

VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRINCIPŮ MĚNOVÉ REGULACE V PRÁVNÍM SYSTÉMU SE ZAMĚŘENÍM NA EMS

KRISTÝNA CHALUPECKÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Tato práce je zaměřena na objasnění základních principů měnové regulace v právním systému. Autorka použije příklad české měny a její regulace, přičemž neopomene zdůraznit specifika v české legislativě. Druhá část práce bude věnována velmi aktuálnímu tématu - Evropské měnové unii - a klíčovými principům její měnové regulace.

Key words in original language

Měna; měnová regulace; měnová suverenita; měnová unie.

Abstract

This paper targets to clarify basic principles of currency regulation in legal system. The author uses the example of Czech currency and its legal regulation whereas she would like to highlight specifics in the Czech legislation. The second part will be dedicated to very actual topic - European monetary union - and key principles of its monetary regulation.

Key words

Currency; monetary regulation; monetary sovereignty; monetary union.

1. PROBLEMATIKA MĚNOVÉ REGULACE V OBECNÉM KONTEXTU

Měnové právo, ač by mělo být, a to zcela oprávněně, korunním subsystemem práva finančního, bývá velmi často opomíjeno s poukazem, že regulace měny a měnové politiky je spíše kategorií ekonomickou. Nicméně, bez alespoň elementární právní regulace by měna nikdy nemohla fungovat, a to ať už by se jednalo o platidlo emitované státem, nadnárodním seskupením, případně soukromými institucemi.

K tomu, jak definovat měnu, lze přistupovat různě. Z hlediska běžného chápání ji lze pojímat jako konkrétní druh peněz upravený právním řádem určitého státu, neboli také jakousi národní formu peněz. Z hlediska funkčně ekonomického můžeme měnu blížeji vymezit jako kritériální nástroj kvantifikace všech jevů a projevů probíhajících v národním hospodářství. Měna je prostředkem hospodářství.¹

¹ Engliš, K. Malá finanční věda. Praha: Pražské akciové tiskárny, 1920, s. 48.

Z hlediska právního lze naopak měnu charakterizovat jako určitou soustavu peněz, jejichž vztah je dán určením názvu základní jednotky, jejích dílů a násobků, a které skutečně obíhají na určitém území a používají, a které se používají při plnění závazků na tomto území.

Na základě těchto rozdílů se lze setkat s odlišnou kategorizací jednotlivých měn. Z hlediska ekonomického se jedná o odlišování měn pomocí odlišné kupní síly a odlišného kolísání cenové hladiny, zatímco z hlediska právního je pak měnová odlišnost spatřována v rozdílnosti právních úprav a v rozdílném působení svrchované moci.²

Pokud se budeme pokoušet o vymezení právní regulace měny, je podstatné stanovit zejména to, jaké funkce by měla měna primárně plnit a na základě těchto kritérií přistoupit k regulaci právním řádem. Peníze, potažmo měna, by měla z hlediska ekonomických potřeb plnit následující, notoricky známé funkce, a to být

- a) prostředkem směny,
- b) zúčtovací jednotkou,
- c) uchovatelem hodnoty.

Zastánci volného bankovníctví by jistě argumenty vycházející z těchto tří funkcí měny smetli, nicméně dle mého názoru je nutné upozornit na fakt, že i regulace může nabývat různých podob. Pokud mají být peníze efektivním prostředkem směny, a to bez ohledu na emitenta, je zde nutná úprava pravidel takovéto směny. Nejinak je tomu u úpravy jednotky, která má být určena k všeobecnému zúčtování.

Z hlediska právního jsou funkce měny definovány zejména prostřednictvím tzv. měnového statutu, tedy právního řádu, jímž se upravuje měnová jednotka, nad níž nositel měnového statutu vykonává měnovou suverenitu.

Na vnitřní měnovou suverenitu státu můžeme nahlížet ze dvou pohledů, ze strany státu a ze strany občana. Měnová suverenita přináší státu, stejně jako občanu, určitá práva a určité povinnosti. Stát na základě zákona emituje vlastní měnu jako výlučné platidlo na svém území, díky kterému může prostřednictvím nezávislé instituce provádět svébytnou měnovou politiku. Na druhou stranu, pokud atrahuje svým občanům právo volně vytvářet vlastní prostředky směny, musí působit jako dostatečný garant a ochránce měny jako stabilního směnného prostředku. Občanům pak recipročně odpovídá povinnost výhradní akceptace tohoto platebního prostředku a právo požadovat od státu dostatečnou ochranu vlastnického práva hodnot přechovávaných pomocí měny, a to ústavní a právní.

V Ústavě České republiky³ je stanovena povinnost České národní banky, jako nezávislého orgánu řídicího měnovou politiku, pečovat o cenovou stabilitu. Faktická vynutitelnost této cenové stability, byť se jedná o stabilitu prostředku nucené směny, nicméně z hlediska státu neexistuje. Otázkou však může být dostatečnost takovéto ochrany. Poměrně spekulativním je

² Grůň, L. Menové, bankové a devizové právo. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK, 1996, s. 12

³ čl. 98

v tomto ohledu výrok německého Spolkového ústavního soudu, který prohlásil, že „stát ústavní ochranou vlastnického práva zaručuje volnost vlastníka disponovat se zbožím, čímž však zdaleka nezaručuje, že poptávka na trhu po tomto zboží bude stále ve stejné hodnotě.“⁴ Příznivci tohoto výroku se opírají především o to, že nositel měnové suverenity je v demokratickém státním zřízení odlišný od jeho poskytovatele. V tržním hospodářství je pochopitelné, že totožná cenová hodnota měny je neudržitelná. Nicméně formulací „zdaleka nezaručuje“ by se mohlo zdát, že ačkoliv stát cenovou stabilitu garantuje, tak se odpovědnosti za tuto garanci fakticky zříká. Toto pojetí by mohlo v krajním případě velmi lehce svádět až k tomu že v případě státního bankrotu by stát mohl v rámci měnové reformy připravit své občany naprosto legitimně o veškeré úspory (jak se tomu již mnohokrát v minulosti stalo). V rámci zásady nominalismu⁵ by byl i tento počín ze strany státu vykládán jako oprávněný a uznávaný.

Možná i proto se stále ozývají hlasy pro měnovou regulaci na úrovni soukromých subjektů, které by z hlediska tržní konkurence mohly optimálněji zaručit stabilní hodnotu jimi emitovaných platebních jednotek. V zásadě však převládá stanovisko k regulaci měny na centrální úrovni státu, případně jiné nadnárodní entity, která může poskytnout mnohem více garance než soukromoprávní subjekt.

Z hlediska měnověprávní regulace v rámci České republiky můžeme v právním řádu objevit následující instituty:

- a) peněžní jednotku daného státu a její dělení na jednotky nižšího řádu (pokud jsou) a formy platidel,
- b) kompetence a pravidla emise oběhu,
- c) hodnota peněžní jednotky a její případnou ekvivalenci k měnovému kovu, je – li zachována, případně nástroje k změně parity měny,
- d) vztahy k jiným měnám, pravidla konvertibility (směnitelnosti) měny,
- e) regulace oběhu hotových peněz a pravidla bezhotovostních obchodů,
- f) nástroje k ochraně měny.⁶

Základním problémem českého měnového práva je fakt, že samotná regulace měnového práva je často prováděna pomocí aktů České národní banky nebo ministerstva financí, kdy chybí explicitní zákonná úprava.

⁴ Nález Spolkového ústavního soudu z 31. března 1998 č. 2 BvR 1877/97 a BvR 50/98.

⁵ Pokud se stát rozhodne svoji měnu redefinovat, naprostá většina ostatních právních řádů tuto novou definici bez dalšího akceptuje a aplikuje na veškeré smluvní vztahy, a to i v případě, že skutečná hodnota staré měny nebude odpovídat měně nástupnické. Tento princip bývá též označován jako **princip nominalismu**, který je uznáván naprostou většinou právních řádů na světě

⁶ MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita 2004, 396 s., ISBN 80-210-3578-1, s. 126

2. MĚNOVÁ REGULACE V PŘÍPADĚ TVORBY MĚNOVÉ UNIE

Právní regulace měny na úrovni jednotlivých států v současné době stále převládá. Z hlediska mezinárodního, kdy se měnový regulace opírá o zásadu **lex monetae**,⁷ je totiž státu poskytnuta téměř neomezitelná měnová suverenity vyznačující se těmito základními pravidly:

- každý stát je nadán měnovou suverenitou, včetně práva vytvořit a nahradit si svoji měnu,
- suverénní práva každého státu nad vlastní měnou musí být uznávána všemi ostatními státy a jejich soudními a výkonnými orgány,
- uznání suverénních práv jiného státu nad svojí měnou může být odepřeno toliko v případech, kdy je vykonáváno diskriminačním způsobem vůči státům jiným.

Měnovou suverenitu, jakožto pojem spadající do kategorie právní, můžeme tedy popsat pomocí následujících tří základních prvků, a to:

- a) vlastní měna a její právní regulace,
- b) vlastní měnová politika,
- c) orgán, který tuto měnovou politiku provádí, tedy nejtypičtěji centrální banku státu.

K těmto bodům by se dal ještě přiřadit bod čtvrtý, a to právě vlastní efektivně poskytovaná garance k ochraně této měny, protože bez ochrany měny poskytované státem jako nositelem této suverenity nemůže žádný z předchozích bodů obstát, jak jsem již argumentovala výše.

V současné době se však stále důrazněji prosazuje trend přenášení této měnové suverenity, respektive jednotlivých jejích bodů, na nadnárodní jednotky, a to v rámci komplexního procesu hospodářské a politické integrace. Nejmarkantnější, nicméně rozhodně ne jedinou, je samozřejmě postupné formování Evropské měnové unie, vznikuvší v rámci integračního procesu v rámci EU. Formování Evropské měnové unie a její vlastní měnové suverenity předcházela řada mezikroků, sloužících zejména ke konvergenci jednotlivých států.

K tomu, aby pak došlo k samotnému přenosu jednotlivých bodů měnového práva, je však potřeba vytvoření dostatečného právního rámce, který by tento přenos práva a jeho následný výkon ošetřoval. Je tedy potřeba zabezpečit legislativní oporu pro jednotlivé kroky v rámci měnové sukcese,⁸

⁷ Tomášek, M. Pojetí zásady „lex monetae“ v právu ES. Evropské a mezinárodní právo, 1998, č. 3, s. 4

⁸ Měnovou sukcesí můžeme stručně definovat jako právní, ale i ekonomické, kroky vedoucí k zániku původní měny a k jejímu nahrazení měnou novou. Pojem měnové sukcese v užším

ale i následné fungování celého měnového systému, a to i včetně ustanovení orgánů, které jsou pro toto fungování nezbytné.⁹

Základním pramenem přijetí eura je Smlouva o Evropském společenství ve smyslu změn na základě Amsterodamské smlouvy účinné od 1. května 1999 a na základě smlouvy z Nice účinné od 1. února 2003 ve své hlavě VII, Hospodářská a měnová politika.

Nedílnou součástí Smlouvy o ES jsou její dodatkové protokoly, především Dodatkový protokol o určitých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a Dodatkový protokol o určitých ustanoveních týkajících se Dánska. Zatímco Velká Británie si vymínila, že zůstane vně měnové unie na principu opting-out,¹⁰ Dánsko si stanovilo, že svůj postoj vyjádří do zahájení třetí etapy formování EMU.¹¹

Dalším důležitým protokolem je Protokol o kritériích konvergence, který vymezuje výše zmíněná Maastrichtská kritéria konvergence.

V článku 123 odst. 3 byla Smlouvy o ES Radě EU uložena další opatření nezbytná pro rychlé zavádění jednotné měny členských států, proto bylo nutné tato opatření specifikovat na základě sekundárních pramenů práva (nařízení). K základním nařízením v oblasti společné měnové politiky patří:

- nařízení Rady č. 1103/97/ES ze dne 17. června 1997 o některých ustanoveních týkajících se zavedení eura, ve znění nařízení Rady č. 2595/2000/ES ze dne 27. listopadu 2000
- nařízení Rady č. 974/98/ES ze dne 3. května 1998 o zavedení eura, ve znění nařízení Rady č. 2596/2000/ES ze dne 27. listopadu 2000, nařízení Rady č. 2169/2005/ES ze dne 21. prosince 2005 a nařízení Rady č. 1647/2006/ES ze dne 7. listopadu 2006
- nařízení Rady č. 2866/98/ES ze dne 31. prosince 1998 o přepočítacích koeficientech mezi eurem a měnami členských států přijímajících euro, ve znění nařízení Rady č. 1478/2000/ES ze dne 19. června 2000 a nařízení Rady č. 1086/2006/ES ze dne 11. července 2006

slova smyslu se však vztahuje pouze k faktickému opuštění jedné měny a jejímu nahrazení měnou novou, nikoliv změny hodnoty jedné jediné měny v důsledku měnové reformy

⁹ V rámci EU tak funguje Evropská centrální banka (ECB), Evropský systém centrálních bank (ESCB; složený ze všech členských států EU) a tzv. Eurosystem (někdy také označovaný jako Eurofed), který se skládá z ECB a centrálních bank států, kde již funguje jako platební jednotka euro.

¹⁰ Neúčastnění se.

¹¹ Jedná se o velmi významný příklad principu flexibility, která dovoluje vytvářet užší skupině států intenzivnější integraci a členské státy, které si nepřejí se této politiky účastnit, mohou zůstat vně této integrace, zároveň ji ale nesmějí blokovat.

Tato nařízení tedy tvoří součást „evropského měnového statutu,“ jejichž prostorový účinek se liší právě kvůli tomu, že euro nezavedly všechny členské státy, nýbrž jen některé, což bylo potřeba nějakým způsobem zohlednit. V této souvislosti je proto nutné zmínit, že zatímco nařízení ES 1103/97 se týká pouze těch států, které jsou součástí měnové unie, nařízení ES 974/98 se vztahuje na všechny členské státy. Zásada přímé použitelnosti a přímého účinku je zde vyřešena na základě výjimky, kterou obecně ustanovuje článek 122 Smlouvy o ES. Nařízení ES 974/98 je někdy označován za **měnový statut v užším slova smyslu**, protože konstatuje samotný fakt nástupnictví. Naopak nařízení ES 1103/97 je považováno za **měnový statut v širším slova smyslu**, protože jeho podstatou je záruka, že na celém území EU (i mimo země eurozóny) dojde k zavedení eura, a má zaručit jistotu kontinuity práv a závazků znějící na jednotlivé měny po přeměně těchto měn na euro.

Přestože břemeno vytvoření legislativního rámce nové měny přešlo na ES, byla potřeba spolupráce i s jednotlivými členskými státy při harmonizaci jednotlivých právních úprav. Proto nerozeznáváme jen ekonomická přístupová kritéria jako jediná, protože do úplné konvergence bylo potřeba zahrnout i kritéria právní. **Právními kritérii konvergence** rozumíme nýbrž legislativní oporu pro plnění konvergenčních kritérií, a to konkrétně:

- splnění právních podmínek dle tzv. maastrichtských kritérií,
- dosažení plné liberalizace volného pohybu kapitálu,
- náležité fungování liberalizovaného volného pohybu finančních služeb,
- odbourání překážek volného pohybu v ostatních základních svobodách,
- zajištění institucionálního rámce pro nezávislost centrální banky.

Od právních kritérií konvergence je však potřeba odlišit **právní konvergenci** jako takovou, která zahrnuje proces úprav legislativy členských států EU, tak aby byla v souladu se Smlouvou a se Statutem pro účely:

- integrace národních centrálních bank do Evropského systému centrálních bank a
- zavedení eura a začlenění národních centrálních bank do Eurosystemu.¹²

¹² Ta část centrálních bank v rámci ESCB, kde již bylo zavedeno euro

V souladu s tímto můžeme tedy kritéria konvergence chápat jako legislativní rámec pro splnění přijetí do měnové unie, právní konvergence pak zabezpečuje institut samotného přijetí.

Zajímavé je ovšem to, že kromě úprav jednotlivých legislativ došlo v některých státech i k vytvoření vlastních prováděcích předpisů k přijetí eura, což může být v rozporu s použitelností směrnice. Z judikatury Evropského soudního dvora¹³ však vyplývá, že v případě konkretizace obecných ustanovení je možný přenos do národních legislativ, pokud nedojde k zastření právního původu předpisu, což bylo nepochybně zkonstatováno i u jednotlivých národních předpisů k zavedení eura.

Závěr

Účelem a úkolem tohoto článku je zejména rozbor jednotlivých institutů v rámci měnové regulace, a to ať už z hlediska jednotlivých států, tak nadstátních seskupení. Autorka se pokusila o ucelený popis měnové regulace z hlediska státního, zejména jednotlivých bodů regulace a s tím se objevujících problematických bodů, zejména zabezpečení garance státu na cenovou stabilitu, což je dle naší Ústavy také úkolem České národní banky, jako instituce emitující měnu a provádějící nezávislou měnovou politiku.

V současné době se však velmi silně prosazuje trend na postupné přenášení jednotlivých pravomocí v rámci měnové suverenity v rámci integrace hospodářské a politické. Postupné formování Evropské měnové unie klade nároky na vytvoření dostatečného právního zázemí k tomu, aby došlo k přenosu měnové suverenity z jednotlivých států směrem k nadstátnímu seskupení, a aby v rámci toho měnová suverenita mohla efektivně působit.

Literature:

- GRŮŇ, L.: Měnové, bankové a devizové právo, 1. vydání, Bratislava: Vydavatelské oddelenie právnickej fakulty UK 1996, 297 s., ISBN 80-7160-083-0
- MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita 2004, 396 s., ISBN 80-210-3578-1
- RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, 1. vydání, Praha: Pražské akciové tiskárny 1920, 208 s.
- TOMÁŠEK, M.: Evropské měnové právo, 1. vydání, Praha: C.H. Beck 2004, 145 s., ISBN 80-7179-860-6

¹³ Např. Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci Variola, S. p. A. v *Amministrazione delle finanze dello Stato* z 10.10. 1973, SbSD 1973, viz Tomášek, M. *Evropské měnové právo*, Praha: C.H. Beck, 2004, s. 76.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

- TOMÁŠEK, M.: Právní nástupnictví měny euro, 1. vydání, Praha: Linde Praha 2000, 269 s., ISBN 80-7201-205-3
- TOMÁŠEK, M.: Právní základy Evropské měnové unie, 1. vydání, Praha: C.H. Beck 2004, 145 s., ISBN 80-7179-860-6

Contact – email

Kristyna.chalupecka@law.muni.cz