

## V. Z nálezů Ústavního soudu ČR

*Nález Ústavního soudu České republiky o platnosti dekretu č. 108/1945 Sb. publikovaný pod č. 55/1995 Sb.*

### **Jménem České republiky**

Ústavní soud České republiky rozhodl dne 8. března 1995 v plénu ve věci návrhu R. D., zastoupeného advokátem JUDr. K. K., na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jako účastníka řízení, a vedlejších účastníků 1. R. B., zastoupeného advokátem JUDr. L. M., 2. JUDr. J. S., zastoupeného advokátem JUDr. V. B.

takto:

### **Návrh se zamítá.**

#### **Odůvodnění**

Navrhovatel R. D. podal s poukazem na ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, spolu s ústavní stížností proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 26. 10. 1993 č. j. 29 Co 647/93–30 také návrh na zahájení řízení podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Ve svém návrhu uvedl, že Krajský soud v Ústí nad Labem v rozporu s nyní platným ústavním právem, jakož i v rozporu s ústavním právem platným v roce 1945, prohlásil dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, za platnou součást „našeho právního řádu“ a současně prohlásil, že tento dekret je „zákonným aktem, na jehož základě byl majetek konfiskován“. Podle ústavní listiny z roku 1920 náležela moc zákonodárná pouze Národnímu shromáždění a jeho oběma sněmovnám. V době rozpuštění některé sněmovny a nebo od uplynutí jejího volebního období až do opětovného sejití sněmoven a dále po dobu, po kterou bylo jejich zasedání odročeno nebo skončeno, činil neodkladná opatření, i když by k nim bylo jinak třeba zákona, a vykonával moc vládní a výkonnou 24členný výkonný výbor složený ze 16 členů Poslanecké

sněmovny a osmi členů Senátu. Tento výbor byl příslušný ve všech věcech náležejících do zákonodárné působnosti Národního shromáždění, avšak ani tento výbor nebyl oprávněn měnit ústavní zákony nebo ukládat svými opatřeními nové trvalé finanční povinnosti nebo zcizovat státní majetek. Žádný jiný ústavní orgán než právě vyjmenované Národní shromáždění, popř. jeho 24členný výkonný výbor nebyl nadán zákonodárnou pravomocí. Ať už byl tedy dr. Edvard Beneš čímkoliv, popř. v rozhodné době, kdy dekrety vydával, dokonce i prezidentem (a tím podle právního názoru navrhovatele nebyl a být nemohl, neboť dne 5. 10. 1938 abdikoval a po něm byl řádně zvolen jiný prezident Československé republiky), nemohl ani jako soukromá osoba, ani jako prezident republiky Československé být nadán zákonodárnou pravomocí. Pokud tedy vydával jakékoli akty, byly to nanejvýše správní akty moci vládní a výkonné, vydávané v rozporu s tehdy platným ústavním právem a od samého počátku akty nulitní. Pokud socialistická právní věda a bezprostředně před ní i právní věda ovlivněná tzv. nacionálně socialistickou revolucí, údajně probíhající v roce 1945, tedy jeho akty označovala za akty revolučního zákonodárství, nutno poznamenat, že neexistuje revoluční zákonodárství, pouze revoluční násilí bez zákona. Tyto akty, takto posuzovány, byly tedy nanejvýše akty násilí, nikoliv práva. V rozporu se základními zásadami právního státu bylo zde jedné osobě přiznáno být současně zákonodárcem a zároveň mocí vládní a výkonnou. Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., který byl aplikován v citovaném rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, je v rozporu i s články 2, 3, 4, 11 a 24 Listiny základních práv a svobod, týkajícími se uplatňování a mezi státní moci, národnostních práv, mezi základních práv a svobod, jakož i práva vlastnit majetek. Ze všech těchto důvodů navrhovatel navrhl, aby Ústavní soud prohlásil dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. za akt od samého počátku nulitní. Pokud by se Ústavní soud navzdory právním zásadám civilizovaných společností Evropy domníval, že se jednalo o právní akt či dokonce zákon, navrhl tuto právní normu zrušit.

Vedlejší účastník R. B. ve svém návrhu na zrušení ustanovení § 2 odst. 5 dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. uvedl, že tato norma je svou povahou a zaměřením antidemokratická a ve své podstatě antihumánní. Aby se stát nemusel zdržovat s případným spoluvlastnictvím v případech, kde by jinak podmínky dekretu dopadaly

jen na části nemovitých věcí, přišla mu legislativa na pomoc s takovou nekulturní konstrukcí. Postižený spoluvlastník byl vyřazen z možnosti se bránit. Tento princip označeného dekretu je v přímém rozporu s článkem 17 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv navazujícím na článek 55 písm. c) Charty OSN, článkem 1 odst. 1 Dodatkového protokolu z 20. 3. 1952 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i v rozporu s Deklarací práv dětí, zejména jejími zásadami č. 2 a 8, neboť v době konfiskace byl navrhovatel nezletilý.

Vedlejší účastník JUDr. J. S. ve svém návrhu na zrušení ustanovení § 1 a 2 dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. uvedl, že dr. Beneš nebyl v roce 1945 oprávněn prezidentské dekrety vydávat, neboť podle Ústavy z roku 1920 nebyl v té době Národním shromážděním za prezidenta zvolen.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky se v zastoupení svým předsedou PhDr. Milanem Úhlem vyjádřila tak, že dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. byl vydán v mezích oprávnění hlavy státu v době, kdy nebylo ustaveno Národní shromáždění, a tvoří platnou součást našeho právního řádu. Oprávnění prezidenta republiky po dobu platnosti zatímního státního zřízení v nezbytných případech vydávat předpisy, jimiž se mění, ruší nebo nově vydávají zákony, k návrhu vlády formou dekretů, které spolupodepíše předseda vlády, resp. členové vlády pověřeni jejich výkony, je dáno ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 15. 10. 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné, uveřejněném ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého pod č. 20 z roku 1945. Všechny dekrety prezidenta republiky byly posléze schváleny Prozatímním Národním shromážděním republiky Československé, a to ústavním zákonem ze dne 28. 3. 1946 č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky. Dekrety prezidenta republiky byly tedy vydány ústavním způsobem, ústavním způsobem potvrzeny a jsou platnou součástí našeho právního řádu.

Senát Ústavního soudu, který se zabýval ústavní stížností R. D., usnesením ze dne 27. 5. 1994 č. j. IV. ÚS 56/94–15 řízení podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. přerušil a návrh na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

Plénum Ústavního soudu se v prvé řadě zabývalo otázkou splnění

podmínek ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o které navrhovatel svůj návrh opřel. Toto ustanovení stanoví, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu a nebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy, popř. se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis. V tomto bodě plénum Ústavního soudu dospělo k závěru, že podmínka vztahující se k oprávnění podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu je v projednávané věci splněna.

Prvou ze základních otázek v projednávané věci je otázka, zda napadený dekret, totiž dekret prezidenta republiky ze dne 25. 10. 1945 č. 108/1945 Sb. byl vydán v mezích legitimně stanovených kompetencí či naopak, jak tvrdí navrhovatel, stalo se tak v rozporu se základními zásadami právního státu, neboť k jeho vydání došlo orgánem moci výkonné v rozporu s tehdy platným ústavním právem. V této souvislosti je třeba konstatovat, že základem, na němž spočíval právní řád Československé republiky, byl zákon ze dne 28. 10. 1918 č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Tento základ československého práva nemohl být v žádném směru zpochybněn německou okupací, nejen z toho důvodu, že předpisy článků 42 až 56 Řádu zákonů a obyčejů pozemní války představující přílohu IV. Haagské úmluvy ze dne 18. 10. 1907 vymezily přesné hranice, v nichž okupant mohl uplatňovat státní moc na území obsazeného státu, ale především proto, že Německá říše jako totalitní stát, řídicí se principem vyjádřeným Rosenbergovou větou – Právcem je to, co slouží německé cti – vykonávala státní moc a vytvářela právní řád v zásadě již stranou jejich materiálně hodnotové báze. Tuto skutečnost snad nejlépe vystihují dva říšské zákony z roku 1935, totiž zákon o ochraně německé krve a cti a zákon o říšském občanství, v nichž se klade eminentní důraz na čistotu německé krve, jako předpokladu další existence německého lidu, a v nichž se jako říšský občan definuje pouze státní příslušník z německé nebo příbuzné krve, který dokazuje svým chováním, že je ochoten a schopen věrně sloužit německému národu a říši. Naproti tomu ústavní požadavek demokratické povahy československého státu v ústavní listině z roku 1920 formuluje sice pojem politicko-vědní povahy (jenž je juristicky obtížně

definovatelný), což však neznamená, že je metajuristický a že nemá právní závaznost. Naopak, jako základní charakteristický rys ústavního zřízení znamená ve svých důsledcích, že nad a před požadavek formálně-právní legitimacy byl v ústavní listině Československé republiky z roku 1920 postaven ústavní princip demokratické legitimacy státního zřízení.

Nebylo tedy tomu tak, že by československý právní řád zjevně preferoval primát vnitrostátního právního řádu, že by jeho ústava stála nesporně na stanovisku své vlastní naprosté svrchovanosti a nezávislosti na kterémkoliv jiném právním řádu, takže československý ústavní zákonodárce mohl, zachoval-li přitom jen předepsané formy normotvorby, platně stanovit cokoli – jmenovitě bez ohledu na předpisy mezinárodního práva. Jak totiž bylo již konstatováno, byl v ústavní listině z roku 1920 zakotven princip demokratické legitimacy státního zřízení, princip, jenž již v preambuli k této listině („neboť chceme se přičlenit do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický, pokrokový“) zdůrazňuje vazbu na hodnotový řád, který je základem i mezinárodního právního řádu. Tento hodnotový základ ústavní listiny z roku 1920 a její otevřenost ve směru k mezinárodnímu právu dokumentuje mimo jakoukoliv pochybnost i úprava práv a svobod, jakož i úprava ochrany národních, náboženských a rasových menšin. V hodnotovém nazírání, jak se vytvářelo během druhé světové války a krátce po ní, bylo naopak obsaženo přesvědčení o nezbytnosti postihu nacistického režimu a náhrady, či alespoň zmírnění škod způsobených tímto režimem a válečnými událostmi. Ani v tomto směru tedy dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. neodporuje „právním zásadám civilizovaných společností Evropy platným v tomto století“, ale je právním aktem své doby opírajícím se i o mezinárodní konsens.

V těchto momentech tkví mimo jiné důvod, proč i za okupace byl československý stát a jeho právní řád mezinárodně uznáván a proč také zahraniční politické vedení stálo na pozici zdůrazňující kontinuitu československého práva. Vynuceným chováním československého státu, počínaje pohružkami útočné války ze strany Hitlera – což bylo v rozporu s v této době platným, i samotné Německo vázajícím, Briand-Kellogovým paktem – přijetím mnichovské dohody, přes vynucené odstoupení prezidenta Beneše až k cestě prezidenta Háchy do Berlína, ztrácel totiž tento stát svou věrohodnou demokratickou legiti-

maci, neboť jeho chování se zcela zřetelně rozcházel s postojem ústavního suveréna, totiž lidu, který svou vůli žít v demokratickém státě dal jasně najevo, mimo jiné, v mobilizaci v roce 1938. Právě v tomto faktu lze spatřovat důvod, proč jakýkoliv z těchto neblahých aktů, byť byl uskutečněn při formálním dodržení ústavních procedur, nelze uznat za legitimní. Po rozbití Československé republiky a jejího ústavního zřízení znemožnily poměry po řadu let demokratickou formaci konstitutivní moci lidu na území republiky. V tomto směru jsme se nelišili od celé řady jiných evropských zemí, jejichž exilové reprezentace, i právní akty jimi vydávané, byly z uvedených důvodů v širokém měřítku mezinárodně uznávány, a to v souladu s obecně uznávanou právní zásadou, že akty vzniklé pod nátlakem se považují za nulitní.

Co ostatně lze v projednávané věci považovat za určující, je to, že v době, kdy již bylo vytvořeno a bylo také mezinárodně uznáno tzv. Prozatímní státní zřízení Československé republiky, zakotvené v ústavních dekretech prezidenta republiky č. 1, č. 2 a v dekretu č. 4 Úř. věst. čsl. z roku 1940 – představovaly je prezident, vláda a Státní rada – vydala československá vláda usnesení ze dne 3. 12. 1942 „O další platnosti prezidentského úřadu prezidenta republiky dr. Edvarda Beneše“ s následujícím obsahem: „Ve své 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. Edvarda Beneše, jenž byl řádně zvolen prezidentem republiky ve schůzi Národního shromáždění dne 18. prosince 1935. Prezident dr. Edvard Beneš 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. Edvard 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 § 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 § 58 ústavní listiny a § 2 zákona č. 161/1920 má být volební schůze Národního shromáždění svolána nejdříve 4 neděle a nejpозději 14 dní před koncem volebního období prezidentova. Poněvadž tato schůze

za daných poměrů svolána býti nemůže, předseda vlády navrhl, aby se vláda usnesla takto: Podle odstavce 5 § 58 ústavní listiny, který zní: „Dřívější prezident zůstává ve své funkci, pokud nebyl zvolen prezident nový“, zůstává dosavadní prezident republiky dr. Edvard Beneš, řádně zvolený Národním shromážděním dne 18. prosince 1935, ve svém prezidentském úřadě až do doby, kdy bude možno provéstí volbu nového prezidenta. Vláda se takto usnesla všemi hlasy a zároveň uložila předsedovi vlády, aby jeff usnesení oznámil prezidentu republiky, lidu československému, Státní radě, jakož i mezinárodní veřejnosti.“ (Úř. věst. čsl., ročník III, 1942, str. 17).

K uvedenému usnesení československé vlády možno dodat, že k abdikaci prezidenta dr. Edvarda Beneše došlo v „době nesvobody“, kterou se rozumí doba od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945 (ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl., příloha k vyhlášce ministra vnitra č. 30/1945 Sb., vládní nařízení č. 31/1945 Sb.), v období po mnichovské dohodě ze dne 29. 9. 1938, jež ve Smlouvě o vzájemných vztazích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německa, publikované vyhláškou č. 94/1974 Sb., byla ve svém článku I prohlášena za nulitní (nulita mnichovské dohody z 29. září 1938 byla také potvrzena Smlouvou mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci, publikovanou pod č. 521/1992 Sb., v níž je současně uznávána skutečnost, že československý stát od roku 1918 nikdy nepřestal existovat). Prozatímnímu státnímu zřízení Československé republiky, představovanému prezidentem, vládou a od 21. 7. 1940 také Státní radou, se vedle mezinárodního uznání dostalo podpory také ze strany domácího a zahraničního odboje a všeobecně ze strany československého lidu. Pokud jde o mezinárodní uznání, třeba na prvním místě uvést dopis britského ministra zahraničních věcí Halifaxe prezidentu Benešovi ze dne 21. 7. 1940, v němž mu sděluje, 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., roč. I, č. 10, str. 4). V dopise A. Edena ze dne 18. 7. 1941, určeném ministru Janu Masarykovi, se uvádí, že král rozhodl pověřit mimořádného vyslance u dr. Beneše jako prezidenta ČSR, a že britská vláda považuje právní

postavení prezidenta a vlády ČSR za totožné s postavením státních spojeneckých hlav států a vlád. V dopise F. D. Roosevelta dr. Benešovi ze dne 30. 6. 1941 je jako „adresát“ uveden dr. Edvard Beneš, prezident prozatímní vlády československé. Dne 26. 10. 1942 sdělily Spojené státy americké oficiálně ministru Janu Masarykovi, že uznání Spojenými státy je třeba považovat mezinárodně právně za plné a definitivní. Také Sovětský svaz plně uznal československou prozatímní vládu v červenci 1941. Kromě Velké Británie uznalo tak Československou republiku, zastupovanou prozatímní vládou v Londýně, de iure buď výslovným uznáním, nebo navázáním diplomatických styků, 27 států. Československá republika, i když její orgány nemohly vykonávat státní moc na okupovaném území, měla své vlastní zahraniční vojsko, vyhlásila válku mocnostem Osy a stala se jedním ze zakladatelů OSN.

Tendenci zachovat právní kontinuitu s československým právním řádem vyjádřil dr. Beneš zejména ve svém projevu ze dne 24. 7. 1940, tedy tři dny po uznání prozatímní československé vlády britskou vládou, v němž doslovně uvedl: „Neuznavše Mnichova a všeho toho, co přivodil, hájili jsme a hájíme zásadu, že Československá republika, republika Masarykova, žila a existovala i po Mnichově dál. Celá naše právní soustava mezinárodně – právně a politicky – tudíž pokračuje, pro nás právně není mého odchodu z úřadu a vlasti, pro nás není rozbití republiky, právně a politicky neexistuje pro nás nic, co provedl násilnický nacismus u nás po 15. březnu 1939. Prohlašuji slavnostně tyto naše politické a právní zásady a zdůrazňuji, že platí pro nás všechny, příslušníky našeho státu i našeho národa, pro Čechy, Slováky, Němce i Karpatorusy, i ostatní u nás doma. Prohlašuji dále za neexistující a za bezprávné všechno to, k čemuž jsme byli od Mnichova nezákonně a neústavně přinuceni.“

S tímto Benešovým prohlášením je v plném souladu ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 21. 7. 1940, o ustavení Státní rady, jako poradního sboru Prozatímního státního zřízení Československé republiky (č. 1/1940 Úř. věst. čsl. ze dne 4. 12. 1940), jakož i ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 15. 10. 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl. (publikovaný pod č. 20/1945 Sb.), jenž v ustanovení § 1 konstatuje technickou nemožnost zachovávat normotvorné řízení podle hlavy druhé ústavní listiny (dokud nebude možno prováděti ustanovení hlavy druhé ústavní listiny z 29. února 1920 o moci zákonod-

dárné, bude prezident republiky úkony, které mu ukládá § 64 č. 1 a č. 3 ústavní listiny, pokud k nim je zapotřebí souhlasu Národního shromáždění, vykonávat se souhlasem vlády) a současně v ustanovení § 2 deklaruje, že jen pro tuto dobu 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 spolupodepíše předseda vlády, resp. členové vlády pověřeni jejich výkony. Tento dokument nasvědčuje zřetelnému úmyslu navrátit se, jakmile to bude jen možné, i pokud jde o zákonodárný proces, k postupu uvedenému v ústavní listině z roku 1920 a vychází tedy z platnosti ústavní listiny z roku 1920 s tím, že zákonodárná moc podle této ústavní listiny bude po osvobození republiky vytvořena podle ustanovení její druhé hlavy. Platnost ustanovení § 2 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 15. 10. 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl. byla prodloužena ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 22. 2. 1945 č. 3/1945 Úř. věst. čsl., o výkonu moci zákonodárné v přechodném období, a to až do doby, kdy se ustaví prozatímní zákonodárný sbor Československé republiky.

Pokud jde o samotný legislativní proces, vztahující se k dekretům prezidenta republiky, nutno uvést, že dekreta připravovala vláda a zpravidla je projednávala také Státní rada. Podle ustanovení článku 3 ústavního dekretu ze dne 27. 10. 1942 č. 12/1942 Úř. věst. čsl. prezident republiky byl 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 ke dni 4. 4. 1945 (vyhláška předsedy vlády ze dne 4. 4. 1945 č. 2/1945 Sb.) byly dekreta – podle povahy věci a územního rozsahu jejich platnosti – projednávány také ve Slovenské národní radě. V souladu s těmito pravidly byly dekreta uváděny vždy poukazem na to, že jsou vydávány „k návrhu vlády“, „po slyšení Státní rady“ nebo „po dohodě se Slovenskou národní radou“. Stejně jako zákony, byly rovněž spolupodepisovány předsedou vlády a členy vlády, pověřenými jejich výkony, v případě ústavního dekretu všemi členy vlády (§ 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl.). Jejich specifický charakter byl dán pouze mimořádnou situací, jaká nastala znemožněním výkonu veškeré státní moci, včetně moci zákonodárné, německou okupací. V dané historické situaci a souvislosti tak dekreta představovaly jedinou možnost, jak přijímat rozhodnutí s právní silou

a mocí zákona. Obdobně se s legislativním procesem v období německé okupace vypořádaly také jiné okupované země. Zde není bez významu poukázat i na sám zákon ze dne 28. 10. 1918 č. 11/1918 Sb. z. a n., jenž byl vydán Národním výborem a jenž se přesto stal základem právního řádu Československé republiky.

Tendence vrátit se k zákonodárnému procesu podle hlavy druhé ústavní listiny je zřetelně vyjádřena i v ustanovení § 1 dekretu prezidenta republiky ze dne 26. 10. 1940 č. 4/1940 Úř. věst. čsl., o úpravě veřejného prohlášení nově vydaných právních ustanovení československé vlády, v němž se stanoví, že k veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení československé vlády až do obnovení pravidelného ústavního života Československé republiky je určen vedle Sbírky zákonů a nařízení Úřední věstník československý. Princip formální právní kontinuity s předmnichovským právním řádem je obsažen i v prezidentově prohlášení podle § 64 odst. 1 č. 3 ústavní listiny, o válečném stavu mezi Československou republikou a státy, které jsou ve válce s Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými (Úř. věst. čsl., ročník III, č. 1, str. 7), stejně jako v aktech amnestie a abolicie, které prezident republiky udělil dne 24. prosince 1941 na základě práva daného mu ustanovením § 64 odst. 1 č. 11 ústavní listiny v oblasti vojenského soudnictví a vojenského kárného a kázeňského řízení, resp. v oboru vojenského trestního práva (viz rovněž Úř. věst. čsl., ročník III, č. 1, str. 7 a 8). Zjevný kontinuitní prvek lze zaznamenat i v již uvedeném usnesení vlády ze dne 3. 12. 1942, jež se zabývalo problematikou vzniklou tím, že dne 18. 12. 1942 uplynulo sedmileté volební období prezidenta republiky. V tomto usnesení potvrzujícím dr. Edvarda Beneše jako hlavu státu až do doby, kdy podle Ústavy a zákona č. 161/1920 Sb. z. a n., o volbě prezidenta republiky, bude možno provést volbu nového prezidenta, je totiž obsažen poukaz na § 58 odst. 5 ústavní listiny upravující právě takový případ. Z hlediska formální právní kontinuity, tj. návaznosti na předmnichovský právní řád, měl pak zásadní význam také ústavní dekret ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl. (publikovaný pod č. 30/1945 Sb.), o obnovení právního pořádku, jenž se týkal jednak „předpisů domácích“, jednak „předpisů státního zřízení zahraničního“. Tento dekret rozlišuje tři druhy právních předpisů, totiž ústavní a jiné právní předpisy československé vydané do dne 29. 9. 1938 (právo předmnichovské), dále

předpisy vydané v oblasti právního řádu československého (tj. na území ČSR) v době nesvobody (tedy od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945) orgány druhé republiky, Říše německé, Protektorátu a Slovenské republiky (právo z doby nesvobody) a konečně předpisy vydané ve formě dekretů prezidenta republiky podle Londýnské ústavy (právo státního zřízení zahraničního). Zatímco o předpisech vydaných do 29. 9. 1938 se v článku 1 odst. 1 citovaného dekretu deklaruje, že pocházejí ze svobodné vůle československého lidu, a jsou proto československým právním řádem, konstatuje se v článku 2 dekretu o předpisech vydaných v době nesvobody, že nejsou součástí československého právního řádu, že však jest je i nadále „na zcela přechodnou dobu“ používat, s výjimkami stanovenými v článku 2 odst. 1. O tom, zda jde o takovou výjimku, rozhoduje aplikující soud nebo správní úřad (článek 3). Důležité z hlediska projednávané věci je však to, co stanoví tento dekret v článku 2 o předpisech „státního zřízení zahraničního“: pokud tyto předpisy mají moc zákona, tvoří součást právního řádu československého, podléhají však ratihabici, tj. schválení příslušnými ústavními činiteli. Této ratihabici podléhaly i samotné ústavní dekrety tvořící Londýnskou ústavu (č. 1/1940 a č. 2/1940 Úř. věst. čsl.). U ostatních dekretů vydaných podle této ústavy (tj. podle § 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl.) se pak praví, že pozbyvají platnosti šest měsíců po dni, kdy se sejde Národní shromáždění, nebudou-li jako zákony znovu usneseny a vyhlášeny (článek 5 odst. 2 dekretu), přičemž mohou být zrušeny a měněny pouhým zákonem i dekrety prezidenta republiky označené za ústavní. Tímto předpisem však nemělo být nikterak dotčeno ustanovení článku 1 zákona, kterým se uvozuje ústavní listina č. 121/1920 Sb. z. a n., pokud jde o ústavní zákony vydané do 29. 9. 1938 (článek 5 odst. 3 dekretu). O tom, že zde prezident i vláda stále sledovali princip právní kontinuity s předmnichovským právem, svědčí i ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 23. 6. 1945, publikovaný pod č. 22/1945 Sb., o vyhlášení právních předpisů, vydaných mimo území republiky Československé. V ustanovení § 1 tohoto dekretu byla vláda zmocněna, aby určila, které ústavní dekrety prezidenta republiky (vyjímaje ústavní dekret ze dne 15. 10. 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl. a ústavní dekret ze dne 22. 2. 1945 č. 3/1945 Úř. věst. čsl.), dále dekrety prezidenta republiky, vládní nařízení a jiné právní předpisy, které byly vyhlášeny v Úředním věstníku československém, zůstávají v platnosti, měnila počátek jejich účinnosti a územní platnost a dala je vyhlásit ve Sbírce

zákonů a nařízení. Podstatné je však to, že ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl. podroboval ratihabici i ústavní dekrety tvořící tzv. Londýnskou ústavu, což ve svých důsledcích znamenalo, že základem československého právního řádu i po vydání tohoto dekretu stále zůstával zákon ze dne 28. října 1918 č. 11/1918 Sb. z. a n., stejně jako Ústava z roku 1920. To plyne i z vládní důvodové zprávy k osnově zmíněného dekretu, v níž se uvádí, že dodatečným schválením zahraničního zákonodárství domácím zákonodárcem bude uskutečněna právní zásada, o kterou se opírá osvobozovací boj československého státu, totiž zásada právní kontinuity.

Také ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. 12. 1944 č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a Prozatímním Národním shromáždění, publikovaný pod č. 43/1945 Sb., se v úvodním prohlášení dovolává platné ústavní listiny Československé republiky a konstatuje v článku 2 následující: „Z národních výborů na základě voleb vzejde Prozatímní Národní shromáždění, jakožto prozatímní orgán zákonodárný, jemuž bude odpovědná vláda. Jeho složení, způsob jeho vzniku a jeho působnost stanoví zvláštní ústavní dekret.“ Tak se také stalo ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 25. 8. 1945 o Prozatímním Národním shromáždění, publikovaným pod č. 47/1945 Sb., jímž ve vztahu k ústavní listině z roku 1920 byl vytvořen této listině sice neznámý zákonodárný orgán a pověřen působností Národního shromáždění podle uvedené listiny a jiných zákonů, včetně oprávnění měnit ústavu, nicméně s podmínkou, že tak smí činit, jen „pokud je toho nezbytně zapotřebí“ (článek 2 č. 2 dekretu). Podstatným však zůstává to, že i tento dekret respektuje kontinuitní bázi v jejím obsahovém či materiálním smyslu. Ústavní dekret č. 47/1945 Sb. reflektuje totiž na straně jedné to, že vzhledem k poválečné situaci a měnícím se hospodářským a sociálním poměrům nebylo již možno ratihabici zákonodárství zahraničního státního zřízení realizovat zcela na bázi ústavní listiny z roku 1920, na straně druhé však nepředstavuje z hlediska této listiny, kladoucí, jak již bylo uvedeno, eminentní důraz na princip demokratické legitimacy, uvedené listině cizí prvek. Nasvědčuje tomu i článek 2 č. 1 tohoto dekretu zmocňující Prozatímní Národní shromáždění potvrdit prezidenta republiky v jeho funkci až do nové volby prezidenta republiky, což se také stalo jednomyslným usnesením Prozatímního Národního shro-

máždění ze dne 28. 10. 1945. Byl to právě prezident Beneš, který ještě ve své promoční řeči dne 15. 12. 1945 poukázal na důraz, jaký naše zahraniční politické vedení vždy kladlo na kontinuitu československého práva. Potvrzuje to však také zákon č. 12/1946 Sb., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, a v němž Prozatímní Národní shromáždění schvaluje a znovu usnáší jako zákon dekret prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl., se změnami a doplňky v tomto zákoně uvedenými. Konečnou tečku, pokud jde o dekrety prezidenta republiky, představuje ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky. Podle článku 1 odst. 1 citovaného ústavního zákona Prozatímní Národní shromáždění schvaluje a prohlašuje za zákon ústavní dekrety a dekrety prezidenta republiky, vydané na základě § 2 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 15. října 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl. (č. 20/1945 Sb.), a to včetně právě uvedeného ústavního dekretu, pokud se tak již nestalo. Jak je dále uvedeno v článku 1 odst. 2 citovaného ústavního zákona, všechny dekrety prezidenta republiky je nutno považovat od jejich počátku za zákon, ústavní dekrety za zákon ústavní. I když zde již nemohlo jít o ratihabici podle ustanovení článku 5 odst. 1 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl., neboť ústavním činitelem v něm bylo rozuměno Národní shromáždění podle ústavní listiny z roku 1920, bylo požadavku právní kontinuity učiněno zadost tím, že schválením a prohlášením za zákon, pokud jde o dekrety prezidenta republiky, bylo umožněno se vypořádat s podmínkou uvedenou v článku 5 odst. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl., časově omezující platnost dekretů prezidenta republiky. Navíc ustanovení článku 1 odst. 1 ústavního zákona č. 57/1946 Sb. se vztahuje i na sám ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 15. 10. 1940 č. 2/1940 Úř. věst. čsl. a v odstavci 2 tohoto článku se zdůrazňuje platnost všech dekretů prezidenta republiky již od jejich počátku. K tomu třeba dodat, že podle článku 112 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky mají citované ústavní zákony platné na území České republiky ke dni účinnosti této Ústavy jen sílu zákona.

Pro kontinuitu právních předpisů obsažených v dekretech prezidenta republiky s předmnichovským právním řádem svědčí však zejména i to, co představuje jednu ze základních podmínek této konti-

nuiti, totiž konsens českého národa s hodnotovou i právní návazností na Masarykovu republiku. Zatímco nacistické Německo usilovalo narušit a zničit základní principy československého právního a politického řádu, potvrdil náš domácí a zahraniční odboj, navazující na odkaz našich legií v první světové válce, stejně jako negativní postoj celého národa vůči okupantům, s výjimkou skupiny zrádců a kolaborantů, že náš lid si přeje žít v demokratickém a právním státu, jehož významnou vývojovou etapu představovala právě předmnichovská republika. V tomto postoji bylo obsaženo vědomí, že demokratické hodnoty si udržují svou povahu a kvalitu pouze na bázi kontinuity, na bázi jakéhosi společného jazyka, obecného souhlasu s těmito hodnotami a principy. Platilo-li, že principy právního státu byly českým národem akceptovány na základě všeobecného konsensu, platilo současně, že mohly být opuštěny a zaměněny jinými opět jen na bázi platného společenského konsensu, nikoli cestou násilí a teroru.

Všechny tyto úvahy a skutečnosti vedly proto Ústavní soud k závěru, že na Prozatímní státní zřízení Československé republiky, ustavené ve Velké Británii, je nutno nahlížet jako na mezinárodně uznávaný legitimní ústavní orgán československého státu, na jehož území okupovaném říšskou brannou mocí byl nepřitelem znemožněn výkon svrchované státní moci československé, pramenící z ústavní listiny ČSR, uvozené ústavním zákonem č. 121/1920 Sb., jakož i z celého právního řádu československého. V důsledku toho všechny normativní akty prozatímního státního zřízení ČSR, tedy i dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. – také v důsledku jejich ratifikace Prozatímním Národním shromážděním (ústavní zákon ze dne 28. 3. 1946 č. 57/1946 Sb.) – jsou výrazem legální československé (české) zákonodárné moci a bylo jimi dovršeno úsilí národů Československa za obnovu ústavního a právního řádu republiky. Dovolávat se tedy nepodmíněně, tedy i pokud jde o zákonodárný proces, ústavní listiny ČSR z roku 1920 pro dobu, kdy československý stát byl zprvu násilně okleštěn a později zcela okupován a kdy postupně ztrácel svou politickou reprezentaci, je zcela absurdní. Ve svých důsledcích by takové posuzování totiž znamenalo odepřít porobenému národu jeho přirozené právo na boj proti okupujícímu agresorovi, včetně odporu branného. K tomu, co okupující agresor již stačil uskutečnit nebo co uskutečnit zamýšlel, zcela dostačuje uvést okupaci zbytku československého státu formou Protektorátu Čechy a Morava říšskoněmeckou

brannou mocí, uzavření českých vysokých škol a plánované „Endlösung“ budoucnosti českého národa. Také vyhlazení Lidie a další násilné akty stačily dostatečně ozřejmit, že přes „veškeré právní zásady civilizovaných společností Evropy, platné v tomto století“ stál nejen československý stát, ale i samotné jeho národy, před vážnou otázkou své fyzické existence vůbec.

V odpovědi na další navrhovatelovo tvrzení, že totiž dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., stejně jako další dekrety vydané dr. Edvardem Benešem, odporovaly právním zásadám civilizovaných společností Evropy, a že proto je třeba je považovati za akty nikoli práva, ale násilí, jinými slovy, že postrádají povahu práva vůbec, třeba, a to i ve všeobecném smyslu, zdůraznit základní moment vztahující se k jakémukoliv hodnocení minulosti; to, co přichází z minulosti, musí sice i tváří v tvář přítomnosti v principu hodnotově obstát, toto hodnocení minulého nemůže však být soudem přítomnosti nad minulostí. Jinými slovy, řád minulosti nemůže být postaven před soud řádu přítomnosti, jenž je již poučen dalšími zkušenostmi, z těchto zkušeností čerpá a na mnohé jevy pohlíží a hodnotí je s časovým odstupem. Z tohoto zorného úhlu a v kontextu všech souvislostí a událostí v době nacistické okupace a v období na ni úzce navazujícím třeba hodnotit i sám dekret prezidenta republiky ze dne 25. 10. 1945 č. 108/1945 Sb., jehož vydání nebylo ničím jiným než opatřením, v této historické situaci a na bázi tehdy platného právního řádu, reagujícím na předchozí likvidaci státní svrchovanosti, samostatnosti, celistvosti a demokraticko-republikánské státní formy Československé republiky, likvidací principů demokratického, právního státu, zahrnutých v Ústavní listině Československé republiky z roku 1920, a to nacistickým režimem, jenž se svou ideologií světovlády panské rasy a na tuto ideologii navazujícím terorem pustošícím miliony lidských životů, představuje jeden z nejničivějších totalitních systémů v dějinách lidstva. Je proto třeba považovat za zcela konsekventní i legitimní, že každý demokratický politický systém, jak zdůraznil již T. G. Masaryk, má nejen potřebu, ale i povinnost obrany základů, na nichž je postaven, jak se v předmnichovském Československu skutečně také stalo, kupříkladu vydáním zákona č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky, a celou řadou dalších opatření, počítaje mezi ně i vojenskou mobilizaci v roce 1938. Vzhledem ke znění ustanovení § 1 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb.

není pochyb o tom, že tento dekret jako svůj cíl sledoval utvrzení zmíněných základních demokratických a právních principů, neboť je namířen právě proti jejich nepřítelům. Toto odhodlání bránit a rozvíjet Českou republiku je ostatně explicitně vyjádřeno i v preambuli k Ústavě České republiky, zachovávající a rozvíjející tímto i v této oblasti důležitý prvek kontinuity.

Jako další ze základních otázek se zde ukazuje otázka, zda mezi tímto cílem, totiž vybudováním demokratického právního státu, a použitým prostředkem, v našem případě konfiskací nepřátelského majetku, existuje nezbytný funkční, vzájemně podmiňovaný vztah, jinými slovy, zda použitý prostředek odpovídá sledovanému cíli, či zda mezi nimi naopak vznikl takový rozdíl, kdy použitý prostředek se ukazuje ve vztahu k cíli již jako neadekvátní. Otázka přiměřenosti zvoleného prostředku je otázkou hranice, za kterou žádný prostředek v relaci prostředek – cíl již nemůže jít, nechce-li zpochybnit sám cíl. Pro zachování funkčního vztahu cíle a prostředku je proto nezbytné, aby i použitý prostředek byl stejného druhu či rodu, jako cíl, jinými slovy, aby i ve svých taktizujících prvcích byl obrácen a umožňoval vývoj, k cíli, v našem případě k demokracii. Nahlíženo z tohoto pohledu, také dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. může proto, jako normativní právní akt, obstát pouze tehdy, neodporuje-li ve své podstatě intencím demokratického právního státu.

Pokud jde o výše uvedenou otázku, třeba zdůraznit, co naznačuje již sám název dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. (o konfiskaci nepřátelského majetku ...), že určujícím hlediskem při vymezení subjektů konfiskovaného majetku je jejich nepřátelství k Československé republice nebo českému a slovenskému národu, fakt, jenž v případě subjektů uvedených v ustanovení § 1 odst. 1 č. 1 dekretu – tj. Německé říše, Království maďarského, osob veřejného práva podle německého nebo maďarského práva, německé strany nacistické, politických stran maďarských a jiných útvarů, organizací, podniků, zařízení, osobních sdružení, fondů a účelových jmění těchto režimů nebo s nimi souvisejících, jakož i jiných německých nebo maďarských osob právnických – má nevyvratitelnou povahu, zatímco u subjektů uvedených v ustanovení § 1 odst. 1 č. 2 dekretu, tj. osob fyzických národností německé nebo maďarské, povahu vyvratitelnou, a sice v tom směru, že majetek těchto osob se nekonfiskuje, jestliže prokáží, že zůstaly věrné Československé republice, nikdy se neprovinily proti ná-

rodům českému a slovenskému a buď se činně zúčastnily boje za její osvobození, nebo trpěly pod nacistickým nebo fašistickým terorem. Přitom vzhledem k ustanovení § 1 odst. 1 č. 3 dekretu se konfiskuje majetek, bez ohledu na národnost, i těch fyzických a právnických osob, které vyvíjely činnost proti státní svrchovanosti, samostatnosti, celistvosti, demokraticko-republikánské státní formě, bezpečnosti a obraně Československé republiky, které k takové činnosti podněcovaly nebo jiné osoby svěstí hleděly, záměrně podporovaly jakýmkoliv způsobem německé nebo maďarské okupanty nebo které v době zvýšeného ohrožení republiky (§ 18 dekretu prezidenta republiky ze dne 19. června 1945 č. 16/1945 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech) nadržovaly germanizaci nebo maďarizaci na území Československé republiky nebo se chovaly nepřátelsky k Československé republice nebo k českému nebo slovenskému národu, jakož i fyzických nebo právnických osob, které strpěly takovou činnost u osob spravujících jejich majetek (§ 1 odst. 1 č. 3 dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., ve znění zákona č. 84/1949 Sb.). Vztah nepřátelství není tedy v dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. koncipován na národnostní bázi, neboť za nepřitele zde na prvním místě platí nacistický či fašistický systém, a to, jak již uvedeno, nevyvrátitelně, a také objektem ochrany je zde především demokraticko-republikánská státní forma. I když tedy v dekretu je v prvé řadě řeč o Německé říši a osobách německé národnosti, ve skutečnosti má tento dekret obecnější rozměr a lze jej považovat za jeden z dokumentů reflektujících odvěky zápas mezi demokracií a totalitarismem. Dělicí čarou je zde to, na které straně kdo stál: proto za nepřitele není považován ten, byť kupříkladu německé národnosti, kdo aktivně vystoupil na obranu demokracie a nebo byl postižen totalitním režimem, na druhé straně je jako nepřítel kvalifikován ten, kdo, bez ohledu na příslušnost k jakémukoliv národu, aktivně vystoupil proti demokracii.

V této souvislosti je dále třeba posoudit otázku, zda namítaný rozpor s „právními zásadami civilizovaných společností Evropy“ nelze spatřovat v tom, že dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. je zjevně založen na presumpci odpovědnosti osob německé (a také maďarské) národnosti, zatímco u osob jiných národností je důkazní břemeno naopak na straně orgánu rozhodujícího o tom, zda jsou či

nejdou splněny podmínky pro konfiskaci jejich majetku. Již v úvodu zde třeba položit důraz na to, že ani u osob německé národnosti zde nejde o presumpci „viny“, ale presumpci „odpovědnosti“. Kategorie „odpovědnosti“ směřuje totiž zcela zjevně za hranice „viny“ a v tomto směru má tedy mnohem širší, hodnotový, sociální, historický a také právní rozměr. Pro vymezení kategorie odpovědnosti je určující vědomí, že jednotlivec sám je odpověden za své životní postoje, za svá sociální a hodnotová rozhodnutí a že nikdo nemůže za něj tuto odpovědnost převzít, ani sama společnost či dějiny. K osudu každého člověka náleží, že je zapředen do mocenských poměrů a z této jeho pozice vyplývá jeho odpovědnost zasazovat se o moc, která uskutečňuje lidská práva. Důvodem zakládajícím sociální, politickou, mravní, v některých případech i právní odpovědnost je tedy právě i zanedbávání spolupráce při strukturování mocenských poměrů, nečinnost v boji o moc ve smyslu služby právu. Proto také v demokracii je politický systém založen na institucionálně konkretizované představě o společné odpovědnosti všech lidí za osud celé lidské společnosti, proto aspekt odpovědnosti zde prolíná ve větší či menší míře všemi sférami, osobním životem jednotlivce, právem i politikou. Immanentním rysem řádu povinnosti a odpovědnosti v demokracii je nejen jeho obecný charakter, ale také jeho vnitřní jistění vyplývající z interního vztahu subjektu k sociálnímu jednání a jeho následkům. Jen za normy, k jejichž vytvoření jednotlivec přispívá spontaneitou svého myšlení a jednání, se může cítit v pravém smyslu odpověden. Naproti tomu v totalitním systému, jaký představovalo nacistické Německo, byla odpovědnost institucionálně přenášena na vládnoucí elitu, ačkoli ta ve skutečnosti se cítila jakékoliv odpovědnosti zbavena.

Právě na tomto místě je třeba si položit otázku: v jaké míře a v jakém smyslu odpovídají za plynové komory, koncentrační tábory, masové vyhlazování, ponižování, ubíjení a odlidštění milionů jen představitelé nacistického hnutí, nebo jsou za tyto jevy spoluodpovědní i všichni ti, kteří z těchto hnutí mlčky profitovali, plnili jeho příkazy a nekladli jim odpor. Černobílé schéma vylučné odpovědnosti představitelů nacismu a nedostatku odpovědnosti všech ostatních sotva existuje. Tak jako na vzniku a vývoji nacismu se podílely i další evropské státy a jejich vlády, neschopné a neochotné čelit již od počátku nacistické expanzi, odpovídá za něj v prvé řadě sám německý

národ, být i v jeho řadách se našlo nemálo těch, kteří aktivně a statečně proti němu vystoupili. Mezi odpovědností „zbytku světa“ a odpovědností německého národa, mezi mlčením a pasivitou jedněch a mlčením a spíše aktivitou druhých zdá se však přece jen existovat podstatný rozdíl, jenž hraje významnou roli i v otázce důkazního břemene. Byla to totiž podstatná část německého národa, která v mnoha směrech bezprostředně a vědomě participovala na vytváření mocenských struktur v nacistickém Německu, na expanzi nacistického Německa vůči Československu a všeobecně na nacistických záměrech a aktech, vedoucích k tomu, že v sázce byl osud celého světa. Ani život v politické temnotě nelegitimuje totiž k naprosté sociální rezignaci a apatii: jestliže nějaká společnost je ovládána tyranem, bývá to nejčastěji proto, že nemá odvalu ani schopnost se spravovat sama. Lidský svět může být zachován jen tehdy, jestliže v něm každý ponese svůj díl odpovědnosti, díl, který za něj nikdo nemůže převzít. V třicátých, pro Československou republiku osudových, letech mohlo či spíše mělo být každému jejímu občanu zjevné, že zde pod rouškou propagandy a lži ze strany nacistického Německa dochází k jednomu z historicky významných střetů mezi demokracií a totalitarismem, ke střetu, v němž každý spoluodpovídá za to, jakou pozici zaujme a jakou sociální a politickou roli převezme, totiž roli obránce demokracie či aktéra její destrukce. Jak případně poznamenal již Emerson, „... člověk by sice slunečním žářem pravdy byl zcela oslněn, ba oslepen, nicméně nemůže se vyhýbat jejímu světlu natolik, aby již raději vůbec neviděl“. To platí i o německých občanech v předválečném Československu, a zejména o nich, neboť požár, který rozpoutal nacismus, byl dílem valné části jejich národa a jeho vůdců. Tím spíše měli projevit svou věrnost vůči Československé republice, jejímiž byli občany, věrnost vůči, snad posledního, demokratickému systému ve střední Evropě a tuto věrnost povýšit na základní politický princip.

Jak tomu bylo ve skutečnosti? Již na tomto místě třeba zdůraznit, že úkolem Ústavního soudu zde není zkoumat a hodnotit česko-německé vztahy, jak vznikaly, utvářely se a měnily po celá staletí. Ústavní soud byl postaven před otázku, jaký postoj zaujali občané Československa německé národnosti v krizových třicátých letech a zda dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. představuje adekvátní, ústavněprávně a hodnotově odůvodněnou reakci na tento postoj, adekvátní potud, že ob stojí i z hlediska právních zásud uznáva-

ných v této době civilizovanými národy. Na tomto místě třeba zdůraznit, že česko-německý konflikt, v této době obsahově již konflikt demokracie a totalitarismu, vyústil pro Československou republiku katastroficky teprve mnichovskou dohodou, jejímž důsledkem byl, mimo jiné, nucený odchod zhruba půl milionu Čechů z pohraničních oblastí do zbytku republiky. Stala-li se Československá republika pouhým objektem této dohody, nelze totéž konstatovat o občanech Československa německé národnosti, kteří působili při odtržení pohraničních oblastí od Československa a jejich začlenění do Německé říše jako významní aktéři, významní proto, že svými politickými postoji poskytli Hitlerovi Západem akceptovatelný argument pro nezbytnost okleštění Československa. Československá republika byla i v tomto kritickém období státem, o jehož demokratických základech nemohlo být pochyb. Jakkoliv mnohým našim občanům německé národnosti se mohla i v tomto období stále jevit jako cizí prvek, poskytovala jim strukturou svého politického systému dostatečný a účinný ústavní prostor pro to, aby své vůdce odmítli a zřetelně vyjádřili od jejich stanovisek odlišné stanovisko, totiž, že nechtějí do Německé říše a nepřejí si být k ní přičleněni právě pro její, v této době již zjevný, násilím a brutalitou se vyznačující totalitní charakter. Vývoj po roce 1938 však šel jiným směrem. Zatímco v někdejších pohraničních oblastech projevovalo tamní německé obyvatelstvo naprostou loajalitu vůči nacistickému Německu, v Protektorátu Čechy a Morava zavládly persekuce a teror, k nimž nemalou měrou přispěl K. H. Frank, oceněný dokonce i funkcí státního ministra pro celé okupované území. S jeho jménem je také spojena tragédie Lidic a Ležáků a represálie následující po atentátu na Heydricha.

Etablování totalitního systému představuje vždy masivní útok na lidstvo i samu historii. Ve zkoumané věci tímto útočníkem bylo Německo a převážná část jeho lidu; bez široké podpory převážné části německého lidu, jaké se mu dostalo, by Hitler i se svou nacistickou stranou zůstal pouhým okrajovým jevem. V této jeho mimořádně nebezpečné povaze, v tom, že se stává sociálním jevem ohrožujícím „osud veškerého života na zemi“ (preambule k Listině základních práv a svobod), tkví také důvod, proč úsilí o likvidaci všech zdrojů totalitarismu si vyžaduje i mimořádných legislativních opatření. Jinými slovy, v takových situacích jde následně vždy i o odstranění příčin vzniku totalitarismu, o odstranění jeho ohnisek, jež by mohla

věst k recidivě se všemi jeho hrůznými znaky. Tato mimořádná legislativní opatření musí přirozeně rozlišovat mezi „vinou“ a „odpovědností“; tak se v československém zákonodárství také stalo rozlišením retribučních dekretů, vyžadujících důkaz individuální viny a konfiskačních dekretů, spočívajících, pokud jde o fyzické osoby, na vyvrátitelně domněnce individuální odpovědnosti. To, že dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. vychází z presumpce odpovědnosti osob německé národnosti, nemá tedy, vzhledem k uvedeným skutečnostem, diskriminační povahu, nepředstavuje nějakou nacionální pomstu, ale je pouhou adekvátní reakcí na agresi nacistického Německa, reakcí, jež si kladla za cíl politicky i ekonomicky alespoň zmírnit následky okupace, předejít možným novým nástupům totalitarismu a posílit společenské a mravní vědomí dotvrzením toho, že s porušením jakékoliv odpovědnosti má být vždy spojena sankce. Používali dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. vůbec pojmu německá národnost, je nutno tuto skutečnost vztáhnout také k poválečným poměrům, kdy poražené Německo bylo pod správou vítězných mocností a později rozděleno do zón, a kdy tedy užívání pojmu německé občanství za situace, kdy německý stát neexistoval, bylo problematické. Posun k pojmu „německá národnost“ nebyl tedy v dekretu nějakým „genetickým“ odsudkem, nýbrž reakcí na poválečné poměry, zejména na problematičnost německého občanství. Právě z tohoto důvodu nelze na dekret pohlížet jako na jakousi genocidní normu, neboť byl namířen proti těm, kteří svým chováním, ať již mělo jakékoliv formy, podporovali nacistický stát. Tímto posunem z roviny národnostní do roviny státoobčanské mizí, pokud jde o presumpci odpovědnosti osob německé národnosti, i zdánlivá nerovnost mezi „Čechy“ a „Němci“. Jako podstatné zůstává to, že Němcům vyplývala jejich povinnost napomáhat intencím totalitního státu již z jejich státního občanství, jež takové loajální chování vůči Německé říši nepodmíněně vyžadovalo, zatímco Češi a příslušníci jiných národností, ústavně vázání věrností demokracii, museli jednat proti československé státnosti a demokracii o své vlastní vůli. Tato vyvrátitelná domněnka odpovědnosti není ostatně v právu cizím prvkem, neboť ji lze zaznamenat i v jiných oblastech, s politickou oblastí jistě stěžejí srovnatelných, podržujících si však určitý společný rys v tom, že v nich vzniká zdroj určitého druhu zvláště kvalifikovaného nebezpečí (vyvrátitelná domněnka odpovědnosti se vyskytuje v mezinárodním

i vnitrostátním právu, např. v oblasti úpravy zvláštního druhu odpovědnosti za škody). Existuje-li presumpce odpovědnosti i v takových oblastech, tím spíše je na místě tam, kde je ve hře, sociálně a historicky, osud lidstva. Jakkoli jde tedy o oblasti stěžejí srovnatelné, nelze pochybovat o tom, že právo v sobě tendenci k presumpci odpovědnosti v takových mimořádných případech obsahuje.

S kategorií odpovědnosti bývá spojena sankce, jež je základní podmínkou toho, aby tato kategorie mohla plnit svou sociální funkci. Odpovědnost bez sankce by se promítla v existenci společenského vědomí natolik negativně, že by patrně znamenala, alespoň v určitých oblastech, jeho destrukci. Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. takovou sankcí nepochybně je; i když na první pohled se zdá být pouze „majetkové“ povahy, obsahuje bezpochyby i důležitý sociální a etický podtext. Vzhledem k povaze, v tomto případě analyzované, odpovědnosti, nelze však na dekret nahlížet jako na trestní normu či trestní sankci, byť ke konfiskaci majetku došlo podle něj bez náhrady. Takovou trestní normou byl bezesporu dekret prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., ve znění pozdějších předpisů (viz vyhláška ministra spravedlnosti č. 9/1947 Sb., o plném znění dekretu prezidenta republiky o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech a dekretu prezidenta republiky o Národním soudu, přílohy I, II k této vyhlášce), který ukládal soudu v souvislosti s odsouzením pro zločin v tomto dekretu uvedený vyslovit propadnutí celého jmění odsouzeného nebo částí jeho jmění ve prospěch státu [§ 14 písm. c)]. Tento dekret tedy sledoval potrestání osob v něm uvedených s tím, že s odsouzením pro zločiny v tomto dekretu uvedené byly spojeny, pro odsouzeného nepříznivé, další následky (např. též ztráta občanské cti), zatímco dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. pouze konfiskací tohoto majetku, konfiskací, jež zjevně souvisela se škodami způsobenými Československé republice nacistickou agresí a okupací (viz Postupimská dohoda ze dne 2. 8. 1945, Dohoda o reparacích od Německa, o založení Mezispojeneckého reparačního úřadu a o vrácení měnového zlata, publikovaná pod č. 150/1947 Sb.).

Další ze základních otázek tedy je: mohou vůbec takové sankce v principu být v rozporu s právy a svobodami těch, kteří je sami evidentně porušují a kteří proto sami za to nesou odpovědnost? Jinými slovy: může se kupříkladu práva na svobodu domáhat ten, kdo svým

chováním ji sám destruuje? Byla to krutost nacistického režimu a události 2. světové války i všechny zkušenosti z této doby čerpané, jež si vyžádaly odpověď na tuto otázku již v článku 30 Všeobecné deklarace lidských práv a v na tento článek navazujícím a s ním identickým článku 5 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech i Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jakož i článku 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5, 8, v němž je uvedeno: „nic v této úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoli ze zde přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví“. Právě v této rovině možno spatřovat východisko pro závěry obecnější povahy i v projednávané věci; podíleli-li se také někdejší českoslovenští občané německé národnosti na destrukci práv a svobod ostatních občanů Československé republiky, potom je jen zcela konsekventní, že v tomto směru nemohla být v probíhajícím konfliktu zcela šetřena ani jejich práva a svobody, přirozeně při zachování relace cíl a prostředek, neboť taková sociální a také destruktivní „naivita“ by nutně vyústila katastroficky. K „právním zásadám civilizovaných společností Evropy platným v tomto století“, jichž se dovolává návrhové, náleží tedy i právo vyvodit z útoku na demokracii a na lidská práva a svobody nezbytné sankce.

K tomu třeba dodat, že majetková sankce, jakou je konfiskace nepřátelského majetku nacházejícího se na území Československé republiky, má svůj historický kontext především v tom směru, že Postupimskou dohodou ze dne 2. 8. 1945 bylo rozhodnuto o odsunu německého obyvatelstva nebo jeho částí z Polska, Československa a Maďarska do Německa (hlava XIII) a že touto dohodou bylo současně rozhodnuto i o německých reparacích v duchu usnesení jaltské konference, stanovícího, že Německo bude nuceno nahradit, v pokud možno největší míře, škody a útrapy, které způsobilo Spojeným národům, a za něž se německý lid nemůže vyhnout odpovědnosti (hlava IV). Na tyto body Postupimské dohody navazuje Dohoda o reparacích od Německa, o zřízení Mezispojeneckého reparačního úřadu a o vrácení měnového zlata, sjednaná dne 21. 12. 1945 v Paříži mezi 18 státy, a to i za účasti Československa, jež byla publikována pod č. 150/1947 Sb. V části I článku 6 A této pařížské dohody se stanoví,

že „každá signatární vláda si ponechá 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...“. Podle části I článku 6 D této dohody „při provádění ustanovení A shora nebude se majetek, který byl vlastnictvím země, jež jest členem Spojených národů, nebo jejích příslušníků, kteří nebyli příslušníky Německa v době anexe této země nebo její okupace Německem nebo jejího vstupu do války, odpočítávat od jejích reparací...“. V projednávané věci má tedy konfiskace nepřátelského majetku nejen vnitrostátní zákonný podklad v dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., připouštějícím vyvratitelnost domněnky odpovědnosti, a navíc sice působícím ex lege, ale jen vůči těm osobám, ohledně nichž bylo pravomocně rozhodnuto, že jsou splněny podmínky pro konfiskaci podle tohoto dekretu (§ 1 odst. 4), ale je založena i na mezinárodním konsensu vyjádřeném v již citovaných dokumentech postupimské konference a pařížského ujednání. Nešlo tedy o svévolné zbavení majetku, jehož nepřipustnost byla stanovena až v článku 17 Všeobecné deklarace lidských práv. Také uvedený moment svévole sehrává při úvahách o oprávněnosti konfiskace majetku nepřátel důležitou roli; poukazuje totiž na legitimitu zbavení majetku tehdy, nelze-li, vedle splnění dalších podmínek, takový akt považovat za svévolný. O tom, že na straně Československa v kontextu válečných událostí i postojů vítězných mocností nešlo o takovou svévoli, o pouhé „zahalení se“ do roucha obecného zájmu, porušujícího však ve skutečnosti základní práva jednotlivce, lze sotva pochybovat.

Ani demokracie se totiž neobejde bez použití moci, neboť ta jí poskytuje jednu z významných šancí, totiž šanci, jak čelit „zlu“, infiltraci, nástupu totalitních prvků a posléze umožnit jejich odstranění. Také demokracie představuje jednu z forem politické vlády – jinak by totiž nemohla vůbec fungovat jako politický systém – tato forma je však od totalitní formy natolik rozdílná, že obě lze sotva uvést na společného jmenovatele. Demokracie směřuje totiž k vládě všech – i když tohoto cíle nebude nikdy dosaženo – sleduje umožnit přístup k mocenským pozicím všem sociálním jednotkám. Otevření tohoto přístupu nemůže však představovat stav bezvládní. Státní moc je nucena i v demokracii, má-li zachovat pozitivní prvky spojené s elementem moci, reagovat na ambivalenci sociálních procesů a právně postihovat jednání a akty

destruktivních sil, směřující nad rámec vymezený zákonem. Představuje-li totalitarismus útok na lidstvo a historii, je právě demokracie povinná přiměřeným způsobem na takový útok reagovat. Pozitivní povaha takové odpovědi je v prvé řadě závislá na etablování hodnot, o nichž ve společnosti panuje určitý konsens.

Ve střetu demokratického a totalitního politického systému, jaký představoval konflikt Československa s nacistickým Německem, nemohla se proto státní moc demokratického Československa již nadále obejít bez následného právního opatření, jaké představuje také zmíněný dekret. Po dobu 20 let svého trvání ponechávala tato demokracie mocenský proces otevřen konfliktu a sociálnímu vyrovnávání a institucionálně zabezpečovala politickou bázi i nejrůznorodějším projevům. Tato otevřenost se v principu projevovala i ve vztahu k občanům německé národnosti. Po období násilného obsazení nacistickým Německem a v důsledku ztrát a ran, které tím Československo utrpělo, nezbývala československé státní moci jiná cesta, než se s následky nacistické okupace a válečných událostí, alespoň do jisté míry, vypořádat. Způsob, jakým tak učinila, byl zcela v souladu s hodnotovým nazíráním vyjádřeným již v preambuli ústavní listiny z roku 1920 („zabezpečit požehnání svobody příštím pokolením“) a byl také podpořen mezinárodním souhlasem, zejména ze strany západních demokracií, jednoznačně vyjádřeným v rozhodnutích postupimské konference.

Vyjádřeno z jiného pohledu, hodnotový řád, jak byl v historickém vývoji stále více manifestován v prvé řadě chápáním a zabezpečováním lidských práv a svobod, plní ve společnosti významné sociální funkce, regulativní, klasifikační, programovou a kontrolní, funkce natolik významné, že jej kvalifikují k jedné ze základních podmínek sociálního dění: zabezpečuje totiž kontinuitu historického a sociálního vývoje, a tím i samotnou nosnou konstrukci společnosti. Význam uvedených sociálních funkcí hodnot poskytuje také vysvětlení, proč jedním z uzlových míst konfliktu mezi demokracií a totalitarismem je právě oblast hodnot, a proč zejména tímto směrem se koncentrují masivní totalitní tendence. Usiluje-li totalitarismus o ovládnutí celé společnosti, nemůže tohoto cíle dosáhnout, aniž by současně konstitoval inverzní hodnotový systém, směřující nejen nad historii, ale i nad samu lidskou společnost. Z tohoto hlediska ukazuje se boj o hodnoty jako boj nejen o demokracii, ale i podstatu a kontinuitu člověka. Také

německý nacismus sáhl v tomto boji hluboko do svého arzenálu a v jeho teorii i praxi lze zaznamenat již Platónem tak geniálně zpodobněnou ničivost „touhy po krvi“, jež došla svého uspokojení nejen v nelidskostech koncentračních táborů, ale i v krutostech vyhlazovací války. Pojmy, jako Führertum, Volkstum, Volksgemeinschaft představují zde jen některé ze znaků ideologie, deklarující manifestním způsobem právo nordické rasy na světovládu. Za rituály, doprovázejícími nacistický „hodnotový řád“, byla skryta tendence destruovat a z kořenů vyvrátit všechno skutečně hodnotné, vše, co umožňuje jednotlivci jeho sebeuvědomění a sociální orientaci, vše, co mu brání v tom, aby se stal pouhým objektem. V likvidaci lidské autonomie lze také spatřovat smysl a účel nacistické propagandy vytvářející svět pouhého zdání i v prostředí obětí nacismu v koncentračních táborech prezentovaných mezinárodní veřejností jako zařízení převýchovy a práce.

V systému sociálních hodnot přísluší významné místo právě svobodě, která se nám ukazuje jako provokující element a současně i podmínka sociálního vývoje; její nedostatek či dokonce úplná absence implikuje vždy zpomalení, popř. i zastavení sociálního pohybu. Ve svém nejhlubším základu spoluvytváří svoboda i vědomí povinnosti a odpovědnosti; inspiruje člověka k dosahování nejvyšších cílů, současně mu však nechává poznat, že ve svém principu klade meze především sama sobě. Pod tímto zorným úhlem nazírá Ústavní soud i otázku mezi lidských práv a svobod a šetření jejich podstaty a smyslu, jak se historicky vynořila také v době vydání napadeného dekretu. Jakkoli totiž v každé demokratické společnosti je stanovení mezi základních práv a svobod záležitostí „otevřeného“ sociálního dění, v němž i menšině je přiznáváno právo na vlastní politický postoj, nelze toto právo menšiny spojovat s každým libovolným postojem postrádajícím pozitivní sociální podtext. Demokracie by sama sebe přivedla ke zkáze, jestliže by se názory a jednáním menšiny cítila zavázána k opatřením, jež by již odporovala její základní hodnotové orientaci. Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. není tedy ani z tohoto pohledu svévolným aktem, ale sankcí směřující k zabezpečení funkcí a smyslu lidských práv a svobod, jejich konstruktivního sociálního přínosu a prohloubení smyslu pro odpovědnost. Práva někdejších občanů Československa bylo nutno po ukončení nacistické okupace omezit ne proto, že zastávali odlišné postoje, ale z toho důvodu, že tyto jejich postoje byly v celkovém kontextu nepřátelské vůči

samé podstatě demokracie a jejímu hodnotovému řádu a ve svých důsledcích představovaly podporu útočné válce. Tato omezení platí v daném případě stejně pro všechny případy splňující stanovenou podmínku, totiž vztah nepřítelství k Československé republice a její demokratické státní formě, bez ohledu na národnostní příslušnost. Pokud některé sociální skupiny v používání lidských práv a svobod si nekladou žádné meze a destrukují tím práva a svobody ostatních, nezbyvá než takové chování právně i sociálně sankcionovat. Také dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. sledoval tedy zájem politické a ekonomické stabilizace demokratické země, zbitačené válkou a okupací, stejně jako zájem odstranění dalších možných recidiv obdobné historické situace, i zájem ochrany práv a svobod jejích občanů, kteří toto břemeno nesli a jejichž společenské a mravní vědomí – nezbytně pro výkon těchto práv – by v případě absence takové sankce utrpělo nedozírné trhliny, i když v poválečných poměrech ve sledování tohoto účelu byly skryty již i záměry a praktiky politických sil usilujících o nastolení tzv. „lidové demokracie“ jako cesty k pozdějšímu totalitnímu režimu.

K tomu, co již bylo uvedeno, přiřazuje se v projednávané věci rovněž určující skutečnost, že exilové zákonodárství, jakož i bezprostředně poválečné zákonodárství osvobozeného československého státu, představuje ve své podstatě dnes již uzavřený okruh problémů a otázek úzce souvisejících s válečnými událostmi a hospodářskou obnovou země. Normativní akty z této doby splnily tak svůj účel ve zmíněné bezprostředně poválečné době, z hlediska současnosti jsou již vesměs bez aktuálního významu a postrádají již nadále konstitutivní charakter (článek 5 odst. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 13. 8. 1944 č. 11/1944 Úř. věst. čsl., ve znění zákona č. 12/1946 Sb.). Právní vztahy těmito akty založené jsou tak nejen důsledkem válečných událostí, ale jsou současně i výsledkem legálně projevené československé (české) zákonodárné moci sledující odstranění škod vzniklých důsledkem mimořádných poměrů z doby nesvobody, a proto jim přísluší ochrana vyplývající z předpisů československého (českého) právního řádu.

Na základě všech uvedených zjištění a úvah dospěl proto Ústavní soud k závěru, že dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. byl v době svého vydání nejen legálním, ale také legitimním aktem. Vzhledem k tomu, že tento normativní akt již splnil svůj účel a po

dobu více než čtyř desetiletí již nezakládá právní vztahy, a nemá tedy již nadále konstitutivní charakter, nelze dnes, za uvedené situace, zkoumat jeho rozpor s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky], neboť takový postup by postrádal jakoukoli právní funkci. Opačný postup by ostatně zpochybnil princip právní jistoty, jenž je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů.

Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud proto návrh R. D. na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy, podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Vedlejší účastníci R. B. a JUDr. J. S. odkazují se na toto rozhodnutí.

*Předseda Ústavního soudu České republiky  
JUDr. Kessler v. r.*

