

## FORMY VEŘEJNOPRÁVNÍ INTERVENCE DO SOUKROMÉHO PRÁVA NA POZADÍ ÚSTAVNOSTI BĚHEM VELKÉ DEPRESE VE SPOJENÝCH STÁTECH

JAN CHUDOBA

Zásahy veřejného práva do soukromoprávní sféry obecně představují bezpochyby významný jev v každém státním zřízení, v každém společenství, bez ohledu na to, zda v jeho právním řádu lze soukromé právo, jak jej dnes alespoň v kontinentálním právním systému chápeme, od veřejného práva vůbec odlišit nebo dokonce oddělit. Totiž soukromé či "osobní" záležitosti v nejširším slova smyslu existují vždy a všude, přičemž otázka, jaký význam jim právo v tom či onom zřízení přisuzuje, není v této rovině úvahy podstatná. Je však neoddiskutovatelné, že v právních řádech, v nichž se tato distinkce projevuje dostatečně zřetelně, vystupuje veřejnoprávní zásah do soukromého práva daleko výrazněji. Zvláště patrné jsou pak ty intervence, jejichž rozměr a intenzita mají ústavněprávní dosah. Za příklad projevů tohoto druhu možno považovat celou řadu legislativních opatření administrativy prezidenta F. D. Roosevelta v období vrcholící Velké deprese první poloviny 30. let minulého století v rámci realizace Nového údělu. Cílem této stati není vytvořit vyčerpávající pojednání o všech formách a případech zasahování do soukromého práva prostředky veřejného práva, neboť takový úkol by si vyžádal daleko větší prostor, vezmeme-li v úvahu rozmanitost a širokou škálu jednotlivých případů, které spolu souvisely ve větší či menší míře. Příspěvek se proto soustředí pouze na veřejnoprávní zásahy do vlastnictví zlata v jeho různých formách v kontextu federálního zákonodárství, účelem jehož přijetí byla měnová stabilita.

Na začátku 30. let, kdy se (nejen) Spojené státy potýkaly s velkými hospodářskými problémy, začali Američané hromadit drahé kovy, zejména zlato, aby uchránili kupní sílu svých finančních prostředků před důsledky dosud nevídané hospodářské krize. Nebudeme se zde podrobně zabývat předpoklady a ekonomickými důvody, které k tomu vedly a které později vyvolaly situaci, jež byla důvodem pro zásah ze strany federální vlády, přesto se sluší přinejmenším v základních obrysech nastínit, jakou roli do té doby zlato hrálo ve Spojených státech, obzvláště v některých závazkových vztazích, abychom v tomto směru mohli Rooseveltovy činy lépe pochopit.

Ústava Spojených států ve svém čl. I oddíl 10 stanoví, že státy Unie nebudou uznávat jako zákonné platidlo nic jiného než zlaté a stříbrné mince ("*No State shall [...] make any Thing but gold and silver coin a Tender in Payment of Debts*"), takže zlato a stříbro byly (a stále jsou) zákonnými penězi Spojených států s tím, že Ústava explicitně zapovídá emisi pokladních poukázek (*Bills of Credit*), tedy vlastně ničím nekrytého oběživa jednotlivými státy. Nejvyšší soud USA však ve svém rozhodnutí *Bronson v. Rodes* [74 U.S. 229 (1868)] poukázal také na to, že Kongres disponuje na základě svého ústavního práva "razit peníze, regulovat jejich hodnotu, jakož i hodnotu cizích mincí" (ve smyslu čl. I oddílu 8 Ústavy) pravomocí znehodnocovat mince

Spojených států nebo snižovat jejich váhu nebo obojí, a to dle svého vlastního uvážení, přičemž takto znehodnocená mince je stále zákonným platidlem v rámci celé země. Z toho soud dovodil, že Kongres je oprávněn vydávat legislativní akty, které mohou za zákonné platidlo prohlásit federální státní poukázky, resp. "státovky".

Drahé kovy, především pak zlato, byly považovány za určité stabilní měřítko hodnoty, takže druhy sloužily jako ochrana proti znehodnocení měny zejména v případech, kdy soluce dlužného závazku prostřednictvím měny by byla v důsledku poklesu její kupní síly znamenala plnění snížené hodnoty než té, která z příslušného závazkového vztahu vyplývala. Z těchto důvodů smlouvy velmi často (převážně v obchodněprávních vztazích) obsahovaly ujednání, která umožňovala věřiteli přijmout plnění ve zlatě či jeho ekvivalentu, resp. zavazovala dlužníka, aby za předem dohodnutých a v kontraktu stanovených podmínek uhradil svůj dluh ve zlatě, popř. v jeho ekvivalentu. V americkém právu se tato ujednání či smluvní ustanovení označují jako *gold clauses*.<sup>1</sup> Je zřejmé, že taková ujednání mohou být pro věřitele velmi cenná, obzvláště jedná-li se o dlouhodobý kontrakt, který může být ovlivněn celou řadou vnějších faktorů, nejčastěji inflací, ale i nepříznivou situací na trzích apod. *Gold clauses* se staly zavedeným a soudy vymahatelným instrumentem právě od doby, kdy Nejvyšší soud rozhodl vzpomínaný případ z roku 1868.

14. března 1900 schválil Kongres zákon o zlatém standardu (*Gold Standard Act*; 31 Stat. 45), který stanovil zlato jako jediné aktivum, které bylo lze vydat oproti papírovým penězům, čímž se stalo rezervním aktivem kryjícím papírovou měnu (2. oddíl zákona). Součástí tohoto měnového systému byla fixace hodnoty amerického dolaru k trojské unci zlata v poměru \$20,67 za jednu trojskou unci. Zákon o zlatém standardu zajisté ještě více posílil důvěru ve zlato, stejně tak ale posílila i jím krytá papírová měna

V roce 1913 byl přijat zákon o Federálním rezervním systému (*Federal Reserve Act*; 38 Stat. 251), jímž bylo zřízeno a uvedeno v život centrální bankovníctví na federální úrovni po téměř 80 letech od doby, kdy vypršela platnost statutu Druhé banky Spojených států. Podstatné však je, že Federální rezervní banka (tj. jednotlivé banky – „pobočky“ Federálního rezervního systému, dále též „FED“) byla nadělena výsostným právem emise bankovek, které se dle zákona staly novou měnou Spojených států, jejich zákonným platidlem (společně a vedle amerického zlatého dolaru, jak jej vymezoval zmíněný zákon o zlatém standardu). Bankovky FEDu byly sice kryté, neboť v ustanovení 16. oddílu stálo, že jsou vyměnitelné za zlato na žádost podanou Ministerstvu financí Spojených států, a to buď ve Washingtonu, anebo v kterékoli rezervní bance, nikoli však plnohodnotně. Totéž ustanovení totiž ve svém druhém odstavci

---

<sup>1</sup> Holzer, H. M. *The Gold Clause: What It Is and How to Use It Profitably*. 2. vydání. Lincoln: iUniverse.com, 2000, pp. 1 – 3.

zakotvilo povinnost federálních rezervních bank uchovávat rezervy zlata *nebo* "zákonných peněz"<sup>2</sup> nejméně do výše 35 procent svých vkladů a rezervy výhradně ve zlatě nejméně do výše 40 procent veškerého existujícího oběživa FEDu. Z toho je naprosto zřejmé, že měna FEDu byla kryta méně než z poloviny. Zákon o FEDu byl mnohokrát novelizován, přičemž většina novelizací směřovala ke stále volnějším podmínkám vázanosti bankovek Federálního rezervního systému na zlato.<sup>3</sup> To ve svém důsledku vedlo k expanzi měny tohoto druhu nejen za první světové války, kdy bylo třeba financovat válečné výdaje, ale také v průběhu 20. let, kdy rostl celkový objem poskytovaných půjček a hypoték. Navyšování měnové zásoby, které ji znehodnocovalo, byl zajisté významný faktor, který měl vliv na užívání institutu *gold clauses* v soukromoprávních vztazích.

Na přelomu 20. a 30. let se začaly projevovat první symptomy Velké deprese, předně pak nechvalně proslulý krach na newyorské burze v říjnu 1929, jakož i nájezdy (či "po americku" runy) na banku, *bank runs*, kdy lidé ztráceli důvěru v bezpečí svých uložených finančních prostředků a začali ve velkém vybírat tyto své vklady. Povinnost FEDu dodržovat čtyřicetiprocentní krytí všech bankovek v oběhu zlatem mohlo být dle našeho názoru jedním z faktorů, které způsobily sérii pádů amerických bank, protože FED nedisponoval v té době dostatečnými nástroji k tomu, aby krachujícím bankám dokázal účinně pomoci. Masové vybírání vkladů a hlavně realizace výměny bankovek za zlato podle citovaných ustanovení zákona o Federálním rezervním systému, hospodářskou krizi značně prohlubovaly. Lidé se začaly obracet zpět k zákoným penězům Spojených států, ponejvíce ke zlatu. Čím více fyzické a právnické osoby přecházely na zlato, které získávaly výměnou bankovek FEDu u různých federálních rezervních bank, tím méně prostředků tyto měly ke krytí svých bankovek v oběhu. Z toho důvodu bylo třeba snížit celkovou měnovou zásobu, aby zákonná hranice byla dodržena.

V roce 1933 se tehdy čerstvě zvolený prezident Roosevelt nechal slyšet, že abnormální hromadění zlata i jeho export do zahraničí podkopávaly stabilitu měnového systému, zejména pokud jde o bankovní sektor.<sup>4</sup> Roosevelt vyšel z voleb v roce 1932 jako jasný vítěz, což ještě umocnila skutečnost, že Demokraté získali nevídanou převahu v obou komorách Kongresu, pohodlně kvalifikované

---

<sup>2</sup> Zákonými penězi je zde třeba chápat měnu v jakékoli formě, jež nepochází z Federálního rezervního systému. Krom již uvedených zlatých a stříbrných mincí se může jednat o státovky, nejrůznější pokladní poukázky Ministerstva financí USA či třeba o jeho dluhopisy.

<sup>3</sup> Viz zejména novela z 30. ledna 1934, 48 Stat. 337.

<sup>4</sup> McKenna, M. C. *Franklin Roosevelt and the Great Constitutional War: The Court-packing Crisis of 1937*. 1. vydání. New York: Fordham University Press, 2002, p. 48.

(dvoutřetinové) většiny, což vytvořilo nezbytný základ k tomu, aby nově zvolený prezident mohl uskutečňovat své plány. "Politická a ekonomická situace dala Novému úřadu šanci, spolu s obrovskými většinami v Kongresu, přijmout zákony, které by do té doby byly téměř nemyslitelné".<sup>5</sup>

6. března 1933 prezident Roosevelt svým prohlášením č. 2039<sup>6</sup> vyhlásil bankovní prázdniny, což fakticky znamenalo úplné zavření bank, ač v prohlášení se hovoří o pozastavení bankovních operací všeho druhu, včetně zákazu vyplácení a exportu zlatých či stříbrných mincí nebo cihel, resp. o zákazu jakýchkoli činností, které by mohly usnadnit jejich hromadění. K tomuto právnímu aktu je třeba říci, že se po formální stránce nejednalo o prezidentské nařízení (*executive order*). Název "Prohlášení", jak naň pohlížíme v našem prostředí, vypovídá spíše o právně nezávazném charakteru nebo přinejmenším nikoli o obecné závaznosti, přesto tomu tak není. Není vhodné se zde věnovat ústavněprávní delimitaci prezidentských nařízení a prohlášení, jejich ústavněprávními charakteristikami, proto pro účely této práce vyjdeme z toho, že jde o právní předpisy *secundum et intra legem constitutionemque*, jež ke své platnosti tudíž vyžadují ústavní nebo zákonný základ,<sup>7</sup> přičemž rozdíl mezi prohlášením a nařízením spočívají spíše v odlišném formálním označení než jejich materiální povaze, i když prezidentská nařízení jsou zpravidla adresována vládním institucím a chování soukromých osob upravují jen nepřímo, kdežto účinky prohlášení se vztahují primárně na tyto osoby.<sup>8</sup>

S ohledem na obsah preambule tohoto prohlášení, v němž se Roosevelt odvolává na zákon o obchodu s nepřítelem z roku 1917 (*Trading with the Enemy Act*; 40 Stat. 411), smyslem jehož úpravy bylo "definovat, upravit a trestat obchod s nepřítelem",<sup>9</sup> vystupuje do popředí otázka zákonnosti, resp. ústavnosti prezidentova postupu. Tento zákon, který byl přijat 6. října 1917 za účelem kontroly obchodu s Německem, aby jím nebyla jeho válečná ekonomika jakkoli podporována, ve svém původním znění obsahoval řadu zmocňovacích ustanovení, která prezidentovi dávala, inter alia, i právo vlastní reglementací *zakázat export ... zlatých a stříbrných mincí nebo cihel*, ovšem toliko za válečného stavu, jelikož v příslušném ustanovení

---

<sup>5</sup> Friedman, L. M. *A History of American Law*. 3. vydání. New York: Simon & Schuster, 2005, p. 560.

<sup>6</sup> 48 Stat. 1689.

<sup>7</sup> Blíže k těmto rysům viz rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v případech *Armstrong v. United States* [80 U.S. 154 (1871)] a *Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer* [343 U.S. 579 (1952)].

<sup>8</sup> Podrobněji k této otázce viz Contrubis, J. *Executive Orders and Proclamations*. CRS Report for Congress, 1999, p. 1.

<sup>9</sup> Úplný název předpisu zněl *An Act to define, regulate, and punish trading with the enemy, and for other purposes*.

oddílu 5 poddílu b) se hovořilo jen o době války (*During the time of war, the President may...*). Na samém konci první světové války došlo k novelizaci tohoto zmocnění, kdy zákonem z 24. září 1918<sup>10</sup> byl rozšířen výčet způsobů nakládání se zlatem a stříbrem, které mohly být podrobeny "prezidentskému" zákazu či omezením, konkrétně se jednalo o hromadění a tavení zlatých a stříbrných mincí či cihel. Novela také prodloužila platnost zmocnění na další dva roky poté, co dojde k ukončení války mezi Spojenými státy a Německem. K tomu došlo 11. listopadu 1918. Téhož dne roku 1920 lhůta vypršela a prezident pozbyl svého zákonného oprávnění jakkoli zasahovat do vlastnického práva soukromých osob ve vztahu ke zlatu a stříbru, jakož i zasahovat do soukromoprávních vztahů, jejichž předmětem tyto drahé kovy byly.

Vraťme se však zpět do března 1933 a prohlášení č. 2039. V jeho preambuli bylo vyhlášení bankovních prázdnin, tedy zavření všech bank, odůvodněno tím, "že oddíl 5(b) zákona z 6. října 1917 (...), ve znění pozdějších dodatků, stanoví, že prezident smí vyšetřit, upravit nebo zakázat, za takových pravidel a předpisů, které stanoví, prostřednictvím licencí nebo jinak, jakékoli transakce v cizí měně a export, hromadění, tavení nebo deponování zlatých či stříbrných mincí nebo cihel nebo měny." Tato delegace právo tvorby moci výkonné však v době vydání prohlášení č. 2039 nemohla být využita, neboť vzpomínaný zákon o obchodu s nepřítelem v té době postrádal ustanovení, která by opravňovala sáhnout k takovým opatřením v mírové době, navíc ze skutečnosti, že temporální omezení jejího využití se explicitě vázalo na válečný konflikt s Německem, lze dovodit, že veškeré normy zákona z 6. října 1917 byly uplynutím výše uvedené dvouleté lhůty *de iure* "deaktivovány". I když zákon nadále zůstal součástí právního řádu Spojených států, jeho novelizace ze září 1918 nasvědčuje tomu, že vypršením dvou let od skončení válečného stavu se vyčerpal jeho potenciál, čímž se stal stejně tak obsoletním normativním právním aktem, jakým je kupř. v dnešní době náš ústavní zákon č. 515/2002 Sb. Podmínky pro jeho použití proto splněny nebyly, čímž je možno na prohlášení č. 2039 nahlížet jako na protiprávní, ústavně nekonformní akt. Je evidentní, že Roosevelt se snažil pro svůj krok nalézt alespoň nějaké právní ospravedlnění, třebaže v tomto případě bylo více než chabé.

Prezident si však byl vratké právní a zejména ústavní opory dobře vědom, na což můžeme usuzovat z jeho spěšných snah prosadit návrh zákona o pomoci bankám v nouzi (*Emergency Banking Relief Act*; 48 Stat. 1). Ten byl přijat již 9. března.

Své obavy o prohlubující se bankovní krizi prezident tlumočil také ve svých slavných *fireside chats*, "rozhovorech u krbu", které se živě vysílaly na rádiu, jež si v té době našlo cestu k milionům Američanů po celé zemi. V prvním z těchto rozhovorů, který se vysílal 12. března 1933, se prezident věnoval příčinám krachu mnohých bank,

---

<sup>10</sup> 40 Stat. 965.

dosavadním opatřením, která učinil sám či ve spolupráci s Kongresem, a předpokládanému vývoji událostí následujících dnů v souvislosti se znovuotevřením některých ozdravených bank.<sup>11</sup> Mimo jiné se zmínil také o tom, jak v praxi fungovaly (a stále fungují) minimální povinné rezervy, resp. co se děje s penězi, které lidé ukládají do svých bank:

*"Ze všeho nejdříve mně dovolte, abych konstatoval prostý fakt, že když uložíte peníze do banky, banka tyto peníze neuloží do trezoru. Investuje vaše peníze do mnoha různých forem úvěrů - do dluhopisů, směnek, hypoték a do mnoha dalších druhů půjček. Jinými slovy, banka zapojí vaše peníze do práce, aby se kola průmyslu a zemědělství nezastavila. Relativně malá část peněz, které vložíte do banky, se ponechá v měně, množství, které je za normálních okolností plně dostačující k tomu, aby pokrylo potřeby průměrného občana. Jinými slovy, celkové množství veškeré měny v zemi je jen relativně malou částí všech vkladů ve všech bankách."<sup>12</sup>*

Stran zlata Roosevelt poznamenal:

*"Co se tedy stalo během několika posledních dní únorových a několika prvních dní březnových? Kvůli podryté důvěře ze strany veřejnosti došlo u velké části našeho obyvatelstva k celkovému honu na bankovní vklady za účelem jejich přeměny na měnu nebo zlato. K honu tak velkému, že ani ty nejzdravější banky nedokázaly získat dostatek měny, aby uspokojily poptávku."*

Rooseveltovy rozhovory u krbu vytvořily důležitý podklad pro jeho záměr zakázat, až na výjimky, soukromé vlastnictví většiny forem zlata jeho odkoupením za pevně stanovenou cenu tak, aby zlaté rezervy Spojených států byly znovu naplněny, aby jimi podložená měna se stala pevnou. Domnívám se, že hovoříme-li o formách veřejnoprávní intervence do soukromého práva v kontextu Rooseveltova Nového údelu, nelze přihlížet jen k čistě právním otázkám, ale je vhodné zohlednit i některé mimoprávní prvky, obzvláště ty, které objasňují nebo jinak osvětlují záměr autora příslušné právní normy, to jest které jsou jakousi neoficiální důvodovou zprávou. Ostatně jak v jedné ze svých publikací píše

---

<sup>11</sup> *Fireside Chat 1: On the Banking Crisis (March 12, 1933)*. Přepis rádiového záznamu i samotná nahrávka je dostupná na adrese URL: "<http://millercenter.org/president/speeches/detail/3298>". [1.12.2011, 20:23]. Je třeba poznamenat, že text se v některých svých částech od nahrávky odchyluje, nikdy ovšem podstatným způsobem.

<sup>12</sup> Nemohu si na tomto místě odpustit jízlivou poznámku, že takový projev prezidenta Spojených států by v dnešní době pravděpodobně vedl spíše k nedůvěře než důvěře v bankovní systém.

Friedman, "Franklin Delano Roosevelt byl se svým plynulým, libozvučným hlasem mistrem v komunikaci. Jeho *fireside chats* pomohly vytvořit imperiální prezidentství; prostřednictvím rádia oslovil téměř každou domácnost národa."<sup>13</sup> Prezident také cítil, že vhodně cílené poselství mu může zajistit náklonnost veřejnosti, což bylo nezbytné ve chvíli, kdy "právní a juristická" náklonnost absentovala.

Zákon o pomoci bankám v nouzi byl doslova bezprecedentním legislativním počinem, který do té doby neměl obdoby. Z hlediska našeho zájmu o formy veřejnoprávní intervence tu byly tři zásadní roviny. Hned první oddíl zákona stanovil, že "činy, předpisy, pravidla, licence, nařízení a prohlášení *dosud nebo následně* podniknuté, vyhlášené, učiněné nebo vydané prezidentem Spojených států nebo ministrem financí v době od 4. března 1933 v souladu s pravomocí svěřenou pododdílem (b) oddílu 5 zákona z 6. října 1917 ve znění následujících dodatků, *se tímto schvalují a potvrzují.*" Na jedné straně byla provedena generální ratihabice všech dosavadních opatření hlavy státu, na druhé straně se Rooseveltovi dostalo generálního *bianco šeku*, zmocnění dělat to, co sám uzná za vhodné, aniž by byl prakticky čímkoli omezen. Tím, že Kongres provedl ratihabici prezidentových aktů, vlastně potvrdil, že o nezákonný (a v posledku i o protiústavní) akt se z pohledu zákonodárné moci jedná pouze tehdy, nedejde-li ani k jeho uznání ani *ex post*. Ratihabice má vždy retroaktivní účinky per definitionem. Problém tohoto dodatečného schválení tkvěl v tom, že byly stvrzeny ústavně nekonformní akty, což celkový rozměr rozporu s Ústavou Spojených států ještě více podtrhlo.

Druhá rovina spočívala v novelizaci zákona o obchodu s nepřítelem, kdy prezident získal pravomoc realizovat mimořádná opatření také v mírové době, a sice v období nouzového stavu. Podíváme-li se na aktualizované znění onoho oddílu 5(b), vedle výrazu *During time of war* byla doplněna další podmínka *or during any other period of national emergency declared by the President*, tedy "nebo během jakéhokoli jiného období nouzového stavu, vyhlášeného prezidentem". Co bylo lze považovat za období nouzového stavu, záleželo plně na úvaze hlavy státu. Třetí rovinu potom představovalo doplnění zákona o Federálním rezervním systému o nové ustanovení, oddíl 11(n), který dával ministru financí prakticky ničím neomezené právo požadovat po fyzických a právnických osobách, aby tyto odevzdaly Ministerstvu financí USA zlaté mince, cihly nebo certifikáty, které se nacházely v jejich vlastnictví. Je ovšem namístě připomenout, že se nejednalo o žádnou formu konfiskace, jelikož tentýž předpis zavazoval stát, aby za takto odevzdané zlato zaplatil ekvivalentní částku v papírové měně. Přesto se jednalo o vynucený "kontrakt" a zásah do obsahu vlastnického práva, do *ius disponendi*. Do jisté míry můžeme tento zásah přirovnat k expropriaci, i když se

---

<sup>13</sup> Friedman, L. M. *American Law in the 20th Century*. 1. vydání. New Haven, London: Yale University Press, 2002, p. 560.

od vyvlastnění některými vlastnostmi lišil, hlavně co do kvalitativní stránky účelu takového kroku.

F. D. Roosevelt vzápětí využil nově vzniknuvšího zmocnění a s odkazem na něj vydal 10. března nařízení (výnos) č. 6073,<sup>14</sup> kterým jednak pověřil ministra financí, aby zvážil a rozhodl, které banky je možno znovu otevřít a které prozatím zůstanou zavřené, jednak přímo zakázal vlastníkům zlata jeho vývoz nebo jiné nakládání, v jehož důsledku by se ocitlo mimo jurisdikci Spojených států, ledaže ministr financí udělí výjimku.

Necelý měsíc poté se prezident odhodlal k dosud nejrazantnějšímu opatření. Dne 5. dubna 1933 vydal neblaze proslulé nařízení (výnos) č. 6102, který nesl název "Nařízení zakazující hromadění zlatých mincí, zlatých cihel a zlatých certifikátů" (*Executive Order Forbidding the Hoarding of Gold Coin, Gold Bullion, and Gold Certificates*). V preambuli se odvolal na ono novelizované ustanovení zákona o obchodování s nepřitelem s tím, že v novelizujícím aktu, tedy v zákoně o pomoci bankám v nouzi, Kongres prohlásil, že nastal stav vážné nouze a že je absolutně nezbytné co nejrychleji přistoupit k jednotné nápravě v celonárodním měřítku. Dle prezidenta tento stav nadále přetrvává, a proto zakazuje hromadění zlatých mincí, zlatých cihel a zlatých certifikátů ze strany fyzických i právnických osob v rámci kontinentálních Spojených států. Výnos obsahoval i legální definici hromadění, kterým se prakticky rozumělo jakékoli nakládání se zlatem mimo oficiální obchodní kanály (oddíl 1), tedy kupříkladu i jeho prostá úschova doma.

Aby tento zákaz dostal své realizace, byly všichni adresáti, kteří ke zlatu ve zmíněných formách nabyli vlastnického práva do 28. dubna 1933 včetně, povinni odevzdat k 1. květnu 1933 všechno vlastněné zlato, a to buď federální rezervní bance nebo její pobočce či agentuře, anebo kterékoli členské bance Federálního rezervního systému (oddíl 2). Nařízení připouštělo jen nepatrné výjimky, uvedená povinnost se například nevztahovala na zlato, jehož hodnota nepřesahovala 100 dolarů nebo třeba na množství zlata, které podléhá zpracování v průmyslu nebo umění "v dohledné době" apod. V zásadě nešlo o nikterak významné odchylky. Vlastníci, již své právo nabyli po 28. dubnu, rovněž nebyli ničeho ušetřeni. Rozdíl mezi oběma skupinami "dotčených" byl pouze v tom, že na osoby, které zlato získaly do svého vlastnictví po 28. dubnu, se již mohly vztahovat některé výjimky udělené Ministerstvem financí v podobě licence na obchod s takovými produkty.

Opět se nejednalo o odebrání zlata bez náhrady. V souladu s ust. oddílu 4 byla federální rezervní banka nebo členská banka FEDu povinna vyplatit za takto odevzdané zlato odpovídající množství jakýchkoli jiných mincí nebo zákonné měny, tedy papírových bankovek FEDu. Ministr financí však byl povinen proplatit všem,

---

<sup>14</sup> 31 C. F. R. § 120.3 (1972).



kteří řádně splnili svou povinnost, náklady související s dopravou, pojištěním, ochranou a dalšími podobnými a nutnými výdaji. V této souvislosti výnos poskytl zmocnění vydávat předpisy různého druhu k provedení a naplnění jeho ustanovení. Nakonec nelze přehlédnout ani to, že záměrné porušení povinností stanovených nařízením č. 6102 bylo trestáno buď pokutou do výše až 10.000 dolarů, anebo, jednalo-li se o fyzickou osobu, trestem odnětí svobody až na 10 let, nebo cumulative. Je však třeba říci, že výnos novou skutkovou podstatu nezaložil, protože stejné znění už obsahovalo novelizované ustanovení zákona o obchodování s nepřitelem. V tomto ohledu lze devátý oddíl výnosu považovat za zcela nadbytečný. Účelem jeho včlenění patrně bylo zdůraznit hrozbu trestem, aby vynikla imperativnost a neúprosnost celého aktu.

Veřejnoprávní intervence do soukromého práva ve věci zlata se ale vydáním nařízení č. 6102 nevyčerpala. Velkou hrozbu odlivu zlata z vládních rukou představovaly právě *gold clauses*, které byly u soudu vymahatelné, přičemž viditelně největší "riziko" ztělesňovaly ty, které byly uzavřeny před "znárodněním" zlata. Toho si byl prezident také dobře vědom a již 5. června byla schválena společná rezoluce Sněmovny reprezentantů a Senátu Kongresu Spojených států (HJR 192), která ukončila klasický zlatý standard a zrušila platnost všech dosavadních i budoucích *gold clauses*.<sup>15</sup> Shora uvedený zákon o zlatém standardu z roku 1900 byl dotčen obecnou derogační klausulí této rezoluce v oddílu (a), a to bez doplnění byť i demonstrativního výčtu předpisů, které se ruší. To vneslo do celého problému jistou neurčitost a nejasnost, nicméně ze znění citovaného oddílu rezoluce, kde se - s pomocí obratu "dolar za dolar" (*dollar for dollar*) - hovořilo o placení výhradně v "měně, která je v době platby zákonným platidlem pro veřejné a soukromé dluhy". Ve světle toho nemohla patřičná ustanovení zákona o zlatém standardu obstát. Ostřejší se však situace jevila právě pro *gold clauses*. Kongres výslovně prohlásil tato smluvní ujednání za odporující "veřejné politice" s tím, že tyto doložky brání pravomoci Kongresu regulovat hodnotu peněz Spojených států a že "jsou neslučitelné s deklarovanou politikou Kongresu stále udržovat rovnocennou sílu každého dolaru ... na trzích a při placení dluhů".

Roosevelt později vydal řadu dalších nařízení a prohlášení, která se týkala zlata a nakládání s ním, už však neměla výraznější dopad na soukromoprávní sféru. Zlato, které se mezitím v důsledku prezidentem a Kongresem přijatých opatření nahromadilo ve federálních rezervních bankách, bylo na základě zákona o zlatých rezervách z 30. ledna 1934 (*Gold Reserve Act*; 48 Stat. 337) převedeno na vládu USA, resp. na Ministerstvo financí. V té době se však právní úprava zákazu soukromého vlastnictví zlata a neplatnosti *gold clauses* již nezadržitelně blížila k Nejvyššímu soudu Spojených států. Netřeba

---

<sup>15</sup> McKenna, M. C., op. cit., p. 48.

dodávat, že mnohým investorům do zlata se Rooseveltova "zlatá legislativa" nelíbila ani trochu. Nucené odebrání zlata a jeho proplacení papírovými penězi řada z nich pokládala za surový útok na jejich vlastnictví. Ostatně jak ve své knize píše McKenna, "ve většině případů bylo proplacení v papírových penězích přijato s výhradou; nicméně držitelé bdělí práva podali k federálnímu soudu žalobu, aby otestovali platnost kroků podniknutých prezidentem a Kongresem, zvláště společné rezoluce z 5. června 1933".<sup>16</sup>

Složení Nejvyššího soudu v té době rozhodně neodráželo vůli voličů při volbách do Sněmovny reprezentantů a Senátu. Jestliže v obou komorách Kongresu měli Demokráté zajištěny pohodlné kvalifikované většiny, pak ideologické či "hodnotové" rozložení Nejvyššího soudu vykazovalo spíše opak. Hooverova administrativa úspěšně navrhla dva své kandidáty, a sice J. J. Parkera a pozdějšího předsedu (*Chief Justice*) Ch. E. Hughese, proti jejichž nominaci liberální Demokráté vehementně brojili. Parker do funkce soudce Nejvyššího soudu USA nakonec potvrzen nebyl. Liberálové však byli v druhé polovině 20. let stále více přesvědčeni o tom, že většina soudců hájila spíše zájmy bohatých, s čímž se F. D. Roosevelt ztotožňoval.<sup>17</sup> V době, kdy se případy začaly přesouvat z federálních soudů na půdu Nejvyššího soudu v důsledku apelace, hrozilo nebezpečí, že by soud mohl vyslovit protiústavnost "zlaté legislativy", což by dle zastánců Nového údělu znamenalo odepření práva Kongresu regulovat měnu v době národní hospodářské katastrofy, což by vyvolalo finanční chaos v podobě zvýšení dluhu země o takřka 70 miliard dolarů.<sup>18</sup>

Před Nejvyšším soudem se ocitly celkem čtyři případy, a to *Norman et al. v. Baltimore & Ohio Railroad Company* [294 U.S. 240 (1935)], *United States v. Bankers Trust Co.* [294 U.S. 240 (1935)], *Nortz v. United States* [294 U.S. 317 (1935)] a *Perry v. United States* [294 U.S. 317, 330 (1935)]. Nebudeme se zde podrobně zabývat skutkovými okolnostmi jednotlivých případů a ani zde není prostor pro zevrubné pojednání, a tak zvýrazníme pouze ty právní otázky, které byly pro posouzení ústavnosti přijatých opatření naprosto klíčové. Úvodem je třeba říci, že vláda všechny případy ustála, ovšem těsnou většinou 5 ku 4. Čtyři soudci Nejvyššího soudu byli výrazně proti, což neváhali dát zřetelně najevo ve svých odlišných stanoviscích. *Chief Justice* Hughes sepsal většinové rozhodnutí ve

---

<sup>16</sup> McKenna, M. C., op. cit., p. 51.

<sup>17</sup> Leuchtenburg, W. E. *The Supreme Court Reborn: The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*. 1. vydání. New York: Oxford University Press, 1995, p. 83.

<sup>18</sup> Leuchtenburg, W. E., op. cit., p. 86.

všech případech, přičemž dva případy týkající se dluhopisů železničních společností spojil v jeden.

V prvně uvedeném případě (s aplikací i na "doprovodný" případ č. 2) Hughes ve vztahu ke společné rezoluci z 5. června 1933 zdůraznil, že soud se nezabýval otázkou racionality, která stála na pozadí legislativy, nýbrž otázkou toho, zda Kongres disponuje právem regulovat měnu a zda ve spojitosti s realizací této pravomoci může prohlásit za neplatné *gold clauses*. Dospěl ke kladné odpovědi s tím, že důležitým předpokladem je skutečnost, že taková ujednání narušují kontrolu měnového systému. Nadto poněkud zvláště argumentoval, že *gold clauses* nejsou ve skutečnosti kontrakty na platbu ve zlatě, ale obecně v penězích, což celou konstrukci těchto doložek spíše zatemňovalo nežli objasňovalo.

Ve třetím případě Hughes konstatoval, že vláda nepřekročila své pravomoci tím, že nahradila zlaté certifikáty jinými formami měny odpovídající hodnoty, to jest papírovou měnou. Protože držitelé certifikátů dostali ekvivalentní sumu papírové měny, stěželi byli schopni dokázat finanční ztrátu, a tudíž neměli právo žalovat stát u soudu. Zajímavé však je, že většina soudců se vůbec nevypořádala s otázkou ústavnosti zákona o pomoci bankám v nouzi, tedy zda šlo o odebrání majetku bez řádného procesu zaručeného V. dodatkem k Ústavě Spojených států.

Oproti předchozím případům došlo k názorovému posunu v posledně uvedeném případě, kde Hughes zcela jasně a otevřeně prohlásil: "Máme za to, že společná rezoluce ... šla za hranici pravomocí Kongresu". K tomu dodal, že vláda neměla právo porušit své vlastní závazky (tím, že certifikáty přestala vyměňovat za zlato v rozporu s ujednáním na nich). Žalobce však neuspěl, neboť opět nebyl schopen doložit žádnou finanční újmu, která mu mohla vzniknout. Z tohoto posledního případu však zřetelně plyne, že soudci si byli alespoň částečně vědomi, jaký dopad by jejich rozhodnutí mělo na již tak zostřenou ekonomickou situaci, a je docela možné, že kdyby takové důsledky nebyly hrozily, neústavnost těchto aktů by vyslovena byla.

Velmi rezolutně se však proti názoru většiny postavili přehlasování soudci. Tak např. soudce Stone ve svém odlišném stanovisku k případu *Perry* označil počínání většiny, která dle něj diktovala rozsah měnových oprávnění Kongresu, za "čistou uzurpaci".

Tuto práci bych rád uzavřel odlišným stanoviskem soudce McReynoldse, které hovoří za vše a v němž McReynolds poznamenal:

*"Podle naříkaných zákonů se praví, že Spojené státy uskutečnily zisky ve výši 2,8 milionu dolarů. To však předpokládá, že zisku lze dosáhnout legislativním opatřením (legislative fiat - pozn. J. Ch.). Takové podvodné zisky by neznaly žádných mezí; s každým novým znehodnocením dolaru by se rozšířily. Dvě miliardy by mohly prudce stoupat do nekonečna - na dvacet, třicet nebo na kolik chcete. Ztráta reputace za čestné nakládání nám přinese bezbřehé ponižení."*

Zda se předpověď soudce McReynoldse opravdu vyplnila, necht' si každý posoudí sám.