

DR. J. KREJČÍ:

NEJVYŠŠÍ SOUD SPOJENÝCH STÁTŮ PROTI ZMOCŇOVACÍM ZÁKONŮM.

Otázka, může-li zákonodárny sbor bez výslovného zmocnění daného samou ústavou pověřovati orgány moci výkonné kompetencí vydávati nařízení i tam, kde by jinak bylo třeba zákona, je tak stará jako sám konstitucionalismus. Je praktická v převážné většině států, které mají psanou ústavu, nezměnitelnou obyčejným zákonodárstvím, poněvadž ústavy pravidelně otázku tu výslovně neřeší.

Teprve některé novější ústavy výslovně připouštějí, aby obyčejný zákon zmocnil moc výkonnou vydávati nařízení na místě zákona. Je to na př. ústava španělská z r. 1931 (čl. 61.), novela k ústavě polské z r. 1926 (čl. 44.) a polská ústava z r. 1935 v čl. 55. Avšak i tyto ústavy kladou zákonnému zmocňování určitou mez. Tak stanoví ústava španělská, že zmocnění nesmějí býti všeobecná a že nelze udělití zmocnění k zvětšení výdajů. Polská ústava vylučuje jen svou vlastní změnu nařízením vydaným na základě zmocňovacího zákona.

V teorii se zpravidla označuje zákonné zmocňování k vydávání nařízení jako *d e l e g a c e z á k o n o d á r n é m o c i*. Nepovažuje se však každé zmocnění k vydání nařízení za delegaci zákonodárny moci. Podle některých mínění je třeba význačnějšího přesunu pravotvorné moci legislativou na exekutivu, aby bylo možno mluvit o takové delegaci.¹

V teorii, která se zabývá otázkou, je-li ústavně přípustné, aby obyčejný zákon delegoval moci výkonné pravotvornou působnost, v předpokladu, že ústava sama delegaci ani výslovně nepřipouští ani nevylučuje, rovněž není jednotného mínění. Jsou různé názory jak o otázce zásadní přípustnosti delegace, tak o otázce mezi přípustné delegace, jestliže se již zásadní přípustnost uzná.

I u nás vznikla velká literatura o delegaci. Její velká část tvrdí, že zákonná delegace k vydávání nařízení, kde by jinak bylo třeba zákona, jest zjevně protiústavním. Pro své stanovisko může uvést, že naše ústava neponechává nerozřešenu otázku, je-li taková delegace přípustná, ježto v § 55 výslovně stanoví, že „nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích“, kdežto neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, vyhrazuje společnému aktu vlády, stálého výboru národního shromáždění a presidenta republiky, a to ještě za předpokladu, že nár. shromáždění není z určitých důvodů s to potřebné zákonné opatření učiniti. Podle této teorie je tedy otázka přípustnosti zákona, který by zmocňoval vládu k vydávání nařízení, kde by jinak bylo třeba zákona, rozřešena pozitivním předpisem naší ústavy ve smyslu negativním.

Některé ústavy nemají však ustanovení, které by podobným způsobem jako naše ústava jasně vyznačovalo hranici mezi působností zákona a nařízením.

Tak ústava Spojených států vůbec nemluví o nařízením. Je pochopitelné, že se praxe nemohla zcela obejít bez nařízením. Proto bylo třeba řešiti otázku, připouští-li ústava Spojených států aspoň implicate nařízením a v jaké míře. Uznalo se, že kongres může sice obyčejným zákonem zmocnití výkonnou moc k vydání nařízením, ale že to mohou býti jen

¹ O delegačních teoriích jakož i jiných teoriích analysujících t. zv. zmocňovací zákony viz Krejčí, Delegace zákonodárny moci v moderní demokracii, r. 1924.

nařízení prováděcí, nikoliv však nařízení, která by zastupovala zákony. Taková delegace byla by protiústavní. Toto řešení znamená přibližně uznání nařizovací moci asi v takovém rozsahu, jak ji připouští naše ústava v § 55.

V evropských zemích byla to většinou teorie, která se zabývala a zabývá poměrem zákona k nařízení a stanovila v tom směru také určité zásady.² Ve Spojených státech řešila však poměr ten nejvýznačnější měrou judikatura. A to proto, že americkým soudům přísluší právo zkoumati ústavnost zákonů a že americké soudy toto své právo již přes 130 let účinně uplatňují. Je pochopitelné, že soudy, zkoumajíce ústavnost zákonů, zabývají se také často otázkou, není-li určité zákonné zmocnění k vydání nařízení protiústavní.

V evropských zemích není soudcovské zkoumání zákonů v praxi tak uplatněno jako ve Spoj. státech, i když je snad ústavou výslovně zavedeno. Proto se jen zcela výjimečně zabývají evropské soudy otázkou delegace zákonodárné moci. Učinil tak na př. náš ústavní soud nálezem ze 7. listopadu 1922 a rakouský ústavní soud nálezem ze 17. března 1923. Oba soudy prohlásily za protiústavní zákonná zmocnění k vydání nařízení, která by překročovala rámce prováděcích nařízení, t. j. nařízení blíže provádějících materiální ustanovení zákonná (zásady obsažené v zákoně). Rakouský ústavní soud nezabýval se však v daném případě ústavností konkrétního zákona, nýbrž platností konkrétního nařízení, a náš ústavní soud vyslovil svůj názor o protiústavnosti delegace zákonodárné moci jen v důvodech svého nálezu, jímž rozhodoval o ústavnosti opatření Stálého výboru č. 450/20. Není však v evropských zemích soudních nálezů, které by prohlásily přímo určité zákony za protiústavní proto, že delegují zákonodárnou moc výkonným orgánům. Třeba konstatovati, že v Rakousku se zákonodárce za platnosti ústavy z r. 1920 celkem řídil zásadou, kterou pod vlivem *Kelsen* o vým vyslovil ústavní soud. Zmocnění vlády vydávati nařízení měnící zákony byla totiž v Rakousku udílěna kvalifikovanými, ústavními zákony, nikoli zákony obyčejnými. Naproti tomu šla v republice Československé zákonodárná praxe již od počátku jinou cestou než kterou vytýčil ústavní soud, ježto i ta nejširší zmocnění byla a jsou udílěna vždy jen obyčejnými zákony a nikdy zákony ústavními, které jediné mohou stanoviti úchytku od ústavního uspořádání poměru zákona k nařízení.

Jinak je tomu ve Spojených státech. Autorita soudů, zvláště nejvyšších, je tam nepochybně větší než autorita soudů evropských, nevyjímajíc soudy ústavní, pokud jsou takové zřízeny. Nejvyšší soudy jednotlivých států severoamerické unie také často prohlásily za protiústavní určité zákony, které delegovaly neústavně zákonodárnou moc výkonným orgánům. V tomto časopise (roč. IV., č. 10) byl uveřejněn článek dra *Reichmana* „K otázce delegace zákonodárné moci ve státě Illinois“, z něhož je patrné, jak přísné stanovisko zastává nejv. soud státu Illinois v otázce přenášení zákonodárné moci. Jde tu ovšem o výklad ústavy státu Illinois, nikoli ústavy Unie.

Nejvyšší soud Spojených států ve Washingtoně zabýval se, vykládaje ústavu Spojených států, často otázkou delegace zákonodárné moci. Jeho zásadní rozhodnutí je z 29. února 1892. Je to případ *Field v. Clark*. V tomto nálezu vyslovil nejv. soud zásadu, že zákonodárná moc je nedelegovatelná. Zásada tato je, jak praví soud, „uznána jako životní princip celistvosti a udržení vládní soustavy vytvořené ústavou“.

² Proti delegaci zákonodárné moci s hlediska práva francouzského uvádí argumenty ryze právnické v poslední době francouzský profesor *Waline* (*Revue du droit public*, r. 1934, str. 521 n.).

Ale zákon kongresu z 1. října 1890, který dal podnět k nálezům svým zmocněním uděleným presidentovi, nebyl soudem uznán za protiústavní, poněvadž podle názoru soudu nemá udělené zmocnění charakter protiústavní delegace zákonodárné moci. Názor soudu nebyl však jednomyslný. Předseda a jeden člen soudu dokazovali odchylným votem neústavnost zákona.³

Nejvyšší soud Spojených států měl v četných pozdějších nálezech často příležitost opětovně prohlásiti, že zákonodárnou moc nelze delegovati, a pokusil se znovu o vymezení poměru mezi zákonem a nařízením, avšak nikdy neprohlásil zákon, jehož protiústavnost byla před soudem namítána, za protiústavní a neplatný pro porušení zásady o nepřenositelnosti zákonodárné moci. Nejvyšší soud naopak vždy uznal, že v daném případě je zákon v mezích ústavy. Fakt, že nejv. soud nikdy neprohlásil zákon, kterým byla nařizovací moc povolána k činnosti, za protiústavní, sváděl pochopitelně kongres k tomu, aby v přenášení normotvorné působnosti na výkonnou moc, zejména na presidenta Spoj. států, překročoval obvyklou míru zákonných zmocnění, uznaných nejv. soudem za ústavní. Bylo by však omylem se domnívati, že šlo snad o zmocnění, která by se rozsahem přibližovala našim zmocňovacím zákonům, zejména zákonu č. 109/34. Šlo většinou o zmocnění poměrně úzká, která však přece jen šla nad rámec pouhých prováděcích nařízení. Leč zdálo se, že postupné rozšiřování nařizovací moci zákony kongresu není zastaveno.

Tento vývoj zdá se však býti zastaven nálezem nejvyššího soudu ze 7. ledna 1935 ve věcech *Panama Refining Co. v. Ryan a Amazon Petroleum Corporation v. Ryan*. Šlo o přezkoumání ústavnosti zákona kongresu tak. zv. *National Industrial Recovery Act*, jehož jednotlivými ustanoveními byla dána presidentu Spoj. států řada kompetencí. Nález má přímo historický význam v ústavních dějinách Spoj. států. Jím po prvé prohlásil nejv. soud zákon usnesený kongresem za protiústavní a tím neplatný z toho důvodu, že zákon deleguje presidentu Spoj. států zákonodárnou moc. Nejv. soud po prvé prakticky uplatňuje zásadu, kterou dosud jen teoreticky proklamoval.⁴ Lze očekávati, že nejv. soud na stanovisku vysloveném v nálezě ze 7. ledna setrvá i v jiných obdobných případech, poněvadž stanovisko to bylo přijato osmi hlasy proti jednomu. Mínění soudu formuloval sám předseda nejv. soudu *Hughes*. Nález nejv. soudu má, hledíc k mimořádné autoritě soudu, zásadní význam pro další ústavní vývoj Spoj. států. Má však význam také pro ostatní demokratické státy, při nejmenším potud, že jde o příklad daný největší demokracií světa. Třeba si nad to uvědomiti, že zákonné zmocnění, které bylo nejv. soudem prohlášeno za neplatné, nemůže se rozsahem vůbec srovnávati s našimi zmocňovacími zákony. Zmocnění udělené presidentu Spoj. států je úzce vymezené, opravňujíc presidenta toliko, aby zakázal v mezistátním a zahraničním obchodě dopravu nafty, těžené nad množství povolené jednotlivými státy. Z toho lze bezpečně dedukovati, že by se ve Spoj.

³ Nález i odchylné mínění dvou soudců uveřejnil v českém překladě Krejčí v cit. díle, str. 94 n; tamtéž je uvedena i pozdější judikatura nejv. soudu až do r. 1924.

⁴ Je zajímavé, že znalec americké judikatury *Roger Pinto* vyslovil krátce před nálezem nejv. soudu názor, že *National Industrial Recovery Act* sotva bude pro neústavní delegaci prohlášen neplatným. Pro svůj názor se mohl dovolati výroku jiného amerického soudu, že je „nesnadno, ba nemožno nalézt rozhodnutí, která by prohlásila za neplatné zákony kongresu na základě principu, že kongres nemůže delegovati zákonodárnou moc jiným orgánům, ačkoliv princip ten byl často vysloven“ (*Pinto, La loi national de rétablissement industriel aux Etats-Unis, Revue du droit public, r. 1934, str. 618*).

státech nenašel soudce, který by uznal za ústavní zákony udělující zmocnění v rozsahu obvyklém u nás.

Pro zásadní význam nálezu jednoho z nejdůležitějších tribunálů pro demokratická zřízení uvádíme nálezu, pokud se týče delegace, v plném znění. Jeho překlad pořídil dr. O. Dvouletý.

Nález nejv. soudů ve sporech Panama Refining Co. v. Ryan a Amazon Petroleum Corporation v. Ryan ze 7. ledna 1935.

Právní věty nálezu v oboru ústavního práva:

1. Paragraf zákona o národním průmyslovém ozdravení, zmocňující presidenta, aby zakázal v obchodě mezistátním a zahraničním dopravu nafty, která je těžena nad množství, povolené jednotlivými státy, je protiústavní delegací zákonodárné moci. Tomu je tak i přes to, že úvodní paragraf k zákonu prohlašuje existenci stavu nalahavé potřeby a stanoví rovněž, že legislativní politika kongresu směřuje k odstranění nekalé soutěže a k ochraně přírodního bohatství.

2. Ústavní listina zapovídá kongresu, aby se vzdal svých podstatných zákonodárných funkcí, nebo aby je převedl na někoho jiného; neodpírá však kongresu pružných a účinných prostředků k provádění zákonodárné funkce tím způsobem, že kongres určí základní pravidla veřejného zájmu a stanoví vodítko pro volné uvážení, že však ponechává jiným prostředníkům vypracování podřadných pravidel v rámci předepsaných hranic, jakož i určení skutečností, na něž má být aplikován požadavek legislativní politiky, tak jak tato byla vyjádřena legislativou.

3. Nařízení, vydaná výkonnými úředníky na základě moci udělené kongresem k provádění zákonů v oboru jejich působnosti, jsou závaznými normami lidského jednání; jsou však platná jen jako odvozené normy a jen potud, pokud nevybočují z rámce politiky zákonodárné, kterou legislativa dostatečně určila.

7. Nařízení výkonné moci, vydané na základě zmocnění uděleného zákonem o národním průmyslovém ozdravení, jež zakazuje dopravu nafty, přesahující povolené množství, v mezistátním a zahraničním obchodě, a postrádá údajů o zjištění skutečností odůvodňujících presidentovo jednání, je neplatné, a to proto, že president by byl vlastně pověřen neomezenou zákonodárnou mocí, bylo-li by mu dovoleno jednati tak, že by nemusil prokazovati vyhovění předpokladům, stanoveným v zákoně.

Skutková podstata:

Dne 11. července 1933 zakázal president nařízením výkonné moci č. 6199: „dopravu nafty a jejich produktů v obchodu mezi jednotlivými státy unie a v obchodu zahraničním, ať již těžené ze zříděl nebo čerpané z uskladňovacích nádrží, v množství přesahujícím kvotu stanovenou pro dobývání nebo odebírání ze skladů zákony jednotlivých států, nařízenými vydanými na základě těchto zákonů, nebo kvotu určenou sborem, komisí, úředníkem nebo zmocněncem dotyčného státu, k tomu účelu řádně ustanoveným“.

Žaloba je založena na paragrafu 9. c. oddílu 1. zákona o národním průmyslovém ozdravení (National Industrial Recovery Act) ze dne 16. června 1933. Tento paragraf stanoví:

„Par. 9. . . .

c) President se zmocňuje, aby zakázal v mezistátním a zahraničním obchodě dopravu nafty a jejich produktů, těžené nebo odebírané ze skladů, v množství přesahujícím kvotu stanovenou pro těžení nebo odebírání nafty ze skladů zákony jednotlivých států, platnými nařízenými, nebo předpisy vydanými na základě těchto zákonů a nařízení buď sborem, komisí, úředníkem nebo řádně ustanoveným zmocněncem státu. Překročení zákazu vydaného presidentem na základě tohoto odstavce trestá se pokutou do 1000 \$, nebo vězením do šesti měsíců, nebo oběma.“

Dne 14. července 1933 president zmocnil nařízením výkonné moci č. 6204 ministra vnitra, aby vykonával veškeru moc příslušící presidentovi „se zřetelem k provádění paragrafu 9. c. řečeného zákona a zmíněného nařízení výkonné moci“ z 11. července 1933, „včetně plné moci týkající se ustanovení nebo jmenování zástupců, utvoření sborů nebo komisí, povolání orgánů podle vlastního uvážení, jakož i vydání pravidel a předpisů, které uzná za nutné“. Toto nařízení výkonné moci bylo vydáno na základě paragrafu 10. a. zákona o národním průmyslovém ozdravení, který zmocňoval presidenta „vydati předpisy a pravidla nutná k provedení úmyslu“, titulu 1. zákona o národním průmyslovém ozdravení a který rovněž stanovil, že „překročení těchto pravidel a předpisů se trestá pokutou do 500 \$, nebo vězením do šesti měsíců, nebo oběma“.

Dne 15. července 1933 vydal ministr vnitra prováděcí nařízení k nařízením presidentovým z 11. a 14. července 1933. Toto prováděcí nařízení ukládalo určité povinnosti producentům nafty, majitelům nádrží a skladišť naftových a majitelům petrolejových rafinerií, zejména, aby předkládali své obchodní knihy k nahlédnutí zástupcům ministerstva vnitra a aby zasílali měsíční výkazy, obsahující veškeré informace o množství těžené nafty, o množství nafty odčerpávané z uskladňovacích nádrží a o všech zásilkách, nákupech, prodeích jakož i zásobách nafty a jejích produktů. Prováděcí nařízení rovněž stanovilo, že k výkazům musí být přiloženo místopřísežné prohlášení, potvrzující, že veškerá nafta, se kterou bylo obchodováno, je částí množství, jehož těžení nebo odčerpání bylo jednotlivými státy povoleno, a že nebylo obchodováno naftou (nebo jejími produkty), jejíž dobývání nebo odčerpání by přesahovalo množství takto povolené.

Dne 19. srpna bylo vydáno nařízení výkonné moci č. 6256, prohlašující, že na základě zmocnění obsaženého v oddílu I. zákona pro národní průmyslové ozdravení president schválil „Pravidla o slušné soutěži v petrolejářském průmyslu“ (Code of Fair Competition for the Petroleum Industry). Dalším nařízením výkonné moci z 28. srpna 1933 president pověřil ministra vnitra dohledem nad dodržováním těchto pravidel a určil ministerstvo vnitra jako federální orgán, který ve jménu vlády bude vykonávat veškeru moc, svěřenou jí tímto zákonem a pravidly.

Paragraf 3. f. oddílu 1. zákona o národním průmyslovém ozdravení stanoví: byla-li presidentem schválena nebo vydána pravidla o slušné soutěži „je jejich překročení nebo porušení v jednáních týkajících se mezistátního nebo zahraničního obchodu přestupkem, na který se stanoví pokuta do 500 \$ za každé překročení pravidel, při čemž každý další den, v němž porušení pravidel trvá, se považuje za nový přestupek“.

„Pravidla pro petrolejáře“ předpisují, že těžba nafty, tedy nabídka, nesmí přesahovati poptávku a spotřebu nafty a jejích produktů. Celková potřebná výše těžby má pak být čas od času stanovena federálním ministerstvem vnitra a celková těžba má být rozdělena na jednotlivé státy podle průměrných kvot. Těžební kvoty připadající na jednotlivé státy unie se pak rozvrhnou na jednotlivá petrolejová pole a na jednotlivé producenty.

V souvislosti s rozdělením kvot na jednotlivé majitele je pak v pravidlech stanoveno: „Jakmile bude provedeno rozdělení těžby nafty uvnitř jednotlivých států podle kvot připadajících na jednotlivé producenty, bude těžení nafty, které by překročovalo příkázanou těžební kvotu, považováno za nekalou soutěž a za přestoupení těchto pravidel.“

V tomto případě jde o dvě žaloby podané v říjnu 1933:

Žaloba číslo 135 je vznesena společností Panama Refining Company, majitelem to naftové rafinerie v Texasu, a jejím spolužalobcem, který jest těžařem nafty a nájemcem zříděl přírodního svítiplynu. Žalobci požádali soud první stolice o vydání soudního zákazu proti žalovaným, kteří jsou federálními úředníky, aby přestali provádět „Pravidla o slušné soutěži v průmyslu petrolejářském“, vydaná na základě par. 9. c. zákona o národním průmyslovém ozdravení, a to proto, že par. 9. c. zmíněného zákona je protiústavní a neplatný. Svůj útok na platnost zákona odůvodňují žalobci tím, že par. 9. c. znamená jednak protiústavní delegaci zákonodárné moci presidentovi a jednak překročení pravomoci federálního kongresu se zřetelem na ústavní doložku o svobodě mezistátního obchodu. Žalobci si též stěžují, že pokus žalovaných federálních úředníků vkročiti na jejich majetky a měřiti jejich zásoby nafty odporuje ústavním výsadám o ochraně majetku proti prohlídkám a o řádné právní ochraně, vysloveným v doplňcích 4. a 5. k ústavní listině.

Žaloba č. 260 byla podána společností Amazon Petroleum Corporation a spolužalobci, z nichž všichni vlastní naftová pole na různých místech státu Texas. Žalovaní jsou železniční rada státu Texas, její členové a někteří státní úředníci, jakož i federální úředníci, kteří počali provádět zákon a pravidla, zmíněné shora. Žalobci žádají soud první stolice, aby vydal soudní zákaz proti žalovaným a zastavil provádění předpisů, které jsou protiústavní a neplatné. Žalobci namítají, že zákony a nařízení státu Texas, omezující těžbu nafty, porušují ustanovení spolkové ústavy o rovné ochraně zákonů, obsažené v doplňku 14. k ústavní listině. Pokud pak se týká předpisů federálních, žaloba nejen uvádí námítky o protiústavnosti paragrafu 9. c. zákona o národním průmyslovém ozdravení a o protiústavnosti nařízení vydaných spolkovým ministrem vnitra, nýbrž tvrdí, že některá ustanovení „Pravidel o slušné soutěži v průmyslu petrolejářském“ jsou rovněž neplatná.

Spolkový soud první stolice rozhodl pro žalobce a v obou žalobách vydal proti žalovaným federálním orgánům soudní zákaz, zapovídající další provádění řečeného zákona a „pravidel“.

Odvolací soud zrušil rozhodnutí soudu první stolice a nařídil zrušení vydaných soudních zákazů.

Ryan v. Amazon Petroleum Corporation, 71. Fed. (2d) 1., Ryan v. Panama Refining Company 71. Fed. (2d) 8.

Žalobci podali dovolání k nejvyššímu soudu spolkovému, jež bylo povoleno 8. října 1934.

M a j o r i t n í o d ů v o d n ě n í :

Paragraf 9. c. je napaden z toho důvodu, že v něm jde o protiústavní delegování zákonodárné moci. Tento paragraf zamýšlí zmocnití presidenta, aby vydal normu obsahující záповěď. Předmět, na který se zmocnění vztahuje, jest určen. Jest jím doprava nafty v mezistátním a zahraničním obchodě, případně jejích produktů, jež je těžena nebo odnímána ze skladištních nádrží v množství větším, nežli jest dovoleno jednotlivými státy. Předpokládáme-li prozatím, aniž bychom se snažili o věci rozhodovati, že kongres má moc zakázati dopravu tohoto přesahujícího množství v mezistátním a zahraničním obchodě, pak otázka, zda-li tato doprava má být zapověděna zákonem, jest zřejmě otázkou legislativní politiky. Musíme tudíž přihlédnouti k vydanému zákonu, zdali kongres v něm naznačil směr legislativní politiky se zřetelem k dané věci; zdali kongres vytknul vodítka pro presidentovo jednání a pro rozsah jeho volného uvážení; zdali kongres vyžadoval, aby president při výkonu pravomoci spojené s vydáním záповědi vycházel z určitého nálezu nebo ze zjištění skutečností.

Paragraf 9. c. je krátký a jasný. Nepokouší se regulovati těžbu nafty a jejích produktů uvnitř jednotlivých států. Nesnaží se ukládati pravidla pro státní zákonodárné sbory nebo pro orgány státní. Ponechává na rozhodnutí jednotlivých států a jimi ustanovených orgánů, jaká těžba má být povolena. Nevymezuje presidentovo zmocnění se zřetelem k základu nebo rozsahu omezování těžby jednotlivými státy. Paragraf 9. c. neuvádí, zdali nebo za jakých okolností, nebo za jakých podmínek, má president zakázati dopravu nafty a naftových produktů, běží-li o těžbu převyšující státní povolení. Nestanoví žádné vodítka, jímž by se president musil řídit. Nežádá presidenta, aby zjišťoval nebo nalézal skutečnosti, kteréžto zjištění by bylo podmínkou jeho dalšího jednání. V paragrafu 9. c. nestanoví kongres tudíž směr legislativní politiky se zřetelem k dopravě nadbytečné nafty. Pokud jde o tento paragraf, dává se presidentu neomezená pravomoc, aby sám stanovil směr legislativní politiky a aby sám určil, má-li být stanovena záповěď nebo nemá, podle toho jak uzná za dobré. A neposlechnutí jeho rozkazu se klasifikuje jako trestní čin, který se trestá pokutou a vězením.

Prohlédněme si souvislé znění celého zákona, abychom zjistili, zdali nepodává vyjádření směru legislativní politiky nebo zdali nestanoví vodítka pro jednání a volné uvážení presidentovo, jež by se mohlo vztahovati na obsah par. 9. c., a zdali by se dalo tudíž vyvoditi to, co není vyjádřeno v zákoně výslovně. Jest důležité poznamenati, že par. 9. je nadepsán „Úprava petrolejářských poměrů“, což znamená, že par. 9. jest onou částí zákona o národním průmyslovém ozdravení, která jedná zvláště o této věci. Avšak ostatní odstavce par. 9. nedávají žádného podkladu k domněnce o nějakém omezení širokého udělení pravomoci, obsaženého v par. 9. c. Tak par. 9. a. zmocňuje presidenta, aby podnikl u mezistátní obchodní komise „kroky nutné k vydání předpisů o úpravě provozu potrubních zařízení na dalekou přepravu nafty a ke stanovení rozumných a spravedlivých sazeb za přepravu nafty a naftových produktů potrubními linkami“, při čemž mezistátní obchodní komisi se nařizuje, aby dala přednost „slyšení a rozhodnutí těchto případů“. Paragraf 9. b. zmocňuje presidenta, aby zavedl řízení, které by mělo za účel „zamezení vlastnění naftových potrubních společností jinými společnostmi, které by vysokými sazbami potrubních linek jimi vlastněných a jinými nekalými metodami učinily z dopravy nafty soukromý monopol“. Je zřejmé, že zmíněná ustanovení obsahují omezovací doložky pouze co do věcí, o kterých mluví. Žádné z nich se nevztahuje na obsah paragrafu 9. c.

Přihlédněme k ostatním ustanovením oddílu 1. zmíněného zákona. Paragraf 1. obsahuje „prohlášení legislativní politiky“. Prohlašuje se tu, že existuje stav celostátní naléhavé potřeby, který „způsobil rozsáhlou nezaměstnanost a úpadek průmyslu, jež ztěžují mezistátní a zahraniční obchod, zasahují obecné blaho národa a podkopávají životní úroveň amerického lidu“. Prohlašuje se, že kongres sleduje legislativní program spočívající: „v odstranění překážek, jež brání volnému rozvoji mezistátního a zahraničního obchodu a směřují k jeho zmenšení“; „ve starání se o obecné blaho napomáháním organisování průmyslu a živností se zřetelem na družstevní pomoc mezi jednotlivými skupinami výdělečných činností“; „v přivodění a udržování společného postupu dělnictva a zaměstnavatelů pod vlivem a dozorem vládním“; „ve vyloučení nekalé soutěže, podporování neúplnějšiho využití přítomné výrobní schopnosti průmyslu, zamezení přílišného omezování výroby (vyjma pokud je to dočasně zapotřebí), ve zvýšení spotřeby průmyslových a zemědělských výrobků zvýšením kupní síly, ve zmenšení nezaměstnanosti a v přispění nezaměstnaným, v zlepšení pracovních podmínek, a v jiném usilování o rehabilitaci průmyslu a živností, jakož i chránění přírodního bohatství“.

Tento všeobecný nárys zákonodárné politiky nepraví nic o okolnostech a podmínkách, za kterých by měla být zakázána doprava nafty a jejích produktů, a nezmiňuje se o obecném zájmu směřujícím k zakázání nebo k nezakázání dopravy nafty těžené nad míru, dovolenou jednotlivými státy. Prohlášeným obecným zájmem je „odstranění překážek, jež brání volnému rozvoji mezistátního a zahraničního obchodu“. Pokud jde o těžbu nafty, tento paragraf neurčuje žádný směr politiky omezovací. Je pro nejplnější využití přítomné výrobní schopnosti průmyslu. Mluví, ač jen v závorce, o možnosti dočasného omezení výroby, avšak neříká o výrobě čeho a za jakých okolností. Tento paragraf se též zmiňuje o ochraně přírodního bohatství, ale nepředpisuje žádný postup k dosažení tohoto cíle. Jest zřejmé, že tento široký nárys je pouhým úvodem k zákonu, při čemž definování a prohlášení legislativní politiky nebo programu se zřetelem k jednotlivým věcem jest uvedeno v dalších paragrafech, je-li ovšem uvedeno vůbec.

Nestačí tu odpověď, že doprava tak zvané „horké nafty“, t. j. nafty dobývané nad povolenou těžební kvotu, má v zápětí zhoubné následky. Kongres tuto dopravu nezapověděl. Kongres rovněž neřekl, že doprava „horké nafty“ je škodlivá. Kongres nepravil, že doprava této nafty je „nekalou soutěží“. Kongres neprohlásil, za jakých okolností má být tato doprava zakázána, ani nežádal presidenta, aby učinil nějaké rozhodnutí, týkající se určitých okolností nebo skutečností. President nebyl žádán, aby volil mezi četnými a různými účely, jež byly široce naznačeny. President nebyl žádán, aby zjistil a vyhlásil poměry v oboru dané průmyslové činnosti, které by činily zákaz nutným. Kongres prostě nechal celou věc presidentovi bez vodítka a bez směrnic, aby s ní naložil, jak je mu libo. Pokus, dodati důmyslným a přesným zněním zákona vodítka pro jednání a volné uvážení, ještě stále dovoluje takový rozsah zmocnění, že skutečně může být vznesena na presidenta funkce spíše legislativní, než funkce výkonné nebo správního úředníka, provádějícího pouze legislativní program, vyslovený kongresem. V paragrafu 1. nenacházíme nic, co by omezovalo nebo regulovalo zmocnění udělené paragrafem 9. c.

Přikročme k ostatním paragrafům zákona. Paragraf 2. se týká správních orgánů, které mohou být zřízeny. Paragraf 3. stanoví, aby president schvaloval „Pravidla“ (codes) pro živnosti a průmysl. Mají to být pravidla o „slušné soutěži“ a pravomoc v tomto směru je založena na určitých a výslovně označených podmínkách, jež mají být zjištěny presidentem. Kroky podniknuté na základě par. 9. c. nejsou závislé na znění „Pravidel o slušné soutěži“, vydaných podle par. 3. Ba ve skutečnosti presidentův zá- krok na základě par. 9. c. se udál již měsíc před schválením pravidel petrolejářských. Odstavec e. paragrafu 3. zmocňuje presidenta, aby buď z vlastního popudu, nebo na základě vznesené stížnosti, dal zahájit šetření tarifní komisí v případě, že do Spojených států se dováží některý druh zboží „ve značném množství nebo v množství vzrůstajícím v poměru k domácí výrobě určitého zboží“ a že dovoz se děje za takových okolností, že ohrožuje dodržování pravidel o slušné soutěži nebo případných ujednání sjednaných na základě titulu 1. Zmocnění presidenta, aby podnikl kroky po provedeném šetření, jest podmíněno konstatováním existence skutečností, tedy nálezem skutečností týkajících se této věci, a president může povolit dovoz dotyčného zboží za podmínek a s omezeními, jež uzná za nutné se zřetelem k tomu, aby povolení dovozu dotyčného zboží nezpůsobilo bezúčinnost „pravidel“ nebo příslušného ujednání. Paragraf 4. týká se ujednání průmyslníků a živnostníků, sledujících uvedené cíle, a jejich schvalování. Paragraf 5. se vztahuje na aplikaci ustanovení protikartelových. Paragrafy 6. a 7. vymezují výklad titulu 1. se zřetelem k dělnickým odborovým a jiným organizacím a vzhledem k poměru mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Paragraf 8. obsahuje ustanovení týkající se zákona o úpravě poměrů v zemědělství z 12. května 1933. (7 USCA par. 601 a další.)

Žádné z hořejších ustanovení není možno považovati za vymezení pravomoci, tak jak byla udělena par. 9. c.

Na otázku, zdali delegace zákonodárné moci tohoto rázu je dovolena ústavní listinou, nemůže být prostě odpověděno námitkou, že se musí předpokládati, že president jednal a bude vždy jednati tak, jak podle jeho názoru to vyžaduje zájem obecného blaha. Zde nejde o motiv jednání, nýbrž o ústavní pravomoc, a tuto nemůže nahraditi ani nejlepší pohnutka. V této rozepři běží jen o delegaci zákonodárné moci presidentovi, mohlo by však jíti o věc daleko většího dosahu, kdybychom šli ke kořenu problému. Kdyby kongres směl udělovati zákonodárnou pravomoc takového rázu, jak se o to pokouší par. 9. c., neobsahovala by pak spolková ústava žádného ustanovení, které by omezovalo kongres, aby určil presidenta svým plným zástupcem. Kongres by pak mohl svěřiti svou zákonodárnou pravomoc správnímu úředníku, který by se mu zlíbil, sboru nebo komisi, jež by si zvolil nebo vytvořil pro daný účel. Pokud se týče delegace zákonodárné moci v tomto případě, nejde tu také jen o dopravu nafty, nebo o dopravu nafty těžené nad množství, které státy dovolí. Může-li být svěřena presidentovi nebo jinému zmocněnci zákonodárná moc

vztahující se na naftu těženou nad řečenou míru, pak nemáme žádného důvodu, abychom pochybovali o tom, že by stejným způsobem mohla být delegována zákonodárná moc týkající se veškeré dopravy nafty, bez zřetele na požadavky jednotlivých států. Vždyť tento zřetel pouze blíže určuje předmět zá-
povědi, kterou může president na základě udělené pravomoci vysloviti nebo nevysloviti, jak mu prostě bude líbiti. Může-li pak být dána tato zákonodárná pravomoc presidentovi nebo jinému zmocněnci, zdá se z toho plynouti, že stejná moc by mohla být udělena tímž způsobem, i pokud by šlo o dopravu jiných druhů zboží v mezistátním obchodě, ať již se zřetelem nebo bez zřetele na kroky podnikané jednotlivými státy, a byla by dána dotyčnému zmocněnci pravomoc rozhodovati, jaká dopravní politika je moudrá, jakož i moc rozhodovati, má-li dopravu určitého zboží zakázati nebo dovoliti, podle toho, jak by dotyčná osoba, sbor nebo komise uznali za žádoucí. Díváme-li se tak na věc, nebylo by pak důvodu odpírati vý-
sadu delegace i v jiných oborech zákonodárné činnosti.

Spolková ústava stanoví, že „veškerá moc zákonodárná udělená ústavou jest svěřena kongresu Spojených států, který je složen ze senátu a sněmovny poslanecké“ (Čl. I. par. 1). Kongresu přísluší „vydávati všechny zákony nutné a účelné k výkonu“ jeho pravomoci. (Čl. I. par. 8. odst. 18). Kongresu není zřejmě dovoleno, aby se vzdal podstatných zákonodárných funkcí, kterými je pověřen, nebo aby je pře-
vedl na někoho jiného. Je samozřejmé, že vydané zákony musí býti přizpůsobeny spletitým poměrům, zahrnujícím spoustu podrobností, kterými se spolková legislativa nemůže přímo zabývati. Na ústavní listinu nikdy nebylo pohlíženo tak, že by odvírala kongresu pružné a účinné prostředky, které by mu umožnily vykonávati legislativní funkci tím způsobem, že kongres stanoví základní pravidla veřejného zájmu a určí vodítko pro volné uvážení, že však ponechá jiným prostředníkům vydání podřadných pravidel v rámci předepsaných hranic, jakož i určení skutečností, na něž má býti aplikován požadavek legislativní politiky tak, jak tato byla vyjádřena legislativou. Kdyby nebylo možno dáti zmocnění tohoto druhu, stáli bychom před anomálií zákonodárné moci, která v mnohých případech, kdy jejího výkonu by bylo zapotřebí, by byla bezmocnou. Ale i opětovné uznávání nutnosti a platnosti těchto ustanovení a široký okruh správní pravomoci, který byl vybudován pomocí těchto ustanovení, nesmí nám zatemnit problém vymezení pravomoci kongresu, pokud jde o delegaci moci, pakli vůbec náš ústavní systém má být zachován. Nejvyšší soud měl často příležitost poukázati na toto vymezení a posouditi běh zákonodárné činnosti kongresu. Hned na začátku života naší republiky, za zmatků povstavších z války v Evropě, kdy bezpečnost našeho státu byla ohrožována a kdy nebylo dbáno naší neutrality, kongres vydal několik zákonů, kterými byl president zmocněn za určitých okolností uvalovati a odvolávati embargo, dávat povolení k vývozu zbraní a vojenské výstroje, zaváděti a zrušovati omezení a zákazy, nařízené zákony, kterými byly přerušeny obchodní styky s určitými zeměmi, a dovolovati nebo zakazovati přístup cizích ozbrojených lodí do amerických vod. Tyto první zákony nepodléhaly zkoumací moci soudní po stránce ústavní platnosti* a vedle toho neposkytují nám tyto zákony dostatečného základu pro předpoklad, že kongres měl nekvalifikovanou pravomoc delegovati svou legislativní moc. Tyto zákony byly inspirovány trampotami, které prožíval americký obchod následkem nepřátelského podnikání válečných mocností, směřovaly k účinnému provádění politiky kongresem opětovně prohlášené a udělovaly presidentovi za určitým účelem a za určitých podmínek pravomoc, která souvisela s jeho vedením zahranič-
ních záležitostí.

První soudní rozepře, v níž soud rozhodoval o udělení pravomoci jak právě zmíněno, byl případ *The Aurora v U. S.* (7. Cranch 382). Náklad lodi *Aurora* byl zabaven, poněvadž byl dovezen z Velké Británie proti znění zákona o přerušování obchodních styků z 1. března 1809 (2. Stat. 528). Účinnost zákona uplynula 1. května 1810, kdy kongres vydal nový zákon (2. Stat. 605, 606) stanovící, že v případě, jest-li buď Velká Británie nebo Francie před 3. březnem 1811 „odvolá nebo změní své předpisy tak, aby neporušovaly neutrální obchod Spojených států, kteroužto skutečnost president Spojených států prohlásí ve formální vyhlášce, avšak druhá země tak neučiní během 3 měsíců“, pak vzhledem k této zemi, buď Velké Británii nebo Francii, ustanovení zákona z r. 1809 po uplynutí tří měsíců od dne vyhlášky „znovu oživne a bude mít plnou moc a účinek“. Dne 2. listopadu 1810 president vydal vyhlášku, že Francie změníla a odvolala své předpisy, o kterých byla shora zmínka, a v žalobě bylo namítáno, že účinnost zákona z r. 1809 vzhledem k nákladu lodi z Velké Británie oživla. Soud byl téhož názoru a pravil, že není důvodu, proč by legislativa nemohla vykonávati své právo znovu oživit účinnost zákona z r. 1809 „ať přímo, nebo podmíněně, podle vlastního posouzení“. Ustanovení v zákoně uvádějící, že „zákon zůstane v platnosti až do určité doby a ne déle“ nemůže zrušiti pravomoc legislativy prodloužiti účinnost zákona

* Tehdy nebylo totiž ještě uplatňováno právo spol. soudů zkoumati platnost zákonů.

„neomezeně, vyskytnou-li se v budoucnu určité okolnosti“. Zde bylo tudíž rozhodnuto, jak praví soud v případě Field v. Clark (143 U. S. 649), že „kongres má moc učiniti oživení účinnosti zákona závislým na vyhlášece presidentové, ve které president konstatuje zjištění skutečnosti, že určitý stát odvolal nebo změnil své předpisy tak, aby nerušily americký neutrální obchod“.

V případě Field v. Clark (viz shora) soud aplikoval rozhodnutí z případu Aurora v U. S. na případ „suspense platnosti zákona, jakmile nastaly okolnosti, jež zjistil president a uveřejnil vyhláškou“. Soud tu vykládal ustanovení paragrafu 3. zákona z 1. října 1890 (26 Stat. 567). Tento paragraf stanovil se zřetelem na zajištění vzájemného obchodu se zeměmi vyrábějícími určité zboží: „Kdykoliv president sezná, že vláda některého státu zboží to vyrábějící „ukládá na zemědělské nebo jiné výrobky Spojených států cla nebo jiné dávky“, jež vzhledem na druhy zboží dovážené beze cla podle tohoto zákona „by uznal za recipročně nespravedlivé a neodůvodněné, zmocňuje se a jest jeho povinností“ zastaviti bezcelný dovoz tohoto zboží vyhláškou, a po dobu zastavení jest vybírati clo podle tohoto paragrafu. Platnost tohoto ustanovení byla popírána z důvodu, že tu jde o delegaci zákonodárné moci presidentovi. Soud připomenul a probral dřívější zákony, o nichž se činí zmínka shora, a rovněž zákony pozdější, které považoval za analogické. Ačkoliv soud uznal toto ustanovení za platné, prohlásil co nejdůrazněji: „Princip, že kongres nemůže delegovati zákonodárnou moc presidentovi“, je „všeobecně uznán jako životní zásada nezávislosti a zachování vládní soustavy, nařízené ústavní listinou“. Soud byl mínění, že tento zákon neodporuje řečenému principu; že „ve skutečnosti nelze říci, že na presidenta se tu přenáší funkce zákonodárná“. Poněvadž „zastavení bylo bezpodmínečně vyžadováno, jakmile president zjistil existenci zvláštních skutečností“, nelze říci, „že president, zjišťuje tuto skutečnost a vydává vyhlášku podle vůle zákonodárcovy, vykonával funkci zákonodárnou“. „President byl pouhým zmocněncem zákonodárného činitele, zjišťujícím a vyhláškujícím skutečnost, na kterou vyjádřená vůle zákonodárcova připíná svoji účinnost“. Soud poukázal na správné rozlišování vytčené nejvyšším soudem státu Ohio v případě Cincinnati, Willmington etc. Railroad v. Clinton County Commissioners, (1 Ohio St. 88.) mezi „delegací moci vydati zákon, jež musí v sobě zahrnovati volné uvážení a rozhodování o tom, jaký zákon má býti, a mezi udělením moci nebo volného uvážení, pokud jde o výkon zákona, jež se musí díti po rozumu zákona a ve shodě se zákonem.“

Zmocnění daná kongresem vyvoleným prostředníkům, směřující k zjištění existence skutečností na něž míří zákon, byla soudy, jež se řídily zmíněnou zásadou, považována stále za platná zmocnění. Ba kongres dokonce není vázán dáti pouze zmocnění k určení daných skutečností, nýbrž může i stanoviti základní pravidlo nebo směrnice, ponechávaje jiným činitelům povinnost prováděti vyslovenou legislativní politiku; to znamená, jak to řekl předseda nejvyššího soudu Marshall, pravomoc „doplniti podrobnostmi“ ve shodě se všeobecnými ustanoveními, jež vydala legislativa. (Waymann v. Southard, 10 Wheat. 1.). V případě Butfield v. Stranahan (192 U. S. 470), soud uznal platným zákon z 2. března 1897 (29 Stat. 604), který zmocňoval spolkového ministra financí, aby stanovil, podle dobrozdání komise znalců „jednotné míry čistoty, jakosti a způsobilosti k požívání pro všechny druhy čaje, dováženého do Spojených států“. Soud hodnotil zákon tak, že vyjadřuje „úmysl vyloučiti nejnižší stupně čaje, ať pro jejich zřejmou horší čistotu nebo pro nezpůsobilost k spotřebě, nebo pro předpokládanou jejich horší jakost“. Kongres, pravil soud, stanovil tu „základní pravidlo“ a svěřil ministru financí „pouhý výkon povinnosti spočívající v provádění legislativní politiky vyslovené v zákoně“. „Kongres, dává zákon o tomto předmětu, šel tak daleko, pokud bylo rozumně možno, a v dalším byl nucen postoupiti výkonnému úředníku povinnost dosáhnouti výsledku, který byl vytčen zákonem“. Viz Red „C“ Oil Co. v. Board of Agriculture of North Carolina (222 U. S. 380).

Další pozoruhodná znázornění tohoto postupu najdeme ve zmocnění uděleném ministru války, aby rozhodl, zda mosty a jiné stavby netvoří nerozumné překážky plavbě a v případě kladném aby tyto překážky odstranil. [Zákon z 3. března 1899, par. 18 (30 Stat. 1153)]. V tomto zákoně vyslovil kongres „všeobecné pravidlo a uložil ministru války povinnost, aby zjistil, které jednotlivé případy spadají pod toto pravidlo“, tak jak je stanoví zákon. Union Bridge Co. v. U. S. (204 U. S. 364), Monongahela Bridge Co. v. U. S. (216 U. S. 177), Philadelphia Co. v. Stimson (223 U. S. 605). Na této zásadě jest založeno zmocnění Mezistátní obchodní komise, záležející ve vykonávání prohlášené politiky kongresu, pokud běží o uvádění v platnost rozumných dopravních sazeb, zamezení nepřiměřených výhod a nespravedlivých diskriminací, požadování vhodných prostředků dopravních v mezistátní dopravě a vykonávání jiných pravomocí, jejichž udělení uznaly soudy za platné. St. Louis I. M. & S. Ry' Co. v. Taylor (210 U. S. 281), Inter-Mountain Rate Cases (234 U. S. 476), Avent v. U. S. (266 U. S. 127), New York Central Securities Corporation v. U. S. (287 U. S. 12). Z důvodů podobných uznaly soudy platným zmocnění udělené pre-

sidentovi zákonem o styku s nepřitelem (Trading with the Enemy Act), spojené s jeho funkcí nejvyššího velitele, doplněné pak zákonem z 28. března 1918 (40 Stat. 460) o sekvestraci nepřátelského majetku. Soud v této souvislosti pravil: „Rozhodování o podmínkách prodeje nepřátelského majetku ve světle skutečností a okolností, vznikajících čas od času během války, nebylo vydáváním zákonů, nýbrž bylo pouze aplikováním všeobecného pravidla stanoveného zákonem.“ U. S. v. Chemical Foundation (272 U. S. 1).

Ustanovení zákona o rozhlasu z r. 1927 (44 Stat. 1162), stanovící přidělení frekvencí a délek vln pro jednotlivé vysílací stanice, je dalším příkladem tohoto druhu. Udílí-li rozhlasová komise povolení k provozu, musí postupovati tak, „jak to žádá veřejný zájem, potřeba a vhodnost“. Vykládaje toto ustanovení, soud nalezl, že zákon o rozhlasu vyslovil pravidlo týkající se „rovnosti v rozhlasové službě, jak ve vysílání, tak i v přijímání“ a udělil moc stanoviti a přiděliti rozhlasové vlny tak, aby zajistil, podle stanovených pravidel, spravedlivou úpravu v rozdělení prostředků. Vyslovené směrnice nebyly tak neurčité, „aby udělovaly neomezenou moc“. Federal Radio Commission v. Nelson Brothers Co. (289 U. S. 266).

Rovněž tak, od počátku našeho státního života, kongres uděloval výkonným úředníkům pravomoc vydávati nařízení „ne snad jen pro správu jejich ministerstev, nýbrž pro provádění zákonů, které platily“. U. S. v. Grimaud (220 U. S. 506). Tato nařízení jsou ovšem závaznými normami lidského jednání, jsou však platna jen jako podřízené normy a jen potud, pokud nevybočují z rámce zákonodárné politiky, kterou legislativa dostatečně určila. V případě U. S. v. Grimaud, citovaném shora, šlo o platnost nařízení, vydaného ministrem zemědělství, které předpisovalo, že k pasení ovcí v lesních rezervacích, na veřejných pozemcích patřících Spojeným státům, je zapotřebí dovolení lesní správy. Soud se zmínil o různých zákonech týkajících se zřizování a hospodaření na lesních rezervacích a o zmocněních k vydání předpisů, které by „zabezpečily účel, pro který byly rezervace zřízeny“, jmenovitě „upravily jejich držbu, užívání, a ochránějí lesů na nich od zničení“. Dále poznamenal, že „pro kongres nebylo proveditelným, aby vydal všeobecná pravidla pro tyto rozličné a měnlivé podrobnosti hospodaření“, a že zmocniv ministra zemědělství, aby vyhověl místním podmínkám, „toliko přenesl administrativní funkce na úředníka, avšak nedelegoval mu legislativní moci“. Soud tu citoval a projevil souhlas se zásadou v případě Field v. Clark, že kongres nesmí delegovati svou zákonodárnou moc, a uznal toto nařízení platným, označiv je jako administrativní normu, vydanou pro vhodné provedení pravidla, stanoveného zákonem. Viz Wayman v. Southard (shora), Interstate Commerce Commission v. Goodrich Transit Co. (224 U. S. 194), Selective Draft Law Cases (245 U. S. 366), McKinley v. U. S. (249 U. S. 397).

Všechny dosud zmíněné úvahy podrobil soud prozkoumání v případě Hampton, Jr. & Co. v. U. S. (276 U. S. 394), v němž šlo o tak zvanou „doložku pružného celního zákona“ a o pravomoc, kterou tento článek udělil presidentovi. Soud aplikoval na případ tutéž zásadu, která dovoluje kongresu vykonávati pravomoc, týkající se stanovení dopravních sazeb v mezistátním obchodě, a nalezl, že podobné ustanovení je ospravedlněno pro stanovení celních sazeb, jmenovitě, jak se praví v odůvodnění: „Stanoví-li kongres v zákoně srozumitelnou zásadu, které se osoba nebo komise, jež je zmocněná stanoviti sazby, musí přizpůsobiti, pak tato zákonodárná činnost není zakázanou delegací zákonodárné moci. Je-li považováno za moudré měniti celní sazby podle měnících se podmínek výrobních doma a v cizině, může kongres zmocniti nejvyššího výkonného úředníka, aby prováděl příslušná rozhodnutí za pomoci a rady tarifní komise, ustavené pod pravomocí kongresu“. Soud uznal doložku za platnou a odvolává se na rozhodnutí v případě Field v. Clark opakoval a projevil souhlas s odůvodněním v něm vysloveném, že „to, co se žádalo, aby president učinil, bylo pouhým prováděním zákona kongresu“.

V každém případě tudíž, v němž tato otázka přišla na přetřes, soud nalezl, že existuje vymezení delegace moci, které nemůže býti překročeno, poněvadž k tomu schází ústavní zmocnění. Pokud jde o dopravu nafty, jež byla těžena nad míru, povolenou státy, kongres nenaznačil účel legislativní politiky, nestanovil směrnic a nevypravil žádného pravidla. Není tu ani požadavku, aby existovaly určité okolnosti a podmínky za kterých doprava by byla povolena nebo zakázána, ani se nevyžaduje zjištění těchto okolností a podmínek.

Kdyby par. 9. c. byl platný, bylo by jalovým si nalhávat, že ještě něco zbylo z omezení, stanovícího hranice pravomoci kongresu, pokud jde o delegaci jeho zákonodárné funkce. Úvahy obsažené v řadě rozhodnutí, které jsme tu vylíčili, staly by se prázdnými a rozlišování mezi nimi malicherným. Místo aby kongres plnil svou zákonodárnou funkci, mohl by, tak jak by chtěl, a se zřetelem na věci, jež by si zvolil, přenést svou funkci na presidenta, nebo na jiného úředníka, případně na správní sbor. V tomto případě nejde o vnitřní důležitost zákona, o jehož platnosti máme rozhodovati, nýbrž o otázky ústavního pro-

cesu, vztahujícího se na funkci dávání zákonů, kteréžto právo je podstatnou částí naší soustavy státní.

Ještě je jedna námitka proti platnosti záповědi, stanovené v nařízení výkonné moci, vydaném podle par. 9. c. Nařízení výkonné moci nevyžaduje žádného zjištění, nevyžaduje vyslovení důvodů pro presidentovy kroky, spojené s vydáním záповědi. Jak par. 9. c., tak i nařízení výkonné moci jsou ve zřejmém rozporu s ustálenou praxí, podle které kongres učiní prohlášení zákonodárné politiky a podle níž delegace pravomoci má být v rámci této politiky a má vztah ke skutečnostem a podmínkám, zjištěným a vysloveným presidentem v náležitém výkonu delegované pravomoci. Kdyby se mohlo říci, že z textu zákona by plynul jakýkoliv možný závěr o jednotlivých okolnostech a podmínkách, jimiž se měl řídit výkon udělené pravomoci, pak by president nemohl platně jednati, nebral-li by zřetele na tyto okolnosti a podmínky. Zjištění existence požadovaného podkladu pro jeho jednání bylo by nutné pro platnost jednání, neboť jinak by to byl stále ještě případ nevázaného volného uvážení, poněvadž vymezení pravomoci by nebylo účinné. Námitka tato je případnou se zřetelem k paragrafu 1. zákona o národním průmyslovém ozdravení. Právili jsme, že paragraf 1. je jen všeobecným úvodem, že nevyjadřuje legislativního programu a neurčuje žádné pravidla, pokud jde o dopravu, o níž jedná par. 9. c. I kdyby bylo možno odvodit výčet předpokladů pro presidentův postup podle paragrafu 9. c. z velmi neurčitého popisu, obsaženého v par. 1. a z velmi různých věcí, o nichž se tento paragraf zmiňuje, bylo by stále ještě zapotřebí, aby president vyhověl řečeným podmínkám a aby poukázal na toto vyhovění jako na podklad vydání záповědi. Zastávati stanovisko, že president je neodvislý ve volbě některého z mnohých a různých cílů, všeobecně popsanych v paragrafu 1., a že pak má volnost jednati, aniž by byl nucen prováděti zjištění, pokud jde o určitý cíl, který si zvolil, a pokud jde o okolnosti patřičně související s tímto cílem, znamenalo by ve skutečnosti zrušení účinku těchto podmínek a pověření presidenta neomezenou zákonodárnou mocí.

Nemáme tu co činit s jednáním, které by náleželo do výhradní kompetence výkonné moci a jež z toho důvodu by nepodléhalo soudnímu prozkoumání. Nám jde pouze o otázku delegace zákonodárné moci. Má-li být občan potrestán za trestný čin, vzniklý porušením legislativního příkazu pocházejícího od výkonného úředníka nebo výkonného sboru, pak vyžaduje zásada o řádné ochraně zákonů, aby příkaz spadal do rámce pravomoci úředníka nebo sboru, a aby bylo prokázáno zjištění skutečnosti, je-li udělená pravomoc závislá na těchto zjištěních. To vyslovil soud v případě Wichita Railroad & Light Co. v. Public Utilities Commission (260 U. S. 48): „Při zřizování administrativního úřadu legislativa má povinnost vyloučit úřadu určitý postup řízení a pravidla pro jeho rozhodování ve výkonu jeho funkcí, aby tím zabránila právě delegaci zákonodárné moci. Zdravou a nutnou zásadou je, že administrativní úřad musí zachovati postup řízení a pravidla pro rozhodování tak, jak mu byly vytčeny, a že musí prokázati, že těmto pravidlům ve všech podstatných bodech vyhověl, má-li jeho činnost být platná. Je-li tudíž pro opatření úřadu předepsáno jako předchozí podmínka zjištění určité skutečnosti, musí také úřad opřítí své opatření o výslovně zjištění této skutečnosti, pak-li má být dotyčné opatření vůbec platným. Není-li tu požadovaného zjištění skutečnosti, nenabude opatření účinnosti“.

Není možno se ubrániti závěru, že nařízení výkonné moci z 11. července 1933 a ze 14. července 1933, čís. 6199 a 6204, jakož i nařízení ministra vnitra, vydaná na jejich podkladě, postrádají ústavního zmocnění a platnosti.

Rozsudky odvolacího soudu se proto zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení soudu první stolice s poukazem, aby upravil své rozsudky v soulase s tímto odůvodněním a vydal trvalé soudní zákazy, zapovídající žalovaným provádění nařízení a předpisů, shora zmíněných.

V ý t a h z m i n o r i t n í h o o d ů v o d n ě n í (s o u d c e C a r d o z o) :

Nemohu souhlasiti se závěrem, že par. 9. c. zákona o národním průmyslovém ozdravení je neúčinným proto, že volné uvážení, udělené presidentovi, je příliš široké. Rozdíl mezi názorem majority soudu a mým názorem je malý. Já připouštím, že je zapotřebí naléztí v ustanovení zákona pravidlo, kterým se volné uvážení musí řídit, aby delegace pravomoci byla platná. Popírám však, že zde toto pravidlo schází pokud jde o záповědi podle paragrafu 9. c., pak-li uvažujeme o tomto zákonu jako o celku. Celá věc se pak točí kolem otázky, jaké a co je toto pravidlo.

Není potřeba hledat skrytých ustanovení o tom, jaká je povaha „jednání“, k němuž je president zmocněn. Požadované jednání je velmi určité: president může zakázati dopravu nafty, která byla těžena nad míru těžby, povolené jednotlivými státy. Není mu dovoleno, aby bloudil mezi všemi možnými věcmi souvisejícími s dopravou a aby si vybíral a volil, jak by chtěl. Zde zase jsem dalek toho, abych tvrdil, že delegace by byla platná, kdyby tu bylo tak velké rozpětí. President je omezen na jeden druh zboží a na toto zboží jen tehdy, protiví-li se jeho výroba zákonům státním. Má omezenou možnost volby pokud jde o uznání potřeby zákazu, nemůže si však vybíratí prostředky. Kongres prostředky stanovil. Presidentu

nebyla udělena široká plná moc, aby zjistil zlořády a aby po jejich objevení učinil, co je mu libo. Majoritní odůvodnění připouští, že pravidlo pro volné uvážení by bylo účinné i kdyby se nacházelo jinde v zákoně, jen kdyby mohl být ze zákona vyvozen důsledek pro paragraf 9. c. Přihlížíme-li k tomuto zákonu jako k celku, byl jím prezident zmocněn zakázat dopravu nafty, kdykoliv shledá, se zřetelem na poměry v petrolejářském průmyslu, že zákaz by přispěl k provedení legislativní politiky v zákoně vyslovené, ne snad tak jak prezident sám legislativní politiku chápe bez vnějších pokynů, nýbrž jak tato politika je prohlášena v paragrafu 1. ihned na začátku zákona, ukazujíc tu na smysl všeho ostatního, co je dále v zákoně uvedeno.

Naftě těžené nad povolenou kvotu se říká „horká nafta“. Soudní spisy této rozepře jsou plny důkazů o následcích, jež má nafta takto těžená na národohospodářské poměry a na snahy po hospodářském ozdravení. Kongres se vyslovil, že jeho legislativní politika směřuje k „zamezení nekalé soutěže“. Není pochyby, že jde o nekalou soutěž, je-li horká nafta dopravována v mezistátním obchodě a jsou-li obchodníci, kteří jsou poslušni zákonů, nuceni soutěžit s obchodníky, kteří porušují zákon. Zde tedy máme již jedno pravidlo, stanovené kongresem, jež má vésti presidenta v jeho volném uvážení. Druhé pravidlo, které kongres označil, je „ochrana přírodního bohatství“. Zde zase není pochyby o tom, že nezachování těžebních kvot ničí petrolejová pole státu Texasu i jiných států, a že ohrožuje tento náš národní poklad předčasným vyčerpáním. Další prohlášenou politikou kongresu je „využití přítomné výrobní schopnosti průmyslu zabráněním omezení výroby, vyjma kde by to bylo dočasně zapotřebí“. Poměry v petrolejářském průmyslu vyžadovaly dočasné omezení výroby, poněvadž označené metody těžební snižovaly výrobní schopnosti tím, že demoralisovaly stupnici cenovou a zvyšovaly nezaměstnanost. Zjištění všech skutečností a podrobností nemohl kongres provést. Kongres mohl pouze naznačiti, jakou zákonodárnou politiku chce sledovati, a přenechati zmocněnci, aby zjistil měnící se skutečnosti, jež by rozhodovaly o poměru mezi tím co stanoví zákon a cílem, který byl vysloven. Kongres vlastně pravil presidentovi: Uvažte, zdali doprava nafty nad kvotu odporuje legislativnímu programu kongresu, vyslovenému v par. 1, t. j. zdali následek existujících obchodních metod podporuje nekalou soutěž a způsobuje ničení přírodního bohatství, demoralisaci cen, vzrůst nezaměstnanosti nebo snížení kupní síly pracujících tříd lidu; seznáte-li že ano, a že následek toho je nepříznivý pro průmyslové ozdravení, můžete odstraniti zlo vydáním záповědi.

Je pravda, že prezident má ve svém volném uvážení volbu mezi několika vodítky, tuto volbu však nemůže vykonávati podle libosti. Musí se dívati na skutečnosti objektivně a rozhodovati se vždy se zřetelem na odrazení činnosti průmyslové, tedy se zřetelem na konečný účel, označený již v záhlaví zákona, jemuž každý jiný cíl jest podřízen.

Když kongres udělil presidentovi zmocnění, aby učinil opatření, jež by mělo přímý vliv na omezení produkce nafty, udělil mu rozkaz, aby zjistil a uvážil, zdali poměry v petrolejářském průmyslu v určitém okamžiku a na určitém místě jsou takové, že omezení produkce by napomáhalo dosažení cíle, označeného v zákoně, směřujícího nakonec k dosažení průmyslového ozdravení. Není-li toto případ dovolené delegace ve své typické a klasické formě, pak bude zapotřebí, aby dávno ustálené nazírání na věc bylo nyní nově formulováno.

Našemu právu jsou známy dvě zásady interpretační. První je, že smysl a význam zákona jest hledati v zákoně jako celku, se zřetelem na význam všech jeho ustanovení pro účel zákona, a nikoliv v jednotlivých paragrafech. Druhá zásada praví, že, je-li možno zákon vykládati dvojím způsobem, a to tak, že jeden výklad svědčí o protiústavnosti zákona, druhý však o jeho platnosti, má se soud přikloniti k výkladu, který je příznivý platnosti zákona. Paragraf 1. obsahuje prohlášení o vůli kongresu a zároveň naznačuje zhruba směr zákroků presidentových. Rovněž paragrafy ostatní udělují presidentovi pravomoc, aby podnikl určité kroky, shledá-li, že by tím napomáhal provedení legislativní politiky, označené v první části zákona. Je pravda, že paragraf 9, týkající se nafty, nezmiňuje se výslovně o tomto vodítku, nicméně ani tu nemohl kongres míti na mysli něco jiného. Jaká pak jiná alternativa by tu byla možná? Buď má zákon ten význam, že prezident se musí přidržovati vysloveného programu kongresu, nebo pak může míti pouze druhý význam, že prezident má jednati, jak je mu libo. První výklad dává zákonu platiti, druhý výklad jej zbavuje účinnosti. Volba mezi oběma výklady není obtížná.

Jsem přesvědčen, že odvolání se na ustanovení par. 1, ať výslovné nebo rozumějící se jako samozřejmé, je dostatečným určením pravidla pro volné uvážení a postačujícím proto k platnosti zákona. Volné uvážení není tu nevynezené a neusměrněné.

Rozdělení moci mezi exekutivu a legislativu není doktrinářským pojmem, který se má vykládati s pedantickou přísností. Mezi oběma mocemi musí býti rozumné přiblížení a pružnost v přizpůsobení, od-

povídající praktickým potřebám vládnutí, které nemohou předvídati dnes vývoj zítřka se všemi budoucími možnostmi. Nápadným příkladem v tomto směru je mezistátní obchodní komise, provádějící zjišťování a hospodářských poměrech železnic, konsolidující je v dopravní celky, upravující nejrůznějším způsobem jejich povinnosti, a tím nepřímou tvořící nebo ničící osady a města. Kdyby zákon stanovil, že mezistátní obchodní komise může naříditi železnicím zastavení dopravy „horké nafty“, nepochybuji, že by nebylo námitek proti jeho platnosti. Může-li pak komise býti zmocněna k něčemu, může k tomu býti zmocněn i prezident.

Není třeba se obávat, že následkem této úzké delegace moci celý stát bude odnesen od svého starého zakotvení. Jednání, jež mohou býti na základě par. 9. presidentem podniknuta, jsou úzce a jasně ohraničena, ať jde o věc nebo o příležitost k zakročení. Zákon byl vydán pod dojmem národní pohromy. Den ze dne mělo se čeliti velkému množství nepředvídaných možností a mělo jim býti čeleno s plností porozumění, jež může míti jen osoba stojící uprostřed událostí. Kongres si vyvolil presidenta, aby zařídil co v daném okamžiku je potřeba.

Kdyby šlo o bezprávné uchvácení moci, nebyly by žalující strany bez pomoci. Presidentův rozkaz by nebyl platný, kdyby znamenal utlačování, nebo kdyby to byl příkaz překračující rozumné hranice a prýstící z libovůle. Viz *Sterlin v. Constantin* (287 U. S. 378). Žalobci by měli vésti důkaz, že poměry v petrolejářském průmyslu v roce 1933 nikterak nesouvisely se záповědí presidentovou a s legislativní politikou kongresu. Tím míním říci, že musí zde býti vodítko pro volné uvážení, které má alespoň možný vztah k zákroku, k němuž se zmocnění vztahuje. Vždyť zajisté by nebylo možno předpokládati, že by presidentova záповěď mohla přežiti přezkoumání soudní, kdyby prezident na př. založil vydání své záповědi na souvislosti mezi dopravou nafty a mezi udržením zlaté měny nebo zachováním míru v Evropě. Na druhé straně není zase možno pochybovati o platnosti presidentova příkazu, neschází-li možnost rozumné souvislosti úplně. V přítomné rozeprě je souvislost mezi vydanou záповědí a vodítkem pro volné uvážení jasná; vodítkem zde byly existující skutečnosti, jmenovitě poměry v petrolejářském průmyslu, které jsou všeobecně známy.

Rozhodují-li soudy o platnosti příkazů výkonných úředníků a správních sborů, mohou žádati, aby příkaz byl vyhotoven v řádné formě a obsahoval podrobné vylíčení o zjištěných skutečnostech. President však nemá této povinnosti. President je nejvyšším výkonným úředníkem státu, který v těchto případech vykonává pravomoc udělenou mu kongresem. U výkonu této pravomoci podléhá, pokud jde o formální stránku jeho jednání, pouze oněm omezením, jež kongres při udělení pravomoci vyslovil. Jiným omezením nepodléhá. Ani zákon o národním průmyslovém ozdravení, ani ústavní listina neobsahují omezení jiného druhu. Ústavní listina Spojených států pak rovněž není pouhým civilním soudním řádem.

Rozhodování závisující na volném uvážení nestává se předmětem soudního přezkoumání proto, že jde o volné uvážení rázu zákonodárského nežli výkonného. Je-li tvrzeno, že pro platnost výkonného nařízení jest zapotřebí vylíčení o zjištěných skutečnostech v záhlaví nařízení, pak dlužno poznamenati, že předpis o tom není obsažen v ústavní listině.

C. H.:

FRANCIE A EVROPSKÉ DIKTATURY.

Naše doba připomíná dobu, kterou popisoval Titus Livius před dvěma tisíci lety: zdá se, že nemůže snést ani nemoc ani lék. Ve Francii se pacient těžko léčí. Znamená to, že Francie, chce-li se osvobodit ze zmatku jímž trpí, musí podstoupiti periodu rekonstrukce svého systému hospodářského i politického, periodu to více méně horečnou a více méně dlouhou, tak jako se to stalo v Rusku, ve Spojených státech, v Itálii nebo v Německu? Nikoli. Mravní život, jehož byla Francie po staletí dokonalým vzorem, jí poskytuje jiné regenerační možnosti. Zde nestačí uvažovati podle povrchních analogií, nestačí říci že Francie „přes to přejde“, poněvadž i ostatní přes to přešli před ní.

Dnes už snad můžeme říci, že staré západní demokracie na základě svých dějin budou klásti odpor náporům světové krise a svou elasticností vydrží až do okamžiku, kdy se poměry znovu upraví a kdy se na zříceninách světového trhu po dodatečných