

Právní regulace venčení psů ve vybraných evropských zemích

TRISTAN FLORIAN*

Regulation of Dog Walking in Selected European Countries

Summary: This article focuses on the legal regulation of off-leash and muzzle-free dog walking in public spaces in municipalities in five European countries, namely Czechia, Slovakia, Poland, France, and Germany (specifically Berlin, North Rhine-Westphalia, Saxony-Anhalt). It compares the degree of centralization in rulemaking, approaches to dangerous and assistance dogs, and the content of regulations. The comparison shows that in Czechia, Poland, and Slovakia, the rules are mainly contained in municipal ordinances issued by local representative bodies. In contrast, France supplements statutory rules by granting mayors broad discretionary powers. German legislation varies among the federal states, and the article highlights North Rhine-Westphalia for providing a satisfactory minimum level of protection (which, however, could be even higher). Slovakia, France, and Germany also have specific regulations on dangerous dogs, unlike Czechia and Poland. Furthermore, Czechia is the only country that does not set exemptions for assistance dogs, thus creating room for discrimination against people with disabilities.

Keywords: dog walking, dog, public space, administrative punishment, municipality

Omezení pohybu psů na veřejném prostranství v obci je běžný způsob, kterým se různé státy snaží minimalizovat nebezpečí související s jejich venčením. Různé země však k této regulaci přistupují různě. Cílem tohoto článku je porovnat českou právní úpravu s právními úpravami vybraných evropských států. Konkrétně se zaměřuje na Slovensko, Polsko, Francii a Německo (v rámci něhož jsou srovnávány tři spolkové země s rozdílnými modely).

V následujících částech je nejprve stručně shrnuta česká právní úprava, aby byly zřejmé výchozí referenční body pro srovnání.¹ Následně je podrobně popsána právní úprava vybraných států, s důrazem na způsob normotvorby (centralizace vs. decentralizace), přístup k nebezpečným a asistenčním psům a nástroje sloužící ke kontrole pohybu psů (včetně podoby samotných sankcí). Poté jsou představeny zobecněné poznatky, které mohou sloužit jako inspirace pro případné budoucí úpravy české legislativy. Následně je zahraniční úprava posouzena také z hodnotového hlediska.

Shrnutí české právní úpravy

Český právní rámec pohybu psů na veřejných prostranstvích jsem představil již ve svém

předchozím článku na téma právní regulace venčení psů, ve kterém jsem provedl srovnání právní regulace v šesti největších českých městech.² Pro úplnost je zde však shrnutý, včetně poznatků, které ze srovnání vyplynuly. Nutno však upozornit, že právní úprava, která zde bude představena, se týká pouze doprovodu psů na veřejném prostranství (tedy venčení, při kterém je přítomná i osoba doprovázející psa). Nejedná se tedy například o situace, kdy osoba nezabrání úniku psa z domu na veřejné prostranství (a pes se pak v důsledku toho pohybuje po veřejném prostranství úplně sám). Přestupky i trestnými činy, které s pohybem psů různými způsoby souvisí, se zabývá právě můj předešlý článek.

Právní regulace doprovodu psů na veřejném prostranství v českých obcích není jednotná. Samotné české zákony neurčují detailně, kdy musí být pes na vodítku nebo mít nasazený náhubek. Tyto povinnosti jsou přeneseny na obce, které je stanoví pomocí obecně závazných vyhlášek. Zákonných zmocnění k jejich vydávání nabízí český právní řád hned několik. V první řadě může jít o zmocnění podle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého obce mohou obecně závaznou vyhláškou ukládat

* Celým jménem Oldřich Tristan Florian, publikuje pod jménem Tristan Florian. Autor působí jako asistent soudce na Nejvyšším správním soudě. E-mail: florian@otflorian.com; <https://orcid.org/0000-0003-1058-2289>

¹ Veškeré právní předpisy jsou citované ve znění účinném k 24. 12. 2024.

² FLORIAN, T. Právní regulace venčení psů v českých obcích. *Jurisprudence*, 2024, roč. 33, č. 6, str. 19–26.

povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. V případě regulace na území veřejné zeleně připadá v úvahu také § 10 písm. c) uvedeného zákona.

Explicitní zmocnění pak v souladu s § 10 písm. d) zákona o obcích obsahuje § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Dané ustanovení zakotvuje možnost obcí, aby obecně závaznou vyhláškou upravovaly pravidla pro volný pohyb psů na veřejném prostranství. Tato možnost se dá dovodit z obecného zmocnění uvedeného v již zmíněném § 10 písm. a) zákona o obcích, a tedy je v jistém smyslu duplicitní.³ Explicitní zmocnění však přináší řadu pozitiv – ať už vyšší právní jistotu, nebo hodnotový význam spočívající ve zdůraznění toho, že regulace slouží také k ochraně ostatních zvířat.

Porušení příslušné vyhlášky je přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Na základě § 4 odst. 3 zmíněného zákona pak lze za takový přestupek uložit pokutu do 100 000 Kč.

Výsledkem neexistence centrálních pravidel je značná variabilita přístupů. Česká regulace je poměrně roztržštěná a závislá na lokální politice a postojích samospráv. Některé obce volí přísnější režimy, jiné umožňují volný pohyb psů (bez vodítka i náhubku zároveň) v určených zónách. Některé obce stanovují i zákazy vstupu psů na dětská hřiště či sportoviště, jinde taková omezení chybí. Obce se také liší v tom, zda stanoví výjimky pro asistenční psy (tedy včetně vodících psů), které taky nejsou na celostátní úrovni upravené. Český právní řád navíc ani nepracuje s kategorií nebezpečného psa, ať už ve smyslu konkrétních plemen, nebo ve smyslu konkrétních jedinců. Jak pak napovídají data z Brna (byť neúplná), samotné vymáhání pravidel se také nejeví jako důsledné.

Zjednodušeně řečeno, v Česku existuje legislativní rámec, který obcím umožňuje nastavit místní pravidla pro pohyb psů na veřejných prostranstvích. Nestanovuje však konkrétnější mantinely pro tato pravidla, což umožňuje aplikovat široké spektrum přístupů – od velmi liberálních po velmi restriktivní.

Metodologie

Výběr zemí

Pro srovnání právní úpravy pohybu psů na veřejných prostranstvích v obcích byly zvoleny Česko, Slovensko, Polsko, Francie a Německo. Výběr těchto zemí vychází z kombinace geografických, historických a institucionálních kritérií, která umožňují smysluplné porovnání v rámci kontinentálního právního systému. Tento přístup je inspirován teorií řízeného výběru případů a využívá principů „nejpodobnějších“ a „nejodlišnějších“ případů.⁴

Slovensko a Polsko byly vybrány jako země středoevropského regionu, které sdílejí s Českem kulturní, historické a právní vazby. Jedná se o příklady nejpodobnějších případů, které umožňují zkoumat, jak obdobná právní východiska, postavená na jednotném historickém základě a srovnatelném stupni centralizace státní správy,⁵ vedla k rozdílným či shodným řešením v oblasti místní regulace pohybu psů. Tento výběr umožňuje sledovat vliv vývoje po roce 1989 a samostatného legislativního směřování těchto zemí.

Francie pak byla do studie zařazena jako země, která je kvůli své centralizovanosti tradičně chápána jako vzorový příklad unitárního státu.⁶ Na rozdíl od decentralizovaných modelů, jako je německý federální systém, nebo od mírně decentralizovaných unitárních států, jakými jsou Česko, Slovensko a Polsko, francouzská legislativa často stanoví jednotná pravidla na celostátní úrovni. Je však nutno dodat, že v posledních 50 letech prošla řadou reforem, které její centralizovanost zmírnily.⁷

Německo bylo zařazeno jako příklad federativního státu, jehož víceúrovňový právní systém umožňuje porovnat právní pravidla v rámci jednotlivých spolkových zemí.⁸ Tyto spolkové země pak mohou stanovit různé rozsahy pravomocí pro místní normotvorbu. Jedná se o významný kontrast k jednotnějším systémům v unitárních státech, kde je základní rámec platný po celém území státu, byť se pak výsledná regulace může lišit vlivem právě místní normotvorby.⁹

³ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

⁴ V českém prostředí je patrně nejvýznamnějším textem na dané téma KOSAŘ, D. – PETROV, J. Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politiky. *Jurisprudence*, 2016, roč. 25, č. 6, str. 21.

⁵ Samozřejmě i v této oblasti se dané státy navzdory své podobnosti částečně liší, viz například YODER, J. A. Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic. *Europe-Asia Studies*, 2003, roč. 55, č. 2, str. 280–283.

⁶ COLE, A. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*, 2006, roč. 4, č. 1, str. 33.

⁷ *Ibidem*, str. 31.

⁸ Viz KAISER, A. – VOGEL, S. Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 2019, roč. 49, č. 1, str. 89–90.

⁹ Z federativních států by se nabízelo i Rakousko, ale rozhodl jsem se zahrnout pouze jednoho zástupce. Německo mi přitom přišlo

Tento výběr zemí tak umožňuje zachytit široké spektrum institucionálních modelů – od decentralizovaných federálních systémů po centralizované unitární státy. V následujících kapitolách bude podrobně zkoumáno, jak se tato institucionální nastavení promítají do konkrétní právní úpravy pohybu psů na veřejných prostranstvích. Pozornost bude věnována nejen samotnému normativnímu obsahu, ale také rozdílu v míře autonomie místních samospráv při stanovování pravidel.

Vymezení srovnávacích kritérií

Pro smysluplné srovnání bylo zvoleno několik ukazatelů, které odrážejí institucionální aspekty i samotný obsah pravidel.

Prvním z nich je míra centralizace či decentralizace normotvorné pravomoci (se zohledněním ústavního charakteru státu). Je podstatné zjistit, zda jednotlivé země svěřují regulaci pohybu psů spíše centrálním orgánům, nebo ji naopak výrazněji přenášejí na regionální či obecní úroveň. Tento rozdíl má následně vliv na rozdílnost nebo naopak jednotnost pravidel v rámci daného území.

Druhé kritérium je přístup k regulaci nebezpečných psů. Cílem je zjistit, zda jednotlivé země speciálně regulují psy, jejichž pohyb na veřejném prostranství může být rizikovější. Ať už kvůli jejich plemenu, nebo kvůli individuálnímu vyhodnocení daného psa jako nebezpečného.

Třetí je obsah konkrétních preventivních opatření. Jde především o povinnost použít vodítko či nasadit náhubek, případně o vymezení míst, kam psi vůbec nesmějí. Součástí také je, zda je regulace plošná, nebo zda umožňuje výjimky.

Čtvrté kritérium se týká asistenčních psů, kteří jsou určeni pro usnadnění každodenního života osob se zdravotním postižením. Cílem je zjistit, zda je takovým osobám zaručen doprovod asistenčním psem bez omezení platných pro běžné psy.

Páté kritérium se pak týká sankcí, které jsou za porušení pravidel ukládány, a způsobu jejich vymáhání. Tedy zda se o přestupcích rozhoduje na celostátní, regionální či obecní úrovni a jaké sankce lze v jednotlivých státech uložit.

Slovensko

Slovensko je unitární stát, který je rozdělený do 8 krajů. Tyto kraje jsou dále rozděleny do 79 okresů a ty následně (podle údajů k 31. 12. 2020) do 2890 obcí.¹⁰ Obce, resp. obecní zastupitelstvo (*obecné zastupiteľstvo*) jakožto jejich zastupitelský orgán mohou podle § 6 odst. 1 a § 11 odst. 3 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení (*o obecnom zriadení*), vydávat všeobecně závazná nařízení (*všeobecne záväzné nariadenia*).

Stěžejním zákonem, který na Slovensku určuje rámec pro regulaci pohybu psů na veřejném prostranství, je zákon ze dne č. 282/2002 Z. z., kterým se upravují některé podmínky držení psů (*ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov*, dále jen „psí zákon“). Tento zákon stanoví dvě speciální kategorie psů – zvláštní a nebezpečné.

Zvláštním psem je podle § 2 odst. 1 písm. a) psího zákona pes lovecký, ovčácký a pastýřský. Kromě nich pak také pes se speciálním výcvikem, případně pes, který ve speciálním výcviku teprve je a je doprovázený osobou, která je k výcviku odborně způsobilá. Dále pak pes, který je používán soukromými bezpečnostními službami či horskou službou. Zvláštním psem je také takový, který je používán při záchranných pracích při plnění úkolů civilní obrany, případně při tréninku nebo soutěži, která je pořádána podle mezinárodního nebo národního zkušebního řádu.

Nebezpečným psem je pak podle § 2 odst. 1 písm. b) psího zákona každý pes, který pokousal nebo zranil člověka, aniž by byl sám napaden nebo vyprovokován. Výjimkou je, pokud byl takový pes použitý v nutné obraně nebo krajní nouzi.

Pokud pes kousne člověka, doprovázející osoba je podle § 4 odst. 4 psího zákona povinna sdělit pokousanému člověku identifikační údaje – a to jak sebe, tak držitele. Skutečnost, že daný pes pokousal člověka, pak musí držitel či doprovázející osoba sdělit obecnímu úřadu (pokud se nejedná o případ, kdy byl pes sám napadený či vyprovokovaný nebo kdy byl použit v nutné obraně či krajní nouzi).

Ustanovení § 4 odst. 1 psího zákona obsahuje obecné pravidlo, podle kterého může psa mimo chovný prostor doprovázet pouze osoba, která je fyzicky a psychicky způsobilá a schopná psa ovládat v každé situaci. Taková

jako zajímavější případ, protože umožňuje porovnat přístupy ve spolkových zemích s rozdílným historickým vývojem ve východní a západní části země.

¹⁰ KRUTÁK, I. Zoznam obcí podľa počtu obyvateľov. In: *SlovenskoVkočke.sk* [online]. 2021. Dostupné na <<https://slovenskovkočke.sk/obce/zoznam-obci-podla-poctu-obyvateľov>>.

osoba je povinná zabránit tomu, aby pes napadl nebo jinak ohrozil člověka nebo zvíře. Musí pak také musí zabránit škodám na majetku, přírodě a životním prostředí, které by pes mohl způsobit. Pokud se jedná o nebezpečného psa, pak jej podle § 4 odst. 2 daného zákona může doprovázet pouze osoba, která je plně svéprávná. Na veřejném prostranství musí mít nebezpečný pes nasazený náhubek.

Podle § 4 odst. 5 psího zákona stanoví podrobná pravidla pro doprovod psů obce, a to všeobecně závazným nařízením. Obec dále může tímto nařízením podle § 5 psího zákona vymežit místa, kde je vstup se psem úplně zakázaný, případně kde je zakázaný jeho doprovod bez vodítka. Tato místa pak musí být viditelně označená.

Psí zákon však v § 2 odst. 1 písm. c) a § 4a stanoví výjimky ze zákazu doprovodu psa bez vodítka. V první řadě se jedná o situace, kdy je takto doprovázen zvláštní pes, pokud jej osoba doprovází kvůli výcviku. Dále pak o situace, kdy je osoba, která to z důvodu svého těžkého zdravotního postižení potřebuje, doprovázena psem se speciálním výcvikem (tedy asistenčním psem). Na takovou osobu se pak neaplikuje ani případný zákaz vstupu psů stanovený ve všeobecně závazném nařízení. Při výkonu činnosti, na kterou byl pes vycvičený, se pak ani nevyžaduje případná povinnost nasazení náhubku.

Pokud držitel psa nezabrání pohybu psa bez vodítka (kromě prostorů, které jsou k tomu určené), pak se dopustí přestupku podle § 7 odst. 1 písm. f) psího zákona. Osoba, která doprovází psa, se v případě nerespektování zákazu doprovodu psa bez vodítka, případně dokonce zákazu vstupu se psem, dopustí přestupku podle § 7 odst. 2 písm. e) daného zákona. Držitel psa se pak podle § 7 odst. 1 písm. c) psího zákona dopouští přestupku také tehdy, pokud umožní osobě, která není fyzicky a psychicky způsobilá ho ovládat v každé situaci. Pokud jde o nebezpečného psa, tak je podle stejného ustanovení přestupkem i to, když taková osoba není plně svéprávná. Přestupkem je podle § 7 odst. 1 písm. d) a § 7 odst. 2 písm. c) psího zákona také to, když držitel či doprovázející osoba neoznámí, že pes kousl člověka (s výjimkou situací, kdy byl napadený či vyprovokovaný nebo se použil v rámci krajní nouze či nutné obrany). Dále pak podle § 7 odst. 2 písm. a)

psího zákona to, pokud doprovázející osoba neoznámí identifikační údaje o sobě a držiteli tomu, koho pes pokousal.

Držiteli psa lze za uvedené přestupky uložit pokutu až do 165 eur (podle § 7 odst. 3 psího zákona). Pokuta ve stejné výši náleží i doprovázející osobě, pokud jde o přestupek, který spočívá v neposkytnutí identifikačních údajů v případě pokousání, případně neohlášení tohoto incidentu úřadu. V ostatních případech pak lze doprovázející osobě uložit pokutu ve výši do 65 eur.

Přestupky pak podle § 7 odst. 4 psího zákona projednává obec (v blokovém řízení obecní policie a orgán policejního sboru). Projednávání přestupků souvisejících s doprovodem psů je výkonem přenesené státní správy¹¹ a obec zde vystupuje v roli správního orgánu.¹² Proti rozhodnutí je možné podat odvolání jakožto řádný opravný prostředek a až po jeho vyčerpání je možné se bránit správní žalobou.¹³ Podle § 4 odst. 2 písm. d) zákona č. 180/2013 Z. z., o organizaci místní státní správy (*o organizácii miestnej štátnej správy*), pak jako odvolací orgán slouží okresní úřad.

Polsko

Polsko je unitární stát, který je rozdělený do 16 vojvodství. Tato vojvodství jsou dále rozdělena do okresů. V Polsku je (podle údajů k 1. 1. 2024) celkem 314 okresů a 66 měst s právem okresu. Okresy se dále dělí na obce, kterých je celkem 2477 (z toho 302 městských obcí, 711 městsko-venkovských obcí a 1464 venkovských obcí).¹⁴ Z ustanovení čl. 15 zákona ze dne 8. března 1990, o obecní samosprávě (*o samorządzie gminnym*), ve spojení s čl. 10 odst. 1 bodem 3 písm. a) zákona ze dne 5. ledna 2011, volebního řádu (*Kodeks wyborczy*), vyplývá, že zastupitelským orgánem v polských obcích je rada obce (*rada gminy*). Exekutivním orgánem je pak podle čl. 26 odst. 1 a čl. 11a odst. 3 zákona o obecní samosprávě přímo volená osoba (*wójt, burmistrz či prezydent miasta*).

Stěžejním zákonem, který v Polsku určuje rámec pro regulaci pohybu psů na veřejném prostranství, je zákon ze dne 13. září 1996, o udržování čistoty a pořádku v obcích (*ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*). Ustanovení čl. 4 odst. 1 daného zákona

¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 8Rks/1/2014.

¹² Usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 6Sžo 123/2009, a ze dne 10. 10. 2011, sp. zn. 5Sžo/38/2011.

¹³ Usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 8Rks/1/2014.

¹⁴ GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. *Podział administracyjny Polski* [online]. 2024. Dostupné na <<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>>.

stanoví, že předpisy pro udržování čistoty a pořádku v obci vydává rada obce po projednání se státním okresním hygienikem. Podle čl. 4 odst. 2 bodu 6 zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích pak obce mohou stanovit povinnosti chovatelů zvířat, jejichž cílem má být mimo jiné ochrana ostatních před nebezpečím či obtěžováním ze strany těchto zvířat.¹⁵ Pravomoc obcí však není neomezená. Je nutné, aby jimi přijímané předpisy byly přiměřené a aby připouštěly výjimky.¹⁶ Povinnosti, které z obecních nařízení vyplývají, totiž sice musí brát v úvahu práva lidí se na veřejném prostranství cítit bezpečně, avšak nesmí zároveň být nadměrně restriktivní.¹⁷

Přímo na zákonné úrovni jsou pak upraveny výjimky pro asistenční psy. Ustanovení § 20a odst. 6 zákona ze dne 27. srpna 1997, o pracovní a sociální rehabilitaci a zaměstnávání osob se zdravotním postižením (*ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*), stanoví, že osoba se zdravotním postižením není povinna nasadit asistenčnímu psovi náhubek a držet ho na vodítku. Ustanovení § 20a odst. 1 a 2 uvedeného zákona také zaručuje vstup osob se zdravotním postižením s asistenčním psem do různých veřejně přístupných objektů a jejich okolí, jako jsou například restaurace, školy či prostředky veřejné dopravy. Dále pak do národních parků a přírodních rezervací a na pláže a koupaliště. V praxi pak může vzniknout spor o interpretaci, co všechno je tím „veřejně přístupným objektem“ a jeho okolím.

Kdo nesplní povinnosti ohledně pohybu psů, které vyplývají z obecního předpisu, dopustí se přestupku podle čl. 10 odst. 2a zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích. Řízení se podle čl. 10 odst. 3 zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích vede na základě zákona ze dne 24. srpna 2001, přestupkový řád (*Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*). Relevantním hmotněprávním kodexem je pak zákon ze dne 20. 5. 1971, přestupkový zákoník (*Kodeks wykroczeń*), který se v čl. 54 zabývá pořádkovými předpisy o chování na veřejných místech. Mezi tyto předpisy se dají zařadit právě také zmíněné předpisy pro udržování čistoty a pořádku v obci. Podle daného ustanovení se tomu, kdo takové předpisy poruší, uloží napomenutí či pokuta až do výše 500 zlotých.

Francie

Francie je unitární stát, který je rozdělený do 18 regionů. Podle čl. L4132-1 všeobecného zákoníku územních samosprávních celků (*Code général des collectivités territoriales*, dále jen „všeobecný zákoník“) je zastupitelským orgánem rada regionu (*conseil régional*); její předseda (*président*) je pak podle čl. L4133-1 všeobecného zákoníku orgánem exekutivním. Nižším článkem jsou pak departementy, kterých je ve Francii celkem 101. Podle čl. L3121-1 všeobecného zákoníku je zastupitelským orgánem rada departementu (*conseil départemental*) a i zde je pak exekutivním orgánem její předseda (podle čl. L3221-2 všeobecného zákoníku).

Ke každému departementu je podle článku L3221-3 všeobecného zákoníku přidělený také prefekt, který v departementu má roli zástupce vlády a jemuž také náleží některé pravomoci. Podle čl. 1 vyhlášky č. 64-805 ze dne 29. července 1964, kterou se stanoví předpisy platné pro prefekty (*décret n°64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets*), prefekta jmenuje prezident na návrh předsedy vlády a ministra vnitra.

Ještě nižší úrovní jsou pak obce (*communes*), kterých je ve Francii (podle údajů k 1. 1. 2024) celkem 34 935.¹⁸ Zastupitelským orgánem obcí je podle čl. L2121-1 všeobecného zákoníku obecní rada (*conseil municipal*). Exekutivním orgánem je pak podle čl. L2122-1 všeobecného zákoníku starosta (*maire*).

Právní úprava pohybu psů na veřejném prostranství je ve Francii obsažena především v zákoníku venkova a námořního rybolovu (*Code rural et de la pêche maritime*, dále jen „venkovský zákoník“).

Ustanovení čl. L211-19-1 venkovského zákoníku stanoví, že domácí zvířata nesmí být ponechána, aby se volně pohybovala bez dozoru. Pokud pes není pod dohledem svého majitele, je více než 100 metrů od něj nebo není schopen být přivolán, pak se podle čl. L211-23 zákoníku považuje za toulavého. Takový pes pak podle čl. L211-20, L211-21, L211-25 a L211-26 venkovského zákoníku musí být odchycen a odvezen do útulku, a pokud do 8 pracovních dnů není vyžádán, pak může být prodán, darován nebo utracen.

¹⁵ Jádrem daného zákona spadá do oblasti práva životního prostředí. Jsou v něm však ustanovení, která tuto oblast přesahují, jako právě zmíněná možnost obcí vydávat podzákonné předpisy na ochranu před nebezpečím ze strany domácích zvířat. Viz DANECKÁ, D. – RADECKI, W. Wprowadzenie. In: DANECKÁ, D. – RADECKI, W. *Utrzymanie czystości i porządku w gminach: komentarz*. Warszawa 2023.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (*Naczelny Sąd Administracyjny*) ze dne 10. 10. 2023, sp. zn. III OSK 4361/21.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. II OSK 3039/15.

¹⁸ INSEE. Code officiel géographique au 1er janvier 2024. In: *Institut national de la statistique et des études économiques* [online]. 20. 2. 2024. Dostupné na <<https://www.insee.fr/fr/information/7766585>>.

Zákoník však obsahuje i pravidla pro pohyb psů, kteří nejsou toulaví. Rozlišuje dvě kategorie nebezpečných psů. První z nich tvoří psi útoční, druhou pak psi hlídací a obranní (čl. L211-12 venkovského zákoníku). Konkrétněji tyto kategorie stanoví prováděcí předpis, kterým je nařízení ministerstev vnitřní a zemědělství ze dne 27. dubna 1999 (*arrêté du 27 avril 1999 pris pour l'application de l'article 211-1 du code rural et établissant la liste des types de chiens susceptibles d'être dangereux, faisant l'objet des mesures prévues aux articles 211-1 à 211-5 du même code*). V případě útočných psů se jedná o psy podobné stafordšírským teriérům, americkým stafordšírským teriérům, mastifům a psům plemene tosa, kteří však nejsou zapsaní v plemenné knize uznávané ministerstvem zemědělství. Do kategorie hlídacích a obranných psů pak spadájí psi plemene stafordšírský teriér, americký stafordšírský teriér, rotvajler a tosa; dále pak psi, kteří jsou podobní rotvajlerům, ale nejsou zapsaní v plemenné knize uznávané ministerstvem zemědělství. Dané nařízení také specifikuje, jaké vlastnosti určují tuto podobnost.

Francouzská judikatura zdůrazňuje, že pokud morfologické znaky psa odpovídají některému z typů uvedených v nařízení, presumuje se jeho zařazení do kategorie útočných psů. Opak musí být dokázán předložením průkazu o původu.¹⁹ Zařazení do této kategorie však nesmí být svévolné a je nutné jej důkladně odůvodnit, jelikož je spojeno s přísnějšími omezeními.²⁰

Mezi základní podmínky pro vlastnictví nebezpečných psů podle čl. L211-13 venkovského zákoníku patří, aby osoba byla starší osmnácti let, nebyla pod opatrovnictvím (pokud opatrovnícký soud nestanoví jinak), nebyla odsouzena k trestu odnětí svobody za vybrané trestné činy a aby jí nebylo odňato vlastnictví či opatrovnictví psa. Dále pak je nutné, aby absolvovala školení v oblasti výcviku a chování psů, včetně prevence nehod (čl. L211-13-1 odst. I venkovského zákoníku). Pes se pak mezi osmi a dvanácti měsíci věku musí podrobit posouzení chování (čl. L211-13-1 odst. II venkovského zákoníku). Zároveň je nutné podle čl. L211-14 doložit, že je pes identifikovatelný (zpravidla čip nebo tetování) a očkovaný proti vzteklině. Pokud se jedná o útočného psa, pak musí být sterilizovaný.

Zároveň také musí mít jeho majitel sjednané pojištění odpovědnosti za škody způsobené zvířetem.

Povolení k držení takového psa pak vydává starosta obce. Pokud se zjistí, že držení takového psa není povoleno, starosta (v případě jeho nečinnosti prefekt) oficiálně vyzve majitele či držitele psa, aby do měsíce zjednal nápravu. Pokud nezjedná, starosta či prefekt mohou nařídit, aby bylo zvíře odchyceno, drženo na příslušném místě a v případě potřeby i utraceno.

Zákoník však neupravuje pouze psy nebezpečné kvůli svému plemennému původu. Pokud může pes jakéhokoliv plemene představovat nebezpečí pro lidi nebo domácí zvířata, může starosta obce (v případě jeho nečinnosti pak prefekt departementu) nařídit jeho chovateli, aby se podrobil výcviku a získal osvědčení o způsobilosti (čl. L211-11 odst. I venkovského zákoníku). V případě vážného a bezprostředního ohrožení lidí nebo domácích zvířat může starosta (či prefekt) nařídit, aby bylo zvíře umístěno na místo vhodné pro jeho chov, a v případě potřeby nechat zvíře utratit (čl. L211-11 odst. II venkovského zákoníku).²¹ Cílem však není trestat majitele psů, nýbrž předcházet nebezpečným situacím, a proto musí být opatření odůvodněná a přiměřená.²²

Ustanovení čl. L211-16 odst. I venkovského zákoníku zakazuje přístup útočných psů do prostředků hromadné dopravy a dalších uzavřených prostor přístupných veřejnosti, stejně jako veřejných prostranství (s výjimkou veřejných komunikací). Nesmí být také ponechání ve společných prostorách bytových domů.

Na veřejných komunikacích musí mít podle čl. L211-16 odst. II venkovského zákoníku všichni nebezpeční psi (tedy jak útoční, tak hlídací a obranní) nasazený náhubek a musí být vedeni na vodítku plnoletou osobou. Totéž platí pro další veřejná místa, včetně veřejných prostranství, veřejné dopravy a dalších veřejně přístupných prostor. Přitom je nutné zdůraznit, že není rozhodující, zda je pozemek ve vlastnictví obce, nebo v soukromém vlastnictví. Jde pouze o to, zda se jedná o místo přístupné veřejnosti.²³ Povinnosti se tak vztahují i na soukromé pozemky, pokud jsou veřejnosti přístupné.

¹⁹ Rozhodnutí Kasačního soudu (*Cour de cassation*) ze dne 7. 11. 2006, sp. zn. 04-86.323.

²⁰ Rozhodnutí Kasačního soudu ze dne 17. 9. 2003, sp. zn. 02-86.090.

²¹ Utracení psa je až nejzazší možnost v případě, kdy neexistují mírnější nástroje, které by mohly v dané situaci dosáhnout účelu. Správní i soudní orgány musí tuto proporcionalitu přezkoumatelně zdůvodnit. Viz rozhodnutí Kasačního soudu ze dne 29. 1. 2013, sp. zn. 12-82.218 (ECLI:FR:CCASS:2013:CR00579).

²² Rozhodnutí Kasačního soudu ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. 14-84.246 (ECLI:FR:CCASS:2016:CR02346).

²³ Viz rozhodnutí Kasačního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. 13-85.900 (ECLI:FR:CCASS:2014:CR03290).

Ačkoliv pro nebezpečné psy existuje zákonná úprava, která jejich volný pohyb bez náhubku a vodítka na veřejném prostranství reguluje, podrobnější úprava pro ostatní psy na zákonné úrovni chybí. Ustanovení čl. L211-22 venkovského zákoníku však také dává starostům pravomoc nařídit, aby byli psi vedeni na vodítku a měli náhubek. Tedy i ti, kteří nejsou nebezpeční. Obsah předpisů, které se týkají ostatních psů, tak závisí na využití normotvorné pravomoci starostů příslušných obcí.

Zákonnou výjimku však představuje čl. L211-30, a to v případě psů, kteří doprovází osoby se zdravotním postižením (ať už pohybové, smyslové nebo mentální) a jsou vycvičení. Takoví psi jsou osvobozeni od povinnosti mít náhubek v dopravních prostředcích, na veřejném prostranství, ve veřejně přístupných prostorách a v prostorách využívaných k profesním výcvikovým a vzdělávacím účelům. Na základě čl. 88 zákona č. 87-588 ze dne 30. července 1987 o různých sociálních opatřeních (*Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social*) je dále zaručeno, že osoby se zdravotním postižením mohou se svými asistenčními psy do těchto prostor vstupovat, aniž by jim za to byly účtovány dodatečné poplatky.

Přestupky ve Francii obecně upravuje trestní zákoník (*Code pénal*), který rozděluje přestupky do pěti tříd. Zařazení do určité třídy pak určuje maximální výši pokuty, kterou lze s ohledem na okolnosti případu uložit. Venkovský zákoník navazuje na tuto klasifikaci a v oblasti protiprávního jednání, které se týká psů, přímo stanoví, že některé skutky jsou posuzovány jako přestupky druhé, třetí či čtvrté třídy.

Podle čl. R215-2 odst. I venkovského zákoníku se o přestupek druhé třídy jedná tehdy, když osoba doprovází útočného psa v hromadné dopravě a dalších veřejně přístupných místech (s výjimkou veřejné komunikace) nebo když ho ponechá ve společných prostorách bytového domu. Dále pak když jakémukoliv nebezpečnému psovi na veřejných místech (včetně hromadné dopravy a dalších uzavřených veřejně přístupných prostor) nenasadí vodítka či není plnoletá. Za přestupky druhé třídy lze podle čl. L131-13 trestního zákoníku uložit pokutu až do výše 150 eur.

O přestupek třetí třídy se pak podle čl. R215-2 odst. II venkovského zákoníku jedná tehdy, když majitel nebo držitel nebezpečného psa nemá pojištění odpovědnosti za škody, nenechal jej očkovat proti vzteklině či identifikovat, případně pokud nepředloží

příslušný doklad o povolení k držení takového psa. Za přestupky této třídy pak lze uložit pokutu v maximální výši 450 eur.

O přestupek čtvrté třídy se pak podle čl. R215-2 odst. III venkovského zákoníku pokutuje to, když majitel nebo držitel nebezpečného psa nedisponuje povolením k držení, případně pokud nepodrobí psa zkoušce chování, ačkoliv podle předpisů k tomu byl povinen. Za přestupky čtvrté třídy se pak uloží pokuta ve výši 750 eur.

Venkovský zákoník neupravuje sankce pro situace, kdy osoba poruší povinnost stanovenou starostou obce – a to jak v případě individuálních opatření, tak v případě stanovených obecných povinností ohledně pohybu psů. V takových situacích se tedy použije obecná právní úprava, a to konkrétně čl. R610-5 trestního zákoníku. Bude se jednat o přestupek druhé třídy, tedy takový, za který lze uložit pokutu v maximální výši 150 eur.

Německo

Spolková právní úprava

Německo je federativní stát, který spojuje 16 spolkových zemí. Ve věcech, ve kterých Základní zákon Spolkové německé republiky (*Grundgesetz*, zkratka GG) explicitně nedává legislativní pravomoc federaci („spolku“), mohou jednotlivé spolkové země podle čl. 70 základního zákona vydávat vlastní zákony. Ustanovení čl. 71 základního zákona však umožňuje spolkovým zemím vydávat zákony i ve věcech, které jsou ve výlučném zákonodárství spolku, pokud jsou k tomu zmocněny spolkovým zákonem. Trestní ani správní právo jako takové však do výlučného zákonodárství nepatří. Spadá do oblasti konkurenčního zákonodárství, kterou upravuje čl. 74 základního zákona, a z čl. 72 základního zákona pak v této oblasti vyplývá přednost spolkových zákonů před zákony jednotlivých spolkových zemí. Je proto nutné se nejprve zabývat tím, zda existuje spolkový zákon, který by reguloval pohyb psů na veřejném prostranství, případně nakolik je konkrétní. Pokud takový zákon neexistuje, pak je nutné se přesunout do oblasti zákonodárství spolkových zemí.

Procesní pravidla pro přestupkové řízení stanoví na spolkové úrovni zákon o přestupcích (neoficiálně *Ordnungswidrigkeitengesetz*, zkratka OWiG). Neuvádí však, jaké konkrétní jednání je považováno za přestupek. Pro zjištění konkrétních skutkových podstat přestupků a sankcí za jejich spáchání, tedy hmotně-

právní stránky věci, je potřeba se zaměřit na jiné zákony.

Na spolkové úrovni existuje zákon na ochranu zvířat (*Tierschutzgesetz*, zkratka TierSchG), který upravuje různé aspekty chovatelství psů. Konkrétní pravidla pro doprovod psů na veřejném prostranství však TierSchG neobsahuje. Ustanovení § 2a odst. 1 TierSchG zmocňuje spolkové ministerstvo zemědělství (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*), aby vyhláškou stanovilo požadavky na chov zvířat. V případě psů se jedná o vyhlášku o ochraně zvířat při chovu psů (*Tierschutz-Hundeverordnung*, zkratka TierSchHuV). Ani ta však regulaci pohybu psů na veřejném prostranství neobsahuje. Ustanovení § 2 odst. 1 TierSchHuV stanoví mimo jiné to, že pes musí mít dostatečný pohyb venku. Konkrétní pravidla pro tento venkovní pohyb však nestanovuje.

Pro zjištění právní úpravy pohybu psů v Německu je tedy nutné se zabývat zákony jednotlivých spolkových zemí.²⁴ Pro účely této studie byly vybrány tři spolkové země: Berlín, Severní Porýní-Vestfálsko a Sasko-Anhaltsko. Tento výběr umožňuje srovnávat rozdílné právní předpisy ve spolkové zemi zahrnující pouze město, hustě osídlené spolkové zemi zahrnující město i venkov a menší východoněmecké spolkové zemi. Berlín jako městský stát (*Stadtstaat*) má specifické předpisy, které se liší od předpisů v ostatních spolkových zemích. V případě Severního Porýní-Vestfálska, kde se mísí městské a venkovské oblasti, mohou hrát větší roli předpisy vydávané obcemi. Sasko-Anhaltsko, které má rovněž městské i venkovské oblasti, patří mezi nové spolkové země. Tím, že bylo jeho území historicky začleněno do Německé demokratické republiky (tedy unitárního státu), umožňuje nastínit případné rozdíly v právní regulaci mezi východními a západními spolkovými zeměmi.

Je však potřeba pro úplnost dodat, že podle § 12e zákona o rovných příležitostech pro osoby se zdravotním postižením (*Behindertengleichstellungsgesetz*, zkratka BGG) nesmějí orgány veřejné moci ani majitelé, správci a provozovatelé movitých či nemovitých zařízení a objektů zakázat osobám se zdravotním postižením vstup do prostor běžně přístupných veřejnosti jen kvůli tomu, že je doprovází asistenční pes. Jedinou výjimkou je situace, kdy by vstup s asistenčním psem znamenal nepřiměřenou nebo neodůvodněnou

zátěž. Toto pravidlo je zakotveno ve spolkovém zákoně, a tedy má přednost před zemskými zákony.

Berlín

Doprovod psů na veřejném prostranství upravuje berlínský zákon o psech (*Hundegesetz*, zkratka HundeG). Ustanovení § 28 HundeG stanoví obecné pravidlo, podle kterého musí být psi na celém území města (mimo byty a oplocené pozemky, na kterých jsou drženi) vedeni na vodítku. Z této povinnosti jsou však výjimky.

Podle § 28 odst. 3 HundeG se nevztahuje na zvláště vymezená a označená místa, jako jsou například psí cvičiště nebo vybrané lokality veřejné zeleně či rekreace. Podmínkou však je, že se takový pes musí nacházet v dosahu osoby, která psa vede, že je možné jej kdykoliv přivolat a že nepředstavuje nebezpečí pro veřejnou bezpečnost ani výrazně neobtěžuje své okolí. Dané lokality pak určuje příslušný orgán. Pro zjištění příslušného orgánu je však potřeba vzít v úvahu zákon o odpovědnosti v obecné berlínské správě (*Allgemeines Zuständigkeitsgesetz*, zkratka AZG). Pokud všeobecný katalog odpovědností (*ZustKat AZG*), který tvoří přílohu AZG, explicitně nějaký úkol nestanoví ústřední správě Berlína, pak náleží do působnosti některého z 12 berlínských obvodů. Stanovení míst pro volný pohyb psů pak *ZustKat AZG* neuvádí. Příslušným orgánem je proto úřad obvodu, pod který spadá dané území.

Další výjimkou jsou podle § 28 odst. 2 HundeG psi, kteří byli drženi již před nabytím účinnosti zákona, tedy před 22. 7. 2016. Pokud se však jedná o odborně způsobilé osoby, pak se na ně toto obecné omezení také nevztahuje. Podle § 6 odst. 2 HundeG jsou takovými osobami například veterináři, psodovodí služebních psů, osoby se složenou zkouškou loveckého psa či osoby, které složily zkoušku odborné způsobilosti.

Zkouška odborné způsobilosti se pak podle § 7 odst. 1 HundeG skládá z teoretické a praktické části. Osoby, které v posledních pěti letech chovaly psa, případně se o něj v posledních tří letech staraly pro právnickou osobu, však tuto zkoušku skládat nemusí a stačí jim požádat o osvědčení o způsobilosti (§ 6 odst. 8 HundeG). To ale neplatí v případě, kdy se tyto osoby dopustily explicitně uvedeného protiprávního jednání souvisejícího

²⁴ Pravomoc spolkových zemí k přijetí zákonů, které regulují pohyb psů, opakovaně připustil i Spolkový ústavní soud, viz například usnesení ze dne 22. března 2004, sp. zn. 1 BvR 1682/01 (ECLI:DE:BVerfG:2004:rk20040322.1bvr168201).

s chovem psů (typicky například právě doprovod bez vodítka), případně jim samotné držení a vodění psů bylo zakázáno či omezeno (například kvůli způsobení škody). Je navíc důležité si uvědomit, že i s takovou výjimkou je nutné držet psy na vodítku na určitých místech, jako jsou například chodby bytových domů, veřejná doprava, pěší zóny nebo veřejná shromáždění (§ 29 odst. 4 HundeG).

Výše zmíněná pravidla se pak vůbec nevztahují na asistenční psy (§ 2 odst. 3 HundeG). Tedy na psy, kteří jsou určeni na podporu osob s různými druhy postižení. Celý HundeG se pak nevztahuje na služební psy (§ 2 odst. 2 HundeG).

Ačkoliv by se nabízelo používání náhubku jako alternativa k použití vodítka, HundeG tuto alternativu nestanovuje. Pro některé psy však je používání náhubku přímo povinností. Ustanovení § 5 HundeG zavádí kategorii nebezpečných psů. Jedná se o psy, z nichž lze vzhledem k plemenným nebo rodokmenovým vlastnostem předpokládat ochotu k boji, agresivitě, ostrost, lovecký pud, který nelze trvale ovládat, nebo jinou srovnatelnou vlastnost, která ohrožuje člověka nebo zvíře. Seznam těchto psů je pak na základě § 5 odst. 2 ve spojení s § 32 HundeG vymezen prováděcím předpisem. Nebezpeční psi mají na základě § 20 HundeG povinnost od sedmi měsíců věku vždy nosit náhubek odolný proti pokousání. Výjimkou jsou případy, kdy nenošení náhubku doporučí veterinární lékař, případně kdy je to potřeba pro provedení zkoušky povahy daného psa.

I pro nebezpečné psy obecně platí, že je nutné mít na vodítku (§ 23 HundeG). Stejně jako v případě ostatních psů je možné je venčit bez vodítka na speciálně označených místech, avšak nad rámec již zmíněných podmínek (tedy toho, že se pes musí nacházet v dosahu osoby, která psa vede, že je možné jej kdykoliv přivolat a že nepředstavuje nebezpečí pro veřejnou bezpečnost ani výrazně neobtěžuje své okolí) je nutné, aby měli také nasazený náhubek odolný proti pokousání (§ 23 odst. 1 bod 1. HundeG). Zároveň také vodítka není nutné v případě, kdy jde o provedení zkoušky povahy psa. Na rozdíl od ostatních psů však odborná způsobilost nezabavuje osobu povinnosti mít nebezpečné psy na vodítku. Je naopak podmínkou, aby vůbec mohla osoba takového psa držet a doprovázet na veřejném prostranství (§ 21 odst. 2 HundeG). Je však možné požádat správní orgán o výjimku z povinnosti doprovázet daného psa na vodítku (§ 24 odst. 2). I s takovou výjimkou je ale nutné držet psy na

vodítku na určitých místech, jako jsou například již zmíněné chodby bytových domů, veřejná doprava, pěší zóny nebo veřejná shromáždění (§ 23 odst. 2 HundeG).

Pokud osoba vede psa bez předepsaného vodítka, dopouští se přestupku podle § 33 odst. 1 bodu 20. HundeG. Přestupku podle § 33 odst. 1 bodu 15. pak tehdy, když doprovází nebezpečného psa bez náhubku odolného proti pokousání. Za dané přestupky je možné podle § 33 odst. 3 HundeG uložit pokutu až do 10 000 eur.

Severní Porýní-Vestfálsko

V Severním Porýní-Vestfálsku upravuje pohyb psů na veřejném prostranství zemský zákon o psech (*Landeshundegesetz*, zkratka LHundG NRW). Psi musí být podle § 2 odst. 2 LHundG NRW drženi na vodítku v pěších zónách, hlavních nákupních oblastech a jiných vnitřních částech města, na ulicích a prostranstvích srovnatelné frekvence veřejného pohybu lidí. Dále musí být na vodítku v uzavřených parcích, zahradách a zelených plochách přístupných veřejnosti, včetně dětských hřišť. Vodítka je také vyžadováno na veřejných shromážděních, průvodech, slavnostech a jiných akcích s větším počtem lidí. Povinnost mít psa na vodítku platí rovněž ve veřejných budovách, školách a mateřských školách. Výjimku pak tvoří zvláště vyhrazené prostory pro venčení psů, kde tato povinnost neplatí.

Co se týče velkých psů (s výškou nejméně 40 cm nebo hmotností nejméně 20 kg), ti musejí být na vodítku na všech veřejných komunikacích, cestách a prostranstvích v zastavených částech obce (§ 11 odst. 6 LHundG NRW). Toto pravidlo se však pochopitelně netýká soukromých oplocených pozemků (jako například zahrady rodinných domů a podobně). Chovatel velkého psa je povinen splnit několik klíčových požadavků. Mezi tyto povinnosti patří prokázání odborných znalostí a spolehlivosti, označení psa mikročipem a uzavření pojištění odpovědnosti za případné škody. Splnění těchto podmínek musí být doloženo příslušnému úřadu (§ 11 odst. 2 LHundG NRW). Chov velkého psa tedy není podmíněný schválením, nýbrž stačí pouhé ohlášení. Pokud však úřad na základě oznámení zjistí, že některé podmínky nejsou splněny, nebo má pochybnosti (například o spolehlivosti držitele), může žádat doplnění informací nebo provést další kroky, jako například vyžádat výpis z rejstříku trestů (§ 11 odst. 5 LHundG NRW).

Z výše zmíněných pravidel tedy vyplývá, že například v klidné obytné zóně, kde není velká frekvence pohybu lidí, je obecně možné psa doprovázet bez vodítka. Pokud se však jedná o velkého psa, tak není možné jej doprovázet bez vodítka ani tam.

Povinnosti použití vodítka se na asistenční psy osob se zdravotním postižením, pastevecké psy a lovecké psy vztahuje pouze tehdy, pokud nejsou používáni k účelům, pro které jsou určeni (§ 17 LHundG NRW). Daný zákon se ale vůbec nevztahuje na služební psy orgánů veřejné moci, psy záchranné služby, psy pro řešení katastrof a vodící psy pro nevidomé.

Používání náhubku obecně přikázáno není. I LHundG NRW však zavádí kategorii nebezpečných psů, kteří od šesti měsíců věku musí mít kromě vodítka také nasazený náhubek zabraňující pokousání (§ 5 odst. 2 LHundG NRW). Nebezpečnými psy mohou být jak ti, u kterých se to předpokládá kvůli jejich plemenu, tak ti, jejichž nebezpečnost byla zjištěna v konkrétních případech (§ 3 odst. 1 LHundG NRW). Zákon předpokládá nebezpečnost psů plemen pittbulteriér, americký stafordšírský teriér, stafordšírský bulteriér a bulteriér a jejich vzájemných kříženců, jakož i jejich kříženců s jinými psy (§ 3 odst. 2 LHundG NRW).

Na rozdíl od chovu velkých psů, který je podmíněn pouze ohlášením a doložením potřebných skutečností, je chov nebezpečných psů podmíněn předchozím povolením správním orgánem (§ 4 odst. 1 LHundG NRW). Toto povolení může být uděleno pouze za předpokladu, že žadatel prokáže zvláštní soukromý zájem nebo existuje veřejný zájem na dalším držení psa (§ 4 odst. 2 LHundG NRW). Zvláštní soukromý zájem může spočívat například v nezbytnosti chovu psa k ochraně ohroženého majetku. Kromě prokázání zájmu je nutné splnit i další podmínky stanovené zákonem (§ 4 odst. 1 LHundG NRW). Žadatel musí být starší 18 let, doložit odborné znalosti a spolehlivost, prokázat schopnost bezpečně vést psa na vodítku a zajistit vhodné a zabezpečené prostory pro chov psa. Rovněž je (stejně jako u velkých psů) nutné uzavřít zvláštní pojištění odpovědnosti a označit psa nezfalšovatelým mikročipem.

Přísnější pravidla se však podle § 10 odst. 1 LHundG NRW nevztahují pouze na nebezpečné psy, ale i na další zákonem vyjmenovaná plemena (alano španělský, americký buldok, bullmastif, anglický mastif, španělský mastin, neapolský mastin, brazilská fila, argentinská doga, rotvajler a tosa inu). I pro

jejich chov je potřeba získat povolení za splnění zmíněných podmínek, avšak s tím rozdílem, že není potřeba prokázat zvláštní soukromý nebo veřejný zájem.

Povinnost používat vodítka a náhubek může být u nebezpečných psů za určitých podmínek zrušena na základě povolení příslušného správního orgánu (§ 5 odst. 3 LHundG NRW). Toto povolení lze získat, pokud držitel psa prokáže, že pes nepředstavuje riziko pro veřejnou bezpečnost. Byť je výjimka z povinnosti náhubku plošná, výjimka z povinnosti vodítka se naopak nevztahuje na oblasti uvedené v § 11 odst. 6 a § 2 odst. 2 LHundG NRW, jako jsou například plochy veřejné zeleně, pěší zóny či více frekventované ulice. Po udělení takové výjimky se tedy na nebezpečného psa vztahují v zásadě stejná pravidla jako na běžné („nevelké“) psy.

Paradoxní však je, že ačkoliv LHundG NRW umožňuje získat výjimku z povinnosti použití vodítka a náhubku pro nebezpečné psy, tak v případě ostatních psů tomu tak není. Pro velké psy je přitom na zákonné úrovni stanovena právě povinnost vodítka, a pokud nespádají do nebezpečných plemen, ale jsou „jen“ velcí, tak si nemohou vysloužit výjimku. To může vyvolat dojem určité nespravedlnosti, kdy právě ti, jejichž psi byli označeni za rizikovější, dostanou po splnění určitých podmínek více volnosti než ti, jejichž psi byli považováni za méně rizikové.

Nutno zdůraznit, že LHundG NRW tvoří pouze obecný rámec. Ustanovení § 15 odst. 2 LHundG NRW upřesňuje, že obce mohou v souladu s § 27 zákona o regulačních orgánech (*Ordnungsbehördengesetz*, zkratka OBG) vydávat své vlastní obecně závazné vyhlášky týkající se psů. Podmínkou však je, že jejich právní úprava není v rozporu právě s obecným rámcem, který stanovuje LHundG NRW, případně jeho prováděcí vyhláška (zkratka DVO LHundG NRW). V praxi si tak obce mohou stanovit přísnější pravidla pro pohyb psů, případně mohou stanovit místa pro jejich volný pohyb. Tato přísnější pravidla však samozřejmě nemohou být v rozporu se zákonem, nýbrž pouze v jeho mezích; není tak možné například stanovit povinnost vodítka asistenčním psům obecně (kterým zákon dává výjimku z povinnosti vodítka), případně stanovit nějaké další povinnosti vodícím psům pro nevidomé (na které se zákon vůbec nevztahuje).

Kdo nevede psa na vodítku, pak se dopustí přestupku podle § 20 odst. 1 bodu 2. LHundG NRW. V případě nebezpečného psa (případně dalších plemen vyjmenovaných v § 10

LHundG NRW) se pak dopustí přestupku podle § 20 odst. 1 bodu 5. LHundG NRW. Pokud není osoba schopná nebezpečného psa (případně psa dalších vyjmenovaných plemen) bezpečně vést, pak se dopustí přestupku podle § 20 odst. 1 bodu 7. LHundG NRW. Pokud pak takovému psovi nenasadí náhubek, dopustí se přestupku podle § 20 odst. 1 bodu 6. LHundG NRW. Za tyto přestupky je pak podle § 20 odst. 3 LHundG NRW možné uložit pokutu až do výše 100 000 eur.

Sasko-Anhaltsko

V Sasku-Anhaltsku upravuje doprovod psů na veřejném prostranství v obci zákon o prevenci nebezpečí působení psy (*Hundegesetz*, zkratka Hundeg LSA). Tento zákon však neobsahuje plošnou povinnost vést psy na vodítku, nýbrž pouze obecně formulovanou povinnost psy vést tak, aby z nich neplynulo žádné ohrožení veřejné bezpečnosti. Chovatel psa je dále povinen zajistit, aby byl pes po dosažení šesti měsíců věku označen mikročipem (§ 2 odst. 2 Hundeg LSA), a nejpozději do tří měsíců jeho věku musí uzavřít pojištění odpovědnosti za škody způsobené psem (§ 2 odst. 3 Hundeg LSA).

Jiná situace je ale u již zmiňovaných nebezpečných psů. Jednak může být nebezpečnost psa předpokládána kvůli jeho plemenu, jednak se k závěru o jeho nebezpečnosti může dojít na základě posouzení konkrétního příkladu. Za nebezpečné psy kvůli svému plemenu jsou považováni ti, kteří nesmějí být do Německa přivezeni. Toto omezení stanoví § 2 odst. 1 spolkového zákona o omezení přepravy a dovozu nebezpečných psů (*Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz*, zkratka HundVerbrEinfG).²⁵ Jedná se o psy plemen pitbulteriér, americký stafordširský teriér, stafordširský bulteriér, bulteriér a jejich vzájemné křížence nebo křížence s jinými psy. Fenotypové charakteristiky těchto plemen jsou pak uvedené v příloze 6 vyhlášky pro provedení zákona o psech (*Hundeverordnung*, HundVO LSA), kterou vydává zemské ministerstvo vnitra.

Nebezpečného psa není možné chovat bez povolení, pro které je nutno splnit několik podmínek (§ 6 Hundeg LSA). Chovatel musí být starší 18 let a prokázat svou spolehlivost, osobní způsobilost a odbornou znalost. Spolehlivost je hodnocena zejména na základě

toho, zda chovatel nebyl v posledních pěti letech odsouzen za násilné trestné činy, zda neporušoval zákony o zbraních či týrání zvířat, případně zda opakovaně neporušoval předpisy o psech (§ 7 Hundeg LSA). Osobní způsobilost je posuzována podle toho, zda chovatel netrpí psychickými nemocemi, závislostí na alkoholu či drogách nebo jinými okolnostmi, které by mu bránily psa bezpečně ovládat (§ 8 Hundeg LSA). Odborné znalosti pak musí chovatel prokázat absolvováním teoretické i praktické zkoušky, která zahrnuje znalosti o chování psů, jejich výchově a právních předpisech (§ 9 Hundeg LSA). Kromě toho musí chovatel doložit, že pes úspěšně absolvoval test sociální přizpůsobivosti, který ověřuje, zda pes neprojevuje agresivní chování ohrožující veřejnou bezpečnost (§ 10 Hundeg LSA). Pes musí být také nezměnitelně označen pro účely identifikace a chovatel musí uzavřít povinné pojištění odpovědnosti za škody způsobené psem.

Ustanovení § 5 odst. 2 Hundeg LSA stanoví, že dokud není rozhodnuto o licenci pro chov nebezpečného psa, tak může být takový pes doprovázený pouze s vodítkem a náhubkem. Ze zákona však neplyne, že by tato povinnost platila i po povolení chovu takového psa. Je ale nutné upozornit na to, že s povolením může být současně rozhodnuto o podmínkách chovu daného psa (§ 6 odst. 3 Hundeg LSA), a teoreticky je možné, že by takovou podmínkou mohl být i doprovod s vodítkem a náhubkem.

Ustanovení § 14 odst. 2 Hundeg LSA pak utvrzuje obce v tom, že mohou vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými stanoví obecná pravidla pro chov a vedení psů v rámci obce. Vydávat vyhlášky za účelem odvracení abstraktních nebezpečí jsou obce obecně oprávněny na základě § 94 zemského zákona o veřejné bezpečnosti a pořádku (zkratka SOG LSA). Zmíněné ustanovení Hundeg LSA pouze specifikuje, že je toto zákonné zmocnění nedotčeno. Ačkoliv tedy na zemské úrovni není obecně stanovena povinnost používat vodítko a náhubek na veřejném prostranství, obce si tuto povinnost mohou stanovit v rámci zmíněné pravomoci. Pravomoc obcí však není omezena pouze na vydávání abstraktních norem, ale i na řešení konkrétních případů, kdy pes představuje reálné a přímé nebezpečí pro veřejnou bezpečnost (§ 14 odst. 1 Hundeg LSA).

²⁵ Nutno však dodat, že tento zákon se nezabývá pohybem nebezpečných psů na veřejných prostranstvích v Německu, nýbrž výhradně jejich přepravou z jiných zemí na německé území. Regulace pohybu nebezpečných psů na veřejnosti tak zůstává v kompetenci jednotlivých spolkových zemí.

Na zemské úrovni nejsou zakotveny výjimky pro asistenční psy. Je tedy na jednotlivých obcích, které by se pohyb psů rozhodly regulovat, jaké podmínky pro doprovod asistenčních psů stanoví.

Osoba se dopustí přestupku, pokud vede nebezpečného psa bez náhubku či vodítka, ačkoliv ještě nebylo rozhodnuto o povolení chovu takového psa (§ 16 odst. 1 bod 9. HundeG LSA). Dále pak pokud poruší povinnost, která mu v souvislosti s povolením chovu takového psa byla stanovena (§ 16 odst. 1 bod 11. HundeG LSA). Za takové přestupky je možné uložit pokutu až do 10 000 eur (§ 16 odst. 2 HundeG LSA). Žádné ustanovení HundeG LSA však explicitně neupravuje situace, kdy osoba poruší obecně závaznou vyhlášku obce či individuální povinnost stanovenou příslušným úřadem. Sankcionování porušení takových vyhlášek spadá pod § 98 odst. 1 SOG LSA. Podle daného ustanovení se dopustí ten, kdo poruší požadavky stanovené obecně závaznou vyhláškou, která má za cíl odvrátit abstraktní nebezpečí. Podmínkou je, že se na dané ustanovení musí vyhláška odkázat. Za takový přestupek je pak možné uložit pokutu až do výše 5 000 eur (§ 98 odst. 2 SOG LSA).

Srovnání vybraných německých spolkových zemí

Při porovnání Berlína, Severního Porýní-Vestfálska a Sasko-Anhaltska se ukazuje, že právní úprava týkající se doprovodu psů na veřejných prostranstvích není v Německu jednotná a do značné míry závisí na přístupu jednotlivých spolkových zemí k decentralizaci a normotvorné pravomoci jejich obcí či obvodů.

Berlín jako městský stát upravuje doprovod psů zákonem HundeG, který stanoví poměrně přísná a jednotná pravidla pro celé město. Zákon například obecně vyžaduje, aby byli psi vedeni na vodítku, a přesně definuje výjimky z této povinnosti. Výjimka je mimo jiné také v případě asistenčních psů. Dále pak v případě psů chovaných před určitým datem či osob, které jsou chovateli již dlouho a o výjimku si požádají. Přestože v Berlíně existují městské obvody se samostatnými správními úřady, tyto obvody nemají samostatnou pravomoc vydávat odlišné obecné předpisy, které by zpřísnily pravidla nad rámec zákona. Jejich úlohou je spíše konkretizace již zákonem předvídaných výjimek (například určování konkrétních míst pro volný pohyb psů).

Severní Porýní-Vestfálsko oproti tomu dává obcím větší pravomoci. Zemský zákon

LHundG NRW sice také stanovuje základní mantinely (například kde je pes povinně na vodítku), ale umožňuje obcím přijímat obecně závazné vyhlášky, jimiž mohou podmínky pro pohyb psů na veřejných prostranstvích dále upravovat. Obce tedy mohou zpřísnovat pravidla tam, kde to uznají za vhodné, nebo naopak označit další prostory pro volný pohyb psů. V praxi tak mohou obce nad rámec zemského zákona definovat detailnější nebo přísnější požadavky. Co se však týče asistenčních psů, přísnější požadavky se nesmí týkat povinnosti vodítka, a co se týče konkrétně vodičích psů, těm obce nemohou stanovovat dodatečné povinnosti vůbec. Severní Porýní-Vestfálsko také rozlišuje psy podle velikosti; pohyb těch menších z nich je na celostátní úrovni regulovaný méně přísně.

Sasko-Anhaltsko pak ponechává obcím ještě větší volnost. Zemský zákon stanoví pouze obecné povinnosti a principy (zejména ohledně nebezpečných psů) a neobsahuje plošnou povinnost používat vodítka a náhubek pro všechny psy. To umožňuje obcím samostatně rozhodnout, zda a jakým způsobem zavedou povinnosti týkající se doprovodu psů prostřednictvím svých obecně závazných vyhlášek. Tím je regulace na zemské úrovni méně podrobná než v Berlíně či Severním Porýní-Vestfálsku a daleko více záleží na místní samosprávě. A to včetně stanovení případných výjimek pro asistenční psy.

Celkově tak rozdíly mezi Berlínem, Severním Porýním-Vestfálskem a Saskem-Anhaltskem nespočívají pouze v obecné míře (de)centralizace, ale také ve způsobu, jakým je tato decentralizace normativně provedena. Berlín má centrální jednotnou úpravu platnou pro celý městský stát, kterou obvody pouze provádějí. Severní Porýní-Vestfálsko má sice v zemském zákoně poměrně podrobnou úpravu, ale umožňuje obcím, aby ji dále zpřísnily pomocí vlastních vyhlášek. Sasko-Anhaltsko se pak spokojí s obecnými zásadami a ponechává na obcích, jak konkrétně pravidla nastaví.

Ačkoliv toto srovnání odhalilo rozdíly mezi Berlínem, Severním Porýním-Vestfálskem a Saskem-Anhaltskem v míře centralizace v oblasti regulace pohybu psů (a nastínilo tak různé cesty, kterými se normotvůrce může vydat), nelze z něj vyvozovat obecné závěry o rozdílech mezi východními a západními spolkovými zeměmi. Stejně tak není možné předpokládat, že se uvnitř daných zemí uplatňují podobné modely centralizace i v jiných oblastech práva. K vyvození širších závěrů by bylo zapotřebí provést podrobnější a rozsáhlejší výzkum, jenž by zahrnoval větší

počet spolkových zemí a zkoumal by právní úpravu i dalších právních institutů.

Vzájemné srovnání

Míra centralizace a vliv státního zřízení

V Česku, na Slovensku, v Polsku a ve Francii – tedy ve zkoumaných unitárních státech – vychází základní rámec regulace z centrální legislativy, která však ponechává prostor pro místní normotvorbu. Obce mají možnost vydávat obecně závazné právní předpisy, kterými detailněji upravují pohyb psů na veřejných prostranstvích. Tato pravomoc se liší svou mírou a formální podobou, nicméně v zásadě platí, že místní samospráva může přizpůsobit předpisy místním podmínkám.

Francie klade důraz na individuální regulační opatření starostů, jimž právní řád poskytuje široké diskreční oprávnění; starostové můžou zároveň vydávat i obecně závazné předpisy pro regulaci pohybu všech psů. Obdobně i Slovensko vymezuje obecná zákonná pravidla, zatímco detailní opatření proti volnému pohybu psů bez vodítka či náhubku stanovují konkrétní obce. V případě Slovenska však jde o rozhodnutí zastupitelského orgánu, nikoliv starosty. Česká a polská zákonná úprava naproti tomu pouze dává obcím pravomoc přijímat vlastní normy (taktéž prostřednictvím zastupitelského orgánu obce), zatímco obecnou právní regulaci samotného pohybu psů neobsahuje.

Německo pak představuje kvůli svému federálnímu charakteru odlišný případ. Přestože německá spolková legislativa (například v oblasti ochrany zvířat) nabízí základní rámec, klíčovou roli hrají jednotlivé spolkové země, které pravidla upravují samostatně. Tyto zemské úpravy se navíc mohou lišit i v tom, jakým způsobem zmocňují obce či městské části k další normotvorbě. Pro ilustraci byly vybrány tři spolkové země – Berlín, Severní Porýní-Vestfálsko a Sasko-Anhaltsko. Berlín (jako městský stát) má přímo daný zákon platný na celém území, zatímco v Severním Porýní-Vestfálsku a Sasku-Anhaltsku jsou přijaty obecné zemské zákony, které obcím ponechávají širší prostor pro vydávání vlastních předpisů. V Sasku-Anhaltsku se obecnější úprava navíc týká zejména nebezpečných psů, zatímco Severní Porýní-Vestfálsko upravuje i doprovod psů, kteří nejsou vymezeni jako nebezpeční. Německo lze tedy považovat za příklad víceúrovňové právní regulace, kde se významně projevuje variabilita mezi jednotlivými regiony.

Regulace nebezpečných psů

V rámci srovnávaných států se objevují rozdílné přístupy k psům, kteří mohou být označeni jako nebezpeční. Zatímco Slovensko se opírá pouze o obecné kritérium chování psa (například psi, kteří napadli člověka bez provokace), Německo a Francie kromě toho ve větší míře využívají také legislativu zaměřenou na konkrétní plemena. Tato plemena (například některé typy bull plemen či rotvajler) jsou považována za potenciálně riziková a jejich chov, držení a pohyb na veřejnosti bývá vázaný na splnění řady přísnějších požadavků.

Ve Francii jsou tyto podmínky velmi striktní. Pro určitá plemena se vyžadují speciální povolení, pojištění odpovědnosti, sterilizace či výcvik. Zkoumané německé země vyžadují doložení způsobilosti chovatele, testy chování psa a někdy i předchozí úřední souhlas pro držení psa spadajícího do vymezených kategorií. Tato regulace reflektuje snahu preventivně eliminovat rizika spojená s určitými plemeny, a to pomocí jejich legislativního vymezení a následné kontroly. V Česku a Polsku oproti tomu zákonná úprava nebezpečných psů dosud chybí.

Požadavky na vodítka, náhubky a další preventivní opatření

Stanovení povinnosti vést psa na vodítku či mu nasadit náhubek je ve zkoumaných unitárních státech (Česko, Slovensko, Polsko a Francie) přenecháno do značné míry na rozhodnutí obcí. Například v Česku se v jednotlivých obcích setkáme s odlišnými systémy – někde je pes bez vodítka (případně bez náhubku) na veřejném prostranství zcela nepřijatelný, v jiné obci zase doprovod psů není ničím omezený. Ve Francii a na Slovensku je však již na zákonné úrovni upraven pohyb nebezpečných psů a náhubek je standardním požadavkem, bez kterého se nebezpečný pes nemůže na veřejnosti pohybovat. Tím se liší od Česka a Polska, které ani pohyb nebezpečných psů na zákonné úrovni vůbec neupravují. Pohyb dalších psů však ve Francii a na Slovensku na zákonné úrovni upravený není a požadavky na vodítka či náhubky tak závisí na místní normotvorbě.

Ve zkoumaných německých zemích jsou požadavky na použití vodítek a náhubků do jisté míry zformulovány již na zemské úrovni. Míra jejich podrobnosti a pravomoc místních samospráv pro další normotvorbu se však liší. Berlínský zákon například striktně požaduje vodítka téměř na všech veřejných

prostranstvích, avšak tento požadavek neplatí například při složené odborné zkoušce nebo při pohybu na vyhrazených místech. Jednotlivé části Berlína nemohou přijmout vlastní úpravu, nýbrž pouze stanovit zóny volného pohybu psů, kde se zákonná pravidla neaplikují. Severní Porýní-Vestfálsko oproti tomu stanovuje základní mantinely (například kde je pes povinně na vodítku), ale umožňuje obcím přijímat obecně závazné vyhlášky, jimiž mohou podmínky pro pohyb psů na veřejných prostranstvích dále zpřísnovat. Sasko-Anhaltsko pak naopak upravuje pouze pohyb nebezpečných psů (musí mít nasazený náhubek), zatímco stanovení dalších pravidel je ryze v kompetenci obcí.

Asistenční psi

V rámci srovnávaných států je asistenčním psům ve většině případů umožněný pohyb bez alespoň některého z obecných omezení. Typicky jde o výjimky z povinnosti mít nasazený náhubek či být na vodítku, popřípadě o garanci přístupu do veřejně přístupných prostor (včetně veřejných prostranství). Výslovné začlenění těchto výjimek do celostátního zákona najdeme na Slovensku, v Polsku, ve Francii a v Německu (v případě dvou ze tří zkoumaných spolkových zemí jsou pak v zemských zákonech zakotveny ještě další výjimky). V Česku však chybí jednoznačná zákonná úprava a je pouze na obcích, zda v obecně závazné vyhlášce stanoví pro asistenční psy výjimky.

Sankcionování a vymáhání předpisů

Všechny srovnávané státy uplatňují sankční mechanismy za porušení stanovených pravidel a primárním nástrojem jsou peněžité pokuty. Výše pokut a způsob zohlednění závažnosti přestupku se však mezi státy liší. Ve Francii jsou přestupky tříděny podle závažnosti do různých kategorií s přesně definovanými maximálními sazbami, zatímco v Německu lze na úrovni zemských zákonů najít velmi vysoké maximální pokuty (až desítky tisíc eur), které správním orgánům poskytují značnou diskreci. Taktéž v Česku, na Slovensku a v Polsku se uplatňují pokuty, avšak jejich výše je obvykle nižší. To ale samozřejmě nebrání vyšším pokutám v případě souběhu s jinými přestupky (například ublížení na zdraví).

Inspirace pro změnu právní úpravy

Při hodnocení právní úpravy vycházím z normativních předpokladů, že veřejné prostranství by mělo sloužit každému a že by na něm nikdo neměl být nucený snášet riziko, o které nestojí. Neměl by tedy být nucený k tomu, aby se potýkal se zvířaty, která jej mohou obtěžovat, zastrašovat či rovnou zranit. Ze stejných hodnotových předpokladů vycházel i můj předešlý článek na téma regulace doprovodu psů na veřejném prostranství v obci, v němž jsem srovnával a hodnotil právní regulaci v největších českých městech.²⁶

Ze srovnávaných právních úprav tomuto východisku nejlépe odpovídají německé spolkové země Berlín a Severní Porýní-Vestfálsko. Právní úprava Berlína je však specifická tím, že se jedná o stát zahrnující pouze město, a je otázka, nakolik může být inspirací pro státy, které zahrnují jak městské, tak venkovské oblasti. A to zejména kvůli nemožnosti další normotvorby ze strany jednotlivých městských obvodů. Zároveň obsahuje četné výjimky – vodítku se vyhnou například psi doprovázení lidmi, kteří je chovali již před nabytím účinnosti zákona. Dále pak se taková povinnost nevztahuje na osoby, které získají příslušná povolení. Požadavky na získání takových povolení jsou však mírné – obecně stačí být alespoň pět let chovatelem (a v takovém případě není ani nutné skládat odbornou zkoušku). Byť tedy obecnou úpravu považuji za zdařilou, její praktické uplatnění znesnadňuje přílišná benevolence při udělování výjimek.

Co se týče spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, ta už je pro inspiraci vhodnější, jelikož zahrnuje městské i venkovské oblasti a umožňuje místní normotvorbu. Aplikace obecných pravidel navíc není ztížena příliš snadno dostupnými výjimkami. V předešlém článku jsem navrhoval, že by měla existovat určitá minimální úroveň ochrany, která by byla platná všude.²⁷ Tedy aby například v jednom větším městě nebyl ohrožený více než v podobném městě na srovnatelném místě. Právě úprava Severního Porýní-Vestfálska tuto minimální úroveň ochrany zajišťuje.

Ačkoliv mě právní úprava Severního Porýní-Vestfálska zaujala nejvíce, osobně se domnívám, že by zmiňovaná minimální úroveň ochrany mohla být ještě vyšší. Mohla by například stanovit obecnou povinnost vodítka (tedy i pro psy, kteří nejsou velcí či nebezpeční)

²⁶ FLORIAN, *Právní regulace venčení psů v českých obcích*, str. 24.

²⁷ *Ibidem*, str. 24–25.

i na méně frekventovaných ulicích. Popřípadě v těchto lokalitách dát na výběr mezi vodítkem a náhubkem, aby byla dána psům možnost větší volnosti pohybu, ale na druhou stranu zachována bezpečnost lidí a ostatních zvířat.

Byť například mezi obyvateli vesnice mohou panovat jiné poměry než mezi obyvateli hustě osídlené oblasti velkého města, domnívám se, že ani to není důvodem pro nižší standard ochrany pro lidi, kteří se nachází na méně frekventovaném veřejném prostranství. Jak jsem totiž uvedl v předešlém textu, veřejné prostranství slouží každému, nikoliv pouze obyvatelům dané lokality.²⁸ I pokud by tedy všichni obyvatelé vesnice souhlasili, že nechají svoje psy volně pobíhat, není vyloučeno, že narazí na člověka, kterého neznají a který o toto riziko nestojí.

Zároveň je otázkou, nakolik je vhodné rozdělovat psy na nebezpečné (případně velké) a ty ostatní. Srovnávané země se mezi sebou liší ohledně toho, podle jakých kritérií (a jestli vůbec) některé psy za nebezpečné považují. V mnohých případech tím kritériem bývá plemeno. Nutno však upozornit na to, že legislativa zaměřená na konkrétní plemena (*breed-specific legislation*) je často odbornou veřejností kritizovaná. Obzvláště v případech, kdy taková legislativa přináší vyložení zákazy některých psích plemen.

Sociologická kritika legislativy zaměřené na konkrétní plemena poukazuje na to, že vnímání některých plemen jako nebezpečných nespočívá pouze v jejich biologických vlastnostech, ale také v předsudcích, které daná plemena spojují s určitými sociálními třídami.²⁹ Taková legislativa pak podle těchto názorů přispívá k sociální kontrole a marginalizaci některých skupin lidí. Při přísnější regulaci konkrétních plemen je proto nutné zvažovat, do jaké míry je jejich výběr podložen

relevantními poznatky o daných plemenech a nakolik vychází spíše ze zažitých stereotypů.

Nejrozšířenější výhrada se však týká efektivnosti k dosažení svého účelu, tedy prevence zraněných způsobených napadeními psy. Podle různých veterinárních a zvířecoprávních organizací taková regulace efektivní není, což je podpořeno také řadou empirických studií z různých zemí, které se efektivitou legislativy zaměřené na konkrétní plemena zabývaly.³⁰ Zmíněné organizace pak často namísto ní lobbují za obecnější legislativu, podle které by se nebezpečnost psů posuzovala individuálně – a to jak s ohledem na konkrétního psa, tak s ohledem na konkrétního chovatele.³¹

Ze srovnávaných zemí tomuto doporučení nejlépe odpovídá slovenská legislativa, která nebezpečnost psa posuzuje právě podle předešlých incidentů konkrétního psa. Naopak francouzská i německá legislativa je v rozporu s doporučeními zmíněné „psí lobby“, protože se kromě individuálního posuzování zaměřuje právě také na konkrétní plemena.³² Česko a Polsko pak stanoví pro všechny psy stejné podmínky a jejich nebezpečnost vůbec neřeší, a dají se tedy považovat za opačný extrém.

Nutno také vyzdvihnout otázku omezení pohybu asistenčních psů. Slovensko, Polsko, Německo i Francie zakotvují pro asistenční psy zákonné výjimky z obecných pravidel, byť je každá ze zmíněných zemí pojímá různě. Právě v tomto tedy zahraniční právní úprava může být inspirací. V Česku totiž doposud právní úprava doprovodu asistenčních psů na veřejně přístupných místech chybí, což je terčem kritiky i ze strany veřejného ochránce práv.³³ Tento problém se pak netýká pouze veřejných prostranství, ale i například veřejné dopravy.

Asistenční psi se speciálním výcvikem nepředstavují tak velké nebezpečí pro své okolí

²⁸ *Ibidem*, str. 24.

²⁹ McCARTHY, D. Dangerous Dogs, Dangerous Owners and the Waste Management of an 'Irredeemable Species'. *Sociology*, 2016, roč. 50, č. 3, str. 560–575.

³⁰ CLARKE, N. M. – FRASER, D. Animal control measures and their relationship to the reported incidence of dog bites in urban Canadian municipalities. *The Canadian Veterinary Journal*, 2013, roč. 54, č. 2, str. 145–149; CREEDON, N. – Ó SÚILLEABHÁIN, P. S. Dog bite injuries to humans and the use of breed-specific legislation: a comparison of bites from legislated and non-legislated dog breeds. *Irish Veterinary Journal*, 2017, roč. 70, č. 1, str. 1–9; KEUSTER, T. D. – LAMOUREUX, J. – KAHN, A. Epidemiology of dog bites: A Belgian experience of canine behaviour and public health concerns. *The Veterinary Journal*, 2006, roč. 172, č. 3, str. 482–487; MARITI, C. – CICCERONI, C. – SIGHIERI, C. Italian breed-specific legislation on potentially dangerous dogs (2003): assessment of its effects in the city of Florence (Italy). *Dog behavior*, 2015, roč. 1, č. 2, str. 25–31; ROSADO, B. et al. A comprehensive study of dog bites in Spain, 1995–2004. *The Veterinary Journal*, 2009, roč. 179, č. 3, str. 383–391; CORNELISSEN, J. M. R. – HOPSTER, H. Dog bites in The Netherlands: A study of victims, injuries, circumstances and aggressors to support evaluation of breed specific legislation. *The Veterinary Journal*, 2010, roč. 186, č. 3, str. 292–298; KLAASSEN, B. – BUCKLEY, J. R. – ESMAIL, A. Does the Dangerous Dogs Act protect against animal attacks: a prospective study of mammalian bites in the Accident and Emergency department. *Injury*, 1996, roč. 27, č. 2, str. 89–91.

³¹ AVMA. Why breed-specific legislation is not the answer. In: *American Veterinary Medical Association* [online]. 2025. Dostupné na <<https://www.avma.org/resources-tools/pet-owners/dog-bite-prevention/why-breed-specific-legislation-not-answer>>; ASPCA. Position Statement on Breed-Specific Legislation. In: *American Society for the Prevention of Cruelty to Animals* [online]. 2025. Dostupné na <<https://www.aspc.org/about-us/aspc-policy-and-position-statements/position-statement-breed-specific-legislation>>; DEUTSCHER TIERSCHUTZBUND E.V. Listenhunde und Vorurteile. In: *Deutscher Tierschutzbund e.V.* [online]. 2025. Dostupné na <<https://www.tierschutzbund.de/tiere-themen/haustiere/hunde/listenhunde/>>.

³² Německo na celostátní úrovni omezuje jejich dovoz, na zemské úrovni pak případně stanovuje další regulace.

³³ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Chybí zákon, který by chránil lidi s postižením s asistenčními a vodícími psy. In: *Veřejný ochránce práv* [online]. 19. 2. 2020. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/chybi-zakon-ktery-by-chranil-lidi-s-postizenim-s-asistencnimi-a-vodicimi-psy/>>.

jako běžní psi. Existence výjimek by proto nebyla v zásadním rozporu s účelem regulace pohybu psů. Naopak, absence výjimek pro asistenční psy vytváří prostor pro nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením a považují za vhodné tento prostor redukovat. To se pak týká nejen případů, kdy mají asistenční psi (a v důsledku toho osoby, které doprovází) úplně zakázaný vstup na nějaká místa. Jde i o případy, kdy mají povinnost vodítka či náhubku, což může v některých případech ztížit jejich asistenci a vystavit doprovázenou osobu riziku.

Souhrnně řečeno, považují za vhodné zavést na celostátní úrovni jasnou a dostatečně přísnou minimální úroveň ochrany pro všechny uživatele veřejného prostranství. Tu by mohlo představovat pravidlo, že pes (s výjimkou asistenčního) musí být na veřejném prostranství buď neustále na vodítku, nebo mít nasazený náhubek. Zároveň by zákon měl pamatovat na speciálně vyhrazená místa (psí výběhy), kde by psi mohli pobíhat naprosto volně a kam by vstupovali pouze lidé, kteří o toto riziko stojí.

V rámci tohoto modelu by bylo vhodné explicitně ukotvit výjimky pro asistenční psy s ohledem na jejich výcvik a roli při doprovodu osob se zdravotním postižením. Dalším klíčovým bodem by byla přísnější pravidla pro psy, kteří mohou představovat větší nebezpečí než ostatní. Závěr o jejich nebezpečnosti by však měl být postaven především na individuálních projevech chování psa (například pokud v minulosti někoho napadl) či jeho chovatele (například pokud opakovaně nedodrží pravidla ohledně pohybu psů nebo jiný z jeho psů, nebo dokonce on sám už opakovaně napadl jiné zvíře či člověka). Četné vědecké studie z různých zemí totiž hovoří proti regulaci na základě plemene, byť samozřejmě není a priori vyloučeno, že některá její provedení mohou být v jiných zemích efektivní.

Obcím by se samozřejmě ponechala možnost tento základní rámec zpřísnit, například zavedením povinnosti pouze vodítka bez alternativy náhubku (například na cyklostezkách) či povinnosti vodítka i náhubku zároveň (například na dětských hřištích). Kromě zpřísnění by ale obce mohly vyhradit uzavřené prostory pro psy, ve kterých by bylo možné je doprovázet zcela volně (psí parky a výběhy). Pravidla pro výjimky by však měla být upřesněna tak, aby se nestalo, že celostátní regulace bude v praxi obejitá (například prohlášením všech městských parků za psí a podobně). Tedy kdy by sice existovala zdánlivě

přísná úprava, ale nadměrným množstvím výjimek ztratila svůj reálný účinek.

Takový model by přispěl k odstranění stavu, kdy v jedné obci platí takřka volný pohyb psů, zatímco v obci sousední je výrazně omezen, a lidé tak jsou vystaveni rozdílnému stupni ochrany. Přinesl by sjednocení, ale zároveň rozumnou flexibilitu, a poskytl tak celostátní ochranu pro všechny, kteří nechtějí být vystaveni riziku, a zároveň ponechal prostor pro místní úpravy.

Závěr

V tomto článku bylo provedeno srovnání právní úpravy pohybu psů bez vodítka a náhubku v obcích Česka ve srovnání se Slovenskem, Polskem, Francií a Německem (zejména Berlínem, Severním Porýním-Vestfálskem a Saskem-Anhaltskem). Cílem bylo zkoumat následující klíčová kritéria: (1) míru centralizace či decentralizace normotvorby, (2) přístup k nebezpečným psům, (3) způsob stanovení konkrétních preventivních opatření (například použití vodítka či náhubku), (4) výjimky pro asistenční psy a (5) sankcionování jejich porušení. Srovnání ukázalo, že ačkoli všechny zkoumané státy spadají do kontinentální právní kultury a čelí obdobným výzvám, přistupují k regulaci tohoto specifického aspektu veřejného pořádku různě.

V Česku (stejně jako na Slovensku a v Polsku) se normotvorba zaměřuje převážně na obecní úroveň, což vede k široké škále přístupů od velmi přísných po volnější. Polsko využívá obecně závazné předpisy obcí k vymezení konkrétních pravidel, zatímco zákon rámcově stanovuje cíle jako ochranu veřejnosti a udržování čistoty a pořádku. Na rozdíl od Česka a Polska však Slovensko zakotvuje kategorii nebezpečných psů, kteří jsou regulováni již na zákonné úrovni.

Francie, jako unitární stát s centralizovanou legislativou, umožňuje starostům významnou diskreci při individuálním reagování na konkrétní situace. Francouzská úprava je výrazně zaměřena na plemena psů, která jsou vnímána jako nebezpečná, a vyžaduje od jejich držitelů specifické povinnosti jako pojištění odpovědnosti, povolení k držení, sterilizace, speciální výcviky či testování chování. Ostatní psi (tedy jiných plemen) mohou být taktéž shledáni jako nebezpeční, avšak toto posouzení podléhá především individuálnímu rozhodování starostů.

Federativní systém Německa přináší odlišný přístup, kde spolkové země vytvářejí vlastní legislativní rámce v rámci obecných

federálních předpisů. Rozdíly mezi spolkovými zeměmi, jako jsou Berlín s přísným centralizovaným systémem, Severní Porýní-Vestfálsko s možností zpřísnění pravidel na obecní úrovni a Sasko-Anhaltsko, které obcím poskytuje značnou volnost, ukazují vysokou variabilitu v regulaci pohybu psů v rámci federace.

Problémové může být to, jak některé ze zkoumaných zemí přistupují k otázce nebezpečných psů, pro které pak platí přísnější pravidla ohledně jejich pohybu. Francie a Německo totiž zavádějí mimo jiné legislativu zaměřenou na konkrétní plemena, která je odbornou veřejností kritizována za svoji neefektivitu a může odrážet předsudky spíše než empiricky podložená data. Česko a Polsko pak naopak stanoví pro všechny psy stejné podmínky a jejich nebezpečnost vůbec neřeší, a tyto země se tak tedy dají považovat za opačný extrém. Jako vhodná se naopak jeví slovenská legislativa, která nebezpečnost psa posuzuje podle předešlých incidentů konkrétního psa, nikoliv na základě samotného plemene. Kromě konkrétních psů je ale možné se při zvažování nové právní regulace zaměřit také na problémové chovatele, pro které by mohla platit přísnější pravidla.

Ukázalo se také, že byť Slovensko, Polsko, Německo i Francie zakotvují pro asistenční psy zákonné výjimky z obecných pravidel, v Česku doposud právní úprava doprovodu asistenčních psů na veřejně přístupných místech chybí. To pak vytváří prostor pro nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením.

Všechny srovnávané státy (resp. spolkové země) využívají sankční mechanismy formou pokut, jejichž výše se výrazně liší.

Celkově se ukazuje, že neexistuje jeden model regulace. Francie spoléhá na jasná pravidla pro nebezpečné psy a ve zbytku na diskreci starostů. Slovensko taktéž stanovuje pravidla pro nebezpečné psy, k tomu pak

také zákonné výjimky například pro asistenční psy a ve zbytku nechává normotvorbu na zastupitelském orgánu obcí. Německo nabízí mnohohvrstevnatou strukturu s federálním rámcem a odlišnými pravidly mezi spolkovými zeměmi. Česko a Polsko naopak řeší vše na obecní úrovni bez pevně stanovených centrálních mantinelů.

Závěrečná úvaha pak vychází z hodnotových předpokladů, že veřejné prostranství by mělo sloužit každému a že by na něm nikdo neměl být nucený snášet riziko, o které nestojí. Neměl by tedy být nucený k tomu, aby se potýkal se zvířaty, která jej mohou obtěžovat, zstrašovat či rovnou zranit. V tomto ohledu byla ze srovnávaných právních úprav vyzdvihnuta právní úprava německé spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, která zajišťuje uspokojivou minimální úroveň ochrany. Tato úroveň by mohla být však ještě vyšší, a to v podobě obecné povinnosti vodítka či náhubku na všech veřejných prostranstvích, s možností obcí tato pravidla dále zpřísnovat či naopak stanovit prostory volného pohybu psů. Takový model by přispěl k odstranění stavu, kdy v jedné obci je umožněn volný pohyb psů, zatímco v obci sousední je výrazně omezen. Přinesl by sjednocení, ale zároveň rozumnou flexibilitu, a poskytl tak celostátní ochranu pro všechny, kteří nechtějí být vystaveni riziku, a zároveň ponechal prostor pro místní úpravy.

Do budoucna by bylo vhodné navázat na tyto komparativní a hodnotové poznatky také interdisciplinárním empirickým výzkumem, který by mohl přispět ke zjištění, jaká konkrétní opatření skutečně snižují riziko incidentů, zlepšují soužití lidí a psů na veřejných místech a posilují vnímání legitimacy práva veřejností. Takový výzkum by mohl přispět k informovanějším rozhodnutím zákonodárců, obcí i dalších aktérů v této oblasti a podpořit tak vytváření efektivnější regulace.

DOI: <https://doi.org/10.71372/QSUM6946>