

## *Zrušení právního předpisu - ministr vnitra*

*Pl. ÚS 62/04*

**> 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 však 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.**

**Namísto přijetí vyhlášky zastupitelstvo obce mohlo využít jiné, ústavně souladné, cesty řešící problémy vyvstalé v obci v souvislosti s chovem zvířat, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů, eventuelně i s avízem, že plnění povinností z těchto zákonných regulací vyplývajících bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na třebas i jen příkladmo uvedené sankce. Pro takovéto upozornění nemohla by ovšem obec z hlediska formálního zvolit označení "vyhláška", neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti obce plní jiné funkce. <**

**Ústavní soud** rozhodl dne 17. května 2005 v plénu ve věci návrhu ministra vnitra České republiky na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna ze dne 25. 9. 2003, č. 2/2003, o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce, za účasti ministra vnitra České republiky a obce Chuchelna, jako účastníků řízení, se souhlasem účastníků s upuštěním od ústního jednání, takto:

**Obecně závazná vyhláška obce Chuchelna ze dne 25. 9. 2003, č. 2/2003, o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce, ze zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

## **Odůvodnění**

Návrhem, co do formálních náležitostí ve shodě se zákonem č. [182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se ministr vnitra České republiky (dále jen "navrhovatel") domáhal zrušení obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna č. 2/2003 ze dne 25. 9. 2003, o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce, jejíž znění, včetně stylistických a pravopisných nepřesností, je následující:

Obec Chuchelna

Obecně závazná vyhláška obce Chuchelna č. 2/2003, o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce

Zastupitelstvo obce Chuchelna schválilo dne 25. 9. 2003 v souladu s ustanovením [§ 10 písm. b\) a d\) zákona č. 128/2000 Sb.](#), o obcích, ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku

Článek I.

Předmět vyhlášky

Tato obecně závazná vyhláška je vydávána v zájmu ochrany životního prostředí a čistoty obce, života a zdraví jejích občanů, a stanovení základních pravidel chovu a držení zvířat v katastrálních územích Chuchelna a Lhota - Komárov.

Článek II.

Základní pojmy

1. Chovatel - vlastník je fyzická osoba starší patnácti let nebo právnická osoba, která je evidována jako majitel zvířete.
2. Držitel je osoba, která má v péči, na starosti, či v daném okamžiku pod kontrolou zvíře.

3. Chov - držení zvířete na území obce Chuchelna.
4. Velká a střední hospodářská zvířata (skot, koně, ovce, kozy, apod.)
5. Malá a drobná hospodářská zvířata, tj. hrabavá a vodní drůbež (slepice, krůty, kachny, husy), králíci, holubi, včely, apod.
6. Ostatní zvířata, tj. psi, kočky, zpěvaví a ozdobní ptáci, drobná laboratorní zvířata (morčata, křečci, myši, apod.).
7. Nebezpečné a exotické druhy zvířat 1).

#### Článek III.

##### Všeobecné zásady chovu

1. Chovat jakékoliv zvíře na území obce je povoleno, jen pokud chov neohrožuje životní prostředí, nepůsobí hygienické nebo zdravotní závady, neohrožuje bezpečnost a čistotu na veřejných prostranstvích 2), v domech a jejich příslušenstvích, a neohrožuje a neobtěžuje obyvatele okolních domů nebo bytů ve smyslu právních, hygienických, veterinárních a stavebních předpisů 3).
2. Je zakázáno přivádět nebo přinášet zvířata do prostorů, kde není dovolen jejich chov, dále na dětská hřiště, pískoviště, hřbitovy a další místa opatřená upozorněním na zákaz vodění zvířat.
3. Omezení podle odstavce 2) se plně nevztahuje na služební psy policie a vodící psy nevidomých osob.
4. Chovatel (držitel) zvířat je povinen dbát pravidel hygieny, čistoty a pořádku v obci, ochrany zdraví a bezpečnosti spoluobčanů, pečovat o to, aby chov zvířat nedával podnět k narušování pravidel občanského soužití.
5. Chovatel (držitel) zvířat je povinen dbát všech ustanovení zákona č. [167/1993 Sb.](#), na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění, a zákona č. [166/1999 Sb.](#), o veterinární péči, a předpisů na něj navazujících.
6. Chovatelská zařízení musí odpovídat ustanovením stavebního zákona. Stavby pro chov zvířat, jejich změny a udržovací práce lze provádět jen na základě stavebního povolení vydaného stavebním úřadem MěÚ Semily nebo ohlášení stavební komisi při OÚ Chuchelna.
7. Chovatel je povinen zabezpečit chovaná zvířata tak, aby nevníkala na cizí pozemky. Volné vypouštění zvířat na veřejná prostranství je zakázáno.
8. Veškeré odpady z chovu zvířat musí být nezávadně likvidovány. Chovatel musí mít k dispozici vhodnou plochu ke shromažďování těchto odpadů. Jímky a hnojiště musí být stavebně řešeny v souladu s platnými hygienickými normami a předpisy.
9. Chovatel je povinen provádět deratizaci (likvidaci hlodavců), desinsekci (likvidace hmyzu) a dezinfekci v objektech, které slouží k chovu zvířat, v potřebných termínech.
10. Chovatel je povinen neprodleně hlásit podezření vzniku nakažlivých chorob zvířat příslušnému veterinárnímu zařízení a provést stanovená opatření.

#### Článek IV.

##### Chov a pohyb psů

1. Chovatel (držitel) psa je povinen:
  - a) ve společných prostorách obytných domů a na veřejném prostranství opatřit psa obojkem s přidělenou identifikační známkou, vodit psa na vodítku a psy, jejichž výška v kohoutku přesahuje 40 cm, opatřit náhubkem,
  - b) odstranit exkrementy svého psa ze všech míst a vložit je do nádoby na odpad,
  - c) zajistit psa proti úniku a volnému pohybu bez dozoru.
2. Psi bez vodítka se mohou volně pohybovat v řádně zabezpečeném soukromém prostoru, případně nejméně 200 m od posledního místa v osídleném veřejném prostoru pod dohledem chovatele (držitele) psa.
3. Chovatel (držitel) psa je bez výhrad zodpovědný za škody, újmy na zdraví osob i jiných zvířat, které jeho pes způsobí.

#### Článek V.

##### Toulavá a opuštěná zvířata

1. Toulavá, opuštěná nebo zaběhnutá zvířata na území obce je oprávněna odchytil Policie ČR, Městská policie, případně k tomu určené subjekty.
2. Bude-li odchytené zvíře umístěno v útulku nebo přechodně v zajišťovacím kotci, bude chovateli (držiteli) vydáno pověřenou osobou, a to po úhradě všech nákladů spojených s jeho odchytem, opatrováním, krmením, veterinárním vyšetřením nebo případným léčením.

#### Článek VI.

## Kontrola a sankce

1. Dodržování této obecně závazné vyhlášky jsou oprávněni kontrolovat: Policie ČR, Městská policie Semily, členové zastupitelstva obce Chuchelna, členové komise životního prostředí obce Chuchelna a další osoby pověřené obcí.

2. Porušení této obecně závazné vyhlášky lze postihovat podle zvláštních předpisů 4).

## Článek VII.

### Závěrečná ustanovení

Tato vyhláška byla schválena dne 25. 9. 2003, zveřejněna vyvěšením na úřední desce od 26. 9. 2003 do 10. 10. 2003, účinnosti nabyvá 10. 10. 2003.

1) Vyhláška MZe č. [75/1996 Sb.](#), kterou se stanoví nebezpečné druhy zvířat

2) [§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.](#), o obcích (obecní zřízení)

3) - zákon č. [246/1992 Sb.](#), na ochranu zvířat proti týrání v platném znění

- zákon č. [166/1999 Sb.](#), o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů (veterinární zákon v platném znění)

- vyhláška č. [13/1977 Sb.](#), o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění

- zákon č. [258/2000 Sb.](#), o ochraně veřejného zdraví

4) - zákon č. [50/1976 Sb.](#), stavební zákon v platném znění

- [§ 58 zákona č. 128/2000 Sb.](#), o obcích (obecní zřízení)

Miroslav Strnad

Miroslav Hrubý

zástupce starosty obce

starosta obce

Podle navrhovatele je vyhláška obce v rozporu jak s ústavním pořádkem České republiky, tak s jednotlivými zákony, které věcně zahrnují materii jí upravenou, zejména zákonem ČNR č. [246/1992 Sb.](#), na ochranu zvířat proti týrání, zákonem č. [166/1999 Sb.](#), o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), zákonem ČNR č. [553/1991 Sb.](#), o obecní policii, a zákonem č. [40/1964 Sb.](#), občanský zákoník. Obec, jak zdůrazňuje navrhovatel, nemůže obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnosti, které jsou upraveny předpisy vyšší právní síly, aniž by k vydání obecně závazné vyhlášky byla takovým předpisem výslovně zmocněna ([čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky](#)), či bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, jež mohou být uloženy pouze na základě zákona v jeho mezích [[čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod](#) (dále jen "Listina") a [§ 10](#) a [§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.](#), o obcích (obecní zřízení)]. Ministerstvo vnitra proto vyzvalo obec ke zjednaní nápravy do 30. 4. 2004. Starosta obce sdělil, že rada obce doporučí zastupitelstvu obce předmětnou vyhlášku zrušit. Dne 13. 7. 2004 Ministerstvo vnitra obdrželo kopii usnesení zastupitelstva obce ze dne 27. 5. 2004, ze kterého vyplynulo, že obecně závaznou vyhlášku, kterou by byla dotčená vyhláška zrušena, zastupitelstvo obce nepřijalo. Ministerstvo vnitra tedy rozhodnutím ze dne 1. 11. 2004, čj. MS-1440/2-2004, účinnost napadené vyhlášky pozastavilo a navrhovatel podal Ústavnímu soudu návrh na její zrušení.

K jednotlivým ustanovením napadené vyhlášky navrhovatel uvádí, že

- upravují, resp. dovolují chov zvířat pouze při splnění stanovených podmínek, čímž dochází k omezení vlastnického práva vlastníků těchto zvířat, což je co do úpravy nakládání s předmětem vlastnictví v rozporu s [čl. 11 Listiny](#) ve spojení s [čl. 4 odst. 2 Listiny](#) a občanským zákoníkem,

- článek II. vymezuje související pojmy způsobem odlišným od jejich legálních definic v jednotlivých zákonech, a tak se ustanovení vyhlášky dostávají do rozporu se zákony,

- čl. III. odst. 1 a odst. 4 - 10 upravuje zásady pro chov zvířat, přestože speciální podmínky a povinnosti pro chov zvířat upravují veterinární zákon a zákon na ochranu zvířat proti týrání a dozor nad dodržováním zákonných povinností je svěřen orgánům státní správy. Nejde tedy o problematiku, která by spadala do samostatné působnosti obce,

- čl. III. odst. 2, čl. IV. odst. 1 písm. a) a čl. IV. odst. 2 je v rozporu s rozsahem zákonného zmocnění k ukládání povinností podle [§ 10 zákona o obcích](#) ve spojení se zmocněním podle [§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání](#) s tím, že veřejná prostranství nejsou ve vyhlášce přesně určena, či blíže specifikována a tato neurčitost označení místa způsobuje rozpor s principem právní jistoty. Neurčitost vymezení prostoru pro volný pohyb psů v čl. IV. odst. 2 vyhlášky může vyvolávat kolizi se zvláštními předpisy, konkrétně zákonem č. [449/2001 Sb.](#), o myslivosti, který upravuje pohyb psů na pozemcích, které jsou honitbou, či zákonem ČNR č. [114/1992 Sb.](#), o ochraně přírody a krajiny, který v [§ 63](#) omezuje vstup zvířat na pozemky, resp. přístup do krajiny,

- čl. IV. odst. 3 upravuje odpovědnostní vztahy, které nespádají do samostatné působnosti obce a nelze je upravovat obecní vyhláškou,

- čl. V. obsahuje postup při odchytu toulavých a opuštěných zvířat, přestože tato materie je upravena v rámci veterinárního zákona. Ustanovení čl. V. odst. 2 vyhlášky je v rozporu s [§ 42 veterinárního zákona](#) a občanským zákoníkem,

neboť stanoví povinnost pověřené osoby (provvozovatele útulku) k neoprávněnému zásahu do vlastnického práva ke zvířeti,

- čl. VI. odst. 1 zakládá působnost Městské policie v Semilech na území obce Chuchelna, k čemuž tato obec není oprávněna, neboť obecní policie může vykonávat úkoly na území jiné než zřizovatelské obce pouze na základě veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení [§ 1 odst. 6 zákona o obecní policii](#). Taková smlouva však mezi obcí Chuchelna a městem Semily nebyla ke dni podání návrhu uzavřena,

- čl. VI. odst. 2 stanoví sankce za porušení povinností stanovených vyhláškou. Podle navrhovatele však povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti, a nelze je tedy v případě jejich nedodržení sankcionovat.

Ze všech výše uvedených důvodů navrhovatel navrhl, aby Ústavní soud nálezem napadenou vyhlášku zrušil jako celek. K dotazu Ústavního soudu dopisem ze dne 5. 4. 2005 vyjádřil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

Obec Chuchelna, jako účastník řízení, ve svém vyjádření k návrhu ze dne 17. 2. 2005, podepsaném Miroslavem Hrubým, starostou obce, potvrdila, že napadená vyhláška byla vyvěšena na úřední desce od 26. 9. 2003 do 10. 10. 2003 a že obecní zastupitelstvo na svém jednání dne 27. 5. 2004 nepřijalo vyhlášku č. 1/2004, která by napadenou vyhlášku zrušila. Účastník řízení vyjádřil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

Veřejný ochránce práv k výzvě Ústavního soudu sdělil, že do řízení jako vedlejší účastník nevstupuje ([§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu](#)).

Z příloh připojených k návrhu Ústavní soud zjistil, že napadená vyhláška byla přijata na veřejném zasedání zastupitelstva obce Chuchelna konaném dne 25. 9. 2003 deseti hlasy za přítomnosti jedenácti členů zastupitelstva (jeden člen byl proti), které má celkem 15 členů; na úřední desce byla vyvěšena od 26. 9. 2003 do 10. 10. 2003 a její účinnost byla rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru pro místní správu, ze dne 1. 11. 2004, čj. MS-1440/2-2004, pozastavena dnem 3. 11. 2004.

Při rozhodování o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavní soud posuzuje, zda vyhláška byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a zda její obsah neodporuje ústavním zákonům a zákonům ([§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu](#)). Pro toto posouzení Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků, kterými jsou: (1) přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, (2) zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, (3) zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a (4) přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti" (srov. náleze [Pl.ÚS 63/04](#) ze dne 22. 3. 2005, publikován pod č. [210/2005 Sb.](#)).

Stejnou metodu testování obecně závazné vyhlášky obce Ústavní soud zvolil i v projednávané věci.

Ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti jsou určeny v [čl. 104 odst. 3 Ústavy](#), podle něhož zastupitelstva obcí mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle [čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR](#)) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění (srov. [Pl.ÚS 5/99](#), publikovaný pod č. [216/1999 Sb.](#)), jde tedy o originární normotvorbu. Napadená vyhláška byla řádně vydána orgánem obce k tomu zmocněným, zastupitelstvem, a Ústavní soud má tedy za to, že obec postupovala co do výkonu své pravomoci ústavně souladným způsobem.

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 (srov. judikaturu Ústavního soudu zejména pro oblast úpravy chovu a držení zvířat na území obce, náleze [Pl.ÚS 4/98](#), publ. in Sběrka nálezů a usnesení ÚS, sv. 14, č. 78, náleze [Pl.ÚS 17/02](#) ze dne 20. 10. 2004, dostupný v elektronické verzi na [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)). 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 zjistil, že Obec Chuchelna překročila meze své pravomoci, neboť předmětem napadené vyhlášky učinila vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy. Ústavní soud v tomto směru sdílí argumentaci navrhovatele a nad tento rámec dodává:

Všeobecné zásady chovu zvířat upravené v čl. III. odst. 1 a odst. 4 - 10 vyhlášky kolidují s úpravou chovu zvířat ve veterinárním zákoně. Ustanovení [§ 46 tohoto zákona](#) neobsahuje pro obec žádné zmocnění, ve kterém by mohla v samostatné působnosti regulovat všeobecné zásady chovu. Podle písm. a) citovaného ustanovení může obec schválit místa, na nichž lze konat svody zvířat a trhy určené k prodeji živočišných produktů a povolit jejich konání, podle písm. b) obec plní úkoly na úseku státní veterinární správy vydáním nařízení obce o mimořádných veterinárních opatřeních, to ovšem pouze na návrh krajské veterinární správy.

Požadavky na čistotu dětských hřišť a pískovišť (čl. III. odst. 2 vyhlášky) jsou upraveny v ustanovení [§ 13 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb.](#), o ochraně veřejného zdraví, podle kterého je provozovatel venkovní hrací plochy určené pro hry dětí povinen upravit v provozním řádu podmínky provozu hrací plochy s pískovištěm, režim údržby a způsob zajištění stanovených hygienických limitů. Stejně tak v případě hřbitovů je provozovatel veřejného pohřebiště povinen řídit se řádem pohřebiště, ve kterém lze upravit povinnosti návštěvníků v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachování důstojnosti tohoto místa ([§ 19 zákona č. 256/2001 Sb.](#), o pohřebnictví a o změně některých zákonů).

Úprava čl. III. odst. 4 a čl. IV. odst. 1 písm. b) vyhlášky stanoví povinnost chovatele, aby chovem zvířat nedával podnět k narušování pravidel občanského soužití a aby odstraňoval exkrementy svého psa ze všech míst a vložil je do nádoby

na odpad, koliduje s úpravou přestupků proti občanskému soužití [[§ 49 odst. 1 písm. c\) zákona č. 200/1990 Sb.](#), o přestupcích] či proti veřejnému pořádku ([§ 47 zákona o přestupcích](#)).

Povinnosti chovatele související se zabráněním úniku chovaných zvířat na cizí pozemky a s volným vypouštěním zvířat podle čl. III. odst. 7 vyhlášky kolidují s úpravou v [§ 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání](#), podle kterého je chovatel povinen učinit opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat [hospodářské zvíře je definováno v [§ 3 odst. d\) zákona na ochranu zvířat proti týrání](#)]. Volné vypouštění zvířat na veřejné prostranství není obec oprávněna regulovat obecně závaznou vyhláškou, může pouze stanovit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a v prostorách pro volné pobíhání psů ([§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání](#)). Obrana či ochrana subjektu, který se cítí být omezen, ohrožen nebo poškozen zvířetem jiného vlastníka, je upravena i občanskoprávními normami. Podle ustanovení [§ 127 občanského zákoníku](#) se vlastník věci (živé zvíře je ve smyslu právním, nikoliv obecném, považováno za zvláštní druh věci) musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Nesmí proto nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek nebo obtěžovat imisemi (hluk, zápach, obtěžování holuby, včelami, apod.).

Úprava povinností v čl. III. odst. 6 a odst. 8 vyhlášky zasahuje do oblasti upravené zákonem č. [50/1976 Sb.](#), o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho prováděcími či souvisejícími předpisy. Kontrola dodržování povinností v nich stanovených je úkolem orgánů státní správy.

Úprava v čl. III. odst. 9 a odst. 10 vyhlášky koliduje s úkoly státní správy. Podmínky provádění běžné ochranné a speciální deratizace, desinsekce a dezinfekce jsou upraveny v hlavě III., dílu 2. zákona o ochraně veřejného zdraví a dozor nad dodržováním povinností zde stanovených vykonávají orgány státní správy v ochraně veřejného zdraví. Oprávnění k vydání opatření obce v samostatné působnosti je obsaženo v [§ 96 zákona o ochraně veřejného zdraví](#), podle kterého obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné desinsekce a deratizace. Povinnosti chovatele hospodářských zvířat týkající se sledování zdravotního stavu zvířete a jeho léčení, jakož i zabezpečení čištění, dezinfekce, dezinfekce a deratizaci stájí, jiných prostorů a zařízení, v nichž jsou chována zvířata, jsou upraveny rovněž i v [§ 4 odst. 1](#) a [§ 5 odst. 1 písm. b\) veterinárního zákona](#). Státní správu ve věcech veterinární péče provádí orgány veterinární správy.

Co se týče chovu a pohybu psů, obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů (zmocnění podle ustanovení [§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání](#)) a stanovit opatření k trvalému označení všech psů v obci a evidovat jejich chovatele [[§ 13b odst. 1 písm. c\) zákona na ochranu proti týrání zvířat](#)]. Odpovědnost za škody či újmy na zdraví osob a jiných zvířat způsobených psem je upravena občanským zákoníkem. Článek IV. vyhlášky rozsahu těchto zmocnění neodpovídá.

Regulace populace toulavých a opuštěných zvířat je upravena v zákoně na ochranu zvířat proti týrání, odchyt toulavých zvířat, jako jedna z forem veterinární asanace, je upraven ve veterinárním zákoně. Podle ustanovení [§ 13b odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání](#) obec může provést informační, osvětové a jiné účelově cílené preventivní aktivity zaměřené na prohloubení odpovědného chování člověka ke zvířatům [písm. a)], finančně nebo jinak zvýhodnit osoby, které se ujaly péče o toulavé nebo opuštěné zvíře [písm. b)], trvale označit všechny psy v obci a evidovat jejich chovatele [písm. c)], zajistit odchyt toulavých a opuštěných zvířat [písm. d)] a podporovat činnosti k uskutečnění regulace populace omezováním nekontrolovaných zdrojů potravy a neplánovaného rozmnožování psů a koček podporováním jejich sterilizace [písm. d)]. Podle odst. 2 ustanovení [§ 13b zákona na ochranu zvířat proti týrání](#) je obec zmocněna stanovit obecně závaznou vyhláškou pouze opatření podle odstavce 1 písm. c) citovaného zákona. Náhrada nákladů, kterou je chovatel odchyceného zvířete povinen uhradit, je upravena v [§ 42 odst. 3 písm. a\) bod 2 veterinárního zákona](#). Povinnosti stanovené v čl. V. vyhlášky jsou zákony svěřeny jiným orgánům a obec je tedy nemůže v rámci své samostatné působnosti upravovat.

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. Z námitek vznesených navrhovatelem doplněných zjištěními Ústavního soudu je však zřejmé, že 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.

Oporu pro vydání napadené vyhlášky neposkytlo zastupitelstvu obce Chuchelna ani ustanovení [§ 10 písm. b\) a d\) zákona o obcích](#), ve znění platném v době vydání napadené vyhlášky. Podle [§ 10 citovaného zákona](#) ve znění zákona č. [313/2002 Sb.](#), účinného od 1. 1. 2003, obec může v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [písm. a)], pro pořádání veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků [písm. b)], k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně [písm. c)] a stanoví-li tak zvláštní zákon [písm. d)]. Zmocnění v ustanovení [§ 10 písm. b\) zákona o obcích](#) není v projednávané věci relevantní, ustanovení [§ 10 písm. d\) citovaného zákona](#) ve zvláštních zákonech, jak shora rozvedeno, absentuje.

Ustanovení [§ 10 písm. a\) zákona o obcích](#) sice dává obci právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, to ovšem s limitem, že povolení činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo lze stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Toto ustanovení je projevem práva místní samosprávy vydávat omezující opatření k samostatné úpravě "svých záležitostí" na ochranu veřejného pořádku. Napadená vyhláška však konkrétní veřejná prostranství neurčila. Uložení povinností souvisejících s chovem zvířat tak, jak bylo formulováno, navíc přesáhlo meze lokální povahy a stalo se neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku. Tento závěr lze přiměřeně použít i ve vztahu ke zmocnění podle ustanovení [§ 10 písm. c\) zákona o obcích](#).

Poněvadž již ze zjištěného plyne, že napadená vyhláška neobstojí ani z hlediska přezkoumání otázky, zda se obec při jejím vydání nepohybovala ultra vires z hlediska zneužití zákonem obci svěřené působnosti, nebylo již nutno přezkoumávat její obsah z hlediska nerozumnosti.

Ústavní soud vnímá, že zastupitelé obce Chuchelna mohli pocítovat naléhavou potřebu řešit problémy v obci v souvislosti s chovem zvířat vyvstalé. Namísto přijetí napadené vyhlášky však zastupitelstvo obce mohlo využít jiné, ústavně souladné, cesty tyto problémy řešící, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů, eventuelně i s avízem, že plnění povinností z těchto zákonných regulací vyplývajících bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na třebas i jen příkladmo uvedené sankce. Pro takovéto upozornění nemohla by ovšem obec z hlediska formálního zvolit označení "vyhláška", neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti obce plní jiné funkce.

Vzhledem k tomu, že napadená vyhláška učinila předmětem své regulace vztahy, jež takovýmto způsobem regulovat nelze, Ústavní soud návrhu navrhovatele vyhověl a vyhlášku obce Chuchelna č. 2/2003 pro nesoulad s [čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny a 10 a § 35 zákona o obcích](#), zrušil v celém rozsahu dnem uveřejnění tohoto nálezu ve Sbírce zákonů ([§ 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 17. května 2005