

## ◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶

### ZÁKAZ ROZDELOVANIA PROJEKTOV V KONANÍ O POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

*prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.*

#### 1. Úvod

Podľa čl. 2 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len ako „smernica“) sú členské štáty povinné prijať „všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významný vplyv na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov“.

Podľa čl. 4 ods. 2 smernice členský štát buď zavedie individuálne posudzovanie (t. j. skúmanie „každého jednotlivého prípadu“) alebo zavedie posudzovanie na základe ním ustanovených prahov alebo kritérií. Smernica taktiež umožňuje kombináciu týchto postupov. Jeho voľná úvaha však ani v jednom prípade nie je bez limitu.<sup>1</sup>

Pre úspešné naplnenie cieľa sledovaného úniovým právom musia členské štáty schváliť vnútroštátnu úpravu, ktorou sa transponujú požiadavky smernice<sup>2</sup> a na-

<sup>1</sup> Podľa rozsudku Súdneho dvora z 24. októbra 1996 vo veci C-72/95 (Kraaijeveld a i. proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland) neoprávňuje členský štát, aby kritériá alebo prahové hodnoty potrebné na klasifikáciu projektov ustanovil spôsobom, ktorým sa v praxi vopred vylúči možnosť posúdenia projektov, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Ak by sa tak stalo, členský štát je povinný vykonať nápravu prijatím opatrení. Podľa rozsudku Súdneho dvora (druhá komora) z 28. februára 2008 vo veci C-2/07 (Paul Abraham a i. proti Valónskemu regiónu) členský štát by prekročil mieru voľnej úvahy, ak by ustanovil kritériá alebo prahové hodnoty len so zreteľom na veľkosť projektov a neprihliadal by pritom na ich charakter alebo umiestnenie.

<sup>2</sup> Podľa rozsudku Súdneho dvora (piata komora) z 21. marca 2013 vo veci C-244/12 (Salzburger Flughafen GmbH proti Umweltsenat) „ak členský štát ustanoví prahovú hodnotu, ktorá je v rozpore s povinnosťami upravenými v smernici, príslušné vnútroštátne orgány majú zabezpečiť, aby sa najskôr preskúmalo, či dotknuté projekty môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie, a v prípade, že to tak je, aby sa potom vykonalo posúdenie týchto vplyvov“. Členský štát, ktorý stanoví kritériá a/alebo prahové hodnoty na takej úrovni, že v praxi sa povinnosti posúdenia vplyvov na životné prostredie vopred vyhne celá trieda projektov, prekročí mieru voľnej úvahy, ktorou disponuje v zmysle článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 2 smernice 85/337/EHS okrem prípadu, ak by sa všetky vylúčené projekty mohli na základe všeobecnej analýzy považovať za projekty, ktoré nemôžu mať podstatný vplyv na životné prostredie (bod 31).

ďalej aj (pri jej následných zmenách) taký právny stav udržiavať. Rovnako dôležitú úlohu zohráva aplikačná prax orgánov. Ich povinnosť postupovať a rozhodovať v súlade s platnou právnou úpravou implicitne zahŕňa aj povinnosť konať tak, aby sa nepripúšťalo obchádzanie právnej úpravy.

Obchádzanie zákona (*fraus legis*) predstavuje správanie osoby, ktorá formálne rešpektuje znenie zákona, ale súčasne koná v rozpore s jeho účelom.

Obchádzanie zákona má podľa právnej teórie dve formy:

- únik zo zákona (angl. *evasion*), t. j. využitie zákona na účel, pre ktorý ho zákonodarca nevydal,
- obchádzanie zákona (angl. *avoidance*), t. j. vyhnutie sa aplikácii relevantnej právnej normy tým, že predpoklady jej použitia nie sú zámerne splnené.<sup>3</sup>

Metóda obchádzania úniovej úpravy vo veciach posudzovania vplyvov na životné prostredie, o ktorej sa v odôvodnení svojich rozhodnutí zmieňuje aj Súdny dvor<sup>4</sup> sa v odbornej literatúre a aj v úradných dokumentoch<sup>5</sup> nazýva „*salami slicing*“.

Týmto termínom sa vo všeobecnosti označuje prax alebo taktika, keď sa kontroverzné alebo obtiažne ciele, riešenia a požiadavky, ktoré by sa celkovo presadzovali len ťažko alebo by boli úplne nepriechnodné, rozčlenia na čiastkové kroky, ktoré sa presadzujú postupne.

Aj na Slovensku sa možno v rámci EIA s takýmto konaním stretnúť, ak investor úmyselne minimalizuje/bagatelizuje veľkosť a charakter navrhovanej činnosti. Robí tak:

- znížením limitnej/prahovej hodnoty (veľkostného parametru),
- rozčlenením činnosti, pre ktorú nie sú ustanovené prahové hodnoty na menšie činnosti v snahe minimalizovať vstupy a výstupy, čím sa minimalizujú aj vplyvy na životné prostredie a zdravie a následne predkladá oznámenia o zmene,
- postupným pridávaním nových vstupov k pôvodne posudzovanej činnosti, ktoré síce nemenia veľkosť/rozsah činnosti, ale môžu významne ovplyv-

<sup>3</sup> TICHÝ, L. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 41.

<sup>4</sup> Pozri bod 36 odôvodnenia rozsudku Súdneho dvora (prvá komora) zo 17. marca 2011 vo veci C-275/09 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. proti Vlaams Gewest), rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) z 13. januára 2022 vo veci C-110/20 (Regione Puglia proti Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a i.) a uznesenie Súdneho dvora (siedma komora) z 28. februára 2023 vo veci C-596/22 (J. O. proti Kreis Gütersloh).

<sup>5</sup> Pozri napríklad *Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC) - How successful are the Member States in implementing the EIA Directive* /\*COM/2003/0334 final \*/ [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0334>], s. 27.

nit' jej charakter, najmä výstupy do životného prostredia a s tým spojené negatívne vplyvy.

Motívom takého správania navrhovateľa môže byť:

- úsilie urýchliť povoľovací proces,
- zvýšiť akceptáciu navrhovanej činnosti zo strany dotknutých subjektov, predovšetkým verejnosti (rozsahom malá a charakterom menej významná činnosť má väčšiu šancu na kladný výsledok a následné zmeny navrhovanej činnosti sú predmetom menšej pozornosti).

V situácii keď zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie taký postup navrhovateľa *explicitne* nezakazuje a ani nesankcionuje, investori sa domnievajú, že predmetný postup zákonom vylúčený nie je. To však neznamená, že smernica (a v súlade s ňou vnútroštátna úprava) také správanie nevyklučuje *implicitne*.<sup>6</sup>

Pre účinné presadzovanie cieľa smernice je dôležité najmä to, ako sa k takému konaniu v praxi stavajú orgány. Český verejný ochránca práv za nedostatky v ich činnosti považoval:

- chýbajúce posúdenie pri rozširovaní prevádzky,<sup>7</sup>

<sup>6</sup> K podstate a účelu metódy *salami slicing* sa Najvyšší správny súd Českej republiky vyjadril v odôvodnení rozsudku zo dňa 13. decembra 2018, č. k. 6 As 139/2017 – 73: „[112] ... pojmom „salámová metóda“ býva neformálne označovaná taktika, ktorá sa v praxi používa pro strategii, kedy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301, nebo ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 As 119/2014 – 31, salámovou metodou býva ve stavebním právu označováno i postupné rozširování schválených a (zdánlivě) hotových staveb, případně postupná legalizace nepovolené stavby po částech; ... [113] Soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezbyvá prakticky žádná alternativa. Současně se v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměrů liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřipustný, realizace těchto typů staveb má totiž dopad na životní prostředí jako celek, pliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska zájmů ochrany přírody irrelevantní. ... [114] O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízké souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby.”

<sup>7</sup> „Ochránce se v rámci své činnosti setkal s případy, kdy nebyly dodržovány požadavky na posouzení vlivů u rozširování již provozovaných činností nebo změny použité technologie. V některých případech tak docházelo k tomu, že činnost konkrétního podnikatele nepodléhající posuzování

– schvaľovanie zámernov činnosti po častiach.<sup>8</sup>

Keďže metóda *salami slicing* je vzhľadom na cieľ smernice neprípustná, je úlohou orgánov zabezpečiť, že sa vylúči rozdelenie projektu, ktorý by ako celok mohol mať významný vplyv na životné prostredie.

Áké právne prostriedky sa podľa právnej úpravy členských štátov za týmto účelom využívajú? Kedy ide z právneho hľadiska o prípad porušenia zákazu rozdelenia projektu a kedy nie?

## 2. Povinnosť posudzovať projekt jako celok

Povinnosť je adresovaná orgánom, ktoré rozhodujú v rámci skríningu, či sa navrhovaná činnosť bude posudzovať. Jej plnenie má byť garanciou toho, že sa vylúči efekt rozdelenia projektu.

Príručka<sup>9</sup> definuje *salami slicing metódu* ako postup rozdelenia prvotného projektu na samostatné projekty, ktoré jednotlivito nepresahujú ustanovenú prahovú hodnotu alebo nemajú významný vplyv na životné prostredie, ale *spoločne* môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Okrem toho to môže zahŕňať aj postup, keď sa prvotný projekt neposudzoval, lebo na to nespĺňal podmienky, ale zmena projektu (t.j. následná úprava alebo rozšírenie tohto projektu) môže mať významný vplyv na životné prostredie.

Metóda *salami slicing* narúša smernicou predpokladaný algoritmus „jeden investor/spoluinvestori – jedno povolenie na činnosť jako celok“ a vedie k výsledku „jeden investor/spoluinvestori – viac povolení v rámci jednej činnosti“.

---

vlivů na životní prostředí dosáhla postupnými změnami rozsahu, který již posuzování vlivů podléhal. Chýbějící proces posouzení vlivů na životní prostředí vedl k tomu, že vliv konkrétní provozní činnosti nebyl posouzen ve všech svých dopadech a v rámci jednotlivých řízení vedených správním úřady byly hodnoceny pouze dílčí vlastnosti provozu, např. hlučnost nebo možnost provozovat zdroj znečišťování ovzduší. Izolované hodnocení jednotlivých charakteristik provozu však nemůže účel celkového posuzování vlivů na životní prostředí plně nahradit včetně možnosti účasti veřejnosti na tomto procesu.“ KONEČNÁ, M., VEČEŘOVÁ, J.: Poznatky ombudsmana v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. In: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kolektiv: *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 100.

<sup>8</sup> „Ochránce řešil případy, kdy žadatelé rozdělují záměry velkého rozsahu na dílčí projekty, které předkládají postupně úřadu k samostatnému posouzení v procesu zjišťovacího řízení EIA. Příslušné úřady potom k jednotlivým projektům konstatují, že nebudou ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dále posuzovány. Činí tak přesto, že ze své úřední činnosti vědí o skutečném rozsahu záměru a je jim známo, že předkládané projekty se vzájemně doplňují a tvoří ve svém celku záměr velkého rozsahu. Svůj postup úřady odůvodňují tím, že se jedná o návrhová řízení a vyčleňování částí celkového záměru je nutno chápat s ohledem na časové projednávání záměru.“ KONEČNÁ, M., VEČEŘOVÁ, J.: Poznatky ombudsmana v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. In: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kolektiv: *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 101.

<sup>9</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015, s. 15.

Odborná literatúra sa z vecného hľadiska zmieňuje o:

- tzv. homogénnom rozdelení projektu na podobné, ale menšie časti (napr. rozdelenie cestného úseku v niekoľkých menších projektoch),
- tzv. heterogénnom rozdelení projektu, keď sa projekty oddelia inými aktivitami (napr. vybudovanie železničného nástupišťa elektrifikáciou).

Taktiež existuje postupné rozdelenie projektov, ktoré sa vyvíjajú vo fázach, ktoré môžu byť aj homogénne alebo heterogénne.<sup>10</sup>

Z právneho hľadiska dôvody pre zámerné rozdeľovanie projektov týkajúcich sa návrhov činností s vplyvmi na životné prostredie možno rozčleniť do dvoch skupín.

Do prvej skupiny patria dôvody, ktoré majú objektívny charakter (tzv. dôvody *in bona fide*). Medzi ne možno zaradiť: (i) úpravu vecnej pôsobnosti, ktorá zveruje právomoc rôznym orgánom zapojeným do schvaľovania projektov; (ii) komerčné, investičné, obchodné ciele; (iii) organizačné, na základe potreby rozdelenia projektu do etáp; (iv) rozpočtové, finančné; alebo (v) špecializácia na práce, oddeľovanie rôznych činností (zemné práce, energia, kanalizácia, zariadenia...). Do druhej skupiny patria dôvody s cieľom vyhnúť sa posúdeniu alebo uľahčiť si schválenie predkladaného projektu<sup>11</sup> (tzv. dôvody *in mala fide*).

Právna charakteristika dôvodov, pre ktoré dochádza k rozdeleniu projektu, však – súdiac podľa judikatúry Súdneho dvora – nezohráva zásadnejšiu úlohu pri interpretácii smernice. Hoci sa Súdny dvor niekoľkokrát v rozsudkoch zmienil o *obchádzaní* smernice, samotnými príčinami sa nezaoberal; iba konštatoval rozdelenie projektu.

Ak sa v členskom štáte uplatňuje posudzovanie na základe ustanovených prahových hodnôt, kľúčovým nástrojom uplatňovania zákazu rozdeľovania projektu je samotný výklad pojmu “projekt/navrhovaná činnosť”. Projektom sa má vždy na mysli *celá činnosť*. Z tohto hľadiska nie je nevyhnutné, aby vnútroštátna právna úprava výslovne ustanovila, že predmetom rozhodovania v rámci skríningu sa nesmie stať:

- čiastková činnosť, t. j. taká, ktorá nie je spôsobilá z vecného hľadiska plniť funkciu samostatného projektu (napr. úsek diaľnice),
- čiastková činnosť, ktorá síce takú funkciu z vecného hľadiska je spôsobilá plniť, ale má zmysel len v spojení s inou, hlavnou činnosťou (napr. prípravné zemné práce, ktoré sa týkajú budúcej stavby).

<sup>10</sup> DE SALAMANCA, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 3. 2019)

<sup>11</sup> Tamže.

AK orgán v konaní zistí, že by sa na základe návrhu/oznámenia investora malo rozhodnúť o rozdelenom projekte podľa prílohy II smernice, je povinný zabezpečiť, že sa v rámci skríningu bude rozhodovať o celom projekte ako o jednej činnosti.

Projektom sa podľa čl. 1 ods. 2 písm. a) smernice rozumie:

- realizácia stavieb alebo iných zariadení alebo plánov,
- iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín.

Vymedzenie pojmu na účely smernice je *autonómne*. Uplatňuje sa nezávisle od vnútroštátnej právnej úpravy, čo má za dôsledok i to, že v prípade rozporu má prednosť vymedzenie pojmu v smernici, keďže tu ide o právne záväzný akt Európskej únie.

Pojem „projekt“ je vyjadrený všeobecným opisom činnosti. Podľa § 3 písm. f) zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov je navrhovanou činnosťou „realizácia stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny“. Pôvodne vyhlásené znenie uvádzalo, že je to „projekt, stavba, prevádzka, zariadenie a iný zásah do životného prostredia“, čo však nebolo v súlade ani s v tom čase účinnou smernicou Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie.

V prípade sporu ohľadne výkladu vnútroštátnej právnej úpravy treba priamo aplikovať pojem „projekt“ vymedzený v smernici. Taký postup je právne prípustný aj na základe doktríny o tzv. priamom účinku smerníc.

Je záležitosťou interpretácie, akú *konkrétnu činnosť* treba z právneho hľadiska na účely posudzovania vplyvov považovať za súčasť projektu.<sup>12</sup> Aj keď je pôsobnosť smernice rozsiahla a jej cieľ je veľmi široký, výklad pojmu „realizácia stavieb“ sa má chápať v obvyklom zmysle, t. j. že ide o realizáciu diel, ktoré predtým neexistovali alebo o fyzickú zmenu existujúcich stavieb.<sup>13</sup> Eurokonformnej interpretácii pojmu „realizácia stavby“ na účely posudzovania vplyvov môže napomôcť aj sa-

<sup>12</sup> K predmetnej problematike sa vyjadroval aj Súdny dvor. V tejto súvislosti možno spomenúť: rozsudok Súdneho dvora vo veci C-72/95 z 24. októbra 1996 (Kraaijeveld a i.), ktorý interpretoval pojem „úprava vodných tokov a protipovodňové diela“ nielen ako výstavbu novej hrádze, ale aj úpravu existujúcej hrádze zahŕňajúcu jej premiestnenie, spevnenie alebo rozšírenie atď. a rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-2/07 z 28. februára 2008 (Paul Abraham a i. proti Valónskemu regiónu), podľa ktorého stavebné úpravy infraštruktúry letiska s cieľom prispôbiť existujúce letisko plánovanému zvýšeniu počtu nočných a denných letov, bez predĺženia [vzletovej a pristávacej] dráhy zodpovedá pojmu projekt, ktorý môže vyžadovať posudzovanie vplyvov.

<sup>13</sup> Podľa rozsudku Súdneho dvora (prvá komora) zo 17. marca 2011 vo veci C-275/09 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. proti Vlaams Gewest) predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nemôže byť bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutého miesta kvalifikované ako „projekt“ alebo „stavba“ v zmysle ustanovení smernice Rady 85/337/EHS..

motné vymedzenie pojmu „stavba“ vo vnútroštátnej právnej úprave.<sup>14</sup> Rovnako sa postupuje, keď sa posúdenie vplyvu na životné prostredie neuskutočnilo na projekte, ktorý v zásade nepodlieha posúdeniu, ale zahŕňa *zmenu* činnosti, na ktoré sa vzťahujú prílohy smernice.<sup>15</sup> Ako príklad možno spomenúť rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-2/07 z 28. februára 2008 (Paul Abraham a i. proti Valónskemu regiónu), podľa ktorého „*stavebné práce týkajúce sa budov, zariadení alebo vybavenia letiska treba považovať za stavebné práce týkajúce sa letísk*“.

S interpretáciou pojmu „projekt“ sa spája aj otázka, ako pristupovať k interpretácii *zoznamu činností* uvedených v prílohe smernice. Návod dal rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 25. júla 2008 vo veci C-142/07 (Ecologistas en Acción-CODA proti Ayuntamiento de Madrid). Podľa neho by bolo v rozpore s cieľom smernice, „*keby mohol akýkoľvek projekt mestskej cesty uniknúť jej pôsobnosti len z toho dôvodu, že medzi projektmi v prílohe I a II k smernici nie je taký druh cesty výslovne uvedený*“. Tým sa opäť potvrdilo, že výklad právne záväzného aktu Európskej únie sa musí zásadne realizovať materiálным, nie formálnym spôsobom.

Interpretácia pojmu „projekt“ v čl. 1 ods. 2 písm. a) smernice má zabezpečiť, že „*tá istá činnosť*“ sa bude posudzovať ako celok, a to či už z *časového hľadiska* (obdobie prípravy, uskutočňovania činnosti a obdobie jej likvidácie/sanácie/rekultivácie) alebo z *vecného hľadiska* (zahŕňa všetky činnosti, ak majú vzťah k projektu). *Vylúčenie činnosti, ktorá je súčasťou projektu* (t. j. činnosti, ktorá je s ním prepojená, nadväzuje naň alebo jej vplyv sa s ním prekrýva) treba považovať za rozdelenie projektu, ktoré právna úprava posudzovania vplyvov na životné prostredie nepripúšťa,<sup>16</sup> obzvlášť ak by v spojení s ďalšími s ňou súvisiacimi činnosťami pre-

<sup>14</sup> Investor uviedol vo svojej žiadosti, že jeho projekt prípravných zemných prác si nevyžaduje vypracovanie štúdie vplyvov na životné prostredie, hoci išlo o prípravné práce vo vzťahu k odsírovacej stanici, závodu na výrobu kyseliny sírovej a sklad síry. Srbské ministerstvo životného prostredia na základe námietky verejnosti prihladilo na to, že zákon o plánovaní a výstavbe „jasne definuje význam pojmu stavba zariadenia, ktorý zahŕňa: prípravné práce, prípravu a kontrolu technickej dokumentácie, prípravné práce pre výstavbu, výstavbu zariadenia a odborný dozor pri výstavbe zariadenia“. V odôvodnení rozhodnutia uviedlo, že prípravné práce nie sú samostatným projektom, keďže neplnia svoj účel samostatne – sú integrálnou súčasťou širšieho projektu, a preto je potrebné vykonať posúdenie vplyvov na celý projekt zvýšenia kapacity medenej huty. <https://reri.org.rs/en/salami-slicing-cant-pass-after-all-ministry-of-environmental-protection-rejects-zijins-request-to-decide-on-the-need-for-environmental-impact-assessment/> (dostupné 23. januára 2024).

<sup>15</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015. [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf) (dostupné 7. apríla 2019).

<sup>16</sup> Za taký prípad považoval Súdny dvor (druhá komora) vo svojom rozsudku zo 16. septembra 2004 vo veci C-227/01 (Komisia proti Španielskemu kráľovstvu) situáciu, keď Španielsko nevykonalo posudzovanie vplyvov na životné prostredie „projektu železničného spojenia Valence – Tarragone, úsek Las Palmas – Oropesa. Železničný zvršok“, ktorý bol súčasťou projektu známeho ako „Stredozemný koridor“.

kračovala ustanovené prahové hodnoty. Okrem časového a vecného kritéria sa prihliada aj na územné kritérium.<sup>17</sup>

Zákaz rozdelenia projektu sa musí zohľadňovať aj v prípade *cezhraničného projektu*.<sup>18</sup>

Pokiaľ sa podľa vnútroštátnej úpravy pre určenie, či projekty uvedené v prílohe II smernice budú podliehať posúdeniu uplatňujú *prahové hodnoty*, členský štát môže pristúpiť aj k úprave vlastných *špeciálnych pravidiel*, ktoré majú zabrániť rozdeľovaniu projektov.

Ako príklad možno citovať § 2 ods. 2<sup>19</sup> v už neplatnom *zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*. Touto reguláciou sa

<sup>17</sup> Zásadu, že projekt sa má posudzovať ako celok a že cieľ smernice nemožno obísť rozdelením projektu pripomenul Súdny dvor (tretia komora) rozsudkom z 25. júla 2008 vo veci C-142/07 (Ecologistas en Acción-CODA proti Ayuntamiento de Madrid). V tomto prípade Rada pre urbanizmus, výstavbu bytov a infraštruktúru mesta Madrid rozdelila na 15 rôznych, nezávislých projektov, ktoré sa prerokovali oddelene, hoci sa všetky týkali prestavby a skvalitnenia ciest prvej kategórie cestného obchvatu mesta Madrid označovaného ako M30. V dôsledku tohto rozdelenia iba jeden z projektov prekračoval ustanovený limit pre posudzovanie. Súd zdôraznil, že projekty patria do celkového projektu a preto „je vecou vnútroštátneho súdu, aby preveril, či sa z dôvodu, najmä ich *priestorovej blízkosti, podobnosti a ich vzájomného spolupôsobenia* majú posudzovať spoločne“.

<sup>18</sup> V tomto ohľade sa stal kľúčovým rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) z 10. decembra 2009 vo veci C-205/08 (Umweltanwald von Kärnten proti Kärntner Landesregierung) vydaný v prejudiciálnom konaní. Alpe Adria bola talianska spoločnosť, ktorá chcela stavať 220 kilovoltové vysokonapäťové elektrické vedenie s nominálnym výkonom 300 MVA s cieľom spojiť sieť talianskej spoločnosti Rete Elettrica Nazionale SpA so sieťou rakúskej spoločnosti VERBUNDAustrian Power Grid AG. Na ten účel požiadala Kärntner Landesregierung, aby vydala rozhodnutie týkajúce sa výstavby a prevádzkovania tohto projektu. Na rakúskom území tento projekt zahŕňal nadzemné elektrické vedenie s dĺžkou približne 7,4 km s plánovanou rozvodňou vo Weidenburgu, ktoré malo viesť cez údolie Kronhof a Kronhofer Törl až k štátnej hranici. Na talianskom štátnom území bola plánovaná dĺžka elektrického vedenia približne 41 km. Kärntner Landesregierung v rozhodnutí konštatovala, že pri uvedenom projekte nie je potrebné posudzovať vplyv na životné prostredie, keďže tento projekt vo svojej rakúskej časti nedosahuje prahovú hodnotu 15 km stanovenú UVP-G z roku 2000. Dodala, že článok 7 smernice 85/337/EHS ukladá členským štátom, na území ktorých je projekt plánovaný, povinnosť zapojiť do konania o posudzovaní vplyvu projektu na životné prostredie iný členský štát v prípade, ak projekt môže mať významný vplyv na životné prostredie tohto členského štátu. Tento článok sa však týka iba projektov, ktoré sa v celom rozsahu nachádzajú iba na území jedného členského štátu a nie cezhraničných projektov. Preto v prípade neexistencie osobitného ustanovenia týkajúceho sa cezhraničných projektov v smernici 85/337/EHS musí každý členský štát posúdiť, či projekt patrí do prílohy I tejto smernice výlučne s odkazom na svoje vnútroštátne právo. Súdny dvor však rozhodol, že príslušné orgány členského štátu musia podriaďiť projekt podriaďiť postupu posúdenia vplyvu na životné prostredie, hoci projekt uvedený v prílohe I smernice (stavba nadzemných elektrických vedení s voltážou 220 kV a viac a s dĺžkou väčšou ako 15 km) je cezhraničný a na území tohto členského štátu sa nachádza iba dĺžka menšia než 15 km.

<sup>19</sup> „Posudzujú sa aj zámery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“), b) pri činnosti, ktorá už prekračuje prahovú hodnotu, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % prahovej hodnoty alebo ak sa v dôsledku zmeny zväčší rozsah činnosti najmenej o 25 %, c) pri činnosti, pre ktorú v časti A prílohy č. 1 tohto zákona nebola určená prahová hodnota, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % pôvodne posudzovaného rozsahu činnosti podľa tohto zákona.“



pri zmenách (najmä) zvýšením rozsahu činnosti, ktorou spravidla došlo i k zvýšeniu nepriaznivých účinkov na životné prostredie, ustanovili limity, pri naplnení ktorých bolo potrebné uskutočniť proces posudzovania. Malo sa tým zabrániť tiež „rôznym špekuláciám s plánovaním činností o kapacite (rozsahu) tesne pod prahovou hodnotou (a jej neskorším postupným zvyšovaním v snahe vyhnúť sa procesu posudzovania).“<sup>20</sup> Na posúdenie otázky, či daná zmena činnosti má alebo nemá byť posúdená v procese podľa tohto zákona, bolo irelevantné, či sa tak malo stať rekonštrukciou existujúcich, resp. prístavbou ďalších objektov alebo nasadením výkonnejších zariadení, technicko-organizačnými opatreniami a pod. Relevantným mal byť iba fakt, že zvýšenie rozsahu činnosti spravidla znamenalo i zväčšenie vplyvov na životné prostredie. Tým sa malo zabrániť pokusom „*podhodnotiť v príslušných projektoch kapacitu činnosti a vyhnúť sa tak posudzovaniu podľa tohto zákona pred jej povolením a potom pri realizácii činnosti jej kapacitu podstatne zvýšiť.*“<sup>21</sup> Odsek 2 sa podľa § 2 ods. 4 taktiež vzťahoval na posudzovanie zmeny zámerov na činnosť, ak sa o nich rozhodlo v zisťovacom konaní, že sa budú posudzovať. V súčasnosti možno za špeciálne ustanovenie s takouto funkciou považovať § 18 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z., podľa ktorého: „*ak ide o viaceru na seba nadväzujúcich zmien tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, považujú sa tieto zmeny činnosti za jednu činnosť.*“

Špeciálne ustanovenia majú prednosť, nesmú však brániť uplatňovaniu cieľa smernice. Toto platí aj v prípade, ak sa v členskom štáte uplatňuje tzv. individuálne posudzovanie.

Zákaz rozdelenia projektu nie je dotknutý, ak *nejde o jednu činnosť*. Či v konkrétnom prípade ide o jeden projekt alebo či ide o samostatné projekty, môže byť predmetom právneho sporu.<sup>22</sup>

O jeden projekt ide, ak z vecného hľadiska zahŕňa činnosti, ktoré spolu funkčne a ekonomicky súvisia. Funkčný súvis môže zahŕňať aj ich technologické prepojenie, nie je to však z právneho hľadiska nevyhnutná podmienka. Je vecou od-

<sup>20</sup> ÚRADNÍČEK, Š., GAŠPARÍKOVÁ, B., KOZOVÁ, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994, s. 18.

<sup>21</sup> Tamže, s. 21.

<sup>22</sup> Otázky či ide o dva samostatné projekty sa týkal rozsudok Mestského súdu v Prahe z 11. novembra 2005, č. k. 20641/2005/63/O-1441/05. Ministerstvo pre miestny rozvoj svoje rozhodnutie odôvodnilo: „Navrhovaná stavba dopravného riešenia Pankrácké pláně nevyžadovala posouzení dle zákona č. 244/1992 Sb., protože není uvedena mezi záměry, které by podléhaly posouzení podle tohoto zákona, přičemž ani podle současně platného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejde o komunikace, které by proceduře EIA podléhaly, jelikož jde o dvě samostatné a vzájemně nezávislé dopravní stavby, z nichž každá má délku menší než 500 m.“

borného posúdenia, či technologické prepojenie v konkrétnom prípade existuje a tiež, ako tento právny pojem interpretovať.<sup>23</sup>

Zákaz rozdelenia projektu nemôže byť dotknutý, keď z *právneho hľadiska* nejde o jeden projekt. V judikatúre Súdneho dvora jestvujú rozhodnutia, ktoré sa týkajú takejto situácie.

Rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) z 13. januára 2022 vo veci C-110/20 (Regione Puglia proti Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a i.) sa týkal talianskej právnej úpravy, ktorá bola výsledkom transpozície *smernice 94/22/ES Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 1994 o podmienkach udeľovania a používania povolení na vyhľadávanie, prieskum a ťažbu uhľovodíkov*. Podľa nej bolo možné udeliť tomu istému subjektu viaceré povolení na prieskum pod podmienkou, že celková rozloha dotknutej oblasti nepresahuje 10 000 km<sup>2</sup>.<sup>24</sup>

Súdny dvor vo svojom rozsudku pripomenul, že *smernica 94/22/ES* patrí do odvetvia práva verejného obstarávania a neustanovuje žiadne obmedzenie, pokiaľ ide o počet povolení a/alebo počet subjektov, ktorým možno povolenia vydať. Prihliadol však na skutočnosť, že v tejto situácii súbežne pôsobia aj ustanovenia *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ*. Na základe toho rozhodol, že „*ak talianska právna úprava pripúšťa, aby ten istý subjekt požiadal o viacero povolení na prieskum uhľovodíkov bez obmedzenia ich počtu, treba v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie uskutočneného v súlade s čl. 4 ods. 2 a 3 smernice EIA posúdiť aj kumulovaný vplyv projektov, ktoré môžu mať podstatný vplyv*

<sup>23</sup> Podľa J. Krysteka technologické prepojenie by sa malo chápať „ako použitie spoločnej inštalácie alebo zariadenia, využívajúce rovnakú technológiu“, a taktiež zahŕňať spoločné organizačné riešenia a spoločnú stratégiu rozvoja. Bližšie k tomu KRYSTEK, J.: Powiązanie technologiczne przedsięwzięć w ocenie oddziaływania na środowisko. In: *Zeszyty Prawnicze BAS*. Kancelaria Sejmu, roč. 72, č. 4/2021, s. 20.

<sup>24</sup> Dňa 27. augusta 2013 Global Petroleum, austrálska spoločnosť vykonávajúca činnosť v odvetví offshore uhľovodíkov, podala na Ministerstvo pre hospodársky rozvoj štyri žiadosti o vydanie štyroch povolení na vykonávanie prieskumu v priľahlých oblastiach nachádzajúcich sa pri pobreží Apúlie s rozlohou necelých 750 km<sup>2</sup>. Dňa 30. mája 2014 Global Petroleum, ktorá bola povinná získať rozhodnutia konštatujúce zlučiteľnosť projektov seizmických štúdií, ktoré zamýšľala realizovať technikou nazývanou „air gun“ v dotknutých oblastiach so životným prostredím, predložila na Ministerstvo životného prostredia štyri žiadosti o posúdenie vplyvov týchto projektov na životné prostredie. Ministerstvo vyhlásilo projekty štyrmi dekrétmi za zlučiteľné so životným prostredím. Región Apúlia podal proti každému z napadnutých dekrétov žalobu. Tvrdil, že tieto dekréty sú v rozpore s čl. 6 ods. 2 zákona č. 9/1991, ktorý ustanovuje, že oblasť, na ktorú sa vzťahuje povolenie na prieskum, nemôže presiahnuť 750 km<sup>2</sup>. Žalobca zastával názor, že táto horná hranica rozlohy sa nevzťahuje na každé z povolení, o ktorých sa konalo samostatne, ale na subjekt, v dôsledku čoho by sa tomuto subjektu nemalo udeliť viacero povolení, ktoré spoločne pokrývajú plochu s celkovou rozlohou väčšou ako je táto horná hranica. Argumentoval, že možnosť, aby ten istý subjekt podal takéto žiadosti, umožňuje rozdelenie povolenia, ktoré v skutočnosti zodpovedá jednému a tomu istému prieskumnému projektu. Takáto situácia by podľa neho viedla k obchádzaniu právnej úpravy Únie, ako aj k škodlivým dôsledkom nielen z hľadiska hospodárskej súťaže, ale aj z hľadiska životného prostredia z dôvodu použitých prieskumných techník.

na životné prostredie“. Podľa jeho názoru tu nešlo o jeden projekt a preto nebol porušený zákaz rozdelenia projektu.<sup>25</sup> Ukázal tým cestu, ako postupovať v prípade kolízie rovnocenných záujmov chránených úniou právom.

Zákaz rozdelenia projektu nemôže byť dotknutý ani vtedy, keď ide o činnosti rovnakého charakteru samostatne realizované rôznymi právnymi subjektmi.

Dá sa to odvodiť z uznesenia Súdneho dvora (siedma komora) z 28. februára 2023 vo veci C-596/22 (J. O. proti Kreis Gütersloh). W. D., majiteľ farmy, požiadal mestskú časť Gütersloh o povolenie na výstavbu a prevádzku nového zariadenia na chov hydiny s kapacitou 29 990 kusov. Mala byť postavená v blízkosti dvoch už povolených zariadení na chov hydiny s celkovou kapacitou 84 000 kusov, ktoré v minulosti patrili W. D. a jeho synom ako spoločníkom. V čase podania žiadosti patrili už len synovi W. D. ako jedinému spoločníkovi, pričom tieto prevádzky spolu funkčne a ekonomicky nesúviseli, ani nemali technologické prepojenie.

### 3. Povinnosť zohľadniť kumulatívne účinky projektov

Prekrývanie viacerých činností rovnakého/podobného ale aj odlišného charakteru môže spôsobiť, že ich spoločný vplyv na životné prostredie prekročí jeho schopnosť prispôbiť sa zmenám, ktoré v ňom prebiehajú a tým spôsobí nezvratné následky.

Povinnosť kumulatívneho posúdenia vplyvov je kľúčovým nástrojom pri uplatňovaní zákazu rozdeľovania projektov v rámci EIA. Vyplýva z čl. 4 ods. 3 smernice, v ktorom sa ukladá povinnosť vziať do úvahy príslušné kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe III. Úlohou orgánu v rámci skríningu je zabezpečiť, že sa použijú kritériá uvedené v prílohe III smernice na vyhodnotenie toho, či projekt v prílohe II smernice by mohol mať závažný vplyv na životné prostredie.<sup>26</sup> Význam povinnosti zohľadňovania kumulatívnych účinkov projektov konštantne zdôrazňuje judikatúra Súdneho dvora.

Povinnosť podľa čl. 4 ods. 3 prihliadnuť na kritériá uvedené v prílohe III k smernici zahŕňa povinnosť posudzovať projekty so zreteľom na *prepojenie s inými činnosťami*, ak medzi nimi existuje objektívny a chronologický vzťah<sup>27</sup>, prípad-

<sup>25</sup> K tomuto prípadu pozri tiež bližšie POUIKLI, K., TSAKALOGIANNI, I.: Criteria for Identifying Splitting of Projects (Salami-Slicing) Tactic in Light of the C-11/20 *Regione Puglia* Case and EIA Practice in Greece. In: *Journal for European Environmental & Planning Law*. Volume 19 (2022), Issue 3.

<sup>26</sup> Podľa rozsudku Súdneho dvora (druhá komora) z 11. februára 2015 vo veci C-531/13 (Marktgemeinde Straßwalchen a i. proti Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend), bod 42 príslušné vnútroštátne orgány „musia osobitne preskúmať otázku, či vzhľadom na kritériá uvedené v prílohe III uvedenej smernice kumulovaný vzhľadom na kritériá uvedené v prílohe III uvedenej smernice musí byť vykonané posudzovanie vplyvov na životné prostredie“.

<sup>27</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 21. marca 2013 vo veci C-244/12 (Salzburger Flughafen GmbH proti Umweltsenat), bod 21.

ne len objektívny vzťah<sup>28</sup>. Aj keď ide o rozdielne projekty, nevyžaduje sa existencia technologického prepojenia.<sup>29</sup>

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že orgán musí považovať za indíciu, že by mohlo ísť o projekt s významným vplyvom na životné prostredie, ak projekt spolu s iným dosiahol prahovú hodnotu.<sup>30</sup> Potrebu takéhoto výkladu naznačil Súdny dvor aj v prípade, keď právna úprava členského štátu zaviedla systém individuálneho preskúmania každého jednotlivého prípadu na základe čl. 4 ods. 2 písm. a) smernice.<sup>31</sup>

#### 4. Procesnoprávne aspekty uplatňovania zákazu rozdeľovania projektov

Podľa čl. 2 ods. 1 prvá veta smernice „členské štáty prijímajú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred vydaním povolenia projekty, ktoré pravdepodobne majú významné vplyvy na životné prostredie z dôvodov, okrem iného, ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, budú posúdené z hľadiska ich vplyvov“. Tomuto cieľu má napomáhať aj vnútroštátna *procesnoprávna regulácia skríningového postupu*. Jeho úprava, interpretácia a aplikácia nesmie viesť k zmareniu predmetného cieľa.

Na Slovensku od roku 1994 postup v rámci EIA nebol správnym konaním a rozhodnutia orgánov o tom, či sa bude konkrétna činnosť posudzovať nema-

<sup>28</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) z 13. januára 2022 vo veci C-110/20 (Regione Puglia proti Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a i.).

<sup>29</sup> Podľa uznesenia Súdneho dvora (siedma komora) z 28. februára 2023 vo veci C-596/22 (J. O. proti Kreis Gütersloh) čl. 4 ods. 3 smernice v spojení s bodom 1 písm. b) a bodom 3 písm. g) prílohy III sa má v takom prípade „vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa povinnosť preskúmať vplyv, ktorý by projekt mohol mať spolu s inými projektmi, obmedzuje na situácie, v ktorých sú tento projekt zariadenia a tieto iné projekty spojené so zariadeniami, ktoré sú pre ne spoločné“.

<sup>30</sup> Vojvodský správny súd v Lubline skúmal otázku technologického prepojenia skladu so sociálnou a kancelárskou časťou so skladom s obslužným objektom na priľahlých pozemkoch. Vo svojom rozhodnutí uviedol, že hoci plánovaná investícia nespĺňa požiadavky na potrebu vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie samostatne, po sčítaní veľkosti oboch súvisiacich projektov by tieto mali byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie. Bližšie k tomu KRYSZTEK, J.: Powiązanie technologiczne przedsięwzięć w ocenie oddziaływania na środowisko. In: *Zeszyty Prawnicze BAS*. Kancelaria Sejmu, roč. 72, č. 4/2021, s. 15.

<sup>31</sup> Podľa uznesenia Súdneho dvora (siedma komora) z 28. februára 2023 vo veci C-596/22 (J. O. proti Kreis Gütersloh), ktoré sa týkalo výstavby chovnej budovy pre hydinu na produkciu mäsa v bezprostrednej blízkosti podobných budov sa smernica „... má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá stanovuje len preskúmanie každého jednotlivého prípadu v zmysle článku 4 ods. 2 písm. a) smernice vo vzťahu k projektu, ktorý individuálne nedosahuje prahovú hodnotu stanovenú v prílohe I bode 17 písm. a) smernice, ale ju dosiahne, ak sa posudzuje spoločne s inými projektmi. V rámci tohto preskúmania každého jednotlivého prípadu okolnosť, že takýto projekt dosahuje túto hranicu, ak sa posudzuje spoločne s inými projektmi, môže napriek tomu predstavovať indíciu o tom, že tento projekt môže mať podstatný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 ods. 1 smernice“.

li povahu individuálnych správnych aktov. To sa zmenilo až novelou (zákonom č. 314/2014 Z. z.). „Hlavným dôvodom tohto kroku bola požiadavka Európskej komisie smerujúca k posilneniu záväznosti výstupov – rozhodnutí, ktorými sa končí zisťovacie konanie a konanie o vydaní záverečného stanoviska.“<sup>32</sup>

Otázka režimu úpravy procesného postupu orgánu pri uplatňovaní *salami slicing* metódy sa otvorila na základe prípadu, keď ten istý investor podal návrh na začatie zisťovacieho konania podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. ešte v čase, keď prebiehalo zisťovacie konanie vo veci na základe už ním podaného iného návrhu týkajúceho sa tej istej činnosti (napriek tomu, že išlo o projekty, medzi ktorými existovala priestorová aj prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením). Diskutovalo sa o viazanosti správneho orgánu návrhom na začatie správneho konania, jeho procesnoprávnej povinnosti viesť samostatné správne konania začaté na základe viacerých návrhov, absencii právomoci správneho orgánu spojiť začaté konania do spoločného konania. Nový zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie mal na tieto otázky reagovať a tiež mal výslovne upraviť zákaz rozdeľovania projektov. K jeho schváleniu sa však nepristúpilo. S účinnosťou od 1. apríla 2024 sa správny poriadok na zisťovacie konanie na Slovensku nevzťahuje okrem ustanovení o odvolacom konaní. Výsledkom zisťovacieho konania však je naďalej *rozhodnutie*; špeciálne ustanovenia sa týkajú zmeny činnosti.<sup>33</sup>

Ak má byť vnútroštátne právo nástrojom na vykonanie cieľov únievého práva, musí sa interpretovať a aplikovať spôsobom, ktorý vedie k naplneniu cieľa smernice. Potvrďuje to nielen judikatúra Súdneho dvora, ale aj judikatúra vnútroštátnych súdov.

Z tohto dôvodu pokiaľ je zisťovacie konanie *de lege lata* správnym konaním, ktoré sa začína na základe zámeru alebo oznámenia o zmene navrhovanej činnosti navrhovateľa, nemožno vo veciach posudzovania vplyvov na životné prostredie uspieť tvrdením, že správny orgán sa nezákonne odchytil od predmetu konania<sup>34</sup>, ak len reagoval na zistené porušenie zákazu rozdeľovania projektu. To isté platí, aj keby postup nebol správnym konaním.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> KATRLÍK, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 134.

<sup>33</sup> Podľa ustanovenia § 29 ods. 19: „Príslušný orgán pri vyhodnocovaní žiadosti podľa odseku 18 primerane použije kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10. V rámci vyhodnocovania príslušný orgán dbá na to, aby nebol takýmto postupom obchádzaný účel zákona, a zároveň aby bola predmetom vyjadrenia iba taká zmena navrhovanej činnosti, u ktorej možno odôvodnene vyvrátiť pochybnosť, že by mohla mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.“

<sup>34</sup> Pozri tiež KOŠČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 86.

<sup>35</sup> V odôvodnení svojho rozsudku (č. k. 5 A 105/2018-74-87) sa Mestský súd v Prahe k tejto problematike vyjadril nasledovne: „Ačkoli zjišťovací řízení není správním řízením, neznamená to, že správní orgán nenese odpovědnost za opatřování podkladů a za jejich hodnocení (tj. za zjišťování skutkového stavu). To vyplývá přinejmenším ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2

V etape skríningu je to taktiež orgán, ktorý má hlavnú zodpovednosť za zhromaždenie podkladov potrebných pre rozhodnutie o tom, či by činnosť ako celok mohla mať závažný vplyv na životné prostredie.

Za dôležitú záruku procesnoprávnej povahy treba považovať presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia predovšetkým v situácii, keď orgán rozhodol, že projekt sa nebude posudzovať.<sup>36</sup> Povinnosť riadneho odôvodnenia však existuje aj v opačnom prípade, keďže rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní je rozhodnutím, v ktorom orgán uplatňuje tzv. voľnú úvahu („bude sa posudzovať, nebude sa posudzovať“).

## 5. Záver

Členské štáty Európskej únie majú povinnosť prostredníctvom vnútroštátnej právnej úpravy transponovať požiadavky smernice tak, aby sa naplnil jej cieľ. Nemenej dôležitá je však aj eurokonformná interpretácia a aplikácia ustanovení ich predpisov upravujúcich posudzovanie vplyvov činnosti na životné prostredie.

Aj keď etapa skríningu má z procesnoprávneho hľadiska charakter návrhového konania, orgán nie je viazaný návrhom/oznámením v tom zmysle, že musí rozhodovať len v ich rozsahu. Procesnoprávnu povinnosť zhromaždiť podklady nemá ťažiskovo navrhovateľ, ale orgán.

---

až § 8 správneho rádu), ktoré se bez omezení uplatní i ve zjišťovacím řízení. Zjišťovací řízení tak není o pouhém formálním shromažďování podkladů a jejich bezobsažném hodnocení. Naopak se v něm plně uplatní zejména zásady vyšetřovací a materiální pravdy (§ 2 odst. 4, § 3 správniho rádu). Správní orgán ve zjišťovacím řízení reprezentuje veřejný zájem a pouze on je garantem toho, aby bylo objektivně a pravdivě ověřeno, zda předložený záměr může či nemůže mít významný vliv na životní prostředí. Přitom nevychází jen z podkladů předložených oznamovatelem, ale zohledňuje i všechny další dostupné podklady v potřebném rozsahu ... dostupnými podklady nejsou pouze podklady, které předložil oznamovatel v rámci oznámení, ale jedná se i o podklady, které jsou dostupné správnímu orgánu jako profesionálové v oboru posuzování vlivů na životní prostředí nebo které si správní orgán zajistí (resp. musí zajistit) za účelem úplného a řádného posouzení předloženého oznámení (srov. § 3 a § 2 správniho rádu ve spojení s § 2, § 5, § 7 odst. 2 zákona o posuzování vlivů). ... 72. Správní orgán vedoucí zjišťovací řízení tak není pouhým shromažďovatelem podkladů, ale platná právní úprava vyžaduje jednak jeho aktivní součinnost s oznamovatelem, dotčenou veřejností i dotčenými orgány, jednak kritické hodnocení předložených podkladů, včetně možného doplnění dalších potřebných podkladů. Dále musí správní orgán ve zjišťovacím řízení reprezentovat veřejný zájem, který spočívá zejména v ochraně zdraví lidí, kvality jejich života, složek životního prostředí, druhové rozmanitosti a reprodukčních schopností ekosystému (srov. § 2 zákona o posuzování vlivů; dále také bod 14 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU“.

<sup>36</sup> Podľa odôvodnenia rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) zo 14. januára 2016 vo veci C-141/14 (Európska komisia proti Bulharskej republike) vnútroštátnemu orgánu, ktorý overuje, či projekt musí byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, prislúcha preskúmať, aký dosah by tento projekt mohol mať spolu s inými projektmi. Poznamenal, že v prejednávanej veci sa rozhodnutie orgánu obmedzilo na konštatovanie, že netreba očakávať žiadny kumulatívny účinok. Nepreukázalo sa, že tento záver vznikol na základe podrobného odôvodnenia, keďže členský štát nepredložil v tomto zmysle žiadne dôkazy.

Pokiaľ orgán identifikuje v konkrétnom prípade uplatnenie metódy salami slicing, je povinný postupovať spôsobom, ktorým vylúči obchádzanie právnej úpravy.

Porušenie zákazu rozdeľovania projektov a zásady kumulatívneho posudzovania je závažnou chybou zapríčínujúcou nezákonnosť rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní a preto i dôvodom pre jeho zrušenie súdom.

### Seznam použité literatury:

DE SALAMANCA, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 3. 2019)

European Commission, Directorate-General for Environment, Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, European Union, Publications Office, 2015. ISBN 978-92-79-48090-4. 61 s. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/5854181>

Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015. 61 s. ISBN 978-92-79-48090-4.

[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf) (dostupné 7. apríla 2019).

KATRLÍK, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 978-80-8168-340-4.

KONEČNÁ, M., VEČEŘOVÁ, J.: Poznatky ombudsmana v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. In: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kolektiv: Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 336 s. ISBN 978-80-210-8343-1, s. 95–112.

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013. 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.

KRYSTEK, J.: Powiązanie technologiczne przedsięwzięć w ocenie oddziaływania na środowisko. In: Zeszyty Prawnicze BAS. Kancelaria Sejmu, roč. 72, č. 4/2021, ISSN: 2082-064X, s. 11–22

POUIKLI, K., TSAKALOGIANNI, I.: Criteria for Identifying Splitting of Projects (Salami-Slicing) Tactic in Light of the C-11/20 Regione Puglia Case and eia Practice in Greece. In: Journal for European Environmental & Planning Law.

Volume 19 (2022), Issue 3 (zverejnené 26. augusta 2022), [https://brill.com/view/journals/jeep/19/3/article-p222\\_005.xml](https://brill.com/view/journals/jeep/19/3/article-p222_005.xml)

Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC). How successful are the Member States in implementing the EIA Directive. COM(2003) 334 Final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0334>

SALAMI SLICING CAN'T PASS after all – Ministry of Environmental Protection rejects Zijin's request to decide on the need for environmental impact assessment. <https://reri.org.rs/en/salami-slicing-cant-pass-after-all-ministry-of-environmental-protection-rejects-zijins-request-to-decide-on-the-need-for-environmental-impact-assessment/> (zverejnené 12. marca 2021)

The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12. 11. 2012. Markus Graggaber, Susanna Eberhartinger-Tafill, Gisela Holzgraefe, Pamela McDonnell, Martino Michieletti, Wilfried Pistecky. Number report: 2012/09. 228 p. (dostupné dňa 27. marca 2019)

TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.). Zneužití práva. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. 298 s. ISBN 978-80-87975-43-5.

ÚRADNÍČEK, Š., GAŠPARÍKOVÁ, B., KOZOVÁ, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994. 196 s. ISBN 80-88707-06-4.

### O autorce:

V letech 2006–2015 vedoucí katedry správního práva, práva životního prostředí a finančního práva na Právnické fakultě Trnavské univerzity v Trnavě, členka Legislativní rady vlády Slovenské republiky (1997–1998, 2006–2010) a Stálé pracovní komise pro správní právo Legislativní rady vlády Slovenské republiky (1999–2010). Do roku 2024 byla členkou rozkladových komisí a členkou Komise dobrovolných nástrojů environmentální politiky na Ministerstvu životního prostředí Slovenské republiky. Je členkou redakční rady časopisu *České právo životního prostředí* (od roku 2011) a časopisu *Prawne problemy górnictwa i ochrony środowiska* (od roku 2016).

**Prof. JUDr. Soňa košičiarová, PhD.**

sona.kosciarova@truni.sk

ORCID: 0009-0001-3075-7579



## Abstrakt

Cielom tohto článku je posúdiť metódu rozdeľovania projektu nazývanú tiež „salami slicing“, ktorá spočíva v rozdelení väčších projektov na menšie celky pred alebo v priebehu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Na tento účel sa kladie dôraz na definíciu a kľúčové črty tohto pojmu, ako ich vymedzil Súdny dvor Európskej únie. Právnymi prostriedkami proti rozdeľovaniu projektov sú interpretácia pojmu „projekt“ a uplatňovanie povinnosti kumulatívne posudzovať vplyvy činností v súlade s EIA smernicou.

**Kľúčová slova:** posudzovanie vplyvov na životné prostredie, rozdeľovanie projektu

## FORBIDDANCE OF THE PROJECT SPLITTING IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURE

### Abstract

The aim of this Article is to assess the method of ‘salami-slicing’ or ‘project splitting’, which refers to the act of splitting of larger projects into smaller units before or during the environmental impact assessment procedure. To this end, emphasis is placed on the definition and key features of this concept as delineated by the Court of Justice of the European Union. The legal tools against project splitting are the correct interpretation of the term „project“ and the obligation to take into account the cumulative effect of the projects in accordance with the EIA Directive.

**Key words:** environmental impact assessment, project splitting

