

TEORETICKÉ PROBLÉMY ÚSTAVNÍHO PRINCIPU NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

MICHAL TOMÁŠEK

V posledních letech se v teorii práva stále častěji a častěji setkáváme se situací, kdy intenzivní ekonomické procesy silně ovlivňují právní myšlení a následně tvorbu práva. Vztah ekonomie a práva v rychle se měnící společnosti je tak podložen řadou konkrétních případů, mezi nimiž vývoj obsahu a rozsahu ústavního principu nezávislosti centrální banky představuje typickou ukázkou, jak ekonomie, konkrétněji řečeno takové makroekonomické hodnoty jako stabilita měnová či cenová nebo hospodářský růst, působí na obsah dříve vymezených právních pojmů směrem k nové kvalitě. Celý tento vývoj je nutno vnímat samozřejmě v kontextu našeho připravovaného vstupu do EU, kde i v evropském právu princip nezávislosti centrální banky zaznamenal nové parametry, a to zvláště v souvislosti se vznikem Evropské centrální banky a se zavedením jednotné měny euro ve dvanácti evropských zemích¹.

1 NEZÁVISLOST OSOB A NEZÁVISLOST INSTITUCÍ

Úvodem dlužno říci, že nejen obsah i rozsah pojmu nezávislosti centrální banky, ale i sama jeho podstata jsou pod značným tlakem veřejnosti, a to především díky působení sdělovacích prostředků. Je totiž až překvapující, jak některé termíny, právní vědou používané až s rutinní samozřejmostí, nabývají díky aktuální medializaci nový náboj a stávají se předmětem zájmu širší, neprávnické veřejnosti. Mezi takové termíny patří v poslední době pojem „nezávislost“, který si ve veřejnosti vydobyl popularitu zejména díky krizi v České televizi na přelomu let 2000/2001. Boj o nezávislost České televize vynesl slovo „nezávislost“ do ještě větších mediálních výšin než několik měsíců předtím spor o nezávislost centrální banky. Co je tedy na tradičním právním termínu „nezávislost“ tak vzrušující a co je na něm nové ve srovnání s dobou před dvěma sty lety, kdy se začal poprvé používat ve spojitosti s nezávislostí soudů?

¹ Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko a Španělsko.

1.1 OBECNÝ POJEM NEZÁVISLOSTI

Chceme-li zkoumat dynamiku sémantického obsahu nezávislosti centrální banky, je dobré vyjít nejprve z obsahu a rozsahu uvedeného pojmu, a to na porovnání s obsahem a rozsahem pojmu nezávislost v obecném jazyce². Sémantická analýza pojmu „nezávislost“ v obecném jazyce označuje nedostatek závislosti. Závislost je definována jako ovlivňování nebo řízení jednoho subjektu druhým nebo alespoň propojenost mezi dvěma subjekty³. Nezávislost tedy v jazyce obecném znamená nedostatek propojenosti mezi dvěma subjekty, čili nedostatek ovlivňování nebo řízení jednoho subjektu druhým. Na tomto místě budiž také **odlišena nezávislost osoby od nezávislosti instituce**, což nejsou pojmy totožné. Na druhé straně si lze stěžít představit nezávislost instituce bez nezávislosti těch, kdo jejím jménem vystupují. Nelze si tedy například představit nezávislost soudů bez nezávislosti soudců. Přesto nejsou oba pojmy totožné. Jestliže však například naše Ústava hovoří v článku 81 o nezávislých soudech a v článku 82 o nezávislých soudcích, neznamená to, že jde o pojmy oddělené, nýbrž o pojmy souvztažné⁴. Tyto dva pojmy lze považovat za komponenty širšího pojmu „soudcovská nezávislost“, který v sobě zahrnuje jak nezávislost soudů, tak nezávislost soudců. Zásada souvztažnosti nezávislosti instituce a těch, kdo jejím jménem jednají, platí *mutatis mutandis* i v jiných oblastech, kupříkladu u nezávislosti centrální banky. Například ustanovení Smlouvy o ES⁵, vztahující se k nezávislosti Evropské centrální banky, tedy k nezávislosti instituce, zakazují jak Evropské centrální bance jako instituci, tak členům jejích orgánů s rozhodovacími pravomocemi, čili osobám, přijímat nebo požadovat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu⁶. Souvztažnost nezávislosti instituce a nezávislosti jejích představitelů je tu tedy patrna na první pohled.

V argumentaci proti „zneužívání“ pojmu „nezávislost“ se u nás v posledních měsících zhusta objevovalo tvrzení, že není absolutní nezávislosti a absolutně nezávislého subjektu, protože každý subjekt je nějak ovlivněn. Taková premisa ovšem platí toliko tehdy, jde-li o nezávislost osoby. Nezávislé instituce nemají vědomí ani podvědomí, resp. jejich vědomí či podvědomí je určováno množinou vědomí či podvědomí těch,

² K aplikaci této teoretické metody podrobněji např. v dílech V. Knapp, A. Gerloch, Vědecké metody poznání práva, Praha 1982 nebo v knize M. Tomášek, Překlad v právní praxi, Praha 1998.

³ „Dependent: determined or conditioned by another, relying on another for support“, Webster's Dictionary (1963); „Dépendant: être dans certain rapport qui enchaîne une chose à l'autre“, Dictionnaire de la langue française (1958); „Abhängig: durch etwas bedingt, bestimmt, von etwas entscheidend beeinflusst“, Duden – Das große Wörterbuch der deutschen Sprache (1976).

⁴ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol., Komentář k Ústavě České republiky, Praha 1997, str. 131.

⁵ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (Římská smlouva) pozměněná na základě Jednotného evropského aktu ze 17. a 28. února 1986, pozměněná a přejmenovaná jako Smlouva o Evropském společenství na základě Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (Maastrichtská smlouva) a pozměněná a přečíslovaná na základě smlouvy z 2. října 1997 (Amsterodamská smlouva). Nové číslování dle Amsterodamské smlouvy je použito i v této stati.

⁶ Článek 108 Smlouvy o ES zní: „Při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností, svěřených jim touto smlouvou, nebudou ani ECB ani národní centrální banka ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů“.

kdo jejich jménem vystupují. V tom se dokonale naplňuje shora popsáný princip souvztáhnosti nezávislosti osob a nezávislosti institucí. Je-li tedy nezávislým subjektem konkrétní osoba, pak je prý vždy ovlivněna například vzděláním, politickým smýšlením nebo prostředím, v níž vyrůstala. Domnívám se, že takový argument je sice pravdivý, ovšem nevystihuje přesně podstatu věci, resp. podstatu pojmu nezávislost. Vliv vnějších faktorů na podvědomí jednotlivce a následný vliv tohoto podvědomí na jeho rozhodování není totožný s bezprostředním vlivem vnějších faktorů na okamžité jednání takového jednotlivce. **Pravou nezávislostí** tedy dle mého názoru je právě vyloučení přímé provázanosti mezi rozhodováním jednotlivce a bezprostředním působením vnějších faktorů, zejména politických, neboť o ně v první řadě jde. **Nepravou nezávislostí** je vztah podvědomí jednotlivce k jeho volným aktům s tím, že ono podvědomí je ovlivňováno předchozími zkušenostmi, znalostmi či vzděláním tohoto jednotlivce. Zatímco pravou (přímou) závislost jednotlivce na třetích subjektech lze právem usměrňovat a dokonce zakazovat, závislost nepřímou (nepravou) lze prostředky práva postihnout jen velmi těžko a ještě hůře lze její zákaz právem vymáhat a sankcionovat.

1.2 INSTITUCIONÁLNÍ A VOLNÍ ASPEKTY SOUDCOVSKÉ NEZÁVISLOSTI

Dle autorova názoru je vhodným podkladem pro vymezení pojmu nezávislosti centrální banky jeho porovnání na nezávislosti soudcovské. Ta je nepochybně historicky nejstarší formou nezávislosti. Soudcovská nezávislost obsahuje jak nezávislost soudů, tak nezávislost soudců a nejjednodušeji řečeno, znamená **institucionální oddělení** soudů od jiných orgánů, pokud jde o soudy, a samostatnost soudce při rozhodování⁷. Zajištění ochrany soudcovské nezávislosti v českém právním řádu ve smyslu článku 82 Ústavy ČR nebo § 14–17 Občanského soudního řádu je postaveno na požadavku, aby soudce nepřipustil žádné vnější vlivy na své rozhodování. K tomu, aby byl soud způsobilý poskytnout náležitou ochranu subjektivnímu právu nebo zákonem chráněnému zájmu, uplatněnému v konkrétní věci, je třeba vyloučit všechny vnější vlivy na jeho rozhodování. Žádný orgán státní moci, žádná úřední osoba ani jakákoliv organizace, včetně politických, nesmějí dávat v konkrétních věcech soudcům příkazy, avšak ani vyjadřovat jakákoli očekávání, doporučení nebo představy o tom, jak má soud rozhodnout. Soudci jsou při výkonu funkce **nezávislí osobně i funkčně**. Ten, kdo by působil na soudce, aby porušil své povinnosti v řízení před soudem, dopouští se trestného činu zasahování do nezávislosti soudu podle § 169a tr. zák. Podle § 1, odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb. o právu petičním jsou zakázány i petice, jimiž by se zasahovalo do nezávislosti soudu. Ochrana nezávislosti soudců slouží i ustanovení, jimiž se zakazují shromáždění v okruhu 100 m od budovy Ústavního soudu.

Součástí nezávislosti soudce je ovšem i nezávislost nepřímá (nepravá), kterou raději označujeme pojmem „nepodjatost“, nebo též „nestrannost“⁸. Soudce podle této zásady nesmí mít žádný vztah k věci nebo k účastníkům řízení a z hlediska jeho závislosti na

⁷ K tomu bližze srov. např. Rubeš, J., Autorita a prestiž soudů a soudců, Právní praxe č. 8/1993 nebo Zoulik, F., Právní stát a soudcovství, Všechno 1/1991.

⁸ Mikule, V., Sládeček, V., Ústavní soudnictví a lidská práva, Codex, Praha 1994.

poznání věci musí vycházet toliko z důkazů předložených při řízení, popřípadě z obecně známých skutečností. Soudce tedy nesmí být podle této zásady závislý ani „vnitřně“ ve svém vědomí či podvědomí na základě konkrétních věcných poznatků získaných jinak, než v průběhu řízení.

U soudce se nicméně předpokládá další vnitřní vazba, totiž na právnické vzdělání a na soudcovskou zkušenost. Vztah soudce a odborných poznatků je velmi relevantní otázkou evropského práva, pokud jde o soudce Evropského soudního dvora. **Evropský soudní dvůr** se jako nadnárodní orgán odlišuje od institucí soudnictví mezinárodního. Je institucionálně i funkčně koncipován jako soud na členských státech nezávislý, který je při svém rozhodování vázán zásadně evropským právem. Proto jsou také judikáty Evropského soudního dvora pro členské státy EU nejen závazné, ale i vynutitelné. Evropský soudní dvůr je nezávislý na ostatních orgánech EU. Soudci Evropského soudního dvora jsou na těchto orgánech rovněž nezávislí, čili pro jejich nezávislost na třetích subjektech platí to, co platí pro soudce ve všech demokratických a právních státech. Také z hlediska vnitřní nezávislosti, čili nepodjatosti, platí to, co bylo řečeno výše. Nicméně soudci Evropského soudního dvora jsou nadto nezávislí na právu a právním vědomí státu, odkud pocházejí. Při svém rozhodování se mají řídit jen evropským právem, jsouc vázání aplikační předností evropského práva před právem členského státu. Jak konstatoval Evropský soudní dvůr ve věci **Costa/Enel**⁹, právu vytvořenému Smlouvou o ES, a proto plynoucímu z autonomního právního pramene, nemohou vzhledem k jeho zvláštnostem předcházet žádné vnitrostátní právní předpisy jakéhokoliv druhu, nemá-li mu být odňat charakter práva Společenství a nemá-li být zpochybněn vlastní právní základ Společenství. Tím, že podle ustanovení Smlouvy o ES členské státy vyhradily práva a povinnosti, které byly do té doby podřízeny jejich vnitrostátním právním řádům, právní úpravě Společenství, omezily tyto státy definitivně svá výsostná práva, což nemůže být pozdějším ustanovením navráceno do původního stavu. Tento názor byl potvrzen a nadále rozvinut mnoha pozdějšími rozhodnutími¹⁰. Evropský soudní dvůr v nich zdůraznil, že aplikační přednost norem evropského práva platí pro veškeré právo ES, nezávisle na kvalitě příslušného právního ustanovení, tedy Evropský soudní dvůr používá princip aplikační přednosti také vůči národnímu ústavnímu právu, a to i tehdy, jestliže příslušné vnitrostátní právo bylo vydáno později než předmětné právo Společenství.

Z hlediska vlivu na vnitřní nezávislost soudce je ovšem třeba upozornit, že princip aplikační přednosti se nevztahuje toliko na soudce Evropského soudního dvora, nýbrž také na soudce národní. Národní soudce kterékoliv instance je na základě přednosti práva Společenství nejen oprávněn, a dokonce povinen neaplikovat normu vnitrostátního práva, pokud dle jeho názoru odporuje normě evropského práva. Podle rozhodnutí ve věci **Simmenthal**¹¹ nemusí při takové úvaze ani vyčkat až takový rozpor odstraní zákonodárce nebo ústavní soud.

⁹ Evropský soudní dvůr v právní věci 6/64 Flaminio Costa v. Ente nazionale Energia elettrica impresa gif della Edisonvolta, SbSD 1964, str. 1141.

¹⁰ Zejména rozhodnutím Evropského soudního dvora v právní věci 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mgH Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide – und Futtermittel, SbSD 1070, str. 1125 nebo rozhodnutím Evropského soudního dvora v právní věci 106/77 Simmenthal S. p. A. Monza v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, SbSD 1978, str. 629.

¹¹ Viz supra.

Právní systémy členských států EU jsou velmi staré, jejich kořeny sahají vesměs hluboko do tradic římského práva. Jsou však i rozdílné ve svém vývoji, takže skýtají jak systém kontinentálního práva v jeho románské i germánské podobě, tak systém obyčejového práva angloamerického v jeho podobě britské či irské. Jsou tu i státy poznamenané diskontinuitou ve vývoji demokratického právního státu, zejména Španělsko, Portugalsko a Řecko. Jeví se proto jako pravděpodobné, že soudci z různých států mohou mít podvědomý sklon cítit se vázání právním myšlením, z něhož vzešli. Navíc také proto, že právo ES existuje jako samostatný právní řád teprve čtyři desetiletí; řada jeho principů prošla rychlým a zásadním vývojem a řada z nich představuje pro právníky nový prvek, s nímž se sice mohou ztotožnit, ale třeba už hůře sžít.

Evropská unie je koneckonců právním společenstvím a členské státy a jejich instituce se tedy nijak nemohou vymykat kontrole slučitelnosti svých aktů se zřizovacími smlouvami ES/EU. Té se nevyvíkají ani instituce komunitární. Při kontrole takové slučitelnosti je hlavním nástrojem soudců interpretace a aplikace komunitárního práva. Ty jsou vedeny podle určitých zásad, jimiž jsou jednak všeobecné zásady právní, společné všem právním řádům členských zemí, a zásady zvláštní, typické pro právo komunitární. Zvláštní zásady práva jednotlivých členských zemí by měly být z interpretace prováděné Evropským soudním dvorem vyloučeny. Výběr zvláštních interpretačních a aplikačních zásad je ovlivňován hlavně skutečností, zda Evropský soudní dvůr posuzuje rozhodnutí čistě právní (např. žalobu proti porušení Smlouvy o ES) nebo rozhodnutí s politickými prvky (např. rozpor mezi komunitární a národní akcí k dosažení určitého cíle). **Poměr mezi soudním a politickým rozhodováním** je problémem dosti delikátním. V právním společenství je dost obtížně představitelné, že by se politická rozhodnutí mohla vymaňovat z roviny zákonnosti a tím i z nejvyšší kontroly nezávislým soudem. Z ústavního soudnictví USA je sice známa doktrína „výlučně politických otázek“, která umožňuje soudci vyhnout se jejich posuzování podle čistě právních kritérií, nicméně tato doktrína má v praxi komunitárního soudnictví nulový vliv a není tam koneckonců ani transponovatelná. Smlouva o EU přispěla v roce 1992 k vyřešení vztahu soudního posuzování politických otázek definováním principu subsidiarity v článku 5 Smlouvy o ES, jakožto principu pro rozhodování v rovině politické i soudní.

1.3 SROVNÁNÍ SOUDCOVSKÉ A BANKÉŘSKÉ NEZÁVISLOSTI

Nezávislost bankéřů a bank je jedním z předpokladů úspěšného fungování tržní ekonomiky¹². Ovšem zákaz politických orgánů a orgánů státní moci působit na komerční bankéře třeba při poskytování úvěrů není přímo nikde zákonem stanoven. Ve fungující tržní ekonomice by měla být taková nezávislost komerčních bankéřů podložena zásadami etiky bankovního podnikání a koneckonců také kontrolními funkcemi akcionářů a vlastníků banky vůči těm, kdo by poskytovali třeba komerčně nevýhodné úvěry na politickou objednávku. Jistou vzdálenou mez tako-

¹² Srov. např. W. Weber, Die Kompetenzverteilung im Europäischen System der Zentralbanken bei der Feststellung und Durchführung der Geldpolitik, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1995, S. 55ff.

vému jednání vyjadřuje rovněž ustanovení § 250b tr. zák. o úvěrovém podvodu. V komerčním bankovníctví se klade poměrně značný důraz na vnitřní nezávislost těch, kdo mají přístup k privilegovaným či citlivým informacím, což se v evropském právu označuje pojmem „insider“. Právní úprava směřující proti zneužívání privilegovaných informací v obchodním styku je ve členských státech EU, jakož i v právu ES, výsledkem diskusí o tomto hospodářském i právním problému, které vyústily přijetím příslušné konvence Rady Evropy v roce 1989. Evropská společenství reagovala tehdy spontánně přijetím **směrnice Rady ES ze 13. listopadu 1989, kterou se koordinují předpisy o obchodování osob s privilegovaným přístupem k interním informacím, č. 89/592/EHS** (dále jen směrnice proti zneužívání privilegovaných informací).

Také v našem právním řádu se příslušná konvence Rady Evropy svým způsobem odrazila, a to v § 128 českého trestního zákona jako „zneužívání informací v obchodním styku“. Shodně jako v právní úpravě evropské považuje náš trestní zákon za objekt nedovoleného jednání porušování hospodářské kázně, pokud jde o zacházení s privilegovanými informacemi, které někdo získá z titulu svého postavení, a pokud jde o zneužívání volné soutěže. Rozdíl je v tom, že naše právní úprava jako úprava trestněprávní má hodnotu sankční, kdežto úprava směrnicí proti zneužívání privilegovaných informací má hodnotu preventivní. Jistou snahou českých zákonodárců o prevenci proti zneužití privilegovaných informací v bankovníctví je **zákon č. 21/1992 Sb. o bankách** ve znění pozdějších předpisů. Podle § 18, písm. 1 tohoto zákona nesmí komerční banka provádět s osobami, které k ní mají zvláštní vztah¹³, obchody, které vzhledem ke své povaze, účelu nebo riziku by nebyly provedeny s ostatními klienty.

Evropský systém nezávislosti na privilegovaných informacích je ovšem daleko propracovanější. Podle směrnice proti zneužívání privilegovaných informací je takovou interní (privilegovanou) informací **nezveřejněná, přesná informace, týkající se jednoho nebo více emitentů obchodovatelných cenných papírů, která by v případě svého zveřejnění mohla významně ovlivnit cenu příslušného cenného papíru**¹⁴. Za osoby s privilegovaným přístupem k interním informacím se ve smyslu směrnice proti zneužívání privilegovaných informací považují osoby, které jako členové správních, řídicích nebo dozorčích orgánů emitenta, jako kapitáloví účastníci emitenta nebo

¹³ Za osoby, které mají k zvláštní vztah k bance se podle § 19, odst. 1, zákona o bankách považují:

- a) členové statutárního orgánu a vedoucí zaměstnanci banky;
- b) členové dozorčí rady banky;
- c) právnické osoby mající kontrolu nad bankou, jejich hlavní akcionáři a členové vedení těchto společností;
- d) osoby blízké členům statutárního orgánu, dozorčí rady, vedoucím zaměstnancům banky a osobám majícím kontrolu nad bankou;
- e) právnické osoby, ve kterých některá z osob uvedených pod písmeny a), b) a c) má podíl na základním jmění přesahující 10 %;
- f) hlavní akcionáři banky a jakákoliv právnická osoba pod jejich kontrolou;
- g) členové bankovní rady České národní banky;
- h) právnické osoby, nad kterými má banka kontrolu.

¹⁴ Mezi takové obchodovatelné cenné papíry počítá směrnice akcie, dluhopisy, jakož i cenné papíry rovnocenné akciím a dluhopisům; smlouvy nebo práva na upsání, koupi nebo prodej takových cenných papírů; smlouvy o lhůtních obchodech, přednostních právech a finančních lhůtních obchodech týkající se takových cenných papírů; indexní smlouvy týkající se takových cenných papírů, pokud jsou přijaty k obchodování na trhu, který je řízen a kontrolován orgány uznanými orgány veřejné správy, pravidelně funguje a je přímo nebo nepřímo přístupný veřejnosti.

proto, že mají přístup k takovým informacím vzhledem k výkonu svého zaměstnání, povolání nebo svých povinností, jsou nositeli interních informací. Za nedovolené jednání takových osob se přitom považuje využití těchto informací s plným vědomím s tím, že nakoupí nebo prodají na svůj účet nebo na účet třetí strany buď přímo nebo nepřímo obchodovatelné cenné papíry emitenta nebo emitentů, jichž se dané informace týkají¹⁵. Členské státy EU zakazují každé takové osobě, aby sdělovala interní informace jakékoliv třetí straně, pokud takové sdělení není součástí běžného výkonu zaměstnání, povolání nebo povinností a aby doporučovala třetí straně nebo pro ni obstarávala na základě takových interních informací nákup nebo prodej obchodovatelných cenných papírů k obchodování na jejich trzích s cennými papíry.

Směrnice proti zneužívání privilegovaných informací v obchodním styku je sice zaměřena na druhotný trh s obchodovatelnými cennými papíry, ale hraje svou významnou úlohu právě při financování ekonomických činitelů. Aby příslušné finanční toky mohly plnit účinně svoji úlohu, která do velké míry závisí na důvěře investorů a klientů bank¹⁶, musí být zajištěno, že všechny subjekty mají v uvedeném procesu stejné postavení a že budou chráněni proti nepatřičnému využívání, či spíše zneužívání interních informací. Protože zvýhodňování určitých investorů oproti jiným a obchodování osob s privilegovaným přístupem k interním informacím může takovou důvěru podkopat a ohrozit tak nerušené fungování trhu, bylo zapotřebí přijmout nezbytná opatření pro potírání obchodování osob s privilegovaným přístupem k interním informacím.

Nezbytnou součástí nákupu nebo prodeje cenných papírů je předchozí rozhodnutí koupit nebo prodat ze strany osoby, která podniká jednu nebo druhou z těchto transakcí, a proto realizace tohoto nákupu či prodeje sama o sobě nepředstavuje využití interních informací. Burzovní specialisté, orgány oprávněné jednat jako protistrana nebo burzovní makléři, mající interní informace, se v obou případech omezují na provozování svého běžného podnikání s nákupem nebo prodejem cenných papírů nebo na realizaci určitého příkazu, což by samo o sobě nemělo být považováno za využití příslušných interních informací a za projev vnitřní závislosti. Rovněž tak provádění transakcí za účelem stabilizace nových emisí nebo sekundárních nabídek obchodovatelných cenných papírů by nemělo být samo o sobě považováno za využívání privilegovaných informací. Za interní privilegované informace nelze ani pokládat odhady dovozené z veřejně dostupných údajů a jakékoliv transakce uskutečněné na základě takových odhadů nepředstavují obchodování osob s privilegovaným přístupem k interním informacím ve smyslu příslušné směrnice ES. Ta se rovněž nevztahuje na poskytování interních informací určitému státnímu orgánu proto, aby mohl zajistit dodržování ustanovení této směrnice nebo jiných platných ustanovení.

¹⁵ To se však nevztahuje na transakce prováděné při realizaci měnové či devizové politiky nebo správy veřejného dluhu suverénním státem, jeho centrální bankou nebo jiným, státem k tomu určeným orgánem nebo osobou za ně jednající. Členské státy mohou rozšířit tuto výjimku na členské státy federace nebo na obdobné místní orgány, pokud jde o správu jejich veřejného dluhu.

¹⁶ K tomu podrobněji v monografii M. Tomášek, *Evropský systém ochrany bankovního klienta*, Praha 2001.

2 NEZÁVISLOST CENTRÁLNÍ BANKY JAKO INSTITUCIONÁLNÍ ODDĚLENÍ

Předchozí poměrně obšírný komparativní exkurs vymezil nezávislost jako institucionální oddělení. Oddělení volní má vůči institucionálnímu oddělení akcesorickou povahu. To je dle autorova názoru zorný úhel i pro posuzování ústavního principu nezávislosti centrální banky. Také náš Ústavní soud při posuzování rozsahu pojmu nezávislost centrální banky¹⁷ si byl vědom, že zde právo navazuje na ekonomickou teorii, a proto je možné využití ekonomických kategorií pro výklad neurčitých pojmů a generálních klauzulí v ústavním právu¹⁸.

2.1 VZTAH CENTRÁLNÍ BANKY K DĚLBĚ MOCI

Politologickým východiskem ústavní konstrukce centrální banky je teorie dělby moci, podle které nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu. Historická zkušenost ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací. Klasický příklad překonávání finančních potíží vlád prostřednictvím inflačních emisí peněz má v moderní historii mnoho dalších variant. Reakcí na tyto zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy. Tento vývoj začíná fakticky převládat ve všech demokratických státech s tržním hospodářstvím. Ústavní zakotvení samostatného postavení ústřední banky však nalézáme jen v nejnovějších ústavách. Do této skupiny patří i Ústava České republiky a je za to v mezinárodních srovnáních pozitivně hodnocena. Obsahové složky ústavního postavení ústřední banky státu se proto dají dovodit přímo z Ústavy ČR samotné, a tak ukázat, kdy zákonodárce, zmocněný k úpravě podrobností, nemůže jít mimo tento obsah. Není sporu o tom, že do činnosti České národní banky lze zasahovat zákonem, jak se praví v článku 98 Ústavy ČR, tento zákon však nesmí být v rozporu s obsahem hlavního cíle této banky. Z toho tedy nelze dovodit, že by zákon mohl přijmout řešení, které by bylo zásahem, nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní ústavní funkce. Tím by ústavní úprava postavení centrální banky ztratila svůj původně zamýšlený účel. Ústavní soud proto ve věci nezávislosti centrální banky zaujal stanovisko, že ústavní základ nelze negovat bez ohledu na zmocnění zákonodárce k další zákonné úpravě, obdobně jako je tomu v případě základních práv v čl. 4 odst. 4 Listiny (záruka podstaty a smyslu)¹⁹.

Moderní teoretické poznatky, včetně úvah o obsahu a rozsahu ústavního principu nezávislosti centrální banky tak ukazují, že klasická **triáda dělby moci** je překonána, a proto sotva obstojí protiargumenty založené na srovnávání se staršími „klasickými“

¹⁷ Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb.

¹⁸ M. Tomášek, Ústavní soud o nezávislosti centrální banky, *Evropské a mezinárodní právo* č. 7–8/2001.

¹⁹ Tento přístup k vztahu ústavního a zákonného předpisu již vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/93 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, s. 51).

ústavami, ve kterých se o nezávislé bance nepíše prostě proto, že ekonomická teorie v době, kdy byly přijímány, ještě dostatečně nepopsala nebezpečí monetárních manipulací exekutivou. Toto rozšiřování a změny konstitucionality (potřeby a vhodnosti regulace ústavními předpisy) pokračuje s ekonomickým a technologickým vývojem. Vedle klasické trojčlennosti dělby moci se tak postavení ústřední banky státu může vyjmát jako cosi přirozeného. Obdobně je možno předvídat, že se například v nejbližší době dočkáme i diskuse o potřebě ústavního zakotvení nějaké „nejvyšší mediální rady“. Mocenský význam hromadných informačních prostředků je nepochybný, a proto vývoj práva musí reagovat na vývoj reálného života.

Ústavní teorie o rozšiřování triády dělby mocí nejsou přitom tak docela nové. Kupříkladu v dějinách čínských právních a politických učeních nacházíme teorii, v níž se zakladatel moderní Čínské republiky z roku 1911 **dr. Sunjatsen** (1866–1925) snažil hledat spojnici mezi nejvýznamnějšími „západními“ právními a filozofickými idejemi a nejlepšími idejemi čínského právního myšlení a vytvářel z obojího nový model čínského práva. Tak například k Montesquieuově myšlence dělby tří mocí, zákonodárné, výkonné a soudní přidal ještě z čínských tradic moc kontrolní a zkušební a vytvořil příslušný mechanismus, který byl nakonec vepsán do ústavy Čínské republiky z roku 1935²⁰.

2.2 NEZÁVISLOST CENTRÁLNÍ BANKY VE SVĚTLE JEJÍHO ÚSTAVNÍHO CÍLE

Od pojmu funkce centrální banky je ve smyslu českého ústavního pořádku potřeba odlišit pojem „**cíl centrální banky**“. Ústava ČR ve svém článku 98 donedávna říkala, že „hlavním cílem její činnosti (t. j. činnosti ČNB, pozn. aut.) je péče o stabilitu měny“. Evropské právo naproti tomu vymezuje v článku 105, odst. 1 jiný cíl centrální banky, totiž **udržovat cenovou stabilitu**. Tím se naše úprava od evropské právní úpravy odlišovala a všechny snahy zmodernizovat platný zákon o ČNB v duchu Smlouvy o ES narážely na rozpor s naší Ústavou. Proto byla přijat **ústavní zákon č. 448/2001 Sb.**²¹, jímž byl nově definován cíl České národní banky tak, že „*hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu*“. K tomu dlužno dodat, že evropské pojetí orientace centrální banky na cenovou stabilitu je nepochybně modernější než naše dřívější pojetí její orientace na stabilitu měnovou. Cílování cenové stability umožňuje totiž centrální bance daleko lépe prognózovat inflaci, především díky objemu peněžní zásoby a zároveň používat z předstihem a tedy i daleko efektivněji nástroje měnové politiky. Cílování na měnovou stabilitu je z monetárního hlediska v dnešních podmínkách zastaralé, neboť je závislé nikoliv na prognózování inflace dle peněžní zásoby, nýbrž na inflaci již dosažené. Při tvorbě naší Ústavy na přelomu let 1992–93 nebyla vzata inspirace ze článku 105 Smlouvy o ES, která už tehdy, dne 1. listopadu 1993, vstoupila v tomto znění v účinnost. Ústava ČR v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie, podle které je úspěšnost ústřední banky státu při

²⁰ Podrobněji srov. např. M. Tomášek, Právní systémy Dálného východu, II. část, Nový Orient č. 8/1999.

²¹ Ústavní zákon 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.

zajišťování, dle původní formulace čl. 98, „stability měny“, jejího kurzu a kontroly míry inflace výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla jednou za tři až čtyři roky nucena ucházet se o znovuzvolení před voliči. Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období, a něco jiného jsou potřeby zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování při provádění dlouhodobých investic atd. Proto je novelu článku 98 naší Ústavy ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. nutno považovat za systémový a moderní krok.

Součástí ústavnosti je ochrana postavení centrální banky státu při plnění jejího hlavního úkolu, kterým je *de constitutione lata* péče o cenovou stabilitu podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR a oddělení jejího hlavního orgánu – Bankovní rady – od bezprostředního vlivu politických činitelů cestou specifické úpravy jmenování jejich funkcionářů a členů podle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR, aniž je tím vyloučena nezbytná spolupráce mezi ní a zákonodárnou a výkonnou mocí. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu vyslovil názor, že ústavní úprava postavení centrální banky státu v Ústavě ČR vychází ze závěrů moderní konstitucionalistiky konce 20. století, kdy se postupně docházelo k závěrům o potřebě regulace postavení centrální banky nejen v ústavách federativních států, kde to bylo spjato s vertikální dělbou působnosti mezi federací a jejími členskými státy, ale i v unitárních státech, z důvodů uvedených výše. Ústavní teorie inspirovaná ekonomickou teorií se projevila v tom, že přibývá ústav (čl. 99 odst. 2 Ústavy Švýcarska, čl. 111 Ústavy Estonska, čl. 227 Ústavy Polska, čl. 373n. Ústavy Kolumbie, čl. 261n. Ústavy Ecuadoru, čl. 53 Ústavy Chorvatska, čl. 56 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky), kde je upraveno postavení ústřední banky a její funkce. Tam, kde to není v ústavách výslovně zakotveno (v případě většiny členských států Evropské unie, kde se již uplatňuje Smlouva o ES), dochází k těmto závěrům judikatura.

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

Lze tedy říci, že členské státy, které vstoupily do třetí etapy hospodářské a měnové unie ztrácejí tradiční dichotomii státu a centrální banky, neboť rozpočtová funkce státu tu není více postavena do protikladu k měnové úloze vlastní centrální banky, nýbrž je konfrontována s měnovou funkcí Evropské centrální banky²². Té ovšem může být sotva postaven tváří v tvář centrální evropský rozpočet, neboť ten svou slabostí (2,7 % hrubého domácího produktu každého členského státu) může stěžít konkurovat

²² Podrobněji srov. M. Tomášek, Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy Evropské unie, Právník č. 11/99.

rozpočtům národním. Přes uvedenou různost právního pojetí hospodářské a měnové politiky usiluje Smlouva o ES o právní podchycení obou politik tak, aby se jejich uskutečňování odehrávalo na cílevědomé a koordinované dělbě pravomocí a odpovědností mezi členskými státy na jedné straně a orgány EU na straně druhé.

Celkové právní pojetí hospodářské a měnové politiky, resp. hospodářské a měnové unie, je založeno jednak na dělených a decentralizovaných pravomocích a odpovědnostech za hospodářskou politiku mezi Unii a členskými státy, kde se navíc uplatňuje princip subsidiarity, a jednak na nedílné a centralizované pravomoci a odpovědnosti Unie za politiku měnovou, úrokovou a úvěrovou. Podle tradičního pojetí Smlouvy o ES je hospodářská politika v působnosti členských států. Tyto hospodářské politiky mají ovšem členské státy provádět podle čl. 98 Smlouvy o ES se záměrem přispívat k dosažení cílů Společenství, což jsou podle čl. 2 Smlouvy o ES zejména vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie. Členské státy mají proto považovat své hospodářské politiky za věc společného zájmu a tyto politiky podle čl. 99 Smlouvy o ES koordinovat v rámci Rady EU. Každý členský stát uskutečňuje vlastní hospodářskou politiku, která ovšem nemůže bránit fungování Evropské unie jako celku, jejího jednotného vnitřního trhu, totiž volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Z hlediska dělby pravomocí se jedná o hospodářskou politiku v pravomoci členských zemí, čili o hospodářskou politiku státní, pocházející z pravomocí jednotlivých států. Hospodářská politika je tak podle dikce Smlouvy o ES *implicitě* dělena mezi Unii a členské státy, přičemž unijní část spočívá zejména v koordinaci této hospodářské politiky. Za klíčový předpoklad pro naplnění v tomto odstavci popsaného vztahu nadnárodní měnové politiky a národních politik hospodářských považuje evropské právo nezávislost centrální banky.

Ustanovení původní Smlouvy o ES²³ o orgánech Společenství (původní článek 4) byla na základě Smlouvy o Evropské unii²⁴ z roku 1992, účinné od 1. listopadu 1993, doplněna o nová ustanovení článku 4a, v novém číslování²⁵ článku 8, Smlouvy o ES, podle něhož se zřizují Evropský systém centrálních bank (dále jen ESCB) a Evropská centrální banka (dále jen ECB). ESCB a ECB jednájí dle článku 8 Smlouvy o ES v mezích pravomocí, svěřených jim touto smlouvou a Statutem ESCB a ECB, připojeným k této smlouvě. Dikce článku 8 Smlouvy je ovšem poněkud méně jasná, pokud jde o postavení ECB, resp. ESCB v soustavě orgánů EU. Jestliže tedy článek 8 Smlouvy o ES doplňuje dosavadní výčet orgánů EU, který je uveden *taxative* v článku 7 Smlouvy o ES²⁶, pak z něho samotného není zřejmé, zda se tato soustava doplňuje o obě instituce uvedené v článku 8 Smlouvy o ES či jen o jednu z nich. Řešení tohoto problému přináší článek 107 Smlouvy o ES, kde je stanoveno, že právní subjektivitu má Evropská centrální banka. ESCB je podle téhož článku 107 Smlouvy o ES složen z ECB a národních centrálních bank. Místo

²³ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (Římská smlouva) pozměněná na základě Aktu o jednotné Evropě ze 17. a 28. února 1986.

²⁴ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství byla pozměněna a přejmenována jako Smlouva o Evropském společenství na základě Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (Maastrichtská smlouva).

²⁵ Smlouva o ES byla pozměněna a přečíslována na základě smlouvy z 2. října 1997 (Amsterodamská smlouva) s účinností od 1. května 1999. Nové číslování podle Amsterodamské smlouvy je používáno i dále v tomto článku.

²⁶ Evropský parlament, Rada, Komise, Soudní dvůr, Účetní dvůr a poradní orgány Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

v soustavě orgánů EU tedy podle výkladu článku 8 článkem 107 Smlouvy o ES zaujala 1. lednem 1999, jakožto dnem svého vzniku²⁷, toliko Evropská centrální banka.

Naproti tomu ESCB funguje jako instituce pro koordinaci jednotné měnové politiky EU. ESCB je složen z Evropské centrální banky (dále jen ECB) a ze všech národních centrálních bank všech členských států EU, tedy i těch, které se nezapojily do třetí etapy hospodářské a měnové unie. V ESCB jsou sdruženy jak centrální banky členů měnové unie, tak centrální banky Dánska, Švédska a Velké Británie²⁸. Uvnitř ESCB jsou tak vlastně dvě skupiny centrálních bank. Jednak jsou tam centrální banky členů měnové unie včetně ECB a jednak centrální banky zemí, které se dosud měnové unie neúčastní. Rozdíl mezi oběma skupinami centrálních bank lze jednoduše vyjádřit tak, že zatímco první skupina, tj. členové měnové unie a ECB, provádějí jednotnou měnovou politiku, podržují si členové druhé skupiny, tj. nečlenové měnové unie, každý vlastní měnovou politiku. Ovšem i tento rozdíl je v praxi nepříliš výrazný, neboť měnová politika obou skupin je výrazně koordinována právě díky ESCB, což je koneckonců i hlavním smyslem této instituce. Jak již řečeno, právní režim ESCB se řídí jednak ustanoveními Smlouvy o ES – zejména čl. 107 – a jednak Statutem ESCB a ECB. Z tohoto právního režimu především vyplývají náležitosti právní subjektivity, podle nichž národní centrální banky, jakož i ECB si v tomto systému zachovávají postavení samostatných právnických osob, zatímco ESCB právní subjektivitu nemá. Jinak řečeno, ESCB není *ipso facto* orgánem, nýbrž korporací orgánů, totiž centrálních bank. ECB je tedy součástí orgánů EU, stejně jako národní centrální banka je součástí orgánů jakéhokoliv státu. To vše má ESCB uskutečňovat na zásadách otevřeného tržního hospodářství, volné soutěže, federalismu a subsidiarity. U dvou posledně jmenovaných principů se může na první pohled objevovat jistý logický rozpor. K jeho překonání je potřeba si uvědomit, že synergie federalismu a subsidiarity vyplývá z přítomnosti dvou skupin centrálních bank uvnitř systému. Jedněch, kteří se dle principu federalismu musí podřídit jednotné měnové politice, a druhých, kteří si vzhledem k nečlenství v měnové unii mohou na základě principu subsidiarity zachovat autonomii měnové politiky. Ale i u této druhé skupiny jsou aplikovatelná ustanovení článku 5 Smlouvy o ES o subsidiaritě, totiž rozhodovací pravomoc Společenství v situaci, kdy národní orgány nemohou věci samy a autonomně řešit. Z hlediska věcné příslušnosti plní ovšem centrální banka v každém státu funkci orgánu měnové politiky. V členských zemích EU plní národní centrální banky funkci orgánů měnové politiky jen tam, kde tento členský stát není součástí měnové unie. Pokud je členský stát orgánem měnové unie, odevzdala jeho národní centrální banka veškeré měnové pravomoci do rukou ECB a ECB je orgánem měnové politiky celé eurozóny. Národní centrální banky účastnických států třetí etapy hospodářské a měnové unie jsou tak pouze národními orgány pro provádění jednotné měnové politiky ECB²⁹.

²⁷ Evropská centrální banka ovšem *de facto* zahájila svoji činnost již 1. června 1998 a 1. leden 1999 je za den jejího vzniku označován *de iure* v duchu litery Smlouvy o ES, která předepisuje zahájení činnosti ECB dnem zahájení třetí etapy hospodářské a měnové unie.

²⁸ Do 31. prosince 2000 patřilo mezi tyto státy ještě Řecko, které se stalo členem měnové unie 1. ledna 2001.

²⁹ K uvedeným otázkám srov. podrobněji v knize M. Tomášek, Právní základy evropské měnové unie, Praha 1999, nebo např. v článku H. Němcová, S. Trakal, Zásady jednotné měnové politiky a institucionální uspořádání ve třetí etapě Evropské měnové unie, Bankovníctví č. 7/98.

V kontextu místa centrální banky v soustavě orgánů EU, resp. orgánů státu je vždy třeba mít na paměti, že centrální banka je jedním z orgánů EU. Například v kontextu cit. článku 98 Ústavy ČR je Česká národní banka podle Zákona o ČNB č. 6/1993 **právní osobou**, která se nezapisuje do podnikového rejstříku a působí jako **správní úřad** v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zákony zvláštními. To se týká zejména působnosti ČNB jako orgánu bankovního dohledu. Tímto ustanovením se dostává ČNB výslovně postavení subjektu veřejné správy a pravomocí, které Ústava svěřuje toliko správním úřadům. To znamená, že ČNB obdobně jako správní úřady může vydávat na základě zákonné delegace také právní předpisy na základě a v mezích zákona a popřípadě vyhlášovat opatření. V tomto postavení je součástí orgánů výkonné moci. To však neplatí pro její hlavní funkci podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR. V této funkci musí zákon respektovat nezávislost jejího rozhodování, kdy se na ni nevztahuje čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR o vrcholném postavení vlády v soustavě orgánů výkonné moci, ani zákon ČNR č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska oprávnění, kterými Česká národní banka disponuje při plnění svého hlavního cíle (aspekt instrumentální), jde o možnost volby nástrojů měnové politiky a možnost měnově-politického uvážení při volbě těchto nástrojů a opatření k dosažení ústavně zakotveného cíle. V majetkoprávních vztazích při nakládání s vlastním majetkem má ČNB postavení podnikatele. Nejde tu přitom o nic jiného než o odstranění případných pochybností o postavení banky jako podnikatele podle obchodního zákoníku. ČNB je tak právní osobou veřejného práva, mající však i rozsáhlou subjektivitu soukromoprávní, kryjící nutné právní úkony banky, zejména v oblasti práva obchodního, občanského a pracovního.³⁰

Na rozdíl od ustanovení čl. 97 Ústavy ČR o nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu čl. 98 Ústavy výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří. Nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy ČR, teleologickým výkladem pojmu „péče o cenovou stabilitu“ a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy ČR, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy moci zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení centrální banky státu v Ústavě ČR vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy ČR zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné. Je však možno poukázat na tu okolnost, že již při projednávání návrhu zákona o Státní bance československé (zákon č. 22/1992 Sb.), jehož obsah byl převzat do nyní platného zákona o ČNB, se vycházelo při jednání z prokázání závislosti výše inflace na míře nezávislosti centrální banky.

3 POJMOVÉ ZNAKY NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

Jak bylo už shora opakovaně konstatováno, neobsahuje naše Ústava, a to ani ve svém článku 98, výslovnou zmínku o nezávislosti centrální banky. Není tu tedy

³⁰ D. Hendrych, C. Svoboda a kol. Komentář k Ústavě České republiky, Praha 1997.

v našem právu dána definice nezávislosti centrální banky *ex constitutione*. Definice nezávislosti centrální banky *ex lege* v našem právu sice dána je, ale pro velké pochybnosti, kterou tato definice v jednotlivých definičních znacích vyvolala, bude vhodnější, jestliže pro další systém výkladu o pojmových znacích nezávislosti centrální banky nebude v popředí tohoto výkladu. Z hlediska systému pojmových znaků definice nezávislosti centrální banky se jeví jako nejpřehlednější systém podávaný evropským právem, totiž příslušnými pasážemi Smlouvy o ES. Tento systém vyhovoval zřejmě i Ústavnímu soudu při posuzování sporné novely Zákona ČNB³¹. Proto bude dále ve výkladu použit systém evropského práva, doplněný o příslušné pohledy závěrů Ústavního soudu. Definice nezávislosti centrální banky je v evropském právu zakotvena velmi důrazně v článku 108 Smlouvy o ES, kde je stanoveno, že „*při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností, svěřených jim touto smlouvou, nebudou ani ECB ani národní centrální banka ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů*“.

Dikci článku 108 Smlouvy o ES je možné považovat za zákonnou (legální) definici nezávislosti centrální banky podle primárního práva ES. Jejímí pojmovými znaky je jednak aktivní stránka nezávislosti centrální banky, spočívající v zákazu orgánům EU a členských států ovlivňovat rozhodování ECB a národních centrálních bank, a jednak její stránky pasivní, spočívající v zákazu orgánům ECB a národních centrálních bank přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu³². V rámci principu nezávislosti je podle článku 113 Smlouvy o ES přípustné, aby se předseda Rady ministrů hospodářství a financí EU (Ecofin) nebo příslušný člen Evropské komise účastnil jednání Rady ECB, avšak bez hlasovacího práva. Prezident ECB je zván k účasti na zasedání Rady ministrů hospodářství a financí EU, pokud jsou projednávány otázky se vztahem k cílům a úkolům ESCB.

Legální definice nezávislosti centrální banky je ovšem v primárním právu ES dána také v článku 101 Smlouvy o ES³³, podle něhož „*možnosti přečerpávat bankovní účty či získávat úvěry jakéhokoliv druhu i ECB nebo u centrálních bank členských států (dále jen „národní centrální banky“) orgány Společenství, ústředními vládami, regionálními, místními či jinými veřejnými institucemi nebo veřejnoprávními společnostmi členských států jsou zakázány, stejně jako je zakázán přímý odkup pohledávek nebo dluhů ECB nebo národními centrálními bankami*“³⁴.

³¹ Ústavní soud ČR v rozsudku Pl. ÚS 59/2000 ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb.

³² K tomu srov. M. Tomášek, Právní nástupnictví měny euro, Praha 2000.

³³ Stejná zásada je vtčlena i do článku 7 Protokolu o statutu ESCB a ECB, který je součástí Smlouvy o ES jakožto jeden z jejich dodatkových protokolů.

³⁴ Tato ustanovení se podle odstavce 2 téhož článku 101 Smlouvy o ES nevztahují na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, s nimiž národní centrální banky a ECB nakládají ve věcech nabídky peněz centrálními bankami stejně jako se soukromými institucemi.

Legální definice nezávislosti centrální banky podle článku 108 Smlouvy o ES bývá v nauce často označována jako **nezávislost institucionální**. Legální definice nezávislosti centrální banky podle článku 101 Smlouvy o ES je označena jako **nezávislost finanční**³⁵. Institucionální nezávislost ECB ve smyslu článku 108 Smlouvy o ES je posílena její finanční nezávislostí podle článku 101, odst. 1 Smlouvy o ES³⁶, neboť ECB nesmí být nejen financována z prostředků rozpočtu EU, ale ani nesmí jakkoliv tento rozpočet sanovat. Tento výslovný zákaz platí i ve vztahu k rozpočtům členských zemí EU, jakož i ve vztahu mezi národními centrálními bankami a rozpočty příslušných členských států. Pro pořádek je ovšem třeba doplnit, že někteří autoři pojem „finanční nezávislost“ považují za velmi úzký domnívajíce se, že článek 101 Smlouvy o ES vyjadřuje aspekt nezávislosti, který by mohl být nazván i jinak než nezávislost finanční, a to zejména s ohledem na zakotvený zákaz úvěrování veřejnoprávních institucí. Finanční nezávislostí nazývají spíše tu skutečnost, že ECB je jako instituce *sui generis* Evropských společenství subjektem práva, která disponuje vlastním rozpočtem, vlastními finančními prostředky a účetnictvím. Čl. 101 Smlouvy o ES má naopak zamezit skrytému financování veřejných rozpočtů ECB nebo centrálními bankami členských států, když vyslovuje absolutní zákaz takového financování a zároveň v odstavci druhém negativně vymezuje jeho aplikovatelnost, proto se nabízí označení nezávislost věcná³⁷. Celou vědeckou disputací bych navrhoval řešit tak, že nezávislost centrální banky vyplývající ze článku 101 Smlouvy o ES bych přece jen označil jako nezávislost finanční a vztah státních orgánů k rozpočtu centrální banky bych nazval **nezávislost rozpočtová**. **Věcná nezávislost** centrální banky podle mého názoru spočívá spíše v autonomním postavení centrální banky při stanovování a provádění měnové politiky tak, jak to definuje článek 105 Smlouvy o ES. Podle odstavce 1 tohoto článku 105 Smlouvy o ES je prvořadým cílem ESCB a ECB udržovat **cenovou stabilitu**, podporovat jednotlivé hospodářské politiky EU a nedělitelnost měnové politiky.

Z výše popsaných pojmových znaků nezávislosti centrální banky tak, jak je popisuje primární právo ES, jmenovitě Smlouva o ES, lze tak vědeckou abstrakcí dovodit několik hledisek této nezávislosti:

- A. **nezávislost institucionální (organizační)** znamená, že centrální banka nebude požadovat v otázkách měnové politiky přijímat pokyny od jakéhokoli jiného orgánu veřejné moci. Orgány veřejné moci se zavazují tento princip respektovat a zdržet se jakýchkoliv pokynů centrální bance v oblasti měnové politiky.
- B. **nezávislost osobní (personální)** znamená, že způsob jmenování členů orgánů banky s rozhodovacími pravomocemi nesmí zavdávat pochybnost, že takto jmenovaný člen nebude požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů veřejné moci. Orgány

³⁵ K tomuto vztahu mezi organizační a finanční nezávislostí centrální banky srov. podrobněji v článku M. Tomáška Dvojitá nezávislost centrální banky, Evropské a mezinárodní právo č. 1/2000.

³⁶ Stejná zásada je vtělena i do článku 21 Protokolu o statutu ESCB a ECB, který je součástí Smlouvy o ES jakožto jeden z jejích dodatkových protokolů.

³⁷ Tento názor vyjadřuje T. Doležal v článku Ještě k nezávislosti centrální banky, uveřejněném v časopise Evropské a mezinárodní právo č. 6/2000.

veřejné moci se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů centrální banky s rozhodovacími pravomocemi.

- C. **nezávislost finanční** znamená zákaz financování centrální banky z rozpočtu státu a zákaz pro centrální banku jakkoliv sanovat rozpočet státu.
- D. **nezávislost věcná (funkční)** znamená, že centrální banka je autonomním orgánem pro stanovování a provádění měnové politiky.
- E. **nezávislost rozpočtová (hospodářská)** stanoví vztah státních orgánů k hospodaření a k rozpočtu centrální banky, včetně auditu hospodaření centrální banky.
K pojmovým znakům nezávislosti centrální banky dále patří:
- F. **právo na ochranu nezávislosti centrální banky nezávislým soudem,**
- G. **právo centrální banky nezávisle vystupovat na mezinárodních fórech.**

4 INSTITUCIONÁLNÍ NEZÁVISLOST

Obsahem pojmu institucionální nezávislost centrální banky je, jak bylo již napsáno, zákaz pro centrální banku přijímat nebo požadovat pokyny od orgánů veřejné moci. Orgány veřejné moci se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování centrální banky.

Z hlediska vztahového má institucionální nezávislost dvě stránky, a to stránku aktivní – *non facere*, spočívající v zákazu orgánům veřejné moci ovlivňovat rozhodování centrální banky, a jednak stránku pasivní – *ommitere*, spočívající v zákazu orgánům centrální banky požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů veřejné moci.

Z obsahového hlediska je nutné vyjasnit, v čem spočívá slovní spojení „přijímat či požadovat pokyny“ a čeho se tady mají jak banka tak orgány veřejné moci ve vzájemných vztazích zdržet. Z výkladu článku 108 Smlouvy o ES vyplývá, že aktivní i pasivní stránka institucionální nezávislosti ECB se uplatní při výkonu hlavních úkolů ECB, jimiž jsou podle článku 3 Statutu ESCB a ECB:

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

V ostatních oblastech činnosti ECB nejsou pokyny státních a unijních orgánů centrální bance výslovně zakázány. Kupříkladu podle článku 14, odst. 4 Statutu ESCB a ECB mohou národní centrální banky vykonávat i jiné úkoly než ty, které jsou uvedeny v tomto statutu, pokud Rada ECB neshledá dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, že tyto úkoly zasahují do cílů a úkolů ECB. Takové úkoly jsou vykonávány

na vlastní odpovědnost a účet národních centrálních bank a nejsou považovány za součást úkolů ESCB a ECB. Na druhé straně není s evropským právem slučitelné, aby centrální banka nevykonávala všechny úkoly, popsané v článku 108 Smlouvy o ES, či v článku 3 Statutu ESCB a ECB, čili aby za ni některé z úkolů vykonával jiný orgán. Tak tomu bylo například v Itálii, kde devizové rezervy spravoval až do roku 1997³⁸ jiný orgán než centrální banka, totiž Ufficio italiano dei cambi. Předmětem novely bylo zejména odstranit pravomoci některých ministerstev při stanovování úrokových sazeb u některých typů vkladů, jakož i pravomoci některých ministerstev rušit některá rozhodnutí centrální banky. Novela rovněž upravila v souladu s normami ES správu devizových rezerv, kterou do jejího přijetí vykonával nezávislý orgán. V Lucembursku dokonce rozhodnutí o měnové politice příslušela vládě³⁹. Takové pojetí bylo samozřejmě neslučitelné s evropským právem při vstupu Lucemburska do měnové unie, a proto byl zákonem z 1. května 1998 Lucemburský měnový institut přetvořen v Lucemburskou centrální banku a převzal všechny funkce centrální banky tak, aby byl schopen vykonávat měnová rozhodnutí ECB.

4.1 VZTAHOVÉ VYMEZENÍ INSTITUCIONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

Zákaz přijímat a požadovat pokyny mezi centrální bankou a státními či unijními orgány se podle evropského práva vztahuje na veškeré zdroje a možnosti vnějšího vlivu, které by mohly ovlivnit nezávislé plnění shora vypočtených hlavních úkolů centrální banky. Nejde tedy jen o přímé udílení pokynů, ale též o snahu rušit nebo měnit rozhodnutí orgánů centrální banky⁴⁰, jakož i o snahu o revizi rozhodnutí orgánů centrální banky formou procesního práva. Za požadování pokynů v rozporu s článkem 108 Smlouvy o ES se také považuje takový postup guvernéra centrální banky, kdy by rozhodnutí centrální banky vyplývající z jejích základních shora vypočtených úkolů konzultoval s politickými orgány⁴¹. Například Německo muselo před vstupem do měnové unie zrušit ta ustanovení Zákona o Spolkové bance⁴², která umožňovala Spolkové vládě pozdržet rozhodnutí Spolkové banky až o dva týdny⁴³.

³⁸ Centrální banka **Itálie** Banca d'Italia se řídí královským dekretem č. 1067 o statutu Italské banky z 11. června 1936 a královským dekretem č. 204 o emisních bankách z 28. dubna 1910 ve znění pozdějších předpisů. Novela za účelem slučitelnosti se smlouvou o ES a Statutem Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, byla přijata zákonem č. 433 ze 17. prosince 1997.

³⁹ V zákonu z 15. března 1979 o měnovém statutu Lucemburska a zákonu z 20. května 1983, jimiž se zřizuje Lucemburský měnový institut.

⁴⁰ Například v **Belgii** mohl ministr financí nebo ministr zahraničního obchodu podle organického zákona o Belgické národní bance z 24. srpna 1939 odmítnout rozhodnutí centrální banky a vládní komisař mohl rušit rozhodnutí centrální banky, která byla podle jeho názoru v rozporu se zájmy státu. K některým měnovým rozhodnutím byla v Belgii příslušná i Regentská rada a panovník. Veškerá tato ustanovení belgického práva byla zrušena před rokem 1998, čili před zavedením eura k 1. lednu 1999.

⁴¹ Za příklad přijímání pokynů byla považována i ustanovení Organického zákona o centrální bance **Portugalska**, 337/90 ze 30. října 1990, podle něhož mohl guvernér centrální banky vetovat rozhodnutí bankovní rady.

⁴² Zákon z 26. července 1957 ve znění pozdějších novel.

⁴³ Toto oprávnění Spolkové vlády bylo zrušeno jako neslučitelné s účastí Německa v měnové unii Šestou novelou Zákona o Spolkové bance z 22. prosince 1997.

Účast zástupců státních či unijních orgánů v orgánech centrální banky je posuzována podle toho, zda jde o účast spojenou s hlasováním či nikoliv. Účast takových představitelů státních či unijních orgánů bez hlasovacího práva je na zasedáních orgánů centrální banky přípustná. Článek 113 Smlouvy o ES dokonce výslovně umožňuje, aby se předseda Rady ministrů hospodářství a financí EU (Ecofin) nebo příslušný člen Evropské komise účastnil jednání Rady ECB, avšak bez hlasovacího práva. Prezident ECB je zván k účasti na zasedání Rady ministrů hospodářství a financí EU, pokud jsou projednávány otázky se vztahem k cílům a úkolům ESCB. Avšak účast takových představitelů, spojená s hlasováním je vyloučena⁴⁴, i kdyby mělo jít o hlasování o jiných než základních úkolech banky, třeba jen o hlasování procedurální. Například Rakousko muselo v roce 1998 před vstupem do měnové unie novelizovat zákon o centrální bance tak, aby byl vyloučen vliv zástupců průmyslu v řídicích orgánech centrální banky a aby byly vyloučeny možnosti zásahu státního komisaře rakouské vlády do pravomocí centrální banky.

Také v našem ústavním právu lze z čl. 98 Ústavy ČR dovodit, že Ústava ČR zakotvuje institucionální záruku existence České národní banky jako:

- ústřední banky státu,
- pověřené funkcí péče o cenovou stabilitu⁴⁵,
- 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,
- banky, která vykonává dohled nad ostatními bankami.

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 ČR) a nezákonnými zásahy do její činnosti ze strany zákonodárné a výkonné moci (čl. 98 odst. 1 a 2 Ústavy ČR). **V případě České národní banky tak lze hovořit o aspektu institucionální nezávislosti, která spočívá v její nepodřízenosti vládě při zajišťování cenové stability.**

4.2 OBSAHOVÉ VYMEZENÍ INSTITUCIONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

Všude tam, kde se v národních právních úpravách objevilo slovo „konzultace“, došlo zákonitě k dlouhým diskusím na téma slučitelnosti příslušné právní úpravy s právem ES⁴⁶. Řešení se našlo v interpretaci tohoto slova tak, že „konzultace mají mít

⁴⁴ V Řecku existovala podle zákona o centrální bance z roku 1927 možnost, aby vládní komisař vetoval rozhodnutí centrální banky. Toto oprávnění vládního komisaře v Řecku bylo zrušeno novelou zákona o centrální bance z roku 1997.

⁴⁵ Ve znění ústavního zákona č. 448/2001 Sb.

⁴⁶ V této souvislosti vznikla třeba otázka slučitelnosti finského zákona o centrální bance z 21. prosince 1925 ve věci vztahu centrální banky k jejímu parlamentnímu dozorcímu výboru. Ve výkladu slučitelnosti příslušných pasáží finského práva se Smlouvou o ES je konstatováno, že „konzultace“ mají spočívat toliko v poskytování informací tak, aby nemohlo dojít k podezření že centrální banka přijímá od tohoto parlamentního orgánu pokyny nebo pokyny požaduje.

toliko informativní charakter⁴⁷ a nesmějí zakládat podezření, že jsou při nich centrální bankou získávány nebo požadovány pokyny“. S ohledem na výše uváděné důvody byl Ústavní soud nucen vyhovět návrhu Prezidenta republiky na zrušení § 35 písm. a) zákona o ČNB, který stanovil: „*Ěeská národní banka po dohodě s vládou stanoví inflační cíl a re im kursu ěeské mĚny k cizím mĚnám.*“ „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 stávající ústavní úprava čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR 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 ČR. 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.

Jak konstatoval Ústavní soud v odůvodnění svého rozhodnutí. Pro stabilitu české měny má vyhlášení inflačního cíle zásadní význam. Je proto těsně spjata s nezávislostí České národní banky. V případě, že inflační cíl musí být vyhlášen, je situace právně jiná, než kdyby vyhlášen být nemusel. V prvním případě je pozice vlády daleko silnější, neboť při nedosažení dohody to bude Česká národní banka, která neplní své ústavně stanovené poslání. Toto ustanovení proto podvazuje prostor pro plnění hlavního cíle České národní banky obdobným způsobem, jako v případě schvalování provozního a investičního rozpočtu České národní banky.

Řadu otazníků vyvolává v uvedené souvislosti slovní spojení „povinnost centrální banky konzultovat“ (*ex ante*) státní či politické orgány, které se objevilo v § 9 Zákona o ČNB. Takový postup je podle výkladu článku 108 Smlouvy o ES považován za potenciální ovlivňování nezávislého rozhodnutí centrální banky a je tudíž také nepřipustný, pokud by takové konzultace byly vedeny o rozhodnutích ve shora vypočtených hlavních úkolech centrální banky. Před vstupem do měnové unie musela například Francie upravit svůj zákon o centrální bance tak, aby bylo zaručeno, že povinnost guvernéra Banque de France podávat pravidelné zprávy prezidentu republiky či Národnímu shromáždění nesmí bránit výkonu jednotné měnové politiky měnové unie. Podobně tomu bylo v Irsku, kde byla až do roku 1998 uzákoněna⁴⁸ povinnost guvernéra centrální banky konzultovat dle potřeby ministra financí o měnových otázkách. Belgie musela v novele zákona o centrální bance z roku 1998 odstranit dosavadní částečnou závislost centrální banky na ministerstvu financí a ministerstvu obchodu, jakož i její částečnou vázanost některými rozhodnutími panovníka. Konzultace o jiných než základních úkolech centrální banky nejsou podle evropského práva považovány za nepřipustné.

⁴⁷ V tomto smyslu byla přeformulována ustanovení švédského zákona o centrální bance z roku 1988, podle něhož byl guvernéř centrální banky původně povinen konzultovat *ex ante* ministra financí o důležitých měnových otázkách, a to tak, že guvernéř o uvedených otázkách ministra financí toliko informuje.

⁴⁸ Zákonem o centrální bance z roku 1942.

Také náš Ústavní soud zpochybnil ustanovení § 9 Zákona o ČNB o tom, že 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 (odstavec 1) a že záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle Česká národní banka **konzultuje** s vládou a na její vyžádání jí předkládá o těchto záležitostech zprávy (odstavec 2), což je úprava, která není s principem nezávislosti České národní banky při sledování jejího hlavního cíle nikterak v rozporu. Totéž platí pro § 11 zákona o ČNB, který stanoví oprávnění ministra financí nebo jiného pověřeného člena vlády zúčastnit se s hlasem poradním zasedání Bankovní rady s možností předkládat jí návrhy k projednání. Obdobně je oprávněn guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér zúčastnit se s hlasem poradním schůze vlády. V podmínkách státu s odpovídající politickou kulturou jednání vysokých funkcionářů to je dostatečný prostředek k nalezení odpovídajícího řešení. Jinak ovšem z hlediska Ústavy ČR musí mít konečné slovo bankovní rada. Pokud má být při plnění svého cíle, jímž je zajišťování cenové stability, Česká národní banka nezávislá (jinak tento cíl plnit nemůže), nemůže být vázána na souhlas vrcholného orgánu výkonné moci, od které má být jinak ústavně oddělena. I zde platí, že v praxi nemusí při stanovení inflačního cíle a režimu kursu české měny k cizím měnám dojít k žádným sporným situacím. Ústavní soud však měl za cíl jako orgán ochrany ústavnosti posoudit, zda je tato úprava v souladu s ústavními předpisy.

5 OSOBNÍ (PERSONÁLNÍ) NEZÁVISLOST

Smyslem osobní nezávislosti je zaručit, aby osoby s rozhodovací pravomocí při plnění hlavních úkolů centrální banky nebyly vystaveny žádným vnějším vlivům, a to zejména v souvislosti se jmenováním do funkcí anebo s odvoláváním z funkcí.

5.1 JMENOVÁNÍ DO FUNKCÍ V ORGÁNECH CENTRÁLNÍ BANKY

Jmenování do funkcí v orgánech centrální banky má být prováděno na základě především odborných kritérií a má tu být vyloučena interference politických sil. Jelikož se vychází z premisy, že politické síly v zemi mohou mít zájem na jmenování určitých odborníků do orgánů centrální banky tak, aby později mohly tyto politické síly jimi prosazené odborníky v centrální bance ovlivňovat k prosazování vlastních zájmů, volí se většinou v mechanismu jmenování orgánů centrální banky takové řešení, které vliv politických sil buď minimalizuje anebo rozděluje navrhovací a jmenovací pravomoci mezi více orgánů. V jednotlivých státech tak může členy bankovní rady jmenovat třeba panovník, jako je tomu v Belgii⁴⁹.

⁴⁹ V Belgii ovšem podle dříve platné právní úpravy mohl panovník odvolat guvernéra centrální banky i bez udání důvodů, což bylo neslučitelné s evropským právem, a proto bylo toto jeho oprávnění novou právní úpravou zrušeno. Podobně tomu bylo ve **Finsku**, kde zákon o centrální bance z roku 1925 umožňoval prezidentu republiky odvolat guvernéra centrální banky z libovolného důvodu. I tato část finského práva musela být uvedena do souladu s příslušnými ustanoveními evropského práva.

Česká koncepce silné autonomie prezidenta republiky při jmenování členů bankovní rady je něčím podobným, i když teoreticky podle našeho ústavního pořádku může být prezident i politická osoba, volená parlamentem podle vůle nejsilnějších tam zastoupených politických stran. Jmenování členů centrální banky hlavou státu tak dle mého názoru zaručuje apolitičnost toliko v monarchiích. V ostatních státech, ať už jde o parlamentní nebo prezidentskou republiku, je patrně vhodnější, aby se na ustanovování orgánů centrální banky podílelo více ústavních orgánů. Přitom je nejlepší, když se jedná o ústavní orgány zřizované přímou volbou v různých časových obdobích, takže je tu možnost reflektovat lepší rozložení politických sil. Kupříkladu v českém ústavním systému vláda odráží politické složení Poslanecké sněmovny, zatímco Senát je volen v jiných termínech, čili může mít jinou politickou podobu než dolní sněmovna. Rovněž prezident, i když je volen parlamentem, nepodléhá termínům volebních období ani jedné z obou sněmoven.

Pokus v novele Zákona o ČNB rozdělit oprávnění jmenovat členy Bankovní rady mezi prezidenta a vládu ustanovením § 6 odst. 3 zákona o ČNB, které stanoví: „*Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy navrhuje vláda*“ kvalifikoval Ústavní soud jako v rozporu s Ústavou. Je totiž v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR. To znamená, že prezident republiky z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není zde vázán na ničí návrh, ani na žádné další podmínky⁵⁰. Výklad čl. 62 písm. k) Ústavy ČR je z tohoto hlediska jednoznačný. Jakékoliv jiné úvahy jsou úvahami *de constitutione ferenda*. Rozhodně by ovšem dle mého mínění nebylo správné prosazovat do případné změny Ústavy model jmenování členů Bankovní rady v součinnosti prezidenta a vlády. Vláda by naopak měla být z tohoto procesu vyloučena, aby tak bylo zajištěno co možná nejdokonalejší oddělení exekutivy od centrální banky. S ohledem na důsledné naplnění personální nezávislosti centrální banky se mně jako nejhodnější model jeví jmenovat členy centrální banky prezidentem republiky na návrh Senátu a po konzultaci s Poslaneckou sněmovnou. Takový model odráží dle mého názoru příslušnou úpravu v evropském právu při jmenování členů Rady ECB.

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

⁵⁰ K tomuto problému se vyjadřuje náleží Ústavního soudu č. 285/2001 z 20. 6. 2001 ve věci návrhu vydání nálezů, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády. Tento náleží se stal podkladem pro většinové rozhodnutí v nálezů citovaném v pozn. 17. V nálezů č. 285/2001 se sice konstatuje že prezident republiky není při jmenování funkcionářů ČNB nikým a ničím vázán, avšak tento kategorický názor ve skutečnosti podpořila jen polovina soudců Ústavního soudu. Pět soudců se naopak domnívalo, že kontrasignace je nutná, a dva další soudci, kteří podali odlišné stanovisko k odůvodnění, souhlasili s touto pětici soudců v tom, že podle Ústavy je sice kontrasignace nutná, ale následná ústavní zvyklost platný ústavní stav změnila. Diskuse soudců Ústavního soudu tak vyústila v jedno z nejkontroverznějších rozhodnutí tohoto orgánu.

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

5.2 PRŮBĚH A UKONČENÍ FUNKČNÍHO OBDOBÍ

Průběh a ukončení funkčního období orgánů centrální banky upravuje článek 14 Statutu ESCB a ECB tak, že funkční období guvernéra národní centrální banky musí být delší než pět let⁵¹. Guvernér může být z funkce odvolán pouze tehdy, jestliže již nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho povinností nebo zavinil-li závažné pochybení⁵². Rozhodnutí o odvolání je na žádost guvernéra nebo rady centrální banky přezkoumatelné před Evropským soudním dvorem. Na obdobných zásadách mohou být podle článku 11 Statutu ESCB a ECB odvoláváni i prezident, viceprezident a členové Řídícího výboru ECB. Náš Zákon o ČNB po spíše formálních úpravách provedených Poslaneckou sněmovnou nadále předvídá funkční období guvernéra a ostatních členů bankovní rady v délce šesti let (§ 6 odst. 5 zákona o ČNB) a počítá s omezenou možností zrušení výkonu funkce člena bankovní rady, a to pouze v případech, kdy byl odsouzen za trestný čin, právní mocí rozsudku o zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům, na vlastní žádost nebo v případě inkompatibility s výkonem jiných funkcí. Člena bankovní rady odvolává prezident republiky. Prezident může rovněž člena bankovní rady odvolat, nevykonává-li funkci déle než šest měsíců. S ohledem na konstrukci personální nezávislosti ve Smlouvě o ES a ve

⁵¹ Například v **Německu** musel být z tohoto důvodu změněn Zákon z 26. července 1957 o Spolkové bance, který původně stanovil funkční období guvernéra Spolkové banky na minimálně dva roky. Ve **Švédsku** bylo podle staré právní úpravy funkční období guvernéra minimálně čtyřleté, což muselo být podle evropského práva změněno. V **Řecku** původní právní úprava z roku 1927 nevyomezovala délku funkčního období guvernéra centrální banky vůbec, a musela být proto patřičným způsobem doplněna. Stejný problém se vyskytl v **Rakousku**, kde zákon o Rakouské národní bance z roku 1984 taktéž nestanovoval minimální funkční období guvernéra.

⁵² Jiná formulace v národním právu se považuje za neslučitelnou s právem ES. Tak například v **Irsku** musela být takto doslova zpřesněna právní úprava o centrálním bankovníctví z roku 1942. V **Lucembursku** musela být zrušena ustanovení, podle nichž mohl velkovévoda na návrh vlády odvolat členy bankovní rady při závažném konfliktu s vládou. Podobně v **Nizozemsku** právní úprava z roku 1948 připouštěla možnost odvolat guvernéra centrální banky na návrh ministra financí, což bylo též deklarováno jako neslučitelné s právem ES. Ve **Švédsku** musela být zrušena ta ustanovení zákona o centrální bance z roku 1988, která umožňovala bankovní radě odvolat guvernéra i bez udání důvodů.

Statutu o ESCB a ECB se jeví tato ustanovení jako slučitelná s právem ES s tím, že zaručují dostatečnou míru nezávislosti na střídání politických elit v návaznosti na délce volebního cyklu.

6 FINANČNÍ NEZÁVISLOST

Finanční nezávislost centrální banky je nástroj, kterým se má oddělit státní rozpočet od centrální banky v tom smyslu, aby centrální banka nemohla tento státní rozpočet úvěrovat či sanovat a aby tak byla zaručena nezávislost rozpočtové politiky státu na měnové politice centrální banky či měnové unie. Článek 101 Smlouvy o ES s cílem zajistit finanční nezávislost centrální banky a státního rozpočtu výslovně zakazuje orgánům EU, vládám členských států regionálním vládám, veřejnoprávním institucím členských států a veřejným společnostem členských států přečerpávat bankovní účty či získávat úvěry jakéhokoliv druhu u ECB nebo u centrálních bank členských států. Rovněž tak výslovně zakazuje přímý odkup pohledávek nebo dluhů uvedených subjektů ECB nebo národními centrálními bankami. Uvedený zákaz se nevztahuje na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, s nimiž národní centrální banky a ECB nakládají ve věcech nabídky peněz centrálními bankami stejně jako se soukromými institucemi.

Zjednodušeně řečeno, má finanční nezávislost centrálních bank přispět k transparentnímu posuzování rozpočtových deficitů členských států EU⁵³. Pokud by totiž centrální banky mohly veřejný sektor úvěrovat, pak by mohl vzniknout skrytý rozpočtový deficit. Stát by tedy vykazoval určité zjevné parametry, kterými by byl v toleranci maximálně 3 % deficitu veřejných rozpočtů podle příslušného kritéria daného Smlouvou o ES⁵⁴, avšak takový výkaz by byl nedostatečný, protože ve skutečnosti by takový stát byl ještě úvěrován centrální bankou, takže jeho skutečný rozpočtový deficit by překračoval povolená 3 %.

Typickým příkladem narušení finanční nezávislosti centrální banky ve vazbě ke státnímu rozpočtu bylo zrušené ustanovení § 30 Zákona o ČNB č. 6/1993 Sb., podle

⁵³ K tomuto procesu srov. podrobněji v knize M. Tomášek, Právní základy evropské měnové unie, Praha 1999 nebo v článcích M. Tomášek, Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy Evropské unie, Právník č. 11/99 nebo Právní podmínky zapojení České republiky do evropské měnové unie, Právník č. 5/2002.

⁵⁴ Smlouva o ES, článek 121, a její **Dodatkový protokol o postupu při nadměrném schodku** stanoví ve svém článku 1 doporučenou hodnotu **výše rozpočtového schodku k hrubému domácímu produktu** na 3 % a doporučenou **hodnotu poměru státního dluhu ke hrubému domácímu produktu** v tržních cenách na 60 %. Článek 104 Smlouvy o ES nicméně stanoví v případě výše rozpočtového schodku nutnost sledovat vývoj rozpočtové situace (odst. a), totiž zda poměr rozpočtového schodku k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu (3 %), ale vyjma případů kdy buď poměr klesal podstatně a nepřetržitě a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě anebo přebytek nad doporučenou hodnotou je pouze výjimečný a dočasný a poměr zůstává blízko k doporučené hodnotě. Oba předpoklady jsou součástí kritéria rozpočtového schodku a platí *alternative*, čili buď je podmínka přípustného rozpočtového schodku splněna jeho absolutní výší do 3 % jeho poměru ke hrubému domácímu produktu anebo je třeba dojit k závěru že rozpočtový schodek podstatně klesal či přesah doporučené hodnoty je výjimečný, dočasný a zůstává k doporučené hodnotě blízko. Podmínky respektování rozpočtového schodku stanoví **Pakt stability a růstu**, jehož právní část sestává z **Nářízení ES 1466/97 Rady EU ze 7. července 1997 o posilování dohledu nad rozpočtovými pozicemi a o dohledu nad koordinací hospodářských politik**, a z **Nářízení ES 1467/97 Rady EU ze 7. července 1997 o urychlování a vyjasňování aplikace postupů při nadměrném rozpočtovém schodku**.

jehož odst. 2 „může Česká národní banka na základě rozhodnutí bankovní rady poskytnout České republice krátkodobý úvěr nákupem státních pokladničních poukázek splatných do tří měsíců od jejich nákupu. Celkový stav těchto úvěrů nesmí překročit 5 % příjmů státního rozpočtu v uplynulém roce“. Podle názoru některých odborníků z praxe⁵⁵ mělo však toto ustanovení v našich podmínkách spíše technické příčiny, související s likviditou na trhu státních peněžních poukázek a s jeho hloubkou. Nebylo v praxi příliš využíváno a v souvislosti s novelizací zákona o ČNB se nejevilo jako problém toto ustanovení zrušit a vytvořit v našem právu podmínky plnohodnotné finanční nezávislosti ČNB ve smyslu článku 101 Smlouvy o ES. Proto podle novely zákona o ČNB nesmí ČNB poskytovat návratné finanční prostředky ani jinou finanční podporu České republice či jejím orgánům, územním samosprávním celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu. Výjimku tvoří pouze banky. Zakázány jsou rovněž takové obchody, ze kterých by mohly ČNB vzniknout pohledávky za těmito subjekty.

7 VĚCNÁ (FUNKČNÍ) NEZÁVISLOST

Věcnou (funkční) nezávislostí centrální banky se rozumí její autonomie při výkonu těch základních funkcí, které jsou jí podle práva svěřeny. Z hlediska evropského práva jsou hlavními funkcemi centrální banky, jak bylo již shora napsáno a jak budíž pro připomenutí zopakováno,

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

Při výkonu těchto základních funkcí musí být centrální banka bezpodmínečně nezávislou institucí, což bylo v tomto článku podrobně popsáno v souvislosti s výkladem o institucionální nezávislosti centrální banky. Věcnou (funkční) nezávislost při výkonu těchto základních funkcí centrální banky je v tomto teoretickém výkladu docela dobře možné označit jako věcnou (funkční) nezávislost *stricto sensu*. K tomu, co bylo shora napsáno o institucionální nezávislosti centrální banky lze v souvislosti s výkladem o její nezávislosti věcné (funkční) *stricto sensu* dodat několik poznámek o povinnosti centrální banky podávat zprávy o své činnosti. Článek 111 odst. 3 Smlouvy o ES a článek 15. 3. Statutu upravují povinnost ECB předložit Radě, Evropskému parlamentu a Evropské komisi výroční zprávu o měnové politice za předchozí rok. Prezident ECB předkládá Radě a Evropskému parlamentu zprávy, na jejichž základě je vedena obecná rozprava. Dále mohou být v příslušných výborech Evropského parlamentu dotazováni i viceprezident ECB a další členové Řídícího výboru. Tomu odpo-

⁵⁵ Tento názor vyslovuje např. P. Procházka v článku Euro – výzva pro české bankovníctví na prahu integrace ČR do Evropy, *Financial Review* č. 9/98.

vidá i právo členů Řídicího výboru vyjádřit se a zaujmout stanovisko k projednávaným otázkám. V těchto případech se však omezuje právo EP na věcnou diskusi o činnosti ECB, aniž by mohla být nastolena otázka možné kontrolní či dozorové funkce Evropského parlamentu a omezení nezávislosti ECB. Obdobně by mohl být upraven i vzájemný vztah ČNB a Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna ani Senát by neměly mít právo bezprostředně zasahovat do činnosti ČNB. ČNB má podle novely zákona o ČNB předkládat nejméně dvakrát ročně zprávu o měnovém vývoji a v případě, pokud se na tom Poslanecká sněmovna usnese, předložit do 30 dnů mimořádnou zprávu. Poslanecká sněmovna si může vyžádat doplnění předložené zprávy, kterou je ČNB povinna předložit do 6 týdnů. V ostatních případech vezme Poslanecká sněmovna zprávu na vědomí. Nemůže ji odmítnout či žádat realizaci konkrétních kroků a opatření. I přes možnost žádat doplnění zprávy o měnovém vývoji se domnívám, že toto ustanovení nebrání ČNB, aby byla plnokrevným členem ESCB, neboť neumožňuje ani výkonné ani zákonodárné moci určovat či korigovat politiku ČNB.

7.1 BANKOVNÍ DOHLED

Jelikož ustanovení práva ES připouštějí, aby centrální banky vykonávaly ještě jiné než *taxative* vypočtené základní funkce, nabízí se úvaha o věcné (funkční) nezávislosti centrální banky i při výkonu jiných než jejích základních funkcí, čili o věcné (funkční) nezávislosti centrální banky *largo sensu*. Taková úvaha je zejména na místě tam, kde centrální banka vykonává kromě svých základních funkcí i bankovní dohled. Podle článku 105, odst. 5 Smlouvy o ES má ESCB a ECB přispívat k plynulému provádění opatření, které příslušné orgány přijaly v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi. Bankovní dohled je tedy i v podmínkách měnové unie plně v kompetenci národních orgánů a ECB plní v této oblasti toliko funkci koordinační. Tato věc se ovšem jeví jako poněkud problematická. Bankovní dohled není totiž plně sjednocen, co do orgánů vykonávajících tento bankovní dohled.

Stále tu i v podmínkách měnové unie funguje tradiční schéma dohledu, které je založeno na zásadě **územní příslušnosti**. V souladu s takovou zásadou vykonávají národní dohledové orgány své pravomoci toliko na území příslušného státu a dohled nad činností organizačních jednotek svých finančních institucí na cizím území přenechávají orgánům dohledu příslušného přijímajícího státu. Tato tradiční zásada územní příslušnosti je však sotva slučitelná s podmínkami jednotného vnitřního trhu, protože podřizuje organizační jednotky též finanční instituce různým režimům dohledu podle toho, kde se takové organizační jednotky nacházejí. Taková situace ztěžuje uplatňování zásady volného pohybu kapitálu a volného poskytování finančních služeb. To však platí stejnou měrou i pro **věcnou příslušnost** tam, kde na jednotlivé členy finanční skupiny dohlížejí různé orgány, například v ČR, kde dohled nad bankami vykonává centrální banka a dohled nad pojišťovny ministerstvo financí, takže ve finančních skupinách, složených z banky a pojišťovny se dohled tříští. Z uvedených hmotněprávních důvodů existují dvě hlavní varianty

bankovního dohledu, viděné z institucionálního hlediska, totiž bankovní dohled vedený u centrální banky a bankovní dohled vedený jiným orgánem, než je centrální banka⁵⁶.

7.2 ODDĚLENÍ MĚNOVÉ FUNKCE CENTRÁLNÍ BANKY OD FUNKCE DOHLEDOVÉ

Oddělení měnové funkce centrální banky od funkce dohledové tak, jak je známe v nejjistší podobě například z Belgie, Dánska, Francie nebo v méně zřetelné podobě z Německa má tu hlavní výhodu, že měnová a dohledová funkce centrální banky se nemohou dostat do konfliktu zájmů, ale z hlediska účasti uvedených zemí v měnové unii, je nutné řešit, co zůstane centrálním bankám těchto zemí poté, co odevzdaly své měnové pravomoci Evropské centrální bance. Naproti tomu Irsko, Nizozemsko, Portugalsko, Řecko nebo Španělsko spojují ve svých centrálních bankách jak funkci měnovou tak supervizní. Těžko ovšem nalézt jednotný motiv celé této nesourodé skupiny zemí EU. V případě Řecka se hovoří o tom, že tam má stát značné podíly v komerčních bankách. Portugalský a španělský motiv spočívá prý v tradicích spíše uzavřeného bankovního trhu. Nizozemský argument pro spojení měnové a dohledové funkce u centrální banky spočívá v tom, že umožňuje společné shromažďování informací pro obě funkce centrální banky⁵⁷. Druhou otázkou koordinace bankovního dohledu je **poměr veřejnoprávní regulace a soukromoprávní samoregulace**⁵⁸. Zavedení samoregulačních prvků bankovního dohledu je do jisté míry uplatňováno ve Francii⁵⁹ nebo v Belgii, ale v jiných státech je poměrně rozšířena v oblasti dohledu nad trhy kapitálovými, třeba v Portugalsku. Úspěšnost soukromoprávních regulačních prvků je však přímo úměrná nejen kvalitě soukromého práva, zejména práva obchodního či občanského, ale také výkonnosti a hlavně pružnosti soudního systému. Otázka vztahu regulace a samoregulace v oblasti bankovního dohledu se na pozadí výše uvedeného jeví jako složitá. Pro značnou hospodářskou nerovnováhu mezi bankou a klientem je soukromoprávní forma ochrany bankovního klienta nepostačující. Tuto argumentaci lze opřít nejen o judikaturu Evropského soudního dvora, ale i o nová ustanovení našeho občanského zákoníku o ochraně spotřebitele⁶⁰. Složitost vzájemného propojení finančních skupin a stupeň modernizace finančních služeb hovoří spíše ve prospěch posílení veřejnoprávní regulace⁶¹. Například v ČR, vzhledem k tomu, že trvalým předmětem kritiky ze strany Evropské komise je systém a fungování českého soudnictví, které by mělo být hlavní oporou soukromoprávní regulace a samoregulace, zůstává i pro naši zemi otázka možného samoregulačního orgánu bankovního dohledu spíše hypotetickou vizí než reálnou možností.

⁵⁶ K tomu podrobněji srov. M. Tomášek, *Novela zákona o bankách – Krok ke komplexní úpravě finančních služeb*, Parlamentní zpravodaj č. 7/2000.

⁵⁷ S. Kaatee, *Systém obezřetného dohledu v Nizozemsku*, *Evropské a mezinárodní právo* č. 1–2/1999.

⁵⁸ M. Tomášek, *Regulace a samoregulace finančních skupin – dvě podoby dohledu v evropském právu*, *Právník* č. 11–12/2000 a tam cit. díla, zejm. K. J. Hopt, *Groups of Companies in European Laws*, IN: *Company systems and affiliations*, Tübingen 1985.

⁵⁹ J. Tricou, *Zákon o modernizaci finančních operací*, *Evropské a mezinárodní právo* č. 1–2/1999.

⁶⁰ M. Bakaš, *Recenze knihy M. Tomáška „Evropský systém ochrany bankovního klienta“*, *Právník* č. 1/2002

⁶¹ L. Ommerslaghe, *Les groupes des sociétés et l'expérience du Droit belge*, IN: K. J. Hopt (ed.) *Groups of Companies in European Laws*, IN: *Company systems and affiliations*, Tübingen 1985.

Pokud tedy bankovní dohled nevykonává zvláštní orgán, ať už samoregulační nebo veřejnoprávní, nýbrž tento dohled vykonává centrální banka, je pak centrální banka v tomto ohledu státním orgánem a není při výkonu supervizní funkce zcela nezávislá. Otázkou je, do jaké míry se může částečná závislost centrální banky na státu při výkonu dohledových funkcí projevit v těch jejích funkcích, kde musí být zcela nezávislá, a to zejména v oblasti měnové politiky. Pokušení kloubit měnovou politiku s politikou bankovního dohledu je velké a málokterá centrální banka v takové dvojediné pozici mu odolá, zvláště tam, kde stát vlastní značné nebo dokonce většinové podíly v komerčních bankách. Snad také proto sledujeme v EU v posledních letech jednoznačný trend v přenášení dohledových funkcí z centrálních bank na samostatné státní orgány⁶².

8 ROZPOČTOVÁ (HOSPODÁŘSKÁ) NEZÁVISLOST

Nezávislost centrální banky je podmíněna nejen tím, aby centrální banka a její představitelé nebyli spjati osobními vazbami se subjekty, od nichž by mohli přijímat nebo požadovat pokyny či tím, aby úvěrováním veřejných rozpočtů nebyla vtahována do hospodářské politiky veřejného sektoru, ale je podmíněna rovněž požadavkem, aby kdokoliv zvenčí nemohl prostřednictvím financování činnosti centrální banky ovlivnit plnění jejích hlavních úkolů. Jinými slovy, zajištění nezávislosti centrální banky nespočívá toliko na zákazu přímých intervencí, tedy přijímání či požadování výslovných pokynů, nýbrž i na vyloučení nepřímých zásahů.

8.1 OVLIVŇOVÁNÍ CENTRÁLNÍ BANKY PROSTŘEDNICTVÍM JEJÍHO ROZPOČTU

Právě představa, že kdokoliv zvenčí může ovlivňovat rozpočet a hospodaření centrální banky, může zavdat důvod k podezření z nepřímého ovlivňování centrální banky. Pokud tedy Ústavní soud došel k závěru o ústavním rozměru nezávislosti centrální banky státu, musí být poskytnuta ochrana této nezávislosti i z hlediska nerušeného fungování České národní banky. I kdyby neplatil argument, že nelze mezi oběma rozpočty vést přesnou hranici, je třeba uvést, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle centrální banky státu. Proto ustanovení, jimiž novela Zákona o ČNB uložila České národní bance rozdělit rozpočet na dvě části – na rozpočet pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle České národní banky a na provozní a investiční rozpočet, přičemž odebrává bankovní radě pravomoc rozhodovat o jedné z jeho částí a svěřuje ji Poslanecké sněmovně, byla napadena žalobou k Ústavnímu soudu.

Podle navrhovatele, prezidenta republiky, mohlo dojít významným způsobem k ohrožení plnění hlavního cíle České národní banky podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR.

⁶² Nejvýraznějším potvrzením tohoto trendu bylo vynětí bankovního dohledu ve **Velké Británii** z Bank of England, která byla vždy modelem tradičního bankovního dohledu, a vytvoření autonomního dohledového orgánu Financial Services Authority. Tento příklad vzápětí následovalo **Irsko**, které svůj bankovní dohled převedlo z Central Bank of Ireland v samostatný orgán Single Regulatory Authority.

Podle jeho názoru nelze vést přesnou hranici mezi těmito dvěma rozpočty, neboť i provozní a investiční rozpočet zahrnuje financování řady důležitých činností České národní banky, podmiňujících realizaci hlavního cíle, jako např. přípravu měnových analýz, emisi bankovek a mincí, obchody s bankami či správu peněžní hotovosti. To je v rozporu se záměrem ústavodárce, kterým byla nezávislost České národní banky při naplňování jejího cíle. Bylo to vyjádřeno i zařazením České národní banky do samostatné hlavy Ústavy ČR mimo moc zákonodárnou a výkonnou, kdy z ní byl učiněn zvláštní exekutivní orgán svého druhu s přesně stanovenou oblastí působnosti, tj. péče o cenovou stabilitu. Kvůli zásahům dalších orgánů nebude banka schopna tento cíl naplňovat. Podle čl. 98 Ústavy ČR lze sice zákonem stanovit další podrobnosti a zasahovat do její činnosti, jistě však ne tak, aby to vedlo k popření postavení České národní banky. Argument, že nelze vést přesnou hranici mezi provozním a investičním rozpočtem a rozpočtem pro zabezpečení hlavního cíle byl zpochybněn Poslaneckou sněmovnou jako nepodložená obava. Tyto náklady lze dle názoru Poslanecké sněmovny přesně oddělit a již současné roční zprávy o hospodaření sestavované Českou národní bankou tyto dva typy hospodaření oddělují. Procedura schvalování rozpočtu tak není dle názoru Poslanecké sněmovny v rozporu s proklamovanou nezávislostí České národní banky. Ze zákona prý totiž neplyne možnost Poslanecké sněmovny v návrhu provozního a investičního rozpočtu činit jakékoli změny. Může jej pouze neschválit a žádat jeho doplnění nebo zpřesnění. Ani v případě neschválení nenastává omezení finančních toků České národní banky na běžnou činnost. V teoretické rovině byl tento argument ovlivněn ještě další úvahou. Kdyby totiž český zákonodárce chtěl ovládnout centrální banku a nechal by si schvalovat rozpočet celý⁶³. Dále že se schvalováním provozního rozpočtu centrální banky se nesahá na měnově politické cíle ČNB, pouze se sledují náklady na budovy, platy a počítače apod. S takovým argumentem lze souhlasit jen obtížně, neboť i ty provozní náklady, které se provozním rozpočtem sledují, mohou ovlivnit činnost centrální banky i v měnových funkcích. Kdyby tomu tak nemělo být, pak by muselo být řečeno, že se provozním rozpočtem sledují náklady na platy či počítače pouze těch pracovníků ČNB, kteří nemají nic společného s výkonem měnově politické funkce ČNB, což řečeno nebylo a ani to řečeno být nemůže, protože takové řešení je v praxi neproveditelné. Vážnějším se jeví argument, že ČNB je také správním orgánem, protože vykonává bankovní dohled, a je tudíž legitimní, aby bylo kontrolováno její hospodaření stejně jako hospodaření ostatních státních orgánů. Tento argument je pochopitelný a těžko se proti němu hledají protiargumenty v evropském právu, neboť v zemích EU, jak již řečeno je bankovní dohled dnes už většinou jinde než u centrální banky. Opět se tak projevilo pokušení ovládat centrální banku prostřednictvím bankovního dohledu a bankovní dohled prostřednictvím měnové politiky. Dovolují si na tomto místě vyslovit názor, že dokud u nás bude bankovní dohled u centrální banky, pak se tomuto pokušení i do budoucna budeme obtížně vyhýbat.

Proto Ústavní soud svým nálezem zrušil ustanovení „a sestavuje návrh provozního a investičního rozpočtu“, § 6 odst. 3, § 35 písm. a) a § 47 odst. 2 až 4 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 442/2000 Sb. a v tomto bodě

⁶³ M. Loužek, Novela zákona o ČNB není neevropská, Hospodářské noviny, 16. srpna 2000.

vyhověl prezidentu republiky jako navrhovatel. I kdyby neplatil argument prezidenta republiky, že nelze mezi oběma rozpočty vést přesnou hranici, je třeba uvést, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle centrální 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, bude vždy snadnější třeba nepřímo ovlivňovat rozhodovací procesy v bance a tak omezovat její nezávislost. Argument o oddělení obou částí rozpočtu v ročních zprávách o hospodaření České národní banky není rovněž případný, neboť tímto způsobem se do její nezávislosti při uskutečňování hlavního cíle zasáhnout nedá. Schvalování jejího rozpočtu Poslaneckou sněmovnou nemusí zajisté za každé situace představovat zásah do její nezávislosti. Tato možnost však není vyloučena, neboť § 47 odst. 2 až 4 zákona o ČNB obsahuje dostatečné nástroje k tomu, aby Poslanecká sněmovna mohla prosadit svůj názor. Tím se dostává do rozporu čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR. Na tom nic nemění námitka předsedy Poslanecké sněmovny, že prezident republiky ve svém návrhu nezpochybnil možnost Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat hospodaření České národní banky, nejedná-li se o činnosti při zabezpečování jejího hlavního cíle a že by proto neměla zpochybňována ani změna v § 5 a § 47. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje vázanost petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, tj. argumenty, které navrhovatel uvádí (viz již nálezy Pl. ÚS 16/93, sv. 1, s. 190, Pl. ÚS 20/93, sv. 1, s. 245, Pl. ÚS 89/94, sv. 2, s. 151). Posuzuje proto návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu, nemůže však rozhodnout o zrušení jiných ustanovení, než která jsou v petitu návrhu uvedena.

8.2 AUDIT

Evropské právo rozpočtovou (hospodářskou) nezávislost centrální banky, na rozdíl třeba od její nezávislosti institucionální či personální, výslovně nedefinuje. Jde o kategorii, které byla vygenerována českou soudní praxí (Ústavním soudem) právě v souvislosti s posuzováním ústavnosti novely Zákona o ČNB. Nicméně evropské právo zná dimenzi rozpočtové nezávislosti do té míry, pokud jde o audit. Podle článku 27 Statutu ESCB a ECB je účetnictví ECB a národních centrálních bank auditováno nezávislými externími auditory, doporučenými Radou ECB. Externí auditoři jsou oprávněni zkoumat všechny účty a mají právo získávat úplné informace o operacích centrální banky. **Účetní dvůr EU** vykonává kontrolní činnost ve smyslu článku 248 Smlouvy o ES toliko pokud jde o efektivnost správy. Tím se míní efektivnost a hospodárnost, s níž vedení ECB a národních centrálních bank spravují provozní záležitosti centrální banky. ECB je jedním z orgánů EU, a tak se na ni *mutatis mutandis* musejí vztahovat i opatření o kontrole v rámci činnosti orgánů EU, kterou vykonává Účetní dvůr. Jinak jsou ovšem ECB a stejně tak i národní centrální banky podnikatelské entity, které by proto měl z logiky věcí auditovat nezávislý auditor, neboť nezávislí auditoři auditují i komerční banky, nad nimiž některé centrální banky případně dohlížejí. Důvod, že Účetní dvůr EU nemůže kontrolovat než provozní správu spočívá ovšem primárně v tom, že ECB nedisponuje kapitálem, který by jí upsala Evropská unie, nýbrž

kapitálem, který jí upsaly národní centrální banky účastnických zemí měnové unie⁶⁴. To ovšem nijak nezakládá protiargument, aby náš Nejvyšší kontrolní úřad mohl auditovat Českou národní banku, neboť jde o model ve členských zemích EU obvyklý.

9 PRÁVO NA OCHRANU NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY NEZÁVISLÝM SOUDEM

Evropské právo rozeznává dva základní způsoby ochrany nezávislosti centrální banky:

1. Ochranu institucionální nezávislosti centrální banky.
2. Ochranu personální nezávislosti centrální banky.

9.1 OCHRANA INSTITUCIONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

Ochrana institucionální nezávislosti centrální banky zajišťuje předně aktivní legitimace ECB k **žalobě na neplatnost** právního aktu podle čl. 230, odst. 3 Smlouvy o ES, dále její aktivní legitimace k žalobě pro **nečinnost** podle čl. 232, odst. 4 Smlouvy o ES⁶⁵, kde může být ECB legitimována rovněž pasivně.

Pro aktivní legitimaci **žaloby na neplatnost právního aktu** platí v případě ECB zvláštní pravidla. Zatímco členské státy, Rada EU nebo Evropská komise nepotřebují pro podání žaloby prokázat žádnou nezbytnost právní ochrany, jsou tzv. privilegoványi žalobci, může Evropská centrální banka podávat pouze takové žaloby na neplatnost, které směřují k ochraně jejich práv, čili mají zajistit zejména její institucionální postavení, resp. její postavení jako nezávislého orgánu EU. V praxi takový požadavek znamená, že Evropská centrální banka musí v případě žaloby na neplatnost prokázat potřebu právní ochrany, což ovšem nemusí být dáno bezprostředním a individuálním dopadem napadené úpravy, například co do ohrožení nezávislosti měnové politiky ECB, nýbrž i z porušení práv spoluúčasti při vydání dotčeného právního aktu, kupříkladu tím, že při přijímání sporného právního aktu nebyla ECB konzultována⁶⁶, ač tak mělo být z povahy věci učiněno.

Žalobou na nečinnost může být podle čl. 232 Smlouvy o ES požadováno zjištění, že ECB porušila smlouvu tím, že zanedbala přijetí příslušného rozhodnutí⁶⁷. Žaloba na nečinnost doplňuje v systému soudcovského zajištění nezávislosti centrální banky žalobu na neplatnost pro případy omisivního jednání. Předpoklady žaloby na nečinnost se obecně podobají předpokladům žaloby na neplatnost do té míry, že členské

⁶⁴ Výše tohoto úpisu se stanoví podle klíče podílu příslušného členského státu na hrubém domácím produktu a podle klíče počtu obyvatelstva.

⁶⁵ Významu této aktivní legitimace svědčí skutečnost, že do vzniku Evropské centrální banky k 1. lednu 1999 příslušela jejímu právnímu předchůdci, totiž Evropskému měnovému institutu, ačkoliv ten, na rozdíl od Evropské centrální banky, neměl právní subjektivitu a nepatřil mezi orgány EU.

⁶⁶ Podrobněji k potřebě konzultace ECB při vydávání komunitárních právních aktů srov. např. v knize M. Tomášek, Právní nástupnictví měny euro, Praha 2000.

⁶⁷ Podrobněji srov. Daig, H. W., Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1985.

státy, Rada EU nebo Evropská komise nepotřebují pro podání žaloby ne nečinnost, stejně jako v případě žaloby na neplatnost prokazovat žádnou nezbytnost právní ochrany, jsouce tzv. privilegovanými žalobci. Avšak na rozdíl od žaloby na neplatnost, kde je Evropská centrální banka oprávněna podávat pouze takové žaloby, které směřují k ochraně jejich práv, nemusí u žaloby na nečinnost nezbytnost právní ochrany prokazovat. Odstavec 4 článku 232 Smlouvy o ES totiž výslovně říká, že Evropský soudní dvůr rozhoduje o žalobách na nečinnost podaných ECB nebo proti ní za předpokladu, že jde o oblast pravomocí ECB. Znovu tu budiž zdůrazněno, že v žalobách na nečinnost přísluší ECB **aktivní i pasivní legitimace**.

V neposlední řadě budiž dodáno, že Evropský soudní dvůr má podle článku 234, odst 1, písm. b pravomoc rozhodovat o **předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu** aktů orgánů ECB.

9.2 OCHRANA PERSONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI CENTRÁLNÍ BANKY

Evropský soudní dvůr je dále podle článku 11, odst. 4 Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky oprávněn **odvolat člena Řídící rady ECB**, pokud nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění. Řízení o odvolání zahajuje Evropský soudní dvůr na návrh Rady ECB nebo jejího Řídícího výboru. Z toho plyne, že členy šestičlenného Řídícího výboru EC, které dle článku 112 Smlouvy o ES jmenuje Evropská rada na návrh členských států a po konzultaci s Evropským parlamentem, může odvolat toliko Evropský soudní dvůr a účinnost odvolání nastupuje jeho rozhodnutím. Jak vidno, citovaná ustanovení Smlouvy se podrobněji nevyjadřují k důvodům odvolání. Dícke, „pokud nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění“ je značně široká a smlouva ji nijak nespécifikuje⁶⁸. Zřejmě se tu očekává, že bližší podrobnosti stanoví soudcovský výklad této části ustanovení článku 112 Smlouvy o ES. Je sice těžko předjímat, jak by Evropský soudní dvůr rozhodoval a vzhledem ke krátké době činnosti ECB nemůže a skutečně ani není žádný takový judikát ještě ani na obzoru. Patrně by vzal do úvahy tu část dícke článku 112 Smlouvy o ES, kde se stanoví, že členové Řídícího výboru mají být osoby uznávané a zkušené v měnových a bankovních záležitostech.

Evropský soudní dvůr může být rovněž účasten na **odvolávání členů Rady ECB**, přesněji řečeno, těch jejích členů, kteří nejsou členy Řídícího výboru, čili ještě přesněji řečeno guvernérů národních centrálních bank zemí měnové unie, kteří spolu se členy Řídícího výboru tvoří Radu ECB⁶⁹. Guvernér národní centrální banky může být podle evropského práva odvolán z funkce tehdy, jestliže nespĺňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce anebo pokud se dopustil závažného provinění. Na rozdíl od odvolání člena Řídícího výboru není rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci obligatorní, nýbrž fakultativní. Aktivní legitimaci k podání žaloby Evropskému

⁶⁸ Právě tuto skutečnost berou někteří odborníci v pochybnost v souvislosti s kritikou Evropské komise vůči našemu Zákonu o ČNB. Vystoupení guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy v Senátu Parlamentu ČR dne 23. 3. 2001 naznačuje, že obyčejný zákon by měl takové důvody podrobněji a alespoň *demonstrative* vyjmenovávat.

⁶⁹ O orgánech ECB podrobněji v knize M. Tomásek, Právní základy evropské měnové unie, Praha 1999.

soudnímu dvoru mají dotčený guvernér nebo Rada Evropské centrální banky. Takové žaloby je přitom třeba podat do dvou měsíců ode dne zveřejnění nebo oznámení odvolání. Pokud odvolání guvernéra nebylo zveřejněno, pak běží subjektivní dvouměsíční lhůta ode dne, kdy se guvernér o rozhodnutí dozvěděl. Podání žaloby nemá podle článku 242 Smlouvy o ES odkladný účinek. Má-li Evropský soudní dvůr za to, že to okolnosti vyžadují, může nařídit odklad uplatnění napadeného aktu.

Sporná je možnost soudního napadení jmenování člena orgánů ECB. Podle článku 112 Smlouvy o ES jmenuje členy Řídícího výboru ECB Evropská rada na návrh členských států a po konzultaci s Evropským parlamentem. Zpochybnění jmenovacího aktu Evropským soudním dvorem je možné si představit poměrně obtížně. Pokud jde o členy Rady ECB, kteří nejsou členy Řídícího výboru, čili o guvernéry centrálních bank členských států, pak je teoreticky představitelná například **žaloba pro porušení smlouvy členským státem** podle čl. 226–227 Smlouvy. ECB ovšem nemá u takové žaloby aktivní legitimaci, takže by ji mohla podat kupříkladu Evropská komise, pokud by guvernér národní centrální banky členského státu byl ustanoven do funkce na základě národního zákona o centrální bance, který odporuje právu ES. Jelikož ovšem podle článku 109 Smlouvy o ES měl každý členský stát zajistit, aby jmenování orgánů jeho centrální banky bylo slučitelné se Smlouvou o ES a se Statutem o ESCB a ECB, je představa, že by ještě dnes, tři roky po vzniku měnové unie, mohl být jmenován guvernér národní centrální banky přes porušení Smlouvy o ES čirou fantazií.

10 PRÁVO CENTRÁLNÍ BANKY NEZÁVISLE VYSTUPOVAT NA MEZINÁRODNÍCH FÓRECH

K pojmovým znakům nezávislosti centrální banky je vhodné pro pořádek přiřadit ještě nezávislost v mezinárodním měřítku. V případě ECB je projevem této formy její nezávislosti skutečnost, že ECB má právo být zastoupena při Mezinárodním měnovém fondu (MMF), jednom z klíčových prvků mezinárodního měnového systému, a při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Účast ECB na zasedáních těchto mezinárodních organizací má za cíl přispívat ke vzájemné výměně informací. I touto formou si ECB může zachovávat svoji nezávislost. Faktické uplatnění této části nezávislosti centrální banky však zatím naráží na obtíže. V praxi totiž neexistuje žádná mezinárodní organizace, která by se věnovala výlučně měnové problematice. I MMF řeší vedle měnových problémů i otázky obecné hospodářské politiky, ke kterým potřebuje centrální banka vládu. Členské státy jsou tak reprezentovány jak guvernéry centrálních bank, tak i ministry financí a hospodářství. Institucionální dimenzi tohoto problému je teoreticky možné překlenout účastí zástupce Evropské komise (komisaře pro ekonomické a finanční záležitosti) a předsedy Ecofinu (Rady pro ekonomické a finanční otázky EU – ministra hospodářství či financí předsedající členské země), nicméně je třeba mít na paměti, že ne všechny členské státy EU jsou také účastníky měnové unie a tedy nositeli jednotné měnové politiky.

* * *

Závěrem úvah o teoretických problémech ústavního principu nezávislosti centrální banky je vhodné připomenout jeho dvojí dimenzi, totiž dimenzi vnitrostátní a evropskou. Tato stať měla za cíl obě tyto dimenze skloubit u vědomí skutečnosti, že právě vstup České republiky do Evropské unie musí být hnacím prvkem dynamiky vývoje tohoto ústavního principu u nás. Na druhé straně, v kontextu českého práva je posuzování teoretických problémů ústavního principu nezávislosti centrální banky ovládáno *de constitutione lata* možnostmi výkladu Ústavy ČR na základě evropských principů. V této stati citované nálezy Ústavního soudu jsou toho příkladem. Ústavní soud využil při svém rozhodování nejmodernějších poznatků evropského práva, která aplikoval v mezích české ústavy. Jde o jeden z prvních případů aplikace evropského práva v české soudní praxi. Ústavní soud byl ovšem při svém rozhodování vázán rámcem Ústavy, přestože bylo zřejmé, že tento ústavní rámec je moderním vývojem evropského práva překonán. Budiž ovšem konstatováno, že nález Ústavního soudu ovlivnil další ústavní tvorbu přijetím ústavního zákona č. 448/2001 Sb., jímž byl hlavní cíl naší centrální banky harmonizován s cílem ECB. Tím se potvrdila potřeba přizpůsobovat právní řád České republiky právu Evropských společenství ústavně konformním způsobem. Jak doslova řekl Ústavní soud, Česká republika může v souladu s preambulí své Ústavy usilovat o včlenění do rodiny evropských demokracií na prvním místě tím, že jako právní stát bude respektovat svou Ústavu. Teprve poté může usilovat o soulad s primárním právem Evropských společenství, neboť bez respektu ke své Ústavě nemůže o přijetí do Evropské unie uvažovat.

THEORETICAL PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF INDEPENDENCE OF A CENTRAL BANK

Summary

Central bank independence finds its limits in the Constitution of the Czech Republic of 1993, Art. 98, defining the objective of a central bank and a scope of its powers. A legal theory has established a list of features of central bank independence, distinguishing between features of an institutional, functional, personal, financial or budgetary nature.

Central bank independence is required when exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon a central bank. Features of central bank independence should therefore be considered from that perspective. Such features should not be seen as a kind of legislation, going beyond the scope of the Constitution, but as tools to facilitate an assessment of the independence principle. Central bank independence is not a matter which can be expressed in arithmetical formulae or applied in a mechanical manner and the way in which it is achieved is therefore assessed on a case-by-case basis.

INSTITUTIONAL INDEPENDENCE

Institutional independence is a feature of central bank which is in European law expressly referred to in Art. 108 of the EC Treaty. This Article prohibits the ECB and members of their decision-making bodies from seeking or taking instructions from Community institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other body. They also prohibit Community institutions from seeking to influence the members of the decision-making bodies of the ECB. The main tasks of a central bank are defined in the European law: to define and implement the monetary policy, to conduct foreign exchange operations consistent with the provisions of the EC Treaty, to hold and manage the official foreign reserves of the

Member States and to promote the smooth operation of payment systems. The reference in Article 108 to the tasks and duties of the central bank implies that the independence requirement refers to all central bank related tasks. In other fields of activity, e. g. banking supervision, instructions are not forbidden. The prohibition on instructions and attempts to influence covers all sources of external influence on a central bank. Rights of third parties to give instructions to a central bank or their decision-making bodies are incompatible with the EC Treaty. Rights of third parties to approve, suspend, annul or defer decisions of a central bank are incompatible with the EC Treaty. A right to censor, on legal grounds, decision relating to performance of a central bank related tasks is incompatible with the EC Treaty as the performance may be obstructed at a national level. This is not only an expression of central bank independence but also of the more general requirement of our integration into the EU. A right of the governor to censor decision on legal grounds and subsequently submit them to the political authorities for final decision would although a governor is not a „third party“, be equivalent to seeking instructions from political bodies, which is incompatible with the Art. 108 of the EC Treaty.

The participation of representatives of other bodies (e. g. Government or Parliament) in the decision-making bodies of a central bank with a right of vote on matters concerning the performance by the central bank related tasks, even if this vote is not decisive, is incompatible with the EC Treaty.

An explicit statutory obligation for a central bank to **consult** the political authorities, as provided for in our latest amendment of Central Bank Act, provides a formal mechanism to ensure that their views may influence the final decision and is therefore incompatible with the EC Treaty. However, dialogue between a central bank and respective political authorities, even when based on statutory obligations to provide information and exchange views, is not incompatible with the EC Treaty, provided that this does not result in interference with the independence of the members of the decision-making bodies of a central bank, the central bank competencies as well as a special status of a governor on his capacity as a member of its decision-making bodies are respected and confidentiality requirements are respected.

PERSONAL INDEPENDENCE

Central bank independence is further substantiated by provisions which provide for security of tenure for members of central bank decision-making authorities. A central bank shall, in particular, provide for a minimum term of office for a governor of five years. It also gives protection against the arbitrary dismissal of governors, by stating that a governor may be relieved from office only if he no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he has been guilty of serious misconduct with the possibility of appeal to the European Court of Justice.

Against this background, the statutes of central bank have to respect following features of personal independence: minimum term of office for governors, grounds for the dismissal of governors, security of tenure of members of the decision-making bodies and safeguards against conflicts of interest.

The statute of central bank must contain a minimum term of office for a governor of five years. This, of course, does not preclude longer terms of office, while and indefinite term of office does not require the adaptation of statutes. A compulsory retirement age is in itself not incompatible with the requirement of minimum term of five years.

The statute must ensure that a governor may not be dismissed for reasons other than no longer fulfilling the conditions required for the performance of his duties or being guilty of serious misconduct. The purpose of this requirement is to prevent the dismissal of a governor from being at the discretion of the authorities involved in his appointment, particularly Government or Parliament.

Personal independence could be jeopardised if the same rules for the security of tenure of office of governors were not also applied to the other members of the decision-making bodies of the central bank involved in the performance of central bank related tasks. A requirement to confer comparable security of tenure follows from various provisions of the European law. The EC Treaty does not restrict the security of tenure of office of governors, while Art. 108 of the EC Treaty refer to „any members of decision-making bodies of the central banks“ rather than to „governors“. This applies in particular where a governor is „primus inter pares“ between colleagues with equivalent voting rights or where such other members may have to deputise for the governor within the Governing Council. This general principle would not exclude

a differentiation in terms of office and/or in grounds for dismissal in those cases where members of decision-making bodies and/or such bodies themselves are not involved in the performance of central bank related tasks.

With regard to the system of appointment of members of the decision-making bodies one particular issue merits specific attention: some national statutes of central banks provide that, when a vacancy arises, the new member is appointed from the remainder of the original term of leaving (or deceased) member. This is aimed at ensuring a pre-establishment rhythm of replacements in those decision-making bodies, irrespective of unexpected early vacancies, and, in that sense, strengthens the collective independence of the decision-making bodies from political authorities. While these systems may not always ensure that each individual member of the decision-making bodies serves the minimum five years the general aim pursued by such systems is not incompatible with the EC Treaty if the normal term of office is generally established at five years or more.

Personal independence also entails ensuring that no conflicts of interest arise between the duties of members of decision-making bodies of a central bank vis-à-vis their respective central bank and any other function which such members of decision-making bodies may have and which may jeopardise their personal independence. As a matter of principle, membership of a decision-making body involved in the performance of central bank related tasks (e. g. monetary policy) is incompatible with the exercise of other functions which might create a conflict of interest.

BUDGETARY INDEPENDENCE

If a central bank is fully independent from an institutional and functional point of view, but at the same time unable to avail itself autonomously of the appropriate economic means to fulfil its mandate, its overall independence would nevertheless be undermined. A central bank should be in a position to avail itself of the appropriate mean to ensure that its monetary-related tasks can be properly fulfilled. An ex post review of a central bank financial accounts may be regarded as a reflection of a central bank accountability towards its owners provided that the central bank statute contains adequate safeguards that such a review will not infringe its independence. However, in those countries where third parties, and particularly, the government or parliament are in position, directly or indirectly, to exercise influence on the determination of a central bank budget or the distribution of profit, the relevant statutory provisions should contain a safeguard clause to ensure that this does not impede the proper performance of central bank related tasks.