i fakt, že v případě prosazení téze o veřejnoprávní povaze služebního poměru budou muset všechna rozhodnutí zaměstnavatele splňovat jak po formální, tak i materiální stránce nároky kladené na veřejnoprávní akty a uplatnit se budou muset v tomto případě i další zásady rozhodné pro výkon veřejné moci (princip zákazu libovůle, princip veřejnoprávní legality a zákaz neodůvodněného nerovného zacházení).

Summary

This paper analyzes the legal nature of service of members of armed forces and civil servants under the Civil Service Act. Introductory chapter contains definition of the term "service" and a brief description of relevant legislation. Second and most comprehensive chapter includes a critical analysis of arguments for public legal nature of the service and expression of the author's opinion on the question whether the service is by its nature a relationship private or public.

Nadace jako subjekt ochrany veřejného zájmu v právu životního prostředí

Tomáš Svoboda*

I Úvod

Navzdory tomu, že nadace jsou právnickými osobami dnes už tradičními[1], nezdá se, že by česká společnost jejich potenciál zcela využívala. Jak v této souvislosti uvádí K. Ronovská, *„*[z]*atímco se nadační sektor v západní části evropského kontinentu dynamicky rozvíjí, v České republice (a i v dalších zemích bývalého „východního bloku") nadace stále hledají své místo ve společnosti i v právu."*[2] Důvodem rostoucího zájmu o nadační institut v moderní evropské společnosti pak dle této autorky je mimo jiné kumulace majetkových hodnot v soukromé sféře a současně také sílící uvědomování si odpovědnosti za udržitelný rozvoj „světa".[3] Lze mít jistě za to, že za jeden (a to jistě zcela neopomenutelný) rozměr této pociťované odpovědnosti lze považovat také odpovědnost za (příznivé) životní prostředí.

Cílem tohoto textu je jednak naznačit možnosti uplatnění nadací (nadačního institutu) jakožto možných subjektů ochrany životního prostředí, zejména v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, a jednak na půdorysu nadačního institutu upozornit na některé související obecnější aspekty zapojení environmentálních[4] organizací v ochraně veřejného zájmu v právu životního prostředí, a to zejména v souvislosti s novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

V České republice sice s ohledem na historické souvislosti nelze očekávat stejně intenzivní rozvoj nadačního sektoru jako v západní Evropě[5], na vzoru Polska, kde jsou nadace v kontextu ochrany život-

* Mgr. Tomáš Svoboda, doktorand na Katedře správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

1 K tradicím nadačního institutu v Československu a později viz např. RONOVSKÁ, Kateřina. K historickému vývoji nadací ve střední Evropě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 124-131.

2 RONOVSKÁ, Kateřina. In: RONOVSKÁ, Kateřina a kol. *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47. ISBN 978-80-210-7747-8.

3 Tamtéž, s. 46-47.

4 Text pro určité zjednodušení nerozlišuje přívlastky „environmentální" a „ekologický", ačkoli to není zcela přesné. Je-li uváděna environmentální organizace, je jí myšlena nevládní a nezisková environmentální organizace.

5 Nemusí přitom jít jen o souvislosti ekonomické. K. Ronovská poukazuje na nepříznivé důsledky kusé a nedokonalé právní úpravy nadačního institutu z počátku 90. let: *„Přílišný liberalismus této právní úpravy vedl k častému zneužívání nadačního institutu a tím ke ztrátě důvěry veřejnosti v poctivost nadačních subjektů a naplňování jejich obecně prospěšného poslání. Nutno podotknout, že tato skepse přetrvává až do současnos-*

ního prostředí využívané, se ale jeví, že o určitém potenciálu uvažovat lze.[6] Obdobně lze uvažovat také o nadačních fondech[7], respektive obecněji o tzv. *fundacích*, jak jsou tyto dvě právní formy souhrnně označované (novým) občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb.).

II Nadace jako subjekty ochrany životního prostředí

Právní doktrína nadace zpravidla vymezuje jako právnické osoby tvořené tzv. hmotným substrátem, přičemž tomuto substrátu, za který lze považovat vydělený a účelově vázaný majetek, je propůjčena právní subjektivita.[8] Jinak řečeno, nadace lze (ve formálně právním smyslu[9]) chápat jako sdružení majetku nadané právní osobností.[10] Byť i v korporacích je majetek zastoupen[11], v případě nadací jde o jejich základní charakteristický znak.[12] S tímto majetkem nadace následně určitým způsobem hospodaří a nakládá, respektive užívá ho. Toto užívání je v první řadě determinováno povahou nadace jakožto jednoho ze základních typů nevýdělečných právnických osob[13] a taktéž institucionálního nástroje obecně prospěšného sektoru.[14] Jedním z obecných principů, kterému nadace slouží, pak je, jak uvádí J. Hurdík s I. Telcem, obecná, respektive všeobecná prospěšnost, či také jinak *„*[s]*tručně a jasně řečeno, sledování a dosahování obecného dobra (blaha), které je obecně žádoucím statkem.“*[15]

Mimo tohoto principiálního zaměření bude mít nadace přirozeně také určitý konkrétní *účel*, kterému má sloužit.[16] Ačkoli v souvislosti s přijetím občanského zákoníku došlo jeho prostřednictvím k určitému rozvolnění nadačního účelu a nově jsou možné účely soukromé či smíšené[17], tradičně půjde zejména o účel veřejně prospěšný. V takovém případě může jít pochopitelně o účely značně rozmanité a není žádný důvod se domnívat, že by ochrana životního prostředí neměla být jedním z nich. Bez zajímavosti v této souvislosti není, že ochrana životního prostředí se jako jeden z demonstrativně vypočtených obecně prospěšných cílů (účelů) objevila již v prvním polistopadovém zakotvení nadačního institutu ještě prostřednictvím hospodářského zákoníku (zákon č. 109/1964 Sb., ve znění od 1. 5. 1990) a později také v zákoně o nadacích a nadačních fondech (zákon č. 227/1997 Sb., ve znění do 31. 12. 2013) jakožto ochrana „přírodního prostředí“.[18]

To však mnoho neříká o způsobu, jakým mohou nadace tohoto účelu dosahovat. V této otázce došlo se změnami právní úpravy nadací v posledních letech (nejen v souvislosti s rekodifikací soukromého práva) k podstatnému posunu. Dle zákona o nadacích a nadačních fondech ve znění do 30. 6. 2010 platilo, že majetek nadací mohl být užit pouze v souladu s účelem a podmínkami stanovenými v nadační listině nebo statutu jakožto nadační příspěvek. Další připouštěnou možností užití nadačního majetku pak již byla pouze úhrada nákladů souvisejících se správou nadace. V tomto období tak nadace a nadační fondy měly *distributivní charakter*, jelikož sdružovaly a spravovaly majetek, který následně rozdělovaly formou příspěvků podle určitých předem stanovených zásad výběru příjemců.[19] Tato úprava tedy determinovala

ti […].“ RONOVSKÁ, K historickému vývoji nadací ve střední Evropě, op. cit., s. 129-130.

6 Jako určitý příklad odlišného pojetí může posloužit česká právní organizace Frank Bold (fungující pro Česko na tradičním spolkovém principu), která se z části zabývá taktéž ochranou životního prostředí, a její stejně zaměřená polská pobočka mající právní formu nadace (Fundacja Frank Bold).

7 Odlišnost nadace a nadačního fondu spočívá zejména v tom, že nadační fond neslouží svému účelu trvale a jeho majetek tedy může být při službě svému účelu zkonzumován.

8 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995. s. 73. ISBN 8071790281.

9 K tomuto a funkcionálnímu pojetí nadací viz RONOVSKÁ, *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*, op. cit., s. 47-48.

10 Tamtéž, s. 34.

11 V. Knapp např. uvádí, že „[k]*aždá právnická osoba nutně má jak „substrát“ osobní (má jej i nadace, jejímž jménem mohou jednat jen lidé), tak „substrát“ věcný (každá korporace je per definitionem způsobilá nabývat majetková práva a je i svým způsobem univeristas bonorum)“* KNAPP, Viktor. O právnických osobách. *Právník*. 1995, č. 10, s. 989.

12 RONOVSKÁ, *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*, op. cit., s. 35.

13 Mimo nadací a nadačních fondů lze uvažovat zejména o ústavu soukromého práva, který je nově upraven občanským zákoníkem.

14 Srov. HURDÍK, Jan a Ivo TELEC. Nadace, nadační fondy a obecně prospěšné ústavy jako institucionální základ českého obecně prospěšného sektoru. *Právný obzor*. Bratislava: 2000, č. 6, s. 474-475.

15 Tamtéž, s. 474.

16 K. Ronovská účel nadace označuje mimo přítomnosti majetku a jisté míry organizovanosti za jeden z jejích základních znaků, viz RONOVSKÁ, *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*, op. cit., s. 34-35.

17 Tamtéž, s. 23-24.

18 K vývoji novodobé české, resp. československé právní úpravy nadací obecně viz RONOVSKÁ, K historickému vývoji nadací ve střední Evropě, op. cit., s. 129-130.

19 HURDÍK, TELEC, op. cit., s. 486. Jak tamtéž tito autoři také uvádějí: *„Nadace tedy sama nemůže svou*

a limitovala podobu obecně prospěšného působení nadací na v podstatě „pouze“ doplňování deficitu veřejných zdrojů v té které oblasti obecné prospěšnosti, což bylo také jejich hlavní odlišností vůči obecně prospěšným osobám ústavního či spolkového typu.[20] K uvolnění výše uvedeného omezení došlo nejprve s novelizací zákona o nadacích a nadačních fondech (zákonem č. 158/2010 Sb.) a později také s občanským zákoníkem, podle kterého mohou nadace užívat majetek (primárně) pro zajištění vlastní činnosti k naplnění svého účelu. Ve vztahu k ochraně životního prostředí to dle mého názoru znamená, že se nadace mohou samy angažovat jak ve faktické ochraně životního prostředí, tak také v příslušných právních procesech, čímž se mohou poměrně nově (alespoň v rovině jejich možností) *přibližovat environmentálním spolkům* (a možná v této souvislosti není zcela od věci hovořit o nadacích, jejichž účelem je ochrana životního prostředí, jako o, po vzoru spolků, *nadacích environmentálních*).

Tato blízkost ale samozřejmě nic nemění na skutečnosti, že tyto právní formy (spolek a nadace) jsou konstruovány na odlišném (členském a majetkovém) základě. Nicméně i v této souvislosti se lze ptát, zda je tato odlišnost z pohledu služby účelu ochrany životního prostředí významná. Jak se totiž zdá, na členském principu nelze automaticky předpokládat existenci široké členské základy, jejíž environmentální zájmy by mohly být „reprezentovány“ (viz dále). Jako příklad lze uvést spolek tzv. vůdcovského typu, který se svou faktickou podobou v mnohém připomíná právnické osoby s majetkovým základem (zejména omezeností práv a povinností členů spolku či koncentrací pravomoci do rukou jedné či okruhu osob).[21]

Jako určitý opak tohoto jevu lze uvést tzv. komunitní nadace, v jejichž případě „[j]*de o nadační subjekty, u kterých v roli zakladatele vystupuje široký okruh osob, jež se v zakladatelském právním jednání zavázaly podporovat každoročním plněním vůči nadaci účel prospěšný v dané komunitě (např. obci).“*[22] Dle Ronovské jsou tyto nadace běžné v Německu, Nizozemí a nyní se začínají vyskytovat i v České republice.[23] Lze tak zřejmě hovořit o určitém sbližování či až prolínání korporační a nadační sféry. K. Ronovská v této souvislosti konstatuje, že „[r]*ozlišování korporací a fundací nemá již v současné praxi takový význam, jaký mělo v minulosti“*.[24] Lze se pak dle mého názoru ptát, zda má toto rozlišování smysl také na poli ochrany veřejného zájmu v právu životního prostředí.

Uvažování o majetkovém základu nadací se ale zřejmě nemusí nést jen v duchu hledání nevýhod, respektive lze uvažovat také o určitých pro fungování environmentální organizace vhodných aspektech. V první řadě lze mít za to, že jde-li o ochranu životního prostředí v procesech práva životního prostředí, nelze se obejít bez poměrně specifické právní expertízy, kterou může být výhodné zajišťovat vlastními zdroji. V druhé řadě může majetkový základ a s ním spojené limity nadačního institutu (které ale pochopitelně závisí na konkrétním pojetí nadace v té které právní úpravě[25]) značit vyšší stabilitu a trvalost.[26] Zřejmě tedy půjde spíše o výhody z pohledu „profesionálních“ environmentálních organizací (jakkoli s sebou tento přívlastek v dnešní české společnosti nese spíše negativní konotace). Právě u profesionálních environmentálních spolků lze do určité míry očekávat, že se budou fungování nadace přibližovat například úzkou a uzavřenou členskou základnou, která může připomínat správní radu nadace, či propracovanou strategií získávání a udržování určitého potřebného objemu vlastního majetku (*fundraising*).

III Nadace jako účastníci správních řízení týkajících se životního prostředí

Co do možného zapojení nadací do ochrany životního prostředí v příslušných procesech se lze inspirovat zejména druhým pilířem Aarhuské úmluvy[27], respektive jeho vnitřní strukturou čítající účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech (v čl. 6), účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (v čl. 7) a účast veřejnosti na přípravě prováděcích právních předpisů a dalších obecně závazných normativních

vlastní činností spotřebovávat svůj majetek, nýbrž musí jej právně převést na osobu (právně) odlišnou,“ přičemž tuto tehdejší úpravu označují ve srovnání od většiny úprav jiných států (ale také od dřívější tuzemské úpravy) za atypickou.

[20] Tamtéž.

[21] RONOVSKÁ, *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*, op. cit., s. 37-38.

[22] Tamtéž, s. 37.

[23] Tamtéž.

[24] Tamtéž, s. 44. Podrobněji k této otázce pak na s. 32-46.

[25] Pro podrobný přehled české právní úpravy ve srovnání s významnými evropskými koncepcemi viz RONOVSKÁ, Kateřina. *Nové české nadační právo v evropském srovnání*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 327 s. ISBN 978-80-7357-971-5.

[26] Viz např. problematika (veřejnoprávního) dohledu nad nadacemi tamtéž, s. 193-223.

[27] Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, která byla sjednána dne 25. 7. 1998 v dánském městě Aarhus v rámci Evropské hospodářské komise OSN (*UNECE*). Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala v roce 2004 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.).

nástrojů (v čl. 8).[28] Za prakticky nejvýznamnější z těchto okruhů lze považovat prvně uvedenou účast v rozhodovacích procesech.[29] Prostor pro takovouto účast přirozeně závisí na obsahu příslušných procesních norem.

Současná právní úprava účasti environmentálních organizací v těchto procesech (příslušných správních řízeních) týkajících se životního prostředí s nadacemi (či obecněji fundacemi) na rozdíl od spolků výslovně nepočítá. S účastí environmentálních spolků (v dřívější terminologii občanských sdružení) počítá úprava účasti podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)[30], úprava účasti podle § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a také úprava účasti podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Posledně uvedený zákon je zajímavý tím, že mimo spolků umožňuje účastnit se řízení o vydání integrovaného povolené také (mimo jiné) obecně prospěšným společnostem, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí.[31] Důvodová zpráva toto specifikum výslovně nevysvětluje; uvádí pouze to, že *návrh zákona vymezuje účastenství v řízení tak, aby došlo k dostatečnému pokrytí všech relevantních zájmů.*[32] Tato konstrukce je atypická v tom, že zde zákonodárce ochranu životního prostředí nespojil pouze se spolkovým (členským) principem. Samozřejmě to pouze za předpokladu, že navrhovatel zákona mylně nepovažoval obecně prospěšnou společnost (na základě jejího názvu) za společnost v pravém smyslu. Ve skutečnosti jde totiž o nesprávně označenou právnickou osobu „ústavního typu“,[33] tedy o určitou smíšenou kategorii stojící na pomezí korporací a fundací.

Určitý posun v pojímání účasti environmentálních organizací však nově představuje novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zákonem č. 39/2015 Sb. Podle této novelizace se s účinností od 1. 4. 2015 může tzv. dotčená veřejnost účastnit jak procesu posuzování vlivu na životní prostředí, tak také navazujících správních řízení týkajících se posuzovaného záměru.[34] Tomuto okruhu veřejnosti také plynou některá další zvláštní práva. Za dotčenou veřejnost jsou pro účely novelizovaného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [§ 3 písm. i) bod 2] považovány namísto environmentálních spolků nově a zcela zjevně mnohem obecněji *právnické osoby soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejichž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost*.

Uvedený posun se odehrál, jak vysvětluje důvodová zpráva[35], v rámci snahy o odstranění „transpozičního deficitu“ vůči tzv. směrnici EIA (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí), která v zásadě přejímá příslušné požadavky Aarhuské úmluvy.[36] Rozsah dotčené veřejnosti podle výše citovaného ustanovení tvoří mimo environmentálních spolků také řada dalších stejně zaměřených subjektů, zejména pak půjde právě o nadace či ústavy soukromého práva. Jakkoli snad lze mít drobné výhrady ke konstrukci rozlišující podle v zásadě doktrinálního hlediska „soukromoprávnosti“, obecně lze toto rozšíření okruhu subjektů přivítat.

Související otázkou, kterou lze vznést, je, jakým způsobem hodnotit existenci dvou do značné míry odlišných „režimů účasti“ environmentálních organizací jednak (zejména) podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a jednak podle příslušných ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

---

[28] Podrobně k Aarhuské úmluvě a její struktuře viz např. MÜLLEROVÁ, Hana. In: MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9-18. ISBN 978-80-87439-16-6.

[29] Obdobně viz např. DUDOVÁ, Jana. In: PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 106. ISBN 9788021049260.

[30] K problematice ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny viz např. PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: DÁVID, Radovan a kol. (eds.). *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5305-2.

[31] Jak o nich hovoří důvodová zpráva vládního návrhu zákona o integrované prevenci, sněmovní tisk 960/0, 3. volební období.

[32] Tamtéž.

[33] Srov. HURDÍK, TELEC, op. cit., s. 480-481.

[34] Jak poukazuje např. H. Müllerová, *„novela zákona o posuzování vlivů nově vyjímá z rozsahu § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochrany přírody a krajiny všechna řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí. Ustanovení § 70 se tak nyní dostává do pozice doplňující právní úpravy pro případy, kdy řízení dotýkající se zájmů ochrany přírody a krajiny nesplňuje charakter tzv. navazujícího řízení ve smyslu zákona EIA.“* MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 54-55.

[35] Důvodová zpráva vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životníprostředí, sněmovní tisk 299/0, 7. volební období.

[36] Ke vztahu Aarhuské úmluvy a unijního práva (plynoucího z přistoupení Evropské unie k úmluvě) viz např. MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 10-12.

Aarhuská úmluva na tuto otázku explicitní odpověď neposkytuje, respektive zvláštní status nevládních environmentálních organizací uznává (viz čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 úmluvy), výslovně již však nedefinuje, co lze pod tyto kategorie podřadit. Určité vodítko ovšem poskytuje Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy (*The Aarhus Convention: An implementation guide*), která v rámci definice veřejnosti v čl. 2 odst. 4 pod pojem „právnická osoba" podřazuje výslovně také nadace.[37] Obdobně Příručka k implementaci v kontextu čl. 3 odst. 4 označuje nevládní environmentální organizace za „sdružení", která přitom vykládá v širším smyslu jako taktéž sdružení majetku.[38] S ohledem na závazek *zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení Aarhuské úmluvy* formulovaný v čl. 3 odst. 1 pak lze mít za to, že perspektivně je žádoucí sjednocení úpravy směrem vytyčeným novelizovaným zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Lze dodat, že bez tohoto sjednocení pochopitelně nejsou ani možnosti environmentálních spolků a stejně zaměřených nadací či ústavů rovnocenné.

IV Nadace jako subjekty práva na příznivé životní prostředí

O environmentálních nadacích lze dále, mimo roviny procesních práv, přemýšlet také obecněji jakožto o potenciálních subjektech ústavního práva na příznivé životní prostředí. Toto právo, jakožto právo s *environmentálním obsahem*[39], je samo o sobě specifickou problematikou, na kterou existují různé pohledy. V nejobecnější rovině je především otázkou, zda by toto právo mělo být uznáno jako samostatné a plnohodnotné právo v systému základních práv (a případně v jaké formě).[40] I kdybychom však zaujali názor, že na právo na příznivé životní prostředí zakotvené v českém právním řádu v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny[41] pohlížet spíše jako na určitou „institucionální garanci" příznivého životního prostředí[42], stále se lze dovolat tohoto práva v mezích, ve kterých je provedeno zákony. Způsobilost být nositelem tohoto práva pak má praktický význam zejména[43] ve spojení s koncepcí aktivní procesní legitimace ve správním soudnictví, která předpokládá naplnění podmínky existence zásahu do subjektivního práva žalobce.[44] Jinak řečeno, otevírá cestu k iniciaci soudního přezkumu jiných než procesních vad.

Hledání odpovědi na otázku způsobilosti (taktéž) nadací k tomuto právu až donedávna vylučoval převažující soudní výklad práva na příznivé životní prostředí. Ten počínaje známým usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, interpretoval toto právo jako právo náležící výhradně fyzickým osobám jakožto (odlišně od osob právnických) biologickým organismům podléhajících případným negativním vlivům životního prostředí. Ačkoli se uvedený přístup nezdá být přesvědčivým jak svou argumentací[45], tak také způsobem, jakým byl do judikatury Ústavního soudu začleněn[46], byl správními soudy, jak poznamenává P. Franc, následován[47]. Tato praxe byla pro uplatnění práva na příznivé životní prostředí pochopitelně nepřející.[48]

---

[37] *The Aarhus Convention: An implementation guide* [online]. 2. vyd. Ženeva: United Nations, 2014, s 55 a 46. ISBN 978-92-1-056298-0. Dostupné z: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

[38] Tamtéž, s. 66.

[39] MÜLLEROVÁ, Hana. Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník.* 2012, č. 3, s. 231.

[40] Podrobně tamtéž.

[41] Podle tohoto článku Listiny se lze práva na příznivé životní prostředí (a některých dalších práv) domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo (resp. příslušné ustanovení Listiny) provádějí.

[42] KOKEŠ, Marian. Komentář k Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí). In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 712. ISBN 978807357750-6.

[43] Pomineme-li otázku potenciálního účastenství ve správních řízeních na základě dotčení práva na příznivé životní prostředí podle § 27 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), viz MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 49-50.

[44] Srov. FRANC, Pavel. Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 165.

[45] Viz např. PEKÁREK, Milan. K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí. In: HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Moderní veřejná správa a ombudsman: sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 127-128. ISBN 80–210–3792–X.

[46] P. Franc poukazuje (FRANC, op. cit., s. 165) na to, že uvedenému usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, o půl roku dříve předcházel nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, ve kterém Ústavní soud dospěl ke zcela opačnému závěru. Ústavní soud se přitom s tímto svým odlišným názorem nevypořádal postupem předvídaným zákonem o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). P. Franc pak považuje za pozoruhodné, že se toto právně problematické usnesení v praxi prosadilo před dřívějším nálezem, viz tamtéž.

[47] Tamtéž, s. 165-166.

[48] Výslednou situaci lze označit za poněkud paradoxní. Na jedné straně totiž stály environmentální spolky (dříve občanská sdružení), které disponovaly relativně široký-

Uvedený judikaturní přístup se stal později problematický s ohledem na požadavky kladené Aarhuskou úmluvou.[49] Čl. 9. odst. 2 Aarhuské úmluvy po smluvních stranách vyžaduje zajištění přístupu dotčené veřejnosti (která má dostatečný důvod nebo u níž trvá porušování práva) k soudnímu přezkumu jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6, a to jak po stránce hmotné, tak i procesní zákonnosti. Environmentální organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 mají v tomto případě privilegované postavení, jelikož Aarhuská úmluva v jejich případě existenci dostatečného důvodu presumuje.[50] Rozpor (mimo jiného) s výše uvedeným ustanovením čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vůči České republice později konstatoval také Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (*Aarhus Convention Compliance Committee*) ve svém nálezu ze dne 29. 6. 2012, ACCC/C/2010/50.[51] Za zmínku stojí taktéž do určité míry související řízení o porušení povinnosti vedené vůči České republice Evropskou komisí pro nesprávnou transpozici směrnice EIA.[52]

Ačkoli je v judikatuře (jistě také pod vlivem výše uvedeného) možné vysledovat určité pokusy o zmírnění výše popsaného přístupu[53], ke skutečnému obratu zřejmě došlo až v roce 2014 společně se změnou přístupu samotného Ústavního soudu, a to prostřednictvím nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval otázkou žalobní legitimace environmentálních spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu), přičemž dospěl zejména k následujícím závěrům: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“

Jakkoli lze tento zřetelný posun přivítat, již na první pohled je zřejmé, že Ústavní soud (prozatím) nezašel tak daleko, aby právo na příznivé životní prostředí právnickým osobám přiznal přímo. Namísto toho spíše jen pragmaticky promítá do sféry environmentálního spolku právo na příznivé životní prostředí jeho členů, kteří jsou jakožto zpravidla fyzické osoby jeho jistými nositeli. Tento posun lze zřejmě nejobecněji vyjádřit jako odklon od dřívější *podmínky biologické podstaty nositele práva* k určitému nacházení legitimity zapojení právnických osob v příslušných rozhodovacích procesech jakožto *způsobilých platforem pro uplatňování práva na příznivé životní prostředí fyzických osob*.

V první řadě se jistě nabízí otázka, zda lze takto – v rovině environmentálních organizací jakožto platforem pro uplatnění zájmů fyzických osob – uvažovat také o organizacích, které nejsou korporacemi (či v užším smyslu spolky). Domnívám se, že i environmentální nadace mohou naznačené úloze víceméně vyhovět. Nadace sice nemá členy, lze ale uvažovat o tom, že přímo reprezentuje zájem svého zakladatele (zakladatelů). Půjde-li o nadaci založenou či přetrvávající po smrti zakladatele, lze zřejmě uvažovat o dárcích, s jejichž pomocí bude udržován majetek nadace a tím také její činnost „reprezentující“ zájmy dárců. V této souvislosti lze odkázat na do značné míry obdobné hledisko etablovanosti (a tedy v podstatě jinak řečeno legitimity) environmentální organizace v novelizovaném zákoně o posuzování vlivů

mi procesními možnostmi, nikoli již ale možností namítat hmotněprávní nezákonnost, o kterou však při jejich činnosti především jde (srov. FRANC, op. cit., s. 165-166). A na druhé straně stály nesdružené fyzické osoby, kterým sice právo na příznivé životní prostředí náleželo, ale možnost jejich účasti v předmětných správních řízeních, jak uvádí H. Müllerová, *„byla omezena téměř výhradně na dotčení jejich vlastnického práva v předmětné lokalitě (neboť dotčení práva na příznivé životní prostředí nebylo v této souvislosti uznáváno), a tedy pouze při příležitosti hájení svého vlastnického práva mohly případně namítat též porušení environmentálních předpisů“* (MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 64). Tato autorka pak označuje přínos takto aplikovaného práva na příznivé životní prostředí pro praktickou ochranu životního prostředí za velmi skromný (MÜLLEROVÁ, Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled, op. cit., s. 231, poznámka pod čarou).

[49] K interpretačnímu významu Aarhuské úmluvy pro vnitrostátní právo blíže viz např. ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina, Vendula ZAHUMENSKÁ a Jaroslav BENÁK. Účast spolků ve správních řízeních. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 1, s. 3.

[50] MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 63.

[51] Compliance Committee: ACCC/C/2010/50 Czech Republic. *UNECE* [online]. Dostupné z: http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html

[52] Viz výčet nedostatků transpozice v důvodové zprávě vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní, sněmovní tisk 299/0, 7. volební období.

[53] Viz např. MÜLLEROVÁ, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, op. cit., s. 51, poznámka č. 111.

na životní prostředí, které není založeno na členském principu, nýbrž na „podporovatelství“.[54]

V obecnější rovině je ovšem vůbec otázkou, zda vnímání environmentálních organizací jako pouhých platforem pro uplatnění zájmů fyzických osob odpovídá pojetí těchto subjektů v Aarhuské úmluvě. Ta totiž v čl. 2 odst. 4 za „veřejnost“ pokládá již samotné individuální právnické osoby, nikoli až (pouze) určitá „sdružení“.[55] Ani definice „dotčené veřejnosti“ v čl. 2 odst. 5 na tomto nic nemění. V neposlední řadě, jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, ani z pojmu „právnická osoba“ užívaného Aarhuskou úmluvou nelze dovozovat, že by jej bylo možné ztotožnit jen s pojmem „korporace“, tj. právnické osoby s členským základem, který by mohl být reprezentován v nejužším smyslu.

Z tohoto pohledu se pak jeví podstatné spíše to, zda lze konkrétní environmentální organizaci považovat (dle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy) za *splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů* jakožto určitá obecná kriteria „způsobilosti“ environmentální organizace. Za taková kritéria lze dle mého názoru považovat například již požadavky kladené na dotčenou veřejnost dle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životním prostředí, které zjevně legitimizační funkci plní. Již ze splnění těchto požadavků by zřejmě měla být dovozována dostatečná legitimita environmentálních organizací, tak aby jim příslušela odpovídající práva předpokládaná Aarhuskou úmluvou (včetně možnosti iniciovat soudní přezkum po hmotněprávní stránce). Nedomnívám se, že by po splnění (například) těchto požadavků mělo docházet (*ad hoc*) k dalšímu, tzn. fakticky opakovanému hodnocení jejich legitimity.

Co se týče samotného nastavení požadavků vnitrostátních právních předpisů, lze je, jak nasvědčuje § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, formulovat tak, aby překážkou nebyla ani povaha nadací jakožto účelových sdružení majetku.

V Závěr

V České republice jsou nadace, jak uvádí K. Ronovská, dodnes vnímány s jistými rozpaky.[56] O environmentálních nadacích zřejmě bude platit totéž. Lze však o nich v souvislosti s nedávnými změnami právní úpravy nově do značné míry (přinejmenším v rovině možností jim právní úpravou daných) uvažovat. Takovéto nadace budou mít svůj smysl zejména jako „profesionální“ environmentální organizace. Zajímavé však bude především to, jak se k těmto a obdobným subjektům na jiném než spolkovém základu postaví aplikační praxe veřejné správy a především judikatura. Mimo nadací se dále nabízí zejména „environmentální ústav“ jak již ve formě přetrvávající obecně prospěšné společnosti (se kterou již výslovně počítá zákon o integrované prevenci), tak ve formě ústavu soukromého práva nově upraveného občanským zákoníkem. Může ale pochopitelně jít o celou řadu dalších právnických osob podřaditelných pod široké vymezení dotčené veřejnosti v dle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životním prostředí. Za zmínku v této souvislosti stojí, že prozatím ani literatura tyto „nové možnosti“ zcela nereflektuje.[57]

Avšak aby tyto možnosti mohly být prakticky využity, je dle mého názoru na místě uvažovat jak o sjednocení či alespoň sblížení režimů účasti veřejnosti ve správních řízeních podle úpravy v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí a (zejména) v zákoně o ochraně přírody a krajiny, tak především o způsobilosti být subjektem práva na příznivé životní prostředí také v případě jiných environmentálních organizací nežli pouze environmentálních spolků.

Summary

The paper deals with the question of possible involvement of foundations as subjects of protection of the public interest in the Czech environmental law. Foundations are regarded from a general point of view as the environmental organizations, as well as the possible subjects of procedural rights and (substantive) right to favorable environment. The paper especially argues that the environmental foundations could be viewed similarly to the environmental associations which are at present common in the Czech environmental law.

[54] Zákon [v § 3 písm. i) bodu 2] rozlišuje etablované (existující alespoň po dobu 3 let) a neetablované environmentální organizace, přičemž upravuje způsob, jak zapojení organizací neetablovaných „legitimizovat“ prostřednictvím podpisů alespoň 200 podporovatelů.

[55] Jak nasvědčuje také *The Aarhus Convention: An implementation guide*, op. cit., s 55-56.

[56] RONOVSKÁ, *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*, op. cit., s. 53.

[57] Viz např. BAHÝĽOVÁ, Lenka. § 3 Základní pojmy. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, Tomáš KOCOUREK a Vojtěch VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 21. ISBN 978-80-7400-589-3.