



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce **M. P.**, zast. Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem, se sídlem Pospíšilova 70, 757 01 Valašské Meziříčí, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, ul. 28. října 117, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 4. 2003, č. j. 58 Ca 17/2003 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu v Karviné (právního předchůdce žalovaného správního orgánu) ze dne 23. 1. 2002, č. j. VV-2475/2001, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Havířova, odboru vnitřních věcí, ze dne 9. 11. 2001, č. j. VV43991/R 1610/01/Dv/01, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) v návaznosti na čl. 4 odst. 1 obecně závazné vyhlášky k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města H., jehož se podle rozhodnutí správního orgánu dopustil tím, že 6. 8. 2001 okolo 14.50 hod. na D. t. (myšleno v městě H.) venčil psa rasy labradorský retriever bez zajištění náhubkem; za tento přestupek správní orgán uložil žalobci podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích pokutu 200 Kč, a uložil mu dále podle § 79 odst. 1 téhož zákona uhradit náklady správního řízení ve výši 500 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí Okresního úřadu v Karviné podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, v níž poukázal na nezákonnost rozhodnutí. Podle jeho názoru se chov zvířat, mj. i psů, řídí různými ustanoveními zákonů, zejména zákonem o veterinární péči, občanským zákoníkem a zákonem na ochranu zvířat proti týrání, přičemž podle judikatury Ústavního

soudu v takovémto případě nelze materii již upravenou zákonem regulovat obecně závaznými vyhláškami obcí, a proto rozhodnutí vydané na základě takovéto vyhlášky musí být zrušeno.

Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že obecně závazná vyhláška města H., na jejímž podkladě bylo správním orgánem o přestupku rozhodnuto, byla vydána v souladu s § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a proto bylo o přestupku rozhodnuto v souladu s ustanovením § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Soud dále uvedl, že rozpor s Ústavou nebyl u uvedené obecní vyhlášky shledán, neboť v dotčeném ustanovení svého čl. 4 upravuje tato vyhláška pohyb psů na veřejných prostranstvích H.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Uvedl, že rozhodnutí soudu považuje za nesprávné, neboť soud v daném případě při posuzování zákonnosti obecní vyhlášky města H., která byla podkladem rozhodnutí o přestupku, rozhodl nesprávně. Žalobce poukázal na to, že ze stálé judikatury Ústavního soudu, potvrzené i pro právní úpravu platnou po přijetí nového zákona o obcích (zákona č. 128/2000 Sb.) nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/01, jednoznačně plyne, že pohyb psů na veřejných prostranstvích nelze – jak to učinilo město H. – obecními vyhláškami regulovat, neboť tato materie je upravena zvláštními zákony, v první řadě zákonem o veterinární péči, který obsahuje komplexní úpravu, dále občanským zákoníkem a zákonem na ochranu zvířat proti týrání, přičemž tyto zákony neobsahují žádné zmocnění pro obce k další právní regulaci podmínek pohybu psů na veřejném prostranství.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že navrhl její zamítnutí. Poukázal na ústavní zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, z něhož vyplývá oprávnění obcí vydávat na základě zákona a v jeho mezích obecně závazné vyhlášky. Dále poukázal na § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí, podle něhož povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, 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 stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány. Toto ustanovení nového zákona o obcích bylo podle žalovaného přijato právě jako reakce na žalobcem v kasační stížnosti zmiňovanou judikaturu Ústavního soudu. Podle žalovaného může obec upravit pohyb psů na veřejných prostranstvích na území obce, neboť tuto věc lze podřadit pod zmocnění podle § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí. Zákonodárce podle žalovaného právě tímto ustanovením umožnil obcím ukládat povinnosti v rámci ochrany veřejného pořádku v obcích. Za protiprávní nelze podle žalovaného považovat požadavek, aby pes při pohybu na veřejném prostranství byl veden na vodítku a měl nasazen náhubek; takové omezení psa také rozhodně nelze považovat za týrání zvířete. Dále žalovaný poukázal na to, že obecně závazná vyhláška byla v době vydání napadeného správního rozhodnutí platná a účinná, neboť nebyla sistována či zrušena, a správní orgán, který rozhodoval v přestupkovém řízení jako odvolací orgán, neměl pravomoc ji přezkoumávat, neboť měl pravomoc přezkoumávat toliko rozhodnutí samé, nikoli podzákonný normativní akt, na jehož základě bylo správní rozhodnutí vydáno. Přestupkové řízení a procedura kontroly zákonnosti normativních aktů obcí jsou podle žalovaného dva odlišné a spolu navzájem nesouvisející druhy řízení.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je článek 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Podle judikatury Ústavního soudu však k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Výše uvedená ústavní norma je provedena na zákonné úrovni ustanovením § 10 zákona č. 128/2000 Sb.

Podle citovaného ustanovení (v jeho znění do 31. 12. 2002) může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti: a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem, b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, 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 stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány, c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě, a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“), a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

V důvodové zprávě k tomuto ustanovení je v duchu stávající judikatury Ústavního soudu uvedeno, že pravomoc zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky je originárně zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Pokud jde o ukládání povinností těmito vyhláškami, je třeba respektovat ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a jen při zachování základních práv a svobod.

Obecně závazné vyhlášky obcí byly předmětem řady rozhodnutí Ústavního soudu. K otázce rozsahu oprávnění obcí upravovat vyhláškami vydávanými v jejich samostatné působnosti různé záležitosti byla v průběhu 90. let 20. století, tedy za účinnosti tehdejšího zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který oblasti a záležitosti spadající do samostatné působnosti obcí upravoval výčtovým způsobem ve svém § 14, vytvořena rozsáhlá konstantní judikatura; příkladmo lze odkázat na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (zveřejněno pod č. 35/1994 Sb., a jako náleží č. 4 ve svazku 1. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu),

Pl. ÚS 26/93 (zveřejněno pod č. 94/1994 Sb. a jako nález č. 12 ve svazku 1. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), Pl. ÚS 38/97 (zveřejněno pod č. 293/1998 Sb. a jako nález č. 144 ve svazku 12. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), Pl. ÚS 4/98 (zveřejněno pod č. 126/1999 Sb. a jako nález č. 78 ve svazku 14. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) a Pl. ÚS 14/99 (zveřejněno pod č. 239/1999 Sb. a jako nález č. 143 ve svazku 16. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Z této konstantní judikatury v první řadě vyplývá, že výčet, obsažený v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, je nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (§ 16 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích) považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 starého zákona o obcích, nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy; v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, t. j. zejména vydává-li obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Dále tato konstantní judikatura Ústavního soudu uvádí, že ze zásady, že tyto vyhlášky obce musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení (§ 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích), plyne, že to, co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemohou obce upravovat odchylně, a proto i kdyby určitá záležitost spadala podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, do samostatné působnosti obce ve smyslu jeho § 14, avšak byla upravena zákonem, případně prováděcím předpisem ústředního orgánu, nemůže ji obec upravovat vyhláškou v samostatné působnosti.

Účinností zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení), došlo ke změně právní úpravy obecně závazných vyhlášek obcí. V § 10 tohoto zákona bylo stanoveno, ve kterých oblastech může obec v samostatné působnosti ukládat obecně závaznými vyhláškami povinnosti. Dikce výčtu těchto oblastí je i nadále demonstrativní. I pro novou právní úpravu podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, byly zásady vyvinuté judikaturou 90. let 20. století, t. j. na základě staré právní úpravy obsažené v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, Ústavním soudem výslovně potvrzeny jako použitelné; bylo tak uvedeno zejména v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/01 (zveřejněno pod č. 8/2002 Sb. a jako nález č. 176 ve svazku 24. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) a Pl. ÚS 16/02 (zveřejněno pod č. 556/2002 Sb. a jako nález č. 152 ve svazku 28. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Podle názoru Ústavního soudu platí, že obec může v rámci své samostatné působnosti řešit obecně závaznými vyhláškami jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákony (zejména zákonem o obcích) jako úkoly obce v rámci samostatné působnosti označeny, pokud tak činí způsobem, který neodporuje ústavnímu pořádku. Dále je třeba zdůraznit, že prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nemůže obec regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími právními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.

Chov všech zvířat, tedy i psů, je (a rovněž ke dni vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí byl) komplexně upraven v zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), účinném od 28. 9. 1999, který mj. stanovuje práva a povinnosti chovatelů zvířat. Chovatelem je podle § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona každý, kdo chová nebo drží zvíře nebo zvířata, anebo s nimi obchoduje. Veterinární zákon rovněž ve svém § 71 stanovuje sankce za spáchání přestupků a jiných správních

deliktů, spočívajících v porušení vybraných povinností stanovených tímto zákonem. Správa ve věcech veterinární péče je státní správou vykonávanou k tomu určenými správními úřady, na níž se v režimu přenesené působnosti v určité míře podílejí i obce [§ 43 písm. c), § 46 veterinárního zákona ve znění do 31. 12. 2002]. Vedle právní úpravy ve veterinárním zákoně upravuje povinnosti chovatelů zvířat i jiných osob na úseku chovu zvířat a podmínky chovu zvířat též zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, jenž rovněž obsahuje sankční ustanovení (§ 27 až § 28a zákona), a jenž také správu na tomto úseku definuje jako státní správu (viz § 19 a násl. zákona). Dále jsou na některé situace vznikající při chovu zvířat použitelná ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, zejména ustanovení o povinnosti předcházet škodám (§ 415 občanského zákoníku), a o odpovědnosti za škodu způsobenou porušením právní povinnosti (§ 420 občanského zákoníku), a ustanovení zákona o přestupcích, zejména jeho § 49 odst. 1 písm. b), který jako skutkovou podstatu přestupku zakotvuje nedbalostní ublížení na zdraví, tedy i takové, které je způsobeno psem za předpokladu, že osoba, která za psa odpovídá, nedodrží potřebnou opatrnost. Některé zvláštní případy užití psů a jejich chovu (zejména psů loveckých), a možnost za určitých podmínek psa usmrtit, pak upravuje zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

V žádném z těchto zákonů však není upraven pohyb psů na veřejném prostranství, který by znemožňoval upravit tuto problematiku obcím v jejich samostatné působnosti na základě zmocnění uvedeného v ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb. Naopak, v tomto případě se jedná o situaci, kdy obec v rámci své samostatné působnosti vydala vyhlášku k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města. Využila tak svého oprávnění stanoveného § 10 zákona o obcích (ve znění do 31. 12. 2002), který obcím umožňuje ukládat v samostatné působnosti povinnosti obecně závaznou vyhláškou, a to: a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem, b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.

Veřejný pořádek je oblastí, kde se zřejmě nejčastěji vydávají obecně závazné vyhlášky, jež jsou předmětem diskusí, zda jsou perfektní z hlediska ústavnosti i zákonnosti. Je to dáno skutečností, že v oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých policejních funkcí, a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé, a které přitom není regulováno platnými zákony. Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost. Tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přestupek, jiný správní delikt), a které má místní charakter. Pojem místní však nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce. Jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter. 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.

Je pravdou, že (jak již bylo výše uvedeno) Ústavní soud v minulosti mnohokrát zrušil obecně závazné vyhlášky obcí pro jejich rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, kdy jim bylo vytýkáno, že normují oblast státní správy a tím přesahují oblast svěřenou jim do samostatné působnosti obce. Ve vyhlášce města H. je však důsledně regulováno zabezpečení veřejného pořádku, týkající se mj. volného pohybu psů, výběhů pro psy, povinnosti úklidu jejich exkrementů atd., a to na území města. Smyslem této vyhlášky je mj. stanovení závazných podmínek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně bezpečnosti, zdraví a majetku a také udržování a ochrana čistoty veřejných prostranství města H. Nic nenaznačuje tomu, že by město H. mělo v úmyslu nad rámec své pravomoci regulovat materii, která je již

upravena zákonem, a která by zaváděla nové skutkové podstaty přestupků či správních deliktů. Město H. pouze využilo svého oprávnění a upravilo volný pohyb psů a podmínky venčení psů na veřejných prostranstvích města k zabezpečení ochrany bezpečnosti a zdraví a majetku obyvatel města.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že jestliže zastupitelstvo M. H. v obecně závazné vyhlášce vydané k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města H., upravilo právní povinnosti osob, konkrétně průvodců psů, a to v případě volného pohybu psů na veřejných prostranstvích, která zároveň touto vyhláškou definovalo, postupovalo v souladu se zákonným zmocněním uvedeným v ustanovení § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., v jeho znění do 31. 12. 2002.

Předmětná vyhláška je konformní s platným a účinným zákonem č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje, a není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod.

Ve smyslu výše uvedeného není vyhláška města H. v rozporu se zákonem, neboť se jedná o regulaci nežádoucích důsledků volného pohybu zvířat na místní veřejný pořádek, což je jedna z oblastí, kterou obec může v rámci své samostatné působnosti podrobněji upravit obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení záležitostí veřejného pořádku.

Jestliže tedy právní předchůdce žalovaného, Okresní úřad v Karviné, aplikoval obecně závaznou vyhlášku k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města H., postupoval v souladu se zákonem.

Jestliže krajský soud vyhodnotil právní názor právního předchůdce žalovaného ohledně zákonnosti obecně závazné vyhlášky k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města H. jako správný, a neshledal rozpor této vyhlášky se zákonem, správně posoudil právní otázku a jeho rozhodnutí je proto zákonné.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že důvod uvedený v kasační stížnosti, který lze označit jako důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nebyl prokázán, a proto Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádnému z účastníků právo na jejich náhradu nepřiznal, neboť žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu náklady řízení nevznikly a stěžovatel nebyl s kasační stížností úspěšný (§ 60 odst. 1, § 120 odst. 3 s. ř. s.)

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. 2. 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu