

ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY A BANKOVNÍ UNIE

Zuzana Vostrá

I. Úvod

Letošním rokem vstoupila Česká národní banka (dále jen „ČNB“) do čtvrtstoletí své činnosti, což rozhodně stojí za drobné historické ohlédnutí za jejím novodobým vývojem. Je přitom nutné zohlednit, že ČNB stejně jako další ústavní instituce nezačínala svou činnost tzv. na zelené louce, nýbrž kontinuálně navázala na federální Státní banku Československou (dále jen „SBČS“). V souvislosti se vstupem ČR do EU je nezbytné zohlednit unijní právní úpravu centrálního bankovníctví, která se nutně odrazila ve vývoji naší národní právní úpravy. V návaznosti na vývoj v EU je následující článek zaměřen i na problematiku bankovní unie, což je institut, který je s ČNB velmi úzce propojen. Konkrétní podoba bankovní unie je téma, které je nejen mezi ekonomickou odbornou veřejností neustále diskutováno, neboť její předpokládaný vliv na činnost a pravomoci ústředních bank jednotlivých členských států Evropské unie (dále jen „EU“) je zcela zásadní. Pro Českou republiku (dále jen „ČR“) tato problematika dostává ještě další rozměr vyplývající z toho, že není členem tzv. eurozóny.

ČNB byla od vzniku samostatné ČR ústavním orgánem, který sice nikdy nestál v popředí zájmu právní vědy,¹ přesto si svou pozornost zaslouží, neboť jde o téma poutavé především díky své interdisciplinaritě a zvláště v posledních letech hmatatelným praktickým důsledkům na ekonomický život celé ČR. V důsledku ekonomické a finanční krize, kterou Evropa prošla v minulých letech (a neoficiálně zřejmě stále ještě prochází), je neoddiskutovatelným faktem vzrůst významu centrálních bank, včetně Evropské centrální banky (dále jen „ECB“). Byly to totiž právě ony, které danou situaci řešily, byť není možné opomenout předchozí selhání některých z nich v jejich dohledové funkci.

V první části tohoto článku bude mapován vývoj ústavní a právní úpravy ČNB, včetně jejího specifického postavení a pravomocí, které je ovlivněno členstvím ČR v EU. V souvislosti s tím nelze opomenout i významnou pravomoc prezidenta republiky (dále jen „prezidenta“), který samostatně rozhoduje o složení Bankovní rady ČNB. Tato pravomoc získala na významu i v návaznosti na devizové intervence, které ČNB zahájila na podzim roku 2013, kdy prokázala, že je stále ještě silným „hráčem“ na poli české ekonomiky.

Dále se zaměřím na změnu postavení ČNB vyplývající z případného vstupu ČR do eurozóny (eurosystému). Tím dostává tato problematika ještě hlubší rozměr promítající se do otázky státní suverenity. Z toho vychází i možná potřeba novelizace Ústavy ČR (dále jen „Ústava“). Jak již bylo uvedeno výše, pozornost bude upřena také na právní úpravu

¹ Čemuž odpovídá i menší rozsah odborné literatury zaměřené na tuto problematiku.

ČNB, tedy konkrétně na významné novelizace zákona o ČNB (zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů).

Další významná část článku je věnována bankovní unii, jejíž stávající podoba je výsledkem několikaletých jednání EU. Cílem je především na základě syntézy doposud známých informací analyzovat a zhodnotit důsledky vstupu ČR do bankovní unie. Jak již bylo uvedeno, pojetí článku je výrazně interdisciplinární, neboť v sobě propojuje právně-historický, ústavně-právní a ekonomický pohled na dané téma. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku neustále se vyvíjející, musela tomu autorka přizpůsobit i výběr zdrojů, neboť zejména téma bankovní unie ještě nebylo dostatečně zpracováno.

II. Vývoj ústavně-právního postavení ČNB

Nezpochybnitelnou skutečností je, že formálně se nejen právní historie ČNB začíná datovat od vzniku samostatné ČR, tedy od 1. ledna 1993. Její faktické základy však byly položeny ještě v posledních měsících života federace. Stalo se tak ústavním zákonem o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „ČSFR“; č. 541/1992 Sb.), který představoval podklad pro přípravu samostatné české a slovenské nástupnické centrální banky, na které přešel ve stanoveném rozsahu majetek a rovněž závazky SBČS (§ 1).

Obecný princip dělení majetku ČSFR byl doplněn speciálním ustanovením, že pohledávky za státním rozpočtem a devizové rezervy budou děleny v poměru 2 ku 1, aktiva a pasiva vůči Mezinárodnímu měnovému fondu v poměru 2,29 ku 1 a úvěry a depozita obchodních bank byly rozděleny podle územního umístění sídla bank.²

Bez debaty stěžejním momentem pro konstituování ČNB bylo přijetí Ústavy ČR (dále jen „Ústava“) dne 16. 12. 1992 (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). ČNB náleží v Ústavě samostatná hlava, konkrétně hlava šestá, která čítá jediný článek. ČNB byla v čl. 98 ustavena jako ústřední banka státu, přičemž hlavním cílem její činnosti byla „péče o stabilitu měny“. Hlavní cíl činnosti byl novelizován ústavním zákonem č. 448/2001 Sb.³ a stala se jím „péče o cenovou stabilitu“, čímž se naše národní úprava dostala do souladu s hlavním cílem činnosti ECB stanoveným v současném čl. 127 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato úprava vyplývá z přechodu centrálních bank vyspělých ekonomik na tzv. strategii cílování inflace. Stabilitou cen se přitom rozumí jejich mírný a stabilní růst.⁴

K tomu je zapotřebí poznamenat, že v odborné literatuře rozhodně nepanuje shoda nad tím, zda ČNB představuje z hlediska horizontální dělby moci samostatnou moc či nikoliv. Systematika Ústavy skutečně nahrává tomu, že se jedná o jakousi další moc.⁵ Argumenty proti tomuto tvrzení přináší například J. Filip, který se domnívá, že samostatná hlava v Ústavě věnovaná ČNB je daná „bídou úpravy otázek veřejných financí

² BAŽANTOVÁ, Ilena. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2005, s. 127.

³ Účinným od 1. 1. 2002.

⁴ CIMBUREK, Jan – ŘEŽÁBEK, Pavel. Centrální bankovníctví v kontextu právního řádu na území České republiky. *Český finanční a účetní časopis*, 2010, roč. 5, č. 2, s. 21.

⁵ Vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní by tak další moci představoval Nejvyšší kontrolní úřad, ČNB a samospráva.

v Ústavě ČR než samotným významem ČNB“.⁶ Samostatnou moc si totiž představuje jako druh státní moci odlišné od moci zákonodárné, výkonné a soudní.⁷

Více se však ztotožňují s názorem R. Pomahače, který chápe ČNB jako „moc svého druhu – samostatnou bankovní moc“, která je vydělená z moci výkonné. Po ústavně formální stránce „jde o ústavní orgán na rovnocenné úrovni k ostatním mocem“.⁸

Obdobnou myšlenkovou linii sleduje L. Majerčík, podle kterého způsob ústavního zakotvení ČNB po vzniku samostatné ČR „zapadá do širšího celosvětového fenoménu delegování pravomocí na expertní úřady“.⁹ ČNB tak spolu s Nejvyšším kontrolním úřadem chápe jako čtvrtou moc ve státě, která „nabourává obvyklé chápání kontroly a dělby moci“.¹⁰

Pro postavení ČNB je podle mého názoru klíčový požadavek její nezávislosti na ostatních mocích, který byl také důvodem jejího systematického zařazení do samostatné hlavy. Význam tohoto požadavku je znásoben faktem, že Bankovní rada ČNB není ustavována na základě voleb, tedy z vůle lidu. Parametr nezávislosti musí být pochopitelně základním kritériem i při tvorbě a hodnocení zákonné úpravy ČNB. Vysvětlit princip nezávislosti centrální banky je dosti obtížné pro mnohvrstevnost tohoto principu, který také často bývá nepřesně chápán či interpretován. Ani nezávislost totiž nemůže být uvedena do extrému nedotknutelnosti, kdy by nějaký ústavní orgán nemusel tzv. skládat účty ze své činnosti a chovat se otevřeně vůči veřejnosti. K tomu je zapotřebí vyzdvihnout, že nezávislost nemůže být zaměňována s neodpovědností, naopak, nezávislost a odpovědnost nejsou v konfliktu.¹¹

Podle ustanovení čl. 98 odst. 1 lze do činnosti ČNB zasahovat pouze na základě zákona. Samotná nezávislost bývá obvykle chápána ve čtyřech rovinách: institucionální, osobní (personální), funkční a finanční. Institucionální nezávislost spočívá v zákazu pokynů nebo příkazů ze strany legislativy, exekutivy nebo jiných subjektů. To samozřejmě nevyklučuje spolupráci a koordinovaný postup ČNB s vládou, což je naopak velmi přínosné. Osobní nezávislost se týká především omezení možnosti odvolávání členů bankovní rady. Funkční nezávislost se odráží v možnosti stanovovat dílčí cíle své politiky při zachování ústavně stanoveného primárního cíle, kterým je péče o cenovou stabilitu. Finanční nezávislost spočívá především v zákazu přímého financování veřejného sektoru a jím řízených subjektů. ČNB hospodaří podle vlastního rozpočtu schváleného Bankovní radou.¹²

V souvislosti s ústavním zakotvením ČNB je pak zapotřebí zmínit i čl. 62 písm. k), který přiznává prezidentovi výlučnou pravomoc jmenovat členy Bankovní rady ČNB. Tato

⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel – PODHRÁZKÝ, Milan – SUCHÁNEK, Radovan – ŠIMÍČEK, Vojtěch – VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 1364.

⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel – PODHRÁZKÝ, Milan – SUCHÁNEK, Radovan – ŠIMÍČEK, Vojtěch – VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 1365.

⁸ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 770.

⁹ RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1033.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Více viz KYSILKA, Pavel. *Právní postavení centrální banky*. [Online.] Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. [cit. 15. 03. 2017.] Dostupné z: <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=134>, s. 2–3.

¹² Viz KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 772 a BAŽANTOVÁ, Ilona. *Nestandardní právní postavení ČNB*. [Online.] Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=301>, s. 2.

pravomoc byla významně vyložena judikaturou Ústavního soudu ČR, konkrétně nálezy Pl. ÚS 14/01 a Pl. ÚS 59/2000.¹³

Vliv prezidenta na složení Bankovní rady ČNB samozřejmě nezůstal bez povšimnutí politické reprezentace. Již výše byly uvedeny případy, ve kterých rozhodoval Ústavní soud ČR. Otázka možného omezení této pravomoci prezidenta se dostala na světlo dne i v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta. Zvažováno bylo několik variant řešení.¹⁴ Jako nejvýraznější se jevil návrh podřadit jmenovací pravomoc prezidenta pod režim čl. 63 odst. 1 Ústavy, její výkon by tedy na základě tohoto ustanovení podléhal kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Další možností bylo podmínit jmenování stejně jako v případě soudců Ústavního soudu souhlasem Senátu ČR. Jako nejvíce kontroverzní variantu je pak možné označit postup třetí, podle které by byl prezident při jmenování členů Bankovní rady vázán návrhem Poslanecké sněmovny PČR.¹⁵

K tomu je třeba uvést, že při jakémkoliv změně procesu jmenování členů Bankovní rady musí jako nejvyšší požadavek stát princip nezávislosti centrální banky, který byl již rozebrán výše. I když je optimální nastavení tohoto procesu velice obtížný problém, jako nevhodnější řešení se mi jeví, aby část členů Bankovní rady jmenoval prezident na základě svého vlastního uvážení a část na základě návrhu vlády. Naopak za nejméně vhodné považuji podřízení jmenování souhlasem komory Parlamentu či jejím návrhem, neboť by to s největší pravděpodobností mělo za následek další zpolitizování těchto otázek.

Skutečný vliv ČNB a tedy nepřímo i prezidenta na ekonomiku ČR jako celek, ale i na každodenní život všech občanů, lze nastínit na příkladu devizových intervencí zahájených ČNB v listopadu 2013. Dne 7. listopadu rozhodla Bankovní rada ČNB na svém pravidelném čtvrtěním zasedání o zavedení devizových intervencí s cílem oslabit korunu vůči euru na cílovou hodnotu 27 CZK/EUR, přičemž tento přímý cíl měl vést k naplnění hlavního cíle ČNB tedy cenové stability (s cílem inflace ve výši 2 %).¹⁶

Tyto devizové intervence spočívaly v masivním nákupu cizí měny (eura) za české koruny. Důležitý je tomto ohledu směr, v jakém ČNB intervenovala – tedy oslabení koruny – neboť v tomto případě skutečně ČNB mohla uvést na trh neomezené množství korun. Prakticky se jednalo přirozeně pouze o elektronicky vytvořené prostředky a jejich uvedení na trh, k fyzickému tištění bankovek v tomto případě nedochází. Zde je na místě uvést, že tato pravomoc (tvorba peněz) patří mezi standardní nástroje měnové politiky centrálních bank a systém centrálního bankovníctví na tomto principu stojí již desítky let. Naopak devizové intervence mezi obvyklé nástroje používané ČNB nepatří (naposledy byly využity v roce 2002).¹⁷

¹³ Více BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel – PODHRÁZKÝ, Milan – SUCHÁNEK, Radovan – ŠIMÍČEK, Vojtěch – VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 736.

¹⁴ Pozněňovací návrhy zpracované jako tisk č. 415/2 VI. volebního období k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ve znění pozdějších ústavních předpisů.

¹⁵ JANSTOVÁ, Kateřina. Jmenování členů Bankovní rady prezidentem a přímá volba hlavy státu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2012, č. 4, s. 59–60.

¹⁶ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Měnový kurz jako nástroj měnové politiky – nejčastější otázky a odpovědi*. [Online.] Česká národní banka, 2013. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/faq/menov_y_kurz_jako_nastroj_menov_e_politiky.html.

¹⁷ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Měnový kurz jako nástroj měnové politiky – nejčastější otázky a odpovědi*. [Online.] Česká národní banka, 2013. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/faq/menov_y_kurz_jako_nastroj_menov_e_politiky.html.

Česká centrální banka tedy zaplavila 7. listopadu 2013 trh českými korunami, přičemž cílové hodnoty kurzu (27 CZK/EUR) bylo dosaženo již někdy v řádu desítek minut, následně byly na trh masivně uváděny koruny ještě další tři dny, než se účastníci finančního trhu na cílovou hodnotu adaptovali. Z následně zveřejněných zpráv ze strany ČNB vyplynulo, že takto uvedla na trh koruny v celkové výši zhruba 200 mld.¹⁸

Bankovní rada ČNB ve svém následně zveřejněném záznamu z jednání uvádí jako hlavní důvod vedoucí k zahájení devizových intervencí obavu před deflací (tj. poklesem reálných cen) a uvržnění české ekonomiky do deflační spirály (tedy skutečný/očekávaný pokles cen vede k odložení spotřeby, což vytváří další tlak na pokles cen, přeneseně mezí a tedy skutečné omezení spotřeby). Deklarovaným cílem tedy bylo motivovat spotřebitele k vyšší spotřebě s odůvodněním, že levněji již nebude. Další argument pro oslabení koruny spočíval podle ČNB v podpoře českých exportérů.¹⁹

Podotýkám, že tímto způsobem ovlivňovaný kurz udržovala ČNB téměř tři a půl roku, konkrétně do 6. dubna 2017, kdy došlo okamžitému ukončení intervencí.²⁰ Celkový objem prostředků vynaložených na intervence přesáhl za celé období intervencí částku 2 biliony korun,²¹ což pro dokreslení síly tohoto nástroje činí cca 40 % ročního hrubého domácího produktu ČR.²² Z hlediska rozebírané problematiky je zapotřebí uvést, že tento případ vedl k prohloubení diskuze nad tím, zda ponechat složení Bankovní rady ČNB výlučnému rozhodnutí prezidenta.

Při mapování postavení ČNB není možné opomenout unijní právo, které problematiku centrálních bank významně upravuje a má tak přímý vliv na vývoj ústavní a právní úpravy ČNB. Především je zapotřebí poznamenat, že podle čl. 282 SFEU²³ tvoří ECB a národní centrální banky všech členských států EU Evropský systém centrálních bank (dále jen „ESCB“). Obecně je problematika ECB upravena v čl. 282–284 SFEU, její konkrétní činnost pak v čl. 127–135 SFEU a Statutu ESCB a ECB (dále jen „Statut“).²⁴

Podle čl. 131 SFEU má každý členský stát povinnost zajistit, aby jeho vnitrostátní právní předpisy byly slučitelné se Smlouvami a se Statutem. Přizpůsobit vnitrostátní právní předpisy lze cestou odkazů na Smlouvy a Statut, začleněním jejich ustanovení s příslušným odkazem nebo kombinací těchto metod.²⁵

V souvislosti s ústavně-právním rozbohem postavení ČNB je nezbytné zmínit i zákonou úpravu, na kterou odkazuje Ústava v čl. 98 odst. 2, podle kterého „postavení, působ-

¹⁸ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Rozhodnutí bankovní rady ČNB*. [Online.] Česká národní banka, 2014. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/br_zapisky_z_jednani/2014/index.html.

¹⁹ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Rozhodnutí bankovní rady ČNB ze dne 7. 11. 2013*. [Online.] Česká národní banka, 2013. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/br_zapisky_z_jednani/2013/index.html.

²⁰ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Rozhodnutí bankovní rady ČNB ze dne 6. 4. 2017*. [Online.] Česká národní banka, 2017. [cit. 15.04.2017.] Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/br_zapisky_z_jednani/2017/170406_prohlaseni.html.

²¹ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Devizové obchody ČNB*. [Online.] Česká národní banka, 2017. [cit. 08.10.2017.] Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/financni_trhy/devizovy_trh/dev_obchody.xls.

²² ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *HDP, národní účty*. [Online.] Český statistický úřad, 2017. [cit. 08.10.2017.] Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_narodni_ucty.

²³ Smlouva o fungování Evropské unie, Úřední věstník EU, svazek 55 z 26. října 2012.

²⁴ Protokol o Statutu ESCB a ECB (Protokol č. 4 – příloha SFEU).

²⁵ VIZ EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA. *Konvergenční zpráva květen 2012*. [Online.] Evropská centrální banka, 2012, s. 20. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205cs.pdf>.

nost a další podrobnosti stanoví zákon“. Pro centrální banku je ústředním zákonem zákon o České národní bance (dále jen „ZČNB“).²⁶ ZČNB v intencích pokynu Ústavy charakterizuje ČNB jako ústřední banku ČR a orgán vykonávající dohled nad finančním trhem (§ 1). Dále stanoví, že se jedná o právnickou osobu veřejného práva (§ 2). ČNB jsou svěřeny pravomoci správního úřadu, které vykonává v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými právními předpisy (kupříkladu zák. č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů). V návaznosti na to je ČNB zmocněna vydávat individuální právní akty a právní předpisy (vyhlášky) (§ 22 a 26 ZČNB a čl. 79 odst. 3 Ústavy).

ČNB hospodáří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem. V návaznosti na hlavní cíl stanovený Ústavou je v § 2 definován sekundární cíl ČNB, kterým je podpora hospodářské politiky vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v EU se záměrem přispět k dosažení cílů EU (§ 2 odst. 1).

ZČNB také taxativně vymezuje pravomoci ČNB, mezi které v souladu s hlavním cílem její činnosti patří určování měnové politiky, vydávání bankovek a mincí, řízení peněžního oběhu, platebního styku a zúčtování bank, výkon bankovního dohledu nad činností bank, poboček zahraničních bank a konsolidačních celků, jejichž součástí je banka se sídlem v ČR a vytváření makroobezřetnostní politiky (§ 2 odst. 2).

Při mapování právní historie ČNB je nezbytné zmínit a rozebrat nejvýznamnější novely ZČNB, které byly v uplynulých 25 letech přijaty. Pozornost bude upřena rovněž na změny přijaté v posledních letech.²⁷

Po období relativního novelizačního klidu²⁸ stojí vzhledem k navazující judikatuře Ústavního soudu rozhodně za to jako první uvést novelu zákona účinnou od 1. 1. 2001 (zákon č. 442/2000 Sb.). Součástí této zákonné úpravy byla v zájmu výše uváděné harmonizace s komunitárním právem změna cíle centrální banky ze zabezpečování měnové stability na zabezpečování stability cenové.

V průběhu legislativního procesu byly do novely přidány i některé další změny, které se výrazněji dotýkaly nezávislosti a činnosti centrální banky.²⁹ Nejvíce diskutovanou se stala otázka jmenování členů Bankovní rady, která vyvrcholila až kompetenčním střetem před Ústavním soudem mezi tehdejšími prezidentem V. Havlem a vládou v čele s M. Zemanem. Jádrem střetu se stala pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady, především pak obsazení funkce guvernéra a víceguvernérů ČNB. Ústava ČR proceduru jmenování naposledy uvedených nejvyšších funkcionářů ČNB blíže nespecifikuje a úprava byla ponechána ZČNB, přičemž ten pořadil jejich jmenování kontrasignací.³⁰ Ústavní soud nejprve zamítl svým nálezem³¹ návrh vlády, která v něm požadovala, aby Ústavní

²⁶ Přijatý dne 17. 12. 1992.

²⁷ Zmiňovány naopak z pochopitelných důvodů nebudou novely ZČNB „technického“ charakteru.

²⁸ V období do roku 2000 byly přijaty novely dvě, a to zákon č. 60/1993 Sb. a č. 15/1998 Sb.

²⁹ Viz CIMBUREK, Jan – ŘEŽÁBEK, Pavel. Centrální bankovníctví v kontextu právního řádu na území České republiky. *Český finanční a účetní časopis*, 2010, roč. 5, č. 2, s. 21.

³⁰ V otázkách výkonu této pravomoci prezidenta republiky nezastávala odborná veřejnost jednotný názor, více viz PAVLÍČEK, Václav. K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 1, s. 18; PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJKA, Jan. *Ústava a ústavní řád ČR – komentář. 1. díl – Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 226 a FILIP, Jan. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 4, s. 403.

³¹ Pl. ÚS 14/01.

soud vyslovil, že jmenování guvernéra a viceguvernéra vyžadují kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.³²

Dále pak vyhověl návrhu V. Havla na zrušení některých ustanovení zákona č. 442/2000 pro rozpor s Ústavou ČR. Vzhledem k tomu, že doposud nebyla přijata potřebná novela Ústavy, bylo nálezem zrušeno i ustanovení upravující cíl centrální banky.³³ Následně byla přijata již výše zmíněná novela Ústavy (ústavní zákon č. 448/2001). V návaznosti na tuto změnu se zákonodárce novelou zákona o ČNB č. 127/2002 s účinností od 1. 5. 2002 vrátil k již jednou zákonem zakotvenému cíli centrální banky, kterým je až do současnosti přetrvávající „péče o cenovou stabilitu“.³⁴

Po následujících dvaceti úpravách ZČNB je nutné vyzdvihnout novelu účinnou od 17. 8. 2013 (zákon č. 227/2013 Sb.), která měla za úkol opět reflektovat unijní právo a připomínky ECB a Evropské komise obsažené v konvergenčních zprávách.³⁵ Za tímto účelem byly přijaty změny ustanovení, jež se týkají důvodů pro odvolání guvernéra a jiných členů bankovní rady, povinnosti mlčenlivosti a zákazu měnového financování. Z hlediska úkolů ČNB obsažených v § 2 odst. 2 se vcelku významně připojil i úkol podílet se na „makrobezpečnostní“ politice státu.

Větší pozornost bude na tomto místě věnována institutu zákazu měnového financování. Podle ustanovení § 34a ČNB již nemůže „poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům EU, ústředním vládám a regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států EU.“ Kromě toho toto ustanovení zapovídá „přímý nákup jejich dluhových nástrojů“ ze strany ČNB.³⁶

Právě omezená úprava zákazu měnového financování byla předmětem výtky ze strany ECB v již zmíněné Konvergenční zprávě z roku 2010, neboť čl. 123 SFEU požadavek tohoto zákazu výslovně zakotvuje.

Toto pro laika nenápadné ustanovení v sobě skrývá zákaz financování dluhu státu (či jiného státu EU) prostřednictvím nové emise peněžních prostředků, za které by centrální banka nakoupila nově vydané státní dluhopisy. To však samozřejmě nebrání centrální bance v obchodování se státními dluhopisy na tzv. sekundárním trhu, tedy v rámci její běžné činnosti.³⁷ Konkrétně si pod tím můžeme představit situaci, kdy centrální banka nakoupí dluhový nástroj (dluhopis) od některé z komerčních bank, která jej však již měla po nějakou dobu v držení. Toto ovšem nemůže být samozřejmě provedeno s účelem výše vysvětlený zákaz obejít.

Není zřejmě překvapením, že i následující novelizace ZČNB zákonem č. 135/2014 (účinným od 1. 1. 2015) rovněž vyplynula ze závazků, které vyplývají z unijního práva. Stanovila tak širší okruh dohledových oprávnění ČNB a nové pravomoci ohledně ukládání opatření k napravě a sankcí.

³² Více k celé problematice JANSTOVÁ, Kateřina. Jmenování členů Bankovní rady prezidentem a přímá volba hlavy státu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2012, č. 4, s. 55–59.

³³ Pl. ÚS 59/2000.

³⁴ BAŽANTOVÁ, Ilona. *Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2005, s. 130.

³⁵ Např. EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA. *Konvergenční zpráva květen 2010*. [Online.] Evropská centrální banka, 2010. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201005cs.pdf>.

³⁶ Zák. č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Podle § 28 ZČNB může ČNB obchodovat se státními dluhopisy.

Zatím poslední „netechnická“ novelizace ZČNB zákonem č. 375/2015 Sb.) účinná od 1. 1. 2016 souvisí se zaváděním opatření vyplývajících z níže popsané bankovní unie. Na základě toho ČR přijala zákon o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu (zákon č. 374/2015 Sb.), který přináší změny v celé řadě právních předpisů. V případě ZČNB se jedná o rozšíření dohledových pravomocí obsažených v § 44, když podle jeho odst. 2 je centrální banka orgánem příslušným k řešení krize.

III. Bankovní unie a ČNB

V důsledku finanční, následně hospodářské a dluhové krize se po roce 2010 začalo stále častěji hovořit o nutnosti reformy bankovního sektoru na úrovni eurozóny resp. Evropské unie. Nejde pouze o vlastní posílení regulace či dohledu, nýbrž přímo o zřízení nových celounijních institutů, jako je kupříkladu ochrana vkladů a další, neboť výše uvedená krize jasně prokázala, že současné instituty nejsou s ohledem na globální bankovní domy, jejich vzájemnou provázanost a velikost jejich bilančních sum dostatečné. Jako nezpochybnitelný příklad z jara roku 2013 lze uvést krizi kyperského bankovního systému, jehož největší problém spočíval v nákupu dluhopisů řeckých bank či řeckého státu, které následně musel tzv. odepsat.

O tzv. bankovní unii se v institucích EU a mezi odbornou veřejností hovoří se zvýšenou intenzitou od poloviny roku 2012, kdy byl na červnovém zasedání Evropské rady poprvé oficiálně diskutován tento koncept postavený na 4 základních prvcích (pilířích):

- jednotná pravidla regulace,
- jednotný mechanismus dohledu,
- jednotný mechanismus pro řešení problémů bank,
- jednotný systém pojištění vkladů.³⁸

Jak už to tak bývá, od představení konceptu do jeho realizace bývá nejen na půdě EU dlouhá cesta, a proto se i nyní po téměř 5 letech jednotlivé pilíře a jejich detailní úprava nacházejí v různém stádiu rozpracovanosti, diskuzí, schválení a účinnosti.

První pilíř bankovní unie, tedy jednotná pravidla regulace (tzv. rulebook), se neomezuje pouze na státy EU, neboť se v podstatě jedná o soubor regulačních standardů označovaných souhrnným názvem Basel III přijatý Basilejským výborem pro bankovní dohled (The Basel Committee on Banking Supervision), který dlouhodobě představuje platformu pro odborné diskuse týkající se dohledu nad úvěrovými institucemi a jejich efektivní regulace.³⁹ Basilejský výbor u souboru opatření Basel III uvádí jako hlavní záměr dále posílit regulaci, dohled a řízení rizik bankovního sektoru. Konkrétně zmiňuje následující cíle: i) zlepšit schopnost bankovního sektoru absorbovat šoky vznikající z finančních a hospodářských krizí; ii) zlepšit úroveň řízení rizik a celkového managementu bank a iii) posílit transparentnost a výkaznictví bank.⁴⁰

³⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Memorandum EK: Bankovní unie*. [Online.] Evropská komise, 2012. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-478_cs.htm?locale=en.

³⁹ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Basel Committee on Banking Supervision*. [Online.] Basel: Basel Committee on Banking Supervision, 2017. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *History of the Basel Committee*. [Online.] Basel: Basel Committee on Banking Supervision, 2017. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

⁴⁰ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *International regulatory framework for banks (Basel III)*. [Online.] Basel: Basel Committee on Banking Supervision, 2017. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

K naplnění výše uvedených cílů mají vést následující konkrétní opatření, z nichž se Basel III v podstatě skládá: i) posílení požadavku vyšší kvality kapitálu s důrazem na vlastní kapitál; ii) zřízení tzv. kapitálových polštářů; iii) vyšší požadavek na kvalitu řízení rizik ve vztahu k protistranám (counterparties); iv) zavedení požadavku na bankovní likviditu; v) zavedení omezení ve formě pákového ukazatele (leverage ratio) a vi) zlepšení výkonu bankovního dohledu a další požadavky na výkaznictví a transparentnost bank.⁴¹ Kromě těchto opatření Basilejský výbor rovněž zavádí pojem tzv. systémově významných bank, na které regulátor může klást další požadavky.

Je třeba mít na paměti rovněž fakt, že Basilejský výbor žádný bankovní dohled sám nevykonává a rovněž jím vydané dokumenty či dohody nemají žádnou právní závaznost. Jednotlivé státy resp. jejich právní řády aplikují tyto soubory pravidel z důvodu jejich vysoké odbornosti regulace a na svoji dobu vždy propracovaným principům. Na půdě Evropské unie byla tato regulace přijata ve formě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (směrnice CRD IV)⁴² a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (nařízení CRR).⁴³

Lze tedy konstatovat, že první pilíř bankovní unie byl přijetím výše uvedeného souboru opatření Basel III naplněn, byť se netýká výhradně pouze bankovního sektoru v EU. Zároveň je na místě uvést, že novou regulaci Basel III je třeba vnímat jako jednoznačně pozitivní krok směrem ke stabilnímu bankovnímu sektoru, což platí zejména o nově zavedeném požadavku likvidity a pákového ukazatele.

Druhý pilíř, tedy jednotný bankovní dohled, stejně jako další pilíře bankovní unie jsou však již plně v režii EU. Politické rozhodnutí ohledně společného dohledu resp. přesněji jednotného mechanismu dohledu⁴⁴ ve formě schválení návrhu Komise ministry zemí EU bylo učiněno 13. 12. 2012, následně až do března 2013 probíhala jednání a diskuze na půdě EU o skutečném nastavení parametrů tohoto jednotného dohledu. Konečně v září 2013 prošla úprava schválením Evropského parlamentu a následně 15. 10. 2013 Rada EU přijala nařízení o jednotném mechanismu dohledu tedy přesněji nařízení Rady č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (dále jen „nařízení SSM“).⁴⁵

Dle nařízení SSM dochází k výraznému posunu pravomocí v oblasti bankovního dohledu z centrálních bank jednotlivých zemí ve prospěch ECB, přičemž plně se ECB ujala

⁴¹ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. [Online.] Basel: Basel Committee on Banking Supervision, 2010. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

⁴² Úplné znění směrnice CRD IV je dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:CS:PDF>.

⁴³ Úplné znění nařízení CRR je dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:CS:PDF>.

⁴⁴ V anglickém návrhu označován jako „Single Supervisory Mechanism“.

⁴⁵ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Bankovní unie*. [Online.] Evropský parlament, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

svých dohledových úkolů 4. 11. 2014 (1 rok od vstupu nařízení SSM v platnost).⁴⁶ Dle článků 4 a 6 nařízení SSM ECB nově přímo provádí bankovní dohled v eurozóně nad systémově důležitými bankami, jejichž bilanční sumy jsou větší než 30 miliard € nebo 20 % HDP příslušné země anebo je domácí regulátor za systémově označí.⁴⁷

V současné době tak pod přímý dohled ECB spadá zhruba 120 bank zemí eurozóny, jejichž bilanční sumy však dosahují objemu téměř 85 % všech bankovních aktiv v eurozóně.⁴⁸ Zde je na místě poznamenat, že původně Evropská komise v září 2012 ohlásila plán učinit z ECB přímý dohledový orgán pro všech zhruba 6000 evropských bank,⁴⁹ což však přirozeně u národních centrálních bank / regulátorů vyvolalo námitky ohledně schopnosti ECB tento objem dohledové práce skutečně vykonávat. Proto sice ECB je formálně dohledovým orgánem nad všemi bankami, avšak tuto svoji pravomoc deleguje na národní regulátory.

Pro země eurozóny je participace na jednotném dohledu povinná, přičemž ostatní členové EU se mohou k tomuto ujednání dobrovolně přidat, ale dosud tak žádná neučinila.

Protože ECB dohledovou funkci až do zavedení SSM nevykonávala, musela být jasně oddělena její role v měnové politice a dohledová funkce. Proto se nově v rámci ECB dle nařízení SSM rovněž zřídila Rada dohledu ECB, ve které zasedají zástupci národních dohledových orgánů a 6 zástupců ECB. V praxi nad každou bankou v přímém dohledu ECB tedy bdí dohledový tým vedený ECB, který vydává doporučení v otázkách kapitálové přiměřenosti rizikově vážených aktiv apod. Ale doporučení přijímá Rada dohledu ECB a následně vše musí ještě schválit Rada guvernérů ECB (respektive vyjádřit se, že nemá námitek).⁵⁰

Rovněž druhý pilíř ve své podstatě vnímám z pohledu evropského bankovního systému jako pozitivní, neboť vzhledem k velikosti bankovních skupin a jejich působení v mnoha evropských státech je jednotný efektivní bankovní dohled potřebný. Na druhé straně výše popsaný složitý rozhodovací mechanismus nemusí být dostatečně flexibilní, zejména v případě, kdy bude potřeba učinit rychlé rozhodnutí.

Po legislativním zakotvení druhého pilíře bankovní unie na podzim roku 2013 se představitelé EU následně zaměřili na jednání o pilíři třetím, kterým je jednotný mechanismus pro řešení problémů bank (Single Resolution Mechanism). Klíčová dohoda byla přijata na summitu EU v prosinci 2013 a následně 15. 7. 2014 Rada EU přijala nařízení o jednotném mechanismu pro řešení problémů bank tedy přesněji nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podni-

⁴⁶ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Bankovní unie*. [Online.] Evropský parlament, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

⁴⁷ Úplné znění nařízení SSM je dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&qid=1493476366901&from=EN>.

⁴⁸ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Diskusní dokument – Zkušenosti s fungováním bankovní unie*. [Online.] ÚŘAD VLÁDY ČR, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Diskusni-dokument---Zkusenosti-s-fungovanim-bankovni-unie.pdf>.

⁴⁹ DAVIES, Howard. *Chybná bankovní unie Evropy*. [Online.] Project Syndicate, 2012. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-democratic-deficit-goes-to-the-bank-by-howard-davies/czech>.

⁵⁰ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Diskusní dokument – Zkušenosti s fungováním bankovní unie*. [Online.] ÚŘAD VLÁDY ČR, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Diskusni-dokument---Zkusenosti-s-fungovanim-bankovni-unie.pdf>.

ků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (dále jen „nařízení SRM“).⁵¹ Třetí pilíř se dle nařízení SRM skládá z Jednotného výboru pro řešení krizí (Single Resolution Board) a z Jednotného fondu pro řešení krizí (Single Resolution Fund) s cílem minimalizovat dopady záchran krachujících finančních institucí na daňové poplatníky a reálnou ekonomiku. Obdobně jako v případě společného bankovního dohledu je i tento pilíř povinný pro státy eurozóny a dobrovolný pro další členské státy EU, které se budou chtít zapojit.

Klíčovou změnou je, že o osudu velkých bank už tedy od 1. 1. 2016 v případě krize bude rozhodovat společná instituce a nikoliv jednotlivé země. Politický kompromis však vede ke složitému mechanismu.⁵²

Výše uvedený Jednotný fond pro řešení krizí dle nařízení SRM naplní samy banky v průběhu příštích 8 let do výše cca 55 mld. eur, přičemž jejich využití napříč jednotlivými státy má po dobu 8 let jistá omezení. Jde o národní podfondy, které se každý rok částečně uvolní ve prospěch společného využití a jsou jistěny jednotlivými státy. Jde o překlenovací mechanismus financování, přičemž během tohoto přechodného období má být nalezena shoda na systému trvalého jistění.⁵³ Nalezení kompromisu ohledně trvalého jistění bude zřejmě skutečně obtížné, neboť některé státy, které se projektu bankovní unie neúčastní (s výjimkou regulace Basel III) a ani to nemají v plánu, požadují záruky, že případné škody a pokuty vyplývající z rozhodování fondu o záchraně/nezáchraně konkrétní banky nebudou hrazeny ze společného unijního rozpočtu.⁵⁴

Jako největší slabina jednotného záchranného systému se opět jeví složitý rozhodovací mechanismus, který nemůže ve své podstatě umožnit efektivní činnost. Dalším velkým otázníkem je výše záchranného fondu (55 mld. eur), což při problémech jedné větší banky ani zdaleka nemusí stačit na její záchranu natož pak na ozdravení bankovního systému některého státu. Rovněž naplnění fondu během 8 let z tohoto třetího pilíře činí spíše teoretickou pomoc než účinný nástroj na řešení akutních problémů evropského bankovního systému, pokud by došlo někde k zažehnutí krize likvidity.

Posledním plánovaným krokem na cestě k bankovní unii je pak Jednotný systém pojištění vkladů (European Deposit Insurance Scheme, dále jen „EDIS“), který se aktuálně diskutuje uvnitř institucí EU. Evropská komise předložila v listopadu 2015 návrh na jeho zřízení, s tím, že systém bude zaváděn postupně a bude koncipován tak, aby byl nákladově neutrální pro bankovní sektor. Návrh byl v dubnu 2016 diskutován v Evropském parlamentu, přičemž byl vrácen komisi k dopracování.⁵⁵ Zde je na místě uvést, že již v roce 2014 byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů, kde došlo k zakotvení minimální výše pojištěných

⁵¹ Úplné znění nařízení SRM je dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=CS>.

⁵² ÚŘAD VLÁDY ČR. *Diskusní dokument – Zkušenosti s fungováním bankovní unie*. [Online.] ÚŘAD VLÁDY ČR, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Diskusni-dokument---Zkusenosti-s-fungovanim-bankovni-unie.pdf>.

⁵³ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Bankovní unie*. [Online.] Evropský parlament, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

⁵⁴ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Diskusní dokument – Zkušenosti s fungováním bankovní unie*. [Online.] ÚŘAD VLÁDY ČR, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Diskusni-dokument---Zkusenosti-s-fungovanim-bankovni-unie.pdf>.

⁵⁵ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Bankovní unie*. [Online.] Evropský parlament, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

vkladů na částce 100 000 EUR.⁵⁶ Na výsledný návrh rámce EDIS si budeme muset ještě počkat, přičemž lze očekávat stejně obtížné hledání kompromisu jako u pilíře SRM, proto je zatím předčasné současný návrh hodnotit.

Pokud si shrneme stav výše uvedených prvků bankovní unie, lze konstatovat, že byl již přijat první (jednotná regulace), druhý (jednotný mechanismus dohledu) a částečně třetí pilíř (jednotný mechanismus pro řešení problémů bank). Poslední prvek tj. společný systém pojištění vkladů EDIS je právě diskutován.

Ve vztahu k ČR je zřejmé, že s ohledem na směrnici CRD IV a nařízení CRR se regulace Basel III našich bank jednoznačně týká i bez účasti ČR v bankovní unii.

U dalších prvků to tak již není, ty jsou pro ČR jako členský stát EU, který neplatí eurem, dobrovolné. Na první pohled by tedy bylo možné říci, že dokud není ČR členem eurozóny či se dobrovolně nepřipojí do mechanismu společného dohledu či jednotného systému záchrany bank, není třeba se těmito změnami zabývat.

Avšak pokud se podíváme například na problematiku bankovního dohledu, dohled regulátora probíhá na tzv. konsolidované bázi, což znamená, že např. česká banka – dceřiná společnost francouzské bankovní skupiny podléhá zde na místě regulaci ČNB a zároveň i dohledu francouzského regulátora resp. ECB, pokud spadá pod přímý dohled ECB. Z výše uvedeného je zřejmé, že po aplikaci pravidla regulace na konsolidované bázi ECB získala přímou dohledovou funkci nad významnou většinou českých bank, neboť téměř všechny velké banky působící v ČR jsou „dcery“ významných evropských bankovních skupin.

Již od roku 2013 probíhá diskuze, zda by se ČR jako člen EU stojící mimo eurozónu měla či neměla účastnit projektu bankovní unie, případně kterých jeho prvků. S ohledem na nejasnosti výsledné podoby zatím nebylo učiněno žádné rozhodnutí směřující k zapojení ČR do těch pilířů bankovní unie, které jsou pro ČR dobrovolné.⁵⁷

IV. Závěr

ČNB v současné době ovlivňuje prostřednictvím úrokových sazeb reálnou ekonomiku, tzn. chování ekonomických subjektů (domácností, podniků a veřejného sektoru). Zároveň vykonává dohled nad finančním trhem, tedy i nad komerčními bankami. Zastává tedy nenahraditelnou úlohu. Devizové intervence, které ČNB zahájila na podzim roku 2013, byly dokladem toho, že má stále sílu a nástroje tuto funkci plnit.

Největší „devizou“ každé centrální banky je její kredibilita, tedy důvěryhodnost, bez které nemůže plnit svůj hlavní cíl, tedy péči o cenovou stabilitu. Je tedy ve veřejném zájmu, aby ČNB byla vysoce důvěryhodná. Podmínkou této důvěryhodnosti je její nezávislost, jejíž čtyři roviny byly popsány výše. Ani nezávislost však nemůže být uváděna do extrému tím, že je vykládána jako neodpovědnost.

Podstatná je především nezávislost na vládě, čímž dochází k žádoucímu oddělení měnové a fiskální politiky. To ovšem neznamená, že ku prospěchu věci není spolupráce mezi

⁵⁶ Úplné znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů je dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0049&from=CS>.

⁵⁷ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Diskusní dokument – Zkušenosti s fungováním bankovní unie*. [Online.] ÚŘAD VLÁDY ČR, 2016. [cit. 15.03.2017.] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Diskusni-dokument--Zkusenosti-s-fungovanim-bankovni-unie.pdf>.

ČNB a vládou v oblasti hospodářských politik, kterou naopak považují za jeden z klíčových faktorů pro udržitelný hospodářský růst. Nutno podotknout, že byť je její výše popsáný zásah (devizové intervence) dosti diskutabilní, ČNB si za dvacetpět let svého působení vydobyla vysokou kredibilitu.

Otázkou je, co by s touto klíčovou vlastností centrální banky udělal případný vstup do bankovní unie, který je v současnosti pro ČR aktuálnější než vstup do eurozóny, byť zatím nepadlo žádné rozhodnutí o zapojení ČR do dobrovolných pilířů bankovní unie před přijetím eura.

Pokud by se ČR rozhodla účastnit společného bankovního dohledu, ztratila by naše centrální banka velkou část svých dohledových kompetencí, navíc guvernér ČNB nenabude práva hlasovat v Radě guvernérů ECB, která zřejmě v dalších fázích bankovní unie může rozhodovat o významných krocích týkajících se např. sanace bank napříč zeměmi EU nebo parametrech společného systému pojištění vkladů.

První dva pilíře mají již pevný legislativní rámec, avšak u zbývajících dvou prvků bankovní unie tomu tak není, proto případní členové bankovní unie nemají úplnou jistotu, k čemu se vlastně zavazují.

Vzhledem k výše uvedenému považují za současné situace, kdy ČR není členem eurozóny, náš vstup do bankovní unie za nevýhodný. Samozřejmě může ještě dojít k určitému posunu, který by tento závěr mohl korigovat.

I když je možné se setkat s názory, že by některé pravomoci ČNB měly být zahrnuty v Ústavě, vzhledem k možným přesunům pravomocí z ČNB na ECB bych její novelizaci v současné době nedoporučovala. Zároveň bych chtěla vyjádřit svůj názor, že pokud nemůže stát pomocí své centrální banky kontrolovat bankovní a jiné subjekty působící na jeho území, jedná se o zásah do jeho suverenity, která je zakotvená v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na místě by proto rozhodně byla úvaha, podrobit vznik a vstup jednotlivých členských států EU do bankovní unie ratifikačnímu procesu, v ČR tedy na základě čl. 10a Ústavy.

Constitutional enshrinement of the Czech National Bank and the banking union

Zuzana Vostrá

Summary

This article deals with the recent history of essential element of the Czech banking system – Czech National Bank as a participant of system of separation of powers with specific status. The approach of the authoress is interdisciplinary as the article combines legal and economic insight into the selected issues. The first part is focused on constitutional status of the Czech National Bank within the horizontal separation of powers, including analysis of the President's power to appoint the members of the Czech National Bank's Bank Board. Further the authoress considers the possible transfers of Czech National Bank's competences within the vertical separation of powers that results from deepening European integration. Or more precisely the second part is focused on possible access to the banking union as its future shape and rules have been currently very often discussed. In addition to the above mentioned the article results in assessment of positives and negatives that would be caused by possibly access of the Czech Republic to the banking union.