

GENDEROVÉ ASPEKTY NEÚSPĚCHU ČESKÝCH NÁVRHŮ ZÁKONŮ UPRAVUJÍCÍCH NÁHRADNÍ VÝŽIVNÉ NA DÍTĚ / BARBARA HAVELKOVÁ A KATEŘINA CIDLINSKÁ

The Gender Aspects of the Failure to Adopt a Law on State Advances on Child Maintenance Payments in the Czech Republic

Abstract: Many European states, including the Czech Republic, face a high default rate on child support payments. In combination with a high divorce rate and, in some states, ineffective law enforcement, this has become a dire problem and one that has gender repercussions. In an effort to solve this situation, almost half of the EU member states have adopted a system of state advances on child maintenance. The Czech Republic is not one of them. The article discusses why all three attempts to pass such a law have failed in the Czech Republic. Is there an alternative measure fulfilling this role? Have the proposed bills been deficient in some way? Or is something else obstructing the adoption of a bill? The authors argue that, while the proposed bills could be criticised for minor technical or conceptual imperfections, the parliamentary debates on these bills indicate a more deeply rooted opposition. Manifestations of three main positions are identified: economic liberalism, social conservatism, and gender stereotypes.

Keywords: state advances of child maintenance, Czech political discourse, law, gender

Česká republika se již řadu let potýká s problémem neplatičství výživného, které ohrožuje zdravý a zdárný vývoj dítěte a má důležitý genderový rozměr – pečujícími rodiči, kteří se musí s finanční tísní vypořádávat, jsou většinou ženy. Jedním z možných řešení neplatičství výživného je systém náhradního výživného nebo státem zálohovaného výživného, kdy dítěti vyplácí celou část nebo část dluženého výživného stát, dokud povinný rodič nezačne výživné řádně hradit.

V ČR již proběhly tři neúspěšné pokusy takový systém zavést a čtvrtý je prozatím ve fázi projednávání. Tento článek se snaží odpovědět na otázku, co mohlo být příčinou neúspěchů českých návrhů. Na základě provedené analýzy článek argumentuje, že navzdory drobným technickým či formálním nedostatkům byly všechny předložené legislativní návrhy jak v souladu s českou tradicí tohoto institutu, tak srovnatelné s obdobnými úpravami v zahraničí. Jako důvod nepřijetí tak identifikuje zejména postoje politických odpůrců/kyň zákona, které lze identifikovat jako projevy ekonomického liberalismu, sociálního konzervatismu a genderových předsudků, ale i nedostatek skutečné politické vůle od vládních stran, respektive domácí strany předkladatelů/lek návrhu.

Teoretický a komparativní kontext

Současné evropské společnosti procházejí obdobím značných demografických změn souvisejících s proměnami životních strategií nastupujících generací. Jedním z průvodních jevů tohoto vývoje je i vysoká míra rozvodovosti a zvyšování počtu neúplných rodin s jedním rodičem.¹ Úprava vyživovací povinnosti vůči dětem po rozvodu a zajištění řádného a včasného placení výživného je zásadní pro zajištění práv dítěte. Má ale také významný genderový rozměr.

Co se týká práv dítěte, je obecný požadavek zajistit dítěti úměrnou životní úroveň obsažen v mnoha mezinárodních do-

kumentech, mj. v Úmluvě o právech dítěte OSN z roku 1989,² která zavazuje také Českou republiku. Jednou z možností, jak zajistit dětem úměrnou životní úroveň, je podle Doporučení Rady Evropy z roku 1979³ také využití systému náhradního či státem zálohovaného výživného, kdy za neplatičícího rodiče přebírá dočasně vyživovací povinnost vůči dítěti stát.

Co se týká genderového rozměru, jsou to ženy, kdo přebírá primární odpovědnost za výživu a výchovu dítěte (Šmídová 2007; Maříková 2007) a s kým děti v převážné většině po rozvodu či rozluce žijí (Lewis 2006: 6).⁴ Ženy jsou ale ve společnosti stále vystaveny strukturálním nerovnostem, mj. znevýhodněním na pracovním trhu, a v důsledku toho dosahují na nižší příjmy než muži (Havelková 2007). Nedostatek finančně dostupné a kvalitní péče o malé děti mimo domov znamená, že zodpovědnost za péči je přesunuta do soukromého prostoru (Křížková et al. 2008). Ženy jsou tak udržovány v pozici pečovatelek o domácnost a děti, což dále zhoršuje jejich pozici na trhu práce. Toto strukturální nastavení znamená, že životní úroveň žen je v mnohém závislá na mužích. Rozvod proto pro ženy velice často znamená znatelný pokles životní úrovně (Dudová 2009) a jejich rodiny patří v současné době k těm nejvíce ohroženým chudobou (Mareš 1999: 51–43; Giddens 1999: 324). Diskriminace na pracovním trhu a samoživitelství patří mezi hlavní faktory fenoménu „feminizace chudoby“ (Radimská 2003; Renzetti, Curran 2005: 240). Je vcelku zřejmé, že pokud se k takové situaci samoživitelka a jejich dětí přidá ještě neplnění vyživovací povinnosti vůči dítěti ze strany druhého rodiče, stává se tato situace často neúnosnou.

Mezinárodněprávní závazky v oblasti práv dítěte, stejně jako fakt, že většina vyspělých zemí čelí stejné výzvě v podobě vypořádání se s rostoucím počtem zranitelných do-

mácností vedených matkami samoživitelkami (MacGregor 1999: 95), vedly k přijetí právní úpravy náhradního nebo zálohovaného výživného ve 13 členských státech EU (Evropská komise 2007). V zásadě lze rozlišit dva hlavní typy úpravy: „zálohování“ a „náhradní“ výživné.

Systémy zálohování jsou založeny na myšlence návratnosti. Stát zde vyplatí dítěti zálohu výživného. V jedné variantě tohoto systému pak na sebe stát převede tuto pohledávku a jako věřitel ji sám vymáhá na povinném rodiči. Tento systém funguje například v Rakousku a byl obsažen v českých návrzích z let 2001, 2005 a 2007. Druhá varianta vyžaduje po pečujícím rodiči, aby v případě dodatečného zaplacení povinnou osobou výživné předal státu. To je případ současné slovenské úpravy⁵ a posledního českého návrhu z roku 2009. Výživné je státem typicky zálohováno v plné výši přiznané soudem a příjem pečujícího člena/ky rodiny (respektive dítěte) není rozhodný pro zálohování (pomoc státu tak není „testovaná“ majetkovými poměry příjemce/kyně). Takto je systém koncipován například v Rakousku.⁶ České návrhy, jak uvidíme dále, většinou tak velkorysé nebyly.

Ve druhém typu systému funguje náhradní výživné spíše jako dávka garantující dětem z neúplných rodin určitý příjem. Tento systém nestojí *a priori* na předpokladu návratnosti, neboť stanovená výše náhradního výživného může i převyšovat některá soudem vyměřená výživná. Konkrétní úpravy se mohou lišit. Náhradní výživné tak může být spojeno buď pouze s neplatičstvím výživného povinným rodičem, nebo s potřebností dítěte, ať již bude způsobená neplatičstvím či nikoli. Zde má dítě nárok na náhradní výživné i v případě, že jeho rodič výživné řádně platí, avšak nedosahuje státem stanovené minimální výše. Náhradní výživné se u této varianty úpravy v podstatě blíží obecné sociální dávce.

Jeden z nejrozvinutějších systémů má v tomto ohledu Švédsko,⁷ které kombinuje úpravy zálohování i náhradního výživného. Švédsko na jedné straně zálohuje výživné v případě neplatičství. Nezaplacené výživné pak vymáhá po povinném rodiči. Současně ale stanovuje příjem, na který mají nárok všechny děti žijící jen s jedním rodičem (1273 švédských korun, cca 3250 Kč měsíčně). V případě, že povinný rodič řádně platí, ale soudem nebo dohodou stanovené výživné nedosahuje minimální zákonem stanovené výše, vyplácí stát pečujícímu rodiči tento rozdíl.

Na závěr tohoto úvodu je vhodné učinit terminologickou poznámku. Přestože porevoluční české návrhy spadají do prvního typu úpravy, tedy zálohování výživného, v návrzích zákonů i ve veřejné diskusi v ČR se používá pojem náhradní výživné jako obecně popisující ochranu dětí státem před neplatičstvím. My se v následujícím textu držíme této konvence (zkrácené případně jako NV), klasifikujeme ale současně návrhy podle právě uvedené typologie.

Historie NV v ČR

NV před rokem 1989

V souvislosti s argumenty o neslučitelnosti systému NV s českým právním řádem a sociálním systémem (viz dále)

je nutné poznamenat, že tento institut má v českém právním řádu svou tradici. Zálohování výživného bylo upraveno již v roce 1948 zákonem o zálohování výživného dětem.⁸ Tento zákon umožňoval zálohovat výživné dětem, občanům/kám ČSR, do 18 let věku (ve zvláštních případech do 24 let), v případech, kdy vymáhání nároku bylo „obtížné“. Zálohy na výživné poskytovaly okresní komise ve výši přiznané soudem. Právní nárok na výživné tím přecházel na stát, který vybíral od dlužníků také penále ve výši 10 %.

Zákon o zálohování výživného byl nahrazen v roce 1952 zákonem o sociálně právní ochraně mládeže,⁹ který zavedl „státní dětský příspěvek“. Tato sociální dávka na úhradu osobních potřeb dětí byla vyplácena dětem, „o něž není postaráno jinak“ do 16 let věku (ve zvláštních případech do 25 let), bez ohledu na to, zda bylo dítěti přiznáno výživné. Z hlediska typologie se tak v podstatě jednalo o institut náhradního výživného hraničící s obecnou sociální dávkou potřebným dětem. Element zálohování se nicméně zachoval v § 102 zákona o rodině. Ten stanovil, že pokud výživné přiznáno bylo, přecházel nárok na jeho splacení, do výše vyplaceného příspěvku, na stát.¹⁰

Úprava dětského příspěvku byla v následujících letech v drobnostech měněna.¹¹ V 70. a 80. letech ji opět pouze s drobnými změnami převzaly zákony o sociálním zabezpečení a je provádějí vyhlášky.¹² S lety se samozřejmě měnila výše příspěvku – ta vzrostla ze 140 Kčs v roce 1955 až na 800 Kčs v roce 1988.

NV po roce 1989

Socialistická úprava vydržela beze změny až do roku 1991, kdy bylo právo na příspěvek nově podmíněno neplatičstvím výživného povinnou osobou.¹³ Zákon o sociální potřebnosti z roku 1991 tak stanovil, že „nezaopatřenému dítěti, které se považuje za sociálně potřebné a ke kterému povinná osoba neplní vyživovací povinnost“¹⁴, náleží příspěvek na výživu dítěte. V případech, kdy soud stanovil dítěti výživné nižší, náležel příspěvek na výživu do zákonem stanovené výše. Z obecnější sociální dávky pro potřebné děti se tak znovu stalo spíše „náhradní“ výživné.

Zákon o sociální potřebnosti také nově navázal maximální výši příspěvku na nový zákon o životním minimu.¹⁵ Od jeho novely z roku 1993¹⁶ „náleží příspěvek na výživu dítěte ve výši stanoveného výživného, nejvýše však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem“.¹⁷ Toto ustanovení v praxi znamenalo, že stát byl činný pouze v případě, kdy příjem dítěte (rozpočtený z celkových příjmů domácnosti pečujícího rodiče) nedosáhl životního minima, a pak pouze do jeho výše.

Na tom nic nezměnil ani nejnovější vývoj. Od 1. ledna 2007 byl zákon o sociální potřebnosti nahrazen zákonem o pomoci v hmotné nouzi.¹⁸ Ten v § 32 upravuje příspěvek na živobytí pro případy, kdy je „jednou ze společně posuzovaných osob nezaopatřených dítě, kterému není déle než 3 měsíce placeno soudem stanovené výživné“. Pokud příjem dítěte nedosahuje životního minima,¹⁹ část příspěvku

na živobytí (do výše rozdílu mezi příjmem a životním minimem) se poskytne dítěti ve výši soudem stanoveného výživného. K 1. lednu 2007 bylo také zrušeno ustanovení zákona o rodině upravující přechod nároku na výživné na stát.²⁰ Zákon o hmotné nouzi nově stanoví povinnost příjemce/kyně vrátit orgánu, který vyplatil příspěvek na živobytí, částky poskytnuté mu osobou povinnou.²¹

U žádné z porevolučních úprav jistě nelze hovořit o zálohování výživného, neboť výše stanoveného výživného se stává v konkrétním případě vlastně zcela irelevantní – stát nezajišťuje dítěti příjem jemu stanoveného výživného, ale pouze velmi nízko stanovené sociální dávky. Rovněž jako systém náhradního výživného je tento systém – ve srovnání se zahraničními úpravami – nedostatečný. Důvodem je zejména nízká hladina maximální výše příspěvku a jeho omezení v případech dostatečného příjmu pečující rodiny. Stručně řečeno, příspěvek na výživu a příspěvek na výživné, jako dávky sociální potřeby a pomoci, řeší jiné problémy a kladou si jiné cíle než skutečné systémy „zálohování“ výživného či „náhradního“ výživného, jak jsme je představily v zahraničních úpravách. České příspěvky reagují na případy absolutní chudoby dětí a zaměřují se jen na zajištění základních životních potřeb. NV na druhé straně reaguje na problém ohrožení zdravého a úspěšného vývoje dítěte v důsledku neplacení, obtížného vymáhání či nedostatečné výše výživného. Je součástí politik rovných příležitostí, neboť se snaží vyrovnávat životní podmínky dětí z úplných a neúplných rodin a reflektovat obtíže samoživitelů.

Legislativní návrhy po roce 1989

Tuto neexistenci skutečného institutu zálohování či náhradního výživného v českém právu se snažily zhojit čtyři legislativní návrhy. První byl podán v roce 2001²² skupinou poslankyň ČSSD v čele s Janou Volfovou. Ačkoli tento návrh jako jediný získal souhlasné stanovisko vlády,²³ čelil během projednávání ostré kritice a ve druhém čtení byl samotnými navrhovatelkami stažen. Další návrh byl podán až roku 2005²⁴ Annou Čurdovou spolu s několika dalšími poslanci a poslankyněmi z řad ČSSD. Ten byl ze všech do dnešního dne podaných návrhů nejúspěšnější. Jeho přijetí zabránilo až prezidentské veto a následné sněmovní volby, kvůli nimž již nebylo možné veto přehlasovat. Třetí návrh,²⁵ také z pera Anny Čurdové, se stejně jako první nedostal ani do senátu a skončil třetím čtením ve sněmovně v říjnu 2007, přestože se jednalo o v podstatě totožný text jako návrh 2005. Čtvrtý,²⁶ a prozatím poslední návrh podala Anna Čurdová v květnu minulého roku. Prozatím prošel prvním čtením a byl propuštěn do druhého.

Porevoluční návrhy zákonů o NV

Srovnání jednotlivých návrhů

Přestože detailní srovnání úprav je obsaženo v příložené tabulce, následující text stručně shrnuje základní charakteristiky návrhů. Ty mají mnoho společných rysů. Všechny pod-

miňují nárok na NV určitou formou neplatičství ze strany povinného rodiče, vlastní iniciativou dítěte či jeho zákonného zástupce/kyně, trvalým pobytem žadatele/ky na území ČR a nezaopatřeností²⁷ dítěte. Všechny také pevně stanovují minimální délku neplacení, po které má žadatel/ka nárok na vyplácení NV. Všechny stanovují informační povinnost pro jednotlivé aktéry řízení o NV a povinnost pobíratele/ky NV vrátit státu peníze za vyplácené NV, pokud je mu/jí následně uhrazeno povinnou osobou. Tento výčet naznačuje, že jednotlivé návrhy si jsou velice podobné tím, jaká opatření v rámci své struktury zahrnují.

Co se týče vzájemných odlišností návrhů, je třeba uvést určitý posun směrem k větší promyšlenosti a propracovanosti a snaze obsáhnout co největší množství okolností řízení o NV v novějších návrzích. Zároveň ale návrhy postupně zužují okruh oprávněných osob (zejména v závislosti na maximálním příjmu pečující rodiny), jsou méně štedré (vyplácené NV se snižuje) a obecně zpřísňují podmínky pro oprávněnou osobu. Výrazně se od sebe liší na jedné straně návrh Jany Volfové a na druhé straně všechny tři návrhy Anny Čurdové.

Návrh Jany Volfové z roku 2001 byl typickým příkladem systému zálohování výživného, kdy nárok na výživné přecházel na stát, který jej pak měl vymoci. Jako jediný z návrhů se vyznačoval tím, že „netestoval“ rozhodný příjem pečující rodiny. Návrh ani nijak neomezoval maximální částku NV. Zajímavé je, že co se týče dopadu na státní rozpočet, předkladatelky pracovaly s nulou. Počítaly se stoprocentní návratnosti částek vyplacených na NV, díky úspěšnosti státu v roli vymahatele NV.

Návrhy Anny Čurdové, na rozdíl od návrhu z roku 2001, stanovily maximální možnou výši NV i maximální možný příjem dítěte. Dále zahrnuly podmínky zániku nároku na NV. Drobné rozdíly existují na jedné straně mezi návrhy z let 2005 a 2007, které jsou v podstatě totožné,²⁸ a na druhé straně současným návrhem z roku 2009. Jedním z hlavních důvodů je nespíše skutečnost, že navrhovatelé/ky v nejnovějším návrhu nepojednali NV v samostatném zákoně, nýbrž jej zařadili do obecnějšího návrhu zákona o výživném. Tento návrh obsahuje zavedení institutu minimálního výživného, stejně jako tabulek pro standardizaci určování výše výživného soudem.²⁹ Nově by se NV nemělo vypočítávat z výše soudem stanoveného výživného, ale bylo by stanoveno pevnou částkou – všechny děti, na něž není placeno výživné anebo není placeno v plné výši, by měly nárok na polovinu základní sazby minimálního výživného. Mezi další rozdíly prvních dvou a posledního z návrhů Anny Čurdové je také zpřísňení podmínek pro pobíratele/ky NV, především tedy možnost zániku nároku na NV z důvodu neplnění informační povinnosti o skutečnostech, jež jsou pro vyplácení NV relevantní, stejně jako obecně podrobnější úprava sankcí. Další novinkou je rezignace státu na vymáhání dlužných částek na povinných osobách – stanovuje se pouze povinnost pobíratele/ky vrátit NV, pokud je mu/jí dlužné výživné následně uhrazeno povinnou osobou.³⁰

Kritika návrhů zákonů v legislativním procesu

Finanční náročnost

Jedním z hlavních bodů kritiky ze strany odpůrců/kyň návrhů byla finanční náročnost úpravy, která je podle kritiků/ček zapříčiněna několika faktory: obtížností vymáhání, a tudíž nízkou návratností, finančními náklady na administraci, možností zneužívání NV neplatiči i žadateli/kami a přílišná štedrost. Všechny tyto otázky byly také samostatnými body kritiky.

Obtížnost vymáhání státem

Oponenti/ky návrhu argumentovali, že státu by se vynaložené peníze nevrátily. Bylo upozorňováno na mylnost představy, že stát bude ve vymáhání pohledávek úspěšnější než samoživitelka, jak tvrdili předkladatelé/ky zákonů.³¹ Za prvé z důvodu „psychologického efektu“ na neplatiče, který bude mít méně špatné svědomí vůči anonymnímu úředníkovi/ici než vůči svému dítěti, a za druhé kvůli psychologickému efektu na tyto úředníky/ice, respektive obec,³² která nebude na rozdíl od strádající samoživitelky tolik motivována částky vymoci.³³

Nevhodnost organizačního uspořádání a administrativní náklady

Oponenti/ky dále kritizovali přidělení agendy obcím (v posledním návrhu úřadům práce). Co se týče obcí, bylo řešení shledáváno jako administrativně náročné a pro obce příliš zatěžující, neboť by znamenalo rozšíření již tak velkých kompetencí úředníků/ic nebo nutnost zaměstnat nové.³⁴ Zdůrazňována byla i finanční náročnost administrace. Podle kritiků/ček by obce navíc byly demotivovány vymáhat výživné od neplatičů, jelikož vymožené částky by nebyly příjmem obecního rozpočtu.³⁵ Zadání agendy úřadům práce v návrhu z roku 2009 pak bylo kritizováno jako nesystematické a nesmyslné.³⁶ Zazněla i obava, že by kvůli specifčnosti NV bylo potřeba úplně nového úřadu.

Možnost zneužívání

Často opakované bylo také nebezpečí zneužitelnosti zákona. Podle odpůrců/kyň zákona je totiž velice pravděpodobné, že na ně budou občané/ky nahlížet jako na snadný zdroj příjmu, takže přibude žadatelů/ek o NV a také výše požadovaného výživného. Poslanec Doktor z ODS přímo vyjádřil obavu, že „určité společenské skupiny“ si z NV „udělají tendenční obživu“ (Doktor – ODS, první čtení návrhu 2005), neboť díky tomuto systému nebudou samoživitelé/ky motivováni k tomu, aby zůstávali zaměstnaní, popřípadě aby si práci začali hledat.

Nadměrná velkorysost

Problém byl spatřován také v širí okruhu oprávněných osob. Tato kritika byla vznášena zejména k prvnímu návrhu z roku 2001, který počítal se zálohováním výživného všem dětem neplatičů. Nicméně i u následujících návrhů, které stanovily maximální hranici příjmu pečující rodiny (trojnásobek, resp. 2,4násobek životního minima), byla hranice hodnocena jako příliš vysoká, neboť převyšovala životní minimum.³⁷

Zasahování do soukromé sféry

Jednoznačně nejčastěji zaznívajícím argumentem proti všem dosavadním návrhům bylo převádění závazku ze soukromoprávního vztahu do úrovně veřejnoprávní, tedy podpora státního paternalismu, který je v rozporu s porevolučními snahami o deetatizaci soukromého života. Systém NV byl kritizován za zasahování státu do výsostně privátního rodinného prostoru a za přebírání odpovědnosti rodičů za vlastní děti, které by v konečném důsledku mohlo znamenat také přebírání rodičovských práv, přivlastňování si dětí státem.³⁸ Kromě toho se několikrát objevilo varování před vytvářením nebezpečného precedentu pro zásahy státu i v jiných oblastech soukromoprávních vztahů. Někdejší ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil hovořil dokonce o otevírání „*Pandořiny skříňky*“ (3. čtení návrhu 2007).³⁹

Preference dětí z neúplných rodin

Velmi výrazná opozice se zvedla také proti solidaritě daňových poplatníků/ic, kteří/keré své rodičovské povinnosti řádně plní, s těmi, kteří je neplní. Podle kritiků/ček by byly znevýhodněny jak úplné rodiny, tak samoživitelky, které na svou zodpovědnost zabezpečit sebe a své děti nerezignovaly a vydělají si díky své vlastní snaze tolik, že již na NV nedosáhnou, neboť jejich příjem přesahuje stanovenou hranici.⁴⁰ Tato solidarita by podle kritiků/ček vedla k neakceptovatelné nerovnosti mezi dětmi – o ty z neúplných rodin by se stát staral více než o ty z rodin úplných.⁴¹

Není potřeba nová úprava, stačí vymahatelnost staré

Kromě negativ samotného principu a zákona o NV byla zdůrazňována především zástupnost takového způsobu řešení. Často bylo vyzdvižováno, že se zaměřuje jen na důsledky problému, ne však na jeho příčiny, tedy především na nízkou vymahatelnost práva. Podle oponentů/ek tak bylo na jedné straně namísto přijetí nové úpravy potřeba hledat účinnější nástroje, jak prosazovat tu stávající. Přijetí principu NV by bylo rezignací státu na jeho povinnost zajistit vymahatelnost svého práva.⁴² Na straně druhé byla ale funkčnost aktuálního systému do jisté míry obhajována. Kromě vyzdvižování existence státem garantované ochrany dětí před nouzí⁴³ bylo poukazováno na trestnost neplatičství.⁴⁴ Výjimečná nebyla ani tvrzení, že vymahatelnost výživného není zase tolik špatná, jak tvrdí předkladatelé/ky návrhů.⁴⁵

Nekompatibilita s českou a evropskou legislativou

Návrhům byla vyčítána také nekompatibilita jak s českou, tak s evropskou legislativou. Návrhy podle oponentů/ek nerespektovaly aktuální český sociální systém⁴⁶ zejména tím, že neomezovaly nárok potřebností oprávněných osob. Kritizováno bylo, že maximální výše poskytovaného NV převyšovala (kromě návrhu 2009) částku životního minima, která funguje jako limit pro ostatní sociální dávky, včetně příspěvků na výživné. Jako komplikace bylo však vnímáno již zavádění samostatného zákona namísto zapracování NV do stávající legislativy.⁴⁷ Upozorňováno bylo rovněž na možná negativa

spojená s narušováním zaběhlého fungování systému sociálních dávek, jež sociální pracovníci „už znají“.⁴⁸

V rozporu s právem EU bylo podle kritiků/ček podmiňování nároku na NV trvalým pobytem na území ČR. Tím by se prý zákony dostávaly do „rozporu s principem zákazu nepřímé diskriminace občanů členských států Evropské unie“ (Filipi, 1. čtení návrhu 2007) a také by porušovaly právo všech občanů/ek EU na svobodu pohybu (Stanovisko vlády k návrhu 2005, 2007, 2009).

Nedostatečná propracovanost

Celkově byla návrhům vyčítána nepropracovanost, zejména nedostatečné zajištění řízení o NV, především absence procedury vymáhání (kvůli čemuž by docházelo k nejistotě, kdo má jakým způsobem NV na neplatičích vymáhat) a dále nepřesnost či nejasnost některých ustanovení a užívaných pojmů (např. Stanovisko vlády k návrhu 2001). V případech pozdějších návrhů bylo často kritizováno, že nově předložené úpravy nijak nereflektovaly předešlou kritiku a nezbavily se tedy chyb, jež přispěly k jejich nepřijetí v minulosti. Ze strany oponentů/ek často zaznívalo, že ačkoli považují snahu pomoci dětem za chvályhodnou a potřebnou, nemohou podpořit návrhy, jež jsou takto nekvalitní.⁴⁹

Kritická analýza legislativních debat

Některé z právě uvedených argumentů jsou zcela zásadní a vyjadřují negativní postoj k institutu NV jako takovému. Příkladem je odpor k zásahu státu do „soukromých“ vztahů či nechuť pomoci neúplným rodinám. Tyto argumenty mají ideologický základ, jak ukážeme dále. Lze ale vymezit ještě další tři druhy kritiky: 1. kritika drobných nedostatků či nedodělků; 2. nesouhlas s některými koncepčními řešeními; 3. kritika určitých fenoménů spojených s přijímáním nové legislativy.

Co se týče kritiky drobných problémů, je třeba zdůraznit, že většinou by byly odstranitelné pozměňovacími návrhy v legislativním procesu, a nemusely tudíž nutně vést k zamítnutí zákona. Patří sem například otázka rozporu požadavku trvalého bydliště s právem EU. Je pravdou, že Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ve věci *Humer*⁵⁰ shledal úpravu navázanou na trvalý pobyt v rozporu s požadavky svobody pohybu v EU, neboť činí odstěhování rodičů do ciziny méně atraktivním. Osobní působnost zákona by nicméně bylo možné snadno změnit tak, aby se vztahovala také na občany/ky ČR žijící v zahraničí. Problém potenciálního nesouladu s právem EU by tím byl vyřešen. Toto platí do jisté míry rovněž o absenci zvláštní úpravy vymáhání výživného od povinných osob státem. Není pravdou, že stát by byl v pozici vymahatele dluhu v horší pozici než matky samoživitelky. České právo má dobře zaběhnuté mechanismy pro zajišťování nedoplatků příjmů veřejných rozpočtů, mj. daňovými úřady, ČSSZ a celními úřady. Orgány pověřené správou NV by tak mohly vydávat platební výměry, které by mohly být titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí. Ustanovení toto upravující mohlo být relativně snadno do návrhu vloženo kritikou/čkami jeho absence.⁵¹

U koncepčních otázek je samozřejmě nutné diskutovat o konkrétních řešeních. Co se například týká institucionálního zabezpečení administrace NV, je otázkou, zda bude agenda svěřena obcím (návrhy 2001, 2005 a 2007), úřadům práce (2009) nebo vznikne samostatný úřad. To, že je agenda třeba někomu přidělit a že veřejné instituce budou mít více práce, je ale nevyhnutelné.⁵² Obdobně je možné diskutovat o maximální hladině příjmu rodiny či maximální výši NV. Byl-li by zájem na přijetí zákona o NV, bylo by v těchto případech řešením nalézt kompromis, a nikoli zamítnout zákon jako takový.

Třetím druhem je typ kritiky, kterou lze vznést téměř proti jakémukoli návrhu nového zákona, který změní status quo. Například skutečnost, že je NV zaváděno novým zákonem nebo že bude třeba nějakému orgánu přidělit agendu NV a že se jí tento orgán bude muset naučit administrovat, je zcela nevyhnutelným důsledkem zavedení nového institutu. Rovněž poukazování na vágnost a nedostatečnou propracovanost je kritika, kterou lze vznést proti téměř každému návrhu zákona. Také argumentem, že by stačilo vymáhat podle existujících norem, by bylo možné se vymezit proti mnohým novelám či reformám v právním řádu. Obdobně lze z možnosti zneužití podezírat téměř kterékoli ustanovení právního řádu, které jednotlivci garantuje práva.

Skutečnost, že drobné technické nedostatky, koncepční neshody i obecné výzvy spojené s tvorbou nové legislativy, vedly oponenty/ky k závěru, že návrh musí být zamítnut, indikuje hlubší základ opozice proti právní úpravě NV v ČR. Nelze se vyvarovat dojmu, že jakýkoli argument byl dost dobrý jako důvod hlasovat proti návrhům upravujícím NV. Toto pozorování podporuje rovněž fakt, že proti návrhům zaznívaly vnitřně velmi rozporuplné argumenty. Oponenti/ky například na jedné straně tvrdili, že zákon není potřeba, protože stačí, aby osoby pečující o děti vymáhaly výživné od neplatičů, a na druhé straně byl zákon kritizován jako naivní, když očekává, že NV od neplatičů získá stát.⁵³ V argumentech oponentů/ek lze podle nás identifikovat projevy tří hlavních postojů: ekonomického liberalismu, společenského konzervatismu a genderových předsudků.

Ekonomický liberalismus

Liberální ideologii najdeme za prvé ve zdůrazňování rozdílu mezi veřejnou a soukromou sférou a v postoji, že stát by do soukromé sféry neměl zasahovat. Liberální diskurs v období po roce 1989 aplikoval ekonomickou poučku o volnosti, svobodě a ochraně soukromí před zásahy státu poněkud nerozlišeně. Docházelo totiž k míchání pojmu soukromí v ekonomickém smyslu (tedy soukromého podnikání), s pojmem soukromí v sociálním (resp. sociologickém) smyslu (jako intimní sféry).⁵⁴

Další manifestaci liberální ideologie nacházíme v odporu proti vyplácení NV všem rodinám či rodinám, které mají příjem nad životním minimem. Žadatelé/ky o pomoc státu se po roce 1989 proměnili z držitelů/ek osobních práv v prosebníky/ice státu (Bennett 2006: 110). Došlo k určité delegitimizaci a stigmatizaci sociální pomoci a sociální

ho zabezpečení, neboť na její příjemce/kyně začalo být nahlíženo jako na nezodpovědné jedince přenášející břemeno vlastního zabezpečení na stát, tedy na všechny ostatní občany/ky, kteří/teré se chovají, na rozdíl od nich, zodpovědně. Sociální pomoc je-liberálním diskursem konstruována jen jako trampolína, která příjemci/kyni umožňuje odrazit se ode dna (pomoc k svépomoci). Měla by být proto co nejnižší a nejkrátkodobější, aby příjemce/kyni nedemotivovala zajišťovat si své potřeby formou výdělečné činnosti (Mareš 1999; Musil 1996). V rámci takového liberálního diskursu je tak jiná sociální pomoc než cílená na ty nejpotřebnější vnímána jako nežádoucí a nelegitimní.

Sociální konzervatismus

Mezi argumenty proti NV zaznívalo také, že usnadňuje, a tudíž preferuje rozvod, že přirozenou instituci rodiny nahrazuje nezodpovědný vztah žena – stát, a že, slovy poslance Nečase „*děláme opravdu ze státu doslova a do písmene „tatínka“*“ (1. čtení návrhu 2009). Kritizována byla rovněž nespravedlnost vůči úplným rodinám.⁵⁵ Tyto postoje odpovídají konzervativní ideologii, která se orientuje na tradiční model rodiny. Za prvé se snaží rodině navracet její tradiční roli hlavního zaštitovatele sociální jistoty jejich členů/ek a pečovatele o závislé členy/ky společnosti (především děti). Za druhé preferuje rodiny, v jejichž rámci funguje tradiční genderová dělba práce (muž – primární živitel, žena – primární pečovatelka). Tento model je oponenty/kami NV vnímán z hlediska očekávaných funkcí rodiny jako nejvhodnější a ze strany pravicových stran je zřejmá tendence prosazovat ho jako normu (Kocourková 2006), přestože tento model neodpovídá realitě ČR, kdy se každé druhé manželství rozvádí, a zcela selhává v situacích rozluky či rozvodu.⁵⁶

Genderová dimenze

Obě výše uvedené kategorie argumentů měly významnou genderovou dimenzi. V rámci argumentů souvisejících s podporou nezodpovědnosti rodičů byla zřejmá určitá podezřavost zejména vůči matkám, které se rozvádějí a přenášejí tak břemeno výživy svých dětí zčásti na stát. Byly obviňovány z nezodpovědnosti již při výběru partnera a dále při podávání žádosti o rozvod, jestliže je víc než pravděpodobné, že tímto krokem riskují vážný propad životní úrovně své i svých dětí.⁵⁷ Byla kritizována také nedostatečná aktivita těchto matek ve snaze vymoci výživné u otců a ve snaze zajistit si samy dostatečný příjem, který by pokryl potřeby dítěte. Na matky je tedy nahlíženo jako na zodpovědné za rozpad rodiny i aktuální finanční tíseň dětí, a měly by to tak být ony, kdo bude situaci řešit. V projevech oponentů/ek návrhů lze identifikovat čtyři strategie, ke kterým by měl stát ženy motivovat. Ženy by za prvé měly zůstat v manželství či partnerství. Za druhé mohou založit rodinu novou (úplnou, soběstačnou). To matkám doporučoval například senátor Kubera, který prohlásil, že „*nejlepší rada je, aby si (žena) našla jiného manžela. Některé to tak dělají. A je to nejlepší řešení, protože všechny ženy jsou krásné, tudíž není problém zase založit úplnou rodinu.*“⁵⁸ Za třetí by se měly snažit

vymoci výživné samy a/nebo, za čtvrté, by měly sebe i své dítě uživit samy.

Ze strany kritiků/ček návrhů zaznívaly rovněž obavy ze zneužívání NV, které by matky mohly vidět jako snadný zdroj příjmu.⁵⁹ Konečně bylo kritizováno přetržení vztahů mezi rodiči a mezi povinným rodičem a dítětem v důsledku intervence státu – jako by vymáhání výživného vytvářelo vhodný rámec pro udržování blízkých vztahů.⁶⁰

Z těchto postojů je zřejmý vliv liberální a konzervativní rétoriky. Chudoba (nejen) samoživitelek je spíše než jako sociální výzva společnosti pojímána jako předmět morálního hodnocení.⁶¹ Je za ní hledáno jejich vlastní pochybení. Pochybením samoživitelek je vyvázání se ze společensky akceptovatelné a žádoucí závislosti na muži a následná nežádoucí a neakceptovatelná závislost na státu.⁶² Tento postoj vytváří na ženy nesplnitelné – protože se vzájemně vylučující – nároky. Na jedné straně je ze strany politické reprezentace patrná snaha o udržování tradiční rodiny, která ženám soběstačnost značně ztěžuje či přímo znemožňuje (především znesnadňováním slaďování péče o děti s výdělečnou činností),⁶³ a na druhé straně je po nich soběstačnost vyžadována. Oponenty/kami návrhu nebyly nijak brány v úvahu překážky, které stojí soběstačnosti samoživitelek v cestě,⁶⁴ tedy kontext, v jehož důsledku se tyto ženy a jejich děti do finanční tísně dostávají. Takový postoj pak samozřejmě omezuje i prostor pro společenskou solidaritu a kladný postoj k takovým opatřením, jako je NV.

Podíváme-li se na hlavní argumenty vznášené proti NV v ČR, uvidíme, že přijetí zákona o NV stojí v cestě podobné překážky, s jakými se v ČR potýkají i ostatní genderově relevantní zákony. Vznášený argument nepotřebnosti nových zákonů a dostatečnosti vymáhání existujícího práva zazníval například proti přijetí trestního ustanovení o domácím násilí či proti antidiskriminačnímu zákonu. Z možnosti zneužití měli poslanci a senátoři strach jak u domácího násilí, tak při přijímání zákazu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích. Na jedné straně je ve všech těchto případech zjevné zavírání očí před skutečnými příčinami a rozsahem takových problémů, jako je právě feminizace chudoby – tedy odmítáním přiznat si genderovou nerovnost ve společnosti. Na druhé straně je nedostatek vůle až strach přijímat zákony, které by se zasazovaly o genderovou rovnost.

Závěr

Článek si položil otázku, co mohlo být příčinou dosavadních neúspěchů návrhů zavedení systému NV v ČR. Shrňme nyní možné důvody.

Bylo NV nepřijato proto, že ČR nemá reálnou potřebu tohoto institutu?

ČR patří v rámci EU k zemím s nejvyšší mírou rozvodovosti,⁶⁵ dlouhodobě se potýká s obecně nízkou vymahatelností práva, relativně vysokou mírou diskriminace žen na trhu práce a obecně ne příliš příznivými podmínkami pro slaďování rodinného a pracovního života. V české společnosti existuje poměrně velký počet dětí, které žijí jen s jedním rodičem,

převážně s matkou. Možnost matek zajistit dětem potřebný příjem samostatně je ale značně ztížena, mj. diskriminací na trhu práce. Současně v případech, že povinný rodič neplní vůči svému dítěti výživovací povinnost, je jen velmi malá šance, že bude donucen, aby splatil dlužné výživné a začal opět řádně vyplácet v budoucnu. Zásadně se tak zhoršuje ekonomická situace matek samoživitelek, a tudíž i dětí.

Zároveň nelze předpokládat, že by se v nějaké bližší budoucnosti situace změnila. Počet neúplných rodin se snižovat nebude, neboť jejich množství je součástí širšího celospolečenského vývoje, který je patrný ve všech vyspělých zemích.⁶⁶ Totéž bohužel platí o feminizaci chudoby. Navzdory drobným vítězstvím genderové rovnosti, jako je přijetí antidiskriminačního zákona v roce 2009, nelze očekávat zásadní zlepšení situace samoživitelek a jejich dětí. Institut NV by byl jedním z možných kroků, jak zajistit neúplným rodinám určitou stabilitu příjmů a dětem z těchto rodin naplňování jejich základních práv.

Je v ČR problém neplatičství zabezpečen (zajištěn?) jinak?

Současný sociální systém zajišťuje udržování příjmů dítěte na životním minimu. Jak jsme konstatovali výše, tato částka zaručuje stěží potraviny a ošacení, ne skutečně zdárný vývoj dětí.⁶⁷ Zároveň je třeba upozornit, že úprava zálohování výživného není v ČR bezprecedentní. Pomoc dítěti a pečujícímu rodiči v případech neplatičství výživného byla v České republice právně garantována po více než čtyřicet let (od roku 1948 do roku 1991).

Jdou české návrhy proti zahraničním trendům?

České návrhy v sobě spíše kombinovaly různé prvky úprav zahraničních, než by přicházely s nějakou v Evropě bezprecedentní úpravou. Typologicky se drží principu „zálohovaného“ výživného, který najdeme například v Rakousku či Německu, a všechny návrhy Anny Čurdové téměř doslova kopírují přijatou legislativu slovenskou. Jestliže se české návrhy, především ten poslední, něčím liší, je to poměrně nízká částka NV.⁶⁸

Bylo NV dosud nepřijato kvůli věcným nedostatkům návrhů?

Jak jsme upozornily výše, klasifikace kritiky jako „věcné“ je problematická, neboť i neutrální a racionálně znějící obavy mohou být pouze zástupné a motivované ideologickými výhradami. Odstranitelné nedostatky jako ustanovení o trvalém bydlišti v ČR, nesouhlas s konkrétním řešením (například institucionálním uspořádáním), i univerzální výtky, které je možné vznést proti jakémukoli novému zákonu, byly všechny využívány pro zamítnutí zákona. A přestože mnoho technických a věcných výtek přestává být s každým novým návrhem aktuální, což se týká například mnohokrát uváděné otázky vymáhání či nepropracovanosti a vágnosti návrhů, kritici přicházejí vždy s novými a – jak argumentujeme my – zástupnými důvody proti přijetí zákona.

Politické důvody nepřijetí

Zodpovězení výše položených otázek naznačuje, že jednou z hlavních překážek přijetí systému NV v ČR byly především

vším ideologické postoje odpůrců/kyň zákona, konkrétně ekonomický liberalismus, sociální konzervatismus a genderové předsudky. Argumenty spadající do těchto kategorií patřily k nejčastějším a nejsilnějším a většina ostatních se ve světle výše podaného výkladu jeví jako ne zcela opodstatněná, a tudíž zástupná.⁶⁹

Zároveň je třeba upozornit, že ani strana předkladatelů/ek návrhů neprojevuje o téma skutečný zájem a neinvestuje do něj politický kapitál. První návrh NV z roku 2001 byl podán v době vlády ČSSD. Pro značné nedostatky byl návrh předkladateli/kami stažen, vláda nicméně přislíbila vypracovat návrh vlastní, kvalitnější. Měla na to před sebou ještě několik let svého volebního období. Sociálně demokratická vláda však nový návrh nikdy nepodala. Další se objevil až roku 2005 a byl opět poslanecký. Důležité je tedy upozornit, že ani politici/čky či strany, které nevyznávají otevřeně ideologie ekonomického liberalismu a sociálního konzervatismu, nejsou schopny vystavět jakýkoli konkurenční narativ, zejména pro podporu zákonů garantujících genderovou rovnost. Tento problém nedostatečného věcného pozitivního odůvodnění provázel také přijímání antidiskriminačního zákona (Havelková 2008).

Neplatičství jako věcný problém a NV jako jeho racionální řešení

Nízké příjmy dětí a matek samoživitelek způsobené neplatičstvím výživného jsou závažným problémem, který má jak individuální dimenzi (negativní dopady na zdravý a zdárný vývoj konkrétních dětí), tak celospolečenský rozměr (marginalizaci celé skupiny mladých, kteří neměli možnost plně rozvíjet svůj potenciál). Zajištění placení výživného v adekvátní výši je samozřejmě v první řadě otázkou práv dětí. Nelze ale ignorovat jeho genderový aspekt – je třeba usnadnit břemeno matkám samoživitelkám, které jsou čím dál více těmi, kdo se stará o výchovu a výživu budoucích generací, a plní tak společensky zcela zásadní funkci.

Že situace je vážná a vyžaduje věcné řešení, si uvědomují členské státy EU, které v posledních letech zavádějí systémy NV. Za povšimnutí stojí, že zde nehovoříme jen o zemích, jejichž politika má dlouhodobě spíše sociálně demokratický charakter, jako je například Švédsko, které systém NV přijalo jako vůbec první již roku 1937. Systémy NV zavádějí také pravicové vlády. V tradičně spíše konzervativním Německu (Höhne 2008: 107) byla úprava NV z roku 1979 výrazně rozšířena v rámci transformačního procesu po znovusjednocení Německa křesťansko demokratickou vládou Helmuta Kohla. Cílem zde bylo kompenzovat velké zhoršení životní situace samoživitelek v novém politickém a hlavně ekonomickém prostředí kapitalistické společnosti (Scheiwe 2003: 192). Na Slovensku bylo NV přijato v době tzv. rychlostní liberalizace v roce 2004 (Mihalik 2007: 41).⁷⁰

To naznačuje, že neplatičství výživného dětem je věcný problém současnosti a systém NV je jeho racionálním řešením ve vyspělých evropských společnostech. Nezbyvá než doufat, že jako k takovému k němu budou přistupovat i budoucí české vlády bez ohledu na ideologické základy svých politických programů.

Prameny

České právní předpisy, návrhy, debaty a stanoviska k náhradnímu výživnému

Zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem.

Zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže.

Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 58/1955 Sb., o dětských příspěvcích a o ochranné výchově.

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

Vládní nařízení č. 59/1964 Sb., o úkolech národních výborů při péči o děti.

Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení.

Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb.

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti.

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu.

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti.

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění zákona č. 84/1993 Sb.

Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Návrh zákona o náhradním výživném 2001 (Sněmovní tisk č. 848/0 z roku 2001) a související dokumentace. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=3&na=&T=848&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20>.

Návrh zákona o náhradním výživném 2005 (Sněmovní tisk č. 964/0 z roku 2005) a související dokumentace. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=4&na=&T=964&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20>.

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony, které souvisí s vymáháním dlužného výživného. Tisk 325/0 z roku 2007. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=325&CT1=0>>.

Návrh zákona o náhradním výživném 2007 (Sněmovní tisk č. 132/0 z roku 2007) a související dokumentace. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=5&na=&T=132&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20>.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Návrh zákona o náhradním výživném 2009 (Sněmovní tisk č. 849/0 z roku 2009) a související dokumentace. Do-

stupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=5&na=&T=849&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20>.

Mezinárodní a zahraniční

Deklarace práv dítěte. United Nations Declaration of the Rights of the Child. Proclaimed by General Assembly resolution 1386 (XIV) of 20 November 1959.

Doporučení Rady Evropy 869 z roku 1979. Recommendation 869 (1979) on payment by the state of advances on child maintenance adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 28 June 1979.

Úmluva o právech dítěte. Convention on the Rights of the Child Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.

Evropská úmluva o výkonu práv dětí. European Convention on the Exercise of Children's Rights of 25 January 1996 (Council of Europe E.T.C. 160).

Rozsudek SDEU ze dne 5. února 2002 ve věci C 255/99, Anna Humer, Recueil, s. 787.

Rakouský zákon Bundesgesetz über die Gewährung von Vorschüssen auf den Unterhalt von Kindern (Unterhaltsvorschussgesetz) z roku 1985 (BGBl. 1985, Nr. 451) ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002710>>.

Švédský zákon Lag om underhållsstöd 1030/1996 (Lag (1996:1030) om underhållsstöd) ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <<http://www.notisum.se/RNP/SLS/LAG/19961030.htm>>.

Německý zákon Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern allein stehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder – ausfalleistungen ze dne 23. července 1979 (Unterhaltsvorschussgesetz) (BGBl. I S. 1184 BGBl. I S. 2, 615) ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <<http://bundesrecht.juris.de/uhvorschg/index.html>>.

Zákon o náhradnom výživnom a Fonde náhradného výživného č. 245/2002 Zb., kterým se mění

a doplňuje Zákon o rodině č. 94/1963 Zb. Dostupné z: <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16444&FileName=02_z245&Rocnik=2002>.

Zákon o náhradnom výživnom č. 452/2004 Zb. Dostupné z: <http://www.radost.sk/zakony/plneverzie/pdf/452_2004.pdf>.

Zákon o náhradnom výživnom č. 201/2008 Zb. Dostupné z: <http://www.upsvrnr.sk/socialne/dotacie/2008_201.pdf>.

Literatura

Beck, U., Beck Gernsheim, E. 1995. *The Normal Chaos of Love*. Cambridge: Polity Press.

Bennett, F. 2006. „Paying for children: current issues and implications of policy debates.“ Pp. 110–136 in Lewis, J.

- Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Břeská, N. 1994. „Změny při posuzování sociální potřeby.“ *Sociální politika*, č. 4: 14–18.
- Český statistický úřad. *Rozvodovost za rok 2008*. 15. ledna 2010. [online] Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/reakce.nsf/i/rozvodovost>>.
- Dudová, R. 2009. „áce jako řešení? Strategie obživy osamělých matek v ČR.“ *Sociologický časopis*, roč. 17, č. 4: –784.
- Eurostat. 2008. *Divorces*. [online] Dostupné z: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plu-gin=0&language=en&pcode=tps00013>>.
- Evropská komise. Vyživovací (alimentační) pohledávka – Právo Společenství. 9. února 2007. [online] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/civiljustice/maintenance_claim/maintenance_claim_ec_cs.htm>.
- Giddens, A. 1999. *Sociologie*. Praha: Argo.
- GITA. *Genderový slovníček – náhradní výživné*. Přepis zpravodajství TV NOVA ze dne 13. 4. 2006. [online] Dostupné z: <http://www.ta.gita.cz/genderovy_slovnicek?description=MDEwMDAx>.
- Havelková, B. 2007. *Rovnost v odměňování žen a mužů*. Praha: Auditorium.
- Havelková, B. 2008. „Challenges to the effective implementation of EC gender equality law in the Czech Republic – an early analysis.“ Pp. 95–115 in Arioli, K. et al. (eds.). *Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht?* Zürich: DIKE.
- Höhne, S. 2008. „Raná fáze rodičovství – péče o děti ve vybraných evropských zemích.“ Pp. 105–124 in Křížková, A. et al. *Práce a péče: proměny „rodičovské“ v České republice a kontext rodinné politiky Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Kocourková, J. 2006. „Od politiky populační k politice rodinné: vývoj v ČR od počátku 90. let.“ Pp. 110–127 in Kocourková, J., Rabušic, L. *Sňatek a rodina: zájem soukromý nebo veřejný?* Katedra demografie a geodemografie Přírodovědecké fakulty. Praha: Univerzita Karlova.
- Křížková, A. et al. 2008. *Práce a péče: proměny „rodičovské“ v České republice a kontext rodinné politiky Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Lewis, J. 2006. „Introduction: children in the context of changing families and welfare states.“ Pp. 1–26 in *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MacGregor, S. 1999. „Welfare, neo liberalism and new paternalism: three ways for social policy in late capitalist societies.“ *Capital & Class*, Vol. 23, No. 1: 91–118.
- Madej, R. 2004. „Náhradné výživné v Slovenskej republike.“ *Justičná revue*, roč. 56, č. 10: 1016–1031.
- Mareš, P. 1999. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Maříková, H. 2007. „Trh práce a rodičovství.“ Pp. 111–126 in Heczková, L. et al. *Vztahy, jazyky, těla*. Praha: Ermat Praha.
- Mihalik, J. 2007. *Sociálny alebo liberálny štát?* Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška.
- Musil, L. (ed.). 1996. *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. Brno: Nakladatelství Doplněk.
- Potůček, M., Radičová, I. (eds.). 1998. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Praha: Karolinum.
- Radimská, R. 2003. „Rozvedené a svobodné matky v České republice.“ *Gender, rovné příležitosti, výzkum*, roč. 4, č. 1–2: 11–14.
- Renzetti, C., Curran, D. 2005. *Ženy, muži a společnost*. Praha: Karolinum.
- Scheiwe, K. 2003. „Caring and Paying for Children and Gender Inequalities: Institutional Configurations in Comparative Perspective.“ *Journal of Family History*, Vol. 28, No. 1: 182–198.
- Šmídová, I. 2007. „Pečovateľské otcovství: rodinné strategie pro skloubení linií životní dráhy.“ Pp. 155–169 in Heczková, L. et al. *Vztahy, jazyky, těla*. Praha: Ermat Praha.
- Trličíková, M. 2008. *Výživné – co vede soudcovské úvahy?* Nevydaná diplomová práce obhájená na FHS UK. Praha: FHS UK.
- Uhde, Z. 2008. „Kritická rekonstrukce diskuse: evropská versus česká politika péče.“ Pp. 145–158 in Křížková, A. et al. *Práce a péče: proměny „rodičovské“ v České republice a kontext rodinné politiky Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Winkler, C. 2001. „Sweden’s Child Support Guarantee and Women’s Economic Independence.“ *Journal of Poverty*, Vol. 5, No. 4: 29–49.

Tabulka: Komparace českých návrhů zákona zavádějících institut náhradního výživného

České návrhy zákona zavádějící institut náhradního výživného		2001	2005	2007	2009
Charakteristiky návrhů		2001	2005	2007	2009
Typ systému NV		„zálohované“			
Předpoklad dopadu na státní rozpočet		0 Kč	500 mil. Kč	300 mil. Kč	200 mil. Kč
Orgány pověřené agendou NV		Rozhodování o NV – soud Vyplácení NV – okresní úřad	Obecní úřad	Obecní úřad	Úřad práce
Výše NV					
Způsob určování výše NV		Plná výše V	$\frac{3}{4}$ V do 10 let věku dítěte Plná výše V (nejvýše do MAX. NV) od 10 let	$\frac{3}{4}$ V do 15 let věku dítěte Plná výše V (nejvýše do MAX. NV) od 15 let	$\frac{1}{2}$ MIN V (nebo rozdíl mezi $\frac{1}{2}$ MIN. V a částkou uhrazenou povinnou osobou) $\frac{1}{2}$ MIN V = 700 Kč do 6 let věku dítěte a 840 Kč od 6 let věku dítěte
Maximální výše		Neomezeno	1,5 ŽM (pozměňovací návrh – 1,1 ŽM) = 3 097 (2 271) ¹ Kč	2,5 ŽM = 4 840 ⁷² Kč	
Minimální výše		Neomezeno	V, z něhož má být NV vypočítáváno, musí činit nejméně 300 Kč	V, z něhož má být NV vypočítáváno, musí činit nejméně 300 Kč	20 Kč
Podmínky nároku a výplaty NV					
Vlastní iniciativa žadatele/ky		Žádost podaná oprávněnou osobou/dítětem či jejím zákonným zástupcem/ky			
Charakteristiky oprávněné osoby/dítěte		Nezletilost, nezaopatřenost	Nezaopatřenost	Nezaopatřenost	Nezaopatřenost
		MAX. příjem pečující domácnosti	neomezeno	3 ŽM	2,4 ŽM
Délka a charakter neplatičství		MAX. věk	18	26	26
		Trvalý pobyt v ČR	ANO	ANO	ANO + výjimka v případě studijního pobytu v zahraničí
Délka a charakter neplatičství		2 po sobě jdoucí měsíce nebo nepravidelné hrazení	2 po sobě jdoucí měsíce nebo nepravidelné hrazení	2 po sobě jdoucí měsíce nebo nepravidelné hrazení	3 po sobě jdoucí měsíce nebo nepravidelné hrazení
Lhůta do započetí vyplácení NV		Vyplácení započato současně s rozhodnutím o nároku; lhůta pro rozhodnutí – 30, max. 60 dní od podání žádosti	3 měsíce od podání žádosti, pokud povinná osoba mezitím nezačala platit V (a to ani na základě výkonu rozhodnutí)	3 měsíce od podání žádosti, pokud povinná osoba mezitím nezačala platit V (a to ani na základě výkonu rozhodnutí)	3 měsíce od doručení návrhu na nařízení exekuce exekutorovi, pokud exekuce není úspěšná nebo povinná osoba nezačala platit výživné.

Podmínky vyplácení NV	neomezeno	12 měsíců	12 měsíců	12 měsíců	12 měsíců	Neomezeno; pravidelné kontroly trvání nároku každých 6 měsíců
Stanovení MAX. doby vyplácení NV	Neošetřeno / neomezeno ⁷³	3 po sobě jdoucí měsíce alespoň ve výši 1/2 V Nebo jednorázová úhrada dlužného V	3 po sobě jdoucí měsíce alespoň ve výši 1/2 V Nebo jednorázová úhrada dlužného V	3 po sobě jdoucí alespoň ve výši 1/2 V Nebo jednorázová úhrada dlužného V	3 po sobě jdoucí měsíce v plné výši V, řádně ve stanovené lhůtě	
Zánik nároku v důsledku úhrady V povinnou osobou v době poskytování NV	Neošetřeno / neomezeno	ANO	ANO	ANO	ANO	
Informační povinnost ⁷⁴ příjemce/kyně	Neošetřeno	ANO	ANO	ANO	ANO	
Vracení NV příjemcem/kyní	Úhradí-li povinný dluh na výživném oprávněné osobě, ačkoli by ho měl správně uhradit státu	V případě úhrady povinnou osobou za dobu výplaty NV V případě neplnění informační povinnosti V případě neoprávněné výplaty NV nebo výplaty v nesprávné výši	V případě úhrady povinnou osobou za dobu výplaty NV V případě neplnění informační povinnosti V případě neoprávněné výplaty NV nebo výplaty v nesprávné výši	V případě úhrady povinnou osobou za dobu výplaty NV V případě neplnění informační povinnosti V případě neoprávněné výplaty NV nebo výplaty v nesprávné výši	V případě úhrady povinnou osobou za dobu, za níž již obdržela NV V případě neplnění informační povinnosti V případě neoprávněné výplaty NV nebo výplaty ve nesprávné výši	
Sankce						
Pro oprávněnou osobu	NE	NE	NE	NE	Pokuta za neplnění informační povinnosti či podávání nepravdivých údajů (až 5 000,- Kč)	
Pro povinnou osobu	Úroky z prodlení, hrazení nákladů spojených s NV ⁷⁵	NE	NE	NE	NE	
Pro třetí strany	Pokuta školy za neplnění informační povinnosti	NE	NE	NE	Pokuta exekutora za neplnění informační povinnosti	
Informační povinnost třetích stran	Škola, soud, okresní úřad	Správní úřady a právnické a fyzické osoby (zbavovány míčelnivostí)	Správní úřady a právnické a fyzické osoby (zbavovány míčelnivostí)	Správní úřady a právnické a fyzické osoby (zbavovány míčelnivostí)	Exekutor, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	

Používané zkratky:

NV – náhradní výživné

V – soudem stanovené výživné

MIN V – základní sazba státem stanoveného minimálního výživného

ŽM – životní minimum

Poznámky

1 Svědky tohoto procesu proměny, tzv. druhého demografického přechodu, jsou zhruba od 70. let 20. století všechny západní a severské země Evropy (Höhne 2008: 106).

2 Zejména čl. 27 Úmluvy o právech dítěte, č. 104/1991 Sb. Mezi další mezinárodní dokumenty, které jsou v této oblasti relevantní, patří Deklarace práv dítěte (OSN, 1959), Evropská úmluva o výkonu práv dětí (Rada Evropy, 1996), Evropská sociální charta (čl. 17) a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 10).

3 Doporučení Rady Evropy 869 z roku 1979.

4 Z tohoto důvodu budeme také dále v textu hovořit o samoživitelkách, nikoli samoživitelích/kách, abychom zdůraznily významný genderový rozměr problému finanční situace neúplných rodin a neplatičství. Ze stejného důvodu budeme hovořit o neplatičích, nikoli neplatičích/kách.

5 Zákon o náhradnom výživnom č. 201/2008.

6 Rakouský *Unterhaltsvorschussgesetz*.

7 Švédský *Lag om underhållsstöd*.

8 Zákon č. 57/1948 Sb.

9 Zákon č. 69/1952 Sb.

10 § 101 a 102 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, upravily zálohované výživné jako splnění výživného za jiného s následným regresem.

11 Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 58/1955 Sb., o dětských příspěvcích a o ochranné výchově, vládní nařízení č. 59/1964 Sb., o úkolech národních výborů při péči o děti.

12 Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, zejména § 81 a 82, provedený Vyhláškou federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., zejména § 126, a zákon č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení, zejména § 74 a násl., provedený vyhláškou federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., zejména § 107. Oba později jmenované právní předpisy jsou, ve znění novel, v účinnosti dodnes.

13 § 24 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení.

14 § 5 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti.

15 Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu.

16 Ke změnám obsaženým v této novele viz Břeská 1994: 14.

17 § 5 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění zákona č. 84/1993 Sb.

18 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

19 Životní minimum je od 1. ledna 2007 upraveno zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

20 § 102 zákona č. 94/1963 Sb. bylo zrušeno zákonem č. 112/2006 Sb.

21 § 32 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb.

22 Sněmovní tisk č. 848 z roku 2001.

23 Stanovisko vlády k návrhu 2001. Tisk č. 848/1.

24 Sněmovní tisk č. 964 z roku 2005.

25 Sněmovní tisk č. 132 z roku 2007.

26 Sněmovní tisk č. 849 z roku 2009.

27 § 11–16 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

28 Tento postup předkladatelů/ek se zdá být pochopitelný vzhledem k výše uvedenému faktu, že původní návrh prošel Parlamentem a ztroskotat až na vetu prezidenta.

29 Nyní výše výživného závisí čistě na zvážení soudce, což se ukazuje jako velice problematické, neboť vedle nejistoty zúčastněných stran řízení o výživném způsobuje také značné rozdíly v určené výši výživného i v rámci skupin se srovnatelnými příjmy povinného a potřebami dítěte. K této problematice blíže např. M. Trličíková (2008).

30 Návrh z roku 2009 se zde inspiroje změnou ve slovenské úpravě. Původní slovenský zákon č. 452/2004 Zb. vedl k nejistotě povinných osob, zda mají výživné platit oprávněné osobě nebo státu, a k paradoxní situaci, kdy bylo dlužné výživné placeno jak exekutorovi, tak státu. Povinná osoba pak musela následně vymáhat částku zaplacenou navíc na oprávněné osobě soudní cestou nazpět. To však znamenalo zbytečné zatěžování oprávněné osoby, tedy dopad, který je zcela v rozporu s cíli celého systému (viz důvodová zpráva k zákonu č. 201/2008 Zb.).

31 Tato kritika a argumentace se netýká návrhu 2009, který rezignuje na vymáhání výživného státem.

32 Agenda NV byla přenesena na obecní úroveň v návrzích z let 2001, 2005 a 2007. Návrh z roku 2009 počítá s administrací úřady práce.

33 Například Říman z ODS (1. čtení návrhu 2005): „*Pro tyto lidi (neplatiče) bude nepochybně snazší bojovat s anonymním úředníkem na obecním úřadě než sice s bývalou, ale přece jen manželkou, které zpoza sukni vykukují jeho děti.*“ a jeho stranická kolegyně Dundáčková (3. čtení návrhu 2005). „*(...) věřitel je ten, kdo má maximální zájem na vymožení pohledávky a je při ní úspěšnější.*“

34 Například Filipi (ODS) (1. čtení návrhu 2007): „*Návrh neuvažuje o potřebném nárůstu odborně, zejména právnícky vzdělaných zaměstnanců všech zainteresovaných úřadů. Platnost tohoto návrhu zákona by v každém případě přinesla zvýšení výdajů státního rozpočtu i rozpočtů obcí, což je v rozporu se záměrem vlády na snížení schodku veřejných rozpočtů.*“

35 Například Kafka (ODS): „*(...)desetiprocentní podíl na deseti procentech vymoženého plnění sotva pokryje náklady řízení a sotva může být nějak motivační.*“ (2. čtení návrhu 2007).

36 Například Nečas (ODS) označil převedení agendy na úřady práce jako „*úplný úlet*“ a myšlenku, která je „*koncepčně od počátku chybná.*“ (1. čtení návrhu 2009).

37 Nedostatečné přihlížení k potřebnosti však nezpochybňovali jen odpůrci/kyně návrhů, nýbrž i někteří z jeho zastánců/kyň, např. poslankyně Šedivá z ČSSD (1. čtení návrhu 2005): „*(...) nepopírám, že je třeba na něm (na návrhu) dále pracovat. Například je možné (...) se zabývat otázkou stanovení výše hranice, pro kterou bude tento zákon platit. Trojnásobek životního minima se zdá být dost.*“

38 Obzvláště razantně tento názor vyjadřovala poslankyně Talmanová (ODS): „*Svíj expandující sociální paternalismus*“

stát zdůvodní zájmem o řádný, tedy i materiálně zabezpečený vývoj dítěte. Odolá v tuto chvíli stát pokušení převzít po povinnostech i rodičovská práva?“ (1. čtení návrhu 2001).

39 Dále např. Šustr (KDU ČSL): „*Mohlo by (NV) také přinést extrémní požadavky dalších oblastí, jako je to, že někdo neplatí výplatu, tak stát přijde, nebo někdo bude chtít, zaplatte to zatím, státe, pak tu firmu žeňte k opatrnosti, jak má podnikatno, nechci to rozebírat, ale zneužívání této věci také je možné.*“ (1. čtení návrhu 2005).

40 Tento argument se netýkal prvního porevolučního návrhu z roku 2001, který žádný maximální příjem nestanovoval (viz tabulku).

41 Například Filipi (ODS): „*Jak rozlišíme potřeby dítěte, jehož rodič neplatí výživné, od dítěte, jehož otec je nezaměstnaný nebo je sám věřitelem bez potřebného příjmu? A jak se zachováme podle této předlohy k matkám, které nemají výživné, ale vzaly osud do svých rukou a tak, jak jim nejen rozum, ale i zákon ukládá, začaly vyživovat své děti samy? Těm přece žádné výživné nedáme, protože jejich příjmy převyšují předpokládanou částku pro jeho výplatu. Naopak, ony samy zaplatí daně, ze kterých stát bude vyplácet náhradní výživné ostatním.*“ (1. čtení návrhu 2007).

42 Podle Páralové (ODS) byl návrh 2005 „*jen zoufalou reakcí na neschopnost státu*“ (1. čtení návrhu 2005). Doktor (ODS) zase apeloval na povinnosti zákonodárců/kyň. „*(...) základní povinností člena zákonodárského sboru (...) není vytváření stále nových a nových zákonných norem, ale naprosto důsledné a viditelné vymáhání a velmi důsledná kontrola spravedlivého naplňování zákonů již platných.*“ (3. čtení návrhu 2007).

43 Například Dundáčková: „*(stát) Nenechává je (děti) v nouzi, nenechává je hladovět, nenechává je trpět na ulicích. K tomu opravdu existuje propracovaný systém sociálních dávek (...).*“ (3. čtení návrhu 2007). Poslanci/kyně ODS také často upozorňovali na celkovou výjimečnou štedrost českého státu vůči dětem. Například Kafka: „*Navíc i tak jsou celkové sociální dávky rodinám jedny z nejtědřejších v Evropě.*“ (2. čtení návrhu 2007).

44 Trestný čin zanedbání povinné výživy je dnes upraven v § 196 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

45 Například Filipi (ODS) (1. čtení návrhu 2007) se odvolávala na údaje exekutorské komory, která hovoří o 75procentní úspěšnosti exekučních řízení ve věci vymáhání výživného, a Soudcovské unie, podle jejichž informací je úspěšnost vymáhání výživného dokonce 90procentní. Stejnými čísly se zaštiťoval např. i senátor Novotný (SNK ED).

46 Návrhu 2009 byla vyčítána přímo nekompatibilita s českou ústavou. Ne však na základě samotného systému NV, nýbrž kvůli zasahování státu do moci soudů skrze ustavení institutu minimálního výživného (Stanovisko vlády k návrhu 2009).

47 Například Páralová (ODS): „*Největším problémem je fakt, že se navrhuje zcela nový zákon místo toho, aby byla problematika výživného zapracována do stávajících zákonů. Přitom návrh v zásadě nepřináší mnoho nového oproti stávajícímu příspěvku na výživu, v podstatě je pouze jeho novelizací.*“ (1. čtení návrhu 2005).

48 Například Páralová (ODS): „*Z praxe vím, že příspěvek na výživu je administrativně velmi komplikovaná dávka, ale je už*

zažitá a pracovníce, které ji vyplácejí, ji už znají.“ (1. čtení návrhu 2005).

49 Například Jacques (SZ): „*Mě mrzí, (...) že se předkladatelé jednoduše nepoučili z předchozích výtek a nikterak na ně nereagovali a že podcenili také samotné zpracování, čímž nám znemožnili v rámci nějakých běžných pozměňovacích návrhů učinit tento materiál akceptovatelný.*“ (3. čtení návrhu 2007).

50 Viz rozsudek SDEU ze dne 5. února 2002 ve věci C 255/99, Anna Humer, Recueil, s..

51 Nejnovější návrh z roku 2009 nicméně volí jiné řešení. Inspirován aktuálním slovenským zákonem od vymáhání zcela upouští a upravuje jen povinnost pobíratele/ky vrátit NV uhrazené povinnou osobou (viz výše).

52 Paradoxem českého přístupu je, že přestože vznik samostatného úřadu je standardem mnoha zahraničních úprav (například v Německu) a může se zdát vhodnějším (z důvodů specializace úředníků/ic, a tudíž možné větší efektivity), zkušenosti s antidiskriminačním zákonem ukazují na obtížnost založení nového úřadu u „sociální“ či „rovnostní“ legislativy.

53 Například Kafka (ODS): „*Malá úspěšnost vymáhání pohledávek od neplatičů je dána hlavně charakteristickými rysy této skupiny, a nikoliv tím, že by stát měl větší páky, než má kterýkoliv člověk, tedy osoba oprávněná.*“ (2. čtení návrhu 2007). Tato argumentace si odporuje s upozorňováním jiných občansko demokratických poslanců/kyň, že vymahatelnost je vlastně v případě výživného vcelku vysoká v porovnání s jinými pohledávkami.

54 Liberální argument, že stát nemá zasahovat do soukromé sféry, tak byl v minulosti nevhodně používán proti kriminalizaci domácího násilí či proti statusovým úpravám vztahů, zejména proti přijetí zákona o registrovaném partnerství. K charakteristikám porevolučního liberálního diskursu také např. M. Potůček a I. Radičová (1998) a J. Mihařík (2007).

55 Například Nečas (ODS): „*(...) návrh je sociálně nespravedlivý (...), protože (...) za určitých přesně stanovených skutečností (...) úplná rodina, nízkopříjmová rodina bude mít na dítě méně peněz než podle tohoto návrhu rodina rozpadnutá. To je potom celý sociální systém, nejenom jeho motivační složky, postaven na hlavu, ale jde to dokonce proti zdravému rozumu.*“ (1. čtení návrhu 2009).

56 Podle ČSÚ činila úhrnná rozvodovost v ČR v roce 2008 49,6 %. (ČSÚ 2010).

57 Nejčastěji a nejvášnivěji vyjadřoval tyto názory občansko demokratický senátor Kubera: „*Já vždycky každému rozvedenému, který u nás přišel žádat o byt, říkal, že měl přijít tehdy, když se ženil, protože já už jsem dávno věděl, že ten novomanžel byl ochlasta a ta snoubenka to věděla také a on jí slíbil před svatbou, že chlastat nebude. Ale chlastal dál a pak se rozvedli. Takže jaký si zaslouží ona soucit? Když dopředu věděla. Ony to nejsou vždycky jenom případy, že skutečně se stane, že se netrefí. Těch případů, kdy se netrefí, je minimum. (...) Já vím, že za totáče to bylo velmi výhodné vzít si paní se dvěma dětmi, na které tatínek platil, dvě si udělal, to máte čtyři, a to se to žilo. (...) dnes už ta situace je horší a nevyplácí se rozvádět.*

A to je správné, aby se nevyplácelo rozvádět (...).“ (senátní projednávání návrhu 2005).

58 Televizní vystoupení k NV dne 13. dubna 2006. Viz GITA (2006).

59 Kromě obviňování rozvedených matek však poměrně často zaznívala i kritika matek svobodných. Například Nečas (ODS): „*Jestliže 40 % dětí, které se narodí jako první dítě matkám se základním vzděláním, nemá vůbec uvedeného otce, no tak já za tím tuším spíše motivace ke snadnějšímu přístupu k sociálním dávkám (...).* A tento návrh zákona jenom prohloubí tyto demotivační složky k nezodpovědnému chování.“ (1. čtení návrhu 2009).

60 Například Krása (v době projednávání Unie svobody, dříve ODS): „*Bude li výživné vymáhat stát, stoupne počet rodičů, kteří budou rozvedenému partnerovi upírat např. právo na kontakt s dětmi.*“ (1. čtení návrhu 2001).

61 Takový postoj je pro liberalismus typický. Nejedná se přitom jen o přístup k chudobě žen, nýbrž k chudobě obecně (k tomu blíže např. Mareš 1999).

62 C. Winkler (2001: 32–33) hovoří v souvislosti se samozivitelkami a sociální politikou o rozlišování několika subkategorii spojených s morálními soudy. Jedná se o škálu odstupňovanou podle toho, do jaké míry si tyto matky zaslouhují pomoc státu (do jaké míry jsou „deserving“). Tato zásluhovost je založena na míře a závažnosti jejich vlastního „provinění“. Nejvíce je pomoc legitimní v případě vdov, nejméně v případě svobodných matek. Rozvedené matky jsou sice „preferovanější“ kategorií než svobodné, ale u nich hraje důležitou roli při hodnocení jejich morální způsobilosti důvod rozvodu.

63 Snaha o co největší privatizaci péče způsobuje nezáměr o zřízení zařízení denní péče o předškolní děti či systém mateřského či rodičovského příspěvku omezující možnosti výdělků (Křížková et al. 2008).

64 Problematické však není jen omezování soběstačnosti žen, ale samotný koncept liberalistické soběstačnosti, který zcela opomíjí vzájemné závislosti jednotlivců a jednotlivých skupin, jež existují v jakékoli společnosti, neboť jsou podmínkou jejího fungování. Spíše než idealizovaná nezávislost je základní charakteristikou lidských životů vzájemná závislost (Uhde 2008: 158).

65 Eurostat uvádí, že v roce 2008 byla ČR v žebříčku rozvodovosti v rámci EU na třetím místě (Eurostat 2008).

66 Na důvody a také určitou nezvratnost aktuálního stavu a vývoje v souvislosti s „náboženstvím lásky“, individualizací, ženskou emancipací a dvoukariérovostí vztahů upozorňují například U. A. E. Beckovi (1995). Viz též A. Giddens (1999: 165).

67 Mnohé rodiny samozivitelek však ani nemusejí mít na tyto dávky nárok i přes jejich reálný příjem pod hranici životního minima, neboť při vypočítávání dávek je do příjmu rodiny počítáno i výživné od druhého rodiče, ať již je řádně placeno nebo ne.

68 Zatímco v ČR poslední návrh pracuje s částkou 700 a 840 Kč, Slovensko stanovuje maximální NV na (v přepočtu) cca 2 600 Kč, Švédsko vyplácí cca 3 250 Kč a Německo cca 7 200 a 8 200 Kč.

69 Tento dojem vyjadřovali i někteří přívrženci/kyně systému NV. Například senátorka Seitlová při senátním projednávání návrhu z roku 2005: „*(...) základem změny systému je vůle. A já se obávám, že důvodem současné situace nejsou ty právní omezení a některé nedostatky, ale nedostatek vůle situaci měnit.*“

70 Úplně poprvé byl na Slovensku zákon o NV přijat již roku 2002 (Zákon o náhradnom výživnom a Fonde náhradného výživného č. 245/2002 Zb.), ale jeho účinnost trvala pouhý měsíc (Madej 2004: 1016). Návrhy z roku 2002 i 2004 nicméně navrhli poslanci/kyně levicové strany SMER, takže nebyly součástí liberálních reforem navržených Mikolášem Dzurindou.

71 Částka vypočítána jako průměr ŽM pro nezaopatřené děti všech věkových kategorií, které rozlišuje § 3 odst. 2 zákona č. 463/1991 Sb., na nějž v této věci odkazuje návrh 2005. Práce s „průměrným“ MAX NV byla zvolena pro účely snadnější srovnatelnosti jednotlivých návrhů a zahraniční legislativy.

72 Částka vypočítána stejným způsobem jako v návrhu 2005, avšak z § 3 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., na nějž odkazuje návrh 2007.

73 Přezkoumávání jen na základě podezření.

74 Povinnost informovat o změně skutečností – především o změnách v příjmu oprávněné osoby (resp. domácnosti, v níž žije), o tom, že přestala plnit podmínky nezaopatřenosti, a zejména o částkách uhrazených povinnou osobou.

75 Náklady spojené s prováděním exekuce vůči povinné osobě a se správou pohledávky, včetně nákladů právního zastoupení.

© Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha 2010

JUDr. Barbara Havelková, LL.M., je absolventkou Právnické fakulty UK v Praze a Evropského institutu Sárské univerzity. Působila jako stážistka v Právní službě Evropské komise a v kabinetu generálního advokáta Póiares Madura u SDEU a pracovala jako asistentka na katedře evropského práva Právnické fakulty Sárské univerzity. V současné době je postgraduální studentkou Právnické fakulty Oxfordské univerzity, kde také vyučuje právo EU. Specializuje se na „gender legal studies“ a na postavení žen v českém a evropském právu. Kontakt: barbara.havelkova@law.ox.ac.uk.

Bc. Kateřina Cidlinská studuje v magisterském programu genderová studia FHS UK. Mezi hlavní oblasti jejího zájmu patří politické, legislativní a institucionální nástroje pro prosazování rovných příležitostí žen a mužů, zejména rodinná a sociální politika. Kontakt: kcidlinska@centrum.cz.