



Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů

Na základě ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zvířat“), může obec obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro jejich volné pobíhání.

K možnosti regulovat pohyb psů po veřejných prostranstvích v obci dle § 10 písm. a) zákona o obcích se Ústavní soud vyjádřil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) či sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) tak, že obce jsou oprávněny 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), event. vybavení náhubkem.

A) Pravidla pohybu psů na veřejném prostranství

Na základě ustanovení § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat je možné stanovit pravidla pohybu psů **na všech veřejných prostranstvích v obci**. Pokud se pravidla pro pohyb psů mají vztahovat pouze na některá veřejná prostranství v obci, musí být z důvodu právní jistoty tato veřejná prostranství v obecně závazné vyhlášce, resp. v její příloze, dostatečně konkretizována (např. výčtem pozemků s uvedením údajů dle katastru nemovitostí, zákresem na snímku katastrální mapy atd.).

Pravidelnou součástí obecně závazných vyhlášek upravujících pravidla pro pohyb psů, která je v souladu se zákonem, je zákaz nebo **omezení jejich volného pobíhání stanovením povinnosti mít psa na vodítku na některých, případně všech veřejných prostranstvích**. Zde pro úplnost dodáváme, že v případě stanovení povinnosti mít psa na vodítku na všech veřejných prostranstvích v obci má obec povinnost vymezit prostory pro volné pobíhání psů (blíže viz část B tohoto stanoviska).

Volným pobíháním psa je v této souvislosti třeba rozumět **pohyb psa bez vodítka na veřejném prostranství, a to pod kontrolou nebo dohledem fyzické osoby či chovatele. Volný pohyb psů na veřejném prostranství bez jakéhokoli dohledu chovatele, vlastníka či držitele již není možné vztáhnout pod pojem „regulace“ podle zákonného zmocnění § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat, neboť jde buď o pohyb opuštěného nebo toulavého zvířete nebo o pohyb zvířete, jehož chovatel porušil povinnost zabezpečit chované zvíře proti úniku.**



Jako pravidlo pro pohyb psů na veřejném prostranství **lze stanovit povinnost, aby byl pes vybaven náhubkem, pokud to nebude nevhodné pro některé druhy psů, a uložit nošení identifikační známky, jestliže je obec bezplatně vydá majitelům psa oproti zaplacenému místnímu poplatku ze psů.** Užitím náhubku, vodítka nebo známky však není dotčena odpovědnost majitele psa, případně jeho průvodce, za škodu na zdraví nebo majetku psem způsobenou. V případech stanovení kombinací různých povinností (pohyb jen na vodítku, na vodítku s náhubkem apod.) je třeba v obecně závazné vyhlášce přesně vymezit a odlišit identifikaci míst, kde je která povinnost stanovena.

V souvislosti s úpravou pravidel pro pohyb psů na veřejných prostranstvích je častou součástí obecně závazných vyhlášek obcí stanovení povinnosti **odstranit znečištění veřejného prostranství psími exkrementy.** Ústavní soud dospěl k závěru (nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 /bod 35/ a nález sp. zn. Pl. ÚS 46/06 /bod 31/), že ke stanovení této povinnosti je obec oprávněna podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

V rozporu se zákonem a jdoucí mimo meze zákonného zmocnění ve smyslu ust. § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat bude dále např.:

- stanovení pravidel pro pohyb psů i mimo veřejná prostranství v obci (formulace v obecně závazných vyhláškách obce, které je možno vykládat šířeji a nikoliv pouze ve vztahu k veřejným prostranstvím - např. „na území obce je možno psa vodit pouze na vodítku“, „na území obce se zakazuje volný pohyb psů“, atd.) – uvedené pravidlo přesahuje meze zákonného zmocnění v ust. § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat, které umožňuje obci pravidla vztáhnout pouze na veřejná prostranství v obci,
- zákaz volného pobíhání psů na všech veřejných prostranstvích v obci, aniž by současně obecně závaznou vyhláškou obce byly vymezeny prostory pro volné pobíhání psů (formulace v obecně závazných vyhláškách obce – např. „zakazuje se pohyb psů na veřejném prostranství obce“) – uvedené pravidlo je v rozporu se zákonem o ochraně zvířat,
- stanovení pravidel pohybu psů na veřejných pohřebištích – povinnosti návštěvníků veřejného pohřebiště v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachováním důstojnosti tohoto místa stanovuje provozovatel veřejného pohřebiště, a to ve svém řádu veřejného pohřebiště [ust. § 19 odst. 2 písm. c) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů],
- stanovení pravidel a podmínek přepravy psů veřejnými dopravními prostředky – podmínky, za nichž se přepravují zvířata přepravovaná v silniční dopravě a integrované dopravě stanoví přepravní řád (přepravní řád stanoví vyhláškou Ministerstva dopravy); odlišně od přepravního řádu může podmínky přepravy zvířat stanovit dopravce v přepravních podmínkách,
- stanovení pravidel pro psy služební a záchranářské při výkonu služby a záchranných prací a pro psy speciálně vycvičené jako průvodci zdravotně postižených osob [upraveno např. § 52 písm. j) a § 53 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 19 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii].



Ústavní soud připustil možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou obce opatření dle § 10 písm. a) a písm. c) zákona o obcích vedoucí k **zákazu přivádět psy a jiná zvířata na dětská hřiště, pískoviště, a koupaliště**. Naproti tomu Ústavní soud nadále konstantně judikuje, že tento závěr nelze vztáhnout na zákaz vodění zvířat na hřbitovy.

K možnosti regulovat obecně závaznou vyhláškou obce **pohyb jiných zvířat než psů na veřejných prostranstvích** Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (bod 31) uvedl, že považuje regulaci pohybu jiných zvířat obcí (v projednávaném případě koček) založenou na oprávnění stanovovat povinnosti podle § 10 písm. a) a písm. c) zákona o obcích za **legitimní**.

Ministerstvo vnitra připouští možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou obce jako opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) resp. písm. c) zákona o obcích **chovatelům zvířat chovaných v zájmových chovech povinnost učinit opatření proti úniku chovaných zvířat**, pokud se bude předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky lišit od předmětu a cíle regulace zákona o ochraně zvířat (neboť totožná povinnost je již chovateli stanovena ustanovením § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat).

V souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu ČR nemůže obec při stanovení „pravidel“ upravovat záležitosti:

- které jsou vyhrazeny úpravě zákonu - např.:
 - stanovení skutkových podstat trestných činů, přestupků a jiných správních deliktů a sankcí za jejich spáchání (upravuje zejména zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a další zvláštní zákony)
- které jsou vyhrazeny předpisům práva veřejného nebo soukromého - např.:
 - chov psů či jiných zvířat [hygienické a veterinární požadavky – upravuje zejména zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů],
 - očkování psů či jiných zvířat [řeší zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů],
 - odchyt toulavých a opuštěných psů či jiných zvířat, další nakládání s nimi [řeší zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů],
 - odpovědnost za škodu způsobenou psem či jiným zvířetem (řeší zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů),
 - sousedské vztahy - obtěžování hlukem či pachem, atd. (řeší ust. § 127 zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů),
 - užívání domů, bytů a společných prostor bytových domů (řeší soukromoprávní předpisy, domovní řády).



Ministerstvo vnitra v této souvislosti upřesňuje, že respektuje nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), jímž Ústavní soud připustil jako zákonný zákaz chovu domácího zvířectva, jako např. chovu skotu, prasat, králíků, nutrií a různého domácího ptactva, jakož i holubů, **ve vnitřním lázeňském území**. Ministerstvo vnitra však zastává názor, že není možné paušálně tento závěr Ústavního soudu zobecnit ve vztahu ke všem obcím. Ministerstvo vnitra zde vychází především z toho, že uvedená regulace se týkala vnitřního lázeňského území a právě charakter tohoto území byl významný pro posouzení uvedeného zákazu jako proporcionálního.

B) Vymezení prostor pro volné pobíhání psů

Jestliže obec v rámci stanovení pravidel pro pohyb psů obecně závaznou vyhláškou omezí, popř. zakáže volné pobíhání psů na veřejných prostranstvích (např. stanovením pravidla pohybu psů na veřejném prostranství pouze na vodítku), měla by rovněž obecně závaznou vyhláškou konkrétně určit prostory, na něž se tato omezení (zákazy) nevztahují. Mohou nastat následující situace:

- zakáže-li obec volné pobíhání psů na všech veřejných prostranstvích, pak **má povinnost určit prostory pro volné pobíhání psů**;
- v případě, že obec omezí či zakáže volné pobíhání psů pouze na některých konkrétně vymezených veřejných prostranstvích, nemusí být vždy z povahy věci nutné určit současně prostory pro volné pobíhání psů. Argumentem *a contrario* lze totiž dospět k závěru, že takovými prostory jsou všechna ostatní veřejná prostranství, na něž se stanovená omezení či zákazy volného pobíhání psů nevztahují.

V obou uvedených případech však musí být přístup obce k regulaci veden principem rozumnosti s přihlédnutím k místním podmínkám té které obce (zejména její velikosti). Obec by se zákazem volného pobíhání psů na celém území obce a současně stanovením prostoru pro volné pobíhání psů např. na jednom okraji obce mimo zastavěné území mohla dostat do rozporu se zákonem o ochraně zvířat, konkrétně s ustanoveními § 4 a § 13, kde jsou upraveny instituty ochrany zvířat v zájmových chovech (psi) před týráním. Prostory pro volné pobíhání psů by obec měla vymezit, s přihlédnutím k místním podmínkám, v tzv. dostupné vzdálenosti, neboť zákon o ochraně zvířat stanoví povinnost 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 zvířete. Prostory pro volné pobíhání psů by neměly být vymezovány mimo zastavěné území obce v prostoru uznané honitby bez předchozí dohody s uživateli této honitby, kteří v ní vykonávají právo myslivosti.

Pokud obec v rámci stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství volné pobíhání psů neomezuje, resp. nereguluje, nemá povinnost vymezit prostory k tomuto účelu sloužící.

Pod pojmem „prostory pro volné pobíhání psů“ v § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat lze rozumět:



- **místa, která nemají charakter veřejného prostranství**, bez ohledu na jejich vlastníka. Hodlá-li obec vymezit prostory pro volné pobíhání psů na těchto místech, které však nejsou v jejím vlastnictví, **je k tomu třeba vždy souhlasu nebo obdobného úkonu vlastníka** (např. nájemní smlouva apod.),
- **místa, která mají charakter veřejného prostranství**. K určení těchto míst jako prostor pro volné pobíhání psů obec souhlas vlastníka pozemku mít nemusí, neboť pohyb psů na veřejném prostranství lze považovat za obecné užívání. **Obec však nesmí nepřiměřeným způsobem zasahovat do vlastnických práv, obecného užívání ostatních osob, případně jiných právních vztahů regulovaných zvláštními právními předpisy.**

Při vymezování prostor pro volné pobíhání psů bez ohledu na to, zda jsou tyto prostory veřejným prostranstvím, musí obec **postupovat s ohledem na požadavky vhodnosti a rozumnosti a v souladu s právním řádem**. Je tedy třeba respektovat nejen zákon o obcích a zákon o ochraně zvířat, ale též Listinu základních práv a svobod a ostatní právní předpisy (veřejnoprávní i soukromoprávní). Obec zejména musí zohlednit požadavky stanovené zvláštními zákony, např. v oblasti ochrany přírody a krajiny, vod, hygieny a stavebních předpisů, a nesmí nepřiměřeným způsobem omezovat další způsoby obecného užívání prostor vymezených pro volné pobíhání psů.

Vymezení prostor pro volné pobíhání psů by mělo být v obecně závazné vyhlášce dostatečně určité. Účelným se jeví označení prostranství stanovených ve vyhlášce současně piktogramy či jinými způsoby, které občany obce a další osoby názorně upozorní, že je daný prostor určen pro volné pobíhání psů a průchod jím může být pro ně spojen s určitým rizikem.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-