



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 58/01-69

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte na verejnom zasadnutí 2. októbra 2001 prerokoval podnet Ing. M. P., bytom Z., Ing. V. R., bytom K., MVDr. P. L., bytom Z., a občianskeho združenia S. so sídlom v Z., zastúpených advokátom JUDr. J. H., B. B., vo veci porušenia ich základného práva priznaného čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky postupom Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky pri posudzovaní zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona a takto

r o z h o d o l :

Základné právo Ing. M. P., Ing. V. R., MVDr. P. L. a občianskeho združenia S. podľa čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky postupom Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky vo veci posudzovania zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona p o r u š e n é b o l o .

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bolo 29. júna 2001 doručené podanie Ing. M. P., bytom Z., Ing. V. R., bytom K., MVDr. P. L., bytom Z., a občianskeho združenia S. so sídlom v Z. (ďalej len „navrhovatelia“), zastúpených advokátom JUDr. J. H., B. B., označené ako „Podnet na začatie konania pred ústavným súdom v zmysle čl. 130 ods. 3 Ústavy pre porušenie čl. 45 Ústavy SR“.

Navrhovatelia vo svojom podnete uviedli: *«namietajú porušenie čl. 45 Ústavy, ku ktorému došlo konaním Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP“) – Odbor posudzovania vplyvov na životné prostredie a medzirezortných vzťahov vo veci posudzovania vplyvov zámeru výstavby vodného diela Slatinka na životné prostredie.*

V zmysle čl. 45 Ústavy má každý právo na včasné a úplné informácie o životnom prostredí a o príčinách a následkoch tohto stavu.

V zmysle čl. 51 Ústavy SR sa možno práva uvedeného v čl. 45 domáhať „len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“.

Jedným zo zákonov, ktorý vykonáva ustanovenia čl. 45 Ústavy SR je aj zákon č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredia (tzv. Environmental Impact Assessment, ďalej len „EIA“). Účelom tohto zákona je v zmysle § 1 „upraviť postup pri komplexnom odbornom a verejnom posudzovaní pripravovaných stavieb, zariadení a iných činností určených podľa tohto zákona pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov, ako aj pri hodnotení návrhov niektorých rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov z hľadiska ich predpokladaného vplyvu na životné prostredie“.

Zákon č. 127/1994 Z. z. umožňuje obyvateľom pomerne širokú účasť na procese EIA, ktorého sa môže aktívne zúčastniť ako verejnosť, pričom osobitne vymedzuje ešte kategóriu občianska iniciatíva a občianske združenie. Každé z týchto skupín potom priznáva špecifický okruh práv vyplývajúcich z procesu EIA.

Pojem „verejnosť“ nie je v zákone bližšie špecifikovaný. Zo zmyslu zákona však vyplýva, že ho treba chápať v najširšom význame tohto slova. Autori diela „Posudzovanie vplyvov na životné prostredie EIA“ (I. diel zákon s komentárom, str. 15, ŠEVT 1994) uvádzajú: „Súčasťou verejnosti môžu byť jednotlivci i skupiny občanov a podnikateľov, verejné záujmové skupiny a mimovládne organizácie, priemyselné, obchodné, poľnohospodárske a iné organizácie a združenia atď, t. j. všetci tí, ktorí sa cítia byť dotknutí alebo zainteresovaní na rozhodovaní (alebo inom konaní) štátneho orgánu v danej veci“.

Pritom nie je potrebné preukazovať trvalé bydlisko či sídlo, vlastníctvo, ani iné podmienky na preukázanie právnych záujmov týchto osôb. Verejnosť musí byť informovaná o jednotlivých častiach procesu EIA, musí mať možnosť nahliadnuť do príslušnej dokumentácie, robiť si z nej výpisy, odpisy, kópie. Verejnosť sa môže zúčastniť verejného prerokovania Správy o hodnotení, môže dávať stanoviská k jednotlivým dokumentom procesu EIA, na ktoré sa musí prihliadať.

Špecifické práva priznáva zákon č. 127/1994 Z. z. občianskej iniciatívy a občianskemu združeniu. Občianskou iniciatívou sa pritom rozumie skupina aspoň 500 fyzických osôb starších ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti. Iniciatíva má právo byť informovaná o procese EIA, priamo dostáva niektoré dokumenty a môže podávať stanoviská, na ktoré sa prihliada v ďalšom procese.

Podobné práva má aj občianske združenie (teda právnická osoba, ktorá vzniká na základe zákona č. 83/1990 Zb.). Zákon o EIA predpokladá, že môže vzniknúť občianske združenie „priamo za účelom ochrany životného prostredia pri danej činnosti posudzovanej podľa zákona“ (§ 9 ods. 4 zákona o EIA).

Takéto občianske združenie sa v prípade svojej účasti v procese EIA stáva automaticky účastníkom správneho konania, v ktorom sa rozhoduje o povolení danej činnosti podľa osobitných predpisov, so všetkými právami a povinnosťami účastníka v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Povoľovanie danej činnosti sa uskutočňuje v územnom a stavebnom konaní podľa stavebného zákona č. 50/1976 Zb., pričom práve posudzovanie starostlivosti o životné prostredie predstavuje významnú časť tohto povoľovacieho procesu (§ 39 stavebného zákona).

Z uvedeného vyplýva, že náš právny poriadok priznáva v procese prístupu k informáciám o stave životného prostredia rovnaké práva tak fyzickým osobám ako aj právnickým osobám.

Zároveň, ak zo samotnej povahy práva vyplýva, že je možné jeho uplatňovanie aj právnickou osobou a zákon užívanie tohto práva neobmedzuje, popieranie možnosti uplatnenia niektorých druhoch základných práv právnickými osobami by bolo v rozpore s ich účelom.

Judikatúra českého Ústavného súdu priznáva dokonca aj právo na priaznivé životné prostredie v zmysle čl. 35 ods. (mal byť uvedený ods. 1) Listiny základných práv a slobôd rovnako fyzickým ako aj právnickým osobám. (napr. nález III. ÚS 70/97)

Ústava ani zákon neukladá na splnenie podmienok pre uplatňovanie práva na informácie o stave životného prostredia v rámci procesu EIA pre právnické osoby – občianske združenia – žiadne ďalšie podmienky, okrem samotnej existencie občianskeho združenia podľa zák. č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.

Združenie S. vzniklo s cieľom rozvíjania aktivít v povodí rieky Slatina, zameraných na ochranu životného prostredia a prírodných hodnôt v duchu stratégie udržateľného rozvoja, registráciou stanov na Ministerstve vnútra dňa 16. 2. 1994. Svoju aktívnu činnosť vyvíja práve v oblasti obce Slatinka. Združenie sa domáha porušenia svojho práva na informácie o stave životného prostredia predovšetkým v rámci napĺňania jeho základného cieľa udržania ekologickej rovnováhy v povodí rieky Slatina.

Preto v zmysle čl. 130 ods. 3 Ústavy na podanie podnetu podnecovateľmi neexistuje podľa názoru podnecovateľov prekážka nedostatku aktívnej legitimácie...

Pasívne legitimovaným subjektom je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Svojím postupom, ktorý nemal oporu v zákone a ktorého výsledok vyhlásilo ministerstvo za zákonný, porušil základné právo podnecovateľov.

V zmysle čl. 130 ods. 3 môže Ústavný súd začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv. Jediným orgánom, ktorý v prípade namietaného protiústavného postupu pri posudzovaní vplyvov vodného diela Slatinka na životné prostredie tento proces začal, riadil, uskutočnil a napriek viacerým

námietkam završil vydaním svojho právneho aktu – tzv. záverečného stanoviska – bolo Ministerstvo životného prostredia – Odbor posudzovania vplyvov na životné prostredie...

Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie označovaný medzinárodnou skratkou EIA (Environmental Impact Assessment), ktorý je aj predmetom smernice Rady ES z júna 1985 č. 85/337/EC o hodnotení účinkov určitých verejných a súkromných investícií na životné prostredie, predstavuje významný prostriedok v systéme ekologickej prevencie.

V právnom poriadku Slovenskej republiky je tento proces predmetom zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len „zákon“), ktorý je účinný od 1. 9. 1994.

Cieľom posudzovania vplyvov stavieb, činností (napr. skladovanie jedov a pesticídov, stavby niektorých priehrad a vodných nádrží, čistiarní odpadových vôd...) návrhov niektorých rozvojových koncepcií (v oblasti energetiky, dopravy, vodného hospodárstva...) a všeobecne záväzných právnych predpisov (ďalej len „zámary“) na životné prostredie je v zmysle zákona komplexné, odborné a verejné vyhodnotenie vplyvov zámerov na životné prostredie.

V rámci tohto procesu sa v spolupráci s verejnosťou a ostatnými dotknutými orgánmi porovnávajú výhody a nevýhody jednotlivých variantov riešení zámerov s osobitným zreteľom na ekológiu a životné prostredie, identifikujú sa a ocenia predpokladané vplyvy vo všetkých zložkách životného prostredia, určia sa potrebné opatrenia a vyberie sa optimálny variant.

Za tým účelom musí navrhovateľ vypracovať zámer, v ktorom zhodnotí predpokladané vplyvy na životné prostredie. Zámer musí mať najmenej dve variantné riešenia ako aj variant stavu, ktorý by nastal, ak by sa zámer neuskutočnil.

Navrhovateľ zámeru je povinný predložiť ho Ministerstvu životného prostredia (ďalej len „ministerstvo“). Ak zámer spĺňa zákonom požadované náležitosti, ministerstvo ho rozošle dotknutým orgánom štátnej správy a obciam, ktoré zámer zverejnia. Zámer musí byť zverejnený tak, aby verejnosť mala možnosť si ho preštudovať a na tomto základe potom zaslať prípadné pripomienky ministerstvu.

Obce a príslušné orgány štátnej správy môžu k zámeru zaslať ministerstvu svoje pripomienky. Ministerstvo je v zmysle zákona povinné vypracovať rozsah hodnotenia, v ktorom určí, ktoré otázky majú byť v ďalšom kroku – správe o hodnotení – podrobne

rozpracované a posúdené. Rozsah hodnotenia sa opäť prostredníctvom obcí zverejní. Správu o hodnotení následne pripomienkujú ministerstvo, ostatné dotknuté orgány št. správy, dotknuté obce a prostredníctvom verejného prerokovania aj verejnosť.

Ministerstvo následne zabezpečí vypracovanie oponentského posudku na správu o hodnotení s prihliadnutím na doručené záznamy a stanoviská. Po jeho vypracovaní ministerstvo celkovo zhodnotí vplyvy navrhovaného zámeru v záverečnom stanovisku. V ňom odporučí alebo neodporučí, aby sa navrhnutý variant riešenia realizoval, pričom svoje stanovisko odôvodní a zhodnotí zaslané písomné stanoviská.

Toto záverečné stanovisko je potom nevyhnutným podkladom na vydanie rozhodnutia o povolení činnosti, ktorá bola predmetom posudzovania (napr. stavebné povolenie). V zmysle § 23 zákona o EIA „Povoľujúci orgán nemôže bez záverečného stanoviska vydať rozhodnutie (správne malo byť uvedené „podľa“) osobitných predpisov o povolení činnosti „... pri rozhodovaní o povolení činnosti musí prihliadať na záverečné stanovisko“.

Zákon teda zabezpečuje, aby všetky zámery, ktoré svojimi vlastnosťami, umiestnením, alebo spolupôsobením s inými činiteľmi môžu ovplyvniť kvalitu životného prostredia, boli včas, objektívne, za účasti a informovania verejnosti, všestranne a odborne posúdené s tým cieľom, aby sa predišlo, a aby sa čo najviac eliminovali škody na životnom prostredí...

V decembri roku 1993 vypracoval Vodohospodárska výstavba, š. p. (ďalej len „investor“) koncepciu riešenia vodohospodárskej situácie na dolnom úseku rieky Hron, ktorú predložil ako tzv. zámer „Nadlešenie prietokov Hrona“ ministerstvu dňa 17. 2. 1994.

Ministerstvo tento „zámer“ zaslalo Obvodnému úradu životného prostredia Zvolen, Okresnému úradu životného prostredia Banská Bystrica, Obecnému úradu Zvolenská Slatina a Mestskému úradu Zvolen v marci 1994 spolu so žiadosťou o jeho uverejnenie, hoci zákon regulujúci celý proces neexistoval. Obec Zvolenská Slatina zámer zverejnila 14.3.1994 tak, že na oznamovacích tabuliach obecného úradu boli vyvesené mapové podklady bez vysvetľujúceho komentára.

Dňa 12. 7. 1994 stanovilo ministerstvo tzv. rozsah hodnotenia, ktorým okrem iného určilo, čo má obsahovať tzv. správa o hodnotení a ktoré varianty riešenia zámeru je potrebné rozpracovať podrobnejšie.

Po určení rozsahu hodnotenia vykonal navrhovateľ prostredníctvom firmy Ekospol Banská Bystrica spracovanie tzv. správy o hodnotení.

Dňa 26. 6. 1995 sa za prítomnosti verejnosti, predstaviteľa investora, orgánov samosprávy a štátnej správy v obci Zvolenská Slatina uskutočnilo verejné prerokovanie správy o hodnotení. Už na tomto verejnom prerokovaní predstavitelia občanov a občianskeho združenia Slatinka namietali neprípustnosť realizácie tak závažného procesu ako je EIA, bez existencie účinného zákona. Verejné prerokovanie bolo nahraté na videozáznam, ktorý je zároveň prílohou tohto podania.

Po prerokovaní tejto správy a doručení písomných stanovísk ministerstvo zabezpečilo spracovanie Posudku na správu o hodnotení. Posudok spracoval dňa 29. 2. 1996 RNDr. A. M. a spol.

Dňa 4. 4. 1996 vydalo ministerstvo – odbor posudzovania vplyvov na životné prostredie a medziodvetvových vzťahov tzv. záverečné stanovisko k návrhu zámeru „Nadlepšenie prietokov Hrona“, v ktorom ako optimálny variant odporučilo realizáciu vodného diela Slatinka.

Proces posudzovania vplyvov predmetného zámeru na životné prostredie bol započatý vo februári 1994 – v čase, keď zákon č. 127/1994 Z. z. nebol súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Navyše v tom čase o ňom stále prebiehala diskusia a jednotlivé ustanovenia budúceho zákona boli priebežne menené.

V čase začatia posudzovania bol platný a účinný zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, ktorý otázky posudzovania vplyvov investičných zámerov riešil iba rámcovo. Konkrétny postup, práva a povinnosti jednotlivých subjektov zúčastnených v konaní mali upravovať zákony jednotlivých republík, ktoré v tom čase boli v Slovenskej Republike vo fáze príprav.

Zákon č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorého účelom je „upraviť postup pri komplexnom odbornom a verejnom posudzovaní pripravovaných stavieb, zariadení a iných činností... pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov... z hľadiska ich predpokladaného vplyvu na životné prostredie“, bol schválený NR SR až dňa 29. 4. 1994.

V Zbierke zákonov bol zákon publikovaný 1. 6. 1994 a účinnosť nadobudol dňa 1. 9. 1994.

Napriek týmto skutočnostiam deklaruje ministerstvo záverečné stanovisko k návrhu „Nadlepšenie prietokov Hrona“ za výsledok posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 127/1994 Z. z. ...

Podnecovatelia namietajú, že týmto postupom ministerstva bolo porušené ich právo podľa čl. 45 Ústavy: Každý má právo na včasné úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.

Na základe znenia čl. 51 ods. 1 Ústavy sa tohto práva možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 45 vykonávajú.

Zákon č. 127/1994 Z. z. stanovuje v rámci posudzovania vplyvov niektorých stavieb a činností na životné prostredie aktívnu informačnú povinnosť štátu v jednotlivých fázach tohto procesu, ktorou sa zabezpečuje včasné informovanie verejnosti o plánovaných činnostiach v konkrétnom prostredí, ich možných dôsledkoch a možnosti verejnosti vyjadriť k nim.

Ministerstvo má povinnosť doručiť zámer investora dotknutým obciam, ktoré sú následne povinné informovať o ňom verejnosť (§ 8 ods. 1 a 4). Verejnosť má na základe zverejnenia právo doručiť svoje písomné stanovisko k zámeru. (§ 8 ods. 5)

V tzv. zisťovacom konaní, kedy ministerstvo rozhoduje o tom, či sa navrhovaná činnosť bude alebo nebude posudzovať podľa zákona č. 127/1994 Z. z., musí ministerstvo prihliadať i na písomné stanoviská verejnosti. (§ 10 ods. 4)

O rozhodnutí musí byť verejnosť prostredníctvom ministerstva informovaná (§ 11 ods. 4 a 5).

Tzv. rozsah hodnotenia a jeho časový harmonogram spolu so stanoviskami verejnosti ministerstvo doručí navrhovateľovi. (§ 12 ods. 2)

Navrhovateľ v spolupráci s dotknutou obcou bez zbytočného odkladu informuje verejnosť o určenom rozsahu hodnotenia a jeho časovom harmonograme. (§ 12 ods. 5)

Ministerstvo bezodkladne doručí dotknutej obci správu o hodnotení a záverečné zhrnutie zo správy občianskemu združeniu a občianskej iniciatíve. (§ 16) Dotknutá obec informuje verejnosť o možnosti do správy o hodnotení nahliadať, robiť z nej výpisy, odpisy alebo kópie a vystaví záverečné zhrnutie v mieste obvyklým spôsobom. (§ 17 ods. 1)

Dotknutá obec a navrhovateľ zabezpečia verejné prerokovanie správy o hodnotení a informovanie verejnosti o verejnom prerokovaní. (§ 17 ods. 2 a 3)

Verejnosť môže doručiť svoje písomné stanoviská k správe o hodnotení ministerstvu. Ministerstvo s prihliadnutím na tieto stanoviská zabezpečí spracovanie posudku na správu. (§ 19 ods. 1)

Spracovateľ posudku vyhodnocuje tiež doručené stanoviská verejnosti, občianskych iniciatív a združení. (§ 19 ods. 4)

Svoje záverečné stanovisko k posudzovaniu je ministerstvo povinné doručiť tiež dotknutej obci, ktorá je povinná ho v obci zverejniť a oznámiť, kde je možné doň nahliadať, robiť z neho výpisy, odpisy a kópie. Záverečné stanovisko doručí aj občianskej iniciatíve a občianskemu združeniu. (§ 21)

Z uvedeného je zrejmá obsahová náväznosť ustanovení zák. č. 127/1994 Z. z. s čl. 45 Ústavy, ktorý garantuje včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a príčinách a následkoch tohto stavu.

Právo na informácie podľa čl. 45 zahŕňa tak pasívne (na základe žiadosti) ako i aktívne (ustanovené zákonom, či medzinárodnou zmluvou) informovanie verejnosti orgánmi verejnej moci.

Jeho obsah zahŕňa rovnako informácie o jeho vývoji, príčinách vývoja, dôsledkoch tohto stavu, informácie o pripravovaných činnostiach, ktoré môžu viesť k zmene stavu životného prostredia i informácie o opatreniach, ktoré zodpovedné orgány podnikajú pri predchádzaní a eliminácii škodlivých vplyvov.

Jedine tak sa dá naplniť ústavná požiadavka včasnosti a úplnosti informácií o stave životného prostredia.

Iba komplexná informovanosť verejnosti umožní predchádzať poškodzovaniu životného prostredia a tak realizovať ústavnú povinnosť zakotvenú v čl. 44 ods. 3 Ústavy.

Informácie o stave životného prostredia možno považovať za včas podané len vtedy, keď ich možno využiť v záujme uplatnenia postupov, ktoré budú pre životné prostredie prospešné, najmä ak pôjde o informácie o negatívnom stave.

Skutočnosť, že pri procesoch posudzovania vplyvov zámerov činností na životné prostredie ide o realizáciu základného práva na informácie o životnom prostredí dokazujú aj medzinárodné dokumenty ako spomínaná smernica Rady ES č. 85/337/EC o posudzovaní vplyvov niektorých verejných alebo súkromných projektov na životné prostredie z 5. júla 1985 (čl. 6 ods. 2 a čl. 9), ako aj Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie

presahujúce štátne hranice z 25. februára 1991 (čl. 2 ods. 6, čl. 3 ods. 1 a 8 a čl. 4 ods. 2 – oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 162/2000 Z. z.)

Zmyslom a účelom tohto základného práva je spolupodieľať sa na zachovaní priaznivého životného prostredia i kontrole krokov, ktoré stav životného prostredia ovplyvňujú a v budúcnosti reálne môžu ovplyvniť.

To, že informovanie verejnosti nie je a nemôže byť samoučelné, potvrdzujú aj ustanovenia zákona č. 127/1994 Z. z. Právu verejnosti byť včas a úplne informovaná, zodpovedá vždy povinnosť pripomienky verejnosti zohľadniť, vysporiadať sa s nimi v rozhodnutiach, stanoviskách, či posudkoch vydávaných v rámci procesu posudzovania.

Zákon tiež hovorí, že cieľom posudzovania v rámci jeho presne stanovených pravidiel je komplexne zistiť, opísať, vyhodnotiť priame a nepriame vplyvy zámeru na životné prostredie, určiť opatrenia, ktoré zabránia poškodzovaniu a objasniť a porovnať nevýhody zámeru a porovnať ho so stavom, ak by sa zámer neuskutočnil. (§ 5)

V prípade podnecovateľov sa však proces posúdenia tzv. zámeru „Nadlepšenia prietokov Hrona“ – konkrétne jeho fázy:

- 1. vypracovanie a predloženie zámeru,*
 - 2. posúdenie úplnosti zámeru a jeho zaslanie dotknutým subjektom,*
 - 3. zverejnenie zámeru,*
 - 4. pripomienkovanie zámeru,*
 - 5. stanovenie rozsahu hodnotenia,*
 - 6. príprava správy o hodnotení,*
- uskutočnil bez existencie účinnej právnej úpravy.*

Realizácia celého procesu bola navyše sprevádzaná mnohými vecnými nedostatkami odporujúcimi aj dnes platnému a účinnému zákonu. č. 127/1994 Z. z., ktoré sú bližšie špecifikované v prílohe č. 13.

Zákon č. 127/1994 Z. z. bol schválený Národnou radou až 29. 4. 1994 a účinnosť nadobudol dňa 1. 9. 1994.

Navrhovateľ predložil ministerstvu svoj zámer už vo februári 1994.

Podstatná časť celého procesu posudzovania, v rámci ktorého sa k verejnosti majú dostať všetky relevantné informácie dôležité pre posúdenie a vyjadrenie sa k zámeru a v rámci ktorého môžu verejnosť, občianske iniciatívy a združenia podávať svoje

pripomienky a námietky, sa realizovala podľa návrhu zákona, ktorý bol v tom čase známy iba úzkemu okruhu ľudí.

Postup ministerstva po predložení zámeru teda nemal oporu v zákone. Inými slovami, ministerstvo na tento postup nedisponovalo zákonom udelenou právomocou, tak ako to vyžaduje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

Každá z fáz procedúry posudzovania má významný vplyv na jeho celé smerovanie, jednotlivé etapy sú vzájomne previazané a každá predchádzajúca etapa musí byť v ďalšej fáze zohľadnená a zdôvodnená.

Ministerstvo zaslalo obciam list zo dňa 7. 3. 1994 označený ako „Žiadosť o stanovisko k zámeru“, v ktorom okrem iného uvádza: „Ministerstvo životného prostredia SR vypracovalo návrh zákona o hodnotení vplyvov na životné prostredie. Vláda SR návrh zákona schválila a predložila Národnej rade SR. V súčasnosti sa prerokúva vo výboroch parlamentu.

„Ďalší postup podľa § 8 ods. 4 a 5 je nasledovný:

(ods. 4) Dotknutá obec do 1 týždňa od doručenia návrhu zámeru alebo oznámenia podľa odseku 3 informuje o ňom verejnosť v mieste obvyklým spôsobom a zároveň oznámi, kde a kedy je možné do zámeru nahliadnuť. Zámer musí byť verejnosti sprístupnený najmenej po dobu 3 týždňov od informácie o jeho doručení.

(ods. 5) Príslušný orgán, povoľujúci orgán, dotknutý orgán a dotknutá obec doručí písomné stanovisko k zámeru ministerstvu do 6 týždňov od jeho doručenia. Verejnosť môže doručiť svoje písomné stanovisko k zámeru ministerstvu do 5 týždňov od doby, kedy bola o zámere informovaná, najneskôr však do 6 týždňov od doručenia zámeru alebo oznámenia podľa odseku 3 dotknutej obci.

Tieto stanoviská budú súčasťou podkladov pre vypracovanie komplexného posúdenia vplyvov navrhovanej činnosti - správy o hodnotení, čo bude náplňou ďalších krokov, o ktorých Vás budeme informovať. V prípade potreby Vám ďalšie informácie poskytne RNDr. F. K. z Odboru hodnotenia vplyvov na životné prostredie MŽP SR. tel. 492 451-9, kl. 2043, prípadne príslušný úrad životného prostredia.“

V čase od 14. 3. 1994, kedy jedna z dotknutých obcí tzv. zámer zverejnila formou uverejnenia mapových podkladov bez komentára, sa navrhovatelia nemali možnosť

relevantným spôsobom oboznámiť so zmyslom celého procesu, všetkými dôsledkami podávaných stanovísk, ich vlastným postavením a právami v tomto konaní.

Dva odseky jednej z verzií návrhu zákona (ktorého obsah bol v tom čase predmetom rokovania vo výboroch parlamentu) v liste ministerstva adresovanom obecnému úradu vo Zvolenskej Slatine a mestskému úradu vo Zvolene, kde ministerstvo oznamuje, že o ďalších krokoch bude obecné úrady informovať, odkaz na pracovníka ministerstva, ako poskytovateľa ďalších informácií, ani neúplné zverejnenie zámeru nemôžu v žiadnom prípade v právnom štáte nahradiť účinný právny predpis uverejnený v Zbierke zákonov, pre ktorý platí prezumpcia správnosti a znalosti právnych predpisov.

Je absurdné opierať postup štátnych orgánov o návrh zákona a spájať s takýmto konaním rovnaké právne účinky ako s postupom podľa platného a účinného právneho predpisu s právnou silou zákona.

Nedodržanie ustanovení zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré vykonávajú ustanovenia čl. 45 Ústavy nadobudlo v tomto prípade intenzitu porušenia ústavnosti.

Proces posudzovania nielenže nemal oporu v zákone, ale (ako vyplýva z ďalej uvedených skutočností) jeho priebeh nebol v súlade ani s neskôr platným a účinným zákonom č. 127/1994 Z. z., čo významne narušilo objektivnosť, celé smerovanie procesu i jeho samotný výsledok. Vzhľadom k tomu, že ešte neexistoval zákon o procese posudzovania, verejnosť nemohla vedieť a nevedela, aký význam majú jednotlivé časti, o čom, a akým spôsobom má byť informovaná, ako a za akých podmienok môže podávať svoje pripomienky a návrhy. A nie len to. Ani samotná obec, ktorá je navrhovaným zámerom dotknutá, a ktorá mala sprostredkované informovať verejnosť, nemala informácie o zmysle ani o ďalších krokoch pri posudzovaní zámeru.

Týmto spôsobom zjavne nebol naplnený účel zákona č. 127/1994, ani zabezpečená realizácia práva uznaného čl. 45 Ústavy.

Ministerstvo vydalo Záverečné stanovisko k navrhovanému zámeru, hoci proces nebol zákonný po formálnej ani materiálnej stránke.

Predloženie záverečného stanoviska ministerstva ako výsledku procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie je nevyhnutným podkladom na začatie konania o povolení stavby. Skutočnosť vydania Záverečného stanoviska teda investorovi v plnej miere vytvára

priestor na iniciovanie konania o povolení stavby, v ktorom je povoľujúci orgán povinný na záverečné stanovisko prihliadať.

Ministerstvo svojím nezákonným a neústavným postupom, ktorým vytvorilo možnosť nereparovateľného zásahu do životného prostredia flagrantným spôsobom porušilo ústavné právo podnecovateľov garantované článkom 45 Ústavy SR. Tento zásah do základného práva je o to závažnejší, že súčasná právna úprava neposkytuje možnosť nápravy prostredníctvom opravného prostriedku proti zákonnosti procesu a záverečného stanoviska...

Ústavný princíp legality štátnej moci vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy hovorí o viazanosti štátnych orgánov ústavou a zákonmi.

Štátne orgány nie sú oprávnené konať, ak ich na to nespĺnomocní zákon a ak konajú, sú povinné konať iba spôsobom, ktorý ustanovil zákon.

Táto zásada zabezpečuje v štáte pre jeho obyvateľov právnu istotu – majú možnosť predvídať nielen následky svojich právnych úkonov, možnosti a spôsoby uplatnenia svojich práv voči štátu, ale predovšetkým konanie štátnych orgánov a ich zmysel.

Ministerstvo v zmysle týchto princípov nebolo oprávnené v období od 17. 2. 1994, kedy navrhovateľ predložil ministerstvu svoj zámer na vybudovanie vodného diela Slatinka až do účinnosti zákona č. 127/1994 Z. z. – 1. 9. 1994, konať vo veci iniciatívy navrhovateľa „zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona“.

Zaslanie zámeru, stanovenie rozsahu hodnotenia i zabezpečenie spracovania posudku na správu o hodnotení, realizovalo ministerstvo bez akéhokoľvek zákonného splnomocnenia.

Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, v znení, v ktorom bol účinný v čase predloženia zámeru ministerstvom, upravoval vo svojich ustanoveniach (§ 20 – 26, prílohy č. 1, 2, 3, 4) rámcovo aj posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie.

Tieto ustanovenia okrem iného odkazovali na prijatie zákonov v národných radách Českej a Slovenskej republiky, ktoré mali určiť príslušný orgán na posúdenie činností a ďalšie podrobnosti v procese posudzovania.

Zákon č. 17/1992 Zb. neupravoval postup jednotlivých oprávnených subjektov - navrhovateľov, verejnosti, občianskych združení, štátnych orgánov a orgánov samosprávy,

ich práva a povinnosti a nevymedzil ani kompetencie štátnych orgánov, ktoré by boli príslušné v tejto veci konať.

Do prijatia zákona č. 127/1994 Z. z. teda neexistoval príslušný posudzujúci orgán, ktorému by zákon stanovoval práva a povinnosti v procese posudzovania vplyvov činností na životné prostredie.

Záväzný postup v priebehu posudzovania, príslušnosť a právomoci orgánov št. správy a samosprávy upravil až zákon č. 127/1994 Z. z. s účinnosťou od 1. 9. 1994.

Je teda nesporné, že s horeuvedeným procesom, ktorý prebehol 17. 2. 1994 – 4. 4. 1996 nemožno spájať právne dôsledky konania podľa zákona č. 127/1994 Z. z.

Táto skutočnosť samotná spôsobuje porušenie základného práva podnecovateľov na prístup k informáciám o životnom prostredí, a to aj v prípade, že by dotknutá obec svojich obyvateľov informovala tak (čo sa ale nestalo), ako je to v súlade s dnes platným a účinným zákonom. Už samotný fakt, že podnecovateľom bola odňatá možnosť oboznámiť sa vopred s účelom a pravidlami posudzovania, s ich procesnými možnosťami v jednotlivých fázach, právom byť informovaní, možnosťou občianskeho združenia stať sa účastníkom konania, v ktorom sa následne bude rozhodovať o povolení navrhnutého diela (§ 9 ods. 4), nemožnosť dôslednej verejnej kontroly dodržiavania pravidiel procesu a teda faktická nemožnosť včasnej a úplnej informovanosti verejnosti, spôsobili nemožnosť realizovať ústavné právo podnecovateľov na informácie o stave životného prostredia a príčinách a následkoch tohto stavu.

Ústavný súd je podľa čl. 130 ods. 3 oprávnený konať o podnetoch, ktorými fyzické alebo právnické osoby namietajú porušenie svojich práv. Z konania o podnetoch pritom nemožno vylúčiť postup orgánu verejnej moci, ktorým došlo k porušeniu základného práva fyzickej alebo právnickej osoby, pokiaľ tomuto základnému právu nie je možné poskytnúť ochranu prostredníctvom iného účinného dostupného prostriedku nápravy.

V zmysle Uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 23/1994 musí byť z podnetu zjavné, že už niet iného orgánu právnej ochrany, ktorý by mohol podnecovateľovi poskytnúť ochranu tvrdeného porušeného práva.

Niektorí z podnecovateľov už vo fáze verejného prerokovania tzv. správy o hodnotení 26. 6. 1995 vo Zvolenskej Slatine poukazovali na rozpor dovtedy realizovaného procesu

posudzovania zámeru s platnou právnou úpravou, ich stanoviská však predstavitelia štátnej správy, prítomní na prerokovaní, neakceptovali.

Zástupcovia niekoľkých mimovládnych organizácií uplatnili ustanovenia vtedy účinnej vyhlášky č. 150/1958 o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich zaslaním sťažnosti MŽP – Odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie a medziodvetvových vzťahov. Uviedli v nej svoje námietky proti legalite a ústavnosti postupu ministerstva a jeho výsledku – záverečnému stanovisku, ktoré sa zhodujú s horeuvedenými. Odpoveďou však bolo iba potvrdenie pôvodného stanoviska ministerstva s poukazom na to, že: „Posudzovanie do 29. 6. 1996 prebiehalo podľa vládneho návrhu zákona, ktorý sa od Národnou radou SR schváleného zákona líšil len v detailoch, takže možno hovoriť prakticky o ich zhodnosti“ (??!).

Odpoveďou na ďalší list občianskeho združenia Slatinka zo dňa 30. 9. 1996 adresovaný ministrovi životného prostredia bol iba odkaz na spomínanú odpoveď na sťažnosť mimovládnych environmentálnych organizácií.

Zákon č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ani iné právne predpisy platné v Slovenskej republike neposkytujú žiadne efektívne prostriedky právnej ochrany umožňujúce nápravu tohto stavu – neexistuje teda iné konanie, v ktorom sa možno domáhať ochrany označených základných práv.

Niektorí zo sťažovateľov sa už dňa 23. 3. 2001 obrátili s návrhom na začatie konania na ústavný súd, pretože boli toho názoru, že uvedeným postupom ministerstva boli porušené ich práva podľa čl. 44 a čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

Dňa 31. 5. 2001 Ústavný súd na verejnom zasadnutí tento návrh pre zjavnú neopodstatnenosť zamietol. Podľa názoru senátu Ústavného súdu neexistovala medzi namietaným postupom štátneho orgánu a základnými právami, ktoré namietali pisatelia podnetu, príčinná súvislosť. (II. ÚS 38/01-31)

Podnecovatelia sa rozhodli na podklade vyššie uvedeného namietat' porušenie ich základného práva podľa čl. 45 Ústavy.

V zmysle judikátu Ústavného súdu II. ÚS 48/97 „ochranu základného práva nemožno odmietnuť len z toho dôvodu že sa o ňu uchádza osoba, ktorá už skôr namietala porušenie práva z iných zákonných dôvodov, ale s poukazom na porušenie iného článku ústavy. Odmietnutie návrhu by neprichádzalo do úvahy ani v tom prípade, ak by navrhovateľ

namietal porušenie svojho práva v súvislosti s totožným skutkovým stavom, keď v predchádzajúcom podaní nesprávne použil právnu kvalifikáciu.“

Z tohto dôvodu Ústavný súd podaný podnet nepovažoval za rozhodnutú vec v zmysle § 24 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. a podnet prijal na ďalšie konanie.

Podnecovatelia sa preto obracajú svojim podnetom na Ústavný súd SR ako orgán ochrany ústavnosti príslušný v zmysle čl. 130 ods. 3 Ústavy v tejto veci konať.

V zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy možno medze základných práv upraviť len zákonom.

V záujme ochrany ústavných práv a zachovania právnej istoty všetkých subjektov práva v štáte ústava umožňuje stanoviť medze a obmedzenia základných práv výlučne zákonodarnej moci.

Ministerstvo vyhlásilo spätne celý priebeh posudzovania zámeru investora, v ktorom konalo bez presne definovaných a záväzných pravidiel, za zákonný proces posúdenia vplyvov na životné prostredie, s ktorým sú spojené významné právne dôsledky pre ďalší proces povoľovania stavby a odňalo tak možnosť navrhovateľom plnohodnotne uplatniť svoje práva zakotvené v čl. 45 Ústavy.»

Na základe uvedeného navrhovateľa požiadali, aby ústavný súd po prijatí ich podnetu na ďalšie konanie rozhodol nálezom: „*Ministerstvo životného prostredia svojim postupom vo veci posudzovania zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona vo vzťahu k podnecovateľom porušilo čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky.*“

Ústavný súd podnet navrhovateľov predbežne prerokoval a po zistení, že spĺňa všetky zákonom predpísané náležitosti uvedené v § 20 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a že nie sú ani ďalšie dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 citovaného zákona, ho 12. júla 2001 prijal na ďalšie konanie.

Ústavný súd sa 13. júla 2001 obrátil na Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo životného prostredia“) so žiadosťou o vyjadrenie

k podnetu navrhovateľov podľa § 29 ods. 5 zákona o ústavnom súde. Vo svojom vyjadrení z 15. augusta 2001 (č. j. 1534/2001-min.) ministerstvo životného prostredia uviedlo:

«1. Proces posudzovania zámeru „Nadlepšenie prietokov Hrona“ začal 17. 2. 1994 na základe iniciatívy navrhovateľa Vodohospodárskej výstavby, š. p. Bratislava, ktorý napriek tomu, že v tom čase ešte nebol v platnosti zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, prejavil záujem podrobiť svoj navrhovaný investičný zámer environmentálnemu posúdeniu podľa vládneho návrhu pripravovaného zákona, ktorý v tom čase už bol po pripomienkovaní a bol predložený Národnej rade Slovenskej republiky; nešlo teda o nejakú pracovnú verziu zákona. Z vyššie uvedeného vyplýva, že tak urobil dobrovoľne, bez právnej povinnosti.

2. Ministerstvo na základe tejto žiadosti, ako aj z dôvodu vhodnej možnosti praktického overenia predloženého vládneho návrhu zákona s prihliadnutím na existujúci stav legislatívneho procesu, posúdilo predložený zámer a svojim prípisom č. 746/1994-43 zo dňa 7. 3. 1994 ho rozoslalo jednotlivým subjektom procesu posudzovania (ObÚ ŽP vo Zvolene, ObÚ ŽP v Žarnovici, OÚ vo Zvolene, OÚ v Žiari nad Hronom, MH SR, OcÚ vo Zvolenskej Slatine, OcÚ v Župkove, MÚ vo Zvolene, OcÚ v Dolných Hámroch) s pomerne podrobným vysvetlením a citáciou niektorých ustanovení vládneho návrhu uvedeného zákona. Zároveň uviedlo kontaktnú osobu na zodpovedanie prípadných dotazov, nejasností a pod. V tomto štádiu každému bolo jasné, že ide o dobrovoľný proces posudzovania, ktorého zmyslom je kvalitatívne vyššia úroveň získania potrebných podkladov pre rozhodovanie o povolení uvedenej činnosti z hľadiska cieľov sledovaných o. i. čl. 44 a 45 Ústavy SR.

3. O tom, že o tomto dobrovoľnom procese posudzovania podľa vládneho návrhu zákona boli jednotlivé subjekty vrátane verejnosti dostatočne informované, svedčí i fakt, že

- zaslali ministerstvu svoje stanoviská k zámeru, pričom nikto nenamietal nepotrebnosť, nekompletnosť, prípadne nedostatočnú informovanosť,*
- v súlade s vládnym návrhom zákona vznikla dokonca občianska iniciatíva občanov Župkova a Horných Hámrov, ako i občianske združenie S., čo ministerstvo akceptovalo, postupovalo voči nim adekvátnym spôsobom – poskytovalo im všetky informácie.*

4. Dňa 29. 4. 1994 NR SR schválila vládny návrh zákona, ktorý bol vyhlásený v Zbierke zákonov SR 1. 6. 1994, pod číslom 127. Napriek tomu, že tento zákon nadobudol

účinnosť až 1. 9. 1994, stal sa súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky dňom 1. 6. 1994, čiže dňom uverejnenia v Zbierke zákonov SR sa stal známym každému, koho sa týkal.

5. Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie bol identický s vládnyim návrhom zákona, podľa ktorého sa začalo posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

6. Proces posudzovania podľa zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., rovnako ako aj proces posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa vládneho návrhu zákona, pozostáva z nasledovných krokov;

- predloženie zámeru
- určenie rozsahu hodnotenia
- vypracovanie správy o hodnotení
- verejné prerokovanie správy o hodnotení - vypracovanie odborného posudku
- vypracovanie záverečného stanoviska

7. Procesu posudzovania podľa zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., rovnako ako aj procesu posudzovania podľa vládneho návrhu zákona, sa zúčastňujú nasledovné subjekty:

- príslušný orgán (ministerstvo, do pôsobnosti ktorého posudzovaná činnosť patrí),
- povolujujúci orgán (orgán, ktorý posudzovanú činnosť bude povoľovať podľa osobitných predpisov),
- dotknutý orgán (orgán štátnej správy, ktorého záväzný posudok, súhlas, stanovisko alebo vyjadrenie, vydávané podľa osobitných predpisov, podmieňujú povolenie činnosti),
- dotknutá obec (obec, na území ktorej sa má činnosť realizovať a obce, ktorých územie zasiahne vplyv činnosti),
- verejnosť (zákonná povinnosť je informovať verejnosť dotknutej obce v mieste obvyklým spôsobom).

8. Do 1. 9. 1994, t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. sa uskutočnili prakticky iba 2 kroky procesu posudzovania, a to predloženie zámeru a určenie rozsahu hodnotenia. Všetky ostatné kroky boli vykonané už podľa účinného zákona.

9. Ministerstvo životného prostredia SR v období od 17. 2. 1993 do 1. 9. 1994 pri posudzovaní uvedeného zámeru neuskutočnilo žiadne konanie za účelom vydania

rozhodnutia v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní ako individuálneho správneho aktu, ktorým by sa rozhodovalo o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických či právnických osôb. Práve naopak, v uvedenom dobrovoľnom procese umožnilo verejnosti, orgánom samosprávy, ale aj dotknutým orgánom štátnej správy, aby účinnejšie („nadštandardne“) hájili nimi chránené (resp. svoje) záujmy vyplývajúce z Ústavy SR a ďalších, v tom čase platných a účinných právnych predpisov. Ak by bol navrhovateľ (investor) v tom čase požiadal o povolenie stavby podľa osobitných predpisov, proces posudzovania s účasťou verejnosti by sa nikdy nebol musel uskutočniť.

10. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vykonáva pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov (t. j. pred vydaním územného rozhodnutia alebo stavebného povolenia). Podľa § 23 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. povoľujúci orgán nemôže bez záverečného stanoviska (§ 20) vydať rozhodnutie podľa osobitných predpisov o povolení činnosti, ktorá je predmetom posudzovania. Pri rozhodovaní o povolení činnosti musí prihliadať na záverečné stanovisko. Záverečné stanovisko nie je rozhodnutím podľa zákona o správnom konaní. Povoľujúci orgán nie je záverečným stanoviskom striktne viazaný. Povoľujúci orgán preto môže napriek súhlasnému záverečnému stanovisku z procesu posudzovania rozhodnúť, že danú činnosť nepovoľuje a napriek nesúhlasnému stanovisku z procesu posudzovania danú činnosť povoliť, ak to dokáže zdôvodniť.

11. Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že Ministerstvo životného prostredia SR tým, že umožnilo verejnosti nadštandardné („predčasné“) informovanie o navrhovanej činnosti a jej možných vplyvoch na životné prostredie podľa vládneho návrhu zákona, nemohlo porušiť jej právo na včasné a úplné informácie o životnom prostredí (a o príčinách a následkoch tohto stavu) vyplývajúce z čl. 45 Ústavy SR.»

Vzhľadom na to, že na výzvu ústavného súdu ministerstvo životného prostredia oznámilo, že trvá na ústnom pojednávaní, vo veci podnetu navrhovateľov sa 2. októbra 2001 uskutočnilo ústne pojednávanie ústavného súdu.

II.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní o podnete navrhovateľov vychádzal zo svojej doterajšej judikatúry, v súlade s ktorou: „V prípade, ak je rozhodnutie o uplatnení alebo ochrane základného práva alebo slobody občana potrebné uskutočniť v rámci, resp. prostredníctvom osobitného konania pred štátnym alebo iným orgánom, úloha štátu spočíva v zabezpečení existencie a právnej úpravy takýchto konaní dostupných (na nediskriminačnom základe) každému z nositeľov základných práv a slobôd. Ďalším kritériom kladeným na takéto konania je, aby sa v ich rámci a ich prostredníctvom zabezpečoval reálny (a nie iba fiktívny) výkon, resp. ochrana niektorého zo základných práv alebo slobôd občanov“ (II. ÚS 9/00). Takéto konania tvoria v právnom štáte (obdobne ako iná právna úprava týkajúca sa základných práv a slobôd) predmet zákonnej úpravy, ktorá vytvára ústavou predvídaný právny rámec (formu) pre výkon, ochranu, obmedzenie niektorého zo základných práv alebo slobôd, ako aj medzí, v rámci ktorých je ich možné domáhať sa [čl. 13, čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“)]. Z uvedeného vyplýva, že konania, v rámci a prostredníctvom ktorých dochádza k výkonu alebo ochrane niektorého zo základných práv alebo slobôd, tvoria (a v dôsledku uvedeného) predmet zákonnej úpravy. Nemôžu byť preto uskutočňované iba na základe návrhu zákona, pretože takáto „právna základňa“ nezodpovedá príkazu uvedených ústavných noriem. Uvedené sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na základné právo obsiahnuté v čl. 45 ústavy, t. j. na právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu, pretože ústavodarca (a pokiaľ ide o toto konkrétne právo) neumožnil, aby k jeho výkonu ústavne súladným spôsobom mohlo dôjsť aj na základe návrhu zákona. Z uvedeného vyplýva, že základnému právu podľa čl. 45 ústavy v spojení s jej čl. 2 ods. 2 zodpovedá postup orgánu štátu opierajúci sa o platný zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale nie aj postup opierajúci sa o návrh takéhoto zákona. Uvedené platí aj v situácii, keď by sa postup orgánu štátu čiastočne (a po určitú dobu) opieral o návrh zákona a čiastočne o platný zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý medzičasom vstúpil do platnosti. Ani v takomto prípade ústava neumožňuje, aby k výkonu základného práva podľa čl. 45 ústavy mohlo dôjsť v konaní upravenom iba návrhom zákona.

Z písomného vyjadrenia ministerstva životného prostredia z 15. augusta 2001 (č. j. 1534/2001-min.) na výzvu ústavného súdu, ako aj z vykonaného dokazovania na

ústnom pojednávaní ústavného súdu 2. októbra 2001 považoval ústavný súd za zrejmé a aj jednoznačne preukázané, že ministerstvo životného prostredia v konaní o zámere Nadlepenie prietokov Hrona v roku 1994 zareagovalo na dobrovoľnú iniciatívu Vodohospodárskej výstavby, š. p., Bratislava, ktorá napriek tomu, že ešte nebol v platnosti zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len „zákon č. 127/1994 Z. z.“), prejavila „záujem podrobiť svoj navrhovaný investičný zámer environmentálnemu posúdeniu podľa vládneho návrhu pripravovaného zákona, ktorý v tom čase už bol po pripomienkovaní a bol predložený do Národnej rady Slovenskej republiky“. Podľa písomného vyjadrenia ministerstva životného prostredia Vodohospodárska výstavba, š. p., Bratislava tak urobila „dobrovoľne a bez právnej povinnosti“, pričom ministerstvo túto skutočnosť akceptovalo, tzn. že postup Vodohospodárskej výstavby, š. p., Bratislava v danej veci nepovažovalo za postup stanovený všeobecne záväzným právnym predpisom.

Vo svojom vyjadrení ministerstvo životného prostredia súčasne poukázalo na to, že účelom jeho postupu na základe vládneho návrhu zákona bolo „praktické overenie predloženého vládneho návrhu zákona“, zmyslom ktorého bola „kvalitatívne vyššia úroveň získania potrebných podkladov pre rozhodovanie o povolení uvedenej činnosti z hľadiska cieľov sledovaných o. i. v čl. 44 a 45 ústavy“.

Podľa ďalšieho vyjadrenia ministerstva životného prostredia išlo o „dobrovoľný proces posudzovania“, účelom ktorého bolo (a vo vzťahu k verejnosti) umožniť jej „nadštandardné“ (predčasné) informovanie o navrhovanej činnosti a jej možných vplyvoch na životné prostredie podľa vládneho návrhu zákona“. Takýto postup ministerstva životného prostredia (a z týchto dôvodov) preto podľa jeho názoru ani nemohol porušiť základné právo „na včasné a úplné informácie o životnom prostredí (a o príčinách a následkoch tohto stavu) vyplývajúce z čl. 45 ústavy“. Ministerstvo životného prostredia vo svojom písomnom vyjadrení takisto nepoprelo, že na základe návrhu zákona (a do doby nadobudnutia účinnosti zákona č. 127/1994 Z. z.) došlo aj k takým konaniam, v rámci a prostredníctvom ktorých dochádzalo k výkonu základného práva podľa čl. 45 ústavy na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu. Na ústnom

pojednávani ústavného súdu právny zástupca odporcu Mgr. I. M. v tejto súvislosti uviedol, že v praxi ministerstva životného prostredia nešlo o jediný prípad použitia tohto návrhu zákona, pretože „veľmi sa osvedčila aplikácia tohto návrhu zákona v praxi, kde s rovnakým navrhovateľom a rovnakým investorom Vodohospodárskou výstavbou v Bratislave sme takto postupovali aj v prípade veľkého vodného diela Žilina“.

Za tohto stavu veci, keď ministerstvo životného prostredia (vo svojom písomnom vyjadrení) výslovne potvrdilo a ústavný súd dokazovaním na ústnom pojednávaní zistil, že od februára 1994 do 1. septembra 1994 postupovalo vo veci zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona na základe vládneho návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, zástupca odporcu Mgr. I. M. na ústnom pojednávaní „doplnil a rozšíril“ vyjadrenie ministerstva v tom smere, že jeho postup v danej veci mal predsa oporu v zákone, a to v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí a konkrétne v jeho § 20 až 26 (posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie), na ktorý sa však ministerstvo v čase vykonávania jednotlivých úkonov ani raz neodvolalo.

Právny zástupca odporcu v tejto súvislosti uviedol: „Ministerstvo životného prostredia postupovalo v súlade so zákonom č. 17/1992 Zb. a od doby, kedy sa stal súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky aj zákon č. 127/1994 Z. z. aj podľa tohto zákona.“ Na otázku právneho zástupcu navrhovateľa, ako potom vysvetliť logický rozpor v tvrdení odporcu, t. j. či v danom prípade išlo o jeho „dobrovoľný“ (a nadštandardný) postup opierajúci sa o vládny návrh zákona, alebo o postup opierajúci sa o stále platný (hoci len rámcový) zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, právny zástupca odporcu na ústnom pojednávaní uviedol: „Ministerstvo životného prostredia v procese... posudzovania vplyvov na životné prostredie dôsledne dodržalo a naplnilo všetky skutkové podstaty zákona č. 17/1992 Zb. ... a čo sa týka toho vtedy ešte navrhovaného – pôvodne zákona 127/1994, tam vlastne postupovalo nadštandardným spôsobom, vlastne urobilo to navyše, ale tie skutkové podstaty zákona 17/1992 boli nesporne všetky naplnené a všetky dodržané.“

Ústavný súd pri hodnotení tejto argumentácie odporcu zoberal do úvahy skutočnosť, že hoci zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (a aj vzhľadom na rámcovú povahu

svojej úpravy) v zásade mohol tvoriť právny základ postupu ministerstva životného prostredia pri posudzovaní zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona, ako jeho písomné vyjadrenie, tak aj dokazovanie vykonané pred ústavným súdom jednoznačne potvrdilo, že ministerstvo túto právnu základňu (a aj napriek tvrdeniu jeho právneho zástupcu) nevyužilo, pretože postupovalo na základe vládneho návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, pričom účelom takéhoto jeho postupu bolo „odskúšanie“ nového procesu posudzovania vplyvu na životné prostredie v praxi. Vo svojej odpovedi na sťažnosť zástupcov mimovládnych organizácií „vo veci protiprávneho postupu Ministerstva životného prostredia – odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie“ minister životného prostredia uviedol: „Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky s prihliadnutím na stav legislatívneho procesu prípravy zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa rozhodlo akceptovať požiadavku navrhovateľa z dôvodu preskúšania a praktického overenia posudzovacieho procesu“ (list ministra životného prostredia z 19. augusta 1996 č. j. 243/96-st’.).

Tomuto tvrdeniu ministra životného prostredia zodpovedal aj ďalší postup ministerstva životného prostredia pri príprave a spracovaní „Záverečného stanoviska vydaného Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie zo 4. apríla 1996 (Nadlepšenie prietokov Hrona)“. Tento spočíval v tom, že konania uskutočnené na základe vládneho návrhu zákona do 1. septembra 1994 ministerstvo životného prostredia posúdilo tak, ako by boli vykonané podľa platnej právnej úpravy. Aj z tohto dôvodu celý proces predchádzajúci prijatiu Záverečného stanoviska zo 4. apríla 1996 ministerstvo životného prostredia v jeho časti V (Záver) charakterizovalo tak, že „Záverečné stanovisko bolo vypracované na základe výsledkov posudzovacieho procesu, informácií uvedených v Správe o hodnotení, stanovisk zainteresovaných orgánov a organizácií, výsledkov verejného prerokovania a vypracovaného odborného posudku“.

Ústavný súd zistil, že v žiadnom z písomných dokumentov dokladujúcich postup ministerstva životného prostredia pri posudzovaní zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona sa toto nedovoľávalo zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí a ani v jeho Záverečnom

stanovisku zo 4. apríla 1996 takéto odvolanie nie je. Záverečné stanovisko ministerstva životného prostredia sa odvoláva výlučne na zákon č. 127/1994 Z. z., a to vo vzťahu ku všetkým konaniam, v rámci ktorých bol (aj za účasti verejnosti) posudzovaný zámer Nadlepšenie prietokov Hrona vrátane tých z nich, ku ktorým došlo pred 1. septembrom 1994.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd rozhodol, že vzhľadom na to, že pri posudzovaní zámeru Nadlepšenie prietokov Hrona v období od februára do 1. septembra 1994 ministerstvo životného prostredia postupovalo na základe vládneho návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a keďže v rámci a prostredníctvom konaní uskutočnených na základe tohto návrhu zákona dochádzalo k výkonu základného práva podľa čl. 45 ústavy spôsobom, ktorý čl. 2 ods. 2 ústavy nedovoľuje, bolo potrebné z tohto dôvodu rozhodnúť o porušení tohto základného práva navrhovateľov.