

# Role ústavního dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku při obnově samostatného Československa

Jan Kuklík\*

**Abstrakt:** Studie se zabývá přípravou ústavního dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku z 3. srpna 1944, který byl výrazem snahy londýnské exilové vlády a prezidenta E. Beneše prosadit ještě v londýnském exilu svoji politickou představu o obnově československého státu. V dekretu se projevil, byť omezeně, představa domácího odboje a Beneš v roce 1943 v této věci uzavřel kompromis i s moskevským vedením KSČ. Hlavním účelem ústavního dekretu bylo řešit ústavní a právní otázky spojené s obnovou Československa. Pro otázku platnosti právních předpisů přijatých mezi Mnichovskou dohodou a osvobozením (poválečná vláda konec doby nesvobody stanovila na 4. května 1945) pracoval s pojmem doba nesvobody a zabýval se i otázkou neplatnosti soudních a správních rozhodnutí či principem ratihabice dekretů prezidenta republiky Národním shromážděním. Dekret se však při konfrontaci se zákonodárnou činností Slovenské národní rady na celém osvobozeném území neprosadil a byl vyhlášen jen pro české země. Následně byl měněn a doplňován dalšími prezidentskými dekrety a zákonodárstvím Národního shromáždění.

**Klíčová slova:** prozatímní státní zřízení ČSR v londýnském exilu, Dekrety prezidenta republiky, obnova Československa, kontinuita československého státu a práva, československý ústavní vývoj 1944–1945

## Úvod

V tomto roce si připomínáme 100 let od vzniku samostatného československého státu. V průběhu jeho existence, která skončila k 1. lednu 1993 vznikem České a Slovenské republiky, došlo ještě jednou k okamžiku, který mohl skončit definitivním rozpadem státu. Jednalo se o období po Mnichově a zejména po událostech 14.–16. března 1939, kdy došlo k vytvoření Protektorátu Čechy a Morava a samostatného Slovenska a tím i k faktickému rozpadu společného státu. Jen velmi malý krok chyběl k tomu, aby se jednalo o definitivní stav, který by byl uznán i mezinárodněprávně.<sup>1</sup>

Obnova Československa, ideálně v předmnichovských hranicích, se stala programem československé zahraniční „akce“ reprezentované od července 1940 londýnským prozatímním zřízením ČSR v emigraci, postupně uznávaným nejen Velkou Británií, ale i dalšími státy vznikající protihitlerovské koalice. Prozatímní státní zřízení ČSR v emigraci bylo tvořeno prezidentem, kterým byl Edvard Beneš,<sup>2</sup> exilovou vládou a poradním orgánem prezidenta a vlády – Státní radou. 4. února 1942 byla navíc zřízena Právní rada „*aby podávala právní posudky, zda se určitá nařízení nebo rozhodnutí vlády nebo ústředních orgánů shodují s platným právním řádem československým*“. Ministerstva prozatímního státního zřízení si u ní navíc mohla vyžádat „*právní posudky de lege ferenda*“, což se stalo základem pro účast Právní rady na normotvorné činnosti prozatímního státního zřízení.<sup>3</sup>

\* Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc., Právníká fakulta Univerzity Karlovy, E-mail: kuklik@prf.cuni.cz.

<sup>1</sup> K tomu viz KUKLÍK, J. *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Praha: Karolinum, 1999, s. 42 an.

<sup>2</sup> K diskusím o jeho postavení viz ibidem, zejm. s. 71 an.

<sup>3</sup> Sběrka posudků Právní rady Státního zřízení československého, č. 1/1942, s. 1–2. K jejímu vzniku viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů: Dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha: Linde, 2002, s. 53 an.

## 1. Politická východiska diskusí o obnově Československa

Jedním z hlavních úkolů prozatímního státního zřízení bylo mezinárodněpoliticky a právně zajistit, že spojenecké velmoci Velké trojky (USA, SSSR a Velká Británie) zařadí obnovu Československa mezi své válečné cíle a podpoří i některé další speciální československé požadavky, které londýnské exilové zřízení formulovalo na základě výzvy Evropské poradní komise (*European Advisory Commission*) adresované J. Masarykovi dne 25. července 1944.<sup>4</sup> Evropskou poradní komisi vytvořily USA, SSSR a Velká Británie za účelem „*podávání doporučení*“ vládám těchto velmocí ohledně „*podmínek kapitulace Německa*“ a ohledně návrhů na vytvoření „*mechanismů, které měly tyto podmínky naplnit*“. Základní československou linii memorandum „*o některých podstatných a zvláštních článcích příměří s Německem a Maďarskem, týkajících se Československa*“ koncipované Benešem, které dále rozpracovávalo ministerstvo zahraničí.<sup>5</sup> Pro Československo byla tato otázka spojena zejména s otázkami určení hranic (a to ve vztahu jak k Německu, tak i Maďarsku), uznáním neplatnosti Mnichovské dohody od samého počátku, neplatnosti vídeňské arbitráže, neplatnosti vytvoření protektorátu, svrchovanosti Československa nad územím „*v hranicích před 29. září 1938*“, uznáním válečného stavu ČSR s Německem a Maďarskem, otázkou československého měnového zlata, vojenské výzbroje a výstroje ztracené po Mnichovu, repatriaci československých příslušníků z území Německa či důsledného provedení politiky potrestání válečných viníků se vztahem k Československu. Stejně tak byla tato jednání na československé straně využita k formulování zásadních názorů na otázku odsunu příslušníků německé a maďarské menšiny z ČSR.

Kromě tohoto mezinárodního aspektu se však prozatímní státní zřízení, zejména prezident Beneš, exilová vláda a Státní rada, zabývali přípravou na obnovení Československa z hlediska ústavněprávního, podoby veřejné správy či ekonomické rekonstrukce. V tomto procesu sehrála významnou roli i příprava příslušných právních předpisů pro bezprostředně poválečné období, které mělo od roku 1940 formu dekretů prezidenta republiky.<sup>6</sup> I když se zpočátku počítalo s tím, že dekretální normotvorba bude mít pro poválečné období jen omezený význam, postupně se tato představa opouštěla a exilová vláda spolu s prezidentem Benešem od konce roku 1943 zintenzivnily přípravu dekretů, které měly připravit obnovu Československa. Jedním z nejdůležitějších se stal ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku č. 11 Úředního věstníku z 3. srpna 1944, který se měl stát základem obnovy československého právního řádu. Jeho příprava a zejména realizace však dobře ukazují, jaké otázky a problémy jsou s obnovou Československa vlastně spojeny. Proto se na tento dekret podíváme podrobněji.

Příprava tohoto dekretu navazovala na myšlenky, kterými se v souvislosti s obnovou Československa zabýval již od roku 1939 domácí a následně i zahraniční odboj. Jednalo se o bezprostřední reakci na události Mnichova a března 1939, kdy již po přijetí mnichovské dohody došlo k významným změnám v ústavním a politickém systému, zejména ke změně státoprávního uspořádání přiznáním autonomie Slovensku a Podkarpatské Rusi, k omezení parlamentní demokracie přijetím ústavního zmocňovacího zákona a k zavádění prvků autoritativního režimu včetně omezení stranického politického systému.

<sup>4</sup> Viz dokumenty k této otázce *School of Slavonic and East European Studies*, UCL London, Lisický Coll., sign. 4/1/2, kart. 14, a Archiv Ministerstva zahraničních věcí ČR, f. Londýnský archiv – důvěrný, kart. č. 154.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 61–84.

Vyhrocení česko-německého vztahu pak vedlo nejprve k odstoupení státního území, a poté dokonce k destrukci státu a vytvoření Protektorátu Čechy a Morava. To ještě zhoršil další vývoj po vypuknutí války či po nástupu zastupujícího říšského protektora Reinharda Heydricha a v roce 1942 po lidické tragédii.

Poté, co na přelomu let 1939/1940 odešli do emigrace někteří představitelé demokratického proudu domácího odboje reprezentovaného organizacemi Politické ústředí (PÚ), Petiční výbor věrní zůstaneme (PVVZ) či Obrana národa (ON), jako byl P. Drtina, V. Klecanda, F. Němec, L. Feierabend, V. Patzak, V. Majer či řada důstojníků, generálové Sergej Ingr, Jaroslav Čihák (Znamenáček) a Bedřich Neumann, plukovníci (později též generálové) Čeněk Kudláček a Bruno Sklenovský (Bosý), byli s názory domácího odboje detailněji seznámeni i představitelé exilu. Mezi dokumenty doručenými do Paříže byl i Plán ústavního znovuvybudování ČSR,<sup>7</sup> který vypracovala tzv. právnícká skupina Politického ústředí vedená profesorem Z. Peškou. Domácí odboj tu hned od samého počátku počítal s obnovením Československa v předmnichovských hranicích, s návratem k Ústavě z roku 1920 (tj. odmítnutím změn uskutečněných již za druhé republiky), zároveň však připouštěl celou řadu změn nejen v ústavě jako takové (zejména v otázce parlamentu a národnostní problematice), tak v předmnichovském politickém, sociálním a hospodářském systému.<sup>8</sup> Kromě toho vypracoval prof. Peška i zákon o odčinění hmotných škod, který se zabýval otázkou restitucí a náhrady škody, ale i zrušovacími klauzulemi směrem k protektorátním normám a úředním výrokům.<sup>9</sup>

Komplexněji se k těmto otázkám vyjadřoval i program vypracovaný na jaře 1941 domácím odbojem (respektive tou jeho částí, která byla reprezentovaná zastřešující organizací nazvanou ÚVOD – Ústřední vedení odboje domácího). Program byl nazvaný Za svobodu, do nové Československé republiky. Vycházel z předchozích programových dokumentů PVVZ i z diskusí 30. let a jeho znění bylo projednáváno od ledna do března 1941, kdy byl nakonec přijat „plénem“ ÚVODu. Mezi jeho autory patřili Josef Fischer, František Andršt, Josef Friedl, Wolfgang Jankovec, Karel Bondy, Josef Pešek a další. Ačkoli již byl připraven k vytištění, mohl být ve svém celku vydán až po osvobození v roce 1945, neboť jeho rozšíření zabránilo rozsáhlému zatýkání v řadách domácího odboje.<sup>10</sup>

V programu se objevily základní myšlenky, k nimž tato významná část domácího odboje dospěla. První z nich bylo zdůraznění demokratického charakteru státu, a to zejména v reakci na pomnichovský vývoj, ale i na nástup fašismu a nacismu a také na hospodářskou krizi 30. let. Demokracie v něm totiž byla s jasným odkazem na Masarykovy myšlenky chápána nejen jako demokracie politická, ale i hospodářská a sociální.

Co se týká úvah ve vztahu k ústavě, pak jsou nejdůležitější úvahy o bezprostředně poválečném období, kde byl navrhován postup vycházející ze zkušeností konce první světové války, a spočívaly ve vytvoření Revolučního Národního výboru (a národních výborů v obcích a městech), který by poté mohl být podobně jako v roce 1918 rozšířen na Revoluční národní sněm. Velkou roli měl v tomto období sehrát především prezident republiky (a jím jmenovaná vláda), za kterého, i vzhledem k prvnímu mezinárodnímu uznání, pokládal ÚVOD stále Edvarda Beneše. Z hlediska tématu této studie je zajímavé, že za první úkoly vlády v bezprostředně poválečném období bylo považováno „*obnovení právního*

<sup>7</sup> Archiv Ústavu T. G. Masaryka AV ČR, f. V. Klecanda, a. j. 193.

<sup>8</sup> KURAL, V. *Vlastenci proti okupaci. Ústřední vedení odboje domácího 1940–1943*. Praha, 1997, s. 26 an.

<sup>9</sup> Archiv Ústavu T. G. Masaryka AV ČR, V. Klecanda, a. j. 191.

<sup>10</sup> *Za svobodu. Do nové Československé republiky*. Praha: Knihovna Nové Svobody, 1945.

*řádu a právní jistoty*“ po období anarchie a libově diktatury, „*neprodleně zrušení zákonů a nařízení vydaných po 30. září 1938*“, i když vláda zároveň měla určit, které z těchto předpisů a opatření mohou na přechodnou dobu zůstat v platnosti. Odstraněna měla být všechna omezení občanských práv a svobod a neprodleně zavedena rovnoprávnost občanů, mužů i žen, bez rozdílu stavu, náboženského přesvědčení či původu. Urychleně měla být přijata i další opatření k udržení chodu veřejné správy a národního hospodářství.

V návaznosti na výše zmíněný elaborát prof. Z. Pešky bylo požadováno urychlené přijetí opatření k nápravě křivd a náhradě škod, které po 30. září 1938 v důsledku mnichovské dohody nebo německé okupace utrpěly stát, veřejné korporace i soukromé právnické a fyzické osoby.

Zvláštní opatření měla být přijata v oblasti menšinové a národnostní, a to tak, aby „*byly vytvořeny záruky proti opětovnému vměšování kteréhokoli státu pod touto záminkou*“. Tato otázka byla spojena i s požadavkem „*provedení řízení proti domácím viníkům obou pohrom a proti zrádcům*“, tj. provedení „*skutečné očisty*“, týkající se i korupce a provinění proti národní cti, přičemž „*opatření proti zrádcům, provinilcům a nespolehlivým osobám mělo být provedeno i na Slovensku*“.

Změny ústavy, aby vyhovovala „*novým poměrům*“, provedení reformy veřejné správy, školství, hospodářské oblasti, včetně uvažované revize pozemkové reformy, znárodnění a hospodářského plánování. Pro uvažované změny v ústavě byly stanoveny některé zásady, z kterých měly vycházet. Opět jako reakce na druhou republiku byla jednou z vůdčích zásad jednota státu (tj. jeho unitární charakter) s jediným a jednotným zákonodárstvím, i když zároveň s rozsáhlou správní decentralizací a posílením místní samosprávy. Zemské zřízení s rozsáhlými pravomocemi tak mělo vyřešit zejména otázku postavení Slovenska ve společném státě. Slovensku ale mělo být zároveň zaručeno, že bude „*hospodářsky a kulturně povzneseno*“ na úroveň obou „*zemí západních*“, tj. Čech a Moravy, například prostřednictvím industrializace a zaručením naprosté rovnoprávnosti Slováků jako občanů společného státu.

Reforma ústavy se však měla dotknout také podoby parlamentu a vůbec jeho fungování a také stranického systému. Navrhován byl jednokomorový parlament se zvýšeným počtem poslanců, zavedení poradních orgánů – Státní rady hospodářské a Státní rady kulturní, reforma volebního práva a zavedení přímé volby prezidenta, který by tímto způsobem měl mít zaručenu „*větší autoritu*“.

Menšinovou otázku měla primárně řešit otázka státního občanství, a tím i dostatečné ústavní záruky občanských práv, speciální menšinová práva pak měla být eventuálně zaručena jen běžným zákonodárstvím. Z hlediska práva byl zajímavý i požadavek urychlení unifikace a nová kodifikace občanského a trestního práva. Z důvodu zachování kontinuity a ústavní tradice však neměla být vydána ústava nová, ale provedeny změny v dosavadní Ústavní listině z roku 1920, která by pak měla být vyhlášena v novém znění.

Program se vyslovil i za „*demokratické přebudování společnosti a hlavně jejího hospodářského řádu*“. Kapitalismus měl být nahrazen „*sociálně spravedlivějším a hospodářsky účelnějším řádem*“. Obsahoval proto úvahu o vztahu mezi veřejným (státním) a soukromým sektorem, který založil na myšlence „*podřízení zájmu soukromého zásadně a obecně zájmu celku*“, tj. zájmu veřejnému. Nepožadoval odstranění veškerého soukromého vlastnictví a soukromého podnikání, avšak navrhoval jeho veřejnou kontrolu a základním měřítkem měla být sociální spravedlnost a účelné a hospodárné uspokojování lidských potřeb. Cílem tedy bylo vytvoření typu „*smíšeného hospodářství*“, kde vedle „*úseku kolektivního má – v rámci veřejné kontroly a obecného hospodářského plánu – své místo*

*i hospodářská činnost individuální s vyloučením všech soukromých monopolů*“ . Požadovala se samospráva pracujících, tj. zejména účast zaměstnanců na správě a řízení podniků. Důležitá též byla myšlenka navrhuující, aby hospodářský systém skutečně sloužil „lidu“, a nikoli autoritativním režimům, což měla zabezpečit právě rovina demokracie „politické“ .

Také tyto názory byly tlumočeny exilovému vedení do Londýna (byť se tak stalo jen ve stručném, sedmistránkovém výtahu), a to z nich do určité míry vycházelo, respektive stanoviska domácího odboje byla jedním z argumentů použitých v jednáních exilové vlády a zejména ve Státní radě.

## 2. Role Právní rady a Komise pro přechodná opatření právní

Orgány prozatímního státního zřízení se otázkou přípravy předpisu, který by řešil vztah k pomnichovskému ústavnímu a právnímu vývoji, začal zabývat již v průběhu roku 1942. Tak například ministerstvo hospodářské rekonstrukce již v tomto roce zpracovalo zvláštní návrh „základního zákona, jímž se uvozují zákony na ochranu demokratického právního řádu v duchu ústavní listiny republiky“ včetně důvodové zprávy. Za východisko pokládal návrh odlišení vývoje do přijetí mnichovské dohody, tj. do 30. září 1938, vývoje za tzv. druhé republiky a zejména po 15. březnu 1939. S pomnichovským vývojem a „nepřátelským zákonodárstvím“ bylo potřeba se „vypořádat“, tj. rozhodnout, jaké předpisy zrušit, popřípadě zda některé neponechat v platnosti s tím, že tato otázka je komplikovaná a „obnovení právního řádu nelze provést mechanicky“. Citlivá byla i otázka vývoje na Slovensku po 14. březnu 1939.<sup>11</sup>

Iniciativa ministerstva hospodářské rekonstrukce vedla k tomu, že vláda rozhodla práce na takovémto dekretu prezidenta republiky svěřit ministerstvu vnitra vedenému Jurajem Slávikem. To přišlo s prvním návrhem již 3. listopadu 1942 a rozeslalo jej Kanceláři prezidenta republiky a jednotlivým ministerstvům „ke zkrácenému připomínkovému řízení“ a „předběžnému zaujetí stanoviska“.<sup>12</sup> Návrh ministerstva vnitra vycházel z dekretu, který by měl nejprve derogační část, v níž by zrušoval zákony, nařízení a další právní předpisy, které by byly vydány po přijetí mnichovské dohody a byly by v rozporu s ústavou z roku 1920, i ty, které by s ní sice nebyly výslovně v rozporu, ale přičily by se „duchu československé státní myšlenky“. V druhé části by se poté dekret zabýval otázkou „recepce“, která by ponechávala „prozatímně v platnosti“ i některé předpisy vydané po Mnichovu.<sup>13</sup>

Ani tento návrh ale nebyl pokládán za odpovídající a exilová vláda se spolu s odborníky Kanceláře prezidenta republiky shodli na tom, že k přípravě příslušného dekretu či celé skupiny dekretů bude třeba vytvořit zvláštní komisi odborníků a teprve její elaborát měl být „rozeslán jednotlivým ústředním úřadům k zaujetí stanoviska“. Touto komisí se na základě usnesení vlády z 3. prosince 1942 stala Komise pro přechodná opatření právní.<sup>14</sup> Jejím předsedou se stal mimořádný profesor brněnské právnické fakulty Adolf Procházka (podle J. Stránského „jeden z nejlepších z našich právníků“, kteří odešli do exilu) a místopředsedy V. Znojemský, V. Beneš a J. Czesaný. Místopředsedové zastupovali resorty vnitra, spravedlnosti a financí. Administrativně zajišťovalo práci komise ministerstvo vnitra,

<sup>11</sup> Archiv Kanceláře prezidenta republiky, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

<sup>12</sup> Viz zprávu o činnosti ministerstva vnitra pro Státní radu z 2. 6. 1943, Archiv Ústavu TGM, Benešův archiv, f. 38, sign. 1–4, kart. 8.

<sup>13</sup> Ibidem, f. V. Klecanda, a. j. 193. Viz též KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 161.

<sup>14</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et. al. (eds). *Zápis z schůzí čs. vlády v Londýně, 1942*. Praha, 2011, dok. č. 75. Viz též JECH, K. – KAPLAN, K. (eds). *Dekrety prezidenta republiky 1940–1945. Díl 1*. Brno: Doplněk, 1995, dok. č. 4, pozn. 1, s. 101.

což se projevilo i tím, že jejími tajemníky byli A. Kunoši a O. Maláč z tohoto ministerstva. Mezi členy komise z dalších resortů patřili A. Pražák za ministerstvo spravedlnosti, J. Špaček a J. Černý za ministerstvo financí, H. Stein-Skála za ministerstvo financí, J. Mrázek a K. Fink za ministerstvo národní obrany, R. Feig a J. Kelemen za ministerstvo sociálních věcí, F. Vondřich a K. Brumlík za ministerstvo obchodu, J. Trnka a E. Kafka za ministerstvo hospodářské obnovy a F. Hodža za ministerstvo zemědělství. Práce se za Kancelář prezidenta republiky účastnili i M. Pitlík a E. Táborský a k jednáním byli *ad hoc* zváni i další právníci a odborníci.

Komise byla personálně svým předsedou propojena s Právní radou a požadovanou právní expertízu, která by se zabývala otázkou platnosti a použitelnosti československých právních předpisů po skončení druhé světové války, vypracovali právníci těchto institucí společně. Z Právní rady se o problematiku přípravy ústavního dekretu o obnově právního pořádku nejaktivněji zajímal dr. Egon Schwelb, německý sociální demokrat, který na počátku exilu spolupracoval s Wenzelem Jakschem a vypracoval pro něj i právní expertízu, která polemizovala z Benešovým pojetím politické a právní kontinuity Československé republiky v předmnichovských hranicích.<sup>15</sup> V roce 1942 ale již jako člen Právní rady Schwelb vypracoval expertízu novou nazvanou *Pokus o právníckou analýzu fází druhého československého odboje v době od 1. září 1939 do 1. září 1942*, která se snažila stanoviska obou stran smířit a která předznamenala definitivní Schwelbův příklon k Benešově pojetí právní kontinuity, který završil v letech 1944–1945.<sup>16</sup>

### 3. Příprava ústavního dekretu o obnově právního pořádku

Komise se z iniciativy ministra vnitra Slávika sešla k prvnímu jednání 15. prosince 1942.<sup>17</sup> Předseda komise A. Procházka při této příležitosti navrhl, aby se za základní princip považovalo rozlišení právních předpisů vydaných do Mnichova (i když zde Procházka navrhoval za rozhodné datum 27. září 1938, tj. okamžik před přijetím Mnichovské dohody) a předpisů pomnichovských. Jen prvá kategorie měla být podle Procházky považována za „*právní předpisy vydané ze svobodné vůle československého lidu*“. U druhé kategorie pak mělo být stanoveno, které z předpisů budou recipovány, a které se naopak vůbec nemohou použít pro jejich rozpor s ústavou z roku 1920. Procházka používal jako kritérium, že se předpisy neměly „*přičít smyslu osvobození československého lidu*“ a zasazoval se o to, aby byly v příslušném dekretu nebo nějakém jiném aktu výslovně uvedeny základní předpisy, které se zrušují anebo naopak, které budou recipovány. A. Procházka si byl vědom významu připravovaného prezidentského dekretu a při několika příležitostech ho přirovnával k zákonu č. 11/1918 Sb. a hovořil o něm jako o nové „*recepční normě*“. Jako podklad do diskuse Komise předložil své návrhy vedoucí právního odboru ministerstva financí dr. Hugo Stein-Skála.<sup>18</sup> Také Stein uvažoval o derogaci a recepci právních předpisů, avšak podstatnou novinkou oproti Procházkovým návrhům bylo zařazení pasáže o tzv. naříkatelnosti aktů moci výkonné, soudcovské a orgánů samosprávy vydaných po 29. září 1938.

<sup>15</sup> Viz jeho studii *Zur Anerkennung der Tschechoslowakischen Regierung in England* ze srpna 1940, ve které se kriticky vyjadřuje k československému hodnocení britského uznání prozatímní vlády – VONDROVÁ, J. (ed.). *Češi a sudetoněmecká otázka 1939–1945*. CD-ROM. Ústav mezinárodních vztahů, 1998, dok. č. 28.

<sup>16</sup> Blíže viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 57.

<sup>17</sup> Viz zápis o její schůzi Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 50.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Kromě formulace generální klauzule vyjadřující výše zmíněné základní principy se komise detailněji zabývala právní situací v pěti regionálních oblastech (české, slovenské, polské, německé a maďarské) a později vytvořila dva subkomitety: 1) pro „*zpracování a posouzení zákonů a nařízení vydaných v době okupace na území historických zemí*“ a 2) „*pro zpracování zákonů a nařízení slovenských*“.<sup>19</sup>

10. srpna 1943 navrhl ministr vnitra Slávik, aby se komise přeměnila dokonce na Stálou komisi pro přechodná opatření právní<sup>20</sup> a rozšířil se i její podíl na legislativním procesu, zejména při meziministerských jednáních a při redakční práci na konečných zněních všech osnov prezidentských dekretů jdoucích do ministerské rady, „*pokud působnost těchto právních norem má se vztahovati na dobu bezprostředně po skončení války*“. Novinkou též bylo, že si Stálá komise mohla vyžádat posudek *de lege ferenda* přímo od Právní rady.

V diskusích se projevil nejen rozdíl v názorech na stanovení rozhodného data (v rozmezí od 27. do 30. září 1938) či rozsahu recipovaných právních předpisů, ale projevil se spory i o název příslušného dekretu či dokonce, zda postačí dekret jediný, či zda bude naopak potřeba přijmout dekretů několik. Kromě návrhů na „*recepční zákon*“ se totiž objevily návrhy například na přijetí dekretu o „*vyhlášení suverenity nad předmnichovským územím a o platnosti Ústavy z r. 1920*“ i kombinace s několika dalšími dekrety.<sup>21</sup>

Komise pro přechodná opatření právní vypracovala první verzi dekretu již 26. března 1943<sup>22</sup> a do konce dubna se k ní i vyjádřila jednotlivá ministerstva a Kancelář prezidenta republiky. Po zapracování jejich připomínek vznikl v červenci 1943 návrh ústavního dekretu „*o obnovení plného státního života Československé republiky a právního pořádku na jejím území*“, který byl dán k posouzení 8. července 1943 Právní radě a 17. července i Benešovu osobnímu tajemníkovi a právnímu poradci E. Táborskému.<sup>23</sup> Tato osnova dekretu výslovně uváděla, že se jedná o „*plné obnovení státního života*“ Československé republiky založené na zákonu č. 11/1918 Sb. a Ústavě z roku 1920. Návrh definitivně stanovil datum pro rozhodování, co je a co není československým právním řádem, na 29. září 1938, tedy na datum přijetí Mnichovské dohody. Období po Mnichovu až do osvobození (zde bylo nutné uvažovat o stanovení dalšího rozhodného data) bylo označeno za období „*kdy byl československý lid zbaven své svobody*“. Od toho byl poté odvozen další klíčový pojem – „*doby nesvobody*“. V návrhu dekretu se objevila i možnost „*na zcela přechodnou dobu*“ používat některé předpisy z doby nesvobody. Tato možnost byla podle vyjádření ministerstva vnitra míněna zvláště pro předpisy „*regulující hospodářský život*“, u nichž by okamžitě zrušení mohlo vyvolat „*zmatek*“. Kromě obecných ustanovení o platnosti právních předpisů se návrh dekretu podrobně zabýval soudními rozhodnutími, a to zvláště trestními a zvláště soukromoprávními. V trestních věcech vymezil kategorii nicotných rozsudků ve věcech, které nebyly trestné podle československého práva, nebo ve věcech, které sice byly trestné podle československého práva, avšak kde jednání směřovalo buď k „*osvobození československého lidu*“, nebo k „*poražení nepřítel*“. V otázce soukromoprávních rozsudků a správních rozhodnutí, předpokládal návrh jejich změnu či zrušení za daných podmínek a ve lhůtě 1 roku od účinnosti dekretu. Návrh předpokládal též pro-

<sup>19</sup> Blíže viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 80–81.

<sup>20</sup> Viz Národní archiv, Praha, f. Ministerstvo vnitra – Londýn, sign. 2-6-19/24, kart. 103.

<sup>21</sup> Návrh dekretu Hoover Institution Archives, Stanford, Táborský Collection, Box 7. Po diskuzi E. Beneše s členy vlády 7. 9. 1944 bylo rozhodnuto, že dekret není nutné vydat.

<sup>22</sup> Viz dopis A. Procházky J. Slávikovi z 26. 3. 1943, Národní archiv Praha, f. Ministerstvo vnitra-Londýn, sign. 2-6-24, kart. 103.

<sup>23</sup> Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

vedení restituce majetku, který přešel po Mnichovu na jiné osoby pod tlakem okupace a z důvodů národní, rasové či politické perzekuce. Na závěr návrhu se objevilo řešení i další významné právní otázky, a to platnosti dekretů prezidenta republiky na osvobozeném území. Již důvodová zpráva k ústavnímu dekretu o prozatímním výkonu moci zákonodárné č. 2 Úředního věstníku čl. z 15. října 1940 totiž zmiňovala „*platnost předmnichovské československé ústavy*“, jež byla „*logickým předpokladem i důsledkem*“ teorie právní kontinuity, kterou hodlalo prozatímní státní zřízení „*co nejskrupulózněji uplatňovat*“, ale také se jasně vyslovila pro zásadu dodatečného schválení všech dekretů prezidenta republiky, tj. jejich tzv. „*ústavní ratifikaci*“ nebo též „*ratihabici*“.<sup>24</sup>

Návrh z roku 1943 proto zmiňoval ratihabici těch prezidentských dekretů, které měly nadále zůstat v platnosti, a to oběma komorami Národního shromáždění a ve lhůtě 2 měsíců od doby, kde se poprvé sejdou. Zajímavý byl i poslední paragraf návrhu, který vzhledem k závažnosti obsahu dekretu výslovně stanovil, že jeho text bude „*domů*“ odvysílán rozhlasem a publikován v denním tisku.

Právní rada se problematikou dekretu o obnovení právního pořádku zabývala několik měsíců a svůj posudek dokončila koncem ledna 1944.<sup>25</sup> Mezitím proběhla i politická jednání mezi Edvardem Benešem a zástupci moskevského vedení KSČ v průběhu Benešovy návštěvy SSSR v prosinci 1943. Beneš se s delegací KSČ tvořenou K. Gottwaldem, J. Švermou, J. Kopeckým a R. Slánským sešel k celkem šesti rozhovorům ve dnech 13.–20. prosince 1943. Jako základ pro rozhovory sloužily dva dopisy, které Beneš obdržel hned po svém příjezdu do Moskvy.<sup>26</sup> 16. prosince 1943 formuloval návrhy moskevského vedení KSČ v rozhovoru s Benešem K. Gottwald. Pro bezprostředně poválečné období navrhovali komunisté vytvoření „*provisorních orgánů moci*“ složených z prezidenta, prozatímní vlády, v níž by byli zástupci domácího i zahraničního odboje, prozatímního Národního shromáždění a soustavy zemských, okresních a místních národních výborů. Hlavními úkoly tohoto prozatímního státního aparátu mělo být zajištění přechodu k normálním poměrům, potrestání válečných zločinců a domácích kolaborantů a zavedení národní správy na jejich majetek. Co se týká námi sledované otázky, moskevské vedení KSČ navrhovalo přijetí dekretu, který by obsahoval vyhlášení suverenity Československé republiky na celém předmnichovském území, potvrdil by platnost dosavadní ústavy a předmnichovského práva se změnami, ke kterým dojde v přechodném období a zároveň prohlásil právo druhé republiky, protektorátu a slovenského státu za neplatné.<sup>27</sup> Zvláštní důraz ale kladli komunisté na národní výbory, které měly vzniknout na základě voleb a měly nahradit dosavadní správní a samosprávné orgány a navíc vykonávat i úkoly bezprostředně poválečného období svěřené jim vládou.

Poté, co byly známy výsledky moskevských rozhovorů, a poté, co svůj posudek podala Právní rada, přistoupilo ministerstvo vnitra v březnu 1944 k dopracování osnovy.<sup>28</sup> Vláda pokládala otázku tohoto dekretu za mimořádně důležitou, o čemž svědčí i to, že ji podrobně projednala hned na třech zasedáních konaných ve dnech 4., 5. a 14. dubna 1944 a mezi jednotlivými zasedáními navíc konzultoval ministr spravedlnosti právní otázky

<sup>24</sup> Viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 69–71.

<sup>25</sup> Posudek pod č. PR 29/1943, viz Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

<sup>26</sup> KLIMEŠ, M et al. (eds). *Cesta ke květnu. Vznik lidové demokracie v Československu. I. Díl*. Praha, 1965, dok. č. 1 a 2, s. 35 an. Viz též TÁBORSKÝ, E. *Prezident Beneš mezi Západem a Východem*. Praha: Mladá fronta, 1993, s. 199 an.

<sup>27</sup> Viz též dopis K. Gottwalda z 21. 12. 1943, viz KLIMEŠ, M. et al. (eds). *Cesta ke květnu, díl I*, dok. č. 3, s. 62–63.

<sup>28</sup> Návrhy osnov dekret z ledna 1944 a 30. 3. 1944 viz Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.



a úpravy jednotlivých formulací přímo s členy Právní rady a dalšími právními experty.<sup>29</sup> Ministr vnitra Slávik po shrnutí dosavadních přípravných prací na ministerstvu vnitra a v Právní radě uvedl diskusi o dekretu tím, že se jedná o „*velkou předlohu*“, která se stane „*základním kamenem naší poválečné stavby*“. Debata byla relativně klidná, věcná a mezi opravdu problematické okruhy patřilo vlastně jen sjednocení principů dekretu pro území Sudet, českých zemí, Slovenska a Podkarpatské Rusi, kde platily po Mnichovu a po 14. březnu 1939 rozdílné právní předpisy. Především národně socialističtí ministři J. Stránský a H. Ripka prosazovali ve vztahu ke Slovensku co největší a co možná nejrychlejší unifikaci právního řádu a veřejné správy, proti čemuž protestoval nejen slovenský agrárník J. Lichner, ale i jeho český kolega L. Feierabend. Feierabend argumentoval, že není možné tímto dekretem prosadit to, co se nepodařilo za 20 let od vzniku státu. Ministři několikrát zdůrazňovali, že jejich debata je debatou politickou, zatímco Právní rada posuzovala otázky z právního hlediska. Jinak vláda přijala všechny zásady osnovy včetně pojmu doba nesvobody, rozhodného data a principů restituce či ratihabice s tím, že podrobnosti budou muset být upraveny po osvobození příslušnými zákony Národního shromáždění. 14. dubna 1944 vláda na základě redakčních úprav ministrů Slávika, Feierabenda a Stránského osnovu již jen po kratší debatě schválila a usnesla, že má být předložena Státní radě k podání poradní zprávy.

#### 4. Projednání a přijetí ústavního dekretu o obnovení právního pořádku

Vláda s projednáním spěchala, avšak nakonec Státní radě lhůtu k vypracování poradní zprávy nestanovila, i když např. ministr Stránský navrhoval lhůtu pouhých 14 dní. Státní rada osnovu přikázala k projednání politickému výboru a ten zpravodajem zvolil sociálního demokrata V. Majera. Diskuse v politickém výboru byla velmi obsáhlá a probíhala od května do počátku července 1944, kdy byla 13. července přijata poradní zpráva.<sup>30</sup> Také v průběhu jednání politického výboru Státní rady došlo vzhledem k právně mimořádně důležité a složité problematice k neobvyklému jevu, když vládní osnovu ve Státní radě obhajoval ministr vnitra Slávik spolu se členy Právní rady A. Procházkou, V. Clementisem a E. Schwelbem jako přizvanými znalci nejprve na poloúředním jednání dne 5. června 1944.<sup>31</sup> Jednání se týkalo námitek komunistického člena Státní rady K. Kreibicha k vládnímu zmocnění určovat, které předpisy z doby nesvobody mohou být i nadále použitelné i k nedostatečnému vztahu celé osnovy dekretu k připravovaným dekretům o národních výborech a vládnímu delegátovi. Kreibich vypracoval v květnu 1944 vlastní návrh předpisu, z kterého byly využity jen dílčí připomínky, a naopak podporu získal návrh zpravodaje V. Majera, který podpořil stanovisko exilové vlády.<sup>32</sup>

Mezitím posuzoval návrh osnovy pro E. Beneše i E. Táborský. Táborský vyzvedl práci právních expertů prozatímní státního zřízení a charakterizoval osnovu jako „*velmi dobré dílo*“, které „*řeší vše podstatné, co souvisí s první potřebou obnovy právního pořádku*“.<sup>33</sup> Beneš byl s výsledkem prací poměrně spokojen, ostatně vycházel vstříc i jeho politickým představám, které na počátku roku obsahoval jeho projev při zahájení 4. období Státní

<sup>29</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et al. *Zápisy ze zasedání československé vlády v Londýně, 1944, IV/I*. Praha, 2014, dok. č. 131–133.

<sup>30</sup> Národní archiv, Praha f. Ministerstvo vnitra – Londýn, sign. 2-69-3, kart. 260 a 2-2-19, kart. 88.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Táborského deníky, Hoover Instituion Archives, Stanford, Táborský Collection, záznam z 10. 5. 1944.

rady 4. února 1944.<sup>34</sup> V něm Beneš nazval rok 1944 rokem „*přípravy na provedení všenárodného převratu ve vlasti*“. V této souvislosti zejména zmínil tvorbu místních a okresních národních výborů, z nichž by vzešly revoluční zemské národní výbory a Prozatímní Národní shromáždění. Z hlediska platnosti Ústavní listiny z roku 1920 dodal, že se jí obnovená Československá republika začne řídit „*ihned po pádu Německa a Maďarska*“, avšak že zároveň „*bude v nejbližší možné chvíli upravena a změněna dle našich nových potřeb poválečných a v plné bratrské a demokratické dohodě mezi Čechy, Slováky a Karpatorusy*“. I když byl stále stoupencem jednotného státu a nehodlal před koncem vlády otevřít otázku nějakého zvláštního postavení Slovenska v obnoveném Československu (sám podporoval myšlenku decentralizovaného zemského uspořádání včetně zemských sněmů),<sup>35</sup> Slovensku a Podkarpatské Rusi Beneš slíbil, že pro bezprostředně poválečnou dobu pro ně budou platit „*dočasná zvláštní opatření politická a hospodářská podle jejich vlastní potřeby vzhledem k tomu, že jejich praktické oddělení od Čech a Moravy v r. 1939 a provádění zvláštního režimu po celou dobu války na těchto územích*“ toho vyžadovaly.

I díky výše zmíněné diskusi politického výboru Státní rady s právními znalci proběhlo závěrečné jednání Státní rady o tomto klíčovém dekretu relativně klidně. Státní rada ve své poradní zprávě nejprve podpořila základní zásady vládní osnovy, zejména stanovení Mnichova za významný předěl v určení, co je a co není československým právem. Souhlasila také s tím, že situace roku 1944 vyžadovala jiné řešení než poměrně stručnou úpravu recepčního zákona roku 1918, nehledě na výkladové problémy, které text Rašínova textu během první republiky působil. K textu osnovy pak měla Státní rada několik připomínek spíše politického a stylistického rázu. Z důležitějších věcných návrhů Státní rada doporučovala určení rozhodného data pro stanovení počátku doby nesvobody až na 30. září 1938 a konec doby nesvobody navrhovala ponechat vládnímu nařízení. Z politických návrhů byl poté nejdůležitější apel na sladění ustanovení tohoto dekretu s připravovaným dekretem o národních výborech.

Definitivní návrh osnovy spolu s připomínkami Státní rady projednala vláda 28. července 1944.<sup>36</sup> Většinu návrhů Státní rady vláda v konečném textu zohlednila. Zajímavostí je, že celou závěrečnou diskusi vedl předseda vlády Msgre J. Šrámek jako debatu o „*recepčním zákonu*“ a takto byl bod označen i v pořadu schůze. Jedinou otázkou, u které se ministři déle zdrželi, byla uvažovaná možnost vytvořit při vládě zvláštní orgán, který by zkoumal použitelnost předpisů z doby nesvobody. Jednalo se o tzv. právní nebo také „*recepční*“ soudní senát, který se měl skládat ze sedmi „*význačných právníků*“ – ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, dalších soudců, z univerzitních profesorů práv, ze zástupců stavu advokátů a notářů – jmenovaných prezidentem republiky. Jeho zřízení navrhla a podporovala Právní rada a poté i Kancelář prezidenta republiky. Od jeho zřízení však bylo po diskusi, zejména na naléhání ministra spravedlnosti J. Stránského, upuštěno (Stránský podporoval svěřit tyto otázky Nejvyššímu soudu) a ministr vnitra Slávik navrhoval vytvoření poradního orgánu vlády k této otázce. Vláda také ještě provedla upřesnění pojmu „*doba nesvobody*“ a jejího ukončení na základě usnesení vlády. Vládou schválená osnova ústavního dekretu o obnově právního pořádku byla ještě E. Táborským stylisticky upravena a prezidentem podepsána 4. srpna 1944.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *Na cestě k vítězství. Čtvrté poselství prezidenta republiky Státní radě*. Londýn: Politická knihovna Československa, 1944.

<sup>35</sup> Hoover Institution Archives, Stanford, Táborský Collection, Box 3.

<sup>36</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et al. *Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, 1944, díl IV/2*. Praha, 2015, dok. č. 147.

<sup>37</sup> Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15. Na konečné podobě dekretu je Táborského poznámka, že ministerský předseda 4. 8. 1944 telefonicky odsouhlasil již jen „*gramatické změny v textu*“.

## 5. Hlavní problémy řešené ústavním dekretem o obnovení právního pořádku

Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku byl po válce republikován ve Sbírce zákonů pod č. 30/1945 Sb. Dočasně platil pouze v českých zemích a konečnou podobu dostal teprve zákonem Prozatímního Národního shromáždění č. 12/1946 Sb. z 19. prosince 1945, kterým se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku. Jeho první hlava pojednávala „o obecných právních normách“. Ústavní a jiné československé právní předpisy vydané do 30. září 1938 prohlašovala za československý právní řád, zatímco předpisy vydané od tohoto data až do skončení tzv. doby nesvobody nebyly součástí československého právního řádu, protože nebyly vydány „ze svobodné vůle československého lidu“. Konec doby nesvobody byl později určen vládním nařízením z 27. července 1945 č. 31/1945 Sb., jímž se stanoví konec doby nesvobody pro obor předpisů o obnovení právního pořádku, na den 4. května 1945. Na zcela přechodnou dobu však mohly být používány ty předpisy vydané v době nesvobody, které se svým obsahem nepřičily znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy z roku 1920. Egon Schwelb, který vypracoval jeden z prvních komentářů k dekretu, upozorňoval na potíže s „nepřesným a pružným“ pojmem demokratické zásady, avšak přiznal mu význam pro eliminaci těch právních předpisů, které sice formálně nebyly v rozporu s ústavou, ale byly vydány v zájmu nepřátelské okupace.<sup>38</sup> V žádném případě se však nemohlo používat předpisů občanského a trestního soudního řízení a občanského a rodinného práva. O tom, zda předpis vyhovoval uvedené podmínce, rozhodoval v konkrétní věci soud a předpisy z doby nesvobody, které nemohly být již nadále používány, stanovil v roce 1946 zvláštní zákon Národního shromáždění č. 195/1946 Sb. z 2. října 1946 o použitelnosti předpisů z doby nesvobody, který kromě toho, že upravoval procesní postup při rušení použitelnosti určitého předpisu, uváděl ve své příloze množství právních předpisů z doby nesvobody a vydaných pro země Českou a Moravskoslezskou, jejichž použitelnost se zrušovala. Ústavní dekret o obnovení právního pořádku také potvrdil zásadu, že všechny předpisy exilového státního zřízení podléhaly dodatečné ratihabici poválečným Národním shromážděním. Pro případ, že by k takovéto ratihabici dekretů nedošlo v době šesti měsíců po dni, kdy se poprvé sešlo Národní shromáždění, měly tím pozbýt nadále platnosti.

Hlava II. ústavního dekretu o obnovení právního pořádku se týkala individuálních správních rozhodnutí a soudních rozsudků, které bylo možno na návrh stran zrušit nebo změnit, pokud se právní předpisy, podle kterých byly vydány, přičily ústavě, nebo bylo-li straně pro mimořádné poměry způsobené dobou nesvobody znemožněno řízení se zúčastnit nebo předložit příslušné důkazy. Možnost stran napadnout rozhodnutí byla omezena dobou dvou let ode dne, kdy skončila doba nesvobody. Podle čl. 6 ústavního dekretu nebylo možné napadnout úřední rozhodnutí vydané orgánem prozatímního státního zřízení a rozsudky vojenských polních soudů. Zrušení nebo změnu občanskoprávních soudních či správních rozhodnutí z doby nesvobody umožňovaly v návaznosti na zmíněný čl. 6 ústavního dekretu o obnovení právního pořádku další právní předpisy vydané v průběhu roku 1946 Prozatímním Národním shromážděním a později též Ústavodárným Národním shromážděním. Zvláštní podmínky stanovil ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku v hlavě II., oddílu 2 pro trestní rozsudky, které byly vydány v době

<sup>38</sup> SCHWELB, E. *Obnovení právního pořádku, Vysvětlivky k ústavnímu dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944 o obnovení právního pořádku*. Londýn: Spolek československých advokátů v zahraničí, 1945, s. 28 an.

nesvobody. Za nicotné především prohlásil ty rozsudky, podle kterých byl někdo odsouzen za čin, který nebyl trestný podle československého práva nebo pokud byly „*trestné činy*“ spáchány s úmyslem přispět k osvobození Československa. V případě, kdy byl někdo odsouzen pro trestný čin, který sice československý právní řád znal, avšak stanovil pro něj nižší trestní sazbu, než na jakou zněl daný rozsudek, tento rozsudek se z moci úřední změnil tak, aby vyhovoval československému trestnímu právu. Pokud však byly trestné činy spáchány s úmyslem přispět k osvobození Československa, soud takovýto rozsudek na návrh zrušil. Hlava IV. ústavního dekretu pak ponechala vládě možnost určit svým nařízením, které ze soudních a správních orgánů zřízených v době nesvobody mohly dočasně úřadovat i po osvobození.

Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku ve spojení s ostatními navazujícími předpisy, které byly vydány již na osvobozeném území Prozatímním Národním shromážděním, měl splnit základní úlohu – zajistit, aby v Československu po osvobození nezavládl právní chaos a nejistota. Jak opakovaně uvedl V. Pavlíček, právě tento ústavní dekret měl zajistit, aby se v konkurenci několika právních řádů působících za druhé světové války na území předmnichovského Československa prosadilo oproti nacistickému právu, právu protektorátnímu či právu Slovenského státu demokratické právo předmnichovské ČSR modifikované dekrety prezidenta republiky a poválečným zákonodárstvím.<sup>39</sup> Účel ústavního dekretu zmiňovaný V. Pavlíčkem i naděje, které do jeho znění vkládala londýnská exilová vláda i prezident Beneš, se však naplnily jen zčásti. Nejdůležitějším zásahem do koncepce právní obnovy československého státu (ponecháme-li stranou sovětský postup na Podkarpatské Rusi vedoucí ke ztrátě tohoto předválečného československého území) byl vývoj na Slovensku. To, že se právě na Slovensku tento ústavní dekret neuplatní, bylo navíc zřejmé již brzy po jeho přijetí.

## 6. Role Slovenské národní rady a přijetí alternativní slovenské úpravy

Slovenská národní rada (SNR), vytvořená jako reprezentant občanského a komunistického odboje koncem roku 1943 tzv. vánoční dohodou, sice podporovala obnovení Československa, avšak na principu rovnoprávnosti českého a slovenského národa. SNR se pokusila realizovat své představy po vypuknutí Slovenského národního povstání a 1. září 1944 vydala prohlášení, podle něhož přebrala na Slovensku nejvyšší zákonodárnou a výkonnou moc do doby, než se demokratickým způsobem konstituuji legitimní slovenské orgány.<sup>40</sup> SNR převzala řízení povstání a vyhlásila, že chce postupovat v souladu s československým zahraničním odbojem a pracovat na vytvoření nové Československé republiky. Uvedená deklarace byla potvrzena nařízením č. 1 SNR, podle něhož SNR vykonávala veškerou zákonodárnou, výkonnou a vládní moc na Slovensku. Zákonodárnou moc SNR vykonávala prostřednictvím nařízení publikovaných ve Sbírce nařízení SNR. SNR také řešila problém stávajících československých a slovenských právních předpisů, které na Slovensku prozatímně zůstávaly v platnosti, pokud neodporovaly republikánskému zřízení a demokratickému duchu.<sup>41</sup> V usneseních z 29. září a 16. října 1944 SNR pokládala

<sup>39</sup> Např. PAVLÍČEK, V. *O dekretch prezidenta republiky. Právní aspekty odsunu sudetských Němců*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1996, s. 53.

<sup>40</sup> Ke vzniku SNR a prohlášení z 1. 9. 1944 viz PREČAN, V. (ed.). *Slovenské národné povstanie: dokumenty*. Bratislava: Vydavateľstvo politickej literatúry, 1965, dok. č. 32, s. 125–126 a č. 212, s. 390–391.

<sup>41</sup> BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica, 2001, s. 102 an.

československou exilovou vládou za reprezentanta ČSR v zahraničí, avšak postavila se proti Benešově pojetí právní a politické kontinuity ve vnitrostátním měřítku a ve svém důsledku i proti filozofii ústavního dekretu o obnovení právního pořádku. Potvrdila svůj požadavek obnovení Československé republiky jako státu dvou rovnoprávných národů. SNR také hned po vypuknutí povstání vytvořila svoji novou strukturu – kromě vlastní SNR rozšířené na 50 členů, byly vytvořeny i předsednictvo SNR (po úpravách počtu nakonec 8členné) a tzv. pověřenectva (ekvivalent ministerstev) jako orgány moci výkonné.<sup>42</sup>

K vyjasnění vztahu SNR k londýnskému prozatímnímu státnímu zřízení měla sloužit cesta delegace SNR do Londýna v říjnu a listopadu 1944. Delegaci tvořili J. Ursíny, L. Novomeský a M. Vesel.<sup>43</sup> Delegace SNR informovala jak prezidenta, vládu a Státní radu, tak i britské a americké diplomaty o vývoji na Slovensku a o představách SNR na poválečné státoprávní uspořádání společného československého státu. Delegace jak E. Benešovi, tak i ostatním představitelům londýnského exilu jasně deklarovala nutnost změny Ústavy a státoprávní podoby státu, které odpovídaly výše zmíněným usnesením SNR.<sup>44</sup> V průběhu jednání se mluvilo i o prezidentských dekretech a jejich vztahu ke Slovensku. Beneš, exilová vláda i Státní rada uvažovali o několika možnostech, jak uvést dekrety připravované v Londýně do souladu s normotvorbou SNR. Prezidentův tajemník E. Táborský například navrhol vydat dekret, kterým by prezident Beneš a londýnská vláda vzali na vědomí zákonodárnou činnost SNR pro území Slovenska s tím, že po válce bude podrobená ratifikační nebo určit SNR (či jejího předsedu) za vládní delegaci pro osvobozené území ve smyslu příslušného londýnského dekretu.<sup>45</sup> Stejně tak se uvažovalo o možnosti zapojit SNR do londýnské exilové vlády. Shoda panovala minimálně v tom, že bude potřeba změnit příslušný dekret o vládním delegátovi. Táborský se však již v říjnu 1944 zamýšlel nad nutností změnit či dokonce zrušit (zcela či zčásti) další prezidentské dekrety vydané v Londýně, zejména právě ústavní dekret o obnově právního pořádku a „*sladit*“ vývoj na Slovensku „*s ústavou z roku 1920, se zákonodárnou mocí prezidentovou a nařizovací mocí vlády*“.<sup>46</sup> Nakonec bylo oficiální stanovisko prozatímního státního zřízení k této otázce obsaženo v unesení vlády z 23. října 1944. Usnesení bylo oficiálně sděleno členům delegace SNR 13. listopadu.<sup>47</sup> Vláda vzala na vědomí nařízení SNR č. 1 s tím, že všechna nařízení, usnesení a další akty SNR měly podléhat dodatečnému ústavnímu schválení „*svoobodně zvolenými zástupci lidu*“. Vláda též prohlásila, že zejména ze zahraničněpolitických důvodů stojí zásadně na pozici právní kontinuity ČSR, a proto též trvá na platnosti ústavy z roku 1920. V ústavě však vláda připustila ty „*nezbytné změny*“, které si vyžadovala mimořádná válečná situace, vedení války a rekonstrukční potřeby přechodného období. Ústava z roku 1920 tedy měla zůstat v platnosti až do její změny provedené řádně zvoleným parlamentem. V ostatním se vláda odvolala na zásady obsažené již v ústavním dekretu o obnovení právního pořádku. Vláda však také prohlásila, že respektuje stanovisko SNR

<sup>42</sup> RYCHLÍK J. *Češi a Slováci ve 20. století, díl I., česko-slovenské vztahy 1914–1945*. Bratislava: Academic electronic Press, 1997, s. 246.

<sup>43</sup> Viz PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně (říjen–listopad 1944): Nové dokumenty. Česko-slovenská historická ročenka*. 1999, s. 157 an.

<sup>44</sup> Záznam rozhovoru delegace SNR s Benešem 14. a 15. 10. 1944, ibidem, dok. č. 7.

<sup>45</sup> Ibidem, dok. č. 17.

<sup>46</sup> Viz záznam v Táborského deníku – Táborského deníky, Hoover Instituion Archives, Stanford, Táborský Collection, záznam z 19. 10. 1944, kde napsal „*snad by opravdu bylo nejlépe pokusit se změnit vládu, jmenovat vládního delegáta z tamních Slováků, nově upravit již podepsané dekrety, jež mají uspořádat věci doma*“.

<sup>47</sup> PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně*, dok. č. 30.

ohledně společného státu jako státu rovnoprávných národů – Čechů, Slováků a Podkarpat-  
ských Ukrajinců, avšak přidala k tomu dovětek, že stejně tak respektuje i jiná stanoviska  
(míněno zejména stanovisko o centralizované podobě státu obsažené v prohlášení vlády  
z 30. června 1943<sup>48</sup>), která jsou slučitelná se samostatností, územní nedělitelností a nezá-  
vislostí Československé republiky. Vláda též prohlásila, že nehodlá v této otázce prejudi-  
kovat budoucí vývoj, který opět ve státoprávních, sociálních, ekonomických a kultur-  
ních otázkách vyhradila svobodně zvolenému parlamentu po osvobození celé republiky  
v duchu „*demokratických zásad pokroku a sociální spravedlnosti*“.

Ani toto stanovisko vlády však nemohlo nic změnit na faktu, že zákonodárná a exeku-  
tivní činnost orgánů SNR již od prvních dnů povstání vytvářely na území Slovenska  
„*konkurenci*“ příslušným prezidentským dekretům (a zejména právě ústavnímu dekretu  
o obnovení právního pořádku) či předjímalý úpravu, která měla být teprve celostátně  
zavedena. Vytvoření SNR a vydání jejího nařízení č. 1 má však i rozměr právněteoretického  
sporu. Tato otázka se stala předmětem vášnivých diskusí o vztahu nařizovací moci SNR  
k Benešově teorii kontinuity, k poválečným názorům o formální a materiální kontinuitě  
či diskontinuitě československého právního řádu, ale zejména ke skutečné státoprávní  
podobě společného československého státu. Především slovenští teoretici Š. Luby a M. Ta-  
káč či *Komise SNR pre prípravu ústavnoprávneho postavenia Slovenska v obnovenej ČSR*<sup>49</sup>  
do diskuse vnesly specifický slovenský pohled. Z normotvorné činnosti SNR konstruovali  
v nařízení č. 1 SNR „*ohnisko*“ nového právního řádu, z něhož bylo možné dovodit i vznik  
nové slovenské státnosti, byť existující v rámci státnosti československé. U Lubyho se  
objevila myšlenka právní revoluce proti československému právnímu řádu činností SNR  
a následná existence dvou „*ohniskových norem*“ (z nichž ta pro české země byla ústavní  
dekret o obnovení právního pořádku),<sup>50</sup> u Takáče zase koexistence dvou právních řádů –  
československého a relativně samostatného slovenského.<sup>51</sup> Problém právních norem vá-  
lečného slovenského státu byl pak vyřešen tím, že jejich použití bylo připuštěno právě jen  
na základě „*ohniskového*“ normativního aktu SNR. Naopak na české straně tím ještě zesí-  
lily tendence k zeslabení významu slovenského politického a právního vývoje 1944/1945,  
neboť se v něm vidělo možné ohrožení oficiální doktríny právní kontinuity českosloven-  
ského státu.<sup>52</sup> Jako jeden z prvních se v tomto smyslu proti Lubyho a Takáčovým teoriím  
postavil J. Hoffman v článku *Československý a „slovenský“ právní řád*<sup>53</sup> a Z. Neubauer ve  
studii *Slovenský právní řád*.<sup>54</sup> Z hlediska celkového rozložení politických sil v pováleč-  
ném období nepřekvapí, že slovenské argumenty odmítal ministr spravedlnosti, národní  
socialista Prokop Drtina.<sup>55</sup>

I přes porážku Slovenského národního povstání a přes pokusy českých politiků a práv-  
ních teoretiků slovenské argumenty zeslabovat či poukazovat na mezinárodně politický

<sup>48</sup> PREČAN, V. *Slovenské národné povstanie*, dok. č. 13.

<sup>49</sup> BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*, s. 107–109 a 128 an.

<sup>50</sup> Zejména LUBY, Š. *Kontinuita. Právny obzor*. 1946, s. 191 an.

<sup>51</sup> TAKÁČ, M. *Znovuvýstavba československého právneho poriadku. Právny obzor*. 1946, s. 59 an.

<sup>52</sup> Viz např. BUDNÍK, J. *Prozatímní státní zřízení (poznámky k otázce kontinuity státu československého a jeho právního řádu)*. Praha, 1947, s. 72–73.

<sup>53</sup> HOFFMANN, J. *Československý a „slovenský“ právní řád. Právník*. 1946, s. 293 an. Hoffmann proti Lubyho názorům argumen-  
tuje, že z teorie o dvou ohniscích lze podle normativní teorie dovodit i existenci dvou států. Hoffmann navíc upozorňuje na  
pročeskoslovenskou orientaci SNP a na kooperaci SNR a exilové vlády v řadě otázek.

<sup>54</sup> NEUBAUER, Z. *Otázka kontinuity z hlediska slovenského. Právní prakse*. 1946, s. 274–276.

<sup>55</sup> DRTINA, P. *Právo v pojetí a díle presidenta Beneše. Právník*. 1947, s. 1 an., kde podpořil Benešovu teorii kontinuity ČSR jak v me-  
zinárodních, tak i vnitřních vztazích.

a právní význam exilové reprezentace bylo jasné, že autorita SNR nemůže být opomíjena a že předmnichovský centralismus československého státu je na Slovensku neudržitelný. Na tom nemohly nic změnit ani výše zmíněné Benešovy návrhy na rozsáhlou zemskou decentralizaci státu, ani tzv. toleranční patent ve věci existence českého a slovenského národa.<sup>56</sup>

Aktuální situaci na Slovensku nakonec musela po jednání v Moskvě a přijetí Košického vládního programu akceptovat, byť po diskuzích a neochotně, i poválečná Fierlingerova vláda a právně byl určitý kompromis vyjádřen nařízením SNR dohodnutým předsednictvem vlády a zástupci SNR a vydaným pod č. 30/1945 Sb. n. SNR.<sup>57</sup> Podle § 1 vykonávala zákonodárnou moc na Slovensku SNR „*v duchu upřímné shody s prezidentem a vládou Československé republiky*“. Výjimkou byly věci celostátní povahy, kdy zákonodárnou moc vykonával prezident republiky „*po dohode so Slovenskou národnou radou*“. O tom, co se považovalo za věc celostátní povahy, se měla dohodnout československá vláda s předsednictvem SNR. Politicky řešila dělbu pravomocí mezi ústřední orgány a SNR dohoda mezi vládou a předsednictvem SNR z 2. června 1945 zvaná též první pražská dohoda. Na Slovensku se tak ústavní dekret o obnovení právního pořádku neuplatnil. V českých zemích však sehrál důležitou úlohu, a i když bylo nutné jeho znění novelizovat (zejména zákonem č. 12/1946 Sb. ze dne 19. prosince 1945, jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku) a některé otázky podrobněji upravit následným zákonodárstvím. Například problematika restituce a ratihabice dekretů byla realizována po dlouhých politických a právních diskusích a dokonce na několikrát,<sup>58</sup> jednalo se o tu část v exilu připravených předpisů, které stály na straně kontinuity s předmnichovskou ústavní a právní tradicí a představovaly určitou bariéru nejradikálnějším návrhům, s kterými přicházel nově zaváděný systém Národní fronty. To je však již trochu jiná (nejen právní) historie.

## Závěr

Jak jsme podrobně ukázali, ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku ze dne 3. srpna 1944 byl nejdůležitějším z dekretů, které měly právně vyjádřit snahu londýnské exilové vlády a prezidenta E. Beneše prosadit ještě v londýnském exilu svoji politickou představu o obnově československého státu. V politické rovině se jednalo o vyrovnání se s otázkou mnichovské dohody a pomnichovského ústavního a politického vývoje a obnovy Československa jako jednotného státu a navíc v předmnichovských hranicích. V právní rovině nešlo jen o „*recepční zákon*“, jak byl ústavní dekret v době své přípravy nejčastěji označován, ale řešil několik dalších, vzájemně souvisejících právních problémů. Každý z nich se ale na osvobozeném území vyvíjel a řešil odlišně. Největší politický i právní význam ústavního dekretu byl ve stanovení definice „*doby nesvobody*“, s kterou poté pracovaly i další právní předpisy obnoveného československého státu. Ve spojení s výše uvedenou politickou rovinou proto není překvapivé, že za její počátek bylo, po zvážení i dalších eventualit, zvoleno datum 30. září 1938, tj. datum přijetí mnichovské dohody. Z toho pak vycházelo posouzení, co je a co není československým právem.

<sup>56</sup> Viz např. Stanovisko k problému jednotného národa, které při jednání s delegací SNR 8. 11. 1944 formuloval E. Beneš, PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně*, dok. č. 18, s. 242.

<sup>57</sup> Viz též BEŇA, J. *Vývoj slovenského právního poriadku*, s. 143.

<sup>58</sup> K přípravě a projednávání ústavního zákona č. 57/1946 Sb. podrobněji viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 407–409.

Zejména tato část ústavního dekretu ale nebyla realizovatelná v plném rozsahu pro celé území státu, a to kvůli zákonodárné činnosti Slovenské národní rady. Vyhláška Ministra vnitra ze dne 27. července 1945 o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku č. 30/1945 Sb., která dekret vyhlásila jen pro české země, nicméně použila obrat, že se tak děje jen „*prozatím*“. Účinnost předpisu stanovila na 5. května 1945.

Kromě otázky platnosti či neplatnosti (popřípadě tzv. použitelnosti) předpisů ale doba nesvobody vyžadovala řešení i u otázky platnosti či neplatnosti soudních a správních rozhodnutí. I tato otázka byla sice spojena s otázkou neplatnosti právních předpisů z doby nesvobody, nicméně bylo nutné rozlišit jednotlivé kategorie rozhodnutí, například ta v trestním či v civilním řízení. Na rozdíl od právních předpisů, v této části se kromě nicotnosti nebo neplatnosti určitých kategorií *ex lege* předpokládala jako další eventualita procesní iniciativa stran. S tím souviselo i stanovení zvláštních důvodů (kromě důvodů dovozených z obecné právní úpravy) pro napadnutí takových aktů, kterými byla například národní, rasové nebo politická perzekuce v době nesvobody. Zároveň dekret předkládal možnost, aby vláda rozhodla o soudní a správní soustavě. Proto ústavní dekret o obnovení právního pořádku souvisel i s obnovením soudní soustavy a zejména také s otázkou restitucí. Řada otázek pak byla řešena dalšími dekrety presidenta republiky – například dekretem o Prozatímním národním shromáždění a národních výborech. Ústavní dekret byl vědomě koncipován jako obecný a do určité míry i rámcový předpis, který by měl být měněn a doplňován následným zákonodárstvím. V tomto ohledu je klíčové již nařízení vlády z 27. července 1945, č. 31/1945 Sb., kterým se konec doby nesvobody „*pro obor předpisů o obnovení právního pořádku*“ stanovil na 4. května 1945. Z dílčích předpisů se pak jednalo např. o zákon č. 12/1946 Sb. z 19. 12. 1945, jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, č. 76/1946 Sb. z 9. 4. 1946, o zrušení a o změně soudních rozhodnutí v občanských věcech právních z doby nesvobody, či zákon č. 198/1946 Sb. ze 3. 10. 1946, o zrušení a o změně soudních rozhodnutí o rozvodu nebo o rozluce z doby nesvobody, kterým bylo možné dosáhnout vyslovení neplatnosti rozsudku o rozvodu, který byl vydán v době nesvobody. Po přijetí první úpravy obsažené v dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., 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 (opět jen pro české země), byl teprve 16. 5. 1946 přijat zákon č. 128/1946 Sb., který se týkal restitucí a prohlašoval za neplatné majetkové převody a majetkoprávní jednání z doby nesvobody, ke kterým došlo pod tlakem okupace nebo národní, rasové či politické perzekuce. Kromě zákonodárství byl ale ústavní dekret o obnovení právního pořádku vykládán i Nejvyšším soudem<sup>59</sup> a Nejvyšším správním soudem. I v této části byl ústavní dekret ovlivněn odlišnou situací v českých zemích a na Slovensku (připomeňme jen spor o obnovení jednotného Nejvyššího soudu a jeho konsekvence), nicméně obdobně velkým problémem byla i konfrontace v Londýně přijaté úpravy se skutečnou situací, kterou zjišťovala první poválečná vláda.

Konečně poslední právní otázka spojená s ústavním dekretem se týkala „*ústavní ratifikace*“ dekretů presidenta republiky Národním shromážděním po skončení mimořádného období války. I zde se obecně pojatý princip konfrontoval s reálnou politikou i právní

<sup>59</sup> K tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu z 31. 1. 1946 ve vztahu k trestnímu právu. Sbirka rozhodnutí nejvyššího soudu ve věcech trestních. 1946, roč. XXVII, č. 17.



situací v poválečném Československu. I když v debatě v Prozatímním Národním shromáždění zazněly i argumenty vycházející z původních představ londýnské Právní rady a tvůrců ústavního dekretu o obnovení právního pořádku (kteří počítali s individuálním posouzením každého předpisu zvlášť), prosadila se dne 28. března 1946 podoba ústavního zákona č. 57/1946 Sb, kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky. Jeho článek 1 stanovil, že Prozatímní Národní shromáždění schvaluje a prohlašuje za zákon ústavní dekrety a dekrety prezidenta republiky, vydané na základě ústavního dekretu ze dne 15. října 1940 o prozatímním výkonu moci zákonodárné, a to včetně tohoto dekretu. Veškeré dekrety prezidenta republiky bylo nutno považovat od jejich počátku za zákon, a ústavní dekrety pak za zákon ústavní. Ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé pak měly být vyhlášeny všechny takto schválené dekrety, pokud již nebyly ve Sbírce publikovány.

## **Role of the Constitutional Decree “on the Restoration of Legal Order” in the Course of Restoration of Independent Czechoslovakia**

Jan Kuklík

**Abstract:** During the period of the Provisional State Apparatus of the Czechoslovak Republic in London in exile (1940–1945) the Decrees of the President of the Republic dealt mainly with issues related to the reestablishment of a pre-Munich Czechoslovak state. In this respect they symbolize the ongoing and uninterrupted existence of the Czechoslovak Republic. In 1944–1945 the Decrees of the President of the Republic served in order to prepare not only the constitutional and legal restoration of Czechoslovakia but also its economic reconstruction. The restoration of Czechoslovakia prepared in London was based mainly on the political views of Edvard Beneš, but they took into account also proposals prepared by the Czechoslovak resistance movement at home. In 1943 Beneš reached a compromise also with the Czechoslovak Communists, who had their exile centre in Moscow. The main role in solving constitutional and legal issues associated with the restoration of Czechoslovakia was played by Constitutional Decree “on the Restoration of Legal Order”, No. 11/1944 of the Official Czechoslovak Bulletin. It dealt with the validity of laws enacted after Munich, with the problems of validity of judicial and administrative decisions as well as with the possible restitution of property. The decree was enacted to declare the period between September, 30 1938 and May, 4 1945 as a period of loss of national liberty. It also confirmed the idea that the Decrees of the President were subject to the scrutiny and approval of constitutional bodies of the Czechoslovak Republic following the liberation. After the Slovak National Uprising in the second half of 1944 the decree was confronted with a different situation on the liberated territories of pre-Munich Czechoslovakia and in 1945 it was implemented only in the Czech lands and subsequently modified by other Presidential decrees and legislation of National Assembly.

**Key words:** Provisional State Apparatus of the Czechoslovak Republic in London in exile, Presidential decrees (so called Beneš decrees), re-establishment of Czechoslovakia, continuity of Czechoslovak state and law, Czechoslovak constitutional development 1944–1945