

V Brně dne 11. dubna 2016
Sp. zn.: 23/2015/SZD/MP

**Doporučení veřejné ochránkyně práv vládě České republiky
podle ustanovení § 22 odst. 1 ve spojení s § 21b písm. c) zákona
o veřejném ochránci práv**

**ve věci vydání zákona, který by upravil některá práva osob se zdravotním
postižením, které využívají doprovodu psa se speciálním výcvikem**

Podle § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ je veřejný ochránce práv (dále též jen „ochránce“) oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního předpisu. Je-li předmětem zvláštního oprávnění zákon, předkládá ochránce své doporučení vládě České republiky. Podle § 21b písm. c) téhož zákona přispívá ochránce k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor a za tím účelem zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací.

Ačkoliv není v českém právním řádu pojem „pes se speciálním výcvikem“ definován, pro následující text lze pod tento termín obecně podřadit zejména psy **vodicí**², psy **asistenční**³ a psy **signální**.⁴ Nejde však o uzavřený výčet.⁵ Pojem asistenční pes přitom zahrnuje všechny speciálně vycvičené psy kromě vodicích psů pro osoby se zrakovým postižením.

Postavení osob se zdravotním postižením

Veřejný ochránce práv se s problematikou práv osob se zdravotním postižením využívajících psy se speciálním výcvikem poprvé zabýval již na počátku roku 2009. Po rozšíření působnosti veřejného ochránce práv na poli práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací s účinností od 1. prosince 2009, v návaznosti na přijetí antidiskriminačního zákona⁶, obdržel několik stížností od osob se zdravotním postižením, jimž byl odepřen přístup či jiná související práva v souvislosti s doprovodem psa se speciálním výcvikem. Situace těchto osob byla kvalifikována jako nepřímá diskriminace založená na zdravotním postižení, neboť omezení pro psy

¹ zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

² Vodící pes – speciálně vycvičený pes sloužící jako zvláštní pomůcka zejména pro nevidomé a slabozraké osoby, kterým pomáhá při zvládnutí každodenních činností (např. při pohybu a orientaci v prostoru, při podávání předmětů apod.).

³ Asistenční pes – speciálně vycvičený pes, který osobě se zdravotním postižením pomáhá při každodenních činnostech (např. přinesení konkrétních předmětů, oblékání, otvírání a zavírání dveří, přivolání pomoci v případě nebezpečí apod.).

⁴ Signální pes - speciálně vycvičený pes, který osobě se sluchovým zdravotním postižením pomáhá při každodenních činnostech (např. rozlišování zvukových signálů při signalizaci na dveřích, telefonu, lidské hlasy, budík, volání jména osoby se sluchovým postižením apod.).

⁵ Lze se setkat např. s tzv. balančními psy pro osoby s poruchami rovnováhy apod.

⁶ zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

se speciálním výcvikem, aniž by byla zohledněna jejich zvláštní povaha, představuje jednání na základě „zdánlivě neutrálního kritéria“, které vede ke znevýhodnění osob se zdravotním postižením⁷. Práce ochránce pak vyústila ve vydání **Doporučení veřejného ochránce práv pro přístup vodících a asistenčních psů do veřejných prostor** zveřejněného v srpnu 2010.⁸ Veřejný ochránce práv mimo jiné doporučil předložení právní úpravy, která by nahradila dnešní nekompletní, nedostačující a roztržitou úpravu problematiky psů se speciálním výcvikem a míst, do nichž nelze odepřít přístup osobám v doprovodu psa se speciálním výcvikem.

Na osoby se zdravotním postižením lze nahlížet dvojím možným způsobem. Z medicínského hlediska zdravotní postižení představuje určitou míru poškození zdravotního stavu. Problémy, se kterými se osoby se zdravotním postižením setkávají, pak způsobuje především toto poškození. Naopak sociální model zdravotního postižení spatřuje znevýhodnění osob se zdravotním postižením v tom, že musejí čelit společenským překážkám a překážkám nacházejícím se v okolním prostředí. Se zdravotním postižením se totiž nepojí pouze objektivní překážky způsobené medicínskou diagnózou, ale i překážky vytvořené společností, které brání osobám se zdravotním postižením plně se začlenit.

Psi se speciálním výcvikem slouží osobám se zdravotním postižením jako kompenzační pomůcka, která jim pomáhá odstranit, zmírnit nebo překonat následky postižení. Psa se speciálním výcvikem je proto nutno v první řadě chápat jako takovou pomůcku a vzít v úvahu specifika z toho vyplývající.

Pes vycvičený pro doprovod osoby se zdravotním postižením je chápán jako **nepostradatelná součást osoby se zdravotním postižením**, která jí umožňuje plně uplatňovat právo na volný pohyb a samostatnost.

Účelem mého doporučení, jak bude dále rozvedeno, je dosažení vydání komplexního zákona o právech osob se zdravotním postižením, které využívají doprovodu psa se speciálním výcvikem, jenž bude upravovat nejen zajištění všestranného aktivního zapojení těchto osob do života společnosti, ale upraví též související otázky, včetně postavení psů se speciálním výcvikem.

Právní úprava psů se speciálním výcvikem

Podle § 494 občanského zákoníku⁹ má živé zvíře zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor, přičemž živé zvíře není věcí. Povaha psa jako živého tvora pak může mít vliv na posouzení odpovědnosti za škodu, kterou by pes mohl způsobit.¹⁰

S ohledem na skutečnost, že pes je živým tvorem, je třeba zabezpečit též i jeho ochranu proti špatnému zacházení. Tyto otázky jsou detailněji řešeny

⁷ podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona

⁸ Doporučení je dostupné na webu: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/31-10-DIS-JKV_doporučení.pdf.

⁹ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ V souladu s § 2934 občanského zákoníku, slouží-li zvíře jako pomocník pro osobu se zdravotním postižením, zprostí se vlastní povinnosti k náhradě, prokáže-li, že při dozoru nad zvířetem nezanedbal potřebnou pečlivost, anebo že by škoda vznikla i při vynaložení potřebné pečlivosti.

v mezinárodních standardech (např. klient musí podávat zprávy, včetně zpráv o zdravotním a kondičním stavu psa od veterinárního lékaře, klient musí psa pravidelně ukazovat subjektu provádějícímu výcvik apod.).¹¹ V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu i zákon na ochranu zvířat proti týrání¹² a veterinární zákon.¹³

Český právní řád výslovně neupravuje **status** ani **podmínky výcviku psů** určených pro doprovod osob se zdravotním postižením. Upravena nejsou ani přístupová práva pro osoby v doprovodu psa se speciálním výcvikem. Nutno dodat, že ačkoliv není například pojem „asistenční pes“ v žádném zákoně definován, některé zákony s daným termínem (v souvislosti s přístupovými právy) pracují.¹⁴

Výcvik vodicích psů byl v minulosti upraven v Metodickém návodu OP 20/93 pro činnost okresních úřadů v České republice o regulaci a ověřování výcviku vodicích psů pro nevidomé občany. Tento předpis nebyl formálně zrušen, avšak není možné ho použít s ohledem na ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. prosince 2002.

Jak plyne z výše uvedeného, postavení ani výcvik psů se speciálním výcvikem není v současné době v České republice regulován žádným právním předpisem. Výcvik psů zabezpečují organizace orientované na práva osob se zdravotním postižením, ať už zrakovým či jiným, víceméně živelně i s ohledem na to, že výcvik psů pro tyto účely je nyní volnou živností.¹⁵ Odborná způsobilost se požaduje pouze pro provádění výcviku pro účely artistických vystoupení.

Lze tedy shrnout, že výcvik psů určených pro doprovod osob se zdravotním postižením se tak v současnosti řídí stejným režimem jako výcvik zvířat k jiným účelům. Na psy určené pro doprovod osob se zdravotním postižením jsou však kladeny specifické požadavky, čemuž by měl odpovídat i jejich výcvik. V České republice dosud není zřízen žádný nezávislý celorepublikově uznaný kontrolní orgán, který by hodnotil kvalitu výcviku psa, ani odbornou způsobilost cvičitelů. Nutno dodat, že na **výcvik psů se vynakládají nemalé finanční prostředky** (viz tabulka níže), proto by bylo nanejvýše žádoucí, zajistit dohled nad výcvikem psů.

Podmínky pro **předávání vodicích psů** upravuje zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením,¹⁶ který v § 9 odst. 12 stanoví: *„Příspěvek na zvláštní pomůcku, který je poskytován na pořízení vodicího psa, se poskytne jen na pořízení psa, který byl vycvičen a předán právníčkou nebo fyzickou osobou, která je členem mezinárodní organizace sdružující výcvikové školy. Podmínka členství v mezinárodní organizaci sdružující výcvikové školy se považuje za splněnou, i pokud není právníčkou nebo fyzickou osobou jejím členem, avšak podala přihlášku*

¹¹ Bližší informace lze nalézt na <http://assistancedogseurope.org>.

¹² zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů

¹³ zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ Vstup do všech zdravotnických zařízení pro majitele asistenčních a vodicích psů je upraven v § 30 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů; vstup do stravovacích zařízení je upraven v § 23 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ K získání živnostenského oprávnění tak musí být splněny pouze všeobecné podmínky (plná svéprávnost a bezúhonnost).

¹⁶ zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

za člena, nejdéle však po dobu 2 let ode dne podání této přihlášky. Prováděcí právní předpis stanoví dovednosti vodícího psa, které musí splňovat.“ Zákon sice určuje podmínku členství v mezinárodní organizaci sdružující výcvikové školy, ale neurčuje, o jakou mezinárodní organizaci by se mělo jednat. Pracovníci úřadů práce si nemají možnost jakkoliv ověřit takové členství, protože nevědí, co a kde mají ověřovat a co mají vyžadovat. Proto v praxi dochází k tomu, že úřady práce proplácejí vodící psy subjektům, které tuto podmínku zákona nesplňují.¹⁷ Tím rovněž může docházet k předávání psů, kteří nesplňují ani základní podmínky, resp. tzv. dovednosti vodícího psa dle §2 vyhlášky o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.¹⁸

Informace o počtu vyplacených příspěvků na zvláštní pomůcku (vodící pes) včetně výdajů ilustruje následující tabulka.¹⁹

Období	Počet vyplacených dávek	Vyplacená suma (v mil. Kč)
rok 2012	33	7,0 ²⁰
rok 2013	36	8,6
rok 2014	51	11,8
1. pol. 2015	22	5,1 ²¹

Dosavadní kroky Ministerstva práce a sociálních věcí

Ministerstvo práce a sociálních věcí je podle zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky²² ústředním orgánem státní správy mimo jiné též pro péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc.

Jsem obeznámena s prací meziresortní pracovní skupiny složené z expertů Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva průmyslu a obchodu, z řad cvičitelů i uživatelů psích pomocníků, kteří se podíleli na realizaci úkolu stanoveného Národním plánem vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010 – 2014. Meziresortní pracovní skupina se zabývala především úpravou výcviku a dovedností psů se speciálním výcvikem a poskytováním příspěvků. Z tiskové zprávy ze dne 7. března 2011 vyplývá, že Ministerstvo práce a sociálních věcí usiluje o lepší přístupová práva psů se speciálním výcvikem a jejich uživatelů. Ministerstvo

¹⁷ Tuto informaci jsem získala od nevládní neziskové organizace Helpes.

¹⁸ vyhláška č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Zdroj: dopis ředitelky odboru nepojistných sociálních a rodinných dávek MPSV, ze dne 19. srpna 2015, č. j. 2015/46261-44.

²⁰ tj. 212 tis. Kč za jednoho psa

²¹ tj. 230 tis. Kč za jednoho psa

²² zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

práce a sociálních věcí dále informovalo, že osloví Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo průmyslu a obchodu s požadavkem, aby ministerstva zlepšila právní úpravu přístupových práv psů se speciálním výcvikem. **Tato pracovní skupina však ve své činnosti dále nepokračovala** a k vypracování právní úpravy, která by obsáhla danou problematiku, již nedošlo.

Řešení problému chybějícího zákona, který by upravil některá práva osob se zdravotním postižením, které využívají doprovodu psa se speciálním výcvikem

Dosavadní zkušenosti veřejného ochránce práv naznačují, že k **efektivnímu vymáhání práv osob se zdravotním postižením, které ke kompenzaci svého postižení využívají doprovodu psů se speciálním výcvikem, není dostačující koncept nepřímé diskriminace**. Definice nepřímé diskriminace pracuje s řadou neurčitých právních pojmů, jejichž výklad není jednoduchý. V případě vzniku problémů s přístupem do prostor v doprovodu psa neumožňuje osobám se zdravotním postižením efektivně se domáhat svých práv. To dokládá i skutečnost několika podnětů, kterými jsem se zabývala a z nichž bylo patrné, že práva osob využívajících asistence psů nejsou realizována, přestože již v roce 2010 zveřejnil ochránce doporučení určené pro širokou veřejnost.²³ Současně musím dodat, že jde o problematiku, která se dotýká velkého počtu lidí.

Na základě výše uvedeného a také po srovnání a vyhodnocení způsobu, jakým je předmětná problematika řešena v jiných státech,²⁴ jsem dospěla k závěru, že **řešení problému spočívá v přijetí zcela nové²⁵ komplexní právní úpravy**.

Zákon, jehož vydání doporučuji, by měl deklarovat existující práva osob se zdravotním postižením vyplývající z mezinárodních závazků,²⁶ Listiny základních práv a svobod a antidiskriminačního zákona. V návaznosti na ustanovení čl. 4 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením **se Česká republika zavázala přijmout legislativní a administrativní opatření pro provádění práv osob se zdravotním postižením, přijmout veškerá odpovídající opatření, včetně těch legislativních, s cílem změnit nebo zrušit existující zákony, předpisy, zvyklosti a praktiky, které jsou zdrojem diskriminace osob se zdravotním postižením**. Dále také přijmout veškerá odpovídající opatření k odstranění diskriminace na základě zdravotního postižení ze strany jakékoliv fyzické nebo právnické osoby. V ustanovení čl. 9 Úmluva ukládá smluvním státům přijmout příslušná opatření k zajištění přístupnosti, a to nejen všech prostor, které jsou běžně přístupné osobám bez postižení, ale i služeb, zaměstnání, informačních technologií a telekomunikačních služeb. Doporučovaná právní úprava vychází z principů a závazků stanovených v Úmluvě.

²³ viz pozn. č. 8

²⁴ Přestože i zahraniční úpravy dané problematiky nejsou v převážné většině vtěleny do jednoho speciálního zákona, lze se jimi inspirovat při vypracování české právní úpravy. Zejména mám na mysli úpravu polskou, slovenskou a německou. Komplexní úprava byla přijata například v Černé Hoře.

²⁵ Jde o vhodnější a přehlednější řešení než postupná novelizace právních předpisů upravujících jednotlivé oblasti.

²⁶ Jedná se především o sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

Právní úprava by se měla vztahovat na následující tři oblasti:

- (1) úprava **statusových práv** psů se speciálním výcvikem,
- (2) úprava **přístupových práv osob se zdravotním postižením**, které mají v držení psa se speciálním výcvikem,
- (3) úprava **souvisejících právních předpisů**.

Ad 1) Úprava statusových práv by měla zahrnovat zejména:

- definování pojmu „pes se speciálním výcvikem“ a vysvětlení dalších pojmů, jako je např. „vodící pes“, „asistenční pes“ a „signální pes“;
- jakého psa lze považovat za certifikovaného psa pro osoby se zdravotním postižením (minimum dovedností pro určitý typ zdravotního postižení, povahové vlastnosti, zdravotní předpoklady);
- oprávněnost subjektů k výcviku a předávání psů se speciálním výcvikem pro osoby se zdravotním postižením;
- práva a povinnosti výcvikových subjektů, včetně povinnosti být akreditovaným členem stanovených mezinárodních odborných organizací;
- práva a povinnosti osob se zdravotním postižením ve vztahu k psům se speciálním výcvikem.

Ad 2) Úprava přístupových práv osob se zdravotním postižením by měla zahrnovat zejména:

- vymezení oprávnění osob se zdravotním postižením v doprovodu psů se speciálním výcvikem a osob provádějících výcvik psů určených pro doprovod osob se zdravotním postižením do veřejně přístupných prostor;
- vymezení podmínek vstupu (nepodmiňovat vstup nasazením náhubku, držení na vodítku, nepodmiňovat vstup psa se speciálním výcvikem zvláštním poplatkem apod.);
- zakotvení pravidel, aby držení psa se speciálním výcvikem nepředstavovalo nevýhodu v přístupu k bydlení a zaměstnání.

Ad 3) Úprava souvisejících právních předpisů:

- k vymáhání práv osob se zdravotním postižením přispěje adekvátní úprava přestupků a správních deliktů spočívajících v neumožnění vstupu do některých prostor, proto bude nutné novelizovat některé související předpisy (zejména zákon o zaměstnanosti, zákon o inspekci práce, zákon o ochraně spotřebitele, školský zákon a další).

Ke svému doporučení přikládám „pracovní“ znění návrhu zákona o některých právech osob se zdravotním postižením, které využívají doprovodu psa se speciálním výcvikem. **Návrh se věnuje dvěma oblastem ze tří výše zmíněných, a to přístupovým právům osob se zdravotním postižením v doprovodu psů se speciálním výcvikem a novelizaci souvisejících zákonů.** Jedná se o materiál, který v minulosti ochránce vypracoval, neboť se danou problematikou zabýval

ve svém šetření,²⁷ v rámci něhož též dlouhodobě komunikoval s Ministerstvem dopravy. Pro úplnost dodávám, že Ministerstvo dopravy odmítalo zakotvit úpravu přístupových práv do tzv. přepravního řádu²⁸, resp. zakotvení podmiňovalo²⁹ vymezením statusových práv psů se speciálním výcvikem v právních předpisech Ministerstva práce a sociálních věcí.

Vzhledem ke skutečnosti, že k vypracování návrhu zákona je podle mého názoru zapotřebí koordinovaný postup na vládní úrovni, předkládám v souladu s § 22 odst. 1 ve spojení s § 21b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv tento návrh:

- (1) uložit ministryni práce a sociálních věcí, ve spolupráci s ministrem zdravotnictví a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, zpracovat a předložit vládě ke schválení návrh zákona, který by upravil některá práva osob se zdravotním postižením, které využívají doprovodu psa se speciálním výcvikem, a to do 31. prosince 2016,
- (2) uložit dalším členům vlády povinnost spolupracovat při přípravě návrhu zákona uvedeného v bodě 1.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

Příloha

Návrh právní úpravy vymezující některá práva osob se zdravotním postižením, které mají v držení psa se speciálním výcvikem

²⁷ šetření vedeno pod sp. zn. 7/2011/SZD/MP

²⁸ vyhláška č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ viz dopis ministra dopravy ze dne 8. 3. 2013, č. j. 3/2013-510-LD/6