

INTERVENCE STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ A OBDOBNÝCH ORGÁNŮ DO ŘÍZENÍ VE VĚCI RODINNÉHO PRÁVA

RADOVAN DÁVID

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Cílem tohoto příspěvku je vymezit činnost státního zastupitelství, jakožto orgánu, který v dnešní době oficiálně hájí veřejný zájem. Historie nám ukázala, že prokuratura v České republice, Slovensku a Polsku byla vnímána jako ochránce socialistické zákonnosti. Prokuratura, resp. státní zastupitelství, prošly významnými změnami. Jejich účast v civilním řízení je typická také pro země tradičně demokratické. Navzdory všemu je však velmi problematické vymezit cíle činnosti, jakož i procesní postavení státního zastupitelství v civilním řízení.

Key words in original language

Státní zastupitelství; Civilní proces; Veřejný zájem.

Abstract

The main aim of this contribution is to describe the activity of the public prosecutor's office as a very important authority that helps to protect the public interest. The history showed us that the public prosecutor's offices in the Czech Republic, Slovakia and Poland were recognized as the institutes that helped to protect socialist law and order. We can see that the role of the public prosecutor's office has been changed. It is also typical for the traditional democratic countries. However, it is very difficult to define the aims of its activity as well as its procedural role.

Key words

Public prosecutor; Civil proceedings; Public interest.

Cílem tohoto příspěvku je vymezit činnost státního zastupitelství, jakožto orgánu, který v dnešní době oficiálně hájí veřejný zájem. Historie nám ukázala, že prokuratura v České republice, Slovensku a Polsku byla vnímána jako ochránce socialistické zákonnosti. Prokuratura, resp. státní zastupitelství, prošly významnými změnami. Jejich účast v civilním řízení je typická také pro země tradičně demokratické. Navzdory všemu je však velmi problematické vymezit cíle činnosti, jakož i procesní postavení státního zastupitelství v civilním řízení. Základem působnosti státního zastupitelství v civilním řízení je čl. 80 Ústavy České republiky¹, který stanoví, že státní zastupitelství na základě zákona vykonává vedle veřejné

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

žaloby i další úkoly. Zákon o státním zastupitelství² pak konkrétněji v § 4 odst. 1 písm. c) a § 5 stanoví, že státní zastupitelství působí i v jiném než trestním řízení. Samozřejmostí je, že tato jeho působnost je dále upravena i občanským soudním řádem³, zejména ustanovením § 35, a v návrhové oblasti také ustanoveními některých hmotněprávních předpisů.

Působnost a úlohu státního zastupitelství však není možné zužovat na pouhou úroveň zákonných předpisů. Je důležité si uvědomit, že stěžejní část působnosti státního zastupitelství v civilním řízení je odůvodňována tzv. veřejným zájmem. Proto je nutné uchopit problematiku právní úpravy této působnosti zejména na poli předpisů ústavních a mezinárodněprávních, včetně relevantní judikatury. Vzhledem k okrajovosti uvedeného tématu, způsobeného nevelkým zájmem právní teorie o činnost státního zastupitelství na netrestním úseku, je nanejvýš vhodné řešit sporné a výkladově nejasné otázky cestou konzultací s osobami nadmíru znalými danou problematikou, tedy se státními zástupci působícími na netrestním úsecích jednotlivých státních zastupitelství a soudci zejména z úseků tzv. nesporných řízení.

Státní zastupitelství může dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství působit k ochraně veřejného zájmu jen ve věcech, jež jsou zákonem svěřeny do jeho působnosti.

Zákon o státním zastupitelství v § 5 odst. 1 výslovně stanoví, že státní zastupitelství je oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení či do takového řízení vstoupit jen na základě zákona. Lze tedy konstatovat, že výčet řízení, do kterých může státní zastupitelství zasáhnout, ať už vstupem nebo návrhem, je taxativní.

Okruh věcí spadajících do působnosti státního zastupitelství však není řešen pouze občanským soudním řádem. Ačkoliv ustanovení § 35 odst. 1 zahrnuje celkem 15 věcí, stanoví rovněž, že oprávnění podat návrh na zahájení řízení dle zvláštních právních předpisů nejsou tímto výčtem dotčena.

Státní zastupitelství tedy vykonává svoji návrhovou a vstupovou činnost jak na základě občanského soudního řádu, tak i na základě dalších právních předpisů.

Tento příspěvek se tedy bude zabývat výčtem jednotlivých okruhů řízení ve věcech, do nichž může státní zastupitelství vstoupit či podat návrh na jejich zahájení, se zdůrazněním povahy veřejného zájmu, který má státní zastupitelství v daném řízení zastupovat a důsledně hájit. Příslušnost státního zastupitelství je zde přísně odvozena od příslušnosti soudu, jenž ve věci jedná. Za státní zastupitelství v těchto řízeních bude s přihlédnutím

² Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

³ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

k ustanovením § 9 občanského soudního řádu příslušné okresní nebo krajské státní zastupitelství.

1. PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ DLE OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU

Občanský soudní řád obsahuje výčet věcí, do nichž může státní zastupitelství vstoupit v ustanovení § 35 odst. 1, vedle něj však dle § 35 odst. 3 může v některých z těchto věcí samo podat návrh na zahájení řízení. V právní úpravě působnosti státního zastupitelství dle občanského soudního řádu lze tedy vydělit dvě základní oblasti: Řízení ve věcech dle § 35 odst. 1 občanského soudního řádu, do nichž může státní zastupitelství vstoupit, a řízení dle § 35 odst. 3 občanského soudního řádu, jež mohou být zahájena na návrh státního zastupitelství.

1.1 OKRUH VĚCÍ DLE § 35 ODS. 1 A 3 OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU

Okruh věcí uvedených v § 35 odst. 1 občanského soudního řádu je nutné vnímat jako taxativní výčet, neboť řízení v těchto věcech jsou jedinými, do nichž může státní zastupitelství vstoupit, resp. je s nimi spojena celá zvláštní problematika postavení státního zastupitelství jako zvláštního subjektu občanského soudního řízení spočívající v jeho procesním postavení, jež není výslovně označeno za účastenství, resp. státní zastupitelství v těchto řízeních není účastníkem.

Nicméně, zvláštností tohoto ustanovení je také úmysl zákonodárce zdůraznit význam úlohy státního zastupitelství v jeho vstupové činnosti, neboť se výčet věcí, do nichž může státní zastupitelství takto zasáhnout, neustále zvyšuje⁴.

1.1.1 ŘÍZENÍ VE VĚCECH URČENÍ, ZDA JE TŘEBA SOUHLASU RODIČŮ DÍTĚTE K JEHO OSVOJENÍ

Dle ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rodině“), vzniká na základě osvojení mezi osvojencem a osvojitelem takový poměr, jaký je mezi rodiči a dětmi, včetně založení rodičovské zodpovědnosti při výchově dětí. Mezi osvojencem a příbuznými osvojitele vzniká příbuzenský poměr, osvojením pak zanikají vzájemná práva a povinnosti mezi osvojencem a původní rodinou.

Ačkoliv dle § 63 zákona o rodině může k osvojení dojít jen na základě rozhodnutí soudu, je nutné věnovat zvýšenou pozornost tomu, jak se rodiče osvojovaného dítěte k osvojení staví, resp. zda s tímto souhlasí či nikoliv, neboť dle ustanovení § 65 odst. 2 zákona o rodině lze nezletilého osvojit

⁴ Z pouhého počtu tří věcí v roce 1994 až na nynější počet 15.

jedině tehdy, je-li mu osvojení ku prospěchu. Dle § 67 zákona o rodině je k osvojení nutný souhlas zákonného zástupce osvojovaného dítěte, avšak až na výjimky uvedené v § 68 odst. 1. Vzhledem k tomu, že zjištění, zda byly tyto podmínky dodrženy, je velmi složitým, je nutné, aby soud rozhodl, zda souhlas rodičů je či není nutný. Soud tak dle § 68 odst. 3 zákona o rodině rozhodne v (nesporném) občanském soudním řízení se zvláštní právní úpravou dle § 180a a § 180b občanského soudního řádu.

Státní zastupitelství v tomto řízení chrání veřejný zájem, jenž je založený na skutečnosti, že mezi osvojovaným dítětem a rodinou zanikají původní vztahy, což je v případech, kdy se dítě ještě nedokáže ke svému osvojení vyjádřit, velmi citelný zásah do jeho osobní i osobností sféry. Případy, kdy není nutný souhlas rodičů, jsou vymezeny tak, že po dobu nejméně šesti měsíců rodiče soustavně neprojevují opravdový zájem o dítě, zejména tím, že dítě pravidelně nenavštěvují, neplní pravidelně a dobrovolně vyživovací povinnost k dítěti a neprojevují snahu upravit si v mezích svých možností své rodinné a sociální poměry tak, aby se mohli osobně ujmout péče o dítě; nebo tak, že po dobu nejméně dvou měsíců po narození dítěte neprojevili o dítě žádný zájem, ačkoliv jim v projevení zájmu nebránila závažná překážka.

Státní zastupitelství v tomto případě jedná takovým způsobem, aby byl vždy náležitě zjištěn skutečný stav věci, resp. se musí zaměřit na to, aby podmínky, že souhlasu rodičů k osvojení není třeba, byly bezpodmínečně splněny⁵. Je tedy nutné aktivně přistoupit k dokazování spočívajícímu v prokázání zájmu nebo naopak nezájmu rodičů o dítě tak, aby rodiče zcela nedůvodně „nepřišli“ o své dítě, ale také aby bylo o dítě náležitě postaráno, tedy aby skutečně došlo k osvojení, je-li mu ku prospěchu. Státní zastupitelství přispívá k podmínce rychlosti řízení uvedené v ustanovení § 180a odst. 4 občanského soudního řádu, podle kterého je soud povinen rozhodnout o určení, zda je třeba souhlasu rodičů dítěte k jeho osvojení, přednostně a s největším urychlením. Státní zastupitelství musí rovněž věnovat zvýšenou pozornost neurčitému právnímu pojmu „prospěch“⁶. V žádném případě nesmí jít o prospěch pouze majetkový, ale také zejména o prospěch duševní a morální, tzn. přistoupit k osvojení jedině tehdy, jestliže neporušuje základní právo na respektování rodinného života, ať už ze strany rodičů či osvojovaného dítěte. Nejde totiž jen o prosazování zájmů dítěte či rodičů, ale o prosazení zájmu celé společnosti na respektování základních práv dotýkajících se rodinného života dle čl. 10 odst. 2 Listiny základních

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 669/02.

⁶ Čl. 21 sdělení č. 104/1991 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právech dítěte (dále jen „Úmluva o právech dítěte“)

práv a svobod⁷ a dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

1.1.2 ŘÍZENÍ VE VĚCECH ULOŽENÍ VÝCHOVNÉHO OPATŘENÍ DLE § 43 ODS. 1 A 2 ZÁKONA O RODINĚ

V případě, že si to vyžaduje zájem na řádné výchově dítěte, může soud, neučinil-li tak již orgán sociálně-právní ochrany dětí, dle § 43 odst. 1 v nesporném soudním řízení učinit opatření, jimiž jsou napomenutí nezletilého, jeho rodičů a osob, které narušují jeho řádnou výchovu; stanovení dohledu nad nezletilým; či uložení omezení nezletilému, spočívající v zabránění škodlivým vlivům na jeho výchovu, kdy nezletilému např. zakáže návštěvu různých podniků apod.

Ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu je významným nejen proto, že do řízení v těchto věcech může státní zastupitelství vstoupit, ale také tím, že soud může řízení v této věci zahájit i na návrh státního zastupitelství. Státní zastupitelství by tedy dokonce mohlo být jedním z nejvýznamnějších iniciátorů těchto řízení, zejména tehdy, dopustí-li se nezletilý činu, který je pro společnost nebezpečný, nelze-li však tento čin řešit v řízení dle zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů

Státní zastupitelství by především mělo pomoci s výkladem neurčitého právního pojmu „zájem na řádné výchově dítěte“. Tento pojem lze v tom nejužším slova smyslu chápat jako „nutnost přihlížet k příčinám ohrožení nebo narušení výchovy nezletilého a k možnostem nápravy v dosavadním výchovném prostředí.“⁸ Včasné uložení vhodného výchovného opatření totiž může zabránit vážným škodám ve výchově dítěte. Veřejný zájem v tomto řízení však může mít více rozměrů. Nejde jen o zájem společnosti na řádné výchově dítěte, ale také o zájem v oblasti zajištění práva na spravedlivý proces, v nejširším smyslu pak dokonce ochrany osobní sféry nezletilého či dokonce jeho osobnosti. Státní zastupitelství v tomto případě musí přispívat svými důkazy ke zjištění skutkového stavu věci tak, aby nejen jednal v zájmu nezletilého, ale také v zájmu celé společnosti. Jde tedy o hájení zájmu nezletilého v tom smyslu, aby mu bylo zajištěno právo na spravedlivý proces⁹, tedy aby soud zjišťoval také jeho názor, a zejména aby uloženo vhodné výchovné opatření, ovšem pouze tam, kde je objektivně nutné, ale také o hájení zájmu veřejného na zajištění řádné výchovy nezletilých. Státní zastupitelství by tak mělo zajišťovat efektivnost řízení

⁷ Usnesení 2/1993 Sb. Předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“).

⁸ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 10. 10. 1978, sp. zn. Cpj 33/78.

⁹ Stejně tak však např. i rodičům, jestliže je soud napomene apod.

tak, aby v případě jednorázové či nepatrné závady na výchově nezletilého nedocházelo k neadekvátním zásahům rozhodnutím soudu, či naopak, aby soud učinil taková opatření, jež jsou skutečně nutná.

1.1.3 ŘÍZENÍ VE VĚCECH NAŘÍZENÍ ÚSTAVNÍ VÝCHOVY A PRODLOUŽENÍ ÚSTAVNÍ VÝCHOVY

Zákon o rodině vedle výchovných opatření obsahuje také právní úpravu možnosti soudu¹⁰ nařídit ústavní výchovu, event. ji prodloužit, je-li výchova dítěte vážně ohrožena nebo narušena. Podmínkou pro nařízení ústavní výchovy dle § 46 odst. 1 zákona o rodině je však bezvýslednost předchozích výchovných opatření, anebo skutečnost, že rodiče ze závažných důvodů nemohou výchovu zabezpečit.

Stejně jako v předchozím případě, může státní zastupitelství vstoupit do řízení dle § 35 odst. 1 občanského soudního řádu anebo samo podat návrh na jeho zahájení dle § 35 odst. 3 občanského soudního řádu, z čehož je zřejmý úmysl zákonodárce, aby státní zastupitelství využívalo svých poznatků zejména z řízení trestního, kde je dítě buď objektem trestného činu či jeho obětí.

Státní zastupitelství v tomto řízení zejména přispívá k výkladu neurčitého právního pojmu, jímž je „závažné ohrožení nebo narušení výchovy“. „Za vážné narušení výchovy dítěte je nutno považovat skutečnost, že rodiče zanedbávají své povinnosti při výchově dětí, vytvářejí pro ně nevhodné rodinné prostředí nebo přímo ohrožují jejich duševní, tělesný nebo mravní vývoj a je třeba děti z výchovy vlastní rodiny odejmout, nebo když rodiče ani při náležitém úsilí nemohou zvládnout výchovu dětí pro nedostatky v jejich duševním, tělesném nebo mravním vývoji, anebo když z objektivních důvodů na rodičích nezávislých není možno zajistit výchovu dětí ve vlastní rodině, přičemž zpravidla nejde o děti, v jejichž chování by byly zjištěny vážné závady.“¹¹ Významnou je však skutečnost bezvýslednosti výchovných opatření anebo existence závažných důvodů.

Státní zastupitelství rovněž přispěje k dostatečnému zjištění, zda nelze ústavní výchovu nahradit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, což je rovněž dle § 46 odst. 2 zákona o rodině povinností soudu.

Stejně tak státní zastupitelství, v případě, že tak neučiní soud, navrhne vyžádání zprávy od příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí; opatření vyjádření dítěte, jestliže se dítě s ohledem na svůj věk a rozumovou vyspělost může vyjádřit; a vyzvání rodičů k vyjádření svých stanovisek.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/94.

¹¹ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 10. 5. 1981, sp. zn. Cpj 228/81.

Vzhledem k tomu, že nařízení ústavní výchovy či její prodloužení má závažný dopad na rodinné vztahy, zejména pak na nezletilé dítě, je v nejvyšším společenském zájmu, aby soud v těchto věcech postupoval nadměru pečlivě, státní zastupitelství by tak mělo aktivně působit pro zjištění skutkového stavu a pro rozhodnutí, jež bude věcně i procesně bez vad. Nebylo-li by takto postupováno, může se řízení dostat do rozporu s právem na spravedlivý proces dle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod.

1.1.4 ŘÍZENÍ VE VĚCECH POZASTAVENÍ, OMEZENÍ NEBO ZBAVENÍ RODIČOVSKÉ ZODPOVĚDNOSTI

Pojem rodičovská zodpovědnost je zakotven v ustanoveních § 31 až § 40 zákona o rodině, kdy tato je vymezena zejména jako důsledná ochrana zájmů dítěte, řízení jeho jednání a výkon dohledu nad ním odpovídající stupni jeho vývoje. V tomto případě rodiče dítěte zejména pečují o zdraví dítěte a jeho všestranný, tedy tělesný, rozumový, citový i mravní rozvoj. Dále rovněž zastupují nezletilé děti a spravují jejich jmění. Vzhledem k tomu, že se jedná prakticky o formování vývoje člověka a jeho osobnosti, může dojít k problematickým situacím. Je však samozřejmé, že jakékoliv zásahy do rodičovské zodpovědnosti může činit pouze obecný soud v nesporném občanském soudním řízení.

Tato řízení jsou upravena v ustanovení § 44 odst. 1 až 4 zákona o rodině, jež se konkrétně zabývá možnostmi pozastavení, omezení a zbavení rodičovské zodpovědnosti, a v ustanoveních § 176 až § 180 občanského soudního řádu, jež upravují nesporná řízení mimo jiné také ve věcech pozastavení, omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti.

Dle § 44 odst. 1 zákona o rodině může soud dočasně pozastavit výkon rodičovské zodpovědnosti, jestliže jejímu výkonu brání závažná překážka a vyžaduje-li si to zájem dítěte. Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o rodině může soud omezit rodičovskou zodpovědnost toho z rodičů, který nevykonává řádně své povinnosti, jež mu z rodičovské zodpovědnosti plynou, ovšem za předpokladu, že si to vyžaduje zájem dítěte. V neposlední řadě může dle ustanovení § 44 odst. 3 a 4 zákona o rodině soud zbavit rodiče jeho rodičovské zodpovědnosti, jestliže tento rodič zneužívá svou rodičovskou zodpovědnost nebo ji závažným způsobem zanedbává, stejně tak spáchá-li rodič úmyslný trestný čin proti svému dítěti, či dítě mladší čtrnácti let využije pro spáchání trestného činu. Významným důsledkem tohoto zásahu do rodičovské zodpovědnosti je jisté narušení vztahů mezi rodičem a dítětem, je proto nutné k řízením v těchto věcech přistupovat se zvýšenou pozorností.

Proto i státní zastupitelství má možnost do řízení v těchto věcech vstupovat či dokonce přímo podávat návrhy na zahájení řízení v těchto věcech. Především z ustanovení § 44 odst. 3 a 4 je patrná silná provázanost

působnosti státního zastupitelství v trestním řízení s působností v řízení civilním. Je zřejmé, že v této oblasti státní zastupitelství vždy využije poznatků z řízení trestního, ať už se jedná o trestné činy páchané na dětech, prostřednictvím těchto dětí či dokonce mimo nich, má-li však tato trestná činnost, či případné odsouzení za ni, významný dopad na děti. Státní zastupitelství tedy aktivně jedná v zájmu dětí, jichž se dotýká trestná činnost, nicméně tak činí i případech jiných.

Velmi významnou činností, jíž se státní zastupitelství zabývá, je prokazování, zda je pozastavení, omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti v zájmu dětí, je tedy jeho povinností přistoupit i k výkladu neurčitěho právního pojmu „zájem dítěte“. Tomuto pojmu se věnuje zejména Úmluva o právech dítěte¹².

Zejména je stanovena povinnost soudů i všech státních orgánů, aby zájem dítěte byl určujícím hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, resp. určujícím hlediskem v soudním řízení. Základním hlediskem dle úmluvy je fyzický, duševní, citový a mravní rozvoj celkové osobnosti dítěte, navíc však umocněný o právo na životní úroveň, jež mu takový rozvoj zabezpečí. V neposlední řadě nesmí být dítě vystaveno bezdůvodným zásahům do své osobní sféry, resp. do svého soukromí, ať se již tento zásah dotýká zásahů státu do jeho rodinného prostředí nebo naopak třetích osob do jeho postavení jako objektu chráněného zákonem. Úmluva rovněž připouští zásah do rodinné sféry každého dítěte, nicméně pouze na základě zákona, jenž není v rozporu s touto Úmluvou.

Státní zastupitelství vedle zájmů, jež jsou uvedeny v Úmluvě o právech dítěte, chrání rovněž zájem státu na spravedlivém procesu tak, aby rozhodnutí bylo správné a bez vad, založené na dostatečně zjištěném skutkovém stavu, zejména zajištěním zjištění názoru orgánu vykonávajícího sociálně-právní ochranu dětí dle ustanovení § 178 odst. 2 občanského soudního řádu, což má zajistit, aby nedocházelo k nechtěnému „potrestání“ rodičů za jednorázové pochybení, což může opět rozvoj dítěte výrazně (negativně) ovlivnit.

2. PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ DLE DALŠÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

2.1 NÁVRHY STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ NA ZRUŠENÍ NAŘÍZENÉ ÚSTAVNÍ VÝCHOVY ČI ULOŽENÉ OCHRANNÉ VÝCHOVY

Do celkového konceptu netrestní působnosti státního zastupitelství patří vedle činnosti v samotném občanském soudním řízení také např. činnost dozorová. Jednou z oblastí, která spadá do působnosti státního

¹² Sdělení č. 104/1991 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právech dítěte (dále jen „Úmluva o právech dítěte“).

zastupitelství, je dle § 39 zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních¹³ dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy v diagnostických ústavech, dětských domovech, dětských domovech se školou a výchovných ústavech.

Veřejný zájem v této oblasti jednoznačně sleduje povinnost všech subjektů dodržovat ustanovení zákona, resp. nejednat tak, aby došlo k ohrožení základních práv člověka. Státní zastupitelství proto může do těchto zařízení vstupovat v kteroukoliv dobu; nahlížet do povinné dokumentace vedené zařízením; hovořit s dětmi bez přítomnosti jiných osob; žádat od zaměstnanců zařízení a dalších osob podílejících se na péči o děti potřebná vysvětlení; prověřovat, zda rozhodnutí a postupy ředitele zařízení odpovídají zákonům a jiným právním předpisům; vydávat příkazy k přijetí opatření vedoucích k odstranění stavu odporujícího právním předpisům; a nařít, aby dítě, které je v zařízení nezákonně, bylo po oznámení orgánu sociálně-právní ochrany dětí bezodkladně propuštěno.

Na základě těchto oprávnění také může podávat soudu návrhy na zrušení nařízené ústavní výchovy nebo uložené ochranné výchovy, popřípadě podávat návrhy na uložení ochranné výchovy dětem umístěným v zařízení na základě nařízené ústavní výchovy. Státní zastupitelství tak může v těchto nesporných řízeních přispívat k tomu, aby vůdčím principem celé oblasti byl zájem dítěte, doplněný o respektování zásady, že právní ochrana dětí nesmí znamenat nepřiměřené zásahy do soukromí rodiny za současného stanovení přípustné míry ingerence státu při řešení různých situací. Využívání prostředků působnosti státního zastupitelství v oblasti péče o děti se tak bude řídit zásadou zákonnosti a vědomím, že předním hlediskem při každé činnosti státu ve vztahu k dětem a mládeži, jakož i s dopadem na děti a mládež je nejvyšší blaho dítěte.

2.2 NÁVRH NA POPŘENÍ OTCOVSTVÍ

Zákon o rodině v ustanoveních § 62 a 62a dává nejvyššímu státnímu zástupci oprávnění podat návrh na popření otcovství.

Vztahy mezi rodičem a dítětem jsou jedněmi ze základních společenských vztahů s mimořádným významem. Řádný výkon obsahu tohoto vztahu, resp. práv a povinností z něj vycházejících, je však (většinou) možný jedinečně tehdy, jestliže stav právní odpovídá i stavu skutečnému. Zákon o rodině i proto vychází z možnosti, aby domněnka otcovství byla vyvrácena a byl prokázán stav skutečný. Nicméně však nelze připustit, aby statusové poměry

¹³ Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

děti byly dlouhodobě vystavitelné možnosti vyvrácení domněnky otcovství¹⁴, proto je zákonem o rodině připuštěna pouze šestiměsíční lhůta.

Po uplynutí této lhůty (dle § 62a zákona o rodině výjimečně však i před jejím uplynutím) tak přichází jediná možnost popření otcovství, a to na základě návrhu nejvyššího státního zástupce dle § 62 zákona o rodině. Tento návrh je označen jako žaloba a je nezastupitelným právním prostředkem výjimečné povahy¹⁵.

Lhůta pro její podání je v zásadě neomezená, avšak podání je současně podmíněno zájmem dítěte. Důležité je však připomenout, že neuplynula-li lhůta pro podání návrhu ostatním účastníkům a nejedná-li se současně o případ § 62a zákona o rodině, nesupluje nejvyšší státní zástupce aktivitu žádné z těchto oprávněných osob. Okruh podmínek je dále podmíněn možností spolehlivě prokázat, že muž není otcem dítěte, resp. nejvyšší státní zástupce může návrh podat pouze v případě první a druhé zákonné domněnky otcovství¹⁶. Nejvyšší státní zástupce před podáním návrhu posuzuje tyto předpoklady nezávisle na ostatních subjektech.

V případě šetření, zda nejvyšší státní zástupce podá či nikoliv návrh na popření otcovství, se soustřeďuje zejména na důkaz vyvrácení domněnky otcovství, přičemž se v žádném případě nelze omezit na pouhá ústní sdělení účastníků rodinněprávních vztahů. Nejvyšší státní zástupce by se tak měl soustředit i na zvláštní důkazní prostředky, kterými jsou znalecké posudky z oboru zdravotnictví, zejména pak na analýzu DNA. Je však nutné připomenout, že nejvyšší státní zástupce by měl k jejich opatření přikročit teprve tehdy, zjistí-li, že případné popření otcovství by bylo v zájmu dítěte. Stejně tak nejvyšší státní zastupitelství tyto posudky nehradí a nesmí rovněž nikoho nutit, aby se jim podrobil.

Zájem dítěte je největším rozdílem od ostatní působnosti státního zastupitelství v civilním řízení, kde se hovoří pouze o zájmu veřejném. Zájem dítěte je zde vlastně nadřazen zájmu veřejnému, resp. je před ním upřednostněn. V žádném případě nesmí být pod zájem dítěte vtahován zájem matky, matrikového otce či muže, jenž se za otce označuje¹⁷. Úmluva o právech dítěte v čl. 3 odst. 1 za nejzákladnější hledisko zájmu dítěte považuje ochranu života a zdraví dítěte, umocněnou o péči o blaho dítěte dle čl. 3 odst. 2. Současně však musí být přihlédnuto k zájmu dítěte na právo

¹⁴ Sýkorová, Z. Žaloby nejvyššího státního zástupce na popření otcovství podle § 62 zákona o rodině. Státní zastupitelství, 2003, č. 6, s. 4.

¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 430/98.

¹⁶ Tedy pouze v případech, kdy muži svědčí domněnka otcovství na základě manželství s matkou dítěte, či na základě souhlasného prohlášení.

¹⁷ Sýkorová, Z. Žaloby nejvyššího státního zástupce na popření otcovství podle § 62 zákona o rodině. Státní zastupitelství, 2003, č. 6, s. 6.

znát své rodiče, dle čl. 7 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, a zájmu dítěte dle čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, aby nebylo odděleno od svých rodičů proti jejich vůli. Dalším ze zájmů je dle čl. 27 Úmluvy o právech dítěte právo na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, mravní a sociální vývoj. Tyto základní zásady však nelze absolutizovat opět proti zájmu dítěte. Další okolnosti, jež mohou zájem dítěte zesilovat, jsou např. skutečnost, že matka žije se zploditelem dítěte, který se na péči řádně podílí; matrikové otcovství je jen formální a brání ve spojení s otcem biologickým; muž, jemuž svědčí domněnka otcovství, byl odsouzen pro závažný trestný čin či je stížen vážnou duševní poruchou. Okolnosti zeslabující zájem dítěte jsou např. skutečnosti, kdy biologický otec není znám anebo své otcovství zpochybňuje; dítě k biologickému otci nemá vytvořen citový vztah bez eventuální perspektivy, že jej biologický otec lépe zajistí než otec matrikový; uplynula dlouhá doba od narození dítěte a jeho statusové poměry jsou stabilizovány, kdy navíc hrozí, že by dítě rozhodnutím mohlo utrpět citovou újmu.

Procesně legitimovaným k podání návrhu je nejvyšší státní zástupce, a to i tehdy, jestliže podněty k podání návrhu prošetřovalo i jiné státní zastupitelství. Jedná se tedy o výsostné oprávnění¹⁸ nejvyššího státního zástupce, přičemž proti jeho vyrozumění o odmítnutí podnětu není přípustný opravný prostředek.

Nejvyšší státní zástupce podává žalobu u obecného soudu dítěte a má v tomto řízení postavení účastníka. Náležitosti žaloby, jež směřuje proti matce, otci a dítěti, event. proti jejich opatrovníkovi, se řídí ustanoveními § 42 odst. 4 a § 79 odst. 1 občanského soudního, přičemž návrh výroku rozsudku zní tak, že matrikový otec není otcem dítěte narozeného z matky dítěte a zapsaného v knize narození příslušného matričního úřadu¹⁹. Zvláštní důraz bude kladen na podání žaloby dle ustanovení § 62a zákona o rodině, jež umožňuje podat žalobu na popření otcovství, jež bylo určeno souhlasným prohlášením rodičů, ještě před uplynutím šestiměsíční lhůty pro ostatní účastníky, neboť tento návrh musí být odůvodněn zřejmým zájmem dítěte a musí být v souladu s ustanoveními zaručujícími základní lidská práva. Takovým případem může být např. situace, kdy muž, jenž nepochybně nemůže být otcem dítěte, event. matka, přistoupili k prohlášení výlučně s úmyslem ziskovosti či jiným zavrženímhodným důvodem, a je-li podání návrhu neodkladné vzhledem k hrozící újmě, jako např. zavlčení do ciziny apod.

Institut návrhu na popření otcovství ze strany nejvyššího státního zástupce je v současné době velmi diskutovaným, zejména co se týče

¹⁸ Jišová, A. Návrh nejvyššího státního zástupce na popření otcovství v praxi. Bulletin advokacie, 2006, č. 11-12, s. 82.

¹⁹ Sýkorová, Z. Žaloby nejvyššího státního zástupce na popření otcovství podle § 62 zákona o rodině. Státní zastupitelství, 2003, č. 6, s. 7.

nepřezkoumatelnosti odmítnutí podnětu k podání návrhu. Další vývoj v této oblasti bude záviset především na judikatuře a dalších diskusích o eventuální změně současné právní úpravy.

3. SLOVENSKÁ REPUBLIKA

O vývoji účasti státního zastupitelství v civilním řízení slovenské prokuratury lze konstatovat prakticky totéž, co k vývoji účasti státního zastupitelství v civilním řízení na území České republiky. Institut prokurátorského dozoru včetně razantního omezení působnosti státního zastupitelství po změně společenských poměrů po roce 1989 jsou totožnými prvky ve vývoji.

Stejně jako v České republice je také ve Slovenské republice účast prokuratury v civilním řízení součástí její netrestní působnosti, která překonala pojetí prokurátorského dozoru.

Základním ustanovením pro možnost prokuratury účastnit se civilního řízení je § 35 občanského soudního řádu²⁰. Dle § 35 odst. 1 může prokuratura podat návrh na zahájení řízení ve věcech uplatnění nároku státu na vydání bezdůvodného obohacení, včetně majetku získaného z nepoctivých zdrojů, a ve věcech uložení ochranné výchovy osobě, která pro nedostatek věku není trestně odpovědná a spáchala čin, který je jinak trestný. Občanský soudní řád dále do působnosti prokuratury řadí také dozor nad zachováváním zákonnosti orgány veřejné správy, kdy ve Slovenské republice je správní soudnictví vykonáváno soudy obecnými.

Vedle toho může dle § 35 odst. 2 občanského soudního řádu vstoupit do řízení ve věcech způsobilosti k právním úkonům; prohlášení osoby za mrtvou; zápisu do obchodního rejstříku; výchovy nezletilých; opatrovnictví a konkurzu a vyrovnání. Jedná se tedy o oblast užší než dle české právní úpravy.

Významným předpokladem pro výkon působnosti je, že prokuratura jedná pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem²¹.

Dalším významným ustanovením je § 243e občanského soudního řádu, tedy možnost generálního prokurátora Slovenské republiky podat mimořádné dovolání²². Jde v zásadě o dvojí podobu. Může se jednat o podání mimořádného dovolání proti rozhodnutím ve věcech, jež jsou uvedena v § 35 občanského soudního řádu, bez ohledu na to, zda se jich prokuratura

²⁰ Zákon č. 99/1963 Z.z., občanský súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 3 odst. 2 zákona č. 153/2001 Z.z., o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů.

²² Beneč, Š. Prokuratúra Slovenskej republiky a jej netrestná pôsobnosť. Státní zastupiteľství, 2006, č. 9, s. 23.

účastnila či nikoliv, a to vždy bez nutnosti obdržení podnětu od osoby dotčené rozhodnutím. Druhým případem je podání mimořádného dovolání ve všech ostatních případech, až na výjimky stanovené zákonem, dotýkající se především rodinně právních vztahů či rozhodnutí dovolacího soudu, avšak pouze tehdy, je-li dovolací důvod namítán některým z účastníků či osobou dotčenou rozhodnutím soudu. Mimořádné dovolání lze podat ve lhůtě jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí, avšak pouze tehdy, je-li shledáno porušení právních pravidel či došlo k vadám na řízení, a vyžaduje-li to veřejný zájem. Jedná se tedy o oprávnění širší než je tomu tak u českého státního zastupitelství, jež disponuje „pouze oprávněními“ stejnými, jakými disponují účastníci řízení. Institut mimořádného dovolání tak může znamenat hrožení zásady jistoty právních vztahů, nicméně jeho objektivní potřeba samotného vyžádání ze strany účastníků řízení či osob dotčených rozhodnutím z něj činí institut skutečně respektující jak zásadu ochrany nabytých práv, tak i ostatních zásad procesních.

4. POLSKO

Základním právním předpisem upravujícím účast státního zastupitelství²³ Polské republiky v civilním řízení je zákon o státním zastupitelství²⁴, který vedle základní působnosti státního zastupitelství v řízení trestním, upravuje možnost státního zastupitelství aktivně zasáhnout i do řízení civilního, přičemž zákon upraví, za jakých podmínek tak státní zastupitelství může činit. Tímto zákonem je občanský soudní řád²⁵. Oproti právní úpravě České republiky lze právní úpravu polskou označit jako mnohonásobně širší, neboť se neomezila na pouhé konstatování, že státní zastupitelství může činit (až na výjimky) vše, co může činit účastník. Zakotvuje tak pro každou část řízení nalézacího konkrétní práva, event. povinnosti státního zastupitelství, což určitě činí menší interpretační potíže než v České republice.

Státní zastupitelství Polské republiky může do civilního řízení zasáhnout třemi způsoby. Jde zejména o možnost vstupu a podání návrhu a dále o možnost aktivně zasáhnout do opravných řízení.

Výčet věcí, do nichž může státní zastupitelství zasáhnout se omezuje na konstatování, že státní zastupitelství může zasáhnout do věcí všech, avšak s uvedením, že ve věcech rodinných a nemajetkových (osobních a osobnostních) jen těch, které jsou uvedeny v taxativním výčtu. Jedná se typicky o řízení ve věcech popření rodičovství a také např. neplatnosti manželství. Podmínkou však vždy je, aby se jednalo o významné hájení zákonnosti anebo veřejného zájmu.

²³ Prokuratura.

²⁴ Zákon ze dne 20. června 1985, o státním zastupitelství (o prokuraturze).

²⁵ Zákon ze dne 17. listopadu 1964, občanský soudní řád (kodeks postępowania cywilnego).

V případě vstupové činnosti státního zastupitelství je v zákoně přímo uvedeno, že státní zastupitelství není účastníkem, resp. není vázáno na hájení zájmu některé ze stran. V případě, že podá samo návrh na zahájení řízení, a činí tak v zájmu osoby, stává se tato osoba účastníkem řízení a je vůči státnímu zastupitelství ve vztahu nerozlučného společenství. Státní zastupitelství v těchto řízeních nesmí disponovat předmětem řízení.

Nejvyšší státní zastupitelství Polské republiky je navíc oprávněno podat u Nejvyššího soudu tzv. kasační stížnost. Tu státní zastupitelství podává tehdy, dojde-li k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu je v rozporu se zákonem či veřejným zájmem. Může tak činit z úřední činnosti anebo na základě podnětu třetích osob, neboť původní účastníci řízení mají možnost podat kasační stížnost přímo ze zákona.

Stejně jako v právním řádu Ruské federace bude zajímavé sledovat vývoj i v Polské republice, protože ani Polsko se ještě nevypořádalo z institutem prokurátorského dozoru, který byl typický pro právní úpravu socialistickou a který byl v České republice ještě v 90. letech minulého století překonán.

5. ZÁVĚR

Státní zastupitelství lze charakterizovat jako subjekt, jehož posláním je hájení veřejného zájmu, prosazující se skrze trestní řízení a v menším rozsahu skrze oblast netrestní. V trestním řízení plní státní zastupitelství své historické předurčení veřejného žalobce, nicméně jeho netrestní působnost je výsledkem jiných tendencí. Z historického pohledu můžeme vysledovat, že státní zastupitelství bylo nástrojem v rukou státu a jeho moci, prostřednictvím něhož byl chráněn pořádek, resp. zájmy vládnoucího subjektu. Proto lze konstatovat, že právě proto jsou příslušná oprávnění svěřena právě státnímu zastupitelství, o to více je vše umocněno skutečností, že státní zastupitelství je ze všech subjektů nejbližší moci soudní, i když samozřejmě není její součástí. Svěření jeho netrestních působností jinému subjektu je tak podle mě ne nemožné, ale spíše neefektivní. Navíc, státní zastupitelství disponuje jak silným kvalifikačním a znalostním potenciálem, tak i rozsáhlými informačními zdroji, za poměrně široké znalosti a důvěry veřejnosti. Proto se domnívám, že není vhodné měnit současnou koncepci a omezovat působnost státního zastupitelství na netrestním úseku.

Problematiku státního zastupitelství tak dnes nelze omezovat na pouhé konstatování čtyř ustanovení občanského soudního řádu za současného uvažování dalších právních předpisů. Je nutné si uvědomit, že státní zastupitelství prochází celým občanským soudním řízením, tedy od zásad jeho objektivního fungování zohledňujících i jeho historický vývoj, přes otázky účastenství, řízení v prvním stupni, dokazování, rozhodování, až po oblast opravných prostředků. Už jen samotným uvažováním těchto oblastí lze konstatovat, že státní zastupitelství je subjektem nadmíru důležitým. Nicméně i u něj se setkáváme s aplikačními problémy. Jde zejména o otázku nedostatečnosti současné právní úpravy, spočívající v nepříliš obsáhlém znění relevantních právních ustanovení a vyvolávající nutnost dovést

právní úpravu cestou širšího výkladu jednotlivých ustanovení. Tento problém tak spatřuji nejvíce zřejmým v řízeních o opravných prostředcích. Problematickým se jeví také pojem veřejný zájem, který jako jediný může odůvodnit zásah státního zastupitelství do civilního řízení.

Státní zastupitelství lze rovněž vidět jako prvek netypický pro civilní řízení, nicméně při podrobnější komparaci právní úpravy se zahraničím můžeme tento závěr vyvrátit. Účast státního zastupitelství je typická jak pro právní úpravu tradičních demokracií, včetně anglosaského právního systému, tak i pro země procházející transformací, kde státní zastupitelství hrálo spíše negativní úlohu. Proto lze dovést, že státní zastupitelství bylo využíváno jako prvek prosazující zájmy vládnoucích skupin na úkor jiných, avšak také jako prvek prosazující zájmy společnosti na respektování a ochraně těch hodnot, jež svým významem výrazně vynikají. Samotná česká právní úprava si prošla obojím pojetím. Státní zastupitelství tak odráží konkrétní společenské poměry.

Literature:

- Sýkorová, Z. Žaloby nejvyššího státního zástupce na popření otcovství podle § 62 zákona o rodině. Státní zastupitelství, 2003, č. 6
- Jišová, A. Návrh nejvyššího státního zástupce na popření otcovství v praxi. Bulletin advokacie, 2006, č. 11-12
- Beneč, Š. Prokuratúra Slovenskej republiky a jej netrestná pôsobnosť. Státní zastupitelství, 2006, č. 9

Contact – email

radovan.david@law.muni.cz