



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala a Jana Wintra (soudce zpravodaje) o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Cebiv č. 2/2023 ze dne 3. 7. 2023, o chovu a držení hospodářských zvířat na území obce Cebiv, za účasti **obce Cebiv**, zastoupené JUDr. Petrem Plavcem, advokátem se sídlem Na Zábradlí 205/1, Praha 1 – Staré Město, jako účastnice řízení, **takto:**

Obecně závazná vyhláška obce Cebiv č. 2/2023 ze dne 3. 7. 2023, o chovu a držení hospodářských zvířat na území obce Cebiv, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení podstaty věci

1. Obec Cebiv vydala v roce 2023 napadenou vyhlášku, kterou se rozhodla regulovat chov zvířat na svém území. Stanovila v ní různé podmínky pro chovatele a držitele určitých druhů zvířat, omezila počty chovaných zvířat uvnitř i vně intravilánu obce a její místní části Bezemín, dále zavedla možnost obecního úřadu za určitých podmínek předběžně zakázat chov zvířat a možnost obce pokutovat porušení vyhlášky.

2. Ministerstvo vnitra navrhlo Ústavnímu soudu, aby cebivskou vyhlášku zrušil. Jeho návrhu Ústavní soud tímto nálezením plně vyhověl. Nejprve vysvětlil, proč nadále plně nevychází z historické judikatury k obecně závazným vyhláškám obcí regulujícím chov hospodářských zvířat: v tomto nálezu dospěl k obecnějšímu závěru, že obec může na svém území regulovat pohyb i jiné činnosti spojené s chovem zvířat. Objasnil, že obec může ve snaze předejít určitým negativním jevům spojeným s hospodářským chovem zvířat stanovit podmínky či omezení k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku nebo k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství a k ochraně životního prostředí. Obec tím ale musí sledovat konkrétní cíl a regulovat předmět, který se nepřekrývá s tím, co plně postihuje zákonná úprava. Druhotným cílem obecně závazné vyhlášky podle Ústavního soudu může být i zajištění tzv. pohody bydlení.

3. Cebivská vyhláška pak v přezkumu Ústavním soudem neobstála jednak proto, že se její regulace co do předmětu regulace shodovala se zákonnou právní úpravou, která obci nabízí i jiné, vhodnější nástroje k omezení chovu hospodářských zvířat na jejím území, mezi které patří zejména územní plánování. Jednak obec Cebiv nevysvětlila důvody a místní specifika pro vymezení míst k chovu hospodářských zvířat a pro omezení jejich pohybu.

II. Napadená vyhláška

4. Napadená vyhláška byla schválena usnesením zastupitelstva obce Cebiv č. j. Cebiv/605/23 ze dne 3. 7. 2023 „z důvodů zachování klidného, bezpečného a pohodového bydlení v obci jakož i kvality životního prostředí“.

5. Její účinnost byla pozastavena rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 10. 12. 2024 č. j. MV-47843-28/ODK-2023. Rozklad obce proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra vnitra ze dne 2. 4. 2025 č. j. MV-17623-3/SO-2025.

6. Vyhláška je dostupná ve Sbírce předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů na <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPPJJ6I4UDM53KPE>. Ústavní soud uvádí celé její znění i zde:

Čl. 1

Úvodní ustanovení

Na území katastru obce Cebiv a katastru místní části Bezemín lze chovat hospodářská zvířata za předpokladu, že jejich chov nebude negativně zasahovat do kvality životního prostředí a pohodového bydlení v obci.

Čl. 2

Definice pojmů

- 1) Chovatelem, nebo držitelem zvířat je ten, kdo třeba jen přechodně zvířata chová, nebo o ně pečuje.
- 2) Vyhláška je závazná pro chovatele, držitele těchto následujících druhů zvířat:
 - a) velká a střední hospodářská zvířata - skot, koně, ovce, kozy, prasata, běžci apod.
 - b) malá a drobná hospodářská zvířata - hrabavá a vodní drůbež (slepice, krůty, kachny a husy), holubi a králíci.
 - c) kozešinová zvířata - norci, lišky, pesci, nutrie apod.

Čl. 3 Podmínky chovu

- 1) Chovat jakékoliv zvíře je povoleno (s výjimkou, uvedenou v dalších částech této vyhlášky), pokud chov je v souladu s ostatními předpisy a zákony ČR, neohrožuje čistotu a neobtěžuje obyvatele okolních bytů a domů nad míru přiměřenou poměrům. Zvíře musí být chováno v souladu s ostatními předpisy a zákony ČR.
- 2) Je zakázáno chovat zvířata uvedená v Čl. 2 odst. 2 a), b) a c) mimo prostory k tomu určené.
- 3) Je zakázáno přinášet nebo přivádět či umožnit vstup zvířectvu dle Čl. 2 odst. 2 a) a c) do prostor, kde není dovolen jejich chov a pohyb, jako jsou dětská hřiště, pískoviště, park a další veřejná místa.
- 4) V rodinné zástavbě a její bezprostřední blízkosti je chov zvířat povolen za předpokladu, že nedojde ke zhoršení životního prostředí, vzhledu okolí a nedojde k narušení pravidel občanského soužití.
- 5) Chov zvířat, podle Čl. 2 odst. 2 písm. a), je v intravilánu obce Cebiv a intravilánu místní části Bezemín a ve vzdálenosti 100 m od vnější hranice intravilánu omezen počtem 20 ks. Jejich chov nesmí narušovat pohodu bydlení obyvatel obce.
- 6) Chov zvířat, podle Čl. 2 odst. 2 b) a c), je v intravilánu obce Cebiv a intravilánu místní části Bezemín a ve vzdálenosti 100 m od vnější hranice intravilánu omezen počtem 100 ks. Jejich chov nesmí narušovat pohodu bydlení obyvatel obce.

Čl. 4 Zvláštní ustanovení

Obecní úřad může předběžně zakázat chov zvířat, jestliže jeho chovem popř. pobytem v obci dojde ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, zejména narušení občanského soužití a bezpečnosti (§ 5 občanského zákoníku) a ke zhoršení životního prostředí s negativními vlivy na kvalitu bydlení v obci.

Čl. 5 Sankce

Obec může za porušení této vyhlášky uložit pokutu dle § 66d zákona o obcích.

Čl. 6 Platnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti počátkem patnáctého dne po dni jejího vyhlášení.

III. Test čtyř kroků pro posouzení obecně závazné vyhlášky

7. Protože svou argumentaci ministerstvo strukturovalo podle tzv. testu čtyř kroků, jímž Ústavní soud obvykle posuzuje obecně závazné vyhlášky obcí, je pro přehlednost vhodné jednotlivé kroky tohoto testu shrnout již na tomto místě. Tento test Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*) a naposledy upřesnil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/23 (*Jenštejn*). Test zahrnuje posouzení, zda (1) měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, (2) se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), (3) obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými ústavními principy a obec nezneužila při jejím vydání zákonem svěřenou pravomoc a konečně (4) nejednala přijetím napadeného ustanovení zjevně nerozumně.

IV. Shrnutí návrhu Ministerstva vnitra

8. Ministerstvo vnitra nejprve poukázalo na nízkou legislativně-technickou úroveň napadené vyhlášky, jež se velmi podobá přibližně dvacet let starým obecně závazným

vyhláškám, které Ústavní soud v minulosti zrušil nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/02 (*Nezvěstice*), Pl. ÚS 4/98 (*Kravaře*), Pl. ÚS 62/04 (*Chuchelna*) a Pl. ÚS 3/05 (*Staňkov*).

9. Ministerstvo je přesvědčeno, že chov určitého počtu kusů hospodářských zvířat sám o sobě nemůže narušovat veřejný pořádek ani prostředí a čistotu v obci. Protiprávní jednání, místně nepřiměřené imise nebo narušování životního prostředí nelze z chovu hospodářských zvířat automaticky dovozovat. Obec podle ministerstva napadenou vyhláškou nepřipustně rozšiřuje § 10 písm. a) a c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), čímž vytváří nepředvídatelnou regulaci podnikatelského prostředí a obchází standardní zákonné nástroje, kterými může rozvoj svého území usměrňovat (územní a regulační plán, stavební uzávěra apod.). Ministerstvo se opírá mj. o stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj (které si vyžádalo), podle něhož má obec možnost obnovení živočišné výroby na svém území zamezit změnou územního plánu. Právě v něm se lze setkat s regulativy stanovujícími maximální možné počty chovaných hospodářských zvířat (byť k tomuto přístupu má Ministerstvo pro místní rozvoj výhrady). Dotčené osoby pak mohou proti tomuto omezení brojit návrhem na zrušení (části) opatření obecné povahy podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Obecně závaznou vyhláškou nelze podle ministerstva prohlásit za neslučitelnou s veřejným pořádkem nebo životním prostředím (a následně cestou správního trestání kriminalizovat) jakoukoliv výrobní nebo jinou podnikatelskou činnost, která může produkovat imise nebo představuje kontroverzní investiční záměr, je-li jinak zcela v souladu s právními předpisy i územně plánovací dokumentací obce. Ministerstvo v tomto ohledu upozorňuje na fenomén NIMBY (z anglického „not in my back yard“, česky „ne na mém dvorku“ nebo „ne u nás“). Odkazuje také na nález k tzv. sedacím vyhláškám, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (*Varnsdorf, Litvínov*).

10. Ministerstvo tvrdí, že v Cebivi jsou relativně rozsáhlé areály zemědělské výroby, které jsou v platném územním plánu obce označovány jako „areály živočišné farmy“ a určeny jako přípustné plochy například pro „odchovny dobytka a drůbeže“. Ani návrh změny územního plánu z roku 2022 se zásadnější změnou těchto ploch nepočítá. Není možné, aby obec tutéž činnost umožnila a dlouhodobě předpokládala, ale zároveň ji zakázala obecně závaznou vyhláškou a následně pokutovala. Pro dosažení svého cíle (usměrnění rozvoje obce a vyloučení živočišné výroby na svém území) měla obec změnit svůj územní plán. To ale svévolně a na újmu dotčených osob obešla vydáním napadené vyhlášky. Ministerstvo dále tvrdí, že zmíněný zemědělský areál je dlouhodobě nevyužívaný, ale jeho oživení může nasvědčovat změna vlastníka. Obec v procesu dozoru před podáním návrhu poukázala na chybějící dialog se zemědělskými subjekty a obavu z budoucích aktivit a jejich vlivu na obec. Ačkoliv ministerstvo nechce spekulovat o motivech přijetí napadené vyhlášky, nepochybuje o tom, že jejím faktickým důsledkem je znemožnění budoucího využívání tohoto zemědělského areálu k účelu, k němuž je územním plánem dlouhodobě určen.

11. Obec nevysvětlila, proč jí sledované zájmy převáží nad soukromými zájmy chovatelů a jejich právy podle čl. 11 a čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ministerstvo dále poukázalo na možný střet zájmů místostarosty obce Daniela Urbana, který vlastní zámek v bezprostřední blízkosti areálu statku vlastněného společností Farma Cebiv s.r.o. a který zpracoval a předložil návrh napadené vyhlášky. K námitkám, které obec uplatnila v řízení o rozkladu, ministerstvo v návrhu doplnilo, že obec sice tvrdí, že chce regulovat velkochovy, ale napadená vyhláška fakticky dopadá i na drobné chovatele. Její tvrzení o tom, že míra rozšíření

chovu (nejen průmyslového) významně ovlivňuje život cebivských obyvatel, ministerstvo pak považuje za rozporné s dřívějšími tvrzeními obce, tudíž i nevěrohodné.

12. Podle ministerstva ob stojí napadená vyhláška pouze v prvním kroku testu (viz znovu část III výše). K druhému kroku testu ministerstvo argumentuje, že obec jednala *ultra vires*. Ústavní soud sice v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (*Mariánské Lázně*) připustil, že obec může obecně závaznou vyhláškou zakázat chov zvířat na základě § 10 písm. a) a c) obecního zřízení, účel takové vyhlášky ale musí obstát v konkurenci s existující právní úpravou a nesmí jít o úpravu ke sledovanému legitimnímu cíli neproporcionální či nerozumnou.

13. Ministerstvo vyšlo z tvrzení obce (kterému podle něj v zásadě odpovídá i text napadené vyhlášky), že předmětem regulace je chránit intravilán obce před chovem zvířat, který by ve větším rozsahu omezoval a znehodnocoval bydlení v obci, a cílem napadené vyhlášky je tedy udržet kvalitu a pohodu bydlení v obci, vyhnout se jejímu znečišťování a dalším negativním vlivům spojeným s průmyslovým chovem. Podle ministerstva takový předmět a cíl vůbec nejsou podřaditelné pod místní záležitosti veřejného pořádku podle § 10 písm. a) obecního zřízení. Tato problematika má celostátní význam a je již komplexně upravena na úrovni zákona, včetně řešení případných imisí průmyslového chovu zvířat i jeho vlivu na bydlení a životní prostředí. Podle ministerstva nelze povinnosti a zákazy z napadené vyhlášky podřadit ani pod věcnou působnost vymezenou § 10 písm. c) obecního zřízení. Obcí deklarovaný předmět a cíl navíc soukromoprávně řeší tzv. sousedská práva (§ 1012 a § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Pokud má napadená vyhláška sloužit k usměrnění rozvoje obce, tento cíl podle ministerstva sledují a zabezpečují nástroje územního plánování: územní plán, regulační plán, případně územní opatření o stavební uzávěře (§ 38, § 39 a § 123 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Při použití těchto nástrojů je navíc zákonem zaručena účast veřejnosti a dotčených osob i dotčených orgánů a možnost soudní ochrany, na rozdíl od přijetí obecně závazné vyhlášky. Problematiku znečišťování životního prostředí v důsledku průmyslového chovu zvířat pak řeší i hmotněprávní požadavky na výstavbu a další nástroje ochrany životního prostředí upravené roztržštěně v různých právních předpisech.¹

14. Podle ministerstva neobstojí napadená vyhláška ani ve třetím kroku testu, protože je zjevně nepřiměřená a rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Napadená vyhláška stanoví (s výjimkou čl. 3 odst. 5 a 6) povinnosti plošně pro celou obec a duplicitně normuje to, co již vyřešil zákonodárce pro celorepublikové území. Povinnosti stanovené čl. 3 odst. 5 a 6 napadené vyhlášky jsou pak s ohledem na určený počet zvířat a podmínky chovu stanovené mimo jiné zákonem č. 249/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, realizovatelné pouze ve stavbách a zařízeních, tedy v zastavěném území obce. Obec v konečném důsledku tedy chov většího počtu zvířat na svém území vylučuje. Tento zásah navíc narušuje legitimní očekávání vlastníků ohledně možných způsobů využití jejich nemovitostí. V testu proporcionality by napadená vyhláška podle ministerstva neobstála ani v kritériu potřebnosti, protože obec

¹ Ministerstvo odkázalo na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí); zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci); zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon); a zákon č. 541/2021 Sb., o odpadech.

neprokázala natolik specifické místní podmínky (závažnost problémů s chovem hospodářských zvířat), které by mohly takto přísnou regulaci zdůvodnit.

15. Ministerstvo se nad rámec výše uvedené argumentace samostatně vyjádřilo i k jednotlivým ustanovením napadené vyhlášky. Její čl. 1 považuje za nadbytečný, protože obdobná povinnost plyne z § 66d odst. 1 písm. c) a § 66d odst. 2 písm. c) obecního zřízení. Obec tím v rozporu s čl. 39 Listiny dotváří objektivní stránku skutkové podstaty § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. U čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky podle ministerstva není jasné, zda jde pouze o informativní ustanovení nebo v čem může spočívat ohrožování čistoty. Vágně a neurčitě je podle ministerstva formulován i čl. 3 odst. 2 napadené vyhlášky s tím, že užívání stavby v rozporu s jejím účelem či povolením může naplňovat skutkové podstaty přestupků podle stavebního zákona. I tuto problematiku tak upravuje zákonodárce, který působnost svěřil stavebním úřadům. V čl. 3 odst. 3 má ministerstvo problém s demonstrativním výčtem: obec sice může zakázat přivádění zvířat na dětská hřiště, pískoviště či do parku, avšak není vhodné, aby tento zákaz vztáhla neurčitě na „další veřejná místa“. Obdobně formulace čl. 3 odst. 4 napadené vyhlášky jsou podle ministerstva neurčité. K počtům povolených zvířat v čl. 3 odst. 5 a 6 napadené vyhlášky ministerstvo opakuje, že za běžných podmínek je průmyslový chov zvířat standardní činností spjatou s venkovem. Článkem 4 napadené vyhlášky obec podle ministerstva vstupuje do prostoru vyhrazeného zákonodárci tím, že zakládá pravomoc svému obecnímu úřadu předběžně zakázat chov zvířat a sama sobě porušení vyhlášky pokutovat. Navíc odkazuje na § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tedy na starý a již neplatný občanský zákoník. Článek 5 napadené vyhlášky pak odkazuje na § 66d obecního zřízení, které vymezuje přestupky na úseku obecní samosprávy (za které lze uložit pokutu až do 500 000 Kč, resp. až do 200 000 Kč), avšak porušení povinností stanovené obecně závaznou vyhláškou bývá přestupkem podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích (za které lze uložit pokutu jen do 100 000 Kč).

V. Shrnutí vyjádření obce Cebiv

16. Obec v replice setrvala na přesvědčení, že napadená vyhláška představuje přiměřený a racionální nástroj k řešení konkrétních místních problémů, které nelze efektivně řešit prostřednictvím jiných nástrojů veřejného a soukromého práva. Jejich cestou podle obce není možné regulovat rozmístění intenzivních chovů zvířat a obec potřebuje těmto problémovým jevům čelit dříve, než dojde k nevratným škodám na komunitním a přírodním prostředí obce. Argumentaci ministerstva považuje obec za odtrženou od reálné situace v obci. Specifické místní podmínky podle obce mohou odůvodnit potřebu regulace, k čemuž odkazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (*Mariánské Lázně*). Na rozdíl od jiných vyhlášek, které v minulosti Ústavní soud zrušil, se napadená vyhláška opírá o legitimní důvody a obsahuje přiměřená a odstupňovaná omezení chovu v různých částech obce.

17. Obec popisuje, že z historických důvodů dnes na zemědělské půdě v obci hospodaří subjekty, které k ní nemají žádné vazby a jejichž činnost je od místní komunity izolovaná: jde o velkofarmy ze vzdálených krajů nebo ze zahraničí, jejichž provozovatelé v obci nežijí, nikoho z místních nezaměstnávají. Zatímco dříve bylo možné potenciální spory o hluk, zápach nebo další imise řešit osobní sousedskou domluvou, dnes může preventivně chránit kvalitu života svých obyvatel jen obec. Soukromoprávní prostředky jsou podle obce pouze reaktivní, v praxi jsou zdoluhavé a jednotliví obyvatelé nedisponují dostatečnými prostředky ani právními znalostmi, aby efektivně využívali

sousedské negatorní žaloby. Tyto prostředky navíc neumožňují chránit veřejné statky (pohodu bydlení, kvalitu veřejného prostoru nebo životního prostředí). Obec se snaží posunout se z venkovského zemědělského sídla a zaměřit se na kvalitu bydlení a volnočasové a turistické aktivity. Vše obec plánuje zohlednit i v budoucím územním plánu, v němž počítá se změnou využití některých částí vyčleněných pro chov hospodářských zvířat na sklady rostlinné výroby. I tato změna (s předpokládaným schválením do konce roku 2025) by ale vedla jen k částečnému řešení problému s nadměrným chovem zvířat.

18. Veřejnoprávní nástroje pak podle obce nelze jednoznačně aplikovat na drobné nebo domácí chovy. Problematické přitom nemusí být jen stavební provedení, ale samotný způsob chovu (rozsah, hygienické podmínky, pachové a hlukové zátěže), který může mít zásadní dopad na kvalitu života v obci. Správní orgány disponují pouze omezenými nástroji pro případ flagrantního porušení zákona. Napadená vyhláška tedy pouze doplňuje stávající právní rámec o předvídatelný, normativní a preventivní nástroj, který stanovuje pravidla pro všechny chovatele. Obec si je vědoma, že napadená vyhláška zasahuje do práv osob, které hospodářská zvířata chovají v souladu s právními předpisy i s územním plánem. Nemyslí si ale, že by svévolně omezovala hospodářskou činnost, ani napadenou vyhlášku nepovažuje za nerozumnou.

VI. Shrnutí repliky ministerstva

19. Ministerstvo v replice znovu označilo jako nepravdivé ty skutečnosti, které by podle obce měly vysvětlovat potřebnost a cíl napadené vyhlášky. Pochybuje také o skutečných důvodech a motivech, které Cebiv k vydání napadené vyhlášky vedly. Ministerstvo tvrdí, že starostka obce Pavlína Jonášová vlastní rodinný dům se zahradou a místostarosta obce Daniel Urban (nově prostřednictvím spolku Liberum Regum Cebiv, z. s.) zámek s areálem, jež sousedí se zemědělským areálem společnosti Farma Cebiv s.r.o. Dále zjistilo, že v Cebivi jsou registrovaná hospodářská zvířata v řádu jednotek kusů u dvou aktivních hospodářství. V listopadu 2023 (tedy čtyři měsíce po vydání napadené vyhlášky) byl pro obchodní společnost EkoFarm FKÚ, s.r.o. registrován chov drůbeže s kapacitou 280 ks, ale není zřejmé, zda byl tento chov již započat. Ministerstvo dále tvrdí, že příslušné správní orgány (stavební úřad, obvodní oddělení policie, přestupkový orgán ani odbor životního prostředí) nemají informaci o tom, že by v Cebivi byly problémy s nadměrným chovem hospodářských zvířat. Ani zaměstnanec ministerstva JUDr. Ing. Kamil Beránek, který v Cebivi od září 2022 do února 2023 vykonával funkci správce do doby ustavení nového zastupitelstva obce, nezaznamenal žádný velkochov hospodářských zvířat, který by vybočoval z běžného venkovského rázu, neobdržel žádnou stížnost ani nezískal jiné poznatky o tom, že by měl chov v Cebivi zintenzivnit.

20. K argumentům obce uvedlo ministerstvo, že za účelem usměrnění územního rozvoje nemůže politická reprezentace obce formou obecně závazné vyhlášky ukládat povinnosti. Ani navrhovaná změna územního plánu významně nic nezmění, protože v plochách s využitím „výroba zemědělská VZ“ bude nadále možné provozovat zařízení zemědělské prvovýroby a odchovny dobytka a drůbeže, což ministerstvu k dotazu potvrdil příslušný stavební úřad. Důvodem k přijetí napadené vyhlášky podle ministerstva nemůže být ani subjektivní názor obce, že zákonná ochrana před imisemi není efektivní. Pohoda bydlení je podle ministerstva zajišťována zákazem místně nepřiměřených imisí dle § 1013 občanského zákoníku. To, že územní samospráva zpravidla není aktivně legitimována k podání negatorní žaloby, podle ministerstva jen dokládá, že problémy spojené s chovem jsou spíše sousedským sporem soukromé

povahy. Námitky nepřipustných imisí lze současně uplatnit i v řízení o povolení záměru podle § 190 stavebního zákona.

21. Hlavní negativní jev chovu zvířat bude podle ministerstva obtěžující zápach, což komplexně řeší zákon o ochraně ovzduší u velkochovů, které mohou představovat stacionární zdroj znečištění. Pro povolení takového záměru je vyžadováno závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší a zpracování provozního řádu. Zákon o ochraně ovzduší (v § 12a) navíc od března 2025 zavedl institut minimálních vzdáleností mezi stacionárními zdroji a stanovenými plochami vymezenými v územním plánu, které začnou být uplatňovány od 1. 7. 2026. Novelou byla do zákona o ochraně ovzduší (do § 12 odst. 4) vložena i povolená celková kapacita jako povinná náležitost povolení takového provozu. Obec tak zasahuje do výlučné sféry státní správy, aniž by měla konkrétní zmocnění pro omezení počtu zvířat, pro vlastní definici velkochovů nebo pro stanovení minimálních vzdáleností.

22. Ze stanoviska Ministerstva životního prostředí (které si ministerstvo vyžádalo pro účely zpracování repliky) sice plyne, že umístění areálu živočišné farmy není zcela optimální vzhledem k plochám určeným pro bydlení a její umístění neodpovídá zmíněným limitům minimálních vzdáleností. Je ale na příslušných orgánech státní správy, zda a v jakém rozsahu chov hospodářských zvířat v areálu povolí; budou přitom povinny zohlednit riziko obtěžování zápachem.

23. Ústavní soud zaslal repliku ministerstva obci Cebiv (včetně nových podkladů, které k ní ministerstvo přiložilo), ta se již nevyjádřila.

VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

24. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. Tímto zákonem je zde obecní zřízení, zejména jeho § 123.

25. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že ministerstvo dodrželo zákonnou proceduru dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí. Návrh na zrušení podalo ministerstvo v zákonem stanovené lhůtě a po nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu podaném obcí proti rozhodnutí navrhovatele o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení (§ 123 odst. 3 obecního zřízení).

26. Ústavní soud ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu shledal, že ve věci není potřeba konat ústní jednání, neboť by od něj nešlo očekávat další objasnění věci, a ani nepovažoval za potřebné provádět dokazování. Ministerstvo sice rozsáhle argumentuje skutkovými tvrzeními a tvrdí zneužití pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky k naplnění privátního zájmu osob ve vedení obce. I obec Cebiv přinesla vlastní skutková tvrzení o potřebnosti vyhlášky. Bez důkazů navržených obcí i bez důkazů navržených ministerstvem pro jejich skutková tvrzení se ale Ústavní soud obešel, protože v rozsahu potřebném pro jeho rozhodnutí postačovala samotná argumentace obou účastníků (v podrobnostech dále v části VIII. 2. tohoto nálezu).

VIII. Přezkum napadené vyhlášky Ústavním soudem

27. Jak již Ústavní soud uvedl výše, pro přezkum souladu obecně závazných vyhlášek obcí s ústavním pořádkem nebo zákonem využívá tzv. test čtyř kroků (viz část III tohoto nálezu). Projde-li vyhláška úspěšně všemi čtyřmi kroky, Ústavní soud návrh zamítne. Naopak neobstojí-li vyhláška v některém z kroků testů, Ústavní soud návrhu vyhově a vyhlášku či některá její ustanovení zruší a nebude se pro nadbytečnost zabývat dalšími kroky testu.

28. Podstata projednávané věci tkví v druhém a ve třetím kroku testu, do kterých svou argumentaci ministerstvo také směřovalo. Právě ve druhém kroku testu napadená vyhláška neobstála (viz níže část VIII. 2).

VIII. 1. Podmínky přijetí a vydání obecně závazné vyhlášky byly splněny

29. V prvním kroku testu Ústavní soud ověřuje podmínky přijetí a vydání obecně závazné vyhlášky. Zkoumá, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda ji přijala a vydala zákonem stanoveným způsobem [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/18 (*Milovice*), bod 19; Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*), body 22–30; či Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*)].

30. Co se týče procedury přijetí či způsobu vydání, ministerstvo žádnou vadu nenamítlo. Ústavní soud proto nepovažuje za nutné tyto otázky podrobně rozebírat. Z dokumentů přiložených ministerstvem a z dostupných zdrojů vyplývá, že napadená vyhláška netrpí relevantními nedostatky co do procedury přijetí ani způsobu vydání, protože v prvním kroku přezkumu ob stojí. Pravomoc obce Cebiv k vydání napadené obecně závazné vyhlášky pak plyne přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy.

VIII. 2. Obec napadenou vyhláškou zčásti vykročila z mezí své věcné působnosti a zčásti nevysvětlila cíl a potřebnost napadené vyhlášky

31. V druhém kroku Ústavní soud posuzuje, zda obec při vydávání napadené vyhlášky nevybočila mimo své ústavní zmocnění, resp. mimo svou věcnou působnost vymezenou zákonem, tj. zda nejednala *ultra vires*. Obec by jednala *ultra vires*, kdyby se předmět anebo cíl regulace zákona překrýval s předmětem anebo cílem regulace napadené vyhlášky [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/16 (*Všeň*), body 11–14; Pl. ÚS 4/16 (*Chrastava*), body 17–21; či Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*), body 31–46].

32. Přesně to v projednávané věci z podstatné části napadené vyhlášky nastalo. Ústavní soud nejprve vysvětlí, v čem lze a v čem již nikoliv nadále vycházet z někdejší judikatury, o kterou se argumentačně opírá Ministerstvo vnitra. Poté vysvětlí, v jakém rozsahu zůstává obci působnost regulovat chov hospodářských zvířat vedle či nad rámec zákonné úpravy z hlediska porovnání cílů regulace a jejího předmětu. Následně zdůvodní, proč se obec Cebiv již ocitla mimo tento prostor. U další části vyhlášky Ústavní soud objasní, že obec Cebiv nevysvětlila její cíl a potřebnost.

VIII. 2. A. Obec může stanovit podmínky či omezení pro pohyb hospodských zvířat nebo pro jiné činnosti spojené s chovem hospodářských zvířat v mezích § 10 písm. a) a c) obecního zřízení

33. Jak je zřejmé už z podání obou účastníků řízení, dřívější judikatura Ústavního soudu vycházela z toho, že chov zvířat nebo pohyb zvířat na veřejném prostranství patří mezi otázky plně regulované zákonodárcem a dodržování s tím souvisejících povinností

je čistě pod dozorem orgánů státní správy: nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/05 z 6. 6. 2006 (*Staňkov*), Pl. ÚS 62/04 ze 17. 5. 2005 (*Chuchelna*), Pl. ÚS 17/02 z 20. 10. 2004 (*Nezvěstice*) a Pl. ÚS 4/98 z 19. 5. 1999 (*Kravaře*). Jedinou výjimku tvoří nález ve věci lázeňského centra města Mariánské Lázně, v němž Ústavní soud připustil zákaz chovu domácího zvířectva (např. skotu, prasat, králíků, nutrií, domácího ptactva a holubů), a to s ohledem na místní specifika. Konkrétně Ústavní soud v této věci uvedl, že „*obecní úpravu zakazující chov domácích zvířat ve vnitřním lázeňském území lze chápat jako regulaci místních podmínek v limitech daných jí § 10 písm. a) a c) zákona o obcích. Zákaz chovu domácích zvířat vyhláškou musí být samozřejmě poměřován povahou tohoto zákazu, jeho rozsahem a místem, kde je uplatňován*“ (viz bod 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 z 21. 10. 2008).

34. Kromě posledně uvedeného specifického případu tak ovšem Ústavní soud rozhodoval ještě předtím, než upustil od požadavku, že obce potřebují pro vydání obecně závazné vyhlášky výslovné zákonné zmocnění (především tzv. jirkovským nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06 z 11. 12. 2007). Ve výše zmíněných nálezech k chovu hospodářských zvířat Ústavní soud jednak vycházel právě z toho, že obce neměly konkrétní zákonné zmocnění k regulaci chovu zvířat, jednak považoval tuto oblast za plně regulovanou zákonodárcem, jehož regulaci rušené obecně závazné vyhlášky přebíraly. Od té doby neměl Ústavní soud příležitost se obdobnou problematikou zabývat. Explicitní zákonné zmocnění mají obce pouze pro úpravu pravidel venčení psů (§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání). Je třeba proto zodpovědět otázku, zda dnes obce mohou v samostatné působnosti chov hospodářských zvířat regulovat. Až následně je možné porovnat cíle a předměty zákonné úpravy a napadené vyhlášky.

35. Samospráva obcí je zaručena v čl. 8 Ústavy. Obecně závaznou vyhláškou může obec ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání sportovních a kulturních podniků, k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, užívání zařízení obce a ochraně životního prostředí a dále, stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 10 obecního zřízení). Co spadá do samostatné působnosti samosprávy (jaké úkoly samosprávy mají), pak určuje § 35 obecního zřízení.

36. Ústavní soud ve své judikatuře dnes vychází z toho, že § 10 obecního zřízení určuje věcné oblasti přípustné obecní normotvorby. Na rozdíl od ministerstva Ústavní soud místní záležitosti veřejného pořádku nevnímá jako záležitosti, které jako takové musejí být jedinečné pro tu kterou obec. Může nepochybně jít i o běžné činnosti či jednání, které jsou v určité obci považovány za neproblematické, ale v jiné obci z důvodu jejích specifík již v určité intenzitě budou vnímány jako nežádoucí [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (*Krupka*) a Pl. ÚS 28/09 (*Břeclav*), bod 34]. Tím padá argumentace ministerstva, že nelze za žádné situace stanovovat pravidla pro pohyb a chov hospodářských zvířat, protože jde o běžnou činnost, která má v obci s venkovským charakterem své místo.

37. V poměrech projednávané věci lze výše nastíněná východiska aplikovat takto: obce mohou regulovat minimálně takové činnosti spojené s chovem zvířat, které jsou způsobilé narušit veřejný pořádek, ochranu životního prostředí nebo vést ke znečištění ulic či veřejných prostranství. To znamená pohyb zvířat v ulicích a na jiných veřejných prostranstvích nebo vstup se zvířaty na veřejná prostranství či na jiná pro obec významná místa a všude tam, kde může výskyt hospodářských zvířat přímo či zprostředkovaně vytvářet např. riziko rušení nočního klidu či vzniku jiné hlukové nebo pachové zátěže, kde může vést k narušení určitého turistického (tedy nejen lázeňského) rázu konkrétní

obce či její části, k ohrožení života a zdraví osob či jiných zvířat apod. Současně platí, že nemusí jít o činnosti, které se odehrávají jen na veřejných prostranstvích, pro přípustnost obecní regulace postačí, že tyto činnosti vyvolávají negativní důsledky na veřejných prostranstvích a jsou způsobilé narušit veřejný pořádek [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (*Kořenov*), bod 27]. Obdobně to vnímá i část odborné literatury, která na dřívější judikaturu k vyhláškám regulujícím chov zvířat nahlíží optikou novější judikatury Ústavního soudu (srov. Müllerová, H. *Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky*. Správní právo, č. 7/2011, str. 396–397).

38. Ve všech právě zmíněných aspektech totiž takové regulace v obecně závazné vyhlášce sice zčásti regulují stejný předmět (chov hospodářských zvířat obecně), ale sledují cíl povolený obecním zřízením, který může být v konkrétním případě mírně odlišný než cíl sledovaný zákonnou úpravou, na kterou ministerstvo odkazuje. Ministerstvem zmiňovaná veřejnoprávní úprava je zaměřena především na životní prostředí, omezování znečištění vznikajícího až intenzivním chovem drůbeže nebo prasat (viz bod 6.6 přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci), předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví, snížení zátěže životního prostředí a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší), nebo ochranu povrchových a podzemních vod a zachování vodních zdrojů (§ 1 odst. 1 vodního zákona). To jsou důležité veřejné zájmy společné celému území, které z toho důvodu náleží do působnosti státní správy. Soukromoprávní instituty skloňované ministerstvem pak řeší situace, ve kterých jde o omezení vlastnického práva v tzv. sousedských sporech, nebo v případech, kdy úřední projednávání ke vznikajícím imisím nepřihlédlo (§ 1013 odst. 1 a 2 občanského zákoníku).

39. Ústavní soud ale shledává legitimním regulovat obecní normotvorbou konkrétní činnosti spojené s chovem zvířat, které mohou nad míru přiměřenou místním poměrům ovlivňovat veřejný pořádek, čistotu ulic a jiných veřejných prostranství, a v konečném důsledku též občanské soužití v obci (včetně tzv. pohody bydlení) a ráz sídla. A to i v případě, že tyto dle obce negativní jevy samy o sobě nemusejí být mezi soukromými osobami konfliktní nebo v aktuálním rozsahu ještě nenarážejí na obecnou zákonnou úpravu a nevyžadují zásah státní správy. Mohou však už v této intenzitě kolidovat se zájmy obce a jejího obyvatelstva, přestože obecně může být chov hospodářských zvířat bezproblémový.

40. Ústavní soud nesdílí názor ministerstva, že by překážkou pro přijetí obecně závazné vyhlášky byla možnost osob dotčených negativními jevy využít občanskoprávní instituty řešící problematiku imisí. To Ústavní soud odmítl už při přezkumu tzv. protihlukových vyhlášek. Nepřípustná by byla pouze taková vyhláška, jejíž jediný cíl by byl skutečně řešit soukromoprávní vztahy. Podstatné i zde je především to, zda se předměty a cíle regulace liší [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/04 (*Chomutov*); body 17 a 21; Pl. ÚS 42/05 (*Kladno*); bod 21; viz také nález sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (*Mariánské Lázně*), bod 16]. Současně obec může v rámci své působnosti vytvářet takové podmínky, že její obyvatelstvo nezůstane odkázáno na ryze individuální negatorní žaloby podle občanského zákoníku (jež jsou zpravidla spojeny s vysokými transakčními náklady v soudním sporu, které může být delšího trvání, a nemusí být tedy efektivní). To platí v situaci, kdy se více případů takto zasažených individuálních práv vzhledem k rozsahu imisí již stává místní záležitostí veřejného pořádku. Ostatně do samostatné působnosti obce patří i záležitosti v zájmu jejích občanů a obec má vytvářet podmínky

pro uspokojování potřeb svých občanů (srov. § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení). Projevem tohoto práva obce je například její možnost z pozice účastnice řízení hájit (kolektivní) právo svých občanů na příznivé životní prostředí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 171/2019-37, body 19–20). Shrnuto jinými slovy: v situaci, kdy činnost jednoho původce imisí ovlivňuje (může ovlivňovat) širší okruh osob, tedy nejen jedno sousedství, a má potenciál narušit nejen tyto soukromoprávní vztahy, ale i celkové klima a život v obci. Právě na takové potenciální problémy obec Cebiv poukazuje.

41. Ústavní soud tedy považoval za podstatné v druhém kroku testu vyjasnit, že chov a pohyb hospodářských zvířat může v obecné rovině spadat do věcných oblastí přípustné obecní normotvorby podle § 10 písm. a) nebo c) obecního zřízení. Manévrovací prostor obce pro tvorbu takové normotvorby je sice tak jako v jiných oblastech výrazně omezen vysokou mírou regulace zákonodárcem z hlediska obdobných cílů, není ale zcela vyprázdněn [srov. Gangur, P. *Obecní zřízení mezi ústavním a zákonným zmocněním*. In: Wintr, J., Antoš, M. (eds.): *Samospráva*. Praha: Leges, 2024, str. 55].

42. Těmto závěrům v zásadě odpovídají povinnosti, které obec Cebiv v napadené vyhlášce upravila v čl. 3 odst. 2 (místa určená pro chov zvířat), v čl. 3 odst. 3 (zákaz přivádět zvířata a umožnit jim vstup na vymezená místa) a v čl. 3 odst. 4 (chov zvířat v rodinné zástavbě a její bezprostřední blízkosti za určitých předpokladů).

43. Jinou otázkou zůstává, zda k tomu neměla obec Cebiv využít jiné zákonné prostředky (část VIII. 2. B) a zda vysvětlila důvody a místní specifika pro přijetí sporné regulace (část VIII. 2. C).

VIII. 2. B. Obec má pro regulaci možného využití území (včetně stanovení podmínek a omezení pro chov hospodářských zvířat) k dispozici jiné zákonné nástroje než obecní normotvorbu – k čl. 3 odst. 5 a 6 napadené vyhlášky

44. Obec Cebiv vysvětlila přijetí napadené vyhlášky potřebou zachování klidného, bezpečného a pohodového bydlení v obci a kvality životního prostředí (preambule napadené vyhlášky). V procesu dozoru obec ministerstvu popsala, že napadená vyhláška směřuje k ochraně intravilánu obce před chovem zvířat, který by ve větším rozsahu mohl omezit či znehodnocení bydlení v obci, aby tak udržela kvalitu a pohodu bydlení v obci a vyhnula se negativním vlivům spojeným s průmyslovým chovem. Také v řízení před Ústavním soudem obec uvedla, že jejím cílem je regulovat rozmístění intenzivních chovů v obci, čemuž dle svých tvrzení nemá jak jinak zabránit. Opakovaně obec uváděla, že jejím cílem je proměnit se z venkovského sídla na moderní obec, která má turistický potenciál.

45. Ústavní soud tyto cíle výše uznal jako legitimní cíle napadené vyhlášky. Ukazuje se však, že předmětem regulace napadené vyhlášky je především zamezení intenzivnímu (průmyslovému) chovu zvířat z různých důvodů, které obec tvrdila. O tomto předmětu regulace svědčí i limity počtu zvířat, které obec zvolila v čl. 3 odst. 5 a 6 napadené vyhlášky (více než 20, resp. více než 100 chovaných zvířat). Jinými slovy, obec chce zjevně omezit využití některých pozemků ve svém území tak, aby na nich nebylo možné provozovat průmyslový chov. To plyne jak ze skutkových tvrzení ministerstva, tak z vyjádření obce Cebiv; v tomto rozsahu považoval Ústavní soud skutková tvrzení účastníků za nesporná.

46. K tomu ovšem obci Cebiv slouží nástroje územního plánování a další její oprávnění stanovené zejména stavebními předpisy. Územně plánovací dokumenty obce sice nepředstavují právní předpisy, neboť jde o opatření obecné povahy (§ 73 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale obec (rovněž v samostatné působnosti) jimi závazně stanovuje „pravidla hry“, konkrétně podmínky využití území. Územní plánování zajišťuje mj. rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 38 odst. 1 stavebního zákona). Cílem územního plánování je též zvyšovat kvalitu vystavěného prostředí sídel, rozvíjet jejich identitu a vytvářet funkční a harmonické prostředí pro každodenní život jejich obyvatel (§ 38 odst. 3 stavebního zákona). Dále územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 38 odst. 4 stavebního zákona). Základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území je pak územní plán (§ 80 odst. 1 stavebního zákona). V úvahu přicházejí také regulační plán a územní opatření o stavební uzávěře, na které upozornilo ministerstvo.

47. Právě územní plánování nabízí obci příležitost ovlivňovat vývoj území kýženým směrem, včetně transformace z venkovského či zemědělského rázu na moderní sídlo, které nabízí turistické vyžití. Jejím prostřednictvím obec Cebiv mohla vymezit podmínky chovu hospodářských zvířat na svém území. Tím by minimálně do budoucna mohla zamezit příslušným správním orgánům, aby v těchto územích povolily stavební záměry určené pro intenzivní chov hospodářských zvířat. Právě v řízení o povolení záměru (podle § 182 a násl. stavebního zákona), v kolaudačním řízení (podle § 230 a násl. stavebního zákona) nebo při rekolaudaci (podle § 239 a násl. stavebního zákona), případně při skutečně intenzivním chovu v řízení vydání povolení provozu stacionárního zdroje (podle zákona o ochraně ovzduší) nebo v řízení o vydání integrovaného povolení (podle § 3 a násl. zákona o integrované prevenci) se zohledňují povinnosti a podmínky stanovené komplexní veřejnoprávní úpravou hospodářského chovu zvířat i možnosti využití území stanovené obcí v jejím územním plánu. Jak správně uvedlo ministerstvo, obci by také zpravidla náleželo v takových správních řízeních právo se jich účastnit a hájit svou územně plánovací dokumentaci [viz např. § 182 písm. b) stavebního zákona]. Tím by mohla obec Cebiv dostat do hry i případnou změnu územně plánovací dokumentace v případě, že by změny v charakteru provozu vyžadovaly změnu již vydaných povolení. V těchto řízeních jsou správní orgány vázány také podkladovými stanovisky správních orgánů vydávanými podle již výše zmíněných zákonů. Důležité je, že neuspějí-li žadatelé o tato konkrétní rozhodnutí, mohou proti negativním rozhodnutím podat opravné prostředky a následně správní žalobu. Tuto bezprostřední možnost obrany proti obecně závazné vyhlášce jednotlivci nemají.

48. Právě proto, že jsou ve hře zájmy obce na straně jedné a zájmy vlastníka zemědělského areálu na straně druhé, není obecně závazná vyhláška tím vhodným nástrojem ke stanovení limitů a podmínek pro způsoby využití území. Rozhodne-li se obec změnit regulaci v územním plánu (do budoucna), mají dotčené osoby právo zúčastnit se procesu přijímání změny územního plánu a hájit svá práva prostřednictvím námitek a připomínek. Přijme-li obec nový územní plán nebo změnu územního plánu, mají tyto osoby následně možnost iniciovat soudní přezkum návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Jsou to správní soudy, které se pak zabývají tím, zda je zvolená regulace (či její změna) v územním plánu souladná se zákonem a zda je proporcionální, a to včetně případných limitů počtu chovaných zvířat. Právě v těchto řízeních má svoje místo posouzení

případných zásahů do základních práv (zde ministerstvo poukazuje na možný zásah do práva vlastnit majetek zaručeného čl. 11 Listiny a do práva podnikat zaručeného čl. 26 Listiny). Ústavní soud do tohoto prostoru správním soudům nehodlá v tomto řízení vstupovat.

49. Ústavní soud vnímá argumentaci obce, že nemá k dispozici efektivní nástroj jak zabránit již existujícímu či povolenému chovu zvířat. Pokud už však byl záměr chovu hospodářských zvířat řádně povolen a schválen v souladu s tehdy platnou a účinnou územně plánovací dokumentací obce, nemůže to nyní obec Cebiv obcházet a zpětně zvrátit cestou obecně závazné vyhlášky. Tím by se mohla dostat do kolize s již nabytými právy dotčených osob. Nehledě k tomu, že ani soukromoprávní cestou nelze dosáhnout úplného zákazu imisí způsobených provozem úředně schváleného provozu závodu nebo podobného zařízení, ale jen náhrady újmy v penězích (viz § 1013 odst. 2 občanského zákoníku).

50. Ústavní soud tedy shrnuje svůj dílčí závěr, který ho vedl ke zrušení čl. 3 odst. 5 a 6 napadené vyhlášky: když obec Cebiv vtělila omezení chovu hospodářských zvířat do napadené vyhlášky, pohybovala se již mimo svou věcnou působnost (*ultra vires*). Ke stejnému účelu totiž zákonodárce obcím svěřil jiné nástroje (zejména územní plánování), při jejichž využití je možné vážit různé zájmy a využít prostředky soudní ochrany práv osob, kterých se obcí zvolené řešení může týkat.

VIII. 2. C. Obec Cebiv nevysvětlila důvody a místní specifika pro vymezení míst k chovu hospodářských zvířat a omezení jejich pohybu – k čl. 3 odst. 2 až 4 napadené vyhlášky

51. Vyhláška obce má být nástrojem, který co možná nejkonkrétnějším způsobem reaguje na konkrétní poměry v konkrétní obci [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (*Břeclav*), bod 47]. Již zaznělo (viz bod 36 výše), že i obecně přípustné činnosti mohou být z důvodu místních specifik konkrétní obce regulovány obecně závaznou vyhláškou této obce. Ústavní soud také znovu zdůrazňuje, že povinnosti stanovené obcí Cebiv v čl. 3 odst. 2 až 4 se blíží regulaci, kterou by v obecné rovině považoval za legitimní a přípustnou: obec podle Ústavního soudu minimálně může vymezit veřejná místa či zařízení, do kterých zakáže přivádět zvířata. Musí ale být zřejmé, co tím obec sleduje a na koho svou regulací míří, zejména v hraničních případech, kdy se její úprava dostává do kolize s už existující, zákonnou úpravou. Právě to je případ cebivské vyhlášky.

52. Aby mohl Ústavní soud posoudit, zda jsou cíle a předměty sledované vyhláškou legitimní a zda v obci panují určitá místní specifika, musí to v řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky obec tvrdit a osvědčit – není-li to zřejmé už ze samotné vyhlášky. Navrhovatelem v tomto typu řízení je sice Ministerstvo vnitra, které musí Ústavnímu soudu předestřít důvody, na základě kterých považuje obecně závaznou vyhlášku za rozpornou se zákonem, nebo dokonce s ústavním pořádkem. Pak je ale na obci, aby na argumentaci v adekvátní míře reagovala a naopak ozřejmila důvody pro zachování své obecně závazné vyhlášky jako souladné se zákonem a ústavním pořádkem. To se obci Cebiv v nynější věci nepodařilo.

53. Ministerstvo v návrhu velmi podrobně popsalo poměry v obci Cebiv, včetně toho, že se podle jeho informací fakticky žádné velkochovy v obci minimálně v době přijetí napadené vyhlášky nenacházely. K prokázání těchto skutečností navrhlo celou řadu důkazních prostředků. Obec Cebiv na návrhovou argumentaci reagovala tím, že napadenou vyhlášku vysvětlovala naléhavou potřebou zamezit negativním jevům

spojeným s intenzivním chovem zvířat. Sama si ovšem ve své argumentaci protirečila, protože současně tvrdila, že na jejím území došlo k zásadnímu útlumu zemědělského chovu zvířat i že se potýká s problémy s velkofarmami a sousedskými spory. Navíc se nic takového ani ministerstvu, ani Ústavnímu soudu nepokusila doložit: její důkazní návrh v tomto řízení směřoval pouze k připravované změně územního plánu. Ta je ale mimoběžná pro posouzení místních specifik, kterými by obec mohla zdůvodnit potřebnost sporné regulace. Obec Cebiv ale – a to je pro Ústavní soud podstatné – jednoznačně nevysvětlila, zda bylo jejím cílem regulovat pouze podnikatelské, průmyslové chovy, což je nesporné (k tomu viz znovu část VII. 2. B, zejména bod 45), nebo také drobný a zájmový chov zvířat (drobné pěstitelské a chovatelské činnosti). Jak plyne z příloh návrhu, obec Cebiv většinu procedury dohledu ministerstva tvrdila, že napadenou vyhláškou směřuje na velkochovy, až později částečně argumentovala, že chce předcházet i problémům s rozsáhlými chovy drůbeže v sousedství. Zda je předmětem napadené vyhlášky regulace i drobného a zájmového chovu zvířat, tak není jasné. Odhlédnout nelze ani od argumentace ministerstva, že chov zvířat k venkovskému typu sídla zpravidla patří. Určitá míra imisí způsobených chovem hospodářských zvířat může odpovídat místním poměrům, o nichž hovoří již zmiňovaný § 1013 občanského zákoníku (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 171/2019-37, bod 39).

54. Ústavní soud mohl vycházet na jedné straně z podrobných skutkových tvrzení ministerstva a na druhé straně z kusých a vzájemně protichůdných skutkových tvrzení obce Cebiv. Zatímco ministerstvo svoje břemeno tvrzení uneslo, obec Cebiv ve svém tahu žádnou kartu nezahrála a nevysvětlila cíl ani potřebnost napadené vyhlášky u ustanovení čl. 3 odst. 2 až 4 napadené vyhlášky. Ústavní soud postrádal ve vyjádření obce Cebiv argumentaci pro případné posouzení přiměřenosti těchto ustanovení vzhledem ke sledovanému cíli, který obec neosvětlila. Obec ani netvrdila konkrétní naléhavé skutečnosti (závažnost problémů s drobným a zájmovým chovem hospodářských zvířat), respektive je nenavrhla prokázat. Jinými slovy: obec Cebiv jednoznačně nevysvětlila, jaké chovy (resp. chovatele) a proč chce regulovat. Ústavní soud pak neměl co provádět k důkazu o skutečných poměrech v obci Cebiv tak, aby to mohlo vést k závěru o potřebnosti těchto ustanovení.

55. Ústavní soud shrnuje svůj další dílčí závěr, který ho vedl ke zrušení čl. 3 odst. 2 až 4 napadené vyhlášky: obec Cebiv nevysvětlila důvody a místní specifika pro vymezení míst k chovu hospodářských zvířat a omezení jejich pohybu.

VIII. 3. Zbývající ustanovení napadené vyhlášky

56. Jestliže neobstály v přezkumu Ústavním soudem ustanovení napadené vyhlášky ukládající povinnosti chovatelům hospodářských zvířat, pozbývají smyslu ustanovení o přestupkové odpovědnosti chovatelů za porušení těchto (zrušených) povinností. Proto je Ústavní soud ruší také.

57. Nad rámec lze dodat, že čl. 5 napadené vyhlášky je v této podobě přinejmenším zavádějící. Jak upozornilo ministerstvo, není jasné, podle jakého právního předpisu by vznikla přestupková odpovědnost za porušení povinností stanovených vyhláškou. Jednak některé z povinností stanovených napadenou vyhláškou určuje chovatelům hospodářských zvířat již zákonná úprava a jejich porušení se následně zabývají orgány státní správy. Jednak není jasné, zda by porušení napadené vyhlášky naplňovalo skutkovou podstatu přestupku na úseku obecní samosprávy podle § 66d obecního zřízení nebo přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích.

58. Článek 4 napadené vyhlášky Ústavní soud vyhodnotil jako zjevně protizákonný, proto i toto ustanovení zrušil. Jednak se toto ustanovení opírá o předchozí občanský zákoník, jednak nepřipustně zavádí novou pravomoc obecního úřadu obce Cebiv předběžně zakázat chov zvířat. Ústavní soud již v minulosti vysvětlil, že obecně závaznou vyhláškou nelze založit pravomoc k vydání zákonem neupraveného vrchnostenského správního aktu, který by materiálně naplňoval znaky správního rozhodnutí. Právě toho se snažila obec Cebiv dosáhnout, když zavedla nové zmocnění k vydání správního rozhodnutí o předběžném zákazu chovu. Takovou úpravou obec porušuje zásadu zákonnosti zaručenou čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny; srov. část VII. B. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (*Heřmanův Městec*).

59. Ostatní ustanovení vyhlášky (čl. 1, čl. 2 a čl. 6) by samostatně pozbývala smyslu, neboť jádro napadené vyhlášky tkvělo v čl. 3, který určoval podmínky chovu na území obce Cebiv. Proto i tato ustanovení Ústavní soud zrušil [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/05 (*Ústí nad Labem*)]. První odstavce čl. 3 navíc obec Cebiv formulovala velmi obecně a pouze v něm odkazuje na další blíže neurčené právní předpisy a zákony; jeho samostatná existence by po zrušení zbytku tohoto ustanovení v druhém kroku testu také postrádala smyslu.

VIII. 4. Vynechání třetího a čtvrtého kroku testu

60. Ústavní soud se dále již nezabýval třetím a čtvrtým krokem testu. Tím, že napadená vyhláška neobstála již ve druhém kroku testu, bylo nadbytečné posuzovat, zda není v rozporu s obecnými ústavními principy a zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila svoji pravomoc (třetí krok testu), nebo zda napadená vyhláška není nerozumná.

IX. Závěr

61. Ústavní soud shrnuje, že napadená vyhláška v jeho přezkumu neobstála ve druhém kroku testu, protože obec Cebiv se touto regulací chovu hospodářských zvířat zaprvé ocitla mimo zákonem stanovenou působnost a jednala *ultra vires* a zadruhé nevysvětlila důvody a místní specifika pro vymezení míst k chovu hospodářských zvířat a omezení pohybu hospodářských zvířat.

62. Ústavní soud proto vyhověl návrhu Ministerstva vnitra a zrušil obecně závaznou vyhlášku Cebiv č. 2/2023 ze dne 3. 7. 2023, o chovu a držení hospodářských zvířat na území obce Cebiv (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 7. října 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu