

Podvýbor pro rodinu Senátu Parlamentu ČR

Zpravodajka podvýboru: JUDr. Daniela Kovářová, senátorka

Zpravodajská zpráva k senátnímu tisku N 017/14 Návrh nařízení Rady o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání rozhodnutí a přijímání veřejných listin ve věcech rodičovství a o vytvoření evropského osvědčení o rodičovství

I. Obecně

Cílem návrhu je podle předkladatele zajistit právní jistotu všem typům rodin, které se nacházejí v přeshraniční situaci v rámci EU tak, aby rodičovství určené v jednom členském státě EU bylo uznáno ve všech ostatních členských státech bez zvláštního postupu. Návrh stanovuje společná pravidla pro určení příslušnosti soudu, určení rozhodného práva a pravidla pro uznávání soudních rozhodnutí a veřejných listin určujících rodičovství.

Vláda vnímá, že Komise přichází s návrhem nástroje, který v současné době na mezinárodní úrovni a na úrovni EU chybí, a snaží se tím reagovat na poznatky z praxe. Vláda si je vědoma překážek, jimž rodiny mohou čelit, jednak v důsledku rozdílů ve vnitrostátních právních úpravách týkajících se určování a uznávání rodičovství, a jednak v důsledku neexistence mezinárodních či unijních pravidel v této oblasti, při uznávání rodičovství v souvislosti s překračováním hranic v rámci EU. Ačkoliv v návrhu identifikovala určitá problematická ustanovení, je připravena se do diskuzí o návrhu zapojit. Její pozice je zdrženlivá.

II. K obsahu návrhu

Nařízení se má vztahovat na **občanskoprávní věci týkající se rodičovství v přeshraničních situacích v rámci EU, nikoliv tedy na uznání soudních rozhodnutí zakládajících rodičovství vydaných ve třetím státě nebo na uznání a přijetí veřejných listin zakládajících či prokazujících rodičovství vyhotovených či zapsaných ve třetím státě.**

Návrh stanovuje **společná pravidla pro určení příslušnosti soudu** ve věcech určení rodičovství v situacích s přeshraničním prvkem, a to za účelem usnadnění uznávání či přijímání soudních rozhodnutí a veřejných listin týkajících se rodičovství.

Dále návrh stanovuje **pravidla pro určení rozhodného práva** k určení rodičovství v přeshraničních případech. Deklarovaným cílem je vyhnout se existenci vzájemně si odporujících rozhodnutí ve věcech rodičovství, jež by se lišila v závislosti na tom, ve kterém členském státě bylo rozhodnutí soudu či jiného příslušného orgánu vydáno.

Rozhodným právem má být právo státu obvyklého pobytu osoby, která dítě porodila, v okamžiku porodu nebo právo státu narození dítěte, pokud takový obvyklý pobyt nelze určit. Návrh počítá také se situací, kdy na základě rozhodného práva určeného dle výše uvedených pravidel bude možné určit rodičovství pouze jednoho z rodičů (typicky biologického rodiče ze stejnopohlavního páru). Pro určení rodičovství druhého rodiče (typicky nebiologického rodiče ze stejnopohlavního páru) v tomto případě zavádí možnost použití rozhodného práva státu státní příslušnosti jednoho z rodičů nebo právo státu narození dítěte.

Jedním z hlavních aspektů návrhu je, že rodičovství určené v jednom členském státě EU bude uznáno i ve všech ostatních členských státech bez jakéhokoli zvláštního postupu. Návrh stanovuje pravidla pro uznávání soudních rozhodnutí a veřejných listin určujících rodičovství se závaznými právními účinky vydaných v jiném členském státě. Uznávání má být založeno na vzájemné důvěře v justiční systém druhého členského státu.

Návrh rovněž upravuje **specifika týkající se přijímání veřejných listin bez závazných právních účinků**. Takové veřejné listiny by v jiném členském státě měly mít stejné nebo co nejvíce srovnatelné důkazní účinky jako v členském státě původu. Osoba, která hodlá takovou veřejnou listinu použít v jiném členském státě, může požádat orgán, který veřejnou listinu v členském státě původu úředně vyhotovil nebo registroval, o vyplnění jednotného formuláře, popisujícího důkazní účinky, které tato veřejná listina vyvolává v členském státě původu.

Návrhem se zavádí také **evropské osvědčení o rodičovství**. Osvědčení je určeno k tomu, aby je použilo dítě nebo zákonný zástupce, kteří potřebují uplatnit v jiném členském státě rodičovský status ve vztahu k dítěti. Toto osvědčení **není povinné a nenahrazuje vnitrostátní dokumenty** používané v členských státech pro obdobné účely. Má se vydávat na žádost dítěte nebo případně jeho zákonného zástupce v členském státě, v němž bylo rodičovství určeno v souladu s platným právem.

Poté, co bude návrh nařízení schválen, použije se nařízení první den měsíce následujícího po uplynutí 18 měsíců ode dne vstupu nařízení v platnost.

III. Pozice vlády ČR

Vláda věří, že stanovení pravidel týkajících se příslušnosti soudu přispěje k zabránění souběžným řízením v různých členských státech, a tím vydávání možných vzájemně si odporujících rozhodnutí o určení rodičovství k dítěti, k čemuž v současnosti z důvodu odlišných pravidel v jednotlivých členských státech může docházet. Má však **výhrady vůči stanovení pravidel pro určení rozhodného práva** k určení rodičovství v přeshraničních případech. Domnívá se, že je navrhovaná úprava vůči české právní úpravě restriktivní, když neumožňuje posuzovat v každém jednotlivém případě zájem dítěte a jeho optikou posuzovat určení rozhodného práva.

K otázce uznávání soudních rozhodnutí týkajících se rodičovství vláda nejprve konstatuje, že **české soudy se s otázkami uznávání rodičovství založeného v zahraničí, ať už na úrovni určení rodičovství či jeho vzniku osvojením, dlouhodobě vypořádávají**. K rozhodnutí o uznání cizího

rozhodnutí ve věci určení rodičovství je příslušný Nejvyšší soud ČR, k rozhodnutí o uznání cizího rozhodnutí o osvojení je místně příslušný okresní soud, který je obecným soudem toho, kdo uznání navrhuje. **České mezinárodní právo soukromé pak aplikuje „přísnější režim“ pro ty situace, kdy je jedním z účastníků řízení český občan**, cílem čehož je zejména zabránit obcházení české právní úpravy tím, že by k osvojení docházelo českými občany v zahraničí. Vláda připouští, že ČR je v ohledu rodičovství zastáncem osvědčených a dosud platných tradičních postojů, nicméně ani česká národní realita podle vlády není imunní vůči změnám ve společnosti a společenskému a medicínskému vývoji v oblasti rodičovství. Umělé oplodnění je legislativně upraveno, a co se týče náhradního mateřství, ČR patří do skupiny států s tzv. ignorujícím, avšak tolerujícím přístupem, tj. náhradní mateřství není legislativně upraveno, nicméně není ani zakázáno.

Co se týče **rodičovství stejnopohlavních párů, jde o institut českým právním řádem nepředvídaný, nicméně fakticky k rodičovství stejnopohlavních párů dochází**, a to v případech, že jeden z rodičů změnil pohlaví či na základě uznání rodičovství vzniklého podle cizí právní úpravy. Vláda se domnívá, že **z pohledu českého právního řádu by přijetí návrhu znamenalo, že v záležitostech uznávání cizích rozhodnutí ve věcech rodičovství mezi členskými státy by automaticky zmizela jistá dvoukolejnost, kdy jsou přísněji posuzovány případy, v nichž figuruje český občan, a zároveň by bylo upuštěno od údajně diskriminujícího přístupu, kdy pro uznání rodičovství je rozhodující forma jeho založení, což by bylo rovněž v souladu s mezinárodními závazky ČR**. Vláda s ohledem na citlivost tohoto tématu očekává substantivní diskuzi, a to jak v rovině politické, tak v rovině právní. Při projednávání **bude proto prosazovat takové znění návrhu, které umožní odmítnout uznání rodičovství v případech, kdy došlo k ryze účelovému zapojení přeshraničního prvku za účelem obcházení vnitrostátní úpravy v oblasti rodičovství**.

Vláda rozumí záměru Komise co nejvíce zjednodušit uznávání veřejných listin bez závazných právních účinků a vítá zavedení jednotného formuláře, nicméně **zastává názor, že nepovinné vyplnění formuláře popisujícího důkazní účinky veřejné listiny může být pro příslušné orgány jiného členského státu matoucí a může vést k tomu, že z opatrnosti budou předloženi formuláře vyžadovat systematicky a odmítat veřejné listiny, jež jej mít nebudou**.

V případě evropského osvědčení o rodičovství je vláda toho názoru, že by jej využíval velmi omezený počet žadatelů (dítě nebo zákonní zástupci). Vláda se domnívá, že situace, kdy budou dítě nebo jeho zákonní zástupci potřebovat jednorázově osvědčit svůj rodičovský status (např. jednorázové lékařské ošetření na území jiného členského státu, nákup nemovitosti jménem dítěte v jiném členském státě) budou spíše výjimečné. **Vláda se proto k tomuto navrhovanému instrumentu staví velmi skepticky** a bude dále analyzovat, zda je s ohledem na specifika oblasti určování rodičovství vůbec vhodný.

IV. Legislativní proces

Lhůta pro subsidiaritu uplyne **23. 3. 2023**. Výbor pro záležitosti Evropské unie (VEU) Senátu svým 26. usnesením z 11. ledna 2023 vybral dokument k projednání. O stanovisko byl dožádán Ústavně-právní výbor a Výbor pro sociální politiku.

Ústavně právní výbor na svém zasedání 8. 2. 2023 podpořil rámcovou pozici vlády ČR a dodal, že **souhlasí zejména s návrhem vlády, že při projednávání návrhu bude důležité prosazovat takové jeho znění, které umožní odmítnout uznání rodičovství v případech, kdy došlo k ryze účelovému zapojení**

přeshraničního prvku za účelem obcházení vnitrostátní úpravy v oblasti rodičovství. Výbor pro sociální politiku zatím (v době zpracování této zpravodajské zprávy) termín svého jednání o tomto nařízení nezveřejnil.

V. Stanovisko zpravodajky

Rodinné právo náleží do výlučné pravomoci členských států, proto je z pravomoci EU výslovně vyjímáno i určování rodičovství, a to i ve vztazích s mezinárodním prvkem.

Každý stát a každá společnost má své specifické tempo a směr společenského, historického a kulturního vývoje, což platí zejména pro oblast rodinných vztahů a rodinného práva. Česká republika má tempo vývoje zdrženlivé a opatrné a násilnými kroky shora nelze tomuto vývoji napomoci bez vyvolání nezamýšlených vedlejších negativních efektů. Automatické uznávání rozhodnutí o rodičovství může být proto v ČR dost problematické. Byť má nařízení dopadat jen na mezinárodní prvek, rozhodně lze očekávat jeho obcházení (například surogátní turistiku), resp. umělé vytváření mezinárodního prvku s cílem vyhnout se národní právní úpravě, a naopak si vymoci postup podle připravovaného nařízení. Tím by sice bylo formálně zachováváno národní právo, realita by však byla odlišná.

Realizace postupů uvedených na návrhu nařízení by se vytvářela paralelní judikatura Nejvyššího soudu, který by byl nucen přijímat odlišná stanoviska pro kauzy obsahující cizí prvek, a jiná pro případy aplikace výlučně vnitrostátního práva. Tato dualita by vedla ke kritice České republiky a k tlaku na změnu vnitrostátní úpravy.

Přijetí nařízení v navrhované podobě je tak skrytým vnučováním odlišných principů rodinného práva, narušováním principu subsidiarity a překročením pravomocí Rady EU. Nově zaváděné evropské osvědčení o rodičovství považují za neúčinné, riskantní a byrokraticky zatěžující. Nepovinné vyplnění formuláře popisujícího důkazní účinky veřejné listiny může být pro příslušné orgány jiného členského státu matoucí a může vést k tomu, že z opatrnosti budou vnitrostátní orgány předložení formuláře vyžadovat systematicky a odmítat veřejné listiny, jež jej mít nebudou. Dnes doporučené doklady se navíc zítra mohou stát doklady povinnými.

Návrh je nedostatečně odůvodněn, když se odvolává na eliminaci údajných enormních nákladů přeshraničního uznávání rodičovství, usnadnění ochrany dětí v dědickém řízení a ve věcech výživného. Tyto dvě oblasti jsou vyloučeny z působnosti EU a lze je řešit testamentárně.

Členské státy mají odlišné a často protichůdné názory na stejnopohlavní manželství a na surogátní mateřství. **Nedostatek jednoty mezi členskými státy v oblasti jejich výlučné působnosti nelze nahrazovat činností Evropské unie. Tam smí být činná jen tam, kde mezi členskými státy panuje shoda alespoň na základních hodnotách a principech. Tato podmínka není v případě návrhu tohoto nařízení splněna. Z nařízení spíše číší snaha o posun společenského vnímání a kulturního vývoje komisí upřednostňovaným směrem.**

Stanovisko zpravodajky k návrhu předmětného nařízení je tak vysoce rezervované, až odmítavé. Aktuální opatrnou pozici vlády ČR zpravodajka sice oceňuje, nicméně považuje ji za nedostatečně razantní.

V. Návrh usnesení

PODVÝBOR pro rodinu

I. Konstatuje, že

- a) návrh nařízení výrazně a přímo zasahuje do výlučné kompetence členských států v oblasti rodinné politiky a je v rozporu s principem subsidiarity;
- b) oceňuje zdrženlivou pozici vlády ČR, jež si je vědoma rizik, nicméně ji shledává nedostatečnou a navrhuje razantnější, důslednější a odmítavější postup;
- c) apeluje na vládu, aby důrazně hájila principy subsidiarity a výlučné kompetence v oblasti rodinného práva a rodinné politiky České republiky.

II. Doporučuje

- a) Senátu Parlamentu České republiky ocenit rezervovanou rámcovou pozici vlády ČR posílenou o doporučení vládě prosazovat takové znění nařízení, které umožní odmítnout uznání rodičovství v případech účelovému zapojení přeshraničního prvku za účelem obcházení vnitrostátní úpravy v oblasti rodičovství;
- b) Vládě ČR, aby při dalším jednání prosazovala, aby se působnost nařízení týkala již jen existujících právních vztahů a aby z jeho působnosti bylo zcela vyloučeno uznávání vztahů založených na tzv. surogátním mateřství.

III. Pověřuje

předsedkyni podvýboru senátorku Jirku Chalánkovou, aby s tímto usnesením seznámila předsedkyni Výboru pro sociální politiku.

JUDr. Daniela Kovářová