

PRÁVNÁ REGULÁCIA KRAJINOTVORBY NA SLOVENSKU AKO PROSTRIEDOK OCHRANY KLÍMY¹

ĽUDOVÍT MÁČAJ

Abstract: **Legal Regulation of Landscaping in Slovakia as a Means of Climate Protection**

The article focuses on the implementation of landscaping as a purposeful activity of humans with the aim of creating and cultivating the environment around them. Landscaping is not only made up of activities with an impact on the immediate surroundings of a human, but also has a deeper social meaning – it affects the environment as a whole. However, it also has a significant impact on climate protection. Actions taken with the intention of protecting and improving the landscape that immediately borders the built-up area of municipalities in which humans reside can have a wider impact indirectly, but even directly, influence the climate. Although landscaping represents a separate and distinct professional activity, in the case of the Slovak Republic it is not a separate decision-making process in the field of public administration. However, its elements are present in other decision-making processes, such as land development or spatial planning. The ever-increasing voices after its codification point to the importance of this activity and the need to give it a clear legal framework, with the definition of the public interest and the goals that should be achieved during this activity. We believe that climate protection could and clearly should be among these objectives, as the measures taken in landscape design can have a direct effect on it.

The article therefore focuses on the issue of landscaping and its legal definition, and also deals with whether landscaping represents an important means of climate protection. Furthermore, the article points out the individual possibilities of landscape design measures within the decision-making processes of public administration in the Slovak Republic. In the end, he brings some considerations *de lege ferenda*.

Keywords: landscaping; protection of climate; land consolidation; adaptation measures

Kľúčové slová: krajinotvorba; ochrana klímy; pozemkové úprav; adaptačné opatrenia

DOI: 10.14712/23366478.2024.6

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu č. APVV-19-0494 s názvom „Efektívne pozemkové úpravy“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).

ÚVOD

Človek svojou činnosťou odnepamäti ovplyvňuje svoje bezprostredné okolie. Nejde pritom len o aktivity v rámci zastavaného územia obce, kde sa sústreďuje väčšina aktivít, ale aj o územie mimo neho. Zasahuje aj do prírodného prostredia, ktoré nie je obývané, a stáva sa jeho aktívnym, alebo pasívnym tvorcom.

Ľudské činnosti sústredené v rámci tohto zastavaného územia sú regulované príslušnými normatívnymi aktmi, na prvom mieste jednotlivými druhmi územnoplánovacej dokumentácie. Hoci je uvedená územnoplánovacia činnosť aj súčasťou práva životného prostredia,² je nepochybné, že ide o činnosť, ktorá zosúladzuje viaceré aspekty a potreby pre „*priestorové usporiadanie územia, funkčné využívanie územia a zabezpečuje sa udržateľný územný rozvoj za podmienok dodržania ochrany životného prostredia, ochrany prírody a krajiny, ochrany historického a kultúrneho dedičstva a ochrany verejného zdravia, obrany štátu, bezpečnosti štátu, hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja, sociálnej súdržnosti a územnej súdržnosti*“.³

Zásahy človeka však svojim významom neraz presahujú územný rozsah obce, alebo iného ľudského sídla a vplývajú aj na prírodné prostredie. Človek ho teda svojou činnosťou ovplyvňuje, a práve z tohto dôvodu by ľudské zásahy do prírody a krajiny mali byť čo najviac regulované, keďže ochrana prírody a krajiny predstavuje predmet verejného záujmu.

V poslednej dobe však naberá na význame aj skutočnosť, že aktívne opatrenia na úseku krajiny tvorby môžu výrazným spôsobom prispievať k boju proti klimatickej zmene. Potreba cieľavedomej krajiny tvorby a krajinného plánovania sa preto stáva čoraz dôležitejšou.

Hoci krajinné plánovanie a krajiny tvorba predstavujú samostatné vedecké a pedagogické disciplíny v technických študijných odboroch, z hľadiska právnej úpravy chýba na území Slovenskej republiky jednotiaci predpis, ktorý by tieto postupy spoločne upravoval. Aspekty krajinného plánovania tak máme prítomné v postupoch územného plánovania, a z iného hľadiska obsahuje viaceré aspekty krajiny tvorby aj konanie o pozemkových úpravách.

Inak to nie je ani v prípade ochrane klímy. Slovenská republika je síce signatárom viacerých medzinárodných dohovorov na tomto úseku,⁴ vnútroštátna legislatíva je stále len parciálna (týkajúca sa napríklad ochrany ovzdušia), avšak úprava konkrétnych opatrení aj na úsekoch územného rozvoja a ochrany prírody a krajiny nemá ešte dostatočné právne vyjadrenie.

Cieľom tohto článku je preto jednak poukázať na súvislosti medzi krajiny tvorbou, krajinným plánovaním a ochranou klímy, ale aj na vzťah medzi krajinným plánovaním, jednotlivými úkonmi potrebnými pre jeho dosiahnutie, a potrebnou legislatívou.

² ŠKROBÁK, J. Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné: osobitná časť*. 2. aktual. vyd. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 69.

³ § 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

⁴ Napríklad Rámcový dohovor OSN o zmene klímy zo dňa 9. mája 1992, ratifikovaný Uznesením Národnej rady SR č. 555 z 18. augusta 1994, s účelom jej vykonania zároveň aj Kjótsky protokol či Parížska dohoda o zmene klímy.

V článku pracujeme s hypotézou, že právna regulácia krajiny a krajinného plánovania prispieva k boju proti zmene klímy, a jej prijatie môže viesť ku konkrétnym výsledkom.

1. KRAJINOTVORBA

Pojem **krajina** má v súčasnosti v právnom poriadku Slovenskej republiky svoje legálne vymedzenie. Táto definícia je prítomná síce v zrušenom, ale dosiaľ (február 2024) účinnom zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**stavebný zákon**“), podľa ktorého ide o „*komplexný systém priestoru, polohy, georeliéfu a ostatných navzájom funkčne prepojených hmotných prirodzených a človekom pretvorených aj vytvorených prvkov, najmä geologického podkladu a pôdotvorného substrátu, vodstva, pôdy, rastlinstva a živočíšstva, umelých objektov a prvkov využitia územia, ako aj ich väzieb vyplývajúcich zo sociálno-ekonomických javov v krajine*“.⁵ Je zaujímavé, že nové právne predpisy na úseku územného plánovania a výstavby takúto definíciu nepoznajú⁶ – keďže sa očakávalo prijatie samostatného predpisu o krajinnom plánovaní.

V tejto súvislosti je vhodné poukázať aj na významný dokument na úseku medzinárodného práva, a to Dohovor o krajine Rady Európy (pôvodný názov „Európsky dohovor o krajine“, ďalej len „**Dohovor o krajine**“), ktorý je jedným z dohovorov Rady Európy a prináša viacero ustanovení smerovaných na celkové posilnenie významu krajiny, jej ochrany, manažmentu, plánovania a starostlivosti v celom rozhodovacom procese a v medzinárodnej spolupráci členských štátov tejto medzinárodnej organizácie. Bol prijatý vo Florencii 20. októbra 2000, pričom nadobudol účinnosť 1. marca 2004. Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 201 zo 16. marca 2005 vyslovila súhlas s jeho podpisom a následne bol podpísaný 30. mája 2005. Národná rada Slovenskej republiky 23. júna 2005 na 44. schôdzi vyslovila s Dohovorom súhlas, ratifikácia prebehla 9. augusta 2005 a pre Slovensko (ktoré nebolo signatárom Dohovoru) nadobudol platnosť 1. decembra 2005 (oznámenie MZV SR č. 515/2005 Z. z., čiastka 210). Od 1. júla 2021 došlo k zmene jeho pôvodného názvu na Dohovor o krajine Rady Európy. 1. augusta 2016 bol totiž v Štrasburgu prijatý Protokol, ktorým sa mení a dopĺňa Európsky dohovor o krajine. Protokol ako celok nadobudol platnosť 1. júla 2021 a v tento deň nadobudol platnosť aj pre Slovenskú republiku.⁷

V zmysle jeho definície predstavuje „*krajina časť územia, tak ako ju vnímajú ľudia, ktorej charakter je výsledkom činnosti a vzájomného pôsobenia prírodných a/alebo ľudských faktorov*“.⁸ Môžeme vo výsledku povedať, že definícia v Dohovore o krajine je všeobecnejšia, nie je naviazaná na vymenovanie prvkov, „*prírodných a človekom*

⁵ § 139a ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb.

⁶ Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov a zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe v znení neskorších predpisov.

⁷ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 239/2022 Z. z.

⁸ Čl. 1 písm. a) Dohovoru o krajine.

pretvorených aj vytvorených“, na základe ktorých je vytvarovaná. Základná myšlienka je však v tomto prípade zachovaná – krajina predstavuje územie, ktoré vzniklo na základe pôsobenia prírodných, ale aj ľudských činností, teda akýsi priestor na „pomedzí“ medzi zastavaným územím a voľnou prírodou.

Pojem krajina je rovnako vymedzený aj v Protokole o ochrane a udržateľnom využití biologickej a krajinnej rozmanitosti k Rámcovému dohovoru o ochrane a trvalo udržateľnom rozvoji Karpát, ktorý bol Slovenskou republikou podpísaný 18. júna 2009 a ratifikovaný 30. marca 2011.⁹ Podľa uvedeného protokolu ide o „*územie, tak ako ho vnímajú ľudia, ktorého charakter je výsledkom činností a vzájomného pôsobenia prírodných a/alebo ľudských faktorov*“.¹⁰

Aj z vyššie uvedenej definície môžeme preto prísť k záveru, že pod pojmom krajina sa rozumie aj prírodný priestor, ktorý môže byť vytvorený alebo ovplyvnený ľudskou činnosťou. Odborná verejnosť však krajinu definuje aj ako „*materiálnu prírodnú entitu, ktorú človek v rôznom stupni využíva, pretvára a organizuje*“. Práve človek dodáva určitému územiu charakter kultúrnej krajiny.¹¹ A v tomto zmysle môžeme chápať aj pojem krajnotvorba – ako cieľavedomá činnosť človeka, mienená s cieľom vytvárania krajiny.

Pojem krajnotvorba (niekedy označované aj ako „krajinnárstvo“) môžeme pritom chápať v dvoch významoch. V užšom slova zmysle ide o vegetačné úpravy, výsadbu a rekonštrukciu vegetačných formácií. Naopak, v širšom slova zmysle ho môžeme chápať ako krajinné plánovanie, čo je význam, ktorý používame aj na účely tohto článku.¹²

Hoci krajinnému plánovaniu chýba legálne vymedzenie v súčasnom právnom poriadku Slovenskej republiky, definíciu opätovne nachádzame v Dohovore o krajine – ide o „*cieľavedomé činnosti smerujúce k zvyšovaniu kvality, k obnove alebo k tvorbe krajiny*“.¹³ Môžeme ho tiež vymedziť teoreticky. V takomto význame ho potom môžeme chápať ako plánovaciu činnosť, pri ktorej sa hodnotí jednak krajina samotná (a jej význam pri ochrane životného prostredia), a na druhej strane dopady ľudských činností a všetkých aktivít na ňu. To smeruje k optimalizácii využívania krajiny prostredníctvom týchto činností: „*zosúladenie existujúcich a navrhovaných činností s podmienkami krajiny, udržateľný rozvoj a ekologickú stabilitu krajiny, šetrné využívanie prírodných zdrojov a zachovanie kultúrneho a prírodného dedičstva vrátane estetických kvalít krajiny*“.¹⁴

V súčasnosti krajinné plánovanie nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, aj keď nedávno došlo k snahe o jeho legislatívnu úpravu vypracovaním

⁹ Status of ratification. In: *Carpathian Convention* [online]. [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <http://www.carpathianconvention.org/convention/status-of-ratification/#1>.

¹⁰ Čl. 3 písm. k) Protokolu o ochrane a udržateľnom využití biologickej a krajinnej rozmanitosti.

¹¹ OŤAHEĽ, J. – HRNČIAROVÁ, T. – KOZOVÁ, M. Typológia krajiny Slovenska: regionalizácia jej prírodno-kultúrneho charakteru. *Životné prostredie*. 2008, roč. 42, č. 2, s. 71.

¹² SALAŠOVÁ, A. *Možnosti využitia geobiocenologickej typizácie krajiny v krajinnárskej tvorbe* [online]. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <http://user.mendelu.cz/xfriedl/Pro%20fajnsmekry/01%20-%20Vyznam%20fytocenie/Salasova%20-%20Moznosti%20vyuzitia%20geobiocenologickej%20typizacie%20krajiny%20v%20krajinarskej%20tvorbe.pdf>.

¹³ Čl. 1 písm. f) Dohovoru o krajine.

¹⁴ DOBRUCKÁ, A. – JAKUŠOVÁ, M. Krajinné plánovanie a územné plánovanie – spojenci či rivali? *Urbanita* [online]. 2011, č. 4 [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.uzemneplany.sk/clanok/krajinne-planovanie-a-uzemne-planovanie-spojenci-ci-rivali>.

návrhu zákona o krajinnom plánovaní, ktorý však nebol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený. Je zaujímavé, že tento pripravovaný právny predpis poukazoval tiež na súvislosť medzi krajinným plánovaním a bojom proti klimatickej zmene. „*Prostredníctvom krajinného plánovania sa stanovia adaptačné opatrenia na zmiernenie dôsledkov zmeny klímy, opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia, opatrenia na zvyšovanie retenčnej schopnosti krajiny zadržiavania vody, na ochranu pred povodňami a na ochranu vodných pomerov podľa osobitných predpisov*) a opatrenia na zlepšenie stavu biodiverzity.“¹⁵

Návrh zákona o krajinnom plánovaní, a to viac-menej v identickom znení, bol v legislatívnom procese v poslednej dobe opakované, a to v roku 2022, ako aj 2023, v obidvoch prípadoch ako vládny návrh.¹⁶ V prvom prípade bol dokonca predmetom rokovania 1. čítania v Národnej rade Slovenskej republiky, kde bolo rozhodnuté, že sa nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu. Dôvody, prečo sa tak stalo, nie sú verejne známe, ale môžeme ich predpokladať aspoň nepriamo podľa vyjadrení subjektov, ktoré s ním nesúhlasili. Podľa oficiálnych vyjadrení Združenia miest a obcí Slovenska bol „*tento návrh zákona v priamom rozpore s cieľmi plánu obnovy zjednodušať a zrýchľovať proces územného a stavebného konania. Vytvorenie nadradeného systému krajinných plánov, ktoré budú dávať limity územným plánom aj v urbanizovaných územiach*“ by celkovo predstavoval veľké náklady pre verejnú správu.¹⁷ Vzhľadom na vyššie uvedené medzinárodné záväzky, a to najmä vyplývajúce z Dohovoru o krajine, však ide jednoznačne o zlú správu. Preto sme toho názoru, že bude povinnosťou zákonodarcu aj v budúcnosti pripraviť návrh zákona o krajinnom plánovaní a v možnostiach vyvažovania jednotlivých záujmov z neho odstrániť problematické prvky. Na prijatie zákona o krajinnom plánovaní je naviazaná aj nová legislatíva na úseku územného plánovania prítomná v zákone č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov, ktorá pre úspešné vypracovanie územnoplánovacej dokumentácie počítala s krajinným plánom, ako výsledkom procesu krajinného plánovania podľa zákona o krajinnom plánovaní. Momentálne je preto táto situácia nedoriešená.

Napriek tomu, že inštitút krajinného plánovania sa nestal súčasťou slovenského právneho poriadku, môžeme o jeho existencii hovoriť aspoň nepriamo.

Slovenskej republike, ako zmluvnej strane Dohovoru o krajine, totiž vyplývajú viaceré medzinárodnoprávne záväzky zabezpečiť povinnosti na úseku krajinného plánovania – každá zmluvná strana je totiž zaviazaná „*zaviesť a realizovať krajinné koncepcie zamerané na ochranu, manažment a plánovanie krajiny prostredníctvom prijatia špecifických opatrení*“.¹⁸ Ide o tieto špecifické opatrenia: zvyšovanie povedomia, výchova a vzdelávanie, identifikácia a hodnotenie, cieľová kvalita krajiny a realizácia. Posledná

¹⁵ LP/2023/519 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Slov-Lex: právny a informačný portál* [online]. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-519>.

¹⁶ LP/2022/126 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov a LP/2023/519 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ ZMOS žiada stiahnuť zákon o krajinnom plánovaní z legislatívneho procesu. In: *Enviroportál* [online]. 11. 9. 2023 [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <https://www.enviroportal.sk/clanok/zmos-ziada-stiahnut-zakon-o-krajinnom-planovani-z-legislativneho-procesu>.

¹⁸ Čl. 5 písm. b) Dohovoru o krajine.

zmienená realizácia predstavuje záväzok „zaviest' nástroje zamerané na ochranu, manažment a/alebo plánovanie krajiny na realizáciu krajinných koncepcií“.¹⁹

Táto realizácia je najviac prítomná v slovenskom právnom poriadku pri jednotlivých rozhodovacích procesoch, ktoré regulujú využívanie a zásahy do krajiny v zmysle vyššie uvedených definícií.

Na prvom mieste tu musíme pripomenúť zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o ochrane prírody a krajiny**“). Ten napriek svojmu názvu upravuje najmä práva a povinnosti súvisiace s ochranou prírody, avšak otázky krajiny tvorby sú v ňom upravené len rámcovým spôsobom, alebo nepriamo. Napriek tomu v rámci definíčných pojmov pod ochranou prírody a krajiny rozumie „starostlivosť štátu, právnických osôb a fyzických osôb o voľne rastúce rastliny, voľne žijúce živočíchy a ich spoločenstvá, prírodné biotopy, ekosystémy, nerasty, skameneliny, geologické a geomorfologické útvary, ako aj **starostlivosť o charakteristický vzhl'ad a využívanie krajiny**. Ochrana prírody a krajiny sa realizuje najmä obmedzovaním a usmerňovaním zásahov do prírody a krajiny vrátane ochrany prírodných procesov, podporou a spoluprácou s vlastníkmi, správcami a užívateľmi pozemkov, ako aj spoluprácou s orgánmi štátnej správy, obcami, samosprávnymi krajmi, štátnymi odbornými organizáciami, vedeckými inštitúciami a mimovládnyimi organizáciami, ktorých predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny. Ochrana prírody a krajiny sa podľa tohto zákona realizuje vo verejnom záujme.“²⁰ Starostlivosť o krajinu je však v tomto prípade väčším výsledkom, ktorý je dosahovaný pri dodržiavaní podmienok najmä druchovej a územnej ochrany prírody a krajiny, nejde však o krajiny tvorbu vo vyššie uvedenom slova zmysle.

Avšak možnosti zosúladenia záujmov človeka pri funkčnom využití územia s ostatnými cieľmi, ktoré sú predmetom verejného záujmu, ako je napríklad ochrana životného prostredia, najmä prírody a krajiny, no rovnako ochrana klímy, sa najviac prejavujú pri dvoch rozhodovacích procesoch – obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie a príprave projektu pozemkových úprav.

V prípade územného plánovania, najmä s ohľadom na obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie, z teoretického hľadiska môžeme pod krajinným plánovaním rozumieť tú časť procesov, ktoré vecne upravujú dopady ľudskej činnosti na krajinu. Môžeme povedať, že ide o prípady, v ktorých má v rámci posudzovania a koordinácie činností na predmetnom území krajiny tvorba prednosť pred inou urbanistikou. Krajinné plánovanie je zároveň inštitút, ktorý je uplatniteľný najmä v prípadoch, kedy plánovaná výstavba v obci predstavuje priamy zásah do ochrany prírody, najmä s ohľadom na územnú ochranu.

Na druhej strane, v prípade pozemkových úprav ide najmä o etapu prípravy projektu, kedy sa rozhoduje o umiestnení verejných a spoločných zariadení a opatrení, ktoré sa budujú v spoločnom alebo verejnom záujme, teda nielen vlastníkov pozemkov, ale aj účastníkov konania o pozemkových úpravách. Pozemkové úpravy by mali mať nielen aspekt usporiadania pozemkového vlastníctva, ale ich obsahom je aj vykonať toto

¹⁹ Tamtiež, čl. 6.

²⁰ § 2 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z.

usporiadanie vlastníctva „v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka“.²¹ Práve zmienené verejné a spoločné zariadenia a opatrenia môžu mať význam z hľadiska krajinného plánovania, a „práve tento environmentálny rozmer budovania spoločných zariadení a opatrení v súčasnosti vytvára tlak na uskutočňovanie politik, ktoré sa dajú podporiť ambíciou zmiernovať následky zmeny klímy“.²²

2. KRAJINOTVORBA A OPATRENIA PROTI KLIMATICKEJ ZMENE

Klimatická zmena patrí medzi najväčšie výzvy súčasnej spoločnosti, s ktorou je potrebné sa čo najefektívnejšie vyrovnávať. Veda pripúšťa dva možné pohľady, ako je možné proti tejto hrozbe vystupovať. Na prvom mieste je to **mitigácia**. Ide o dlhodobé úsilie zamerané na zníženie potenciálnych dôsledkov výskytu alebo dopadu nebezpečenstva hľadaním a presadzovaním spôsobov na zníženie emisií skleníkových plynov, alebo predchádzanie dopadu nebezpečnej udalosti alebo nebezpečenstva hľadaním a presadzovaním spôsobov na zníženie emisií skleníkových plynov, ako zmiernenie škodlivých následkov tohto fenoménu.²³ Na druhom mieste je to **adaptácia** ako prispôbenie sa zmeneným podnebným podmienkam spôsobeným dôsledku klimatickej zmeny. Adaptácia môže znamenať aj úpravy správania a ekonomickej štruktúry, ktoré znížia zraniteľnosť spoločnosti voči vplyvom zmeny klímy.²⁴

Zatiaľ čo mitigačné opatrenia majú význam najmä v dlhodobom merítke a ich efekt je globálny, adaptačné opatrenia sú zase najefektívnejšie práve v lokálnom význame a ich prínos môžeme hodnotiť už pomerne rýchlo.²⁵

V prípade krajiny tvorby a krajinného plánovania ide jednoznačne o opatrenia s priamym vplyvom na životné prostredie, ako prirodzené podmienky organizmov vrátane človeka. Ich dopad je teda prioritne lokálny s možnosťou priamo alebo nepriamo ovplyvňovať prírodné procesy na danom území s vplyvom na bezprostredné biotopy. Preto na tomto úseku môžeme sledovať prioritne ochranu životného prostredia na danom území.

²¹ § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Z. z.

²² PAVLOVIČ, M. Budovanie spoločných zariadení a opatrení na rozdrobených pozemkoch. In: HANÁK, J. (ed.). *Zemědělské právo v době klimatické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 122.

²³ MICHALOVIČ, M. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (eds.). *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 282.

²⁴ PHILANDER, S. G. *Encyclopedia of global warming and climate change. Second edition*. Thousand Oaks: SAGE, 2013, s. 4.

²⁵ MICHALOVIČ, M. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (eds.). *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 282.

Keď dávame do súvisu krajinotvorbu a boj proti klimatickej zmene, nemôžeme ju považovať za prostriedok mitigácie, lebo jej dosah je územne limitovaný. Ak ide o krajinné úpravy uskutočnené v rámci územného plánovania alebo v rámci budovania spoločných zariadení a opatrení v priebehu pozemkových úprav, treba mať na pamäti, že ich vplyv bude zväčša limitovaný územím danej obce. To však samozrejme neznižuje ich význam a dôležitosť, keďže, ak by k obdobným opatreniam pristúpilo viacero obcí, resp. iných sídel, ich význam by aj z globálneho hľadiska nebol zanedbateľný. „*Správne orientované adaptačné aktivity prispievajú k dosiahnutiu celkového cieľa adaptácie, keďže výsledky mnohých výskumov a analýz predpokladajú, že ľudská činnosť bude naďalej prispievať ku globálnemu otepľovaniu aj počas najbližších rokov.*“²⁶

Na druhej strane, ako sme uviedli vyššie v texte, opatrenia proti zmene klímy môžu mať rôzny charakter. Samotnú zmenu klímy môžu zmierniť alebo spomaliť len mitigačné opatrenia vykonávané na globálnej úrovni a v dlhodobom časovom horizonte. Rovnako ako zmiernenie priebehu klimatickej zmeny je však potrebné sa zmene podnebia na danom území prispôbiť. S touto skutočnosťou zápasia všetky obce a mestá na svete, rovnako teda aj na Slovensku. „*Krajina v súčasnosti čelí veľkým výkyvom počasia. Za najproblematickejšie je možné označiť časté a veľmi teplé obdobia sucha a zároveň vodný manažment v krajine. Na jednej strane je problémom odvádzanie veľkého množstva vody z privalových dažďov, ale taktiež aj jej udržanie v krajine počas teplých období, zamedzenie erózií pôdy či udržanie biodiverzity.*“²⁷

Práve aktívne zasahovanie do krajiny prostredníctvom krajinného plánovania môže pomôcť ľudskej spoločnosť na danú situáciu lepšie pripraviť. Preto je dôležité, aby aj štát na tomto úseku vykonával všetky potrebné opatrenia, ktoré môžu dopady zmeny klímy značne redukovať. Pozemkové úpravy týmto spôsobom nadobúdajú čoraz výraznejší rozmer ochrany verejného záujmu, a to najmä prostredníctvom budovania spomínaných verejných, a najmä spoločných zariadení a opatrení.

Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy uvádza ako hlavný cieľ „*prostredníctvom implementácie prierezových a špecifických adaptačných opatrení a úloh zvýšiť pripravenosť Slovenska na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy*“.²⁸ Medzi špecifickými cieľmi má svoje osobité miesto podpora prírodného prostredia a biodiverzity. Práve tieto ciele je možné uskutočňovať prostriedkami krajinného plánovania. Ako efektívne kroky naplnenia tohto cieľa môžeme podľa tohto plánu rozoznávať:

- „*zvýšiť zadržiavanie vody v krajine pre prírodu a biodiverzitu,*
- *podporiť vytváranie pestrých a odolných krajinných štruktúr adaptovaných na zmenené klimatické podmienky,*
- *zvýšiť adaptačnú schopnosť poľnohospodárskej a lesnej krajiny prostredníctvom podpory biodiverzity a ekosystémov,*

²⁶ ČERŇANOVÁ, L. Medzinárodný právny rámec adaptácie na nepriaznivé následky zmeny klímy. In: SZAKÁCS, A. – HLINKA, T. (eds.). *Vplyv klimatickej zmeny na právny poriadok: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 29.

²⁷ PAVLOVIČ, c. d., s. 123.

²⁸ *Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy* [online]. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, August 2021 [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.minzp.sk/files/odbor-politiky-zmeny-klimy/akcny-plan-implementaciu-nas.pdf>.

- *chrániť a revitalizovať ekosystémy a podporovať prírodný vývoj biotopov s využitím nástrojov územného plánovania a pozemkových úprav,*
- *z dôvodu energetickej bezpečnosti a v kontexte medzinárodných záväzkov SR (Integrovaný energetický a klimatický plán) v nevyhnutnom rozsahu rešpektovať ekosystémové služby vrátane napr. využitia vodnej energie pri súčasnom zabezpečení požiadaviek na ekologickú stabilitu krajiny, ochranu prírody a biodiverzity“.²⁹*

Pre dosiahnutie uvedených cieľov je potrebné vykonať niektoré praktické kroky práve v rámci obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, a to pri príprave jednotlivých územných plánov (a neskôr aj ich praktickej realizácii), a rovnako v rámci prípravy projektu pozemkových úprav a následného budovania spoločných zariadení a opatrení.

3. KRAJINOTVORBA V RÁMCI ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Z procesného hľadiska predstavuje územné plánovanie rozhodovací proces, ktorý je vecne najväčšmi prepojený s možnosťou budovania krajinných prvkov, resp. krajinným plánovaním ako takým. Územným plánovaním sa rozumie v zmysle zákona súbor „*činností, ktorými sa určuje a reguluje priestorové usporiadanie územia, funkčné využívanie územia a zabezpečuje sa udržateľný územný rozvoj za podmienok dodržania ochrany životného prostredia, ochrany prírody a krajiny, ochrany historického a kultúrneho dedičstva a ochrany verejného zdravia, obrany štátu, bezpečnosti štátu, hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja, sociálnej súdržnosti a územnej súdržnosti*“.³⁰ Z uvedeného je zrejmé, že v prípade územného plánovania sa navzájom posudzujú činnosti ovplyvňujúce viaceré záujmy ovplyvňujúce vonkajšie prostredie, ktoré môžeme nazvať aj záujmami verejnými. Keďže tieto záujmy (napríklad potrebná výstavba na jednej strane a na druhej strane ochrana životného prostredia a ochrana klímy) sa v niektorých prípadoch dostávajú do vzájomných konfliktov, je úlohou jednotlivých orgánov územného plánovania, aby ich navzájom skoordinovali. Je to však úloha náročná, ba priam sisyfovská, pretože orgány územného plánovania – najmä obce a samosprávne kraje ako subjekty samosprávy, musia v prvom rade sledovať záujmy a potreby väčšiny svojich obyvateľov, ktoré sú neraz v hlbokom rozpore s „abstraktnejšími“ záujmami verejnosti na ochrane životného prostredia alebo ochrane klímy.

Aj keď krajinné plánovanie v súčasnosti nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, môžeme o jeho existencii hovoriť aspoň nepriamo – vzhľadom na skutočnosť, že viaceré krajinárske aktivity sú súčasťou postupov pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie. Ako sme uviedli aj vyššie, pod krajinným plánovaním na úseku územného plánovania teda môžeme rozumieť tú časť procesov v rámci územného plánovania, ktoré vecne upravujú dopady ľudskej činnosti na krajinu, teda kde má krajinotvorba prednosť pred urbanistikou.

Krajinotvorba sa týka prípravy jednotlivých druhov obstarávanej územnoplánovacej dokumentácie, aj keď je pravdou, že pri niektorých druhoch územnoplánovacej

²⁹ Tamtiež.

³⁰ § 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

dokumentácie ide o konkrétnejšiu úpravu jednotlivých opatrení, inokedy ide o všeobecnejšie formulácie. Jednotlivé druhy územnoplánovacej dokumentácie (Konceptcia územného rozvoja Slovenska, územný plán regiónu, *územný plán mikroregiónu*, územný plán obce a územný plán zóny) vymedzujú na prvom mieste urbanistickú koncepciu a krajinnú koncepciu vymedzeného územia. Zjednodušene teda môžeme povedať, že urbanistika a krajinotvorba predstavujú dva základné ciele územného plánovania pri príprave jednotlivých druhov územnoplánovacích dokumentácií.

V prípade **Konceptcie územného rozvoja Slovenska**, ktorá zahŕňa územie celého štátu, je jej povinnou náležitosťou určenie krajinnej štruktúry, ako aj vymedzenie oblastí alebo koridorov pre umiestnenie zelenej infraštruktúry vo verejnom záujme.³¹ Rovnaké náležitosti stanovil zákonodarca aj pre prípravu **územného plánu regiónu**, ktorý sa z hľadiska územnej pôsobnosti vzťahuje na územie samosprávneho kraja.³²

V prípade najvýznamnejšieho druhu územnoplánovacej dokumentácie, konkrétne **územného plánu obce**, už zákonodarca stanovuje konkrétne, aké náležitosti majú upravovať krajinnú ekológiu daného územia. Patrí sem aj urbanistická koncepcia rozvoja územia, ktorej cieľom je zohľadňovať aj významné urbanistické, architektonické a krajinné prvky a charakteristiky. Rovnako určuje aj ochranu a tvorbu krajiny, ochranu vôd, ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesných pozemkov, ochranu a využívanie prírodných zdrojov.³³

V prípade **územného plánu zóny**, ktorý sa ale z hľadiska územnej pôsobnosti venuje len určitej ucelenej priestorovej a funkčnej časti územia obce, zákonodarca tiež stanovuje určité pravidlá pre krajinné plánovanie. Tento druh územnoplánovacej dokumentácie teda má regulovať zelenú infraštruktúru, ochranu prírody a ochranu a tvorbu krajiny na vybranom území.³⁴ Z hľadiska praktického uplatnenia je však pravda, že krajinnárske prvky v rámci územného plánu zóny nie sú často aplikované, keďže táto územnoplánovacia dokumentácia sa zväčša týka zastavaného územia obce a regulácie urbanistiky v ňom. Nie je to však z tohto hľadiska vylúčené.

V konkrétnostiach je krajinné plánovanie pre jednotlivé druhy územnoplánovacej dokumentácie spracované v dokumentoch nazývaných územnoplánovacie podklady, konkrétne územnotechnické podklady a územné štúdie. Medzi záväzné územnoplánovacie podklady patrí aj krajinný plán či dokumentácia ochrany prírody a krajiny.³⁵

Krajinný plán je druhom dokumentácie, ktorá mala mať zákonné vymedzenie v zákone o krajinnom plánovaní, ktorý však nebol nakoniec v legislatívnom procese schválený. Malo ísť o druh dokumentácie, ktorá by však bola základom pre územné plánovanie, a tak vytvárala určitú vecnú spojitosť a previazanosť medzi územným plánovaním a krajinným plánovaním ako samostatnými rozhodovacími procesmi. Jeho vypracovanie a používanie v rámci územného plánovania je samozrejme aj napriek tomu možné a očakávateľné vzhľadom na potrebu dosiahnutia cieľov územného plánovania.

³¹ § 19 ods. 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

³² § 20 ods. 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

³³ § 22 ods. 3 zákona č. 200/2022 Z. z.

³⁴ § 23 ods. 3 zákona č. 200/2022 Z. z.

³⁵ § 16 ods. 5 zákona č. 200/2022 Z. z.

Na druhej strane, dokumentácia ochrany prírody a krajiny sa vypracúva podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o ochrane prírody a krajiny. Ide o tieto dokumenty: koncepcia ochrany prírody, biodiverzity a krajiny, dokumenty starostlivosti o osobitne chránené časti prírody a krajiny, dokumenty územného systému ekologickej stability, dokumenty osobitne chránených častí prírody a krajiny, dokumenty starostlivosti o drevinu, a dokumenty starostlivosti o lesy.³⁶

Všetky tieto dokumenty preto musia byť brané do úvahy pri príprave každého z druhov územnoplánovacej dokumentácie.

Záverom k téme významu krajiny tvorby pri realizácii adaptačných opatrení môžeme uviesť, že územné plánovanie predstavuje jedinečnú príležitosť pre ich aktívnu výstavbu. Práve v rámci procesov územného plánovania sa rozhoduje, v akej miere pokračovať v budúcnosti výstavba v tom-ktorom územnom celku, akým spôsobom zasiahne do prírodného prostredia, a aké opatrenia majú mať v ňom prioritu. Výhodou je, že pri územnom plánovaní sa nemusia realizovať v krátkej dobe, ale ide o perspektívu ďalšieho rozvoja krajiny, tak, ako sme si ju vymedzili v úvode článku, aj do blízkej budúcnosti.

4. KRAJINOTVORBA V RÁMCI POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Ako sme uviedli aj vyššie, prvky krajinného plánovania môžeme badať rovnako aj v rámci konania o pozemkových úpravách. Základným obsahom pozemkových úprav je síce racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva, no aj pri tejto skutočnosti sa do značnej miery prejavuje verejnoprávny aspekt, zohľadňujúci aj potreby ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability.³⁷ Ako uvádza Maslák, pri „*vykonávaní pozemkových úprav je potrebné dbať nielen na záujmy jednotlivých vlastníkov, ale nemenej dôležitou funkciou, ktorú majú pozemkové úpravy plniť, je vytvorenie vhodného rázu celej krajiny (vytvorenie rôznych ekologických, krajinných, vodozádržných, protieróznych opatrení)*“.³⁸

Pozemkové úpravy majú teda potenciál meniť celkový ráz krajiny. Pozemky totiž v krajine neexistujú samostatne, teda nezávisle od seba, ale navzájom sa ovplyvňujú a vytvárajú tak krajinu ako funkčný celok. Krajina má slúžiť nielen vlastníkom pozemkov, ale aj verejnému, resp. spoločnému záujmu. Keďže pozemkové úpravy predstavujú proces smerujúci k celkovému usporiadaniu krajiny, sú aj jedinečnou príležitosťou k vytvoreniu takýchto prvkov.

V tomto prípade ide o také prvky v krajine, ktoré sú cieľavedome vytvárané za účelom prospechu verejnosti, alebo viacerých subjektov. Ide napríklad o verejné zariadenia a opatrenia, ktoré zákonodarca vymedzuje nasledovne:

„*Verejné zariadenia a opatrenia, ktoré slúžia obyvateľom obce riešeného územia, sú:*

³⁶ § 54 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z.

³⁷ § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Z. z.

³⁸ MASLÁK, M. *Pozemkové úpravy z právneho hľadiska (vrátane problematiky záhradkových osád a usporiadania vzťahov k pozemkom pod stavbami, ktoré prešli na obce a VÚC)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020.

- a) zariadenia na rekreáciu,
- b) športové zariadenia,
- c) zariadenia na dodávku pitnej vody,
- d) čistenie odpadových vôd,
- e) skládky tuhého komunálneho odpadu,
- f) cestné komunikácie okrem poľných ciest a lesných ciest,
- g) ďalšie verejné zariadenia a opatrenia“.³⁹

Spoločné zariadenia a opatrenia sú vymedzené tak, že slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav, a sú to:

- „a) cestné komunikácie (poľné cesty a lesné cesty) slúžiace na sprístupnenie pozemkov a súvisiace stavby (mosty, priepusty, železničné priecestia a pod.),
- b) protierózne opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred veternou eróziou a vodnou eróziou a súvisiace stavby (zatrávnenia, zalesnenia, vetrolamy, vsakovacie pásy, terasy, prehrádzky a prielahy),
- c) opatrenia na ochranu životného prostredia, ktoré spočívajú hlavne vo vytvorení ekologickej stability a podmienok biodiverzity krajiny (biokoridory, biocentrá, interakčné prvky, sprievodná zeleň),
- d) vodohospodárske opatrenia, ktoré zabezpečujú krajinu pred privalovými vodami a podmáčaním a zabezpečujú zdroj vody na krytie vlahového deficitu (nádrže, pol-dre, odvodnenia a závlahy),
- e) ďalšie spoločné zariadenia a opatrenia“.⁴⁰

Zákon pri ich vymedzení teda predznačuje aj ich účelové určenie. V prípade verejných zariadení a opatrení má ísť o opatrenia, ktoré slúžia obyvateľom obce riešeného územia. Je tu teda predznamenaný určitý verejný záujem, pretože tieto zariadenia a opatrenia by nemali slúžiť len vlastníkom pozemkov, ktorých vlastníctvo je v rámci konania o pozemkových úpravách vysporiadané, prípadne iným účastníkom tohto konania. Vzťahuje sa však rovnako aj na iných obyvateľov predmetnej obce. V prípade spoločných zariadení a opatrení je však ich účel zákonne stanovený tak, že slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav. Spoločné zariadenia a opatrenia sa však napriek tomu spájajú s výraznejším verejným záujmom „z hľadiska ústavnej ochrany poľnohospodárskej a lesnej pôdy a základného práva na priaznivé životné prostredie. Ide o spoločné zariadenia a opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred vodnou a veternou eróziou, vytvárajúce ekologickú stabilitu v danom území, ochranu krajiny pred povodňami, zabezpečujúce zdroje vody a pod.“⁴¹ Tento verejnoprávny rozmer spoločných zariadení sa posilňuje práve s ohľadom na záujem štátu na ich vybudovaní, ktorý sa prejavuje napríklad aj tým, že štát na seba prebral zodpovednosť hradiť náklady na ich vybudovanie.⁴²

³⁹ § 12 ods. 3 zákona č. 330/1991 Zb.

⁴⁰ § 12 ods. 4 zákona č. 330/1991 Zb.

⁴¹ MASLÁK, M. Vplyv nezákonného postupu v jednej etape konania o pozemkových úpravách na ďalšie etapy konania. In: PAVLOVIČ, M. (ed.). *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 221.

⁴² PAVLOVIČ, c. d., s. 122.

Záverom k využitiu prostriedkov krajinného plánovania v rámci konania o pozemkových úpravách môžeme uviesť, že ide o jedinečnú príležitosť pre celkovú zmenu územia, ktorá nastane v relatívne krátkom čase. Spoločné zariadenia a opatrenia totiž môžu navyše slúžiť aj ako adaptačné opatrenia pre boj proti klimatickej zmene. Vďaka konaniu, ktoré prebieha v niekoľkých rokoch, je možné ich relatívne rýchle a efektívne vybudovanie, ktoré však môže naraziť na prax – pri problémoch s ich financovaním a celkovou údržbou. V každom prípade ide o jedinečnú príležitosť pre budovanie týchto opatrení a význam krajinného plánovania v rámci konania o pozemkových úpravách by sa aj preto do budúcnosti mohol zvyšovať na úkor bežnej komasácie (usporiadania pozemkového vlastníctva).

5. PERSPEKTÍVY VYUŽITIA KRAJINOTVORBY AKO PROSTRIEDKU OCHRANY KLÍMY

Ako sme uviedli vyššie v texte, krajínovtorba vo význame krajinného plánovania nemá v momentálnej situácii v Slovenskej republike samostatné právne vyjadrenie, keďže snahy o prijatie samostatného právneho predpisu – zákona o krajinnom plánovaní – neboli úspešné. Krajínovtorba má však veľký význam na úseku boja proti klimatickej zmene, najmä vo svetle prijímaných adaptačných opatrení. Je tak možné dotknutý región efektívne chrániť pred jej negatívnymi dôsledkami.

Krajínovtorba, a to hlavne s ohľadom na aktívne formovanie poľnohospodárskej krajiny, bude do budúcnosti čoraz viac naberať na význame, a to aj s ohľadom na snahy na ochranu klímy. Poľnohospodárstvo a iné využitie pôdy produkuje 20 až 25 percent globálnych emisií skleníkových plynov, čo je vysoké číslo. Poľnohospodárstvo by však mohlo predstavovať nástroj, na ktorého základe by bolo možné dosiahnuť celosvetovo čisté nulové emisie uhlíka, čo by podľa Parížskej dohody malo byť dosiahnuté v druhej polovici tohto storočia. Predpokladá sa, že význam kvality pôdy bude rásť, v dôsledku plánovaného zvýšenia dopytu po potravinách a bioenergii, ktorý len vyvinie väčší tlak na poľnohospodárstvo.⁴³ Keďže význam poľnohospodárskej pôdy bude naďalej vysoký, je potrebné, aby sa jej potenciál ako adaptačného opatrenia čoraz viac rozvíjal. Medzinárodné dohody ako napríklad zmienená Parížska dohoda o klíme predpokladajú jej širšie využitie ako nástroja pre sekvestráciu uhlíka.

Adaptačné opatrenia môžu byť aplikované rôznymi spôsobmi. V právnom systéme Slovenskej republiky existujú však len dva rozhodovacie procesy, ktoré upravujú usporiadanie krajiny ako celku vo väčšom merítke. Ide o územné plánovanie, a na strane druhej, konanie o pozemkových úpravách, ktoré umožňujú príslušným rozhodovacím autoritám cielene upravovať krajinu na celom území obce, prípadne v celom katastrálnom území.

Klimatické ciele však nie sú v týchto rozhodovacích procesoch zrejme vyjadrené, a preto stojíme pred otázkou, ako by mal zákonodarcu k tejto otázke do budúcnosti

⁴³ MICHALOVIČ, M. International legislative framework for sequestration of organic carbon in agricultural soil as a climate change tool. In: *Central European initiative on agricultural land protection – CEILAND*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2019, s. 35.

pristúpiť, keďže súčasný stav môžeme považovať za nevyužitú príležitosť.⁴⁴ Aktivity, ktoré by prispievali k naplneniu klimatických cieľov Slovenskej republiky, totiž nemajú príslušné zákonné vyjadrenie a ciele na národnej úrovni majú charakter len strategických dokumentov.

V momentálnej situácii, kedy sa zdá, že prijatie zákona o krajinnom plánovaní nebude aktuálne ešte určitú dobu, je potrebné využiť potenciál súčasnej právnej úpravy čo najviac. Potenciál tomu dáva aj nový zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov, ktorý má nadobudnúť vo väčšine ustanovení účinnosť dňa 1. apríla 2024. Koncom roka 2023 sa však viedli intenzívne diskusie o potrebe odsunu účinnosti tohto predpisu alebo prípadných iných zmenách spôsobených skutočnosťou, že zákon je v súčasnom znení nevykonateľný.⁴⁵ V súčasnosti je v legislatívnom procese vládny návrh zákona, ktorý Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 13. januára 2024, v zmysle ktorého by malo byť ponechané nadobudnutie schválenej účinnosti zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní od 1. apríla 2024 s nevyhnutnými úpravami potrebnými na zabezpečenie kompatibility a funkčnosti so stavebným zákonom.⁴⁶

Vyzdvihuje však význam obstarávania jednotlivých druhov územnoplánovacej dokumentácie, a to najmä s ohľadom na povinnosť vyhotovenia a schválenia územného plánu obce. Ten svojim významom a záväznosťou nahradí územné rozhodnutia vo forme individuálnych rozhodnutí. V tejto súvislosti mohlo existovať jeho ešte výraznejšie prepojenie s krajinným plánovaním ako samostatným rozhodovacím procesom podľa osobitného predpisu. Aj napriek tomu je však možné poukázať na to, že predmetný predpis zvyrazňuje dôležitosť krajinného plánu ako súčasť územnoplánovacích podkladov. Ten je síce vo forme krajinno-ekologického plánu prítomný aj v právnej úprave dodnes (december 2023) účinného stavebného zákona, avšak jeho význam je v novej forme ešte zvyraznený tým, že krajinná koncepcia územia predstavuje spoločne s urbanistickou koncepciou územia hlavné výsledky prijatia príslušnej územnoplánovacej dokumentácie.

Na druhej strane môžeme považovať za určitý nedostatok skutočnosť, že zákonodarca stanovil krajinárske opatrenia, aj s klimatickými cieľmi, v zákone len prílišne všeobecnými formuláciami. Samozrejme, nie je možné, aby všetky krajinárske opatrenia boli v zákone upravené, a takáto právna úprava by mohla byť kontraproduktívna. Aj napriek tomu by sme mohli očakávať, že zákonodarca uvedie aspoň demonštratívnym výpočtom, aké opatrenia smerujú k ochrane klímy, v akej forme majú byť implementované, a podobne.

V prípade zákona č. 330/1991 Z. z. je potrebné vykonanie viacerých zmien. Jeho hmotnoprávna časť, ako aj samotná úprava konania o pozemkových úpravách je totižto zameraná najmä na usporiadanie a komasáciu pozemkového vlastníctva. Skutočnosť,

⁴⁴ ČERŇANOVÁ, c. d, s. 35.

⁴⁵ BENKO, M. Nová vláda chce posunúť účinnosť stavebnej legislatívy, pripravuje zmeny pravidiel. In: *SITA: WEBNOVINY* [online]. 14. 11. 2023 [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <https://sita.sk/vrealitach/nova-vlada-chce-posunut-ucinnost-stavebnej-legislativy-pripravuje-zmeny-pravidiel/>.

⁴⁶ Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony – nové znenie. In: *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2024-02-12]. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29173/1>.

že v tomto prípade ide aj o jedinečnú príležitosť usporiadania krajiny a aplikovania krajinných prvkov, nie je dostatočne akcentovaná. Síce je ich vykonanie možné vo forme verejných, no najmä spoločných zariadení a opatrení, avšak zdôraznenie verejného záujmu na ich vykonaní, a to aj s cieľom boja proti klimatickej zmene nie je v právnej úprave prítomné.

Preto by na tomto úseku bez pochyb prospelo, keby bolo v zákone o pozemkových úpravách zvýraznené, ktoré spoločné opatrenia sa vykonávajú v záujme vlastníkov pozemkov, ktoré sú predmetom konania o pozemkových úpravách a ktoré sú vykonávané vo verejnom záujme napríklad práve s cieľom boja proti klimatickej zmene ako adaptačné opatrenia.

Ako uvádzame vyššie, už aj v súčasnom právnom stave zákonodarca stanovuje povinnosť úhrady týchto opatrení štátom. Po zmene zákonného vymedzenia by sa táto úloha ešte viac posilnila.

Ako ďalší návrh možno uviesť určité prepojenie konania o pozemkových úpravách s územným plánovaním, a to práve na úseku vypracovania zásad funkčného usporiadania územia. Nie je ideálne, aby sa tieto zásady vypracúvali pre každý rozhodovací proces osobitne. Medzi pozemkovými úpravami a územným plánovaním sú podstatné rozdiely. V obidvoch sa však, ako je už skôr uvedené, prejavujú aspekty krajiny tvorby. Bolo by preto vhodné, aby sa zásady funkčného využitia územia rešpektovali. Keďže prioritu pri usporiadaní územia má územné plánovanie, bolo by ideálnym riešením, keby zásady funkčného usporiadania územia boli prijímané ako samostatný dokument, ktorý by predstavoval prílohu príslušnej územnoplánovacej dokumentácie.

ZÁVER

Klimatická zmena patrí medzi najvýznamnejšie výzvy dnešnej doby, s ktorými sa ľudstvo musí vysporiadať. Zmierňovanie jej dôsledkov je možné najmä prostredníctvom mitigačných opatrení, ktoré sú vykonávané globálne s dlhodobým efektom, a jednotlivé štáty, ako Slovenská republika, ich môžu vykonávať len v koordinácii s ostatnými štátmi, najmä s významnými svetovými ekonomikami. Na druhej strane, adaptačné opatrenia, sledujúce efektívne prispôsobenie sa zmeneným klimatickým podmienkam na danom území, môžu byť efektívne vykonávané práve lokálnym spôsobom a miestnymi opatreniami.

Aj v národnom rozsahu môžu byť tieto adaptačné opatrenia vykonávané rôznymi spôsobmi, či už sa to týka vykonávania pôdohospodárskych aktivít, manažmentu lesníctva, ale aj cieľov územného plánovania na vybranom území.

Osobitné postavenie na tomto úseku má krajiny tvorba, v širšom význame krajinného plánovania ako úmyselnej aktivity človeka s cieľom aktívne vytvárať a ovplyvňovať krajinu vo svojom okolí.

Tá však nemá v momentálnej situácii na Slovensku samostatné legislatívne vyjadrenie, napriek tomu, že ju ostatné vedné odbory rozoznávajú ako vlastný právny postup. Má však svoje prejavy v rozhodovacích procesoch územného plánovania a pozemkových úprav.

Cieľom tohto článku je poukázať na súvislosti medzi krajinotvorbou, krajinným plánovaním a ochranou klímy a na vzťah medzi krajinným plánovaním a potrebnou legislatívou. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa sme priblížili význam a dôležitosť krajinotvorby vo význame krajinného plánovania, jej vzťah k ochrane klímy. Následne sme popísali vzťah medzi environmentálnym právom a právom klimatickej zmeny práve na príklade krajinotvorby ako prostriedku na ochranu klímy.

V úvode článku sme stanovili hypotézu, že právna regulácia krajinotvorby a krajinného plánovania prispieva k boju proti zmene klímy a jej prijatie môže viesť ku konkrétnym výsledkom. V tejto súvislosti môžeme uviesť, že daná hypotéza sa potvrdila, keďže jednotlivé opatrenia uskutočniteľné v priebehu územného plánovania alebo konania o pozemkových úpravách môžu viesť k uskutočneniu takých opatrení, ktoré sú spôsobilé priamo pôsobiť ako adaptačné opatrenia proti klimatickej kríze.

S ohľadom na skutočnosti uvedené v texte článku môžeme uviesť, že hoci sa v poslednej dobe objavili viaceré snahy na posilnenie významu krajinotvorby vo forme krajinného plánovania ako samostatného rozhodovacieho procesu, nie je jeho vymedzenie v právnej úprave Slovenskej republiky dostatočné a nezodpovedá požiadavkám medzinárodných zmlúv, na prvom mieste Dohovoru o krajine. Na druhej strane, posilňovanie verejného záujmu v budúcnosti pri krajinotvorbe, či už vo forme územného plánovania, pozemkových úprav, alebo perspektívneho prijatia krajinného plánovania ako samostatného rozhodovacieho procesu verejnej správy, môže v budúcnosti viesť k ešte efektívnejšiemu boju proti klimatickej zmene.

JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
ludovit.macaj@flaw.uniba.sk
ORCID: 0000-0001-7869-950X