

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne2020,

**kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
a další související zákony**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna občanského zákoníku

Čl. I

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 460/2016 Sb., zákona č. 303/2017 Sb., zákona č. 111/2018 Sb., zákona č. 171/2018 Sb., zákona č. 163/2020 Sb. a zákona č. 33/2020 Sb., se mění takto:

1. V § 679 odst. 1 se slova „i o povinnostech a právech rodičů k němu“ zrušují.
2. V § 755 odst. 2 písm. a) se slova „na dobu“ nahrazují slovy „pro dobu“ a za slovo „rozvodu“ se vkládají slova „, bylo-li vedeno a je-li to potřebné“.
3. V § 755 odst. 3 se slovo „nerozhodne“ nahrazuje slovy „se manželé nedohodnou“, slovo „manželů“ se zrušuje a na konci odstavce se doplňuje věta „Nedohodnou-li se manželé, soud manželství nerozvede, dokud o tom nerozhodne soud v řízení o úpravě poměrů k dítěti pro dobu po rozvodu.“.
4. V § 757 odst. 1 písm. b) se slova „a soud jejich dohodu schválil“ zrušují.
5. V § 757 se na začátek odstavce 2 vkládá věta „Dohoda uvedená v odstavci 1 písm. b) a v § 755 odst. 3 vyžaduje písemnou formu a podpisy musí být úředně ověřeny; to neplatí, byla-li dohoda schválena soudem.“.
6. V § 898 odst. 2 se na konci písmene c) slovo „nebo“ zrušuje.
7. V § 898 se na konci odstavce 2 tečka nahrazuje slovem „, nebo“ a doplňuje se písmeno e), které zní:
„e) postupuje pohledávku na výživné, ledaže jde o postoupení za úplatu ve výši jistiny pohledávky v době postoupení.“.
8. § 906 zní:

„§ 906

(1) Má-li být rozhodnuto o rozvodu manželství rodičů dítěte, rodiče se nejprve dohodnou, jak bude každý z nich napříště o dítě pečovat, a to s uvážením zájmu dítěte. Při tom vezmou v úvahu nejen vztah dítěte ke každému z nich, ale také jeho vztah k sourozencům, popřípadě i k prarodičům.

(2) Nedohodnou-li se rodiče dítěte o výkonu rodičovské odpovědnosti po rozvodu manželství, rozhodne o tom i bez návrhu soud, a to s uvážením hledisek podle odstavce 1.

(3) Soud může rozhodnout i tak, že schválí dohodu rodičů, ledaže je zřejmé, že dohodnutý způsob výkonu rodičovské odpovědnosti není v souladu se zájmem dítěte.“.

9. V § 909 se slova „, soud změnil rozhodnutí týkající se“ nahrazují slovy „a nedohodnou-li se rodiče o“ a za slovo „odpovědnosti“ se vkládají slova „, rozhodne o tom soud“.

10. Za § 921 se vkládá nový § 921a, který zní:

„§ 921a

(1) Splatnou peněžitou pohledávku výživného, o kterém rozhodl soud, lze za úplatu postoupit. Úplata se poskytuje pouze bezhotovostním převodem na účet u poskytovatele platebních služeb; k jinému ujednání se nepřihlíží.

(2) Postupitel neručí postupníkovi za dobytost pohledávky. Jde-li o pohledávku výživného pro nezletilé dítě, které nenabylo plné svéprávnosti, neodpovídá postupitel postupníkovi ani za to, že pohledávka v době postoupení trvala, mohl-li postupník vědět, že je pohledávka nejistá nebo nedobytná. K ujednání odchylujícímu se od ustanovení věty první a druhé v neprospěch postupitele se nepřihlíží.

(3) Ustanovení tohoto zákona omezující nakládání s pohledávkou výživného se na postoupenou pohledávku nepoužijí. Dlužník však nesmí vůči postupníkovi namítat své vzájemné pohledávky vůči postupiteli. Pohledávka výživného, která byla postoupena, smrtí oprávněné osoby nezaniká.“.

11. V § 923 odst. 1 se slova „, může soud změnit dohodu a rozhodnutí“ nahrazují slovy „a nedohodnou-li se rodiče“ a na konci textu odstavce se doplňují slova „, rozhodne o tom soud i bez návrhu“.

12. V § 923 odst. 2 se na konci textu věty první doplňují slova „ani nezaniká pohledávka výživného, která byla postoupena, ledaže postupník mohl vědět, že je pohledávka nejistá nebo nedobytná“ a za větu první se vkládá věta „V rozsahu, v jakém se spotřebované výživné nevrací nebo nezaniká postoupená pohledávka, se přiměřeně sníží dávka výživného splatná v budoucnu.“.

13. V § 1970 větě druhé se za slova „Výši úroku z prodlení“ vkládají slova „a výši úroku z prodlení s placením pohledávky výživného pro nezletilé dítě, které nenabylo plné svéprávnosti,“.

ČÁST DRUHÁ
Změna občanského soudního řádu

Čl. II

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 36/1967 Sb., zákona č. 158/1969 Sb., zákona č. 49/1973 Sb., zákona č. 20/1975 Sb., zákona č. 133/1982 Sb., zákona č. 180/1990 Sb., zákona č. 328/1991 Sb., zákona č. 519/1991 Sb., zákona č. 263/1992 Sb., zákona č. 24/1993 Sb., zákona č. 171/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 152/1994 Sb., zákona č. 216/1994 Sb., zákona č. 84/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 238/1995 Sb., zákona č. 247/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 31/1996 Sb., zákona č. 142/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 269/1996 Sb., zákona č. 202/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 91/1998 Sb., zákona č. 165/1998 Sb., zákona č. 326/1999 Sb., zákona č. 360/1999 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 2/2000 Sb., zákona č. 27/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 46/2000 Sb., zákona č. 105/2000 Sb., zákona č. 130/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 204/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 227/2000 Sb., zákona č. 367/2000 Sb., zákona č. 370/2000 Sb., zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 137/2001 Sb., zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 271/2001 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 276/2001 Sb., zákona č. 317/2001 Sb., zákona č. 451/2001 Sb., zákona č. 491/2001 Sb., zákona č. 501/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 226/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 476/2002 Sb., zákona č. 88/2003 Sb., zákona č. 120/2004 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 153/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 340/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 554/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 59/2005 Sb., zákona č. 170/2005 Sb., zákona č. 205/2005 Sb., zákona č. 216/2005 Sb., zákona č. 342/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 383/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 113/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 133/2006 Sb., zákona č. 134/2006 Sb., zákona č. 135/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 216/2006 Sb., zákona č. 233/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 308/2006 Sb., zákona č. 315/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 104/2008 Sb., zákona č. 123/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 259/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 295/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 198/2009 Sb., zákona č. 218/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 420/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 48/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 80/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 186/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 218/2011 Sb., zákona č. 355/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 147/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 202/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 369/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb.,

zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 241/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 252/2014 Sb., zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 139/2015 Sb., zákona č. 164/2015 Sb., zákona č. 205/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 222/2017 Sb., zákona č. 258/2017 Sb., zákona č. 291/2017 Sb., zákona č. 296/2017 Sb., zákona č. 365/2017 Sb., zákona č. 307/2018 Sb., zákona č. 287/2018 Sb., zákona č. 111/2019 Sb., zákona č. 277/2019 Sb. a zákona č. 191/2020 Sb., se mění takto:

1. V § 279 odst. 2 se na konci textu písmene a) doplňují slova „včetně pohledávek výživného, které byly postoupeny, a pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného“.
2. V § 280 odst. 2 větě první se za slovo „výživného“ vkládají slova „, poté pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného, poté pohledávky výživného, které byly postoupeny,“ a za větu druhou se vkládají věty „Nepostačí-li částka sražená z druhé třetiny k uspokojení všech pohledávek na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného, uspokojí se tyto pohledávky podle poměru běžného výživného. Nepostačí-li částka sražená z druhé třetiny k uspokojení všech pohledávek výživného, které byly postoupeny, uspokojí se tyto pohledávky podle poměru běžného výživného.“.
3. V § 336i odst. 2 větě druhé se za slovo „výživného“ vkládají slova „včetně pohledávky výživného, která byla postoupena, pohledávku na úhradu úplaty za postoupenou pohledávku výživného“.
4. V § 337c odst. 1 se za písmeno e) vkládají nová písmena f) a g), která znějí:
„f) pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného,
g) pohledávky výživného, které byly postoupeny,“.
Dosavadní písmena f) až h) se označují jako písmena h) až j).
5. V § 338ze odst. 1 se za písmeno f) vkládají nová písmena g) a h), která znějí:
„g) pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného,
h) pohledávky výživného, které byly postoupeny,“.
Dosavadní písmena g) až i) se označují jako písmena i) až k).

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o soudních poplatcích

Čl. III

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 271/1992 Sb., zákona č. 273/1994 Sb., zákona č. 36/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 151/1997 Sb., zákona č. 209/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 103/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 241/2000 Sb., zákona č. 255/2000 Sb., zákona č. 451/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 72/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb.,

zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 123/2008 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 217/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 218/2011 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 19/2012 Sb., zákona č. 202/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 167/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 335/2014 Sb., zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 161/2016 Sb., zákona č. 258/2016 Sb., zákona č. 368/2016 Sb., zákona č. 460/2016 Sb., zákona č. 296/2017 Sb., zákona č. 303/2017 Sb., zákona č. 182/2018 Sb. a zákona č. 255/2019 Sb., se mění takto:

1. V § 10 odst. 6 větě druhé se za slovo „odvolání“ vkládají slova „, nebo připojil-li se manžel navrhovatele k jeho návrhu na zahájení řízení o rozvod manželství bez zjišťování příčin rozvratu, aniž byl návrh vzat zpět nebo připojení odvoláno“.
2. V § 11 odst. 1 písm. a) se za slovo „nezletilé“ vkládají slova „s výjimkou řízení ve věcech podle písmene c)“.
3. V § 11 odst. 1 písmeno c) zní:

„c) o nichž se toto řízení vede v prvním stupni, jde-li o

1. vzájemnou vyživovací povinnost rodičů a dětí,
2. péči o nezletilé dítě,
3. styk s nezletilým dítětem,
4. předání nezletilého dítěte mezi rodiči navzájem,
5. věci pro nezletilé dítě významné, na nichž se rodiče nemohou dohodnout, a
6. určení rodiče, který bude nezletilé dítě zastupovat při právním jednání.“.

4. V § 11 odst. 3 se slovo „Osvobození“ nahrazuje slovy „Osvobození podle odstavce 1 písm. c) se vztahuje i na řízení před odvolacím soudem, je-li odvolatelem dítě zastoupené opatrovníkem nebo dítě s plnou procesní způsobilostí, a dále na řízení o návrhu na nařízení předběžného opatření, řízení o výkonu rozhodnutí a exekuční řízení; ostatní osvobození“.
5. V příloze Sazebník poplatků se v položce 4 bodě 6 slova „návrh na zahájení řízení o rozvod manželství, za“ zrušují.
6. V příloze Sazebník poplatků se za položku 4 vkládá nová položka 4a, která zní:

„Položka 4a

Za návrh na zahájení řízení o rozvod manželství,

- a) jde-li o společný návrh manželů na zahájení řízení bez zjišťování příčin rozvratu
2 000 Kč
- b) v ostatních případech
7 000 Kč“.

7. V příloze Sazebník poplatků se v položce 7 číslo „500“ nahrazuje číslem „3000“ a slova „1 % z této částky“ se nahrazují slovy „3 000 Kč a 1 % z částky přesahující 50 000 Kč“.

8. V příloze Sazebník poplatků se v položce 22 na konci bodu 5 doplňuje věta „Za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně ve věcech vzájemné vyživovací povinnosti rodičů a dětí, péče o nezletilé dítě, styku s nezletilým dítětem, předání nezletilého dítěte mezi rodiči navzájem, pro nezletilé dítě významných, na nichž se rodiče nemohou dohodnout, a určení rodiče, který bude nezletilé dítě zastupovat při právním jednání, se vybere poplatek podle položky 7 písmene a).“.
9. V příloze Sazebník poplatků se v položce 22 na začátek bodu 10 vkládá věta „Za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně v řízení o rozvod manželství se vybere poplatek podle položky 4a písmene b).“.

Čl. IV

Přechodná ustanovení

1. Soudní poplatky za řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se vybírají podle zákona č. 549/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
2. Soudní poplatky za odvolání podaná ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona se vybírají podle zákona č. 549/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna exekučního řádu

Čl. V

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 6/2002 Sb., zákona č. 279/2003 Sb., zákona č. 360/2003 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 284/2004 Sb., zákona č. 499/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 133/2006 Sb., zákona č. 253/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 347/2007 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 259/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 183/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 89/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 170/2013 Sb., zákona č. 256/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., zákona č. 139/2015 Sb., zákona č. 164/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 258/2017 Sb., zákona č. 298/2017 Sb., zákona č. 94/2018 Sb. a zákona č. 31/2019 Sb. a zákona č. .../... Sb., se mění takto:

1. V § 30 se na konci textu písmene b) doplňují slova „včetně pohledávky výživného nezletilého dítěte, která byla postoupena, nebo úplaty za postoupenou pohledávku výživného nezletilého dítěte“.
2. V § 55 se na konci textu odstavce 6 doplňují slova „včetně pohledávky výživného na nezletilé dítě, která byla postoupena, nebo úplata za postoupenou pohledávku výživného nezletilého dítěte“.

3. V § 71a se na konci textu odstavce 1 doplňují slova „, včetně pohledávek výživného, které byly postoupeny, nebo vymáhána úplata za postoupenou pohledávku výživného na nezletilé dítě anebo na zletilé dítě do 26 let věku, které se soustavně připravuje studiem na své budoucí povolání“.
4. V § 71a odst. 4 se na konci textu písmene a) slovo „nebo“ zrušuje.
5. V § 71a odst. 4 se na konci textu písmene b) doplňují slova „, včetně pohledávek výživného, které byly postoupeny“.
6. V § 71a odst. 4 se na konci písmene b) tečka nahrazuje slovem „, nebo“ a doplňuje se písmeno c), které zní:
„c) zaplatí-li povinný úplatu za postoupenou pohledávku výživného na nezletilé dítě anebo na zletilé dítě do 26 let věku, které se soustavně připravuje studiem na své budoucí povolání.“.
7. V § 90 odst. 3 věť první se za slovo „dítěte“ vkládají slova „včetně pohledávky výživného nezletilého dítěte, která byla postoupena, nebo pohledávky na úhradu úplaty za postoupenou pohledávku výživného nezletilého dítěte“.

ČÁST PÁTÁ

Změna insolvenčního zákona

Čl. VI

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 108/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 458/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 163/2009 Sb., zákona č. 217/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 241/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 260/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 185/2013 Sb., zákona č. 294/2013 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 64/2017. Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 291/2017 Sb., zákona č. 182/2018 Sb., zákona č. 307/2018 Sb., zákona č. 80/2019 Sb., zákona č. 31/2019 Sb., zákona č. 230/2019 Sb., zákona č. 191/2020 Sb. a zákona č. 119/2020 Sb., se mění takto:

1. V § 169 odst. 1 se na konci textu písmene e) doplňují slova „včetně pohledávek na výživném ze zákona, které byly postoupeny, a pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného“.
2. V § 398 odst. 4 věť první se za slova „ostatní pohledávky věřitelů na výživném ze zákona“ vkládají slova „, poté pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného, poté pohledávky na výživném ze zákona, které byly postoupeny,“.

ČÁST ŠESTÁ

Změna zákona o zvláštních řízeních soudních

Čl. VII

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 161/2016 Sb., zákona č. 189/2016 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 334/2016 Sb., zákona č. 460/2016 Sb., zákona č. 296/2017 Sb. a zákona č. 303/2017 Sb. a zákona č. .../... Sb., se mění takto:

1. V § 12 se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Byl-li ve věcech, v nichž lze nařídit předběžné opatření i bez návrhu, zamítnut návrh na nařízení předběžného opatření, může jej navrhovatel, požaduje-li ve věci týchž účastníků z obdobných důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů, opakovat až po uplynutí 6 měsíců ode dne nabytí právní moci zamítavého rozhodnutí. K návrhu podanému před uplynutím této doby se nepřihlíží. O tom, že se k návrhu nepřihlíží, vyrozumí soud navrhovatele usnesením, proti němuž není opravný prostředek přípustný.“

2. V § 273 odst. 1 se za písmeno g) vkládají nová písmena h) a i), která znějí:

„h) pohledávky na úhradu úplaty za postoupené pohledávky výživného,

i) pohledávky výživného, které byly postoupeny,“

Dosavadní písmeno h) se označuje jako písmeno j).

3. V § 378 se slova „a o úpravě práv a povinností k tomuto společnému dítěti, které není plně svéprávné“ zrušují.

4. § 422 se včetně nadpisu zrušuje.

5. V § 473 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Povinnost k plnění nedoplatků na výživném je třeba splnit do 15 dnů od doručení rozsudku podle odstavce 1 písm. a). Z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud určit delší lhůtu běžící od doručení rozsudku nebo stanovit, že může být plněno ve splátkách, jejichž výši a podmínky splatnosti určí.“

6. V § 474 odst. 1 se za větu první vkládá věta „V rámci tohoto postupu jim před nařízením jednání uloží využít odborné poradenství za účelem poučení o dopadech rodičovského konfliktu na vývoj dítěte a možnostech smírného řešení, zejména možnosti sepsání dohody o úpravě poměrů dítěte a popřípadě také o možnosti sepsání rodičovského plánu.“, ve větě třetí se za slovo „rodičům“ vkládá slovo „také“ a na konci odstavce se doplňuje věta „Věty druhá a třetí se nepoužijí, není-li tento postup s ohledem na okolnosti případu nebo povahu věci vhodný a účelný.“

7. V § 475 odst. 1 se slova „, může soud změnit rozhodnutí týkající se“ nahrazují slovy „a nedohodnou-li se rodiče o“, slovo „rozhodnutí“ za slovem „nebo“ se zrušuje a na konci textu odstavce se doplňují slova „, rozhodne o tom soud i bez návrhu“.

ČÁST SEDMÁ

ÚČINNOST

Čl. VIII

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

Stávající právní stav týkající se úpravy poměrů nezletilého dítěte, které nenabylo plné svéprávnosti, pro dobu po rozvodu obsahově vychází z právního stavu založeného již novelou zákona o rodině (dále jen „zákon o rodině“ nebo „ZOR“) provedenou zákonem č. 91/1998 Sb. Tato úprava do značné míry navázala na právní úpravu zákona č. 265/1949 Sb., o právu rodinném (dále jen „ZPR“). Jejím základním východiskem je požadavek, podle něhož **manželství nemůže být rozvedeno, dokud nejsou závazně upraveny poměry dítěte pro dobu po rozvodu.**¹ V tomto ohledu se jedná o posun oproti stavu platnému za účinnosti obecného zákoníku občanského i některým zahraničním právním úpravám, které závazné rozhodnutí o poměrech dítěte jako obligatorní předpoklad rozvodu nevyžadují. Pokud jde o způsob úpravy poměrů dítěte, požaduje se, aby o ní vždy rozhodl **opatrovnický soud dítěte v samostatném řízení.** Požadavek na vedení samostatného řízení před opatrovnickým soudem v kontextu posléze či souběžně vedeného řízení o rozvod manželství vyplýval již z občanského soudního řádu z roku 1950.² Tato úprava byla nicméně opuštěna jeho novelou č. 46/1959 Sb., jíž došlo ke spojení obou řízení. Ze spojení obou řízení vycházelo také původní znění občanského soudního řádu z roku 1963³, které přetrvalo až do 31. 7. 1998.

Konkrétní forma úpravy poměrů dítěte se podle zákona může lišit v závislosti na tom, zda je vedeno klasické řízení o rozvodu se zjišťováním příčin rozvratu (§ 755 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „občanský zákoník“ nebo „OZ“), popřípadě zda je řízení o rozvodu vedeno zjednodušeným postupem bez zjišťování příčin rozvratu (§ 757 OZ). Pro vedení řízení tímto zjednodušeným postupem se vyžaduje, aby se rodiče na úpravě poměrů dítěte dohodli a **soud jejich dohodu schválil.** V případě klasického rozvodu se předpokládá autoritativní rozhodnutí soudu o této záležitosti, byť není vyloučeno ani možné schválení dohody.

Hlavní důvody, které vedly k zavedení stávajícího modelu zákonem č. 91/1998 Sb., lze shrnout takto:

- 1) Vyloučení záležitostí dítěte k samostatnému řízení vede ke zklidnění a zjednodušení řízení o rozvod manželství.
- 2) K rozvodu nemůže dojít, dokud nejsou závazně upraveny poměry dítěte, což má zamezit dlouhodobým sporům o děti po rozvodu manželství.⁴
- 3) O dítěti rozhoduje specializovaný soudce, který již dítě může znát z předešlých řízení a může o něm rozhodovat i po rozvodu.⁵

¹ Srov. § 755 odst. 3 OZ, § 25 ZOR, § 32 ZPR.

² Srov. § 240 zákona č. 142/1950 Sb.

³ Srov. § 113 ve znění účinném do 31. 7. 1998.

Relevantnost těchto důvodů je vhodné s odstupem více než 20 let od přijetí této úpravy zhodnotit.

Ad 1) Vyloučení záležitostí dítěte k samostatnému řešení pravděpodobně může skutečně přispívat ke zklidnění a zjednodušení řízení o rozvod manželství.⁶ Mnohem pochybnější je však skutečnost, zda stávající nastavení vede také ke zklidnění a zjednodušení řešení záležitostí dítěte. V literatuře je naopak poukazováno na to, že vyloučení záležitostí dítěte do jiného řízení před soudem může mít za následek zcela opačný efekt, neboť vytváří ze sporu o děti „*první právní bojiště rozcházejícího se páru*“.⁷ Tím může být rodičovský konflikt naopak podpořen. Žádoucímu stavu nepřispívá ani okolnost, že vedení dvou soudních řízení vede k průtahům celého procesu. Z poznatku, že kumulace soudních řízení může vést k eskalaci konfliktu, vycházejí i některé zahraniční právní úpravy, v nichž je řízení o poměrech dítěte zásadně spojeno s řízením o rozvod manželství, anebo mezi nimi neexistuje vztah vzájemné podmíněnosti.⁸

Ad 2) Za relevantní výhodu stávající úpravy lze považovat také skutečnost, že poměry dítěte pro dobu po rozvodu musejí být závazně vyřešeny ještě před rozvodem samým. I tato uváděná výhoda však vyplývá toliko z požadavku, aby byly poměry dítěte závazně upraveny ještě před rozvodem samotným. Není dána nutně tím, jakým způsobem mají být tyto poměry upraveny, ani tím, že o nich rozhoduje soud. Praxe některých soudů (viz dále) naopak ukazuje, že předpoklad plnění dohody nezbytně nesouvisí s tím, zda byla dohoda schválena soudem, ale především s tím, nakolik je obsah dohody výsledkem dobrovolnosti a přesvědčení rodičů o tom, že je ujednaný způsob řešení v souladu se zájmem dítěte i jejich představami.

Ad 3) Za nejednoznačnou výhodu pro vedení dvou řízení lze považovat argument, že o záležitosti dítěte rozhoduje v řízení péče soudu o nezletilé specializovaný soudce, který může mít již o dítěti poznatky z dřívějších řízení a který bude o dítěti rozhodovat i po rozvodu. Tento argument plně nezohledňuje, že rozhodování o poměrech dítěte pro dobu po rozvodu je ve většině případů prvním řízením dítěte před opatrovnickým soudem. V dnešních poměrech není zcela případný ani argument, podle něhož má o poměrech dítěte pro dobu po

⁴ Srov. M. Hrušáková in Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol.: Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 446–453.

⁵ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 91/1998 Sb.: „*Zvýšení ochrany dítěte v souvislosti s rozvodem spočívá i v oddělení řízení o úpravě poměrů k nezletilým dětem, které musí časově předcházet rozvodovému řízení. O úpravě poměrů k nezletilému dítěti by tak rozhodoval pouze opatrovnický soudce, který již může mít o dítěti informace z dřívějších, předcházejících řízení (např. řízení podle § 50 apod.), který bude o dítěti rozhodovat i po rozvodu a navíc jde o soudce svým způsobem specializovaného. Navrhované ustanovení by mělo chránit dítě před častou situací, kdy oba výroky nenabývají právní moci současně a právní postavení dítěte není delší čas postaveno najisto.*“

⁶ „*Praxe ukázala, že oddělení obou řízení výrazně přispělo ke zklidnění řízení o rozvod manželství, protože vyjasnění budoucnosti společných dětí bylo zpravidla v řízení o rozvod manželství nejproblematictějším aspektem celého procesu.*“ - R. Šínová in Melzer, F., Tégl, P. a kol.: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655 – 975. Praha: Leges, 2016, str. 721.

⁷ Srov. K. Šimáčková in Melzer, F., Tégl, P. a kol.: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655 – 975. Praha: Leges, 2016, str. 1589.

⁸ „*Z tohoto důvodu některé zahraniční úpravy (např. německá úprava) volí postup zcela opačný: soud nejprve manželství rozvede a po zklidnění vzájemných vztahů mezi rozvedenými rodiči teprve rozhoduje o úpravě poměrů k jejich společným dětem.*“ Srov. M. Hrušáková in Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol.: Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 446–453.

rozvodu rozhodovat opatrovnícký soud z toho důvodu, že o dítěti bude rozhodovat i po rozvodu. Tento argument se míjí s účelem úpravy poměrů dítěte pro dobu po rozvodu, jímž by mělo být naopak úsilí o obnovení řádného fungování rodiny, která by se měla do budoucna obejít bez ingerence státu. Za žádoucí a typický je tedy třeba pokládat stav, v němž by žádný soud o dítěti před rozvodem manželství rozhodovat nemusel a ideálně by při vhodném nastavení poměrů po rozvodu již nikdy ani rozhodovat neměl.

Rovněž je třeba si uvědomit, že ani výhody spočívající ve specializaci soudce se nemohou plně rozvinout ve všech případech rozhodování. Za racionální lze přitom považovat, aby této kompetence bylo využíváno zejména ve skutkově i právně složitých věcech. Ty se však mohou vyznačovat zpravidla tím, že se rodiče nemohou na záležitostech dítěte dohodnout, popřípadě že již ze samotného obsahu dohody vyplývá pochybnost, zda není dohoda v rozporu se zájmem dítěte. V případě, že se však rodiče dokáží o poměrech dítěte dohodnout a nic nenasvědčuje jejich zjevně zneužívajícímu úmyslu, se erudice soudce plně uplatnit nemůže. Subjekty dohody jsou rodiče za aktivní participace dítěte, přičemž kvalitu jejich dobrovolně a řádně přijatého rozhodnutí nemůže soud nahradit. Role soudu se v takovém případě může omezit nanejvýš na formální kontrolu, zda je dohoda v souladu se zákonem.

Demografický vývoj

V souvislosti s hodnocením stávající právní úpravy je vhodné ji dát do kontextu také s vývojem demografických dat. V tomto směru lze pro ilustraci odkázat především na data, která ukazují, že počet dětí narozených v manželství a mimo něj se v průběhu času neustále přibližuje. Data poskytnutá Českým statistickým úřadem⁹ ukazují, že od roku 2010 došlo k tomu, že **počet dětí v manželství a mimo něj je téměř totožný**.

Narození podle vitality, legitimacy a pohlaví

Rok narození	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Celkem	117 446	108 955	107 117	110 252	111 162	113 083	114 789	114 419
Živě	117 153	108 576	106 751	109 860	110 764	112 663	114 405	114 036
V manželství	69 989	61 488	58 751	58 593	57 788	57 930	58 314	58 698
Mimo manželství	47 164	47 088	48 000	51 267	52 976	54 733	56 091	55 338

Je však možno poskytnout i obraz vývoje tohoto jevu v delším časovém období, jak je dobře vidět na grafech Českého statistického úřadu.¹⁰ Podíl dětí narozených mimo manželství se od roku 1950 zásadně zvýšil. K nárůstu docházelo setrvale především od začátku 90. let, kdy

⁹ Jedná se o údaje z tabulky uvedené ve Statistické ročence České republiky 2017, Český statistický úřad, Praha, 2017. Tabulka č. 4-10. Narození podle vitality, legitimacy a pohlaví, s. 135. [cit. 20. listopadu 2018] a ve Statistické ročence České republiky 2019, Český statistický úřad, Praha, 2019. Tabulka č. 4-11. Narození podle vitality, legitimacy a pohlaví, s. 135. [cit. 25. listopadu 2019].

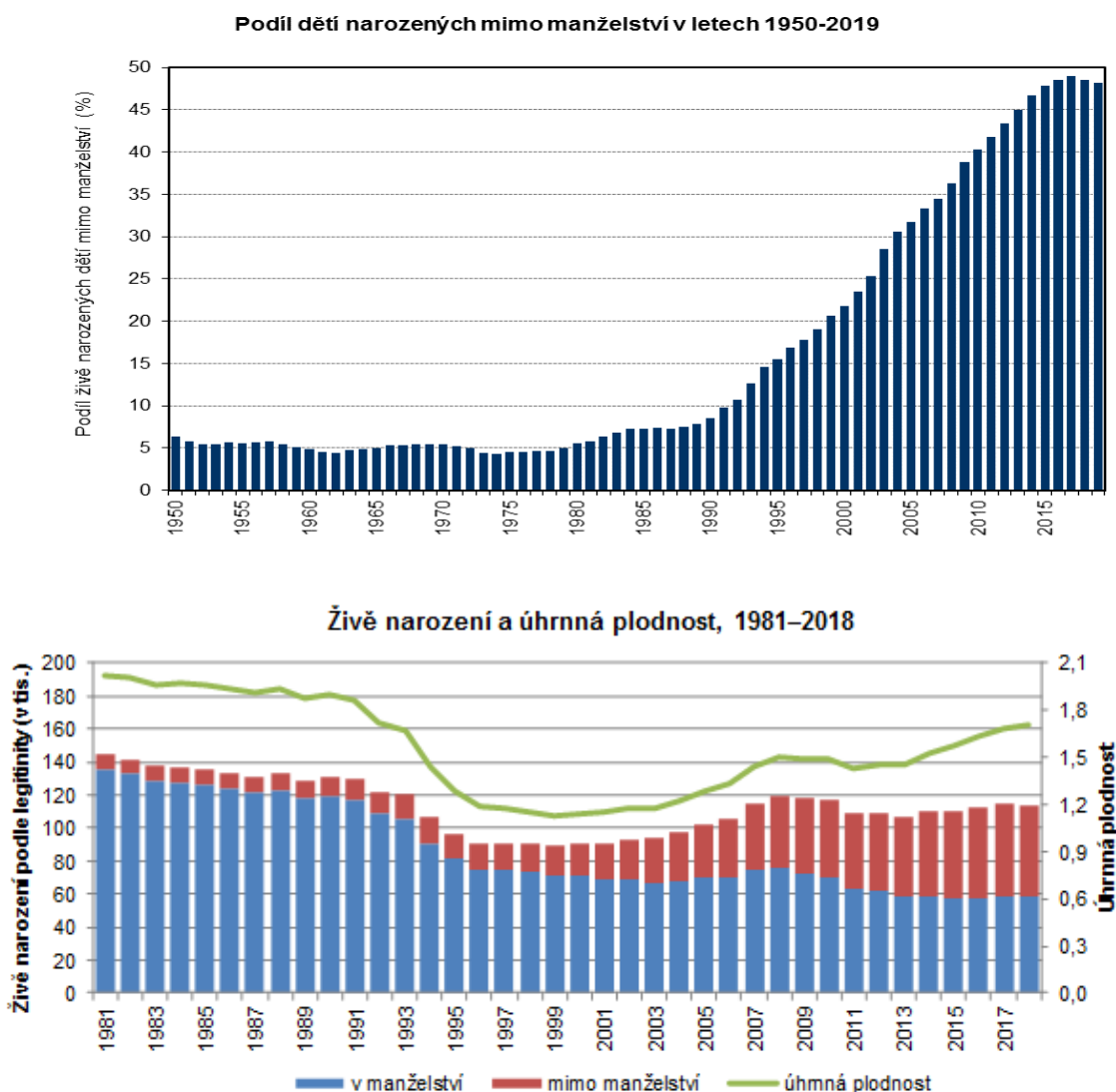
Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky>.

¹⁰ Podíl dětí narozených mimo manželství v letech 1950–2019. Český statistický úřad. Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/podil-deti-narozenych-mimo-manzelstvi-v-letech-1950-2019>.

Aktuální populační vývoj v kostce. Český statistický úřad. [cit. 30. dubna 2020].

Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/aktualni-populacni-vyvoj-v-kostce>.

začala být připravována velká novela zákona o rodině, v níž má základ i stávající právní stav.¹¹ Sledovat lze rovněž významný posun od roku 1998, kdy vstoupila tato právní úprava v účinnost. Tehdy podíl dětí narozených mimo manželství činil zhruba 20 %. Zajímavostí rovněž je, že stávající právní úprava byla přijímána v době, kdy se rodilo vůbec nejméně dětí za poslední desetiletí (kolem 90 tisíc ročně).



Lze doplnit, že dle Českého statistického úřadu¹² se v roce 2019 živě narodilo asi 112,2 tisíc dětí. Děti, které se narodily vdaným ženám, bylo 58,1 tisíc, dětí narozených svobodným ženám bylo 49,1 tisíc a dětí narozených ženám rozvedeným nebo ovdovělým dohromady 5 tisíc. Podíl dětí narozených mimo manželství se sice druhým rokem v řadě snížil, i tak však

¹¹ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 91/1998 Sb.: „Na novele zákona o rodině se začalo pracovat již v roce 1991 a zásady novely byly předloženy k diskusi a poté federální vládě krátce před volbami v roce 1992. Po volbách se o novele mluvit přestalo a teprve koncem roku 1994 bylo uloženo Ministerstvu spravedlnosti předložit návrh nové koncepce úpravy rodinně právních vztahů. V lednu roku 1995 vláda rozhodla o vypracování tzv. rodinněprávní novely občanského zákoníku, a zákona o sociálně právní ochraně dětí. (...)“.

¹² Pohyb obyvatelstva – rok 2019, kód 130080-19. Český statistický úřad. [cit. 20. března 2020]. Informace je dostupná zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/pohyb-obyvatelstva-rok-2019>

v roce 2019 dosáhl 48,2 %. Z uvedeného lze vyvodit, že rozdíl mezi počty dětí narozených v manželství a mimo něj se fakticky stírá. Zároveň je však třeba doplnit, že nejčastěji se mimo manželství rodí první děti. Např. v roce 2018 se jednalo o 58 % ze všech prvorozených dětí narozených nevdaným matkám.¹³ Tato skutečnost však neznamená, že v budoucnu některé děti nežijí s rodičem již sezdáným.

Data o rozvodovosti manželství¹⁴ pak poukazují na to, že v roce 2018 činila úhrnná rozvodovost 45 %, což představovalo mírné snížení oproti roku 2017 (47 %). Již v letech předchozích však byla míra rozvodovosti vysoká; od roku 2001 se pohybuje intenzita rozvodovosti na úrovni 45–50 %.¹⁵ Zjednodušeně lze říci, že **polovina manželství se rozvádí**. Zároveň data upozorňují na to, že v roce 2019 u rozvodů převažovali manželé s nezletilými dětmi. Z celkového počtu 24,1 tisíc rozvodů jich bylo 59 % s nezletilými dětmi. Celkově se rozvod dotkl v daném roce 22,6 tisíc dětí.¹⁶ Nelze přitom vyloučit, že stejně tak se mohou ocitát i desítky tisíc dětí v situaci rozpadu vztahu svých nesezdaných rodičů.

Z výše uvedených dat o demografickém vývoji vyplývá, že stávající právní úprava, která pro případ rozvodu vyžaduje soudní rozhodnutí o úpravě poměrů nezletilého dítěte manželů, zasahuje, na rozdíl od doby svého vzniku, plošně a asymetricky čím dál užší množinu dětí. Jakkoli se v současnosti i nadále pravděpodobně jedná o nadpoloviční většinu populace nezletilých dětí, je zde zřejmý významný klesající trend.

Statistická data o rozhodování soudů

Konkrétní dopady již více než 20 let uplatňované úpravy je možné zkoumat také prostřednictvím statistických dat o rozhodování soudů. Předně lze sledovat množství případů, v nichž se o poměrech dětí v souvislosti s rozvodem rozhoduje. Tento počet zde uvádíme podle počtu těchto věcí, nikoli podle počtu dětí, o nichž je rozhodováno (viz níže).

Rok	Počet rozhodnutí o svěření dítěte do péče pro případ rozvodu ¹⁷
2010	18 045
2011	17 063
2012	16 132
2013	16 695
2014	17 440
2015	16 235

¹³ Srov. Kuchařová a kol., Zpráva o rodině 2020. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, 2020, s. 60.

¹⁴ Statistická ročenka České republiky 2019, Český statistický úřad, Praha, 2019. Tabulka č. 4-10. Rozvody podle délky trvání manželství., s. 134. [cit. 25. listopadu 2019].

Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky>.

¹⁵ Aktuální populační vývoj v kostce. Český statistický úřad. [cit. 30. dubna 2020]. Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/aktualni-populacni-vyvoj-v-kostce>.

¹⁶ Pohyb obyvatelstva – rok 2019, kód 130080-19. Český statistický úřad. [cit. 20. března 2020]. Dostupné zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/pohyb-obyvatelstva-rok-2019>.

¹⁷ Data vycházejí ze statistických listů s kódem S-SL-O (ve věcech opatrovnické agendy) - Přehled o pravomocných rozhodnutích soudů v opatrovnických věcech. Okresní soudy-počet věcí, a to v jednotlivých letech, s aktualizací nejpozději ke dni 21.11. 2018. Data jsou volně ke stažení zde: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickyh-listu.html>.

2016	17 040
2017	15 628
2018	15 362

Rok	Počet rozhodnutí o výživě - stanovení výživného pro případ rozvodu ¹⁸
2010	17 137
2011	16 348
2012	15 250
2013	15 831
2014	16 851
2015	15 947
2016	16 565
2017	15 988
2018	15 870

Uvedené údaje jsou však pouze jistým vzorkem ukazujícím na situaci, kdy soud musí případ nezletilého řešit, aby následně mohlo dojít k rozvodu. Nejedná se však o jediné situace, kdy se před soudem řeší poměry dítěte, konkrétně otázky péče o něj a jeho výživy. Určitý obrázek o celkové skladbě tohoto druhu věcí si lze učinit z následujícího statistického přehledu o struktuře rozhodování o výživě dítěte za rok 2018.¹⁹ Ten sice na rozdíl od výše uvedené statistiky neobsahuje všechna řízení (nejsou zde zahrnuta rozhodnutí, v nichž je povinnost platit výživné uložena oběma rodičům), ale lze z něj usuzovat alespoň na vzájemný poměr jednotlivých případů rozhodování.

Rok	První rozhodnutí o výživě dítěte				Další rozhodnutí o výživě	Celkem
	První rozhodnutí o výživě - celkem	Povinnost platit výživné uložena bez souvislosti s rozvodem manželství - celkem	Pouze případ rozvodu povinnost uložena	Pro případ rozvodu i před rozvodem manželství povinnost uložena	Celkem	
2018	23 812	11 882	4 575	7 355	14 421	38 233

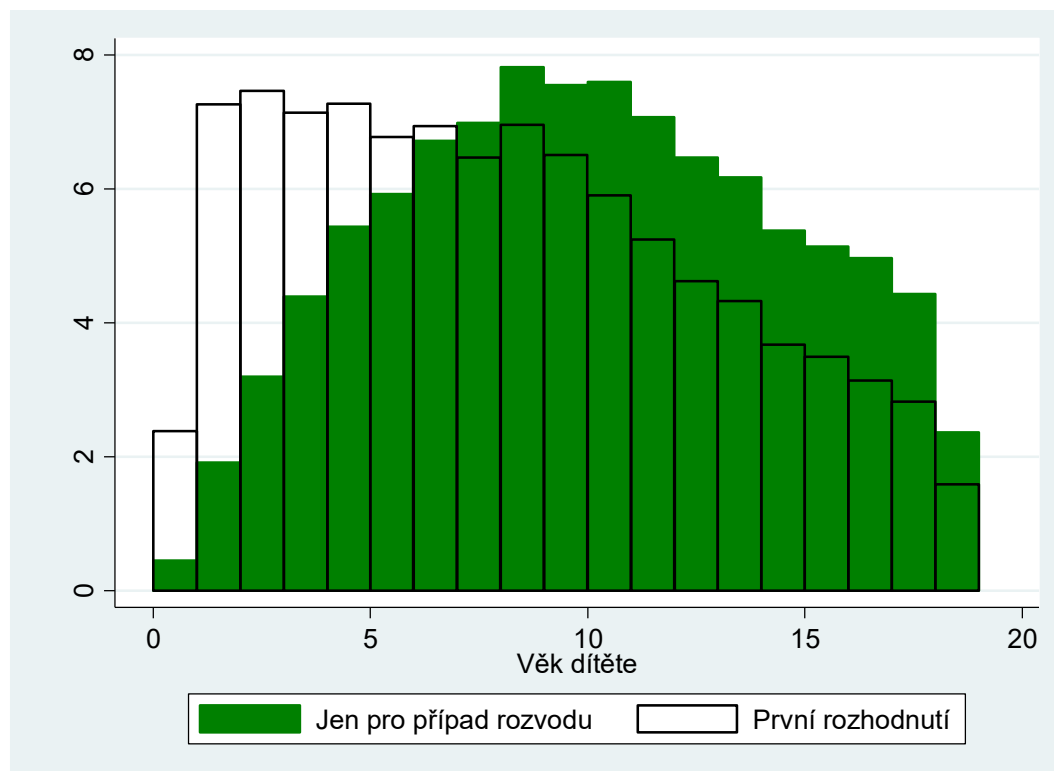
Na celkovém ročním počtu rozhodnutí o výživě dítěte se případy, kdy byla povinnost platit výživné uložena v souvislosti s rozvodem manželství, podílejí zhruba z 30 %. Srovnatelný je

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Údaje byly odvozeny z Přehledu rozhodování o výši výživného za rok 2018. Data jsou volně ke stažení zde: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>.

podíl případů, kdy je o výživném rozhodováno bez souvislosti s rozvodem manželství (výživné dítěte nesezdaných rodičů a výživné dítěte manželů, kteří spolu nežijí) a kdy je o něm rozhodováno v souvislosti s rozvodem manželství (součet případů, kdy bylo o výživném rozhodováno pouze pro případ rozvodu i případy, kdy o výživném bylo rozhodnuto také pro dobu před rozvodem). Je však třeba poukázat na podstatný rozdíl mezi těmito kategoriemi případů. Ze skupiny případů, kdy je o výživném rozhodováno bez souvislosti s rozvodem manželství, lze odvozovat počet případů, kdy zde existuje přirozená potřeba, aby o výživném rodičů rozhodl soud (např. výživné není vůbec placeno nebo panuje spor o jeho výši). V případech, kdy je o výživném rozhodováno v souvislosti s rozvodem, je však pravděpodobné, že zde existuje relevantní podíl případů, kdy je o výživném rozhodováno pouze z toho důvodu, že to vyžaduje zákon jako podmínku rozvodu manželství. Nejvyšší je tato pravděpodobnost v kategorii případů, kdy je o výživném rozhodováno pouze pro případ rozvodu (12 % případů). V těchto případech zřejmě neexistuje okamžitá potřeba rozhodnutí o výživném, neboť je výživa dítěte v době rozhodování soudu zajištěna. Také v případech, kdy je o výživném rozhodnuto také na dobu před rozvodem, není vyloučeno, že se tím má v určitém počtu případů pouze legitimizovat faktické zajišťování výživy, k němuž dochází již před rozhodnutím soudu.

Určitá typologická odlišnost případů, kdy je o záležitostech dítěte rozhodováno v souvislosti s rozvodem manželství a bez této souvislosti, je patrná také z věkového složení dětí při rozhodování o péči.²⁰



²⁰ Srov. Výroční statistická zpráva resortu justice za rok 2018, dostupné zde: https://www.justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudnictvi_2018_vyrocní_stat_zprava.pdf/7a0eb503-6fd7-4b70-b31f-882398651520

Z této věkové struktury vyplývá, že u prvního rozhodnutí jsou obecně děti nejčastěji ve věku od 1 do 5 let. U rozhodnutí v případě rozvodu je však nejvíce dětí ve věku 7 až 10 let a obecně vyšší zastoupení dětí ve vyšším věku. Toto rozložení bylo roce 2018 (s drobnými odlišnostmi) v zásadě stejné jako v roce 2017. Uvedené rozdíly mezi oběma typy případů lze do určité míry připisovat skutečnosti, že manželství může být trvalejším druhem svazku. V tomto ohledu se na struktuře rozvodů podle délky trvání manželství v nejvyšší míře podílejí případy, kdy manželství trvalo 5 až 10 let (26,8 % v roce 2017).²¹ Zároveň, jak jsme již uvedli, u prvorozených dětí jsou statisticky četnější případy, kdy se narodí mimo manželství a jeho rodiče uzavrou manželství posléze. Na druhou stranu lze z odlišné typologie opět usuzovat také na skutečnost, že se mnohé děti ocitají před soudem pouze z toho důvodu, že se jejich rodiče rozvádějí, aniž by k soudní úpravě jejich poměrů existovala praktická potřeba. Obecně lze totiž spíše předpokládat, že potřeba soudní kontroly poměrů dítěte roste s klesajícím věkem dítěte. U mladšího dítěte existuje vyšší riziko nevratných negativních důsledků nevhodné úpravy jeho poměrů a takové dítě je také v nižší míře schopno prosazovat své názory. Taktéž lze vycházet z předpokladu, že u staršího dítěte, které přichází ve vyšší míře do kontaktu s vnějším světem (škola, kroužky), lze navenek snadněji identifikovat negativní projevy, které mohou potřebu úpravy jeho poměrů vyvolat.

Ministerstvo spravedlnosti od roku 2017 též zjišťuje, v kolika procentech případů došlo k vyřešení záležitosti dítěte dohodou, již v rámci řízení o úpravu poměrů nezletilého pro dobu po rozvodu schválil soud, a kdy se tak stalo autoritativním rozhodnutím soudu (viz níže).²²

Rok 2017

Předmět sporu	Dohodou		Rozhodnutím soudu		Dohoda + soud
	Počet	Podíl v %	Počet	Podíl v %	
Pro případ rozvodu svěřeno matce	8317	76,55	2548	23,45	10865
Pro případ rozvodu svěřeno otci	808	71,69	319	28,31	1127
Pro případ rozvodu svěřeno do společné péče obou rodičů	606	87,70	85	12,30	691
Pro případ rozvodu svěřeno do střídavé péče obou rodičů	1387	77,18	410	22,82	1797
Celkem	11118	76,78	3362	23,22	14480
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – matce	1107	75,41	361	24,59	1468
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – otci	12385	82,47	2633	17,53	15018
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – oběma	677	78,63	184	21,37	861
Celkem	14169	81,68	3178	18,32	17347

²¹ Srov. <https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-rocenka-ceske-republiky-x36hy5c4db>

²² Zpracovaná data poskytlo oddělení justiční analýzy a statistiky Ministerstva spravedlnosti.

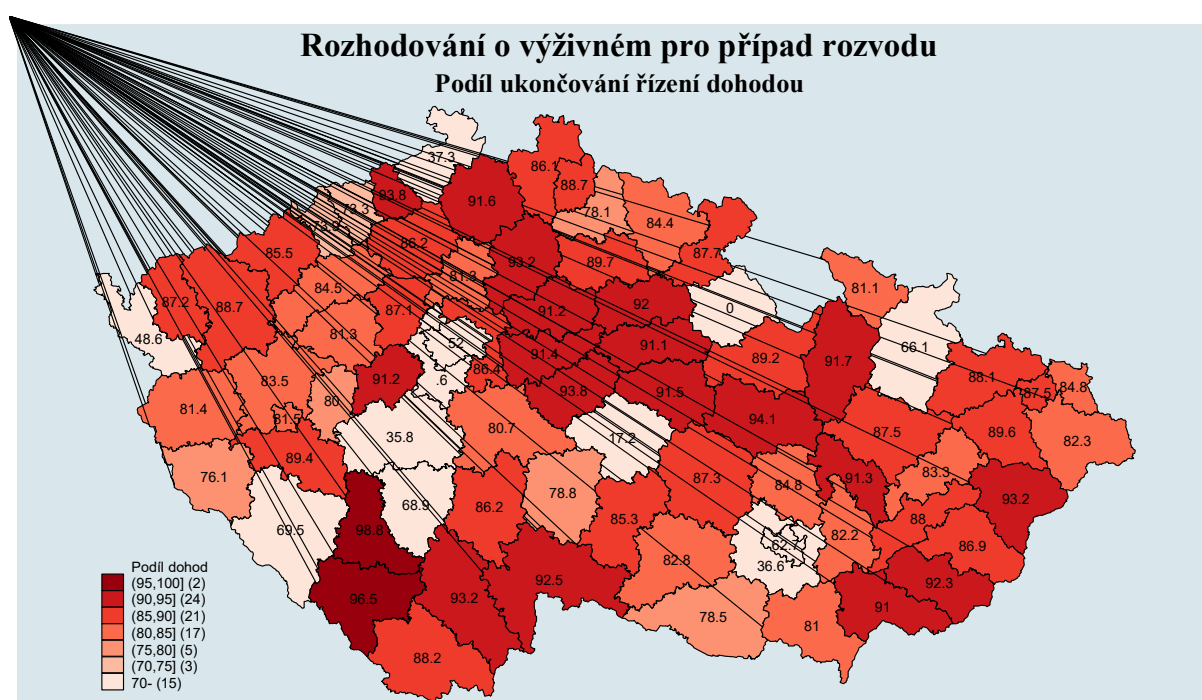
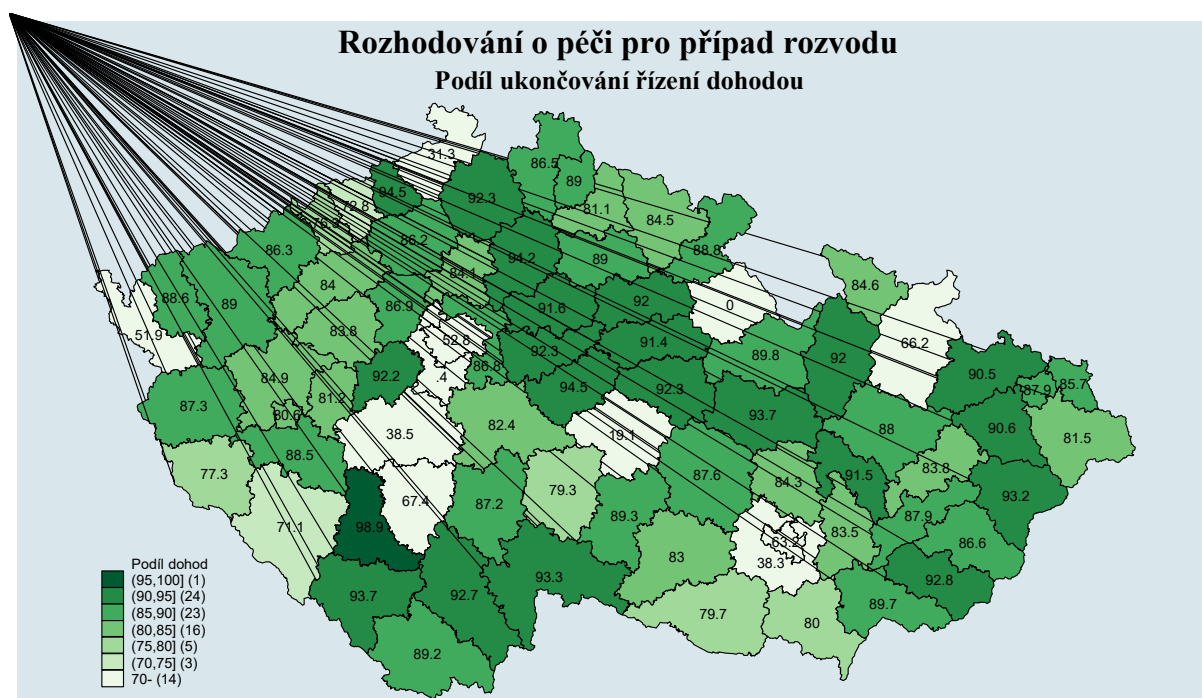
Rok 2018²³

Předmět sporu	Dohodou		Rozhodnutím soudu		Dohoda + soud
	Počet	Podíl v %	Počet	Podíl v %	
Pro případ rozvodu svěřeno matce	7996	80,41	1948	19,59	9944
Pro případ rozvodu svěřeno otci	768	75,37	251	24,63	1019
Pro případ rozvodu svěřeno do společné péče obou rodičů	714	89,25	86	10,75	800
Pro případ rozvodu svěřeno do střídavé péče obou rodičů	1361	81,55	308	18,45	1669
Celkem	10839	80,70	2593	19,30	13432
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – matce	1105	76,63	337	23,37	1442
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – otci	11711	85,34	2011	14,66	13722
Pro případ rozvodu povinnost platit výživné stanovena – oběma	692	82,97	142	17,03	834
Celkem	13508	84,44	2490	15,56	15998

Byť se jedná o ukázkou výsledků řízení za poměrně krátké období, i z těchto dat je patrná vysoká ochota účastníků ke smírnému řešení věci dohodou. Procento případů, v nichž se daří dosáhnout dohody, pak v roce 2018 (ve sledované části roku) lehce vzrostlo oproti roku předchozímu. Situaci je možné ilustrovat taktéž na kartogramech (zjednodušeně mapkách), které ukazují počty uzavřených dohod v roce 2017 v rámci soudních řízení o výše uvedených věcech v různých částech republiky.²⁴

²³ Tabulka ukazuje data za část roku 2018, konkrétně od ledna do října.

²⁴ Vybrané soudy však zřejmě neuvedly data řádně, konkrétně se jedná o soudy Praha 7, Praha-Západ, Praha 4, Rychnov nad Kněžnou.



Další údaje, z nichž lze alespoň rámcově zjistit, v jaké míře se manželé jsou schopni dohodnout o záležitostech dosavadní rodiny, ilustrují data o počtu případů, kdy je podáván společný návrh na rozvod manželství bez zjišťování příčin rozvratu. Z nich vyplývá, že jde o poměrně hojně využívanou možnost, která má v čase vzrůstající tendenci.

Rok	Společný návrh manželů
2015	31% ²⁵
2016	41 % ²⁶
2017	44 % ²⁷
2018 – 1. polovina	46 % ²⁸

Ze statistik týkajících se podílu případů, kdy jsou záležitosti rodiny řešeny konsenzuálním způsobem, opět vyplývá, že zde s vysokou pravděpodobností existuje relevantní počet případů, kdy se rodiče pro případ rozvodu dokáží dohodnout na úpravě poměrů dítěte v souladu s jeho zájmy, aniž by k tomu potřebovali ingerenci státu. Ještě čtenější však pravděpodobně budou případy, kdy sice dochází k dohodě až po zahájení soudního řízení, avšak věc musí být dále projednána, aby mohlo dojít k vydání meritorního rozhodnutí.

Dále je možno sledovat i průměrnou délku řízení o poměrech nezletilého pro dobu po rozvodu,²⁹ počítanou ve dnech, sledovanou ode dne nápadu do právní moci rozhodnutí.

Rok	Řízení o svěření dítěte do péče pro případ rozvodu ³⁰
2012	143 – 215
2013	135 – 354
2014	118 – 261
2015	123 – 251
2016	106 – 217
2017	109 – 182

²⁵ Aktuální populační vývoj v kostce. Český statistický úřad. [cit. 20. listopadu 2018]. Informace je dostupná zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/aktualni-populacni-vyvoj-v-kostce>.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ Propočet proveden z tabulky 5.1. Rozvody podle regionů soudržnosti, krajů a okresů 2017. In Stav a pohyb obyvatelstva v ČR - rok 2017. Český statistický úřad.[cit. 20. listopadu 2018]. Informace je dostupná zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/stav-a-pohyb-obyvatelstva-v-cr-rok-2017>.

²⁸ Pohyb obyvatelstva – 1. pololetí 2018. Český statistický úřad. [cit. 20. listopadu 2018]. Informace je dostupná zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/pohyb-obyvatelstva-1-pololeti-2018>.

²⁹ Data vycházejí ze statistických listů s kódem S-SL-O (ve věcech opatrovnícké agendy) - Přehled o průměrných délkách řízení ode dne nápadu do dne právní moci ve dnech podle předmětu a výsledku, a to v jednotlivých letech, s aktualizací nejpozději ke dni 21.11. 2018. Data jsou volně ke stažení zde: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>.

³⁰ Tabulka ukazuje rozmezí průměrných délek řízení, od nejkratších (typicky v případech rozhodnutí o společné péči rodičů), až po rozhodnutí o nejdelší (typicky svěření jiné osobě než rodiči).

Rok	Řízení o výživě - stanovení výživného pro případ rozvodu ³¹
2012	86 – 169
2013	121 - 162
2014	95 – 173
2015	148 – 443
2016	145 – 263
2017	135 – 365

Jak je z uvedených dat patrné, řízení týkající se situace dítěte, jež je nezbytně třeba k tomu, aby mohlo dojít k rozvodu, trvá minimálně 3 měsíce a déle.

Dále je inspirativní se zabývat také tím, v jaké míře se v opatrovnické agendě uplatňuje možnost využití mediace.³²

Rok	Počet nařízených prvních setkání se zapsaným mediátorem	Počet věcí, v nichž nařízeno první setkání se zapsaným mediátorem a uzavřen smír
2015	74	nejsou k dispozici
2016	107	nejsou k dispozici
2017	157	74
2018	199	89
2019 (leden–červenec)	177	70

Jakkoli lze zaznamenat nárůst využívání tohoto nástroje, lze uplatňování mediace vnímat v kontextu opatrovnické agendy jako spíše nižší.

Sledovat lze rovněž počet případů, v kolika je ročně nařízena exekuce k vymození výživného a vydán exekuční příkaz k pozastavení řídičského oprávnění.

Rok	Počet zahájených exekucí k vymození výživného	Z toho k vymození výživného pro nezletilé dítě	Počet vydaných exekučních příkazů k pozastavení řídičského oprávnění
2016	4 254	3 305	1 427
2017	4 055	3 156	1 606
2018	3 486	2 770	1 380

Z těchto údajů je zřetelné, že existuje řádový rozdíl mezi počtem případů, ve kterých je ročně rozhodováno o výživném, a počtem případů, kdy je výživné vymáháno. Jakkoli počty zahájených exekucí nepochybně nezachycují všechny případy, kdy výživné není placeno, lze

³¹ Tabulka ukazuje rozmezí průměrných délek řízení, jež trvala průměrně nejkratší dobu, až po rozhodnutí nejdelší (typicky stanovení vyživovací povinnosti jiné osobě než rodiči).

³² Jedná se o data získaná od pracovní skupiny Ministerstva spravedlnosti pro mediaci. Avšak odborná veřejnost má za to, že zřejmě nedochází k plnému vykazování předmětných úkonů v rámci výkazů, neboť informace z praxe ukazují na výrazně vyšší míru zapojení mediátorů soudy, než tabulka uvádí.

přesto usuzovat, že v převažujícím počtu případů neexistuje potřeba na vykonatelné úpravě poměrů dítěte.

Představu o tom, v kolika případech je třeba řešit otázky týkající se výživy dítěte se zapojením státní moci, podávají také údaje související s trestními řízeními pro trestný čin zanedbání povinné výživy.³³

Vedená trestní řízení pro trestný čin zanedbání povinné výživy

Rok	Stíháno	Obžalováno	Zkrácené přípravné řízení	Podán návrh na potrestání	Celkem stíháno/ konáno zkrácené přípravné řízení	Celkem obžalováno/ podán návrh na potrestání
2016	5 394	5 012	3 827	3 824	9 218	8 836
2015	5894	5528	4533	4528	10 427	10 056
2014	4 862	4 574	7 367	7 350	12 229	11 924
2013	5 089	4 760	7 886	7 880	12 975	12 640
2012	6 634	6 156	6 165	6 138	12 799	12 294
2011	9 017	8 395	4 553	4 537	13 570	12 932

Uložené trestní sankce za trestný čin dle ustanovení § 196 TZ. (+ § 213 trestního zákona)

Rok	Počet pravomocně odsouzených osob	Z toho prvopachatelé	NEPO	PO	TDV	OPP	Omezení zdržet se řízení motorových vozidel
2016	7339	1247	886	5078	13	1281	42
2015	8157	1466	766	5919	21	1371	41
2014	9803	1733	605	7791	20	1301	81
2013	11154	1987	459	9727	19	857	38

Z uvedených dat je opět patrný řádový rozdíl mezi počtem případů, kdy je neplacení výživného řešeno v rámci trestního řízení, a počtem případů, ve kterých je ročně rozhodováno o výživném (viz výše). Pozoruhodná je skutečnost, že počty případů, kdy je neplacení výživného řešeno v rámci trestního řízení, převažují nad počty případů, kdy je výživné vymáháno v exekuci. Na druhou stranu je třeba poukázat na velmi častou recidivu a relativně nízký přírůstek prvopachatelů oproti počtu nově zahajovaných exekucí. Zdá se, že fenomén závažného porušování rodičovských povinností se koncentruje na relativně úzkou skupinu osob, které již dříve jednaly v rozporu se zákonem.

Konečně je vhodné výše uvedené údaje o počtu řízení o poměrech nezletilého pro dobu po rozvodu uvést do kontextu s celkovým stavem nápadu a vyřizování věcí v opatrovnické agendě.³⁴

³³ Data jsou čerpána z Analýzy aktuálních otázek výživného vytvořené Ministerstvem spravedlnosti, jejíž závěry byly schváleny usnesením vlády č. 343 ze dne 3. května 2017.

³⁴ Srov. Výroční statistická zpráva resortu justice za rok 2018.

Rok	Napadlé a obživlé věci	Vyřízené věci	Nevyřízené věci
2012	105 044	104 934	31 455
2013	106 728	106 001	32 194
2014	150 183	126 708	55 678
2015	160 861	155 296	61 256
2016	143 168	156 682	47 769
2017	132 910	138 554	42 155
2018	144 460	145 240	41 401

Z výše uvedených počtů byla část věcí, v nichž je rozhodováno o dětech pro případ rozvodu, v čase relativně konstantní (přes 15 tisíc ročně). Na celkovém objemu vyřízených věcí se tyto věci podílejí v současnosti zhruba z 10 % (oproti zhruba 15 % v roce 2012). Tento relevantní podíl si přitom předmětná agenda udržuje i navzdory tomu, že došlo po přijetí nového občanského zákoníku k významnému nárůstu věcí v opatrovnické agendě vůbec.

S přihlédnutím k výše uvedeným údajům lze učinit několik dílčích závěrů vztahujících se k uplatňování stávající právní úpravy.

1. Stávající právní úprava plošně a asymetricky zasahuje stále menší část dětí a rodičů, přičemž stále významnější a postupně téměř srovnatelná část dětské populace nepodléhá žádné preventivní soudní kontrole pro případ rozpadu vztahu rodičů.
2. Lze se domnívat, že existuje relevantní podíl případů v řádu jednotek tisíc, kdy je v souvislosti s rozvodem manželství vedeno řízení o úpravu poměrů nezletilého, aniž by k tomu existovala praktická potřeba. V těchto případech dochází k nedůvodné státní ingerenci do rodinných záležitostí.
3. Ačkoli řada účastníků řízení dosahuje dohod až v souvislosti s probíhajícím soudním řízením, vyžaduje stávající nastavení, aby přesto absolvovali meritorní projednání celé záležitosti. To vede k prodloužení jejího řešení a často i nedůvodnému zásahu státu do rodinných záležitostí. Lze předpokládat, že velké množství rodičů by mohlo dosáhnout dobrovolné dohody i bez nutnosti takto rozsáhlé soudní ingerence, a to rychleji a za podmínek méně zatěžujících soukromí.
4. Rozhodování soudů o poměrech dítěte po dobu po rozvodu manželství včetně pozdějších změn těchto rozhodnutí tvoří co do svého objemu relativně významnou agendu, která napadá na opatrovnické soudy. Nápad těchto věcí je přitom zapotřebí vnímat také v souvislosti s celkovým nárůstem opatrovnické agendy po přijetí nového občanského zákoníku. Navzdory taktéž zvýšenému počtu vyřízených věcí a překlenutí mimořádných událostí, jakou byl přezkum dřívějších rozhodnutí o svéprávnosti od roku 2014, je pochybné, zda je reálný návrat k objemu napadlých věcí před 1. 1. 2014. Beze změny dalších okolností je proto otázkou, zda je dlouhodobě možné udržet ve všech věcech vysokou kvalitu rozhodování a přiměřenou délku trvání soudního řízení. Stávající systém je přitom spojen s poměrně vysokou časovou a administrativní náročností. Tato okolnost dopadá v první řadě na děti a jejich rodiče. Závazné řešení jejich záležitostí se v důsledku nezbytnosti vést další soudní řízení prodlužuje

zpravidla přinejmenším o 3 měsíce. Při stávajícím nastavení je přitom obtížně myslitelné další urychlování tohoto procesu. Krom času stráveného v jednacích síních je totiž třeba provést také adekvátní přípravu jednání. Proces vyřízení věci přitom krom činnosti soudce zahrnuje rovněž zapojení řady dalších soudních osob, orgánu sociálně-právní ochrany (dále také „OSPOD“), popřípadě dalších osob zúčastněných na řízení.

2. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Navrhovaná právní úprava směřuje ke změně přístupu, jakým je v České republice zajišťována ochrana zájmu dětí, které mohou být negativně dotčeny rozpadem vztahu svých rodičů. Cílem je obecně snižování ingerence státu do rodinných záležitostí a podpora vlastní odpovědnosti rodičů ze záležitosti jejich dítěte. V návaznosti na sociodemografický vývoj, kdy se v současnosti takřka polovina dětí rodí mimo manželství, se jeví jako překonaný přístup spočívající v plošné preventivní soudní kontrole poměrů dětí rozvádějících se rodičů. Situace, kdy dochází k rozvodu manželství, tudíž nelze bez dalšího vnímat jako spolehlivý identifikátor ohrožení dítěte. Potřeba soudní úpravy poměrů dítěte se může vyskytnout stejně tak za situace, kdy spolu sezdání rodiče dítěte nežijí. Proces rozpadu partnerského vztahu, který může vyvolat potřebu takové úpravy, lze do značné míry vnímat jako proces nezávislý na formě svazku. Stát by měl primárně hledat jiné způsoby, jakými rizikové případy včas identifikovat. Existuje zde zejména soustava orgánů sociálně-právní ochrany dětí, která by měla vyhledávat ohrožené děti ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. V případech, kdy zde není důvodné podezření, že by dítě mohlo být v důsledku rozpadu vztahu svých rodičů konkrétně ohroženo, se nepovažuje za nezbytné, aby byl vždy realizován meritorní soudní přezkum úpravy poměrů dítěte pro dobu po rozvodu v takovém rozsahu, jako je tomu v současnosti.

Rovněž samotné soudní řízení se nejvíce jeví jako adekvátní nástroj, který by ve všech případech automaticky napomáhal k dlouhodobě udržitelnému řešení rodinné situace. V řadě případů již sama nezbytnost absolvovat další soudní řízení, které časově předchází řízení o rozvodu, může přispět k eskalaci rodičovského konfliktu. Ani tam, kde se podaří dosáhnout dohody rodičů až v průběhu opatrovnického řízení, se přitom nejvíce jeví jako nezbytné, aby muselo jako v současnosti proběhnout celé řízení skončené schválením dohody soudem. Ze zkušeností některých soudů (viz níže) se ukazuje, že vykonatelná úprava poměrů dítěte automaticky neskýtá vyšší záruku jejího dobrovolného naplňování.

Navrhovaná úprava respektuje již tradiční východisko české právní úpravy, podle níž je třeba k rozvodu manželství předběžná úprava dalších poměrů dítěte. V tomto ohledu je třeba vnímat tento požadavek jako logický důsledek manželství jako formalizovaného svazku.³⁵ Z tohoto hlediska je akceptovatelná také určitá forma kontroly státu za účelem ochrany zájmu dítěte. Zároveň se však nepokládá za nezbytné, aby se tato kontrola napříště realizovala ve všech případech v dosavadním rozsahu.

Navrhovaná úprava si proto klade za cíl podporu řešení záležitostí dítěte formou dohody rodičů, která by měla být využitelná jak v případech, kdy jsou záležitosti dítěte řešeny

³⁵ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017, Pl. ÚS 36/2016.

v souvislosti s rozvodem, tak v situacích, kdy by jinak soud rozhodoval o dítěti žijícím mimo manželství. Vedlejším efektem zmíněné úpravy je určitá optimalizace využití kapacit rodinněprávního soudnictví v širším smyslu (počítaje v to i OSPOD), aby bylo možné se náležitě a včas věnovat zvláště složitým případům bez ohledu na to, zda se týkají dětí v manželství, nebo mimo ně.

Využívání smírných řešení (Cochemská praxe)

Cílem předmětného návrhu je podpořit možnost využití smírných řešení, bez nutnosti či jen s nezbytným zapojením soudu. Pro získání dostatečných informací o stávající situaci a zejména již stávající faktické poptávce po dohodách ze strany účastníků řízení je třeba uvést následující.

Z mnohých jednání se zástupci opatrovnických soudců vyplynulo, že v těch případech, kde je dnes nezbytné konání soudního řízení, avšak je v něm možno dosáhnout dohody, dochází poměrně často k preferování smírného řešení. Mnozí soudci uvádějí, že lze dosáhnout míry 80 % využitelnosti dohod v daných věcech. K tomu viz srovnání z posledních dvou let uvedené výše. Toto je velmi významný signál podporující zavedení nových mechanismů. Pokud již jsou manželé či partneři schopni dosáhnout dohody v rámci řízení u soudu, jistě by mnozí byli schopni dosáhnout dohody i bez nutnosti vedení řízení u soudu. O tom svědčí i popis nejčastějších příčin, které jsou uváděny jako zdroj rodičovského konfliktu.

Jak vyplývá i z vyjádření soudů k návrhu zákona v meziresortním připomínkovém řízení, častým průvodním jevem řízení ve věcech péče soudu o nezletilé je nedostatek vzájemné komunikace mezi rodiči a nedostatečná informovanost o dopadech jejich konfliktu na psychiku dítěte. Zároveň se ukazuje, že klíčem k řešení rodičovského konfliktu může být zapojení širšího okruhu osob do řešení záležitostí dítěte (kupříkladu nových partnerů rodičů, prarodičů atd.). Jako efektivní forma řešení se také jeví využití tzv. rodičovského plánu, který rodičům pomáhá se podrobně zamyslet nad řadou potenciálně konfliktních situací v dalším životě dítěte a nastínit jejich řešení (vzdělávání, lékařské péče, volnočasové aktivity atd.).³⁶ V této souvislosti se mnohdy hovoří také o tom, že soudy v těchto případech fakticky suplují využití rodinného nebo sociálního poradenství. Je však třeba si uvědomit, že soud k realizaci této činnosti není ze své podstaty určen a nedisponuje k ní ani vhodnými odbornými a právními prostředky.

Intenzivní přístup k možnosti dosažení dohod pak prosazuje tzv. **Cochemský model**, neboli model intenzivní interdisciplinární spolupráce soudu, OSPOD a dalších relevantních subjektů, jež mohou pozitivně ovlivnit proces a finálně i výsledek soudního řízení s cílem dosažení smírného řešení. Tento model je postaven na několika základních principech:³⁷ *Rozhodnutí patří v první řadě do rukou rodičů, stejně tak jako odpovědnost za život jejich dítěte. Respekt, komunikace, orientace na perspektivu dítěte, to jsou základní předpoklady v přístupu jak k rodičům, tak i v rámci spolupráce profesí, které pomáhají řešení rodičovského konfliktu.*

³⁶ Srov. např. <https://www.justice.cz/documents/39209/1040655/Rodicovsky+plan.pdf/eddfb134-bf7b-4eb7-9d99-1f02cd02a07a>.

³⁷ Principy Cochenské praxe in Cochems.cz. Cochemská praxe. [cit. 21. listopadu 2018]. Informace je dostupná zde: <https://cochem.cz/wordpress/o-cochemske-praxi/>

V rámci dané praxe je dosahováno ve vysoké míře dohod, a to primárně za intenzivní spolupráce dalších subjektů – poraden, mediátorů i dalších pomáhajících. Je přitom na rodičích, aby oni sami našli tu cestu, která bude pro jejich dítě nejlepší.

Na seminářích o Cochemském modelu zaznívají průběžně data o tom, do jaké míry se daří dosahovat dohod od zavedení projektů. V roce 2016 uvedl Mgr. Vladimír Polák,³⁸ že ve více než 90 % případů, ve kterých se jednalo o péči o dítě, jeho výživu a styk, a které prošly interdisciplinární spoluprací, došlo v rozmezí 3 až 6 týdnů od zahájení řízení ke schválení dohody rodičů či zastavení řízení. Rodiče se totiž často dohodli mimosoudně a jejich dohodu nemusel schválit soud. Z praxe Okresního soudu v Novém Jičíně lze dále uvést příklad výsledků za 1. čtvrtletí roku 2018, kdy došlo k vyřešení 104 případů, v rámci nichž byla v 84,7 % uzavřena dohoda rodičů, v 5,7 % dohoda uzavřena nebyla a musel rozhodnout soud a v 9,6 % se jednalo o zpětvzetí návrhu. V rámci postupu na uvedeném soudu dochází k tomu, že již v návrhu soudu je avizována dohoda v 13 % případech, ve 42 % je dosaženo dohody v rámci jednání na OSPOD a ve 20 % se daří dosáhnout dohody v rámci jiného soudního roku (neformálního způsobu vedení věci před soudem³⁹).⁴⁰

Zahraniční zkušenosti

Na příkladech zahraniční legislativy lze ukázat na to, že stát ne vždy podmiňuje uzavření dohod o poměrech dětí mechanismem soudního řízení. Za spíše méně časté lze považovat české řešení, které odpovídá rakouské právní úpravě (§ 55a Ehegesetz). Řada států v případě rozvodu manželství ponechává úpravu poměrů dítěte primárně na dohodě rodičů. Další státy nabízejí jiné možnosti, jak dané dohody v konkrétním právním systému dosáhnout a legitimizovat, typicky prostřednictvím jejich schválením či registrací takovým subjektem, jehož rozhodnutí či přijetí může být spojeno také s účinkem vykonatelnosti daného ujednání. Některé státy však umožňují i širší možnosti řešení, kdy rodičům nestanoví formu dohod (typicky pro případy související s rozvodem), respektive povinnost ujednání o poměrech dětí ve formě soudního rozhodnutí či jiného vykonatelného titulu a stanovují pouze povinnost uzavření dohod prostých, jež jsou určitému orgánu předloženy. V některých případech pak zákon dokonce obsahuje domněnku o tom, že nejsou-li tyto dohody předloženy, má se za to, že rodičovská odpovědnost či péče trvá nadále určitým způsobem. V rámci představení zahraničních modelů jsou uvedeny i související informace o možnosti realizace rozvodů jinou formou než soudním rozhodnutím.

Rozvod bez nutnosti soudní úpravy poměrů

Německo

Úprava rozvodu

Německá právní úprava nevyžaduje jako podmínku rozvodu manželství předběžnou soudní úpravu poměrů dětí manželů (§ 1564 a násl. BGB). Pokud se rodiče dohodnou, nemusí být do

³⁸ K. Léko. Kdo se nedohodne, nemá rád své dítě. 26. listopadu 2016. Lidové noviny.

³⁹ Tento postup je upraven zákonem v § 18 zákona č. 292/2013 Sb., zákoně o zvláštních řízeních soudních.

řešení záležitostí jejich dětí zapojen žádný orgán veřejné moci.⁴¹ Rodič, s nímž dítě podle dohody rodičů žije, rozhoduje jen v každodenních záležitostech dítěte. Ke všemu ostatnímu musí mít souhlas druhého rodiče (§ 1687 BGB).

Švýcarsko

Úprava rozvodu

Ve Švýcarsku je třeba, aby se rodiče pro případ rozvodu dohodli o záležitostech dítěte (čl. 111 ZGB). Soud o povinnostech a právech k dítěti rozhoduje v případě rozvodu jen tehdy, je-li to nezbytné (§ 289 ZGB).

Nizozemsko

Úprava rozvodu

V Nizozemsku platí, že pokud rodiče vykonávali za trvání manželství společně rodičovskou odpovědnost, přetrvává tento stav i v případě rozvodu manželství (čl. 1:251 nizozemského občanského zákoníku).⁴² Úprava rodičovské odpovědnosti soudem připadá do úvahy pouze v případě nutnosti (čl. 1:251a nizozemského občanského zákoníku).

Estonsko

Úprava rozvodu

Estonsko je zemí, kde právní úprava obsahuje nejen možnost dosažení rozvodu u soudu, ale také prostřednictvím přijetí podání na zvláštním úřadu (v anglickém překladu *vital statistic office*) nebo prostřednictvím notáře. Pravidla týkající se možnosti realizace rozvodu stanoví tamní zákon o rodině⁴³ (RT I 2009, 60, 395).

Pokud jde o notáře, zákon (§ 64 odst. 1) uvádí, že rozvod může být realizován prostřednictvím přijetí dokumentu manželů notářem, a to konkrétně tak, že manželé předkládají dohodu v rámci společného písemného podání. Pokud jde o zvláštní úřad (*vital statistic office*), tento může přijmout dohodu manželů o rozvodu, zachycenou v rámci společného písemného podání, a to za předpokladu, že manželé uzavřeli dohodu o tom, že rozhodným právem pro rozvod (dle nařízení Řím III⁴⁴) bude estonské právo, anebo je situace manželů taková, že jsou oba rezidenti Estonska a na rozvod se tedy bude aplikovat estonské právo.

Úprava rodičovské odpovědnosti

⁴⁰ Tato data byla představena na jednání Krajského soudu v Ústí nad Labem v Litoměřicích ze strany osob působících při projektu interdisciplinární spolupráce Okresního soudu v Novém Jičíně v roce 2018.

⁴¹ Dále např. Rogalewiczová, Romana. Úprava povinností a práv k nezletilým dětem v případě rozchodu a rozvodu rodičů. Právní rozhledy. 2016, č. 1, s. 12–16.

⁴² <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook01.htm>.

⁴³ Anglické znění estonského zákona o rodině je dostupné zde:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527122016004/consolide>. Citováno dne 10. 1. 2019.

⁴⁴ Jedná se o nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (tzv. „nařízení Řím III“; dále jen „Nařízení“). Blíže zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32010R1259>

Úpravu rodičovské odpovědnosti (*custody*) je možné měnit pouze soudním rozhodnutím. To platí i po řešení situace po rozvodu rodičů. Mimo soud je však možné uzavřít dohodu o styku (*access*) s dítětem u notáře, resp. s notářským ověřením a doložkou vykonatelnosti, jak uvádí estonský civilní soudní řád⁴⁵ (§ 563), anebo také v mimosoudním procesu, jako výsledek procesu konciliace, upraveného zákonem o konciliaci⁴⁶ (§ 14), k němuž je možno připojit doložku vykonatelnosti notářem. Zmíněné dohody s doložkou vykonatelnosti jsou vykonatelné stejně jako soudní rozhodnutí (§ 2 odst. 26 zákona o vykonávacím řízení⁴⁷).

Skotsko

Úprava rozvodu

Rozvod, separaci a anulování manželství je možné řešit pouze u soudu, avšak finanční otázky související s rozvodem je možno řešit v podobě protokolu, respektive zápisu o dohodě (*minutes of agreement*), jež je následně registrována v registru notářského úřadu (*Registr of Scotland for preservation and execution*). Po tomto procesu je taková dohoda právně závazná a vykonatelná stejně jako soudní rozhodnutí. Pro souvislost lze uvést, že nechtějí-li rodiče využít řešení prostřednictvím soudu, tamní systém nabízí možnost využití rodinné mediace, mediace prostřednictvím právníka (jež je zároveň vyškoleným mediátorem), arbitráže (strany si k řešení jejich sporu zvolí osobu arbitra) nebo tzv. kolaborativní praxe (procesu, v němž obě strany mají své právníky a ti se pokoušejí nalézt mimosoudní řešení sporu).⁴⁸

Úprava rodičovské odpovědnosti

V rámci dokumentu *minutes of agreement* lze upravovat zejména vyživovací povinnost k dítěti, péči o dítě (kontakt s ním) či otázky pobytu dítěte, vzdělání dítěte apod.⁴⁹

Dohody o styku s dítětem, jež jsou vytvářeny v návaznosti na rozvod či separaci, je možné realizovat formou písemné dohody (*minutes of agreement*). Rodiče musí dohodu podepsat za přítomnosti svědka. Tu je možné taktéž registrovat v *Registr of Scotland for preservation and execution*, a to v rámci *Books of Council and Session*.⁵⁰ Po tomto procesu je taková dohoda právně závazná a vykonatelná stejně jako soudní rozhodnutí. Pravidla registrace upravuje The Requirements of Writing (Scotland) Act z roku 1995.

⁴⁵ Anglické znění estonského civilního soudního řádu je dostupné zde:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510012017004/consolide>. Citováno dne 10. 1. 2019

⁴⁶ Anglické znění estonského zákona o konciliaci je dostupné zde:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013028/consolide>. Citováno dne 21. 1. 2019.

⁴⁷ Anglické znění estonského zákona o vykonávacím řízení je dostupné zde:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528122016008/consolide>. Citováno dne 21. 1. 2019.

⁴⁸ Parental responsibility – Scotland. Question 6. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 06.03.2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-SC-en.do?clang=en. Citováno dne 28.1.2019.

⁴⁹ Blíže viz Minutes of agreement. Family Law In: Solicitors Glasgow. Lawyers Glasgow. Oracle Law. Dostupné na: <https://www.oraclelaw.com/family-law/minutes-of-agreement>. Citováno dne 22.1.2019.

⁵⁰ Blíže viz Parental responsibility – Scotland. Question 5. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 06.03.2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-SC-en.do?clang=en. Citováno dne 28.1.2019.

Soud v těchto případech nevykonává žádný dohled či přezkum dohod. Ale, chce-li někdo zpochybnit danou dohodu, je nezbytné se obracet na soud. Ten pak řeší danou záležitost s ohledem na řešený zájem dítěte. Blíže jsou práva dítěte, postavení rodičů a jejich možnost regulovat obsah rodičovské odpovědnosti obsaženy v zákonech Children (Scotland) Act 1995, Children Support Act 1991, the Family Law (Scotland) Act 2006.

Lotyšsko

Úprava rozvodu a související řešení rodičovské odpovědnosti

Lotyšsko je další ze zemí, kde je možné řešit rozvod nejen u soudu, ale taktéž prostřednictvím notáře. Ten přijímá souhlasné prohlášení manželů o ukončení jejich manželství rozvodem, které musí být oběma manžely podepsáno. Pokud manželé mají společné nezletilé děti, jež se narodily v daném manželství, je třeba k tomuto primárnímu prohlášení dodat ještě písemnou dohodu o rodičovské odpovědnosti (*custody*⁵¹), o kontaktu s dítětem a o výživném pro dítě. Stejně tak by musela být taková dohoda dodána v případě, kdy by manželé využili možnosti nesporného rozvodu v rámci soudního řízení. Lotyšsko tedy umožňuje nepřímo řešení poměrů nezletilých dětí v souvislosti s rozvodem prostřednictvím formy notářského zápisu.

Mají-li manželé společný majetek, pak platí, že musí být k rozvodu přiložena taktéž písemná dohoda o rozdělení tohoto společného majetku. Pokud jsou požadované podmínky splněny, vydává notář potvrzení o rozvodu (*divorce certificate*). Pokud rodiče nejsou schopni předložit dané dohody, neboť nejsou s to se dohodnout, musí být předmětné záležitosti vyřízeny soudem, a to společně s předložením celé žádosti o rozvodu soudu.

Právní úprava týkající se rozvodu je vtělena do lotyšského Civilního kodexu, části první Rodinné právo, podkapitola druhá, oddíl IV. Rozvod manželství, ustanovení § 69 an⁵² a notářského řádu, sekce P⁵³.

Řecko

Úprava rozvodu a související řešení rodičovské odpovědnosti

Řecko umožnilo přijetím novely občanského zákoníku⁵⁴ v roce 2017 mimosoudní řešení smluveného rozvodu realizovaného prostřednictvím notáře (§ 1438 a 1441). Sporné rozvody

Dále též viz Register of Deeds guidance In: Register of Scotland. Last update 08.12.2017. Dostupné zde: <https://kb.ros.gov.uk/other-registration-types/register-of-deeds>. Citováno dne 28. 1. 2019.

⁵¹ Definice toho pojmu viz § 177 lotyšského civilního kodexu, v anglickém znění viz poznámka č. 39 „*Custody is the rights and duties of parents to care for the child and his or her property and to represent the child in his or her personal and property relations.*“

⁵² Anglické znění lotyšského civilního kodexu z roku 2015, provedené Státním jazykovým centrem je dostupné zde: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The_Civil_Law.doc. Citováno dne 11. 2. 2019.

⁵³ Anglické znění lotyšského notářského řádu z roku 2015, provedené Státním jazykovým centrem je dostupné zde: http://vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Notariate_Law.doc. Citováno dne 11. 2. 2019.

⁵⁴ Novela č. 4509/2017, blíže viz New Law Simplifies Divorce Proceedings in Greece. Tasos Kokkinidis. 28. 12. 2017. Dostupné zde: <https://greece.greekreporter.com/2017/12/28/new-law-simplifies-divorce-proceedings-in-greece/>. Citováno dne 28. 2. 2019.

jsou nadále řešeny před soudem. Podmínkou pro realizaci nesporného rozvodu je souhlas obou manželů a jejich právní zastoupení v dané věci, pro každého z manželů zvlášť. Pokud manželé mají nezletilé děti, je třeba předložit jako nezbytnou součást podkladů k rozvodu dohodu týkající se výchovy dítěte, styku s ním a vyživovací povinnosti. Tato dohoda je vytvořena za splnění stejných formálních požadavků jako dohoda o rozvodu, její platnost je však zákonem stanovena na dobu minimálně 2 let.^{55 56} Jako minimální ochranný prvek zde musí uběhnout lhůta 10 dnů mezi podepsáním dohody o rozvodu a samotným notářským zápisem. Proces je ukončen uložením kopie dohody na příslušném matričním úřadu, díky čemuž je závazná vůči všem.

V Řecku je jinak obecně možné, aby rodiče uzavírali a realizovali prosté dohody o záležitostech výchovy a styku s dítětem. Tyto není třeba žádným způsobem formalizovat, schvalovat ani registrovat. V těchto dohodách je možné pracovat s jednotlivými prvky rodičovské odpovědnosti. Například jednu složku může mít jeden rodič a jinou druhý, např. jeden z rodičů může vykonávat pouze péči o dítě, zatímco druhý může spravovat jeho majetek, zastupovat jej a hájit jeho zájmy.⁵⁷

Zvláštní režim rozvodu u notáře s ochranou nezletilých

Francie

Úprava rozvodu

Ačkoli Francie není zemí, která by výslovně upravovala možnost uzavírání dohod o poměrech nezletilých dětí formou notářských zápisů, za zmínku stojí její poměrně nová úprava nesporných rozvodů, které je možno od 1. 1. 2017 řešit i u notáře.⁵⁸

Podmínkou notářského rozvodu je, aby manželé byli zastoupeni advokáty (každý svým), kteří připravují potřebné podklady k rozvodu, a tito také dohody svých klientů spolupodepisují. Notář předložené dohody protokolárně zachytí a zajistí následné uložení. Vykonatelnost je zajištěna s účinky bezprostředně po uložení u notáře.

Francouzský rozvod touto formou však obsahuje několik ochranných prvků, které by měly zabezpečit, že nedojde k nežádoucímu postupu. Jedním z nich je ochranná lhůta 15 dnů, jež musí uběhnout mezi podpisem dokumentů a jejich předložením notáři. V této době je totiž ještě prostor pro to, aby kterákoli ze stran od svého záměru upustila a od smlouvy odstoupila. Mezi další patří to, že notář může přijmout k jednání obě strany spolu s jejich advokáty, jsou-li v dokumentech určité nejasnosti a má-li za to, že je potřebné si vůli stran vyjasnit, aby

⁵⁵ Blíže viz Divorce in mutual consent before a notary public. In International Civil Litigation in Greece. A survey of Greek case law. Apostolos Anthimos. Last update 28.12.2017. Dostupné zde: <https://icl-in-greece.blogspot.com/2017/12/divorce-in-mutual-consent-before-notary.html>. Citováno dne 28. 2. 2019.

⁵⁶ Blíží informace také viz Divorce. Potamitis Vekris a Charakopoulou Despoina. Law Firm. Greek Law Digest. The Official Guide to Greek Law. Last update 5.3.2019. Dostupné zde: <http://www.greeklawdigest.gr/topics/aspects-of-greek-civil-law/item/216-divorce>. Citováno dne 25. 3. 2019.

⁵⁷ Rodičovská zodpovědnost – Řecko. Otázka č. 5. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 21.10.2016. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-el-cs.do?member=1. Citováno dne 28.2.2019.

nedošlo k pozdějším potížím. Významnou je pak i určitá pojistka ochraňující postavení nezletilého dítěte. To musí být informováno o tom, že má dojít k rozvodu. Pokud by chtělo být slyšeno ve věci rozvodu před soudem, přesouvá se případ před soud a není možné jej dokončit pouze u notáře. Rozvodové dohody zároveň nemohou obsahovat určitá ujednání, například o tom, že se jeden z rodičů vzdává svých rozvodových práv.

Možnost dohody uzavírané prostřednictvím orgánu sociální ochrany dítěte

Švédsko

Úprava rozvodu

Rozvod je ve Švédsku možno realizovat v rámci soudního řízení. Bližší podmínky upravuje zákon o manželství (Marriage Code - Äktenskapsbalken, SFS 1987:230) z roku 1987, jeho kapitola 5.

Úprava rodičovské odpovědnosti

Zvláštní dohody o úpravě rodičovské odpovědnosti, resp. styku s dětmi není třeba vytvářet, pokud rodiče pro případ rozvodu akceptují společnou výchovu (*custody*) dětí. Tento typ výchovy pak nadále pokračuje z doby manželství i v době po rozvodu.⁵⁹

Chtějí-li rodiče jiné řešení, na kterém se dohodnou, může soud rozhodnout o výchově (*custody*)⁶⁰, tj. zda ji bude mít pouze jeden rodič, či oba, dále o rezidence dítěte, tedy s kým dítě bude pobývat (s jedním rodičem, či oběma rodiči střídavě), a o kontaktu s druhým rodičem, se kterým nežije.⁶¹ Vztahy rodičů a dětí upravuje zejména zákon o rodičích a dětech (Children and Parents Code, SFS 1949:381).

Rodiče se však mohou rozhodnout uzavřít předmětnou dohodu i mimo soud⁶² a obrátit se na tamní orgán sociální ochrany dítěte (Social Welfare Committee – socialnämnden) se žádostí o schválení své dohody.⁶³ Taková dohoda musí být písemná s podpisy obou rodičů. Dohoda se může dotýkat výchovy (*custody*), místa pobytu dítěte, kontaktu rodiče s dítětem. Úřad fakticky posuzuje, zda dohoda není ve zjevném rozporu se zájmy dítěte, jde-li o dohodu,

⁵⁸ Blíže viz Herzánová, M. Rozvod nově pro francouzsku. Ad Notam, Notářská komora ČR, Praha. č. 2/2017, str. 39.

⁵⁹ Blíže viz Parental responsibility – Sweden., otázka 4. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 07. 12..2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-se-cs.do?clang=en. Citováno dne 8.2.2019.

⁶⁰ Termín „*custody*“ zde odpovídá v českém kontextu spíše pojetí rodičovské odpovědnosti. Blíže k tomuto tématu viz Family Law. Information on the rules. Ministry of Justice. Stockholm. 2013., s. 34 an. Dostupné zde: <https://www.government.se/4a767e/contentassets/1e0263a0318e47b4b8515b535925941b/family-law.pdf>. Citováno dne 8. 2. 2019.

⁶¹ Blíže viz Parental responsibility – Sweden. otázka 7 a 10. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 07. 12..2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-se-cs.do?clang=en. Citováno dne 8.2.2019.

⁶² Children and Parents Code, Chapter 6 – Custody and contact, Section 5.

⁶³ Children and Parents Code, Chapter 6 – Custody and contact, Section 6.

jež má být realizována v rámci společné výchovy, respektive o ní. V ostatních případech posuzuje, zda je daná dohoda v souladu se zájmy dítěte.⁶⁴

Dohody schválené orgánem sociální ochrany dítěte jsou vykonatelné stejně, jako je tomu v případě soudního rozhodnutí o rodičovské odpovědnosti. Měla-li by být dohoda vynucována, může soud využít mechanismů různé intenzity, podobně jako je tomu v České republice,. Fyzické odnětí dítěte od druhé osoby je prostředkem krajním.⁶⁵

Dohoda o výživném pro nezletilé dítě může být schválena tamním orgánem sociální ochrany dítěte. Dohoda musí být v písemné formě uzavíraná před dvěma svědky. O výživném může potřebné rozhodnutí vydat i soud. Změna jak předchozí dohody, tak i soudního rozhodnutí může být provedena společnou dohodou rodičů.⁶⁶ Soud může prolomit dohodu rodičů, byla-li vytvořena nepřiměřeně k okolnostem panujícím v době jejího vzniku, nebo okolnostem případu obecně. Není-li výživné plněno, je dítě oprávněno požadovat finanční podporu. Tu zajišťuje švédská agentura sociálního pojištění (Swedish Social Insurance Agency). Povinný rodič musí této instituci nahradit vše či část toho, co bylo dítěti plněno, v závislosti na okolnostech případu.⁶⁷

Finsko

Úprava rozvodu

Návrh na rozvod musí být předložen soudu. Zákon však stanoví, že se manželé vždy musí nejprve pokusit vyřešit případné rodinné spory vyjednáváním a dosažením vzájemné shody; za tímto účelem mohou manželé o pomoc požádat rodinné mediátory ze svého místního odboru sociálních služeb (*sosiaalilautakunta*).⁶⁸

Úprava rodičovské odpovědnosti

Rodiče se mohou dohodnout o výchově⁶⁹ (*child custody*) a styku (*access*), a to nejen v rámci soudního řízení a nejen v souvislosti s řešením rozvodové situace. Zákon o výchově dítěte

⁶⁴ Blíže viz k tomuto tématu Family Law. Information on the rules. Ministry of Justice. Stockholm. 2013., s. 35 an. Dostupné zde:

<https://www.government.se/4a767e/contentassets/1e0263a0318e47b4b8515b535925941b/family-law.pdf>. Citováno dne 8. 2. 2019.

⁶⁵ Blíže viz Parental responsibility – Sweden. otázka 14. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 07. 12..2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-se-cs.do?clang=en. Citováno dne 8.2.2019.

⁶⁶ Blíže viz k tomuto tématu Family Law. Information on the rules. Ministry of Justice. Stockholm. 2013., s. 44. Dostupné zde: <https://www.government.se/4a767e/contentassets/1e0263a0318e47b4b8515b535925941b/family-law.pdf>. Citováno dne 8. 2. 2019.

⁶⁷ Blíže viz k tomuto tématu Family Law. Information on the rules. Ministry of Justice. Stockholm. 2013., s. 45 an. Dostupné zde:

<https://www.government.se/4a767e/contentassets/1e0263a0318e47b4b8515b535925941b/family-law.pdf>. Citováno dne 8. 2. 2019.

⁶⁸ Blíže viz Rozvod – Finsko. Otázka 10. European Judicial Network (in civil and commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 02. 03.2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_divorce-45-fi-cs.do?member=1. Citováno dne 28.2.2019.

⁶⁹ Termín výchova je zde užít opět spíše ve smyslu odpovídajícím spíše konceptu české rodičovské odpovědnosti. Parental responsibility – Finland. Otázka 8 an.. European Judicial Network (in civil and

a právu styku přímo stanoví, že rodiče se mohou dohodnout o tom, že (a) bude realizována jejich společná výchova dítěte, (b) dítě bude bydlet s jedním z rodičů, pokud tito nežijí společně, (c) jeden z rodičů bude mít výhradně sám výchovu dítěte, (d) dítě bude mít nadále právo kontaktu s rodičem, se kterým nežije.

Dohoda musí být písemná a musí být předložena k souhlasu, respektive potvrzení tamnímu orgánu sociální ochrany dítěte. Ten posuzuje, zda je dohoda v souladu s nejlepšími zájmy i přáními dítěte. Pokud toto potvrdí, je dohoda platná a vykonatelná jako pravomocné soudní rozhodnutí.

Vztahy rodičů a dětí v dané oblasti upravuje zejména finský zákon o výchově dítěte a právu styku (Act on a Child Custody and Rights of Access, 361/1983). Zákon týkající se výkonu rozhodnutí v těchto věcech pak zvláštní zákon (Act on the enforcement of decisions on child custody and right of access, 619/1996 - *laki lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta*).⁷⁰

3. Hlavní principy navrhované právní úpravy

Navrhovaná úprava je založena zejména na těchto principech:

- Primární odpovědnost za záležitosti dítěte mají jeho rodiče, výkon jejich povinností a práv je také právem dítěte.
- Zájem dítěte je nejlépe znám jeho rodičům a jednají-li rodiče nějak, lze předpokládat, že jednají v zájmu dítěte.
- Dohoda rodičů by měla být zákonem preferovaným a neopominutelným způsobem úpravy záležitostí dítěte.
- Právní regulace by měla vytvářet vhodné podmínky pro nalezení konsenzuálního řešení záležitostí dítěte a formy ingerence státu do těchto záležitostí by tomu měly být přiměřené.

Navrhuje se posílit konsenzuální prvky při řešení záležitostí nezletilého dítěte, které nenabylo plné svéprávnosti (zejména v případě péče a výživy), a při řešení rodinněprávních věcí vůbec. Navrhovaná právní úprava preferuje dohodu rodičů o poměrech dítěte jako primární a neopominutelný způsob jejich úpravy. Tuto vizi podpořil ve své judikatuře i Ústavní soud, když uvedl: „*V případě existující dohody ohledně péče o děti je nutno akceptovat, že rozumným kompromisem rodičů nastavené poměry mají mít zásadně přednost před jejich "soudní" změnou, a to z důvodu stability výchovného prostředí dětí, které mohou být na nastavený režim navyklé a nemusí být v jejich nejlepším zájmu jej měnit direktivním soudním rozhodnutím. (...) Ústavní soud v nyní posuzované věci obecným soudům zejména vytýká, že se důsledněji nevypořádaly se skutečností, že mezi rodiči nezletilého existovala*

commercial matters). In: European e-Justice Portal – Family matters. Last update 07. 12.2018. Dostupné zde: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-302-fi-cs.do?clang=en. Citováno dne 28.2.2019.

⁷⁰ Viz předchozí poznámka, otázka 14 an.

*dohoda o péči o nezletilého a jeho styku s otcem, která byla také fakticky realizována. Dohodou ustálený stav by měl být obecnými soudy zásadně respektován (...).*⁷¹

Tento princip by se přitom měl do důsledku promítnout jak do úpravy poměrů dítěte v souvislosti s rozvodem manželství, tak do úpravy výživy a výkonu práv a povinností vyplývajících z rodičovské odpovědnosti nesezdaným párem (u sezdaného páru za trvání manželství je již tento princip důsledně sledován).

Vychází se předně z předpokladu, že rodiče dítěte mají primární odpovědnost za osud dítěte. Zároveň jsou to rodiče, jimž je zájem dítěte nejlépe znám. Role soudu se v tomto nazírání posouvá do roviny instituce, která nastupuje ke slovu až v případě, že dohoda rodičů není ani s vynaložením jejich veškerého úsilí možná nebo je tato dohoda v rozporu se zájmem dítěte. Soud by neměl být institucí, na niž rodiče mohou bez větších obtíží delegovat svou odpovědnost za dítě. Soud by neměl suplovat nedostatek ochoty rodičů se dohodnout. Role soudu by měla být vyhrazena případům obtížně řešitelných situací ohrožujících zájem dítěte, ukáže-li se vážný pokus rodičů o dohodu jako neúspěšný.

V souladu s vytčenými principy se navrhuje modifikovat formu veřejné kontroly nad úpravou některých rodinných záležitostí. Optimální veřejná kontrola by přitom měla vytvářet vhodné podmínky pro přijetí dobrovolného rozhodnutí rodičů při výkonu svých rodičovských práv a povinností a umožňovat dostatečné rozvinutí participačních práv dítěte a ochranu jeho nejlepšího zájmu. Těmto atributům by měla sloužit zákonem preferovaná možnost upravit záležitosti dítěte pro případ rozvodu v písemné formě s úředně ověřenými podpisy. Výhodou této možnosti je relativní bezformálnost procesu uzavření dohody, což umožňuje do něj zahrnout i další relevantní aktéry (např. širší rodinu a nové partnery rodičů) a také zohlednit v dohodě i velké množství neprávních aspektů, které by nemohly být předmětem soudního schválení. Součástí dohody by v řadě případů mohl být i rodičovský plán, který bude do budoucna předvídat řešení potenciálně konfliktních situací (vzdělávání, lékařské péče, volnočasové aktivity atd.). Další výhodou je již samotná absence jednání před soudem, které může být zdrojem stresu a stimulátorem konfliktu. Z pohledu míry státní ingerence do záležitostí rodiny a jejího soukromí jde o méně intenzivní zásah, než který má za následek stávající právní úprava. To nevylučuje, že dohoda může být uzavřena právě až v důsledku předběžného projednání věci před opatrovnickým soudem (např. v rámci jiného soudního roku); v takovém případě by však již nemuselo být vždy nezbytné další meritorní projednání věci a schválení dohody soudem.

Participace dítěte na úpravě jeho poměrů by se měla primárně realizovat způsobem, který již v současnosti předvídá ustanovení § 875 odst. 2 OZ. Měli by to být tedy především rodiče, kteří s dítětem, s přihlédnutím k jeho věku a schopnostem, budou věc konzultovat a přiměřeně jej informovat a zapojovat do formulace obsahu dohody. Vzhledem k tomu, že již nebude nutné vést ve všech případech řízení před státním orgánem, který by měl o záležitostech dítěte vydávat závazné a vykonatelné rozhodnutí, nebude třeba, aby byl názor dítěte zjišťován přímo státním orgánem. V tomto ohledu není navrhovaná právní úprava v rozporu s čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož se „*dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo*

⁷¹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1921/17 ze dne 21. 11. 2017, bod 16 a 17.

vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství“. Bude-li však zahájeno řízení před opatrovnickým soudem (byť třeba neskončí vydáním meritorního rozhodnutí), uplatní se příslušná procesní pravidla upravující participaci dítěte [§ 20 odst. 4 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZŘS“), § 100 odst. 3 zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“) a § 867 OZ].

Zrušení povinného soudního schvalování dohod o úpravě poměrů dítěte pro dobu po rozvodu lze pokládat za nezbytnou, nikoli však postačující podmínku ve snaze o podporu rodičovské odpovědnosti a konsenzuálních a nekonfliktních způsobů řešení záležitostí dítěte. V souladu s identifikovanými nejčastějšími příčinami rodičovských konfliktů se proto navrhuje zakotvení standardního využívání odborného poradenství (edukace) a neformálních způsobů vedení řízení (jiný soudní rok), jejichž účelem by mělo být především informování rodičů o možnostech smírného řešení a dopadech rodičovských sporů na budoucí život dítěte. Cílem je rodiče informovat ještě před tím, než by jinak došlo k řešení záležitosti před soudem, o tom, jaký vliv může mít jejich konflikt a řízení před soudem na pozdější vývoj dítěte a poskytnout jim zároveň časový prostor a podporu ve snaze o dosažení konsenzuálního mimosoudního řešení. Preferenci smírných řešení před autoritativním rozhodováním by mělo odrážet také nastavení soudních poplatků.

Zároveň je třeba se zabývat a vypořádat také s potenciálními riziky, které může přijetí navrhované právní úpravy přinést. Níže jsou rizika představena a komentována.

- Dohoda rodičů může být uzavřena jen s cílem dosáhnout co nejrychleji rozvodu samotného, zatímco po rozvodu mohou být poměry dítěte u soudu zpochybněny.

Tento případ se může vyskytnout i v současnosti za stávajícího nastavení. Bylo by nicméně možno namítnout, že je jeho výskyt limitován skutečností, že v rámci schvalování dohody soudem probíhá její přezkum a výstupem je závazná a vykonatelná úprava poměrů. Tento přezkum se však věnuje především souladu dohody se zájmem dítěte, není zde dostatečný prostor zkoumat všechny motivy, které rodiče k jejímu uzavření vedly. Vzhledem k oddělenosti řízení o rozvodu nelze v řízení péče soudu o nezletilé zkoumat ani případnou závislost dohody týkající péče a výživy na ujednání o vypořádání majetkových poměrů.

Ani z dostupných zkušeností ze soudní praxe nelze jednoznačně potvrdit závěr, že by soudem schválená dohoda poskytovala životaschopnější základ pro fungování vzájemných vztahů než mimosoudní dohoda uzavřená po náležité edukaci rodičů. Rovněž aspekt vykonatelnosti nelze vnímat jako jednoznačnou výhodu. To je předně dáno všeobecně sdíleným přesvědčením o velmi obtížné vymahatelnosti rozhodnutí týkající se péče a styku s dítětem. Dospějí-li přitom strany při změně poměrů k dohodě o změně dosavadní úpravy (např. rozšíření styku s druhým rodičem při současném snížení výživného, které by mělo být kompenzováno osobní péčí o dítě), může být možnost nuceného výkonu původního rozhodnutí (např. výživného v původní výši) prostředkem, který může jedna ze stran využívat k nátlaku na druhou stranu při ujednávání dalších podmínek (např. požadavek, aby si jeden z rodičů přebíral dítě v nevyhovující dobu nebo na nevyhovujícím místě). Bude-li však nově připuštěno, aby

v případě nedohody na nových podmínkách mohla být záležitost nejdříve projednána u soudu (příp. s využitím odborného poradenství), mohlo by být podobné eskalaci konfliktu předcházeno.

- V případě dohod v písemné formě s úředně ověřenými podpisy zde nejsou dostatečné záruky proti dohodám vynuceným jedním z rodičů.

Toto riziko samo o sobě neodůvodňuje, aby kvůli němu podléhaly soudní kontrole v opatrovnickém řízení všechny dohody rodičů, kteří se rozvádějí. Za proporcionálnější řešení se pokládá, že budou dohody předkládány soudu rozhodujícímu o rozvodu manželství. To lze ostatně považovat za vhodnější, neboť soud rozhodující o rozvodu bude schopen komplexněji posoudit i další specifika vztahu obou manželů. Je přitom pravděpodobné, že pokud byla vynucena dohoda týkající se dětí, mohla být obdobně silnější stranou vynucena i úprava dalších záležitostí (majetkové poměry a bydlení). I v případě řízení o rozvodu bez zjišťování příčin rozvratu by mělo docházet alespoň ke srovnatelnému přezkumu dohody, jakému v současnosti podléhá kupříkladu dohoda o úpravě majetkových poměrů manželů. Rozsah tohoto přezkumu shrnuje doktrína: „(...) *Předpoklady rozvodu bez zjišťování příčin rozvratu nebudou naplněny, pokud budou soudu předloženy smlouvy bez vůle jednoho z manželů (např. smlouva se zfalšovaným podpisem druhého manžela). Nebudou splněny ani v případě smluv, které se budou zjevně přičít dobrým mravům nebo odporovat zákonu a zjevně narušovat veřejný pořádek. Naproti tomu zjistí-li soud v řízení, že smlouvy jsou stíženy toliko relativní neplatností, považuje je bez vznesení námitky neplatnosti za platné a předpoklad rozvodu za naplněný. Soud je dále povinen zkoumat obsah a rozsah smluv, tj. musí si ověřit, zda předložené smlouvy skutečně řeší majetkové poměry mezi manžely, jejich bydlení a popřípadě vyživovací povinnost. Soud však aktivně nezjišťuje, zda manželé ve smlouvě neopomněli vypořádat některou z částí svého jmění, tj. nevyhledává sám aktiva či pasiva (...).*“⁷²

Tak jako v jiných životních situacích by se přitom i zde měla uplatnit možnost namítnout neplatnost daného právního jednání z důvodu, že byla osoba k právnímu jednání přinucena hrozbou tělesného nebo duševního násilí vyvolávající vzhledem k významu a pravděpodobnosti hrozícího nebezpečí i k osobním vlastnostem toho, jemuž bylo vyhrožováno, jeho důvodnou obavu (§ 587 OZ). Obecně je přitom možnost posoudit, zda bylo jednáno pod nátlakem, poměrně omezená, pokud se jí sama dotčená osoba nedovolá.

- Rodiče se budou moci snáze dohodnout na úpravě poměrů dítěte, která jim samým bude vyhovovat, ale nebude v zájmu dítěte.

Toto riziko opět neodůvodňuje, aby meritornímu soudnímu přezkumu podléhaly všechny dohody rozvádějících se rodičů, aniž by zde existovalo konkrétní podezření. Za dostatečnou záruku proti jejich výskytu lze považovat skutečnost, že by měly být dohody i nadále předkládány soudu rozhodujícímu o rozvodu. I ten se již v současnosti musí zabývat záležitostmi dítěte přinejmenším v rozsahu, zda rozvod sám není v rozporu se zájmem dítěte. V tomto rozsahu není ani omezen v možnosti provádět nenavržené důkazy (§ 390 ZŘS). Ve zbývajícím rozsahu by měl dohodu přezkoumat z hlediska, zda se zjevně nepříčí dobrým

⁷² Srov. R. Šínová in Melzer, F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655 – 975. Praha: Leges, 2016, str. 747.

mravům nebo zda neodporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek. Bude-li mít přitom pochybnosti, zda byl zvolen vhodný model péče o dítě (např. střídavá péče u velmi malého dítěte), bude moci dát podnět opatrovnickému soudu dítěte, aby se záležitostí podrobněji zabýval.

- V případě nevykonatelných dohod bude zhoršeno postavení dítěte při uplatňování pohledávek na výživné v insolvenční a exekuci.

Pohledávka na výživné je již v současnosti podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InsZ“), pohledávkou postavenou na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou. Tyto pohledávky se uspokojují v plné výši kdykoli po rozhodnutí o úpadku. Povahu těchto přednostně uspokojovaných pohledávek přitom tyto pohledávky mají na rozdíl od pohledávek za majetkovou podstatou i tehdy, pokud vznikly již před zahájením insolvenčního řízení. Pohledávky na výživném se nadto nemusejí v insolvenčním řízení přihlašovat přihláškou, ale uplatňují se toliko písemně vůči osobě s dispozičními oprávněními k majetkové podstatě. Zákon přitom pro toto uplatnění nestanovuje žádnou lhůtu, s níž by byla spojena ztráta možnosti uspokojení v insolvenčním řízení.

Judikatura sice dovodila, že pohledávky na výživném jsou považovány za pohledávky postavené na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou jen v případě, že výživné bylo určeno soudem,⁷³ ale ani okolnost, že pohledávka na výživném dosud nebyla soudem přiznána, nepředstavuje pro oprávněnou osobu neřešitelný problém. Pokud výživné určeno soudem nebylo, projevuje se skutečnost, že je zde vyživované dítě přinejmenším ve zvýšení nezabavitelné částky. Ta by měla být zvýšena o jednu čtvrtinu nezabavitelné částky na každou osobu, které je povinný povinen poskytovat výživné (srov. § 1 nařízení č. 595/2006 Sb.). To odpovídá částce 1 607 Kč, která nejméně by měla sloužit k zajištění výživného. V případě vyživovací povinnosti, která tento rozsah přesahuje, však nic nebrání zahájení a vedení řízení o výživném i v průběhu insolvenčního řízení [§ 266 odst. 1 písm. c) InsZ], přičemž nedoplatky na výživném mohou být určeny i zpětně a pohledávka na výživném v plném rozsahu v rámci insolvenčního řízení uspokojena. Přitom platí, že plnění výživného je zvláštní podmínkou pro povolení oddlužení [§ 395 odst. 1 písm. b) InsZ].⁷⁴

Taktéž v exekuci platí, že se nezabavitelná částka zvyšuje o jednu čtvrtinu nezabavitelné částky na každou osobu, které je povinný povinen poskytovat výživné. Ani sama skutečnost, že osoba oprávněná z vyživovací povinnosti disponuje exekucním titulem, nevylučuje, že na povinného může být k návrhu jiného věřitele zahájena exekuce. Právě proto je však pohledávka výživného zákonem zařazena mezi přednostní pohledávky [§ 279 odst. 2 písm. a) OSŘ], které se uspokojují nejprve z druhé třetiny a teprve, nestačí-li tato třetina k jejich úhradě, uspokojuje se spolu s ostatními pohledávkami z první třetiny. Nepostačí-li částka sražená z druhé třetiny k uspokojení všech pohledávek výživného, uspokojí se nejprve běžné výživné všech oprávněných a pak teprve nedoplatky za dřívější dobu, a to podle poměru

⁷³ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 2013, sp. zn. 3 VSPH 219/2013-B-12 (KSPL 52 INS 16495/2012).

⁷⁴ Více k této problematice srov. KUTNAROVÁ, K. Zákonná vyživovací povinnost rodiče ve vztahu k insolvenčnímu řízení. Bulletin advokacie. 2015, č. 12, str. 35–38.

běžného výživného (§ 280 OSŘ). I v případě, že dosud nebylo rozhodnuto soudem o výživném, nic nebrání tomu, aby o něm bylo rozhodnuto následně a oprávněná osoba mohla uplatnit v exekuci své přednostní uspokojení (za předpokladu, že povinný neplní dobrovolně z nezabavitelné částky).

Konečně lze poukázat na okolnost, že počet případů, kdy musí být výživné již v současnosti vymáháno exekučně, je řádově nižší než počet případů, kdy je pro případ rozvodu rozhodováno o výživě.

- Dohody, které nebyly schváleny soudem, zhorší přístup dítěte k nepojistným sociálním dávkám.

Podle metodického stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí se má za to, že pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob a rozsahu vyživovací povinnosti může jako jeden z důkazů sloužit již v současnosti mimosoudní dohoda rodičů samotná (nyní u nesezdaných rodičů a manželů, kteří spolu nežijí). Další důkazy je správní orgán rozhodující o dávce oprávněn požadovat pouze v případě pochybností (např. je-li výživné určeno v nepřiměřeně nízké výši). Jinak by však ani v praxi orgánu rozhodující o dávkách nemělo být pravidlem, že by bylo třeba vyžadovat soudní schválení dohody, nejedná-li se o zákonem výslovně předvídané případy (v současnosti dohody o úpravě poměrů pro dobu po rozvodu).

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie a judikaturou ESLP

Předně je třeba uvést, že stávající právní úprava obsažená v ustanovení § 755 odst. 3, § 757 odst. 1 písm. b) a § 906 odst. 1 a 2 OZ, která podmiňuje rozvod manželství předchozím rozhodnutím o poměrech dítěte v době po rozvodu, byla již dříve předmětem přezkumu Ústavním soudem z hlediska souladu s ústavním pořádkem.⁷⁵ Tato úprava přitom podle Ústavního soudu nepředstavuje nepřípustný státní zásah do rodinného života a není ve vztahu k nezletilým dětem sezdaných rodičů diskriminační. To je dáno skutečností, že manželství na rozdíl od svazku nesezdaného páru představuje formalizovanou podobu soužití dvou osob rozdílného pohlaví.⁷⁶ Z tohoto důvodu je také obhajitelné stanovení určitých zákonných podmínek spojených s rozvodem manželství, které by bylo možno považovat za protiústavní intenzity jen tehdy, pokud by bylo například diskriminační, reálně nesplnitelné či zcela iracionální.⁷⁷ Lze se domnívat, že v těchto mezích náleží stanovení těchto podmínek zákonodárci. V tomto směru je třeba uvést, že navrhovaná úprava nemá za cíl měnit věcné předpoklady pro rozvod manželství.

I nadále se tedy předpokládá, že se k rozvodu manželství vyžaduje předběžná úprava poměrů nezletilého dítěte pro dobu po rozvodu. Z tohoto hlediska by měl i nadále přetrvávat určitý

⁷⁵ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017, Pl. ÚS 36/2016.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Tamtéž.

rozdíl v regulaci týkající se dětí sezdáných a nesezdáných rodičů odůvodněný charakterem manželství jako formalizovaného svazku.

Navrhovaná úprava má být pouze odlišnou a v určitých případech vhodnější formou realizace principu obsaženého v čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož je péče o děti a jejich výchova právem rodičů, přičemž děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. V této souvislosti ostatně Ústavní soud zdůrazňuje: „*Je totiž třeba vycházet z předpokladu, že to jsou právě rodiče, kteří nejlépe znají zájmy svého dítěte, dokážou je naplňovat a chránit.*“.⁷⁸

Za tím účelem se navrhuje pouze změnit formu a podmínky, za nichž lze k řešení záležitostí dítěte dospět. Navrhuje se v určitých případech upustit od požadavku na obligatorní schválení dohody soudem a připustit uzavření dohody v písemné formě s úředně ověřenými podpisy jako zákonem preferovanou alternativu. Takto uzavřenou dohodu lze mít za lepší výraz dobrovolnosti a autonomie při výkonu rodičovských práv a povinností a z tohoto pohledu může být také lepší zárukou její dobrovolné a řádné realizace.

Za příhodnější lze považovat i podmínky, za nichž může být dohoda účinně uzavřena. Schválení dohody soudem dnes předpokládá, že se o často intimních záležitostech rodiny koná zpravidla veřejné soudní jednání. Soud při tom musí i v případech dohody rodičů provádět nezanedbatelné dokazování týkající se majetkových poměrů rodičů a jejich výchovných předpokladů, aby vyloučil, že je dohoda ve zjevném rozporu se zájmem dítěte. Navrhovaná úprava má v tomto směru za cíl též lépe naplnit požadavek čl. 10 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným zásahem do rodinného života.

Právo EU věcnou úpravu dané materie neobsahuje. Unie ani nemá pravomoc harmonizovat vnitrostátní právo v těchto otázkách. Ochrana práv dítěte je jedním z obecných cílů EU (čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU) a důležitým aspektem politiky EU v oblasti vnějších vztahů (čl. 3 odst. 5 Smlouvy o EU).

Pravomoc EU v záležitostech rodinného života se týká zejména přeshraničních sporů. Evropská unie rozvíjí mezinárodní justiční spolupráci v občanských věcech s mezinárodním prvkem založenou na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí, včetně jejich výkonu v různých členských státech. Právo na respektování rodinného života je upraveno v čl. 7 Listiny základních práv EU. Podle práva EU by měly soudní a správní orgány v rámci každého rozhodnutí souvisejícího s právem dítěte na respektování jeho rodinného života zohledňovat zájem dítěte (čl. 24 Listiny základních práv EU).

Materie obsažené v návrhu se vzdáleně dotýkají následující unijní předpisy:

- Listina základních práv Evropské unie – právo dětí svobodně vyjadřovat své názory s ohledem na jejich věk a vyspělost (čl. 24 odst. 1), právo na to, aby byl při všech činnostech týkajících se dětí prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte (čl. 24 odst. 2), a právo udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči (čl. 24 odst. 3),
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech.

- Ve věcech výživného upravuje soudní pravomoc a uznávání a výkon rozhodnutí nařízení Rady (ES) č. 4/2009 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností (tzv. nařízení o výživném). Rozhodné právo je pak upraveno v Haagském protokolu ze dne 23. listopadu 2007 o právu rozhodném pro vyživovací povinnosti, jehož je Unie jako celek smluvní stranou, a na který nařízení odkazuje.
- Ve věcech rodičovské odpovědnosti upravuje soudní pravomoc a uznávání a výkon rozhodnutí nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti (tzv. nařízení Brusel IIa)⁷⁹. Pokud jde o rozhodné právo, právo EU tuto problematiku nereguluje, neboť spoléhá na kolizní normy obsažené v Haagské úmluvě o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí (1996), jíž jsou všechny členské státy smluvními stranami.

Poněvadž navrhovaná úprava nepředpokládá, že by dohoda rodičů o úpravě poměrů pro dobu po rozvodu uzavíraná v písemné formě s úředně ověřenými podpisy byla exekucním titulem, je z tohoto pohledu nerelevantní úprava nařízení Brusel IIa týkající se vykonatelnosti určitých rozhodnutí o právu na styk s dítětem (Kapitola III oddíl 4, čl. 41).

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Bezprostřední pozitivní dopad navrhované úpravy na státní rozpočet lze očekávat toliko v souvislosti s navrhovaným zvýšením soudního poplatku za návrh na zahájení řízení o rozvod manželství, na jehož základě má být vedeno klasické řízení o rozvod manželství. Z hlediska poplatkové povinnosti má být preferováno zjednodušené řízení o rozvodu bez zjišťování příčin rozvratu, které podle navrhované úpravy předpokládá, že se manželé dohodli na úpravě poměrů svého nezletilého dítěte, které nenabylo plné svéprávnosti.

Neutrální, popřípadě dílčím způsobem pozitivní dopad na státní rozpočet lze očekávat v souvislosti se zavedením poplatkové povinnosti při podání odvolání ve vybraných opatrovnických řízeních. Cílem navrhovaného opatření je totiž především regulace podání, která prodlužují konečné řešení záležitosti dítěte typicky z důvodu dalšího vedení partnerského konfliktu rodičů. Vymezení věcí, na které bude poplatková povinnost dopadat, se týká oblasti tzv. rodinného práva soukromého. Nezasahuje se tedy do oblasti soudních řízení, v rámci nichž je řešena ingerence státu vůči dítěti či rodiči v situaci vážného ohrožení dítěte. Lze uvést, že míra podávání odvolání v opatrovnické agendě je obecně nižší než v oblasti sporné civilní agendy. Zároveň je však třeba upozornit na to, že podáním odvolání dochází k významnému nárůstu času, který je třeba pro finální řešení věci. Zároveň nelze opominout, že nežádoucí efekt má tato skutečnost zejména na situaci nezletilého dítěte.

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ Resp. od 1.8.2022 vstupuje v účinnost revidované nařízení Brusel IIa, konkrétně se jedná o nařízení Rady (EU) 2019/1111 ze dne 25. června 2019 o příslušnosti, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské odpovědnosti a o mezinárodních únosech dětí (přepracované znění).

Další navrhovaná opatření upravující vedení opatrovnických řízení, směřující k užívání smírných nástrojů a obecně mimosoudních řešení věcí, mohou mít za následek postupné snížení nápadu směrem k úrovni před 1. 1. 2014 a optimalizaci využití personálních a materiálních kapacit v rámci opatrovnického soudnictví k zachování kvality a přiměřené délky soudního řízení ve skutkově a právně složitých věcech.

6. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na podnikatelské prostředí, ve vztahu k sociálním dopadům, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, sociálně slabé, zdravotně postižené a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí

Očekává se pozitivní dopad navrhované úpravy na skupinu dětí nacházející se v rozvodové situaci a dětí žijící mimo manželství, nedohodnou-li se jejich rodiče o řešení záležitostí dítěte. Měřitelným kritériem by měl být zvýšený počet případů, v nichž je o záležitostech dítěte uzavřena mimosoudní dohoda, a snížení nápadu věcí na opatrovnické soudy.

Dalším měřitelným kritériem pozitivních dopadů navrhované úpravy by mělo být obecně také postupné zkracování celkové délky soudních řízení v opatrovnických věcech a snižování počtu šikanózních návrhů na nařízení předběžného opatření. K tomu by měla přispět další navrhovaná opatření, která spočívají v symbolickém zpoplatnění odvolání u vybraných řízení tzv. rodinného práva soukromého a také regulace podávání opětovných návrhů na nařízení předběžného opatření, které ve věcech týchž účastníků požadují z týchž důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů.

Výchozí stav vztahující se k celkové délce soudního řízení v důsledku podaného odvolání lze ilustrovat na následujících datech. Pro příklad je možno uvést prodloužení délky řízení ve vybraných řízeních po podání odvolání.

Z dat z roku 2017 bylo vybráno řízení, kdy soud rozhoduje poprvé, a to o výživném pro případ rozvodu a o péči pro případ rozvodu.⁸⁰ Průměrná délka řízení ode dne podání odvolání do dne předložení odvolacímu soudu činí v řízení o stanovení výživného u nezletilého dítěte pro případ rozvodu 42–47 dnů. Pokud jde o péči pro případ rozvodu, činí průměrná délka řízení 37–46 dnů.⁸¹ Dále lze poukázat na průměrnou délku řízení od předložení podání odvolacímu soudu do dne vydání rozhodnutí odvolacího soudu, kdy u výživného pro případ rozvodu je tato 112–143 dnů, v případě péče pro případ rozvodu pak 90–165 dnů.⁸²

Při provedení orientačního součtu těchto průměrných dob činí celková doba od podání odvolání do rozhodnutí odvolacího soudu u výživy pro případ rozvodu 154–189 dnů (5–6 měsíců), u péče pro případ rozvodu 127–211 dnů (4–7 měsíců). Již tato data ukazují na to, že samo podání odvolání výrazně prodlužuje dobu dosažení finálního řešení věci.

⁸⁰ Jedná se o statické listy Přehled o průměrných délkách řízení ode dne podání odvolání do dne předložení odvolacímu soudu ve dnech podle předmětu a výsledku za rok 2017 a Přehled o průměrných délkách řízení ode dne předložení odvolacímu soudu do dne vydání rozhodnutí ve dnech podle předmětu a výsledku za rok 2017. Materiály dostupné na: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistikych-listu.html>.

⁸¹ Do počtu těchto dob nebyly zařazeny případy s tzv. jiným výsledkem ve věci (položka č. 522 a 550 statistických listů).

⁸² Viz předchozí poznámka.

7. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nemá přímé dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a nepřináší nové dopady do oblasti ochrany osobních údajů. Pozitivní dopady lze spatřovat v oblasti ochrany soukromí, neboť se předpokládá, že v případech, kdy se rodiče dokáží dohodnout, nebude třeba vést o záležitostech dítěte veřejné soudní jednání a rovněž dokazování týkající se dítěte a jeho rodičů nebude probíhat v takovém rozsahu, jako je tomu v současnosti.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava nepřináší nové postupy, které by již nebyly v současnosti regulovány právními předpisy, a nezakládá tak ani nová nebo zásadní korupční rizika.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nemá přímé dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

Zvláštní část

ČÁST PRVNÍ – změna občanského zákoníku

K bodu 1 (§ 679)

V souvislosti s navrhovaným prosazováním konsensuálních způsobů řešení rodinněprávních záležitostí se navrhuje korigovat úpravu, která v případě prohlášení neexistence manželství obligatorně vyžaduje rozhodnutí soudu o poměrech dítěte zdánlivě sezdaných osob. Tato úprava vychází z nikoli nutného a zřejmě ani nikoli převažujícího předpokladu, že zdánlivě sezdaný muž a žena spolu nežijí. Lze se však domnívat, že s ohledem na důvody zdánlivosti manželství mohou naopak převažovat případy, kdy spolu muž a žena dlouhodobě žijí a hodlají spolu žít i nadále, aniž jsou jim důvody zdánlivosti manželství známy. Především tyto případy jsou zdůrazňovány i v odborné literatuře: „*Může jít např. o situaci, kdy muž a žena dlouhodobě žili ve svazku, který považovali za manželství, netušili však, že od vydání osvědčení matričního úřadu, které je dle § 666 nutné k uzavření církevního sňatku, uplynulo v den svatby např. šest měsíců a dva dny, a matriční úřad nyní přišel na to, že jejich manželství chybně zapsal do matriky. Putativní manželé pravděpodobně manželství opětovně uzavrou a na jejich soužití se nic nezmění. Pokud spolu rodiče dítěte žijí, není obecně třeba, aby soud rozhodoval o péči o dítě nebo o výživném.*“⁸³

Taktéž v odborné literatuře převládá názor, že stávající úprava nepředstavuje zvláštní úpravu k § 908 a 919 OZ, podle níž obecně platí, že soud rozhoduje o poměrech dítěte pouze tehdy, nedohodnou-li se o nich rodiče mimosoudně.⁸⁴ Napříště by tedy mělo platit, že soud o poměrech dítěte po vyslovení neexistence manželství obligatorně nerozhoduje. Vystane-li v této souvislosti potřeba jejich úpravy, na níž se rodiče nedohodnou, rozhodne o ní podle § 908 a 919 OZ soud i bez návrhu.

K bodům 2 až 5 (§ 755 a 757)

Navrhuje se v souvislosti s rozvodem manželství obecně zakotvit preferenci dohod o poměrech nezletilého dítěte, které nenabylo plné svéprávnosti, jako primárního a neopominutelného způsobu jejich úpravy. Tento princip by se měl rovněž promítnout do úpravy obecných předpokladů rozvodu manželství obsažených v ustanovení § 755 odst. 3 OZ. Stávající úprava na rozdíl od řady jiných případů obsažených v občanském zákoníku výslovně nepodmiňuje pravomoc soudu vydat rozhodnutí o poměrech dítěte tím, že se na nich rodiče nedohodli.⁸⁵ Tato úprava jako by implicitně presumovala, že dohoda rodičů není v případě klasického rozvodu možná, a proto musí o poměrech dítěte rozhodnout opatrovnícký soud. Tento předpoklad nicméně není nutný, neboť nemožnost dostat všem podmínkám pro rozvod zjednodušeným postupem podle § 757 OZ nevylučuje, že se rodiče jsou schopni dohodnout

⁸³ Srov. R. Šínová in Melzer, F., Tégl, P. a kol.: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655 – 975. Praha: Leges, 2016, str. 103.

⁸⁴ Tamtéž. Obdobný názor viz též Z. Králíčkové in Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová. Občanský zákoník II, komentář k § 679, str. 57.

⁸⁵ Srov. § 692, § 877, § 891, § 893, § 897, § 908, § 919 OZ.

alespoň na úpravě poměrů dítěte pro dobu po rozvodu. Takovou dohodu lze naopak i v těchto případech považovat za žádoucí s ohledem na obecné důvody, které hovoří pro preferenci dohod jako takových (zejm. lepší předpoklady pro dobrovolné plnění dohody).

V souvislosti s prohlubováním konsensuálního charakteru řešení záležitostí dítěte a snižováním státní ingerence do rodinných záležitostí se dále navrhuje netrvat na dosavadním obligatorním vedení samostatného opatrovnického řízení a soudním schvalování dohod o poměrech dítěte pro dobu po rozvodu. Důvody pro přijetí této úpravy byly podrobně rozebrány v obecné části důvodové zprávy.

Navrhovaná úprava respektuje již tradiční východisko české právní úpravy, podle níž je třeba k rozvodu manželství předběžná úprava dalších poměrů dítěte. V tomto ohledu je třeba vnímat tento požadavek jako logický důsledek manželství jako formalizovaného svazku. Z tohoto hlediska je akceptovatelná také určitá forma kontroly státu nad touto úpravou za účelem ochrany zájmu dítěte. Zároveň se však nepokládá za nezbytné, aby se tato kontrola napříště realizovala ve všech případech v dosavadním rozsahu.

Optimální veřejná kontrola by přitom měla vytvářet vhodné podmínky pro přijetí dobrovolného rozhodnutí rodičů při výkonu svých rodičovských práv a povinností a umožňovat dostatečné rozvinutí participačních práv dítěte a ochranu jeho nejlepšího zájmu. Těmto atributům by měla sloužit zákonem preferovaná možnost upravit záležitosti dítěte pro případ rozvodu v písemné formě s úředně ověřenými podpisy. Výhodou této možnosti je relativní bezformálnost procesu uzavření dohody, což umožňuje do něj zahrnout i další relevantní aktéry (např. širší rodinu a nové partnery rodičů) a také zohlednit v dohodě i velké množství neprávních aspektů, které by nemohly být předmětem soudního schválení.

Minimální náležitosti dohody a hlediska, kterými je třeba se při uzavření dohody řídit, vyplývají z navrhovaného ustanovení § 906 odst. 1 OZ (dohoda o péči), respektive z možností a hledisek, která se již v současnosti uplatňují při rozhodování soudu podle ustanovení § 907 OZ. Pro dohodu o plnění vyživovací povinnosti se uplatní hlediska obsažená zejména v ustanoveních § 915 a § 913 OZ. Navrhovaná úprava ponechává otevřený také způsob, jakým mohou rodiče k dohodě dospět. Mohou si ji sepsat sami, ale v případě potřeby využít také právní pomoci. Součástí dohody by v řadě případů mohl být i rodičovský plán, který bude do budoucna předvídat řešení potenciálně konfliktních situací (vzdělávání, lékařské péče, volnočasové aktivity atd.).

Další výhodou je již sama absence jednání před soudem, které může být zdrojem stresu a stimulátorem konfliktu. Z pohledu míry státní ingerence do záležitostí rodiny a jejího soukromí tato úprava představuje méně intenzivní zásah, než který má za následek stávající právní úprava. To nevylučuje, že dohoda může být uzavřena právě až v důsledku předběžného projednání věci před opatrovnickým soudem (např. v rámci jiného soudního roku). V takovém případě by již nemuselo být vždy nezbytné další meritorní projednání věci a schválení dohody soudem. Pro případy, kdy se rodičům podaří dospět k dohodě až na jednání před soudem, by měla zůstat i nadále ponechána možnost soudu schválit dohodu rodičů. Tato možnost může být stále praktická v těch situacích, kdy existuje zájem na vykonatelné úpravě poměrů dítěte.

Participace dítěte na úpravě jeho poměrů by se měla primárně realizovat způsobem, který již v současnosti předvídá ustanovení § 875 odst. 2 OZ. Měli by to být tedy především rodiče, kteří s dítětem s přihlédnutím k jeho věku a schopnostem budou věc konzultovat a přiměřeně jej informovat a zapojovat do formulace obsahu dohody.

Za dostatečnou záruku proti výskytu možných případů zneužití lze považovat skutečnost, že by měly být dohody i nadále předkládány soudu rozhodujícímu o rozvodu. I ten se již v současnosti musí zabývat záležitostmi dítěte přinejmenším v rozsahu, zda samotný rozvod manželství není v rozporu s jeho zájmem. V tomto rozsahu není ani omezen v možnosti provádět nenavržené důkazy (§ 390 ZŘS).⁸⁶ Ve zbývajícím rozsahu by měl dohodu přezkoumat z hlediska, zda se zjevně nepříčí dobrým mravům nebo zda neodporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek. Bude-li mít přitom pochybnosti, zda byl zvolen vhodný model péče o dítě (např. střídavá péče u velmi malého dítěte), bude moci dát podnět opatrovnickému soudu dítěte, aby se záležitostmi podrobněji zabýval.

K bodu 8 (§ 906)

Změny navrhované v § 755 a 757 OZ se promítají do navazující úpravy výkonu rodičovské odpovědnosti po rozvodu manželství. I zde má platit, že v hierarchii způsobů úpravy poměrů dítěte v době po rozvodu manželství zaujímá primární a neopominutelnou pozici dohoda rodičů. Rozhodnutí soudu představuje *ultima ratio*, není-li dohoda rodičů ani při vynaložení veškerého úsilí možná nebo je-li dohoda rodičů ve zjevném rozporu se zájmem dítěte.

K bodu 9 a 11 (§ 909 a 923 odst. 1)

Navrhuje se stanovit dohodu rodičů jako primární a neopominutelný způsob změny práv a povinností vyplývajících z vyživovací povinnosti a rodičovské odpovědnosti i v případě změny poměrů. Touto úpravou se mimo jiné reaguje na dosavadní závěr judikatury, podle něhož „*jestliže soud schválí dohodu rodičů o výživném pro nezletilé dítě, nelze tuto dohodu účinně měnit jinak než rozhodnutím soudu*“.⁸⁷

Tento závěr je postaven na východisku, že „(...) v řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé jde primárně o ochranu zájmů dítěte, které je třeba zohlednit i v případě schvalování dohody rodičů o výživném. Jestliže jednou bylo rozhodnuto o výživném soudním rozhodnutím, je nepřípustné toto rozhodnutí měnit prostou dohodou rodičů, neboť jen soud je za této situace oprávněn přezkoumat takovou dohodou rodičů a především to, zda nová výše výživného

⁸⁶ V kontextu posuzování rozporu samotného rozvodu se zájmem dítěte se navrhuje upravit také textaci stávajícího ustanovení § 755 odst. 2 písm. a) OZ. Zachováno by mělo být zdůraznění požadavku, podle něhož soud, který vede řízení o rozvodu, zjistí tuto skutečnost také dotazem u opatrovníka jmenovaného soudem pro řízení o úpravu poměrů k dítěti pro dobu po rozvodu. Tento případ bude nadále relevantní pouze v případech, v nichž probíhalo řízení před opatrovnickým soudem. Ani v těchto případech by však nemělo být využito tohoto důkazního prostředku automatické, ale mělo by být činěno tehdy, pokud by podle názoru soudu mohlo přispět ke zjištění skutkového stavu věci. Vychází se z toho, že je primárně na uvážení soudu, jak rozhodné skutečnosti zjistí, přičemž danou skutečnost lze s přihlédnutím k okolnostem dostatečně zjistit i z jiných zdrojů (např. z opatrovnického spisu, případně z výsledku účastníků). Ani ve věcech, v nichž řízení před opatrovnickým soudem neprobíhalo, však nic nebude bránit soudu, který vede řízení o rozvodu, aby si k posouzení rozporu rozvodu se zájmem dítěte vyžádal stanovisko orgánu sociálně-právní ochrany dětí, je-li to potřebné.

⁸⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. 20 Cdo 380/2016.

odpovídá odůvodněným potřebám (nezletilého) dítěte a schopnostem a možnostem povinného rodiče.“⁸⁸

Navrhovaná úprava vychází z presumpce, že jsou to především rodiče, jimž jsou důvody změny poměrů a zájmy dítěte nejlépe známy. Navrhuje se proto netrvat na rozhodování soudu za situace, že rodiče jsou schopni se dohodnout na změně svých rodičovských povinností a práv. Tím spíše tehdy, je-li příslušná změna prokazatelně dítěti prospěšná (např. rozšíření styku s druhým rodičem nebo zvýšení výživného). Pozdější mimosoudní dohoda rodičů nicméně není způsobilá přivodit změnu samotného dřívějšího rozhodnutí soudu. Takovou dohodu tedy nebude možné vykonat. Existence dohody má pouze za následek, že se soud zdrží dalšího zásahu do poměrů rodiny, ledaže jej zájem dítěte odůvodňuje. Zároveň platí, že vyvinul-li se v rodině v průběhu času určitý stav, který je všestranně respektován a je v zájmu dítěte, nemůže ani žádný z rodičů následně namítat, že by byl tento stav právně irrelevantní. K danému stavu by tedy měl přihlídnout také soud při případném dalším rozhodování.

K bodům 6, 7, 10, 12 a 13 (§ 898, § 921a, § 923 odst. 2 věta první a § 1970)

Navrhuje se nový § 921a OZ, kterým by se upravily podmínky pro postoupení pohledávek na výživné. Tím by bylo možno zlepšit postavení alespoň části z oprávněných osob, kterým výživné není placeno, a to tak, že by jejich pohledávku mohl převzít za úplatu někdo jiný. Využití se nabízí zejména tam, kde je povinná osoba sice dostatečně solventní k plnění výživného, ale výživné odmítá plnit ze subjektivních důvodů (např. spor s exmanželkou). Jako vhodný postup lze pak vnímat postoupení pohledávky na subjekt, který není bezprostředně zúčastněn na realizaci vyživovací povinnosti a který má lepší schopnosti pro dosažení vymožení pohledávky. Případně může tuto pohledávku, kterou nabyl postoupením, započíst vůči pohledávkám, které za ním má povinný. Může se jednat kupříkladu o příbuzného oprávněné osoby. Je tím rovněž umožněno z oprávněné osoby sejmut také případné stigma spojené s tím, že by musela sama vést exekuci vůči osobě výživou povinné.

To, zda lze pohledávku výživného postoupit, není za stávající úpravy jasné. Část doktríny se domnívá, že pohledávka výživného postupitelná není.⁸⁹ To odpovídá právnímu stavu, který platil za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (konkrétně § 525 starého obč.z.). Naproti tomu např. Dvořák uzavírá, že je-li pohledávka výživného splatná a konkrétně kvantifikovatelná, zákaz postoupení se neuplatní.⁹⁰

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ Srov. např. názor D. Elischera v komentáři k § 910 obč.z. in Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek II (rodinné právo). Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2014 nebo stanovisko T. Kindla v komentáři k § 2009 obč.z. in Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek V (relativní majetková práva 1. část). Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2014.

⁹⁰ Blíže srov. Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 742). Obdobně soudí Z. Králíčková a M. Hrušáková in Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westfálová L. a kol. Rodinné právo. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 226. K možnosti postoupení pohledávek výživného se za určitých podmínek (zejm. splatné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím soudu) příklání také J. Grygar in Melzer, F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655 – 975. Praha: Leges, 2016, str. 1645. Ten však zároveň upozorňuje na některé aspekty stávající právní úpravy, které v praxi způsobují, že se pohledávky na výživné reálně nepostupují (např. odpovědnost za trvání pohledávky).

V tomto kontextu lze upozornit na to, že aktuální právní úprava se prakticky neliší od některých právních úprav zahraničních. V případě Německa se tamní legislativní řešení takřka shoduje s českým. Pohledávky výživného jsou ex lege nepostižitelné a nemohou tak být ani předmětem postoupení [§ 400 BGB ve spojení s § 850b odst. 1 bod 2) ZPO]. Ustálená německá judikatura však došla k závěru, že smyslem a účelem vyloučení možnosti postižení (a postoupení) těchto pohledávek je ochrana věřitele před tím, aby nebyl připraven o životní minimum. Ztratí-li pak tato ochranná funkce opodstatnění, ztrácí smysl i sama nemožnost postoupení. Judikatura proto připustila výjimku ze zákazu pro situaci, kdy věřitel svoji pohledávku postoupí za podmínky, že zároveň od postupníka obdržel plnění ve stejné výši.⁹¹

Rakouská úprava vylučuje možnost postoupení práv, která jsou nerozlučně spjata s osobou a která zanikají její smrtí (§ 1393 ABGB). Mezi uvedená práva pak teorie řadí i právo na výživné. Judikatura i doktrína nicméně opět dovodily výjimku ze zákazu. V okamžiku, kdy je pohledávka na výživné splatná a určená v penězích, je její výše kvantifikovatelná a pohledávka se tak stává postupitelnou.⁹²

Krom samotné deklarace postupitelnosti pohledávek na výživné je navrhovaná právní úprava odůvodněna především potřebou určitých odchylek od těchto přístupů. Jako nepraktický lze vnímat požadavek na úplatu ve výši plně odpovídající dlužnému výživnému. Ten může být nepřiměřený zejména v případě vysokých a obtížně vymahatelných nedoplatků na výživném. Přínejmenším v případě nezletilých, kteří nenabýli plné svéprávnosti, je však zapotřebí ochranného mechanismu, jenž by umožnil posouzení adekvátnosti protiplnění s přihlédnutím k okolnostem (příčemž navrhovaná úprava explicitně vylučuje bezúplatné postoupení).

Posouzení adekvátnosti protiplnění by měl zajistit požadavek na souhlas soudu s příslušným právním jednáním podle ustanovení § 898 OZ.⁹³ Tam, kde však má oprávněná osoba obdržet stoprocentní protiplnění a nemůže jí tedy být způsobena žádná újma, by neměl nedostatek schválení soudem znamenat, že se k právnímu jednání nebude přihlížet (§ 898 odst. 3 OZ). Z tohoto důvodu se případy postoupení za úplatu ve výši jistiny pohledávky v době postoupení explicitně vylučují z okruhu právních jednání, která podléhají obligatornímu souhlasu podle ustanovení § 898 odst. 2 OZ. Zejména v těchto případech je třeba zajistit, aby byla zajištěna kontrola shody slíbeného a reálně poskytnutého protiplnění. Jako pojistku zajišťující kontrolu nad slíbeným a poskytnutým protiplněním se navrhuje stanovit požadavek na poskytnutí úplaty bezhotovostním převodem na účet u poskytovatele platebních služeb. Z právního pohledu představuje požadavek na bezhotovostní převod požadavek na způsob (místo) plnění, jehož nedodržení představuje vadu plnění. Oprávněná osoba nemůže být

⁹¹ Srov. např. rozhodnutí BGH sp.zn. VI ZR 114/71 ze dne 4. července 1972, u výživného na nezletilé dítě pak konkrétně rozhodnutí OLG Brémy sp.zn. 4 U 20/01 ze dne 11. října 2001.

⁹² Viz rozhodnutí OGH sp.zn. 1 Ob 635/83 ze dne 29. června 1983.

⁹³ Z praktického hlediska přitom není nezbytné, aby bylo o tento souhlas s postoupením žádáno zvlášť u každé pohledávky až poté, co se stane splatnou. Nic nebrání tomu, aby dal soud předem za určitých vymezených podmínek podmíněný souhlas s postoupením ještě nesplatných pohledávek pro případ, že se dlužník s jejich plněním dostane do prodlení. Oprávněná osoba sice může nakládat až se splatnou pohledávkou, požadavek na souhlas soudu podle § 898 za účelem kontroly adekvátnosti protiplnění však může být splněn již předem. Soud si rovněž posléze může vyžádat informaci o tom, že transakce následně proběhla v mezích jím schválených podmínek.

nucena, aby přijala plnění jiným způsobem (§ 1910 OZ), ani si jiný způsob plnění s postupníkem nemůže ujednat. Zda byla poskytnuta úplata ve slíbené výši, může být v případě sporu zkoumáno soudem. Případný rozpor mezi slíbeným plněním a bezhotovostním převodem by měl jít z důkazního hlediska k tíži postupníka.

Postupitelné by měly být pouze splatné pohledávky. V případě postoupení ještě nesplatných pohledávek by mohlo dojít k problematické situaci při nejistotě o tom, zda nárok na splátku vznikne (případ smrti oprávněného).

Možnost postoupení by měla být dále omezena jen na peněžité pohledávky výživného, o kterém rozhodl soud. Mělo by jít jak o případy, kdy soud o výživném rozhodl autoritativně, tak o případy, kdy schválil dohodu o výživném. Dále by mělo jít jak o případy, kdy soud uložil splnění vyživovací povinnosti za minulou dobu, tak o případy, kdy pouze určil výši výživného splatného v budoucnu. Požadavkem, že o výživném rozhodl soud, se má zajistit, že pohledávky způsobilé k postoupení budou předem určitelné a bude zde do značné míry omezen potenciál sporu o jejich existenci a výši. Jedinou výjimkou mohou být případy, kdy dochází ke snížení výživného za minulou dobu. V těchto případech by měl postupník nést přiměřené riziko spojené s možností, že k této situaci může dojít. V tomto ohledu by se měl z dostupných zdrojů (především od postupitele) informovat o tom, zda na straně povinného z vyživovací povinnosti nedošlo ke změně poměrů. Nemohl-li se však postupník o takových okolnostech ani při vynaložení přiměřené opatrnosti dozvědět, neměla by mu jít k tíži skutečnost, že došlo ke zpětnému snížení výživného. V takovém případě by neměla zanikat ani postoupená pohledávka, obdobně jako se v případě zpětného snížení nebo zrušení povinnosti platit výživné nevrací spotřebované výživné.

Ve druhém odstavci dochází k vyloučení ručení postupitele za dobytost pohledávky dle § 1885 OZ. Dále se navrhuje se stanovit, že jde-li o pohledávku výživného pro nezletilé dítě, které nenabýlo plné svéprávnosti, neodpovídá postupitel postupníkovi ani za to, že pohledávka v době postoupení trvala, mohl-li postupník vědět, že je pohledávka nejistá nebo nedobytná. Tím se i oproti obecné úpravě (§ 1885 odst. 1 OZ) vylepšuje pozice takového postupitele, který je osobou v potenciálně zranitelném postavení. Podle obecné úpravy postupitel neodpovídá, věděl-li postupník, že je pohledávka nejistá nebo nedobytná (hrubá nedbalost ve smyslu § 4 odst. 2 OZ). V navrhovaném případě postupitel neodpovídá, mohl-li postupník vědět, že je pohledávka nejistá nebo nedobytná (jakákoli nedbalost). Standard opatrnosti postupníka bude v tomto případě třeba posuzovat přísněji a se zřetelem k jeho osobě. Bude-li jím profesionál (např. finanční instituce), bude třeba vycházet z nároků, které lze požadovat po odborníkovi (§ 5 odst. 1 OZ).

V případě zastavení pohledávky na výživné se aplikuje pravidlo dle § 1335 OZ, tedy že zastavit lze pohledávku, kterou lze postoupit jinému. Na postoupenou pohledávku se rovněž nepoužijí ustanovení zákona omezující nakládání s pohledávkou výživného, která plynou z jejího osobního charakteru (např. ve vztahu mezi postupníkem a dlužníkem se již neuplatní ustanovení § 1988 OZ zakazující započtení jejich vzájemných pohledávek). Navrhuje se však vyloučit, aby dlužník (povinný z vyživovací povinnosti) mohl vůči postupníkovi namítat své vzájemné pohledávky vůči postupiteli (oprávněné osobě z výživného) podle ustanovení § 1884 odst. 1 věty druhé OZ. Tím má být vůči oprávněné osobě zachována ochrana, která

pro ni před postoupením pohledávky na výživné plynula ze zákazu započtení proti pohledávce výživného podle § 1988 odst. 1 OZ.

Konečně se předpokládá, že nařízení vlády stanoví zvýšenou sazbu úroku z prodlení s placením pohledávek výživného pro nezletilé dítě, které nenabylo plné svéprávnosti. Tím by měla být tato zvláště zranitelná skupina zvýhodněna, obdobně jako je podle některých ustanovení občanského zákoníku zvýhodněna i v jiných případech (např. podle § 923 OZ se v těchto případech nevrací spotřebované výživné při zrušení či snížení výživného za minulou dobu). Důvod tohoto zvýhodnění tkví v tom, že nezletilé děti, které nenabývaly plné svéprávnosti, obecně nemají možnost kompenzovat nedostatek prostředků na zajištění své výživy doplňkovou výdělečnou činností, a ocitají se proto ve zvláště zranitelném postavení. Smyslem zvýšené sazby úroku z prodlení by mělo být předně ve větší míře, odpovídající významu vyživovací povinnosti, motivovat povinnou osobu k dobrovolnému plnění. Zároveň by vyšší sazba měla oprávněné osobě poskytnout odpovídající kompenzaci spojenou s tím, že včas neobdržela prostředky, na něž měla nárok.

Předběžně se předpokládá stanovení úroku z prodlení denní sazbou ve výši jednotek promile z dlužné částky za každý započatý den prodlení. Standardní výše pohledávek na výživném se nejčastěji pohybuje od 2 000 do 3 000 Kč měsíčně. Prostřednictvím roční sazby nelze u tak nízkých částek docílit stanovení dostatečné výše úroku z prodlení, která by motivovala povinného k včasnému plnění a oprávněnému poskytovala dostatečnou kompenzaci (ledaže by sazba byla velmi vysoká). U plnění vyživovací povinnosti je navíc na rozdíl od jiných pohledávek zásadnější časové hledisko. Předně výživné může pro řadu osob představovat základní příjem k uspokojování běžných potřeb. Stanovení denní sazby je také konzistentní s přístupem, kdy je neplnění vyživovací povinnosti po dobu delší 4 měsíců pokládáno za jednání, které je postihováno trestněprávní sankcí. Posílení soukromoprávních sankcí by mohlo snížit tlak na uplatňování trestní represe. Na druhou stranu se předpokládá, že zvýšenou sazbu úroku z prodlení by bylo vhodné časově limitovat, případně po uplynutí určité doby prodlení přiměřeně jeho přírůstek omezit, aby byl eliminován vznik nežádoucí dluhové spirály na straně povinné osoby.

K bodu 12 (§ 923 odst. 2 věť druhé)

Navrhuje se reagovat na negativní důsledky, které může mít stávající úprava v případech, kdy na straně povinného dojde k objektivní nemožnosti plnit výživné v dosavadní výši. Vychází se z toho, že soudní řízení, v němž se rozhodne o určení nižší částky výživného, než stanovovalo předchozí rozhodnutí nebo dohoda rodičů, může trvat měsíce. Hrozba exekuce či trestněprávního postihu nicméně vede řadu povinných k tomu, že se kvůli plnění své vyživovací povinnosti zadluží. Podle ustanovení § 923 odst. 2 OZ sice může dojít ve vztahu k nezletilému dítěti ke snížení výživného i zpětně, ale spotřebované výživné se nevrací.

Do úvahy nepřipadá ani možnost snížení výživného nebo skládání části výživného do soudní úschovy na základě předběžného opatření. K těmto možnostem se nepřiklání dosavadní judikatura. Důležitým rozhodnutím v této oblasti je nálezn Ústavního soudu II. ÚS 114/14 ze dne 26. 8. 2014. V řešené věci se povinný rodič domáhal snížení výživného, protože došlo ke snížení jeho mzdy a vzhledem k dalším vyživovacím povinnostem nebyl schopen platit

výživné v plné výši. Ústavní soud se ztotožnil s rozhodováním nižších soudů, když potvrdil, že otec nemůže být po skončení řízení ve věci samé v pozici oprávněného, kterému by soudním rozhodnutím byl přiznán exekuční titul. Dále se soud negativně vyjádřil k možnosti soudní úschovy: „(...) *pokud se otec domáhal vydání předběžného opatření, aby jemu a matce bylo uloženo část dosud stanoveného výživného zasílat (či v případě matky jednorázově zaslat) do soudní úschovy, takovýto požadavek nemá oporu v žádném ustanovení zákona o rodině. Otec tedy v tomto rozsahu již v rovině skutkových tvrzení neosvědčil existenci hmotně právního nároku (tzn. rozhodujících skutečností ve smyslu ust. § 75c odst. 1 o. s. ř.), který by vydání předběžného opatření odůvodňoval. Již z tohoto důvodu nelze podle odvolacího soudu návrhu otce na vydání předběžného opatření v tomto rozsahu vyhovět, aniž by bylo nutné zabývat se dalšími zákonnými předpoklady pro nařízení předběžného opatření (...) pak vzhledem k tomu, že výsledkem řízení ve věci samé (řízení o snížení výživného) nemůže v žádném případě být soudní rozhodnutí (tzn. exekuční titul), v němž by otec byl v postavení oprávněného (tzn. toho, jemuž exekuční titul přiznává nějaké právo), již z tohoto důvodu nepřipadá v úvahu, aby ve vztahu k řízení o snížení výživného došlo z pohledu otce k ohrožení možného soudního výkonu rozhodnutí.*“.

Delší doba mezi faktickou změnou poměrů a rozhodnutím soudu tak může způsobit povinnému rodiči finanční problémy. Z tohoto důvodu se navrhuje stanovit, že se povinnému v případě zpětného snížení výživného zúčtují případné přeplatky při rozhodování soudu o dávkách výživného splatných v budoucnu. Toto opatření bylo přitom upřednostněno před možností připustit zákonem skládání části výživného do soudní úschovy. V případech, kdy by totiž soud ve věci samé nerozhodl o snížení výživného, by taková úprava mohla působit riziko při zajišťování výživy nezletilého dítěte. Navrhovaná úprava naproti tomu předpokládá, že podmínkou zúčtování přeplatků by mělo být vydání rozhodnutí ve věci samé.

ČÁST DRUHÁ – změna občanského soudního řádu

K bodům 1 až 5 (§ 279, 280, 336i, 337c a 338ze)

Navrhuje se stanovit prioritní postavení pohledávek na výživné, které byly postoupeny. Vždy by nicméně měla zůstat nejvyšší prioritou pohledávkám oprávněné osoby samé, po jejichž uspokojení by měly být teprve uspokojeny postoupené pohledávky. V případě postoupených pohledávek má toto opatření za cíl zvýšit jejich atraktivitu a umožnit co nejrychlejší zabezpečení výživy oprávněné osoby. Priorita postoupených pohledávek se zásadně odvíjí od priority pohledávek oprávněných osob na výživné. Neměla by být tedy fakticky snížena míra uspokojení dalších věřitelů. Upřednostněno by mělo být rovněž uspokojení oprávněné osoby při vymáhání úplaty za postoupené pohledávky výživného ve vztahu k postupníkovi. Pokud by tato priorita stanovena nebyla, oprávněná osoba by v důsledku postoupení z hlediska vymáhání prostředků na výživu měla horší postavení. Je-li přitom prováděn srážkami ze mzdy výkon rozhodnutí vůči postupníkovi, uspokojí se nejprve pohledávky z jeho vlastní vyživovací povinnosti a následně pohledávky na úplatu za postoupené pohledávky výživného.

ČÁST TŘETÍ – změna zákona o soudních poplatcích

K bodům 1, 5 a 6 (§ 10 a položce 4 a 4a Sazebníku poplatků)

Navrhuje se rozlišit výši poplatkové povinnosti v závislosti na tom, zda je vedeno klasické řízení o rozvodu nebo zjednodušené řízení o rozvodu bez zjišťování příčin rozvratu. Smyslem je zvýhodnit případy, kdy se manželé dokáží dohodnout na všech okolnostech souvisejících s rozvodem, zejména na úpravě poměrů nezletilého dítěte pro dobu po rozvodu.

Nejvyšší zvýhodnění by měly požívat případy, kdy manželé podají společný návrh na zahájení řízení o rozvod manželství bez zjišťování příčin rozvratu. Tyto případy v současnosti tvoří necelou polovinu všech návrhů. Naopak poměrně časté jsou podle informací z praxe případy, kdy se druhý z manželů k návrhu prvního připojí až v průběhu řízení. Navrhovaná úprava by měla působit na to, aby bylo konsensu dosaženo již v předsoudním stadiu.

Zároveň je nepochybné, že zde budou i do budoucna případy, kdy se manželé nebudou schopni dohodnout na všech aspektech souvisejících s rozvodem manželství. Případná bariéra v přístupu k soudu v případech nízkopříjmových skupin by však měla být odstranitelná prostřednictvím žádosti o osvobození od soudního poplatku. V případech, v nichž nebude dán důvod k osvobození od soudních poplatků, připadá podle okolností do úvahy také žádost o odložení povinnosti zaplatit soudní poplatek do rozhodnutí o věci samé za splnění předpokladů podle § 9 odst. 4 písm. c) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSP“).⁹⁴

K bodům 2 až 4 (§ 11)

Navrhuje se zpoplatnit podání odvolání ve vybraných řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé, u nichž existuje zvýšené riziko eskalace a prodlužování rodičovského konfliktu prostřednictvím dalšího vedení soudního řízení. Řízení uvedená v rámci navrhovaného výčtu patří mezi věci spadající do oblasti tzv. rodinného práva soukromého. Cílem je pomocí daného poplatku redukovat tendence ke zbytečnému prodlužování vedení řízení, v němž se může odrážet rodičovský konflikt. Účelem bylo vyčlenit ta řízení, jež nebudou dopadat na situace, kdy se řeší případ vážně ohroženého dítěte či vážného zásahu do práv rodičů.

Potenciál k prodlužování soudního řízení v důsledku podaného odvolání lze ilustrovat na datech z roku 2017 o řízeních, kdy soud rozhoduje poprvé, a to o výživném pro případ rozvodu a o péči pro případ rozvodu.

Průměrná délka řízení ode dne podání odvolání do dne předložení odvolacímu soudu činí v řízení o stanovení výživného u nezletilého dítěte pro případ rozvodu 42–47 dnů. Pokud jde o péči pro případ rozvodu, činí průměrná délka řízení 37–46 dnů. Dále lze poukázat na průměrnou délku řízení od předložení podání odvolacímu soudu do dne vydání rozhodnutí odvolacího soudu, kdy u výživného pro případ rozvodu je tato 112–143 dnů, v případě péče pro případ rozvodu pak 90–165 dnů.

⁹⁴ „...je-li nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatník mohla vzniknout újma, a poplatník ve lhůtě určené soudem ve výzvě podle odstavců 1 a 2 sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl poplatek dosud zaplatit.“

Při provedení orientačního součtu těchto průměrných dob činí celková doba od podání odvolání do rozhodnutí odvolacího soudu u výživy pro případ rozvodu 154–189 dnů (5–6 měsíců), u péče pro případ rozvodu 127–211 dnů (4–7 měsíců). Již tato data ukazují na to, že samo podání odvolání výrazně prodlužuje dobu dosažení finálního řešení věci.

Sám poplatek ve výši 3 000 Kč by pak měl být určitým psychologickým blokem proti dalším obstrukcím, neměl by však tvořit zásadní překážku přístupu ke spravedlnosti.

Navrhuje se dále osvobodit od placení poplatku v řízeních uvedených v odstavci 1 písm. c) při podání odvolání dítě, a to je-li v pozici odvolatele zastoupeného opatrovníkem, nebo i dítě s již plnou procesní způsobilostí (ať se již jedná o dítě dostatečně vyspělé pro podání návrhu před nabytím zletilosti či dítě již zletilé, při pokračování v řízení dle pravidel řízení v nesporných věcech). Dále se navrhuje ve věcech podle odstavce 1 písm. c) ZSP zachovat obecné osvobození i pro případy podání návrhu na nařízení předběžného opatření, ale i řízení o výkonu rozhodnutí, respektive exekuce.

K bodu 7 (Položce 7)

Navrhuje se upravit výši soudního poplatku v případě podání návrhu na zahájení řízení o určení výživného, včetně jeho snížení či zrušení, kdy je předmětem peněžité plnění. Smyslem je rovněž předcházet nezbytnosti řešit spory o výživné před soudem a motivovat účastníky k mimosoudnímu řešení věci. Tuto úlohu již stávající sazba poplatku, která se neměnila od roku 2012, nemůže účinně plnit s ohledem na vývoj ekonomické situace (např. nárůst průměrné mzdy o více než 30 % mezi roky 2011 a 2018). Navrhovaný poplatek přitom svoji výší nevytváří pro běžného účastníka nepřekonatelnou zábranu pro přístup k soudnímu řízení, která by jej fakticky omezovala.

K bodu 9 (Položce 22)

Navrhuje stanovit poplatek za podání odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně ve vybraných řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé. K tomu srov. důvodovou zprávu k § 11 ZSP. Dále se v návaznosti na změny ve zpoplatnění návrhu na zahájení řízení o rozvod manželství navrhuje promítnout do sazeb poplatků za odvolání zvýšenou sazbu předpokládající klasický rozvod se zjišťováním příčin rozvratu.

K přechodnému ustanovení

Z týchž důvodů, pro které se navrhuje zpoplatnit odvolání v některých řízeních péče soudu o nezletilé, se navrhuje toto zpoplatnění vztáhnout již na odvolání podaná ode dne nabytí účinnosti zákona.

ČÁST ČTVRTÁ – změna exekučního řádu

K bodům 1 až 7 (§ 30, 55, 71a, 90)

Z obdobných důvodů, z jakých se navrhuje stanovit přednostní postavení postoupeným pohledávkám na výživné a pohledávkám na úhradu úplaty za tyto pohledávky v exekuci

a insolvenční, se navrhuje ponechat při vymáhání těchto pohledávkám výhody spojené v současnosti s vymáháním samotného výživného (včetně postihu řidičského oprávnění).

Jak již bylo výše uvedeno, cílem zachování zvláštních výhod, s nimiž je spojeno vymáhání výživného, i pro postoupené pohledávky na výživné, je snaha o zvýšení atraktivity tohoto nástroje, který má umožnit co nejrychlejší zabezpečení prostředků na výživu pro oprávněnou osobu. Z pohledu postupníka by tím mělo být významně sníženo riziko, které přebírá v důsledku nabytí pohledávky od oprávněné osoby. Další rizika související s vymáháním pohledávek výživného (včetně postoupených pohledávek) by měla být do značné míry minimalizována také v důsledku dřívějších závěrů plynoucích z ustálené judikatury Ústavního soudu. Ta kupříkladu prakticky neumožňuje, aby byla oprávněnému uložena povinnost k náhradě nákladů exekuce [„(...) je třeba při rozhodování o nákladech exekuce zkoumat otázku procesního zavinění toho kterého účastníka na zastavení exekuce, a tedy, že nelze automaticky, resp. s odkazem na ustanovení § 89 ex. ř., předmětnou povinnost ukládat oprávněnému.“].⁹⁵

Uvedený závěr je relevantní i v kontextu souvisejících úvah o zavedení náhradního výživného, u něhož se navíc počítá se stanovením požadavku na neúspěšné vymáhání výživného jako jedné z podmínek nároku.

ČÁST PÁTÁ – změna insolvenčního zákona

K bodům 1 a 2 (§ 169 a 398)

Z obdobných důvodů, z jakých se navrhuje stanovit přednostní postavení postoupeným pohledávkám na výživné a pohledávkám na úhradu úplaty za tyto pohledávky při výkonu rozhodnutí a exekuci, se navrhuje stanovit toto přednostní postavení i v insolvenčním řízení.

ČÁST ŠESTÁ – změna zákona o zvláštních řízeních soudních

K bodu 1 (§ 12)

Navrhuje se stanovit prostředek k usnadnění vyřizování šikanózních návrhů na nařízení předběžného opatření ve věcech upravených zákonem o zvláštních řízeních soudních, v nichž lze nařídit předběžné opatření i bez návrhu (zejména ve věcech péče soudu o nezletilé). Potřeba řešení tohoto problému vyplynula ze soudní praxe.

Na problém spojený s obstrukčním jednáním některých účastníků soudních řízení poukázala kupříkladu Veřejná ochránkyně práv.⁹⁶ V něm obsažená opatření navrhovaná soudy („*úprava procesních pravidel, aby nedocházelo k obstrukčnímu jednání některých účastníků a legislativní úprava předběžných opatření*“) se opírala především o výsledky dotazníkového šetření směřovaného v lednu 2018 na předsedy krajských soudů. Doporučení k řešení této problematiky bylo rovněž obsaženo v Analýze aktuálních otázek výživného vytvořené

⁹⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 1226/08, ze dne 9. 10. 2008 (N 170/51 SbNU 85).

⁹⁶ Viz Doporučení Veřejné ochránkyně práv k přijetí opatření v oblasti rodinněprávního a opatrovníckého soudnictví ze dne 6. 2. 2019, sp. zn. 41/2017/SZD/AK.

Ministerstvem spravedlnosti, jejíž závěry byly schváleny usnesením vlády č. 343 ze dne 3. května 2017.

Ve vztahu ke spornému řízení bylo již novelou občanského soudního řádu č. 296/2017 Sb. reagováno na potřebu předcházet případům, kdy se účastníci neobracejí na soud s návrhy na nařízení předběžného opatření ve výjimečných situacích, ale podávají je jako prostředek procesního nátlaku na další účastníky ve snaze využít jejich minimální možnosti obrany před rozhodnutím o návrhu. Touto novelou bylo stanoveno, že dospěje-li soud k závěru, že byl podán opětovný návrh na nařízení předběžného opatření, který ve věci týchž účastníků požaduje z obdobných důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů, vyzve navrhovatele ke složení dalšího doplatku k jistotě, která se automaticky skládá spolu s návrhem. Obdobné řešení se však ve vztahu k řízením upraveným zákonem o zvláštních řízeních soudních nejeví jako případné. Ve věcech, v nichž může soud nařídit předběžné opatření i bez návrhu, se nevyžaduje složení jistoty k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením [§ 12 odst. 3 ZŘS a § 75b odst. 3 písm. a) OSŘ].

Lze se domnívat, že institut jistoty má své místo především ve sporném řízení, respektive obecně v řízeních zahajovaných jen na návrh. Poněvadž zde neexistuje možnost nařídit předběžné opatření bez návrhu, dává smysl ponechat otevřenou možnost nařídit předběžné opatření i na základě opakovaného návrhu požadujícího z obdobných důvodů obdobnou zatímní úpravu poměrů. Zvýšené riziko vzniku škody spojené s nařízením předběžného opatření na základě takového návrhu by mělo být vyváжено požadavkem na dostatečné zajištění její případné náhrady. Hrozba doplatku jistoty zde může plnit i preventivní funkci. V případech, kdy může být předběžné opatření nařízeno i bez návrhu, je na místě spíše restriktivnější přístup k možnému nařízení předběžného opatření na základě opětovných návrhů. Je tomu tak i z toho důvodu, že zejména ve věcech péče soudu o nezletilé existuje větší zájem na rychlém meritorním řešení věci (srov. § 471 odst. 2 ZŘS). V těchto věcech by měl být především zjednodušen postup, jakým lze opětovné návrhy procesně vyřídit. Podle poznatků soudní praxe je totiž zejména v řízeních péče soudu o nezletilé zneužíváno možnosti podávat opakované návrhy na nařízení předběžného opatření právě s cílem působit obstrukce při snaze o meritorní vyřízení určité věci. K průtahům zde dochází nejen v důsledku nezbytnosti rozhodnout standardním způsobem v krátké lhůtě o návrhu na nařízení předběžného opatření, ale také v důsledku rozhodování o odvolání proti zamítnutí návrhu na nařízení předběžného opatření.

Lze se přitom domnívat, že popisovaný problém není odpovídajícím způsobem řešitelný s využitím existujících právních instrumentů. Bez výslovné zákonné úpravy je obtížně myslitelné, aby o takových návrzích nemuselo být vždy standardně rozhodnuto. V současnosti by měl soud v případě opětovného návrhu požadujícího ve věcech týchž účastníků z obdobných důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů rozhodnout o zastavení řízení pro překážku věci rozhodnuté.⁹⁷

⁹⁷ K tomu srov. judikaturu ve věcech dalších návrhů na přiznání osvobození od soudních poplatků – Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem 99/2013.

Bez dalšího by se v současnosti jevil jako problematický postup, podle něhož by se k takovým návrhům nemělo vůbec přihlížet. Obecně sice platí, že soudy v občanském soudním řízení dbají na to, aby práv nebylo zneužíváno (§ 2 OSŘ), respektive aby nedocházelo ke zneužívání ustanovení zákona upravujících postup soudu v řízení (§ 6 OSŘ). Konkrétní uplatnění těchto obecných principů na způsob vyřizování opětovných návrhů na nařízení předběžného opatření nicméně naráží na zákonem stanovený postup, jakým by o takových návrzích mělo být rozhodnuto. Použitelná zde není ani úprava ustanovení § 41a odst. 3 OSŘ, podle níž se nepřihlíží k úkonu účastníka, který není za řízení přípustný. Tato úprava dopadá na typově odlišné případy (např. pozdní podání odvolání, návrh na realizaci procesního nástupnictví v dovolacím řízení (NS 32 Cdo 2446/2011) či uplatnění nového nároku v odvolacím řízení (KS Hradec Králové 24 Co 241/2010).

Navrhuje se tedy stanovit, že byl-li ve věcech, v nichž lze nařídit předběžné opatření i bez návrhu, zamítnut návrh na nařízení předběžného opatření, může jej navrhovatel, požaduje-li ve věci týchž účastníků z obdobných důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů, opakovat až po uplynutí 6 měsíců od právní moci zamítavého rozhodnutí. K návrhu podanému před uplynutím této doby by se nemělo přihlížet. O tom, že se k návrhu nepřihlíží, vyrozumí soud navrhovatele usnesením, proti němuž není opravný prostředek přípustný.

Určitou analogii navrhovaného řešení je možno spatřovat ve stávajícím § 462 odst. 1 ZŘS. Formální způsob vyřízení takového návrhu je inspirován § 97 odst. 6 InsZ. Na dané případy by se standardně použilo § 43 OSŘ, pokud jde o odstraňování případných vad podání. „Nepřihlížení“ by se projevilo v tom ohledu, že na návrh nebude nahlíženo jako na podání, které má za následek zahájení řízení, o němž je třeba standardním způsobem rozhodnout. Postup soudu by byl přezkoumatelný s ohledem na požadavek vyrozumět podatele o tom, že se k návrhu nepřihlíží, ve formě usnesení.

K bodu 2 (§ 273)

Navrhuje se promítnout pořadí uspokojování jednotlivých pohledávek souvisejících s plněním výživy i do úpravy likvidace dědictví.

K bodu 3 (§ 378)

Navrhuje se do procesního předpisu promítnout navrhovanou změnu ustanovení § 679 OZ, podle níž již nebude nezbytné ve všech případech, v nichž soud rozhodne o neexistenci manželství, aby obecný soud dítěte rozhodl současně také o právech a povinnostech ke společnému dítěti zdánlivě sezdaných manželů (k tomu blíže viz odůvodnění výše).

K bodu 4 (§ 422)

Zákon o zvláštních řízeních soudních stanoví obligatorní spojení řízení o určení otcovství s řízením péče soudu o nezletilé, nejde-li o případy, kdy bylo otcovství určeno souhlasným prohlášením v případech podle § 415 a 416 ZŘS. Tato úprava implicitně vychází z presumpce, že pokud se rodiče nejsou schopni dohodnout na otcovství, nebudou se schopni dohodnout ani na péči a výživě. Tento závěr nelze považovat za nutný ani žádoucí a v kontextu navrhované úpravy by se i zde měla prosadit obecná úprava § 908 a 919 OZ,

podle níž nežijí-li spolu rodiče a nedohodnou-li se na péči a výživě, rozhodne o těchto i bez návrhu soud.

I pokud by bylo ve většině předmětných případů zapotřebí rozhodnutí soudu o péči a výživě, lze považovat obligatorní spojení obou řízení za nevhodné i z dalších hledisek. Předně o péči a výživě se rozhoduje za situace, kdy dosud není v právní moci rozhodnutí o určení otcovství. Jednak se oddaluje samotný okamžik, kdy k závaznému určení otcovství dojde, jednak se dále omezuje prostor k dosažení případné dohody rodičů, na což by se ani v těchto případech v zájmu dítěte nemělo rezignovat. Lze přitom předpokládat, že otec dítěte může být ochotnější přistoupit na uzavření dohody, byla-li otázka jeho otcovství závazně vyřešena. Nenasvědčuje-li přitom s přihlédnutím k průběhu řízení o určení otcovství nic tomu, že by mezi rodiči existoval elementární potenciál k dosažení dohody, nebrání nic soudu bezprostředně po právní moci rozhodnutí o otcovství zahájit řízení o péči a výživě i bez návrhu. Z faktického pohledu se tím ve srovnání s aktuálním právním stavem nijak nemusí prodloužit doba, v níž budou poměry dítěte závazně upraveny. Nelze pominout, že stávající právní úprava vede k tomu, že v těchto případech rozhodují o záležitostech dítěte soudci, kteří se agendě péče o nezletilé zpravidla nevěnují. I proto se jeví jako vhodnější vytvořit oddělením obou záležitostí prostor pro to, aby ve věcech dítěte případně finálně rozhodl specializovaný soudce.

K bodu 5 (§ 473)

V zájmu posílení práva dítěte na zajištění rychlé a dostatečné výživy se navrhuje prolomit závěr judikatury, podle něhož je možné vázat vykonatelnost rozsudku odsuzujícího k zaplacení nedoplatku na výživném na právní moc rozsudku (NS 20 Cdo 2304/2007). Tím se do značné míry popírá smysl stávajícího ustanovení § 473 ZŘS, podle něhož jsou rozsudky k plnění výživného předběžně vykonatelné. Lhůta k jejich plnění tak začíná běžet již doručením a její délku stanoví soud (§ 160 odst. 4 OSŘ). Judikatura přitom připouští učinit rozsudky v části týkající se nedoplatků na výživném prakticky předběžně nevykonatelnými. Předběžně vykonatelným je tak jen výrok přiznávající běžné výživné, které lze vymáhat již po prvním termínu splatnosti po doručení rozsudku.

Na jednu stranu mohou být dané závěry vnímány jako pochopitelné, neboť nedoplatky mohou být zpravidla vysoké a odvolací soud může mít na jejich výši odlišný názor. Pokud by přitom bylo možné vymáhat ihned veškeré nedoplatky stanovené v prvním stupni, takové výživné, pokud by bylo spotřebováno, by se nevracelo. Na druhou stranu nejsou tyto důvody shledávány jako dostatečně legitimní pro takovouto ochranu dlouhodobých neplatičů a vystavování dítě negativním důsledkům spojeným s tímto neplacením. Podpůrně se proto navrhuje stanovit lhůtu 15 dnů od doručení rozsudku pro složení nedoplatků, od níž by mělo být možné se odchýlit jen z vážných důvodů, např. rozložit do splátek v delším období zvláště vysoké nedoplatky ohrožujícího platební schopnost dlužníka.

K bodu 6 (§ 474)

V rámci úkolů soudu realizovaných při péči o nezletilé dítě se nově se zavádí pravomoc soudu rozhodnout o uložení absolvování edukačního setkání rodičům jako realizace odborného poradenství. Cílem opatření je zejména včasné poučení rodičů o možnostech smírného řešení

a dopadech rodičovských sporů na budoucí život nezletilého dítěte. Tito budou taktéž obeznámeni s faktickou povahou řízení, v němž jsou poměry dítěte řešeny a které by pokud možno nemělo být prostorem pro boj dvou stran, ale naopak prostředím k nalezení nejlepšího možného řešení situace rozpadu rodičovského vztahu, z něhož má vzejít budoucí úprava vzájemných poměrů dotčených subjektů. Dané ujednání bude v mnohém určovat jejich každodenní poměry po mnoho následujících let.

V rámci daného setkání budou rodiče též informováni o možnosti sepsání dohody o poměrech nezletilého dítěte i o vytvoření tzv. rodičovského plánu. Ten může napomoci řešení množství otázek, jež bude třeba řešit v návaznosti na rozpad dosavadního partnerského vztahu, avšak za trvání vztahu rodičovského. Rodičovský plán pomáhá rodičům i dětem zamyslet se podrobně nad řadou potenciálně konfliktních situací v dalším životě dítěte a nastínit jejich řešení (vzdělávání, lékařské péče, volnočasové aktivity atd.).⁹⁸ Díky práci s tímto dokumentem, který je znám i ze zahraničí, lze preventivně působit na rodiče tak, aby nemuselo k dalším sporům docházet, respektive aby potenciálně sporné záležitosti byly pokud možno řešeny předem nekonfliktní cestou. Z povahy věci se jedná o dokument stále živý, který je vhodné po určité době společně aktualizovat, v souvislosti s proměnnou životní situací dítěte.

Pro rodiče by mělo být edukační setkání přístupné místně i z hlediska dalších faktorů. Návrh počítá s využitím stávajících možností českého systému, kdy tyto informace mohou již nyní být poskytovány nízkoprahově mnohými subjekty,⁹⁹ zejména manželskými a rodinnými poradnami, občanskými poradnami,¹⁰⁰ OSPOD a ve vazbě na konkrétní okolnosti případu i probační a mediační službou, a dalšími subjekty. Toto se již nyní potvrzuje v rámci pilotních projektů v různých částech České republiky.

Nové opatření by soud měl nařídit již před prvním jednáním ve věci, aby tak dal rodičům prostor pro zvážení jejich přístupu. Setkání by mělo být kratší a jednorázové (v předpokládané délce do 2 hodin), nikoli odbornou, dlouhodobou terapií. Soud této možnosti nevyužije, jsou-li zde takové okolnosti, které by odůvodňovaly jiný postup jako vhodnější, případně shledá-li vzhledem k povaze případu opatření za neúčelné (např. případy s prvky domácího násilí). Užití opatření nijak nelimituje soud ve využitích dalších opatření směřujících ke smírnému řešení věci, tedy již zákonem předpokládané možnosti mediačního či jiného mimosoudního smírného jednání, rodinné terapie či setkání s poskytovatelem odborné pomoci.

Dané opatření vychází z odborných podnětů k využívání včasného smírného řešení rodinných konfliktů, jež bylo mj. opakovaně předkládáno členy Výboru pro práva dítěte a zástupci

⁹⁸ Rodičovský plán je již v současnosti řadou soudů v praxi využíván. Jeho ukázka je dostupná zde: <https://www.justice.cz/documents/39209/1040655/Rodicovsky+plan.pdf/eddfb134-bf7b-4eb7-9d99-1f02cd02a07a>.

⁹⁹ K vyhledávání konkrétních poskytovatelů sociálních služeb podle druhů služeb, krajů a okresů slouží Registr poskytovatelů sociálních služeb, který je dostupný na odkaze http://iregistr.mpsv.cz/socreg/hledani_sluzby.do?SUBSESSION_ID=1574753748760_1.

¹⁰⁰ Seznam občanských poraden lze nalézt na webových stránkách Asociace občanských poraden, která tyto poradny zastřešuje a zabývá se rozvojem jejich sítě – seznam je dostupný na odkaze <https://www.obcanskeporadny.cz/cs/poradny>. V ČR působí také Asociace manželských a rodinných poradců ČR, z. s., která má na webových stránkách zveřejněný vyhledávač, kde lze nalézt kontakty na manželské a rodinné poradce, kteří jsou v této asociaci sdružení, a to na odkaze <http://www.amrp.cz/kde-najiacutet-poradce.html>.

opatrovnické justice. Na jeho potřebu a dobrou efektivitu ukazuje též již na mnoha soudech realizovaná tzv. Cochemská praxe (viz výše).

K bodu 7 (§ 475)

Do ustanovení § 475 ZŘS se navrhuje promítnout změny navrhované v ustanovení § 909 a 923 OZ. V podrobnostech srovnej důvodovou zprávu k těmto ustanovením.

ČÁST SEDMÁ – Účinnost

S ohledem na nezbytnost vytvořit určitý prostor pro přizpůsobení nové úpravě ze strany jejích adresátů se navrhuje stanovit účinnost prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení zákona.

V Praze dne 15. června 2020

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš, v.r.

Ministryně spravedlnosti:

Mgr. Marie Benešová, v.r.