

Dekrety prezidenta republiky z období 1940–1945

Pavel Winkler

I.

V roce 1939 Československá republika (ČSR) právně nezanikla ani vytvořením Slovenského státu (14. 3. 1939), ani obsazením zbytku státního území (15. 3. 1939), okleštěného již předtím na základě mnichovského diktátu (29. 9. 1938) a vídeňskou arbitráží (2. 11. 1938). Německou okupací jí byl však znemožněn výkon státní moci na veškerém jejím území. Po porážce Francie a po přenesení sídla Československého národního výboru z Paříže do Londýna se dne 9. července 1940 ustavilo ve Velké Británii prozatímní státní zřízení ČSR. Tvořili je prezident republiky, vláda a od 21. července 1940 Státní rada, která byla toho dne ustavena ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1940 Úředního věstníku československého (dále jen Úř. věst. čsl.) „jako poradní sbor prezidenta republiky a jako pomocný kontrolní orgán v rámci zatímního státního zřízení Československé republiky“.

Téhož dne – 21. července 1940 – oznámil britský ministr zahraničních věcí Halifax prezidentu Benešovi, „že v odpověď na žádost Československého národního výboru vláda Jeho Veličenstva ve Spojeném Království s radostí uznává prozatímní československou vládu, utvořenou Československým národním výborem v této zemi a navazuje s ní styky“ (Úř. věst. čsl., ročník I, č. 10, s. 4).

Podle článku 1 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 13/1944 Úř. věst. čsl. ze dne 11. října 1944: „Státní rada... se zrušuje dnem, kdy se ustaví vláda jmenovaná prezidentem republiky se sídlem na území republiky.“ Ve smyslu tohoto ustanovení byla pak Státní rada zrušena dnem 4. dubna 1945. Její zrušení bylo vyhlášeno vyhláškou předsedy vlády č. 2/1945 Sb. ze dne 4. dubna 1945.

Prozatímní výkon zákonodárné moci byl upraven ústavním dekretem prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čsl. ze dne 15. října 1940. Dekret byl později uveřejněn jako přetisk pod číslem 20/1945 Sb. Podle jeho § 2: „... předpisy, jimiž se mění, ruší nebo nově vydávají zákony, budou vydávány po dobu platnosti zatímního státního zřízení v nezbytných případech prezidentem republiky k návrhu vlády ve formě dekretů, které spolupodpíše předseda vlády, respektive členové vlády pověřeni jejich výkony.“

Takto byla zavedena pro právní předpisy vydávané normálně ve formě zákonů forma dekretů prezidenta republiky (dále jen dekrety).

Ústavním dekretem č. 3/1945 Úř. věst. čsl. ze dne 22. února 1945, o výkonu moci zákonodárné v přechodném období (v přetisku uveřejněným pod číslem 21/1945 Sb.) byla platnost výše citovaného § 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl. prodloužena „... až do doby, kdy se ustaví prozatímní zákonodárný sbor Československé republiky“.

Podle vyhlášky ministra vnitra č. 30/1945 Sb. ze dne 27. července 1945 zůstal v platnosti také ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl. ze dne 3. srpna 1944, o obnovení právního pořádku. Podle jeho článku 5 dekrety „... podléhají... dodatečnému schválení příslušnými ústavními činiteli (ratihabici)“ a „pozbyvají další platnosti šest měsíců po dni, kdy se seje Národní shromáždění...“

Ústavním dekretem č. 47/1945 Sb. ze dne 25. srpna 1945 byla zákonodárná moc svěřena Prozatímnímu Národnímu shromáždění, které se ujalo svých funkcí dne 28. října 1945. Tímto dnem skončilo tedy zmocnění vykonávat zákonodárnou moc dekrety.

Ústavním zákonem č. 57/1946 Sb. ze dne 28. března 1946 byly pak Prozatímním Národním shromážděním schváleny a prohlášeny za zákony všechny dekrety vydané na základě § 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl. (přetištěno v č. 20/1945 Sb.). Odstavec 2 článku I tohoto ústavního zákona výslovně ustanovuje: „*Veškeré dekrety prezidenta republiky jest považovati od jich počátku za zákon; ústavní dekrety budtěž považovány za zákon ústavní.*“

Národní shromáždění se tedy nevyjádřilo negativně ani k jednomu z dekretů. Naopak, ústavním zákonem schválilo dodatečně v š e c h n y dekrety z období 1940–1945. Tím byla vyslovena dekretem č. 11/1944 Úř. věst. čsl. o obnovení právního pořádku předvídaná ratihabice všech dekretů. Bylo jich vydáno dohromady 141, z toho 43 v zahraničí a 98 již na osvobozeném území ČSR. V zahraničí vydané dekrety byly vyhlášeny v Úř. věst. čsl. vydávaném v Londýně a potom, pokud nebyly již předtím vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nařízení, uveřejněny v Příloze Sbírky zákonů a nařízení ČSR, ročník 1947, s. 1–43. (Již předtím byly pod č. 20/1945 Sb., 21/1945 Sb., přílohou k č. 30/1945 Sb., 43/1945 Sb. a 149/1945 Sb. uveřejněny dekrety č. 2/1940, 3/1945, 11/1944, 18/1944 a 11/1945 Úř. věst. čsl.). Dekrety vydané již na území ČSR byly vesměs vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nařízení, ročník 1945 (svazek „Doba svobody“). Pro úplnost se ještě uvádí, že se „dobou nesvobody“ rozumí doba od 30. září 1938 do 4. května 1945; její začátek byl stanoven ústavním dekretem č. 11/1944 Úř. věst. čsl. ze dne 3. srpna 1944 (příloha k vyhlášce ministra vnitra č. 30/1945 Sb.) a její konec vládním nařízením č. 31/1945 Sb.

II.

Ze shora uvedeného přehledu jednoznačně vyplývá, že dekrety tvoří nedílnou součást československého a nyní českého právního řádu a v československé, nyní české právní soustavě zaujímají stejné místo jako předválečné i poválečné zákony. Sehrály nenahraditelnou důležitou úlohu také při zachování právní kontinuity československého státu od roku 1918.

Měnit nebo zrušit dekrety je možné jedině zákonem, ústavní dekrety ústavním zákonem.

Dekrety připravovala vláda a zpravidla projednávala také Státní rada. Podle ustanovení článku 3 ústavního dekretu č. 12/1942 Úř. věst. čsl. ze dne 27. října 1942 byl prezident republiky povinen při výkonu zákonodárné moci „*vyžádat si poradní zprávu od Státní rady, neučinila-li tak již vláda*“ v rámci přípravy příslušného návrhu. Po zrušení Státní rady (viz výše) byly – podle povahy věci a územního rozsahu jejich platnosti – dekrety projednávány také v Slovenské národní radě. V souladu s těmito pravidly byly dekrety také jasně uváděny vždy poukazem na to, že jsou vydávány „*k návrhu vlády*“, „*po slyšení Státní rady*“ nebo „*po dohodě se Slovenskou národní radou*“. Byly rovněž – stejně jako zákony – spolupodepisovány předsedou vlády a členy vlády pověřenými jejich výkonu, v případě ústavního dekretu všemi členy vlády (viz § 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl. o prozatímním výkonu moci zákonodárné). I po této stránce mají tedy dekrety stejné postavení a zaujímají v právní soustavě stejné místo jako zákony. Není proto opodstatněné označovat nebo pojmenovat dekrety jiným způsobem, než jsou označovány a pojmenovány zákony; je proto neopodstatněné také označování dekretů jako „*Benešovy dekrety*“. Toto zavádějící označení se začalo používat v souvislosti s kritikou a zpochybňováním některých dekretů zejména ze strany sudetských landsmanšaftů a některých jiných organizací sudetských Němců a s voláním po jejich „*zrušení*“. Tak dostalo pojmenování „*Benešovy dekrety*“ pejorativní nádech, který časem zesílil, až postupně nabyl povahy označení jakési trapné kapitoly československých dějin. Je proto nevhodné přebírat toto „*neoficiální*“ označení. Naopak je žádoucí, aby se toto hanlivé označení neujalo. Mělo by se proto důsledně používat úředního označení „*dekrety prezidenta republiky*“, vystříhat se používání výrazu „*Benešovy dekrety*“ i „*takzvané Benešovy dekrety*“ alespoň v úřední řeči a ze strany ústavních a jiných oficiálních činitelů působit k tomu, aby se neužívalo ani v hromadných sdělovacích prostředcích.

Určitou zdánlivě paradoxní zvláštností dekretů je, že se jejich právoplatnost vyhlášíje dekretem anebo – jinými slovy – že jejich zákonná moc je založena dekretem. Tato zvláštnost vyplývá z mimořádné situace, která nastala znemožněním výkonu veškeré státní moci, včetně moci zákonodárné, německou okupací. Za této situace dekrety představovaly jedinou možnost přijímat rozhodnutí s mocí zákona. Obdobná legislativní situace vznikla a obdobně byla řešena také v jiných zemích okupovaných Německem. Určitou analogií, i když ne totožností, nalézáme také v počátečním zákonodárství ČSR v roce 1918, kdy zákonná moc zákonů byla založena „zákonem vydaným Národním výborem dne 28. října 1918“, publikovaným ústním prohlášením, plakátováním a novinami a později – dne 6. listopadu 1918 – vyhlášeným ve Sbírce zákonů a nařízení jako „zákon ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého, čís. 11 Sb. z. a n.“ s platností od 28. října 1918. Obdobná byla legislativní situace, i pokud jde o „zákon ze dne 2. listopadu 1918, jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, čís. 1 Sb. z. a n.“

I když teoreticky lze snad spatřovat určitý formální nedostatek ve způsobu, jak vznikly první dekrety jako prvotní normy, byl tento nedostatek bezpečně zhojen r a t i h a b i c í vyslovenou ústavním zákonem č. 57/1946 Sb. ze dne 28. března 1946, kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky (viz výše).

Kritici a zpochybňovatelé „Benešových dekretů“ občas také namítají, že se prezident Beneš dne 5. října 1938 vzdal prezidentské funkce, takže v době vydávání dekretů již prezidentem nebyl. V souvislosti s touto námitkou stačí odkázat na usnesení vlády ze dne 3. prosince 1942 „o další platnosti prezidentského úřadu prezidenta republiky dr. Eduarda Beneše“.

Toto usnesení zní následovně:

„Ve schůzi ministerské rady ze dne 3. prosince 1942 předseda vlády Msgre dr. Jan Šrámek ohlásil: Dne 18. prosince 1942 uplyne sedmileté volební období dosavadního prezidenta republiky dr. Eduarda Beneše, jenž byl řádně zvolen prezidentem republiky ve schůzi Národního shromáždění dne 18. prosince 1935. Prezident dr. Eduard Beneš sice se vzdal své prezidentské funkce dne 5. října 1938, avšak vláda československá ve shodě s věrnými občany československého státu nikdy nepokládala tuto rezignaci za platnou, neboť byla protiprávně vynucena. Proto prezident republiky dr. Eduard Beneš zůstal hlavou československého státu nepřetržitě od 18. prosince 1935 a je vládami Spojených národů, jakož i vládami států jiných za hlavu státu uznáván.

Předseda vlády dále prohlásil, že podle §u 1 zákona č. 161/1920 svolává schůzi Národního shromáždění k volbě prezidenta republiky předseda vlády a že tudíž zákon jemu ukládá, aby pečoval o včasnou volbu nového prezidenta. Hledíc k odstavci 3, §u 58 ústavní listiny a §u 2 zákona č. 161/1920 má býti volební schůze Národního shromáždění svolána nejdříve 4 neděle a nejpozději 14 dní před koncem volebního období presidentova.

Poněvadž tato schůze za daných poměrů svolána býti nemůže, předseda vlády navrhl, aby se vláda usnesla takto: Podle odstavce 5, §u 58 ústavní listiny, který zní: »Dřívější prezident zůstává ve své funkci, pokud nebyl zvolen prezident nový«, zůstává dosavadní prezident republiky dr. Eduard Beneš, řádně zvolený Národním shromážděním dne 18. prosince 1935, ve svém prezidentském úřadě až do doby, kdy bude možno provést volbu nového prezidenta.

Vláda se takto usnesla všemi hlasy a zároveň uložila předsedovi vlády, aby její usnesení oznámil prezidentu republiky, lidu československému, Státní radě, jakož i mezinárodní veřejnosti.“ (Úř. věst. čl., ročník III, 1942, s. 17.)

Podle článku 2 č. 1 ústavního dekretu č. 47/1945 Sb. ze dne 25. srpna 1945 příslušelo Prozatímnímu Národnímu shromáždění „potvrdit, že nynější prezident republiky zůstává podle § 58, odst. 5 ústavní listiny ve své funkci až do nové volby prezidenta republiky...“, přičemž podle článku 3, odstavec 3 téhož dekretu „k potvrzení prezidenta republiky (čl. 2, č. 1) se vyžaduje přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů Prozatímního Národního shromáždění a třípětinové většiny hlasů přítomných“.

Prozatímní Národní shromáždění pak dne 28. října 1945 předepsanou většinou skutečně potvrdilo prodloužení funkčního období prezidenta Beneše až do nové volby, která byla provedena již Ústavodárným Národním shromážděním dne 19. června 1946.

K citovanému usnesení vlády z roku 1942 je dnes možné ještě dodat: Abdikace prezidenta Beneše v roce 1938 byla přímým důsledkem mnichovského diktátu, a tak její neplatnost vyplývá rovněž z nulity Mnichova. Námitka vychází především z německých kruhů, zejména od sudetských Němců, a je proto snad zde namísto poukázat i na to, že Německo ve Smlouvě o vzájemných vztazích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo ze dne 11. prosince 1973 (č. 94/1974 Sb.) uznalo nulitu tzv. mnichovské dohody a že Smlouva mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci ze dne 27. února 1992 (č. 521/1992 Sb.) v tomto směru na Smlouvu z roku 1973 výslovně odkazuje. Pokud jde o dekrety samotné, platí i pro tento „nedostatek“ to, co bylo již uvedeno o jejich ratihabici.

III.

Dekrety se týkaly nejrůznějších oblastí života – politického, hospodářského, kulturního, sociálního atd. Řešily a zákonodárně upravovaly rozmanité problémy, jež vyvstávaly před orgány zatímního státního zřízení, ať již v období existence exilové vlády v Londýně, anebo v období činnosti vlády již se sídlem na území republiky až do doby, kdy se znovu ustavil zákonodárný sbor ČSR v podobě Prozatímního Národního shromáždění (28. 10. 1945). Dekrety se zabývají otázkami organizace zatímního státního zřízení a výkonu zákonodárné moci, záležitostmi československé armády v zahraničí a vojenského soudnictví, státními rozpočty na jednotlivé roky, zavedením válečných a jiných vyznamenání, problémy dočasné správy postupně osvobozovaného území, obnovení právního pořádku, obnovy hospodářství a jeho jednotlivých odvětví, vnitřního osídlení, školství, vzdělávání a sociálního pojištění, platovými otázkami ústavních činitelů a veřejných zaměstnanců, přihlašování a zálohování válečných škod, otázkami daňovými, celními i měnovými, úpravou státního občanství, retribucí, odčiněním některých křivd, znárodnování a konfiskací majetků, nejrůznějšími oblastními a místními problémy atd. Dekrety se vůbec nezabývají odsunem sudetských Němců z Československa. Přesto jsou nejčastěji a nejvíce napadány právě v souvislosti s odsunem. Děje se to někdy z neuvěřitelné nevědomosti, většinou však záměrně a se zlým úmyslem, často také z kombinace obou motivů.

Převážná většina dekretů se zabývala otázkami časově omezeného významu a dnes již není zajímavá nejen z hlediska právního, ale ani z hlediska politického nebo historického. Jaký význam může mít dnes např. dekret, „*jímž se upravuje dovolená vojenských gážístů z povolání uvolněných ve vojenském zájmu pro zvláštní úkoly mimo rámec československé branné moci v zahraničí*“ (č. 8/1942 Úř. věst. čsl.), anebo dekret „*o opětném zavedení středoevropského času*“ (č. 80/1945 Sb.), nebo dekret „*o zřízení pobočky lékařské fakulty University Karlovy v Plzni*“ (č. 135/1945 Sb.)? Je náhlední, že žádný. Přesto jsou dekrety paušálně zpochybňovány a napadány a např. sudetoněmecké landsmanšafty volají bez jakéhokoli rozlišování po „zrušení Benešových dekretů“.

Dekrety dnes vesměs nemají aktuální právní význam, protože buď již přestaly platit, anebo již byly realizovány a dnes je nelze a ani není zapotřebí aplikovat. Lze je samozřejmě podrobovat kritice – stejně jako každý zákonodárný akt –, posuzovat z různých aspektů, ale měnit, doplňovat nebo zrušit je by bylo bez jakéhokoli účinku a právním nesmyslem. Jejich zrušení by kromě toho znamenalo vážnou újmu důsledně sřežené právní kontinuity Československa od roku 1918, jejíž uznání ze strany Spolkové republiky Německo bylo jen nedávno spolu s uznáním nulity tzv. mnichovské dohody výslovně zapsáno do shora již citované Smlouvy o dobrém sousedství a přátelské spolupráci ze dne 27. února 1992.

Zároveň si je však nutné uvědomit, že část dekretů – kvantitativně sice nevelká, ale svou náplní a svým dosahem významná – tvořila podstatnou a důležitou součást československého zákonodárství, které v československém právním pořádku zakotvilo poválečné uspořádání na základě výsledků druhé světové války a v souladu s rozhodnutími a dohodami vítězných spojeneckých mocností protihitlerovské koalice. Kritika a zpochybňování

„Benešových dekretů“ a volání po jejich „zrušení“ – i když jsou vyslovovány paušálně – jsou namířeny právě proti této části dekretů. Jsou projevem úsilí o zpochybnění a revizi výsledků druhé světové války a poválečného uspořádání. Připouštět je by mohlo vytvořit nebezpečný precedent pro snahy o zvrácení a revizi československého zákonodárství jako podstatné části poválečného uspořádání. Tyto snahy směřují především proti dekretům, které se týkají:

- 1) trestání některých zločinů a provinění spáchaných v době zvýšeného ohrožení republiky (retribuce),
- 2) státního občanství Němců a Maďarů,
- 3) konfiskace a znárodnění majetku bez náhrady.

IV.

Vzhledem ke kritice a zpochybnování dekretů, týkajících se shora uvedených oblastí zákonodárství, se zdá účelné prozkoumat do úvahy přicházející dekry jednak z hlediska československého, respektive českého ústavního práva a jednak z hlediska práva mezinárodního.

1) **Potrestání zločinů a provinění** je předmětem dekretu č. 16/1945 Sb. ze dne 19. června 1945, „o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech“ (tzv. velký retribuční dekret) ve znění zákona č. 22/1946 Sb. a dekretu č. 17/1945 Sb. ze dne 19. června 1945, o Národním soudu (účinnost obou dekretů byla zákonem č. 149/1946 Sb. prodloužena do 8. ledna 1947), dále dekretu č. 138/1945 Sb. ze dne 27. října 1945, „o trestání některých provinění proti národní cti“ (tzv. malý retribuční dekret).

Podle velkého retribučního dekretu měl být dlouholetým žalářem, v řadě případů smrti potrestán ten, kdo se dopustil „zločinů proti státu“, „zločinů proti osobám“, „zločinů proti majetku“ a „udavačství“, přičemž skutkové podstaty trestných činů byly přesně stanoveny buď odkazem na zákon č. 50/1923 Sb. na ochranu republiky a na tehdy platné trestní zákony ještě z minulého století (rakouský zákon č. 117/1852 ř. z. a uherský zákon čl. V/1878) anebo novou přesnou definicí trestného jednání, jako např. při udavačství, propagaci a podpoře fašistického nebo nacistického hnutí atd. Stanovení přísnějších trestů je plně opodstatněno tím, že se dekret vztahuje pouze na trestné činy spáchané „v době zvýšeného ohrožení republiky“, kterou se rozumí doba od 21. května 1938 (§ 18 dekretu) do 31. prosince 1946 (vládní nařízení č. 217/1946 Sb.).

Tzv. malý retribuční dekret postihoval ty, kteří „...v době zvýšeného ohrožení republiky... nepřístojným chováním, urážejícím národní cítění českého nebo slovenského lidu, vzbudil/i/ veřejné pohoršení“, přičemž byly stanoveny poměrně mírnější tresty a krátká promlčecí doba (šest měsíců).

Oba citované dekry vycházely jednak z moskevské spojenecké deklarace ze dne 30. října 1943 o navrácení válečných zločinců do zemí, kde spáchali své zločiny, jednak z londýnské spojenecké Dohody o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců Evropské Osy ze dne 8. srpna 1945, k níž je připojen Statut Mezinárodního vojenského tribunálu (viz č. 164/1947 Sb.). Tato skutečnost je zároveň odpovědí na námitku vyvozovanou ze zpětné účinnosti dekretů, které jsou i po ostatních stránkách v plném souladu s mezinárodním právem, zejména také se spojeneckými dohodami z doby války a z poválečného období.

Z hlediska, z něhož zde zkoumáme dekry, je důležité:

- a) že spočívají striktně na absenci jakékoli diskriminace, nijak nerozlišují pachatele trestných činů podle státní příslušnosti nebo národnosti;
- b) že nespočívají na kolektivní vině, ba ani na vyvrátitelné prezumpci kolektivní viny, nýbrž jediné na vině individuální.

2) Úpravou státního občanství se zabývá ústavní dekret č. 33/1945 Sb. ze dne 2. srpna 1945. Tato úprava byla nutná s ohledem na rozhodnutí vítězných mocností protihitlerov-

ské koalice o odsunu Němců z území Československa, Polska a Maďarska, přijaté na Postupimské konferenci (viz hlava XIII „Spořádaný odsun německého obyvatelstva“).

Po obsazení části území Československa v roce 1938 na základě mnichovského diktátu a pak po obsazení zbytku území Čech a Moravy v roce 1939 prohlásilo Německo jako okupační moc za německé státní občany osoby německé národnosti, které v době provedení okupace byly československými státními občany, a to s účinností od 10. října 1938, respektive od 16. března 1939. Příslušné akty okupační moci o německé státní příslušnosti těchto osob byly stejně neplatné a protiprávní, jako byla protiprávní okupace sama. Fakticky se ale staly tyto osoby německými státními občany, i když právně zůstaly československými příslušníky. I kdybychom vycházeli z toho, že po dobu okupace byly tyto osoby podle německých právních předpisů německými občany, skončením okupace se i v tomto směru navrátil status quo ante, to jest obnovilo se jejich československé státní občanství na základě juris postliminii (zásady mezinárodního práva, že se osobám, vlastnictví, území atd. navrátil po skončení nepřátelské okupace jejich předešlý stav – viz např. Oppenheim: International law, sv. II, 7. vydání, London 1952, reedice 1955, s. 617–619).

Ve světle těchto skutečností je třeba posuzovat i ústavní dekret č. 33/1945 Sb. Podle jeho § 1, odstavec 1 „českoslovenští státní občané národnosti německé nebo maďarské, kteří podle předpisů cizí okupační moci nabyli státní příslušnosti německé nebo maďarské, pozbyli dnem nabytí takové státní příslušnosti československého státního občanství“.

Poněkud nešťastně zvolená formulace o „nabytí státní příslušnosti německé“ byla zneužita a je zneužívána k výkladu, jakoby dekret uznával právní platnost německého státního občanství hromadně přiznaného Německem dne 10. října 1938 nebo dne 16. března 1939 československým státním příslušníkům německé národnosti, ačkoli je jasné, že v dekretu použitá dikce je pouze časovým určením účinnosti pozbytí československého občanství a nikoli právním uznáním hromadného naturalizačního aktu okupanta. Pro takové uznání by se přece nepoužívalo výrazu „cizí okupační moc“, který již sám o sobě neguje pravomoc přiznávat občanství, a tím měnit dosavadní příslušnost. Zmíněný násilný slovní výklad je ostatně v zásadním rozporu nejen se známým a stále důsledně zastávaným oficiálním československým stanoviskem o neplatnosti mnichovského diktátu „od samého počátku a se všemi důsledky“, nýbrž také s jinými dekrety prohlašujícími jednání a akty z doby nesvobody za neplatné. Tak např. ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl. o obnovení právního pořádku již dne 3. srpna 1944 ustanovil, že „předpisy vydané... v době, kdy československý lid byl zbaven své svobody (doba nesvobody), nejsou součástí československého právního řádu“ (článek 1, odstavec 2), a z používání i „na zcela přechodnou dobu“ vyloučil okupační normy týkající se státního občanství, když ustanovil: „Naprostou jsou však z používání vyloučeny předpisy z doby nesvobody z oborů soudního práva trestního, soudního řízení trestního, práva občanského a práva rodinného.“ (článek 2, odstavec 1.)

Ústavní dekret č. 33/1945 Sb. zbavuje sice československého státního občanství osoby německé národnosti hromadně, avšak ani zde nespočívá na kolektivní odpovědnosti, protože připouští výjimky: „Osobám, spadajícím pod ustanovení § 1, které prokáží, že zůstaly věrny Československé republice, nikdy se neprovinily proti národům českému a slovenskému a buď se činně zúčastnily boje za její osvobození, nebo trpěly pod nacistickým nebo fašistickým terorem, z a c h o v á v á s e československé státní občanství.“ (§ 2, odstavec 1.)

Závěrem je možné konstatovat, že zbavení osob německé národnosti státního občanství po skončení války bylo věcí výlučné pravomoci československého státu a po mezinárodně upraveném odsunu Němců dokonce nutností.

3) Konfiskace a znárodnění majetku osob německé národnosti byla uskutečněna na základě těchto dekretů:

a) dekret č. 5/1945 Sb. ze dne 19. května 1945, „o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů“,

b) dekret č. 12/1945 Sb. ze dne 21. června 1945, „o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa“.

c) dekret č. 22/1945 Sb. ze dne 20. července 1945, „o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci“.

d) dekret č. 108/1945 Sb. ze dne 25. října 1945, „o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy“.

e) dekret č. 50/1945 Sb. ze dne 11. srpna 1945, „o opatřeních v oblasti filmu“ a dekrety č. 100–103/1945 Sb. ze dne 24. října 1945, „o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků“, „o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského“, „o znárodnění akciových bank“ a „o znárodnění soukromých pojišťoven“.

Bylo by zbytečné podrobněji se zabývat jednotlivými ustanoveními těchto dekretů. Stačí poukázat na některé jejich společné rysy, významné pro jejich zkoumání z vytyčených hledisek.

Prováděná opatření se nikdy neomezují jen na osoby německé a maďarské národnosti, ale vztahují se vždy také na další osoby. Přitom u všech opatření jsou stanoveny výjimky pro osoby německé a maďarské národnosti, které se dají souhrnně nazvat antifašisty, i když nejsou v jednotlivých dekretech úplně stejně definovány.

Tak dekret č. 5/1945 Sb. mluví o těch, kteří „mohou hodnověrně prokázat, že byli obětí politické nebo rasové persekuce a zůstali věrni demokraticko-republikánské státní myšlence Československé republiky“ (§ 24, odstavec 2).

Dekret č. 12/1945 Sb. stanoví, že „osobám německé a maďarské národnosti, které se aktivně zúčastnily boje za zachování celistvosti a osvobození Československé republiky, se zemědělský majetek... nekonfiskuje“.

Dekret č. 108/1945 Sb. vyjímá z konfiskace majetku osoby německé nebo maďarské národnosti, „které prokáží, že zůstaly věrny Československé republice, nikdy se neprovínily proti národům českému a slovenskému a buď se činně zúčastnily boje za její osvobození, nebo trpěly pod nacistickým nebo fašistickým terorem“ (§ 1, odstavec 1, č. 2 – tato výjimka je totožná s výjimkou pro zachování československého státního občanství).

Znárodňovací dekrety stanoví výjimky ze znárodnění bez náhrady obdobně jako dekret č. 108/1945 Sb.

Srovnání jednotlivých dekretů ukazuje určitou nedůslednost při vymezení okruhu osob německé národnosti, jejichž majetek byl konfiskován či znárodněn bez náhrady a jejichž majetek byl z těchto opatření vyňat. Rozhodným kritériem je ale vždy to, zda jde o osoby, které lze považovat za nepřátele Československé republiky, kteří přispěli k jejímu rozbití a podporovali německou agresi. Protože se vycházelo z toho, že se převážná většina Němců v Československu přihlásila k zločinnému programu nacizmu, přispívala k jeho uskutečňování, a je proto odpovědná za způsobené škody, použily dekrety při vymezení okruhu postižených způsob, který spočívá ve vyvrátitelné domněnce (prezumpci) odpovědnosti. Tento způsob, který znamená především přesun důkazného břemene, je neobvyklý za normálních okolností. Byl ovšem použit za mimořádné legislativní situace, kdy šlo o to, alespoň částečně odčinit nebo zmírnit nesmírně škodlivé důsledky strašné války způsobené německou agresi. Neobvyklá legislativní metoda je opodstatněna neobvyklou, ba zcela mimořádnou situací. Přitom nejde – což je nutné zdůraznit – o stanovení „kolektivní viny“, ba ani „prezumpce viny“, jak se o tom obecně mluví. Protože zde nejde o trestněprávní postih, nelze zde mluvit vůbec o vině, nýbrž pouze o odpovědnosti. Jak bylo výše uvedeno, tam, kde jde o trestněprávní postih, vyžadují retribuční dekrety důkaz individuální viny a nespočívají na „kolektivní vině“ ani na její prezumpci.

Konfiskační a znárodňovací dekrety používají tedy legislativní metodu vyvrátitelné domněnky odpovědnosti. Tato metoda – nepřijatelná v trestním právu – se občas používá jak v mezinárodním, tak i ve vnitrostátním právu v oblasti právní úpravy zvláštního druhu civilní odpovědnosti za škody. Konfiskační a znárodňovací dekrety nejsou tudíž v tomto směru metodicky ojedinělé. Jako příklady lze uvést mezinárodní smlouvy o odpovědnosti

za škody způsobené v mezinárodní dopravě (viz např. Varšavská úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě ze dne 12. října 1929, č. 15/1935, 243/1933 Sb. a Protokol, kterým se mění tato Úmluva, ze dne 28. září 1955, č. 15/1966 Sb.) anebo při provozu jaderných zařízení, ale také občanský zákoník nyní platný v České republice, pokud upravuje některé případy zvláštní odpovědnosti za škody – např. za škody při provozu dopravních prostředků, ubytovacích služeb apod. (viz zejména § 422–437 Občanského zákoníku).

Konfiskační a znárodnovací dekrety nejsou tudíž v žádném rozporu se základními zásadami a ústavními předpisy právní soustavy České republiky. Otázku konfiskace a znárodnění majetku osob německé národnosti bez náhrady může Česká republika pokládat za uzavřenou také po stránce mezinárodněprávní. Převážně šlo o majetek československých státních občanů (jak na základě nulity mnichovského diktátu a jeho důsledků na státní občanství, tak i jure postliminii) anebo bezdomovců (po zbavení československého státního občanství dekretem č. 33/1945 Sb. ze dne 2. srpna 1945). Mezinárodní právo obecné nebrání konfiskaci majetku vlastních státních příslušníků nebo bezdomovců; přenechává právní úpravu v tomto směru výlučné pravomoci státu, na jehož území se majetek nachází. Československá konfiskační opatření byla také v souladu s rozhodnutími a ujednáními vítězných spojeneckých mocností protihitlerovské koalice. Mají oporu zejména v Postupimské dohodě ze dne 2. srpna 1945 (hlava IV „Německé reparace“) a z ní vycházející Pařížské reparační dohodě, sjednané za účasti Československa dne 21. prosince 1945 mezi 18 státy odkázanými na reparace ze západních okupačních pásem (plný název „Dohoda o reparacích od Německa, o založení Mezispojeneckého reparačního úřadu a o vrácení měnového zlata“ – č. 150/1947 Sb.). Tato dohoda stanoví:

„Každá signatární vláda si ponechává formou, již si sama zvolí, německý nepřátelský majetek v její pravomoci, nebo bude jím disponovat takovým způsobem, aby se nemohl vrátit do německého vlastnictví, nebo pod německou kontrolu, a odečte tento majetek od svého podílu na reparacích...“ (Část I, článek 6, odstavec A.)

Toto ustanovení bylo Československem uplatněno na majetek bývalé Německé říše a jejich státních příslušníků a na jeho základě byla z reparačního podílu Československa odečtena částka \$ 4 938 965,–.

Na konfiskovaný a bez náhrady znárodněný majetek osob německé národnosti, které nebyly německými občany, platí následující ustanovení reparační dohody: *„Při provádění ustanovení odstavce A shora nebude se majetek, který byl vlastnictvím země, jež jest členem Spojených národů, nebo jejich příslušníků, kteří nebyli příslušníky Německa v době anexe této země nebo její okupace Německem nebo jejího vstupu do války, odpočítavati od jejich reparací.“* (Část I, článek 6, odstavec D.)

Toto ustanovení bylo pojato do Pařížské reparační dohody na návrh Československa a bylo „šito“ především na majetek sudetských Němců.

V.

Dekrety byly vydány vesměs v době války a v bezprostředně následujícím poválečném období (mezi 21. červnem 1940 a 28. říjnem 1945). Je nutné je proto posuzovat samozřejmě v tomto časovém kontextu. Mohou být předmětem kritiky z různého hlediska. Na některé nedostatky z hlediska právního bylo již shora poukázáno. Je možné však uvést i další. O aplikaci majetkových opatření rozhodovaly administrativní orgány, které určovaly odpovědnost jednotlivých subjektů a vyvozovaly z ní důsledky, nikoli nezávislé soudy v kontradiktorním řízení, jak tomu má být ve vyspělém právním státě atd. Vycházelo se z domněnky odpovědnosti skupiny osob i jednotlivců, a tak se důkazní břemeno přesouvalo na ně a nebyla řádně procesně zabezpečena možnost jednotlivých subjektů hájit náležitě svá práva atd. Bylo by zajisté možné ve výčtu právních nedostatků pokračovat. Shora však již bylo poukázáno i na to, že to vše neopodstatňuje k tomu, aby byly dekrety měněny, doplňovány nebo zrušeny.

Prezident V. Havel, který – jak známo – má určité výhrady k některým z dekretů, to vyjádřil na tiskové konferenci ve Vídni dne 16. března 1993 takto: „*S odstupem času mám k těm mnohým Benešovým dekretům kritický vztah, ale to neznamená, že je možné dnes tyto dávné právní akty prostě anulovat nebo rušit.*“

Nelze vyloučit, že uplatnění dekretů přivodilo v jednotlivých konkrétních případech i řešení nespravedlivá, ba mohlo způsobit i určitou křivdu. O snaze československého zákonodárce odčinit takovou nespravedlnost nebo křivdu v oblasti úpravy státního občanství svědčí například vládní nařízení č. 76/1948 Sb. ze dne 13. dubna 1948, nahrazené pak vládním nařízením č. 252/1949 Sb., podle něhož „*osobám německé národnosti, které pozbyly československého státního občanství podle § 1 dekretu č. 33/1945 Sb., může krajský národní výbor na návrh okresního národního výboru v r á t i t československé státní občanství, jestliže mají trvalé bydliště na území Československé republiky a neporušily povinnosti československého občana...*“ (§ 1 vládního nařízení č. 252/1949 Sb.).

Zákon č. 34/1953 Sb. ze dne 24. dubna 1953 šel ještě dál, když ustanovil: „*Osoby německé národnosti, které pozbyly československého státního občanství podle dekretu č. 33/1945 Sb. a mají v den, kdy tento zákon nabude účinnosti, bydliště na území Československé republiky, s t á v a j í s e československými občany...*“ (§ 1 zákona č. 34/1953 Sb.).

Obdobné ustanovení o vrácení československého státního občanství osobám maďarské národnosti obsahuje článek III zákona č. 72/1958 Sb. ze dne 17. října 1958.

Dnes v České republice platí zákon České národní rady ze dne 29. prosince 1992 č. 40/1993 Sb. ve znění zákona č. 272/1993 Sb. Jeho ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství platí bez jakéhokoli rozlišování národnosti (výjimkou bylo zvláštní ustanovení pro občany Slovenské republiky).

Pokud jde o konfiskační a znárodňovací dekrety, také československý a posléze český zákonodárce zkoumal možnosti odčinit anebo zmírnit případné nespravedlnosti nebo křivdy v rámci polistopadového restitučního zákonodárství. Dospěl však k závěru, že při restitucích nelze překročit časovou hranici 25. února 1948. Tomuto závěru odpovídá, že se přijaté restituční zákony nevztahují na majetky konfiskované nebo bez náhrady znárodněné dekrety z období 1940–1945, které jsou předmětem tohoto rozboru.

Výjimku tvoří zákon č. 93/1992 Sb., jenž umožňuje restituci majetku státních občanů České republiky trvale žijících na jejím území, kteří ztratili majetek podle dekretu č. 12/1945 Sb. nebo č. 108/1945 Sb., neprovinili se proti československému nebo českému státu a nabyli zpět občanství.

S dekretem č. 5/1945 Sb. a zákonem č. 128/1946 Sb. souvisí i problematika restituce majetku, který byl v době německé okupace „arizován“ a měl být vlastníkům podle zmíněných právních norem vydán. Podle těchto norem jsou neplatné majetkové převody, k nimž došlo v období 1938–1945 pod tlakem rasové perzekuce. Oprávněné osoby mohly tehdy v tříleté lhůtě uplatnit své nároky u soudu, pokud prokázaly „státní spolehlivost“. Podle zákona byly za „státně spolehlivé“ považovány všechny „osoby za okupace politicky a rasově pronásledované“, a to bez ohledu na národnost. Po únoru 1948 soudy uplatňované nároky většinou zamítaly s odůvodněním, že perzekuce sama o sobě není průkazem státní spolehlivosti, dále na základě zákona č. 79/1948 Sb., podle něhož nároky mohly být odmítány z důvodu veřejného zájmu. Celá problematika dosud ještě není definitivně vyřešena.

* * *

1) Dekrety prezidenta republiky z období 1940–1945 jsou nedílnou součástí právního řádu České republiky a zaujímají v její právní soustavě stejné místo jako zákony předválečné i poválečné. Sehrály důležitou úlohu při zachování právní kontinuity Československa od roku 1918. Jejich zrušení bylo by na újmu této kontinuity. Měnit, doplnit nebo zrušit je možné jedině zákonem, u ústavních dekretů zákonem ústavním.

2) Dekrety jsou již vesměs bez aktuálního významu: buď přestaly již platit, anebo byly

již realizovány a nejsou více aplikovatelné. Účinky jejich aplikace v minulosti mohou však přetrvávat. Jejich meritorní změna nebo zrušení by v právním státě nesměly působit retroaktivně, a proto by byly bez praktického právního významu, narušily by ale stabilitu právního pořádku. Náprava nebo (úplné nebo částečně) odčinění údajných nespravedlností či křivd způsobených aplikací dekretů patří do oblasti zákonodárství rehabilitačního a restitučního. Majetkoprávní nároky odvozené z konfiskačních a znárodňovacích dekretů (především požadavky odsunutých Němců) nejsou právně opodstatněné a mohly by být posuzovány jedině v rámci komplexu všech majetkových a finančních otázek vyplývajících z druhé světové války a z poválečného uspořádání, včetně nároků České republiky a jejích občanů na válečné reparace, na náhradu škod způsobených Mnichovem a škod perzekucí atd. Proto je třeba volání po zrušení dekretů zásadně a důsledně odmítat.

3) Zpochybnování dekretů je sice paušální, ve skutečnosti směřuje však proti jejich sice nevelké, ale nejvýznamnější části, která tvořila legislativní součást poválečného uspořádání v Československu na základě výsledků druhé světové války a v souladu s rozhodnutími, usneseními a ujednáními vítězných mocností protihitlerovské koalice. Pravým cílem napadání dekretů a volání po jejich zrušení je tudíž ve skutečnosti zpochybnění poválečného uspořádání a jeho revize. I proto je třeba je zásadně a důsledně odmítat.

4) Podrobný rozbor dekretů z oblastí úpravy trestání zločinů a provinění (retribuce), státního občanství a konfiskace a znárodnění majetků, proti nimž jako součástí poválečného uspořádání jsou útoky vlastně namířeny, ukazuje, že všechny tyto dekrety – i když mají určité nedostatky – jsou v souladu jak se základními zásadami a ústavními předpisy právní soustavy České republiky, tak i se zásadami a normami mezinárodního práva a že jejich revize nebo zrušení nejsou opodstatněné.