

Ročník 1998

SBÍRKA ZÁKONŮ ČESKÉ REPUBLIKY

Částka 55

Rozeslána dne 13. července 1998

Cena Kč 13,-

O B S A H:

158. Zákon, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
 159. Nález Ústavního soudu ze dne 13. května 1998 ve věci návrhu na zrušení § 14 odst. 1 písm. f) a odst. 4, § 15 odst. 2 a § 16 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění
 160. Nález Ústavního soudu ze dne 26. května 1998 ve věci návrhu na zrušení § 32 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění
 161. Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí o promíjení penále správami sociálního zabezpečení
-

158

ZÁKON

ze dne 18. června 1998,
kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb.,
o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 137/1996 Sb., zákona č. 132/1997 Sb., zákona č. 242/1997 Sb. a zákona č. 91/1998 Sb., se mění takto:

1. V § 3 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňují se odstavce 2 a 3, které znějí:

„(2) U nezletilých dětí svěřených na území České republiky do péče nahrazující péči rodičů nebo do ústavní péče se podmínka přihlášení k trvalému pobytu nebo dlouhodobému pobytu pro vznik nároku na dávku nevyžaduje.

(3) Okresní úřad příslušný podle místa pobytu osoby promine podmínku trvalého pobytu osobě, která požádala o udělení povolení k trvalému pobytu

na území České republiky, pokud by její výživa nebo výživa jejích dětí byla ohrožena.“

2. V § 37 odst. 1 a 3 se slova „nezaopatřené“ a „nezaopatřené“ zrušují.

3. V § 37 odst. 2 se na konci textu odstavce tečka nahrazuje středníkem a doplňují se tato slova: „jde-li o nezaopatřené dítě, použije se koeficientu 2,00.“

4. V § 37 odst. 3 písm. a) se číslice „1,10“ nahrazuje číslicí „2,10“, v písmenu b) se číslice „1,60“ nahrazuje číslicí „2,60“ a v písmenu c) se číslice „1,80“ nahrazuje číslicí „2,80“.

5. V § 66 odst. 2 se za slova „zvláštních předpisů“ vkládají slova „,pokud tento zákon nestanoví jinak“.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Zeman v. r.

Havel v. r.

Tošovský v. r.

159

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 13. května 1998 v plénu o návrhu T. T. V. na zrušení § 14 odst. 1 písm. f) a odst. 4, § 15 odst. 2 a § 16 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění,

takto:

- I. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění, se zrušuje dnem 13. května 1999.
- II. Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
- III. Návrh na zrušení ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění, se zamítá.
- IV. Návrh na zrušení ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v platném znění, se odmítá.

Odůvodnění

I. Napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti pravomocnému rozhodnutí Policejního prezidia České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 3. 4. 1996, č. j. PPR-1517/RCP-c-225-96, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti správnímu rozhodnutí Policie České republiky, oddělení cizinecké policie v Klatovech ze dne 12. 2. 1996 č. j. PZC-117/PCKT-c-96, jímž byl stěžovatelce podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., v platném znění, zakázán pobyt na území České republiky do 12. 2. 1999 a podle ustanovení § 15 odst. 2 citovaného zákona jí byla uložena povinnost opustit území České republiky do 12. 3. 1996 s poučením, že odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá podle citovaného zákona odkladný účinek. Zároveň s rozhodnutím ve věci samé byl zamítnut i návrh stěžovatelky na odložení vykonatelnosti citovaného rozhodnutí Policie České republiky. Rozhodnutí je dále odůvodněno tím, že stěžovatelka nedodržela povinnost podle § 22 písm. a) zákona č. 123/1992 Sb., v platném znění, neboť se dne 13. 4. 1995 dopustila přestupku podle § 293 zákona č. 13/1993 Sb. (celního zákona) tím, že ztěžovala celní kontrolu, za což jí byla uložena bloková pokuta ve výši 1 500 Kč, a že se dne 15. 9. 1995 a 26. 10. 1995 dopustila přestupku podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, protože prodávala zboží, které nebylo označeno cenovkami. Za uvedené přestupky jí byla rovněž uložena bloková pokuta ve výši 200 Kč a 500 Kč. Všechny pokuty stěžovatelka zaplatila.

V ústavní stížnosti proti tomuto rozsudku stěžovatelka v první řadě uvedla, že jí byla porušena zásada „ne bis in idem“, neboť prý byla opakovaně sankcionována za porušení svých povinností, ačkoliv již za ně byla postížena v rámci přestupkového řízení. Tím prý došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Odejmutím odkladného účinku jejímu odvolání a uložení povinnosti opustit Českou republiku ještě před vyčerpáním a projednáním jejích opravných prostředků jsou dále údajně porušována její práva zakotvená v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Již v řízení před obecným soudem prý namítala, že „výkonem uvedených rozhodnutí“ před vyčerpáním opravných prostředků je porušováno právo na veřejné projednání věci v její přítomnosti včetně práva vyjadřovat se k provedeným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Spolu s ústavní stížností podala stěžovatelka i návrh na zrušení ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) a odst. 4, § 15 odst. 2 a § 16 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb., v platném znění. Uvedla, že ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) citovaného zákona umožňuje zakázat cizinci pobyt na území České republiky, pokud „porušil povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem“. Toto ustanovení tím, že nestanoví kritéria závažnosti, prý umožňuje postihovat protiprávní jednání mimo rámec přestupkového nebo trestního řízení a např. – z hlediska možného rozhodnutí o zákazu pobytu cizince – nerozlišuje mezi spácháním zločinu a banálního přestupku. Uvedené ustanovení je prý v rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), neboť „uzakňuje právní nejistotu a stanoví blíže neurčený okruh případů, pro které lze vyslovit zákaz pobytu,

bez stanovení závažnosti takového případu a míry provinění.“ Stěžovatelka shledává rozpor tohoto ustanovení i s čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, neboť umožňuje dvojí postih za jedno a totéž deliktní jednání.

Podle názoru stěžovatelky jsou dále ustanovení § 14 odst. 4, § 15 odst. 2 a § 16 odst. 3 citovaného zákona v rozporu s čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož může být cizinec vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění; b) dát přezkoumat svůj případ; c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před soudem nebo osobami tímto úřadem určenými. K vyhoštění před výkonem těchto práv může dojít pouze tehdy, je-li takové vyhoštění nutné v zájmu veřejného pořádku nebo je odůvodněno zájmy národní bezpečnosti (odstavec 2 citovaného ustanovení Úmluvy). Podle § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb. je však odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o zákazu pobytu vyloučen. Toto ustanovení je proto v rozporu i s čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť stěžovatelce brání v osobním přístupu k soudu a ve veřejném projednání věci v její přítomnosti. Podle § 16 téhož zákona je možné vyhoštění vykonat bez ohledu na podání opravných prostředků, přičemž podle odstavce 3 tohoto ustanovení je rozhodování o vyhoštění vyloučeno z režimu správního řízení. Toto ustanovení je prý v rozporu též s čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Usnesením I. senátu Ústavního soudu ze dne 22. 7. 1997 sp. zn. I. ÚS 152/97 bylo řízení o ústavní stížnosti podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přerušeno a návrh na zrušení citovaných ustanovení uvedeného zákona byl postoupen plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedla, že citovaný zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky dne 4. 3. 1992, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen.

Poslanecká sněmovna zastává názor, že jedním z projevů státní suverenity je skutečnost, že stát zákonem stanoví podmínky pro vstup a pobyt cizinců na svém území a pro vycestování cizinců do zahraničí. Přitom je prý vázán pouze mezinárodními smlouvami, které ratifikoval a vyhlásil.

Pokud jde o napadené ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., je prý diskutováno, zda není příliš obecné a vágní a zda nepřipouští možnost nadměrně širokého výkladu v neprospěch cizinců. V souladu s ustanovením § 32 stejného zákona se však na řízení o zákazu pobytu vztahují obecné předpisy o správním řízení (správní řád).

Ustanovení § 14 odst. 4 citovaného zákona, podle něhož odvolání proti rozhodnutí o zákazu pobytu nemá odkladný účinek, je prý vyváženo ustanovením § 32 odst. 2 zákona, které připouští v těchto případech soudní přezkum. Zde tedy v konečném důsledku rozhoduje nezávislý soud a tím prý je dostatečně zajištěna ochrana práv cizince před případným zneužitím zákona či jeho nesprávnou aplikací správním orgánem ve správním řízení.

Ustanovení § 15 odst. 2 citovaného zákon prý nevybočuje z obvyklé právní úpravy a mezinárodní praxe. Ustanovení § 15 odst. 1 navíc umožňuje výjimečně povolit krátkodobý pobyt na území České republiky, jestliže je to odůvodněno zejména humanitárními důvody a nepovolení pobytu by znamenalo nepřiměřeně tvrdý postup.

Ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb. upravuje řízení o vyhoštění cizince, který neoprávněně vstoupí nebo neoprávněně pobývá na území České republiky. Protože stát má právo chránit své území a občany před cizinci vědomě porušujícími jeho zákony, je toto ustanovení plně na místě. Navíc je zřejmé, že vyhoštění je upraveno fakultativně a je o něm rozhodováno teprve tehdy, pokud cizinec nesplnil – popř. lze důvodně předpokládat, že nesplní – povinnost vycestovat z republiky.

Ze všech uvedených důvodů Poslanecká sněmovna pokládá návrh na zrušení citovaných ustanovení zákona č. 123/1992 Sb. za neodůvodněný.

Vedlejší účastníci řízení se ztotožnili s podaným návrhem a s argumenty v něm obsaženými. Rozhodnutí o zákazu pobytu je podle jejich názoru nutno interpretovat nikoliv jako správní opatření, nýbrž jako trestní sankci, „která je zjevně ekvivalentní k trestu zákazu pobytu podle § 57a trestního zákona“. Vyhoštění je prý pouze výkonem rozhodnutí o zákazu pobytu, přičemž při něm jsou vyloučeny jakékoliv opravné prostředky proti postupu policie. Tím údajně vzniká možnost libovůle správního orgánu. Napadená ustanovení zákona č. 123/1992 Sb. tedy porušují základní práva cizinců, a proto se vedlejší účastníci domáhají jejich zrušení.

Městský soud v Praze jako vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že neshledal důvod ke zrušení ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) a odst. 4 a § 15 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., neboť se domnívá, že nejsou

v rozporu s ústavními zákony ani s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Ustanovení § 16 odst. 3 cit. zákona prý v této věci nebylo použito vůbec.

Ministerstvo vnitra za východisko svého vyjádření označilo v prvé řadě názor, že pojem „vyhoštění“ uvedený v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zahrnuje jak zákaz pobytu (§ 14 a 15 zákona o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky), tak vyhoštění (§ 16 až 18 zákona). Toto východisko se opírá o fakt, že oba zmíněné instituty mají stejné dopady do svobod cizince – ukončení pobytu a následující opuštění republiky.

Ministerstvo vnitra dále obecně uvedlo, že stěžovatelka při definici svého právního postavení vychází z nesprávného výkladu zásady „ne bis in idem“, neboť smyslem této zásady je, že o jednu pravomocně rozhodnuté věci nesmí být ve stejném řízení rozhodováno podruhé. Tato zásada prý však nebrání tomu, aby bylo po přestupkovém řízení rozhodnuto o zákazu pobytu.

Obdobně prý odejmutím odkladného účinku odvolání a uložení povinnosti opustit území státu před vyčerpáním opravných prostředků nejsou automaticky porušována práva stěžovatelky podle čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Z tohoto článku totiž mimo jiné vyplývá, že cizinec může být vyhoštěn před tím, než vyčerpá možnost uplatnit námitky proti svému vyhoštění, je-li takové vyhoštění nutné v zájmu veřejného pořádku nebo je odůvodněno zájmy národní bezpečnosti. Přitom materiálním znakem přestupku je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a pod tento zájem lze podřadit i veřejný pořádek. Při aplikaci tohoto postupu je však třeba zásadním způsobem vážit poměr mezi zájmem na ochraně veřejného pořádku a zájmem na ochraně svobod cizince, přičemž újma, která by veřejnému zájmu vznikla včasným nevyhoštěním, musí být větší než újma, která vznikne cizinci při realizaci naznačeného postupu. Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb. však obdobné „vážení poměru“ výslovně nepředpokládá a v tom lze spatřovat jeho nedostatek. Je prý však sporné, zda rozhodnutí o zákazu pobytu, popř. o vyhoštění, lze vůbec považovat za sankci, neboť je lze spíše charakterizovat jako opatření sloužící k ochraně veřejného zájmu.

K ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb. Ministerstvo vnitra uvedlo, že se u každého případu zákazu pobytu vede řádné řízení podle správního řádu, které je přezkoumatelné soudem. Toto řízení nemusí být vždy ukončeno rozhodnutím o zákazu pobytu a rovněž je možné odstupňovat nebezpečnost jednání cizince stanovením různé délky zákazu pobytu. Tato fakta prý nasvědčují tomu, že citované ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a s jejími mezinárodními závazky.

Z ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb. – o němž se Ministerstvo vnitra již zmiňovalo v obecné části svého vyjádření – sice vyplývá, že každé prvoinstanční rozhodnutí bude mít za následek nucené ukončení pobytu ještě před pravomocným rozhodnutím. Čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě však předpokládá takovou možnost pouze v případě ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Aplikační praxe se prý ustálila na tom, že zákaz pobytu nemůže být vysloven např. z důvodu „přecházení na červenou“, ale při opakovaném páchání přestupků. Pokud by toto ustanovení bylo zrušeno, nebylo by prý možno zajistit vycestování cizince ani tehdy, pokud by veřejný pořádek ohrožoval.

Ustanovení § 15 odst. 2 citovaného zákona představuje zákonné zmocnění pro orgán státní správy, aby mohl stanovit lhůtu pro vycestování.

Ustanovení § 16 odst. 3 citovaného zákona, podle něhož se na řízení o vyhoštění nevztahuje správní řád, vychází podle vyjádření Ministerstva vnitra ze skutečnosti, že neoprávněný vstup a neoprávněný pobyt (roz. na území státu) jsou objektivní skutečnosti, jež není nutno podrobovat přezkumu. Zákon přesně stanoví, za jakých podmínek lze oprávněně vstoupit a pobývat na území České republiky, jejichž porušení „má za následek existenci neoprávněného vstupu a pobytu. Rozhodnutím o vyhoštění se osobě pouze sdělí, že bude... vyhoštěna“ a podrobnější procesní úprava proto není nutná.

Závěrem Ministerstvo vnitra uvedlo, že si je vědomo toho, že „argumenty uvedené v předchozích částech nejsou vždy ústavně přesvědčivé“ a že nynější právní úprava je nevyhovující, takže byly zahájeny legislativní práce na nové právní úpravě pobytu cizinců. Protože se však na území České republiky zdržuje množství cizinců, kteří při svém pobytu jednají v rozporu s právním pořádkem České republiky, považuje Ministerstvo vnitra v případě vyhovění návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 123/1992 Sb. za vhodné stanovit odklad účinnosti nálezu o jeden rok.

Ministerstvo zahraničních věcí ve svém vyjádření uvedlo, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě se vztahuje pouze na trestní řízení. Ve výkladové zprávě k tomuto ustanovení je navíc uvedeno, že tentýž akt může být kromě trestního řízení rovněž předmětem disciplinárního či správního řízení. Z judikatury prý vyplývá, že rozhodnutí o porušení imigračních předpisů není možno považovat za rozhodnutí o trestním obvinění a jím uložené vypovězení ze země za trestněprávní sankci. [Zamir v. United Kingdom, D. a. R 29 (1982), str. 153].