénní pravomoci vykonává prezident na návrh? Jednoduše proto, že omezení výkonu takových

pravomocí je upraveno přímo Ústavou (čl. 68 odst. 2, 4, 5 a čl. 97 odst. 2). Suverénní moc prezidenta nelze omezit běžným zákonem. Omezení může provést jen Ústava. Aby nové ustanovení o způsobu jmenování členů bankovní rady v zákoně o ČNB nebylo protiústavní, je nezbytné uvést návrh na jejich jmenování přímo do Ústavy.

Ústava nebrání, aby ústavní nebo běžný zákon podrobně upravil příslušnou pravomoc prezidenta či mu svěřil pravomoc novou. Ústava stanoví obecná pravidla, která běžné zákony konkretizují. **Konkretizace pravidel však nesmí obecné pravidlo změnit!** Běžný zákon nemůže prezidentovi odejmout pravomoc svěřenou mu Ústavou. Může ale jejich výkon vázat na návrh či kontrasignaci, jestliže to odpovídá smyslu ustanovení čl. 63 Ústavy. To ale není případ jmenování člena bankovní rady.

Proto je změna způsobu jmenování členů bankovní rady **protiústavní**.

Novela zákona mění hlavní cíl banky: „Hlavním cílem České národní banky je zabezpečovat cenovou stabilitu (§ 2 odst. 1).“ Článek 98 (Česká národní banka) odst. 1 Ústavy stanoví hlavní cíl národní banky: „Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny (měnová stabilita)“. Jaký cíl má centrální banka sledovat? Charakteristickým pro právní stát je, že ústavní orgány, ústřední orgány státní správy a ostatní orgány státní správy (státní moc) jsou při výkonu své činnosti vázány Ústavou a zákony ČR. Pokud by zákon státní moc oprávnil k činnosti, která by nebyla v souladu s Ústavou, pak je protiústavní. Státní moc své činnosti vykonává v první řadě podle Ústavy a teprve řadě v druhé podle zákona(ů). Jestliže obyčejný (běžný) zákon (zákon o ČNB takovým je) stanoví centrální bance hlavní cíl naprosto odlišný od cíle předepsaného Ústavou, vzniká rozpor. Všechny přijaté (obyčejné) zákony musí být v souladu s Ústavou. Jen prostřednictvím ústavních zákonů lze doplňovat a měnit její obsah. Doplnění a změny Ústavy jsou navíc podmíněny zachováním demokratického právního státu a jeho podstatných náležitostí.⁷ Je-li přijatý zákon v rozporu s Ústavou, stává se zákonem protiústavním a Ústavní soud je oprávněn k jeho zrušení, případně ke zrušení jeho jednotlivých ustanovení. Z pohledu ústavního práva je ustanovení § 2 odst. 1 věty první zákona o ČNB protiústavní.

Měnová a cenová stabilita jsou ekonomické kategorie. Používání těchto pojmů v právu předpokládá alespoň základní ekonomické znalosti a významnou úlohu plní i fundamentální ekonomické zákony. Z economic-

³ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁴ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁵ Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

⁶ Kvazikontrasignace znamená souhlas, jenž není vyjádřen podpisem, ale např. usnesením. Kdo souhlas udělil (ústavní soudce jmenuje prezident se souhlasem Senátu), nepřebírá odpovědnost.

⁷ Článek 9 odst. 1, 2 a 3 Ústavy ČR.

kého hlediska plyne: měnová stabilita = inflace, cenová hladina, úroveň nezaměstnanosti, hospodářský růst atp. Jsou to vzájemně provázané hospodářské ukazatele. Laicky vyjádřeno, výsledkem nízké úrovně nezaměstnanosti je vysoký počet práce schopného obyvatelstva uplatněného na trhu práce, rostoucí počet vyplácených mzdových prostředků, více prostředků na spotřebu a vzrůstající poptávka. Tento proces vede k hospodářskému růstu. Negativním projevem je naopak růst cenové hladiny a inflace v důsledku vysokého množství peněžní zásoby v oběhu. Vysoká nezaměstnanost vede ke zcela opačným důsledkům.

Nízká nezaměstnanost = velký objem vyplácených mezd + rostoucí poptávka + hospodářský růst – růst cenové hladiny – vysoká inflace

Vysoká nezaměstnanost = nízký objem vyplácených mezd – klesající poptávka – hospodářský růst + pokles cenové hladiny + nízká inflace⁸

Posláním ústřední banky je uvedené ekonomické ukazatele pozorně sledovat, udržovat v rovnováze a v případě prudkého hospodářského výkyvu provést účinné opatření. Většina takových opatření přímo ovlivňuje peněžní zásobu (množství peněz) v ekonomice. Jestliže chce národní banka snížit inflaci, sníží peněžní zásobu. Snížení peněžní zásoby je realizováno zejména prodejem státních pokladničních poukázek nebo stanovením povinnosti zvýšit bankovní rezervy komerčních bank. Regulované množství peněz se následně projeví nejen na velikosti inflace, ale též na růstu nebo poklesu hospodářství, cen, nezaměstnanosti atd. Intenzita takového zásahu se následně promítne do stability měny. Shrnuto, sledováním inflace, nezaměstnanosti, cen, hospodářského růstu a peněžní zásoby (dílech cílů) centrální banka sleduje měnovou stabilitu (hlavní cíl). Hlavní cíl tak sám o sobě zahrnuje uvedené cíle dílčí. Pokud si uvědomíme tyto ekonomické souvislosti a přihlídneme k právnímu výkladu, je nové ustanovení o hlavním cíli v zákoně o ČNB jen **relativně protiústavní!**

Ke změnám došlo i v rozpočtu národní banky. Ústřední banka hospodařila podle rozpočtu schváleného bankovní radou. Nové znění: „Bankovní rada schvaluje jen rozpočet, který se týká činností vykonávaných při zabezpečování hlavního cíle ČNB.“⁹ Naopak rozpočet provozních a investičních výdajů¹⁰ bude schvalovat Poslanecká sněmovna. Návrh provozního a investičního rozpočtu může Sněmovna odmítnout. Změna se dotkla též ověřování účetní závěrky banky. Auditóři budou určeni dohodou bankovní rady s ministrem financí. Je zákonná změna v hospodaření ČNB protiústavní?

Česká národní banka disponuje obrovskými prostředky získaných od občanů. Například určuje již zmíněnou peněžní zásobu stanovením povinných bankovních rezerv. Takto získané finanční prostředky jsou uloženy na účtu vedeném centrální bankou. Tyto prostředky poskytl občan peněžním ústavům formou úspor. Banka s nimi provádí finanční operace, které mohou přinést zisk nebo ztrátu. Proto má občan právo vědět, jakým způsobem s jeho penězi (ziskem) banka nakládá. To je jeden z oprávněných požadavků na zajištění kontroly provozního a investičního kapitálu národní banky. Schvalování provozního a investičního kapitálu nezávislost ČNB neovlivní.

Protože schvalování provozního a investičního rozpočtu banky přísluší Poslanecké sněmovně, byla kontrola hospodaření s touto částí rozpočtu svěřena Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Nadále nepodléhá kontrole ze strany NKÚ rozpočet určený na činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle banky. Je kontrola provozního a investičního rozpočtu ze strany NKÚ oprávněná?

České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu (§ 1 odst. 3 novely). Stejně tak tomu bylo podle dříve platné právní úpravy. Jako správní úřad ČNB působila a působí např. podle zákona o bankách a devizového zákona. Jestliže má banka v určitých oblastech postavení správního úřadu, podléhá kontrole NKÚ. Kontrole NKÚ totiž podléhají všechny správní úřady včetně ministerstev. Ustanovení o provozním a investičním rozpočtu, jakož i kontrole tohoto rozpočtu ze strany kontrolního úřadu **není protiústavní.**

Poslední spornou oblastí je **inflační a kurzovní politika národní banky.** Česká národní banka a bankovní rada jsou při plnění svých úkolů nadále nezávislé na pokynech vlády a nově také na pokynech prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy. Ustanovení § 9 odst. 2 stanoví: „Záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle Česká národní banka konzultuje s vládou a na její vyžádání ji předkládá o těchto záležitostech zprávy.“ V oblasti devizového hospodářství podle ust. § 35 písm. a) „Česká národní banka po dohodě s vládou stanovuje inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám.“

Tato ustanovení nejsou popřením nezávislosti ústřední banky, ale snaží se podpořit vzájemnou spolupráci vlády a banky prostřednictvím konzultací a dohod. Z konzultací a dohod nevyplývá pro banku povinnost podřídit se pokynům vlády. Nezávislost na vládních pokynech vyplývá přímo ze zákona! Tedy, ani ustanovení o konzultacích a dohodách v oblasti infla-

⁸ Znaménko + vyjadřuje kladné ekonomické účinky, znaménko – vyjadřuje ekonomické účinky záporné.

⁹ Například zaplacení konzultace zahraničního odborníka v oblasti měnové politiky bude součástí rozpočtu v rámci hlavního cíle.

¹⁰ Provozními a investičními výdaji se rozumí výdaje za pronájem, vodu, elektřinu, topení, platy zaměstnanců, nákup technického a technologického vybavení, nutné opravy a rekonstrukce atp.

ní a kursovní politiky nejsou protiústavní.

NEZÁVISLOST ČNB A ÚSTAVA

Často je zmiňována nezávislost národní banky, zvláště v souvislosti s přijatou novelou. Pojem nezávislost používá i prof. J. Filip ve vztahu k novele. Přiklání se k názoru, že novela nezávislost ústřední banky popírá a je v rozporu s úmyslem zákonodárce. Autor se domnívá, že nezávislost banky (bankovní rady) je vyjádřena jejím vydělením z definice exekutivy. Výkonnou moc (prezident a vláda) upravuje hlava třetí Ústavy. České národní bance je věnována samostatná hlava (šestá). Samotné oddělení od výkonné moci by mělo národní bance garantovat nezávislost. Zákon podle J. Filipa „...nemůže přijmout řešení, které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky.“¹¹

Správně autor uvádí: „...ústavní úprava určité instituce nebo institutu směřuje k nějakému cíli.“¹² Ústavní úprava ČNB směřuje k péči o stabilitu měny (čl. 98 odst. 1). Nic víc však Ústava nestanoví. V ostatním odkazuje na zákon, jehož prostřednictvím je zákonodárce oprávněn upravit postavení a působnost centrální banky, a dokonce zasahovat do její činnosti. Dále J. Filip uvádí: „...nelze vykládat ústavu cestou zákona, pokud sama ústava se na znění zákona neodvolává.“¹³ Uvedené citace jsou vzájemně rozporuplné. Na jedné straně autor klade důraz na nezávislost banky (ústavodárcem nevyjádřený), na straně druhé připouští možnost zásahu prostřednictvím zákona (odkaz v Ústavě).

Nezávislost banky není v Ústavě výslovně vyjádřena. Odvolávat se na úmyslu (nezmíněný) považují za výklad příliš extenzivní a ryze teleologický. Pokud chtěl ústavodárce zdůraznit nezávislost ústřední banky, měl tak učinit. Článek 97 v odst. 1 přímo uvádí: „Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán.“ Stejně tak je nezávislost výslovně zaručena soudcům (čl. 82 odst. 1) nebo je vyjádřena slovy „samostatně“ (čl. 101 odst. 1 – správa obcí). Rozhodování o míře nezávislosti banky ponechal ústavodárce plně v rukou zákonodárce, když Ústava říká: „...do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona. Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.“ Můžeme mít výtky vůči novele zákona o ČNB, může nám být trnem v oku, ale nelze jej označit za protiústavní z hlediska nezávislosti národní banky.

Jan Filip se pravděpodobně při výkladu nezávislosti ústřední banky opírá o nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb. V závěru tohoto nálezu je uvedeno: „V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je

v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.“ To znamená, že se použije ta interpretace, která nejlépe vyhovuje obsahu Ústavy. Profesor J. Filip patrně použil tento výklad v souvislosti s hlavním cílem národní banky. K tomu ještě jednou uvedu již zmíněnou citaci z autorova článku: „...by zákon nemohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní ústavní funkce.“¹⁴ Přitom je třeba mít na paměti, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon! Centrální banka je při své činnosti vázána Ústavou (hlavní cíl) a zákonem (činnost, postavení, působnost atp.).

Ještě jednou je třeba zdůraznit, nezávislost není ČNB garantována Ústavou. Její hlavní činnost nemůže vést k ústavnímu výkladu, který ji tuto nezávislost zaručuje. Nezávislost je centrální bance dána do vínku běžným zákonem. Nové ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ČNB zní: „Česká národní banka a bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy.“ Obdobné ustanovení je v ust. § 12 zákona o Spolkové bance.¹⁵ Jako v České republice, je nezávislost ústředních bank ve většině evropských států stanovena běžným zákonem. Dokonce většina států EU nemá ani ve svých ústavách žádné ustanovení pojednávající o centrální bance.

Zajímavým je též autorovo tvrzení, že jmenování čtyř členů bankovní rady z řad vedoucích pracovníků centrální banky je protiústavní. Protiústavnost je podle J. Filipa naplněna už tím, že Ústava nic takového neumožňuje. Na podporu svého tvrzení uvádí zejména čl. 21 odst. 4 Listiny: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“ V rozporu s Ústavou však není, když zákon pro výkon některých povolání stanoví určité předpoklady (věk, vzdělání, občanskou bezúhonnost apod.). Zákon o Ústavním soudu v ust. § 9 odst. 1 stanoví: „Asistentem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právníké vzdělání.“ Zákon o ústavním soudu není zákonem ústavním, ale běžným. Tak by bylo možné pokračovat u advokátů, státních zástupců, lékařů atd. Shrnuto, stát má zájem, aby byly pro výkon některých důležitých povolání stanoveny zvláštní podmínky, resp. předpoklady. Funkce člena bankovní rady je jistě významnou a důležitou.

¹¹ FILIP, J.: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2000, s. 406.

¹² Tamtéž, s. 406.

¹³ Tamtéž, s. 403.

¹⁴ Tamtéž, s. 406.

¹⁵ Tamtéž, poznámka č. 20, s. 406.

Předpokladem pro výkon této funkce je znalost měnových a bankovních záležitostí, dobrá orientace na finančním trhu a zkušenosti. Poslání centrální banky je natolik specifické, že v jejím čele musí být lidé znalí bankovního a finančního světa a ne kdokoliv, byť by splňoval požadavek mravní bezúhonnosti či věku. Odborné znalosti jsou u vedoucích pracovníků ČNB samozřejmostí.

Novela zákona o ČNB již pojem „vedoucí pracovníci“ nezná. Nové ust. § 6 odst. 1 obsahuje: „...*Jejími členy jsou guvernér, 2 viceguvernéři a další 4 členové bankovní rady.*“ Privilegium vedoucích zaměstnanců národní banky, které dle mého názoru nebylo protiústavní, je zrušeno. Stanoveny jsou předpoklady pro jmenování za člena bankovní rady. Úprava před novelou žádné takové předpoklady neobsahovala. Vyžaduje se plná způsobilost k právním úkonům, vysokoškolské vzdělání, bezúhonnost, zkušenosti v měnových a bankovních záležitostech a všeobecné uznání (§ 6 odst. 7).

Novela zákona o České národní bance je až na protiústavnost návrhu na jmenování a relativní protiústavnost hlavního cíle banky v souladu s Ústavou. Cílem novely je přispět k tolik proklamované spolupráci a dohodě.

ZÁVĚR

• Pro demokracii je nepřijatelná absolutní nezávislost. Demokracie spočívá na dělbě státní moci, relativní nezávislosti jejích jednotlivých částí a vzájemné kontrole. Pojem relativní nezávislost zmiňuji proto, že absolutní nezávislost vede k tyranii ze strany toho, kdo se takové nezávislosti těší. V demokracii je nezbytná vzájemná kontrola orgánů státní moci schopná zajistit transparentnost činností a přijatých rozhodnutí těchto orgánů.

Nesmíme zapomínat ani na odpovědnost, kterou za přijatá rozhodnutí nese státní moc. Odpovědnost nemá ten, kdo je absolutně nezávislý. Vláda naopak nese odpovědnost absolutní. Občanům se nezodpovídají centrální banky, kontrolní úřady, správní orgány a soudy, ale vždy vláda! Ta nese odpovědnost za jejich činnost a přijatá rozhodnutí (opatření).

SHRNUTÍ

Článek se zabývá novelou zákona o České národní bance. V první části se autor zabývá rozbořením některých

oblastí novely, které považuje za sporné. Sporné oblasti jsou důležité pro posouzení ústavnosti novely. Podrobný rozbor autora vede k závěru, že návrh na jmenování členů bankovní rady je protiústavní. Změna hlavního cíle národní banky je v rozporu s Ústavou. Měnová a cenová stabilita jsou ekonomické ekvivalenty. Jejich analýza vede k relativní protiústavnosti. Změny rozpočtu a kursovní a inflační politiky centrální banky nejsou protiústavní. Druhá část článku se týká nezávislosti ústřední banky. Autor nesouhlasí s názorem profesora Jana Filipa, že novela omezuje nezávislost ústřední banky. Nezávislost národní banky není garantována Ústavou. Nezávislost banky je zaručena běžným zákonem. Proto nemůže být novela z hlediska nezávislosti České národní banky v rozporu s Ústavou. V závěru článku autor říká: „Pro demokracii je nepřijatelná absolutní nezávislost.“

SUMMARY

This article deals with amendment of the Czech National Bank Act. In first part the author discuss (deals with the analysis) some areas of the amendment, which he consider to disputable. The disputable areas are important for appraisal of the constitutionality of the amendment. The detailed autor's analysis (of the author) leads to the result that the proposition of the appointment of councillors of Czech National Bank is unconstitutional. The change of the main object of national bank is in contradiction of constitution. The monetary and price stability are economic equivalents, their analysis leads to relative unconstitutional. The changes of budget and of course and inflationary policy of the central bank are not unconstitutional. The second part of the article deals with independence of central bank. The author do not accept (with) opinion of professor Jan Filip that amendment restricted independence of national bank. The independence of national bank is not guaranteed in the constitution. The independence is guaranteed only via (in) ordinary act. Therefore the amendment can not be in contradiction with constitution from perspective independence of Czech National Bank. At the end of the article author saying: "For democracy is not inadmissible total independence."