

## ČLÁNKY

## Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém

Jan Filip

## 1. ÚVODEM

V listopadu 2000 se v České republice mezi vládou a prezidentem republiky navzdory zažitě praxi rozhodl nebývalý spor o jmenování guvernéra ČNB. Jeho konec je zatím v nedohlednu, a ještě více to platí pro jeho výsledek ve smyslu toho, čím názor dostane za pravdu. Obecně jsou ale již předem poraženými obě strany. Dokonce se nedá ani jednoznačně určit způsob, jakým bude spor vyřešen. Proto je na místě alespoň stručně přiblížit problematiku jmenování<sup>1</sup> členů Bankovní rady ČNB z hlediska ústavního práva a poukázat na další nepříjemné okolnosti, které přitom vystoupily na povrch.

Rád bych proto využil zřejmě krátkého mezidobí, kdy alespoň na chvíli pohasla světla reflektorů a kdy se již všichni experti vyjádřili na stránkách denního tisku k problému, o kterém před dvěma měsíci nikdo (s čestnou výjimkou Z. Koudečky)<sup>2</sup> systematicky neuvažoval. Věc se však stala postupně aktuální v okamžiku, kdy skupina poslanců za ODS a ČSSD předložila návrh na změnu Ústavy ČR<sup>3</sup> a zejména po předložení dalšího vládního návrhu na změnu Ústavy ČR.<sup>4</sup> Ten obsahoval hlavně návrhy na změny ústavní úpravy soudní moci, nicméně k němu byla nešťastně připojena i novela čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, který měl podle bodu 15 tohoto tisku znít: „Česká národní banka je ústřední bankou státu. Do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.“

Protože tento vládní návrh opět Poslaneckou sněmovnou neprošel, vyvolalo to značné komplikace u vládní novely zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, která tak předběhla předpokládané (a kritizované) ústavní změny. Z Poslanecké sněmovny však vyšel vládní návrh novely zákona o ČNB výrazně poslanci přeměněný. Nové znění zákona o ČNB (po zamítnutí Senátem, přehlasování tohoto zamítnutí Poslaneckou sněmovnou a po vetu prezidenta, opět přehlasování Poslaneckou sněmovnou)<sup>5</sup> stanoví v § 6 odst. 2, že „Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy navrhuje vláda“. O jeho neústavnosti se není třeba v této souvislosti zmiňovat. Možná shodou okolností ve stejné době (31. října 2000) podal demisi guvernéř ČNB Josef Tošovský ke dni 30. listopadu 2000. Tato okolnost však zřejmě měla vliv na postup prezidenta republiky, který se rozhodl, že bude nového guvernéra jmenovat kontinuálně k 1. prosinci 2000. Vláda, která dosud zastávala stanovisko, že kontrasignace jmenování guvernéra není třeba,<sup>6</sup> v předvečer jmenování náhle změnila stanovisko. Proti změně stanoviska nelze nic namítat, pokud by se tak nestalo za tak mimořádných okolností. I tento aspekt si proto zaslouží bližší pohled z hlediska teorie pramenů ústavního práva (sub 3). Základním problémem je ovšem samotná nutnost kontrasignace (sub 2) a způsob, jak řešit nedostatek jmenování, pokud ke jmenování bylo kontrasignace skutečně třeba (sub 4). Protože v denním tisku a v jednom ze dvou komentářů

<sup>1</sup> Ještě problematičtější je otázka jejich odvolávání, která však není předmětem této stati. Alespoň proto poznamenávám, že v případě odvolání by požadavek kontrasignace hrál podstatně jinou roli, než při jmenování.

<sup>2</sup> Viz mimo jiné KOUDELKA, Z.: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. In: Aktuálnost změn Ústavy ČR. Brno 1999, s. 229n., 240n.

<sup>3</sup> Tisk Poslanecké sněmovny III. vol. období, č. 359, který byl po schválení 28. ledna 2000 postoupen Senátu jako senátní tisk č. 172 a dosud nebyl meritorně projednán.

<sup>4</sup> Poslanecká sněmovna. III. vol. období. Tisk č. 541.

<sup>5</sup> Tisk Poslanecké sněmovny. III. vol. období. č. 537. Návrh byl schválen 14. července 2000, zamítnut Senátem 3. srpna 2000, Senát byl přehlasován 27. října 2000, prezident jej vetoval 30. října 2000 a jeho veto bylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno 7. prosince 2000. Nyní novelu čeká řízení před Ústavním soudem zřejmě ve dvojím gardu jako v případě novely zákona o volbách do Parlamentu.

<sup>6</sup> Místopředseda vlády P. RYCHETSKÝ při odůvodňování novely zákona o ČNB na 21. schůzi Senátu dne 3. srpna 2000 prohlásil: „Tisk předložený Senátu obsahuje princip, podle kterého jmenuje členy Bankovní rady, tj. guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy, prezident na návrh vlády. Když se podíváme na platnou Ústavu ČR, tak zjistíme, že jde o kompetenci, která je zakotvena tuším v článku 62 Ústavy, což jsou výlučné kompetence prezidenta neomezené kontrasignací, tj. kdybychom přijali v tomto znění uvedený zákon, nepochybně by bylo možno namítat, že zde rozpor s Ústavou je. naše Ústava v čl. 62, to znamená v článku, ve kterém jsou kompetence prezidenta neomezené kontrasignací předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády. V čl. 62 je tato kompetence svěřována výlučně prezidentovi, a je pravda, že Ústava je normou nejvyšší právní síly a že je těžko možno přijímat zákon vědomě s tím, protože jde o normu nižší právní síly, že odporuje Ústavě.“ Samotný argument, že nelze současně navrhnout a kontrasignovat, má své nedostatky (viz sub 2.4.k).

k Ústavě ČR<sup>7</sup> byly vyloženy argumenty ve prospěch kontrasignace, pokusím se v tomto příspěvku prokázat, že i argumenty ve prospěch opačného řešení jsou stejně silné (podle mého názoru převažují).<sup>8</sup> Samotná problematika kontrasignace přesahuje rozsah tohoto článku.

## 2. POTŘEBA KONTRASIGNACE JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA – ARGUMENTY PRO A PROTI

Ústava ČR neobsahuje výslovnou úpravu způsobu, jakým je jmenován guvernéř ČNB, popř. její viceguvernéři. Dosud vůbec takové funkce nezná. S tím počítá až novela Ústavy ČR, podle které členy Bankovní rady jmenuje prezident nově z jedné třetiny na návrh Poslanecké sněmovny a z jedné třetiny na návrh Senátu. Zbylá třetina by měla zůstat v jeho působnosti. Návrh novely Ústavy ČR následně vkládá do čl. 62 nové písmeno l), podle kterého guvernéra a viceguvernéry jmenuje prezident republiky, tedy bez kontrasignace. To je ovšem stále stav *de lege ferenda* a zřejmě přitom ještě nějakou dobu zůstane.

Stav *de constitutione lata* je ale jiný. V čl. 62 písm. k) Ústavy ČR se pouze jako prerogativa (personální výsost) prezidenta republiky uvádí „jmenování členů Bankovní rady České národní banky“. Nikde z dalších ustanovení proto nelze dovodit, zda se jedná jen o řadové členy nebo všechny členy včetně funkcionářů. Zůstává pouze toto kompetenční ustanovení čl. 62 písm. k) a další klíčové ustanovení, které je obsaženo v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR,<sup>9</sup> který vymezuje hlavní cíl činnosti ČNB jako ústřední banky státu, když stanoví, že jde o „péči o stabilitu měny“. Na toto ustanovení se v nastalém sporu zapomíná, ačkoli je pro výklad postavení Bankovní rady klíčové.

Konečně třetí do úvahy přicházející ustanovení jsou čl. 63 a čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR, ve kterých je vyjádřena klíčová zásada vztahů mezi prezidentem republiky a vládou. Tuto zásadu lze nazvat *parlamentní formou dualismu výkonné moci*, tzn. že na rozdíl od rakousko-uherské monarchie platí, že výkonná moc je v rukou vlády, pokud není taxativně ústavně ne-

bo formou zákona svěřena prezidentu republiky, popř. ministerstvům nebo jiným správním úřadům. S parlamentní formou vlády také souvisí ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon, přičemž podle odstavce 3 téhož článku je k platnosti takového rozhodnutí třeba spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.

Při pohledu na čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR a § 6 odst. 2 zákona o ČNB se skutečně nabízí jednoduché řešení. Jmenování a odvolávání guvernéra není výslovně uvedeno v čl. 62 Ústavy ČR a je jako pravomoc zmíněno teprve ve zvláštním zákoně. Je k němu tudíž třeba kontrasignace. Mělo by to plynout z obvyklé právní zásady o vztahu pravidla a výjimky. Výjimky (zde čl. 62 písm. k/) je třeba vykládat zužujícím způsobem, zbytek je součástí pravidla (zde čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR). Takovoto řešení mají samozřejmě své tradiční problémy. Pravidlem se totiž mohou stát věci, se kterými se při konstrukci ústavy nemuselo vůbec počítat a na které při přijímání zákonů upravujících následně pravomoci prezidenta zpravidla zapomene. Někdy se tak mohou do kontrasignovaných kompetencí dostat věci, které se tam svou povahou vůbec nehodí.<sup>10</sup> Při použití neurčitých pojmů nebo nejasných formulací však vzniká problém, zda je určitá věc ještě součástí výjimky nebo již patří do pravidla.

### 2.1. VÝKLAD ČL. PÍSM. 62 K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 98 ODS. 1 ÚSTAVY ČR

Ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy ČR nutno interpretovat cestou od ústavních předpisů k zákonu, nikoli opačně. To znamená, že nelze vykládat ústavu cestou zákona, pokud sama ústava se na znění zákona neodvolává. Dále je třeba je vykládat za pomoci dalších ústavních ustanovení, především čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, bez jehož znalosti ztrácí celá debata smysl. Kromě toho je jeho výklad třeba provádět za pomoci obdobných ustanovení o kolegiálních orgánech, kde ústavodárce uznal za potřebné rozlišení jejich řadových členů od funkcionářů (Nejvyšší kontrolní úřad – čl. 97 odst. 2, Ústavní soud

<sup>7</sup> PAVLIČEK, V., HŘEBEJKA, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl, 2. vyd., Praha 1998, s. 226–227, s. 332.

<sup>8</sup> Původně jsem svodím jednoduchých řešení zčásti rovněž podlehl. Viz FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 297. Jestliže jsem jej před časem změnil při práci nad III. dílem učebnice Ústavního práva (dosud nevyšel) a jestliže si za to nyní sypu popel na hlavu, není to proto jsem přesvědčen, že nyní zastávám jednoznačně správný názor, nýbrž proto, že jsem této otázce nevěnoval dostatečnou pozornost a uvedená pasáž není jasná, jednoznačná a přesvědčivá. Teprve potřeba zaujmout stanovisko k návrhu novely zákona o ČNB mne (jako řadu dalších) donutila důkladněji se zamyslet nad úpravou postavení ústřední banky státu a v důsledku toho opustit jako samozřejmá se nabízející jednoduchá řešení.

<sup>9</sup> Důvodová zpráva k Ústavě ČR (Tisk ČNR č. 152. 1992) ukazuje celou bídu úrovně její přípravy. Doslova se v ní na téma ČNB praví toto: „Ústava zakotvuje existenci České národní banky a vymezuje její základní poslání.“ Po takové informaci již je jasné, jaká pozornost byla této otázce věnována a že se na budoucí problémy tímto stylem přímo, jak se říká, „zadělalo“. Debata k návrhu Ústavy ČR se pak 16. prosince 1992 prakticky omezila na zásadní problém, zda se banka bude nazývat „Českou“ nebo „Českomoravskou“.

<sup>10</sup> To je konečně známo všem pamětníkům tzv. zbytkové klauzule v čl. 9 ústavního zákona o čs. federaci.

– čl. 62 písm. e/ a Nejvyšší soud – čl. 62 písm. f/ Ústavy ČR). Teprve potom můžeme přejít k výkladu obvyčejného zákona, který vůbec pojem kontrasignace nezná.<sup>11</sup>

Především je proto třeba zvážit, zda má nějaký ústavní smysl oddělení vlády od jmenování – a tím i zčásti rozhodování – Bankovní rady. V této souvislosti má zásadní význam odpověď na otázku, proč teprve v poslední době začaly ústavy ve světě tuto problematiku (ústřední banka, cedulová či emisní banka) upravovat i v unitárních státech, kde to nijak nesouviselo s vertikálními kompetenčními vztahy. Odpověď na to nenalezneme především v konstitucionalistické, nýbrž ekonomické literatuře.<sup>12</sup> Naše Ústava v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie a z tohoto hlediska je třeba její ustanovení o ústřední bance státu vykládat. Úspěšnost centrální banky při zajišťování stability měny, jejího kurzu, kontroly míry inflace je výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla za tři až čtyři roky vystavena volební zkoušce svého politického bytí a nebytí. Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období<sup>13</sup> a něco jiného jsou potřeby zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování atd.

Prezident volený na pět let je sice součástí výkonné moci v širším smyslu slova, nepodléhá však politicko-volebním cyklům jako vláda, která přizpůsobuje svou politiku potřebám znovuzvolení (i vláda sebevrahů, jak ji označil její předseda?), nikoli potřebám ekonomických cyklů. Poznávám, že šest let se zdá jako protiváha příliš krátká doba.<sup>14</sup>

Bez přihlédnutí k názorům, podle kterých má ekonomický cyklus vývoje má jinou křivku a zákonitost než politický cyklus, bychom těžko smysl naší ústavní úpravy pochopili. Vynětí Bankovní rady při plnění hlavního úkolu ČNB z definice exekutivy podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR s tím bezprostředně souvisí.

**Z čl. 98 odst. 1 proto možno dovodit následující institucionální záruky existence ČNB jako:**

- ústřední banky státu,
- banky pověřené funkcí péče o stabilitu měny, tj. koruny české,
- nezávislé při plnění ústavních funkcí na exekutivě a legislativě v míře, která zajišťuje splnění jejího hlavního poslání,
- vybavené možností měnově politického uvážení při volbě nástrojů a opatření k dosažení cíle a zajištění proti nadměrným zásahům do tohoto uvážení,
- banky, která vykonává dozor nad ostatními bankami (plyne z pojmu ústřední banky a hlavní funkce ČNB spolu s posláním ostatních bank.<sup>15</sup>

Je věcí další práce na interpretaci, jaké další složky se z tohoto obecného vymezení dovodí (srov. např. pojem právního státu). V tomto případě jde zejména o spojení práva s ekonomickou teorií. Konstitucionalistika a Ústavní soud se zde budou muset vypořádat s otázkou, nakolik jsou ekonomické kategorie a zákonitosti významné pro výklad neurčitých pojmů a generálních klauzulí v právu. Z hlediska pravidel teleologického výkladu o tomto významu nemám pochybností. Uznávám, že takový způsob výkladu by byl z hlediska normativní teorie nepřijatelný, na samém konci 20. století je spojení výkladu ústavy s jinými normativními systémy nutným.<sup>16</sup> Lpění na písmenech ale v daném případě k řešení těžko povede, nutno se řídit účelem úpravy a systematicky ústavu vykládat jako jeden celek.

Jestliže tedy Ústava ČR stanoví jako prerogativu prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady, ze zorného úhlu ekonomické teorie, kterou naše ústava s předstihem ve srovnání i se státy Evropské unie zpracovala, je nutno přiklonit se k závěru, že vlád-

<sup>11</sup> To však neznamená, že bych se stavěl na „šalamounské“ řešení Vrchního správního soudu v Polsku, který tímto způsobem odklidil námitku neplatnosti jmenování prezidentské části Zemské rady pro rozhlasové a televizní vysílání včetně předsedy Rady, neboť nebylo kontrasignováno. Ve věcech sp. zn. II SA 695/94, 696/94, 698 až 712/94 řešil tento soud celou sérii návrhů, které se týkaly nevydání koncese, přičemž jednou z námitek bylo, že rozhodnutí vydal nelegální orgán, neboť nebyl ustanoven platným způsobem. Z rozsáhlejší literatury k tomu např. KRUK, M.: Kontrowersje wokół instytucji kontrasignaty na tle przepisów Mażej Konstytucji. In: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Warszawa 1996, s. 379.

<sup>12</sup> Uvádím alespoň práce z nejnovejší doby, které takto postavení centrálních bank sledují – HAVRILESKI, T.: Restructuring the Fed. Journal of Economics and Business, roč. 1995, č. 2, s. 95–111; SIEG, G.: A model of partisan central banks and opportunistic political business cycles. European Journal of Political Economy, roč. 1997, č. 3, s. 503–516; VAUBEL, R.: The bureaucratic and partisan behavior of independent central banks: German and international evidence. European Journal of Political Economy, roč. 1997, č. 2, s. 201–224; EIJFFINGER, S., Schaling, Eric, Hoeberichts, Marco, Central bank independence: A sensitivity analysis. European Journal of Political Economy, roč. 1998, č. 1, s. 73–88; CROSBY, M.: Central bank independence and output variability. Economics Letters, roč. 1998, č. 1, s. 67–75; MCCALLUM, B.T.: Crucial issues concerning central bank independence. Journal of Monetary Economics, roč. 1998, č. 1, s. 99–112; CURZIO, G.: Money, Trust, and Central Banking. Journal of Economics and Business, roč. 1995, č. 2, s. 217–237.

<sup>13</sup> Politologie má pro tento jev označení tzv. *adversary politics*.

<sup>14</sup> V USA je to tuším 14 let, což je naopak příliš dlouhé z hlediska požadavků čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>15</sup> Vazbu bankovního dozoru a měnové politiky konstatoval v jednom z mála nálezů k této problematice i Spolkový ústavní soud již v roce 1962. Viz sbírku jeho rozhodnutí (BverGE), sv. 14, s. 197, 216n.

<sup>16</sup> Srov. FILIP, J.: Ústavní právo. 1. díl, Brno 1999, s. 53–54.

da je pomocí nekontrasignovaného jmenování všech členů včetně funkcionářů Bankovní rady od tohoto jmenování oddělena a že to odpovídá záměru, vyjádřenému v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR.

## 2.2. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 62 PÍSM. E), F) A J) ÚSTAVY ČR

Ve světle výše uvedených závěrů by bylo též snáze vysvětlitelné i to, proč na rozdíl od jiných nezávislých orgánů s ústavním statutem (Ústavní soud, Nejvyšší soud, NKÚ), nepovažoval ústavodárce za potřebné funkcionáře (guvernér a viceguvernéri) ČNB v Ústavě ČR zmiňovat. Na rozdíl od těchto orgánů zde ani vláda, ani Poslanecká sněmovna nebo Senát nemají mít právně (nikoli politicky a ústavně politicky ve smyslu nepsaných zásad vztahů nejvyšších ústavních orgánů! blíže sub 3.) zajištěný vliv. Členové těchto orgánů nebo jejich funkcionáři jsou ustanovováni do svých funkcí za součinnosti jiných ústavních orgánů nebo ústavních činitelů, pro ČNB však takovou součinnost čl. 98 Ústavy ČR nepředpokládá (např. čl. 97 odst. 2 Ústavy ČR a contrario). Jinak by byla logičtější kontrasignace u všech členů, než u několika funkcionářů (srov. jmenování Ústavního soudu).

## 2.3. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 1 A ČL. 2 ODS. 1 ÚSTAVY ČR

Již první pohled na nejnovější judikaturu, úpravu postavení Evropské centrální banky a nejnovější

závěry konstitucionalistiky vedou k závěru, že princip demokracie jako klíčový pro vztahy mezi voliči a volenými a mezi lidem a státní mocí, zde dostává v podobě ekonomické teorie vážné trhliny.<sup>17</sup> Není-li kontrasignace, není formálně vzato ani přímá vazba mezi vládou a rozhodováním Bankovní rady v tom směru, že by vláda nesla ústavně politickou odpovědnost za takové rozhodování v oblasti hlavního úkolu ČNB. Je pravdou, že svěřením jmenování do rukou jednoho orgánu je neobvyklé. Nicméně i ono v nutné míře zajišťuje demokratickou legitimitu výkonu funkcí Bankovní rady (guvernér nemá výsadní postavení, dirimuje předsedající podle § 7 odst. 1 zákona o ČNB in fine) ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Jde proto svým způsobem o širší problematiku tzv. nezávislých orgánů působících na úseku exekutivy nebo tzv. prostoru zbaveného zásahu ministerstev (ministerialfreier Raum v SRN).<sup>18</sup>

Proto se též v souvislosti s principem právního státu nutno zmínit o postavení ČNB jako právnické osobě veřejného práva či snad veřejnoprávního ústavu, ovšem zcela zvláštního, neboť nepodléhá pokynům a služebnímu dozoru jiné instance, a oblastí hlavního úkolu i právnímu, natož správnímu dozoru.<sup>19</sup> Forma existence však může být rozhodná pro hodnocení zásahů do postavení ČNB (kompetence, smluvní svoboda a vlastnictví) jako právnické osoby veřejného práva. Ústava ČR nezařadila úpravu postavení ČNB do žádné z hlav, určující postavení orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Předpokládá proto její zvláštní právní postavení, kde se mohou jednotlivé státní funkce proplétat. Podle zákona o ČNB je sice i správním úřadem, nikoli však ve své ústavní funkci podle čl. 98 odst. 1. Nepodléhá

<sup>17</sup> Ekonomické studie uvedené v poznámce č. 12 ukazují, že i preference voličů se mohou odchylovat od politiky vedené centrální bankou. Není to ale tak neobvyklé. Podíváme-li se ústavy upravující předmět referenda, najdeme obvykle finanční otázky jako vyňaté z možnosti rozhodování voličů. V otázce nezávislosti jsou nové ústavy zpravidla radikálnější. Všude se ale o míře a vyjádření nezávislosti vede diskuse s exekutivou. Srov. např. nedávnou ruskou zkušenost GEJVANDOV, JA. A.: Kakoj centralnyj bank nužen Rossijskoj federacii? Gosudarstvo i pravo, roč. 1999, č. 8, s. 13–15. Nelze však hovořit o nějakém modelu. Ty ústavy, které vůbec postavení centrální banky upravují, jdou každá svým směrem. Ústavní úprava postavení ústředních bank dosud není z hlediska komparatistiky standardní (např. § 73 Ústavy Finska, čl. 12 IX. kapitoly Ústavy Švédska, čl. 105 Ústavy Portugalska, čl. 88 Základního zákona SRN, čl. 373 Ústavy Kolumbie, čl. 261 Ústavy Ecuadoru, Ústava Polska, která výslovně zakotvuje kontrolu ústřední banky kontrolním úřadem, ale nikoli v oblasti peněžní politiky, čl. 98 Ústavy Švýcarska, který výslovně zakotvuje nezávislost národní banky v oblasti měnové a peněžní politiky, obdobně čl. 73 odst. 3 Chorvatské ústavy, čl. 75 odst. 2 Ústavy Ruské federace). Trend však je stále jasnější. Pokus o novelizaci Ústavy ČR a zákona o ČNB je z tohoto pohledu, nehledě na hodnotící zprávu Evropské komise za rok 2000, krokem zpět.

<sup>18</sup> Ve Velké Británii podle čl. 1 odst. 1 Banking Act 1987 ústřední banka formálně odpovídá Parlamentu, ale vlastní kontrolu provádí specializovaný tribunál a potom soudy (čl. 27 až 31). K tomu blíže DAINITH, T.: Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Some Thoughts on the „Independence“ of the Bank of England. Public Law, roč. 1995, s. 127; MCELLOWNEY, J.F.: Public Law. London 1998, s. 346n., s. 350n., s. 371n.

<sup>19</sup> V SRN tento poměr potvrdil rozsudek Spolkového ústavního soudu v BVerfGE, sv. 62, s. 183, když konstatoval, že Německá spolková banka v důsledku svého ústavněprávního postavení nepodléhá dozoru žádných orgánů exekutivy. Novela zákona o ČNB tento záměr ústavodárce plně nerespektuje, stejně jako evropské právo, kde čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství (ve znění Amsterodamské smlouvy) výslovně stanoví, že při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou nebudou ani Evropská centrální banka, ani národní ústřední banka ani žádný člen jejich orgánů s rozhodujícími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů společenství od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů Evropské centrální banky s rozhodujícími pravomocemi či národních ústředních bank při plnění jejich úkolů. Toto ustanovení bylo z důvodů harmonizace podkladem vládního návrhu novely zákona o ČNB. Výsledný produkt Poslanecké sněmovny však tento záměr výrazně narušil.

proto v této funkci režimu čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů (srov. jeho § 4, kde je správou příslušné oblasti pověřeno Ministerstvo financí a Komise pro cenné papíry), obdobně jako např. Nejvyšší kontrolní úřad, jehož nezávislost Ústava deklaruje výslovně. V žádném případě se proto na ČNB v oblasti jejího hlavního cíle činnosti nemůže vztahovat § 28 tohoto zákona, který zakotvuje zásadu řízení, sjednocování činnosti a kontroly státní správy ze strany vlády (též čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR – vláda jako vrcholný orgán výkonné moci). Nepřímo to plyne i z § 59 zákona o ČNB.<sup>20</sup>

Poznamenávám však, že jde o rozbor a stanovisko k platnému stavu, nikoli o jeho hodnocení de lege ferenda. Není pochyb, že po tomto listopadovém střetu se bude hledat nějaké kompromisní řešení, když naše Ústava v roce 1992 zvolila řešení, které možno označit jako krajní (viz ale sub 3).

#### 2.4. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) VE VZTAHU K ČL. 101 ODS. 4 ÚSTAVY ČR A ČL. 4 ODS. 4 LISTINY (INSTITUCIONÁLNÍ ZÁRUKA)

Konečně bych chtěl na závěr poukázat na další ústavně právní argumenty ve vztahu k výkladu čl. 98 odst. 1 a čl. 62 písm. k) Ústavy ČR. Jde o něco, co se označuje např. jako **institucionální záruka nebo záruka podstaty a smyslu**. Vyjdeme z toho, že ústavní úprava určité instituce nebo institutu směřuje k nějakému cíli. S tím by bylo v rozporu, kdybychom připustili výklad, který povede k negaci této instituce nebo institutu. Jako příklad lze uvést čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, který umožňuje zásahy do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Nikdo ale nepochybuje, že tyto zásahy musí mít svou mez. I po zásahu musí samospráva zůstat samosprávou alespoň v těch nejzákladnějších projevech.<sup>21</sup> Obdobně to platí pro oblast základních práv. Zde je tento princip formulován dokonce výslovně v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

Totéž by mělo platit při výkladu zákonné úpravy NKÚ, soudů nebo i ČNB. Zásahy do jejího postavení sice Ústava ČR připouští (čl. 98 odst. 1 věta druhá in fine), ale z výše uvedeného plyne, že by zákon nemohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění jejího hlavní ústavní funkce. Je však jisté věci výkladu, zda do takového jádra spadá i jmenování guvernéra, dosud ale praxe touto cestou postupovala.

#### 2.5. ZÁKON O ČNB A JEHO VÝZNAM PRO NUTNOST KONTRASIGNACE

Připomeňme si, že do konce roku 2000 bude platit zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB, především jeho ustanovení § 6 v tomto znění, které bude rozhodné pro řešení možného kompetenčního sporu:

(1) *Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernéř České národní banky, dva viceguvernéři České národní banky a další čtyři vedoucí pracovníci České národní banky.*

(2) *Guvernéra a viceguvernéry jmenuje a odvolává prezident republiky.*

(3) *Další čtyři členy bankovní rady z řad vedoucích pracovníků jmenuje a odvolává prezident republiky.*

(4) *Členové bankovní rady jsou jmenováni na dobu šesti roků.*

(5) *S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárního sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorcích a kontrolních orgánech jiných bank a obchodních společností.*

(6) *Člen bankovní rady může být ze své funkce odvolán, jen pokud byl pravomocně odsouzen za trestný čin, nebo podle rozhodnutí bankovní rady pozbyl schopnosti vykonávat svou funkci, nebo na vlastní žádost předanou bankovní radě. Odvolán bude rovněž, ujal-li se výkonu funkce uvedené v odstavci 5.*

V daném případě je ustanovení § 6 odst. 1 až 4 formulováno nejasně. První odstavec, ve kterém je obvykle z hlediska legislativní techniky vymezena obecná zásada, stanoví, kdo je členem Bankovní rady. Pokud by zde bylo pouze toto ustanovení, problémem s možností kontrasignace by nevznikl, neboť zde jsou za členy prohlášeni všichni, kte-

<sup>20</sup> Vztah ústřední banky k vládě se vyvíjí. V SRN od 1999 platí již nejméně třetí verze § 12 zákona o Spolkové bance. Každá další verze byla ve vztahu k vládě vždy volnější. Toto ustanovení zní takto: „*Německá spolková banka je při výkonu svých oprávnění, které jí přísluší podle tohoto zákona, nezávislá na pokynech spolkové vlády. Pokud je to možné při zachování jejího úkolu jako součásti Evropského systému ústředních bank, podporuje obecnou (potřel J.F.) hospodářskou politiku spolkové vlády.*“ Bylo již též vypuštěno z § 13 odst. 2 téhož zákonu suspenzivní veto spolkové vlády vůči bankovní radě. Ve Francii byl v roce 1993 upraveno v čl. 1 odst. 1 příslušného zákoně o Francouzské bance její postavení tak, že formuluje a provádí měnovou politiku s cílem zajistit cenovou stabilitu. Ještě téhož roku bylo ustanovení doplněno o zákaz přijímání instrukcí od vlády. Viz blíže DUPRAT, J.-P.: The Independence of the Banque de France: Constitutional and European Aspects. Public Law, roč. 1995, s. 133n. Ve Velké Británii sice vláda tolik ochoty v zákonodárství neprojevila, ale podnikla řadu administrativní opatření, které de facto posilují nezávislost centrální banky a vymezuji kompetence banky a ministerstva financí s dalším prohlubováním nezávislosti. Viz blíže DAINFITH, T.: Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Some Thoughts on the „Independence“ of the Bank of England. Public Law, roč. 1995, s. 123.

<sup>21</sup> Blíže FILIP, J.: Ústavní právo. 1. díl, Brno 1999, s. 455–456.

ré prezident ustanovuje do funkcí v Bankovní radě. V souladu s čl. 62 písm. k) Ústavy ČR by to znamenalo, že kontrasignace není třeba. Proč ale musely být přidány následující dva odstavce?

Následující dva odstavce rozlišují mezi jmenováním guvernéra a viceguvernéřů a zbývajících čtyř členů (vedoucích pracovníků) Bankovní rady. Tento rozdíl lze vyložit dvojím způsobem, přičemž ve prospěch prerogativy prezidenta republiky možno uvést řadu argumentů:

- a) rozlišení mezi funkcemi je činěno proto, že funkcionáři jako guvernéř a viceguvernéři mohou být jmenováni i mimo oblast vedoucích pracovníků ČNB. Pokud by tomu tak nebylo, byl by prezident ve svém výběru guvernéra a viceguvernéřů omezen a nemohl by do Bankovní rady jmenovat nikoho jiného, než toho, který už je vedoucím pracovníkem ČNB (§ 6 odst. 3);
- b) námitka, že Ústava ČR nezná funkce guvernéra a viceguvernéřů není přesvědčivá. Kromě toho, že jde o rovněž o členy Bankovní rady (a zákon o ČNB je třeba vykládat ve světle Ústavy ČR, nikoli Ústavu ČR ve světle tohoto zákona), je třeba uvést, že Ústava ČR byla přijata 16. prosince 1992, kdežto zákon o ČNB až následující den. Nemohla proto pracovat s pojmy, které zákonodárce vložil do zákona o ČNB až poté, a navíc lze argumentovat tak, že ústavodárce nepovažoval za nutné rozlišovat mezi členy Bankovní rady z hlediska jejich jmenování, když pouze funkční rozdíly v postavení členů Bankovní rady přenechal obyčejnému zákonu;
- c) pokud by měl prezident nezpochybnitelné právo jmenovat členy Bankovní rady bez kontrasignace, kdežto guvernéra a viceguvernéry ano, pak by mohla vzniknout kuriózní situace. Předseda vlády by nebyl výslovně povinen kontrasignovat žádného z prezidentem vybraných členů, takže by Bankovní rada mohla zůstat bez funkcionářů a nebyla by plně schopna rozhodovat podle § 7 zákona o ČNB;
- d) § 6 odst. 2 tak jen vyjadřuje skutečnost, že guvernéř a viceguvernéři nejsou jmenováni (obligatorně) z vedoucích pracovníků, kdežto § 6 odst. 3 tuto skutečnost naopak neústavně zdůrazňuje. O nic více nebo méně by v těchto mylně (i mnou původně) interpretovaných ustanoveních jít nemělo. Jiný smysl § 6 odst. 2 v kontextu ústavní argumentace nemá;
- e) není např. možné, aby byl překroucen smysl ústavní úpravy (v případě kontrasignace) tak, že by se souhlasem vlády bylo možno jmenovat více funkcionářů než řadových členů Bankovní rady, čímž by se Bankovní rada dostala jinou cestou pod kontrolu vlády způsobem, který Ústava výslovně nezamýšlí;
- f) není možné podsouvat ústavodárci a zákonodárci myšlenku, že by v jednom případě nebylo kontrasignace třeba (jmenování guvernéra z nečlenů Bankovní rady *uno actu*), kdežto v případě jeho jmenování ze členů Bankovní rady by vláda tento vliv získala;
- g) další ustanovení § 6 již žádné rozdíly mezi guvernérem a viceguvernéry a dalšími členy z hlediska ustanovení nestanoví. Rovněž podle § 7 odst. 1 zákona o ČNB lze viceguvernéry považovat za členy Bankovní rady;
- h) zvláštní postavení těchto funkcionářů dále plyne z § 7 odst. 1 zákona o ČNB, proto jsou od ostatních členů Bankovní rady odlišeni, neboť ti nemohou být pověřeni předsedáním a nemohou dirimovat v případě rovnosti hlasů při hlasování sudého počtu členů Bankovní rady. To ale neodůvodňuje potřebu kontrasignace jejich jmenování;
- i) zákon o ČNB nikde neříká, na kolik let je jmenován guvernéř. Plyne to ale ze spojení § 6 odst. 4 a § 6 odst. 1. Tam jasně řečeno, že členy rady jsou guvernéř a další členové a že členové (včetně guvernéra) jsou jmenováni na 6 let. Přesuny mezi členy a (vice)guvernéry nic na členství a tím i šestileté lhůtě nemění (viz i níže). Pro všechny tak platí „členská“ pravidla;
- j) protože jmenování členem a guvernérem se děje pouze jedním aktem, přičemž ústava výslovně stanoví, že jmenování členem rady je bez kontrasignace, není logicky možná pozice „chytré horákyne“, kdy je akt kontrasignován a současně kontrasignován není. Pokud by Ústava tyto funkce (jako u Ústavního soudu) znala, mohla být situace jiná. Snad by premiér mohl napsat, že pokud jde o guvernéra, tak kontrasignuje. Jenže kontrasignace není žádný obsáhlý projev, je to prostě spolupodepsání, bez doprovodného povídání. Osobně se domnívám, že žádné výhrady a doplňky u kontrasignace možné nejsou;
- k) námitka, že vláda navrhuje a současně i kontrasignuje např. u udělování státních vyznamenání, není zcela přesvědčivá, byť to argument určitě je. Jde ale o to, že např. ona vyznamenání nenavrhuje pouze vláda (§ 8 zákona č. 157/1994 Sb.). V takovém případě by kontrasignace skutečně poněkud nesystémová.<sup>22</sup> Rovněž tak pověřování vedoucích zastupitelských misí není ideálním příkladem, když stejně jako

<sup>22</sup> Z tohoto hlediska je např. výrazně lepší úprava v § 87 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kdy se vládě nezasílají k vyjádření návrhy, které sama podala.

v řadě jiných věcí má kontrasignace v podstatě podobu samotného návrhu,<sup>23</sup> když hlava státu podepisuje již „spolupodepsaný“ právní akt.

Všechny tyto nejasnosti tak odstraňuje pouze výklad, podle kterého kontrasignace třeba není. Ve skutečnosti je jediný rozdíl ve jmenování členů s funkcemi a bez funkcí v tom, že z hlediska výběru tzv. dalších členů je v případě § 6 odst. 3 prezident republiky omezen (nikoli však kontrasignací!!), kdežto v případě § 6 odst. 2 nikoli.

Stav tedy může být racionálně vyložen přesně opačně, než činí zastánci kontrasignace. Již tento výklad by měl být dostačující. Docházím tak k poněkud překvapivému závěru, že i stávající právní úprava je neústavní, avšak nikoli v § 6 odst. 2, pokud bude přijat navržený výklad, nýbrž v § 6 odst. 3 zákona o ČNB, kde si vedoucí pracovníci ČNB (tehdy Státní banky československé) zřejmě vybojovali určité privilegium, které ale není kryto čl. 62 písm. k) Ústavy ČR a mám pochybnost, zda je též v souladu s čl. 21 odst. 4 Listiny.<sup>24</sup> Prezident ČR bude povinen nepochybně vybírat osoby způsobilé plnit ústavní funkci ČNB podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, což jsou určitě i vedoucí pracovníci ČNB, neměl by být ale omezen na okruh vedoucích pracovníků ČNB, neboť to Ústava ČR neumožňuje.

Na základě uvedeného je proto třeba si ujasnit, zda se vykládá obyčejný zákon nebo Ústava ČR. V daném případě jde o problém výkladu Ústavy ČR. Rozhodující je to, co stanoví v daném případě Ústava sama. Zákon, který by provedenému výkladu Ústavy ČR odporoval, by byl neústavní nebo by musel být vykládán metodou, kterou prosazuje Ústavní soud, tj. metodou ústavně konformního výkladu. Jejím smyslem je vyložit zákon, který umožňuje dvojí výklad tak, aby to:

- neodporovalo ústavě,
- nevyvolalo nutnost rušení zákona.

Přitom se uplatňuje ve vědě stanovisko, že takový sporný zákon lze vykládat proti jeho textu, nikoli ale proti jeho duchu a úmyslu ústavodárce a zákonodárce.<sup>25</sup>

V daném případě je třeba především hledat východiska řešení. Ta nespočívají pouze v čl. 62 a čl. 63 Ústavy ČR, nýbrž především v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR. Na otázku, jaký byl úmysl ústavodárce při úpravě vztahu vlády a ústřední banky státu lze podle

mého názoru dát jednoznačnou odpověď, že takovým úmyslem bylo oddělit ústřední banku státu s jejím úkolem pečovat o stabilitu měny od vlády. Důvody jsou v podstatě jasné a vývoj právní úpravy ústředních bank v tržních ekonomikách v posledním půlstoletí směřuje právě tímto směrem. Je otázkou, zda Ústava ČR v čl. 62 písm. k) zvolila zcela nejlepší řešení. Nicméně je takové, a je třeba z něj vycházet.

Jestliže se v případě probíhajícího sporu o čl. 62 písm. k) a čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR položí otázka, který výklad lépe odpovídá základnímu úmyslu ústavodárce opřenému o výsledky ekonomické vědy, pak dojdeme k závěru, že je to řešení, které odděluje vládu od Bankovní rady. Tímto řešením je výklad, podle kterého de lege lata předseda vlády nebo jím pověřený člen nemůže kontrasignovat takový prezidentský akt a k platnosti takového aktu tudíž není třeba jeho spolupodpisu.

Pro postavení ústředních bank státu se proto prosazuje postupně názor, že jejich nezávislost značí jejich vyloučení nejen ze správního dozoru, nýbrž i z právního dozoru jiným orgánem v oblasti jejich hlavního úkolu (rozhodování ČNB jako správního orgánu je samozřejmě v režimu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR).

Bez ohledu na parlamentní formu vlády tak vláda nenese politickou odpovědnost za rozhodování ČNB při plnění jejího hlavního úkolu, neboť nemá právní (natož správní) prostředky, jak by je mohla (naopak nemůže) ovlivňovat. To, že tyto dva subjekty budou spolu navzájem spolupracovat při zachování vlastních kompetencí, je samozřejmé, a patří to k ústavněprávní kultuře civilizovaných zemí.

Jinou věcí je, zda je toto řešení zcela v pořádku, když jmenování svěřuje do rukou jediného člověka. Jde o specificky české řešení, které však dosud platí. Je ovšem nepsaným pravidlem všech ústav, že se vychází z předpokladu, že funkcionáři státu budou při svém rozhodování dbát kompetencí ostatních orgánů a budou přihlížet k veřejnému zájmu, popř. obecnému zájmu. Není možné, aby pro každou situaci ústava předpokládala speciální řešení a záruky.

### 3. DOSAVADNÍ ÚSTAVNÍ PRAXE

Další velmi důležitý argument spočívá v praxi, která se zde vyvinula. To není jen věc náhody. Nepsaná ústava Velké Británie ve významné části spočí-

<sup>23</sup> Moderní ústavní teorie konce 20. století proto v případě kontrasignace hovoří o tzv. přepólování, kdy si ve skutečnosti hlava státu a vláda vyměnily role. Že tomu ale vždy být nemusí, svědčí způsob vyhlášení prvních voleb do Senátu 15. prosince 1995 (rozhodnutí č. 12/1996 Sb.) a jeho okolnosti. Domnívám se, že postup V. KLAUSE byl příkladem, jak lze i ve střední (a bývalé východní) Evropě řešit spor s hlavou státu.

<sup>24</sup> S ohledem na postavení a funkce Bankovní rady jde i o funkci v quasiorgánu veřejné moci.

<sup>25</sup> Podrobně PRŮMM, H.P.: *Verfassung und Methodik*. Berlin 1977, s. 272, kde se rozvíjí teorie ústavně konformní korektury zákona proti výslovnému textu, ale v souladu s vůlí zákonodárce.



vá právě na tom, že se vytváří ústavní praxe, která je považována časem za závaznou, byť ne soudně vynutitelnou.<sup>26</sup> Není potom možné, a to platí i pro naši situaci, aby některý z orgánů, který je na takové praxi zúčastněn, náhle a nečekaně svůj názor změnil, a tím jiný orgán vystavil do situace, která je právě s ohledem na vytvořenou praxi již těžko řešitelná bez škodlivých následků pro stát a veřejný zájem. Postup vlády v předvečer jmenování guvernéra ČNB je přímo klasickým příkladem. Naopak prezident republiky vládu nezaskočil nečekanou akcí.<sup>27</sup> Vláda dopředu věděla, jak bude prezident republiky postupovat, přesto jeho postup nezpochybnila až do posledních okamžiků. Věcný nebo personální obsah řešení je pak něco jiného.

Ústava ČR je podle mého názoru předpisem, ve kterém je málo napsáno, ale hodně řečeno. Jde proto i o způsob jejího výkladu a dodržování vytvoření ústavní praxe. Od ústavy nikdo rozumný nebude očekávat jednoznačné řešení, a to všech myslitelných situací. Každý ale očekává, že ústavní funkce budou vykonávat osoby, které budou na prvním místě sledovat obecný a veřejný zájem a neohrozí bez závažného důvodu chod státu a jeho pověst. Nejde o to, že by mezi nositeli funkcí nedocházelo ke střetům. Jde ale způsob jejich řešení. V dané věci žádný z aktérů úmyslně nepostupoval neústavně, a tím protiprávně z hlediska psané ústavy, ale postupoval vadně z hlediska nepsaných pravidel, jejichž dodržování se od něj rovněž očekává, ač je nelze soudně vynutit. Není pochyb, že lze změnit výklad ústavy (např. napříště nebude brána demise předsedy vlády jako demise celé vlády, pokud se na „své demisi“ vláda výslovně neunesne), je k tomu ale třeba přistoupit způsobem, které neohrozí činnost a další předpokládaný postup ostatních aktérů ústavního systému.

#### 4. KOMPETENČNÍ SPOR O KONTRASIGNACI PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

S ohledem na rozsah příspěvku mohu učinit jen několik poznámek k tomu, jak je možné v řešení nastalé nepříjemné situace využít Ústavní soud. Podle informací z tisku se měl prezident V. Havel dohodnout

4. prosince 2000 s vládou na tom, že nebudou zpochybněna dosavadní jmenování guvernéru a viceguvernéru, takže návrh bude směřovat k tomu, aby Ústavní soud pro budoucnost objasnil tento kompetenční spor a výklad ústavy. Je třeba upozornit na to, že jmenování může být přezkoumáno i z hlediska možnosti napadení aktů Bankovní rady jako orgánu, který nebyl ustaven v souladu s ústavními předpisy (zákon o ČNB pojem kontrasignace vůbec nezná) nebo jako další velmi pravděpodobná možnost se nabízí přezkoumání ústavnosti § 6 odst. 2 zákona o ČNB v novém znění na základě návrhu prezidenta nebo skupiny poslanců, popř. senátorů.

Pokud se vláda skutečně s prezidentem dohodla (nejde o veřejnoprávní smlouvu), dostala by totiž Ústavní soud do velmi složité situace. Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR Ústavní soud rozhoduje spory „o rozsah“ kompetencí státních orgánů, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Zákon o Ústavním soudu to chápe v § 120 odst. 1 jako spor o samotnou kompetenci.<sup>28</sup> Ve skutečnosti by nešlo o řešení sporu, nýbrž o žádost o výklad *pro futuro*, a to zákon o Ústavním soudu nepřipouští. Bude proto záležet na tom, co vláda (její předseda) bude v petitu návrhu požadovat.<sup>29</sup>

Zvláštností kompetenčních konfliktů je, že se má rozhodnout o tom, který orgán je příslušný k přijetí rozhodnutí. Podle zákona o Ústavním soudu je ale postup rozšířen o možnost zrušit již vydané rozhodnutí, pokud jeho autor nebyl příslušný nebo byl, ale vydal rozhodnutí, ve kterém vyslovil svou nepřislušnost. Zde je ale odchylkou to, že prezident republiky nemůže být považován za nepřislušný orgán, tím může být pouze vláda (její předseda) v rozsahu možné kontrasignace. Předmětem sporu bude, zda je současně příslušný i předseda vlády, a zda tím vzniká ústavně politická odpovědnost vlády za jeho rozhodnutí, která zakládá její aktivní legitimaci.

Další problém proto spočívá pro návrh vlády v tom, že podle Ústavy ČR kontrasignuje předseda vlády nebo jím (nikoli vládou) pověřený člen vlády, nikoli vláda.<sup>30</sup> Ovšem odpovědnost za jejich jednání může nést vláda jako celek. Nebezpečí, že by návrh vlády byl odmítnut jako podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) zá-

<sup>26</sup> Tak již např. DICEY, K. C.: Introduction to the Study of the Constitution. 7. vyd., London 1908, s. 23.

<sup>27</sup> To se zřejmě nedá tvrdit o jeho postupu při jmenování členů Bankovní rady v roce 1999, jak na to též reagoval V. KLAUS.

<sup>28</sup> Dále v případě mezer je třeba podle § 63 zákona o Ústavním soudu použít o.s.ř. a v jeho rámci dokonce zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

<sup>29</sup> Zde vzniká otázka, zda by na základě § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 74n. o.s.ř. bylo možno navrhnout předběžné opatření, kterým by Ústavní soud prezidentovi republiky mohl zakázat do rozhodnutí Ústavního soudu provést jmenování. S ohledem na znění § 125 zákona o Ústavním soudu bych se spíše klonil k názoru, že by to za přiměřeného použití uvedených ustanovení o.s.ř. nebylo možné.

<sup>30</sup> Podle komentáře Ústava ČR. HENDRYCH – SVOBODA, Praha 1997, s. 102 jde o výlučnou pravomoc předsedy vlády, kdežto podle komentáře PAVLÍČEK – HŘEBEK: Ústava a ústavní řád ČR. 1. díl, 2. vyd., Praha 1998, s. 237 tak ale předseda vlády jedná jménem vlády.



kona o Ústavním soudu, je velmi malé. Ústavní soud by měl opět vyjít z teleologického výkladu ustanovení o kontrasignaci. Jejím účelem je podle čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR převzetí odpovědnosti vládou. Vláda proto nemůže být ze sporu o kontrasignaci vyloučena, když se jedná o její právní postavení, bez ohledu na to, že sama nemá právo o kontrasignaci rozhodovat. Jde pouze o oprávnění jejího předsedy.<sup>31</sup>

Na druhé straně, pokud by mělo být jmenování kontrasignováno, má vláda v rukou kontrolní nástroj, kterým může znemožnit, aby se takový akt stal platným. Neměla by tedy obecně vzato důvod, obrátit se na Ústavní soud a mohla by jen zpochybňovat akty Bankovní rady.

Problém je též v tom, že přezkoumat lze jen hotový právní akt. Pokud má být jmenování kontrasignováno, akt hotový není. V takovém případě by guvernér Tůma byl právně stále viceguvernérem. Musel by to ale konstatovat Ústavní soud např. tím, že by návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný, neboť dosud není dokončen proces jeho vzniku ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR. Tím by ale současně dal odpověď na otázku, jaký je současný právní stav. Není však vyloučeno, že někdo napadne hned první rozhodnutí Bankovní rady, které učiní v novém složení.

Pokud bude nalezena cesta, jak věc předložit Ústavnímu soudu k meritornímu rozhodnutí, bude třeba posoudit celou řadu složitých otázek spojených s kontrasignací. To je věc dosud u nás příliš nerozpracovaná. Alespoň namátkou uvádím např. takové problémy, jakými jsou:

- platí dělba moci nejen pro vztah prezidenta a Bankovní rady nebo i pro vztah vláda a Bankovní rada,
- platí princip demokracie z hlediska odpovědnosti vlády nebo jen pro prezidenta, takže zde odpovědnost není,
- existuje lhůta pro podpis,
- má význam, že zákon č. 6/1993 Sb. byl přijat stejnou ČNR den po schválení Ústavy ČR,
- je jmenováním vůbec „právním“ aktem způsobilým kontrasignace,
- je jmenování správním aktem, úkonem ve smys-

lu pracovněprávních předpisů, ústavního práva nebo aktem smíšené povahy,

- může prezident kontrolovat oprávněnost podpisu předsedy vlády,
- kdo má kontrasignovaný akt podepsat jako první,
- lze učinit výhradu nebo lhůtu,<sup>32</sup>
- jaké jsou důsledky nepodepsání,
- půjde o nicotný akt ve smyslu teorie evidentnosti,<sup>33</sup>
- pokud by šlo o akt jen zčásti podléhající kontrasignaci, jak by bylo třeba řešit,
- lze spolupodpis na jmenovací listině nahradit jinak (např. podpisem na pozvánce k jednání vlády) a tímto způsobem zachránit všechna dosavadní jmenování,<sup>34</sup>
- lze jmenování zrušit ex tunc nebo ex nunc atd. atd.?

Tyto otázky však bude muset Ústavní soud řešit jen tehdy, kdyby uznal potřebu spolupodpisu k platnosti jmenování guvernéra a viceguvernéřů, takže přesahují zaměření tohoto příspěvku. Tento příspěvek se proto mohl dotknout jen některých sporných otázek a předložit k diskusi náměty proti kontrasignaci, aniž by si činil nárok na definitivní uzavření jejich katalogu. Současně jsem jím chtěl zdůraznit, jaký význam má ústavní právo v praxi oproti na první pohled jasným ustanovením v teorii.

Celý způsob tohoto sporu se mi jeví slovy klasika „nešťastným“. Proto jakékoli rozhodnutí Ústavního soudu bude špatným rozhodnutím již proto, že k němu nemělo vůbec dojít. Občané u nás (kromě mezinárodní ostudy) pravděpodobně nebudou chápat jakoukoli argumentaci vlády jako snahu o dodržování ústavnosti.<sup>35</sup> Vláda do tohoto boje proto již na počátku nemusí vstupit s čistým štítem ochránce Ústavy ČR, nýbrž (po některých vyjádřeních svých představitelů) jako někdo, kdo uplatňuje zájmy jedné finanční skupiny proti jiným zájmovým skupinám. Proto tento spor nebude mít vítěze. Porážené však má bohužel už nyní.

Nebude ani cen, které by se udílely, když proděláme všichni (nejen kurzem koruny).

<sup>31</sup> Spor mezi předsedou a jím pověřeným členem je těžko myslitelný, neboť z čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR plyne, že předseda vlády může člena vlády pověřit pouze kontrasignací (a ten jí pak musí provést), nikoli tím, aby něco nekontrasignoval. Souvisí to s novou konstrukcí kolektivní odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. Na rozdíl od Ústavní listiny z roku 1920 (a jiných ústav) proto nyní platná Ústava ČR nehovoří o odpovědném členu vlády. Jde o další řešení ve prospěch posílení pozice předsedy vlády a oslabení resortního principu organizace exekutivy na ústřední úrovni.

<sup>32</sup> Podle mého názoru jsou jakékoli výhrady, výminky, lhůty apod. bez právního významu.

<sup>33</sup> V případě neověření volby senátorky D. LASTOVÉCKÉ (I. ÚS 526/98) Ústavní soud stál na stanovisku, že neplatná volba není žádnou volbou, takže mandát nevznikne. Obdobně by bylo třeba chápat obrat „k platnosti zákona“ v čl. 52 Ústavy ČR.

<sup>34</sup> Nemuselo by jít jen o jmenovací dekret, stačilo by, kdyby předseda vlády osobu jmenovanou jako „guvernéra“ nebo „viceguvernéra“ pozval na jednání vlády podle § 11 zákona o ČNB, a toto pozvání podepsal a takovou praxi zachovával. Tím by přebíral odpovědnost za akt prezidenta republiky jiným stejně z hlediska smyslu kontrasignace hodnotným postupem.

<sup>35</sup> Konečně vláda a její poslanci hlasovali za novelizaci § 6 odst. 2 zákona o ČNB, která je v tak zřejmém rozporu s Ústavou ČR, že se o tom ani nevedou diskuse. Přitom Ústavní soud dostane při řešení této otázky jistě příležitost k tomu, aby se vyjádřil i k otázce kontrasignace, a to pro futuro, jak plyne výslovně z § 71 odst. 2 až 4 zákona o Ústavním soudu.

## SUMMARY

*Article examines some constitutional aspects of jurisdictional dispute concerning the appointment of the new governor of the Czech National Bank, which arose in the end of the year 2000 between the President of the Republic and government. Author step by step shows reasons in favour of the standpoint, that countersignature is not needed. Constitutional provisions is to be interpreted according their object and like one whole. Sense of the regulation of the Czech central bank in the Constitution is its separation from the executive power immediately depending on electoral results and preservation of its independence by fulfilling its prima-*

*ry purpose – maintenance of the stability of the currency in the shape of currency (monetary) political discretion. Author also refers to mistaken interpretation of the constitutional provisions concerning appointment of the governor of the Czech National Bank and background its genesis. Further the article deals with the question of constitutional conventions and their significance for constitutional practice. Finally the author deals with deficiently explored question of the resolving of jurisdictional disputes on trial and with standing to sue of the government in future dispute.*

(Článek byl ukončen k 7. 12. 2000).