



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 15.12.2005
KOM(2005) 648 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

**kterým žádá Radu, aby schválila použitelnost článku 251 Smlouvy o založení
Evropského společenství na opatření přijímaná podle článku 65 Smlouvy o ES v oblasti
vyživovací povinnosti**

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

kterým žádá Radu, aby schválila použitelnost článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství na opatření přijímaná podle článku 65 Smlouvy o ES v oblasti vyživovací povinnosti

1. LEGISLATIVNÍ A PRÁVNÍ RÁMEC

1.1. Předpisy Společenství použitelné na vyživovací povinnost

Vyživovací povinnost spadá do rozsahu působnosti nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I“) ¹. Toto nařízení obsahuje zejména kolizní normy. Zvláštní kolizní norma pro oblast vyživovací povinnosti je obsažena v čl. 5 odst. 2. Nařízení dále upravuje uznávání a výkon soudních rozhodnutí, k nimž náleží též rozhodnutí o vyživovací povinnosti vydaná v členských státech. V čl. 57 odst. 2 nařízení Brusel I jsou „dohody o placení výživného, uzavřené před správními orgány nebo jimi ověřené“ výslovně postaveny na roveň veřejným listinám.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky (dále jen „nařízení Brusel I“) ² se vztahuje i na vyživovací povinnost. Tento nástroj zajišťuje volný pohyb soudních rozhodnutí, které byly ověřeny jakožto evropské exekuční tituly, ve všech členských státech. K nim náleží i rozhodnutí o vyživovací povinnosti a, jak je výslovně uvedeno v nařízení Brusel I, i dohody o výživném uzavřené před správním orgánem a jím ověřené, jež jsou tím postaveny na roveň veřejným listinám (čl. 4 bod 3 písm. b).

Naopak jsou z působnosti nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti, kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 1347/2000 (dále jen „nové nařízení Brusel II“) ³ vyňaty záležitosti vyživovací povinnosti. Toto vyloučení vyplývá výslovně z čl. 1 odst. 3 písm. e), jakož i z úvahy 11 tohoto nařízení.

1.2. Uvažovaná reforma práva Společenství v oblasti vyživovací povinnosti

1.2.1. Stručný nástin návrhu nařízení předloženého Radě

V souladu se závěry zasedání Evropské rady v Tampere (15. a 16. října 1999) a v Bruselu (4. a 5. listopadu 2004) předložila Komise Radě v rámci programu uskutečňování zásady vzájemného uznávání návrh nařízení, jehož cílem je odstranit překážky, jež dosud brání vymáhání nároků na plnění vyživovací povinnosti v Evropské unii. Navrhované nařízení má za úkol vytvořit odpovídající právní rámec pro legitimní očekávání oprávněných (příjemců výživného). Tento právní rámec by jim měl umožnit získat bez obtíží, rychle a zpravidla

¹ Úř. věst. L 12 ze dne 16.1.2001.

² Úř. věst. L 143 ze dne 30.4.2004.

³ Úř. věst. L 338 ze dne 23.12.2003.

bezúplatně exekuční titul, který by bylo možno v evropském právním prostoru bez dalšího uplatnit a s jeho pomocí skutečně dosáhnout pravidelných plateb dlužného výživného.

Tento nový právní rámec vyžaduje zavést opatření, jež se neomezí na pouhou kosmetickou úpravu současných postupů; naopak se musí dotýkat všech oblastí, které jsou relevantní pro soudní spolupráci v občanských věcech: mezinárodní příslušnosti, použitelného práva, uznávání a výkonu, spolupráce a odstraňování překážek hladkého průběhu řízení a v neposlední řadě i lepší přístup k informacím o postavení dlužníka nezávisle na tom, kde se v Evropské unii nachází jeho bydliště. Tyto celkové reakce budou pokud možno soustředěny v jediném nařízení Společenství.

Tato zákonodárná iniciativa je výsledkem dlouhého procesu úvah a konzultací: Financování studie v oblasti právní komparatistiky (2003), vypracování zelené knihy a následných rozborů (2004), uspořádání řady pracovních schůzek odborníků (v letech 2003 až 2005) pod vedením meziodborové řídicí skupiny, která se v průběhu roku 2005 sešla celkem čtyřikrát.

1.2.2. Právní základ návrhu nařízení

Právním základem nařízení Rady o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a spolupráci ve věcech vyživovací povinnosti jsou ustanovení čl. 61 písm. c) a čl. 67 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Jedná se tudíž o návrh, který se dotýká soudní spolupráce v občanských věcech ve smyslu článku 65 Smlouvy o ES a jeho obsahem jsou „záležitosti dotýkající se rodinného práva“ ve smyslu čl. 67 odst. 5 druhé odrážky Smlouvy. Z tohoto důvodu se zde neuplatní spolurozhodovací postup a Rada musí návrh přijmout jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

2. PROBLEMATIKA

Ustanovení čl. 67 odst. 5 druhé odrážky Smlouvy o ES ve znění Smlouvy z Nice tudíž představuje předěl v soudní spolupráci v občanských věcech, jelikož podrobuje opatření podle článku 65 „s výjimkou záležitostí rodinného práva“ spolurozhodovacímu postupu upravenému v článku 251.

Od vstupu v platnost Smlouvy z Nice dnem 1. února 2003 platí tudíž dva postupy: spolurozhodovací postup, který se nadále stal pravidlem a jednomyslné přijetí Radou po konzultaci s Evropským parlamentem, které představuje výjimku a je vyhrazeno „opatřením dotýkajícím se rodinného práva“.

Takovéto rozdělení lze zpravidla provést bez obtíží. K rodinnému právu ve smyslu Smlouvy o ES patří například nade vší pochybnost věci manželské a věci rodičovské zodpovědnosti.

Když se v novém nařízení Brusel II jednalo o otázku zrušení postupu *exequatur* pro rozhodnutí o právu na styk s dítětem, vycházelo se přirozeně z předpokladu, že se tato úprava odrazí ve fungování vnitrostátních systémů rodinného práva. Při zachování požadavku jednomyslnosti byly členské státy vzdor vstupu v platnost Smlouvy z Nice schopny zajistit, aby nebyly bez jejich souhlasu přijímány právní normy Společenství ve všech záležitostech, jež se dotýkají osobních vztahů v rodině, zejména po odloučení manželů, například v záležitostech práva rodiče na výkon rodičovské péče, na styk s dítětem či následků protiprávního přemístění nebo zadržení dítěte apod.

Zachování požadavku jednomyslnosti je snáze pochopitelné, jsou-li dotčeny vztahy v rodině v užším smyslu a zákonodárce Společenství se dotýká samotného uspořádání rodiny. Není vskutku pochyb o tom, že se uznání či neuznání rozhodnutí o právu na výkon rodičovské péče nebo na styk s dítětem přímo dotýká osobního vztahu mezi rodiči a dětmi a tím i rovnováhy v rodině, tj. v oblasti, jež je výrazně poznamenána právními tradicemi a názory členských států.

Naopak ale existují oblasti, pro něž má vztah k rovnováze v rodinném vztahu význam jen nepatrný, a v nichž vede užití čl. 67 odst. 5 druhé odrážky ke zvláště neuspokojivým výsledkům. To platí kupříkladu pro oblast vymáhání výživného.

V tomto kontextu je nutno vzít v úvahu hybridní povahu pojmu vyživovací povinnosti: je zakotvena v rodinném právu, ale jako každá jiná pohledávka má pekuniární podobu.

Jak již bylo uvedeno, zákonodárce Společenství zastával doposud názor, že se ve věcech vyživovací povinnosti mohou stejně jako u všech ostatních pohledávek uplatnit ustanovení o soudní spolupráci ve věcech občanských. Z tohoto důvodu je rodinné právo na rozdíl od vyživovací povinnosti vyňato z rozsahu působnosti nařízení Brusel I, které se v tomto ohledu vydalo stejnou cestou jako Bruselská úmluva ze dne 27. září 1968. Nové nařízení Brusel II upravuje naopak podstatnou část rodinného práva (rozvod, rodičovskou zodpovědnost), nikoli však vyživovací povinnost. A konečně nařízení o evropském exekučním titulu, jež zahrnuje i nároky na plnění vyživovací povinnosti, bylo přijato spolurozhodovacím postupem.

Na nový návrh Komise ve věci vyživovací povinnosti je třeba nahlížet ve zcela jiných souvislostech. Na rozdíl od nařízení Brusel I nebo nařízení o evropském exekučním titulu upravuje nový návrh výlučně jen vyživovací povinnost, již se oba výše zmíněné právní nástroje zabývaly pouze okrajově v společných ustanoveních o občanskoprávních nárocích. Jelikož vyživovací povinnost představuje jediný předmět tohoto návrhu nařízení, určuje jeho povahu pouze ona sama.

Vazba vyživovací povinnosti na rodinný poměr implikuje, že se právní úprava Společenství, zaměřená specificky na vyživovací povinnost, „dotýká“ aspektů rodinného práva ve smyslu čl. 67 odst. 5 druhé odrážky Smlouvy o ES, a proto nepodléhá všeobecným ustanovením o soudní spolupráci v občanských věcech, jež podléhají spolurozhodovacímu postupu.

Tento závěr, jakkoli logický z hlediska právníka, však není uspokojivý. Vyživovací povinnost se sice „dotýká“ aspektů rodinného práva, ale tvoří zcela svébytnou dílčí oblast tohoto práva. Jakmile je existence vyživovací povinnosti uznána a stvrzena soudním rozhodnutím nebo listinou s rovnocenným účinkem, stává se pohledávkou, která podléhá úpravě, jež se prakticky neliší od obecných majetkoprávních ustanovení. Jmenovitě z tohoto důvodu byla vyživovací povinnost včleněna do rozsahu působnosti nařízení Brusel I.

Pokud se právo Společenství omezuje na to, aby usnadnilo získání rozhodnutí ve věci vyživovací povinnosti a zajistilo jeho volný pohyb a výkon, oprávněnému (příjemci výživného) zajišťuje toliko přístup k soudu a faktickou realizaci jeho pohledávky. V takovém případě upravuje právo Společenství zejména majetkoprávní vztahy. Pohledávka výživného vykazuje určité zvláštnosti, ale vzdor tomu zůstává pohledávkou, což znamená, že jde o to, získat určitou částku peněz s použitím běžně dostupných nástrojů, jež se uplatní stejným způsobem jako u kterýchkoli jiných rozhodnutí pekuniární povahy: užití harmonizovaných pravidel mezinárodní příslušnosti, vydání exekučního titulu, který je uznáván v celé Evropské unii, výkon rozhodnutí přikázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu či srážkami ze

mzdy nebo obdobných příjmů, účinná spolupráce členských států k usnadnění lepšího využívání existujících právních nástrojů.

3. NAVRHOVANÉ ŘEŠENÍ

Podle čl. 67 odst. 2 druhé odrážky může Rada přijmout po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnutí, podle něhož se postup podle článku 251 použije na všechny oblasti nebo části oblastí, na které se vztahuje hlava IV třetí části Smlouvy o ES. Je tudíž právně možné převést oblast vyživovací povinnosti z oblasti právních předpisů podléhající požadavku jednomyslnosti do oblasti podléhající spolurozhodovacímu postupu.

Takovéto rozhodnutí Rady umožňující „přechod“ od jednomyslnosti ke spolurozhodovacímu postupu, by přineslo dvě výhody. Za prvé by vyhovělo zvláštní povaze vyživovací povinnosti. Nelze sice popřít těsný vztah mezi výživným a rodinným poměrem, ale vymáhání pohledávky výživného se zároveň přímo nedotýká jádra tohoto poměru. Na rozdíl od rozhodnutí o styku s dítětem se výkonem rozhodnutí o vyživovací povinnosti nemění nic na způsobu, jímž se vytvářejí osobní vztahy mezi členy rodiny, které se tento výkon dotýká. Požadavek jednomyslnosti, jehož funkcí je především zohlednit organizační formy rodiny v členských státech, nelze tudíž nijak ospravedlnit v oblasti výživného.

Za druhé by bylo možné s použitím takového rozhodnutí umožňujícího zmíněný „přechod“ přijmout předpisy specificky upravující vyživovací povinnost, a to stejným legislativním postupem při týchž výsadních pravomocích Evropského parlamentu jako právní akty jimiž byla zavedena obecná úprava použitelná pro uplatňování pohledávek výživného i jakýchkoli jiných pohledávek (například nařízení o nesporných nárocích).

Jak z důvodu povahy vyživovací povinnosti i s ohledem na legislativní oblast, v níž Společenství doposud jednalo, se jeví jako z právního hlediska vhodné a politicky žádoucí použít ve věci vyživovací povinnosti spolurozhodovací postup podle článku 251 Smlouvy o ES.

4. ZÁVĚRY

Z výše uvedených důvodů žádá Komise Radu podle čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy o založení Evropského společenství, aby užila postupu podle článku 251 ohledně opatření přijímaných podle článku 65.

PŘÍLOHA

ROZHODNUTÍ RADY,

o použitelnosti článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství na opatření přijímaná podle článku 65 Smlouvy o ES v oblasti vyživovací povinnosti.

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na čl. 67 odst. 2 druhou odrážku této smlouvy,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu,

vzhledem k těmto důvodům:

1) Od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost má Evropské společenství pravomoc přijímat opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech podle článku 65 Smlouvy o založení Evropského společenství;

2) Podle čl. 67 odst. 5 druhé odrážky Smlouvy o ES ve znění Smlouvy z Nice přijímá Rada opatření podle článku 65 Smlouvy „s výjimkou záležitostí dotýkajících se rodinného práva“ postupem podle článku 251 Smlouvy o ES;

3) Podle čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy o ES může Rada přijmout po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslné rozhodnutí, podle něhož se na všechny oblasti nebo části oblastí, na které se vztahuje hlava IV třetí části Smlouvy o ES, použije postup podle článku 251 a přizpůsobí se ustanovení o pravomocích Soudního dvora;

4) Od vstupu v platnost Smlouvy z Nice platí pro soudní spolupráci v občanských věcech dva vzájemně odlišné legislativní postupy: spolurozhodovací postup, který se napříště stal pravidlem, a jednomyslné přijetí Radou po konzultaci s Evropským parlamentem, které představuje výjimku a je vyhrazeno opatřením dotýkajícím se rodinného práva.

5) Opatření, která se dotýkají rodinného práva, je někdy obtížné odlišit od jiných opatření; to platí pro oblast vyživovací povinnosti, která je hybridní povahy: jak povahy rodinné, jelikož vyživovací povinnost obecně vzniká z rodinného poměru, tak i povahy pekuniární, a to v míře, v níž představuje pohledávku vyjádřitelnou v penězích;

6) Rada již tuto zvláštnost vzala v úvahu v nařízení (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech a zahrnula vyživovací povinnost do působnosti tohoto nařízení, z něž však naopak vyloučila rodinné právo;

7) Stejným způsobem bylo po vstoupení v platnost Smlouvy z Nice vydáno postupem podle článku 251 Smlouvy o ES nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky, třebaže platí i pro pohledávky výživného.;

8) Vzhledem ke zvláštnostem vyživovací povinnosti je nutné přijmout rozhodnutí, podle něžž je pro oblast vyživovací povinnosti napříště použitelný postup podle článku 251 Smlouvy o ES;

V souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Dánsko nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné;

Spojené království a Irsko oznámily své přání účastnit se přijímání této směrnice v souladu s článkem 3 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

ROZHODLA TAKTO:

Článek 1

Počínajíc dnem 1. června 2006 rozhoduje Rada při přijímání opatření podle článku 65 Smlouvy, v oblasti vyživovací povinnosti v souladu s postupem podle článku 251 Smlouvy o ES.

Článek 2

Článek 251 Smlouvy o ES se použije na stanoviska Evropského parlamentu, která budou před dnem 1. června 2006 doručena Radě k návrhům opatření, o nichž Rada rozhodne podle tohoto rozhodnutí v souladu s postupem podle článku 251 Smlouvy.

V Bruselu dne [...].

Za Radu