

## **Zpráva o šetření**

### **Abstrakt**

Pan K. se obrátil na Kancelář veřejného ochránce práv se stížností na radu města, která uložila držitelům psů povinnost trvale označit psy čipem nebo tetováním a jako kompenzaci nákladů poskytla chovatelům úlevu od místního poplatku ze psů až do výše nákladů vynaložených na označení psa. Stěžovatel je osobou se zdravotním postižením a je od místního poplatku osvobozen, a proto mu úleva nemůže být poskytnuta. Jeho žádost o poskytnutí jednorázového příspěvku jako náhradu nákladů vynaložených na označení psa rada města neschválila. Ochránce provedl šetření a dospěl k závěru, že rada města se dopustila nepřímé diskriminace osob se zdravotním postižením v oblasti přiznání a poskytování sociálních výhod, jelikož nebyl nalezen žádný legitimní cíl, kterým by bylo možné odůvodnit poskytování kompenzace pouze pro poplatníky místního poplatku ze psů, aniž by byly zohledněny i osoby, které jsou od poplatku osvobozeny přímo ze zákona.

### **Summary**

Mr. K. addressed The Office of the Public Defender of Rights with a complaint of the practice of a city council which imposed on dog holders a duty to permanently label the dogs with a chip or a tattoo, and as a costs compensation offered them a discount on local fee from dogs, up to the height of the real costs spent on dog labelling. The complainant is a person with a disability and is exempted from paying the local fee, and therefore in his case the discount cannot be offered. His request for a one-off subsidy as a compensation of costs spent on dog labelling was rejected by the city council. The defender conducted an investigation and came to the conclusion the city council committed indirect discrimination of the persons with disabilities in the sphere of social benefits admission and provision, since there was not any legitimate reason for providing the compensation only to the payers of local fee from dogs, disregarding the persons who are exempted from paying the fee.

## **A - Obsah podnětu**

Na veřejného ochránce práv se dne 6. ledna 2010 obrátil s dopisem pan K., bytem X., Y. Dne 27. ledna 2010 své podání doplnil. Pan K. namítal diskriminaci, ke které dochází dle jeho názoru v důsledku plnění povinnosti stanovené vyhláškou č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y., tj. nechat trvale označit psy čipem nebo tetováním. Čipování psů měl na náklady chovatele provést veterinární lékař. Při předložení dokladu o úhradě nákladů na čipování pak měl chovatel nárok na úlevu od místního poplatku ze psů, a to až do výše nákladů vynaložených

na označení psa. Pan K. uvedl, že jako osoba se zdravotním postižením, která má v držení asistenčního psa, je od místního poplatku ze psů ze zákona osvobozen. Dne 15. října 2009 proto podal žádost o poskytnutí jednorázového příspěvku jako náhradu nákladů vynaložených na označení asistenčního psa. Usnesením Rady města Y. (dále také „rada města“) č. 836/2009, ze dne 3. listopadu 2009, rada města poskytnutí příspěvku neschválila. Pan K. neposkytnutí kompenzace za vynaložené náklady spojené s označením psa čipem považuje za diskriminační. Dále má za to, že samotná obecně závazná vyhláška č. 2/2009 je diskriminační vůči osobám se zdravotním postižením a rozhodnutí rady města č. 836/2009 nebylo vydáno v souladu s právními předpisy. Proti rozhodnutí rady města pan K. podal dne 10. listopadu 2009 stížnost, kterou ještě doplnil dne 28. prosince 2009. Dopisem ze dne 11. ledna 2010 mu bylo oznámeno, že rada města svá usnesení nepřijímá podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na jehož použití trval. Proto rada města svá rozhodnutí nemusí odůvodňovat, jako je tomu u usnesení ve správním řízení. Pan K. se dále snažil dosáhnout kompenzace nákladů vynaložených na označení psa čipem prostřednictvím poskytnutí příspěvku podle již zrušeného ustanovení § 32 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Diskriminaci pan K. spatřoval především ve skutečnosti, že mu byla obecně závaznou vyhláškou obce stejně jako ostatním občanům založena povinnost označit psa čipem. Zatímco osobám, které jsou povinny platit místní poplatek ze psů, byly náklady na čipování kompenzovány slevou z poplatku, on jako zdravotně postižený, který je od poplatku osvobozen, žádnou kompenzaci neobdržel.

## **B - Skutková zjištění**

Pan K. uvedl, že je držitelem průkazu ZTP s bezmocností; bylo zjištěno, že pobírá příspěvek na péči.

Obecně závazná vyhláška č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y., v ustanovení čl. 4 stanoví povinnost trvalého označování psů. Chovatel je povinen každého psa staršího šesti měsíců, který je chován na území města, nechat trvale označit čipem nebo tetováním. Označení psa se provádí na náklady chovatele psa. Chovatel psa, který nechal psa označit čipem, má nárok v daném roce na úlevu od místního poplatku ze psů, a to až do výše nákladů vynaložených na označení psa. Tuto povinnost musí chovatelé psů, kteří před účinností vyhlášky neměli psa trvale označeného čipem nebo tetováním, splnit nejpozději do 31. prosince 2009. Vyhláška nabyla účinnosti dne 18. července 2009.

Obecně závazná vyhláška č. 3/2009, o místním poplatku ze psů, zavedla místní poplatek ze psů. V ustanovení čl. 7 vyhláška stanoví osvobození a úlevy od poplatku. Od poplatku se mimo jiné osvobozuje držitel psa, kterým je osoba nevidomá a bezmocná, jakož i osoba s těžkým zdravotním postižením, které byl přiznán třetí stupeň mimořádných výhod. Úleva od poplatku se v daném roce dále poskytuje držiteli psa, který nechal psa označit čipem, a to až do výše nákladů

vynaložených na označení psa. Obecně závazná vyhláška nahradila vyhlášku č. 3/2007 a nabyla účinnosti dne 1. ledna 2010.

Tajemnice Městského úřadu Y. Ing. P. v reakci na naši výzvu ze dne 19. dubna 2010 sdělila, že trvá na tom, že vyhláška města Y. č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y., není v rozporu s antidiskriminačním právem. *„Vyhláška byla před schválením konzultována po všech stránkách s pracovníky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky. Pracovníci odboru dozoru a kontroly na vyhlášce neshledali nic odporujícího legislativě, to znamená ani antidiskriminačnímu zákonu.“*

Tajemnice Městského úřadu Y. se vyjádřila, že *„podle zákona o místních poplatcích jsou od poplatku za psa osvobozeny osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán III. stupeň mimořádných výhod, nikoli všechny postižené osoby, které vlastní psa. Město Y. ovšem poskytuje úlevu od poplatku za psa všem postiženým osobám bez ohledu na stupeň postižení. Z tohoto pohledu se tedy jistě nedá hovořit o diskriminaci postižených v případě chovu psů... obecně závazná vyhláška města Y. č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y., v rozporu s antidiskriminačním právem není. Naopak město Y. podporuje všechny zdravotně postižené mimo jiné úlevou od poplatku za psy.“*

Tajemnice Městského úřadu Y. Ing. P. upozornila na skutečnost, že termín *„bezmocnost“*, se kterým operuje ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, *„již nemá oporu v právních předpisech“*.

## **C - Právní hodnocení**

### **a) Právní úprava poplatků ze psů, označování psů, úlevy od poplatků pro zdravotně postižené**

V souladu s ustanovením § 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou obce vybírat místní poplatky, mezi které se řadí i poplatek ze psů. V souladu s ustanovením § 2 zákona o místních poplatcích poplatek ze psů platí držitel psa staršího 3 měsíců; od poplatku jsou ze zákona osvobozeny osoby nevidomé, bezmocné a osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán třetí stupeň mimořádných výhod podle ustanovení § 86 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Stanovení poplatků patří v souladu s ustanovením § 14 zákona o místních poplatcích do samostatné působnosti obcí, a děje se tak obecně závaznou vyhláškou. V souladu s ustanovením § 16 zákona o místních poplatcích pak obec může na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti poplatků zcela nebo částečně prominout. V návaznosti na ustanovení § 14 zákona o místních poplatcích byla vydána obecně závazná vyhláška č. 3/2009, o místním poplatku ze psů, která kopíruje ustanovení zákona, co se týče osvobození od místního poplatku ze psů.

Pan K. je držitelem průkazu ZTP, z čehož vyplývá, že je osobou se zvlášť těžkým zdravotním postižením, které byl přiznán druhý stupeň mimořádných výhod v

souladu s ustanovením § 86 zákona o sociálním zabezpečení. Pan K. tedy není osobou s těžkým zdravotním postižením, které byl přiznán třetí stupeň mimořádných výhod. Z tohoto titulu pro něj osvobození od místního poplatku ze psů nevyplývá.

V návaznosti na zmocňovací ustanovení § 108 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2006, stanovila v ustanovení § 2 vyhláška č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2007, co se považovalo za částečnou, převážnou a úplnou bezmocnost. Osoby bezmocné měly podle zákona o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. prosince 2006, nárok na zvýšení důchodu pro bezmocnost. Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který v přechodném ustanovení § 120 odst. 2 stanoví, že osoby, kterým kde dni nabytí účinnosti zákona o sociálních službách náleželo zvýšení důchodu pro bezmocnost, se propříště považují za osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. V souladu s ustanovením § 7 zákona o sociálních službách se osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby poskytuje příspěvek na péči. Pokud zákon o místních poplatcích osvobozuje od poplatku ze psů osoby bezmocné, mám za to, že by se osvobození mělo v souvislosti s výše nastíněnými změnami propříště aplikovat na osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby podle zákona o sociálních službách i s vědomím toho, že skupina osob bezmocných byla definována jiným způsobem, než jsou nyní definovány osoby závislé. Pan K. je pobíratelem příspěvku na péči, proto není pochyb, že je osobou závislou. Z komunikace s panem K. taktéž vyplynulo, že před nabytím účinnosti zákona o sociálních službách byl osobou bezmocnou. To znamená, že splňuje předpoklady pro osvobození od místního poplatku ze psů.

Podle ustanovení § 86 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, se těžce zdravotně postiženým občanům mohou poskytovat peněžité dávky k překonání obtíží vyplývajících z jejich postižení. Ustanovení tohoto zákona provádí vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška specifikuje druhy dávek, které poskytují obce (odbor sociálního zabezpečení) těžce zdravotně postiženým. Podle ustanovení § 32 vyhlášky, ve znění účinném do 31. prosince 2006, bylo možné těžce zdravotně postiženým poskytovat jednorázové peněžité a věcné dávky. Jednorázové peněžité dávky bylo možné poskytovat na úhradu mimořádných nutných nákladů, které zdravotně postižení nemohou uhradit ze svých běžných příjmů. Ustanovení § 32 vyhlášky bylo zrušeno vyhláškou č. 506/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Napříště tedy obce mohou poskytnout pouze dávky účelově určené specifikované ve vyhlášce. I přesto, že se o to pan K. pokoušel, nebylo možné dosáhnout poskytnutí jednorázové peněžité dávky jako kompenzace nákladů na označení psa, protože to s ohledem na zrušení ustanovení § 32 úprava ve vyhlášce neumožňuje. Možností, jak dosáhnout kompenzace, by mohlo být poskytnutí příspěvku z rozpočtu obce. Rada města však vyplacení příspěvku z rozpočtu obce neschválila.

Podle ustanovení § 13b odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy. Toto opatření slouží k regulaci populace toulavých a opuštěných zvířat. V návaznosti na toto ustanovení byla vydána obecně závazná vyhláška č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y. Jak bylo uvedeno výše, tato vyhláška stanovuje povinnost trvalého označování psů čipem nebo tetováním na náklady chovatele psa. Ke kompenzaci vynaložených nákladů slouží úleva od místního poplatku ze psů. V žádném ustanovení vyhlášky není zohledněna možnost kompenzace pro osoby, které jsou osvobozeny od místního poplatku ze psů přímo ze zákona nebo na základě vyhlášky č. 3/2009, o místním poplatku ze psů.

Tajemnice Městského úřadu Y. ve svém vyjádření uvedla, že město Y. poskytuje úlevu od poplatku za psa všem postiženým osobám bez ohledu na stupeň postižení. Ze znění zkoumaných obecně závazných vyhlášek však nevyplývá, že by město Y. poskytovalo úlevu od poplatku za psa všem postiženým osobám, ale mezi zdravotně postiženými pouze osobám nevidomým, bezmocným a s těžkým zdravotním postižením (III. stupeň mimořádných výhod). Současně tajemnice Městského úřadu Y. připomněla, že podle zákona o místních poplatcích jsou od poplatku ze psů osvobozeny osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán třetí stupeň mimořádných výhod, nikoli všechny postižené osoby, které vlastní psa.

I kdyby se potvrdilo, že město Y. poskytlo úlevy všem zdravotně postiženým osobám bez ohledu na stupeň postižení, tato skutečnost by neměla vliv na hodnocení zkoumaného případu. Pan K. je jako osoba závislá na péči jiné fyzické osoby (dříve byl i osobou bezmocnou) od poplatku osvobozen přímo na základě ustanovení zákona. Námitka tajemnice Městského úřadu Y., že od poplatku ze psů jsou osvobozeny toliko osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán třetí stupeň mimořádných výhod, je mylná, protože zákon o místních poplatcích nadto počítá i s osvobozením pro osoby nevidomé a bezmocné, resp. závislé.

## **b) Diskriminace osob se zdravotním postižením**

Diskriminací v rozporu se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, se rozumí jednání (včetně opomenutí), kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě zakázaného důvodu v zákonem vymezené oblasti. Zakázaným důvodem je ve zkoumaném případě zdravotní postižení (ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona), oblastí je přiznání a poskytování sociálních výhod [ustanovení § 1 odst. 1 písm. g) antidiskriminačního zákona].

Zdravotním postižením se podle ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech vymezených antidiskriminačním zákonem; přitom musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok. Pan Y. je osobou s těžkým zdravotním postižením, které byl přiznán druhý stupeň

mimořádných výhod, a současně je i osobou závislou na péči jiné fyzické osoby, které je poskytován příspěvek na péči. Pana Y. lze tedy považovat za osobu zdravotně postiženou ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Sociální výhodou se v souladu s ustanovením § 5 odst. 5 antidiskriminačního zákona rozumí sleva, osvobození od poplatků nebo peněžité nebo nepeněžité plnění, poskytované nezávisle na nárocích ze sociálního zabezpečení přímo, nebo nepřímo určité skupině fyzických osob s obvykle nižšími příjmy nebo vyššími životními náklady než ostatní. Ve zkoumaném případě se stal sporným nárok na kompenzaci nákladů vynaložených na označení psa, která je poskytována pouze osobám, které jsou povinny platit poplatek ze psů. Úleva od poplatku je sociální výhodou ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci přímou a nepřímou. Přímou diskriminací se podle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona rozumí jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci. Nepřímou diskriminací se v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona rozumí jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem, a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

Povinnost nechat označit psa čipem byla stanovena pro všechny chovatele psů, stejně jako všem chovatelům psů bylo umožněno žádat o slevu z místního poplatku ze psů. Z toho plyne, že se v daném případě nejedná o přímou diskriminaci. Ustanovení vyhlášky ovšem může vést k nepřímé diskriminaci. V tomto případě se jedná o neutrální ustanovení, které má nepříznivý dopad na skupinu zdravotně postižených, kteří jsou od místního poplatku ze psů osvobozeni přímo ze zákona. Ti pak v praxi nemají nárok na kompenzaci nákladů vynaložených na označení psa čipem. Těmto osobám totiž nelze poskytnout slevu z poplatku, který nejsou povinni platit. V důsledku toho je osobám zdravotně postiženým de facto upřena sociální výhoda, kterou se jim rozhodl poskytnout stát. Vyhláška při kompenzaci nákladů na označení psa čipem nepočítá s žádnou úlevou pro zdravotně postižené osoby.

Cílem ustanovení o možnosti úlevy od místního poplatku ze psů je motivovat chovatele psů, aby psy označili, a přispěli tím ke kontrole a evidenci psů nacházejících se na území města, čímž dojde k eliminaci výskytu opuštěných psů. Osoby se zdravotním postižením, které jsou od poplatku osvobozeny přímo ze zákona, však na tuto sociální výhodu nedosáhnou, protože jim nemůže být poskytnuta úleva od poplatku, který nejsou povinny platit. V tomto smyslu není možné identifikovat žádný legitimní cíl, jímž by bylo možné ospravedlnit opomenutí poskytnout výhodu ve formě kompenzace nákladů na označení psa i osobám se zdravotním postižením. Při nedostatku legitimního cíle není třeba zkoumat přiměřenost a nezbytnost prostředků použitých k dosažení tohoto cíle.

#### **D - Závěr**

Protože nebyl nalezen žádný legitimní cíl, kterým by bylo možné odůvodnit poskytování kompenzace pouze pro poplatníky místního poplatku ze psů, aniž by byly zohledněny i osoby, které jsou od poplatku osvobozeny přímo ze zákona, obecně závazná vyhláška č. 2/2009, o pravidlech pohybu a chovu psů ve městě Y., jakož i vyhláška č. 3/2009, o místním poplatku ze psů, jsou v rozporu se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

S ohledem na výše uvedené byla shledána nepřímá diskriminace osob se zdravotním postižením v oblasti přiznání a poskytování sociálních výhod.

RNDr. Jitka Seitlová  
zástupkyně veřejného ochránce práv