

## JMENOVÁNÍ ČLENŮ BANKOVNÍ RADY PREZIDENTEM REPUBLIKY A PŘÍMÁ VOLBA HLAVY STÁTU

KATEŘINA JANSTOVÁ\*

### I. ÚVOD

V současné době se na politické scéně opět objevila otázka, zda omezit jmenovací pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k České národní bance, resp. ke členům Bankovní rady. Nyní ale v trochu jiném kontextu než tomu bylo dříve<sup>1</sup>; nyní v souvislosti s návrhem na přímou volbu prezidenta republiky. Bez stručného ústavního vymezení České národní banky, bez analýzy vývoje vzájemných vztahů ústavních orgánů k České národní bance, nelze ekvivalentně odpovědět na otázku, zda: „Je nutné v souvislosti s přímou volbou hlavy státu jeho pravomoc jmenovat členy Bankovní rady?“, anebo: „Je nutné (bez jakékoli příčinné souvislosti s přímou volbou hlavy státu) omezit tuto jeho jmenovací pravomoc?“, pokud ano: „Jaký ústavní orgán by měl tuto pravomoc s prezidentem republiky sdílet?“

### II. BANKOVNÍ RADA JAKO NEJVYŠŠÍ ŘÍDÍCÍ ORGÁN ČNB

**Česká národní banka je ústřední bankou státu a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Hlavním cílem činnosti České národní banky je v souladu s ustanovením čl. 98 odst. 1 Ústavy péče o cenovou stabilitu. Z díkce Ústavy nevyplývá, zda-li je Česká národní banka **nezávislým orgánem**.**<sup>2</sup>

\* Autorka je odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

<sup>1</sup> Spor, vzniklý v listopadu 2000 mezi vládou a prezidentem republiky o způsob jmenování guvernéra, je podrobně popsán níže.

<sup>2</sup> K otázce **nezávislosti České národní banky** se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, publikovaném ve Sb. n. a u. ÚS sv. 22 pod č. 90 a ve Sb. pod č. 278/2001 následujícím způsobem: „*Politologickým východiskem ústavní konstrukce postavení České národní banky je pak 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. Není sporu o tom, že do činnosti České národní banky lze zasahovat zákonem, tento zákon však nesmí být v rozporu s obsahem hlavního cíle této banky.*“

Nejvyšším řídicím orgánem České národní banky je sedmičlenná **Bankovní rada** České národní banky<sup>3</sup>. Členy bankovní rady jsou guvernér České národní banky, 2 viceguvernéři České národní banky a další 4 členové Bankovní rady České národní banky<sup>4</sup>. Bankovní rada určuje měnovou politiku a nástroje pro její uskutečňování a rozhoduje o zásadních měnově – politických opatřeních České národní banky a opatřeních v oblasti dohledu nad finančním trhem.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady České národní banky je zakotvena v ust. čl. 62 písm. k) Ústavy. Při výběru kandidáta na funkci člena Bankovní rady není prezident republiky dle Ústavy vázán návrhem jiného ústavního orgánu. Ani pro vlastní jmenování člena Bankovní rady není Ústavou vyžadován souhlas jiného ústavního orgánu, i když v ústavní praxi již byly opakovaně činěny **pokusy o omezení předmětné pravomoci prezidenta republiky**.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 800/V. volební období) navrhoval ve svém § 9 odst. 1 snížit počet členů Bankovní rady na pět, tj. na guvernéra a čtyři viceguvernéry. Prezident republiky schválený zákon nepodepsal a dne 3. 6. 2010 jej vrátil Poslanecké sněmovně dle čl. 50 Ústavy.

<sup>4</sup> Ačkoli je Česká národní banka vzhledem ke svému ústavnímu zakotvení v ust. čl. 98 Ústavy ústavním orgánem, není výše zmíněné složení Bankovní rady jakožto jejího nejvyššího orgánu upraveno přímo Ústavou, nýbrž zákonem č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ČNB), a to v ust. § 6 odst. 1. Toto legislativní řešení vyvolává pochybnosti ohledně požadavku na kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra ČNB, které vyústily v konflikt mezi vládou a prezidentem republiky.

<sup>5</sup> Dne 27. 10. 2000 byl přijat **zákon č. 442/2000 Sb.**, kterým se měnil zákon o ČNB a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2001. Dle novelizovaného znění ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB navrhovala guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy Bankovní rady vláda. Místopředseda vlády Rychetský podle stenografického záznamu 21. schůze Senátu konané dne 3. 8. 2000 v souvislosti s projednáváním této novely uvedl: „*Tisk předložený Senátu obsahuje princip, podle kterého nominuje členy bankovní rady, tj. guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy, prezident na návrh vlády. Když se podíváme na platnou Ústavu ČR, tak zjistíme, že jde o kompetenci, která je zakotvena, tuším, v článku 62 Ústavy, což jsou výlučné kompetence prezidenta neomezené kontrasignací... Je pravda, že Ústava je normou nejvyšší právní síly a že je těžko možno přijímat zákon vědomě s tím, protože jde o normu nižší právní síly, že odporuje Ústavě.*“ In [http://zpravy.idnes.cz/](http://zpravy.idnes.cz) ze dne 1. 12. 2000.

**Prezident republiky** na omezení své pravomoci provedené cit. zákonem reagoval tak, že se dne 22. prosince 2000 obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení taxativně vyjmenovaných ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění zákonů č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., mezi která patřilo i zmiňované ust. § 6 odst. 3, a to mimo jiné z důvodu, že prostřednictvím ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB byla omezena pravomoc prezidenta republiky stanovenou Ústavou.

Za **Poslaneckou sněmovnu** zaslal dne 6. února 2001 vyjádření její předseda Václav Klaus, který v něm mimo jiné deklaroval nesouhlas s návrhem na zrušení ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB. Odkázal na rozpor mezi dikcí ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB, dle kterého prezident republiky jmenuje a odvolává guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy Bankovní rady, a dikcí čl. 62 písm. k) Ústavy, dle kterého prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady ČNB. Konstatoval, že v Poslanecké sněmovně byl návrh cit. zákona doplněn v § 6 odst. 3 o jmenování guvernéra, viceguvernérů a ostatních členů Bankovní rady na návrh vlády, což podle jeho názoru nemusí vést ke konfliktu. **Jmenování členů Bankovní rady jedním orgánem je dle jeho názoru zcela neobvyklé nejen v zemích Evropské unie, ale i v jiných vyspělých zemích světa.** Dále uvedl, že Česká republika je parlamentní republikou, přičemž podle ust. čl. 54 odst. 3 Ústavy není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný. Představa, že by mohl jmenovat o své vůli nikomu neodpovědně představitele banky, je pak podle některých názorů neslučitelná s pojetím demokratické parlamentní republiky. K návrhu na zrušení § 35 písm. a) zákona o ČNB předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že je v něm uložena spolupráce České národní banky s vládou jako vrcholným orgánem výkonné moci. Tento druh součinnosti, dle jeho názoru, neznamená omezení výlučných kompetencí banky ani její nezávislosti. V systému státní moci není nezávislost absolutní, má svá pojmová omezení, Ústava se navíc omezuje na velmi rámcové vymezení postavení a kompetencí České národní banky.

**Ústavní soud** rozhodl o výše uvedeném návrhu prezidenta republiky na zrušení taxativně stanovených ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění zákonů č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., v plně dne 20. června 2001 svým **nálezem spis. zn. Pl. ÚS 59/2000, publikovaným ve Sb. n. a u. ÚS sv. 22 pod č. 90 a ve Sb. pod č. 278/2001** tak, že se, mimo jiné, dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje ust. § 6 odst. 3 tohoto zákona. Uvedené rozhodnutí odůvodnil **rozporem cit. ustanovení s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy.**

Prezident republiky je tedy při realizaci předmětné pravomoci omezen pouze kvalifikačními předpoklady pro výkon funkce člena Bankovní rady stanovenými zákonem o ČNB<sup>6</sup>. Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování člena Bankovní rady nevyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.<sup>7</sup>

### III. SPOR PREZIDENTA REPUBLIKY S VLÁDOU O ZPŮSOBU JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA, VICEGUVERNÉRA ČNB (RESP. ČLENŮ BANKOVNÍ RADY)

Ústava výslovně neupravuje postup při jmenování členů Bankovní rady, a to ani ve vztahu ke guvernérovi a viceguvernérům jakožto členům Bankovní rady a současně funkcionářům České národní banky. Uvedená absence výslovné úpravy zapříčinila na sklonku listopadu 2000 jeden z nejostřejších sporů mezi vládou a prezidentem republiky o způsob jmenování guvernéra.

Dne 31. října 2000 se vzdal funkce guvernér ČNB Josef Tošovský, a to ke dni 30. listopadu 2000. Za účelem zajištění kontinuity činnosti Bankovní rady České národní banky a dle mého názoru rovněž s ohledem na blížící se termín nabytí účinnosti zákona č. 442/2000 Sb., se prezident republiky rozhodl jmenovat nového guvernéra, viceguvernéra a současně členy České národní banky k 1. prosinci 2000<sup>8</sup>. V reakci na tuto skutečnost vláda v předvečer tohoto jmenování změnila svůj dosavadní názor a navzdory zažité praxi<sup>9</sup> deklarovala, že předmětná rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky dle jejího názoru vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.<sup>10</sup>

**Ústavní soud uzavřel, že prezident republiky v daném případě z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky.**

Senát následně předložil návrh ústavního zákona (senátní tisk č. 101/2001), kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a ústavního zákona č. 300/2000 Sb., v jehož rámci navrhl podmínit výkon pravomoci prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady České národní banky zakotvené v čl. 62 písm. k) Ústavy součinností dalšího orgánu. Inspiroval se postupem ústavodárce při konstituování jiného nezávislého kolegiálního orgánu, Ústavního soudu, a vzhledem k zamýšlenému účelu navrhované regulace, kterým bylo zajistit stabilitu a nezávislost instituce, se rozhodl zakotvit součinnost Senátu jako přímo voleného tělesa, které dodá aktu patřičnou legitimitu. Proti zakotvení součinnosti Poslanecké sněmovny hovořilo především její těsné propojení s vládou. Dle předmětného návrhu ústavního zákona by bylo ke jmenování členů Bankovní rady třeba souhlasu Senátu. Guvernér a viceguvernér České národní banky by byli následně jmenováni prezidentem republiky ze členů Bankovní rady, a to na základě jeho volné úvahy. Čít. senátní návrh ústavního zákona byl dne 2. 11. 2001 rozeslán poslancům jako tisk č. 1134. Dne 12. 2. 2002 byl návrh ústavního zákona Poslaneckou sněmovnou zamítnut.

<sup>6</sup> Dle ust. § 6 odst. 7 zákona o ČNB může být členem Bankovní rady jmenován pouze občan České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, má ukončené vysokoškolské vzdělání, je bezúhonný a v ménových záležitostech a v oblasti finančního trhu je uznávanou a zkušenou osobností.

<sup>7</sup> Dle čl. 63 odst. 3 Ústavy je kontrasignace vyžadována k platnosti těch úkonů, které prezident republiky činí formou rozhodnutí, a to při výkonu: a) pravomocí zakotvených v čl. 63 odst. 1 Ústavy; b) pravomocí zakotvených běžnými zákony

<sup>8</sup> Dne 29. 11. 2000 jmenoval prezident republiky s účinností k 1. 12. 2000 guvernérem ČNB Z. Tůmu, viceguvernérem ČNB L. Niedermayera, a členy Bankovní rady ČNB M. Erbenovou a J. Fraitu.

<sup>9</sup> Za mezní případ ingerence vlády do pravomocí prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady ČNB lze považovat postup Václava Klause, který za situace, kdy byl Václav Havel ve funkci prezidenta republiky pouze několik dní, dne 17. 2. 1993 jakožto předseda vlády podepsal jmenování viceguvernérů a členů bankovní rady ČNB.

<sup>10</sup> Vláda svým usnesením č. 1210 z 28. 11. 2000 dále jednomyslně rozhodla, že „*nesouhlasí s tím, aby předseda vlády spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky jmenovat Zdeňka Tůmu guvernérem České*

Vzhledem k dikci ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, které výslovně nezakotvuje pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéra České národní banky, přičemž tuto pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k uvedeným členům Bankovní rady lze dovodit pouze ve spojení s ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB<sup>11</sup>, tedy v důsledku výše popsaných událostí, vyvstaly v ústavní praxi pochybnosti ohledně rozsahu pravomoci prezidenta republiky jmenovat samostatně členy Bankovní rady, resp. ohledně nezbytnosti kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády.

Vláda při formulaci svého postoje<sup>12</sup> vycházela z principů reprezentativní demokracie, z nichž je dle jejího názoru potřeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před orgánem, který za svá rozhodnutí neodpovídá. V tomto smyslu pak interpretovala vztah ust. čl. 62 Ústavy, v němž jsou zakotveny pravomoci, které prezident republiky vykonává samostatně, a ust. čl. 63 odst. 2 Ústavy, v němž jsou mimo jiné stanoveny pravomoci prezidenta republiky, jež vykonává formou rozhodnutí, která v důsledku neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu jeho funkce vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Kontrasignaci vyžadují ke své platnosti rovněž rozhodnutí prezidenta republiky při výkonu pravomocí, jež nejsou výslovně zakotveny v ústavním zákoně, nýbrž pouze běžným zákonem.

Pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB považovala vláda vzhledem k výše uvedené dikci ust. čl. 62 písm. k) Ústavy a ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB právě za pravomoc zakotvenou pouze zákonem o ČNB<sup>13</sup>, a na základě tohoto závěru dovozovala, že rozhodnutí prezidenta republiky při výkonu této pravomoci vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Naproti tomu prezident republiky zastával s odkazem na základní princip, dle kterého norma nižší právní síly nemůže měnit normu vyšší právní síly, názor, že zákon o ČNB je třeba vykládat pomocí Ústavy, a nikoli Ústavu pomocí zákona<sup>14</sup>, a že tedy ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéry České národní banky originálně nezakotvuje, nýbrž pouze provádí ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, jež stanoví předmětnou pravomoc prezidenta republiky v obecné rovině. Při akceptaci opačného pojetí by dle názoru prezidenta republika byla aplikace

---

*národní banky a Lud'ka Niedermayera viceguvernérem České národní banky*“. Prezident republiky Václav Havel vyjádřil politování nad skutečností, že ho vláda o svém náhlém zasedání, v jehož rámci přijala uvedené stanovisko, vůbec neinformovala, čímž mu znemožnila využít jeho ústavního práva zúčastnit se tohoto jejího zasedání. Tehdejší předseda vlády Miloš Zeman k tomu uvedl: „*To zasedání bylo svoláno narychlo ve sněmyně, s tímto jedním jediným bodem.*“ In <http://zpravy.idnes.cz/> ze dne 2. 12. 2000.

<sup>11</sup> Ve znění zákona o ČNB účinném do 31. 12. 2000 byla pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB zakotvena v ust. § 6 odst. 2 a pravomoc prezidenta republiky jmenovat další čtyři členy Bankovní rady z řad vedoucích pracovníků ČNB v ust. § 6 odst. 3 cit. zákona.

<sup>12</sup> Vláda rovněž poukázala na návaznost úpravy organizace ČNB zakotvené zákonem o ČNB na předchozí úpravu organizace Státní banky Československé zakotvenou zákonem č. 22/1992 Sb. o Státní bance československé, dle které byl guvernéř jmenován prezidentem republiky na návrh vlády, a viceguvernéři na návrh guvernéra (§ 6 cit. zákona).

<sup>13</sup> obdobně Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád ČR – komentář. 1. díl – Ústavní systém. Linde, Praha 1998. str. 226; též in: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, str. 195–199 in Pavlíček, V.: O české státnosti, Úvahy a polemiky, 2. část – O právech, svobodách a demokracii, Karolinum 2002.

<sup>14</sup> Filip, J.: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/2000, str. 403, obdobně Chrástilová, B., Mikeš, P.: Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, Praha, ASPI Publishing, 2003, str. 182.

ust. čl. 62 písm. k) Ústavy fakticky vyloučena i ve vztahu k dalším členům Bankovní rady, neboť pravomoc prezidenta republiky jmenovat další čtyři členy Bankovní rady z řad vedoucích pracovníků ČNB byla v zákoně o ČNB rovněž výslovně zakotvena, a to v ust. § 6 odst. 3. Prezident republiky by tedy v tomto pojetí nemohl samostatně jmenovat žádného z členů Bankovní rady.

Dle vyjádření prezidenta republiky nebylo při přijímání zákona o ČNB záměrem zákonodárce prostřednictvím jeho ust. § 6 odst. 2 a 3 omezit pravomoc prezidenta republiky zakotvenou v ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, nýbrž zavést funkce uvnitř Bankovní rady a stanovit kritéria pro výběr těch čtyř členů Bankovní rady, kteří mohou být jmenováni pouze z řad vedoucích pracovníků ČNB. Ústavodárce dle vyjádření prezidenta republiky nepovažoval za nutné rozlišovat mezi členy Bankovní rady z hlediska jejich jmenování, když přenechal obyčejnému zákonu pouze nepodstatné funkční rozdíly v jejich postavení.

V souladu s výše uvedeným postojem a na základě ust. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ve spojení s ust. § 120 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se vláda nakonec dne 20. 4. 2001 obrátila na Ústavní soud s návrhem na zahájení řízení<sup>15</sup>, v němž se domáhala vydání nálezu, který by Ústavní soud vyslovil, že rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. 11. 2000 o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Ústavní soud rozhodl o citované kompetenční žalobě na základě § 124 odst. 1 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, v plénu<sup>16</sup> nálezem<sup>17</sup> ze dne 20. 6. 2001 tak, že se tato kompetenční žaloba zamítá. Pro přijetí uvedeného rozhodnutí se vyslovila nejtěsnější možná většina soudců<sup>18</sup>, což dokumentuje nejednotnost ve výkladu této otázky i v rámci samotného Ústavního soudu.

Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu konstatoval, že vládní interpretace Ústavy uvedená v předmětné kompetenční žalobě je s Ústavou v rozporu.

Předně dle ust. čl. 62 písm. k) Ústavy prezident republiky jmenuje bez kontrasignace vládního představitele nikoli pouze čtyři, ale všechny členy Bankovní rady, tedy celkem sedm osob. Omezení jeho jmenovacího práva pouze na čtyři z nich nelze docílit pouze výkladem obyčejného zákona, protože Ústavu lze změnit jen cestou zákona ústavního.<sup>19</sup> Právě tak je třeba zdůraznit, že současná Ústava nezná žádné členství v Bankovní radě České národní banky, jež by mohlo vzniknout bez jmenování prezidentem republiky na základě čl. 62 písm. k) Ústavy. Nikdo se nemůže dle Ústavy stát

<sup>15</sup> Vláda předložila Ústavnímu soudu věcně shodný návrh již dne 22. 12. 2000, avšak v tomto návrhu nebyl dostatečně určitě formulován petit. Z tohoto důvodu nemohl Ústavní soud na základě uvedeného návrhu meritorně rozhodnout (Pl. ÚS 58/2000). Vláda jeho prostřednictvím sice chtěla dosáhnout toho, aby v budoucnu nebylo sporu v otázce, zda je ke jmenování guvernéra ČNB prezidentem republiky třeba kontrasignace předsedy vlády, avšak zároveň nechtěla zpochybnit jmenování tehdejšího guvernéra ČNB. Ústavní soud tuto kompetenční žalobu odmítl, a to z důvodu nedostatečné souvislosti s konkrétním kompetenčním sporem mezi orgány státní správy. Toto rozhodnutí Ústavního soudu nepředstavovalo ve vztahu k následně věcně totožné kompetenční žalobě vlády překážku *rei iudicatae*.

<sup>16</sup> Společně odlišné stanovisko soudců Ústavního soudu V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského k výroku nálezu ve věci Pl. ÚS 14/01.

<sup>17</sup> Sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publikovaný ve Sb. n. a u. sv. 22 pod č. 91; nálezní ÚS č. 285/2001 Sb.

<sup>18</sup> Pro přijetí nálezu hlasovalo deset soudců Ústavního soudu z celkové počtu patnácti soudců.

<sup>19</sup> Čl. 9 odst. 1 Ústavy.

členem Bankovní rady – jak tvrdí vláda – pouze „ze zákona“, jestliže Ústava zakládá členství v Bankovní radě výhradně na základě jmenování prezidenta republiky. Ústavu nelze pře interpretovat z obvyčejného zákona, ale obvyčejný zákon musí být vždy interpretován v souladu s Ústavou.

I v případě členů Bankovní rady, kteří současně vykonávají funkce guvernéra a viceguvernéřů České národní banky, se navíc jmenování uskutečňuje jediným jmenovacím aktem. Tento postup odůvodňuje mimo jiné skutečnost, že v případě uvedených představitelů České národní banky není stanovena právní povinnost – jako v případě Ústavního soudu – vybrat je z již jmenovaných členů Bankovní rady. Ve prospěch jednoho jmenovacího aktu u všech členů Bankovní rady svědčí rovněž jedno společné šestileté funkční období<sup>20</sup>, na němž nic nemění ani přesuny v postavení jednotlivých členů (např. pozdější převzetí funkce guvernéra některým z členů Bankovní rady).

Ústavní soud dále v rámci své argumentace vycházel z komparace jmenovacích modalit ve všech případech kompetence prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy. Ústavní soud spatřoval příčiny použití příslušné formulace jmenovacího práva prezidenta republiky v čl. 62 písm. a) Ústavy v případě jmenování předsedy a dalších členů vlády, v čl. 62 písm. e) Ústavy v případě Ústavního soudu a v čl. 62 písm. j) Ústavy v případě Nejvyššího kontrolního úřadu především v následujících skutečnostech:

- i) bylo třeba jmenovitě vyčlenit osobu jmenovanou do čela uvedených ústavních orgánů;
- ii) ke jmenování členů uvedených ústavních orgánů je také požadována součinnost jiného dalšího orgánu (předsedy vlády, Senátu, Poslanecké sněmovny).

Naopak z formulace jmenovací pravomoci prezidenta republiky použité v čl. 62 písm. k) Ústavy Ústavní soud dovodil, že Ústava v případě členů Bankovní rady České národní banky stanoví jednotný způsob jejich jmenování. Jestliže tedy Ústava výslovně nestanoví odlišný způsob jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB, nelze z obvyčejného zákona, který navíc nezakotvuje zvláštní postavení těchto exponentů České národní banky v rámci Bankovní rady, odvodit jiný způsob jejich jmenování, a to v souladu s elementárním ústavním pravidlem, dle kterého je v případě, kdy se zavádějí dva odlišné režimy jmenování v oblasti Ústavou vymezené výlučné pravomoci prezidenta republiky, nezbytné, aby byly oba tyto režimy definovány přímo v ústavním zákoně. Splnění tohoto předpokladu představuje *conditio sine qua non*.

Ústavní soud rovněž konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout. Ústavní zvyklosti mají dle názoru Ústavního soudu v ústavním státě velký význam právě z toho důvodu, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací.

<sup>20</sup> § 6 odst. 4 zákon č. 6/1993 Sb. o ČNB, ve znění pozdějších předpisů.



Proti interpretaci vlády hovoří dle názoru Ústavního soudu konečně i dikce ustanovení čl. 98 odst. 2 Ústavy, které svěřuje prováděcímu zákonu o ČNB v oblasti jmenovacího práva prezidenta republiky pouze úpravu „dalších podrobností“.

Ústavní soud se v odůvodnění předmětného nálezu pozastavil rovněž nad chováním vlády, z něhož dovodil, že předseda vlády i vláda ve skutečnosti v minulosti opakovaně a jednoznačně uznali, že pravomoc prezidenta republiky při jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky nepodléhá kontrasignaci. Toto uznání lze dovodit i v daném případě, neboť předseda vlády a vláda jakožto navrhovatelé kompetenční žalobou nenapadli jmenování druhého viceguvernéra České národní banky Oldřicha Dědka, který byl v okamžiku jejího podání stále ve funkci, přičemž rozhodnutí prezidenta republiky o jeho jmenování rovněž není opatřeno spolupodpisem předsedy vlády ani jím pověřeného člena vlády. Tento postup vlády Ústavní soud kvalifikoval jakožto porušení principu právní jistoty.

Závěrem je potřeba zdůraznit, že Ústavní soud v odůvodnění nálezu označil jmenovací právo prováděné nadstranickým prezidentem sice po konzultacích, avšak bez přímé vazby na souhlas vlády složené z představitelů jedné nebo více politických stran, za součást **záruk nezávislosti České národní banky**.<sup>21</sup>

#### IV. ZÁVĚR

Ve spojení s touto konstatací Ústavního soudu je pak zajímavé vnímat současné pokusy politických stran o **omezení předmětné pravomoci prezidenta republiky v souvislosti s jeho navrhovanou přímou volbou**<sup>22</sup>. Nejvíce rezonující variantou k výše uvedenému se jeví snaha tuto jmenovací pravomoc prezidenta republiky podřadit pod režim čl. 63 odst. 1 Ústavy. Výkon této pravomoci má formu rozhodnutí a ve spojení s ustanovením čl. 63 odst. 3 Ústavy by tak podléhal kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Jako druhá možnost připadá v úvahu ingerence Senátu, a to ve stejném režimu jako při konstituování jiného nezávislého kolegiálního orgánu, Ústavního soudu. Jmenování členů Bankovní rady se tak ponechá v režimu čl. 62 Ústavy s tím, že souhlas Senátu se jmenováním členů Bankovní rady by byl podřízen pod čl. 98 Ústavy.<sup>23</sup> Guvernér a viceguvernéři České národní banky by

<sup>21</sup> Po přijetí předmětného nálezu Ústavním soudem jmenoval prezident republiky **Václav Havel** na základě ust. čl. 62 písm. k) Ústavy již pouze viceguvernéra ČNB L. Niedermayera, a to dne 15. 2. 2002 s účinností od 27. 2. 2002.

Prezident republiky **Václav Klaus** jmenoval nové členy Bankovní rady ČNB dne 11. února 2005. Do funkce guvernéra byl jmenován Z. Tůma, do funkce viceguvernéra M. Singer a členy Bankovní rady byli jmenováni R. Holman a P. Řežábek. Dne 28. listopadu 2006 konečně Václav Klaus jmenoval další dva nové členy Bankovní rady ČNB, a to V. Tomšíka a M. Hampla. Dne 22. února 2008 jmenoval prezident republiky M. Hampla viceguvernérem a E. Zamrazilovou členkou Bankovní rady ČNB s účinností od 1. března 2008. Václav Klaus po rezignaci guvernéra Bankovní rady Z. Tůmy k 30. červnu 2010 jmenoval dne 18. června 2010 nového guvernéra Bankovní rady M. Singera s účinností od 1. července 2010. V tomto roce pak prezident republiky dále jmenoval nového viceguvernéra V. Tomšíka a K. Janáčka členem Bankovní rady. V roce 2011 prezident republiky jmenoval jen členy Bankovní rady, jmenovitě P. Řežábka pro druhé funkční období a L. Lizala.

<sup>22</sup> Pozměňovací návrhy zpracované jako tisk č. 415/2 VI. volební období k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních předpisů.

<sup>23</sup> Srov. čl. 62 písm. j) a čl. 97 odst. 2 Ústavy.

následně byli jmenováni prezidentem republiky ze členů Bankovní rady dle jeho vlastního uvážení. V této souvislosti považují za dobré zakotvit na ústavní úrovni i počet členů Bankovní rady ČNB, který je dle platné právní úpravy stanoven pouhým zákonem a může tak zabránit případným výkladovým nejasnostem<sup>24</sup>. Jako třetí a z mého pohledu zcela nekoncepční variantou se jeví součinnost Poslanecké sněmovny. Prezident republiky by už nedisponoval „volnou rukou při výběru kandidátů na členy Bankovní rady“, ale naopak by byl vázán návrhem kandidátů, který by mu předložila Poslanecká sněmovna<sup>25</sup>. Domnívám se, že proti této variantě jednoznačně stojí těsné propojení Poslanecké sněmovny s vládou<sup>26</sup>.

Na otázku, jaký je optimální způsob jmenování členů Bankovní rady ČNB prezidentem republiky, nelze jednoznačně odpovědět. Co však teorie i praxe ukazuje, je skutečnost, že nezávislá ústřední banka státu s Bankovní radou, která je schopna odolávat politickým vlivům, je nejlepším uspořádáním cenové stability. Způsob jmenování členů Bankovní rady prezidentem republiky by proto měl tento princip nezávislosti podporovat<sup>27</sup> a neměl by být uměle dáván do příčinné souvislosti se změnou volby hlavy státu. Přímá volba dává hlavě státu pouze jiný druh legitimacy. Přímým důsledkem nebo podmínkou přímé volby není změna pravomocí prezidenta republiky<sup>28</sup>, neboť rozsah pravomocí hlavy státu a způsob jeho volby spolu nesouvisí<sup>29</sup>. Prezidentu republiky přísluší vždy pouze výkon pravomocí přiznaných mu *expressis verbis* Ústavou, popř. na základě ústavního zmocnění běžnými zákony.

Postavení hlavy státu, resp. síla jeho úřadu je determinována především rozsahem odpovědnosti<sup>30</sup> prezidenta republiky z výkonu jeho úřadu a výčtem jeho pravomocí, jejichž výkon není vázán na součinnost jiného ústavního orgánu<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> Jako určitá odezva na problematiku jmenování funkcionářů ČNB, která byla podrobně rozebrána výše.

<sup>25</sup> Tento pozměňovací návrh (zpracován jako tisk č. 415/2 VI. volební období) přednesl předseda poslaneckého klubu KSČM P. Kováčik ve druhém čtení dne 9. 12. 2011 na 32. schůzi Poslanecké sněmovny.

<sup>26</sup> Argumentace navrhovatele je ovšem zcela opačná; vychází „z odpovědnosti Poslanecké sněmovny za rozpočet“. In <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=415&CT1=2>.

<sup>27</sup> Žádný z výše uvedených pozměňovacích návrhů nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat (pozměňovací návrhy zpracovány jako tisk č. 415/2).

<sup>28</sup> Prezident republiky Václav Havel k otázce přímé volby prezidenta republiky uvedl: „*Rovněž nechápu, proč se tolik mluví o nutnosti změnit prezidentské pravomoci, či dokonce předělat celou ústavu, k čemuž by zavedení přímé volby údajně vedlo nebo které by předpokládalo či vyžadovalo.*“ In autorský text prezidenta republiky Václava Havla, Mladá fronta Dnes ze dne 30. ledna 2002; obdobně in <http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html>.

<sup>29</sup> Obdobný názor zastával **Emil Sobota**, který zhodnotil vliv způsobu volby prezidenta republiky na sílu jeho úřadu následujícím způsobem: „*Ať už se jakkoli díváme na výhodnost či nevýhodnost toho či onoho způsobu volby, jisto jest, že není správně vyvozovat z něho důsledky pro sílu postavení prezidentova vůči ostatním orgánům státní moci, zvláště i vůči sněmovnám; nezávislost prezidentova úřadu na parlamentu jistě by oslabovala ta okolnost, kdyby parlament měl právo jej sesazovat; ne však, přísluší-li mu prezidenta volit, aniž by na další trvání jeho úřadu měl vliv. Prezident republiky je státoprávně tak silný, jak široká je jeho ústavní příslušnost, a do jaké míry není omezován požadavkem součinnosti druhých ústavních orgánů. Nezáleží to však na tom, jak je volen.*“ In Sobota, E. a kol.: Československý prezident republiky, Orbis, Praha 1934, str. 15.

<sup>30</sup> Názor tehdejšího **ústavního teoretika J. Krejčího**, který dovozoval, že hlava státu by měla být z výkonu svého úřadu odpovědná, a to jak právně, tak politicky, neboť velká pravomoc vyžaduje i zvýšenou odpovědnost a opodstatnění potřeby kontrasygnace aktů hlavy státu. Na základě zkoumání ústavního vývoje v monarchiích dospěl k závěru, že kontrasygnace a jejím prostřednictvím přijatá odpovědnost je zárodkem parlamentního režimu. In Krejčí, J.: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii, Praha 1935, str. 87.

<sup>31</sup> Pavlíček V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, str. 814–815.



## Summary

The article deals primarily with the role of the President of the Czech Republic in relation to his competence to appoint members of the Banking Council of the Czech National Bank. This issue became one of the topical points of the current political discussion in respect to the constitutional proposal of the direct election of the President. For the analysis of the issue is necessary to understand the fundamental constitutional definition of the Czech National Bank in the course of mutual relationship among the other constitutional bodies.

The article attempts to come to terms with this problem and to link overview of the constitutional position of the Czech National Council through the history of the conflict between the Government and the President concerning the competence to appoint members of the Banking Council and consequent decision of the Constitutional Court. The analysis concludes by examining the possible answers of the question: What is the optimal way of the appointing of the members of the Banking Council by the President in the CR?

*Key words:* President of the Republic, the power, the Board, the appointment, the Government

*Klíčová slova:* prezident republiky, pravomoc, Bankovní rada, jmenování, vláda