

Ústavní soud
Joštova 8
600 83 Brno

Sp. zn.: Pl. ÚS 10/25

Navrhovatel: Okresní soud v Novém Jičíně

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastník: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
(naše sp. zn.: 8/2025/SZD/DS, naše č. j.: KVOP-17994/2025)

Návrh na zrušení § 72 odst. 4 věty druhé zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od 1. ledna 2024.

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systemem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 10. 4. 2025 jsem využil svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu¹ a jako vedlejší účastník jsem vstoupil do řízení o návrhu na zrušení § 72 odst. 4 věty druhé zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o matrikách), ve znění účinném od 1. 1. 2024. Návrh podal Okresní soud v Novém Jičíně.

Jako veřejný ochránce práv jsem díky řešení případů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí podrobně obeznámen s problematikou nezletilých dětí svěřených do náhradní rodinné péče. Obeznámen jsem i s tím, že citované ustanovení v novelizované podobě je praxí vnímáno jako rozporné se zájmy dítěte. Proto jsem se rozhodl předložit Ústavnímu soudu svůj názor na danou problematiku.

II. Shrnutí právní úpravy

Podle § 72 odst. 4 zákona o matrikách, ve znění účinném od 1. 1. 2024, se změna jména nebo příjmení nepovolí, jestliže by změna byla v rozporu s potřebami a zájmy nezletilého dítěte. **Změna příjmení nezletilého dítěte se nepovolí, jde-li o změnu na příjmení poručníka, popřípadě poručníků, příjmení pěstouna, popřípadě pěstounů, nebo na příjmení osoby, do jejíž péče bylo nezletilé dítě svěřeno, nejde-li o jednoho z rodičů.**

Druhá věta citovaného ustanovení byla do zákona vložena zákonem č. 414/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony (novela).

III. Poznatky z praxe a právní názor veřejného ochránce práv

Článek 3 Úmluvy o právech dítěte stanoví, že **zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí**, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.²

Nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko při rozhodování o věcech, které se ho týkají, opakovaně zdůrazňuje i judikatura Ústavního soudu.³ Jedná se o flexibilní koncept, který by měl být vždy posuzován a definován **individuálně s ohledem na konkrétní situaci**, v níž se dítě nachází. Pozornost je třeba věnovat jeho osobním poměrům, situaci a potřebám.⁴

1 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

2 Srov. rozvinutí výkladu zásady zohlednění nejlepšího zájmu dítěte jako předního hlediska ze strany Výboru OSN pro práva dítěte v tzv. obecném komentáři, General comment No. 14 (2013), CRC/C/GC/14, dostupné z: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=jGp7jB70tZqeXzc9nXSmCOFFIB1wz1e6%2Bp8dcZrGh8gWulWdZ%2BoxCwWHD52S1TKkqaPTc9AVgCcTLwT0rM9Z2w%3D%3D>.

3 Nález Ústavního soudu ze dne 31. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 2344/18, bod 24 (N 205/91 SbNU 611). Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz/>.

4 Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16, bod 30 (N 116/85 SbNU 879).

Obdobně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) zdůrazňuje, že pokud soudy rozhodují ve věcech dotýkajících se dětí, musí se zabývat nejlepším zájmem dítěte, který má při jejich rozhodování prvořadý význam.⁵

Článek 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (LZPS) a čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech dále zaručuje právo na **ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života**. V souladu s opakovaně vysloveným názorem Evropského soudu pro lidská práva o existenci rodinných vazeb *de facto*⁶ lze pod pojem rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy zahrnout také **faktické „rodinné“ vazby**.⁷ ESLP již dříve shledal, že vztah mezi pěstounskou rodinou a dítětem v pěstounské péči, pokud spolu žili mnoho měsíců, lze podřadit pod pojem rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy, a to i přes chybějící biologické vazby. V takovém případě zohlednil skutečnost, že mezi pěstounskou rodinou a dítětem se vytvořilo silné citové pouto, přičemž pěstounská rodina se ve všech ohledech chovala jako vlastní rodina dítěte.⁸

ESLP také připomněl, že stát musí všude tam, kde vzniklo rodinné pouto, usilovat o jeho zachování.⁹

Z výše uvedeného plyne, že právo na rodinný život zahrnuje nejenom vztahy mezi rodiči a dětmi, ale i faktické „rodinné“ vazby. Touto optikou pak pod ochranu čl. 10 odst. 2 LZPS a článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech spadají i jednotlivé případy dětí vyrůstajících v náhradní rodinné péči.

Obecná zásada nejlepšího zájmu dítěte nemusí být vždy absolutní prioritou. Jak uvádí komentářová literatura, zásada nejlepšího zájmu dítěte nesmí být uplatňována mechanicky jako „přední a jediná“. Musí projít testem poměrnosti tak, aby bylo nalezeno souladné a vyvážené řešení v duchu teze „maximální prospěch dítěti a minimální újma ostatním“.¹⁰ Absolutní není ani právo na rodinný život.¹¹ V kontextu LZPS jej lze omezit pro kolizi s jiným základním právem či ústavně chráněným právním statkem. Dle čl. 4 odst. 4 LZPS však musí být šetřena podstata a smysl takových omezení a nesmí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Také Evropská úmluva o lidských právech předvídá možnost oprávněně zasáhnout do práva na respektování rodinného života, avšak dle čl. 8 odst. 2 musí takový **zásah být v souladu se zákonem, sledovat legitimní cíl a být nezbytný v demokratické společnosti**.

5 Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2017, *Strand Lobben a ostatní proti Norsku*, č. 37283/13, bod 108. Všechna rozhodnutí ESLP jsou dostupná z: <http://hudoc.echr.coe.int>.

6 Např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, č. 41615/07, nebo ze dne 13. 12. 2007, *Emonet a ostatní proti Švýcarsku*, č. 39051/03.

7 Rozsudek ESLP ze dne 21. 12. 2010, *Anayo proti Německu*, č. 20578/07, bod 55, nebo ze dne 12. 7. 2001, K. a T. proti Finsku, č. 25702/94, bod 150.

8 Rozsudek ESLP ze dne 27. 4. 2010, *Moretti a Benedetti proti Itálii*, č. 16318/07, body 49–50, nebo ze dne 17. 1. 2012, *Kopf a Liberda proti Rakousku*, č. 1598/06, bod 37.

9 Rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 2015, *Nazarenko proti Rusku*, č. 39438/13, bod 56.

10 Radvanová, S. a kol. Rodina a dítě v novém občanském zákoníku. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 31–33.

11 Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 2903/14, bod 32 (N 94/77 SbNU 377).

Důvodová zpráva k zákonu č. 414/2023 Sb., kterým se mění zákon o matrikách,¹² zdůrazňuje, že formy náhradní rodinné péče uvedené v § 72 odst. 4 zákona o matrikách nezakládají trvalý právní vztah mezi poručníkem, případně pěstounem a dítětem, či dítětem a osobou, do jejíž péče bylo dítě svěřeno. Naopak se jedná o vztah časově omezený. Důvodová zpráva dále dává potřebu přijetí navrhované změny do souvislosti s „nový[m] charakter[em] všech forem náhradní rodinné péče podle občanského zákoníku“. Uvedený argument důvodová zpráva dále nerozvádí, třebaže citovaná právní úprava v občanském zákoníku je účinná již od 1. 1. 2014. Další věcná argumentace v důvodové zprávě chybí. Ani v dalším průběhu legislativního procesu předkladatel nerozvinul zdůvodnění potřeby navrhované změny. **K přijetí absolutního zákazu změny příjmení dítěte na příjmení pečující osoby tak došlo bez řádné argumentace a širší odborné a celospolečenské diskuse.** Námitky předložené v připomínkovém řízení kraji byly bez dalšího odmítnuty pouze s tím, že na navrhované podobě se shodla dotčená ministerstva.

Zákonodárce se tak opomenul vypořádat se souladem navržené změny zákona o matrikách s ústavním pořádkem. Neuvedl, proč považuje za nezbytné zavést neflexibilní systém postavený na absolutním zákazu, který neumožňuje zohlednit individuální okolnosti jednotlivých případů a zájem dítěte jako přední hledisko při rozhodování. Neuvedl ani, jaký veřejný zájem má ustanovení chránit a proč je jeho přijetí v demokratické společnosti nezbytné.

Napadené ustanovení tak představuje obecné opatření ve smyslu judikatury ESLP, podle něhož je k posouzení jeho proporcionality třeba přezkoumat legislativní proces, který k přijetí takového opatření vedl. Do hry vstupuje kvalita parlamentního a soudního přezkumu nezbytnosti takového opatření, včetně rizika zneužití, pokud by se mělo od daného opatření upustit. Obecné opatření může být praktičtějším nástrojem pro dosažení sledovaného legitimního cíle, než by byl přezkum jednotlivých případů, který by vyvolával riziko značné právní nejistoty, vzniku sporů, nákladů a prodlev nebo diskriminace či svévole. Použití obecného opatření na skutkové okolnosti konkrétního případu však dokresluje praktické dopady opatření, a je tudíž relevantní pro posouzení jeho proporcionality.¹³

Ačkoliv v obecné rovině vycházíme z předpokladu, že uvedené formy náhradní rodinné péče jsou ze své povahy dočasného charakteru a primárním cílem má být opětovné obnovení biologických rodinných vazeb, realita bývá komplikovanější. Praxe se setkává nejen s případy, kdy obnova původních rodinných vazeb není fakticky možná (například, protože rodiče již nežijí), nebo kdy obnova původních rodinných vazeb nadále není v zájmu dítěte. V souvislosti s náhradní rodinnou péčí také ESLP uvedl, že pokud náhradní péče o dítě trvá po značnou dobu, může být zájem dítěte dále neměnit svou faktickou rodinnou situaci silnější než zájem rodičů na opětovném sloučení rodiny.¹⁴ Nemusí přitom nastat úplné odstřížení dítěte od původní rodiny. Lze si však představit situace, kdy i dítě znalé

12 Důvodová zpráva k zákonu č. 414/2023 Sb., zvláštní část, komentář k bodu 153.

13 Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 22. 4. 2013, *Animal Defenders International proti Spojenému království*, č. 48876/08, bod 108.

14 Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2017, *Strand Lobben a ostatní proti Norsku*, č. 37283/13, bod 109, nebo rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2003, *K. A. proti Finsku*, č. 27751/95, bod 138.

svých kořenů, které se však z objektivních důvodů nemůže vrátit do původní rodiny, bude zároveň toužit po bližší identifikaci a pocitu sounáležitosti s rodinou, v níž trvale žije.

Nelze také odhlédnout od toho, že dítě samo je bytostí jedinečnou, nadanou nezadatelnými, nezcizitelnými, nepromlčitelnými a nezrušitelnými základními právy a svobodami, tedy bytostí, které by se mělo dostat při jejím vývinu toho nejlepšího, totiž toho, aby výše uvedené atributy nezůstaly prázdňými slovy.¹⁵ Článek 12 Úmluvy o právech dítěte zaručuje právo dítěte, které je schopno formulovat své vlastní názory, tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají. Názorům dítěte se musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a rozumové vyspělosti. Podstatou takového participačního práva dítěte přitom je, aby nebylo vyloučeno z rozhodování o své osobě a o různých aspektech svého života, aby se cítilo součástí tohoto rozhodování, a nebylo jen pasivním příjemcem rozhodnutí o sobě sama.¹⁶

Obecně se za věkovou hranici, kdy je dítě schopno vyjádřit svůj názor, považuje 12 let (§ 867 odst. 2 občanského zákoníku); jedná se však o vyvratitelnou domněnku. Míru rozumové a emocionální vyspělosti nezletilého dítěte je vždy potřeba posuzovat případ od případu.¹⁷ Zároveň i § 73 odst. 5 zákona o matrikách uvádí, že dítě starší 12 let musí se změnou svého příjmení vyslovit souhlas. Podle novelizovaného znění zákona o matrikách však není možné dítěti, svěřenému do některé z vyjmenovaných forem náhradní péče, změnit příjmení na příjmení pečující osoby ani s jeho výslovným souhlasem.

Ve výše uvedeném kontextu argument zákonodárce dočasným charakterem náhradní rodinné péče neobstojí. Dle zákona vztah založený svěřením dítěte do některé z uvedených forem náhradní rodinné péče zaniká zletilostí dítěte či nabytím svéprávnosti, ale faktické rodinné vazby často přetrvávají dále. Takový stav navíc považuji z pohledu společnosti za žádoucí pro následný zdravý psychosociální vývoj dítěte a jeho úspěšné začlenění do společnosti. Dítěti, které zná svůj původ, ale identifikuje se s náhradní rodinou, by neměl zákon zabraňovat v kroku, který pro něj může být podstatný při utváření vlastní identity.

Dle § 72 odst. 4 věty první zákona o matrikách se změna jména nebo příjmení nepovolí, jestliže by byla v rozporu s potřebami a zájmy nezletilého dítěte. Dle novelou zvoleného znění věty druhé tak zákonodárce *de facto* předpokládá, že změna příjmení dítěte, které bylo svěřeno do vyjmenovaných forem náhradní péče, na příjmení pečující osoby není nikdy v zájmu dítěte.

Takový přístup považuji za nepřijatelný. Neodpovídá ani tomu, s čím se při řešení případů z oblasti sociálně-právní ochrany dětí jako ombudsman setkávám. Praxe ukazuje, že ke změně příjmení dětí je potřeba přistupovat pružněji, než to současné znění zákona o matrikách umožňuje. Aktuálně se na mě obrátila X, z. s., nezisková organizace zabývající se problematikou náhradních rodin. Upozorňuje, že některé děti, které dlouhodobě žijí v pěstounské péči, často touží po hlubším propojení s rodinou, v níž vyrůstají. Přejí si sdílet stejné příjmení jako jejich pěstouni. Tento pocit vychází z potřeby identifikace s rodinou,

15 Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 695/2000 (N 66/22 SbNU 83).

16 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2598/20, bod 15 (U 18/103 SbNU 411).

17 Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 2943/14, bod 23 (N 110/77 SbNU 607).

kteřou považují za vlastní, a nemusí zde jít jen o popření svých kořenů. Tyto děti znají své biologické rodiny a orientují se ve své historii. Jejich rozhodnutí změnit příjmení stojí na potřebě tvořit si svou vlastní identitu podle toho, jak to cítí. A možnost změny příjmení je v budování identity důležitá. Sociální pracovníci, kteří doprovázejí pěstounské rodiny, řeší dotazy dětí, proč se nemohou jmenovat stejně jako jejich pěstouni, které považují za své rodiče. Taková otázka bývá vyjádřením emocionální potřeby dětí cítit se plnohodnotnou součástí rodiny, která je dlouhodobě vychovává.

Paušální zákaz změny příjmení dítěte, které bylo svěřeno do vyjmenovaných forem náhradní péče, na příjmení pečující osoby, a priori vylučuje možnost individuálního posouzení a zohlednění nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu článku 3 Úmluvy o právech dítěte. Naopak může vyvolat stav, který je v příkrém rozporu se zájmem dítěte.

S možnými riziky původní právní úpravy se Okresní soud v Novém Jičíně přesvědčivě vypořádal. Uvedl důvody, pro které má za to, že se jim dosud dařilo efektivně předcházet. Zdůrazňuje, že na práva dětí svěřených do náhradní rodinné péče dohlíží orgány sociálně-právní ochrany dětí, doprovázející organizace a další instituce pověřené výkonem sociálně-právní ochrany dětí.

Zároveň návrhovař upozornil, že v případě změny na příjmení poručníka se soulad změny se zájmy dítěte zkoumal ve dvou fázích. Nejdříve se jím zabýval soud v řízení o udělení souhlasu poručníkovi s podáním žádosti o změnu příjmení nezletilého dítěte. Následně přezkoumával soulad žádosti o změnu příjmení s potřebami a zájmy dítěte správní orgán (matriční úřad) podle § 72 odst. 4 věty první zákona o matrikách. Dítě je přitom účastníkem obou uvedených řízení, přičemž má k zastupování ustanoveného opatrovníka.

V případě změny na příjmení pěstouna byla kontrola souladu se zájmy dítěte nastavena ještě přísněji. Změnu příjmení v takovém případě navrhovali sami rodiče s tím, že pokud nebylo možné souhlas rodičů získat, nebo se změnou nesouhlasili, mohlo jejich souhlas nahradit rozhodnutí soudu. V takovém řízení opět soud podrobně zkoumal nejlepší zájem a potřeby nezletilého dítěte a přihlížel též k jeho názoru. Následně soulad s potřebami a zájmy dítěte znovu zkoumal matriční úřad v rámci správního řízení.

Nelze také opomenout, že podle § 73 odst. 5 zákona o matrikách musí dítě starší 12 let se změnou svého příjmení vyslovit souhlas.¹⁸

V souladu s návrhovatelem tak mám za to, že původní právní úprava ve znění před novelou zajišťovala dostatečnou ochranu před případným zneužitím institutu změny příjmení a umožňovala individuální posouzení každého jednotlivého případu optikou nejlepšího zájmu dítěte. Zároveň je třeba zdůraznit, že změna příjmení nezakládá stav absolutně neměnný a trvalý. I kdyby se objevil jednotlivý případ, v němž by se ukázalo, že došlo ke změně příjmení dítěte svěřeného do náhradní rodinné péče, i když to nebylo v jeho nejlepším zájmu, může být příjmení změněno opakovaně.

Ztotožňuji se také s argumentací návrhovatele, že ochrana příjmení je součástí práva na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských

¹⁸ Ve znění před novelou byla věková hranice stanovena na 15 let. Novelou účinnou od 1. 1. 2024 byla tato věková hranice snížena na 12 let. Tuto změnu považuji za vhodnou k zajištění většího rozsahu participačních práv dítěte.

právech,¹⁹ přičemž z tohoto práva vyplývá státu pozitivní závazek umožnit jednotlivci změnu příjmení, pokud tomu nebrání veřejný zájem.²⁰

Vyloučením možnosti individuálního přezkumu jednotlivých případů se zákonodárce v novele dopustil nepřípustného zásahu do uvedených ústavně chráněných práv.

Shrnuji, že § 72 odst. 4 věty druhé zákona o matrikách je v rozporu s ústavním pořádkem, jelikož zasahuje do práva dítěte na rodinný život a neumožňuje posuzovat nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko při rozhodování o věcech, které se ho týkají. Navíc bylo toto ustanovení přijato v zákonodárném procesu, v němž nebyla přesvědčivě zdůvodněna jeho naléhavá potřeba v demokratické společnosti.

IV. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem ztotožňuji a navrhuji, aby mu Ústavní soud **vyhověl**.

Brno 29. dubna 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

19 Rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 1994, *Burghartz proti Švýcarsku*, č. 16213/90, bod 24.

20 Rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 1994, *Stjerna proti Finsku*, č. 18131/91, bod 38.