

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 24. dubna 2013 č. 288

## Stanovisko

### **vlády k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony (sněmovní tisk č. 957)**

Vláda na své schůzi dne 24. dubna 2013 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony (sněmovní tisk č. 957), a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas** především z těchto důvodů:

1. Právo dítěte na výživné je primárně pohledávkou soukromoprávního charakteru, která proto nemá být v případě jejího neplnění automaticky saturována z veřejných prostředků. Jsou-li neplněním vyživovací povinnosti ohroženy základní potřeby oprávněné osoby, lze uplatnit nároky v režimu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a podle dalších předpisů sociálního zabezpečení. Navrhovaná úprava náhradního výživného je v rozporu s principem zvyšování odpovědnosti jednotlivce za sebe a svou rodinu a s principem minimalizace státních intervencí do soukromého a rodinného života. Otevírá možnost snadného přenesení vyživovací povinnosti z rodičů na stát a prakticky ignoruje jakékoli možnosti domáhání se výživného jménem dítěte přímo od povinné osoby. Je-li návrh reakcí na obtížnou vymahatelnost nároků dětí na dlužné výživné, pak je nutno konstatovat, že tato vymahatelnost se vytvořením suplujícího institutu náhradního výživného nejen nezlepší, ale povede spíše ještě ke zhoršení platební morálky rodičů, kteří jsou povinni plnit svou vyživovací povinnost k dítěti ve formě peněžitého plnění.

2. Vláda upozorňuje na to, že zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, bude ke dni 1. ledna 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Vzhledem k časové náročnosti legislativního procesu je vysoce pravděpodobné, že předložený návrh zákona by ani nenabyl účinnosti před samotným zrušením zákona o rodině.

3. Povinnosti a oprávnění okresních správ sociálního zabezpečení a České správy sociálního zabezpečení jsou upraveny v právních předpisech veřejného práva (zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů), navrhovaná novela zákona o rodině jim však zamýšlí uložit povinnosti normou soukromého práva, což není systémové; novelizace obou zmíněných zákonů přitom navrhována není. Okresní správy sociálního zabezpečení vyplácejí pouze takové dávky, které nahrazují příjem z výdělečné činnosti a vycházejí ze systému založeného na pojistných principech. Navíc je nutné zdůraznit, že se zřetelem k zavedení jednoho inkasního místa se předpokládá převedení exekuční činnosti správ sociálního zabezpečení na jiný orgán státní správy.

4. Další nedostatek předloženého návrhu zákona vláda spatřuje v tom, že neřeší způsob prokazování, že výživné nebylo uhrazeno, ani kdo a na podkladě čeho má povinnost prokazovat, popřípadě šetřit další rozhodné skutečnosti. Blíže není upraven ani postup „příslušné správy sociálního zabezpečení“ při rozhodování o žádosti. Návrh zákona ukládá rodiči, který žije s dítětem, informovat o tom, že povinný rodič splnil svou vyživovací povinnost, orgán sociálně-právní ochrany dětí, a to aniž by bylo blíže upřesněno, jaké je postavení tohoto orgánu v celém procesu. Tuto povinnost však rodič nemá vůči „příslušné správě sociálního zabezpečení“, u které byla uplatněna žádost o náhradní výživné; neoznámení splnění povinnosti právě tomuto orgánu přitom představuje velké riziko ztrát pro státní rozpočet. Nevymáhání dlužného výživného a prominutí povinnosti platit příslušenství pohledávky osobě splňující podmínky pro poskytování dávek v hmotné nouzi kromě finančních ztrát navíc snižuje motivaci povinného rodiče k řešení situace vlastním přičiněním.

5. Vláda nesouhlasí s tvrzením předkladatele, že návrh nepředpokládá zvýšené dopady na státní rozpočet; realizace návrhu zákona by naopak měla dopady na výdajové straně státního rozpočtu (náklady na náhradní výživné, které se nepodaří vymoci, nevymáhání dlužného výživného v době, kdy rodič splňuje podmínky pro příjem dávek v hmotné nouzi, a prominutí placení příslušenství pohledávky za tuto dobu, a náklady na mzdy nových pracovníků, kteří by se touto agendou zabývali). Velkou administrativní zátěž (pro žadatele i orgán, který by nároky posuzoval a vyplácel) pak představuje jednak podávání žádosti za každý měsíc, jednak přiznání nároku, jakmile není výživné uhrazeno do 20 dnů po stanoveném termínu.

6. Návrh postrádá bližší kritéria pro způsob určení výživného v navrhovaném rozmezí 8 – 16% z příjmů povinného a v důvodové zprávě nevysvětluje, proč bylo zvoleno právě toto rozpětí. Navrhovaný způsob stanovení výše minimálního výživného je však v přímém rozporu s § 85 odst. 2 a § 96 odst. 1 zákona o rodině, podle kterého oba rodiče přispívají na výživu svých dětí podle svých schopností, možností a majetkových poměrů (obdobně § 913 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), a ve svém výsledku by mohl vést k závažnému poškození zájmů a nároků dětí. Zákon o rodině vyjadřuje obecnou zásadu stanovení výživného, a to, že výživné se vždy stanoví s ohledem k poměrům oprávněného, ale také s ohledem na

poměry povinného a jeho možnosti a schopnosti. Dalším zásadním kritériem pro stanovení výše výživného je ustanovení zákona, podle kterého má dítě právo na shodnou životní úroveň jako jeho rodiče, přičemž podle nového občanského zákoníku toto hledisko dokonce předchází hledisku odůvodněných potřeb dítěte (viz § 85 odst. 2 zákona o rodině, § 915 odst. 1 nového občanského zákoníku). Za odůvodněné potřeby dítěte může být považována i tvorba úspor tam, kde to umožňují majetkové poměry povinného rodiče (§ 85a odst. 2 zákona o rodině, § 917 nového občanského zákoníku). Soudy proto při stanovení výživného vycházejí nejen z věku oprávněného dítěte, ale také z jeho individuálních sociálních, zdravotních, vzdělávacích a kulturních potřeb. Na straně rodičů pak soudy zohledňují jednak majetkové poměry povinných rodičů, jednak také jejich kvalifikaci, zdravotní stav, počet eventuálních dalších vyživovacích povinností, míru nezaměstnanosti v regionu, v němž povinný rodič žije, apod. Návrh zákona tyto základní principy pro určení výše výživného popírá a zohledňuje pouze tři skutečnosti pro stanovení minimálního výživného, a to příjem povinného rodiče a počet jeho vyživovacích povinností na jedné straně a věk dítěte na straně druhé, bez ohledu na individuální potřeby dítěte a na individuální možnosti a schopnosti povinného rodiče.

7. Vláda zastává názor, že navrhovaná novela trestního zákoníku by ve svém důsledku vedla k narušení generálně preventivního účinku trestního práva. Zaopatření vyživované osoby ze strany státu by sice zlepšila postavení vyživované osoby, ovšem z hlediska trestního práva by působila kontraproduktivně. V případě přijetí ustanovení § 196b trestního zákoníku v navrhovaném znění by se potenciální pachatelé spoléhali na to, že by v případě neplnění vyživovací povinnosti mohli tvrdit, že splňují podmínky pro příjem dávek v hmotné nouzi. Následkem toho lze předpokládat nárůst trestných činů kvalifikovaných jako zanedbání povinné výživy podle § 196 trestního zákoníku. Navrhované ustanovení trestního zákoníku navíc svědčí o nepochopení skutkové podstaty trestného činu zanedbání povinné výživy. Vyživovací povinnost je založena zákonem o rodině a v žádném případě ji nelze zužovat na poskytování peněžitého výživného. Povinnost vyživovat nebo zaopatřovat spočívá nejen v poskytování peněžitého plnění, ale i v povinnosti vyživovat a zaopatřovat oprávněnou osobu v naturální formě, tedy ve fakticky poskytované péči. Není jasné, jakým způsobem by bylo prokazováno splnění podmínek pro příjem dávek v hmotné nouzi, ani jestli bude pachatel zároveň nutně jejich příjemcem. S novelou právních předpisů týkajících se dávek v hmotné nouzi návrh nepočítá.