

## **Zpráva o šetření**

### **omezení přepravy osob se zdravotním postižením, které mají v držení psa se speciálním výcvikem**

---

#### **Abstrakt**

Pan X., který je nevidomý, se obrátil na Kancelář veřejného ochránce práv se stížností na městský dopravní podnik, který mu neumožnil vstoupit do dopravního prostředku bez toho, aby svému vodicímu psu nasadil náhubek. Ochránce provedl šetření a dospěl k závěru, že bezvýjimečná povinnost opatřovat speciálně vycvičené psy náhubkem představuje diskriminaci osob se zdravotním postižením. Bezpečnostní rizika spojená s přepravou psa bez náhubku jsou omezena speciálním výběrem a výcvikem psů, a psa se speciálním výcvikem proto nelze srovnávat se psem, který je běžným společníkem. Pes se speciálním výcvikem je neoddělitelnou součástí osoby se zdravotním postižením, proto mu nelze zamezovat vstup do prostor, kam mají přístup osoby bez postižení, a to ani v případě, že není opatřen náhubkem.

#### **Summary**

Mr. X suffering from visual impairment addressed The Office of the Public Defender of Rights with the complaint of a municipal transport company which prohibited him from entering a bus without muzzling his guide dog. The defender conducted an investigation and came to the conclusion the unconditional obligation to muzzle specially trained guide dogs constitutes discrimination of disabled persons. Safety risks involved in transporting a guide dog without a muzzle are reduced by a special selection and training of these dogs, so a specially trained guide dog cannot be compared with a dog which is a common companion. A specially trained guide dog is inseparable part of a disabled person; therefore it is not possible to prevent him from entering the premises permissible to persons without a handicap, even in case the dog does not have a muzzle.

### **A. Obsah podnětu**

Dne 12. září 2011 se na veřejného ochránce práv obrátil pan X. se stížností na jednání Městského dopravního podniku O., a. s. (dále jen „MDPO, a. s.“). Pan X. je nevidomý a využívá ke svému doprovodu psa se speciálním výcvikem. Uvedl, že má osobní zkušenost s tím, že po něm řidič jedné z autobusových linek požadoval, aby před nastoupením do autobusu nasadil vodicímu psu náhubek. Řidič odmítl přepravovat vodícího psa bez náhubku a taktéž odmítl akceptovat slib pana X., že

mu nasadí náhubek uvnitř autobusu. Pan X. má na levé noze podkolenní protézu a na zádech měl v tu chvíli batoh. Manipulace s náhubkem pro něj byla před usazením v autobusu obtížná.

Pan X. dále uvedl, že bylo zahájeno jednání mezi předsedkyní Klubu držitelů vodicích psů a Městským dopravním podnikem O.. Komunikaci doložil v doplnění ze dne 20. září 2011. V průběhu jednání argumentoval mimo jiné i Doporučením veřejného ochránce práv pro přístup vodicích a asistenčních psů do veřejných prostor. Předseda představenstva dopravního podniku města O. se zaštiťoval úpravou ve vyhlášce č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, a z ní vyplývajícími Smluvními přepravními podmínkami MDPO, a. s. Podle jeho výkladu nesmí být v drážní dopravě smluvní přepravní podmínky v rozporu s žádným ustanovením přepravního řádu, z uvedené povinnosti nejsou výjimky. V autobusové dopravě podle něj dopravce může podmínky přepravy zviřat upravit ve smluvních přepravních podmínkách odlišně od přepravního řádu. V případě umožnění přepravy psů bez náhubku by dopravce porušil svou obecnou povinnost obsaženou v ustanovení § 18 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, tj. „*pečovat o bezpečnost přepravovaných osob*“. Společně s místní organizací SONS<sup>1</sup> tak vedení dopravního podniku došlo k závěru, že pokud nedojde k legislativní změně, bude přeprava vodicích psů v MHD O. i nadále probíhat za stávajících podmínek, tj. včetně vyžadování náhubků u všech přepravovaných psů.

## B. Skutková zjištění

Ochránce ve věci zahájil šetření, v rámci něhož oslovil ředitele Městského dopravního podniku O., a. s., k vyjádření proč dopravní podnik trvá na tom, aby byli i psi se speciálním výcvikem po dobu přepravy opatřeni náhubkem, bez ohledu na to, že bezpečnostní rizika spojená s jejich přepravou v jejich případě díky speciálnímu výcviku nehrozí.

Ředitel dopravního podniku ve své odpovědi zdůraznil, že jím řízená dopravní společnost „*v žádném případě nemíjí ztěžovat situaci občanům – nevidomým držitelům vodicích psů pro doprovod osob se zdravotním postižením*“. Rovněž nemají v úmyslu, aby jejich předpisy byly v rozporu se zákony. Uvedl, že obdobným problémem se dopravní podnik od roku 2007 již několikrát zabýval. Upozornil, že na tuto problematiku existují různé právní názory a dle jejich posledních zjištění není jejich praxe v rozporu s antidiskriminačním zákonem.<sup>2</sup>

Následně dopravní podnik po předchozím tolerování přepravy psů se speciálním výcvikem ve vozidlech bez náhubku dospěl k závěru, že nemůže udělovat výjimky pro přepravu asistenčních psů bez náhubku a že nadále musí být v souladu s legislativou, především s vyhláškou č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro

<sup>1</sup> Sjednocená organizace nevidomých a slabozrakých ČR.

<sup>2</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, ve znění pozdějších předpisů, z níž vyplývají smluvní přepravní podmínky MDPO, a. s.

Po obdržení dopisu veřejného ochránce práv ředitel požádal advokáta o stanovisko k věci. Podle vyjádření advokáta dopravní podnik zákony neporušil. Proto ředitel nesouhlasí se stanoviskem ochránce, že omezuje, resp. vylučuje, možnost přepravy osob se zdravotním postižením, které mají v držení psy se speciálním výcvikem. Tyto osoby v dopravních prostředcích cestovat mohou, ale psi v jejich držení musí mít během přepravy náhubek, protože se na ně vztahují stejné požadavky jako na psy bez výcviku. Ředitel uvedl, že *„je to především z důvodu zajištění bezpečnosti osobních přepravovaných osob, za které nese odpovědnost dopravce“*. Přepravní řád je dle stanoviska advokáta v souladu s vyhláškou o přepravním řádu, zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

Ředitel trvá na tom, že se dopravní podnik nedopustil nepřímé diskriminace osob se zdravotním postižením, neboť umožňuje a umožňoval využití přepravních služeb za podmínek stanovených ve zvláštních zákonech. Přepravní společnost proto v současné době neporušuje žádný právní předpis, pokud by měla existovat „výjimka“ pro psy se speciálním výcvikem ohledně jejich opatřování náhubkem, mělo by to být promítnuto v právní úpravě.

Problém se otevřel v roce 2007 na základě stížnosti na dopravní podnik od pana „J. Z.“ ze dne 7. července 2007. Proto dopravní podnik zjišťoval právní názory a stanoviska Ministerstva dopravy a Poradny NRZP ČR.<sup>3</sup> Jako „důkazy“ ke svým závěrům ředitel dopravního podniku předložil kopii stížnosti pana „J. Z.“, kopii odpovědi dopravně-technického náměstka L. ze dne 25. července 2007, kopii vyjádření ředitele odboru veřejné dopravy Ministerstva dopravy JUDr. O., vyjádření Mgr. M. z Poradny pro osoby se zdravotním postižením a seniory NRZP ČR.

Z přiložené stížnosti pana „J. Z.“ vyplynulo, že si dotyčný stěžoval na praxi MDPO, a. s., respektive pokyn vedoucího dopravy J., který umožnil uplatňování výjimky pro psy se speciálním výcvikem, na základě níž nemuseli mít v době přepravy náhubek. Odkazoval se na přepravní podmínky, podle nichž osoby se zdravotním postižením, které psům nenasadí náhubek, jednájí v rozporu s nimi. Podle něj *„každý pes kouše, nikdy nevíte, co jiný člověk udělá psovi a jak pes zareaguje, když jeho páníček nevidí a nemůže toho člověka upozornit“*. Ve skutečnosti, že on svému psu musí nasadit náhubek vždy, spatřuje možnou diskriminaci a vytýká dopravnímu podniku, že *„vůbec nehledí na bezpečnost cestujících“*. Vedoucí dopravy pan J. dal v návaznosti na jednání se SONS v Opavě pokyn řidičům MHD k tolerování přepravy psů se speciálním výcvikem ve vozidlech bez náhubku. Tímto rozhodnutím podle dopravně-technického náměstka L. překročil své rozhodovací kompetence. Následně byl pokyn vedoucího provozu MHD včetně informace pro řidiče o zrušení tohoto pokynu. Překročení kompetencí bylo J. *„důrazně vytknuto“*. Ředitel odboru veřejné dopravy JUDr. O. uvedl, že Ministerstvo dopravy zastává názor, že každý pes, tedy i pes vodící, musí splňovat podmínky jako

---

<sup>3</sup> Národní rada osob se zdravotním postižením ČR.

jakýkoliv jiný pes, a to z důvodu zajištění bezpečnosti přepravovaných osob, za kterou nese odpovědnost dopravce. Postup dopravního podniku, který odmítl přepravit vodícího psa bez náhubku, je proto podle názoru ministerstva oprávněný. Poradna NRZP ČR se taktéž vyjádřila, že se na vodícího psa vztahují totožné přepravní podmínky jako na jakéhokoliv jiného psa bez výcviku. Za současného stavu legislativy podle pracovnice poradny nelze toleranci řidičů ohledně přepravování psů bez náhubku vymáhat.

## **C. Právní hodnocení**

### **a. Diskriminace z důvodu zdravotního postižení osob, které mají v držení psa se speciálním výcvikem**

Právem osob se zdravotním postižením, které mají v držení psy se speciálním výcvikem, se veřejný ochránce zabýval ve svém doporučení č. 3 pro přístup vodících a asistenčních psů do veřejných prostor. Při koncipování doporučení vycházel především z ustanovení obecného právního předpisu zakazujícího diskriminaci, tj. zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon). Antidiskriminační zákon zakazuje přímou a nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením v oblasti přístupu ke zboží a službám. Přepravní služby jsou službou ve smyslu antidiskriminačního zákona. Nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z důvodu zdravotního postižení osoba znevýhodněna oproti ostatním, ledaže je toto ustanovení, kritérium nebo praxe objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Za nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení se dále považuje i odmítnutí přijmout přiměřená opatření, aby mohla osoba se zdravotním postižením využít služeb určených veřejnosti.

Ve zkoumaném případě bude posuzováno, zda nedochází k nepřímé diskriminaci osob se zdravotním postižením, protože omezení přepravy psů se speciálním výcvikem představuje zdánlivě neutrální praxi, na základě níž může dojít k vyloučení osob se zdravotním postižením, které mají v držení psa se speciálním výcvikem. Pes vycvičený pro doprovod osoby se zdravotním postižením je chápán jako nepostradatelná součást osoby se zdravotním postižením. Bránění v přístupu k dopravě osobám v doprovodu psa se speciálním výcvikem představuje nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením.

Pokud jde o povinnost opatřovat psy náhubkem, psi se speciálním výcvikem osobám se zdravotním postižením slouží k podávání upuštěných předmětů a dalším činnostem, v nichž by jim mohl náhubek překážet. Charakter zdravotního postižení jim taktéž může znesnadňovat samotnou manipulaci s náhubkem. Povinnost opatřovat psy náhubkem se stanovuje za účelem limitovat bezpečnostní rizika spojená s přítomností zvířete v dopravních prostředcích. V případě psů se speciálním výcvikem jsou však bezpečnostní rizika limitována samotným výběrem a speciálním výcvikem psů. Povinnost opatřovat psy náhubkem proto nemá ve vztahu ke psům se speciálním výcvikem žádné opodstatnění. V případě, že pes bez náhubku způsobí škodu, bude za ni jeho držitel odpovědný podle občanského

zákoníku (viz dále). Pokyn vedoucího dopravy pana J. řidičům MHD k tolerování přepravy psů se speciálním výcvikem ve vozidlech bez náhubku byl zcela v souladu s výše uvedeným, tato aktivita mu proto byla vytčena neoprávněně. Pokud byl pan J. ze strany MDPO, a. s., stížen sankcí ve smyslu pracovního práva, neměla tato sankce oporu v právním řádu.

### **b. Právní úprava přepravy živých zvířat, vzájemný vztah právních předpisů upravujících dopravu a rovné zacházení**

Silniční doprava je podle ustanovení § 2 zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, souhrn činností, jimiž se mimo jiné zajišťuje přeprava osob. V souladu s ustanovením § 18 písm. h) zákona je dopravce ve veřejné linkové dopravě povinen pečovat o bezpečnost přepravovaných osob a jejich zavazadel. V návaznosti na toto ustanovení upravuje vyhláška o přepravním řádu<sup>4</sup> možnost přepravovat psy, pokud mají bezpečný náhubek a jsou drženi na vodítku nakrátko.<sup>5</sup> Dopravce může ve smluvních přepravních podmínkách přepravu zvířat na některých spojích omezit nebo vyloučit, avšak z přepravy nelze vyloučit ani odmítnout přepravu vodícího psa doprovázejícího nevidomou osobu.<sup>6</sup>

Podle ustanovení čl. 8 Smluvních přepravních podmínek MDPO, a. s., může cestující se psem bez schrány nastoupit do vozidla jen s vědomím řidiče, a to za podmínky, že má pes bezpečný náhubek a je držen na krátkém vodítku.

Povinnost umožnit přepravu psa se speciálním výcvikem ve vozidlech hromadné dopravy vyplývá ze samotného zákazu diskriminace osob se zdravotním postižením, jak bylo uvedeno výše. Osoby se zdravotním postižením nejsou povinny po dobu přepravy opatřovat psy náhubkem, protože bezpečnostní rizika jsou limitována již samotným výcvikem. V tomto směru nedochází ke kolizi s povinností dopravce zajistit bezpečnost přepravovaných osob. Nelze se ztotožnit s názorem, že za současného stavu legislativy nelze právo na přepravu psů se speciálním výcvikem bez náhubku vymáhat. Naopak, pokud bude dopravce přepravu těchto psů jakkoli limitovat, dopouští se diskriminace osob se zdravotním postižením.

### **c. Odpovědnost za škodu způsobenou psem přepravovaným bez náhubku**

Ve zkoumaném případě se stala spornou otázka odpovědnosti za škodu způsobenou psem během přepravy. Odpovědnost za škodu způsobenou psem přepravovaným bez náhubku se bude posuzovat podle obecné úpravy předcházení škodám a odpovědnosti za škodu upravenou v občanském zákoníku.<sup>7</sup> Podle občanského zákoníku<sup>8</sup> je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Povinnost předcházet škodám se vztahuje i na osoby, které mají v držení psa se speciálním výcvikem a přepravují jej v dopravních prostředcích bez toho, aby byl opatřen náhubkem. Odpovědnosti se

<sup>4</sup> Vyhláška č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční dopravu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Ustanovení § 23 vyhlášky o přepravním řádu.

<sup>6</sup> Viz ustanovení § 23 odst. 5 vyhlášky o přepravním řádu.

<sup>7</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Ustanovení § 415 občanského zákoníku.

může zprostit, pokud prokáže, že škodu nezavinil.<sup>9</sup> V případě, že se na vzniku škody podílel i poškozený, nese škodu poměrně, pokud byla způsobena také jeho zaviněním. V případě, že by byla škoda způsobena výlučně zaviněním poškozeného, nese ji sám.<sup>10</sup> Obecně tedy platí, že osoba se zdravotním postižením se nezabývá odpovědností za škodu, kterou může pes vycvičený k jejímu doprovodu způsobit. Odpovídat bude v případě, že se prokáže zanedbání dozoru nad zvířetem.<sup>11</sup>

S ohledem na to není třeba mít obavu, že by za škodu způsobenou psem nikdo neodpovídal. Obavy pana „J. Z.“, který na tuto skutečnost upozornil v červenci roku 2007, jsou proto liché, MDPO, a. s., na upozornění neměl reagovat zákazem přepravy psů bez náhubku, neboť toto zasahuje do práv osob se zdravotním postižením.

Osoby se zdravotním postižením mají právo samy vyhodnotit rizika spojená s přepravou psů bez náhubku v dopravních prostředcích a v případě vzniku škody za ni nesou odpovědnost.

## D. Závěr

Pes se speciálním výcvikem je neoddělitelnou součástí osoby se zdravotním postižením, proto mu nelze zamezovat vstup do prostor, kam mají přístup osoby bez postižení, a to ani v případě, že není opatřen náhubkem.

**Bezvýjimečná povinnost opatřovat speciálně vycvičené psy náhubkem představuje diskriminaci osob se zdravotním postižením.**

Dopravce musí umožnit přepravu psů se speciálním výcvikem určených pro doprovod osob se zdravotním postižením ve vozidle hromadné dopravy bez náhubku. Přepravováním speciálně vycvičených psů bez náhubku neporušuje povinnost pečovat o bezpečnost přepravovaných osob.

Z žádných právních předpisů nevyplývá, že by se povinnost opatřit psa náhubkem v době přepravy v hromadném dopravním prostředku vztahovala i na psy se speciálním výcvikem. Psa se speciálním výcvikem nelze srovnávat se psem, který je běžným společníkem. Náhubek má snížit riziko vzniku škod způsobených zvířetem v dopravním prostředku. V případě psů se speciálním výcvikem je toto riziko limitováno již samotným výcvikem. Osoba se zdravotním postižením je oprávněna sama vyhodnotit rizika spojená s přepravou psa bez náhubku ve vozidle hromadné dopravy.

---

<sup>9</sup> Ustanovení § 420 odst. 3 občanského zákoníku.

<sup>10</sup> Ustanovení § 441 občanského zákoníku.

<sup>11</sup> Obdobně upravuje odpovědnost za škodu návrh nového občanského zákoníku. Podle ustanovení § 2903 a násl. vládního návrhu občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362/0) škodu způsobenou zvířetem hradí jeho vlastník. Slouží-li zvíře jako pomocník pro osobu se zdravotním postižením, zproští se vlastník povinnosti k náhradě, prokáže-li, že při dozoru nad zvířetem nezanedbal potřebnou pečlivost, anebo že by škoda vznikla i při vynaložení potřebné pečlivosti.

V případě, že pes bez náhubku způsobí v dopravním prostředku škodu, ponese za ni jeho držitel odpovědnost. Odpovědnosti se může zprostit pouze v případě, že prokáže, že škodu nezavinil, nebo v případě, že se na vzniku škody podílel i poškozený.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.  
veřejný ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)