

Vývoj politiky zálohovaného výživného prizmatem teorie sociální konstrukce cílových populací¹

Kamila Vlčková – Jitka Čampulková

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na vývoj politik zálohovaného výživného od roku 1948 do současnosti. Jako teoretický rámec textu byla zvolena teorie sociální konstrukce cílových populací, a proto byla pozornost věnována vývoji policy designu zkoumané politiky i sociální konstrukce cílových populací rodičů-neplatičů a sólo rodičů. Autorky zvolily kvalitativní přístup, kdy prostřednictvím tematické analýzy vyhledávaly v legislativních dokumentech jednotlivé nástroje politiky zálohovaného výživného, u nichž sledovaly cíle, charakteristiky policy designu a sociální konstrukce rodičů-neplatičů a sólo rodičů. Během sledovaného období došlo k dramatickému vývoji, kdy byla politika zálohovaného výživného postupně oslabována, až došlo v roce 2011 k jejímu zániku. O její znovuzavedení usilovala řada legislativních návrhů, včetně návrhu zákona o zálohovém výživném, který byl schválen koaliční radou v lednu 2020.

Klíčová slova: Zálohované výživné, sociální konstrukce, neúplné rodiny, policy design

Abstract

The paper focuses on the development of backed-up alimony policies from 1948 to the present. The theory of the social construction of target populations was chosen as the theoretical context of the text and, thus, attention was devoted to the development of the policy design of the researched policy and the social construction of the target populations of non-financing and single parents. The authors chose a qualitative approach whereby, via a thematic analysis approach, they studied legislative documentation so as to identify individual instruments of backed-up alimony policy through which they monitored the objectives and characteristics of the design of policies and the social construction of non-financing and single parents. The period under review witnessed a particularly dramatic development involving the gradual weakening of the backed-up alimony and followed by its abandonment in 2011. A number of legislative proposals have sought to reintroduce the policy, including a draft bill on backed-up alimony which was approved by the Coalition Council in January 2020.

Keywords: Backed-up alimony, social construction, single-parent families, policy design

Úvod

Ačkoliv ukazatele ohrožení chudobou vynívají pro Českou republiku obecně pozitivně, existují skupiny obyvatelstva, kterým jejich výdělky nestačí na pokrytí vlastních potřeb. Jednou z nich jsou také rodiny sólo rodičů se závislými dětmi. V roce 2018 bylo ohroženo chudobou 30 % těchto rodin (ČSÚ, 2018). Podíváme-li se na počet domácností s dětmi, pak 15 % z nich tvoří rodiny sólo rodičů (ibid.).

Situaci sólo rodičů komplikuje neochota některých partnerů spolufinancovat náklady na péči o dítě, avšak právě výživné představuje pro rodiny sólo rodičů důležitý příjem rodinného rozpočtu. Neplacení výživného ze strany povinného rodiče je podle policejních statistik jedním z nejčastějších trestných činů v ČR (MPSV, 2019).

Na danou situaci vláda aktuálně reaguje návrhem zákona o zálohovém výživném, jehož cílem je řešit situaci těch rodin s dětmi, které se vlivem nehrazení výživného ze strany povinného rodiče mohou dostat do nepříznivé sociální a finanční situace. Nicméně toto opatření řeší situaci rodin sólo rodičů až sekundárně a nereaguje na příčiny vzniku nepříznivé situace rodiny (MPSV, 2019). Tento článek se pri-

márně věnuje politice zálohovaného výživného², a proto nebude věnována pozornost opatřením z oblasti trestního práva užívaným v situacích neplacení výživného.

Vzhledem k tomu, že dlouhodobým trendem české společnosti je zvyšování počtu rodin sólo rodičů a každý rok zažije rozvod svých rodičů přibližně 23 tisíc nezletilých dětí (ČSÚ, 2018a, 2018b), dochází v poslední době k zaměření pozornosti výzkumníků na tuto problematiku. Například Výzkumný ústav práce a sociálních věcí pracoval v roce 2019 na studii zaměřené na neúplné rodiny³ a dále byly rodiny sólo rodičů podskupinou šetřené cílové populace u dalších několika výzkumů z nedávné doby⁴. Problematice se dlouhodobě věnuje také Sociologický ústav Akademie věd ČR (Vobecká, 2006; Dudová, 2007; Dudová, 2009) nebo Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity (Hubatková, Kreidl, Štípková, Rabušic, 2013; Morávková, Kreidl, 2017). Na témata samoživitelství a zálohového výživného se zaměřují i výzkumy veřejného mínění. Dle průzkumu CVVM z února 2019 souhlasí s vyplácením zálohovaného výživného tři čtvrtiny Čechů (CVVM, 2019).

Cílem předkládaného článku je přispět k dosavadnímu poznání představením

historického vývoje politiky zálohovaného výživného na území České republiky, a to od roku 1948 do současnosti. Poměrně široké časové období bylo zvoleno s ohledem na teorii path-dependency (Pierson, 2000; Greener, 2002), dle které je nezbytné vnímat vývoj daného policy designu⁵ z dlouhodobé perspektivy. Jednotlivá historická období jsou nahlížena prizmatem teorie sociální konstrukce cílových populací s cílem popsat charakteristiky daného policy designu a identifikovat hlavní rozdíly mezi sociálními konstrukcemi sólo rodičů a neplatičů výživného, a to od roku 1948 do současnosti.

Autorky si stanovily následující výzkumné otázky:

1. Jaký je vývoj politiky designu politik zálohovaného výživného v období od roku 1948 do současnosti?
2. Jak se vyvíjely sociální konstrukce cílových populací (tj. sólo rodičů a rodičů-neplatičů) v období od roku 1948 do současnosti?

Pro charakteristiku policy designu jednotlivých historických období vývoje politiky zálohovaného výživného jsou hlavními zdroji dat veřejněpolitické dokumenty, konkrétně se v našem případě jednalo o strategické materiály týkající se zkoumané

cílové populace, klíčové zákony a novely, včetně důvodových zpráv. Právě legislativa je jedním z důležitých nástrojů veřejné politiky a někteří autoři legislativu dokonce považují za jádro veřejné politiky (Colebatch, 2005).

Teoretická východiska

Jako hlavní teoretický rámec bude využita teorie sociální konstrukce cílových populací (dále „SKCP“), kterou v 90. letech 20. století představily a dále rozvíjely autorky Anne L. Schneiderová a Helen Ingramová aj. (Schneider, Ingram 1993, 1997, 2005; Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

SKCP spadá do rodiny sociálně konstruktivistických teorií, které tvrdí, že sociální realita není jedinci objektivně dána jako fakt, ale je neustále konstruována v procesu sociální interakce a komunikace. Konstruktivistické pojetí, které se stalo dominantním na přelomu 60. a 70. let minulého století, bylo ovlivněno britskou lingvistickou filozofií, hermeneutikou nebo reinterpetací díla E. Husserla, kterou představil A. Schütz (Petrušek a kol., 1996). Sociálněkonstruktivistický směr přepisuje důležitou úlohu jazyku, který svět vyjadřuje, ale také spoluutváří, a jako takový je nástrojem sociální komunikace, ale i konstituce sociálního života. Sociální aktéři přisuzují objektům významy, které se mění v rámci interpretačních a komunikačních aktivit, čímž se proměňuje povaha sociální skutečnosti (Kukla, 2000).

Obdobně také teorie SKCP vychází z přesvědčení, že žitá realita je sociálně konstruována a že významnou roli v našem prožívání sehrávají normativní představy a symboly. Problémy, které jsou formulovány ve veřejném prostoru, tak nesouvisí tolik s jejich objektivní závažností, ale s tím, jak jsou konstruovány anebo s tím, jak se stávají součástí politické agendy (Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

Ingramová a Schneiderová (1997) dále propracovaly koncept designu politik (po-

Tabulka 1: Čtyři základní typy cílových populací

	Pozitivní konstrukce	Negativní konstrukce
Velká politická moc	zvýhodnění (<i>advantaged</i>)	uzurpátoři (<i>contenders</i>)
Malá politická moc	potřební (<i>dependents</i>)	devianti (<i>deviants</i>)

Zdroj: Schneider, Ingram, 1993

lity design), který chápou jako obsah veřejné politiky, ale rovněž jako postupy, jejichž prostřednictvím je politika implementována. Teorie je úzce spojena s otázkou, kdo má z daného policy designu prospěch a kdo jím naopak ztrácí. Za zásadní prvek policy designu je považována konstrukce cílových skupin, která je jasně propojena s cíli politiky a zároveň je klíčem k získání politické ne/podpory určité politiky (Schneider, Ingram, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

Teorie vychází z představy, že v praxi se reálná politika určená různým sociálním skupinám liší. Identifikace sociálních konstrukcí pomáhá vysvětlit, proč určitá veřejná či sociální politika selhává v plnění svého základního cíle či dokonce udržuje nespravedlnost a nerovně postavení ve společnosti (Schneider, Ingram, deLeon, 2014). Teorie definuje klíčový pojem cílové populace jako osoby, skupiny či organizace, o jejichž změnu chování usiluje veřejná politika. Autorky rozlišují 4 základní typy cílových populací, u každého z nich je sledována zmíněná konstrukce, respektive to, zda je společností vnímána pozitivně či negativně a zároveň míra její politické moci,⁶ (viz tabulku 1), (Ingram, Schneider 1993, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014; Pierce, et al., 2014). Hranice mezi jednotlivými populacemi nejsou ostré a často není možné cílové populace jasně oddělit. Vhodnější je vnímat dané rozdělení spíše jako kontinuum.

Zvýhodnění (*advantaged*) mají takové zdroje a kapacitu, které jim umožňují ovlivňovat způsob, jakým jsou vnímáni,

jsou také nejlépe informováni o tom, na co mají nárok. Obsahem politiky pro ně určené jsou především benefity, které jsou prezentované jako národní zájem, a tak je i vnímá společnost. Jejich podpora se tvůrcům politik vyplatí, neboť generují politický kapitál. Potřební (*dependents*) mají k dispozici malou míru politické moci, ale jsou konstruováni pozitivně a jejich zájmy a požadavky jsou vnímány jako oprávněné. Avšak výdaje pro tuto populaci bývají v době šetření nejdříve kráceny. Politika na podporu této populace mívá spíše symbolickou formu a obsahuje méně sankcí, které jsou často skryté. Uzurpátoři (*contenders*) disponují velkou mírou politické moci, avšak společnost je vnímá negativně. Benefity jsou jim distribuovány skrytě, jelikož jejich explicitní podpora by pro politiky nevytvořila v očích veřejnosti dobře. K této populaci směřují tresty spíše ve formě kritiky, jelikož reálné tresty jsou většinou těžko vymahatelné. Devianti (*deviants*) disponují malou mírou politické moci a jsou vnímáni negativně, jako skupina vytvářející společenské problémy. Nemají téměř žádnou kontrolu nad designem politik, které jsou vůči nim uplatňovány. Negativní sociální konstrukce způsobuje, že jsou na tuto populaci uvaleny zátěže, i přestože jsou neúčinné z hlediska deklarovaných cílů politiky. Tyto skupiny mají obecně velmi malé zastání ve veřejné debatě.

Podoba konkrétního policy designu je dána právě charakteristikami populace, na kterou politika cílí. Mechanismus, jak se cílová populace promítá do designu politi-

Tabulka 2: Typy cílových populací a odpovídající charakteristiky policy designu

	Zasloužilí	Uzurpátoři	Potřební	Devianti
Benefity	silný důraz, univerzální nárok, vysoká alokace prostředků	slabý důraz, diferencovaný nárok, nízká alokace prostředků	slabý důraz, diferencovaný nárok, (kontrola, testování), nízká alokace prostředků	omezený důraz na benefity, velmi diferencovaný nárok, velmi nízká alokace prostředků
Zátěže	slabý důraz, diferencované, nízká alokace	silný důraz, diferencované, nízká alokace	střední důraz, diferencované, nízká alokace	velmi silný důraz, univerzální, značná alokace prostředků

Zdroj: Schneider, Ingram, 1997, 2005; Hejzlarová, 2019

ky, je v rukou tvůrců politik, v případě politiky zálohovaného výživného tedy vlády, resp. Ministerstva práce a sociálních věcí. Ti zohledňují svůj hlavní zájem, kterým je opětovné znovuzvolení. Zároveň při tvorbě politiky uvažují nad reakcí cílové populace, zda ji ocení v příštích volbách, ale také ostatních populací, zda jim bude připadat nastavená politika pro danou cílovou skupinu adekvátní. Obecné charakteristiky policy designu odpovídající jednotlivým typům cílových populací představuje tabulka 2.

V policy designu je zásadní distribuce benefitů na straně jedné, a zátěží na straně druhé, včetně konkrétních pravidel jejich přerozdělování. Silný důraz na benefity, které jsou často univerzální, je kladen u designů politik, které cílí na zasloužilé. Naopak slabý důraz na benefity, které jsou navíc testované, najdeme u designů politik směřujících na zbylé tři typy cílových populací. Silný důraz na zátěže je typický pro designy politik, které cílí na uzurpátory a devianty, u potřebných existuje střední důraz a u zasloužilých se objevuje pouze slabý důraz na zátěže.

Zároveň platí, že distribuce benefitů a zátěží není rovnoměrná. Například u skupiny deviantů se setkáváme s tvrdšími postihy (zátěžemi), než by bylo v praxi třeba, naopak u zasloužilých dochází k výraznější distribuci benefitů, než by bylo optimální.

Metodologická východiska

S ohledem na stanovené výzkumné otázky jsme zvolili kvalitativní přístup, který je oproti kvantitativnímu zaměřením vhodnější pro účely popsání vývoje politiky zálohovaného výživného úzce spojeného s širším společenským kontextem (Leedy, Ormrod, 2005).

Jako hlavní zdroje dat byly využity veřejněpolitické dokumenty (tj. strategické materiály týkající se zkoumané cílové populace, klíčové zákony a novely spolu s příslušnými důvodovými zprávami) (viz seznam použité literatury), které byly analyzovány optikou teorie sociální konstrukce cílových populací (Schneider, Ingram, 1993, 1997, 2005; Schneider, Ingram, de Leon, 2014).

Nejprve byly prostřednictvím tematické analýzy (Braun, Clarke, 2006) vyhledány v legislativních dokumentech jednotlivé nástroje politiky zálohovaného výživného, u nichž byly sledovány cíle, charakteristiky policy designu (tj. míra zátěží a benefitů) a sociální konstrukce rodičů-neplatičů a sólo rodičů.

Míra politické moci byla u obou cílových populací určena jako nízká. Sami sólo rodiče disponují nízkou mírou politické moci (Schneider, Sidney, 2009) a pouze několik organizací občanského sektoru hájí jejich zájmy. Rovněž rodiče-neplatiči

disponují omezenou mírou politické moci, přičemž s ohledem na jejich negativní sociální konstrukci nejsou jejich zájmy formálně prosazovány.

Výsledky tematické analýzy byly po vzájemné diskusi mezi autorkami vytříděny a revidovány (Braun, Clarke, 2006) a vedly ke stanovení typů cílových populací sólo rodičů a rodičů-neplatičů v jednotlivých etapách sledovaného období.⁸ Výstupy analýzy byly následně uskupeny do tabulek k jednotlivým zákonům (viz tabulku 3–7) i do souhrnné tabulky (viz tabulku 8) zobrazující posuny v designu politiky zálohovaného výživného a sociálních konstrukcí cílových populací (viz schéma 1).

Charakteristiky policy designu v jednotlivých etapách vývoje politiky zálohovaného výživného byly vzájemně komparovány s cílem blíže popsat změny vývoje sociálních konstrukcí cílových populací. U míry zátěží a benefitů jednotlivých opatření bylo identifikováno, zda byly určeny cílovým populacím sólo rodičů a rodičů-neplatičů explicitně či nikoliv. Zjištěné změny byly porovnávány navzájem mezi sebou i v kontextu vývoje sociálních konstrukcí.

Vývoj politiky zálohovaného výživného

Politika zálohovaného výživného reaguje na zvýšené riziko ohrožení chudobou u rodin sólo rodičů, jejichž partner nehradí soudně schválené výživné na dítě/děti (MPSV, 2019). ČR má s politikou zálohovaného výživného historickou zkušenost, avšak v současnosti není v právním řádu ukotvena a všechny dosavadní pokusy na její zavedení byly neúspěšné i přesto, že míra ohrožení chudobou sólo rodičů s dětmi je vysoká⁹, stejně jako množství rodičů-neplatičů.¹⁰

V další části článku jsme se zaměřily na vývoj policy designu zálohovaného výživného a rovněž vývoj sociální konstrukce hlavních cílových populací (tj. sólo rodičů a rodičů-neplatičů) od roku 1948 do současnosti.¹¹

Než však přistoupíme k samotnému historickému exkurzu, považujeme za nutné vymezit pojem vyživovací povinnost a alespoň stručně čtenáře seznámit s vývojem související legislativy. *Vyživovací povinnost* je povinností hradit životní náklady či zabezpečovat mezi subjekty rodinněprávních vztahů jejich potřeby, přičemž tato povinnost nepředstavuje pouze úhradu výživného,¹² ale i uspokojování všech ostatních kulturních a hmotných potřeb (Kovářová, 2011). Vyživovací povinnost a právo na výživné náleží pouze osobám v příbuzenském nebo manželském vztahu, kdy nehraje roli vztah mezi matkou a otcem, ale vztah zprostředkovaný dítětem – díky němu náleží právo na výživné i nemanželským dětem.

Vyživovací povinnost vůči dětem měl v dobách Rakouska-Uherska i tzv. první republiky¹³ otec dětí, přičemž nemanželské děti nemohly být vyživovány ve větším rozsahu než ty manželské (zákon č. 11/1918 Sb., § 155). Otec ze zákona disponoval tzv. otcovskou mocí, což bylo právo rozhodovat o povolání svých dětí, spravovat veškerý jejich majetek apod. Děti byly tzv. v područí svého otce, a to až do své zletilosti. V případě, kdy však otec zanedbával výživu a výchovu svých dětí, tuto moc pozbyl (§ 177). Role obou rodičů byla vymezena v souladu s tehdejšími tradičním vnímáním rodiny: „*Jest především povinností otcovou tak dlouho pečovat o výživu dětí, dokud nemohou samy se vyživovati. Na matce je zvláště pečovat o jejich tělesnou výchovu a o jejich zdraví*“ (§ 141).¹⁴

V roce 1931 byl schválen zákon č. 4/1931 Sb. (dále jen „**alimentační zákon**“), jehož hlavními cíli bylo poskytnutí právní ochrany zejména dětem a zajištění preventivní ochrany mladistvým (důvodová zpráva příslušného zákona). Šlo o reakci na chování otců, kteří se snažili vyhnout vyživovací povinnosti, zejména vůči svým nemanželským dětem, a následně i soudnímu postihu (Uhlířová 2018, s. 8). Neplnění vyživovací povinnosti bylo vnímáno jako závažný prohřešek, s čímž byl spojen represivní postoj vůči otcům neplatičům. Během příprav zákona se diskutovalo např. o zavedení nucených prací, ale nakonec byla schválena následující právní úprava: „*Kdo úmyslně či z hrubé nedbalosti neplní svoji povinnost vyživovati nebo zaopatřiti jiného, takže oprávněný byl vystaven nouzi, býti podporován odjinud, budiž potrestán soudem za přestupek tuhým vězením od jednoho týdne do šesti měsíců; vedle trestu na svobodě budiž vyslovena ztráta volebního práva do obcí*“ (alimentační zákon § 8, čl. 1).¹⁵

V následujících podkapitolách se zaměříme na historický vývoj politiky zálohovaného výživného na území ČR, a to od roku 1948 do současnosti. S ohledem na pád komunistického režimu v roce 1989 a související celospolečenské změny jsme se rozhodly sledované období rozdělit do dvou dílčích kapitol (1948–1990 a 1991 až současnost), v nichž jsme se zaměřily jak na podobu legislativy, tak na identifikaci hlavních cílových populací dané politiky (tj. sólo rodiče a rodiče neplatiči).

Období od roku 1948 do roku 1990

Počátek politiky zálohovaného výživného v ČR je spojen se **zákonem č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem**, jímž byly zavedeny zálohy na výživné pro děti mladší 18 let věku,¹⁶ které byly československými státními občany. Zálohy na

výživné byly vypláceny prostřednictvím komisí okresní péče o mládež (dále jen „komise“), a to za předpokladu, že vymáhání nároku na výživné bylo obtížné.¹⁷ Poskytnutím zálohy na výživné přecházel nárok oprávněné osoby na výživné na stát, který jej následně vymáhal. Dlužník byl navíc povinen uhradit komisi vedle dlužné dávky výživného i zvláštní příspěvek ve výši 10 % této dávky, který připadl státu (§ 4 odst. 3).

Zákon cílil explicitně na pomoc matkám a jejich dětem, zatímco na otce neplatí pohlížel negativně, což dokládá například vyjádření poslance Bláhy během projednávání návrhu zákona: „Víme o nekonečné řadě zejména otců nemanželských i manželských, kteří opustili vlastní rodinu a nacházeli velkou řadu příležitostí a oklik, jak by se své alimentační povinnosti vyhnuli“ (Stenoprotokol, 1948). Obdobně nalezneme i v důvodové zprávě uvedeno, že: „tíže vymáhání dlužného výživného v důsledku zákonné cese nároku dítěte do výše vyplacené zálohy, se přenáší poskytnutím zálohy na stát, který bude s to zakročiti svými orgány proti dlužníkovi spíše, než matky ohroženého dítěte zápasící leckdy těžce o získání nejnужnějších

prostředků k zajištění potřeb dětí“ (Důvodová zpráva, 1948).

Zákon byl chápán jako nástroj populační politiky státu. Dle důvodové zprávy je úkolem propagační politiky státu nejen vytvářet podmínky pro zvýšení populačního přírůstku, ale také zajistit těmto dětem co nejpríznivější vývoj, k čemuž je třeba dostatečných finančních prostředků (Důvodová zpráva, 1948). Tento zákon byl od svého počátku koncipován jako dočasné řešení do doby, než budou upraveny základní předpisy soukromého práva. Účinný byl do 18. listopadu 1952, kdy vstoupil v platnost zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže.

Zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, došlo ke zrovnoprávnění postavení mezi mužem a ženou v manželství i ke zrovnoprávnění dětí manželských a nemanželských. Zajištění výživy se týkalo obou rodičů stejně (§ 39), avšak bylo možné ho vyvážit osobní péčí o dítě. Výše výživného se neodvíjela od existenčního minima, ale měla zajistit dítěti takové podmínky, aby se z něj mohl stát řádný pracující člen společnosti (Uhlířová 2018). Jeho výše rovněž závisela na výdělečných a majetkových možnostech, které byly po-

suzovány u obou rodičů (Andrlík 1954). Zákon připravil zvláštní odbor pro urychlenou kodifikaci Ministerstva spravedlnosti a tzv. komise z lidu, jejímž úkolem bylo co nejvíce přizpůsobit národní práva sovětskému modelu (Králičková 2007). Ministr spravedlnosti dr. Čepička komentoval přijetí zákona následujícími slovy: „Nové rodinné právo je ovládáno zásadou, že rodina jako součást společnosti a pevný článek lidové demokratického zřízení není záležitostí soukromou, nýbrž má významnou společenskou funkci a poslání. Především aby rodina posilovala společenskou výchovu dětí“ (Kadlecová 2007: 156). Manželství a rodina byly optikou tohoto zákona vnímány jako společenské jednotky podřízené veřejnému zájmu, potažmo státu. Ten měl působit na manžele takovým způsobem, aby setrvali ve funkčním rodinném vztahu a zajistili co možná nejlepší podmínky pro výchovu dětí (Kuklík, 2008).

Zákonem č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, bylo zavedeno poskytování státního dětského příspěvku, který byl určen na úhradu osobních potřeb dětí, „o něž není postaráno jinak, zejména péčí kolektivní“ (§ 12). Státní dětský příspěvek byl vyplácen do 16 let věku (ve zvláštních případech do 25 let věku). Nahradil dosavadní zálohování výživného, sirotčí podporu, příspěvek početným rodinám a příspěvky doplňkové péče o potřebné osoby, čímž se stal plošnou sociální testovanou dávkou. V případě neplnění vyživovací povinnosti byl vyplácen formou zálohy na výživné (viz zákon č. 57/1948 Sb.) a nárok na výživné přecházel na stát. Dlužníkovi mohla být uložena povinnost uhradit státu nejen dlužnou částku výživného, ale i sankční složku v podobě 10 % přírůžky¹⁸. Tato úprava platila až do r. 1955, kdy byly § 11–14 zrušeny na základě opatření č. 58/1955 Sb., o dětských příspěvcích a o ochranné výchově, čímž došlo k úplnému zrušení tzv. sankční složky vůči dlužníkovi.¹⁹

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, zavedl pravidelné poskytování příspěvku na výživu pro nezletilé děti, vůči kterým nebylo plněno povinné výživné, a to nejdéle do věku 25 let (§ 100).²⁰ Příspěvek poskytoval národní výbor, jenž byl oprávněn (avšak ne povinen) požadovat jeho úhradu po rodiči neplnícím svou vyživovací povinnost. O poskytnutí příspěvku na výživu rozhodovaly komise péče o děti (§ 16) zřizované okresními národními výbory.

V zákoně se opět výrazně projevila silící pozice státu při zajišťování modelu rodiny, který zohledňuje potřeby nejen všech svých členů, ale i společnosti (Bělovský, 2009). Například § 41 uvádí, že: „s rozvojem společnosti roste i její vliv na výchovu dorůstající generace“. Následně stanovil, že: „společnost přitom dbá, aby rodiče

Tabulka 3: zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	silný důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> povinnost za platit dlužnou částku + 10 % 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> zálohy na výživné 	potřební

Tabulka 4: zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže: státní dětský příspěvek

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	silný důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> povinnost zaplatit dlužnou částku + případně 10 % (do r. 1955) 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> státní dětský příspěvek 	potřební

Tabulka 5: zákon č. 94/1963 Sb., o rodině: příspěvek na výživu

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	slabý důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> národní výbor byl oprávněn žádat úhradu příspěvku po rodiči-neplatíči 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> příspěvek na výživu 	potřební

mohli řádně vykonávat svá práva a povinnosti při výchově dětí“ a „vyžaduje-li to řádný výkon práv a povinností rodičů, je každý z nich oprávněn dovolat se pomocí školy, národního výboru, soudu a jiných státních orgánů i společenských organizací“ (ibid.).

Na začátku sledovaného období byla skupina rodičů-neplatičů konstruována velmi negativně, přičemž důraz na zátěže byl silný. S vývojem legislativy ale docházelo k postupnému omezení a zmírňování zátěží. Z původní situace v roce 1948, kdy byly součástí policy designu silné zátěže pro otce-neplatiče (tzv. sankční složka dlužné částky), se daná legislativa výrazně proměnila. Od roku 1963 již stát automaticky nevymáhal dlužnou částku za neplacené výživné, ani nepožadoval zaplacení sankční složky. Rodiče-neplatiči automaticky nečelili žádným zátěžím, nicméně i nadále je lze zařadit do konstrukce deviantů.

V případě sólo rodičů se jednalo o sociální konstrukci neutrální/pozitivní, přičemž slabý důraz na benefity u nich byl zachován v rámci celého sledovaného období. S každou změnou legislativy došlo ke změně názvu u příspěvku, jehož prostřednictvím stát vyplácel nehraněné výživné, ale jeho podoba byla stále stejná. Cílovou populaci sólo rodičů lze ve zkoumaném období označit jako potřebné.

Pozornost rodinné politiky byla ve sledovaném období orientována na podporu zaměstnanosti žen a snahu o zvýšení porodnosti (Tomeš, 2012), což se promítalo do policy designu řady opatření. Sociální systém se v tomto období zaměřoval především na plošnou podporu rodin, viz porodné, přídavek na děti,²¹ široká síť jeslí a mateřských škol. Podpora sólo rodičů v případech neplacení výživného byla nejprve realizována explicitně skrze zálohy na výživné (1948–1952), následně však byla poskytována nepřímo prostřednictvím plošných sociálně testovaných dávek, státního dětského příspěvku (1952–1963) a příspěvku na výživu (1964–1991), jejichž primárním cílem bylo zajistit určitou minimální úroveň příjmů všech rodin.

Období od roku 1991 do současnosti

V návaznosti na celospolečenské a politické změny v roce 1989 došlo k výrazné proměně celého sociálního systému, avšak **příspěvek na výživu** přetrvával nadále v českém právním řádu. Dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, náležel nezaopatřenému dítěti, které bylo považováno za sociálně potřebné a vůči kterému nebyla plněna vyživovací povinnost osobou nežijící s daným dítětem v jedné domácnosti. Příspěvek na výživu byl tedy nově navázán na životní minimum a stal se příjmově testovanou dáv-

Tabulka 6: zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu: příspěvek na živobytí (do konce r. 2011)

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatič	nízká	žádná		
Sólo rodič	nízká	pozitivní/negativní	slabý důraz na zátěže: ● testování příjmu slabý důraz na benefity: ● příspěvek na živobytí	potřební/deviantní

kou.²² Tato změna byla ze své podstaty problematická, jelikož dávky spojené s životním minimem byly definovány jako dávky určené pro pokrytí krátkého období finančního nedostatku, a ne pro hrazení dlouhodobých nákladů spojených s výchovou a výživou nezaopatřeného dítěte. Na základě prováděcí vyhlášky však mohla být poskytnuta mimořádná dávka na úhradu jednorázových mimořádných výdajů, např. na úhradu školy v přírodě (§ 23 vyhlášky 182/1991 Sb.).

Zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, a zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, byl zaveden příspěvek na živobytí, který pro případy neplacení výživného nahradil dosavadní příspěvek na výživu (§ 32).²³ Tento paragraf, určený případům neplacení výživného, byl ale s účinností od 1. 1. 2012 ze zákona vypuštěn a od této doby není v českém právním řádu zakotveno žádné opatření, které by bylo explicitně zaměřeno na kompenzaci neplaceného výživného sólo rodičům. Osoby či rodiny v hmotné nouzi, tzn. s příjmy neumožňujícími uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost, mohou žádat o dávky hmotné nouze, tedy o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc.²⁴ Při žádosti o příspěvek na živobytí se mimo jiné posuzuje, zda si žadatel/ka (a/nebo společně posuzované osoby) nemůže příjem zvýšit vlastním přičiněním (zákon č. 111/2006 Sb.). Úřad práce proto může vyžadovat, aby si žadatel/ka zvýšila příjem uplatněním nároků a pohledávek u soudu, například na výživné pro své dítě/děti (Informační leták, 2020).

Politická moc obou cílových populací je nízká. V daném policy designu nejsou rodiče-neplatiči prakticky nijak zohledněni, tudíž u nich nelze stanovit sociální konstrukci ani míru benefitů/zátěží.²⁵ Policy design přináší slabé benefity (tj. nárok na příspěvek na živobytí v případě neplacení výživného, a to pouze do konce roku 2011) a slabé zátěže (tj. testování příjmu) sólo rodičům. S ohledem na jejich ambivalent-

ní sociální konstrukci lze sólo rodiče zařadit do skupiny *potřebných*, ale i *deviantních*. Tato dichotomie konstrukce sólo rodičů byla popsána např. i v článku *Social Construction and Policy Design* (Pierce a kol., 2014: 15). Rovněž výzkum E. Hejzlarové ukázal, že sólo rodiče jsou na jedné straně vnímáni jako bezbranné osoby, které nemohou své problémy vyřešit samy, či jako oběti systému. Na druhé straně se objevují názory, že jde o osoby nezodpovědné, jež se do dané situace dostaly vlastní vinou, či že jsou to podvodnice, které zneužívají sociální dávky (Hejzlarová, 2012).

Žádná z legislativních úprav po roce 1989 nenaplňovala principy zálohovaného výživného. Stát nekompenzoval dítěti neplacené výživné, ve všech případech prakticky šlo (v návaznosti na mechanismy životního a existenčního minima) o poskytnutí sociální dávky z důvodu ohrožení dítěte absolutní chudobou.

Jak bylo výše podrobně popsáno, vyplácení a případně i vymáhání neplaceného výživného státem bylo v českém právním řádu postupně omežováno, až v roce 2012 z legislativy prakticky zmizelo. Po roce 2000 byly několikrát předloženy návrhy zákona upravující problematiku nehraněného výživného. Do legislativního procesu se dostalo 8 návrhů²⁶ s cílem znovuzavést zálohované výživné. Nejúspěšnějším byl ten z roku 2005, zastavilo jej až prezidentské veto. Všechny tyto návrhy měly mnoho společných rysů. Podmiňovaly nárok na vyplacení dávky určitou formou neplatičství ze strany povinného rodiče, vlastní iniciativou sólo rodiče a nezaopatřenosti dítěte. Všechny měly také stanovenou minimální délku neplacení výživného, po jejímž uplynutí může sólo rodič žádat o dávku (Havelková, Cidlinská, 2010).

V roce 2018 byly předloženy dva návrhy na zavedení zálohovaného či náhradního výživného,²⁷ ale jejich projednávání bylo v obou případech zastaveno na žádost předkladatelů z důvodu přípravy návrhu zákona o zálohovaném výživném přímo na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).

Zavedení zálohovaného výživného je nyní součástí Programového prohlášení vlády (Vláda ČR, 2018). Z toho důvodu MPSV vypracovalo návrh zákona o zálohovém výživném, který připravilo k předložení na jednání vlády v září roku 2019. Vzhledem k početným rozporům byl návrh přepracován a schválen koaliční radou v lednu 2020. Následovat by měly další fáze legislativního procesu.

Aktuální podoba návrhu zákona o zálohovém výživném zavádí novou sociální dávku (tzv. zálohové výživné) ve výši max. 3 000 Kč, které by stát vyplácel nejdéle 2 roky, a to rodičům, jimž partner (rodič-neplatič) nezaslal celou výši soudně stanoveného výživného po dobu alespoň 4 měsíců. Zálohové výživné bude náležet ve výši určené podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo podle soudem schválené dohody. Poskytnutím této dávky přejde právo oprávněné osoby na výživné na stát. Pohledávku výživného bude uplatňovat dále Úřad práce ČR přistoupením do probíhajícího řízení o soudním výkonu rozhodnutí či exekuce.

V policy designu posledního návrhu zákona o zálohovém výživném je u rodičů-neplatičů zřetelně vidět důraz na zátěže (tj. vymáhání dlužné částky), zatímco cílová populace sólo rodičů čerpá benefity (tj. zálohové výživné). V případě rodičů-neplatičů se tak jedná o populaci deviantní a u sólo rodičů o populaci *potřebných*.

Diskuse výsledků

Opakované snahy o znovuzavedení zálohovaného výživného byly dosud neú-

Tabulka 7: Návrh zákona o zálohovém výživném

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič	nízká	negativní	silný důraz na zátěže <ul style="list-style-type: none"> vymáhání dlužné částky 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> zálohované výživné 	potřební

pěšné, a to i přes objektivní vysokou míru ohrožení chudobou v rodinách sólo rodičů s dětmi. Neplacení výživného (nejčastěji ze strany otců) již není vnímáno jako nepřijatelné selhání daného rodiče-neplatiče, navíc se objevují ve společnosti názory a argumenty, které očeňují samotné sólo rodiče (nejčastěji matku).²⁸ Existuje mnoho faktorů, které tuto změnu ovlivnily.²⁹ S ohledem na výše uvedený vývoj rodinného práva v oblasti vyživovací povinnosti vyvstává i hypotéza, zda nejde i o důsledek změny rolí muže a ženy (potažmo matky a otce) ve společnosti.

V politice zálohovaného výživného došlo k dramatickému vývoji, a to jak v daném policy designu, tak v konstrukci cílových populací. Dříve náležela vyživovací povinnost výhradně otci, který měl silná práva v rámci celé rodiny. S ohledem na nastavení tehdejší společnosti a stejně tak na znění tehdejšího občanského zákoníku mohl otec rozhodovat o osudu všech svých dětí do doby jejich zletilosti, za podmínek plnění vyživovací povinnosti. Její

neplnění bylo vnímáno velmi negativně, což se odráželo ve vývoji legislativy (tzv. alimentární zákon a zavedení záloh na výživné v roce 1948). Po narovnání práv uvnitř rodiny (mezi mužem a ženou i mezi manželskými a nemanželskými dětmi)³⁰ byla rozšířena vyživovací povinnost na oba rodiče, čímž byl zbořen další z prvků tradiční rodiny. Ne/placení výživného se netýkalo již pouze otce, ale i matky. Na oba rodiče začalo být nahlíženo poněkud odlišnou optikou než v dřívějších dobách. Matka přestala být pouze bezmocnou ženou závislou na muži, který zajišťoval finanční prostředky pro obživu celé rodiny. Dělo se tak v kontextu tehdejší komunistické ideologie, kdy byla pracovní mobilizace žen interpretována jako cesta k jejich emancipaci (Možný, 2006; Rákosník, Tomeš a kol., 2012).

V 50. a 60. letech 20. století byla zaměstnanost žen intenzivně podporována např. výstavbou a provozem jeslí a mateřských škol, které poskytovaly v některých případech až celotýdenní péči o děti

Tabulka 8: Přehled vývoje typů sociálních populací a jejich míry zátěží a přínosů v kontextu jednotlivých opatření politiky zálohovaného výživného

	Rodič-neplatič		Sólo rodič	
	Typ cílové populace (CP)	Zátěže	Typ cílové populace (CP)	Benefity
Zálohy na výživné (1948–1952)	deviantní	explicitně určeny ^{35, 36}	potřební	explicitně určeny ³⁷
Státní dětský příspěvek (1952–1963)	deviantní	explicitně určeny ^{38/} nastávají na základě rozhodnutí ³⁹	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu
Příspěvek na výživu (1963–1991)	deviantní	explicitně určeny	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu
Příspěvek na výživu (1991–2006)	-	-	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu/ přínosy spojeny s testováním příjmu
Příspěvek na živobytí (2006–2012)	-	-	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče - pouze jedna z CP daného policy designu/přínosy spojeny s testováním příjmu
Zálohové výživné (návrh zákona 2020)	deviantní	explicitně určeny	potřební	explicitně určeny

a umožňovaly tak pracovat i sólo rodičům s dětmi.³¹ Situace se proměnila až v 70. letech 20. století, kdy se ukázalo, že náklady na jedno místo pro dítě v jeslích jsou vyšší, než „...činila kapitalizovaná nadhodnota z práce zaměstnané ženy“ (Možný, 2006, s. 181). Následně začala být implementována prorodinná a pronatalitní opatření spočívající mimo jiné v prodlužování doby mateřské dovolené a navýšování rodinných dávek (Kučera, 2010).

Z demografických ukazatelů je v období 60.–90. let zřetelná změna rodinného chování, která byla ovlivněna v neposlední řadě i prorodinnými opatřeními. Rodiny byly zakládány velmi brzy, což dokládá nízký věk novomanželů i prvorodiček³². Situaci do jisté míry ovlivňovala také dostupnost tzv. novomanželských půjček. Vysoká rozvodovost však ukazuje, že manželské svazky nebyly příliš stabilní a počet neúplných rodin postupně narůstal. V roce 1970 statistiky uvádí 56 tisíc neúplných rodin, v roce 1991 již 118 tisíc (Kučera, 2010) a v roce 2017 téměř 166 tisíc (ČSÚ, 2018). V tomto ohledu hrála za socialismu důležitou roli mezigenerační solidarita, kdy rodiče přispívali dlouhodobě rodinám svých dětí (Kučera, 2010). I po roce 1989 lze sledovat určitý trend, kdy neúplné rodiny žijí častěji než rodiny úplné společně s jinou rodinou, především svých rodičů (Možný, 2006).

Sólo rodiče měli před rokem 1991 v případě nehrzení výživného nárok na příspěvek na výživu. Tato dávka byla s určitou setrvačností, ač s jistými změnami a prvkem testování příjmu, vyplácena až do

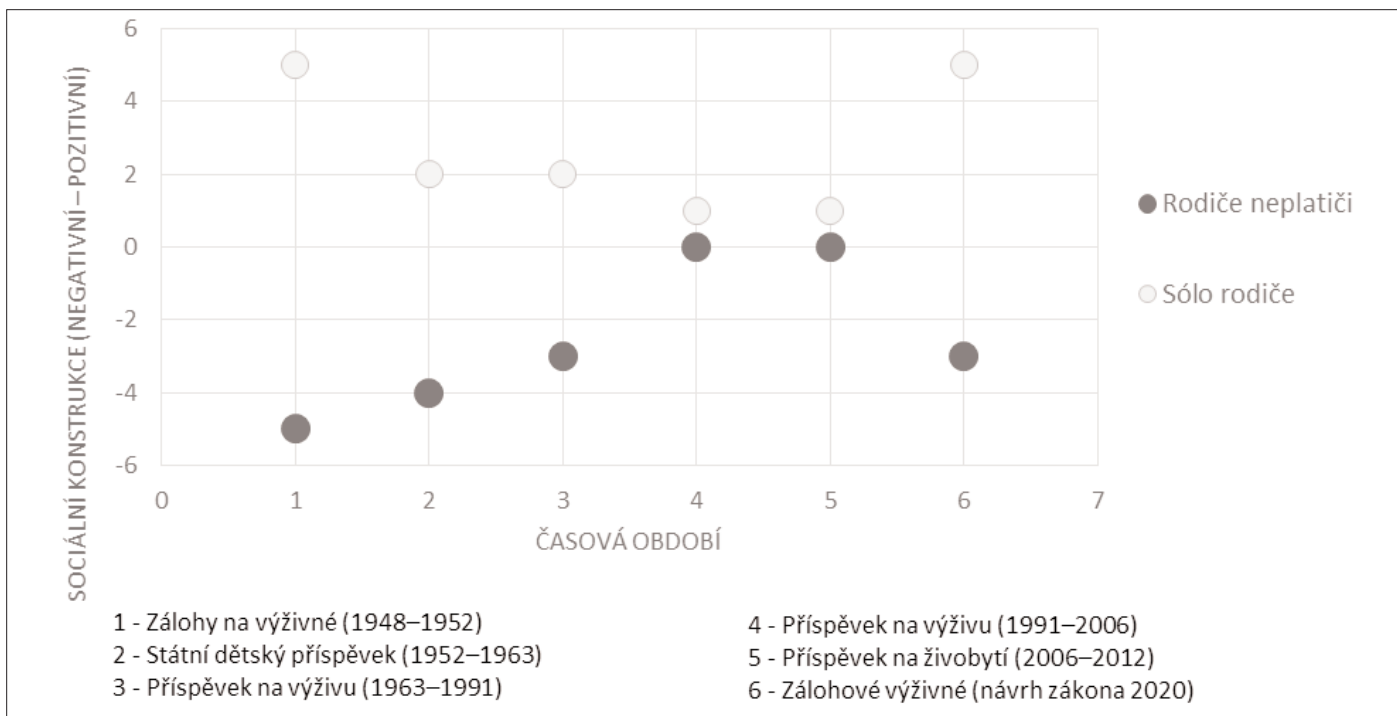
roku 2006, kdy byla pro případy neplacení výživného nahrazena příspěvkem na živobytí. Vyplácení příspěvku na živobytí v případě neplacení alimentů trvalo však pouze do konce roku 2011, kdy bylo z legislativy vyjmuta. Od roku 2012 tak chybí přímá podpora sólo rodičů, kteří se potýkají s neplacením výživného. Sólo rodiče mohou žádat o dávky hmotné nouze, stejně jako jiné osoby v hmotné nouzi.³³ Stejně jako legislativa, tak i sociální konstrukce sólo rodičů a rodičů-neplatičů se výrazně proměňovaly (viz tabulku 8 a schéma 1). Přístup k rodičům-neplatičům byl zpočátku velmi negativní, ale v souvislosti s postupným oslabováním zátěží došlo k jeho úplnému rozvolnění.³⁴ Od roku 1990 stát nevytváří neplacené výživné a rodiče-neplatič tedy v rámci politiky zálohovaného výživného nijak nefiguruje. Na druhé straně stojí sólo rodiče, kteří byli nejdříve vnímání jako velmi zranitelná sociální skupina hodná podpory, ale nyní čelí kritice za neoprávněné čerpání sociální dávky.

Níže uvedené schéma zobrazuje vývoj konstrukcí cílových populací rodičů-neplatičů (tmavé body) i sólo rodičů (světlé body) v souvislosti s jednotlivými opatřeními politiky zálohovaného výživného (viz popis osy X (1–6) odpovídající příslušným nástrojům politiky zálohovaného výživného). Osa Y znázorňuje sociální konstrukci cílové populace, přičemž krajní hodnota (–5) odpovídá maximálně negativní sociální konstrukci, hodnota (5) pak maximálně pozitivní sociální konstrukci. Záporné krajní hodnoty (–5), (–4), (–3)

jsou spojeny s explicitními zátěžemi pro rodiče-neplatiče, přičemž platí, že nejsilnější zátěže ve formě povinnosti uhradit dlužnou částku výživného i zvláštní příspěvek náleží hodnotě (–5). Kladná krajní hodnota (5) je spojena s explicitním benefitem v podobě vyplácení záloh na výživné⁴⁰ a s návrhem zákona o zálohovém výživném (2020). Hodnota (0) v letech 1991–2012 u rodičů-neplatičů odpovídá nemožnosti určit jejich⁴¹ sociální konstrukci v případě politiky zálohovaného výživného.

Ze schématu je patrné, že vývoj sociálních konstrukcí obou cílových populací byl do jisté míry provázán. Během platnosti opatření záloh na výživné v letech 1948–1952 byla populace sólo rodičů konstruována silně pozitivně (náležely jí explicitně zálohy na výživné), zatímco populace rodičů-neplatičů byla konstruována silně negativně (viz povinnost uhradit dlužnou částku výživného i zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného). Stejně tak návrh zákona o zálohovém výživném staví cílové populace do vzájemného protikladu, kdy sólo rodiče jsou konstruováni silně pozitivně a rodiče-neplatiči naopak silně či středně negativně. Během období 1952–2012 došlo k posunu konstrukcí obou cílových populací, a to směrem ke „středu“ škály, kde nelze jasně určit sociální konstrukci dané populace. Čím více se sociální konstrukce cílových skupin přibližují, tím nižší benefity jsou určeny pro sólo rodiče a tím nižší zátěže dopadají na rodiče-neplatiče.

Schéma 1: Vývoj konstrukcí cílových populací sólo rodičů a rodičů-neplatičů



Zdroj: autorky dle vlastní analýzy

Politika zálohovaného výživného je součástí politik rovných příležitostí, neboť usiluje o vyrovnání životních podmínek dětí z úplných i neúplných rodin a reflexi problémů sólo rodičů (Havelková, Cidlinská, 2010). Jedná se o opatření preventivního charakteru, které bylo ve své explicitní podobě realizováno pouze během platnosti záloh na výživné (1948–1952). Následující opatření, státní dětský příspěvek (1952–1963) a příspěvek na výživu (1963–1991), byla zaměřena na zajištění určité minimální úrovně příjmů u všech rodin a oblast neplacení výživného tak pokrývala nepřímo. Po roce 1991 došlo k další změně, kdy byla sledovaná opatření, příspěvek na výživu (1991–2006) a příspěvek na živobytí (2006–2012), realizována jako vysoce příjmově testovaná a určená tedy jen k zajištění základních životních potřeb. Žádná z legislativních úprav po roce 1989 nenaplnovala principy zálohovaného výživného. Stát nekompenzoval dítěti neplacené výživné, ve všech případech prakticky šlo (v návaznosti na mechanismy životního a existenčního minima) o poskytnutí sociální dávky z důvodu ohrožení dítěte absolutní chudobou.

Bez ohledu na to, zda a v jaké podobě současný návrh zákona o zálohovém výživném projde legislativním procesem, je zjevné, že problematice řešení důsledků rozpadu manželství či partnerství je z pohledu státu věnována obecně větší pozornost, než je tomu v případě prevence těchto rozpadů. Jak uvádí platná Koncepce rodinné politiky (2017): „V současném českém systému chybí výchova ke zvládnutí a prevenci problémů v rodině. Rodiny často pomoc neumějí vyhledat nebo jsou pro ně příslušné služby (...) finančně, časově či místně nedostupné.“ Tyto služby jsou nejčastěji poskytovány neziskovými organizacemi a zahrnují širokou škálu poradenských, vzdělávacích, osvětových a tréninkových aktivit. Nicméně v současné době neexistují jednotná pravidla, která by systematicky nastavila poskytování služeb primární prevence, jejich kvalitu, ani dlouhodobé financování (ibid.).

Závěr

Předkládaný článek se zaměřil na problematiku zálohovaného výživného, která je momentálně v českém prostředí vysoce aktuální, neboť si její řešení vytyčila vláda ve svém programovém prohlášení (2018). Cílem autorek bylo s využitím teorie sociální konstrukce cílových populací představit historický vývoj policy designu politiky zálohovaného výživného a také vývoj sociální konstrukce hlavních cílových populací sólo rodičů a neplatičů výživného od roku 1948 do současnosti.

Politika zálohovaného výživného se v čase značně proměňovala, stejně jako

konstrukce hlavních cílových populací – sólo rodičů a rodičů-neplatičů. Na podobu policy designu politiky zálohovaného výživného měla vliv nejen měnící se politická situace v zemi, ale také proměny společnosti spojené s rozvolněním tradiční rodiny a dalšími demografickými a socioekonomickými trendy.

V letech 1948 až 1991 byla rodina vnímána jako veřejná instituce usilující o rozvoj socialistické společnosti, přičemž stát sólo rodičům kompenzoval přímo či nepřímo neplacené výživné a vymáhal dlužnou částku u rodiče-neplatiče s cílem zajistit určitý minimální příjem všech rodin. Sociální konstrukce neplatičů a sólo rodičů byly v daném období provázané. Zatímco u rodičů-neplatičů se velmi negativní vnímání postupně zmiřňovalo, zároveň se v případě sólo rodičů od veskrze pozitivní konstrukce také upouštělo.

Po roce 1991 byl rodině navrácen její soukromý charakter, avšak finanční podpora sólo rodičů je nyní realizována v omezené míře, především ve formě příjmově testovaných dávek. Sociální konstrukce sólo rodičů byla od roku 1991 jen slabě pozitivní, výraznější zlepšení pozice by mohl přinést aktuální návrh zákona na zálohové výživné. Rodiče-neplatiči od roku 1991 v politice zálohovaného výživného nefigurují, aktuální návrh zákona by jim přisoudil obdobnou úroveň negativní konstrukce jako tomu bylo těsně před rokem 1991.

Na závěr je však důležité připomenout, že politika zálohovaného výživného (a to v jakémkoliv své podobě) je pouze jedním z opatření, jímž stát může reagovat na neutešenou situaci rodin sólo rodičů. V současné chvíli je v českém prostředí potřeba rozvíjet i další opatření a nástroje, a to jak na straně samotné prevence rozpadu rodin, tak na straně efektivního vymáhání pohledávek na výživném.

- 1 Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu č. 260 596.
- 2 Politika zálohovaného výživného se potýká s nejednotností pojmů, kdy je v legislativních materiálech i ve veřejné debatě používáno hned několik výrazů – zálohované/zálohové/náhradní výživné či zálohy na výživné. V textu jsme využívaly pojem politika zálohovaného výživného jako soubor všech politik realizovaných s cílem nahradit sólo rodiči částku (či její část) neplaceného výživného. Pro popis konkrétních opatření jsou používány konkrétní pojmy z příslušné legislativy (např. zálohy na výživné) dle zákona č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem.
- 3 Studie je výstupem dlouhodobého projektu Komplexní výzkum o situaci rodin a seniorů (2018–2022), v jehož rámci jsou postupně sledovány různé typy rodin.
- 4 Například Rodiny s dětmi v ČR – Sociodemografická a příjmová analýza, Rodiny ve střední fázi rodinného cyklu, Rodiny se třemi a více dětmi.
- 5 Policy design (Schneider, Ingram, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014) je v rámci tohoto textu a s ohledem na zvolený teoretický přístup definován pro-

střednictvím svých charakteristik sociální konstrukce cílových populací a distribuce přínosů a zátěží.

- 6 Politická moc se skládá ze tří dimenzí: schopnost cílových populací ovlivňovat politický proces, schopnost kontrolovat informace spojené s veřejnými politikami a ovlivňovat veřejné mínění, schopnost ovlivňovat samotnou podstatu tvorby preferencí jednotlivých aktérů zainteresovaných v politickém procesu (Pierce et al., 2014).
- 7 Jedná se zejména o Asociaci neúplných rodin, z.s., Klub svobodných matek, z.s., Českou ženskou lobby a Aperio – Společnost pro zdravé rodičovství, z. s.
- 8 Sledované období (od roku 1948 do současnosti) bylo s ohledem na historický a sociální vývoj ČR nejdříve rozděleno na období od roku 1948 do roku 1990 a na období od roku 1991 do současnosti. Následně byly s ohledem na vývoj legislativy stanoveny jednotlivé etapy vývoje politiky zálohovaného výživného.
- 9 V roce 2018 bylo ohroženo chudobou 30 % rodin sólo rodičů (ČSÚ, 2018).
- 10 Dle statistik Policie ČR byl v roce 2018 počet nahlášených trestných činů zanedbání povinné výživy 8 979 případů. Dle Asociace neúplných rodin žije v rodinách sólo rodičů 500 tisíc dětí a počet občasných nebo chronických neplatičů výživného je cca 115 tisíc.
- 11 Autorky jsou si vědomi toho, že na vnímání sólo rodičů a rodičů-neplatičů a jejich sociální konstrukci mají vliv i další faktory, které se týkají například oblasti trestního práva. V případě neplatičů se jedná především o jejich trestní odpovědnost, která bezesporu ovlivňuje jejich pozici ve společnosti (srov. Dudová, 2008; Dudová, 2019). Vzhledem ke komplexnosti problematiky a rozsahu článku se autorky rozhodly tyto další faktory v analýze explicitně nezohledňovat.
- 12 Výživné může být dle zákona poskytováno ve formě peněžní, ale i naturální (Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 1981, sp. zn. 11 Tz 9/81).
- 13 První zmínka o výživném se na našem území objevuje v Císařském patentu císaře Františka I. z roku 1811, jenž platil pro celé císařství země rakouských a dne 28. října 1918 byl převzat skrze zákon č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční zákon) do československé legislativy jako československý obecný zákoník občanský.
- 14 Tato nerovnost jak mezi matkou a otcem, tak mezi manželskými a nemanželskými dětmi byla vyrovnána až zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném.
- 15 Trest vězení byl ve stejné podobě zakotven i v rakouském zákoně ze dne 4. února 1925, čís. 6 sp. z. na ochranu zákonného nároku na výživu (Uhlířová 2018, s. 8).
- 16 Pokud se soustavně připravovaly na své budoucí povolání nebo byly nezpůsobilé k výdělku, byla hranice stanovena na 24 let věku.
- 17 Tzn., že exekuce na výživné nebyla vymahatelná do tří měsíců od jejího nařízení.
- 18 „(2) Dlužníku může být uloženo, aby vedle dlužné dávky výživného platil přirážku ve výši deseti procent této dávky.“ (§ 14).
- 19 „Má-li dítě, jemuž je poskytován příspěvek, vůči někomu nárok na výživné na základě pravomocného soudního rozhodnutí nebo jiného exekučního titulu, přechází tento nárok na stát, a to do výše poskytnutých příspěvků“ (§ 2).
- 20 Novelou zákona č. 132/1982 Sb., o rodině, byla věková hranice pro nárok na příspěvek zvýšena na 26. rok věku.
- 21 Dle zákona č. 154/1945, Sb. o přídavcích na děti, měli na přídavek na děti nárok všichni zaměstnanci ve výši 150 Kč na každé dítě. Tento zákon byl opakovaně novelizován s cílem posílit progresivní vyplácené částky při vyšším počtu dětí v rodině.
- 22 Příspěvek byl vyplácen ve výši stanoveného výživného, nejvýše však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem. Pokud z celkového

- součtu společně posuzovaných osob připadla na dítě částka vyšší, než bylo jeho životní minimum, nebyl příspěvek vyplácen. Pokud byla částka určená pro dítě nižší než stanovené životní minimum, byl příspěvek poskytován v takové výši, aby došlo k vyrovnání daného životního minima.
- 23 Pokud nebylo nezaopatřenému dítěti placeno více než 3 měsíce soudem stanovené výživné, byla částka nahrazující neplacené výživné (či jeho část) poskytována státem jako součást příspěvku na živobytí, maximálně však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem.
- 24 Dávky hmotné nouze upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Tyto dávky nejsou explicitně určeny sólo rodičům potýkajícím se s neplacením výživného, v případě hmotné nouze o ně může žádat každý.
- 25 V českém právním řádu není v současnosti zakotven žádný nástroj obdobný institutu zálohovaného výživného. Děti (potažmo sólo rodiče), které se dostanou do nepříznivé finanční situace z důvodu nehrázení výživného, mohou žádat o podporu v systému sociálních dávek a pomoci v hmotné nouzi.
- 26 Jednalo se o návrhy z let 2001, 2003, 2005, 2007, 2018 a 2020, přičemž v roce 2018 byly předloženy návrhy dva – od ČSSD a KSČM.
- 27 Návrh zákona o zálohovaném výživném (Gajdůšková a další, 2018) a Návrh zákona o náhradním výživném (Aulická Jírovcová a další, 2018).
- 28 Při projednávání návrhů zákonů na zálohované výživné v Parlamentu ČR v období 2000–2010 byla během rozprav zřejmá určitá podezřivost zejména vůči matkám, které se rozvádějí a přenášejí tak břemeno výživy svých dětí zčásti na stát. Byly obviňovány z nezodpovědnosti již při výběru partnera a dále při podávání žádosti o rozvod, jestliže je víc než pravděpodobné, že tímto krokem riskují vážný propad životní úrovně své i svých dětí (Havelková, Cidlinská, 2010).
- 29 Hašková, Křížková a Dudová provedly v rámci studie „Ekonomické náklady mateřství – kvalitativní sondy“ rozhovory s deseti matkami samoživitelkami, přičemž většina z nich uvedla, že na úřadu práce na ně bylo nahlíženo „skrz prsty“ a bylo jim naznačováno, že za svou situaci si mohou samy, protože si za otce svých dětí vybraly neschopného partnera (Hašková, Křížková, Dudová 2016: 34). Muži si neplacení výživného zase ospravedlňovali argumentací, že matka má nerealistické představy o nákladech na výchovu dětí, že jim neumožňuje dostatečný kontakt s dětmi nebo že peníze vlastně nepotřebuje (ibid.: 29).
- 30 Zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, došlo také ke změně orientace rodiny na instituci veřejnou, sledující veřejný zájem artikulovaným státem. Z legislativního hlediska tak bylo cílem rodiny posilování socialistického společenského zřízení a zabezpečování socialistické výchovy dětí.
- 31 V tomto období se zpravidla jednalo o ženy samoživitelky.
- 32 V 60.–80. letech se průměrný věk nevěst při prvním sňatku pohyboval mezi 21 a 22 lety, u ženichů to bylo 24–25 let. V devadesátých letech se začal jak u žen, tak u mužů výrazně zvyšovat. Průměrný věk prvoroďiček se od 60. do 80. let pohyboval mezi 22–23 lety. V 90. letech došlo k nárůstu až k 24 letům (ČSÚ, Obyvatelstvo – roční časové řady).
- 33 Podpora sólo rodičů není v sociálním systému České republiky dlouhodobě nijak explicitně nastavena. Nejedná se jen o případy nehrázení výživného. Sólo rodiče mohou žádat o testované sociální dávky, jedná se tedy pouze o podporu těch s nejnižšími příjmy.
- 34 Neplacení výživného je od roku 1931 součástí trestního práva, které rodičům-neplatičům zátěže ukládá, avšak tento text se úzce zaměřuje jen na opatření politiky zálohovaného výživného.

- 35 Povinnost uhradit dlužnou částku výživného.
- 36 Povinnost uhradit zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného.
- 37 Vyplácení zálohovaného výživného.
- 38 Povinnost uhradit dlužnou částku výživného.
- 39 Může být uložena povinnost uhradit zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného.
- 40 Zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem.
- 41 Jelikož není cílová populace rodičů-neplatičů v období 1991–2012 v politice zálohovaného výživného explicitně vymezena a nevážou se k ní v této souvislosti žádné zátěže, nelze u ní v tomto případě stanovit sociální konstrukci.

Použitá literatura

- Bělovský, P. „Rodinné právo“. In Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. *Komunistické právo v Československu Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, s. 463–477. Přístupné na <http://www.komunisticke-pravo.cz>
- Braun, V. and Clarke, V. 2006. „Using thematic analysis in psychology.“ *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77–101.
- Colebatch, K. H. 2005. „Policy analysis, policy practice, political science.“ *Australian Journal of Public Administration* 64 (3):14–23.
- CVVM. 2019. Tisková zpráva: *Názory občanů na vybraná opatření v rodinné politice – únor 2019*. [online]. [cit. 2020-01-25] Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4881/f9/es190318.pdf
- ČSÚ. 2018. *Příjmy a životní podmínky domácností – 2018*. [online]. [cit. 2019-04-28]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-xf03f95ff5>.
- ČSÚ. 2018a. *Vývoj obyvatelstva České republiky – 2017*. Praha: ČSÚ. [online]. [cit. 2020-02-02] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyvoj-obyvatelstva-ceske-republiky-2017>.
- ČSÚ. 2018b. *Demografická příručka – 2017*. Praha: ČSÚ. [online]. [cit. 2020-02-02] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-priruc-ka-2017>.
- Dudová, R. 2007. „Rozvod a konstrukce „neúplné“ rodiny.“ Pp. 15–19 in Dudová, R., Hastrmanová, Š. *Otcové, matky a porozvodová péče o děti*. Sociologické studie / Sociological Studies 07:7. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. 129 s. ISBN 978-80-7330-124-8.
- Dudová, R. *Otcovství po rozchodu rodičovského páru*. Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. Praha 2008.
- Dudová, R. 2009. *The Rise of Lone-Parent Families – Challenging the Norm*. S. 135–170 in Hašková, H., Uhde, Z. (eds.). *Women and Social Citizenship in Czech Society: Continuity and Change*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. 245 s. ISBN 978-80-7330-150-7.
- Dudová, R. *Výživné po rozchodu rodičů. Zkušenosti z práce. Aperio – Společnost pro zdravé rodičovství*. 2019. [online]. [cit. 2020-05-28] Dostupné z: https://zustavamerodici.cz/wp-content/uploads/2019/11/Aperio_analyza.pdf.
- Greener, I. 2002. „Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives.“ *Governance* 15 (2): 161–183.
- Hašková, H., A. Křížková, R. Dudová. 2016. *Ekonomické náklady mateřství – kvalitativní sondy*. Zpráva z výzkumu Celoživotní ekonomické dopady mateřství. Praha: Sociologický ústav AV ČR. [online]. [cit. 2020-02-22] Dostupné z: https://genderstudi-es.cz/download/Ekon_naklady_kvai_sondy_vyzkumna_zprava_unor_2016_fin_format.pdf.
- Havelková, B., Cidlinská, K. „Genderové aspekty neúspěchu českých návrhů zákonů upravujících náhradní výživné na dítě.“ *Gender, rovné příležitosti, výzkum*. Ročník 11, číslo 1/2010.

- Hejzlarová, E. 2012. *Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrh politiky*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- Hejzlarová, E. 2019. „Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky.“ *In Sociológia – Slovak Sociological Review*, vol. 51, č. 1, s. 44–63. ISSN 0049-1225 ISSN 1336-8613. DOI: <https://doi.org/10.31577/sociologia.2019.51.1.3>.
- Hubatková, B., Kreidl, M., Štípková, M. a Rabušic, L. *Vliv rozvodu na vzdělanostní šance dětí*. In Hasmanová Marhánková, J., Kreidl, M. *Proměny partnerství. Životní dráhy a partnerství v české společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2013, s. 178–193, 16 s. Edice Studie, sv. 322. ISBN 978-80-7419-142-8.
- Informační leták Veřejného ochránce práv k příspěvku na živobytí. 2020. [online]. [cit. 2020-05-22] Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Prispevek-na-zivobytí.pdf.
- Kadlecová, A. a kol. 2007. *Dějiny českého soukromého práva*. Praha: Aleš Čeněk, s. r. o.
- Kovářová, D. 2011. *Rodina a výživné: výživovací povinnost rodičů, dětí a dalších příbuzných*. Praha: Leges.
- Králíčková, Z. Zpráva z mezinárodního kolokvia. „Vývoj manželství a manželského práva ve Střední a Východní Evropě: Zprávy, výhledy a analýzy“. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, roč. 146, č. 3. s. 358.
- Kučera, M. 2010. „Rodinná politika a její demografické důsledky v socialistickém Československu.“ *Cahiers du CEFRES. N° 22, Česko - francouzský dialog o dějinách evropské rodiny*. Dostupné z: http://www.cefres.cz/IMG/pdf/kucera_2001_rodinna_politika_demografie_cssr.pdf.
- Kukla, A. *Social Constructivism and the Philosophy of Science*. Routledge; 1 edition. 2000.
- Kuklík, J., a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 575–576
- Leedy, P. D., J. E. Ormrod. 2005. *Practical Research: Planning and Design*. Upper Saddle River (NJ): Merrill Prentice Hall.
- Morávková, H., Kreidl, M. *Partnerské dráhy prvoroďiček bez partnera ve společné domácnosti*. Sociologický časopis, Praha: Akademie věd ČR, Sociologický ústav, 2017, roč. 53, č. 4, s. 565–591. ISSN 0038-0288. doi:10.13060/00380288.2017.53.4.358.
- Možný, I. 2006. *Rodina a společnost*. Praha: SLON.
- MPSV. 2019. *Důvodová zpráva k Návrhu zákona o zálohovém výživném na nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o zálohovém výživném)*.
- Petrusek, M. a kol. *Velký sociologický slovník*. Karolínium. 1996.
- Pierce, et al. (eds.). 2014. „Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications.“ *The Policy Studies Journal* 42 (1).
- Pierson, P. 2000. „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.“ *American Political Science Review* 94 (2): 251–267.
- Rákosník, J. I. Tomeš a kol. 2012. *Sociální stát v Československu. Právně institucionální vývoj v letech 1918–1992*. Praha: Auditorium.
- Schneider, A. L., H. Ingram, P. DeLeon. 2014. „Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations.“ In P. Sabatier, Ch. Weible (ed.). *Theories of the Policy Process*. 3th edition. Boulder: Westview Press.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 1993. „Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.“ *The American Political Science Review* 87 (2): 334–347.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 2005. *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Schneider, A., M. Sidney. 2009. „What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?“ *The Policy Studies Journal* 37 (1): 103–119.

Uhlířová, K. 2018. *Pojetí výživovací povinnosti v občanském právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Vobecká, J. 2006. *Neúplné rodiny v České republice*. S. 191–203 in Hamplová, D., Šalamounová, P. a Šamanová, G. (eds.). *Životní cyklus*. Sociologické a demografické perspektivy. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 307 s. ISBN 80-7330-082-6.

Legislativní a vládní dokumenty

Československý obecný zákoník občanský
Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zálohování výživného dětem. 1948. Společná Československá digitální parlamentní knihovna [databáze]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/T1083_00.htm.

Koncepce rodinné politiky. MPSV. 2017. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Koncepce_rodinne_politiky.pdf/5d1efd93-3932-e2df-2da3-da30d5fa8253.

Návrh zákona o zálohovaném výživném (Gajdůšková a kol., 2018). [online]. [cit. 2020-02-10] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=126>

Návrh zákona o náhradním výživném (Aulická Jírovcová a další, 2018). [online]. [cit. 2020-02-10] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=118>

Návrh zákona o zálohovém výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o zálohovém výživném). MPSV. 2019 [online]. [cit. 2020-05-26] Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_

odokpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_column=1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokpl_pid=ALB SBCTB7HK4&tab=versions.

Opatření č. 58/1955 Sb. o dětských příspěvcích a o ochranné výchově

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 1981, sp. zn. 11 Tz 9/81.

Stenoprotokol ze 101. schůze Ústavodárného národního shromáždění Republiky Československé (funkční období 1946–1948). 25. 3. 1948. [online]. [cit. 2020-05-26] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/101schuz/s101005.htm>.

Vláda ČR. 2018. *Programové prohlášení vlády ČR*. [online]. [cit. 2020-03-03] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseeni/Programove-prohlaseeni-vlady-cerven-2018.pdf>.

Vláda ČR. 2019. *Plán legislativních prací vlády*. [online]. [cit. 2020-03-06] Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Plan-legislativnich-praci_2023.pdf.

Vyhláška č. 182/1991 Sb.

Zákon č. 4/1931 Sb, na ochranu osob oprávněných požadovati výchovu, výživu nebo zaopatření (tzv. alimentární zákon)

Zákon č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční norma)

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

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

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině

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

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

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

Zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném

Zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném

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

Mgr. Kamila Vlčková (16247125@fsv.cuni.cz) je doktorandkou na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Department of Public and Social Policy at the Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. Dlouhodobě se zaměřuje na rodinnou politiku.

Mgr. Jitka Čampulková (62902036@fsv.cuni.cz) je doktorandkou na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Department of Public and Social Policy at the Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. Dlouhodobě se věnuje rodinné politice.

Poznatky z praxe

Projekt Krajská rodinná politika

Jitka Chrtková – Kateřina Drnková Jačková

Projekt Ministerstva práce a sociálních věcí Krajská rodinná politika vznikl s cílem zlepšit koordinaci celostátních a regionálních politik v oblasti podpory rodin. Ambicí projektu je zejména podpořit aktéry rodinné politiky ve vytváření přátelského prostředí pro rodiny s dětmi v České republice, a to v souladu s aktuálním strategickým materiálem v oblasti rodinné politiky, Koncepcí rodinné politiky.

Rodina má ve společnosti nezastupitelnou funkci¹ a je v české společnosti stále brána jako jedna z nejvyšších hodnot v životě člověka.² Z tohoto důvodu je důležité funkce rodiny podporovat, a to nejen materiálně. Tuto skutečnost si uvědomují i samotné kraje a obce, jež znají potřeby svých obyvatel nejlépe a mají kompetence realizovat celou řadu prorodinných opatření.

Klíčové aktivity projektu *Krajská rodinná politika*³ jsou realizovány s cílem zvýšit informovanost vybraných cílových skupin, sdílet příklady dobré praxe a podporovat vzájemnou a provázanou komunikaci i spolupráci tak, aby docházelo ke komplexnějšímu zabezpečení rodin v regionech.⁴ Cílové skupiny projektu – orgány veřejné správy, osoby vracující se na trh práce po návratu z mateřské/rodičovské dovolené, poskytovatelé služeb péče o děti, nestátní neziskové organizace, rodiče s malými dětmi, osoby pečující o jiné

závislé osoby, zaměstnanci a zaměstnavatelé – jsou stanoveny poměrně široce, aby mohla být problematika krajské podpory rodin řešena komplexně. Opatření projektu cílí jak na rodiče s dětmi potýkajícími se v každodenním životě s potřebou sladování rodičovské a pečovatelské role, tak i například na neziskové organizace, jež hrají zásadní roli v poskytování služeb primární prevence rodinám.

Projekt napomáhá k propojování a vzájemné komunikaci rodin s obcemi, kraji i státní správou. Zapojuje do vzájemné spolupráce neziskový sektor, odborníky z akademické sféry a další důležité aktéry rodinné politiky.

Vybrané realizované výstupy projektu *Krajská rodinná politika*⁵

Jedním z již zpracovaných výstupů projektu je **Metodika rodinné politiky na krajské a místní úrovni** (dále též *Metodika*).

Cílem této publikace, na níž spolupracovala celá řada aktérů z oblastí státní správy a samosprávy, je poskytnutí teoretické podpory v realizaci prorodinných opatření jak zástupcům samospráv, tak dalším důležitým aktérům rodinné politiky. Systematické řešení rodinné politiky nebylo na regionální úrovni v České republice dlouhodobě rozvíjeno, Metodika tak reaguje na poptávku krajských a místních aktérů a snaží se o základní systémové uchopení rodinné politiky na úrovni samospráv ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále též MPSV). K publikaci je připraven pomocný dokument **Metodika rodinné politiky – zkrácená verze**, v němž jsou shrnuty praktické informace pro strategické plánování v kontextu realizace rodinné politiky na regionální úrovni.

K naplňování cílů projektu dochází i z hlediska sdílení dobré praxe. V roce 2019 byl publikován **Sborník dobré praxe rodinné politiky v krajích**⁷ sloužící jako