

Pavel Uhl, advokát

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: 13 -02- 2026	
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: _____	

Nepředchází

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 13. února 2025

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS ____/26**

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. 4 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení zákona, a to bodu 5 písm. c) Přílohy zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Navrhovatelka: Skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

(podpisy a uvedení jmen senátorů, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem,
č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15,
150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka 5iza9qd
podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným
kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3)
vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta,
s. p. IČ: 47114983, Česká republika



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka bykaigw
2. Senát, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka 44iaeql

Vedlejší účastníci řízení (pokud do řízení vstoupí):

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka trfaa33
4. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka jz5adky

elektronicky: (bez příloh) do datové schránky z2tadw5

Nepředchází

I.

**Vylíčení skutkových a právních
okolností před podáním návrhu**

[1] Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „zákon“), v Česku upravuje finanční a faktickou pomoc státu v případě osob se zdravotním postižením. Tento zákon byl změněn s účinností od 1. ledna 2022 novelou provedenou zákonem č. 252/2021 Sb. V druhém čtení projednávaném dne 10. února 2021 předložila poslankyně Alena Gajdůšková k chystané novele komplexní pozměňovací návrh. Tento pozměňovací návrh v bodě 12 doplnil do první části bodu 5 Přílohy zákona písmeno c), které zavádí možnost přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku i pro osoby s poruchou autistického spektra. Konkrétně vložené ustanovení zní takto (zvýrazněná část oproti dosavadnímu textu normy):

*Příloha**Zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku**(...)*

5. Zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržního systému, za které se považují:

a) zdravotní postižení uvedené v bodě 1 písm. a), b), d) až i), l) a m),

b) těžká nebo hluboká mentální retardace a stavy na rozhraní těžké mentální retardace,

c) autistické poruchy s těžkým funkčním postižením, s opakovanými závažnými a objektivně prokázanými projevy autoagrese nebo heteroagrese přetrvávajícími i přes zavedenou léčbu.

[2] Poslanecká sněmovna s novelou zákona včetně komplexního pozměňovacího návrhu vyslovila na 87. schůzi dne 12. března 2021 souhlas, a to hlasy 91 poslanců z 92 přítomných, nikdo nebyl proti.

[3] Senát Parlamentu projednal novelu zákona na 10. schůzi dne 28. dubna 2021. Z přítomných 75 senátorů 68 z nich odhlasovalo vrácení novely Poslanecké sněmovně Parlamentu s pozměňovacím návrhem senátorů Jelínkové, Horské, Hubáčkové a Kantora, který zněl takto:

V čl. 1 bod 12 upravit takto:

„12. V příloze v části I. se na konci bodu 5 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno c), které zní:

„c) autistické poruchy s těžkým funkčním postižením, s opakovanými závažnými a objektivně prokázanými projevy chování náročného na péči.“

[4] Poslanecká sněmovna o novele zákona vráceném Senátem následně hlasovala 1. června 2021 na své 104. schůzi. Poslanci a poslankyně setrvali na původním návrhu a nepodpořili pozměňovací návrh navržený Senátem. Prezident novelu zákona podepsal 18. června 2021, ta se stala účinná k 1. lednu 2022.

[5] Vzhledem k tomu, že se jednalo o poslanecký pozměňovací návrh a výše popsané ustanovení bylo do novely zákona vloženo až během druhého čtení legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, neexistuje k napadenému ustanovení důvodová zpráva, hodnocení dopadů regulace a další náležitosti legislativního procesu. Důvody a motivace lze čerpat pouze ze stenozáznamů Parlamentu.

[6] Z vyjádření autorky komplexního pozměňovacího návrhu, poslankyně Aleny Gajdůškové v rozpravě plyne, že sporné ustanovení mělo cílit na lidi s poruchou autistického spektra: „*Hlavním cílem bylo umožnit nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku motorové vozidlo pro lidi s poruchami autistického spektra (...). V současné době lze tento příspěvek poskytnout pouze, pokud je u osob s autismem současně **přítomno těžké mentální postižení**. Přitom ale pro řadu lidí s autismem a jejich pečující představuje cesta bromadnou dopravou velkou komplikaci, a to tedy opravdu. Nově by tak příspěvek mohly získat i osoby s poruchou autistického spektra, u nichž se i přes zavedenou léčbu vyskytují závažné projevy agrese. Lze očekávat, že nové příspěvek na auto, v zákoně se poskytuje do maximální výše 200 000 korun, pomůže ročně **až 500 osob** s poruchou autistického spektra a jejich rodinám.*

[7] Z obecných rozprav v Poslanecké sněmovně nevyplynulo, proč poslanci prosazují takto navržené ustanovení. Neproběhla žádná dohledatelná diskuze zákonodárců týkající se formulace sporného ustanovení, a to především s ohledem na zúžení lidí s těžkou poruchou autistického spektra pouze na ty, u kterých je zdravotní postižení doprovázeno „*opakovanými závažnými a objektivně prokázanými projevy autoagrese nebo heteroagrese i přes zavedenou léčbu*“. Jeden z autorů novely zákona, poslanec Vít Kaňkovský pouze zmínil, že „*v podstatě se jedná o překlapaní některých chystaných změn ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí*“. Co bylo nebo mělo být podstatou těchto změn ovšem nezmínil.

[8] Ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová před závěrečným hlasováním Poslanecké sněmovny poté, co se návrh zákona vrátil ze Senátu s pozměňovacím návrhem, rozeslala poslancům dopis, ve kterém bez jakékoli opory v datech a statistikách tvrdila, že by senátní verze představovala příliš velkou zátěž pro státní rozpočet („desetinásobný nárůst předpokládaných nákladů“), protože by na příspěvek na motorové vozidlo dosáhlo podle ministryně až 5.000 osob *s poruchou autistického spektra s těžkým funkčním postižením*.

[9] Navrhovatelce není zřejmé, jak ministryně k tomuto číslu došla. Ministryní zmiňovaný počet přesahoval jediný veřejně známý a dostupný údaj o počtu lidí trpící poruchou autistického spektra doprovázenou různými stupni funkčního postižení. Dle údaje z roku 2018 v databázi České zprávy sociálního zabezpečení v České republice existovalo 3356 osob pobírající příspěvek na péči ve III. a IV. stupni, tedy spadající do kategorie těžké funkční postižení. Značná část těchto osob může být postižena i jiným znevýhodněním, než autizmem. Jiná část se již stala příjemcem dávky už v minulosti, protože zákon umožňoval žádat na základě přidružené diagnózy mentální retardace.

[10] Již při projednávání v obou komorách vyvstaly pochybnosti ohledně diskriminační povahy daného ustanovení. Na možný diskriminační dopad upozorňovali během rozpravy v Senátu jednotliví senátoři. Např. senátor Lumír Kantor v rozpravě uvedl: „*(...) je to minimální změna, protože se nám zdá ten termín autoagrese či heteroagrese v kontextu tohoto zákona poměrně diskriminační. (...) Ty problémy totiž nejsou jenom ohledně autoagrese a heteroagrese, ale týkají se i jiných problémů. Jako jsou těžká a obtížně usměrnitelná panika, třeba*

v prostředcích hromadné dopravy, úzkosti, poruchy chování v rámci, protože bobužel nemá vždycky jednu chorobu, nebo ne vždycky se jedná o jednu chorobu nebo jeden problém, ale třeba v rámci mentální retardace nebo ADHD, nebo schizofrenie (...).“

[11] Senátorka Miluše Horská pak uvedla: „*Další podmínkou poskytnutí příspěvku k navrhované předloze je podmínka zavedené léčby. V této souvislosti musím připomenout diskuzi na téma dostupnosti či spíše nedostupnosti péče, také terapií pro osoby s autismem. (...) Právě nedostupnost péče vyvolává mezi odbornou, ale i rodičovskou veřejností obavy, aby se léčbou autismu nenyslela pouze psychiatrická medicína a v souvislosti s podmínkou zavedené léčby pro přiznání příspěvku na auto nevznikal tlak na její nadměrné využívání. V tuto chvíli říkám, že předložený pozměňovací návrh ji tedy navrhuje zrušit.*“

[12] I spoluautor novely, poslanec Vít Kaňkovský, ze skupiny poslanců navrhovatelů potvrdil, že formulace může být diskriminační: „*My jsme bobužel věděli už v rámci přípravy na třetí čtení, že formulace, která směřuje k podpoře autistických osob, s poruchou autistického spektra, není úplně ideálně legislativně pojata, a to v tom ohledu, že ta formulace, která tam byla navržena a byla schválena, diskriminuje určitou část těch nejtěžších postižení. To znamená, že se dostáváme do situace, kdy bychom nové podpořili zhruba 500 rodin, které se starají o stavy autistické s nejtěžším postižením, ale bobužel určitou část osob, které mají také velmi těžké postižení, ale nevejdou se do té formulace tak, jak jsme ji tady schválili, tak tyto rodiny by na ten příspěvek na motorové vozidlo dosáhnout nemohly.*“

[13] Jak dále v obecné rozpravě v Senátu potvrdil poslanec Kaňkovský, důležitou roli, proč Poslanecká sněmovna zvolila toto řešení, sehrál argument Ministerstva práce a sociálních věcí o finanční náročnosti: „*To, že jsme nedošli ke konsensu, já vám možná jen krátce sdělím obavy, které MPSV mělo. Samozřejmě jsou to fiskální dopady, které ale (...) z pohledu celkového rozpočtu MPSV a vůbec toho, co se dnes děje v rozpočtové oblasti, jsou minoritní.*“ Od přijetí novely je napadené ustanovení platné a účinné.

[14] Faktický dopad vloženého ustanovení je takový, že na příspěvek nedosáhne značná část osob s poruchou autistického spektra, jejichž projevy diagnózy nespadají do naformulovaných podmínek, které navrhovatel považuje za protiústavní (k tomu více níže). Jde zároveň o skupinu osob, která se nemůže běžně přepravovat ve veřejné dopravě. Pojem agrese v kontextu veřejné dopravy znamená neopodstatněné vyloučení velké části osob z nároku na tento příspěvek, protože projevy diagnózy zužují pouze na projevy agrese. Dochází tak k diskriminaci založené na projevech chování spojených s autistickou poruchou, které jednotlivci nemohou jakkoliv ovlivnit a které zároveň stejně závažně komplikují či znemožňují využívání veřejné dopravy.

[15] Pojem zavedená léčba, jak je vykládán lékařskou i správní praxí, znamená pouze symptomatickou léčbu. Samotný autismus z podstaty věci nelze léčit. Lze pouze tlumit některé jeho projevy. V kontextu veřejné dopravy to znamená v podstatě jen podávání tlumících (někdy i značně silných) léků, které nijak neřeší podstatu problému a pacientovi mnohdy naopak zhoršují jeho dlouhodobý zdravotní a psychický stav.

[16] Současná úprava tak má tři důsledky. Prvním důsledkem je to, že přizná takovému člověku pomoc v podobě příspěvku na vozidlo pouze tehdy, když ani tato tlumící a mnohdy drastická medicína nezabírá a projevy netlumí. Takový člověk, respektive jeho pečující blízní, musí takové řešení nepochybně nějakou dobu zkoušet. Až v situaci, kdy takové nedůstojné řešení nezabírá, dostane se mu pomoci. Druhým důsledkem je pak to, že pokud takové řešení zabírá, tak byť je nedůstojné a člověku dlouhodobě tlumící medicína škodí, musí je zvolit a jiná podpora společností je mu odeprána. Třetím důsledkem je to, že osoby, které sice mají těžké autistické postižení, ale jeho důsledkem není žádný projev agrese, ale třeba panika, která mu ubližuje, také na dávku nedosáhne.

II.

Vymezení návrhu

[17] Navrhovatelka tímto podává

návrh na zrušení

bodu 5 písm. c) Přílohy zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to k poslednímu dni dvanáctého měsíce následujícího po dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

[18] Podle navrhovatelky je funkčně protiústavní pouze část ustanovení „s opakovanými závažnými a objektivně prokázanými projevy autoagrese nebo heteroagrese přetrvávajícími i přes zavedenou léčbu“. Jelikož však Ústavní soud nemůže rušením části normativního textu tvořit novou právní normu, kterou nikdy zákonodárce neměl v úmyslu vytvořit, navrhovatelka navrhuje zrušení ustanovení jako celku. Hodlá tak vytvořit pro zákonodárce prostor, aby nahradil zrušenou normu jinou novou normou dle vlastní úvahy.

III.

Věcné důvody návrhu

[19] Navrhovatelka se domáhá zrušení napadeného ustanovení z následujících důvodů:

1. Napadené ustanovení popírá princip obecné rovnosti dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina) a čl. 3 odst. 1 Listiny při realizaci základního práva na sociální zabezpečení v čl. 30 odst. 2 Listiny.
2. Napadené ustanovení je v rozporu s principem autonomie vůle jednotlivce rozhodovat o medicínských zákrocích dle čl. 7 odst. 1 Listiny.
3. Napadené ustanovení je v rozporu s principem nepodmíněnosti ochrany lidských práv, protože brání užítí práva na zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny.

IV.

Odůvodnění

IV. 1. Porušení principu rovnosti

[20] Navrhovatelka nezpochybňuje právo zákonodárce upravit sociální práva a na něj navázané příspěvky a dávky dle vlastní úvahy, a to i za situace, kdy převáží argumenty nepodložené žádnými daty. Rozhodnutí zákonodárce ale nesmí stát na skrytém vytváření nerovností a na kritériích, které jsou ze své podstaty ústavně nekonformní.

[21] Platné právo stojí na ústavním principu, že lidé jsou si rovni. Jde o princip vyjádřený v čl. 1 Listiny a poté ve vztahu k zakázaným rozlišovacím kritériím v ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny. Z existence čl. 3 odst. 1 Listiny vyplývá, že ústavodárce způsob odlišného zachování nezakazuje zcela. Nicméně, aby rozlišovací kritérium bylo považováno za dovolené, musí být jeho aplikace a míra uplatnění v konkrétním případě dostatečně zdůvodněna, a nemůže stát na libovůli zákonodárce.

[22] Vedle rovnosti v právech zakotvené v čl. 1 Listiny je zdůrazněna také rovnost v důstojnosti. Důstojnost je pojímána jako samostatná kategorie lidství, která je považována za jedinečnou hodnotu nadřazenou zbylým základním právům v tom smyslu, že je východiskem pro jejich uplatňování a omezování. Platí to i ve vztahu k principu rovnosti. Má-li být zachována důstojnost člověka, nelze s člověkem zacházet bezdůvodně odlišně v porovnání s jiným tak, aby byl tímto jednáním ponížen.

[23] V této věci je právem, jehož garanci je nutné testovat z hlediska ústavně zakotveného principu rovnosti, základní právo vyjádřené v čl. 30 odst. 2 Listiny, které zní „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ Jedná se o sociální základní právo, které je vymahatelné pouze v mezích zákonů, které ho provádějí, a Ústavní soud zde dlouhodobě judikuje, že zákonodárce zde disponuje širokým prostorem pro uvážení. To nicméně neznamená, že zákonodárce by měl volnost přijmout takovou zákonnou úpravu, která by z hlediska souladu s ústavním pořádkem byla v rozporu s ústavními principy.

[24] V napadeném ustanovení jsou tři podmínky, které je potřeba splnit pro získání sociální dávky v podobě příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla: 1. diagnóza autistické poruchy s těžkým funkčním postižením, 2. opakované závažné a objektivně prokázané projevy autoagrese nebo heteroagrese, 3. zavedená léčba. Druhá a třetí podmínka je podle navrhovatelů v rozporu s principem rovnosti.

Kritérium agrese

[25] Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že akceptuje pouze takové odlišné zacházení, jsou-li pro toto odlišné zacházení relevantní důvody. Při posuzování zásahu do principu rovnosti Ústavní soud zkoumá, zda je daná situace či subjekty možné srovnávat, jestli dochází odlišným zacházením k znevýhodnění a zda je případné odlišné zacházení zdůvodnitelné (Pl. ÚS 32/17).

[26] Agrese, ať už vůči sobě samému (autoagrese) nebo okolí (heteroagrese), je jedním z projevů chování u lidí s poruchou autistického spektra a těžkým funkčním postižením (známé pod odbornou zkratkou PAS+), které výrazně této skupině osob komplikuje možnost jakékoliv přepravy včetně využívání veřejné dopravy. Jak navrhovatelka upozorňovala už během diskuze v Parlamentu, z hlediska tzv. náročného chování je zúžení přístupnosti plnění pouze pro některé skupiny osob trpící autistickou poruchou s těžkým funkčním postižením osob, které by toto plnění potřebovali, nejen problematické, ale také v rozporu s čl. 1 a čl. 3 Listiny zakotvující princip rovnosti.

[27] Vládou schválený dokument s názvem „Systémová opatření pro podporu lidí s intelektovým znevýhodněním a chováním náročným na péči na období 2024-2030“ definuje náročné chování (v angličtině „challenging behaviour“) jako „kulturně abnormální chování takové intenzity, frekvence nebo trvání, které vážně ohrožuje fyzickou bezpečnost osoby nebo jiných osob, nebo chování, jenž může být důvodem k omezení nebo odeprání

přístupu k využívání běžných komunitních služeb a zařízení“¹. Jediná specializovaná odborná publikace na toto téma v Česku, přeložená kniha *Podpora pozitivního chování u osob s PAS a intelektovým postižením* od britského odborníka na podporu chování Tonyho Osgooda, dále vyjmenovává konkrétní projevy náročného chování.²

[28] Výčet je početný (nadávky, křik, bouchání druhých, kopání do druhých, tahání za vlasy, sebezpoškození, konzumace škodlivých věcí, útoky, ignorování lidí, impulzivní pohyb...), nicméně na první pohled zahrnuje jak projevy chování, které vykazují jasné známky autoagrese či heteroagrese, tak projevy chování, které bychom pod tento pojem nezařadili, a přesto značně komplikují nebo znemožňují přemísťování veřejnou dopravou.

[29] Pojem náročné chování - používaný v mezinárodních odborných dokumentech³ jako všeobecně respektovaný pojem, který se vyskytuje ve spojení s určitými formami poruchy autistického spektra - vyjadřuje komplexitu projevů chování, které v souvislosti s diagnózou zažívá daná osoba a její nejbližší okolí. Náročné chování se může projevovat v určitých prostředích, spouští ho různé, často nepředvídatelné a nekontrolovatelné situace a intenzita náročnosti situace se může proměňovat v čase.⁴ Projevy náročného chování se podle existujících behaviorálních studií u těchto osob zhoršují nedostatkem sociálního kontaktu a omezováním vnějších podnětů.⁵ Umožnění co nejbohatšího sociálního prostředí vyhovujícího individuálním podmínkám jednotlivce a zabránění (postupnému) uzavírání jednotlivce jen do domácího prostředí patří mezi základní zásady moderní péče o zdravotně postižené, které vykazují náročné chování.

[30] Z hlediska srovnatelnosti má navrhovatelka zato, že lidé s poruchou autistického spektra a těžkým funkčním postižením, jejichž diagnóza se projevuje agresí, jsou ve srovnatelném postavení jako ti, kteří tyto projevy nemají nebo se vyskytují jen zřídka, a nelze je proto zařadit pod zákonem definovanou podmínku v podobě „opakovaných závažných a objektivně prokázaných projevů autoagrese nebo heteroagrese“. Jestli hlavním účelem novely zákona, jak tvrdili v parlamentní rozpravě autoři pozměňovacího návrhu, bylo pomoci osobám s poruchou autistického spektra a těžkým funkčním postižením a jejím blízkým v naplňování základních životních potřeb včetně využívání veřejně dostupných služeb, dochází zde k odlišování, které znevýhodňuje část skupiny osob, které měl návrh zákona životní situaci naopak zlepšit.

[31] Ústavní soud opakovaně vyslovuje, že „z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými“ (Pl. ÚS 1609/08, Pl. ÚS 18/01). V případě rozdělení lidí s poruchou autistického spektra na ty, které projevy agrese mají, a na ty bez těchto projevů, dochází k rozlišení na základě konkrétní podoby zdravotního postižení, kterou nemohou dané osoby nikterak ovlivnit. Toto rozlišení jim poté v důsledku bez známého důvodu zabraňuje získat pomoc od státu.

[32] Jako jediný důvod pro odlišné zacházení, který při přijímání právní úpravy zákonodárci zmínili, byl důvod finanční. Nicméně na základě tehdy a dnes dostupných dat nevycházel z objektivně existujících údajů (viz body [8] a [9] návrhu). Navrhovatelka si uvědomuje, že soudy včetně Ústavního soudu tu nejsou od toho, aby formulovaly za zákonodávce sociální politiku. Zároveň ale má Ústavní soud zakročit ve chvíli, kdy je rozlišováno na základě protiústavně formulovaných kritérií a na základě arbitrárního postupu.

¹) Systémová opatření pro podporu lidí s intelektovým znevýhodněním a chováním náročným na péči na období 2024-2030, s. 11-12.

²) Více: Osgood, T. Podpora pozitivního chování u osob s PAS a intelektovým postižením. Praha: Portál, 2023

³) NICE guideline n. 11, NICE guideline n. 93

⁴) NICE guideline n. 11, s. 5

⁵) NICE guideline n. 11, s. 15

Kritérium léčby

[33] Další rozporované kritérium pro úspěšné získání sociální dávky vyžaduje prokázání, že dotyčná osoba podstoupila „zavedenou léčbu“, a přesto projevy agrese přetrvávají. Zákonodárce tuto podmínku dále nedefinuje. Na tomto místě si návrhovařka dovolí udělat odbočku osvětlující aktuální stav psychiatrické péče o osoby s PAS+ v České republice. Výzkum dat z českých národních zdravotních registrů⁶ ukazuje na výrazné nadužívání míry psychotropní medikace u lidí s diagnózou mentálního postižení. V roce 2022 vykazovalo známky náročného chování (v kombinaci s mentálním postižením, v některých případech také poruchou autistického spektra) dohromady 24 449 dětí a dospělých. Podle výzkumu 88 % z těch, kteří zároveň užívají antipsychotické léky, nemá diagnostikovanou psychózu nebo jiné duševní onemocnění. Přičemž podle odborné komunity, která se specializuje na práci s osobami s autistickou poruchou a náročným chováním, bezdůvodná medikace odporuje mezinárodním klinickým doporučením a je riziková z hlediska rozvoje nežádoucích účinků chování do budoucna.⁷

[34] Ačkoli formulace „i přes zavedenou léčbu“ teoreticky nabízí možností širšího výkladu než je pouze medikace z rukou psychiatra, fakticky tomu tak není. Medikace psychofarmatiky představuje jedinou všeobecně dostupnou „léčbu“ (v podstatě symptomatickou léčbu). To potvrzují klinické studie zmíněné v bodě [27] návrhu a závěry ohledně nadužívání medikace u osob s autismem. Psychologické intervence nebo behaviorální terapie jako další varianty, které přicházejí v úvahu, jsou v České republice téměř nedostupné kvůli nedostatečné kapacitě dětských psychologů/psychiatrů, dlouhým čekacím lhůtám a/nebo vysoké ceně. Podstoupení „zavedené léčby“ ve formě psychofarmak nezlepší stav osoby s poruchou autistického spektra a náročným chováním v tom smyslu, aby se mohla v budoucnu přepravovat veřejnou dopravou, natož aby zlepšila celkový zdravotní stav jednotlivce.

[35] Zároveň toto ustanovení neplní ani nárok na srozumitelnost a logičnost: autismus není nemoc, která by se dala léčit. Jde o pervazivní vývojovou poruchu, na kterou léčba neexistuje.

[36] Existující ustanovení tak vytváří situaci, v níž dotčená osoba bude stát před otázkou, jestli si svobodně zvolit experty a klinickými studiemi doporučený postup péče o osobu s poruchou autistického spektra a ztratit tak nárok na pomoc v hmotné nouzi, nebo jestli zvolit pomoc od státu, ale za podmínek, které jsou v rozporu nejen s jejím přesvědčením, ale podle současných vědeckých poznatků zhoršují projevy náročného chování. Ani u této podmínky nesleduje rozlišování osob ve stejné či podobné situaci legitimní účel, který by odlišné zacházení odůvodnil.

Kumulace kritérií

[37] Napadená dvě kritéria, která je potřeba splnit pro poskytnutí sociální podpory od státu, ve vzájemné kombinaci odepírají právo na tento příspěvek některým osobám, jež z hlediska účelu návrhu zákona by podmínky splňovat měly - tedy jsou to osoby, které zjevně potřebují takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění jejich základních životních podmínek.

[38] Ústavní soud se v minulých nálezech přihlásil ke konceptu, který převzal z judikatury německého Spolkového ústavního soudu a který stojí na principu, že sociální práva jsou nástroje vytvořené k ochraně lidské důstojnosti (např. Pl. ÚS 55/13, Pl. ÚS 40/17): „Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidské důstojného existenčního minima, které zahrnuje jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění,

⁶) Iniciativa za zlepšení psychiatrické péče a změnu přístupu k medikaci pacientů s mentálním postižením známá pod zkratkou „Netlum“, dostupné online: <https://rokdustojnosti.cz/netlum/>

⁷) Deb, S., Roy, M., Limbu, B. Pharmacological management of psychopathology in people with intellectual disabilities and/or autism spectrum disorder. In: Cambridge University Press, 2022, p. 322-333.

hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“ (Pl. ÚS 40/17, bod 52).

[39] Český ústavadárce tedy výslovně spojil pojem rovnosti s lidskou důstojností a rovnost definoval způsobem, který říká, že pouze prostřednictvím rovnosti v této důstojnosti může být naplněna rovnost lidí jako esenciální součást právního státu. Z tohoto důvodu je nezbytné v rámci přezkumu ústavnosti zákonné úpravy sociálních práv přezkoumávat také rovnost v přístupu k nim, a to z hlediska účelu existence konkrétního sociálního práva.

[40] Ze žádné části ústavního pořádku neplyne, že by mělo být akceptovatelné, aby lidé se zdravotním postižením neměli právo na stejnou úroveň lidské důstojnosti jako lidé bez zdravotního postižení. Naopak zmíněné mezinárodní lidskoprávní úmluvy, především Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením spadající do režimu mezinárodních smluv v čl. 10 Ústavy ČR spadající do ústavního pořádku (Pl. ÚS 36/01), zaručuje osobám se zdravotním postižením „*plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní zapojení do života společnosti*“. Nemožnost zvolit si způsob dopravy odpovídající potřebám člověka s diagnózou autistické poruchy a s těžkým funkčním postižením, které se nevyznačuje pouze agresí, tuto důstojnost bere nejen osobám se zdravotním postižením, ale i jejím pečujícím, které při péči také přichází o možnost účasti na společenském životě.

IV. 2. Porušení principu sebeurčení ve vztahu k lékařským zákrokům

[41] Jedním z klíčových prvků ochrany individuální svobody v právním státu státu je priorita jednotlivce, nadaného přirozenými právy, nad státem, který zajišťuje ochranu jednotlivce a efektivní výkon jeho práv (poziční závazky), zároveň se zavazuje do těchto práv nezasahovat (negativní závazky), a to až na restriktivně vykládané výjimky. Součástí individuální svobody je právo jednotlivce rozhodovat o své existenci svobodně a v souladu s vlastní vůlí, a to jak ve vztahu ke své tělesné a duševní integritě (čl. 7 odst. 1 Listiny), tak ve vztahu ke svému sebeurčení, seberealizaci a rozvoji (čl. 10 odst. 2 Listiny). Soukromý život ovládaný svobodnou vůlí jednotlivce a garantovaná ochrana autonomie obsahuje rozhodování o sobě samém, způsobu vedení vlastního života a rozhodování o své fyzické a psychické integritě včetně souhlasu k zásahům do nich (Pl. ÚS 24/10, bod 29; Pl. ÚS 7/15, bod 49). U osob nezletilých a omezených na svéprávnosti to platí s posouzením individuálních situací také přeneseně pro jejich zákonné zástupce.

[42] Specifickou skupinou práv spadajících pod právo na soukromý život, autonomii a integritu, je právo na fyzickou osobní nedotknutelnost. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře základní právo na nedotknutelnost osoby v čl. 7 odst. 1 Listiny spojuje s „*obranou jednotlivce před buď přílišnými, anebo zcela nepatřičnými vstupy veřejné moci do svobodného prostoru jednotlivce, který jej autonomně vyplňuje svými úkony jako projevy své svobodné vůle*“ (Pl. ÚS 3/09). Dle ustálené judikatury ESLP spadá čl. 8 zakotvující fyzickou integritu jednotlivce do tzv. jádrových práv („inner circle“), které požívají nejvyšší stupeň ochrany. V případě zdravotní péče je proto zcela v gesci jednotlivce, jakou zdravotní péči si vyžádá, zároveň je jen jeho volbou, jestli absolvuje nebo neabsolvuje konkrétní medicínskou proceduru, léčbu nebo zákrok.

[43] Autonomii člověka při rozhodování o zdravotní péči upravuje také Úmluva o lidských právech a biomedicině, lidskoprávní úmluva, která je součástí ústavního pořádku České republiky (Pl. ÚS 36/01). Ústavní soud a ESLP se shodují, že „*samotnou podstatou Úmluvy je úcta k lidské důstojnosti a svobodě člověka a pojmy jako sebeurčení a osobní autonomie jsou důležitými principy, na základě kterých je Úmluva vykládána*.“ (Pl. ÚS 2843/18, bod 25).

[44] I právo na nedotknutelnost osoby, její autonomie a ochrany soukromí může být ve prospěch jiných ústavně chráněných hodnot omezeno za dodržení určitých podmínek. Takové omezení musí být stanoveno zákonem (tzv. výhrada zákona), ale zároveň být nezbytné, vhodné a proporcionální v užším smyslu. Navrhovatelka má za to, že v těchto případech jde pouze o ochranu konkrétní osoby a nikoliv veřejných zájmů. Základní právo na nedotknutelnost osoby nemůže být v tomto případě tedy omezeno z podmínek vymezených v čl. 26 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně nebo čl. 8 EÚLP.

[45] Součástí práva na nedotknutelnost osoby je také existence informovaného a svobodného souhlasu, který v čl. 5 zakotvuje Úmluva o lidských právech a biomedicíně. Právě svobodný souhlas představuje dobrovolné rozhodnutí bez nátlaku kohokoliv dalšího včetně státu. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, „to je v protikladu k paternalistickému přístupu, kdy o jednotlivci je rozhodováno někým jiným (například lékařem) i z dobrých pobutek, že je to pro jeho dobro a zdraví“ (I. ÚS 1565/14).

[46] Zákon po určitých lidech vyžaduje, aby aktivně přijali medikaci, která jejich zdravotní stav nezlepší, a to za situace, kdy lékařské autority a vědecké studie potvrzují, že může takový postup nakonec zdravotní stav osoby s poruchou autistického spektra zhoršit. Taková situace staví do protikladu dva základní, od sebe neoddelitelné předpoklady souhlasu v oblasti zdravotní péče – svobodnost a informovanost.

[47] Svobodný souhlas představuje dobrovolné rozhodnutí jednotlivce o tom, že souhlasí s podstoupením lékařského zákroku/úkonu vůči němu nebo jednotlivci, jehož je zákonným zástupcem. Svoboda souhlasu spočívá v absenci jakéhokoli nátlaku na toho, kdo činí dané rozhodnutí. Požadavek na podstoupení „zavedené léčby“ tento tlak ze strany státu představuje, protože nutí pečujícího, aby svého svěřence vystavil lékařskému úkonu, ke kterému by za jiných okolností nepřistoupil.

[48] Přitom faktické důsledky jsou naprosto zásadní pro život této cílové skupiny. V případě podávání léků bez psychiatrické diagnózy (jako je psychóza, schizofrenie či další duševní onemocnění) dochází ke stupňování nepředvídatelnosti a závažnosti projevů osob s poruchou autistického spektra. V kombinaci s těžkým funkčním postižením a náročným chováním se v praxi projevuje neovladatelnými výbuchy agrese, zmatením, poruchou spánku, naprostou rezignací na pohyb. De facto jde o tak velké utlumení člověka, že dojde k „vypnutí“ nejen problémových projevů, ale i běžných komunikačních a pohybových projevů.⁸

[49] Nelze přehlédnout ani fakt, že léčba pomocí nepotřebné medikace může dlouhodobě zbytečně zatěžovat metabolicky organismus (např. vedlejší účinky v kombinaci s dalšími léky) a současně vyvolávat riziko vzniku závislosti na konkrétních lécích. V době nezletilosti nastavenou medikaci a její dávkování si přitom člověk často nese i do dospělých let a v případě náročného chování k odbourávání dochází velmi složitě. I proto může pro některé pečující už jen první kontakt s medikací představovat riziko utlumování dítěte nepotřebnými léky také do budoucna, zároveň také snížení pravděpodobnosti co nejširší emancipace člověka, kterou by konkrétní podoba postižení mohla bez nasazení medikace umožňovat.

[50] Při úvahách nad ním je pak nezbytné brát na vědomí, že zdravotní postižení v podobě autismu není nijak zaviněné. Pokud pacient přijde o chodidlo, pojišťovna mu neodepře berle s tím, že musí nejdřív vyzkoušet chodit po svém pahýlu a brát k tomu léky, které utišují bolest, aby ho to nebolelo. V případě faktických dopadů napadeného ustanovení nejde o nic jiného. Právní úprava odepírá právo na příspěvek osobám, které by podmínky splňovat měly, tedy jsou to osoby, které zjevně potřebují od

⁸⁾ Reportéři ČT. Ne/klidní. In: Česká televize, 20. 11. 2023. Dostupné online: https://www.ceskatelevize.cz/porady/1142743803-reporteri-ct/223452801240033/cast/1012555/?fbclid=IwAR11ORJ2qrZwcN-GAw_zyPsmWmmhNgUIGpDs80IasjSFJBrJlcPBbbToI

státu takovou pomoc, aby mohly žít důstojně a naplňovat základní životní potřeby jako zbytek společnosti.

IV. 3. Porušení principu nepodmíněnosti práv.

[51] Jedním z prvků ochrany základních práv, zmiňovaný v judikatuře Ústavního soudu (Pl. ÚS 40/17; Pl. ÚS 52/23), je princip nepodmíněnosti. Stát nesmí garanci základních práv včetně práv sociálních podmiňovat podmínkami, které nejsou důvodné z hlediska logiky ochrany předmětného práva, nebo omezovat jejich ochranu způsobem, který ústavní pořádek explicitně nepřipouští.

[52] V garanci hmotného zabezpečení dle čl. 30 odst. 2 Listiny totiž není obsažený pouze hodnotový pohled v podobě respektu k důstojnosti člověka, ale také společenská prospěšnost související se solidárnější společností, která podporuje rozvoj všech jednotlivců. Obsahem čl. 30 odst. 2 Listiny je pomoc pro zajištění základních životních podmínek (I. ÚS 2637/17). I proto Spolkový ústavní soud Německa vedle minimálního životního standardu jako je výživa a bydlení zahrnuje pod základní životní potřeby člověka také společenský život, přičemž se odkazuje na potřebu individuálně posuzovat, co pro konkrétního jednotlivce a jeho podobu života pojem základní životní potřeba znamená (Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). V případě osob s diagnózou autistického spektra zkombinovaným s těžkým funkčním postižením je možnost socializace ještě zásadnější. Z důvodu jejich postižení trpí ve všech aspektech života nedostatkem sociálního začlenění. I proto dávka týkající se příspěvku na motorové vozidlo pro osoby, které se z důvodu náročného chování nemohou dopravovat veřejnou dopravou, spadá pod nástroj zajištění životních potřeb tak, jak je vykládá např. Spolkový ústavní soud.

[53] Tato dávka zvyšuje možnost socializace jinak. Nemožnost přepravy dítěte s tímto typem diagnózy znamená faktickou izolaci nejen dítěte i pečujících. V případě rodin starajících se o osobu s poruchou autistického spektra v kombinaci s těžkým funkčním postižením a zároveň náročným chováním je běžné, že žijí v modelu, kdy jeden pečující (rodič) chodí do práce a druhý pečující (rodič) je s dítětem doma drtivou část času. Vychází mimo byt pouze v době, kdy dorazí domů rodič chodící do práce, a to často z důvodu obstarávání základních potřeb jako je nákup potravin, návštěva lékaře nebo styk s úřady. Tyto rodiny sužuje strach vyjít s takto náročně projevujícím se dítětem do míst, kde se vyskytuje větší množství lidí. Zažívají totiž veřejné komentáře na nezvladatelné chování či zrovna vypuknutí záchvat, odsudky, jsou vyhazovány ze supermarketu a dalších veřejně dostupných míst pro projevy náročného chování.

[54] Představa, že tato stejná rodina bude schopná pravidelně využívat veřejnou dopravu, je odtržená od každodenní reality jejich životů. Nehledě na situaci, kdy se o dítě stará pouze jeden pečující, u kterého se izolace poté zintenzivňuje. I proto je zásadní, aby tyto rodiny měly podporu státu, pokud jde o možnost pořízení si vlastního automobilu. Pro zdravý vývoj a rozvoj osoby s poruchou autistického spektra v kombinaci s těžkým funkčním postižením a zároveň náročným chováním je zásadní, aby měla možnost socializace s ostatními, a to na základě její volby nebo volby pečujících.

[55] V dané věci český stát rozporovaným ustanovením vytváří tlak na osoby starající se o jednotlivce s těžkou formou poruchy autistického spektra, aby buď jednali v rozporu s principem autonomie rozhodovat o medicínských a jiných zákrocích do tělesné a duševní integrity, který je zaručený čl. 7 odst. 1 Listiny, nebo pozbudou nárok na sociální pomoc. Jak Ústavní soud už v minulosti potvrdil, zajištění základních životních podmínek nelze podmiňovat splněním požadavků, které bezprostředně se zajištěním základních životních podmínek nesouvisejí (Pl. ÚS 40/17).

[56] Podle navrhovatelky je takto formulované dilema nepřipustné. Stát nemůže říct občanům, že jim zajistí určité sociální právo garantující lidskou důstojnost, ale pouze za situace, kdy jim vezme část svobody a nutí je k volbám, které by si sami nevybrali. Navrhovatelka má zato, že protiústavní dopad napadaného ustanovení překlénout ani ústavně konformním výkladem, a proto navrhuje jeho zrušení.

V.

Otázka procedurálního projednání napadených ustanovení

[57] Napadená ustanovení byla do novely zákona, jenž je učinil součástí právního řádu, vložena pozměňovacím návrhem. Mohla by tak vyvstat otázka, zda se nejedná o tzv. protiústavní přílepek. Navrhovatelka si to nemyslí, aniž by tento závěr měla zapotřebí odůvodňovat. Navrhovatelka nicméně respektuje skutečnost, že Ústavní soud někdy přezkoumává legislativní proces napadených norem z úřední povinnosti. Pokud by Ústavní soud v takovém přezkumu dospěl k závěru že se jedná o protiústavní přílepek, nechť vyzve navrhovatele v duchu nových procesních tradic založených nálezem vydaným dne 4. prosince 2024 pod sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (paralelní citace: 427/2024 Sb.; populární název: *Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II)*) ke změně petitu.

VI.

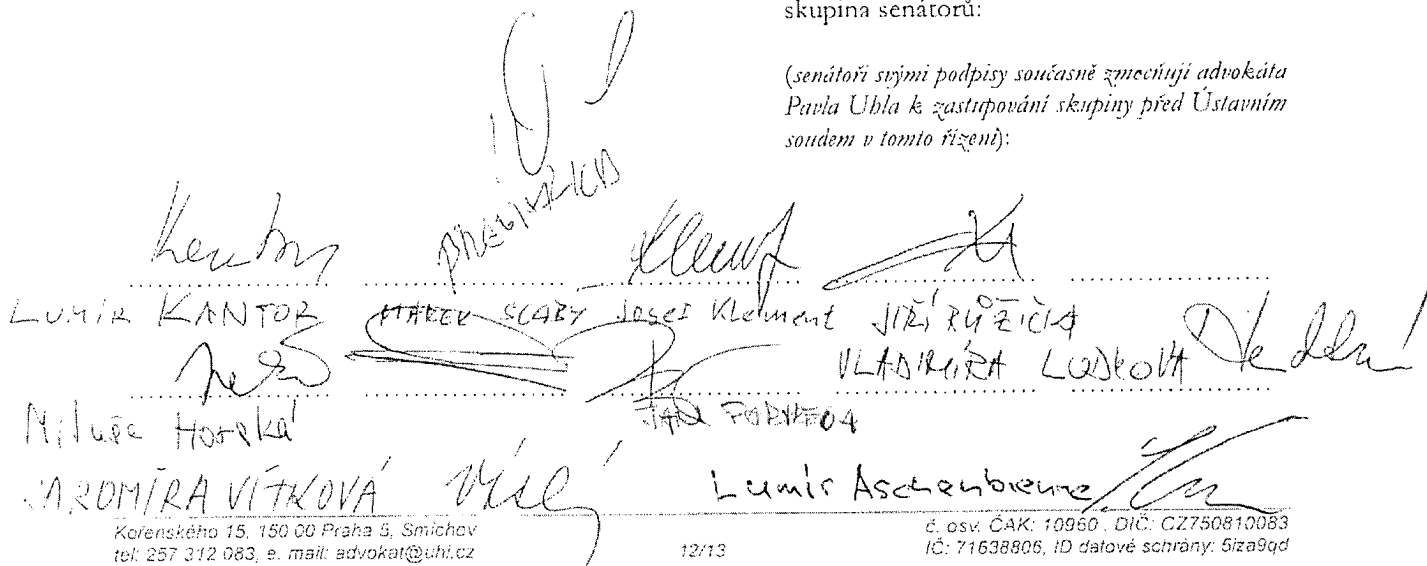
Návrh rozhodnutí

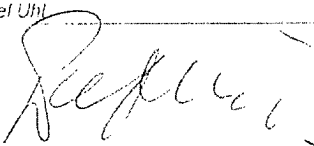
[58] S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatelka, aby Ústavní soud vydal po provedeném řízení tento nálezn:

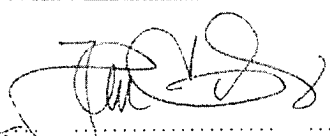
Ustanovení bodu 5 písm. c) Přílohy zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší posledním dnem dvanáctého měsíce od vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

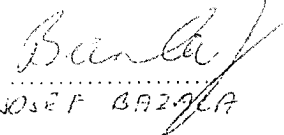
skupina senátorů:

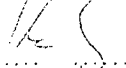
(senátoři svými podpisy současně zmocňují advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před Ústavním soudem v tomto řízení):

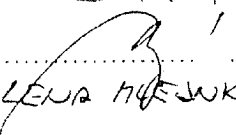

LUDMILA KANTOR
MILUŠA HOŘKOVÁ
JARMÍRA VÍTKOVÁ
JAN KLEMP
JIRÍ RYŠÁČEK
VLADIMÍR LUDKOVÝ
LUDMILA ASCHENBRENNER
Pavel Uhl

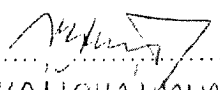

ZDENĚK PATOUŠEK

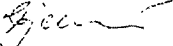

JAN ČERMÁK

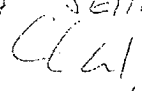

JOSEF BAŽGALA

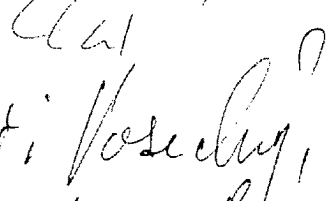

Pavel Kárník

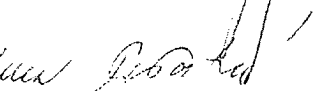

LENKA HŘEBÍKOVÁ

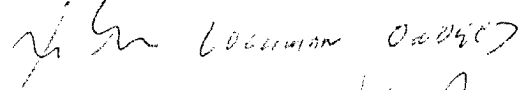

JANA NOVÁKOVÁ


Eva Rajchmanová


JITKA SEITLOVÁ


Jiří Voseček


MARTINA ŘEŠKOVÁ


DAVID ŠÍTEK


ZBYNĚK ŠKORA


HANA KÁKOVÁ


BŘETISLAV RYCHLÍK

skupina jako navrhovatelka
zastoupena dle plné moci

Pavel Uhl, advokát

(advokát současně přijímá zmocnění udělené
skupinou v tomto řízení)


Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083