

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM K VYDÁVÁNÍ PROTIŽIDOVSKÝCH PŘEDPISŮ V PROTEKTORÁTU ČECHY A MORAVA

HELENA NOVÁKOVÁ

Řešení židovské otázky v protektorátu předpokládalo nejprve definování skupiny obyvatelstva, která jím má být postižena a zároveň vytvoření systému opatření, na jejichž základě by se židé ocitli zcela v izolaci – od veřejného i hospodářského života. Během existence protektorátu se tak vytvořil rozsáhlý komplex právních předpisů, které zasahovaly do všech stránek života židů, sledovaly je od jejich narození až po smrt. Dokonce jejich zpopelnění mělo zvláštní právní režim.

Od počátku vzniku protektorátu nacisté dbali o zdání legality svého počínání a za tím účelem zkonstruovali systém právních prostředků, o něž se opírala protizidovská protektorátní politika. Základním předpisem pro výkon moci v protektorátu byl výnos Vůdce a říšského kancléře z 16. března 1939 a prováděcí předpisy k němu. Na jeho základě platily v Protektorátu Čechy a Morava právní předpisy trojího druhu: právní předpisy platné do vzniku protektorátu, říšskoněmecké právní předpisy a právní předpisy protektorátní.

Právní předpisy platné do vzniku protektorátu ponechával v účinnosti článek 12 výnosu z 16. března, který stanovil, že právo dosud platné v Čechách a na Moravě zůstává v účinnosti, pokud neodporuje smyslu převzetí ochrany Říše. Na základě článku 13 výnosu bylo vydáno nařízení o zákonodárném právu v Protektorátu Čechy a Morava, podle kterého „Říšský protektor stanoví, které právo odporuje podle čl. 12 výnosu Vůdce a říšského kancléře o Protektorátu Čechy a Morava smyslu převzetí ochrany Německou říší.“^{1/}

Avšak již samotné základní principy, na kterých byl postaven právní řád Československé republiky a její ústavní listina odporovaly smyslu převzetí ochrany Říše. To ovšem bylo z hlediska nacistické okupační politiky lhostejné. Fakticky rozhodoval říšský protektor o tom, jaké normy právního řádu československého zůstanou v účinnosti, popřípadě je i pozměňoval.

Německý právní řád v Čechách a na Moravě po vzniku protektorátu byl nadřazen předpisům protektorátním. Právní řád říše byl vybaven všemi mocenskými prostředky a mohl do sféry své působnosti kdykoli pojmout kdykoli i všechny

^{1/} § 3 nařízení ze dne 7. června 1939 o zákonodárném právu v Protektorátu Čechy a Morava, Říš. zák. I, str. 1039, NZN 1939, str. 545.

právní i správní obory, které ještě zbyly právnímu řádu protektorátu. Pokud „vyžadoval společný zájem“ mohla Říše na základě článku 11 výnosu Vůdce kdykoli vydat právní předpisy s platností pro protektorát. Podle nařízení o zákonodárném právu mohl za stejné podmínky říšský protektor svým nařízením měnit autonomní právo protektorátu. Říšský ministr vnitra mohl vydávat policejní nařízení pro protektorát. Protektorátní orgány byly povinny upustit od vyhlášení zákonů, nařízení a jiných správních opatření a pravoplatných soudních rozsudků, pokud proti nim říšský protektor podle článku 5 výnosu Vůdce podal námitky.

Přesto podle názorů některých soudobých právníků protektorátní právní řád nesplýval s říšskoněmeckým právním řádem, nýbrž se autonomně vyvíjel v jeho rámci^{2/}. Jaká byla ve skutečnosti ona autonomie protektorátního řádu nám také ukazuje odpověď na otázku, kdo všechno byl zmocněn vydávat říšské předpisy pro území Protektorátu Čechy a Morava.

Říšskoněmecká právní nauka neznala pojem zákonodárce, neboť v důsledku spojení veškeré moci v ruce vůdce neuznávala rozlišení moci zákonodárné a výkonné. Místo pojmu „zákonodárství“ (Gesetzgebung) používala pojem „stanovení práva, vydávání právních předpisů“ (Rechtsetzung). Vůdcovský princip pronikl celým systémem práva - nositelem veškeré zákonodárné moci byl Vůdce a říšský kancléř. „V nynější říši je pouze jedno právo, právo německého národa a pouze jeden druh zákonů opírající se o moc Vůdce.“^{3/}

Tvůrci právních předpisů říše pro území protektorátu tvořily dvě skupiny: První skupinu tvořily ti, kteří byli oprávněni vydávat právní předpisy s platností pro celou velkoněmeckou říši, tedy i pro protektorát. Byli jimi vůdce a říšský kancléř, říšská vláda, ministerská rada pro obranu Říše a říšští ministři. Do druhé skupiny patřili ti, kteří byli zmocněni k vydávání říšských norem pouze pro protektorát. Jednalo se o říšského protektora, vrchní zemské rady (oberlandraty), dále jiné říšské úřady jako služebny, korporace, pověřenci, a po dobu okupace také vrchní velitel německé armády, vrchní velitelé armádních skupin 3 a 5 a přidělení šéfové civilních správ.

Vůdce a říšský kancléř byl podle nacionálně socialistické nauky nositelem nejvyšší moci v říši a mohl provést kteroukoli právní úpravu. Vydával jednak zákony (zpravidla po poradě s říšskou vládou - tzv. vládní zákony, Regierungsgesetze) a jeho rozkazy se dále objevovaly pod označením „vůdcovo nařízení“, které vydával jako vůdce NSDAP, jako nejvyšší velitel branné moci a státní hlava říše. Jeho nařízení byla postavena na roveň zákonům. Praktický rozdíl mezi zákonem a vůdcovým nařízením spočíval v tom, že vůdcovo nařízení přebíralo kompetenci příslušného říšského ministra. Tímto způsobem Hitler vydal například nařízení ze 7. června 1939 o zákonodárném právu,^{1/} ačkoli článek 13 výnosu zmocňoval říšského ministra vnitra, aby vydal právní předpisy, potřebné k provedení a doplnění to-

^{2/} Např. L. Svatuška, Říšskoněmecký právní řád v Protektorátu Čechy a Morava, Moderní stát, XII, 1939, str. 265.

^{3/} Právní normy v Německé říši a jejich publikace, Pojednání studijního referátu ministerstva, publikovaného ve VMV, č. 5, roč. XXI, pod č. 70, VMV roč. 1939, ze dne 31. května, čís. 5, str. 60-67.

hoto výnosu. Existovala také nařízení, jejichž vydání si Hitler výslovně vyhradil (např. Hitlerova mládež).^{3/}

Další formou zákonodárné moci vůdce byl výnos. Přesto, že se toto označení používalo zpravidla při výkonu oprávnění, která náležela vůdci jako hlavě státu (např. udílení amnestií), byl takto zřízen i Protektorát Čechy a Morava. „Je viděti, že Vůdce ve své nejvyšší zákonodárné moci neutkvívá na formě a razí nové cesty.“^{4/}

Důsledné provedení vůdcovského principu vyjadřovalo usnesení Velkoněmeckého říšského sněmu z roku 1942^{4/}, „usnesení“ vyhlášené z příkazu vůdce, v němž Velkoněmecký sněm jednomyslně potvrdil práva požadovaná vůdcem:

„Nemůže býti pochyby, že Vůdce v přítomné válečné době, v níž stojí německý národ v boji o bytí a nebytí, musí mít právo jím požadované, aby mohl činiti vše, co slouží dobytí vítězství nebo k tomu přispívá. Vůdce musí proto ve své vlastnosti jako vůdce národa, jako nejvyšší velitel branné moci, jako šef vlády a nejvyšší nositel výkonné moci, jako nejvyšší soudní vrchnost a jako vůdce strany míti v každé době možnost, aniž by byl vázán platnými právními předpisy, aby v případě nutnosti každého Němce „...přidržel všemi prostředky, jež uzná za vhodné, k plnění jeho povinností a aby při porušení těchto povinností uložil mu po svědomitém prozkoumání bez ohledu na tak zvaná nabytá práva patřičný trest, aby ho zvláště bez zavedení předepsaných řízení zbavil jeho úřadu, jeho hodnosti a jeho postavení.“

Vůdce tedy mohl vykonávat svou moc bez ohledu na právní stav a tato jeho pravomoc se vztahovala na všechny říšské příslušníky a říšské úřady. V této souvislosti se uplatňovaly pravomoci ostatních říšských orgánů.

Právo vydávat právní předpisy s platností pro protektorát pro říšskou vládu bylo stanoveno výnosem z 16. března 1939 o Protektorátu Čechy a Morava, a to jednak obecně v článku 11, tak i pro konkrétní oblasti v člancích 10 (poměr říšské marky a koruny) a v článku 7 (organizace, početní síla a výzbroj vlastního vojenského sboru protektorátu). Dále sem spadala i ta ustanovení výnosu, která udílela kompetenci všeobecně říši – článek 6 (zastávání zahraničních věcí protektorátu), čl. 8 (dohled nad do pravnictví), čl. 9 (výkon celní výsosti), čl. 12 (převzetí správních oborů do vlastní správy a zřízení vlastních říšských úřadů, pokud byla dána společná potřeba).

Výnosem vůdce z 30. srpna 1939 byla k jednotnému vedení správy a hospodářství zřízena ministerská rada pro obranu Říše.^{5/} Tvořili ji jako stálí členové generál Göring, náměstek vůdce, generální zmocněnec pro říšskou správu, generální zmocněnec pro hospodářství, říšský ministr a šef říšské kanceláře a šef vrchního velitelství branné moci. Tento orgán mohl vydávat nařízení s mocí zákona.

Říšští ministři nevydávali svá nařízení v kolegiálním sboru, vládě, ale jednotlivě, případně po dohodě se zúčastněným říšským ministrem. Nařízení ministrů mohly být vydávány na základě zmocnění zákona nebo vůdceva nařízení a v jeho rámci.

Z říšských ministrů měl pro právní řád protektorátu význam především říšský ministr vnitra, který byl v článku 13 výnosu z 16. března 1939 zmocněn, aby v do-

^{4/} Usnesení Velkoněmeckého říšského sněmu ze dne 26. dubna 1942, Říš. Zák. I. str. 247.

^{5/} L. Svatuška, Říšskoněmecký právní řád, str. 227.

hodě se zúčastněnými ministry vydal právní a správní předpisy, potřebné k doplnění a provedení tohoto výnosu. Jeho zvláštní postavení pak bylo upraveno nařízením z 22. března 1939^{6/}, podle jehož článku II byl říšský ministr vnitra ústřednou k provedení výnosu o protektorátu. Nejvyšší úřady byly povinny se s ústřednou dohodnout při všech opatřeních, týkajících se protektorátu, a to zejména při vydávání právních předpisů a při opatřeních organizačních. Působnost říšského ministra vnitra jako ústředny pro Čechy a Moravu upravovalo dále nařízení z 1. září 1939 o vybudování správy a německé bezpečnostní policie v Protektorátu Čechy a Morava.^{7/}

Mezi těmi, kteří mohli vydávat právní předpisy pouze pro území protektorátu, měl výsadní postavení především říšský protektor. Jeho postavení bylo upraveno výnosem z 16. března 1939, dále nařízením ze 7. června 1939 o právu vydávat právní předpisy v protektorátu a nařízením z 1. září 1939 o výstavbě správy v protektorátu. Jeho oprávnění k vydávání právních předpisů byla upravena v následujících ustanoveních:

- a) všeobecně v článku 5 výnosu z 16. března 1939 (je-li nebezpečí z prodlení, mohl vydat nařízení nutná ve společném zájmu),
- b) § 1 nařízení ze 7. června 1939 (mohl měnit autonomní právo, pokud toho vyžaduje společný zájem; v nebezpečí z prodlení mohl vydat právní předpisy všeho druhu),
- c) § 2 nařízení ze 7. června 1939 (mohl vydávat policejní nařízení),
- d) § 3 nařízení ze 7. června 1939 (určoval, které právo podle čl. 12 výnosu odpovídá smyslu ochrany převzaté říši),
- e) § 13 nařízení z 1. září 1939 (mohl učinit správní opatření nutná k udržení pořádku a bezpečnosti).

Postavení vrchních zemských radů bylo upraveno teprve nařízením z 1. září 1939 o vybudování správy, ačkoliv fakticky existovaly v protektorátu už od prvních dnů okupace a byla jim svěřována působnost v nařízeních říšského protektora, vydaných před 1. zářím, například již v nařízeních z 21. června 1939 o židovském majetku^{8/}. Podle tohoto nařízení se u nich přihlašovaly zemědělské a lesní pozemky židů a podle prvního prováděcího výnosu^{9/} vrchní zemská rada udílela schválení určitých dispozic s židovským majetkem menšího rozsahu.

Vrchní zemská rada stál v čele každého okresu vrchního zemského rady, na které se rozdělával Protektorát Čechy a Morava.^{10/} Jako podřízenému orgánu říšské-

^{6/} Tamtéž str. 228.

^{7/} Nařízení o vybudování správy a o německé bezpečnostní policii v Protektorátu Čechy a Morava ze dne 1. září 1939, Říš. Zák. I, str. 1681, NZN roč. 1939, str. 820 a násl.

^{8/} Nařízení říšského protektora v Čechách a na Moravě ze dne 21. června 1939 o židovském majetku, NZN, roč. 1939, str. 554–560.

^{9/} První prováděcí výnos říšského protektora ze dne 21. června 1939 k nařízení o židovském majetku, NZN roč. 1939, str. 560.

^{10/} § 5 a 6 nařízení z 1. září 1939 o vybudování správy.

ho protektora pro veškerou říšskou správu převzatých správních odvětví^{11/}, mu podléhaly všechny úřady, služebny a orgány říše v jeho úředním obvodu s výjimkou branné moci a soudnictví.

Říšskou správu v Protektorátu Čechy a Morava tvořily kromě říšského protektora a vrchních zemských radů četné další úřady, služebny, korporace a pověřenci. Patřily sem německé soudy podle nařízení z 14. dubna 1939^{12/}, německá bezpečnostní policie, jejíž postavení bylo upraveno v nařízení z 1. září 1939, letecký úřad, zřízený v § 3 nařízení z 26. dubna 1939^{13/}, němečtí stavovští úředníci podle § 4 nařízení z 20. července o použití německého práva pro německé příslušníky^{14/}, německá advokátní komora v Praze, německá zdravotnická komora v Praze, úřady a soudy německé branné moci, úřady říšské pracovní služby, německá pracovní fronta a dále pověřenci (zmocněnci) říšské správy finanční říšské pošty, říšské dráhy u příslušných úřadů autonomní správy protektorátu.

Tyto orgány vydávaly v rámci své působnosti v protektorátu právní předpisy rozmanitého druhu.

V době od 15. března do 15. dubna působil vrchní velitel německé armády, jehož pravomoc spočívala v rozkazu vůdce a nejvyššího velitele branné moci z 15. března 1939, jímž byla generálu von Brauchitschovi svěřena výkonná moc v územích obsazených německým vojskem. Výkonem moci byli z příkazu vrchního velitele německé armády pověřeni v Čechách vrchní velitel armádní skupiny 3 generál pěchoty Blaskowitz, jemuž byl přidělen k dozoru nad veřejnou správou jako šéf civilní správy říšský komisař a župní vůdce Konrád Henlein, na Moravě vrchní velitel armádní skupiny 5 generál pěchoty List, jemuž byl přidělen jako šéf civilní správy říšský komisař a župní vůdce Büschel.

Vojeňští držitelé výkonné moci, resp. šéfové civilních správ, vydali v době od okupace řadu nařízení, jež zahajovala hospodářská omezení židů v protektorátu.

Říšskoněmecké právní předpisy, platné v Protektorátu Čechy a Morava, byly publikovány v úředních listech, v denním tisku (v novinách „Der Neue Tag“ – tak bylo vydáno např. nařízení říšského protektora o židovském majetku), veřejným vyvěšením či rozhlasem.^{15/} Uveřejňování právních předpisů Říše pro protektorát v říšských úředních listech upravoval § 2 nařízení říšského ministra vnitra z 3. dubna 1939 o právních předpisech Říše pro území protektorátu,^{16/} podle něhož platil rozsah působnosti úředních listů, v nichž se uveřejňují vyhlášky Říše, i pro území protektorátu. Těmito úředními listy byl říšský zákoník I. a II. díl (Reichs-

^{11/} S výjimkou branné moci, říšské pracovní služby, říšské finanční správy, říšské pošty, říšské železnice a soudnictví (§ 6 odst. 2 nařízení z 1. září 1939).

^{12/} Nařízení o německém soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava ze dne 14. dubna 1939, Říš. zák. I, str. 752, NZN roč. 1939, str. 415–420.

^{13/} Nařízení o zavedení německého leteckého práva v Protektorátu Čechy a Morava ze dne 26. dubna 1939, Říš. zák. I, str. 847, NZN roč. 1939, str. 644–647.

^{14/} Nařízení říšského ministra vnitra ze dne 20. dubna 1939 o nabytí německé státní příslušnosti dřívějšími česko-slovenskými státními příslušníky německé národnosti příslušnosti, Říš. zák. I, str. 815, NZN roč. 1939, str. 406–407.

^{15/} L. Svatuška, Říšskoněmecký právní řád, str. 230.

^{16/} Nařízení říšského ministra vnitra ze dne 3. dubna 1939, Říš. Zák. I, str. 704, o právních předpisech Říše pro území Protektorátu Čechy a Morava, NZN 1939, str. 414.

gesetzblatt), Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger (který měl povahu našeho úředního listu) a dále říšské ministerské věstníky. Podle § 1 nařízení z 3. dubna platily právní předpisy Říše pro území protektorátu jen, pokud to vyplývalo z jejich obsahu nebo pokud tak výslovně stanovily.

Vedle toho existoval zvláštní úřední list pro vyhlásování říšských norem platných pro protektorát. Byl zřízen už 15. března 1939 vyhláškou vrchního velitele německé armády s označením „Věstník pro Čechy a Moravu“ s německým názvem „Verordnungsblatt für Böhmen und Mähren“^{17/}. Věstník byl určen pro vyhlásování právních předpisů a nařízení všeobecného druhu, vydaných v územích postavených pod ochranu německé branné moci na základě příkazu uděleného vůdcem vrchnímu veliteli. Tento publikační instrument byl ponechán v platnosti jako říšský úřední list, na základě § 2 odst. 2 nařízení z 3. dubna 1939 o právních předpisech říše pro území protektorátu, pod názvem „Sbírka nařízení pro Čechy a Moravu“. Nařízení ze 7. června 1939 o právu vydávat právní předpisy v protektorátu pak stanovilo, že právní předpisy říšského protektora, policejní nařízení a určení protektora, které právo odporuje podle čl. 12 výnosu vůdce z 16. března 1939 smyslu převzetí ochrany říši se vyhláší ve „Sbírci nařízení pro Čechy a Moravu“. Od šestého čísla byla Sbírka přejmenována na „Věstník nařízení pro Čechy a Moravu“. Ve Věstníku byly kromě osobních zpráv, nařízení, výnosů a vyhlášek říšského protektora přetiskovány i některé říšské normy, publikované v říšském zákoníku, pokud platily na území protektorátu.

Předpisy říšského protektora vycházely ve Věstníku říšského protektora (Verordnungsblatt des Reichsprotektors in Böhmen und Mähren).

Právní předpisy říše, které platily pro území protektorátu a které byly vyhlášeny v úředních listech říše, nabývaly na území protektorátu účinnosti, pokud nestanovily něco jiného, v den následující po vyhlášení v úředních listech Říše.^{18/} Zpětnou účinnost měla například některá ustanovení nařízení z 21. června 1939 o židovském majetku.^{19/}

Všechna opatření říšských úřadů byla podle § 5 nařízení o právu vydávat právní předpisy v protektorátu vyňata z přezkoumávání soudů a správních úřadů protektorátu. Legislativní pravomoc orgánů protektorátu byla tedy naprosto omezena rozsáhlými zásahy říšskoněmeckých tvůrců práva, kteří mohli vydávat nařízení nutná ve společném zájmu, měnit autonomní právo a vydávat právní předpisy všeho druhu, hrozilo-li nebezpečí z prodlení a vydávat policejní nařízení.

Protektorátní výkonná i zákonodárna moc byla soustředěna v rukou vlády a prezidenta, později v rukou jednotlivých ministrů. Norma, o níž tyto orgány opíraly svou zákonodárnou činnost, pocházela z období druhé republiky a během existence protektorátu doznala několik podstatných změn. Jednalo se o tzv. ústavní zákon zmocňovací, ústavní zákon ze dne 15. prosince 1938, č. 330 Sb. z. a n., o zmocně-

^{17/} Vyhláška vrchního velitele německé armády ze dne 15. března 1939, Sb. nař. pro Č.. a M. str. 3, o Věstníku pro Čechy a Moravu, NZN 1939, str. 414. V prvním čísle, v němž je vyhláška uveřejněna, je Věstník označen „Sbírka nařízení pro Čechy a Moravu“.

^{18/} § 3 nařízení říšského ministra vnitra ze dne 3. dubna 1939 o právních předpisech Říše pro území Protektorátu Čechy a Morava.

^{19/} §§ 1, 2, 4 nařízení o židovském majetku.

ní ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

Tento ústavní zákon byl přijat již pomnichovskou okupací poznamenaným Národním shromážděním, ve kterém opatřením Stálého výboru ze dne 27. října 1938^{20/} zanikl mandát členů Národního shromáždění z okupovaného území. V důsledku opatření Stálého výboru mělo Národní shromáždění méně o 69 poslanců a 33 senátorů.^{21/}

Na základě ústavního zákona zmocňovacího byl prezident republiky zmocněn, aby na jednomyslný návrh vlády vydal dekretem s mocí ústavního zákona nové znění těch ustanovení ústavní listiny a jiných ústavních zákonů, jejichž změny by vyžadovaly nové poměry. Dále byl zmocněn, aby stejným způsobem učinil taková opatření, k nimž by se jinak vyžadovalo ústavního zákona, pokud byla nutná vzhledem k novým poměrům. Zmocnění prezidenta republiky nabylo účinnosti dnem ustavení sněmu země Slovenské, 17. prosince 1938, a bylo časově omezeno na dobu dvou let (článek I ústavního zákona).

Článek II obsahoval zmocnění vlády, aby dva roky od počátku účinnosti tohoto zákona činila nařízením všechna nutná opatření, i kdyby k nim bylo jinak zapotřebí zákona, s výjimkou změny ústavní listiny. Všechna tato nařízení vyžadovala souhlas prezidenta, který je podle ústavního zákona spolupodepisoval.

Podle odstavce 4 článku II podrobnou úpravu takto vydaných nařízení bylo možné provést vládními nařízeními, které mohly bližší úpravu některých jednotlivostí vyhradit příslušným úřadům.

V historii československého ústavního vývoje se jednalo o první zmocňovací zákon tohoto druhu ve formě ústavního zákona.

Přijetím ústavního zákona zmocňovacího byla suspendována práva parlamentu a došlo k přenesení zákonodárné moci na moc výkonnou. Prezidentu byla dána možnost, při souhlasu vlády, měnit ústavu a ústavní zákony.

Okupační moc využila právě zmocňovací zákon Národního shromáždění republiky Česko-Slovenské jako normu, na jejímž základě vycházela nařízení protektorátní vlády. Na základě nařízení o zákonodárném právu v Protektorátu Čechy a Morava ze dne 7. června 1939 nařídil říšský protektor nařízením ze dne 12. prosince 1940 prodloužení zmocnění vlády protektorátu podle čl. II, odst. 1 ústavního zákona zmocňovacího ze dne 15. prosince 1938 a to na časově neomezenou dobu.^{22/}

Důvod tohoto nařízení říšského protektora byl zřejmý – zmocnění vlády k nařizovací moci bylo ústavním zákonem zmocňovacím časově omezeno na dobu

^{20/} Opatření Stálého výboru ze dne 27. října 1938, č. 253 Sb. z. a n., o zániku mandátů některých členů Národního shromáždění.

^{21/} Podle opatření Stálého výboru zanikl mandát těm členům Národního shromáždění, kteří se přihlásili k národnosti jiné než české, slovenské nebo ruské (maloruské) a dne 18. září 1938 neměli řádné bydliště na území republiky Československé, které nebylo obsazeno cizí mocí, nebo po 18. září toto území opustili (§ 1, odst. 1). Ztráta mandátu se vztahovala i na ty členy Národního shromáždění, kteří měli řádné bydliště ke dni 18. září 1939 na území, které bylo obsazeno cizí mocí později a to dnem, kdy k tomuto obsazení došlo (§ 1, odst. 3).

^{22/} Nařízení říšského protektora prodlužující a pozměňující některá ustanovení ústavního zákona ze dne 15. prosince 1938 o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů bývalé Československé republiky a o mimořádné nařizovací moci, Sb. z. a n. č. 330 ze dne 12. prosince 1940, Věstník nařízení říšského protektora, str. 604, NZN 1940, str. 1862.

dvou let od ustavení sněmu země Slovenské. Dnem 16. prosince 1940 by tato lhůta uplynula a zmocnění vlády by zaniklo. Byl však úplně ignorován fakt, že protektorátní vláda a hlava autonomní správy protektorátu jsou zcela jiné orgány než vláda a prezident Česko-Slovenské republiky. Tento fakt byl ovšem ignorován již před vydáním prodlužovacího nařízení říšského protektora, neboť protektorátní vláda vydávala všechna svá nařízení právě s odvoláním na zmocňovací zákon z 15. prosince 1938. Uvedené skutečnosti se po vzniku protektorátu staly prakticky irelevantní, neboť pouze říšský protektor rozhodoval o tom, které právo platné do vzniku protektorátu zůstává nadále v platnosti.

Při prodloužení zmocnění vlády k vydávání nařízení, k jimž bylo jinak zapotřebí zákona, chyběla v nařízení říšského protektora ze dne 12. prosince 1940 slova „s výjimkou změny ústavní listiny“. I toto opatření bylo zbytečné neboť ústavní listinu nebylo možné fakticky používat v důsledku výnosu z 16. března 1939 a protektorátní vláda z ní nemohla odvozovat svůj ústavní základ.

V roce 1942 byl zmocňovací zákon změněn naposled. Došlo k likvidaci pravomoci vlády vydávat nařízení, která přešla na jednotlivé ministry za ingerence předsedy vlády. Stalo se tak v duchu vývoje od kolektivních institucí k principu autoritativnímu. Tento přechod se uskutečnil dvěma normami, z nichž první, říšská, vyšla dne 28. února a druhá, protektorátní, 6. března 1942. Na základě první normy, nařízení říšského protektora ze dne 27. února,^{23/} nařízení vlády Protektorátu Čechy a Morava usnášeli a podepisovali předseda vlády a ministři pověřeni jejich prováděním, přičemž práva státního prezidenta zůstala nedotčena. Tato nařízení vydávali ministři pověřeni jejich prováděním.^{24/}

Norma, která upravovala správní působnost vlády,^{25/} vyšla jako první vládní nařízení podle nové úpravy. Tímto vládním nařízením ze dne 4. března 1942 přešla správní působnost vlády protektorátu na věcně příslušné ministry za souhlasu předsedy vlády.

To je tedy nástin právních prostředků, které tvořily podklad pro vydávání protižidovských opatření, pomocí nichž se vytvářelo „ghetto beze zdí“ na území Protektorátu Čechy a Morava. Tyto právní prostředky měly svou nezastupitelnou úlohu. Sloužily jako pseudolegální základna k uskutečňování protižidovské politiky v protektorátu a k vytvoření nejzrovnalšího diskriminačního systému v dějinách lidstva. Podíleli se na nich nejen představitelé a ideologové okupační a protektorátní moci, ale i státní a veřejní úředníci, čeští právní odborníci a pohotoví vykladači protižidovských norem, kteří neopomněli včas připomenout, že existuje ještě mezera, kudy by žid mohl proklouznout. Při zkoumání protižidovské politiky v Protektorátu Čechy a Morava vyvstává otázka, zda a do jaké míry protižidovská opatření vydávaly samy orgány protektorátní či zda tak činily pouze pod tlakem okupační moci. Tento problém má však dvě stránky, které je třeba rozlišo-

^{23/} Nařízení říšského protektora ze dne 27. února 1942, o změně některých ustanovení ústavního zákona ze dne 15. 12. 1938, č. 330 Sb., Věst. nař. str. 42.

^{24/} § 1 a 2 nařízení z 27. února 1942.

^{25/} Vládní nařízení ze dne 4. března 1942, č. 80 Sb. z. a n., o správní působnosti vlády Protektorátu Čechy a Morava a o zastupování členů vlády.

vat: Jde jednak o to, zda a do jaké míry mohly protektorátní orgány vydávat předpisy bez souhlasu Říše, ale zároveň i o zjištění, na čí straně stála iniciativa a jaký zájem se sledoval při vydávání protizidovských předpisů v konkrétních případech.

Pravomoc protektorátních orgánů vydávat právní předpisy nebyla omezena jen nadřazeným postavením říšskoněmeckého právního řádu, ale také přísným okupačním kontrolním mechanismem. Nad celou autonomní správou protektorátu dohlížel říšský protektor. Již článek 5 výnosu Vůdce o zřízení protektorátu stanovil, že říšský protektor je oprávněn dát se informovat o všech opatřeních vlády protektorátu a udílet jí rady. Mohl podat námitky proti opatřením, která by byla s to poškodit Říši a pokud takové námitky podal, byly protektorátní orgány povinny upustit od vyhlášení zákonů, nařízení a jiných právních předpisů, byly povinny také upustit od výkonu správních opatření a pravoplatných soudních rozsudků.

Na základě nařízení o zákonodárném právu v protektorátu ze dne 7. června 1939^{26/} mohl říšský protektor měnit autonomní právo, pokud toho vyžadoval společný zájem, při nebezpečí v prodlení mohl vydávat předpisy všeho druhu. Mohl také vydávat policejní nařízení a určoval, které právo podle čl. 12 výnosu odporuje smyslu ochrany převzaté Říši. Právní předpisy vydané na základě tohoto nařízení, jakož i všechna opatření říšských úřadů byla vyňata z přezkoumávání soudů a správních úřadů autonomní správy.

Přestože říšský protektor vykonával dohled nad autonomní správou protektorátu fakticky od zahájení své působnosti v protektorátu, tedy od 5. dubna 1939, zákonný podklad k této jeho činnosti byl vydán až 1. září 1939, kdy Ministerská rada pro obranu Říše vydala nařízení o vybudování správy a o německé bezpečnostní policii v Protektorátu.^{27/} Nařízení stanovilo, že říšský protektor může nařídit, aby mu úřady protektorátu podávaly bez vyzvání „zprávu v určitých záležitostech označeného druhu“.^{28/} Tato nejasná formulace dávala říšskému protektorovi oprávnění požadovat na protektorátních úřadech kdykoli zprávy jakéhokoli druhu. Nařízení dále výslovně stanovilo, že námitky a nařízení podle článku 5 výnosu z 16. března 1939 jsou pro úřady protektorátu závazné. Rozklady proti nim neměly odkladného účinku.^{29/}

Nařízení z 1. září 1939 zesílilo kontrolu protektorátních úřadů ještě v dalších ohledech. Právně zakotvilo instituci vrchních zemských radů (fakticky existujících již od počátku okupace) jako podřízených úřadů říšského protektora pro všechna správní odvětví převzatá do vlastní říšské správy s výjimkou branné moci, říšské pracovní služby, říšské finanční správy, říšské pošty, říšských drah a justice. Vrchní zemský rada dozíral ve své instanci na úřady protektorátu ve svém úředním okrese.^{30/} Zatímco říšský protektor vykonával dozor nad veškerou autonomní správou

^{26/} Nařízení ze dne 7. června 1939 o zákonodárném právu v Protektorátu Čechy a Morava, Říš. Zák. I., str. 1039, NZN 1939, I-2, str. 545.

^{27/} Nařízení ze dne 1. září 1939 o vybudování správy a o německé bezpečnostní policii v Protektorátu Čechy a Morava, Říš. Zák. I., str. 1681, NZN 1939, I-2, str. 820.

^{28/} § 7 nařízení z 1. září 1939.

^{29/} § 9 cit. nařízení.

^{30/} §§ 5 a 6 cit. nařízení.

protektorátu, vrchní zemský rada pouze nad protektorátními úřady svého úředního okresu. Říšský protektor mohl také nařídit, aby úřady podřízené protektorátní vládě podávaly zprávy vrchním zemským radům či jiným určeným říšským služebním místům.

Vedle toho byla protektorátním úřadům stanovena další povinnost – měly předkládat zákony a jiné právní předpisy před jejich vyhlášením příslušnému říšskému úřadu. Tím byl, pokud se jednalo o právní předpis, který se vztahoval na více než jeden okres vrchního zemského rady, říšský protektor, v ostatních případech vrchní zemský rada.^{31/}

Říšský protektor dále mohl, na základě nařízení z 1. září 1939, nařídit, aby mu byla sdělena před vydáním správní opatření a předloženy pravoplatné soudní rozsudky před jejich provedením. Stejně oprávnění měl vrchní zemský rada pro svůj úřední okres.^{31/}

Na základě nařízení z 1. září 1939 říšský protektor nařídil vládě, aby zařídila, že všechny předpisy, které se měly uveřejňovat – nařízení a všechny ostatní právní předpisy a správní nařízení, která měla zásadní význam či v byla významná v konkrétním případě byly před svým vydáním předloženy buď přímo jemu, skupině „Morava“ úřadu říšského protektora v Brně nebo vrchním zemským radům.^{32/}

Předkládací povinnost platila pro předpisy a správní nařízení všech odvětví. Vztahovala se na všechny úřady protektorátu včetně svazku územní samosprávy i na podniky, zařízení a ústavy, na kterých byl zúčastněn protektorát nebo svaz obcí či obec. Protektorátní orgány byly povinny předkládat jak základní předpisy, tak i předpisy prováděcí a všechna správní nařízení k nim vydávaná.^{32/} Protektorátní vláda vydala 27. ledna 1940 usnesení k provedení tohoto pokynu říšského protektora a uložila všem ústředním úřadům, aby se řídily tímto nařízením říšského protektora a učinily opatření pro všechny úřady náležející do oboru jejich působnosti. Ve svém usnesení dále rozšířila předkládací povinnost i na všechny zařízení, ústavy a podniky, na nichž byly zúčastněny země nebo okresy.^{33/} Úřady protektorátu podléhaly také pokynům německé bezpečnostní policie, zřízené nařízením z 1. září 1939, která měla za úkol pátrat na území Protektorátu Čechy a Morava po všech „snahách, jež jsou nepřátelské státu a národu a potírati je, výsledek šetření sbírat i zhodnotiti, podávati zprávy říšskému protektorovi, jakož i úřadům jemu podřízeným.“^{34/} Pokyny státní policie v záležitostech politicko-po-

^{31/} § 8 cit. nařízení.

^{32/} Oběžník presidia ministerstva vnitra ze dne 15. prosince 1939, č. 17.111-1939-pres., Věstník ministerstva z 15. ledna 1940, čís. 1. Přímo protektorovi musely před vyhlášením předkládat předpisy ministerstva nebo správní místa místně příslušná pro celé území Protektorátu Čechy a Morava, zemský úřad a jiná správní místa místně příslušná pro obvod zemského úřadu v Praze. Skupině „Morava“ se předkládaly předpisy vydané zemským úřadem v Brně a správní místa místně příslušná pro obvod zemského úřadu v Brně. Okresní úřady a správní místa místně příslušná pro obvod okresních úřadů nebo správy měst a obcí předkládaly své předpisy vrchním zemským radům.

^{33/} Tamtéž, k oběžníku vyšel dodatek – oběžník presidia ministerstva vnitra ze dne 22. října 1940, č. P-1841-11/9-40, Věstník ministerstva vnitra 1940, str. 443 podle nějž se správním nařízením rozumí všeobecné pokyny (zejména služební) směrnice apod., vydávané ve formě oběžníků, normálek, všeobecných výnosů apod., resp. všechna správní opatření obecné povahy, která se nezabývají výlučně vyřízením konkrétních věcí.

^{34/} § 11 nařízení z 1. září 1939.

^{35/} § 12 cit. nařízení.

licejních a pokyny tajné policie byly pro protektorátní úřady závazné.^{35/} V Protektorátu Čechy a Morava byl tedy zaveden takový systém dozoru, který zajišťoval okupační moci úplnou kontrolu veškeré činnosti protektorátních úřadů. Nic, žádné nařízení, správní opatření či výkon rozsudku, nemohlo uniknout pozornosti příslušných německých úřadů.

Druhou otázkou ovšem je, jaký byl postoj protektorátní vlády k řešení židovské otázky a k přijímání legislativních opatření vůči židům. Na základě Hitlerových směrnic totiž okupační moc zásadně ponechávala na protektorátní vládě, zda a jaká opatření přijme proti židům. Toto Hitlerovo stanovisko při řešení židovské otázky tlumočil státní sekretář říšského ministerstva vnitra Wilhelm Stuckart na poradě státních sekretářů věnované organizaci protektorátu dne 25. března 1939.^{36/} Hitler se tak vyjádřil i při jednání s říšským protektorem Neurathem o zavedení norimberských zákonů. Trval na tom, že „Češi si mají židovskou otázku upravit sami a že my jim do toho nemáme mluvit.“^{37/}

Ve svých výpovědích před Národním soudem po druhé světové válce uváděli shodně členové protektorátní vlády, kteří byli souzeni za kolaboraci, že protektorátní vláda zásadně odmítala vydání protižidovských předpisů na území protektorátu a proto Němci vzali pronásledování židů do vlastních rukou. Richard Biernert, policejní ředitel a pozdější předseda protektorátní vlády, uvedl ve své výpovědi, že židovský rabín dr. Friedman, ho informoval o sporu, který měl generál Eliáš s říšským protektorem Neurathem ohledně zavedení protižidovských opatření na území Čech a Moravy. Podle jeho výpovědi Eliáš odmítl zásadně tato opatření zavádět na území protektorátu. Proto bylo nařízeno úřadem říšského protektora, aby proti židům bylo postupováno stejně jako v Říši.^{38/}

Podle Ladislava Feierabenda, protektorátního ministra a později člena exilové vlády, K. H. Frank nejprve ústně a potom dvakrát písemně požadoval vydání protižidovského zákona, ale vláda odpověděla, že ho není třeba a usnesla se odstoupit, kdyby úřad říšského protektora trval na jeho vydání protektorátní vládou. V důsledku tohoto odporu musel protižidovský zákon vydat říšský protektor Neurath sám svým nařízením o židovském majetku z 21. června 1939. Tak se údajně stalo, že protektorát byl jediným územím pod nacistickým vlivem, který nevydal žádné protižidovské zákony.^{39/} Zajímavé je, že právě Feierabend na první schůzi protektorátní vlády, dne 17. března, sdělil, že na zákrok státní správy rezignovali všichni neáriji na funkce v Obilní společnosti, na Plodinové burze v Praze a ve Škrobárenském syndikátu.^{40/}

Podobně interpretuje postoj protektorátní vlády k vydávání protižidovských opatření i historik Tomáš Pasák, který vychází z výpovědi Bienerta založené na

^{36/} M. Kárný, „Konečné řešení“, str. 22.

^{37/} Tamtéž, také záznam státního podsekretáře v Úřadu říšského protektora Kurta v. Burgsdorffa o Hitlerově rozkazu ve věci zavedení norimberských zákonů v protektorátu, 2. V. 1939, B. Čelovský, So oder so, str. 223.

^{38/} Výpovědi ministrů Josefa Kalfuse, Richarda Bienerta, Jaroslava Krejčího a Jiřího Havelky z 8. a 9. listopadu 1945, Československo a norimberský proces, Praha 1946, str. 185–191.

^{39/} M. Kárný, cit. dílo, str. 15.

^{40/} Tamtéž, str. 24.

sdělení židovského rabína Friedmana.^{41/} Podle Pasáka se v dubnu a květnu 1939 konalo několik porad o židovské otázce, které však neuspokojovaly K. H. Franka. Ten vydal příkaz, aby protektorátní vláda vydala sama norimberské zákony, ta však jeho nařízení bojkotovala. Zdůvodňovala to tím, že židé byli odstraněni z veřejného života a hospodářských pozic, a není proto nutné vydávat zvláštní protizidovské zákony.^{42/}

Studie židovské politiky v Protektorátu Čechy a Morava založené na autentických dokumentech však vyvracejí uvedené výklady a naopak poukazují na to, kolik protizidovských předpisů schválila protektorátní vláda a jaká byla její skutečná motivace při realizaci protizidovské politiky. Nejpodrobněji se této analýze věnoval M. Kárný, který poukazuje na to, že nikoli odmítání vydání protizidovských zákonů, ale především ekonomická motivace určovala protektorátní protizidovskou politiku.

Protektorátní vláda byla ve své protizidovské politice aktivní již od prvních dnů existence protektorátu. 21. března 1939 protektorátní vláda schválila vládní nařízení č. 87/1939 Sb., o správě hospodářských podniků a o dozoru nad nimi, na jehož základě mohla příslušná ministerstva „vyžadovali-li to veřejný zájem“ dosadit důvěrníka a v případě podniku z hlediska veřejného zájmu zvláště důležitého, vnučeného správce. „V tomto vládním nařízení se sice nehovoří výslovně o židovských podnicích, ale z jeho smyslu je zřejmé, že bylo namířeno především proti nim.“^{43/}

Na další schůzi, 27. března, vláda schválila osnovu vládního nařízení, kterým se omezuje nakládání s některými hmotnými věcmi movitými.^{44/}

Ani tato osnova vládního nařízení neupravuje přímo omezení židovského majetku. Její úmysl však vyplývá z „Informace pro ministerskou radu“: „Ministerstvo obchodu vypracovalo připojenou osnovu, která jest výsledkem porad o řešení otázky nabývání a zcizování majetkových hodnot náležejících neárijcům.“^{44/}

Proč nedošlo k potvrzení této osnovy okupační správou, ačkoli byla plně v souladu s Hitlerovými směrnicemi? Osnova protektorátní vlády z 27. března totiž předpokládala, že jakákoli dispozice s movitými věcmi, jejichž obecná hodnota přesahuje 50 tisíc korun, podléhá souhlasu protektorátních okresních úřadů. Každý arizační případ by byl tedy vázán na souhlas českých úřadů. Pro okupační moc bylo nemyslitelné, aby českým úřadům ponechala takovou kompetenci.^{44/} Místo navrhované vládní osnovy bylo 29. března 1939 vydáno nařízení šéfa civilní správy o opatřeních s židovským majetkem všeho druhu.^{45/} Zakazovalo se jím nabytí koupí, jakož i jakékoli jiné opatření o hospodářských podnicích, účstech a majetkových hodnotách všeho druhu, které byly zcela nebo zčásti židovským majetkem. Pokud po 15. březnu 1939 taková změna v židovském hospodářském podnikání již nastala, bylo si třeba vyžádat dodatečné povolení. K udělení povolení a výjimek byl příslušný šéf okupační civilní správy.

^{41/} Tomáš Pasák, *Pod ochranou říše*, Praha 1998, nakladatelství Práh, str. 124.

^{42/} Tamtéž, str. 125.

^{43/} §§ 1-3 nařízení č. 87/1939 Sb., M. Kárný, cit. dílo, str. 24.

^{44/} M. Kárný, cit. dílo, str. 24-25.

^{45/} Nařízení šéfa civilní správy u vojenské skupiny 5 ze dne 20. března 1939, č. 78 Úředního listu z 1. dubna 1939.

Toto nařízení znemožnilo realizaci vládního nařízení ze dne 21. března, neboť zakázalo ustanovení důvěrníků a správců v židovských závodech a veškerá dispozice s židovským majetkem byla vázána na souhlas okupačních orgánů.

Všechna tato nařízení byla nakonec zrušena nařízením říšského protektora o židovském majetku ze dne 21. června 1939,^{46/} kterým definitivně přešla rozhodující moc v oblasti hospodářské do rukou říšských úřadů. V úvodním článku deníku „Der Neue Tag“, který uváděl úřední publikaci nařízení říšského protektora z 21. června 1939 se sice hovoří o tom, že „... jde o nařízení, které je diktováno výhradně zájmy hospodářství v zemích Čechy a Morava a připouští zcizení židovské držby jak ve prospěch Němců, tak i Čechů.“^{47/} Zpráva pražské ústředny SD ze dne 28. června 1939, o konfiskovaném židovském majetku však uvádí: „Nařízením říšského protektora v Čechách a na Moravě o židovském majetku ze dne 21. června 1939 se skončila akce ústředí bezpečnostní služby pro Čechy a Moravu (zvláštní útvar SD) za spolupráce bank, které stojí pod německým vlivem. Touto akcí byl židovský majetek vzat z české sféry zájmů a převeden do německých rukou.“^{48/}

Skutečnost, že expropiace židů a jejich vyřazení z hospodářského života byla nakonec uskutečněna okupačními úřady, nebyla zdaleka dána tím, že by se vláda bránila vydat opatření proti židům. Byla to ekonomická motivace, která vedla protektorátní vládu v její protižidovské politice, a která jí nakonec tuto kompetenci odebrala. Ani spor Eliášovy vlády s říšskými úřady ohledně vládního nařízení o vyřazení židů z veřejného života nespovídá o jejím odhodlání bránit se vydáním protižidovských předpisů. Tento spor se týkal zejména definice, kdo bude na území protektorátu považován za žida.^{49/} Přestože nakonec říšský protektor, bez ohledu na to, že stanovení pojmu žid mělo být ponecháno na protektorátní vládě, prosadil zavedení norimberských kritérií pro určení židovství,^{50/} vydáním nařízení ze dne 21. června 1939, navrhovala Eliášova vláda ve své osnově vládního nařízení o vyřazení židů z veřejného života značná omezení židů. Podle vládního návrhu židé neměli být plnoprávními občany protektorátu, a měla jim být uložena značně radikální omezení: Nemohli být členy Národního souručenství, pracovat ve veřejné správě, v soudnictví, školství, ve vědeckých institucích, nesměli být advokáty, obhájci ve věcech trestních, lékaři, zvěrolékaři, lékárníky, umělci, redaktory apod. s výjimkou určitého počtu, který mohl učit v židovských školách, léčit výlučně židovské pacienty, zastupovat pouze židovské klienty a redigovat speciálně pro židy určené a takto označené časopisy.^{50/}

Iniciativa protektorátní vlády při vydávání protižidovských předpisů je zřejmá i ze sporu o návrh vládního nařízení ze dne 4. července 1939, o právním postavení židů ve veřejném životě, kdy vláda vyhověla zpřísnujícím připomínkám říšských úřadů.^{51/}

^{46/} Nařízení říšského protektora v Čechách a na Moravě ze dne 21. června 1939 o židovském majetku, NZN roč. 1939, str. 554–560.

^{47/} NZN, roč. 1939, str. 552–553.

^{48/} B. Čelovský, cit. dílo, str. 224–225.

^{49/} Ke genezi sporu M. Kárný, cit. dílo, str. 30–32.

^{50/} Tamtéž, str. 30.

^{51/} Ke genezi vládního nařízení o právním postavení židů ve veřejném životě, M. Kárný, cit. dílo, str. 47–49.

Na odpovědnost protektorátní vlády při vydávání protižidovských předpisů je třeba nahlížet ve světle příslušných říšských nařízení, které zavedly úplnou kontrolu protektorátních úřadů a znemožňovaly jim učinit jakákoli opatření bez souhlasu příslušných okupačních míst. Již vládním nařízením č. 87/1939 Sb. „Vláda Protektorátu Čechy a Morava se souhlasem držitele výkonné moci nařizuje...“ Další protektorátní nařízení se již odvolávají na ustanovení říšských předpisů, které legálně upravovaly zásahy okupační moci v protektorátu. Na druhé straně ovšem iniciativa protektorátní vlády při vydávání jednotlivých protižidovských předpisů poukazuje na skutečnost, že protektorátní vláda v naději, že se jí podaří využít řešení židovské otázky v protektorátu ve svůj prospěch, byla ochotná nejenom podrobit se tlaku okupační moci, ale i schopná vytvářet vlastní „autonomní“ protižidovskou legislativu, jejímž účelem mělo být vyřazení židů z hospodářského i veřejného života.