

Rooseveltův Nový úděl a státní zřízení USA

Josef Blahož

I Ekonomická a politická charakteristika Nového údělu

Od dvacátých let tohoto století se stávají Spojené státy nejmočnější imperialistickou velmocí. Zákonitě zde nabývají ekonomické rozpory vlastní kapitalistické společnosti největší intenzity, což se zvláště projevilo v období po světové hospodářské krizi v roce 1929, kdy v důsledku působení ekonomických činitelů dochází k významným změnám v postavení nejvyšších orgánů státní moci USA. Buržoazně demokratická ústava Spojených států přestává v této době vyhovovat monopolistické buržoazii, i pokud jde o úpravu vztahů nejvyšších orgánů státní moci a buržoazie ji všemožně porušuje a obchází. Uvedené problematice je tato studie věnována.

Hospodářská krize z roku 1929 byla nejhlubší krizí, jakou kdy USA poznaly. Krize vznikla z nadvýroby, jejíž základní příčinou byl rozpor mezi společenským charakterem výroby a soukromovlastnickou formou přivlastňování. Zasáhla do celého společenského života země.¹ Objem průmyslové výroby se zmenšil proti roku 1929 o 47,3 %, vývoz, který činil v roce 1929 5,2 miliardy dolarů, klesl v roce 1932 na 1,3 miliardy. Národní důchod, který ve vrcholném roce konjunktury činil 81 miliard dolarů, klesl v roce 1932 na 50 miliard. Nezaměstnanost přesáhla v roce 1933 číslo 13 miliónů.

Za této situace krizového úpadku proběhly v listopadu 1932 presidentské volby, které skončily přesvědčivým vítězstvím kandidáta demokratů Franklina Delano Roosevelta,² neboť vládnoucí republikánská strana svou neschopností čelit krizi se zcela zdiskreditovala v očích širokých mas voličů.³ Rozsáhlý protikrizový program vypracovaný Rooseveltem a jeho odborný-

¹ Viz Foster W. Z., *Nástin politických dějin amerického kontinentu*, Praha 1953, str. 398—401.

² Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 279.

³ Chitwood-Owsley-Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957, p. 770.

mi poradci, byl nazván Nový úděl (New Deal).⁴ Jeho základem byla inflační teorie⁵ převzatá od anglického ekonoma Keynesa. New Deal můžeme charakterizovat jako souhrn zásahů státní moci do všech úseků národního hospodářství. Pro účely této studie postačí se zabývat záměry a působením pouze nejvýznamnějších opatření týkajících se průmyslu, obchodu, zemědělství a nezaměstnanosti.

V průmyslu a obchodu bylo těžiště nové vládní činnosti v Akci průmyslové obnovy, kterou je možno považovat i za základ celého Nového údělu. Normativní úpravy se jí dostalo zákonem o průmyslové obnově (National Industrial Recovery Act - NIRA)⁶ ze dne 16. srpna 1933. Na jeho základě byla vytvořena jako řídící a centrální orgán Správa průmyslové obnovy (National Industrial Recovery Administration)⁷ s podřízenými správami ve státech a obcích.

Nejdůležitějšími opatřeními zákona bylo stanovení výrobních kvót, které mělo omezit konkurenční boj, úprava mzdového minima a maximální pracovní doby (čl. 7a, odst. 3),⁸ čímž mělo být zlepšeno sociální postavení dělnictva. Zároveň zákon o průmyslové obnově suspendoval po dobu své platnosti zákon Shermanův a Claytonův, zakazující jakékoli formy monopolu.⁹ Tím bylo dáno volné pole další monopolizaci amerického průmyslu a obchodu, a to pod dohledem federální vlády. Vláda se snažila zavést částečnou regulaci v kapitalistickém průmyslu a obchodu. Podle ustanovení článků 3—7 NIRA měla průmyslová a obchodní odvětví povinnost vyhotovit zvláštní soupis výrobních podmínek — kody čestné konkurence (code of fair competition), které však musily být potvrzeny prezidentem. Pro vypracování a kontrolu plnění kodů byl zřízen rozsáhlý federální úřednický apa-

⁴ W. Z. Foster, *Dějiny komunistické strany USA*, Praha 1954, str. 341.

⁵ F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934, p. 75; Němeček, *Spojené státy americké*, Praha 1955, str. 58; Fierlinger, *O krizi soudobého kapitalismu*, Praha 1961, str. 92; Siskind, J. M. *Keynes a současné rozpory americké ekonomiky*, Praha 1961, str. 22—27.

⁶ Pro informaci uvádím celý název zákona o průmyslové obnově: „An act to encourage national industrial recovery, to foster fair competition, and to provide for the construction of certain useful public works and for other purposes“.

⁷ Viz zejména Lyon-Homan-Terborgh-Lorwin-Dearing-Marshall, *The National Recovery Administration*; New York 1935.

⁸ Section 7a NIRA: „Every code of fair competition, agreement and license approved, prescribed, or issued under this title shall contain the following conditions: ... (3) that employers shall comply with the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment, approved or prescribed by the President.“

⁹ Section 5 NIRA: „While this title is in effect (or in the case of a license, while Section 4(a) is in effect) and for sixty days thereafter, any code, agreement or license approved, prescribed, or issued and in effect under this title, and any action complying with the provisions thereof taken during such period, shall be exempt from the provisions of the anti-trust laws of the United States.“

rát v čele s administrátorem, později Výborem pro průmyslovou obnovu.¹⁰

Spolu s pokusy o řízení průmyslu snažila se Rooseveltova vláda zákonem o úpravě zemědělství (Agricultural Adjustment Act — AAA) i o regulaci amerického zemědělství drastickým omezováním produkce a rozsahu zemědělské půdy. Účelem restrikce bylo krýt poptávku po zemědělských výrobcích za vládní ceny, které měly být stanoveny tak, aby se vyrovnal značný nepoměr mezi cenami průmyslových a zemědělských výrobků (čl. 2, odst. 1 a 2 AAA). Tato akce ukázala jasněji než kterákoli jiná kapitalistický charakter New Dealu. Nikoli rozvoj zemědělství, ale dosažení zisku bylo jejím cílem.¹¹ V celých Spojených státech nastalo masové ničení sklizně,¹² vybití dobytka, drůbeže atd. Za toto ničení zemědělské produkce¹³ obdrželi farmáři, podle tarifních norem vydaných vládou, finanční úhradu od Správy pro úpravu zemědělství (Agricultural Adjustment Administration). Úhrady měly za následek další zvyšování vnitřního amerického dluhu.¹⁴

V období krize dosáhl počet nezaměstnaných sedmnácti miliónů. Rychle se revolucionizující masa nezaměstnaných se stala hrozbou pro kapitalistický řád, a Rooseveltova vláda si tuto skutečnost velmi dobře uvědomovala. Byl to zejména revoluční „Pochod hladu“ do Washingtonu v roce 1932, na jehož organizaci se značnou měrou podílela Komunistická strana USA, který vládnoucí třídu značně postrašil. Proto se vláda snažila ze všech sil nezaměstnanost zvládnout a omezit ji na předkrizový stav. Prosadila v Kongresu uzákonění rozsáhlého programu vládních prací, dotovaného půl miliardou dolarů.¹⁵ Právně byl program zakotven v komplexu značného počtu norem, hlavními však byly zákon na podporu nezaměstnaných (Unemployment Relief Act) a zákon pro pomoc v krizi (Federal Emergency Relief Act - FERA).¹⁶ K plánování a financování veřejných prací¹⁷ byla zřízena při sekretariátu vnitra Správa veřejných prací (Public Works Administration - PWA).¹⁸ Těmito opatřeními se však podařilo pouze mini-

¹⁰ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 605—606.

¹¹ Wheeler, *Vývoj a problémy zemědělství v USA*; Praha 1958, str. 32—34 a 49.

¹² Pouze pšenice, o kteroujevila cizina zájem, byla prodávána prostřednictvím zvláštní vládní společnosti na zahraničním trhu, srov. Sherman - Johnson, *Wheat under The AAA*, Washington 1935, p. 8.

¹³ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 183 a rovněž Chase, *Government in Business*, New York 1935, p. 40.

¹⁴ Celkový úhrn federálních výdajů na restriční opatření AAA činil jen za období 1 roku (31. 5. 1933—31. 5. 1934) 274 152 738, 61 dolarů — viz Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 90.

¹⁵ Tamtéž, p. 108.

¹⁶ Chitwood - Owsley - Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957, pp. 775—776; rovněž Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 693.

¹⁷ Chase, *Government in Business*, New York 1935, p. 265.

¹⁸ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 93.

málně snížit nezaměstnanost. Z toho důvodu byla později ještě zřízena Správa poloveřejných prací (Civil Works Administration - CWA), která měla za úkol organizovat a provádět výstavbu veřejných objektů za povinné účasti soukromého kapitálu.¹⁹

Pokud jde o hospodářské výsledky základních opatření New Dealu, nebyly valné. Akce Nového údělu se zpočátku sice rozvíjely poměrně zdárně, neboť byly podporovány samými monopolisty, kteří měli na vládní regulaci zprvu velký zájem. Jakmile však krize přešla v depresi, počínají se monopolisté stavět velmi ostře proti vládním zásahům, což vrcholí v roce 1935 prohlášením zákona o průmyslové obnově za neústavní. O rok později postihl stejný osud i ostatní nejvýznamnější zákony Nového údělu.

Po provedeném ekonomicko-právním nástinu je třeba si povšimnout i politického aspektu Rooseveltova New Dealu. Na počátku krize se podařilo Rooseveltově skupině, soustředěné v demokratické straně, zainteresovat na provádění New Dealu celou americkou společnost, bez rozdílu tříd a vrstev. V době, kdy výroba i obchod byly zcela na mrtvém bodě, uvítaly i monopolistické špičky buržoazie částečnou vládní regulaci národního hospodářství. Kromě toho jim byla zvlášť příznivá ta skutečnost, že zákonem o průmyslové obnově jim byla dána možnost monopolizace suspenzí protitrustových zákonů. Buržoazie se též značně obávala toho, aby v důsledku krize a ožebračení mas nedošlo v USA k socialistické revoluci, a proto se nebránila i částečnému zvýhodnění dělnictva ve srovnání s předchozím stavem. Krajiní monopolistická pravice, která zpočátku Roosevelta rovněž podporuje, volala dokonce po zavedení fašistického systému podle italského vzoru, zejména pokud jde o organizaci národního hospodářství. Její vliv byl v počátečním období značný. Nemonopolní a drobní kapitalisté viděli v kódech čestné konkurence, sestavovaných za účasti vlády, záruku proti špinavé konkurenci monopolů, a proto rovněž Rooseveltovu akci podporovali. Obdobně tomu bylo s malovýrobci v průmyslu i v zemědělství. Dělnická třída, vedoucí do té doby boj v naprosté většině vždy jen za hospodářské požadavky, považovala ustanovení odstavce 1 a 2 čl. 7a NIRA²⁰ za značné zlepšení své situace a politicky nechápala nebezpečí fašizace, které bylo v té době značně velké.

¹⁹ Tamtéž, p. 119.

²⁰ Section 7 (a) NIRA: „Every code of fair competition, agreement, and license approved, prescribed, or issued under this title shall contain the following conditions: (1) That employees shall have the right to organize and bargain collectively through representatives of their own choosing, and shall be free from the interference, restraint, or coercion of employers of labor, or their agents, in the designation of such representatives or in self-organization or in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protections; (2) that no employee and no one seeking employment shall be required as a condition of employment to join any company union or to refrain from joining, organizing, or assisting a labor organization of his own choosing;“ ...

Významný americký marxista W. Z. Forster považuje hnutí, které se vytvořilo na podporu Rooseveltovy vlády, za jakousi obdobu národní fronty. Sám však uvádí, že Komunistická strana USA zpočátku New Deal ostře kritizovala a stavěla se proti němu, i když nebyla v tomto směru zcela jednotná. Po mém soudu lze proto mluvit o hnutí na podporu Roosevelta jako o období národní fronty až v druhé etapě New Dealu, která nastává tehdy, když americké hospodářství se počalo vzpamatovávat z krize, tj. v roce 1934. Hospodářským oživením nastává v hnutí podporujícím Roosevelta zvrát. Velké monopoly se zcela od něho odklánějí a počínají bojovat proti opatřením New Dealu všemi prostředky. Roosevelta v této době podporuje jen malá část kapitalistů, kteří nadále považují za správnější politiku reforem a ústupků dělnictvu. Rovněž tak je tomu s poměrně velkou částí maloburžoazie. Dělnictvo naproti tomu se v této době staví za Roosevelta bezvýhradně, včetně svého předvoje — Komunistické strany USA, aby zabránilo politickému náporu fašizujícího monopolistického kapitálu.

Odpor kapitalistů se projevil především v nedodržování a obcházení kodů čestné konkurence uzavíraných podle zákona o průmyslové obnově. Zejména nedodržovali maximum pracovní doby a mzdové minimum. Postup kapitalistů vyvolal velký rozmach stávkového boje,²¹ v němž zesílilo postavení komunistické strany.

Je třeba mít na zřeteli, že Nový úděl byl akcí na obnovu a zachování kapitalismu, která neměla s plánovitým řízením národního hospodářství v socialistickém státě nic společného. Celá jeho koncepce záležela pouze ve snaze odstranit určitými reformami nejtemnější krizové stránky kapitalistického řádu, čímž New Deal pouze v rozvinutější podobě navazuje na tradice buržoazního amerického reformismu.²² Jakmile se americké hospodářství pozvedlo z krize a jakmile se uklidnila revoluční nálada mas, podařilo se monopolistům prosadit zrušení nejdůležitějších zákonů New Dealu. Rooseveltův boj s monopoly tím však ještě neskončil a během let 1936—1937 se mu podařilo nahradit zrušené zákony novými. Tato nová opatření však již neměla všeobecný charakter jako NIRA, ale upravovala vždy speciální hospodářské vztahy,²³ např. v těžebním průmyslu apod.

Rooseveltova akce jasně dokázala nemožnost, aby stát plánoval a řídil národní hospodářství, pokud existuje kapitalismus. Antagonistické rozpory, zejména rozpor mezi prací a kapitálem, nelze vyřešit v rámci kapitalistické společensko-ekonomické formace, a proto musil New Deal skončit neúspě-

²¹ Foster W. Z., *Dějiny Komunistické strany USA*, Praha 1954, str. 348—354, dále též Matoušek, *Spojené státy americké*, Praha 1948, str. 319—323.

²² Hofstadter, *The Age of Reform: from Bryce to F. D. R.*, New York 1955.

²³ Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 668—674; Perkins, Dexter, *The New Age of Franklin Roosevelt 1932—1945*, Chicago 1957.

chem. Naopak, jím zesílená monopolizace amerického hospodářství, revoluční hnutí dělnictva, vzrůst centralizace a koncentrace výkonné moci vyvolaly další neřešitelné rozpory. Akce New Dealu se nemohla stát prostředkem k odstranění krizí (jak o tom často hovoří buržoazní literatura),²⁴ neboť hospodářské krize jsou neoddělitelnou součástí vývoje kapitalistického hospodářství. Můžeme proto shodně s Rooseveltem konstatovat, že v přechodném krizovém období byl New Deal „nástrojem pro záchranu a upevnění společenského řádu (rozumí se kapitalistického), nikoli nástrojem k provedení revoluce v hospodářském systému“.²⁵

Tato studie, jak již bylo řečeno výše, se zabývá z historického hlediska státoprávní problematikou USA v období New Dealu. Abychom se nadále mohli zabývat výlučně vztahem New Dealu k státoprávním otázkám, bylo nutno provést výše uvedený stručný ekonomický, politický a právní nárys probíraného období. Při rozboru vztahů nejvyšších orgánů státní moci, tak jak na ně působila jednotlivá opatření Nového údělu, si povšimneme též některých významnějších fašizačních tendencí, které v tomto období v USA vznikají.

II

Vztahy nejvyšších orgánů státní moci

Nejvyšší orgány státní moci zachovaly si v době Nového údělu stejnou strukturu a formálně stejné právní vztahy jak tomu bylo v období předcházejícím. Opravy ústavy přijaté v těchto letech (dvacátý^{25a} a jedenadvacátý²⁶ ústavní dodatek) nevnesly do jejich vzájemného poměru žádné změny.²⁷

²⁴ Matoušek, *Spojené státy americké*, Praha 1948; Chase, *Government in Business*, New York 1935; F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934; Rozwenc, *The New Deal: Revolution or Evolution*, New York 1949; F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934.

²⁵ F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934, p. 107.

^{25a} Dvacátou opravou bylo upraveno nastoupení prezidenta v úřad (ze 4. března na 20. ledna roku následujícího po volbách) a počátek účinnosti plných moci nově zvolených členů Sněmovny reprezentantů a Senátu. Dále zmocnila Kongres k vydání zákona pro případ, kdy ani zvolený prezident ani viceprezident nejsou schopni vstoupit v úřad. Zákon by stanovil, kdo v tomto případě bude jednat jako prezident. Blíže je si třeba povšimnout pouze prvního článku dvacáté opravy, a to zejména z jakých důvodů k němu došlo. Hlavním důvodem byl vzrůst federální moci, zvláště moci výkonné. Podle předchozí úpravy zůstával v úřadě ještě 4 měsíce po volbách dosavadní prezident, vedle toho zde však byl již prezident nově zvolený. Tím neměl presidentský úřad v celém čtyřměsíčním období téměř žádnou faktickou moc v zásadních otázkách. Docházelo pouze ke kompromisním ujednáním mezi nově zvoleným a dosud úřadujícím prezidentem. Ve 20. století, kdy monopolistická buržoazie vyžaduje, aby výkonná moc byla co nejsilnější a co nejoperativnější, bylo tedy nutné tento stav odstranit.

²⁶ Druhou ústavní opravou, kterou přineslo období New Dealu, bylo zrušení osmnáctého dodatku, jímž byla zavedena prohibice, dodatkem jedenadvacátým.

²⁷ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 784—785.

Státní zřízení USA zůstává i v období New Dealu založeno na dělbě moci,²⁸ ovšem tato se stává pouze deklaratorní zásadou, novou ústavní praxí zcela zavrženou. Sledujeme-li proces růstu státní moci USA od zlomu století, kdy se Spojené státy dostaly do monopolistického stadia vývoje kapitalismu, vidíme, že od této doby až do začátku třicátých let se vzrůst státní moci uskutečňoval paralelně ve všech jejích složkách. Teprve světovou hospodářskou krizí z roku 1929 podmíněný Nový úděl přinesl prudký vzestup moci exekutivy, její centralizaci a koncentraci, a tak vyvolal v procesu růstu státní moci stále se stupňující nadvládu moci výkonné nad složkami ostatními. Právě New Deal se stává první etapou neadekvátního vzrůstu presidentské moci, který zvláště intenzívně pokračuje v období druhé světové války, jakož i v období současném. Jaké jsou hlavní obecné důvody tohoto zvratu? Základním důvodem je krize celé americké společnosti v monopolistickém stadiu vývoje kapitalismu, která vede v důsledku narůstání třídních rozporů k posilování moci exekutivy, aby byl zachován stávající společenský řád. Projevy krize celé společenské soustavy, jež se zvláště vyhrtila v třicátých letech, a od této doby se neustále zintenzívňuje, doznává i soudobá buržoazní americká věda: „... Vzrůstající expanze vlády, centralizace vlády, vzrůstající slabost politických stran, úpadek Kongresu, úpadek národního hospodářství a rostoucí slabost soudů ukazují, že instituce svobody zaostávají nejen v samé vládě, ale i v podnikání, na fóru veřejné osvěty, v laboratořích a pracovnách vědy a výzkumu.“²⁹ Základní hybnou silou vzrůstající nadvlády výkonné složky státní moci nad celým státním životem USA v probíraném období byl neobyčejný vzrůst moci prezidenta. Jestliže Bryce³⁰ mohl mluvit o tom, že v americkém státním zřízení je výkonná moc pouze vyváženou složkou státní moci, takže prezident není nadán žádnou zvláštní mocí nad složkami ostatními, říká o vztahu nejvyšších orgánů státní moci současný jeho pozorovatel pravý opak:

²⁸ Zásada dělby moci je obsažena v úvodních ustanoveních článků I, II, III ústavy USA: „Veškerá zákonodárná moc náleží Kongresu Spojených států ...“ (čl. I, odst. 1). „Výkonná moc přísluší prezidentu Spojených států amerických“ (čl. II, odst. 1). „Moc soudcovská přísluší ve Spojených státech Nejvyššímu soudu a takovým soudům, které zřizuje Kongres ...“ (čl. III, odst. 1). Tyto rozdělené a nezávislé složky státní moci jsou opatřeny tzv. systémem brzd a vyvážení (checks and balances). Uvedený systém znamená, že v nejdůležitějších státoprávních otázkách potřebuje jedna složka státní moci spolupůsobení složky druhé (např. podle druhého odst. druhého článku ústavy má prezident právo uzavírat mezinárodní smlouvy pouze se schválením Senátu, jmenovat vyslance, zástupce států, konzuly, soudce Nejvyššího soudu a nejvyšší úředníky federální vlády; podle čl. I odst. 7 ústavy nevstoupí zákon přijatý Kongresem v platnost, jestliže jej prezident nepodepíše — toto právo veta může být zvráceno jen dvoutřetinovou většinou, která je dosažena v obou komorách Kongresu.

²⁹ Laswell, *National Security and Individual Freedom*, New York 1950, p. 46.

³⁰ Bryce, *The American Commonwealth*, New York 1915, p. 48.

„Mocné postavení vedoucího exekutivy souvisí s úžasnou expanzí federální vlády . . . Z hlediska veřejnosti je prezident nejvýše postavenou osobou ve státě, a to zvyšuje význam jak jeho poselství, tak nařízení . . . Centralizovaný systém vlády a stranické kontroly dává do rukou vedoucího exekutivy mnoho prostředků pro vynucení stranické odpovědnosti členů Kongresu.“³¹ Kongres se dostává do zcela závislého postavení na prezidentovi.³² Je pravda, že již v 19. století a na počátku 20. století existovali tzv. silní presidenti,³³ avšak jejich autorita byla založena jen na jejich osobním vlivu a v mezích dělby státních mocí, neboť společenské podmínky kapitalismu volné soutěže nemohly tehdy vést k nějaké komplexní centralizaci a vzrůstu moci exekutivy. Naproti tomu za Rooseveltova presidentství neuskutečňuje se presidentská moc v rámci ústavní pravomoci exekutivy, ale dochází k vměšování presidenta i do legislativní činnosti Kongresu a soudního rozhodování. President se tak dostává do diktátorského postavení, což mnohde přiznává i sama americká literatura.³⁴ Američtí autoři však zastávají názor, že taková diktatura je pouze přechodného charakteru a trvá vždy jen po dobu krize.³⁵ Ovšem sami jsou nuceni doznat, že rozhodnutí o existenci krize je pouze v rukou presidenta.³⁶

Rozmach presidentovy moci v období New Dealu se projevil v cyklu opatření určených k hospodářské obnově. Tato opatření měla za následek vytvoření mnoha výkonných orgánů řídících převážně hospodářské a finanční vztahy. I když jejich část byla později zrušena nebo odvolána, zanechalo toto období v ústavním životě USA trvalé stopy. Opatření byla prováděna jednak rozšiřováním pravomoci existujících departmentů, jednak vytvářením nových správních orgánů vně těchto departmentů (Administrative Agencies) podřízených přímo prezidentovi.

Pokud jde o rozšiřování pravomoci departmentů, lze například uvést zřízení Správy pro úpravu zemědělství (Agricultural Adjustment Administration), která vyvíjela činnost v rámci departmentu zemědělství. Ve druhém případě lze za příklad uvést zřízení Správy pro průmyslovou obnovu (National Recovery Administration), která byla jako nezávislý správní orgán podřízena přímo prezidentovi. Kromě dvou výše popsaných forem

³¹ Laswell, *National Security and Individual Freedom*, New York 1950, p. 111.

³² Černák, *Gosudarstvennyj stroj i političeskije partii SŠA*, Moskva 1957, str. 82—84.

³³ Např. G. Washington (1789—1797); Andrew Jackson (1829—1837); James K. Polk (1845—1849); Andrew Johnson (1865—1869); Grover Cleveland (1885—1889) — (1893 až 1897); Theodore Roosevelt (1901—1909); Woodrow Wilson (1913—1921).

³⁴ Chitwood-Owsley-Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957, pp. 773—774.

³⁵ Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 304.

³⁶ Tamtéž, pp. 304—305.

expanze exekutivy vyskytoval se ještě způsob třetí, zřizování tzv. nezávislých agentur (Independent Establishment Agencies nebo Independent Regulatory Commissions).³⁷ Rozdíl mezi ostatními správními orgány a těmito agenturami byl pouze formální, a to v tom, že vedoucí ostatních správních orgánů tvořili spolu s vedoucími departmentů rozšířený kabinet presidenta, kdežto vedoucí nezávislých agentur nebyli do kabinetu zahrnuti. Ve skutečnosti však mezi nimi nebyl žádný rozdíl, neboť i tyto „nezávislé“ agentury byly zcela podřízeny presidentovi. Jejich forma byla volena pro oklamání lidu v případech, kdy se jednalo o vládní kontrolu a řízení těch úseků společenského života, jejichž svobodu a nedotknutelnost zaručuje ústava. Tak v případě zavedení vládní kontroly a řízení rozhlasu a tisku byla jako nezávislá agentura k tomu zřízena Federální komunikační komise (Federal Communication Commission).

Pokud mluvíme o kabinetu amerického presidenta, musíme mít stále na mysli, že kabinet není v USA samostatným orgánem, ale pomocným výkonným aparátem presidenta a že se tak od ostatního výkonného aparátu liší pouze stupněm podřízenosti presidentovi.

Výsledkem expanze exekutivy byla též Rooseveltova snaha upravit nadvládu výkonné moci nad Kongresem zákonnou cestou. Po presidentských volbách v r. 1936, které značně upevnily jeho pozici, vytvořil zvláštní Komisi pro reorganizaci administrativy (Committee on Administrative Management) a předložil Kongresu návrh zákona, který zejména také uzákoňoval legislativní pravomoc exekutivy. Návrh byl sice přijat jednou z komor Kongresu, ve druhé však propadl.³⁸ V omezeném rozsahu se Rooseveltovi podařilo prosadit zákon v roce 1939 (Reorganisation Act). Na základě jeho zmocnění byly potom zřízeny další výkonné orgány.³⁹

Nyní přejdeme k objasnění toho, jakými prostředky byla v období New Dealu uskutečňována nadvláda výkonné moci. Obecným prostředkem byl nepřipustně široký výklad ústavy prováděný presidentem.⁴⁰ Zvláště se projevil v otázce zákonodárné iniciativy. Podle ústavy přísluší zákonodárná iniciativa jen členům Kongresu, Roosevelt si ji však přisvojil na základě nepřipustně širokého výkladu II. článku 3. odst. ústavy: „... President podává vždy po určité době Kongresu zprávy o stavu Unie a doporučuje mu k uvážení taková opatření, která považuje za nutná a užitečná ...“ Na dalším uvedeném ustanovení II. čl. 3 odst. ústavy: „... President pečuje o to, aby zákony byly svědomitě plněny ...“, byla založena teorie skryté pra-

³⁷ Cushman, *The Independent Regulatory Comissions*, New York 1941.

³⁸ Chitwood-Owsley-Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957, p. 789.

³⁹ Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 290.

⁴⁰ Tamtéž, p. 75.

vomoci presidenta vydávat výkonná nařízení, která dosahují v tomto období nebývalého rozvoje. Počet presidentových nařízení (executive orders) převýšil v letech 1933—1938 několikanásobně předchozí stav.

Pokud jde o presidentova poselství v období New Dealu, která dříve bývala obecného informativního charakteru, stávají se v této době skutečnými návrhy zákonů. Na základě doporučujících poselství byly přijaty nejdůležitější zákony New Dealu. Například dne 29. března 1933 přednesl president v Kongresu projev, v němž doporučoval kontrolu mezistátního obchodu s cennými papíry. Na základě toho byl vzápětí přijat zákon (Securities Act), který dal Komisi pro federální obchod právo kontroly nad cennými papíry, kterými je obchodováno v mezistátním měřítku. Naprosto obdobný byl i postup přijetí zákona o Správě povodí řeky Tennessee (Tennessee Valley Authority Act — TVA). Dne 10. dubna 1933 president ve zvláštním poselství přednesl Kongresu rozsáhlý plán týkající se výstavby zmíněného území prováděné vládou. Ještě téhož dne následovalo přijetí zákona oběma sněmovnami bez jakékoli rozpravy.

Ústavní dělba moci byla za Nového údělu porušována zejména také delegováním zákonodárstvím,⁴¹ které znamená přesun legislativní pravomoci z Kongresu na presidenta. Nařizovací moc presidenta za New Dealu ve skutečnosti zastínila zákonodárnou pravomoc Kongresu. Byla realizována hlavně presidentovými nařízeními, vydávanými na podkladě blanketních zákonů Kongresu. Nejvýznamnějším případem delegování legislativní pravomoci presidentovi je ustanovení článku 10a zákona o průmyslové obnově: „President je zmocněn vydat takové příkazy a nařízení, jež budou potřebné k provádění tohoto zákona ... jakékoli porušení uvedených příkazů a nařízení bude trestáno pokutou nepřesahující částku 500 dolarů nebo vězením nepřesahujícím dobu 6 měsíců, popřípadě trestem obojím.“ Článek 10b uvedeného zákona pak zmocnil presidenta ... „čas od času rušit nebo měnit nařízení, příkazy a pravidla vydané na základě zmocnění tohoto zákona“. Kromě výše zmíněných, obsahoval zákon o průmyslové obnově některá legislativní zmocnění menšího rozsahu. Článek 3d zmocnil presidenta vydat formou nařízení kod čestné konkurence pro průmyslová nebo obchodní odvětví, jestliže shledá, že v těchto odvětvích je provozována činnost, která je v rozporu s veřejným zájmem a hospodářskou politikou vlády deklarovanou zákonem.⁴² Podobná zmocnění obsahují

⁴¹ Tamtéž, pp. 303 a 339.

⁴² Section 3d NIRA: „Upon his own motion, or if complaint is made to the President that abuses inimical to the public interest and contrary to the policy herein declared are prevalent in any trade or industry or subdivision thereof, and if no code of fair competition therefor has theretofore been approved by the President, the President, after such public notice and hearing as he shall specify, may prescribe and approve a code of fair competition for such trade or industry or subdivision thereof, which shall have

i články 3e⁴³ a 4b⁴⁴ NIRA. Podle těchto ustanovení obdržel president pravomoc omezit dovoz nebo zakázat provozování hospodářské činnosti v průmyslovém nebo obchodním odvětví, jestliže po provedeném šetření shledá toto opatření za vhodné. Zmíněná ustanovení dala exekutivě právo legislativně upravit soukromoprávní vztahy, vyjadřující tak novou koncepci sociální funkce vlastnictví, což představovalo značnou změnu v buržoazním posuzování vlastnického práva. Správně říkají soudobí pozorovatelé, že zákon o průmyslové obnově je příkladem legislativy dávající presidentovi moc, pro niž dosud není precedentu.⁴⁵ President dostal zákonem o průmyslové obnově novou pravomoc, kontrolu a řízení obchodního a průmyslového podnikání,⁴⁶ pokud to ovšem kapitalistická podstata USA dovolovala.

Významným důkazem delegace legislativní pravomoci presidentovi je i zákon o Správě povodí řeky Tennessee z 18. května 1933. Čl. 23 uvedeného zákona stanovil: „President bude moci čas od času vydávat taková nařízení a příkazy, které bude pokládat za nutné k provádění činnosti stanovené v předcházejících člancích.“ Nařízením č. 6161 z 8. června 1933 president tohoto práva využil a svěřil TVA další rozsáhlé pravomoci.⁴⁷

Významnou pravomoc obdržel též president v legislativě celní. Blanketním zákonem z 12. června 1934 (Reciprocal Tariff Act) obdržel právo: „... po dobu tří let modifikovat nařízeními existující cla nejvýše o 50 % a uzavírat dohody s cizími státy o vzájemné celní politice bez schválení Se-

the same effect as a code of fair competition approved by the President under subdivision (a) of this section.”

⁴³ Section 3e NIRA: „... the President shall find the existence of such facts, he shall, in order to effectuate the policy of this title, direct that article or articles concerned shall be permitted entry into the United States only upon such terms and conditions and subject to the payment of such fees and to such limitations in the total quantity which may be imported (in the course of any specified period or periods) as he shall find it necessary to prescribe in order that the entry thereof shall not render or tend to render ineffective any code or agreement made under this title ...

⁴⁴ Section 4b NIRA: „Whenever the President shall find that destructive wage or price cutting or other activities contrary to the policy of this title are being practiced in any trade or industry ... he shall specify ... no person shall, after a date fixed in such announcement, engage in or carry on any business, in or affecting interstate or foreign commerce, specified in such announcement.”

⁴⁵ Lyon - Homan - Terborgh - Lorwin - Dearing - Marshall, *The National Recovery Administration*, Washington 1935, p. 14 „Viewed as a whole, the National Industrial Recovery Act is primarily a piece of enabling legislation. Giving the President unprecedented peace-time powers ...”

⁴⁶ Tamtéž, p. 15.

⁴⁷ Executive Order No. 6161: „... to make such surveys general plans, studies, experiments, and demonstrations as may be necessary and suitable to aid the proper use, conservation, and development of the natural resources of the Tennessee River drainage basin, and of such adjoining territory as may be related to or materially affected by the development consequent to this act ...”

nátu.⁴⁸ Tímto zákonem bylo zcela evidentně porušeno ustanovení prvního článku 8. odst. ústavy, který ukládání a vybírání cla svěřuje do výlučné pravomoci Kongresu. K provádění celních dohod s cizími státy zřídil prezident nařízením č. 6750 příslušný orgán v rámci státního departmentu.⁴⁹

Blanketních zákonů, které přenášely legislativní pravomoc z Kongresu na presidenta, bylo v období New Dealu vydáno takové množství, že by k ucelenému rozboru bylo zapotřebí samostatné práce zabývající se pouze tímto tématem. Uvádím ještě několik z nich, které považuji za nejvýznamnější.

Podle čl. 2 bankovního zákona z 9. března 1933 (Emergency Banking Act) byl prezident zmocněn stanovit nařízením jakékoli opatření v bankovníctví, jestliže shledá, že krize v bankovníctví doposud trvá. Na základě této široké delegace legislativní pravomoci vydal prezident značný počet nařízení. Nařízením z 31. ledna 1934 stanovil zlatý obsah dolaru a kupní cenu zlata.⁵⁰ Nařízením ze dne 15. ledna 1934 upravil přejímání zlata mincovnami a puncovnami.⁵¹ Nařízením ze dne 5. dubna 1933 zakázal hromadění zlata, zlatých mincí a certifikátů na zlato,⁵² a konečně nařízením ze dne 20. dubna 1933 bylo zakázáno záznamní zúčtování zlatem a vývoz zlata.⁵³ Dvěma nařízeními z 6. března a 3. března 1933 nařídil pak prezident bankovní příročí a delegoval rozsáhlé pravomoci sekretáři financí.⁵⁴

⁴⁸ Larkin, *The President's Control over the Tariff*, Harvard, 1936.

⁴⁹ Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 582—583; rovněž F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934, pp. 249—253.

⁵⁰ Executive Order No. 6.453 Section 1: „Acting under the powers granted by Title 2 of the Act approved May 9, 1933, the President today issued a proclamation fixing the weight of the gold dollar at $15\frac{5}{21}$ grains, nine-tenths fine. This is 59.06 plus per cent. of the former weight of $25\frac{3}{10}$ grains, nine tenths fine, as fixed by Section 1. of Congress of March 4, 1900. The new gold content of the dollar became effective immediately on the proclamation by the President.”

⁵¹ Executive Order No. 6.323 Section 1: „The United States mints and assay offices are hereby authorized, subject to such regulations as may from time to time be prescribed by the Secretary of the Treasury, to receive on consignment gold which the mint or assay office concerned is satisfied has not been held in non-compliance with the Executive Orders, or the orders of the Secretary of the Treasury, issued under Sections 2 and 3 of the Act March 9, 1933, or in non-compliance with any regulations or rulings made thereunder or licences issued pursuant thereto.”

⁵² Executive Order No. 6.231 Section 1: „By virtue of authority vested in me by ... the Act of March 9, 1933 ... I Franklin D. Roosevelt, President of the United States of America, do declare that said national emergency still continues to exist and pursuant to said section do hereby prohibit the hoarding of gold coin, gold bullion, and gold certificates within the continental United States ...”

⁵³ Executive Order No. 6.230 Section 1: „Until further order, the earmarking for foreign account and the export of gold coin, gold bullion or gold certificates from the United States or any place subject to the jurisdiction thereof are hereby prohibited ...”

⁵⁴ Executive Order No. 6.132 Section 1: „Now, therefore, I, Franklin D. Roosevelt, President of the United States of America, in view of such national emergency and by virtue of the authority vested in me by said Act and in order to prevent the export, hoarding or earmarking of gold or silver coin or bullion or currency, do hereby proclaim, order,

Významná práva vyvozovaná na základě neuvěřitelně širokého výkladu ustanovení 2. čl. 3. odst. ústavy, které stanoví, že „president pečuje o to, aby zákony byly svědomitě plněny . . .“; obdržel president v období New Dealu v otázce počátku a pozbytí účinnosti zákonů. Vyvinula se praxe, že president výkonným nařízením, tedy normou exekutivy, rozhodoval o počátku a pozbytí účinnosti zákonů Kongresu. Zákon o sociálním zabezpečení (Social Security Act) z roku 1933 stanovil, že „zákon vstupuje v účinnost, jestliže president nařízením stanoví, že účinnost zákona odpovídá veřejnému zájmu“. Tento zákon se účinným nestal, protože se monopoly proti němu velmi ostře postavily a president proto nevydal nařízení, ke kterému byl zmocněn. Čl. 201a zákona o pomoci v krizi z roku 1932 (Emergency Relief Act), jímž byla ustavena Federální společnost pro financování obnovy, centrálně financující a rozpočtující protikrizová opatření, byla stanovena platnost financování protikrizových opatření, a tím i účinnost zákona na dobu dvou let. President však byl čl. 201b zmocněn „účinnost zákona ukončit před uplynutím dvou let, jestliže nařízením prohlásí, že krize doposud trvá“. K prodloužení účinnosti zákona došlo nařízením č. 2016 ze dne 8. ledna 1933.

Rovněž článek 2c zákona o průmyslové obnově stanovil: „Zákon pozbude účinností . . . po uplynutí dvou let od jeho přijetí nebo dříve, jestliže president nařízením prohlásí . . . že krize skončila.“ Čl. 2d NIRA pak stanovil, že president je oprávněn prodloužit účinnost zákona na dobu dalších dvou let „jestliže nařízením prohlásí, že krize doposud trvá“. K vydání nařízení jak zrušujícího, tak prodlužujícího charakteru nedošlo, neboť zákon byl dne 25. května 1935 prohlášen Nejvyšším soudem za neústavní (viz níže). Naprosto stejná ustanovení o pozbytí účinnosti a prodloužení účinnosti zákona obsahoval v čl. 3b a 3c druhý z nejvýznamnějších zákonů New Dealu — zákon o úpravě zemědělství.

V dalším rozboru vzrůstu presidentovy moci si povšimneme zřizování nových správních orgánů a přenášení legislativní pravomoci presidentem na tyto orgány, jak jej k tomu zmocňovaly blanketní zákony Kongresu, které uváděly v život protikrizová opatření New Dealu. President tak měl, pokud jde o rozšiřování správního aparátu, úplně volnou ruku. V tomto smě-

direct and declare that from Monday, the sixth day of March, to Thursday, the ninth day of March, Nineteen Hundred and Thirty-three, both dates inclusive, there shall be maintained and observed by all banking institutions and all branches thereof located in the United States of America, including the territories and insular possessions, a bank holiday, and that during said period all banking transactions shall be suspended.” A rovněž Executive Order No. 6.138 Section 1: „The Secretary of the Treasury is authorized and empowered under such regulations as he may prescribe to permit any member bank of the Federal Reserve System and any other banking institutions organized under the laws of the United States, to perform any or all of their usual banking functions, except as otherwise prohibited.”

ru bylo zejména používáno extenzivního výkladu 2. čl. 2. odst. ústavy, který zní: „President . . . jmenuje se souhlasem Senátu . . . všechny . . . úředníky Spojených států, jejichž jmenování není ústavou předepsáno jinak a které je upraveno zákonem. Kongres však může zákonem vyhradit právo jmenovat takové nižší úředníky podle vhodnosti nejen prezidentovi, ale také soudům nebo vedoucím departmentů.“ Nepřípustně širokého výkladu bylo používáno v otázce, které úředníky lze považovat za nižší. Nejrozsáhlejší zmocnění, jakého se kdy v tomto směru americkému prezidentovi dostalo, obsahoval článek 2a zákona o průmyslové obnově.⁵⁵ Tímto článkem byla zajištěna naprostá převaha výkonné složky státní moci nad složkami ostatními. President byl zmocněn zřídit a ustanovit jakékoli veřejné orgány a instituce a užívat jakýchkoli veřejných a neveřejných služeb, jak to shledá za vhodné podle vlastního uvážení pro uskutečňování hospodářské politiky vytyčené v čl. 1 zákona. Dále mu byla z těchto příčin dána pravomoc ustanovit neomezený počet federálních úředníků a jiných zaměstnanců a přímo užívat jejich služeb. Zaměstnanci jmenovaní prezidentem podle tohoto článku nepodléhali obecným administrativněprávním předpisům pro federální zaměstnance. Čl. 2b NIRA obsahoval pak generální zmocnění pro presidenta přenést svou pravomoc na ustanovené zaměstnance: „President je zmocněn delegovat kterékoli ze svých funkcí a pravomocí svěřených mu tímto zákonem, těm úředníkům, agentům a zaměstnancům, jež pověří nebo ustanoví . . .“ Hned v den vydání zákona dne 16. června 1933 president nařízením č. 6173 jmenoval administrátora pro průmyslovou obnovu (Administrator for Industrial Recovery), jako nejvyšší orgán Správy průmyslové obnovy (Industrial Recovery Administration). Legislativní pravomoc přenesl na něho nařízením ze dne 15. července 1933 č. 6205 A.⁵⁶ Na základě ustanovení zákona o průmyslové obnově (čl. 201 a 202 II. titulu zákona) zřídil také president Správu veřejných prací (Public Works Administration - PWA) a Správu krizových konzervačních prací (Emergency Conservation Works Administration - CWA). Podle zmocnění uvedených článků jmenoval president do čela PWA administrátora a do čela CWA ředitele a přenesl na ně své pravomoci, které mu byly v tomto oboru svěřeny zákonem. Pokud šlo o zřizování správních orgánů a delegování jim legislativní

⁵⁵ Section 2a NIRA: „To effectuate the policy of this title, the President is hereby authorized to establish such agencies, to accept and utilize such voluntary and uncompensated service, to appoint, without regard to the provisions of the civil service laws, such officers and employees . . . to prescribe their authorities, duties, responsibilities, and tenure, and without regard to the Classifications Act of 1923, as amended, to fix the compensation of any officers and employees so appointed.“

⁵⁶ Executive Order No. 6205-A: „ . . . to appoint the necessary personnel on a permanent basis, to fix their compensation, and to conduct such hearings and to exercise such other functions as are vested in me by Title I of said act, except the approval of codes, or making of agreements, or issuance of licenses, or exercise of powers conferred in Section 3 (e), Section 6 (c), Section 8 (b), Section 9, and Section 10.“

pravomocí presidentem, obsahoval shodná ustanovení zákon o úpravě zemědělství. Rozdíl záležel pouze v tom, že Správa pro úpravu zemědělství nebyla ustavena jako samostatná správní jednotka, ale byla zahrnuta do departmentu zemědělství a podřízena sekretáři zemědělství, kterému president delegoval nařízením č. 6182 ze dne 26. června 1933, ve znění nařízení č. 6207 z 21. července 1933 zákonodárnou pravomoc zřizovat nejvyšší orgány k provádění zákona o úpravě zemědělství. Na základě této normy jmenoval sekretář zemědělství administrátora pro úpravu zemědělství (Administrator for Agricultural Adjustment). Neústavní rozšiřování pravomoci exekutivy obsahoval zákon o úpravě zemědělství zejména též v otázce daňové. Podle ustanovení 1. čl. 8. odst. ústavy náleží ukládání a vybírání daní do výlučné pravomoci Kongresu. Čl. 25 zákona o úpravě zemědělství zmocnil sekretáře zemědělství ukládat daně za první domácí zpracování zemědělského zboží. Účelem této daně bylo opatřit finanční prostředky na placení producentům za dohodnutou restrikcí zemědělského zboží. Toto ustanovení způsobilo radikální převrat ve fiskální legislativě, neboť to bylo poprvé, kdy výkonný úředník byl zmocněn předepsat daně. Daňové sazby byly stanoveny dosti vysoké.⁵⁷

Obdobně byly zřízeny další orgány: Výkonná rada⁵⁸ (Executive Council), Federální rada pro odstranění krize (National Emergency Council),⁵⁹ Vědecký poradní výbor (Science Advisory Board),⁶⁰ Federální výbor pro využití přírodních zdrojů (National Resources Board),⁶¹ Úřad zvláštního poradce pro zahraniční obchod (Special Adviser to the president on Foreign Trade).⁶² Z uvedených zmíním se pouze o Výkonné radě, neboť tato se stala vrcholnou a nejdůležitější institucí New Dealu. Rada zahrnovala téměř všechny vedoucí departmentů a vedoucí nových orgánů New Dealu. Podobala se kabinetu, ale neměla plenární pravomocí. Byla koordinačním orgánem pro výměnu názorů, které se týkaly provádění protikrizových opatření jednotlivými v radě zastoupenými orgány. Zřízení této instituce znovu dokumentuje neobyčejný vzrůst exekutivy v období New Dealu.

⁵⁷ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, pp. 88—89.

⁵⁸ Srov. Executive Order No. 6202 A z 11. 7. 1933; rovněž F. D. Roosevelt, *On Our Way*, London 1934, pp. 149—150.

⁵⁹ Lyon-Homan-Terborgh-Lorwin-Dearing-Marshall, *The National Recovery Administration*, New York 1935, p. 44; rovněž *The New Deal in Action, Periodical Federal Government Publications I*, New York 1935, pp. 3—4.

⁶⁰ *The New Deal in Action, Periodical Federal Government Publications I/2*, New York 1935, p. 19; rovněž Executive Order No. 6238 ze dne 31. 7. 1933.

⁶¹ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, pp. 160—161, Washington 1934; rovněž Executive Order z 30. 6. 1934 No. 6777.

⁶² *Letter to the president on Foreign Trade from George N. Peek, special Adviser to the president on Foreign Trade*, New York 1934; rovněž Executive Order z 23. 3. 1934 No. 6651.

Rozmach orgánů exekutivy, z nichž některé byly nadány jak mocí legislativní, tak mocí soudní, byl v období New Dealu nezměrný.⁶³ V důsledku toho je v USA od roku 1935 vydávána též sbírka legislativních opatření exekutivy.⁶⁴

Výjimečné postavení, kterého dosáhl prezident v probíraném období ve vnitřních vztazích, projevilo se i ve vztazích zahraničních. Tak praxe zvláštních posílů namísto řádných vyslanců, k jejichž jmenování potřebuje prezident podle 2. čl. 2. odst. ústavy schválení Senátu, vznikla právě v období New Dealu. Další posílení moci presidenta můžeme vidět v otázce uzavírání mezinárodních smluv. Podle 2. odst. 2. čl. ústavy potřebuje prezident k uzavření smlouvy (treaty) s cizím státem schválení dvou třetin Senátu. Roosevelt vytvořil v tomto směru novou praxi ukazující na výlučné postavení amerického presidenta v zahraničních vztazích. Zahraničním smlouvám byla dávána forma dohody (agreement),⁶⁵ ke které souhlasu není třeba.⁶⁶ To je jasný příklad obcházení ústavy (evasion), které americké právo pokládá jinak za neplatné. Příkladem, který názorně dokumentuje vztah exekutivy a Kongresu v probíraném období, je používání veta prezidentem, ke kterému je zmocněn 7. odstavcem 1. čl. ústavy.⁶⁷ Počet případů, kdy bylo prezidentem veta použito, býval v předcházejícím období celkem nepatrný, Roosevelt však použil veta za své presidentství více než 660krát.

Jestliže základní otázkou, kterou jsme se již zabývali v předchozím rozboru, bylo posílení moci presidenta na úkor moci Kongresu, v další části práce si povšimneme posílení moci presidenta na úkor moci soudní. Tento přesun nastal v období New Dealu nevídaným rozmachem zřizování výkonných orgánů nadaných rozhodovací pravomocí, které do té doby byly v USA téměř neznámé.⁶⁸ Zmíněné orgány prováděly řízení vždy v úzce specializovaném úseku. Tato problematika byla tak zčásti vyňata z kompetence obecné federální a státní soudní soustavy. Můžeme proto právem říci, že soudní řízení je v té době v podstatných částech specializovaných otázek nahrazováno řízením před správními orgány. Řízení uvedených orgánů bylo volně

⁶³ Lyon - Homan - Terborgh - Lorwin - Dearing - Marshall, *The National Recovery Administration*, New York 1935, pp. 32—33.

⁶⁴ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 422—423.

⁶⁵ Mac Clure - Wallace, *International Executive Agreements*, New York 1941.

⁶⁶ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 298.

⁶⁷ Tamtéž, p. 301.

⁶⁸ Prvním zákonem zřizujícím orgán tohoto charakteru byl zákon o Komisi pro federální obchod (The Federal Trade Commission Act); byl vydán 26. 9. 1914 v období demokratické Wilsonovy vlády, aby byla omezena vzrůstající monopolizace. Obsahoval zejména v čl. 5 některá ustanovení pro tzv. „čestné soutěžení“ a stanovil povinnost nahradit škodu způsobenou porušením těchto ustanovení. Zdalí ke škodě došlo, musila nejprve rozhodnout Komise pro federální obchod.

upraveno nařízenímí presidenta.⁶⁰ Nejvýznamnějšími z těchto orgánů byly Federální žalobní výbor (National Compliance Board) a Federální výbor pro pracovní vztahy (National Labor Relations Board). Federální žalobní výbor byl institucí Správy průmyslové obnovy zabývající se žalobami vznesenými vládou nebo odborovými organizacemi proti porušování kodů čestné konkurence. Výbor byl vrcholnou smírčí instancí rozhodující o nevyřízených žalobách. Pokus smírem vyřídit žalobu na místě, byl prováděn buď některou kodovou správou, nebo státním ředitelem Federální rady pro odstranění krize. Jestliže spor nebyl smírem vyřízen některým z těchto orgánů, byl postoupen žalobnímu oddělení Správy pro průmyslovou obnovu. Když i zde nedošlo k uzavření smíru, byl případ odevzdán k rozhodnutí Federálnímu žalobnímu výboru, který svým rozhodnutím provedl některá z následujících opatření:

1. učinil další pokus o smírné vyřízení žaloby;
2. zavedl veřejný výslech stran, prováděný podle okolností buď v centrální úřadovně ve Washingtonu, nebo na daném místě;
3. podal hlášení administrátorovi, že případ bude postoupen Komisi pro federální obchod, aby bylo zavedeno trestní stíhání nebo zahájeno civilní řízení o náhradu škody.

Dříve nežli došlo k uplatnění nároků ze způsobené škody u distriktního soudu v sídle poškozeného, musila rozhodnout Komise pro federální obchod, zdali k porušení pravidel čestného soutěžení, a tím k porušení kodu, vůbec došlo. Soud byl tímto jejím rozhodnutím vázán. Protože vymezení pravomoci Komise pro federální obchod bylo značně roztržštěné v jednotlivých normách, došlo 20. ledna 1934 na základě titulu I. NIRA k vydání nařízení presidenta č. 6987, kterým byla souhrnně pravomoc komise vymezena a zejména její soudní pravomoc značně rozšířena. Nařízení stálo v čl. I: „Kdykoli bude žalobce nespokojen s rozhodnutím federálního orgánu — vyjma rozhodnutí soudu o žalobě týkající se fyzické nebo právnické osoby, která těmto osobám klade buď za vinu provádění monopolistických praktik, nebo omezování drobného podnikání, což je vždy v rozporu s ustanoveními čl. 3 NIRA — může se žalobce odvolat proti rozhodnutí federálního orgánu ke Komisi pro federální obchod.“ Především je si nutno povšimnout značného množství uvedených smírčích instancí. Lze usuzovat, že federální vláda se snažila pokud možná nepopudit proti sobě monopolistický kapitál a řešit jakékoli případy porušení federálních zákonů o hospodářské politice smírnou cestou. Na federálním žalobním výboru byly nejvýznamnější tyto skutečnosti: 1. Výbor fungoval převážně jako instituce vyšetřující a smírčí. 2. Každý spor, který předtím neskončil smírem byl postoupen Komisi pro federální obchod. 3. Komise pro fede-

⁶⁰ P e t e r s, *Administrative Organisation*, New York 1938.

rální obchod rozhodovala skutkovou otázku, zda k porušení kodu došlo. 4. Potom teprve byla věc postoupena soudu, který rozhodoval pouze o otázce zavinění a rozsahu způsobené škody. Je třeba si položit otázku, proč Rooseveltova vláda prováděla toto omezování pravomoci obecných soudů. Hlavním důvodem zdá se být skutečnost, že vláda se obávala rozhodování soudů o ústavnosti a neústavnosti zákona o průmyslové obnově. Tím, že soudy v praxi omezila na rozhodování otázky zavinění a rozsahu škody, snažila se toto nebezpečí zmírnit.

Nyní si povšimneme Federálního výboru pro pracovní vztahy. Byl zřízen prezidentem 5. srpna 1933 za účelem rychlého odstraňování nesrovnalostí a sporů, jež vznikaly zejména při výkladu a aplikaci norem pojednávajících o pracovních podmínkách. Podle nařízení prezidenta č. 6511⁷⁰ ze dne 16. prosince 1933 měl Federální výbor pro pracovní vztahy právo řešit: 1. všechny spory vznikající při výkladu a provádění presidentova nařízení Re-employment-Agreement⁷¹ a týkající se maxima pracovních hodin a mzdového minima; 2. spory vznikající při výkladu a provádění ustanovení o pracovních podmínkách obsažených v kodech čestné konkurence; 3. spory mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, jestliže se tyto dotýkaly ustanovení federálních zákonů pojednávajících o pracovních podmínkách. Podrobněji pak vymezil prezident funkce výborů v nařízení č. 6580 ze dne 1. února 1934. Výbor se skládal z 11 členů, a to nezávislého předsedy (v praxi jím byl vždy zástupce kapitálu — pozn. J. B.), pěti zástupců průmyslového kapitálu a pěti zástupců odborů. Hlavní náplní práce výboru bylo rozhodovat v těch sporech, které se týkaly ustanovení čl. 7a NIRA, pojednávajících o metodách voleb dělnických zástupců pro kolektivní vyjednávání se zaměstnavateli. Federální výbor pro pracovní vztahy byl institucí vytvořenou na základě zmocnění čl. 2a NIRA, ale nebyl integrální součástí Správy průmyslové obnovy. Výbor byl zmocněn nařízením prezidenta č. 6580 delegovat své funkce dále oblastním výborům (Regional Labor Relations Boards), tyto pak výborům místním (Local Labor Relations Boards). Některé změny v postavení výborů přineslo nařízení prezidenta č. 6763 z 29. června 1934. Pravomoc rozhodovací zůstala nezměněna, k ní však nově přistoupila pravomoc vyšetřovací. Výboru bylo dáno právo⁷² vyšetřovat praktiky, činnost a skutečnosti týkající se zaměstnanců a zaměstnavatelů v případech sporů vznik-

⁷⁰ Executive Order No. 6511: „National Labor Board shall continue to adjust all industrial disputes, whether arising out of the interpretation and operation of the President's Re-employment Agreement, or any duly approved code of fair competition, and compose all conflicts threatening the industrial peace of the country.“

⁷¹ President's Re-employment Agreement — tak bylo nazváno nařízení prezidenta, jež konkretizovalo ustanovení čl. 7a NIRA. Jeho název nepřekládám, neboť doslovný český překlad „Dohoda s prezidentem o znovuzapojení do práce“ považuji za nevhodný a nevystihující (pozn. J. B.).

⁷² Executive Order No. 6763 z 12. 6. 1933, Section 1.

lých při provádění čl. 7a NIRA (volba dělnických zástupců, kolektivní vyjednávání, svoboda výběru odborových organizací, maximální pracovní doba, mzdové minimum). Pokud jde o pravomoc výborů v otázce voleb zástupců zaměstnanců pro kolektivní vyjednávání se zaměstnavateli, základní úprava byla obsažena v čl. 2 a 3 rezoluce 73. Kongresu č. 44 z roku 1933.⁷³ Výbor byl těmito ustanoveními zmocněn předepsat se schválením presidenta pravidla a postup řízení pro volbu zástupců dělníků, způsob zastupování a kolektivního vyjednávání. Federálnímu výboru pro pracovní vztahy bylo podřízeno 19 oblastních a 172 místních výborů pro pracovní vztahy. Dále pak současně do této soustavy zapadaly zvláštní výbory pro pracovní vztahy (Special Labor Relations Board),⁷⁴ vytvořené vždy pro určité odvětví průmyslu nebo obchodu. Celá tato soustava výborů pro pracovní vztahy představovala ve své podstatě jakýsi druh soudů pro pracovní spory, ovšem s úzkým rozsahem pravomoci. Ačkoli byla budována na základě paritního zastoupení práce a kapitálu, v důsledku toho, že zástupci odborů, kteří byli v naprosté většině předáky reakční Americké federace práce, postupovali se zástupci kapitalistů solidárně, sloužila celá tato soustava jako nástroj k upevnění značně otřesené moci kapitálu. Reakční Americká federace práce dokonce napomáhala v činnosti této monopoly ovládané instituce tím, že veřejně proklamovala zbytečnost stávek a vyzývala dělníky, aby se ve všech sporech obraceli na Federální výbor pro pracovní vztahy.⁷⁵ Kromě toho byla též revolučnost dělníků zeslabována i tím, že některé spory byly pro ně rozhodnuty Výbory pro pracovní vztahy příznivě. Jejich nízká politická uvědomělost vedla pak k falešné domněnce, že základní rozpory mezi prací a kapitálem je možno odstranit za existence kapitalistického řádu. Běžnou skutečností v období krize bylo, že kapitalisté ze zásobovacích, obytových a mzdových důvodů překládali své podniky do jiného místa. Přitom zpravidla propustili dělníky a o jejich osud se dále nestarali, neboť v důsledku velké nezaměstnanosti našli snadno v novém působišti potřebné pracovníky, a to za podmínek pro kapitalisty daleko příznivějších než

⁷³ Public Resolution 44, 73d Congress, Section 2: „Any board so established is hereby empowered, when it shall appear in the public interest, to order and conduct an election by a secret ballot of any of the employees of any employer to determine by what person or persons or organization the desire to be represented in order to insure the right of employees to organize and to select their representatives for the purpose of the collective bargaining as defined in Section 7a of said act and now incorporated herein. Section 3: Any such board, with the approval of the President, may prescribe such rules and regulations as it deems necessary to carry out the provisions of this resolution with reference to the investigations authorized in Section 1, and to assure freedom from coercion in respect to all elections.“

⁷⁴ Zvláštní výbory pro pracovní vztahy vytvořené přímo na základě kodů čestné konkurence byly podřízeny Správě průmyslové obnovy, kromě své podřízenosti Federálnímu výboru pro pracovní vztahy. Tento měl právo dohlížet na jejich činnost, měnit jejich organizační statut a přezkoumávat jejich rozhodnutí jako odvolací instance.

⁷⁵ Mills - Montgomery, *Organized Labor*, New York 1945.

v předchozím působišti. Přesto, že výbory svým personálním složením, politickou a rozhodovací činností byly jasně na straně monopolů, v konkrétních případech musely někdy rozhodnout v neprospěch kapitalistů, jestliže jejich výstřelky v útisku dělníků ohrožovaly hospodářskou politiku vytyčenou zákonem o průmyslové obnově, zejména vládní spolupráci s odborovými organizacemi. Tu potom vynášely někdy ve výše uvedených případech rozhodnutí, že kapitalisté musí uhradit propuštěným dělníkům přestěhovaných podniků ušlou mzdu a stěhovací náklady jejich i příslušníků jejich rodiny a že jsou povinni je v uvedeném podniku znovu zaměstnat.

Měsíce trvající stávka přístavních dělníků na pobřeží Pacifiku měla za následek vytvoření Federálního výboru pro pracovní otázky přístavních dělníků (National Longshorement Labor Board) nařízením presidenta č. 6748 ze dne 26. června 1934. Pravomoc výboru byla omezena na řešení stávek přístavních dělníků a pracovních otázek z nich vyplývajících. Výbor měl zvláštní pravomoc „vyšetřovat skutečnosti a činy mařící a narušující volný chod mezistátního a zahraničního obchodu“.⁷⁶ Hrál roli arbitra v otázkách stávkových a byl zmocněn stanovit pravidla pro volbu stávkových výborů. Výbor byl institucí, která stála plně ve službách kapitálu a měla za úkol rozbíjet nejrevolučnější stávky amerických přístavních dělníků. Tyto stávky, vedené levicovými odborovými předáky, se však výboru nepodařilo vcelku narušit.

Dalšími již méně významnými orgány obdobné povahy byl Federální výbor pro upevnění pracovních vztahů (National Steel Labor Relations Board) a Federální zprostředkovací výbor (National Mediation Board).

Jak vyplývá z výše uvedeného nástinu nových orgánů nadaných rozhodovací pravomocí, zabývaly se tyto převážně pracovní problematikou a spory vznikajícími z pracovního poměru. Je možno proto právem říci, že zejména v pracovních otázkách byla příslušnost obecných soudů federálních i státních značně omezena. Příslušnými k projednávání byly až tehdy, když věc prošla celou hierarchickou soustavou nových správních orgánů. K obecným soudům se však dostal pouze nepatrný zlomek projednávaných případů, neboť náklady, které vyžadoval předcházející instanční postup, byly značně vysoké. Tento rozmach kombinace pravomocí exekutivy a obecných soudů zřetelně dokazuje, jak je v rozvinutém imperialismu stále těžší pro pracující dovolat se právní ochrany.

Značné změny vnesl Nový úděl i do postavení Nejvyššího soudu.⁷⁷ Podle ústavy je Nejvyšší soud třetí složkou, která se podílí na výkonu nejvyšší státní moci tím, že konečně rozhoduje podle čl. III odst. 2 o ústavnosti

⁷⁶ Executive Order No. 6748 Section 2.

⁷⁷ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 312.

zákonů a je oprávněna podávat závazný výklad právních norem. Z toho důvodu se v americké literatuře vyskytuje pro Nejvyšší soud pojmenování „třetí (negativní) zákonodárny sbor“.⁷⁸ Jeho postavení z hlediska státoprávního výstižně charakterizuje Holmesův výrok, citovaný Fergussonem: „Jsme pod mocí ústavy, ale ústavou je to, co řekne soudce.“⁷⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu, která se nashromáždila za dobu existence Spojených států, zvláště pak jejich nezvykle velký počet z tohoto století, tvoří tzv. nepsanou ústavu, jejíž význam je zpravidla daleko větší než ústavy psané.^{79a}

Postavení Nejvyššího soudu v období Nového údělu můžeme rozdělit do dvou etap. První etapa zahrnuje období let 1934—1937, druhá pak období po roce 1937, kdy nastal v jeho postavení zvrat. V první etapě se Nejvyšší soud staví velmi ostře proti Novému údělu, zvláště od léta 1934, kdy dochází k rozporu mezi Rooseveltem a monopoly. Nejvyšší soud je v této době oporou republikánské reakce, neboť 7 z jeho 9 členů bylo jmenováno do svého úřadu ještě za vlády republikánů.⁸⁰ Zásadní rozhodnutí namířené proti New Dealu obsahoval výrok rozsudku z roku 1934, že „kri- ze netvoří pravomoci“⁸¹ (rozuměj president a Kongresu — pozn. J. B.). Nejostřeji se Nejvyšší soud a celá jím ovládaná soudní soustava stavěly proti sociálnímu zákonodárství a zákonu o průmyslové obnově. V roce 1935 při řešení ústavnosti presidentova nařízení nazvaného The President's Re-employment Agreement vydaného na základě č. 7 NIRA, které stanovilo v čl. 1—4 maximální pracovní dobu a v čl. 5—6 minimální částky mezd, Nejvyšší soud konstatoval ve výroku prohlašujícím nařízení za neústavní, že toto narušuje uvedenými ustanoveními smluvní svobodu jednotlivce.⁸² Reakčnost tohoto rozhodnutí není třeba ani komentovat. Soudy se též nepříznivě stavěly proti těm odborovým organizacím, které byly nezávislé na kapitalistech. Přesto, že takové odborové organizace byly prohlášeny za legální čl. 7a NIRA, zdůvodňovaly soudy nepříznivá rozhodnutí poukazem na to, že zaměstnavatelé nejsou povinni trpět ve svém závodě organizace, které narušují dispozici s jejich majetkem.⁸³ Proti zákonu o průmyslové obnově se Nejvyšší soud postavil již od začátku roku 1934. Nejprve soustředil svůj nápor, inspirován monopoly, proti trest-

⁷⁸ Tamtéž, p. 74.

⁷⁹ Tamtéž, p. 73.

^{79a} Viz zejména Pritchett, *The American Constitution*, New York 1959; a Mason-Beane, *American Constitutional Law*, New Jersey 1960.

⁸⁰ O poměru přívrženců New Dealu a jeho odpůrců v Nejvyšším soudu v letech 1934 až 1938 viz Fergusson-Machery, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 323.

⁸¹ *Home Building and Loan Association v. Blaisdell*, 290 US 398 (1934).

⁸² *Railroad Retirement Board v. Alton R. Co.* 295 US 330 (1935).

⁸³ *Allison v. Longshorements Union* 310 US 405 (1934); rovněž *Blackridge v. Casting Association* 320 US 414 (1934).

ním sankcím, které zákon obsahoval v čl. 3b a 10a.⁸⁴ Roosevelt tomuto tlaku ustoupil a nař. č. 6553 ze dne 30. března 1934 stanovil, aby uvedené sankce nebyly používány. Nejvíce se vyhroutil odpor soudů proti zákonu o průmyslové obnově v roce 1935. Stuart Chase uvádí, že v této době „celá soudní soustava ovládaná Nejvyšším soudem řešila spory vznikající na základě ustanovení NIRA zásadně v neprospěch federální vlády, nebo alespoň jejich řešení co nejvíce oddalovala a protahovala“.⁸⁵ Odpor Nejvyššího soudu vyvrcholil prohlášením zákona o průmyslové obnově za neústavní. Došlo k tomu při sporu vlády s Schechterovou drůbežářskou firmou, na kterou podala vláda žalobu pro porušení kodů čestné konkurence. Základem rozsáhlého odůvodnění rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o neústavnosti, bylo zdůraznění skutečností, že zákon o průmyslové obnově přesunul ve značném rozsahu pravomoci Kongresu na presidenta, což porušilo rovnováhu státních mocí a dále pak, že federální vláda není oprávněna zasahovat do vnitrostátního obchodu, jak se to stalo zákonem o průmyslové obnově, ale má pouze právo řídit obchod mezistátní a zahraniční.⁸⁶ 6. ledna 1936 prohlásil Nejvyšší soud za neústavní i zákon o úpravě zemědělství, odůvodnění rozsudku bylo obdobné jako v případě zákona o průmyslové obnově.⁸⁷ V důsledku těchto negativních zásahů Nejvyššího soudu do celé akce New Dealu, vyvinul Roosevelt po vítězných volbách v roce 1936, které upevnilly jeho pozici, snahu o podřízení Nejvyššího soudu exekutivě. K realizaci této snahy došlo v roce 1937, kdy navrhl jeho reorganizaci. Návrh záležel v tom, aby v případě, kdy člen Nejvyššího soudu, který je starší než 70 let a neodejde do penze, obdržel prezident právo jmenovat náhradního soudce, pokud by počet soudců nedosáhl maxima 15 členů. Účelem návrhu bylo zajistit převahu Rooseveltových straníků v Nejvyšším soudu. Kongres však presidentův návrh zamítl, přestože v něm v té době měli Rooseveltovi přívrženci naprostou převahu. Zřejmě nechtěl legální cestou dopustit podřízení Nejvyššího soudu exekutivě a přivodit úplný zvrát v stejně již značně narušeném systému dělby mocí. K tomuto zvrátu však došlo *via facti*, neboť Rooseveltovi se ještě během roku 1937 podařilo zákulisními politickými

⁸⁴ Section 10a NIRA: „... and any violation of any such rule or regulation shall be punishable by fine of not to exceed \$ 500, or imprisonment for not to exceed six months, or both;“ a rovněž Section 3f NIRA: „When a code of fair competition has been approved or prescribed by the President under this title, any violation of any provision thereof in any transaction in or affecting interstate or foreign commerce shall be a misdemeanor and upon conviction thereof an offender shall be fined not more than \$ 500 for each offense, and each day such violation continues shall be deemed a separate offense.“

⁸⁵ Chase, *Government in Business*, New York 1935, p. 224.

⁸⁶ *Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 US 495 (1935); rovněž Chittwood - Owsley - Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957, p. 782.

⁸⁷ *United States v. Butler*, 297 US 111 (1936).

praktikami přinutit některé republikánské soudce k rezignaci, dosadit na jejich místa své státníky a tak získat potřebnou většinu Nejvyššího soudu pro sebe.⁸⁸ Od roku 1937 proto nastává nová etapa v činnosti Nejvyššího soudu, kdy stojí již zcela za koncepcí Nového úředu a podporuje exekutivu v jejích často neústavních opatřeních. Američtí právníci obyčejně nazývají zvrát v postavení Nejvyššího soudu, kterým se dostal do nadvlády presidenta, „ústavní revolucí“.⁸⁹ Noví Rooseveltovi stoupenci v Nejvyšším soudu byli zastánci pragmatické právní nauky. Od té doby se stala pragmatická teorie i praxe hybnou silou veškeré soudní činnosti. Od roku 1937 je tak judikatura amerických soudů založena na teorii řízeného kapitalismu. Nejvyšší soud počíná již všemožně podporovat státně kapitalistické podnikání a staví se naprosto kladně k řízení a kontrole národního hospodářství federální vládou, jak se to jeví v četných rozsudcích z této doby.⁹⁰ Pokud hodnotíme zvrát, který se podařilo Rooseveltovi v postavení Nejvyššího soudu uskutečnit z hlediska pokrokovosti a reakčnosti, musíme mít stále na zřeteli dvě stránky tohoto opatření. Nový úřed zlepšil postavení pracujících zejména předpisy z oblasti sociálního zákonodárství. Tím, že se Rooseveltovi podařilo docílit zvrátu v postavení Nejvyššího soudu, který dříve uskutečňování sociálních opatření mařil, lze to hodnotit jako jev pokrokový. Ovšem na druhé straně tím, že došlo k podřízení Nejvyššího soudu presidentovi, stala se ústavní zásada soudní kontroly téměř bezvýznamnou. Proto můžeme právem říci, že ačkoli toto opatření mělo v období New Dealu relativně pokrokové výsledky, způsob, kterým jej bylo dosaženo, otevřel za existence kapitalistické základny v monopolistickém stadiu vývoje cestu k dalšímu nekontrolovatelnému rozšiřování pravomoci exekutivy.

Na závěr rozboru chtěl bych poukázat na několik skutečností, týkajících se správního aparátu jako celku v období Nového úředu. Jen za jeden rok Nového úředu (od června 1933 do června 1934) stoupl počet federálních úředníků o jednu pětinu (vyjádřeno v číslech 108 033 osob).⁹¹ Jak tímto samotným faktem bylo posíleno postavení presidenta, není třeba více dokazovat. Posílení postavení presidenta neměl však za následek jen samotný zvýšený počet, ale i způsob ustavování a jmenování federálních zaměstnanců. Převážná většina zákonů a nařízení tvořících nové orgány stanovila, že jejich zaměstnanci nemají být ustanovováni podle klasifikač-

⁸⁸ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 323—325; rovněž Chitwood - Owsley - Nixon, *United States, From Colony to World Power*, New York 1957, pp. 787—790.

⁸⁹ Commager, *The American Mind*, New Haven 1950, p. 381.

⁹⁰ Morgan v. Tennessee Valley Authority, 115 F. 2d 990 (1940); rovněž Mac Cleland v. Tennessee Valley Authority, 187 F 3d 753 (1941).

⁹¹ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 2.

ního zákona (Classification Act) a mají být jmenováni přímo prezidentem mimo kompetenci Komise občanské služby (Civil Service Commission). Klasifikační zákon byl přijat v roce 1923; rozděluje federální zaměstnance podle kvalifikace do 5 skupin.⁹² Tím, že za New Dealu došlo v mnoha případech k vynětí z jeho kompetence, mohl prezident dosazovat do nejvyšších úřadů své přívržence bez ohledu na to, mají-li potřebnou kvalifikaci či ne. Zákon o Komisi občanské služby byl přijat již v roce 1883. Jeho snahou bylo omezit prezidenta při jmenování úředníků. Na základě jeho ustanovení byla zřízena Komise občanské služby, složená ze 3 osob jmenovaných prezidentem, která se při obsazování úřadů nesmí řídit stranickými důvody, ale způsobilostí kandidáta, zejména jeho kvalifikací. To oslabovalo význam prezidenta v poměru ke státnímu aparátu a činilo mnohé úředníky nezávislejšími na něm. Aby byla posílena presidentská moc dochází v období Nového údělu k vynětí z pravomoci Komise občanské služby obsazování nových orgánů.⁹³

Vynětí z působnosti klasifikačního zákona stanovil zákon o průmyslové obnově v čl. 2a. Stejně ustanovení v čl. 3 má zákon o správě povodí řeky Tennessee, který kromě toho vyňal jmenování svých zaměstnanců z pravomoci Komise občanské služby; v čl. 6 obsahuje pak ustanovení, že každé jmenování má být vedeno pouze obecným prospěchem a účelností.⁹⁴ Podobných příkladů lze uvést celou řadu, například čl. 4b zákona o Komisi pro regulaci obchodu cennými papíry (Securities Exchange Commission), čl. 2 zákona o Federální úvěrové správě (Federal Credit Administration) atd. Celkově byly přes $\frac{3}{4}$ všech úředníků nových orgánů Rooseveltova New Dealu vyňaty jak z pravomoci klasifikačního zákona, tak Komise občanské služby.⁹⁵

⁹² Ferguson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 448: „The Federal government arranges classes into five great services. At present these are designated: (1) professional and scientific, (2) subprofessional, (3) clerical, administrative, and fiscal, (4) custodial, and (5) clerical mechanical. Each service is then broken down into grades, varying from simplest to most advanced work, as „junior“, „senior“, „principal“.

⁹³ Ferguson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York, 1947, p. 441; „When Franklin D. Roosevelt was elected President in November, 1932, the executive civil service had reached more than four-fifths classified, the highest mark in history. In meeting the problems born of the economic depression, many new agencies and services were undertaken by the Federal government. Nearly all the employees of these new agencies were exempted from the classified service. During the fiscal year of 1933 alone, the proportion of federal civil employees within the classified group declined from 80.7 per cent to 66.9 per cent; by 1936 it had declined to a low of 60.5 per cent. It is fair to add that many of the new agencies were regarded as temporary and emergency, and this was one reason for not including their employees in the civil service.“

⁹⁴ Section 6. Tennessee Valley Authority Act: „... such appointments and promotions shall be given and on the basis of merit and efficiency.“

⁹⁵ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, pp. 14—15.

Federace a státy

Centralizační proces počíná v USA probíhat od devadesátých let minulého století, kdy prakticky končí období kapitalismu volné soutěže a počíná období centralizace a koncentrace kapitálu, jež vyvolává i centralizaci politickou a státní. Fergusson říká: „Centralizace je tendence federální vlády převzít moc nebo kontrolu nad funkcemi a činnostmi, dříve přisuzované do pravomoci státní.“⁹⁶ Potřebám monopolistického kapitalismu nevyhovovala poměrná nezávislost států na federální moci, proto právě přechodem USA od kapitalismu volné soutěže do imperialistického stadia monopolistického kapitalismu nastává neustálý proces posilování moci federální na úkor moci státní, který vrcholí v období New Dealu, kdy z jednotlivých států Unie se stávají ve skutečnosti pouze autonomní celky. Od konce tohoto období jsou Spojené státy ve své podstatě unitárním a centralizovaným státem, který se liší od typických unitárních států (např. Francie) pouze specifičností své formy.

Nyní si povšimneme vztahu federace a států podle toho, jak je upraven ústavou. Pravomoc federace je v ústavě vymezena pozitivně taxativním výpočtem,⁹⁷ práva států negativně.⁹⁸ Jelikož pravomoci federace taxativně vypočtené článkem 1, odst. 8 ústavy, neumožňovaly nadvládu federace nad státy, jež vrcholí v třicátých letech tohoto století, vybudovala americká pragmatická právní věda tzv. teorii skrytých pravomocí (*implied powers*),⁹⁹ která našla dobrou oporu v některých nedostí jasných ustanoveních 1. čl. 8 odst. ústavy. Jsou to tato ustanovení: „V pravomoci Kongresu je . . . pečovat o . . . blahobyt pro všechny ve Spojených státech . . . řídit obchod . . . mezi jednotlivými státy federace . . . vydávat všechny zákony nutné a vhodné k uskutečňování shora uvedených pravomocí a všech ostatních pravomocí propůjčených touto ústavou státní moci Unie, jejím departmentům a úředníkům.“ Na základě naposled citovaného ustanovení staví se dnes americká právní věda i Nejvyšší soud na stanovisko, že Kongres může činit jakákoli opatření, jež jsou potřebná k uskutečňování ustanovení 1 čl. 8 odst., i když tato opatření zasahují do pravomoci jednotlivých států.

⁹⁶ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 134.

⁹⁷ Čl. 1, odst. 8 ústavy USA.

⁹⁸ Čl. 10 oprav. ústavy USA: „Práva, která ústava výslovně nepřiznává Unii, ani je nevyklučuje z pravomoci států, náleží jednotlivým státům nebo lidu.“

⁹⁹ Dnešní klasifikaci legislativní pravomoci kongresu viz Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 336; skryté pravomoci Kongresu viz tamtéž, pp. 108—109.

(Rozboru interpretace ostatních ustanovení 1. čl., 8 odst., bude věnována pozornost níže.) Extenzivní výklad všech těchto nedostí přesných ustanovení ústavy dosáhl v období New Dealu interpretací prezidenta, a po r. 1937 i Nejvyššího soudu,¹⁰⁰ tak obludných rozměrů, o jakých se zákonodárci nikdy ani nesnilo.

V podstatě můžeme v probíraném období rozlišit tři způsoby rozšiřování moci federální vlády na úkor států:

1. nepřímou expanzi, tj. ovlivňování státních vlád různými způsoby;
2. přímou expanzi prováděnou na základě nepřipustně rozšiřujícího výkladu prvního článku 8. odstavce ústavy tím, že federální vláda si přisvojovala prostřednictvím nově zřízených federálních institucí právo rozhodovat ve věcech, které náležejí do pravomoci států;
3. sdružování jednotlivých států v hospodářské oblasti řízené federální institucí, která přímo podléhala federální vládě.

Ad. 1. Jedním z hlavních prostředků nepřipustné expanze federální vlády byly finanční příděly poskytované státům federální vládou, které zesilovaly jejich finanční závislost na federální moci. Mohly být poskytnuty jen pro účely stanovené federální vládou, která si kromě toho kladla jako podmínku právo kontrolovat, zda jsou skutečně využívány k stanoveným účelům. Tím si zajišťovala vliv i v těch oblastech veřejného života států, jež podle ústavy náležejí zcela do jejich pravomoci. Finanční příděly byly poskytovány federální vládou státům již od r. 1916, pro podrobení států neměly však tehdy ještě velký význam. Teprve v krizovém období Rooseveltova New Dealu, kdy v rozmezí let 1933—1936 se zvýšily proti předchozím letům čtyřikrát, začínají hrát v podrobování států významnou úlohu.

Hlavním orgánem, jehož prostřednictvím dostávaly státy Unie finanční příděly v období New Dealu, byla Společnost pro financování obnovy (Reconstruction Finance Corporation — Refica), vytvořená zákonem ze dne 22. ledna 1932 ještě za Hooverova prezidentství. Pravomoc Refica poskytovat finanční příděly státům, návratně nebo nenávratně, byla vymezena zákonem o pomoci v krizi a výstavbě z 21. července 1932 (Emergency Relief and Construction Act) a zákonem o úpravě zemědělství z 12. května 1933 (Agricultural Adjustment Act — AAA). Zákon o pomoci v krizi vymezil v čl. 201a pravomoc Refica poskytovat státům příděly na veřejně prospěšné práce. Zvláště významný byl čl. 201e, který dal prezidentovi právo zřídit zvláštní federální úvěrovou instituci pro každý stát Unie. Zákon o úpravě zemědělství vymezil v čl. 5 pravomoc Refica poskytovat státům nenávratně částky na placení odměn za ničení úrody a hospodářského

¹⁰⁰ Tamtéž, p. 106.

zvířectva¹⁰¹ farmářům, kteří uzavřeli s federální vládou příslušné smlouvy.¹⁰² Čl. 19 a 27 pak zmocnil Refica přidělovat státům návratně částky k poskytování půjček farmářům na placení nových zemědělských daní, které byly předepsány federální vládou.

Z dalších orgánů si povšimneme Správy zemědělského úvěru (Farm Credit Administration) a pravomoci federálního administrátora veřejných prací (Federal Administrator of Public Works). Správa zemědělského úvěru byla zřízena nařízením presidenta č. 6084 na základě zákona ze dne 3. března 1933, který zmocnil presidenta k reorganizaci výkonných orgánů federální vlády. Čl. 504 zákona ze dne 27. června 1934 (National Housing Act) zmocnil Správu zemědělského úvěru přidělovat státům návratně částky k poskytování půjček farmářům na výstavbu a opravy zemědělských zařízení, nákup chovného dobytka a zemědělských strojů. Rozsáhlé pravomoci týkající se financování států delegoval prezident 16. června 1933 nařízením č. 6174 federálnímu administrátorovi veřejných prací. Nařízením byl administrátor zmocněn poskytovat jednotlivým státům nenávratně částky nepřevyšující 400 miliónů dolarů na příděly společnostem a podnikům, které prováděly stavby silnic, drah, přehrad, elektráren a regulace vodních toků.

Do přijetí federálního zákona pro pomoc v krizi (Federal Emergency Relief Act — FERA), který vytvořil Správu stejného názvu, byla převážná část protikrizových opatření financována státy. FERA však v tomto přinesl radikální obrat tím, že položil financování protikrizových opatření na federální základ. Ze základní sumy 500 000 000 dolarů dotované FERA federální vládou byla polovina poukazována přímo státům, druhá polovina pak byla rozdělována Správou pro federální pomoc v krizi centrálně podnikům a institucím, které prováděly protikrizová opatření. Kontrola finančních částek, jež byly poskytovány státům, byla prováděna federálními dozorčími úředníky, kteří prověřovali uskutečňování protikrizových opatření a radili guvernérům příslušných států v otázkách jejich provádění. Jestliže některý stát prováděl podle mínění federálního dozorčího úředníka protikrizová opatření nevhodně, nebo jejich provádění sabotoval, měl kontrolní úředník právo obrátit se se stížností na guvernéra, a jestliže ani po-

¹⁰¹ Uvádím přehled vládních výdajů poskytnutých státům na restriční opatření podle AAA za období jednoho roku (31. 5. 1933—31. 5. 1934):

I. Platy a renty za restrikcí	\$ 200 608 398 79
II. Výdaje na vykoupené přebytky, které byly zničeny	„ 57 785 228 50
III. Administrativní výdaje	„ 15 759 111 32

Viz S c h m e c k e b i e r, *New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 90.

¹⁰² Více než polovina farmářů v zemi podepsala smlouvy s federální vládou podle AAA — celkem bylo uzavřeno 13 miliónů smluv, viz C h a s e, *Government in Business*, New York 1935, p. 40.

té nedošlo k nápravě, mohl administrátor FERA nařídít, aby protikrizová opatření v daném státě byla řízena centrálně z Washingtonu.¹⁰³

Ad 2. Přímá expanze federální vlády, jak již bylo částečně řečeno výše, byla prováděna na základě extenzivního výkladu prvního článku 8 odst. ústavy. Zvláště věnujeme zde pozornost ústavním termínům „obecný blahobyť“ a „mezistátní obchod“, kterým se dostalo nepřírozeně širokého výkladu. O pojem „obecný blahobyť“ byly vedeny v probíraném období četné diskuse. Roosevelt a jeho přívrženci, stoupenci co nejširšího výkladu, zastávali stanovisko, že ústavní dikce „pečovat . . . o obecný blahobyť“ dává federální vládě generální pravomoc zasahovat do všech odvětví hospodářského života Unie, neboť federálně řízené podnikání prý přináší „obecný blahobyť“.¹⁰⁴ Stoupenci užšího výkladu pak zastávali stanovisko, že toto ustanovení zahrnuje jen některé sociální a zdravotnické otázky. Rovněž obdobně tomu bylo, pokud šlo o ústavní termín „mezistátní obchod“. Roosevelt a jeho stoupenci zde zastávali názor, že za současného rozmachu průmyslu a obchodu nelze dělat rozdíl mezi vnitrostátním a mezistátním obchodem.¹⁰⁵ Na těchto koncepcích byla založena celá akce Nového údělu, která přinesla vytvoření mnoha federálních orgánů pro řízení téměř všech odvětví národního hospodářství, jež svým rozhodováním značně zasáhly do sfér pravomoci jednotlivých států.

Rozsáhlá soustava orgánů Správy průmyslové obnovy vytvořená za účelem provádění a kontroly plnění zákona o průmyslové obnově, znamenala úplné podřízení států federální vládě v oboru průmyslu a obchodu. Z těchto orgánů je třeba si zvláště povšimnout Komise pro odstranění krize v průmyslu (Industrial Emergency Committee). K jejímu ustanovení došlo nařízením č. 6770 ze dne 3. června 1934. Hlavním úkolem tohoto orgánu bylo vypracovat generální plán provádění obnovy průmyslu a obchodu pro celou Unii. Tento plán předkládala komise presidentovi, který jej po schválení postoupil Správě průmyslové obnovy k provedení. Tím se stala zmíněná komise jedním z nejdůležitějších řídicích orgánů New Dealu, který z centra zasahoval do vnitřních hospodářských otázek jednotlivých států. Dále to byl administrátor pro průmyslovou obnovu (Administrator for Industrial Recovery)¹⁰⁶ a po jeho zrušení Výbor pro průmyslovou obnovu (Industrial Recovery Board),¹⁰⁷ který mnohými opatřeními týkajícími se

¹⁰³ FERA: Federal Emergency Relief Program, New York 1935.

¹⁰⁴ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 637—638.

¹⁰⁵ Tamtéž, pp. 357—359.

¹⁰⁶ Úřad administrátora pro průmyslovou obnovu byl zřízen dne 16. 6. 1933 nařízením presidenta č. 6173.

¹⁰⁷ Ke zrušení úřadu administrátora a zřízení Výboru pro průmyslovou obnovu došlo 27. 9. 1934 nařízením presidenta č. 6859.

úpravy průmyslu a obchodu uvnitř jednotlivých států citelně omezil práva států zaručená v tomto směru ústavou.

V probíraném období snažila se též federální vláda zajistit si právo rozhodovat o využívání přírodního bohatství, což podle ústavy náleží zcela do pravomoci států. Za tím účelem byl 30. června 1934 nařízením č. 6177 vytvořen Federální výbor pro využití přírodního bohatství (National Resources Board). Výbor, který se skládal pouze z federálních úředníků, v němž státy neměly ani poradní zastoupení, byl zmíněným nařízením pověřen k vypracování programů a plánů na využití přírodního bohatství USA.¹⁰⁸

V předchozím rozboru jsme si všímali federálních orgánů, které neměly síť podřízených místních orgánů ve státech a zasahovaly do pravomoci států centrálně. Daleko většího významu pro podrobení států (centrální moci) nabyly však ty federální orgány, které měly vybudovány vlastní výkonné aparáty ve státech. Tato skutečnost, že federální exekutiva v období New Dealu neuskutečňuje své úkoly ve státech prostřednictvím exekutiv státních, ale svými vlastními orgány, což do té doby nebylo v USA nikdy prováděno, znamená základní zvrat v poměru států k federaci. Pokud v probíraném období byly na protikrizových opatřeních federální vlády účastny orgány státní, měly tyto jen funkce koordinační a poradní, rozhodovací pravomoc byla vyhrazena odbočkám federálních orgánů. V tomto směru docházelo k podřizování státních departmentů departmentům federálním.

Nejprve si povšimneme místní organizace vrcholného orgánu New Dealu — Federální rady pro odstranění krize (National Emergency Council). Místní organizace tohoto orgánu byla upravena nařízením prezidenta ze dne 17. listopadu 1933 číslo 6433a.¹⁰⁹ Pro každý stát Unie byl radou jmenován ředitel, který byl nadán pravomocí vytvořit si potřebný úřednický aparát podle rozsahu činnosti v určitém státě. Jeho úkolem bylo koordinovat práci místních odboček federální vlády, zřízených k provádění zákona o průmyslové obnově, zákona o úpravě zemědělství a zákona pro pomoc v krizi. Podle zmíněného nařízení byl státní ředitel Rady pro odstranění krize zároveň místním zástupcem Správy průmyslové obnovy. Správa průmyslové obnovy měla též svůj vlastní aparát ve státech, který byl ale podřízen státnímu řediteli Rady pro odstranění krize. Když byla

¹⁰⁸ Executive Order No. 6777: „The function of the Board shall be to prepare and present to the President a program and plan of procedure dealing with the physical, social, governmental, and economic aspects of public policies for the development and use of land, water, and other national resources, and such related subjects as may from time to time be referred to it by the President“.

¹⁰⁹ Executive Order No. 6433 A: „... to make more efficient and productive the works of the numerous field agencies of the government established for the purpose of carrying in effect the NIRA, the AAA, and the FERA.“

Správa průmyslové obnovy poprvé organizována, místní práce byla prováděna prostřednictvím 26 distriktních úřadů Byra pro zahraniční a domácí obchod (District Offices of the Bureau of Foreign and Domestic Commerce). Nařízením z 16. ledna 1934 č. 6561 byly ustaveny distriktní státní a místní Výbory pro obnovu (Recovery Boards) a Státní rady pro obnovu (State Recovery Councils). Tyto výbory a rady měly za úkol provádět ustanovení NIRA v místech (rozumí se ve státech a ostatních nižších územních jednotkách USA).

Místní organizace Správy pro úpravu zemědělství byly upraveny dodatkovým zákonem k AAA. Tento zákon zmocnil presidenta jmenovat pro každý stát Unie administrátora pro úpravu zemědělství. Uzavírání dobrovolných dohod s producenty o restrikci zemědělské půdy a výrobků bylo prováděno externími agenty federálního departmentu zemědělství, kteří byli odpovědní jednak přímo federálnímu administrátorovi AAA, jednak administrátorovi státnímu.

Značný význam pro podřízení států federaci měla též rozsáhlá místní organizace Federální zprostředkovatelny práce (United States Employment Service). Tato instituce byla vytvořena zákonem ze 6. června 1933 v rámci departmentu práce, aby bojovala proti nezaměstnanosti. Podle čl. 3a¹¹⁰ zmíněného zákona byla v každém státě zřízena státní zprostředkovatelna, které podléhal značný počet místních odboček. Celá tato soustava byla řízena federálně departmentem práce prostřednictvím Federální zprostředkovatelny práce; dřívější obdobné orgány státní byly tímto zákonem zrušeny.

Nakonec si ještě povšimneme místní organizace Správy veřejných prací. Detailní místní práce a inspekce byla prováděna podle nařízení č. 6174 z 16. června 1933 prostřednictvím úřadů státních inženýrů Správy veřejných prací, kteří byli jmenováni pro každý stát Unie. Pravomoc státního inženýra se vztahovala na všechny stavební a údržbové veřejné práce, jež byly financovány buď přímo federální vládou, nebo státní vládou, ale z federálních subvencí. Všechny projekty veřejných prací před tím, než bylo možno začít s jejich prováděním, byly předkládány k vyjádření poradnímu výboru Správy veřejných prací. Tyto výbory byly zřízeny ve všech

¹¹⁰ Section 3a: „It shall be the province and duty of the service to promote and develop a national system of employment offices for men, women, and juniors, and ... to establish systems of public employment offices in the several states and the political subdivisions thereof. The Service shall coordinate the public employment offices throughout the country and in increasing their usefulness by developing and prescribing minimum standards of efficiency, assisting them in meeting problems peculiar to their localities, promoting uniformity in their administrative and statistical procedure, furnishing and publishing information as to opportunities for employment and other information of value in the operation of the system, and maintaining a system for clearing labor between the several states.“

státech. Skládaly se ze tří odborníků jmenovaných přímo prezidentem.¹¹¹ Ad 3. Integrace států v oblasti. Docházelo k ní v těch případech, kde se jednalo o státy s příbuznou ekonomickou problematikou. Všechny státy Unie byly sloučeny v jedenáct hospodářských oblastí. Integrační snahy se projevují v USA již od konce 1. světové války. Oblasti měly však v té době pouze nepatrný význam. Centrální řízení bylo slabé a nijak nerušilo státy v realizaci jejich pravomocí. Zvláštního významu nabývají teprve v období Nového údělu. Hospodářská oblast zahrnovala vždy plochu 3—7 států.¹¹² Tato integrace států v hospodářské oblasti byla prováděna vytvářením vládních hospodářských společností (státně kapitalistických), které vyvíjely činnost, jež byla centrálně řízena federální vládou, vždy na území několika států. Nejvýznamnější z těchto společností byla Správa pro výstavbu povodí řeky Tennessee (Tennessee Valley Authority)¹¹³ zřízená stejnojmenným zákonem ze dne 18. května 1933. Společnost byla řízena třemi řediteli jmenovanými na dobu 9 let prezidentem, z nichž jeden byl ustaven předsedou společnosti. Práce společnosti spočívala zejména ve výstavbě nádrží a elektráren na řece Tennessee, ve zřizování nových a kontrole stávajících průmyslových závodů, v koordinování zemědělství a průmyslu, v provádění pozemkové klasifikace, chemizace a mechanizace zemědělství a ve využívání nerostného bohatství daného území.¹¹⁴ Jak vidíme, zasahovala tato Správa téměř do všech odvětví národního hospodářství států, pro které byla zřízena. K tomu byla zmocněna nejen taxativním výpočtem činností uvedeným v článku 5 zákona, ale zejména zvláštním ustanovením článku 23 odst. 2, který stanovil, že: „prezident je zmocněn svěřit společnosti ... jakoukoli činnost vedoucí k zabezpečení obecného blahobytu obyvatelstva daného území“. K uskutečnění prezidentova zmocnění došlo nařízením ze dne 8. června 1933 č. 6161.¹¹⁵ Tato široká formulace zákona učinila ze Správy povodí řeky Tennessee všemocnou organizaci, která ovládla jak hospodářský, tak i politický život dané oblasti. Jednotlivé

¹¹¹ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, pp. 73—75; rovněž *The New Deal in Action*, New York 1935, pp. 4—6.

¹¹² Clark, *The Rise of a New Federalism*, New York 1938, pp. 55—88; rovněž Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 141—145.

¹¹³ Pritchett, *The Tennessee Valley Authority, a Study in Public Administration*, Chapel Hill, 1943.

¹¹⁴ Section 5 TVA: „... to construct dams, reservoirs, power houses, power structures, transmission lines, navigation projects, and incidental works in the Tennessee River and its tributaries, and to unite the various power installations into one or more systems by transmission lines ... To establish, maintain and operate laboratories and industrial factories ... To arrange with farmers and farm organizations for large-scale practical use of the new forms of fertilizers ...“

¹¹⁵ Executive Order No. 6161: „to make such surveys, general plans, studies, experiments, and demonstrations as may be necessary to promote the general welfare of the citizens of said area ...“

státy nejen že byly vyřazeny z účasti na činnosti TVA, ale nepodílely se ani částečně na jejím zisku. Článek 26 zmíněného zákona stanovil, že celý čistý zisk podniků vybudovaných společnostmi musí být odváděn Výboru ředitelů, který jediný rozhodne, jakým způsobem ho bude užito. Správa povodí řeky Tennessee byla institucí, která do té doby neměla ve Spojených státech obdoby. Po jejím vzoru bylo v letech 1937—1945 ustaveno mnoho dalších institucí obdobného charakteru.¹¹⁶

Za účelem sdružování států v oblasti byla též vybudována zákonem ze dne 16. června 1933 (Emergency Railroad Transportation Act) místní organizace odboček Úřadu federálního koordinátora dopravy. Železnice USA byly tímto zákonem rozděleny na tři oblasti: východní, jižní a západní. V každé oblasti, jež zahrnovala území 15—21 států, byl zřízen prezidentem sedmičlenný řídící výbor,¹¹⁷ který měl na starosti správu železniční dopravy v dané oblasti.

Integrace byla prováděna rovněž v otázkách finančních. Podle čl. 202 a 203a NIRA byla zřízena federální instituce (Soil Erosion Service), která měla za úkol financovat opatření, jež by zabráňovala erozi půdy. Místní organizace této instituce se skládala z 23 oblastních úřadů, které vyvíjely činnost na území dvou až čtyř států.¹¹⁸ Zákonem z 22. června bylo zřízeno 12 federálních bank pro poskytování půjček na výstavbu obytných domů (Federal Home Construction Loan Banks). Banky byly zřízeny pro oblasti, jež zahrnovaly území dvou až osmi států. Úkolem těchto bank bylo poskytovat půjčky státním a soukromým stavebním společnostem, které se zabývaly výstavbou obytných domů.¹¹⁹ Rovněž obdobného charakteru byla místní organizace Správy zemědělského úvěru (Farm Credit Administration), která byla vytvořena nařízením prezidenta č. 6084 ze dne 27. března 1933. Jejím úkolem bylo poskytovat kooperacím a farmářům dlouhodobé zemědělské úvěry. Místní organizaci tvořilo 12 úvěrových institucí, které vyvíjely činnost na území 3—6 států.¹²⁰

Výsledkem Rooseveltových centralizačních snah bylo založení Rady státních vlád (Council of State Governments) v r. 1935. Do rady vysílá každý stát jednoho senátora, jednoho člena Sněmovny reprezentantů a guvernéra. Rada je řízena výborem vedoucích (Board of Managers), který se skládá po jednom zástupci za každý stát Unie. Pravidelně každé dva roky nebo i častěji, jestliže to výbor pokládá za nutné, koná rada zase-

¹¹⁶ Z nich uvádím jen nejdůležitější: 1937 Bonneville Power Administration; 1941 Southwestern Power Administration; 1941 The Saint Lawrence Waterway and Power Project; 1944 Missouri Valley Authority.

¹¹⁷ Johnson, *Transportation, Economic Principles and Practices*, New York 1940.

¹¹⁸ Bennett, *Soil Conservation*, New York 1939.

¹¹⁹ Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, pp. 40—47.

¹²⁰ Tamtéž, pp. 24—36.

dání.¹²¹ Hlavní náplní činnosti rady v období New Dealu byla zejména otázka koordinace a řádného provádění protikrizových opatření. Rada se stala zvláště v pozdějším období významným nástrojem federální státní moci pro ovládání států.

Skutečnost, jak rychle postupoval v období New Dealu proces podřizování států federaci, nám též dokumentuje úžasný vzrůst federálního úřednictva v místních orgánech federální vlády. Jen od konce května 1933 do konce května 1934 vzrostl počet tohoto úřednictva o 85 274 osob.¹²²

Z provedeného rozboru vyplývá, že federální vláda v daném období převzala téměř všechny významné pravomoci týkající se národního hospodářství, které podle ústavy patří do právní sféry jednotlivých států.

Zabývali jsme se zde problémem centralizace pouze z hlediska přesunu pravomocí států na federaci, a nikoli z hlediska vztahu orgánů států a orgánů místní samosprávy. I když totiž státy ztratily ve prospěch federace nejvýznamnější pravomoci, získaly naproti tomu v centralizačním procesu řadu pravomocí náležejících dříve orgánům místní samosprávy. To však již nebyl bezprostřední důsledek Rooseveltova Nového údělu a tato otázka proto zůstala mimo oblast našeho podrobnějšího zkoumání. Rozbor centralizačního procesu ve vztahu k místním orgánům státní moci by sám zaplnil obsáhlou studii.

IV

Důsledky monopolizace a vznik fašizačních tendencí

Fašizační hnutí, které vzniká v Evropě po skončení první světové války, nebylo zjevem specifickým jen pro Německo a Itálii, kde rozpory imperialismu dosáhly svého vrcholu, a došlo proto k ustavení přímé a nezakryté fašistické diktatury, ale podmíněno ekonomickými a politickými faktory všeobecné krize kapitalismu, zasahuje více či méně silněji všechny kapitalistické státy. Rovněž ve Spojených státech vypuknutím dosud největší hospodářské krize v r. 1929 dochází ke vzniku fašizačních tendencí¹²³ prosazovaných finančním kapitálem,¹²⁴ které se navenek zejména také odrážejí v Rooseveltově programu na reformu kapitalistického státu — New

¹²¹ Podrobněji, zejména o dnešních funkcích Rady státních vlád viz Fergusson-Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 129—134.

¹²² Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 2.

¹²³ Foster W. Z., *Dějiny Komunistické strany USA*, Praha 1954, str. 371 a dále str. 383—384.

¹²⁴ Dimitrov, *Výbor z projevů a článků*, Praha 1950, str. 51: „Fašismus je otevřenou diktaturou nejreakčnějších, nejšovinističtějších, nejimperialističtějších živlů finančního kapitálu.“

Dealu. Rozbor podmínek, proč v USA nedošlo v této době k ustavení přímé fašistické diktatury,¹²⁵ je výstižným způsobem uveden v pracích W. Z. Fosterova.¹²⁶

Na vypracování všech nejdůležitějších zákonů New Dealu, které se snažily o radikální a centralistickou úpravu hospodářských vztahů, měla hlavní podíl vrcholná organizace finančního kapitálu — Obchodní komora Spojených států, které sloužilo za vzor fašistické korporační zřízení italské.¹²⁷

Na shodnost Nového údělu s fašistickým italským zřízením korporačním ukazuje nejen marxistická literatura (např. Foster, Varga, Perlo), ale objevuje se i v odborné literatuře buržoazní (Chase, Schmeckebier, Lyon, Terborgh, u nás Matoušek). Marxističtí autoři však jen poukazují na celkové shodné rysy organizace New Dealu s organizací korporační, blíže se však touto problematikou nezabývají.

Nejvýrazněji se projevovaly fašizační tendence v zákoně o průmyslové obnově. Téměř celá jeho osnova byla vypracována v Obchodní komoře Spojených států, již za vzor sloužila italská Charta práce (Carta del Lavoro) z roku 1927. Proto podstata obou zákonů byla vcelku shodná, státem kontrolované hospodářské podnikání a dělnické hnutí. Značné rozdíly, které zde byly v provádění obou zákonů v praxi, vyvěraly z celkové odlišnosti společenských soustav fašistické Itálie a buržoazní, byť i již fašizující, demokracie Spojených států. Obdobně tomu bylo s akcí na úpravu zemědělství. Jako vzor pro její vypracování sloužil italský Pšeničný plán.¹²⁸

Pokud jde o způsob provádění státní regulace průmyslové výroby, nalézáme shodnost v kodech čestné konkurence s dohodami korporací a syndikátů o koordinaci výroby, a to jak pokud jde o obsahovou náplň, tak i způsob uzavírání, dohledací kontrolu a trestní odpovědnost. Rovněž ustanovení o odborových organizacích jsou analogická s ustanoveními Carta del Lavoro.

Podívejme se nejprve co o odborovém hnutí říká fašistický ekonom: „Bez obavy, že se zmýlíme, můžeme říci, že fašismus věnoval nejvíce úsilí na získání dělnické třídy pro myšlenku státní. Toto získávání bylo prováděno podporou státem uznaných odborových organizací.“¹²⁹ Fašistický stát tedy „podporuje“ odborové organizace, ovšem jen takové, které uzná a které mu slouží jako poslušný nástroj k nivelizaci třídního boje. Proto čl. III Carta del Lavoro stanovil: „Syndikátní nebo odborová organizace je svo-

¹²⁵ Znaky fašistické formy vlády — viz *Teorie státu a práva*, Praha 1957, str. 118—119.

¹²⁶ Foster W. Z., *Dějiny Komunistické strany USA*, Praha 1954, str. 344—345, rovněž Forster W. Z., *Nástin politických dějin amerického kontinentu*, str. 421—424, Praha 1953.

¹²⁷ Chase, *Government in Business*, New York 1935, p. 233.

¹²⁸ Tamtéž, p. 233.

¹²⁹ Bottai, *Fašismus a kapitalismus*, Praha 1941, str. 122.

bodná, ale jen organizace zákonem uznané a podrobené kontrole státu mají právo reprezentovat . . .“ Srovnejme nyní s ustanovením čl. 6a NIRA: „Žádné obchodní nebo průmyslové sdružení nebo skupina (rozumí se jak společnosti kapitalistů, tak i organizace zaměstnanců daných odvětví průmyslu i obchodu — pozn. J. B.) nebude oprávněna používat výhod podle těchto ustanovení, dokud neobdrží presidentovo schválení . . .“ V obou případech jak pokud jde o Chartu práce, tak i zákon o průmyslové obnově, pojednává se současně o podřízení exekutivě organizací zaměstnavatelů i zaměstnanců, zřejmě za tím účelem, aby bylo vyvoláno zdání, že vládní kontrola se vztahuje stejnou měrou na kapitál i dělnictvo. Ovšem pohlédneme-li na podstatu kapitalistického státu v monopolistickém období, vidíme, že veškerá státní moc ve skutečnosti náleží finančnímu kapitálu, a proto jakékoli vládní řízení kapitalistických společností se stává pouze bezobsažnou deklarací, ale zato tvrdě postihuje odborové organizace dělnictva, neboť jen organizace dělníků, které vyhovovaly kapitalistům a byly státem uznány, měly právo určit své zástupce do orgánů, jež prováděly vládní řízení průmyslu a obchodu. V Itálii to byly provinciální hospodářské rady, zřízené zákonem ze dne 19. dubna 1926, v USA pak kodové správy zřízené zákonem o průmyslové obnově. Kodové správy se skládaly podle nařízení presidenta č. 6678 ze dne 14. dubna 1934 ze zástupců průmyslu. Za zástupce průmyslu pokládalo zmíněné nařízení jak zástupce kapitalistů, tak i zástupce odborové organizace v daném průmyslovém odvětví. Poměr v zastoupení kapitalistů a odborů nařízení nevymezilo. Ve Federální kodové správě zasedal kromě zástupců průmyslu též zástupce vlády. Zmíněným nařízením presidenta byl rozsah pravomocí kodových správ vymezen velmi široce, takže tyto mohly v praxi zasahovat do všech otázek průmyslu a obchodu.¹³⁰ Počet členů kodových správ nebyl též přesně stanoven, pohyboval se od 12 do 55 členů. Pokud jde o účast odborů, byly tyto zastoupeny pouze v 26 z celkového počtu 775 přímých kodových správ, které vznikly do 27. května 1935. Tím zastoupení dělnictva nemělo žádného reálného významu, neboť téměř všechny kodové správy ovládl velký kapitál. Podle již uvedeného nařízení presidenta č. 6678 nesla finanční náklady na udržování kodových správ průmyslová odvětví a podniky.

¹³⁰ K ilustraci uvádím vymezení pravomocí kodového orgánu kodem pro průmysl vyrábějící elektrickou energii a kodem pro průmysl nábytkářský; čl. 5 kodu pro průmysl vyrábějící elektrickou energii stanovil: „... administering, supervising, and promoting the performance of the provisions of this code by the members of the electrical manufacturing industry.“ Čl. III kodu pro nábytkářský průmysl stanovil: „Subject to the approval of the Administrator, this committee shall issue and enforce such rules, regulations, and interpretations, offer such amendments hereto, and designate such agents and delegate such authority to them as may be necessary to effectuate the purposes and to enforce the provisions of this code.“ Srov. Lyon - Homan - Terborgh - Lorwin - Dearling - Marshall, *The National Recovery Administration*, Washington, 1935, p. 163.

Správa kodů se pohybovala od decentralizace k centralizaci stále silněji.¹³¹ Původně rozsáhlé pravomoci přímých kodových správ byly postupně přenášeny na správy odvětvové.

Z provedeného nárysu kodových správ lze vidět, že tyto se staly orgány kapitálu, neboť zastoupení odborů bylo zcela nepatrné. Právě zřízením kodových správ dochází k přímému srůstání monopolistického kapitálu s výkonnou složkou státní moci, neboť kodové správy, vytvářené a financované monopoly, byly zákonem o průmyslové obnově a četnými nařízeními presidenta nadány rozhodovací a nařizovací pravomocí exekutivy.

Monopolům se v období New Dealu dostalo posílení nejen tím, že jim byla dána přímá účast na správě státu, ale zvláště též tou skutečností, že zákonem o průmyslové obnově došlo k suspenzi protitrustového zákonodárství.¹³² Způsob provádění kartelizace za účasti federální vlády upravoval speciálně čl. 4a NIRA.¹³³ Kartelizační dohody obsahovaly zejména tato ustanovení: 1. závazná pravidla prodejní a kalkulační praxe; 2. dohody o výši maximálních cen; 3. dohody o rozdělení výrobních kvot a omezení výroby; 4. závazky, že smluvně zavázané strany nebudou prodávat pod výrobními náklady. Ustanovení kodů měla federální vládě zaručit kontrolu nad cenami a kromě toho měla být zárukou, že si jednotlivá regulační opatření nebudou navzájem odporovat. Regulačního a kontrolního účelu nikdy dosaženo nebylo a kody, do kterých byla tato ustanovení zařazena, nepřinesly nic jiného než urychlenou centralizaci kapitálu a vytváření monopolů za účasti vlády. Americký právník Fergusson říká o suspenzi protitrustových zákonů toto: „Zákon o průmyslové obnově... a později Guffeyův uhelný zákon... vyňaly kodovaný průmysl z ustanovení protitrustových zákonů na základě teorie, že veřejnost je dostatečně

¹³¹ Srov. tamtéž, str. 190.

¹³² Shermanův protitrustový zákon (The Sherman Antitrust Law z r. 1890) zakazoval všechny smlouvy, kombinace nebo jakoukoli jinou činnost, jež by směřovala k monopolizaci. Stanovil, že ten, kdo se takové činnosti dopustí, bude potrestán peněžitým trestem nepřevyšujícím částku 5000 dolarů nebo trestem odnětí svobody až do 1 roku, popřípadě trestem obojím.

Claytonův zákon (The Clayton Law) z r. 1914 zakazoval v čl. 2 a 3 jedné společnosti koupit akci společnosti druhé, jestliže by to znamenalo zmenšení soutěživosti nebo monopolizaci. Dále zakazoval, aby jedna a táž osoba zastávala ředitelská místa v několika velkých společnostech, jejichž kapitál, aktiva a nerozdělený zisk by přesahoval jeden milión dolarů.

¹³³ Srov. Section 4a NIRA: „The President is authorized to enter into agreements with, and to approve voluntary agreements between and among persons engaged in a trade or industry, labor organizations, and trade or industrial organizations, associations, or groups, relating to any trade or industry if in his judgment such agreements will aid in effectuating the policy of this title with respect to transactions in or affecting interstate or foreign commerce, and will be consistent with the requirements of Clause (2) of subsection 3 for a code of fair competition.“

chráněna kodovými správami.¹³⁴ Jak účinná byla tato ochrana veřejnosti, když všechny kodové správy ovládly monopoly, o tom se již nezmiňuje. Suspenze protitrustových zákonů, kartelizace za účasti vlády a vrůstání monopolů do státního aparátu vyvolaly v život významný prvek zahnívajícího imperialismu — vznik a rozvoj státněkapitalistických podniků v soukromoprávní formě. Tyto podniky byly zřizovány zejména v rámci Správy povodí řeky Tennessee,¹³⁵ Správy veřejných prací,¹³⁶ Správy civilních prací¹³⁷ a Správy pro pozvednutí zaměstnanosti.¹³⁸ Při hodnocení těchto státněkapitalistických podniků došla demagogie buržoazních ekonomů tak daleko, že jejich zřizování považují za socializaci.¹³⁹ Rozrůstání monopolů do oblodných měřítek a rozmachu státněkapitalistického podnikání snaží se někteří američtí autoři využít zcela po vzoru fašistické kooperační teorie k nivelizaci třídního boje. Srovnajme, co o tom říká Lasswell: „Průmyslová expanze vrcholící v třicátých letech přináší systému soukromého podnikání přímo paradoxní výsledek. S růstem velkých společností se komplikuje vztah zaměstnanců, ředitelů a vlastníků. Tento existující fakt mění individuální cítění zaměstnance čině jej relativně indiferentním, zdali jeho ředitel je najat vládou nebo soukromým vlastníkem.“¹⁴⁰

Srůstáním exekutivy s monopoly nastávají změny i ve sféře „sukromoprávní“. Projevují se omezováním vlastnického práva a svobody smluvní. Obojí můžeme sledovat zvláště v ustanoveních zákona o průmyslové obnově a zákona o úpravě zemědělství. Kody čestné konkurence uzavírané podle NIRA a restriční dohody uzavírané na základě AAA přinesly omezení vlastnického práva a smluvní svobody tím, že 1. bylo zakázáno uzavírat hospodářské smlouvy bez účasti vlády (čl. 3a a 7 NIRA); 2. prezident obdržel právo nařídít zákaz hospodářské činnosti, jestliže shledá, že tato činnost ohrožuje hospodářskou politiku vytyčenou zákonem o průmyslové obnově (čl. 4b NIRA); 3. ze stejných důvodů obdržel prezident právo nařídít omezení dovozu a vývozu některých výrobků; 4. farmářům bylo zákonem o úpravě zemědělství nařízeno uzavírat dohody o omezování zemědělské produkce a ničení produkce již vyrobené (zejména drastické bylo vybíjení dobytka a pálení sklizně, což vše značně omezilo vlastnické právo, pokud

¹³⁴ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 600—601.

¹³⁵ Tamtéž, pp. 649—653; rovněž Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, pp. 177—186.

¹³⁶ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, pp. 705—708; rovněž Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934, p. 75.

¹³⁷ Tamtéž, pp. 93—104.

¹³⁸ Fergusson - Mac Henry, *The American Federal Government*, New York 1947, p. 706.

¹³⁹ Chase, *Government in Business*, New York 1935, p. 238.

¹⁴⁰ Lasswell, *National Security and Individual Freedom*, New York 1950, p. 72.

Jde o užívání a nakládání s věcmi. Wheeler o tom říká: „V tomto monopolistickém zřízení je donucovacím činitelem vláda. Tento způsob představuje velmi významnou odchylku od soukromého podnikání a účinný prostředek k oslabení soutěže.“¹⁴¹

Všechna tato omezení, nejen že nepostihla monopolistický kapitál, ale naopak mu prospěla, neboť měla za následek masové ruinování drobných a středních výrobců. Proto v období New Dealu došlo k tomu, že téměř všechna důležitá hospodářská odvětví byla zcela ovládnuta monopolním kapitálem.¹⁴²

Fašistické prvky jsou v tomto období vnášeny i do soudní soustavy, a to zvláště v tom směru, že dochází ke zřizování zvláštních orgánů převážně pro řešení pracovních sporů, spadajících pod pravomoc exekutivy a omezujících příslušnost obecných soudů v pracovních sporech. Tyto orgány zcela ovládl monopolistický kapitál a jím podporované odborové organizace. V mnohých případech byli jejich zaměstnanci přímo financováni monopoly, které je ustavily (např. Federální železniční výbor, Federální zprostředkovací výbor, Federální výbor pro upevnění pracovních vztahů, Federální výbor pro pracovní otázky přístavních dělníků). Celá soustava těchto orgánů pro řešení pracovních otázek byla vytvářena v období New Dealu podle vzoru pracovních soudů fašistické Itálie.¹⁴³ Nejvýrazněji vyniká shoda s pracovními soudy italskými, porovnáme-li je se soustavou výborů pro pracovní vztahy (Labor Relations Boards). Pátý článek italské Charty práce vymezoval postavení pracovních soudů stejným způsobem jako bylo v USA vymezeno postavení výborů pro pracovní vztahy. Stejně jako v USA v období New Dealu, tak i ve fašistické Itálii nemohlo být při kolektivních pracovních sporech provedeno řízení před pracovními soudy, resp. výbory pro pracovní vztahy, dokud se korporační orgán — v USA orgán Správy průmyslové obnovy (v obou případech šlo o orgány, zcela ovládané monopolistickým kapitálem — pozn. J. B.) nepokusil o smír (čl. X. Carta del Lavoro, čl. 3 NIRA). Tato shoda právní úpravy řešení pracovních otázek s právní úpravou fašistické Itálie, zvýhodňující v nebývalé míře monopolistický kapitál, znovu jen dokazuje vliv fašistického práva italského na Rooseveltovo zákonodárství.

Jedním ze základních znaků fašizace, ke kterému rovněž v nebývalé míře docházelo, bylo posilování moci exekutivy prováděné zejména na úkor moci zákonodárné. Ve fašistickém státě stojí výkonná moc nad všemi ostatními. Svoji sílu čerpá po stránce právní z rozsáhlých zmocnění, která faktickou

¹⁴¹ Wheeler, *Vývoj a problémy zemědělství v USA*, Praha 1958, str. 34.

¹⁴² Čepřakov, *Americké monopoly*, Praha 1952, str. 17.

¹⁴³ Postavení pracovních soudů ve fašistické Itálii upravovala Charta práce z r. 1927 a hlava II. Právního řádu kolektivních pracovních poměrů z 3. 4. 1926 (disciplina giuridica del rapporto collettivo del lavoro).

silou vynucuje na moci zákonodárné. Zákony zmocňující exekutivu v období New Dealu jsou co do svého rozsahu téměř shodné s obdobnými zmocňovacími zákony fašistické Itálie. Provedme srovnání. Italský zákon o právech exekutivy vydávat právní normy ze dne 31. ledna 1926 stanovil v čl. 1¹⁴⁴: „Po předchozím usnesení ministerské rady a po slyšení státní rady mohou být královským dekretem vydávány právní normy pokud jsou nutné 1. k provádění zákonů; 2. k vykonávání činnosti, která náleží do pravomoci exekutivy; 3. k provádění reorganizace činnosti státní správy.“ Čl. 2a zákona o průmyslové obnově obsahoval následující ustanovení: „K uskutečňování politiky tohoto zákona je president tímto zmocněn ustanovit takové orgány . . . jak to shledá za vhodné“; a dále čl. 10a: „President je zmocněn vydávat takové příkazy a nařízení, které budou nezbytné k provádění hospodářské politiky tohoto zákona.“ Mohli bychom zde uvést dále celou řadu ovšem již speciálnějších zmocnění, které president obdržel. Na základě těchto zmocnění dosáhl president téměř diktátorského postavení ve státě. Sama americká literatura dává toto posouzení: „Celkem vzato zákon o průmyslové obnově je prvním příkladem zmocňovací legislativy. Dává presidentovi takovou moc v období míru, pro níž dosud není precedentu“.¹⁴⁵ Jediný rozdíl, který nám zde vyvstane, provedeme-li srovnání delegovaného zákonodárství italského a amerického, spočívá v tom, že v případě Itálie byla delegace legislativní pravomoci prováděna zcela otevřeně a obecně,¹⁴⁶ kdežto v USA byla prováděna skrytější formou — speciálními normami, které zmocňovaly presidenta upravovat legislativně pouze určitý úsek veřejného života.¹⁴⁷ Ovšem prozkoumáme-li celkovou masu speciálních zmocňovacích zákonů, vydaných v probíraném období, vidíme, že jejich výsledek byl zcela stejný, jako obecných zmocňovacích norem fašistické Itálie, tj. naprostá nadvláda výkonné moci nad celým společenským životem.

Je třeba též ukázat na shodu nejvyšších orgánů pro řízení národního hospodářství, které byly ustaveny Rooseveltem v období New Dealu, s orgány téhož určení zřízenými ve fašistické Itálii. Nejvyššími hospodářskými orgány New Dealu byly jednak Výkonná rada zahrnující všechny členy hospodářských departmentů a vedoucí (administrátory) všech nových hospodář-

¹⁴⁴ Rozsáhlá zmocnění exekutivy obsahoval rovněž zákon o právech ministerského předsedy z 24. 12. 1925 (*Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato*).

¹⁴⁵ Lyon - Homan - Terborgh - Lorwin - Dearing - Marshall, *The National Recovery Administration*, New York 1935, p. 14.

¹⁴⁶ Zákon o právech ministerského předsedy ze dne 24. 12. 1925; zákon o právech exekutivy vydávat normy ze dne 31. 1. 1926 (*Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*).

¹⁴⁷ Zákon o průmyslové obnově, Zákon o úpravě zemědělství, Zákon o federální pomoci v krizi, Zákon o správě povodí řeky Tennessee, Zákon o veřejných pracích a další výše uvedené normy Nového úřadu.

ských protikrizových orgánů, jednak Federální rada pro odstranění krize, jejímž úkolem bylo koordinovat činnost nejdůležitějších protikrizových orgánů (Správy průmyslové obnovy, Správy pro úpravu zemědělství, Správy pro federální pomoc v krizi). Tyto orgány jsou zcela analogické jak svou pravomocí, tak i svým složením Vysoké radě národního hospodářství fašistické Itálie.¹⁴⁸

Nakonec si ještě všimneme diktátorského prvku, jenž byl zaveden v období New Dealu do organizace správy. Téměř všechny protikrizové orgány byly vybudovány na tzv. principu administrátorském, který záležel v tom, že do čela orgánu byl ustaven jediný vedoucí — administrátor, jemuž byla presidentem delegována veškerá pravomoc týkající se činnosti, kterou měl onen orgán provozovat. Administrátoři byli rovněž zmocněni k jmenování úředníků a zřizování podřízených úřadů podle vlastního uvážení. Administrátorským způsobem byla řízena Správa průmyslové obnovy¹⁴⁹, Správa pro úpravu zemědělství¹⁵⁰, Správa veřejných prací¹⁵¹, Správa civilních prací¹⁵², Správa federální pomoci v krizi¹⁵³, a mnohé další méně významné protikrizové orgány. Postavení administrátorů bylo v mnohých případech daleko významnější než postavení vedoucích departmentů. Zejména to bylo u administrátorů výše jmenovaných orgánů, a to nejen z toho důvodu, že president na ně přenášel pravomoc svěřenou mu Kongresem, což se u vedoucích departmentů stávalo velmi zřídka, ale zejména proto, že jejich činnost zahrnovala daleko širší oblast národního hospodářství a veřejného života země, než tomu bylo u jednotlivých departmentů. Tímto způsobem byl v období New Dealu vybudován systém diktátorského řízení státní správy.

Výše provedený nástin fašizačních tendencí by mohl vést k závěru, že zde dochází k rozporu mezi statemi práce, kde je popisován Rooseveltův boj proti nejreakčnějším vrstvám kapitálu, a zde naopak jsou zobrazovány fašizační prvky, které za jeho presidentství vnikly do veřejného života USA, zvláště do organizace státní správy. Tak tomu však není. Nemůže být pochyb o tom, že Roosevelt a někteří jeho stoupenci byli buržoazní demokra-

¹⁴⁸ L e w e r e t t - T e r b o r g h, *New Deal and Government*, New York 1936, pp. 115—121.

¹⁴⁹ Pravomoc administrátora průmyslové obnovy vymezovalo nařízení č. 6.859 takto: "... to promulgate administrative policies, to appoint, employ, discharge, fix the compensation, define the duties, and direct the conduct of the personnel necessary for its administration ... to exercise all powers conferred by other executive orders upon the Administrator for Industrial Recovery."

¹⁵⁰ Totéž vymezení pravomoci administrátora pro úpravu zemědělství upravuje zákon ze 16. 6. 1933 [Agricultural Adjustment Act].

¹⁵¹ Dtto Section 201 Emergency Relief and Construction Act z 6. 7. 1933.

¹⁵² Dtto Executive Order No. 6.101 z 5. 4. 1933.

¹⁵³ Dtto Section 48 Federal Emergency Relief Act (12. 5. 1933).

té, kteří chtěli částečně omezit diktátorské postavení monopolů ve státě.¹⁵⁴ Ovšem prostředky, kterými toho chtěli docílit, působily v ekonomice a státním zřízení USA zcela opačně. Snahy o „státní řízení práce a kapitálu“ za existence kapitalistické základny vedou nutně k srůstu monopolů se státem a ke stále vzrůstající nadvládě monopolistického kapitálu nad celým společenským životem země. Za této situace vznikají stále silnější fašizační tendence, i když některé vedoucí osoby, jež ve státě dočasně vládnou, mají záměry co nejlepší. Přímá nebo pozvolná a zastřená fašizace je politickými a ekonomickými podmínkami imperialismu vyvolaný prostředek, s jehož pomocí se snaží monopolitická buržoazie zamezit stále vzrůstající krizi kapitalismu. V krizovém období třicátých let bylo možné zabránit další monopolizaci a fašizaci pouze vytvořením pevné národní fronty¹⁵⁵, jejíž politický kurs by určovala strana dělnické třídy a která by zahrnovala všechny pokrokové síly USA. Roosevelt příliš spjatý s velkou buržoazií jistě na takovou alternativu ani nepomyslel.

Nakonec, abychom řádně pochopili postavení, snahy a výsledky činnosti Roosevelta a některých jeho spolupracovníků v období Nového úředu, je třeba si znovu připomenout, co říká marxistická věda o úloze osobnosti v dějinách: „Osobnosti mohou mít v důsledku zvláštností své povahy vliv na osud společnosti. Mnohdy je dokonce tento vliv velmi značný, nicméně jak sama možnost podobného vlivu, tak jeho rozsah jsou určovány společenskou organizací, vzájemným poměrem společenských sil. Povaha osobnosti je činitelem společenského vývoje jen tehdy a jen natolik, kde, kdy a na kolik jí to dovolují společenské poměry.“¹⁵⁶ „Vlivné osobnosti díky zvláštnostem svého intelektu a povahy, mohou změnit individuální tvářnost událostí a některé jejich zvláštní následky, nemohou však změnit jejich celkový směr, který je určen jinými silami.“¹⁵⁷

Závěr

Po stránce ekonomické představuje Nový úřed neúspěšný pokus o státem řízené národní hospodářství za existence kapitalistické základny. Politicky znamená toto období další prohloubení třídních rozporů kapitalistické společnosti a aktivizaci dělnického hnutí. V poměru nejvyšších orgánů státní moci nastává neústavní zvrat záležející v neadekvátním vzrůstu moci exekutivy, která si podřizuje ostatní složky státní moci. Dochází k tomu jednak

¹⁵⁴ Foster W. Z., *Nástin politických dějin amerického kontinentu*, Praha 1953, str. 424—426.

¹⁵⁵ Foster W. Z., *Dějiny Komunistické strany USA*, Praha 1954, str. 394.

¹⁵⁶ Plechanov, *O úloze osobnosti v dějinách*, Praha 1954, str. 26.

¹⁵⁷ Tamtéž, str. 32.

posilováním existujících výkonných orgánů, jednak zřizováním nových výkonných orgánů v nebývalém rozsahu, zákonodárnou iniciativou presidenta, delegovaným zákonodárstvím, omezováním pravomoci a příslušnosti soudů, jakož i podřízením Nejvyššího soudu a celé soudní soustavy presidentovi. K uskutečňování těchto změn je používáno zejména také nepřipustně širokého výkladu méně jasných ustanovení ústavy. Pokud jde o státní strukturu USA, je v tomto období dovršen proces centralizace a unitarizace. Tento proces byl uskutečňován jednak cestou nepřímou — ovlivňováním státních vlád vládou federální, ať již politickým nátlakem, nebo prostřednictvím finančních přidělů — jednak cestou přímou — vytvářením nových federálních orgánů zasahujících do pravomoci států — a dále též sdružováním států v hospodářské a politické oblasti pod federální kontrolou. Tyto rozsáhlé hospodářské a politické změny jsou příčinou vzniku některých fašizačních tendencí, které se ruku v ruce s rozmachem monopolizace a se srůstem monopolů s exekutivou projevují v nové koncepci státem řízené ekonomiky, ve státní regulaci odborových organizací a pracovního procesu, ve zřizování zvláštních orgánů pro řešení pracovních a výrobních sporů a v zavedení diktátorského principu do státní správy. V jejich rozboru nacházíme četné shodné znaky s fašistickým zákonodárstvím italským, které sloužilo americkému zákonodárci za vzor.

SEZNAM LITERATURY

I. Marxistická literatura

- Baglaj M. V., *Zakonodatělstvo SŠA v borbě s zabastovočnym dvuženijem*, Moskva 1960.
 Belson J. M., *O někotorych napravlenijach v sovremennoj buržoaznoj gosudarstvenno pravovoj nauke Anglii i SŠA*, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1960, str. 106.
 Čepřakov, *Americké monopoly*, Praha 1952.
 Čerňak, *Gosudarstvennyj stroj a političeskije partii SŠA*, Moskva 1957.
 Dimitrov J., *Výbor z projevů a článků*, Praha 1950.
 Dalin S. A., *Vojenno-gosudarstvennyj monopolističeskij kapitalizm v SŠA*, Moskva 1961.
 Fierlinger Z., *O krizi soudobého kapitalismu*, Praha 1961.
 Foster W. Z., *Dějiny Komunistické strany USA*, Praha 1954.
 — *Nástin politických dějin amerického kontinentu*, Praha 1953.
 Gromakov B. S., *Očerki po istorii antidemokratičeskogo zakonodatělstvo SŠA*, Moskva 1958.
 Gucenko K. F., *Suděbnaja sistěma SŠA i jejo klassovaja suščnosť*, Moskva 1961.
 Ivanov S. A., *Antirabočaja reforma trudovogo zakonodatělstva SŠA*, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Moskva 1960, no. 7, str. 110.
 Lenin V. I., *Imperialismus jako nejvyšší stadij kapitalismu*, Praha 1949.
 Lif S. B., *Postavení proletariátu v USA*, Praha 1950.
 Němeček E., *Spojené státy americké*, Praha 1956.
 Perlo V., *Americký imperialismus*, Praha 1954.
 Plechanov G. V., *O úloze osobnosti v dějinách*, Praha 1954.
 Siskind G., J. M. *Keynes a současné rozpory americké ekonomiky*, Praha 1961.
 Slobodskoj, *Der italienische Faschismus*, Berlin 1948.
 Somín N. I., *Spojené státy americké v letech 1918—1939*, Praha 1952.

- Stěgár S. A., *Stručný nástin dějin USA v letech 1918—1950*, Praha 1951.
 • Wheeler G. S., *Vývoj a problémy zemědělství v USA*, Praha 1958.
 Zivs S. L., *Razvitie formy prava v sovremennych imperialističeskich gosudarstvach*, Moskva 1960.

II. Buržoazní literatura

- A report of administration of the Agricultural Adjustment Act, May 1933 to February 1934*, New York 1934.
Annual report of the Secretary of Commerce, Washington 1933.
 Appleby, *Big Democracy*, New York, 1945.
 Bennet H., *Soil Conservation*, New York 1939.
 Benson G., *The New Centralization*, New York 1932.
 Bottai G., *Fašismus a kapitalismus*, Praha 1941.
 Bryce J., *The American Commonwealth*, New York 1915.
 Carr R., *Democracy and the Supreme Court*, Norman 1936.
 Chamberlain J., *Legislative Processes: National and State*, New York 1936.
 Chase Stuart, *Government in Bussines*, New York 1935.
 Chitwood-Owsley-Nixon, *The United States, From Colony to World Power*, New York 1957.
 Clark P., *The Rise of a New Federalism*, New York 1938.
 Commager H. S., *Documents of American History*, New York 1949.
 Commager H. S., *The American Mind*, New Haven 1950.
 Corvin E., *Court over Constitution; a Study of Judicial Review as an Instrument of Popular Government*, Princeton 1938.
 Corvin E., *The President's Office and Powers*, New York 1957.
 Cummings, Homer-McFarland, *Federal Justice*, New York 1937.
 Cushman Robert, *The Independent Regulatory Comissions*, New York 1942.
 Čechrák C., *O hospodářské obnově ve Spojených státech amerických*, Praha 1936.
 Dean A., *The Supreme Court and the National Will*, New York 1937.
 Dewey J., *Freedom and Culture*, New York 1936.
 Doyle, *Independent Commissions in the Federal Government*, Chapel Hill 1939.
 Ebenstein, *Fascist Italy*, New York 1939.
 Fasfeld D., *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origin of the New Deal*, New York 1956.
 Fenn Percy, *The Development of Constitution*, New York 1948.
 FERA: *Federal Emergency Relief Program*, New York 1935.
 Fergusson-MachHenry, *The American Federal Government*, New York 1935.
 Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, New York 1935.
 Finletter T., *Can Representative Government Do The Job?* New York 1945.
 Fordham J. D., *The State Legislation Institution*, Philadelphia 1959.
 Galloway G., *The Reorganisation of Congress*, Washington 1945.
 Gerner J., *Political Science of Government*, New York 1935.
 Glenn-Garrard-Schiller, *The Army and the Law*, New York 1943.
 Harris J., *Election Administration in the United States*, Washington 1933.
 Heller R., *Strengthening the Congress*, Washington 1945.
 Hofstadter R., *The Age of Reform from Bryan to FDR*, New York 1955.
 Holmes O. W., *Collected Legal Papers*, New York 1921.
 — *Common Law*, Boston 1882.
 — *House Document 365, 73d, Congress, 2d Session (1934)*.
 — *House Document 365, 73d, Congress, 2d Session (1934)*.
Interim Report of the Central Statistical Board for the Period July 1927—1933 — February 12, 1934.

- Johnson Emory, *Transportation, Economic Principles and Practices*, New York 1940.
- Kirsh B. S. - Shapiro H. R., *National Industrial Recovery Act*, New York 1933.
- Larkin John, *The President's Control over the Tariff*, Harvard 1936.
- Jones H. W., *Bill Drafting Services in Congress and the State Legislatures*, Harvard Law Review, volume 65, No. 3, January 1952.
- Laski H., *The American Presidency*, New York 1940.
- Lasswell H. D., *National Security and Individual Freedom*, New York 1950.
- Learned H., *The President's Cabinet*, New York 1933.
- Leong, Silver: *An Analysis of Factors Affecting Its Price*, Washington 1934.
- Letter to the President on Foreign Trade from George N. Peek, special Adviser to the President on Foreign Trade*, New York 1936.
- Lewerett-Terborgh, *New Deal and Government*, Washington 1939.
- Lewis-Schmeckebier, *Reorganisation of the National Government*, Washington 1939.
- Luce Robert, *Legislative Problems*, Boston 1935.
- Lyon-Homan-Terborgh-Lorwin-Dearing-Marshall, *The National Recovery Administration*, Washington 1935.
- MacClure-Wallace, *International Executive Agreements*, New York 1941.
- Mason A. T., Beane W. M. J.: *American Constitutional Law*, New Jersey 1960.
- Matoušek J., *Spojené státy americké*, Praha 1948.
- Mayer J., *Korporační řád a hospodářství fašistické Itálie*, Praha 1934.
- Mordecai-Bean, *Economic Basis for the Agricultural Adjustment Act*, New York 1934.
- Newins A., *America in World Affairs*, New York 1941.
- Nourse F., *Marketing Agreement under the AAA*, Washington 1935.
- Perkins-Dexter, *The Age of Franklin Roosevelt, 1932—1945*, Chicago 1957.
- Peers F., *Administrative Organisations*, New York 1938.
- Prezzolini G., *Fascism*, London 1928.
- Pritchett Herman, *The Tennessee Valley Authority, A Study in Public Administration*, Chapel Hill, 1943.
- Newins A., *America in World Affairs*, New York 1941.
- Rauch Basil, *Roosevelt Franklin D.*, New York 1957.
- Roosevelt F. D., *On Our Way*, London 1934.
- *Looking forward*, London 1933.
- *E Memorial*, Ed. by Donald Porter Geddes, New York 1945.
- *The Public Papers and Addresses of F. D. Roosevelt*, New York 1938.
- Rauch Basil, *The History of the New Deal 1933—38*, New York 1944.
- Rozwenc Edwin C., *The New Deal: Revolution or Evolution*, New York 1949.
- Sherman-Johnson, *Wheat under the AAA*, Washington 1935.
- Schlesinger A., *The Age of Jackson*, New York 1945.
- Schmeckebier, *The New Federal Organisation*, Washington 1934.
- Stolberg B., *The Economic Consequences of the New Deal*, London 1935.
- The New Deal in Action, Periodical Federal Government*, Publications I/2, New York 1935.
- Thompson W., *Federal Centralization*, New York 1923.
- Vollweiler H., *Der Staats- und Wirtschaftsbaue im faschistischen Italien*, Würzburg 1938.
- Willoughby V. E., *Principles of Legislative Organisation and Administration*, Washington 1934.
- *Principles of Public Administration*, Washington 1927.
- Witte E. E. *The Government in Labor Disputes*, New York 1946.
- Yang, *The American Contemporary Government*, New York 1942.
- Zlatý Jan, *Italský fašismus*, Praha 1933.

Constitutional Developments in the USA in Connection with F. D. Roosevelt's New Deal

(Summary)

Since the twenties of this century the United States have become the strongest world power. Economic contradictions characteristic for capitalist society reached their maximum in the period following the economic crisis of 1929 when important changes in the powers of the highest federal institutions took place owing to the operation of economic factors. The bourgeois democratic Constitution of the United States then ceased to answer the purpose even of arranging the mutual relations of the highest state institutions and was in all possible ways evaded and broken by the ruling class.

The economic crisis of 1929 was the deepest depression ever experienced by the United States. The large anti-depression programme worked out by Roosevelt and his experts was called New Deal, and can be characterized as a series of state interferences in all spheres of American national economy. It aimed at recovering and preserving the capitalist system, having nothing in common with planned direction of national economy. Its whole conception consisted only in efforts to remove the darkest symptoms of economic depression by means of certain reforms. New Deal thus only continues in the tradition of American reformism in a more developed way.

Although the highest institutions representing American state power were keeping at the time of New Deal formally the same position as in the preceding period, New Deal measures caused very essential changes in their mutual relations.

Following the process of strengthening the American state power since the United States have entered the monopolist stage of capitalist system, we realize that up to the thirties American state power grew almost parallelly in all its sections. It was only New Deal that brought a rapid strengthening of the executive power, its centralization and concentration, and thus a perpetually increasing hegemony of the executive power over the other branches of the American state power. This was brought about by an unusually rapid growth of the President's powers. This was carried out notably by

1. widening the powers of the existing Departments, like the Agricultural Adjustment Administration,
2. establishing new administrative bodies outside these Departments, subordinated to the President, e. g. the National Recovery Administration,
3. forming other Independent Establishment Agencies, completely subordinated to the President, as well as by
4. endeavouring to establish in a legal way the hegemony of the executive power over the Congress. In 1936 the President appointed the Committee on Administrative Management and submitted to the Congress a bill enacting the legislative powers of the executive. The bill was approved by the Senate, but rejected in the House of Representatives. Roosevelt succeeded in carrying his bill in its full extent in 1939 (Reorganisation Act). Roosevelt made abundant use of delegated legislation, which means the shift of the legislative power from Congress to the President. In fact, under the New Deal the President's powers to issue Orders overshadowed the legislative powers of the Congress.

Further analysis pays attention to the strengthening of the President's powers at the expense of the judiciary. Executive bodies obtaining jurisdiction, especially in matters of labour legislation, were set up. These problems were thus partly taken out from the jurisdiction of both the general federal and the state judicial system. The range of power of these bodies was freely regulated by the President's orders. The most important were the National Compliance Board and the National Labor Relations Board.

During the period concerned, the President dominated to a great extent the whole judicial system with the Supreme Court at its head by juridical and political means as well as by power pressure.

As far as the state structure of the United States is concerned, the centralization and unitarization of the country was almost entirely accomplished in the period of New Deal. We can distinguish three ways of expanding the powers of the Federal Government at the expense of the states: 1. indirect expansion, i. e. exerting influence on state governments by various methods, especially political pressure or financial allotments; 2. direct expansion based on the inadmissible interpretation of Art. I, § 8 of the Constitution; 3. associating the states in the economic field directed by the federal institutions. The most important of these institutions was the Tennessee Valley Authority established under the Act (of the same name) of May 18th, 1933 an omnipotent institution that ruled both economic and political life of the given area.

From Roosevelt's centralising efforts resulted also the establishment of the Council of State Governments in 1935. This body became especially later an important instrument of federal state power in governing the states. Large economic and political changes led also to the rise of certain fascist tendencies appearing simultaneously with the increasing monopolization and the fusion of monopolies with the executive power in the conception of a state-controlled economy, in the state regulation of Trade Union Movement and labour process, in establishing special arbitration bodies for matters of labour and production, and in introducing the principle of dictatorship into state administration. Analysing them we can find numeral symptoms similar to the Italian fascist legislation that in fact served as a model for the American legislator, e. g. the Industrial Reconstruction Act, was worked out in the US Chamber of Commerce following the model of the Italian Carta del Lavoro of 1927 and the Italian Wheat Plan served as a model for the establishment of the Agricultural Adjustment Administration.

As to the method of performing state control of industrial production, we can find the identity in the codes of fair competition with the contract of corporations and syndicates about co-ordination of production concerning both contents and the way of concluding agreements, supervision and penal responsibility. Also the clauses concerning Trade Unions are identical with those of the Carta del Lavoro, cf. especially Article 3 of the Carta del Lavoro and Article 6 a of NIRA. They both deal with subordination of the organisations of employers and employees to the executive power, obviously in order to create the impression as if government control related to capital in the same extent as to the working class.

One of the main features of the fascist state is the great strengthening of executive power, which finds its legal form in an advancement of delegated legislation.

Comparing the American and Italian delegated legislations we can state that the only difference between them consists in the fact that in Italy the delegation of legislative power was provided quite openly and generally, while in the USA it appeared in a more hidden form, i. e. by special acts authorizing the President to issue executive orders affecting only a certain part of the public life. If we examine the whole authorizing legislation in the period in question, we can observe that their result was identical with that of the general authorizing acts of fascist Italy, i. e. absolute rule of the executive power over the whole social life.

In the economic field New Deal represents an unsuccessful attempt at a state-controlled national economy while preserving its capitalist basis. In political terms it means a further deepening of class contradictions within capitalist society and an advance in the activities of the working class movement.

There can be no doubt that Roosevelt and some of his adherents were bourgeois democrats who genuinely wanted to restrain the dictatorship of monopolies in the state. The means by which they tried to achieve this, however, acted in the economy and in the political system of the USA in quite opposite direction. The attempts at state control of labour and capital, while the capitalist basis remained untouched, led necessarily to the fusion of the monopolies with the state power and to an ever-increasing domination of the monopolist capital over the whole social life of the country. In this situation there arose still stronger tendencies leading to fascism, despite the best possible intentions of some of the ruling personalities.