



Metodický materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Judikatura související se zákonným zmocněním k vydávání obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů, resp. s problematikou regulace pohybu psů

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k zákonnému zmocnění ve smyslu ust. § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění účinném od 1. 3. 2004 (dále jen „zákon o ochraně zvířat“), se doposud zabýval Ústavní soud ve svých nálezech:

PI. ÚS 47/06 (Sušice),
PI. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně),
PI. ÚS 35/06 (Kořenov),
PI. ÚS 3/05 (Staňkov),
PI. ÚS 62/04 (Chuchelna),
PI. ÚS 17/02 (Nezvěstice).

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. PI. ÚS 47/06 (Sušice):

Výběr z právních vět a odůvodnění předmětného nálezu:

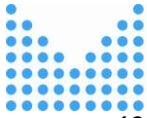
„Působnost obce ke stanovení zákazu volného pobíhání psů je podle Ústavního soudu založena především podle § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat proti týrání, lze ho ale s ohledem na jeho účel podřadit i pod působnost podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích. Podle prve zmíněného ustanovení může obec obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů. Samotná obec přitom sledovala stanovením této povinnosti účel ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, tedy účel kompatibilní s § 10 písm. a) zákona o obcích. Ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. e) vyhlášky stanovuje zákaz volného pobíhání psů na veřejném prostranství, aniž by výslovně specifikoval, kdy se jedná o volné pobíhání psů, a to například bližším vymezením podmínek, za kterých je pobíhání psů na veřejném prostranství dovoleno. Uvedený zákaz je specifikován až v čl. 2a vyhlášky, avšak pouze ve vztahu k pobíhání psů na veřejném prostranství v intravilánu města. V této souvislosti Ústavní soud konstatuje, že zákaz volného pobíhání psů bez další specifikace neobstojí s ohledem na požadavek určitosti a právní jistoty (srov. nález sp. zn. PI. ÚS 33/05, 434/2008 Sb.). V daném případě však derogační důvod uvedeného



zákazu neshledal s tím, že tento zákaz je třeba vykládat ve smyslu specifikace obsažené v čl. 2a vyhlášky, neboť pouze při takovémto výkladu bude odstraněn nedostatek určitosti napadené normy. Uvedené ustanovení konkretizuje pravidla pro pohyb psů na veřejných prostranstvích, zejména z hlediska povinnosti vést psa na vodítku, příp. upevnit psovi náhubek. Takto vymezená pravidla pro pohyb psů lze považovat za dostatečně určitá a jejich účel koresponduje se s výše uvedeným účelem sledovaným vyhláškou [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (286/2008 Sb., body 34 a 35), nález sp. zn. Pl. ÚS 33/05 a nález sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (bod 31)]. Podle názoru Ústavního soudu je takto stanovené povinnosti nezbytné chápat i z pohledu obecné povinnosti předcházet škodě podle § 415 občanského zákoníku, neboť účel tohoto ustanovení lze vztáhnout i ve vztahu k napadeným povinnostem.

Ustanovení § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat proti týrání nevyžaduje, aby se pravidla pro pohyb psů vztahovala jen na některá určená veřejná prostranství. Navzdory tomu ale musí případná bližší úprava takového ustanovení obstát z hlediska požadavku určitosti vymezení území, na které se omezení volného pohybu psů vztahuje. V dané věci se toto omezení vztahuje pouze na veřejná prostranství v zastavěném území města. Ačkoliv pojem intravilán města (zastavěné území) není dále vymezen ve vyhlášce č. 4/1998, je třeba otázku obsahu a rozsahu tohoto pojmu zodpovědět s ohledem na maximu vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu plynoucího z čl. 1 odst. 1 Ústavy (srov. nález ze dne 13. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 10/06, N 47/44 SbNU 603, 163/2007 Sb.). Pojem zastavěného území je definován v § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Za zastavěné území se přitom podle § 189 odst. 1 stavebního zákona považuje i současně zastavěné území podle právních předpisů účinných do účinnosti stavebního zákona, tedy do 1. ledna 2007. Toto území se podle § 58 odst. 3 tohoto zákona vymezuje v územním plánu. V této souvislosti nelze opomenout, že hranice zastavěného území města jsou vymezeny v Územním plánu města Sušice, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 2/2000 o závazných částech Územního plánu města Sušice. Takovéto vymezení ve veřejně přístupné obecně závazné vyhlášce je třeba považovat za dostatečné z hlediska právní jistoty adresátů právní normy. Ústavní soud tedy konstatuje, že napadená vyhláška obstála ve 2. i 3. kroku testu.

Ve vztahu k zákazu znečišťování veřejného prostranství psími exkrementy podle čl. 2 odst. 2 písm. e) vyhlášky, jakož i zákazu vodění psů na místa určená pro hraní dětí podle čl. 2 odst. 2 písm. f) vyhlášky, Ústavní soud kompetenci obce ve smyslu testu čtyř kroků (bod 21 tohoto nálezu) neprováděl. Ústavní soud v této souvislosti pouze odkazuje na svoji dosavadní judikaturu, která bez dalšího dopadá i na povinnosti stanovené napadenými ustanoveními. Lze proto ve vztahu k zákazu znečišťování veřejného prostranství psími exkrementy a povinnosti jejich odklizení odkázat na právní závěry uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (bod 35) a posléze sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (bod 31). V případě zákazu vodění psů na místa určená pro hraní dětí se zase uplatní právní závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 a nálezu



sp. zn. 46/06 (bod 33). S ohledem na tyto dosavadní právní závěry tedy Ústavní soud neshledal derogační důvod ve vztahu k těmto napadeným ustanovením.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně):

Výběr z právních vět a odůvodnění předmětného nálezu:

„Zákaz volného pohybu psů ve vnitřním lázeňském území a odklizení jejich exkrementů (čl. 4 odst. 1 věta první a čtvrtá vyhlášky) je opatřením legitimním, neboť obec je na základě ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání a v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích oprávněna regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, zakázat jejich volný pohyb na těchto prostranstvích, a to i pokud jde o způsob jejich pohybu (na vodítku, eventuálně s náhubkem); obec je rovněž oprávněna ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství podle § 10 písm. c) zákona o obcích (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ve věci vyhlášky obce Kořenov). Zákonná úprava v ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání neupravuje zmocnění obce k regulaci pohybu chovaných jiných zvířat než psů a Ústavní soud si stejně jako ve shora citovaném nálezu položil otázku, k čemu zákonné zmocnění pro obce slouží a co na jeho základě může obec vůbec regulovat, nemá-li výklad zákona vést ke zjevně absurdnímu výsledku (srov. odst. 34. nálezu ve věci vyhlášky obce Kořenov). K takovému závěru by bylo možné dospět, pokud by na jeho základě bylo dovozeno, že obec může regulovat pouze volný pohyb psů, a nikoliv jiných zvířat, aniž by důvody omezení regulace na jeden druh zvířete byly opodstatněné. Ústavní soud proto považuje regulaci pohybu jiných zvířat obcí (v projednávaném případě koček), založenou na oprávnění obce stanovovat povinnosti podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích za legitimní.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov):

Výběr z právních vět a odůvodnění předmětného nálezu:

„Podle čl. 3 přezkoumávané vyhlášky fyzická osoba, která vede nebo doprovází psa, je za účelem zajištění místních záležitostí veřejného pořádku a čistoty veřejných prostranství povinna:

- a) mít psa na vodítku a zabránit volnému pobíhání psů na veřejném prostranství v obci – vyjma prostor, ke kterým obec nemá vlastnické právo, pes musí mít známku nebo jiné identifikační značení;
- b) zabránit vstupu psa do budovy obecního úřadu, areálu místních hřbitovů a autobusových čekáren;
- c) zajistit, aby pes neznečišťoval veřejná prostranství, veřejnou zeleň nebo zařízení sloužící k potřebám veřejnosti;
- d) neprodleně odstranit nečistoty způsobené psem na veřejném prostranství.



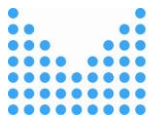
Podle platné judikatury Ústavního soudu otázky, jako je zákaz vypouštění domácího a hospodářského zvířectva na veřejné prostranství, zákaz volného pobíhání psů, odstranění znečištění veřejného prostranství způsobené psem nebo povinnost vést psa na vodítku, pokud není zaručena jeho ovladatelnost, nejsou v rozsahu samostatné působnosti obce, neboť regulují vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony či jinými právními předpisy. Tyto právní vztahy jsou, ve smyslu dosavadní judikatury, upraveny zejména zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, občanským zákoníkem a zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Jak již Ústavní soud výše uvedl (srov. zejména nálezný sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007), pro posouzení konkurence úpravy v rámci místní samosprávy a v rámci zvláštního zákona je podstatná otázka účelu, kterému ta která úprava slouží. Podle § 10 písm. a) zákona o obcích může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Podle písmene c) téhož ustanovení pak může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Účelem této působnosti je regulovat činnosti narušující veřejný pořádek, občanské soužití a čistotu v obci.

Podle § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, může obec upravit obecně závaznou vyhláškou pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro jejich volné pobíhání. Toto ustanovení nelze podle Ústavního soudu vykládat restriktivně a za pravidla pro pohyb psů nepovažovat povinnost vodit psa na vodítku a s náhubkem. V kontextu této judikatury se ovšem jeví jako otázka, k čemu dané zákonné zmocnění slouží a co na jeho základě může obec vůbec regulovat. Protože výklad právních předpisů nemá vést ke zjevně absurdnímu (v tomto případě věcnou působnost obce v podstatě negujícímu) důsledku, Ústavní soud považuje nadále za neudržitelné, aby byl příkaz vodit psa na vodítku pokládán za jdoucí mimo rámec samostatné působnosti obce ve smyslu § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb.

Ústavní soud tedy shrnuje, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích nebo dokonce zakázat jejich volný pohyb na těchto prostranstvích, stejně jako je oprávněna rovněž v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku), eventuálně vybavení náhubkem. Obec je rovněž oprávněna ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

Ústavní soud naproti tomu shledal jako vykročení z mezí zákonem stanovené působnosti čl. 3 písm. b) ve slovech „areálu místních hřbitovů“, neboť obec není oprávněna stanovit v obecně závazné vyhlášce povinnosti ve vztahu k místním hřbitovům. Podle § 19



zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, v platném znění [který je zvláštním zákonem ve vztahu k § 10 písm. a) zákona o obcích], totiž tuto problematiku je nutno upravit v řádu veřejného pohřebiště.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 3/05 (Staňkov):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]. Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.“

„V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 62/04 (Chuchelna):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Samostatná působnost obce je vymezena v ustanovení § 35 zákona o obcích, podle jehož odst. 3 písm. a) se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.“

„V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny.“

„Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své



odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obec nebyla zákonem zmocněna.“

„Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 17/02 (Nezvěstice):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Z ústavního pořádku a zákona o obcích plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Obecně závaznými vyhláškami může obec upravovat pouze ty své záležitosti, které jsou svěřeny do její samostatné působnosti, a tyto vyhlášky musí být v souladu se zákony (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, § 35 zákona o obcích). Nelze jimi však upravovat to, co spadá do oblasti vyhrazené státní správě, případně do oblasti soukromoprávních vztahů.“

II.

Za účinnosti právní úpravy před 1. 3. 2004 (neexistence výslovného zákonného zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky obce dle ust. § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb.) Ústavní soud řešil problematiku „regulace pohybu psů (zvířat)“ mj. v nálezech:

Pl. ÚS 50/03 (Cheb),

Pl. ÚS 14/99 (Svinaře),

Pl. ÚS 4/98 (Kravaře),

Pl. ÚS 38/97 (Sokolov).

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/03 (Cheb):

Město problematiku „pohybu zvířat“ řešilo za pomoci ust. § 10 písm. a) zákona o obcích (zákaz činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku).

Ústavní soud k dané problematice dovedl, že zákonné zmocnění obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat „na některá



veřejná prostranství v obci". Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti. Tento požadavek určitosti nebyl v předmětné obecně závazné vyhlášce splněn. Zákazy, obsažené obecně závazné vyhlášce, jsou vztaženy na veřejně přístupná místa, přičemž tento termín je odlišný od termínu veřejná prostranství, použitý v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Vymezení pojmu veřejně přístupné místo je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/99 (Svinaře):

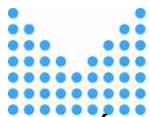
Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a musí být v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.“

„Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, je třeba poznamenat, že k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 4/98 (Kravaře):

Předmětná obecně závazná vyhláška upravuje převážně problematiku chovu zvířat, přičemž ústavní soud uvedl, že jde o občanskoprávní vztahy upravené občanským zákoníkem a o právní vztahy, které nepatří do samostatné působnosti obce, neboť jde o právní vztahy při výkonu státní správy, které upravují zejména zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, § 47 a § 48 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/1987 Sb., o působnosti orgánů veterinární péče, ve znění pozdějších předpisů, § 4 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška Federálního ministerstva zemědělství a výživy č. 117/1987 Sb., o péči o zdraví zvířat.



Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97 (Sokolov):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Z textu napadené vyhlášky - podobně jako již i v jiných případech - vyplývá, že se obec snaží vlastní vyhláškou regulovat věci a postihovat činnosti, které jsou regulovány anebo postihovány na základě zákona o přestupcích. V takových případech obce jakoby suplují nečinnost státu tam, kde měl stát zasáhnout. U vědomí, že vyhláška sama o sobě nemůže být všelékem je třeba v případech, jež se týkají práv a povinností, upravených přímo zákony, mnohem spíše iniciativně požadovat a prosazovat dodržování zákonných požadavků a užití zákonem stanovených sankcí u těch, kteří jsou k tomu zákonem pověřeni a neuhýbat případné nečinnosti státu vytvářením svých vlastních náhradních instrumentárií.“

Nejvyšší správní soud se k regulaci volného pohybu psů na veřejných prostranstvích formou obecně závazné vyhlášky vydané na základě § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat zabýval v **rozsudku ze dne 26. července 2010, č. j. 2 As 54/2010 – 51**.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 54/2010 – 51:

Výběr právních vět a názorů z předmětného rozsudku:

„Přitom to, že rozebírané vyhlášce jde v první řadě o bezpečnost osob, není v rozporu se smyslem zákona na ochranu zvířat proti týrání. Jeho hlavním účelem sice podle § 1 odst. 1 je chránit zvířata, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem;“ ovšem zároveň tento zákon obsahuje i řadu ustanovení pamatujících na zájmy lidí a další veřejné zájmy. Příkladem může být povinnost označování psů podle § 13b odst. 2, či třeba podmínky pro vydání povolení pro pořádání veřejného vystoupení v § 24 odst. 3: ‚Obec povolení nevydává, pokud by veřejné vystoupení mohlo narušit místní záležitosti veřejného pořádku nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti osob nebo zvířat, zdraví a majetku.‘

Tento výklad tak, na rozdíl od výkladu prosazovaného krajským soudem, respektuje nejen možnosti dané samotným textem vykládaného ustanovení obecně závazné vyhlášky, ale také systematiku celé vyhlášky, její smysl, tak jak plyne i ze zákona na ochranu zvířat proti týrání, na základě jejíhož § 24 odst. 2 byla vydána, a konečně i obecnou zásadu, že svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého. To v daném případě znamená, že je zcela legitimní, pokud se obec rozhodne vymezit, že svoboda jednoho venčit psy bez vodítka končí tam, kde začíná svoboda druhého bezpečně se pohybovat na veřejném prostranství, tedy ve smyslu § 34 zákona o obcích (stejně jako článku 1 bodu 2 vykládané vyhlášky) v prostorech přístupných každému bez omezení a sloužících obecnému užívání.



Je zcela legitimní, pokud obec upraví, že v těchto prostorech přístupných a sloužících každému má tento ‚každý‘ právo se pohybovat bezpečně, tedy bez obav, že se zde potká s volně pobíhajícím psem, že bude ‚přátelsky‘ očucháván či že na něj vyskočí pes, který svou vahou a fyzickou silou představuje hrozbu i pro mnohé fyzicky slabší osoby, nejen pro kura domácího, jehož napadení dobrmanem patrně bylo podle správního spisu tím impulsem, pro něž se paní W. rozhodla, že ona a její matka už nehodlají sdílet veřejnou komunikaci s volně pobíhajícím dobrmanem a německým ovčákem. Veřejná prostranství slouží v prvé řadě k setkávání či pohybu lidí, a proto lze jako veřejné prostranství chápat i místní komunikace, a to i v oblasti, která je řídko zastavěná a nachází se za dopravní značkou označující konec obce. K ostatním účelům lze veřejná prostranství používat pouze v míře, jež ty, kdo se na nich vyskytují či pohybují, nepřiměřeně neohrožuje či neomezuje. Pokud na veřejném prostranství není respektována taková obecná hranice mezi svobodou jedince, například svobodou venčit psy, na straně jedné a ochranou veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti druhých či jiných právem chráněných statků na straně druhé, je plně legitimní, pokud je tato hranice zpřesněna formou obecně závazné vyhlášky vydané v zákonných mezích a pokud je její nedodržování trestáno.

Takové právo je obci dáno jak ve zde použitém zákoně na ochranu zvířat proti týrání, tak třeba v zákoně o obcích, kde byly jeho limity rozebrány v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 zmiňovaném stěžovatelem i žalobcem. V něm byla kritéria pro tyto hranice mezi různými činnostmi na veřejných prostranstvích vymezené formou obecně závazné vyhlášky obce stanovena takto: ‚Stejně jako je veřejná moc povinna chránit svobodu jedince, jeho zdraví a majetek, je povinna chránit i veřejný pořádek a dobré mravy. I na zákaz činností narušujících tyto hodnoty je nutno aplikovat výše uvedené závěry týkající se ochrany zdraví a majetku. Pokud tedy předmětná činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potenciální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je též třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé.‘

Pokud tak lze shledat, že volné pobíhání psů bez vodítka ohrožuje bezpečnost a zdraví osob na jakémkoli veřejném prostranství v dané obci, včetně místních komunikací, může je obec obecně závaznou vyhláškou zakázat, aniž by byla povinna stanovit veřejná prostranství, kde volné pobíhání psů umožní, jak po tom volal žalobce. Výklad obecně závazné vyhlášky směřující k závěru, že volné pobíhání psů bez vodítka je zakázáno na všech veřejných prostranstvích v obci, tak není rozporný ani se zákonem na ochranu zvířat proti týrání ani s obecnými principy vyjádřenými v judikatuře Ústavního soudu, pokud taková obecně



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

závazná vyhláška a její výklad vyvažují dotčená práva a zájmy způsobem, jež Ústavní soud ve výše citovaném nálezu popsal.“

Aktualizováno k datu: 1. února 2021

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly