

SBÍRKA ZÁKONŮ ČESKÉ REPUBLIKY

Částka 77

Rozeslána dne 6. října 1998

Cena Kč 17,-

O B S A H:

223. Nález Ústavního soudu ze dne 2. září 1998 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb.
224. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi vládou České republiky a vládou Singapurské republiky o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu
225. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rozhodnutí č. 1/98 Rady přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé ze dne 24. června 1998 o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v článku 64 (1) (iii) a (2), podle článku 64 (3) Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé, a v článku 8 (1) (iii) a (2) Protokolu 2 k této Dohodě o výrobcích Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO)
226. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové dohody o finanční spolupráci mezi Českou republikou a Nordic Investment Bank
- Redakční sdělení o opravě chyby ve vyhlášce č. 179/1998 Sb.
-

223**NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem České republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 2. září 1998 v plénu o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení některých ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb.,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Dne 7. listopadu 1997 podala skupina 72 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky návrh na zrušení ustanovení čl. I bodu 16 zákona č. 242/1997 Sb. v té části, kterou se mění ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a to dnem 1. října 1997. Provedenou novelizací byl mimo jiné nově upraven přídavek na dítě v § 17 až 19 zákona č. 117/1995 Sb. a tato ustanovení novely podle jejího čl. VIII nabyly účinnosti dnem 1. října 1997. Nové ustanovení § 19 se dotýká jen výplaty přídavků na dítě a nemá vliv na materiální ustanovení § 17 a 18; návrh se proto na ně nevztahuje.

Skupina poslanců ve svém návrhu uvádí, že nová zákonná úprava přídavku na dítě je v rozporu zejména s ustanoveními čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, která zaručují rovnost všech dětí v právech a jejich stejnou zvláštní ochranu bez jakéhokoliv rozdílu, včetně majetkového a jiného postavení. Kromě toho je i v rozporu s čl. 3 odst. 1, čl. 26 až 28 a čl. 41 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), jakož i s ustanoveními čl. 5 odst. 2, čl. 10 a čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.). Skupina poslanců současně upozorňuje, že tato úprava není v souladu ani s Evropskou sociální chartou, kterou však Česká republika zatím neratifikovala.

Podrobnější argumentaci věnovala skupina poslanců zejména čl. 41 Úmluvy o právech dítěte, kde je zakotvena zásada nabytých práv, takže smluvní strana nesmí zrušit nebo omezit práva, která uznávala na základě vnitrostátního práva nebo mezinárodní smlouvy, pokud tato práva více než Úmluva o právech dítěte napomáhají uskutečnění práv dítěte. Podle této zásady jsou smluvní státy povinny přijímat opatření k postupnému zvyšování životní úrovně dětí a k pomoci rodičům a jiným osobám, které se starají o děti; nejsou však oprávněny dosaženou sociální a finanční pomoc snižovat (čl. 26 až 28 Úmluvy o právech dítěte). Ústavní soud ve svém nálezu vyhlášeném ve Sbírce zákonů pod č. 103/1997 Sb. vyslovil právní názor, že rovněž zákonodárny orgán je zavázán přímo použít ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Pokud jde o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, je Česká republika vázána přijímat opatření pro ochranu a pomoc všem dětem, neustále zlepšovat životní podmínky rodin a zachovávat nabytá práva.

Dne 6. února 1998 skupina poslanců na výzvu Ústavního soudu upřesnila návrh takto: „Dnem 1. října 1997 se zrušují tato ustanovení zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů:

- a) ustanovení § 17 odst. 1, část ustanovení § 17 odst. 2 znějící „po 31. prosinci 1998“ a označení odstavce 2,
- b) ustanovení § 18 odst. 1, část ustanovení § 18 odst. 2 znějící „podle § 17 odst. 2“ a označení odstavce 2.“

II.

Návrh na zrušení uvedených ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění zákona č. 242/1997 Sb., podala podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, skupina sedmdesátidvou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kteří ze svých řad pověřili zastupování v řízení před Ústavním soudem doc. RSDr. Jaroslava Štraita, CSc., který též ověřil správnost jejich podpisů.

Po zjištění, že neexistují důvody ani pro odmítnutí návrhu podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ani pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona, byl návrh v souladu s ustanovením § 69 citovaného zákona zaslán Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky s výzvou k vyjádření. Ústavní soud si také vyžádal stanovisko ministra práce a sociálních věcí.

Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud zjišťoval, zda zákon č. 242/1997 Sb., jehož protiústavnost, pokud jde o změnu ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., navrhovatelé namítají, byl přijat a vydán v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zjistil, že zákon č. 242/1997 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 5. září 1997, jakož i potřebnou většinou senátorů Senátu Parlamentu České republiky dne 17. září 1997, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen.

Pokud jde o právní úpravu k 1. lednu 1993, byly přídatky na děti přiznávány všem dětem jednotně, bez ohledu na majetkové a jiné poměry podle zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 95/1968 Sb., o poskytování přídatků na děti v nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, jako forma společenské péče o rodiny s nezaopatřenými dětmi.

Uvedená úprava byla změněna zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. V něm byl příravek na dítě koncipován jako právní nárok jednotlivého nezaopatřeného dítěte a přídatky se poskytovaly diferencovaně ve zvýšené výměře [§ 18 písm. a)] nebo v základní výměře [§ 18 písm. b)] nebo ve snížené výměře [§ 18 písm. c)] v závislosti na osobní potřebě dítěte a na výši rozhodného příjmu v rodině. Rozhodný příjem v rodině a osobní potřeba dítěte se stanovila podle § 4 a 8 zákona č. 117/1995 Sb. a podle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Poté zákonem č. 242/1997 Sb. byla, pokud jde o nároky na příravek na dítě do 31. prosince 1998, zrušena kategorie přídatků ve snížené výměře a byla provedena změna podmínek pro výplatu přídatků ve zvýšené výměře a v základní výměře. Pro dobu po 31. prosinci 1998 byla prohloubena diferenciace přídatků ve zvýšené, základní a snížené výměře.

Podle názoru skupiny poslanců nová ustanovení § 17 a 18 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění zákona č. 242/1997 Sb., jednak ruší nabytá práva značného počtu dětí v sociální oblasti v rozporu se zásadou rovnosti všech dětí v právech podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i se zásadou jejich rovnosti před zákonem bez jakékoli diskriminace (včetně majetkového původu) podle čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a rovnosti v právech bez jakékoli diskriminace (včetně majetku a postavení jejich rodičů nebo zákonných zástupců) podle čl. 2 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Pokud jde o návrh, aby Ústavní soud zrušil napadená ustanovení dnem 1. října 1997, má skupina poslanců za to, že takové zrušení není v rozporu se zákazem retroaktivity zákonů, neboť nejde o zpětné zrušení nároků, ale o jejich restituci, přičemž zrušení k jinému pozdějšímu datu by bylo legalizováním neústavního stavu a dostalo by se do rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky. V této souvislosti se skupina poslanců dovolává nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 18. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92, jehož výrok byl publikován v částce 96 ročníku 1992 Sbírky zákonů a v jeho odůvodnění vysloveného právního názoru, že „Je jisté věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně. Musí tu prokázat, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. Kritéria, podle nichž takové odůvodnění činí, přitom musí být objektivní, a to právě pro danou oblast.“ Žádná taková kritéria resortním ministerstvem, vládou ani Poslaneckou sněmovnou nebyla prokazována ani prokázána.

III.

Pokud jde o stanoviska k návrhu předloženému skupinou poslanců, která byla vyžádána Ústavním soudem, je třeba konstatovat, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jako účastník řízení ve svém vyjádření ze dne 27. dubna 1998 podepsaném předsedou Poslanecké sněmovny Ing. Milošem Zemanem vycházela z toho, že zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, je jedním ze základních zákonů pro realizaci sociální reformy v České republice.

Rodiny a občané si zabezpečují co nejširší okruh potřeb vlastními silami a stát svou podporou a pomocí zasahuje pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby vlastními silami na společensky přijatelné úrovni, a tam, kde stát má člověka a rodinu stimulovat, popř. chránit. Základní dlouhodobou dávkou pro rodiny s nezaopatřenými dětmi, která pomáhá kryt náklady spojené s výchovou a výživou nezaopatřených dětí, je příravek na dítě. Jedná se o univerzální dávku, jež se vyplácí ve stejné výši, a to ve třech úrovních v závislosti na příjmu rodiny a v kombinaci násobku částky životního minima

na osobní potřeby dítěte. Výplata této dávky je ukončena, resp. nárok vůbec nevzniká při vyšší příjmové úrovni rodiny. V zájmu přijatelnosti tohoto systému širokou veřejností hranice příjmu byla stanovena tak, aby z nároku na tuto dávku byla vyloučena jen malá část rodin s výrazně nadprůměrnými příjmy.

Zákon č. 242/1997 Sb., jenž snižuje výši přídatku na dítě, snižuje počet oprávněných dětí a prohlubuje diferenciaci přídatků, je odrazem poklesu celkové výkonnosti ekonomiky. Podle názoru skupiny poslanců tato opatření v oblasti přídatku na dítě jsou v rozporu s Listinou základních práv a svobod i přijatými mezinárodními úmluvami, neboť dítě má být zaručena rovnost v právech a má být zaručena jejich stejná zvláštní ochrana bez jakéhokoli rozdílu, včetně majetkového a jiného postavení.

K tomu je třeba poznamenat, že Úmluva o právech dítěte v čl. 4 uvádí: „Pokud jde o hospodářská, sociální a kulturní práva, státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uskutečňují taková opatření v maximálním rozsahu svých prostředků...“ Tato úmluva tudíž výslovně uznává, že stát je při uplatňování svých opatření limitován svou hospodářskou situací. Zákon č. 242/1997 Sb. jen odráží tuto situaci, sám však diferenciaci v přídatcích na děti nezavádí, ta už je založena právní úpravou v zákoně č. 117/1995 Sb.

V závěru vyjádření vyslovuje předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou České republiky a ústavním pořádkem České republiky a jeho právním řádem. Podle jeho názoru je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát Parlamentu České republiky jako účastník řízení ve svém vyjádření ze dne 17. dubna 1998 podepsaném předsedou Senátu doc. JUDr. Petrem Pithartem konstatoval, že Senát jako druhá komora Parlamentu České republiky při projednávání návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky neshledal důvody, pro které by nemohl s napadeným zákonem vyslovit souhlas.

Stanovení podmínky nároku na přídatek na dítě, kterou je závislost na výši příjmů v rodině, lze stěží považovat za rozpor v rovnosti v právech nebo za „diskriminaci podle majetku“. Pokud by tomu tak mělo být, bylo by nutno dojít k závěru, že také právní úprava přídatku na dítě před novelizací provedenou zákonem č. 242/1997 Sb., jejíž obnovení navrhovatelé požadují, je v rozporu s těmi ustanoveními Listiny základních práv a svobod a mezinárodních smluv, na která navrhovatelé poukazují. Již původní úprava v zákoně č. 117/1995 Sb., jak také navrhovatelé uvádějí, stanovila poskytování přídatku na dítě v závislosti na výši rozhodného příjmu v rodině, na rozdíl od předchozí úpravy stanovené v zákoně č. 88/1968 Sb. a ve vyhlášce č. 95/1968 Sb., podle níž byly přídatky na dítě poskytovány „bez ohledu na majetkové a jiné poměry“. Pokud by u přídatku na dítě diferenciaci z hlediska rozhodného příjmu v rodině nebyla přípustná, nemohla by být tato dávka transformována z dřívějšího systému nemocenského pojištění (péče), resp. ze systému důchodového zabezpečení (výchovné k důchodu) do systému dávek státní sociální podpory závislých na výši příjmu. Obdobně by tomu bylo i z hlediska úpravy dalších dávek státní sociální podpory poskytovaných v závislosti na výši příjmu rodiny; tento adresný systém státních sociálních dávek by potom vůbec nebylo možno zavést.

Pokud jde o Úmluvu o právech dítěte v souvislosti s právem dítěte na „výhody sociálního zabezpečení“, dospívá Senát k závěru, že Úmluva o právech dítěte tyto výhody nikterak nekonkretizuje stanovením jejich rozsahu nebo zásad pro jejich určení a odkazuje na vnitrostátní právo. V otázce zabezpečení životních podmínek nezbytných pro rozvoj dítěte Úmluva o právech dítěte vychází z toho, že základní odpovědnost zde nesou rodiče nebo jiné osoby, které se o dítě starají, a státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy o právech dítěte, „v souladu s podmínkami daného státu a v rámci svých možností“ činí opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o děti starají. Změna v úpravě přídatku na dítě nebyla nijak dávana do souvislosti s tím, že by se jí sledovalo zrušení nebo omezení práva, které napomáhá uskutečnění práv dítěte více, než stanoví Úmluva o právech dítěte, aby v tom byl spatřován rozpor s ustanovením čl. 41 Úmluvy o právech dítěte, na které navrhovatelé poukazují v souvislosti se zakotvením zásady nabytých práv. V tomto smyslu je text uvedeného článku Úmluvy o právech dítěte v předloženém návrhu významově posunut. Uvedené ustanovení vyjadřuje mezinárodně uznávanou zásadu, že ratifikací Úmluvy o právech dítěte nejsou dotčena výhodnější práva podle vnitrostátního zákonodárství smluvního státu. Z novelizace zákona o státní sociální podpoře provedené zákonem č. 242/1997 Sb. nevyplývá rozpor s uvedeným článkem Úmluvy o právech dítěte, popřípadě s obdobným ustanovením čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, na které je v předloženém návrhu v dané souvislosti rovněž poukazováno.

V závěru svého vyjádření předseda Senátu Parlamentu České republiky proto konstatoval, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení zákona a rozhodl o nich.

Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě výzvy Ústavního soudu podalo dne 11. května 1998 své vyjádření k návrhu skupiny poslanců.

Vychází z toho, že peněžité dávky státní sociální podpory jsou poskytovány v závislosti na výši příjmu v rodině, v souladu se zásadou usměrňování těchto dávek těm skupinám osob, které je potřebují právě s ohledem na míru jejich potřeby. Z hlediska sociálního jde o spravedlivý a adresný princip umožňující určitým způsobem vyrovnávat sociální rozdíly v úrovni jednotlivých skupin i dalších osob. Jde o princip platný v oblasti státních sociálních dávek, přičemž je uplatňován stejně ve vztahu ke všem osobám a platí bez rozdílu pro všechny případy, jsou-li splněny stanovené podmínky.

Kritizuje tvrzení navrhovatelů, že změna zákona o státní sociální podpoře provedená zákonem č. 242/1997 Sb. je v rozporu s čl. 3 odst. 1, čl. 26 až 28 a čl. 41 Úmluvy o právech dítěte, protože navrhovatelé vyčleňují pro účely své argumentace z této úmluvy jen některá ustanovení nebo jejich části a pomíjejí vzájemné vazby jejích jednotlivých ustanovení. Neberou v úvahu čl. 4 této úmluvy, podle něhož „Pokud jde o hospodářská, sociální a kulturní práva, státy uskutečňují taková opatření v maximálním rozsahu svých prostředků ...“ a mají tedy možnost i tato práva omezit. Obdobně pomíjejí v čl. 26 této úmluvy, že výhody v něm uvedené se poskytují s ohledem na zdroje a možnosti dítěte a osob, které se o ně starají.

Navrhovatelé nesprávně interpretují i čl. 41 Úmluvy o právech dítěte, který má význam především v okamžiku ratifikace mezinárodní úmluvy. Pokud však uvádějí, že smyslem článku je zákaz odejmutí nebo omezení nabytých práv, zákaz snižování dosažené sociální a finanční pomoci a povinnost přijímat opatření k postupnému zvyšování životní úrovně, jde takový výklad daleko za původní smysl tohoto článku. Úmluva nestanoví žádná jednoznačná kritéria pro poskytování jednotlivých sociálních dávek a ponechává na vládách a parlamentech smluvních stran, aby stanovily úroveň sociálních dávek.

Obdobně je vytýkán navrhovatelům jejich přístup k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech v čl. 5 odst. 2, čl. 10 a čl. 11 odst. 1. Pokud jde o čl. 5 odst. 2, i ten směřuje k tomu, aby v souvislosti s ratifikací paktu nedošlo k omezení některého práva zajištěného vnitrostátním předpisem. Čl. 11 odst. 1 se týká práva jednotlivce na přiměřenou životní úroveň a zlepšování životních podmínek; v tomto článku i v čl. 10 se jedná o obecné ustanovení, podle něhož se životní úroveň posuzuje v širším sociálně-ekonomickém kontextu, a o obecný princip ochrany.

Stejně jako u Úmluvy o právech dítěte, tak i v tomto mezinárodním paktu pomíjejí navrhovatelé čl. 4, podle něhož může stát podrobit práva omezením, která stanoví zákon a která jsou slučitelná s povahou těchto práv, a jsou-li učiněna za účelem podpory obecného blaha v demokratické společnosti.

Pokud jde o čl. 28 Úmluvy o právech dítěte a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, nedotýkají se práva na sociální a ekonomickou pomoc dětem a není specifikováno, v jakém směru mělo k porušení takového práva dojít.

V závěru svého vyjádření uvádí Ministerstvo práce a sociálních věcí ještě připomínky k poznámkám navrhovatelů k Evropské sociální chartě, kterou Česká republika ještě není vázána, a vyjadřuje svůj důrazný nesouhlas s návrhem, že by mělo dojít k navrhovanému zrušení zákona zpětně k 1. říjnu 1997.

IV.

Ústavní soud po rozboru návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, stanovisek vyžádaných od účastníků řízení, tj. Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i expertního vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí, s přihlédnutím k těsnopiseckým zprávám o projednávání zákona č. 242/1997 Sb. v obou komorách Parlamentu České republiky dospěl k závěru, že návrh na zrušení napadených ustanovení zákona č. 117/1995 Sb., ve znění zákona č. 242/1997 Sb., není důvodný.

Přijetím zákona č. 117/1995 Sb. byl v oblasti sociálního zabezpečení zaveden systém dávek státní sociální podpory, který rozlišuje dvě skupiny dávek. První skupinou jsou dávky státní sociální podpory poskytované v závislosti na výši příjmů v rodině, tj. dávky adresné; do této skupiny patří přídavek na dítě, sociální příspěvek, příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu. Druhou skupinou jsou ostatní dávky státní sociální podpory poskytované bez ohledu na výši příjmu v rodině; do této skupiny patří rodičovský příspěvek, zaopatřovací příspěvek, dávky pěstounské péče, porodné a pohřebné.

Změna v úpravě přídavku na dítě spočívající v omezení okruhu oprávněných osob a ve výši přídavku na dítě byla v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona zdůvodněna nutností omezit výdaje státu v roce 1997 a v roce 1998 v souvislosti s aktuální ekonomickou situací jako součást řady úsporných opatření vlády ke snížení výdajů státního rozpočtu a tato omezující úprava byla – proti vládnímu záměru, který nepředpokládal její časové omezení – přijata na období od 1. října 1997 do 31. prosince 1998. Bylo přitom vzato v úvahu, že jde o jednu z dávek státní sociální podpory, kdy její odnětí nebo snížení, které by vzhledem k výši příjmů rodiny vedlo