

# Z PRAXE

Hana Müllerová<sup>1)</sup>

## Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky

### 1. Úvod

Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je výrazem projevu jejich práva na územní samosprávu, které jim svěčuje Ústava. Podstatou normotvorby obcí v samostatné působnosti je regulace záležitostí spadajících pod jejich vlastní správu, která vyplývá z místních podmínek a potřeb a je založena na jejich detailní znalosti. Jde tedy o oprávnění obcí normovat určitý zákonem vymezený okruh svých záležitostí samostatně, relativně nezávisle na státu. Zásadní součástí obsahu tohoto oprávnění obcí vydávat právní předpisy je ukládání povinností, přičemž může jít jak o příkaz, tak zákaz určitého jednání.

Ústavní základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí dává čl. 104 Ústavy, meze samostatné působnosti pak stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále „zákon o obcích“ nebo „obecní zřízení“), a to v ustanovení § 35, kde vymezuje úkoly, které věcně spadají do samostatné působnosti obce, a dále v § 10, kde určuje účely, k jejichž plnění obce mohou obecně závaznými vyhláškami ukládat povinnosti. Zmocňovací ustanovení k vydávání vyhlášek obcí v samostatné působnosti pak obsahují některé zvláštní zákony. Vydávání vyhlášek obcí v samostatné působnosti se liší od jejich normotvorby v přenesené působnosti, která se řídí čl. 79 odst. 3 Ústavy a je tedy přípustná pouze na základě výslovného zmocnění zákona; výkon státní správy se odlišuje od výkonu samosprávy, byť je jejich nositelem tentýž subjekt, v daném případě obec.

Přezkum ústavnosti obecně závazných vyhlášek obcí provádí Ústavní soud, a to na základě návrhu Ministerstva vnitra. Tato agenda je u Ústavního soudu

---

<sup>1)</sup> Autorka je vědeckou pracovnicí Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Tento článek je součástí řešení grantového projektu GA ČR 407/08/1053 „Právní úprava ochrany zvířat a péče o ně (aspekty mezinárodní, komunitární, vnitrostátní)“.

poměrně častá<sup>2)</sup> a jeho rozhodnutí jsou tak cenným zdrojem výkladu ústavních i zákonných ustanovení, která tvoří rámec pro obecní normotvorbu. Nahlížení Ústavního soudu na problematiku ústavnosti obecně závazných vyhlášek obcí a na postavení samosprávy vůbec prošlo a nadále prochází zajímavým vývojem, který sám Ústavní soud dává do souvislosti s rozvojem demokracie v české společnosti a měnící se podobou legislativy v období dvou desítek let po pádu totalitního režimu, ustálením koncepce ústavní garance práva územních samosprávných celků na samosprávu a nynější nižší četností překračování kompetencí obcemi oproti 90. letům.<sup>3)</sup> Tento vývoj, který byl již v literatuře několikrát komentován<sup>4)</sup>, je možno zjednodušeně charakterizovat jako postupný odklon od původně značně restriktivního nazírání na pravomoc obcí vydávat originární právní předpisy směrem k rozšiřování prostoru pro jejich samosprávnou normotvorbu, a to zejména v oblasti úpravy místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>5)</sup>

Pro řadu obcí jsou z hlediska každodenního života jejich obyvatel, zvláště v souvislosti s ochranou veřejného pořádku, důležité otázky spojené s chovem zvířat, zejména s jejich pohybem v obci. Právní regulace těchto otázek jsou poměrně častým předmětem obecně závazných vyhlášek obcí, zejména vyhlášek založených na zmocnění v § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“). Cílem tohoto článku je pokusit se zevrubněji popsat a vyložit ústavní i zákonná východiska pro takovou

---

<sup>2)</sup> Od r. 1994 do poloviny r. 2011 přibližně 180 projednaných případů; viz vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu na <<http://nalus.usoud.cz>>.

<sup>3)</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 ve věci vyhlášky města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně (dále jen „nález Jirkov“), body 24-25.

<sup>4)</sup> Zejm. HOLLÄNDER, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, *Právní rozhledy* č. 19/2008, str. 693-697; LANGÁŠEK, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, *Právní rozhledy* č. 10/2008, str. 356-362. POSPÍŠIL, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí, *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 1/2010, str. 51-59. KRÝSA, I.: Právo tvorby obcí na úseku ochrany obyvatelstva před hlukem, *Zdravotnictví a právo* č. 10/2010, str. 2-5.

<sup>5)</sup> Tento vývoj započatý rozhodnutím ve věci jirkovské vyhlášky byl nadále rozvíjen zejména těmito rozhodnutími ÚS: Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Kořenov (dále jen „nález Kořenov“), Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Plchov (dále jen „nález Plchov“), Pl. ÚS 6/08 ze dne 5. 8. 2008 týkající se obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří, Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 týkající se obecně závazné vyhlášky města Krupka (dále jen „nález Krupka“), Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008 týkající se obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně (dále jen „nález Mariánské Lázně 1“), Pl. ÚS 41/08 ze dne 26. 5. 2009 týkající se obecně závazné vyhlášky města Chrástava (dále jen „nález Chrástava“), Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009 týkající se obecně závazné vyhlášky města Sušice (dále jen „nález Sušice“), Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009 týkající se obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně (dále jen „nález Mariánské Lázně 2“), Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 týkající se obecně závazné vyhlášky města České Velenice (dále jen „nález České Velenice“), Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010 týkající se obecně závazné vyhlášky města Jeseník (dále jen „nález Jeseník“), Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 týkající se obecně závazné vyhlášky města Břeclav (dále jen „nález Břeclav“), Pl. ÚS 13/09 ze dne 25. 1. 2011 týkající se obecně závazné vyhlášky města Vodňany (dále jen „nález Vodňany“).

normotvorbu obcí, nastínit její možnosti a meze, a to ve světle dosavadní judikatury Ústavního soudu, včetně judikatury nejnovější, odpovídající nově krystalizujícímu pohledu na věc.

## 2. Ústavní a zákonný základ normotvorby obcí

Ústavní východisko pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, čl. 104 odst. 3 Ústavy, stanoví, že *„zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“*, přičemž podle odst. 1 téhož ustanovení *„Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem“*. Ústavní soud přešel od původně restriktivního výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy, vyžadujícího k vydání obecně závazné vyhlášky obce vždy výslovné zmocnění zákona, k výkladu novému, podle něhož jsou obce zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek přímo tímto ustanovením Ústavy a žádné další zákonné zmocnění nepotřebují, s výjimkou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 LZPS.<sup>6)</sup> Taková normotvorba je možná v mezích věcné působnosti obce, která je v tomto směru ohraničena ustanovením § 35 ve spojení s § 10 obecního zřízení.

Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích zařazuje do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost nebo výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří (zvláštní) zákon. Podmínku záležitostí v zájmu obce a občanů obce Ústavní soud konstantně interpretuje tak, že *„musí jít vždy o místní záležitost, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy“*. A dále, *„pojem „místní“ nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce; jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter.“*<sup>7)</sup> Z místního charakteru normotvorby vyplývá, že *„v praxi může nastat situace, kdy určité jednání bude považováno v jedné obci za nežádoucí v takové intenzitě, že bude zakázáno, a v jiné ne.“*<sup>8)</sup>

Z § 35 odst. 1 dále vyplývá, že o samostatnou působnost obce nemůže jít, náleží-li dané právní vztahy do oblasti přenesené působnosti. Mezi typické znaky svěření určité oblasti regulace do přenesené působnosti patří zejména, že *„z pohledu regulace těchto zásahů se jedná o záležitosti celostátního významu, kterému odpovídá jednotná celostátní úprava pravidel chování na tomto úseku“*,<sup>9)</sup> a dále, že úkoly na daném úseku jsou svěřeny orgánům státní správy (včetně obecních úřadů) a jsou v zákoně definovány jako výkon státní správy.<sup>10)</sup>

---

<sup>6)</sup> Nález Jirkov, zejména body 24-26.

<sup>7)</sup> Nálezy Krupka, Mariánské Lázně 2, Břeclav.

<sup>8)</sup> Nálezy Krupka, Břeclav.

<sup>9)</sup> Nález Mariánské Lázně 2, bod 20.

<sup>10)</sup> *Ibid.*

Podle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení se obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem. Tento požadavek Ústavní soud interpretuje tak, že „*právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem*“<sup>11)</sup>. Z tohoto hlediska jsou sporné zejména případy, kdy právní vztahy regulované vyhláškou obce již upravuje některý zákon. Ve své dřívější judikatuře Ústavní soud zastával názor, že obec nemůže činit předmětem vyhlášky vztahy, které spadají do oblasti upravené zákonem, a takové případy posuzoval jako překročení věcné působnosti obce.<sup>12)</sup> Nově se však přiklání k výkladu, že v případech pochybností, zda nedošlo ke kolizi se zákonnou úpravou, „*je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé*“<sup>13)</sup> a v případě, že předměty a cíle regulace se liší, nepovažuje bez dalšího regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky za vyloučenou.<sup>14)</sup> Viděno z opačného pohledu, obec nemůže svou vyhláškou upravovat záležitosti, jejichž úprava je vyhrazena pouze zákonu, a dále záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého, „*pakliže by obecně závazná vyhláška měla upravovat tentýž předmět v téže směru (rozsahu)*“<sup>15)</sup>. Z toho důvodu lze jen doporučit, aby obec do textu obecně závazné vyhlášky zamýšlený předmět a účel regulace zahrnula či jej blíže vysvětlila v odůvodnění vyhlášky.

Ohledně přebírání ustanovení zákona do obecně závazných vyhlášek obcí Ústavní soud judikoval, že „*převzetí dikce právního předpisu do právního předpisu jiného, včetně obecně závazné vyhlášky, bez dalšího protiústavnost nezakládá*“<sup>16)</sup>. Tento závěr odůvodnil zejména možnou potřebou systematické úpravy, příp. navázání dalších ustanovení, jež převzatá ustanovení konkretizují, ze strany obce. K tomu je ovšem možno doplnit, že takový postup nelze obecně doporučit. Ve vyhláškách obcí, které Ústavní soud posuzoval, se často objevovaly povinnosti formulované odkazem na platné zákony (např. dodržovat ustanovení o chovu předepsaná zákonem na ochranu zvířat, dodržovat požadavky veterinárního zákona apod.). Příslušné zákony ovšem vážou adresáty povinností přímo, bez ohledu na to, zda na ně odkazuje vyhláška obce. Je zřejmé, že cílem zastupitelstev při takovém formulování vyhlášek je přispět obecně ke znalosti zákonů a k jejich dodržování

---

<sup>11)</sup> Nález Krupka.

<sup>12)</sup> Např. nález Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. 6. 2007 týkající se obecně závazné vyhlášky města Vodňany, část VI., odst. pátý.

<sup>13)</sup> Nálezy Jirkov, Kořenov, Mariánské Lázně 1.

<sup>14)</sup> Například v nálezu Kořenov Ústavní soud dovodil, že účelem zákona o rostlinolékařské péči je chránit rostliny (zeleň) jako biologické organismy, zejména před nemocemi a škůdci, zatímco obec Kořenov sledovala ochranou veřejné zeleně účel zlepšování estetického vzhledu svého území a zvyšování kvality života a pohody bydlení v obci. Účel zákona v porovnání s účelem obecně závazné vyhlášky Ústavní soud dále posuzoval rovněž v nálezech Mariánské Lázně 1, Krupka a dalších.

<sup>15)</sup> Nález Plchov.

<sup>16)</sup> Např. nález Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002, nález Pl. ÚS 25/06 ze dne 19. 9. 2006, opakuje např. nález Chrástava.

ze strany obyvatel obce. Ovšem jsou-li odkazy na zákonnou úpravu nepřesné či ne zcela správné, působí naopak směrem ke snížení právní jistoty obyvatel a mohou být matoucí.<sup>17)</sup>

Zvláště důležitou otázkou je v souvislosti s posunem judikatury Ústavního soudu posouzení právního významu zmocňovacích ustanovení k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Jak již bylo shora uvedeno, Ústavní soud ve své judikatuře konstatuje, že právo je vydávat se odvíjí přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy a že obce již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výjimkou ukládání daní a poplatků). Z toho by mělo vyplývat, že obec může vydávat své vyhlášky v plné šíři samostatné působnosti. Co však náleží do této samostatné působnosti, sama Ústava nestanoví, a v tomto směru je třeba vymezit její obsah a rozsah zákonem, v našem případě zákonem o obcích. Z tohoto pohledu je čl. 104 odst. 3 neúplnou zmocňovací normou a pak i otázka čistě originární povahy obecní normotvorby je sporná.<sup>18)</sup> Diskutabilní je ovšem rovněž rozsah vlastního vymezení samostatné působnosti obce. Jaké záležitosti do ní patří, stanoví obecně § 35 odst. 1 obecního zřízení; je tedy možný pohled, že obcím by mělo být přiznáno oprávnění vydávat své vyhlášky v celé šíři tohoto ustanovení.<sup>19)</sup> Tak tomu ovšem není ani po přehodnocení pohledu Ústavního soudu na normotvorbu obcí. Ústavní soud za součást zákonného vymezení samostatné působnosti obcí považuje § 10 obecního zřízení, který vymezuje oblasti, v nichž může obec vyhláškou ukládat povinnosti. Uvedené ustanovení, které bylo dříve chápáno pouze jako jedno ze zmocňovacích ustanovení, se tak dostalo do nové pozice<sup>20)</sup> – a obecní normotvorba k tomu, aby obec nepřekročila vymezenou věcnou působnost, nepotřebuje již sice explicitní zmocnění ve zvláštním zákoně, ale zároveň nesmí překročit mantinely tohoto § 10.

V této souvislosti je otázka, jakou funkci nadále plní existující zákonná zmocnění ve zvláštních zákonech. Budeme-li za ustanovení zmocňující k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí považovat pouze zvláštní zmocňovací ustanovení, pak ta z nich, jejichž účel se *překrývá* s některým z účelů vyjmenovaných v § 10 písm. a)

---

<sup>17)</sup> V některých svých rozhodnutích Ústavní soud obcím doporučuje, pokud chtějí prohloubit právní vědomí obyvatel, namísto vydání vyhlášky postup spočívající například v publikování citace příslušných právních předpisů spolu s jejich výkladem na úřední desce obce, na internetových stránkách obce apod. Viz např. nález Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna, nález Pl. ÚS 3/05 ze dne 6. 6. 2006 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Staňkov.

<sup>18)</sup> HOLLÄNDER, P. *op. cit.*, str. 696.

<sup>19)</sup> POSPÍŠIL, I. *op. cit.*, str. 52.

<sup>20)</sup> V nálezu Jirkov Ústavní soud konstatuje, že zákon o obcích „v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“. Zároveň však toto vymezení povahy § 10 není zcela důsledné: například v (pozdějším) nálezu Břeclav, v bodech 23 až 25 se s povahou § 10 zachází jak výše uvedeno, zatímco v bodu 26 téhož nálezu se hovoří o „zmocnění, které je obsaženo v § 10 písm. a) zákona o obcích“. Viz též LANGÁŠEK, T.: *op. cit.*, str. 358.

až c) obecního zřízení, se novou optikou Ústavního soudu stávají „nadbytečnými“, a to v tom smyslu, že výslovně vyhláší něco, co obec může učinit tak jako tak přímo na základě § 10 obecního zřízení.

Tím ovšem nemá být v žádném případě řečeno, že obce nemají v uvedených typech případů (tj. předmět vztahů zvláštního zákonného zmocnění se překrývá s účely v § 10 obecního zřízení) nadále postupovat podle zvláštních zákonných zmocnění. Mohou si však zvolit, co v jejich případě bude s ohledem na místní potřeby, účel úpravy a tudíž i rozsah zvláštního zákonného zmocnění, vhodnější. Výhodou postupu podle zvláštního zmocnění může být nižší riziko, že obec vybočí ze své věcné působnosti a rovněž to, že má ze strany Ministerstva vnitra k dispozici detailně propracovanou metodiku, jak při tvorbě vyhlášky na základě toho kterého zmocňovacího ustanovení postupovat.<sup>21)</sup>

Je možno konstatovat, že ve světle současné judikatury Ústavního soudu obce nemohou při vydávání obecně závazných vyhlášek překročit meze věcné působnosti stanovené v § 10 zákona o obcích, avšak v nedodržení přesného obsahu zákonného zmocnění daného zvláštním zákonem či v překročení jeho hranic v obsahu vyhlášky Ústavní soud již derogační důvod nespatřuje – pokud se ovšem v takovém případě obec i nadále pohybuje v limitech uvedeného § 10 zákona o obcích.

Jinak je ovšem třeba nahlížet na případy, kdy se zmocnění ve zvláštním zákoně s oblastmi vymezenými § 10 nepřekrývá, tzn. zákonodárce měl v úmyslu jím rozšířit okruh účelů, v nichž obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, o novou oblast nad rámec § 10, jak to předpokládá jeho písm. d). V těchto případech se obec, podle mého názoru, musí obsahu zákonného zmocnění striktně držet.

Hlavním přínosem nového pohledu Ústavního soudu na obecní vyhlášky je pro obce jistě rozšíření jejich oprávnění k vlastní normotvorbě, což zprostředkovatně znamená i možnost určitého zpřísnění regulace na jejich území. Nejpatrnější je to nyní v takových oblastech, jako je konzumace alkoholu na veřejnosti, prostituce či narušování veřejného pořádku v souvislosti s noční otvírací dobou hostinských zařízení – zejména v posledně uvedené problematice se vývoj nazírání Ústavního soudu jeví jako dosud neukončený či neustálený.<sup>22)</sup> Osobně v tomto spatřuji kromě

---

<sup>21)</sup> Stránky Ministerstva vnitra ČR, sekce Metodická pomoc obcím, na <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>>.

<sup>22)</sup> Je možno poukázat na zajímavý vývoj v pohledu Ústavního soudu na vyhláškami obcí stanovené omezení provozní doby hostinských zařízení postupně v nálezech České Velenice, Břeclav a Vodňany: Ústavní soud v nich zkoumal vztah takového omezení vůči právu podnikat, právu na ochranu soukromého a rodinného života, právu na soukromí a právu na pokojné užívání majetku, resp. i jednotlivých uvedených ústavních práv mezi sebou, přičemž ve dvou posledně jmenovaných nálezech již shledal plošné omezení provozní doby těchto zařízení obecní vyhláškou jako ústavně konformní.

jiného ze strany Ústavního soudu i jakýsi vzkaz mezi řádky vůči zákonodárci, že v některých oblastech je legislativní (a tedy celostátní) úprava nedostatečná či nedokonalá, neumožňující účinnou ochranu před negativními společenskými jevy. Otázkou je, zda k obdobnému posunu dochází také v oblasti regulace týkající se zvířat či zda lze takový posun v této oblasti očekávat.

### **3. Regulace držení a pohybu zvířat v obecně závazných vyhláškách obcí**

Ustanovení § 10 zákona o obcích explicitně vymezuje tři oblasti, v nichž obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti bez zvláštního zákonného zmocnění. Podle věcného zaměření (které nekopíruje přesně systematiku § 10 zákona o obcích) jde o:

- zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, včetně stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků [písmena a) a b)],
- udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, veřejné zeleně [písmeno c)],
- úprava užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [písm. c) *in fine*].<sup>23)</sup>

Zvláštní zákony pak stanoví čtyři další oblasti, v nichž se obce zmocňují k vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, které se týkají přímo zvířat (ve všech těchto případech ovšem pouze psů); jsou to:

- úprava pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezení prostor pro volné pobíhání psů (§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání),
- založení povinnosti čipování psů (§ 13b odst. 2 věta první zákona na ochranu zvířat proti týrání),
- založení a vedení evidence psů (§ 13b odst. 2 věta druhá zákona na ochranu zvířat proti týrání),
- zavedení místního poplatku ze psů (§ 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích).

Dále se zaměřím na první uvedené zvláštní zmocnění a na účely vymezené v § 10 obecního zřízení, jelikož cíle jejich úpravy se překrývají.

#### ***a) Vyhlášky podle zákona na ochranu zvířat proti týrání***

Ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymežit prostory pro volné pobíhání psů. Zákon, jehož je zmocňovací ustanovení součástí, je zaměřen celou svou úpravou k ochraně zvířat; svůj

---

<sup>23)</sup> Nález Jirkov, bod 32.

účel stanoví v § 1 odst. 1: „Účelem zákona 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.“ V návaznosti na to pak odst. 2 téhož ustanovení uvádí, že tento zákon upravuje požadavky a podmínky ochrany zvířat proti týráním, práva a povinnosti fyzických a právnických osob na úseku ochrany zvířat proti týráním, včetně požadavků na jejich kvalifikaci a odbornou způsobilost, a soustavu, působnost a pravomoci orgánů vykonávajících státní správu na úseku ochrany zvířat proti týráním.

Skutečně téměř všechna ustanovení uvedeného zákona jsou zacílena výhradně na ochranu zvířat, dosažení správné péče o ně a zajištění jejich životní pohody (welfare), tedy v podstatě na ochranu zvířat před člověkem. Jen u několika málo ustanovení lze dovodit v určité míře přítomnost též jiného účelu právní úpravy. Je tomu tak, jak se domnívám, rovněž v případě zmocňovacího ustanovení k vydání vyhlášky obce v samostatné působnosti podle § 24 odst. 2, jehož primárním účelem je bezpochyby zajištění veřejného pořádku, a to zejména ochrany bezpečnosti a zdraví osob před napadením psem. Lze tedy přisvědčit názoru T. Langáška, že „toto zmocňovací ustanovení působí v zákoně na ochranu zvířat proti týráním cizorodě, neboť předmět (cíle) regulace tohoto zákona a předmět (cíle) regulace tohoto zmocňovacího ustanovení se rozcházejí.<sup>24)</sup> Zákonnodárce nicméně právě takové zmocňovací ustanovení do zákona (byť novelou) vložil, a tudíž vydá-li obec na jeho základě vyhlášku, v níž jde v první řadě o veřejný pořádek a bezpečnost osob, nelze to považovat s tímto zákonem za rozporné.

Domnívám se však dále, že kromě primárního účelu ochrany bezpečnosti osob lze v uvedeném zmocnění nalézt i určité obsahové prvky směřující k ochraně zvířat. Za první, stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství (tj. zejména zákaz nebo omezení volného pobíhání psů a příkaz používání vodítka nebo náhubku) může jistě snižovat riziko napadání psů mezi sebou, resp. jiných zvířat psy. Za druhé, určité aspekty ochrany zvířat, v daném případě ovšem pouze psů, spatřuji ve druhé části zmocnění, která umožňuje vymezit prostory pro volné pobíhání psů. Metodický materiál Ministerstva vnitra<sup>25)</sup> pojem volného pobíhání psů vysvětluje tak, že jde o pohyb psa bez vodítka na veřejném prostranství, a to pod kontrolou nebo dohledem fyzické osoby či chovatele.<sup>26)</sup> Tento materiál dovozuje, že pravidla pro pohyb psů zahrnují zejména zákaz nebo omezení jejich volného pobíhání na některých nebo všech veřejných prostranstvích, a to stanovením povinnosti mít psa na vodítku, případně ho vybavit náhubkem, a že v případě, kdy obec zakáže volné pobíhání psů na všech veřejných prostranstvích v obci,

<sup>24)</sup> LANGÁŠEK, T. *op. cit.*, str. 359.

<sup>25)</sup> <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>>.

<sup>26)</sup> Pojem volného pobíhání psů není v zákoně definován a jeho výklad v metodickém pokynu, dovozující dohled chovatele nebo jiné fyzické osoby – oproti situaci psa toulavého či opuštěného nebo psa, jehož chovatel porušil povinnost zajistit jej proti úniku, je, jakkoli dává smysl, pouze doporučující. Některé obce definují ve svých vyhláškách tento pojem jinak.



má pak povinnost vymežit konkrétní prostory pro volné pobíhání psů. Přitom argumentuje, že v opačném případě by se obec mohla dostat do rozporu s ustanoveními § 4 a § 13 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Povinnost obce vymežit prostory pro volné pobíhání psů v případě, že je zakázáno na všech veřejných prostranstvích, jakkoli lze takový požadavek považovat za navýsost rozumný a žádoucí, podle mého názoru ze zmocňovacího ustanovení dovodit nelze, a výklad, podle něhož obec tím, že nevymezí prostory pro volné pobíhání psů ve vyhlášce, v níž zakazuje volné pobíhání psů na všech veřejných prostranstvích, poruší „*povinnost každého zabezpečit zvířeti v zájmovém chovu přiměřené podmínky pro zachování jeho fyziologických funkcí a zajištění jeho biologických potřeb tak, aby nedocházelo k bolesti, utrpení nebo poškození zdraví zvířete*“ (§ 13 odst. 1), osobně považuji za velmi extenzivní, stejně jako výklad, že se tím (obec) dopouští týrání zvířat (§ 4). Přímou otázku této povinnosti obce se ostatně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém zřejmě jediném rozhodnutí, které se na zde zkoumanou problematiku vztahuje: „*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 závazná vyhláška a její výklad vyvažují dotčená práva a zájmy způsobem, jež Ústavní soud (...) popsál.*“<sup>27)</sup>

Domnívám se, a směřuji k tomu i závěrečná část právě citované pasáže šluknovského rozsudku, že výslovné umožnění vymežit obecní vyhláškou prostory pro volné pobíhání psů ukazuje, ne-li na povinnost obce vymežit prostory pro volné pobíhání psů, jak bylo argumentováno, pak spíše na určitý důraz na vyvážený obsah vyhlášky, která se podle něj vydává. Jejím prvotním cílem je ochrana veřejného pořádku a ochrana zdraví osob a jejich majetku, ale obec by zároveň měla postupovat rozumně a v souladu s principem proporcionality tak, aby nepřiměřenými omezeními pohybu psů nedošlo k jejich strádání – například, jak se uvádí ve stanovisku Ústřední komise pro ochranu zvířat „*Tvorba obecně závazných vyhlášek o chovu a pohybu psů po veřejných prostranstvích z pohledu zákona č. 246/1992 Sb.*“ z června 2002, aby striktní nařízení používání náhubku nezpůsobilo, že mnozí městští psi „*budou bez něj pouze doma v obývacím pokoji*“.<sup>28)</sup> Zákodárce tak

<sup>27)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 54/2010 – 51 ze dne 26. 7. 2010, který se zabýval mj. právním posouzením obsahu obecně závazné vyhlášky města Šluknov (dále jen „rozsudek Šluknov“), bod 37.

<sup>28)</sup> K zajištění ochrany zvířat v souvislosti s vydáváním obecních vyhlášek podle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání směřuji i některé další metodické materiály, např. „Vyjádření k povinnosti opatřit psa náhubkem stanovené v obecně závazné vyhlášce obce vydané podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů“ Ministerstvem

poněkud vtahuje kritérium ochrany zvířat do tvorby obecně závazných vyhlášek obcí, ovšem pouze v tomto úzce vymezeném ohledu a pouze jako jakési vyvažující hledisko. Koneckonců vymezit prostory pro volné pobíhání psů skutečně nelze než doporučit, zejména ve městech, a to nejen v případech, kdy obec volné pobíhání psů zakáže na všech veřejných prostranstvích. Nedomnívám se ovšem, že by bylo možné konstatovat, že účelem těchto vyhlášek je ochrana zvířat. Půjde-li totiž určité obci přednostně o aktivní využití čtyřnohých miláčků s co možná nejméně omezeními, pak taková obec pravděpodobně nebude vůbec přijímat uvedený typ vyhlášky, tzn. volné pobíhání psů na jejím území nebude omezeno a bude tak pouze na chovatelích, jak zajistí předcházení škod způsobených svými psy ve smyslu § 415 občanského zákoníku.

Jinak řečeno, pokud už se obec rozhodne pohyb zvířat na svém území regulovat a tak vlastně na sebe zčásti přebrat rozhodování chovatele, který se jinak v jednotlivých situacích podle znalosti vlastností a předpokládaného chování svého zvířete rozhoduje, zda mu dá vodítko, náhubek apod., měla by tak učinit rozumným a vyváženým způsobem a zohlednit rovněž potřeby zvířat, které by v souvislosti s danou regulací mohly být nepřiměřeně upozaděny. Čím je regulace v tomto směru přísnější, tím je pochopitelně méně příznivá pro zvířata, jejichž přirozenou potřebou je mj. dostatek pohybu.

#### ***b) Vyhlášky podle § 10 obecního zřízení***

Jak bylo výše dovozeno, obec nemusí ve světle nové judikatury Ústavního soudu k regulaci pohybu zvířat na veřejném prostranství využít zmocňovací ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, ale může postupovat přímo na základě § 10 zákona o obcích. Ústavní soud výslovně připustil, 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.*“<sup>29)</sup> Podobně v jiném nálezu konstatuje již zcela jasně: „*Působnost obce ke stanovení zákazu volného pobíhání psů je podle Ústavního soudu založena především podle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, lze ho ale s ohledem na jeho účel podřadit i pod působnost podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích.*“<sup>30)</sup>

---

zemědělství (www.eagri.cz, sekce Ochrana zvířat). Toto vyjádření nedoporučuje z hlediska povinnosti náhubku rozlišovat psy podle plemene nebo velikosti, ale spíše rozlišovat typové situace (např. velká koncentrace lidí), v nichž bude uložena povinnost náhubku všem psům; nedoporučuje dále povinnost náhubku uplatňovat obecně a neustále na všechna veřejná prostranství a připomíná, že odpovědnost za škodu způsobenou psem nese chovatel, který by měl rovněž spíše než obec rozhodovat o nasazení náhubku svému psovi, protože nejlépe posoudí jeho případnou agresivitu.

<sup>29)</sup> Nález Kořenov bod 34.

<sup>30)</sup> Nález Sušice, bod 33.

K tomu je možné doplnit, že Ústavní soud v této souvislosti nepřímo vyjádřil určitou pochybnost o smyslu či logice uvedeného zmocňovacího ustanovení v zákoně na ochranu zvířat proti týrání – zejména a nejvýrazněji v nálezu Mariánské Lázně 1, když konstatoval, že „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 (...) 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. 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“<sup>31)</sup>.

Nová možnost založení vyhlášky nikoli na § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, ale přímo na § 10 obecního zřízení (resp. na kombinaci obou ustanovení) jednoznačně přinesla obcím rozšíření možností regulace pohybu zvířat v obci, ale v určité míře i regulace chovu zvířat vůbec.<sup>32)</sup> Volba obce založit vyhlášku na § 10 obecního zřízení bude mít smysl zejména, pokud ze specifických místních podmínek obce vyplývá, že zde existuje potřeba upravit tyto otázky v širším záběru, než umožňuje zmocňovací ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, zejména regulovat pohyb nejen psů, ale i jiných zvířat na veřejném prostranství, regulovat projevy zvířat i jinde, než na veřejných prostranstvích<sup>33)</sup>, a dále regulovat rovněž jiné aspekty související s chovem zvířat v obci, například zakázat znečišťování veřejného prostranství zvířecími exkrementy, zakázat vodění zvířat na místa určená pro hraní dětí, event. vzhledem ke specifickému charakteru území obce nebo jejím specifickým podmínkám dokonce omezit nebo zakázat chov určitých zvířat v určité části obce (to bylo Ústavním soudem výslovně připuštěno zatím pouze v případě vyhlášky města Mariánské Lázně, která stanovila absolutní zákaz chovu určitých druhů, např. skotu, prasat, králíků, holubů, ve vnitřním lázeňském území, a o rozsáhlé omezení pohybu a přístupu psů a koček tamtéž)<sup>34)</sup>. Na tomto případě lze ostatně velmi dobře demonstrovat, co jsou místní specifika a jaká je jejich vazba na možnosti obecní regulace.

---

<sup>31)</sup> Nález Mariánské Lázně 1, bod 31.

<sup>32)</sup> Bližě POSPÍŠIL, I. *op. cit.*, str. 56-57.

<sup>33)</sup> K tomu lze poznamenat, že Ústavní soud sice v bodu 27 nálezu Kořenov připustil, že obec „svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích“, ovšem pouze tehdy, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit“. V daném případě šlo o regulaci hlasité produkce hudby. Jestliže by se obec rozhodla regulovat chov nebo pohyb zvířat i na jiných pozemcích než na veřejných prostranstvích, mohla by tak učinit, pouze pokud by skutečně byla naplněna uvedená podmínka, což se v případě regulace zvířat jeví obtížněji představitelné.

<sup>34)</sup> Nález Mariánské Lázně 1, body 31-36.

Oblasti uvedené v § 10 jsou sice vymezeny obecně, ve všech třech ovšem spatřuji možnost, aby se regulace týkala zvířat (např. regulace pohybu zvířat na veřejném prostranství k zajištění veřejného pořádku, stanovení podmínek pořádání výstav nebo soutěží zvířat, povinnost úklidu zvířecích exkrementů z ulic a veřejných prostranství, ochrana zařízení obce před případným poškozováním zvířaty). Obecné formulace zde umožňují relativně široké pole působnosti obcí. Pokud z místních poměrů vyplývá, že k dosažení některého z cílů uvedených v § 10 zákona o obcích existuje potřeba na obecní úrovni zakotvit určitou povinnost související s chovem zvířat, bude taková povinnost adresována osobám, v jejichž péči se zvířata nacházejí (vlastníkům, chovatelům, osobám, které zvířata doprovázejí apod.), co do ovládání chování těchto zvířat, event. dalších aspektů s tím souvisejících. Vyhláškami mohou obce stanovit pravidla týkající se zvířat v chovu, tj. zvířat v lidské péči, nikoliv pochopitelně zvířat volně žijících, byť by se pohybovala na území obce. Volně žijící zvířata jsou předmětem zvláštní ochrany ze strany státu, a to jak ochrany druhové (zejm. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), tak ochrany jejich jedinců před týráním (zákon na ochranu zvířat proti týrání), přičemž tato problematika spadá do oblasti státní správy.

Pokud jde o účel ochrany veřejného pořádku, z hlediska možné regulace je podstatná souvislost mezi chováním (pohybem či projevy) zvířat a zajištěním veřejného pořádku. Pojem veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, který není v žádném zákoně definován. Proto nelze ani podat výčet typů jednání, která vedou k narušení veřejného pořádku obecně nebo v souvislosti s chovem zvířat. Určitým vodítkem při vymezení obsahu pojmu veřejný pořádek může být ovšem jednak samo znění § 10 písm. a) obecního zřízení, které dává ochranu veřejného pořádku do souvislosti s ochranou dobrých mravů, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a dalším vodítkem pak může být např. znění zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, resp. těch jeho ustanovení, která vymezují jednání postihovaná jako přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47 a násl.). Z nich vyplývá, že porušení veřejného pořádku může spočívat mj. například ve znečištění veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu, v porušení nočního klidu ad.

Zvažuje-li obec vydání vyhlášky podle § 10 písm. a) obecního zřízení, musí nejprve zhodnotit, zda daný typ jednání, který je z pohledu obce problematický, lze považovat za činnost, jež je reálně způsobilá narušovat veřejný pořádek. Musí přitom vycházet ze svých konkrétních místních podmínek a charakteru obce. Jistě jsou v tomto ohledu rozdílné pozice lázeňské obce, turisticky vyhledávané obce, malé či velké obce atd.

Co se týče územního vymezení povinností ve vyhlášce, zákon o obcích předpokládá jako základní postup vázání povinnosti (omezení nebo zákazu dané činnosti) na vybraný okruh veřejných prostranství. Obec se musí řídit principem proporcionality, což znamená, že by zásadně měla stanovit své zákazy či omezení nikoli plošně (územně i časově), ale vždy jen v co nejméně omezujícím rozsahu.

Regulace by se tedy nejlépe měla vztahovat pouze na určitá místa v obci nebo (což se asi v případě zvířat příliš neuplatní) na určité doby dne. Co je ze zákona veřejným prostranstvím, vymezuje § 34 obecního zřízení (náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru). Vyhláška obce by měla určit ta z veřejných prostranství, na nichž lze nebo naopak nelze vykonávat určitou činnost. Ústavní soud však dovodil, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se nemusí omezovat jen na veřejná prostranství, ale že činnost, která může narušit veřejný pořádek v obci, může být obecně zakázána všude tam, kde může narušit veřejný pořádek.<sup>35)</sup>

Obce pravidelně dávají ve znění svých vyhlášek pohyb zvířat v obci s ochranou veřejného pořádku do souvislosti.<sup>36)</sup> Jde zejména o zajištění bezpečnosti a zdraví osob (případně také jiných zvířat) před útoky volně se pohybujících nebo nedostatečně hlídaných zvířat, zvláště psů, ale i o ochranu osob před nežádoucím jednáním nižší intenzity: lidé, kteří sami zvířata nechovají, se mohou cítit ohroženi i pouhou blízkostí volně pobíhajícího psa, což nelze hodnotit jako bezvýznamné, neboť pocit bezpečí osob pohybujících se na území obce je koneckonců jedním ze základních cílů zajištění veřejného pořádku v obci. To velmi výstižně vyjadřuje Nejvyšší správní soud v již citovaném šluknovském rozsudku: *„Je zcela legitimní, pokud obec upraví, že v (...) 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 (...) 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.“*<sup>37)</sup>

Pod pojem veřejného pořádku spadá i ochrana nočního klidu před jeho rušením, která je ovšem z hlediska možné regulace zvířat specifická. Ustanovení § 10 písm. a) je podle své výslovné dikce (alespoň ve svém užším pojetí) zaměřeno na regulaci činností, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci. Jistěže nelze za takovou činnost považovat psí štěkání – adresátem právní normy je člověk, nikoli zvíře; tedy bychom mohli zvažovat činnost chovatele spočívající v nezabraňování zvukovým projevům svého zvířete v nočních hodinách. Pokud bychom

---

<sup>35)</sup> Viz poznámka pod čarou č. 33.

<sup>36)</sup> Například vyhláška obce Krupka zkoumaná Ústavním soudem považovala výslovně za jeden z druhů činností, které by mohly narušit veřejný pořádek na území města nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, pohyb a vstup se zvířaty.

<sup>37)</sup> Rozsudek Šluknov, bod 35.

vycházeli ze širokého pojetí § 10 (z části věty před středníkem), pak by snad bylo možné uložit chovatelům zvířat povinnost zajistit, aby jejich zvířata nenarušovala noční klid, ovšem je otázkou, zda je taková povinnost reálně a v plném rozsahu vynutitelná a sankcionovatelná (kdo bude například v noci zjišťovat, či kocour dělá na střeše hluk, aby mohla být udělena pokuta?), resp. zda je vůbec rozumné ji regulovat. Navíc, jak konstatoval v jednom nálezu Ústavní soud, taková povinnost by byla „*totožná s povinnostmi, které při jejich porušení představují skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích*“, <sup>38)</sup> což znamená pro obec nepřipustné vykročení z mezí její pravomoci. Nicméně některé platné vyhlášky obcí určitým spíše obecným způsobem povinnost chovatele zajistit noční klid ukládají.

Pod úpravu otázek k ochraně veřejného pořádku lze dále zařadit i možnost stanovit vyhláškou povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku podle § 10 písm. b) obecního zřízení. Zde budou z hlediska zkoumané problematiky připadat v úvahu zejména akce typu výstavy zvířat, soutěže zvířat, sportovní akce se zvířaty a podobně, pokud jsou veřejně přístupné. V zákonném zmocnění není blíže vymezeno, jaké závazné podmínky mohou být stanoveny. Metodický materiál Ministerstva vnitra k tomu uvádí, že může jít o takové podmínky jako oznamovací povinnost ke konání akce, povinnost zajištění řádné pořadatelské služby nebo stanovení (nejzazší) doby ukončení akce. Je ale podstatné, že mezi podmínky stanovené vyhláškou obce pro pořádání takových akcí nelze zařadit vázání možnosti jejich konání na předchozí povolení obce. <sup>39)</sup> Zde je třeba doplnit, že konání akcí, které mají charakter veřejného vystoupení zvířat ve smyslu § 8 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání, obec tak jako tak povoluje, a to podle § 24 odst. 3 uvedeného zákona. Při udělování tohoto povolení se ale zkoumají výhradně otázky ochrany zvířat, nikoli veřejného pořádku. Tento zákon rovněž stanoví řadu povinností, které jsou spojeny s pořádáním veřejného vystoupení zvířat (zejm. povinnost zpracovat řád ochrany zvířat při veřejném vystoupení a předložit ho ke schválení MZe, dodržovat povinnosti předepsané pro veřejné vystoupení zvířat, povinnost předchozího oznámení veřejného vystoupení orgánu veterinární správy ad.); vyhláška obce, která by z hlediska ochrany veřejného pořádku takové akce regulovala, nesmí být v rozporu v těchto ustanoveními zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Co se týče účelu udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, je evidentní, že znečištění způsobená chovanými zvířaty patří mezi jednání, která lze za tímto účelem regulovat, jak to předpokládá § 10 písm. c) zákona o obcích. Totéž platí i pro užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti – pod ně lze podřadit ochranu takových zařízení, jako obecního mobiliáře, autobusových a jiných

---

<sup>38)</sup> Nález Mariánské Lázně 1, bod 32.

<sup>39)</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) ze dne 8. března 2007, bod 55.

zastávek, čekáren, prostor obecního úřadu atd. před ničením či poškozováním zvířaty, a vstup se zvířaty na vyhláškou uvedená místa, která mají charakter zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, lze tedy omezit či zakázat.

### *c) Společná pravidla pro obsah vyhlášek*

Důležitým limitem normotvorby obcí podle § 10 obecního zřízení jsou ústavně zaručená práva a svobody – povinnosti stanovené vyhláškou s nimi nesmí kolidovat. V úvahu připadá zejména ochrana vlastnického práva, ale i další práva a svobody – svoboda podnikání či ochrana soukromého a rodinného života. K posuzování této roviny problému se Ústavní soud dostává v podstatě až v recentních rozhodnutích, právě díky posunu v judikatuře, který tuto možnost otevřel.<sup>40)</sup>

Je zřejmé, že (ani po změně judikatury) nelze vyhláškou obce například: rozšiřovat okruh druhů zvířat, jejichž chov podléhá povolení, nad rámec § 13 odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání, omezovat počet chovaných kusů zvířat, vázat určité typy chovu nebo stanovišť chovu apod. na povolení, nepředpokládá-li takové povolení zákon, a tím tak zakládat nad rámec zákona novou působnost obecního (městského) úřadu, podmiňovat chov zvířat podmínkou, že k domu chovatele náleží zahrada, předepisovat obecně, v kterých částech domu smějí či nesmějí být určitá zvířata chována, vymezovat, že určitá zvířata smějí být chována pouze v některých (např. okrajových) částech obce, zakládat vyhláškou pravomoc pracovníků úřadu zastavit (odstranit) chov nebo držení zvířat apod. Obecně závaznými vyhláškami s takovým nebo typově obdobným obsahem se již Ústavní soud v minulosti zabýval<sup>41)</sup> a přestože v tehdejších rozhodnutích s ohledem na dřívější podobu judikatury k této problematice se nedostával k otázce jejich kolize se základními právy a svobodami, ale pouze konstatoval, že danou problematiku řeší platná legislativa, jsem přesvědčena, že k derogaci takových ustanovení by došlo i po změně judikatury. Obsah obecně závazné vyhlášky s ústavními normami kolidovat nesmí, a to platí i v případech, kdy povinnost, kterou obec hodlá vtělit do vyhlášky, platným zákonodárstvím stanovena není anebo její účel je odlišný.

Obec nyní může i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy, avšak nemůže tyto již existující povinnosti svým právním předpisem modifikovat tak, že by došlo k rozporu právního předpisu obce s normou vyšší právní síly. Zcela vyloučena je pak možnost regulovat pomocí obecně závazných vyhlášek obcí záležitosti, jejichž regulace je vyhrazena výlučně zákonné úpravě.

---

<sup>40)</sup> POSPÍŠIL, I. *op. cit.*, str. 53.

<sup>41)</sup> Nález Pl.ÚS 4/98 ze dne 19. 5. 1999 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Kravaře, nález Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2004 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Nezvěstice, nález Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna, nález Pl. ÚS 3/05 ze dne 6. 6. 2006 týkající se obecně závazné vyhlášky obce Staňkov.

Obec se musí vyhnout rovněž kolizi s platnou zákonnou úpravou, pokud by její účel byl shodný s účelem vyhlášky. Otázky týkající se chovu zvířat jsou upraveny zejména zákonem na ochranu zvířat proti týrání a zákonem č. 166/1999 Sb., veterinární zákon, a jejich prováděcími právními předpisy. Účelem právní úpravy zákona na ochranu zvířat proti týrání je, jak již bylo výše uvedeno, ochrana zvířat pomocí stanovení pravidel správné péče o ně a jejich ochrana před protiprávním chováním člověka, zejm. před týráním; předmětem úpravy veterinárního zákona je stanovení požadavků veterinární péče na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, zejm. péče o zdraví zvířat, ochranu zdraví lidí před nemocemi přenosnými ze zvířat na člověka, péče o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a krmiv a další související součásti této ochrany. Účelem obecně závazných vyhlášek jak podle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, tak podle § 10 obecního zřízení je pak zejména ochrana veřejného pořádku, čistoty veřejného prostranství a užívání veřejných zařízení.

Vzhledem k uvedeným cílům a účelům obou zákonů by tedy vybočila ze své věcné působnosti obec, která by obecně závaznou vyhláškou chtěla upravit ochranu zvířat a otázky s ní související. Domnívám se, že tuto problematiku obec svou vyhláškou regulovat nemůže i z toho důvodu, že ochrana zvířat, a to jak před týráním, tak z hlediska veterinární péče, náleží mezi typické celostátní zájmy, které jsou upraveny a spravovány v rámci státní správy (přenesené působnosti) a v rámci samostatné působnosti pro ně není místa. Obec tedy nemůže například na svém území zakotvit vyhláškou vyšší standard ochrany zvířat nebo pravidla ochrany zvířat stanovit v nějakém ohledu odlišně od uvedených zákonů, v rozporu s nimi. Nemůže vyhláškou např. rozšířit okruh jednání, která se považují za týrání zvířat, o nové typy jednání, nemůže požadovat vyšší standard péče o zajištění zdraví zvířat než stanoví veterinární zákon. Obdobně samozřejmě nemůže standard ochrany zvířat na svém území oproti zákonu snížit. Při zvažování možností obcí vydávat vyhlášky k tomuto účelu mě napadl pouze jediný příklad, kdy by ochrana zvířat mohla připadat v úvahu jako jakýsi druhotný či vedlejší účel právní úpravy, a sice vyhláška, která by regulovala (omezovala) používání zábavní pyrotechniky. Je známo, že mnohá zvířata mají mnohem citlivější sluch než lidé a že při používání těchto zábavních prostředků velmi trpí.<sup>42)</sup>

Z namátkového průzkumu současné normotvorby obcí nicméně vyplývá,

---

<sup>42)</sup> Možnost regulace používání zábavní pyrotechniky konstatoval Ústavní soud poprvé v nálezu Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), v němž odlišil účely sledované zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, od účelu, jehož se snažila dosáhnout obec svou vyhláškou. V nálezu České Velenice, bodu 35 pak připustil, že „*používání zábavní pyrotechniky je nepochybně způsobilé narušit pokojné soužití občanů obce (veřejný pořádek) hlukem, a to i tehdy, je-li zábavná pyrotechnika užívána na jiných místech, než jsou veřejná prostranství*“, a tedy její regulace spadá pod účely vymezené v § 10 zákona o obcích. Ústavní soud se nicméně regulaci pyrotechniky zabýval pouze z tohoto pohledu účelu ochrany obyvatel obce před hlukem.



že obce i nadále hojně využívají zmocnění k regulaci pohybu psů na veřejném prostranství podle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání jako základ zákonného zmocnění, které eventuelně rozšiřují na podkladě § 10 zákona o obcích o další otázky, prve uvedeným zmocněním neřešitelné. Nelze tedy v současné době hovořit o tom, že by obce po změnách v judikatuře Ústavního soudu hromadně rozšiřovaly předmět úpravy do větší šíře ve smyslu § 10, oproti užšímu zmocnění v § 24 odst. 2. V naprosté většině případů zavádějí pouze regulaci pohybu psů a rozšiřující možnosti § 10 využívají spíše pro regulaci dnes již pravidelných součástí těchto vyhlášek, totiž například povinnosti odklízet exkrementy, povinnosti vybavit zvíře na veřejném prostranství známkou nebo jiným identifikačním označením, zákazu vstupu psů do některých míst, jako jsou autobusové čekárny, obecní úřad, dětská hřiště, stadion či sportoviště, školní hřiště, koupaliště, sportovní areály. Objevuje se též zakotvení zákazu výcviku psů na veřejném prostranství nebo požadavky na zajištění bezpečnosti osob při míjení vedeného psa, zejm. z hlediska úpravy délky vodítka nebo jiných způsobů ovládní psa.

Důvody tohoto zjištění je asi třeba spatřovat zejména v povaze chovu jednotlivých druhů. Chov psa je výrazně jiného charakteru než chov kočky nebo jiných zvířat, zejména z hlediska ovladatelnosti jeho chování, což vyplývá jak z biologických vlastností druhu, tak i z historických souvislostí domestikace zvířat apod. Z tohoto pohledu se úprava regulace pohybu jiných druhů zvířat, např. koček, ptáků, hlodavců apod., jeví jako poněkud nereálná či nepraktická, a možná z hlediska obce rovněž nepotřebná, jelikož jejich pohyb a projevy nejsou způsobily narušit ve vyšší intenzitě veřejný pořádek.

#### 4. Závěry

V posledních několika letech dochází Ústavní soud při přezkumu ústavnosti obecně závazných vyhlášek k nové interpretaci ústavních a zákonných základů práva obcí vydávat vlastní právní předpisy. Jejich normotvorbě přiznává originární charakter a omezuje ji nadále pouze stanovením věcné působnosti obcí určené obecním zřízením. Nově také používá při posuzování ústavnosti vyhlášek postup spočívající v porovnání předmětu a cíle (účelu) regulace ustanovení obecně závazné vyhlášky oproti předmětu a cílům příslušného ustanovení zákona, s nímž je namítána kolize.

Uvedenými změnami ve výkladu Ústavní soud otevřel výrazně větší prostor pro vlastní normotvorbu obcí. Jejím limitem nadále není absence výslovného zákonného zmocnění, pokud se obec pohybuje v rámci oblastí regulovatelných vyhláškou podle § 10 obecního zřízení, ani překrytí předmětu právní úpravy se zákonem, pokud obec sleduje odlišný cíl právní úpravy. Lze však předpokládat, že tyto nové možnosti budou na obce klást zvýšené nároky (a stejně tak na Ministerstvo vnitra i Ústavní soud samotný). Změna v přístupu Ústavního soudu neznamena ovšem uznání neomezené či bezbřehé normotvorby obcí. I nadále

platí meze, které jsou pro ni stanoveny zákonem jako rámec samostatné působnosti, podmínka místní povahy upravované záležitosti a dále (a zejména) přímo mantinely nejvyšší, jimiž jsou limity ochrany základních práv a svobod jednotlivce. S nimi se nesmí povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce dostat do rozporu.

Díky novému pohledu Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky obcí se rozšířil prostor i v případě možnosti regulace týkající se zvířat, zejména z toho důvodu, že § 10 zákona o obcích umožňuje do obsahu vyhlášky pojmout širší spektrum regulovaných otázek než doposud výhradně používané zmocňovací ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Tyto nové možnosti ale není namístě přeceňovat, zejména z důvodu výše uvedených limitů ústavních a zákonných. Obecně lze sice hovořit o možnosti obcí zpřísnovat regulaci na svém území prostřednictvím vyhlášek; je ovšem otázka, zda v případě pohybu zvířat je co zpřísnovat. Ohledně stanovení pravidel pohybu psů na veřejném prostranství už zřejmě bylo dosaženo maxima, kterým se jeví výslovné připuštění oprávnění obce stanovit povinnost vodit psa na vodítku a s náhubkem na všech veřejných prostranstvích spolu s možností zakázat vstup zvířat do určitých prostor a zařízení. Ohledně možného omezení chovu zvířat jako takového zatím Ústavní soud zašel nejdále, když akceptoval jako ústavně konformní takové ustanovení vyhlášky obce, které zakazovalo chov určitých druhů zvířat vůbec ve vnitřním lázeňském území. Snad jediné toto je oblast, kde by bylo eventuelně možné očekávat další vývoj, a to vzhledem k nejnovější „vyhláškové“ judikatuře Ústavního soudu, vztahující se k ochraně veřejného pořádku.

Obecně závazné vyhlášky obcí stanovící povinnosti osob v souvislosti s chovem zvířat jsou zacíleny primárně na účely ochrany veřejného pořádku, zejména bezpečnost a zdraví osob a ochranu majetku. To platí i v případě, že daná vyhláška je přijímána na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání, jehož účel je jiný – ochrana zvířat. Obce svou normotvorbou však nemohou sledovat cíl ochrany zvířat jako takový, neboť tato oblast, která je celostátním zájmem, spadá do výkonu státní správy (z hlediska obcí do přenesené působnosti).

Co se týče praktického naplňování nových možností normotvorby obcí, vydávání vyhlášek regulujících zvířata prozatím na žádné dramatické změny neukazuje. Vyhlášky jsou dále hojně vydávány na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání, event. v kombinaci s § 10 zákona o obcích.

### **Shrnutí:**

Ústavní soud v posledních letech přehodnotil svůj pohled na vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi a novou interpretací příslušných ústavních a zákonných ustanovení rozšířil prostor pro jejich vlastní normotvorbu, zejména v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku. Článek popisuje důsledky, které má tento

nový způsob výkladu na tvorbu vyhlášek, regulujících otázky spojené s chovem zvířat, zejména s jejich pohybem po veřejných prostranstvích. Zvláště zkoumá nové možnosti, které v tomto směru poskytuje ustanovení § 10 obecního zřízení, oproti užšímu zmocnění v zákoně na ochranu zvířat proti týrání.

**Generally Binding Municipal Decrees in the New Decision-making of the Czech Constitutional Court: Animal Regulation – summary:**

The Czech Constitutional Court has recently reassessed its view of municipal decree-making and by a new interpretation of respective constitutional and statutory provisions it has extended the scope of the municipal legislation, especially in the field of local public peace matters. The article describes the consequences of this new method of interpretation on the municipal decree-making governing the implications of animal keeping, particularly of their access and motion in the municipal space open to public. It examines above all the new potential given by the Section 10 of the Municipal Act, in contrast to a stricter delegating provision of the Animal Welfare Act.