

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády
ze dne 8. června 2009 č. 724

Stanovisko

vlády k návrhu zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o výživném) (sněmovní tisk č. 849)

Vláda na jednání své schůze dne 8. června 2009 projednala a posoudila návrh zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o výživném) (sněmovní tisk č. 849), a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas**, neboť je s ním spojena řada koncepčních a dalších podstatných nedostatků, jakož i dílčích připomínek.

I. K nedostatkům koncepční povahy

K nedostatkům koncepční povahy patří dále uvedené připomínky.

1. Pokud jde o institut náhradního výživného, je návrh v rozporu s principy zvyšování odpovědnosti za sebe a svou rodinu a deetatizace soukromého života. Otevírá možnost snadného přenesení vyživovací povinnosti z rodičů na stát a prakticky umožňuje oprávněným rezignovat na vlastní snahu domoci se výživného od povinné osoby. Zároveň takřka jakoby vybízel (jistě nechtěně) povinné osoby vyživovací povinnost neplnit, neboť totálně rezignuje na jakoukoliv snahu od nich částky, vyplacené na náhradním výživném, zpětně vymáhat. Je-li návrh reakcí na obtížnou vymahatelnost práva na výživné, pak je nutno konstatovat, že tato vymahatelnost se vytvořením suplujícího institutu náhradního výživného nezlepší, ba spíše naopak. Vláda je toho názoru, že nárok na výživné je pohledávkou soukromoprávního charakteru, která proto nemá být automaticky saturována z veřejných prostředků. Jsou-li neplněním vyživovací povinnosti ohroženy základní potřeby oprávněné osoby, lze to řešit v režimu zákona o pomoci v hmotné nouzi.

2. Vzájemná vyživovací povinnost rodičů a dětí je upravena v části třetí hlavy první zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů. Není důvodné, aby úprava vyživovací povinnosti byla dělena mezi zákon o rodině a další zákon. I když předložený návrh zákona přichází s novým pojmem „minimální výživné“, jde stále o výživné, které je institutem práva rodinného a tudíž jeho případná úprava patří do zákona o rodině. Roztříštění právní úpravy výživného do více právních předpisů by vedlo ke komplikacím jak z hlediska věcného, tak procesního. Například v § 2 odst. 1

návrhu se hovoří o právu nezaopatřeného dítěte na minimální výživné od rodiče, který s ním nežije ve společné domácnosti (tedy dítě žije jen s jedním rodičem), podle § 86 odst. 2 zákona o rodině lze však výživné stanovit i v případě, že rodiče spolu žijí, avšak jeden z nich vyživovací povinnost dobrovolně neplní. V tomto případě by tedy dítě nárok na minimální výživné nemělo. Navíc návrh v tomto ustanovení omezuje nárok na minimální výživné na děti nezaopatřené, zatímco zákon o rodině hovoří o dětech „pokud nejsou schopny samy se živit“, což je pojem širší, v § 2 odst. 3 návrh stanoví, že každý rodič bez ohledu na svoje schopnosti, možnosti a majetkové poměry je povinen plnit svoji vyživovací povinnost minimálně ve výši základní sazby minimálního výživného. Tím se návrh ocitá v přímém rozporu s ustanovením § 85 odst. 2 zákona o rodině, podle kterého oba rodiče přispívají na výživu svých dětí podle svých schopností, možností a majetkových poměrů. Tímto ustanovením 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.

3. Vzájemná vyživovací povinnost rodičů a dětí je institutem práva soukromého a jako taková proto nemůže být upravována akty moci výkonné, tedy ani nařízeními vlády, jak to jinak předložený návrh zákona předpokládá. Podle návrhu by navíc soudy měly při stanovení výše výživného rozhodovat tak, jak nařídila vláda. Toto je již za hranicí ústavnosti, jednalo by se o nepřípustné zasahování moci výkonné do rozhodování moci soudní. Poukazuje se na ustanovení článku 95 Ústavy, podle něhož soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu (včetně nařízení vlády) se zákonem a takovou mezinárodní smlouvou.

II. K dalším podstatným nedostatkům

K dalším podstatným nedostatkům patří dále uvedené připomínky.

1. V důvodové zprávě k předloženému návrhu zákona je uvedeno, že při zpracování příloženého návrhu nařízení vlády bylo vycházeno z tzv. Düsseldorfských tabulek. Jak však říká i důvodová zpráva, Düsseldorfské tabulky pamatují na různé okolnosti, které v životě povinného a oprávněného mohou nastat a které ovlivňují výši výživného; tyto okolnosti jsou pak těmito tabulkami zohledňovány při výpočtu výsledné částky. Oproti tomu tabulka navržená návrhem nařízení vlády zohledňuje pouze dvě skutečnosti, a to příjem povinného a věk oprávněného, což je zcela nedostačující, neboť to by soudci znemožnilo používání dalších parametrů rozhodných pro určení výše výživného daných zákonem o rodině. Jedná se zejména ze strany povinného o zohlednění počtu jeho dalších vyživovacích povinností (zejména dalších dětí), zohlednění jeho zdravotních potřeb, na druhou stranu pak také nejen prokázaný příjem, ale i možný příjem, kterého by povinný mohl dosáhnout, kdyby se o něj účelově nepřipravil (viz § 96 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb.). Ze strany oprávněného se pak jedná o zohlednění jeho potřeb, a to jak zdravotních, tak vzdělávacích, kulturních,

sociálních apod. (viz § 96 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb.). Toto všechno jsou aspekty, které navržená tabulka nezohledňuje, což ji činí od počátku nevyhovující. Ministerstvo spravedlnosti v současné době připravuje nastavení co nejspravedlivějších kritérií, která budou vtělena do metodického pokynu, který by měl být vodítkem soudům při stanovování výše vyživovací povinnosti. Tato kritéria zohlední jak dosavadní osvědčenou praxi českých soudů, tak zahraniční zkušenosti.

2. Návrh je v rozporu s principem volného pohybu osob, zaručeným právem Evropské unie, a to v těch bodech, kde jako podmínku pro poskytování náhradního výživného stanoví trvalý pobyt oprávněné osoby na území České republiky a zakazuje výplatu náhradního výživného do ciziny (přičemž v rozporu sám se sebou zároveň umožňuje výplatu do ciziny, pokud se tam oprávněná osoba zdržuje z důvodu studia).

3. Vláda nesouhlasí s tím, aby v případech, kdy se povinná osoba zdržuje v cizině, bylo pro nárok na náhradní výživné vždy nutno doložit potvrzení Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí o tom, že řízení o uznání a výkonu rozhodnutí v cizině již trvá déle než 3 měsíce. Vymáhání prostřednictvím tohoto úřadu by bylo nezbytné jen tehdy, pokud chce oprávněný využít postupu podle některých mnohostranných mezinárodních smluv, například Newyorské Úmluvy o vymáhání výživného v cizině. Jinak ale nic nebrání oprávněnému, aby nárok na výživné uplatnil v cizině přímo, bez prostřednictví Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí.

4. Návrh v úpravě podmínek nároku na náhradní výživné pamatuje pouze na situace, kdy je proti povinné osobě vedeno exekuční řízení, tj. podle zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád. Zcela přitom opomíjí situace, kdy není vedeno exekuční řízení podle exekučního řádu, ale „klasický“ výkon rozhodnutí provádí sám soud podle ustanovení části šesté občanského soudního řádu. Stejně tak opomíjí situace, kdy nejsou splněny podmínky pro nařízení exekuce nebo výkonu rozhodnutí, například povinná osoba je neznámého pobytu nebo nemá příjem či majetek ani takového rozsahu, který by postačoval k pokrytí nákladů exekuce nebo výkonu rozhodnutí.

5. Předložený návrh zákona obsahuje výrazný diskriminační prvek, když v § 5 stanoví, že náhradní výživné činí polovinu základní sazby minimálního výživného, tedy že některé děti stejného věku, zájmů a potřeb by měly mít právo jen na 50% toho, co děti jiné.

6. Předložený návrh zákona v důvodové zprávě uvádí, že institut zpětného vymáhání pohledávky podle § 101 zákona o rodině nevede k rychlému řešení tíživé situace v rodině a ve Slovenské republice se neosvědčil. Proto je náhradní výživné koncipováno jako sociální dávka. Toto však v návrhu není upraveno, neboť přímá novela zákona o státní sociální podpoře neoznačuje náhradní výživné za sociální dávku. Náhradní výživné tak není odpovídajícím způsobem právně zakotveno. Kromě toho náhradní výživné koncipované jako sociální dávka je institut silně demotivující povinného, neboť lze očekávat, že povinný bude spoléhat na to, že jemu stanovenou vyživovací povinnost bude suplovat stát.

7. Předložený návrh zákona zavádí neodůvodněné odchylky od obecných procesních pravidel stanovených zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

8. Navrhovanou agendou náhradního výživného by podle předloženého návrhu zákona měly být pověřeny úřady práce. Úřady práce jsou sice, mimo jiné, orgánem státní sociální podpory, z jejího systému se však navrhované náhradní výživné zcela vymyká.

III. K dílčím připomínkám

K dílčím připomínkám patří například dále uvedené připomínky.

K názvu předloženého návrhu zákona - návrh zákona je ve zkratce podle nadpisu označen jako „zákon o výživném“, toto však není důsledně dodržováno a na některých místech se mluví o „zákoně o náhradním výživném“ (§ 18, § 19 a § 21).

V § 2 odst. 2 návrh stanoví, že výši základní sazby minimálního výživného a dalších sazeb minimálního výživného stanoví vláda nařízením. Přitom ale výše základní sazby minimálního výživného je stanovena v následujícím odstavci 3.

§ 2 odst. 5 by v navrhovaném znění znamenal, že soudy by musely znovu přezkoumat každý případ placení výživného, aby zjistily, zda výše výživného dosahuje výše minimálního výživného. Při představě, že by se ex officio zkoumalo přibližně 400 000 případů (a to by se dále dělo při každém zvýšení minimálního výživného prováděcím předpisem), lze důvodně předpokládat, že by se soudnictví dostalo do neřešitelné situace.

§ 3 odst. 3 popírá zaváděný princip minimálního výživného, když stanoví, že změna dohody nebo rozhodnutí soudu o výživném podle zákona o rodině v případě změny poměrů v rodině není dotčena. Z toho lze dovodit, že možnost změny výživného ve smyslu zákona o rodině lze využít vždy, jsou-li pro to dány zákonné podmínky, a to bez ohledu na minimální výživné.

V § 15 a v § 16 uvedená úprava správních deliktů je v naprostém rozporu s již obecně přijatými zásadami právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy, neboť:

- uspořádání jednotlivých ustanovení je nelogické a nepřehledné a neodděluje společná ustanovení o správních deliktech od jednotlivých výčtů skutkových podstat,

- obsahuje nesprávný skupinový nadpis, neboť pojem správní delikty zahrnuje nejen správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, ale i přestupky,

- v § 15 a v § 16 je pro projednávání správních deliktů a ukládání sankcí stanoven za použití legislativní zkratky „orgán“, do působnosti „orgánu“ je ale v § 7 zařazeno pouze projednávání přestupků podle § 16, nikoliv již projednávání správních deliktů právnických osob.