



SLOVENSKÉ NÁRODNÉ
STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA



Dostupnosť obecného nájomného bývania

Názov: Dostupnosť obecného nájomného bývania

Vydalo: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava, 2024

Autorský kolektív:

Mgr. Michaela Ujházyová, PhD.

Mgr. Anna Máriássyová

Mgr. Marian Mesároš

Za obsah a jazykovú úpravu zodpovedá autorský kolektív.

Grafická úprava:

Kovidesign

Kamila Černáková

Fotografie použité v tejto publikácii sú ilustračné a boli riadne licencované z freepik.com

ISBN: 978-80-8296-018-4 (tlač)

978-80-8296-019-1 (pdf)

Obsah

Úvod	5
1. Teoretické východiská, právny rámec a metodológia zberu dát	6
Charakteristika obcí zapojených do dotazníkového zberu dát a analýzy dokumentov	8
Respondentstvo kvalitatívnej časti výskumu	12
Právna úprava prenájmu bytov obcami	13
2. Obecné nájomné bývanie a politika bývania na úrovni obcí	17
Zistenia z rozhovorov	24
3. Podávanie žiadostí a podmienky pre pridelenie nájmu	27
Vlastníctvo a prenájom nehnuteľnosti	31
Trvalý pobyt	33
Výška príjmu	35
Plnenie záväzkov voči obci	38
Správanie	41
Zistenia z rozhovorov	43
4. Posudzovanie žiadostí	45
Transparentnosť posudzovania žiadostí	46
Dostupnosť informácií	49
Zistenia z rozhovorov	52
5. Istota bývania	55
Zistenia z rozhovorov	60
Obecné nájomné bývanie ako dočasné a dlhodobé riešenie	61
Dĺžka nájmu a opakované uzatváranie nájomných zmlúv	62
Vystahovanie z nájomného bytu a ukončovanie nájomného vzťahu	63
6. Primerané bývanie a prístup k nájomnému bývaniu pre zraniteľné cieľové skupiny	66
Cenová prístupnosť obecného nájomného bývania	67
Bezbariérovosť a obývatelnosť nájomného bývania	69

Obsah

Vhodná lokalita a prístup k infraštruktúre	71
Zistenia z rozhovorov	74
7. Prístup ku komerčnému nájmu	78
Diskriminačné postupy pri poskytovaní služieb na realitnom trhu	82
Ako zlepšiť prístup zraniteľných skupín ku komerčnému prenájmu	85
Zhrnutie zistení	88
Odporúčania	92
Zoznam grafov, tabuliek a obrázkov	94
Zoznam zdrojov	97

Úvod

Slovenskú republiku k ochrane a podpore práva na bývanie ako súčasti práva na primeranú životnú úroveň zaväzujú medzinárodné ľudskoprávne dokumenty OSN od Všeobecnej deklarácie ľudských práv cez Medzinárodný pakt OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach až po dohovory chrániace práva žien, detí, zdravotne znevýhodnených ľudí či pred rasovou diskrimináciou.¹ Záväzky podporovať prístup k bývaniu a znižovať až eliminovať bezdomovstvo² vyplývajú Slovenskej republike aj z ľudskoprávných a strategických dokumentov na Európskej úrovni, medzi ktoré patrí Charta základných práv EÚ, Európsky pilier sociálnych práv EÚ, Rezolúcia prijatá Európskym parlamentom o dostupnom bývaní pre všetkých³ a predovšetkým Lisabonská deklarácia⁴.

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ako „SNSLP“) preto v rámci výkonu mandátov národnej inštitúcie pre ochranu ľudských práv a národného antidiskriminačného orgánu monitoruje rôzne aspekty naplňania týchto záväzkov s cieľom zvyšovať povedomie o práve na bývanie, identifikovať prekážky pri realizácii tohto práva pre rôzne cieľové skupiny a podporiť prí-

klady dobrej praxe. V roku 2023 SNSLP uskutočnilo monitoring zameraný na obecné nájomné bývanie, ku ktorému sa zaviazalo v Akčnom pláne k Stratégii rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030. Cieľom monitoringu bolo zmapovanie dostupnosti obecného nájomného bývania pri riešení bytovej núdze. Pozornosť tak bola orientovaná nie len na identifikovanie prípadných prekážok, ktorým čelia rómske domácnosti, ale aj domácnosti osôb vo vyššom veku, domácnosti samoživiteliek a samoživiteľov, domácnosti zdravotne znevýhodnených osôb a i. Pri realizácii jednotlivých častí výskumu bolo tiež nutné zohľadniť prepojenosť obecného (alebo verejného) a súkromného nájomného bývania, preto sa v publikácii dotýkame aj bariér identifikovaných na súkromnom realitnom trhu.

Publikácia *Dostupnosť obecného nájomného bývania* predstavuje zistenia v oblasti uplatňovania ľudskoprávneho prístupu k bývaniu, upozorňuje na možné diskriminačné postupy nielen zo strany obcí, ale aj súkromných aktérov v oblasti bývania, zviditeľňuje zaznamenané príklady dobrej praxe a navrhuje riešenia.

¹ Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor o právach osôb so zdravotným znevýhodnením.

² Termín bezdomovstvo postupne nahrádza ekvivalent bezdomovectvo ako súčasť scitlivovania jazyka s cieľom zdôrazniť, že hovoríme o situácii straty/absencie bývania, nie o patologickom správaní alebo spôsobe života. Súčasťou scitlivovania je aj nahradenie slova „bezdomovec“ slovným spojením „človek bez domova“. Prvým formálnym dokumentom, v ktorom sa používa termín „bezdomovstvo“, je Akčný plán na roky 2024-2026 k Národnej koncepcii prevencie a ukončovania bezdomovstva.

³ European Parliament resolution of 21 January 2021 on access to decent and affordable housing for all (2019/2187(INI)). Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_EN.pdf

⁴ Lisabonská deklarácia o Európskej platforme boja proti bezdomovstvu bola prijatá Európskou komisiou, Európskym parlamentom zástupcami členských štátov vrátane Slovenskej republiky a ďalšími aktérmi z mimovládneho aj verejného sektora 21. júna 2021. Na základe tejto deklarácie bola založená Európska platforma s cieľom ukončiť bezdomovstvo do roka 2030. Viac informácií: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2021/6/press_release/20210621IPR06623/20210621IPR06623_en.pdf



6

1. Teoretické východiská, právny rámec a metodológia zberu dát

Hlavným cieľom výskumu bolo zmapovanie prístupu k obecnému nájomnému bývaniu z pohľadu dodržiavania zásady rovného zaobchádzania, identifikovanie postupov, ktoré sú alebo by mohli byť diskriminačnými v zmysle antidiskriminačného zákona a zaznamenanie dobrej praxe pri eliminácii

diskriminácie v rámci systému poskytovania obecného nájomného bývania. Zároveň sme sledovali, do akej miery je obecné nájomné bývanie funkčným nástrojom pre realizáciu práva na bývanie aj pre zraniteľné domácnosti, a to z dvoch hľadísk:

A. Naplnenie kritérií primeraného bývania. Vychádzali sme z kritérií primeraného bývania podľa Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva: 1. istota právnych vzťahov k bývaniu; 2. cenová prístupnosť; 3. dostupná infraštruktúra a vhodná lokalita; 4. obývatel'nosť; 5. bezbariérovosť a prístupnosť pre zraniteľné skupiny; 6. kultúrna vhodnosť⁵. Vzhľadom na komplexnosť týchto kritérií sme konkretizovali vybrané sledované aspekty v rámci výskumu, ktoré sú relevantné pre poskytovanie obecného nájmu (Tabuľka 1).

B. Uplatnenie ľudskoprávneho prístupu pri spravovaní obecného nájomného bývania. Pre vyhodnotenie tohto aspektu sme stanovili nasledovné kritériá:

- uznanie nájomného bývania ako nástroja pre riešenie bytovej núdze rôznych cieľových skupín a prijatie zodpovednosti obce;
- obec pozná situáciu v oblasti bytovej núdze;
- existencia politiky riešenia bytovej núdze/ukončovania bezdomovstva;
- participatívny prístup pri tvorbe politiky riešenia bytovej núdze – cieľové skupiny sú začlenené priamo alebo aspoň v zastúpení.

Tabuľka 1 Predmet výskumu podľa kritérií primeraného bývania

Kritériá primeraného bývania	Reflektované v predmete výskumu
Istota právnych vzťahov – predvídateľnosť trvania a podmienok bývania, ochrana pred svojvoľným vystaňovaním a narušením súkromia. Krátkodobé ubytovanie (napr. v ubytovniach) nie je považované za primerané bývanie v zmysle naplnenia potreby „domova“.	Dĺžka nájomných zmlúv. Transparentnosť pravidiel o predĺžení nájomnej zmluvy. Lehoty pre jednotlivé úkony potrebné na predĺženie nájomnej zmluvy.
Cenová prístupnosť – náklady na užívanie bývania nemajú ohrozovať prístup k iným právam (napr. zdravotná starostlivosť, výživa, vzdelanie). Zvýšenie cenovej prístupnosti bývania predpokladá finančné nástroje, ktoré sprístupnia bývanie aj zraniteľným cieľovým skupinám. Nástroje podpory prístupu k bývaniu musia byť zároveň cenovo dosiahnuteľné pre skupiny obyvateľov, pre ktoré sú určené.	Výška nájmu. Výška kaucie. Výška iných platieb súvisiacich s nájmom.
Dostupná infraštruktúra a vhodná lokalita – obyvatelia majú prístup k základnej infraštruktúre (pitná voda, kanalizácia, osvetlenie), nedochádza k vylúčeniu vzhľadom na dostupnosť dopravy, služieb, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti či zamestnania.	Miera segregácie (vyčlenenia) sociálneho nájomného bývania, nájomného bývania rôznych kategórií pre konkrétne skupiny domácností na základe chránených dôvodov podľa antidiskriminačného zákona.

⁵ Primerané bývanie definoval Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo Všeobecnom komentári č. 4 (1997).

Obývatelnosť – bývanie poskytuje bezpečie, dostatok priestoru, chráni pred chladom, teplom, vlhkom a inými hrozbami pre zdravie. Bývanie poskytuje dostatočné podmienky pre zdravý vývoj a osobnostný rozvoj dieťaťa.	Systém spravovania bytov rôznych kategórií. Možnosti prechodu z jednej do druhej kategórie bytov.
Bezbariérovosť a prístupnosť pre zraniteľné skupiny – bývanie zohľadňuje potreby ohrozených skupín, musí byť fyzicky prístupné pre ľudí so zdravotným znevýhodnením ⁶ , starých ľudí, ženy, deti či iné ohrozené skupiny a brať do úvahy ich potreby.	Disponovanie obce bezbariérovými bytmi . Sledovanie bytovej núdze resp. potrieb bývania rôznych cieľových skupín. Schopnosť zabezpečiť bývanie (najst primerané riešenie) na základe žiadosti.
Kultúrna vhodnosť – bývanie zohľadňuje kultúrnu identitu domácností, ktoré ho obývajú. Násilné presťahovanie do iných, kultúrne odlišných podmienok, je porušením práv. Toto kritérium sa týka zväčša rozdielov medzi vidieckym a urbánnym spôsobom života, bývaním v rodinnom alebo bytovom dome, možnosťou zachovania si tradícií v prípade národnostných menšín a pôvodných obyvateľov.	Disponovanie obce bytmi s väčšou výmerou a počtom miestností. Schopnosť zabezpečiť bývanie (najst primerané riešenie) na základe žiadosti.

Pri zbere dát a následnej analýze sme využili kvalitatívne aj kvantitatívne výskumné metódy. Základné informácie o dostupnosti obecného nájomného bývania (veľkosti bytového fondu, lehotách vybavovania žiadostí, poskytovaní informácií a pod.) a politike bývania na úrovni obcí sme získali formou online dotazníka adresovaného obciam. Detailnejšie informácie o kritériách a postupoch uplatňovaných pri poskytovaní nájomného bývania sme získali analýzou všeobecne záväzných nariadení obcí, ktoré sa zapojili do zberu dát formou dotazníka. Hlbší pohľad na prístup k nájomnému bývaniu, existujúce bariéry, systémové problémy, ale aj príklady dobrej praxe sme mapovali formou kvalitatívnych rozhovorov s rôznymi cieľovými skupinami (obce, realitné

agentúry, sociálna práca).

Informácie o metodológii k uvedeným zberom dát a analýze predstavujeme nižšie. Zistenia z jednotlivých výskumných úloh sú usporiadané do kapitol tak, aby vytvárali čo najúplnejší obraz o jednotlivých fázach hľadania nájomného bývania (podávanie žiadostí, posudzovanie žiadostí) alebo špecifických témach súvisiacich s nájomným bývaním (politika bývania, právna istota bývania). Samostatná kapitola uvádza prehľad legislatívneho rámca poskytovania obecného (zahŕňajúc aj sociálne bývanie) a komerčného nájmu. Do kontextu platnej legislatívy sú uvedené aj zistenia o potenciálne diskriminačných praktikách.

Charakteristika obcí zapojených do dotazníkového zberu dát a analýzy dokumentov

Na zapojenie sa do výskumu boli oslovené obce, ktoré podľa Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021 majú vo vlastníctve minimálne 20 bytov (568

obcí), a zároveň tie, ktoré toto kritérium nespĺňajú, ale majú štatút mesta (14 obcí). Stanovenie počtu bytov malo za cieľ eliminovať oslovenie obcí, ktoré ne-

⁶ V publikácii používame pojem zdravotné znevýhodnenie namiesto zdravotné postihnutie okrem priamych citácií zákonov alebo v referencii na právne normy. Pomenovanie zdravotné znevýhodnenie je v súlade s medzinárodným ľudskoprávnym diskurzom a zároveň zahŕňa všetky osoby žijúce s diagnózou, ktorej nie je prostredie dostatočne prispôbené, nie len tie, ktoré získajú potvrdenie o zdravotnom postihnutí.

využívajú byty vo svojom vlastníctve ako nájomné byty alebo žiadne nevlastnia. Spolu bolo oslovených 582 obcí.

Získaných 298 odpovedí, z nich boli vylúčené duplicitné odpovede dvoch obcí a tri odpovede, ktoré uvádzali, že obec nedisponuje žiadnym bytom vo vlastníctve obce. Nasledovné analýzy odpovedí z dotazníka teda pracujú s databázou **odpovedí 293 obcí**.

Z pohľadu zastúpenia samosprávnych krajov sú najviac zastúpené obce

z Nitrianskeho kraja (58 obcí), nasledujú obce z Trnavského a Žilinského kraja. Najmenej obcí vyplnilo dotazník v Bratislavskom kraji (10). Zastúpenie odpovedí získaných z jednotlivých krajov čiastočne zodpovedá aj rozloženiu obcí podľa kraja v zozname oslovených obcí (vytvorenom na základe informácií o bytovom fonde obcí). Celková návratnosť dosiahla úroveň 50 %, na úrovni krajov sa návratnosť pohybovala od 42 % (Prešovský kraj) do 61 % (Žilinský kraj) (Tabuľka 2).

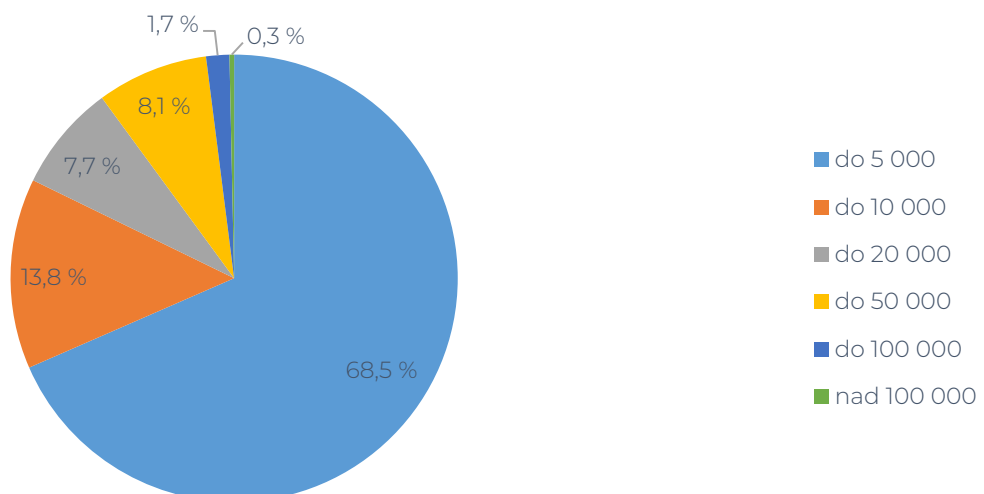
Tabuľka 2 Zastúpenie obcí vo výskumnom výbere podľa samosprávneho kraja

Samosprávny kraj	Počet obcí vo výskumnom výbere	Počet oslovených obcí	Návratnosť
Nitriansky	58	110	52 %
Trnavský	48	103	47 %
Žilinský	44	72	61 %
Banskobystrický	38	64	59 %
Trenčiansky	34	75	45 %
Prešovský	31	73	42 %
Košický	30	62	48 %
Bratislavský	10	23	43 %
SPOLU	293	582	50 %

Z pohľadu počtu obyvateľov v obci sú vo výskumnom výbere najviac zastúpené obce s menej ako 5 000 obyvateľmi (68 %), druhé v poradí sú obce od 5 000 do 10 000 obyvateľov (14 %), nasledu-

jú obce do 20 000 obyvateľov (8 %), do 50 000 obyvateľov (8 %) a najmenej sú zastúpené obce s viac ako 100 000 obyvateľov (0,2 %).

Zastúpenie obcí podľa počtu obyvateľov

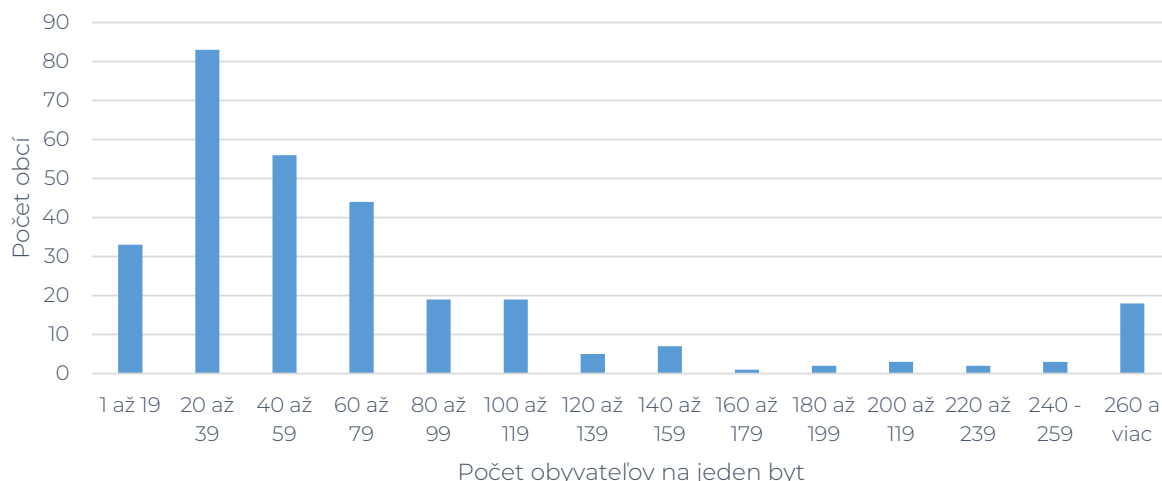


Graf 1 Zastúpenie obcí vo výskumnom výbere podľa počtu obyvateľov
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Základným predpokladom dostupnosti obecného bývania je dostatočný bytový fond obce. V takmer jednej tretine obcí vo výskumnom výbere (N = 83; 28 %) pripadá na jeden byt vo vlastníctve obce

20 až 39 obyvateľov a v jednej pätine obcí (N = 56; 19 %) je to 40 až 59 obyvateľov. Väčšina obcí vo výskumnom výbere disponuje bytovým fondom v rozmedzí od 20 do 120 obyvateľov na jeden byt (Graf 2).

Zapojené obce podľa počtu obyvateľov na jeden byt vo vlastníctve obce



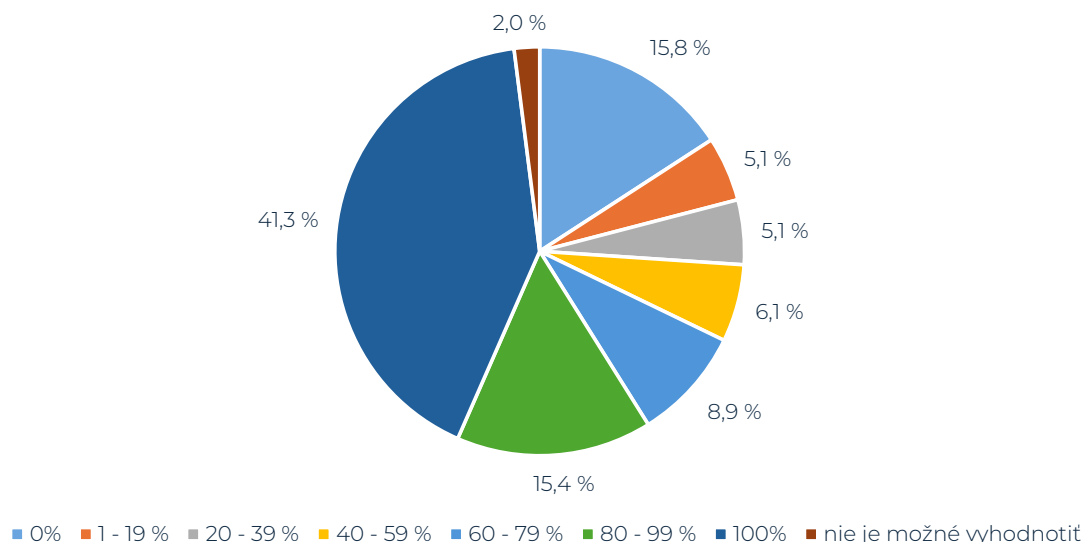
Graf 2 Výber obcí podľa počtu obyvateľov na jeden byt
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

10

Nie všetky bytové jednotky vo vlastníctve obce a vykázané v SODB 2021 sú určené na nájomné bývanie. Mnohé z nich môžu byť v zlom technickom stave alebo sa môžu využívať na iný účel. Tie byty, ktoré sa využívajú na nájomné bývanie, môžu byť spravované rôznym spôsobom podľa toho, ako boli obstarané dané bytové jednotky. Jednou z možností je obstaranie v zmysle zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na roz-

voj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o sociálnom bývaní“). Vo výskumnom výbere je 121 obcí (40 %), ktoré vlastní len byty zaobstarané podľa zákona o sociálnom bývaní a 47 obcí (16 %), ktoré nevlastnia ani jeden taký byt. Pre viac ako 70 obcí (24 %) tvoria takéto byty 60 – 99 % z celkového bytového fondu (Graf 3).

Podiel bytov určených na sociálne bývanie

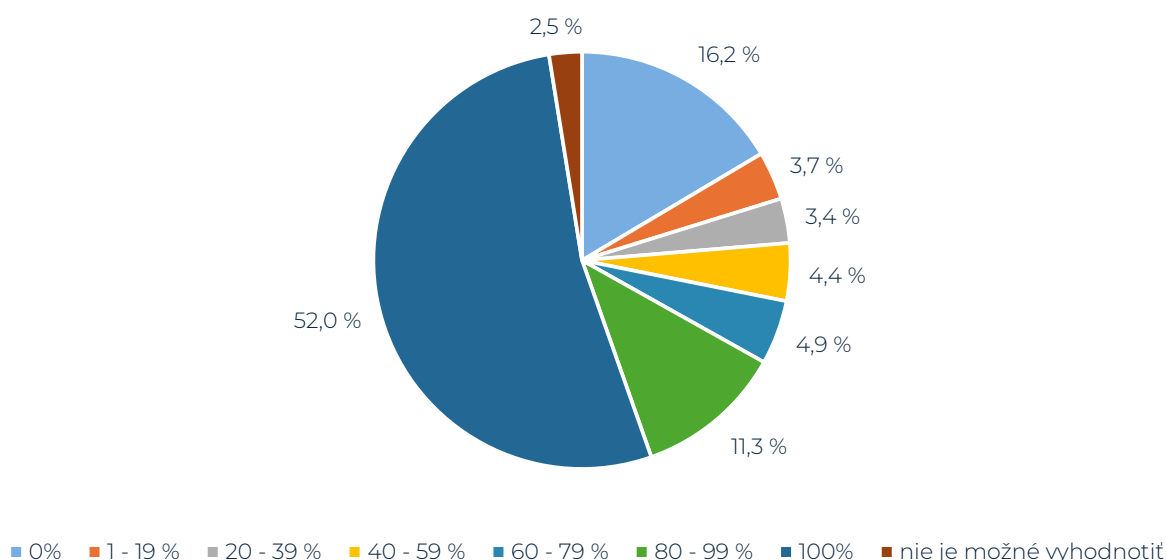


Graf 3 Podiel bytov vo vlastníctve obce určených na sociálne bývanie – všetky obce
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Z malých obcí (do 5 000 obyvateľov) tvoria tie, ktorých 100 % bytového fondu sú byty zaobstarané podľa zákona o sociálnom bývaní, viac ako polovicu (52 %) a žiadne takéto byty nevlastní 33 obcí

(16 %). Podiel bytových jednotiek obstaraných v zmysle zákona o sociálnom bývaní medzi 60 až 99 % bytového fondu spravuje 16 % malých obcí (Graf 4).

Podiel bytových jednotiek obce určených na sociálne bývanie
(obce do 5 000 obyvateľov)



Graf 4 Podiel bytov určených na sociálne bývanie v obciach do 5 000 obyvateľov
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Dotazník obsahoval aj výzvu na zdieľanie dokumentov, ktoré upravujú podmienky poskytovania obecného nájomného bývania. Takýmto spôsobom sme pre účely analýzy získali spolu 261 dokumentov, z toho 252 všeobecne záväzných nariadení (ďalej ako „VZN“), 6 zásad o pridelení bytov, 2 smernice a 1 internú normu. Počet analyzovaných dokumentov je nižší ako počet obcí, ktoré odpovedali na dotazník, keďže časť obcí uviedla, že nemá vypracovaný žiadny takýto dokument, prípadne ho

nezaslali a nie je ani verejne dostupný. Pre účely analýzy boli podmienky pre pridelenie bytov bežného a nižšieho štandardu sledované osobitne, hoci sa vo väčšine prípadov uvádzali v jednom dokumente. Celkový počet jednotiek vstupujúcich do analýzy je preto 283 (259 pre bežný štandard a 24 pre nižší štandard; 2 obce majú spracované VZN iba pre byty nižšieho štandardu). Ak nie je v ďalšom texte uvedené inak, prezentované dáta sa týkajú celkového počtu 283 dokumentov.

Respondentstvo kvalitatívnej časti výskumu

Informácie získané dotazníkovým zberom dát a analýzou dokumentov upravujúcich poskytovanie nájomného bývania boli doplnené kvalitatívnym výskumom. Ten sa zameriaval na hodnotenie dostupnosti a identifikovanie prípadných prekážok v prístupe k nájomnému bývaniu pre niektoré typy domácností z pohľadu obcí, realitných agentúr a sociálnej práce. Použili sme metódu pološtruktúrovaného rozhovoru s jednotlivými oslovenými osobami.

V niektorých prípadoch však oslovené respondentky a respondenti vyjadrili preferenciu skupinového alebo párového rozhovoru s účasťou svojich kolegov a kolegýň. Túto požiadavku sme s ohľadom na komfort respondentstva rešpektovali. Počet uskutočnených rozhovorov preto nezodpovedá celkovému počtu respondentiek a respondentov (Tabuľka 3). Oslovené boli nasledujúce inštitúcie a profesie:

1. Oslovovali sme obce (vedenie obce), ktoré poskytujú nájomné bývanie a zároveň v danej obci podľa Atlasu rómskych komunít žije viac ako 10 % obyvateľov rómskej národnosti, resp. viac ako 200 ľudí. Výber zahŕňal obce rôznej veľkosti (zastúpené sú obce s počtom obyvateľov do 5000, do 10 000, do 50 000 aj do 100 000 obyvateľov) a obce zo Žilinského, Prešovského, Košického a Trnavského samosprávneho kraja;
2. Oslovovali sme sociálnych pracovníkov a pracovníčky, ktorí pracujú s rómskymi domácnosťami, a to primárne v obciach, kde sme mali možnosť realizovať rozhovor aj so samosprávou;
3. Oslovovali sme realitné kancelárie podľa verejne dostupných registrov primárne v obciach, v ktorých sme realizovali rozhovory so samosprávou.

12

Tabuľka 3 Prehľad uskutočnených rozhovorov

Zaradenie respondentstva	Označenie citácie	Počet uskutočnených rozhovorov	Počet respondentiek a respondentov
obce	OB	6	8
realitné kancelárie	RK	4	4
sociálna práca	SP	7	10
SPOLU		17	22

Štruktúra rozhovorov vo všetkých troch skupinách bola rozdelená do dvoch hlavných častí:

- A. Charakteristika sektoru nájomného bývania a reálnych možností pre všeobecnú populáciu aj pre špecifické typy domácností získať nájom. V tejto časti boli otázky zamerané na opísanie toho, ako sa formálne podmienky premietajú do praktických postupov a reálnych možností, pričom boli sledované vyššie spomenuté aspekty primeraného bývania.
- B. Hodnotenie existujúcich podmienok z hľadiska subjektívne vnímanej férovosti, možnosti ovplyvniť platné pravidlá upravené v právnych predpisoch alebo na obecnej úrovni a racionalizácia a určenie príčin prípadných bariér v prístupe k nájomnému bývaniu pre niektoré typy domácností. Otázky v tejto časti boli zamerané na subjektívne hodnotenie podmienok a postupov, ktoré boli opísané v časti A.

Právna úprava prenájmu bytov obcami

Prostredníctvom užívania bytu nájomca uspokojuje svoje osobné, sociálne a ekonomické potreby. Byt poskytuje užívateľovi pocit bezpečia. Prostredníctvom právneho vzťahu k bytu sa zabezpečujú aj základné osobnostné práva človeka, ako je právo na ochranu obydlia a súkromia.⁷ Nájom bytu vzniká nájomnou zmluvou, ktorou prenajímateľ prenecháva nájomcovi za nájomné byt do užívania, a to buď na dobu určitú, alebo bez určenia doby užívania. V slovenskom právnom poriadku základnú právnu úpravu nájmu obsahuje siedma hlava ôsmej časti zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov s názvom Nájomná zmluva. Ak je predmetom nájmu byt, ide konkrétne o stanovenia štvrtého oddielu tejto hlavy s názvom Osobitné ustanovenia o nájme bytu.

Právna úprava nájmu bytu v Občianskom zákonníku sa ako všeobecný právny predpis (*lex generalis*) vzťahuje na všetky druhy nájmu bytu fyzickými osobami či právnickými osobami, na účely tejto publikácie, teda aj na nájom bytov vo vlastníctve obcí a vyšších územných celkov. Osobitnou právnu úpravou nájmu bytu je aj zákon č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu. Na účely tejto publikácie nie je významná, pretože sa podľa ustanovenia § 1 ods. 2 tohoto zákona explicitne nevzťahuje na nájomné pomery v bytoch obstaraných podľa osobitných predpisov,⁸ na nájomné pomery v služobných bytoch, v bytoch osobitného určenia, v bytoch nachádzajúcich sa v domoch osobitného určenia podľa osobitného predpisu, v družstevných bytoch, v bytoch vo vlastníctve obcí,⁹ vyšších územ-

ných celkov¹⁰ a vo vlastníctve hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava, mesta Košice a ich mestských častí.

K tejto publikácii relevantnejšími osobitnými právnymi úpravami (*lex specialis*), ktoré sa vzťahujú na nájom bytu, je nájom bytov v bytových družstvách (regulovaný niektorými ustanoveniami Občianskeho zákonníka a stanovami konkrétneho bytového družstva) a nájom služobných bytov, bytov osobitného určenia a bytov v domoch osobitného určenia podľa zákona č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájomom bytov a s bytovými náhradami. Podzákonnú právnu úpravu nájmu bytov obsahuje nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 87/1995 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Občianskeho zákonníka. Súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky sú aj ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy dôležité na účely tejto publikácie, ktorých predmetom je dostupnosť nájmu v obecných bytoch.

Ak ide o nájom v obecnom byte, na ktorý boli použité finančné prostriedky získané formou dotácie na rozvoj bývania, vzťahuje sa na takýto nájom aj zákon o sociálnom bývaní. Tento zákon vymedzuje sociálne bývanie a upravuje rozsah, podmienky a spôsob poskytovania finančných prostriedkov formou dotácií na rozvoj bývania. Tie možno poskytnúť na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania podľa tohto zákona formou výstavby, prístavby, úpravy alebo kúpy, obstaranie technickej vybavenosti formou výstavby či kúpy a na odstránenie systémovej poruchy bytového domu. Jednou z podmienok

7 Fekete, I.: Občiansky zákonník 4. zväzok (Záväzkové právo - zmluvy). Veľký komentár, 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2014, s. 369.

8 Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov, zákon č. 261/2011 Z. z. o poskytovaní dotácií na obstaranie náhradných nájomných bytov v znení zákona č. 134/2013 Z. z., zákon č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania.

9 Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

10 Zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

na poskytnutie dotácie na obstaranie nájomného bytu žiadateľovi je, že sa v zmluve o poskytnutí dotácie zaviaže, že nájomný byt prenajme fyzickej osobe, ktorá je v núdzi,¹¹ vo forme sociálneho bývania. Sociálne bývanie je bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov, určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením a spĺňajú podmienky podľa tohto zákona. Sociálne bývanie je aj bývanie alebo ubytovanie financované s použitím verejných prostriedkov a poskytované v rámci starostlivosti podľa osobitných predpisov.¹² Významné je vymedzenie, že za primerané a ľudsky dôstojné sa považuje sociálne bývanie, ktoré spĺňa základné funkcie bývania: zabezpečovanie potreby spánku, odpočinku, prípravy potravy, osobnej hygieny a úschovy osobných vecí. Zákon o sociálnom bývaní tiež upravuje rozsah, podmienky a spôsob poskytovania dotácií na rozvoj bývania a sociálne bývanie. Verejný prostriedok na sociálne bývanie nemusí byť iba takáto dotácia. Sociálne bývanie môže vzniknúť a existovať aj bez toho, aby na takéto bývanie bola orgánu územnej samosprávy poskytnutá dotácia, môže byť financované aj z iných verejných prostriedkov (napr. rozpočet obce). Ak je bývanie určené ako sociálne, oprávneným žiadateľom môže byť ten, koho vymedzuje zákon o sociálnom bývaní. Takéto byty sú určené pre ľudí v nepriaznivej sociálnej situácii a tí, ktorí v nej nie sú, na takéto bývanie nie sú oprávnení. Účelom je, aby práve ľudia, ktorí nemajú vlastné prostriedky a sociálne východiská priaznivé pre získanie bývania na

komerčnom trhu s bývaním, bývanie s použitím verejných prostriedkov (obcou, vyšším územným celkom či ďalšími subjektami) získali. **Ľudia, ktorí nie sú v nepriaznivej sociálnej či finančnej situácii, sociálne bývanie nemôžu využiť. Nejde o ich diskrimináciu, pretože nie sú v porovnateľnom postavení s oprávnenými osobami podľa zákona o sociálnom bývaní. Rozdielna situácia oboch skupín osôb opodstatňuje a dovoľuje rozdielne zaobchádzanie pri obstarávaní a poskytovaní sociálneho bývania.**

Zvyšovanie dostupnosti a kvality bývania patrí aj medzi ciele podpory regionálneho rozvoja podľa zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov. Obec v tejto súvislosti v spolupráci s jej ďalšími sociálno-ekonomickými partnermi vypracúva program rozvoja obce a prispieva tým k plneniu jej úloh v rámci výkonu samosprávy podľa ustanovenia § 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Ak ide o nájom v obecnom byte vo forme sociálneho bývania, na takýto nájom obecného bytu sa vzťahujú aj ustanovenia zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.¹³ Ten definuje sociálnu službu ako odbornú činnosť, obslužnú činnosť alebo ďalšiu činnosť alebo súbor týchto činností, ktoré sú zamerané aj na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu straty bývania. Pôsobnosť tohto zákona je na

¹¹ Ďalšie informácie k oprávneným fyzickým osobám obsahuje tretia kapitola tejto publikácie.

¹² Zákon č. 443/2010 Z. z. Zákon o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, dostupné na: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-443#f3760255>

¹³ Ak nejde o nájom v (obecného) bytu vo forme sociálneho bývania, na takýto nájom bytu sa ustanovenia zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách nevzťahujú. Ak na prenajímaný byt neboli použité finančné prostriedky získané formou dotácie na rozvoj bývania, nevzťahuje sa na takýto nájom ani zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov. Na prenájom bytu sa však stále vzťahuje zákaz diskriminácie pri poskytovaní služby podľa antidiskriminačného zákona, ak je poskytovaný verejnosti právnickými osobami a fyzickými osobami-podnikateľmi. Napokon ak byt prenajíma iný subjekt ako právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ (najmä „bežná“ fyzická osoba), nejde o poskytovanie služby verejnosti a na tento právny vzťah sa nevzťahuje antidiskriminačný zákon.

účely tejto publikácie významná aj preto, že jej cieľom je mapovanie prístupu k obecnému nájomnému bývaniu z pohľadu dodržiavania zásady rovného zaobchádzania. Tento zákon pritom vo svojom ustanovení § 5 explicitne uvádza, že práva ním ustanovené sa zaručujú rovnako každému v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou antidiskriminačným zákonom. Oprávneným fyzickým osobám dáva právo na poskytovanie takej sociálnej služby, ktorá im svojím rozsahom, formou a spôsobom poskytovania umožňuje realizovať ich základné ľudské práva a slobody, zachováva ich ľudskú dôstojnosť, aktivizuje ich k posilneniu sebestačnosti, zabráňuje ich sociálnemu vylúčeniu a podporuje ich začlenenie do spoločnosti.

Sociálne bývanie poskytované obcou alebo vyšším územným celkom je všeobecne prospešnou službou.¹⁴ Táto skutočnosť popri priamom odkaze na zákaz diskriminácie v zákone č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov tiež relevantne spája takéto nájomné bývanie s ustanovením § 3 ods. 1 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého každý je povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovno-právnych a obdobných právnych vzťahov, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní. Podľa ustanovenia § 5 ods. 1 a 2 antidiskriminačného zákona v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania sa aj pri poskytovaní tovarov a služieb, vrátane bývania, zakazuje diskriminácia z dôvodov podľa

§2 ods.1 tohto zákona. Antidiskriminačný zákon je základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje podmienky dodržiavania zásady rovného zaobchádzania. Definuje základné pojmy, ohraničuje oblasti, v rámci ktorých stanovuje povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania, konkretizuje formy diskriminácie a dôvody, na základe ktorých nemožno so subjektmi zaobchádzať menej priaznivo. K diskriminácii môže dôjsť iba vtedy, ak možno súčasne identifikovať všetky jej zákonné znaky, teda že došlo k menej priaznivému zaobchádzaniu (forma diskriminácie) s fyzickou osobou v príčinnej súvislosti s preukázateľným chráneným dôvodom, ktorý je skutočne alebo domnelo spojený s touto osobou v konkrétnej, antidiskriminačnom zákone vymedzenej oblasti.

Ak obec pri podávaní žiadosti o nájom obecného bytu ustanovuje podmienky podľa § 22 ods. 3 zákona o sociálnom bývaní, ide o poskytovanie všeobecne prospešnej služby vo forme sociálneho bývania. V takom prípade prvý znak diskriminácie – oblasť diskriminácie – možno považovať za prítomný a naplnený. Prípadnú diskrimináciu fyzickej osoby oprávnenej na prístup k sociálnemu bývaniu je potom potrebné ďalej skúmať z pohľadu prítomnosti chráneného dôvodu a formy diskriminácie. Chránený dôvod, zakázaný motív menej priaznivého zaobchádzania, predstavuje konkrétnu subjektívnu pohnútku poskytovateľa sociálnej služby vo forme prístupu a poskytovania sociálneho bývania oprávnenej fyzickej osobe, ktorá by mohla viesť k takému zaobchádzaniu s ňou, ktoré antidiskriminačný zákon ako diskriminačné zakazuje. Existenciu diskriminačného dôvodu a jeho príčinnú súvislosť s existujúcim menej priaznivým zaobchádzaním je z okolností prípadu nutné vyvodiť. Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 antidiskriminačného

¹⁴ Podľa ustanovenia § 2 ods. 2 písm. i) zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov všeobecne prospešnou službou je aj zabezpečenie bývania.

zákona dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti. Vzhľadom na charakter služby sociálneho bývania by pri jej poskytovaní mohlo dôjsť najmä k forme priamej diskriminácie, nepriamej diskriminácie alebo obťažovania.¹⁵ Očakávanie prípadného výskytu ďalších foriem diskriminácie ako sú sexuálne obťažovanie, pokyn na diskrimináciu, nabádanie na diskrimináciu či neoprávnený postih je vzhľadom na ich definíciu skôr menšie.

16

V prípade, ak ide o ponuku nájmu bytu fyzickou osobou, ktorá využíva sprostredkovanie predaja, prenájmu a kúpy nehnuteľností (realitná činnosť) realitnej kancelárie ako odplatnú službu podnikateľa, sa na takúto činnosť realitnej kancelárie tiež vzťahuje zákaz

diskriminácie v oblasti poskytovania tovarov a služieb, vrátane bývania. Podľa čl. 57 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb. Služby zahŕňajú najmä: a) činnosti priemyselnej povahy; b) činnosti obchodnej povahy; c) činnosti remeselnej povahy; d) činnosti v oblasti slobodných povolání. Vzhľadom na nesporný odplatný charakter realitnej činnosti patriacej medzi viazané živnosti a právnu definíciu služby ide v posudzovanom prípade o antidiskriminačným zákonom chránenú oblasť poskytovania tovarov a služieb. Osobitným zákonom, ktorý ustanovuje práva v tejto oblasti, je predovšetkým zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Ten ustanovuje práva spotrebiteľa, definíciu služby,¹⁶ ako aj povinnosť predávajúceho vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb ustanovenú antidiskriminačným zákonom.

¹⁵ Podľa ustanovenia § 2a ods. 2, 3 a 4 antidiskriminačného zákona priama diskriminácia je konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii. Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu. Obťažovanie je také správanie, v dôsledku ktorého dochádza alebo môže dôjsť k vytváraniu zastrašujúceho, nepriateľského, zahanbujúceho, ponižujúceho, potupujúceho, zneuctujúceho alebo urážajúceho prostredia a ktorého úmyslom alebo následkom je alebo môže byť zásah do slobody alebo ľudskej dôstojnosti.

¹⁶ Podľa ustanovenia § 2 písm. i) zákona o ochrane spotrebiteľa je službou akákoľvek činnosť alebo výkon, ktorý je ponúkaný spotrebiteľovi odplatne alebo bezodplatne vrátane činností upravených osobitnými predpismi, nad ktorými vykonávajú dozor profesijné komory alebo iné orgány verejnej správy, ako sú uvedené v § 19; tým nie je dotknutá povinnosť mlčanlivosti podľa osobitných predpisov vrátane zákonom prenesenej právomoci profesijných komôr.



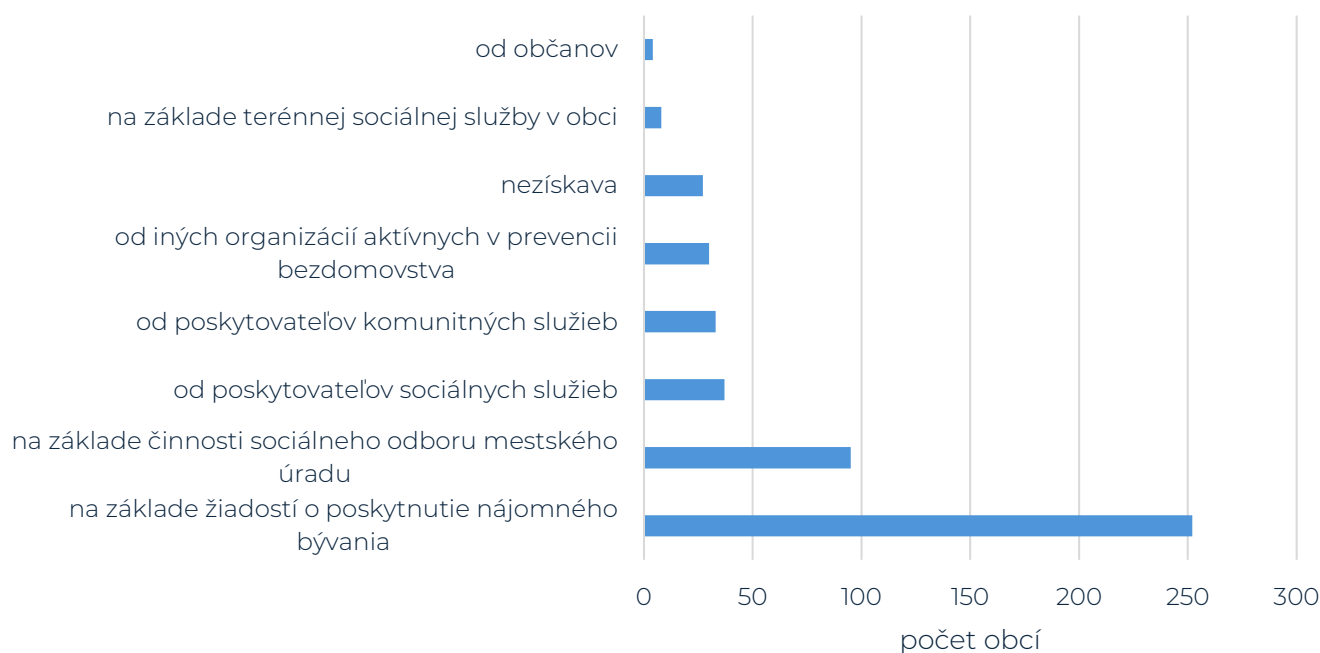
2. Obecné nájomné bývanie a politika bývania na úrovni obcí

Uplatnenie ľudskoprávneho prístupu pri spravovaní obecného nájomného bývania predpokladá, že obec cielene pracuje s obecným nájomným bývaním ako nástrojom na zvyšovanie prístupnosti bývania. Jeho poskytovanie nie je založené na princípe zásluhovosti, ale je primárne poskytované tým sociálnym skupinám, ktoré sú v bytovej núdzi a sú najviac ohrozené stratou bývania. Zisťovali sme preto, či a ako obce získavajú informácie o ohrozených skupinách a ako ich využívajú pri riešení politiky bývania. Zaujímalo nás aj to, či si obce vytvárajú nejaké strategické dokumenty v oblasti prevencie bezdomovstva, do akej miery môžu na tvorbe takéhoto dokumentu spolupracovať relevantní aktéri a či sú zastúpené dotknuté zraniteľné skupiny.

Pri otázke „Ako získava obec informácie o tom, či a aké domácnosti sa nachádzajú v situácii bytovej núdze?“¹⁷ obce

mohli zvoliť jednu alebo viac odpovedí z ponúknutých možností, prípadne krátkou odpoveďou opísať inú alternatívu. Najrozšírenejším spôsobom získania informácií o bytovej núdzi konkrétnych domácností v obci je evidencia žiadostí o poskytnutie nájomného bývania. Druhým najčastejším zdrojom takýchto informácií, ktoré však využíva len tretina obcí, je činnosť sociálneho odboru obce (Graf 5). Čerpanie informácií o bytovej núdzi primárne z prijatých žiadostí, obzvlášť ak nie sú tieto informácie doplnené z iných zdrojov (sociálna práca a poradenstvo), môže viesť k skreslenej predstave o reálnych potrebách. Pre obec takto nie sú viditeľné práve tie skupiny, ktoré o nájomnom bývaní nemajú informácie alebo z rôznych dôvodov nepodajú žiadosť (napr. si nemyslia, že by mohli takéto bývanie získať, obávajú sa komunikácie s úradmi, neovládajú úradný jazyk alebo považujú sociálne bývanie za stigmatizujúce).

Ako získava obec informácie o tom, či a aké domácnosti sa nachádzajú v situácii bytovej núdze?



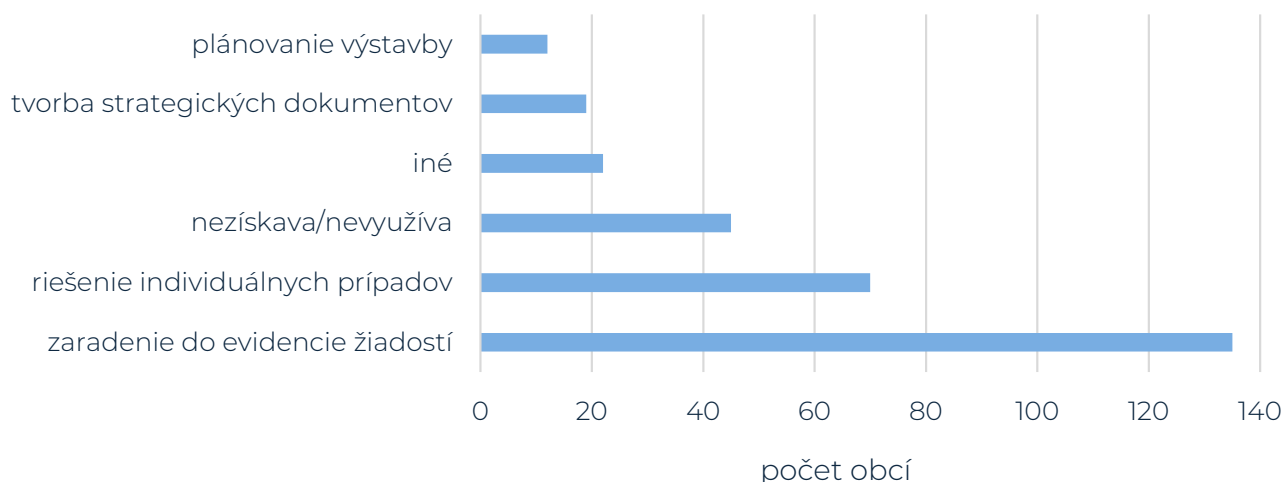
Graf 5 Zdroje informácií o bytovej núdzi domácností v obci
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

¹⁷ Situácia bytovej núdze bola bližšie konkretizovaná ako situácia bezdomovstva alebo ohrozenia stratou bývania.

Využívanie už získaných informácií ukazuje ešte skeptickejší obraz o pracovaní s nájomným bývaním ako nástrojom zvyšovania dostupnosti bývania. Najčastejším spôsobom, ako obce ďalej spracovávajú informácie o bytovej núdzi domácností, je vedenie evidencie žiadostí (N = 135; 46,08 %). Len necelá štvrtina

na obci (N = 70; 23,89 %) deklarovala využívanie týchto informácií pri individuálnom riešení prípadov. Zanedbateľný podiel obcí využíva tieto informácie na strategické plánovanie pri tvorbe strategických dokumentov (N = 19; 6,48 %) alebo pri plánovaní výstavby (N = 12; 4,09 %) (Graf 6).

Ako obec využíva získané informácie o bytovej núdzi?



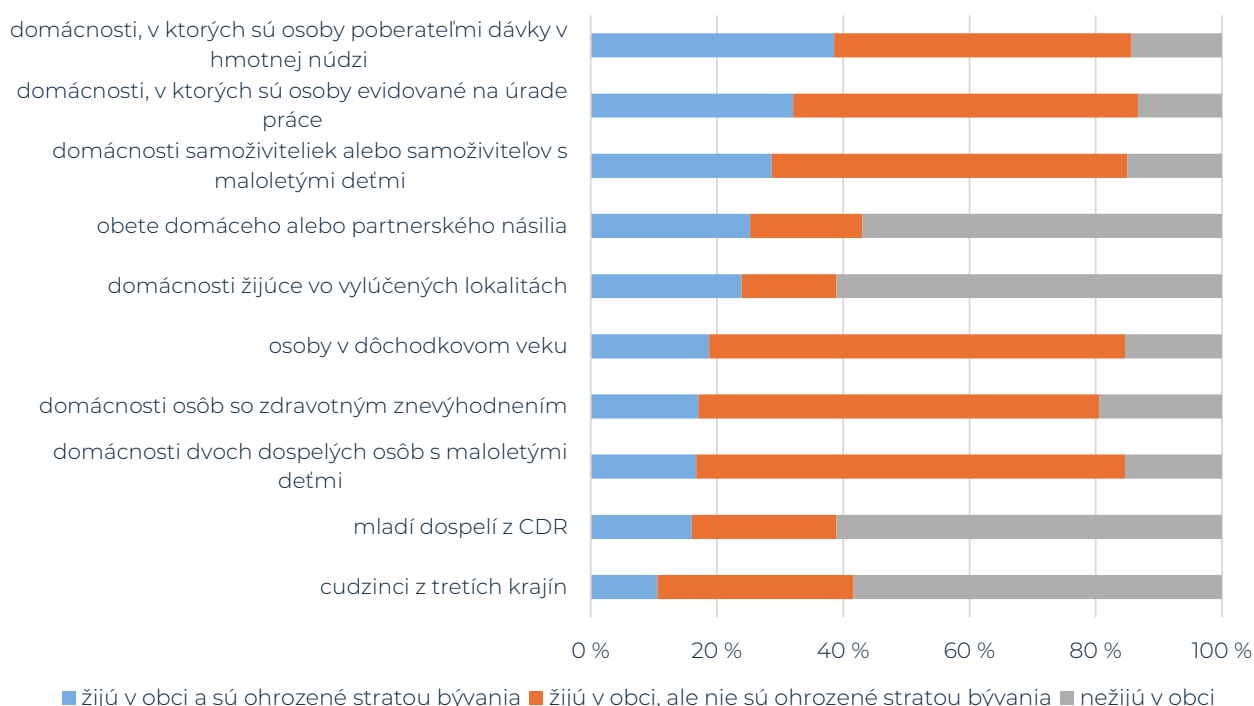
Graf 6 Využívanie informácií o bytovej núdzi obcou
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Spoliehanie sa na evidenciu žiadostí ako jediný zdroj informácií o potrebách v oblasti bývania môže viesť k tomu, že skupiny, ktoré sú menej viditeľné (napr. nepodávajú žiadosti, nie sú takto zobrazované v médiách, nežijú viditeľne v zlých podmienkach alebo na ulici) obec nezaznamená. Takmer 40 % obcí považuje domácnosti osôb, ktoré poberajú dávku v hmotnej núdzi, za ohrozené stratou bývania. Avšak porovnateľný podiel obcí (45 %) ich za ohrozené nepovažuje, aj keď sa v obci nachádzajú. Druhou najčastejšou skupinou, ktorú obce považujú za zraniteľnú v súvislosti s bývaním, sú domácnosti osôb evidovaných na úrade práce (31 %) a tretie v poradí sú domácnosti samoživiteliek (28 %). Podobne ako v predchádzajúcom prípade však obe tieto skupiny vyšší podiel obcí za ohrozené nepovažuje (Graf 7).

Ak sa pozrieme na to, či obce v prípade

evidovania takýchto domácností vo svojej obci ich zároveň vnímajú ako ohrozené stratou bývania, za najzraniteľnejšie sú považované domácnosti osôb unikajúcich pred domácim alebo partnerským násilím a domácnosti žijúce vo vylúčených lokalitách. Ak takéto domácnosti obce registrujú, sú vnímané aj ako ohrozené stratou bývania viac ako polovicou z nich. Naopak, najnižšie riziko straty bývania v prípade, že sa v obci takéto domácnosti nachádzajú, je pripisované domácnostiam osôb v dôchodkovom veku a domácnostiam osôb so zdravotným znevýhodnením. Pri porovnávaní ohrozenia stratou bývania medzi jednotlivými skupinami je tiež dôležité zohľadňovať nízky podiel obcí, ktoré deklarujú, že na ich území žijú domácnosti osôb, ktoré boli obeťami domáceho alebo partnerského násillia, domácnosti žijúce vo vylúčených lokalitách, mladí dospelí z Centra pre deti a rodiny a cudzinci z tretích krajín (Graf 7).

Aké domácnosti sú ohrozené stratou bývania?



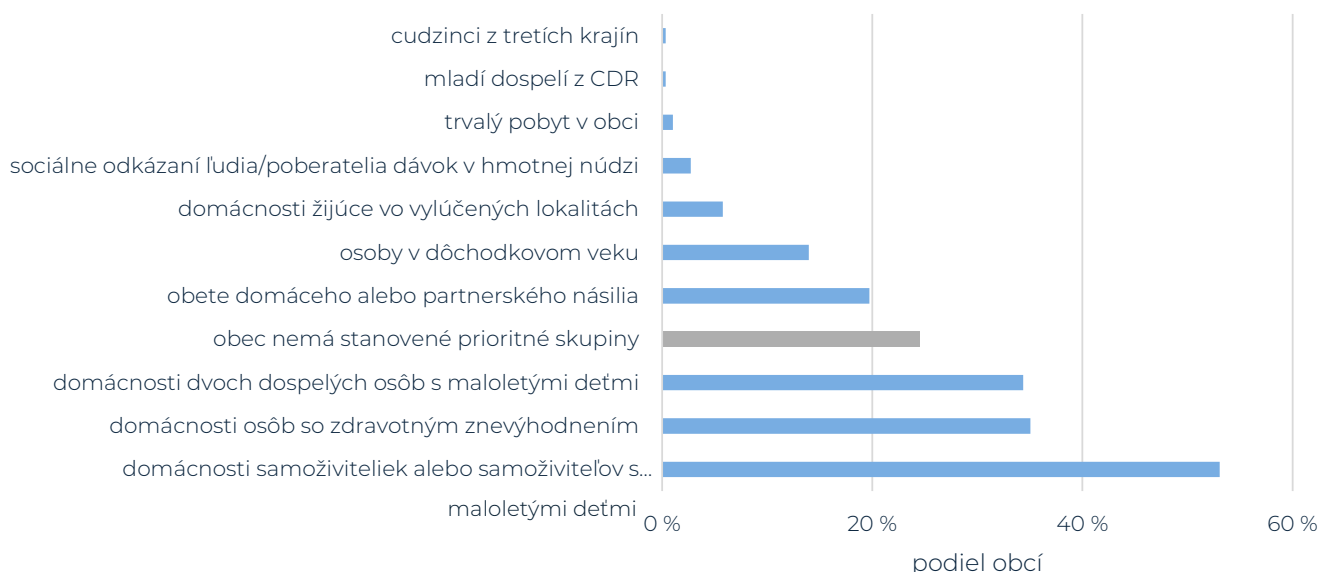
Graf 7 Domácnosti ohrozené stratou bývania v obciach
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

20

Ak obce majú stanovené prioritné skupiny, ktorých bytovú situáciu chcú primárne riešiť, nenachádza sa medzi nimi skupina vnímaná ako najohrozenejšia – domácnosti odkázané na sociálnu podporu (dávky v hmotnej núdzi). Podľa získaných odpovedí obcí sú za priorit-

nú skupinu vnímaní predovšetkým ľudia s deťmi (domácnosti samoživiteliek (53 %) alebo páry s deťmi (34 %, Graf 8)). Viac ako jedna tretina obcí tiež uvádzala ako prioritnú skupinu domácnosti osôb so zdravotným znevýhodnením (35 %, Graf 8), pričom tieto domácnos-

Majú obce stanovené skupiny obyvateľov, ktorý bytovú situáciu potrebuje riešiť naliehavejšie?

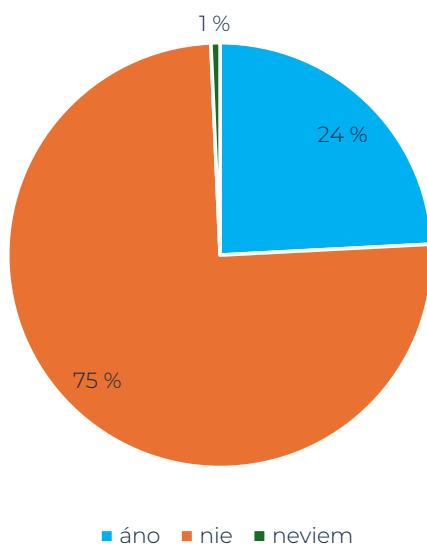


Graf 8 Prioritne riešené skupiny obyvateľov v situácii bytovej núdze
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

ti nie sú vo všeobecnosti vnímané ako ohrozené stratou bývania v porovnaní s inými skupinami (Graf 7). Menej zastúpené sú obeť domáceho alebo partnerského násillia (20 %,) a domácnosti osôb v dôchodkovom veku (14 %, Graf 8). Domácnosti žijúce vo vylúčených lokalitách, ktoré sa pri vyhodnotení ohrozenosti stratou bývania umiestnili na štvrtom mieste (Graf 7), uvádza ako prioritne riešenu skupinu len 6 % obcí (Graf 8).

Ako naznačujú odpovede súvisiace s využitím informácií o bytovej núdzi domácností, len malý podiel obcí sa venuje strategickému plánovaniu v oblasti rozvoja dostupného bývania a len 24 % obcí má vypracovaný nejaký strategický dokument (Graf 9). Ak neberieme do úvahy obce, ktoré ako strategický dokument uvádzali VZN upravujúce podmienky pridelovania nájomného bývania, dajú sa rozlíšiť tri prístupy obcí v riešení otázky bývania v rámci strategického plánovania.

Má obec prijatý strategický dokument, v ktorom rieši bytovú núdzu?



Graf 9 Strategické plánovanie riešenia bytovej núdze v obciach I.
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Väčšina obcí zahŕňa problematiku riešenia bytovej núdze do Komunitného plánu sociálnych služieb (Graf 10), ktorý si podľa zákona o sociálnych službách musí vypracovať každá obec. Komunitný plán vypracúvajú obce podľa platných Národných priorít rozvoja sociálnych služieb vypracovaných Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Ide teda o strategický dokument, ktorý má stanovovať priority obce v oblasti sociálnej politiky, nezahŕňa však (podľa platných národných priorít) rozvoj bývania v zmysle rozširovania a údržby bytového fondu ani v zmysle zvyšovania dostupnosti nájomného bývania pre rôzne cieľové skupiny. Okrajovo je možné túto otázku zahrnúť v rámci poskyto-

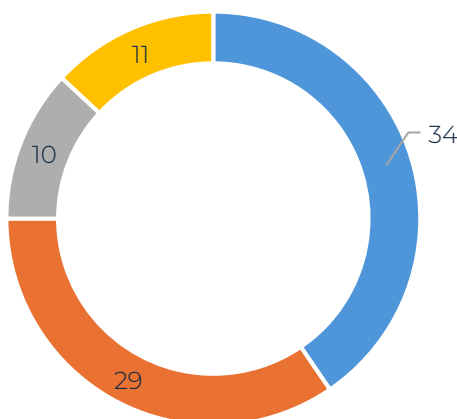
vania pobytových sociálnych služieb (napr. pre osoby odkázané na starostlivosť).

Druhým najčastejším riešením je zahrnutie bytovej politiky do Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce (ďalej ako „PHSR“) (Graf 10), ktorý si obce vypracúvajú podľa zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov. „Program rozvoja obce je strednodobý rozvojový dokument, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja vyššieho územného celku, na území ktorého sa obec nachádza,

a je vypracovaný podľa záväznej časti územného plánu obce.¹⁸ PHSR sa teda v definovaných cieľoch rozvoja opiera o priority definované v strategických dokumentoch na vyššej úrovni. Súčasťou národnej stratégie regionálneho rozvoja je aj oblasť bývania. Aktuálne platný dokument Návrh Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030 - dlhodobá stratégia udržateľného rozvoja Slovenskej republiky – Slovensko 2030 uvádza bývanie v časti III.3 medzi prioritami „Zvýšiť podiel nájomného (vrátane bezbariérového) bývania na celkovom objeme disponibilného bytového fondu na 10 % do roku 2030; Zlepšiť sociálnu dostupnosť bývania zdvojnásobením podielu bytov s regulovaným nájomom na celkovom objeme bytov z 1,6 % na 3 % v roku 2030; Vytvoriť viacstupňový systém podporovaného bývania pre zraniteľné skupiny obyvateľstva vrátane podmienok pre uplatňovanie princípu housing first pre predchádzanie a elimináciu bezdomovectva“ (Slovensko 2030, s. 32). **Zahrnutie problematiky bytovej núdze do PHSR je preto vhodnejšie**

a účelnejšie než do komunitného plánu sociálnych služieb, aj vzhľadom na čerpanie dotácií a previazanosť s ďalšími oblasťami ako je verejná infraštruktúra, kvalita životného prostredia a i. Posledným a najmenej rozšíreným prístupom je vypracovanie samostatného strategického dokumentu. Obce uvádzali napr. „Program rozvoja bývania“, „Konceptcia mestskej bytovej politiky“ a pod. Vypracovanie samostatného dokumentu pre oblasť bývania nie je povinnosťou obcí, ale môžu tak urobiť podľa zákona č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. **Výhodou samostatného dokumentu je nepochybne možnosť zohľadniť špecifické potreby obce pre riešenie danej problematiky, venovať bližšiu pozornosť spolupráci s rôznymi verejnými aj neverejnými aktérmi, zapojiť verejnosť do tvorby dokumentu a pod. Na druhej strane by mal byť takýto dokument komplementárny s ďalšími strategickými dokumentmi (obzvlášť s už spomínaným PHSR).**

V akých dokumentoch obce plánujú riešenie bytovej núdze?



■ Komunitný plán sociálnych služieb ■ PHSR ■ VZN ■ Program rozvoja bývania a i.

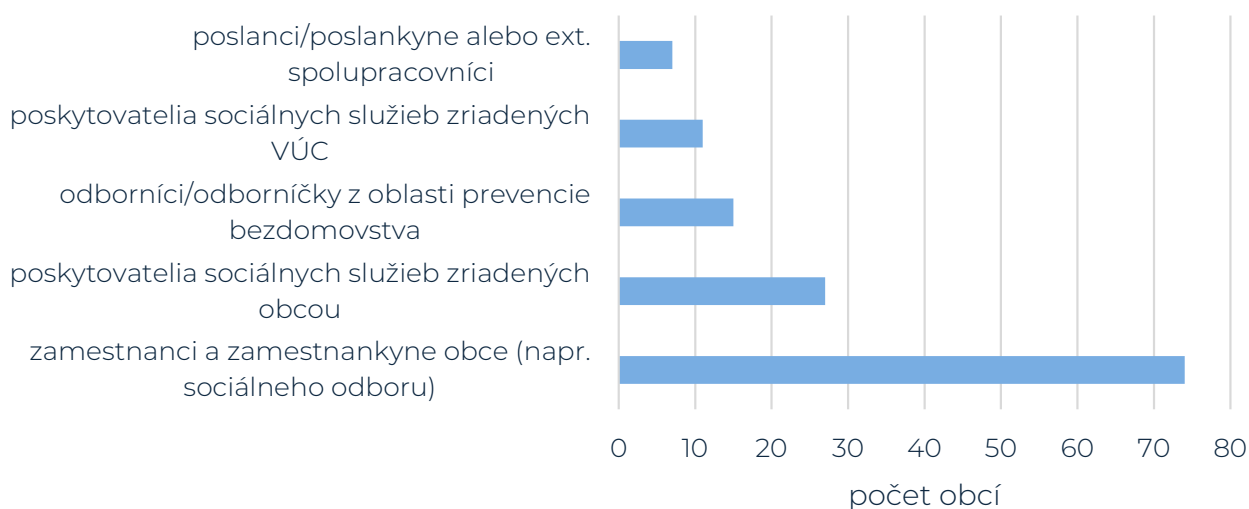
Graf 10 Strategické plánovanie riešenia bytovej núdze v obciach II.
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

¹⁸ Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov, § 8.

Aby mohlo strategické plánovanie obce zohľadniť potreby aj potenciál dotknutých skupín obyvateľstva a rôznorodých aktérov pôsobiacich v danej oblasti, je potrebné do tvorby strategických dokumentov zapájať odbornú aj širšiu verejnosť. Participatívne riešenie otázok bytovej núdze je však rozšírené minimálne. Len 15 obcí uviedlo, že sa zapájajú odborníci a odborníčky z oblasti prevencie bezdomovstva, 27 obcí uviedlo možnosť zapojenia poskytovateľov sociálnych služieb zriadených obcou, 11 obcí zapojilo poskytovateľov sociálnych služieb zriadených VÚC (Graf 11). Strategické plánovanie na úrovni obcí je tak takmer výhradne profesionálnou činnosťou v zodpovednosti interných zamestnancov a zamestnankýň. Nemusí to nevyhnutne znamenať, že takéto dokumenty nezohľadňujú potreby ohrozených domácností, s ohľadom na vyššie uvedené zistenia o spôsobe

získavania informácií o bytovej núdzi je však na mieste zvážiť efektívnejšie využitie odborných kapacít (napr. organizácie zastupujúce zraniteľné skupiny – jednorodičovské domácnosti, zdravotne znevýhodnené osoby, rómske domácnosti, domácnosti iných národnostných menšín alebo organizácie pracujúce s obetami domáceho a partnerského násillia). **Vstup organizácií pracujúcich v oblasti bezdomovstva by mohol do plánovania obce priniesť komplexnejší prístup aj aktuálne trendy preventívnej a krízovej intervencie s touto špecifickou cieľovou skupinou z iných miest alebo krajín. Rovnako by bolo v súlade s ľudskoprávnym prístupom otvorenejšie zapojenie obyvateľstva (napr. formou konzultácií týkajúcich sa kvality bývania, cenovej prístupnosti, záujmu o riešenie bývania formou nájmu).**

Kto sa podieľa na tvorbe strategických dokumentov



Graf 11 Participácia na tvorbe strategických dokumentov obcí
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Zistenia z rozhovorov

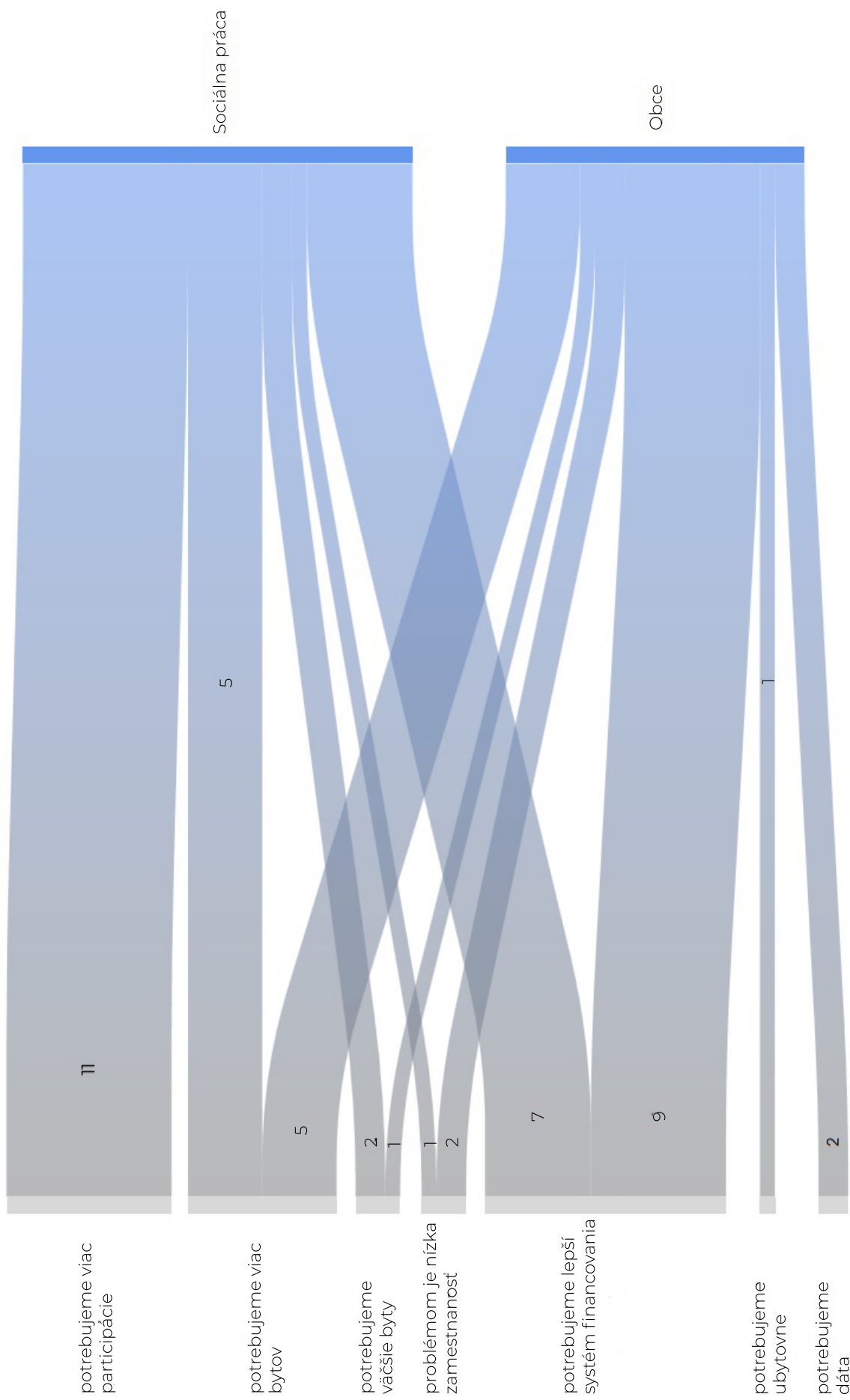
K otázke politiky bývania sa vyjadrovali aj respondenti a respondentky zastupujúce obce alebo sociálnu prácu poskytovanú ľuďom v ťažkej sociálnej situácii, a to v súvislosti s krokmi potrebnými pre zvýšenie dostupnosti bývania. **Z pohľadu obcí sú kľúčovými témami predovšetkým financovanie a zvýšenie počtu bytov. Niektoré zdôrazňovali aj potrebu rôznorodejších bytov (väčšie, bezbariérové), prepájania otázky bývania s riešením nezamestnanosti (zabezpečovaním zamestnania) alebo s dostupnosťou zariadení sociálnych služieb pre tie cieľové skupiny, ktoré nedokážu platiť nájomné. Z pohľadu sociálnej práce je v popredí potreba väčšej participácie a záujmu o rôzne cieľové skupiny (predovšetkým Rómov a Rómky a ľudí z Ukrajiny) a zhodne aj nedostatok bytov a otázka financovania (Obrázok 1).**

24

Spoločnou témou pre zástupcov a zástupkyne obcí aj sociálnej práce je **financovanie**. Zhodujú sa na tom, že súčasný systém dotovania prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania nie je dostatočne prispôsobený trhovému prostrediu v oblasti výstavby a spravovania bytov. „Lebo vy keď si tak vypočítate, koľko vám treba vybrať nájomné na meter štvorcový, na výstavbu nájomného bytu, reálne v trhovách cenách..., tak prídete k takej sume, že sa pomaly dostávate na nájom v Bratislave na dobrej adrese. To je logické, veď na to prišli aj tie spoločnosti, ktoré chceli stavať tie nájomné byty a potom vypočítali, že im bude treba 700-800 EUR mesačný nájom... čiže my reálne musíme vytvoriť systém, kde obce nebudú, lebo viete ako my ten nájomný byt prvý raz dotujeme z našich daní vo forme dotovaného úveru zo štátneho fondu a dotácie z ministerstva, ale zároveň vy ten bytový dom ďalej dotujete z obecných peňazí.“ (OB6) Mestá a obce následne hľadajú spôsob, ako udržať nízku cenu nájmu a zároveň splatiť úver a náklady spojené s bývaním a údržbou.

Na druhej strane, pri starších bytoch obce pociťujú obmedzenie v tom, že nemôžu zvýšiť cenu nájmu a tým kompenzovať chýbajúce financie. Vytvorené podmienky odrádzajú obce od stavebných projektov „Hlavne tie malé obce si to neuvedomujú, akonáhle starosta zistí, že vlastne jeho bytový dom nájomný stojí také peniaze. V malom merítku to najlepšie vidno - máte obec so 600-700 ľuďmi a tam niekto postaví bytovku pre 25-30 ľudí a zrazu zistia, že koľko percent obecného rozpočtu ide iba na dotáciu tých 30 ľudí, a zrazu má proti sebe veľkú časť dediny ten starosta a už sa chytá za hlavu a ľutuje, že kedykoľvek do toho vstúpil.“ (OB6)

Respondenti a respondentky z oblasti sociálnej práce uvádzajú otázku financovania v dvoch základných kontextoch. Jednak ako efektívny nástroj pre nasmerovanie správania poskytovateľov bývania, s ktorým majú skúsenosti pri riešení bývania pre odídcov z Ukrajiny. Podporný program spôsobil, že sa cieľová skupina, ktorá bola medzi najmenej „žiadúcimi“ nájomníkmi v súkromnom podnájme, stala prioritnou, a pomohol tak vyriešiť krízu bývania pre množstvo domácností. Na druhej strane sa objavili rôzne vypočítavé stratégie, ktoré museli sociálne pracovníčky a pracovníci riešiť. Ukončenie podporného programu tiež s veľkou pravdepodobnosťou bude znamenať stratu bývania. Napriek uvedeným nedostatkom sa ukázalo, že prostredníctvom finančného podporného programu je možné prekonať prípadné predsudky, segregáciu a efektívne zabezpečiť bývanie naprieč celým Slovenskom. Finančná dotácia pomohla presmerovať tieto domácnosti v núdzi z verejného sektoru, ktorého kapacity by neboli dostatočné, na súkromných poskytovateľov. Ponúka sa preto otázka, či by nebolo možné podobným spôsobom podporiť iné cieľové skupiny, ktoré sa uchádzajú o obecné bývanie kvôli diskriminácii na komerčnom realitnom trhu.



Obrázok 1 Čo je potrebné riešiť pre zvýšenie dostupnosti bývania - obce a sociálna práca
Zdroj: rozhovory

Druhým kontextom otázky financovania je nárazové čerpanie financií zo štátnych dotácií, pri ktorom chýba dlhodobá stratégia a spolupráca s ďalšími aktérmi, napríklad pri rekonštrukcii dlho zanedbávaných bytoviek. „Minimálne, keď si nevedia pomôcť, tak aby to konzultovali aspoň s nami dopredu a nie po 16 rokoch, že si zmyslia niečo takéto. Lebo sú rôzne projekty, rôzne organizácie a pokiaľ tá otázka príde včas, tak sa s tým dá pracovať. Dá sa nájsť cesta, aby tí ľudia mali nejaké dočasné bývanie kým sa zrekonštruuje, alebo sa môže zrekonštruovať počas toho ako tam bývajú.“ (SP5)

S touto otázkou úzko súvisí **potreba väčšej participácie**, komunikácie a dôvery, predovšetkým v súvislosti s dlhodobým riešením bývania a desegregácie rómskych domácností. „Stále mi tam chýba, že my o niekom hovoríme a on nie je prítomný v tom celom rozhovore, nastavovaní. Ved' sa opýtajme tých ľudí. Ja viem, že nám povedia jednoduché veci. Nevadí. Ale tak zozbierajme to od nich, že čo im tu vadí na tom bývaní... za tie roky, čo sú ochotní oni urobiť preto, aby to bývanie vyzeralo trochu inak alebo podobne.“ (SP1) Prioritné zameranie obcí na získanie financií alebo služieb môže viesť k prehliadnutiu aktérov, ktorí by boli vhodnými partnermi na vytvorenie „mäkkých“ opatrení smerujúcich k zlepšeniu spolužitia s majoritou, zvýšeniu sociálnych zručností a pod. „Hej tá samospráva si žije svojím rozpočtom, svojimi problémami a keď chce riešiť problém bývania, tak sa obracia na štát, nie na neziskovku.“ (SP2)

Zvýšenie prístupu k nájomnému bývaniu pre rómske domácnosti je dôležité o to viac, že tieto domácnosti majú veľmi malú šancu získať komerčné bývanie kvôli rasizmu a predsudkom voči Rómom. „Komerčné bývanie, podľa mňa, je pre nich nedosiahnuteľné. Alebo naozaj to je možno nejaké promile ľudí, ktorí takto bývajú... Ale vo väčšine prípadov je to tak, že buď je len nájomné bývanie alebo sociálne bývanie, a aj to bývanie nájomné a sociálne je pre nich niekedy nedosiahnuteľné, lebo nespĺňajú podmienky alebo nemajú trvalé pobyty alebo naozaj nejaká z tých podmienok je

pre nich nedosiahnuteľná, že nevedia sa k tým bytom veľmi jednoducho dostať.“

Diskriminácia môže priamo alebo nepriamo ovplyvňovať aj politiku bývania mesta. „Tak aj s tým bývaním v meste je to problém, lebo povedzme si na rovinu sme rasisti, nikto ich v mestách nechce. Všetci chcú, aby boli niekde eliminovaní, aby boli niekde na okraji a podobne.“ (SP3) Motivácia nastavovať politiky s cieľom udržať Rómov mimo mesta však často nie je komunikovaná „Neoficiálne, neformálne to občas povedia. V rôznych neformálnych fórach alebo pri neformálnych rozhovoroch.“ (SP1) Ako príčina pretrvávajúcich predsudkov a obáv bol uvádzaný aj strach z nepoznaného „Podľa mňa, čo v tých mestách je, že strach z nepoznaného. A ono sa to opakuje roky rokúce. A keď im povieme, že tak podte na kávu k nim a spoznajte ich trochu tak nechcú, lebo aj v mnohých mestách a lokalitách, nie v tých, kde chcú aby sa životná situácia Rómov zlepšovala, tak využijú všetky podporné nástroje... Riešia vysporiadanie pozemkov či samostatnú individuálnu výstavbu alebo potom výstavbu bytových domov a podobne, čiže tie hľadajú možnosti riešení. Ale tam, kde sa to nechce, že naozaj im ten strach z nepoznaného nedovoľuje, alebo nechcú alebo tí poslanci alebo niekto ich drží nejakou v šachu, že aby tejto téme sa nevenovali, lebo nie je prioritná, nie je moderná a nie je zaujímavá pre ostatných, tak oni to riešiť ani veľmi nechcú. Vždy to riešia len tak akože naoko. Obal je pekný, ale ten obsah uniká, akože niečo urobíme raz za čas, odškrtneme a ideme ďalej. Nič sa nedeje.“ (SP1) **Riešenie otázky bývania a sociálnej úrovne Rómov zo strany miest a obcí sa zlepšuje, hoci dosiahnuté výsledky (podľa sociálnych pracovníkov a pracovníčok) sú na rôznej úrovni podľa toho, či má obec reálny záujem.** „Ak už začnú sa nad touto témou zamýšľať, že je tam osvietené nejaké zastupiteľstvo alebo ľudia, ktorí s touto témou pracujú a chcú a vidia to tak, že ak zlepšíme sociálnu životnú situáciu Rómom, tak salepší situácia aj ľuďom v meste, tak vtedy začnú nad tým uvažovať a začnú sa nad tým zamýšľať a hľadať riešenia.“ (SP3)



3. Podávanie žiadostí a podmienky pre pridelenie obecného nájmu

Oprávnené osoby pre poskytnutie sociálneho nájomného bývania vymedzuje ustanovenie § 22 ods. 3 zákona o sociálnom bývaní podľa maximálnej výšky príjmu žiadateľa alebo žiadateľky a ostatných

osôb žijúcich v byte a ďalších okolností, ktoré môžu byť prekážkou pri zabezpečení si dôstojného bývania bez podpory štátu, nasledovne:

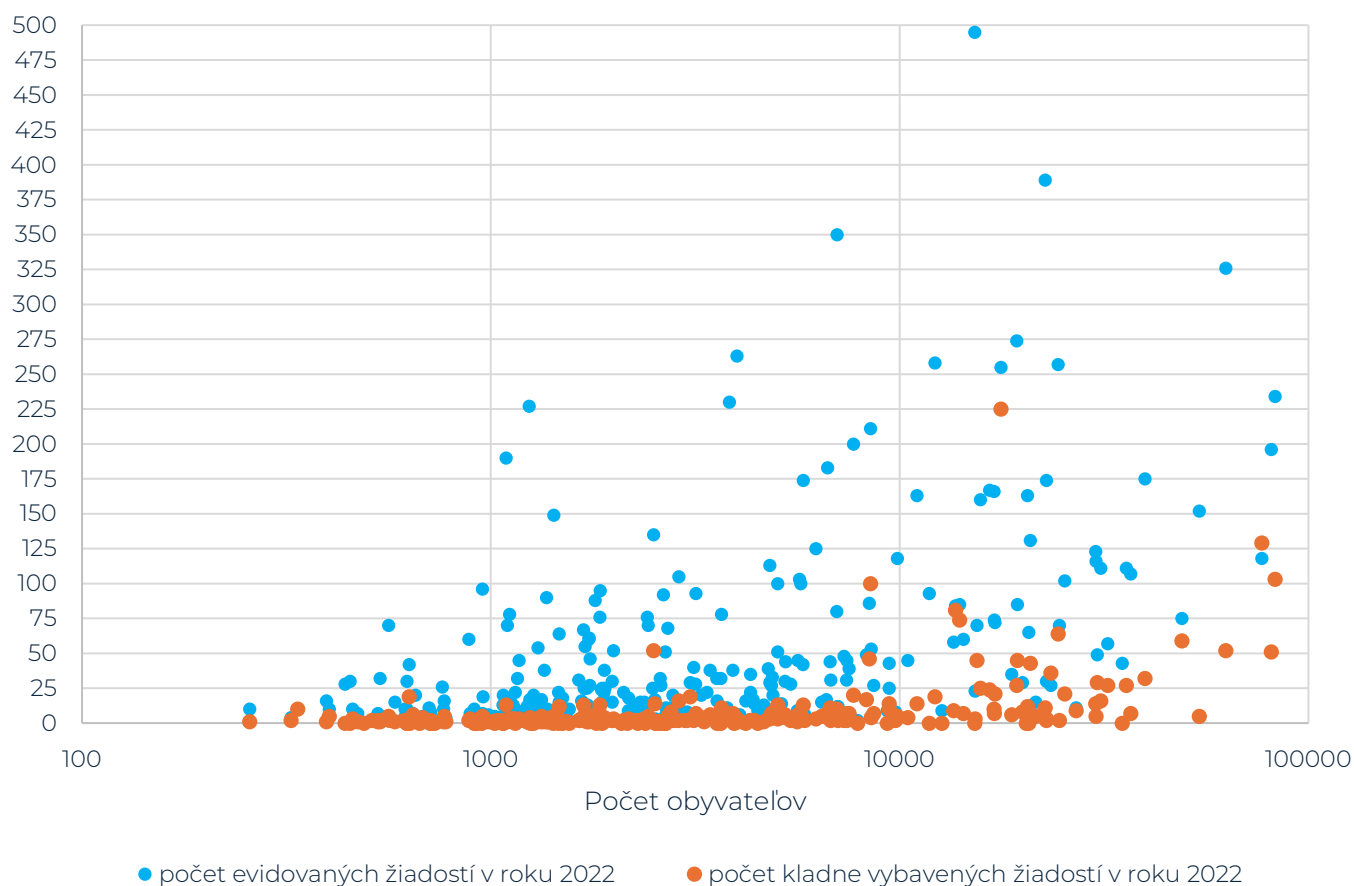
- „a) osoba, ktorej mesačný príjem spolu s mesačným príjmom ostatných osôb žijúcich v byte je najviac vo výške trojnásobku životného minima,*
- b) osoba, ktorej mesačný príjem spolu s mesačným príjmom ostatných osôb žijúcich v byte je najviac vo výške pätnásobku životného minima, ak*
 - 1. osoba žijúca v byte je osoba s ťažkým zdravotným postihnutím,*
 - 2. ide o osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom,*
 - 3. aspoň jedna z osôb žijúcich v byte zabezpečuje zdravotnú starostlivosť, sociálne a ďalšie služby vo verejnom záujme, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce,*
- c) osoba, ktorá žije v byte sama a ktorej mesačný príjem je najviac vo výške štvornásobku životného minima,*
- d) osoba, ktorá nepresiahla vek 30 rokov a*
 - 1. ktorej sa skončilo poskytovanie starostlivosti v zariadení na základe rozhodnutia súdu o neodkladnom opatrení, výchovnom opatrení alebo ústavnej starostlivosti,*
 - 2. ktorej zanikla náhradná osobná starostlivosť, pestúnska starostlivosť alebo osobná starostlivosť poručníka podľa osobitného predpisu, alebo*
 - 3. ktorá bola zverená do starostlivosti inej fyzickej osoby ako rodiča na základe neodkladného opatrenia a pred dovŕšením jej plnoletosti bol podaný návrh na zverenie tejto osoby do náhradnej osobnej starostlivosti, pestúnskej starostlivosti alebo na ustanovenie poručníka tejto osobe podľa osobitného predpisu,*
- e) osoba, ktorej sa poskytuje bytová náhrada za byt vydaný podľa osobitného predpisu,*
- f) osoba, ktorej sa poskytuje bývanie z dôvodov hodných osobitného zreteľa.“¹⁹*

V kompetencii obcí je určenie ďalších podmienok pre poskytovanie sociálneho bývania, prípadne stanovenie vlastných, pokiaľ ide o byty, ktoré neboli postavené s podporou štátu. Takéto byty môžu byť poskytované aj iným cieľovým skupinám ako oprávneným osobám podľa zákona o sociálnom bývaní. Počet žiadostí, ktoré obce vybavujú, sa významne líši v závislosti od veľkosti obce, veľkosti a štruktúry bytového fondu, ale aj systému podávania a posudzovania žiadostí. V roku 2022 evidovali obce podľa odpovedí získaných dotazníkom od 0 po 495 žiadostí. Najväčší počet kladne vybavených žiadostí v sledovanom roku bol 225, avšak pridelenie viac ako dvadsiatich bytov ročne je zriedkavé

aj v obciach s počtom obyvateľov nad 10 000. V menších obciach je dostupnosť obecného bývania vzhľadom na nižší dopyt (počet podaných žiadostí) vyššia (Graf 12).

Priemerná doba od podania žiadosti o nájomné bývanie po kladné vybavenie pridelením bytu je pri obciach do 1 000 obyvateľov zväčša do jedného, maximálne do dvoch rokov, v prípade obcí do 10 000 obyvateľov môžu čakacie lehoty presahovať aj obdobie troch rokov a viac, hoci pre veľké mestá sú najčastejšie odhadované lehoty do jedného roka (Graf 13).

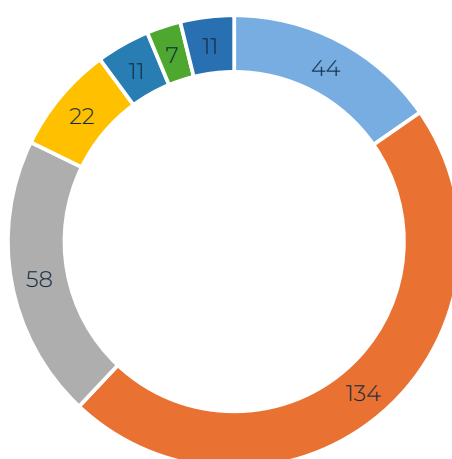
Počet evidovaných žiadostí a pridelených bytov v roku 2022



29

Graf 12 Počet evidovaných žiadostí o nájomné bývanie a ich kladné vybavenie v roku 2022
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

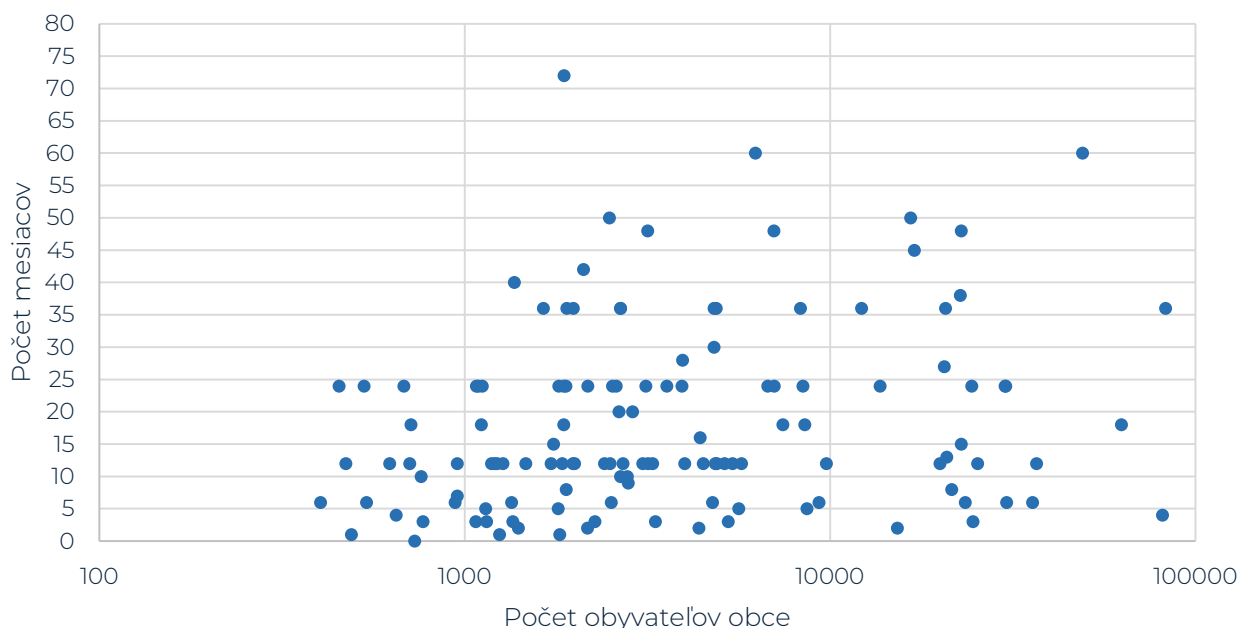
Obce podľa podielu kladne vybavených žiadostí o pridelenie bytu v roku 2022



■ 0% ■ 1 až 19 % ■ 20 až 39 % ■ 40 až 59 % ■ 60 až 79 % ■ 80 až 99 % ■ 100%

Graf 13 Podiel kladne vybavených žiadostí o pridelenie nájomného bytu v roku 2022
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Odhadovaná priemerná doba od zaslania žiadosti po pridelenie bytu?



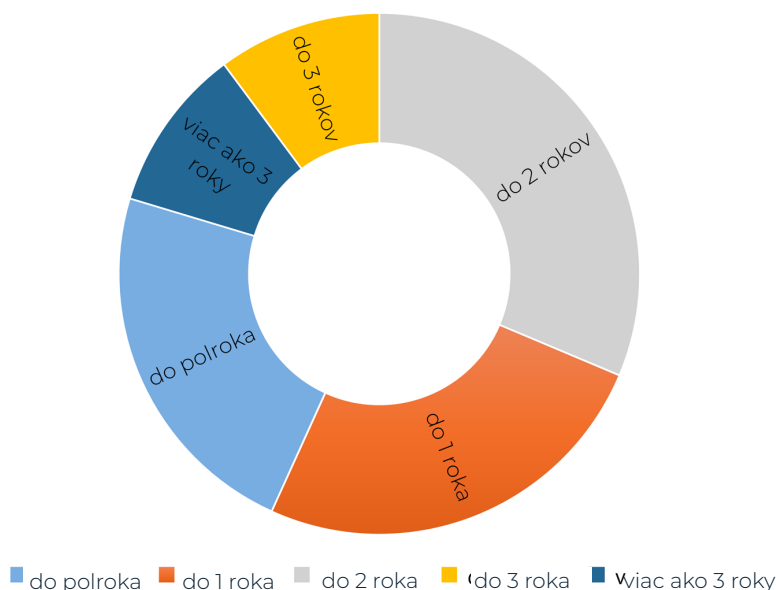
Graf 14 Odhadovaná priemerná doba od zaslania žiadosti po kladné vybavenie žiadosti podľa veľkosti obce
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

30

Bez ohľadu na veľkosť obce sú porovnateľne rozšírené lehoty do pol roka (54 obcí) a do jedného roka (60 obcí). Dlhšie ako jeden rok je spravidla potrebné čakať v 42 % obcí, pričom priemerne do dvoch rokov by mala byť žiadosť vybavená v 25 % obcí (Graf 15). Možnosti zovšeobecnenia zistení na základe odhadovanej dĺžky čakania na pridelenie bytu

sú však limitované. Až 53 obcí uviedlo, že nie je možné priemernú dobu odhadovať, pretože majú možnosť poskytnúť byt len ak sa uvoľní, čo sa deje zriedka a nepravidelne. Jedno mesto uviedlo, že nie je možné priemernú dobu odhadovať kvôli podmienke opätovného zasielania žiadostí každý rok. Celkovú dĺžku obnovovaných žiadostí si neevidujú.

Odhadovaná priemerná dĺžka čakania na pridelenie bytu



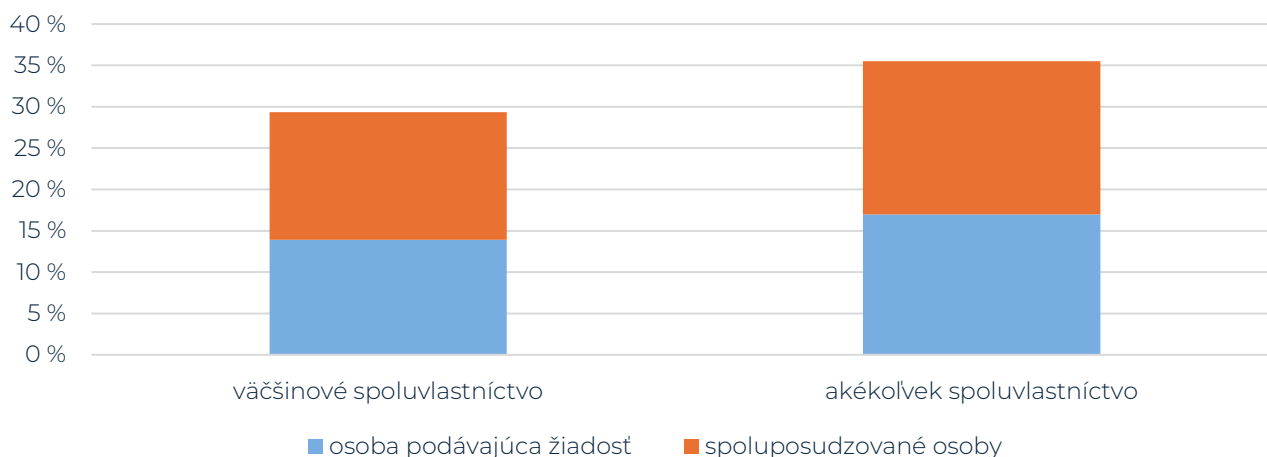
Graf 15 Odhadovaná priemerná doba od podania žiadosti po kladné vybavenie žiadosti o byt
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Vlastníctvo a prenájom nehnuteľnosti

Jedna z najčastejších podmienok uvedených vo VZN sa týka zákazu vlastníctva nehnuteľností. Vyskytla sa v 63 % sledovaných predpisov pri bytoch bežného štandardu a 50 % pri bytoch nižšieho štandardu. Vo väčšine prípadov pri bytoch bežného štandardu nebolo špecifikované, o aké vlastníctvo má ísť, prípadne bolo uvedené, že akékoľvek spoluvlastníctvo je diskvalifikačným kritériom (92 prípadov, Graf 16). V 76 prípadoch bolo ako prekážka uvádzané iba väčšinové spoluvlastníctvo bytu alebo domu, vlastnícky podiel nižší ako 50 %

bol teda považovaný za splnenie stanovenej podmienky. V približne polovici prípadov sa podmienka nevlastniť nehnuteľnosť vzťahovala nielen na osoby podávajúce žiadosť, ale aj na ich manžela/manželku, prípadne všetky spoločne posudzované osoby. Päť obcí uvádzalo, že žiadateľ alebo žiadateľka nesmie vlastniť nehnuteľnosť iba na jej území. V jednom prípade bolo naopak vlastníctvo nehnuteľnosti v obci uvedené ako jedna z podmienok na zaradenie žiadostí do poradovníka.

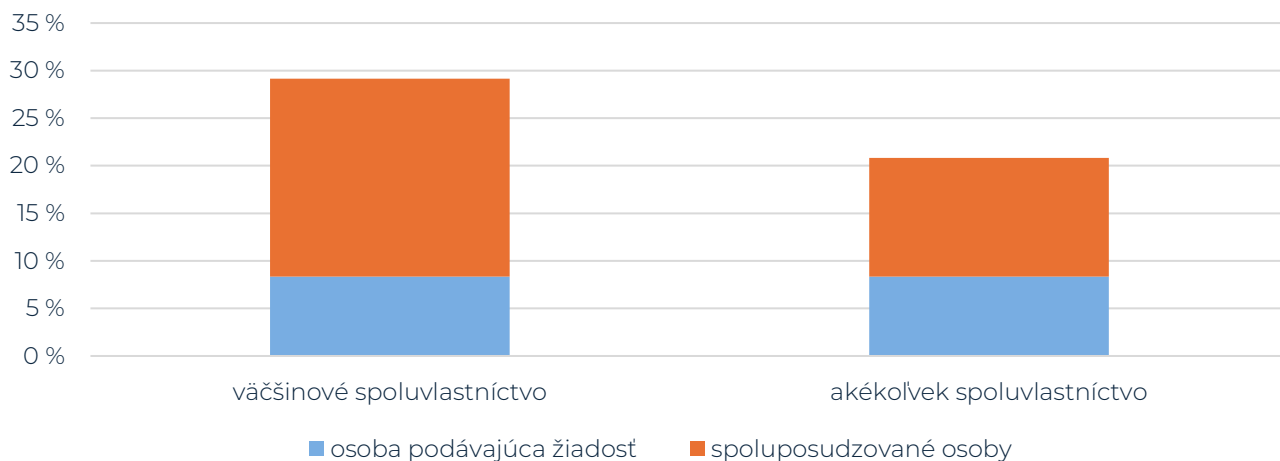
Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka, bežný štandard



31

Graf 16 Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania (bežný štandard)
Zdroj: VZN obcí

Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka, nižší štandard



Graf 17 Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania (nižší štandard)
Zdroj: VZN obcí

V prípade bytov nižšieho štandardu mierne prevažuje požiadavka, že osoba podávajúca žiadosť nesmie vlastniť väčšinový podiel nehnuteľnosti (Graf 17). Obce zároveň kladú väčšie požiadavky na spolu posudzované osoby, než v prípade bytov bežného štandardu, a to pri vlastníctve aj spoluvlastníctve bytu. Zákaz akéhokoľvek vlastníctva nehnuteľnosti sa vzťahoval len na osobu podávajúcu žiadosť iba v dvoch prípadoch (8 %).

Obce majú z podmienky nevlastniť nehnuteľnosť stanovené rôzne výnimky. Najčastejšie ide o možnosť ukončenia vlastníckeho alebo nájomného vzťahu do dátumu podpísania nájomnej zmluvy. Vyskytujú sa aj ustanovenia reflektujúce rôzne situácie, ktoré bránia žiadateľovi alebo žiadateľke obývať vlastnenú nehnuteľnosť: „výnimku predstavuje žiadateľ, ktorý je vlastníkom alebo spoluvlastníkom bytu, rodinného domu alebo inej nehnuteľnosti určenej na bývanie a hodnoverne preukáže, že nemá možnosť reálne užívať nehnuteľnosť, najmä z dôvodu, že je menšinovým podielovým spoluvlastníkom a nehnuteľnosť je užívaná iným spoluvlastníkom alebo je síce polovičným prípadne väčšinovým podielovým spoluvlastníkom, avšak užívaníu nehnuteľnosti bráni právo inej osoby, ktoré je ako vecné právo evidované v príslušnom katastri nehnuteľností“ (VZN Galanta); „Táto podmienka neplatí v prípade, že: 1. žiadateľ je rozvedený alebo v rozvodovom konaní (o čom predloží návrh na rozvod manželstva potvrdený podacou pečiatkou súdu) a nehnuteľnosť patrí do bezpodielového spoluvlastníctva manželov, alebo 3. žiadateľ má zdravotné postihnutie podľa prílohy č. 2 zákona č. 443/2010 Z. z. a žiada bezbariérový byt“ (VZN Hriňová). Vyskytujú sa aj výnimky vzťahujúce sa na fakt, že vlastnená nehnuteľnosť nemusí byť vhodná na trvalé bývanie: „Žiadateľ a spoločne po-

sudzované osoby nie sú vlastníkami primeraného a ľudsky dôstojného bývania, ktoré spĺňa základné funkcie bývania, ktorými sú funkcie zabezpečujúce potreby spánku, odpočinku, prípravy potraviny, osobnej hygieny a úschovy osobných vecí“ (VZN Nové Sady); „Žiadateľ a ani manželka žiadateľa nie sú vlastníkami, alebo spoluvlastníkmi bytu, resp. rodinného domu (výnimku v tomto bode môže udeliť starosta obce z dôvodov rodinných, zdravotných, alebo nevyhovujúcich rodinných pomerov s ohľadom na deti)“ (VZN Orovnica). V týchto prípadoch je však otázny spôsob vyhodnocovania primeranosti bývania vlastnenej nehnuteľnosti a chýbajú všeobecne uplatniteľné kritériá.

Niektoré obce rozšírili zoznam nehnuteľností, ktoré nie je možné vlastniť, aj na celoročne obývatelnú chatu alebo stavbu určenú na individuálnu rekreáciu, čo môže byť v rozpore s definíciou primeraného bývania podľa Všeobecného komentára č. 4 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva²⁰.

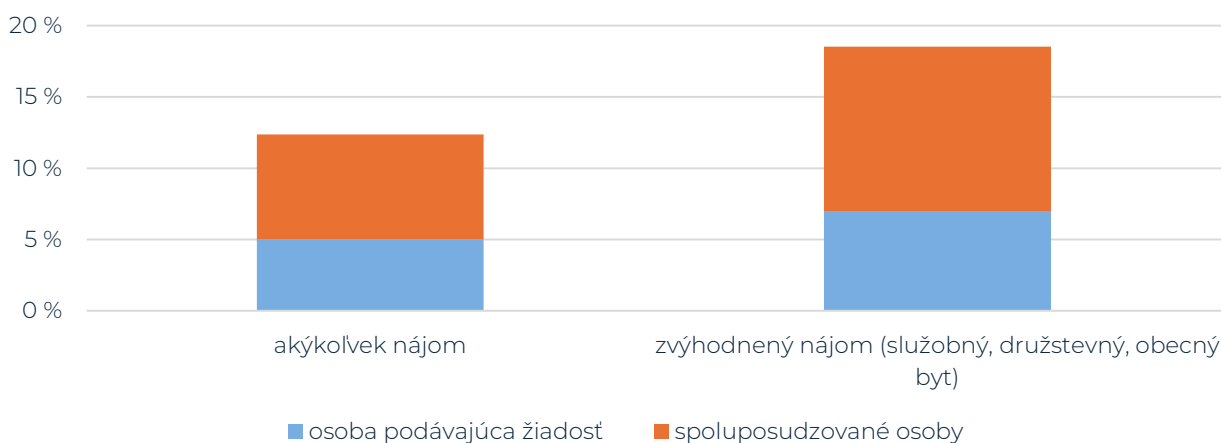
Spolu 31 % nariadení ako podmienku uvádza aj neexistenciu nájomného vzťahu k domu alebo bytu, ide výlučne o tie nariadenia, ktoré zakazujú aj vlastnícky vzťah k nehnuteľnosti. V takmer dvoch tretinách prípadov (61 %) sa táto podmienka týka aj spoločne posudzovaných osôb alebo partnerov (Graf 18). Viac ako 60 % VZN, ktoré považujú prenájom nehnuteľnosti za diskvalifikačný, sa týkalo iba zvýhodneného nájmu, išlo napríklad o služobné, družstevné, štátne alebo obecné byty. V 32 prípadoch (12 %) však žiadatelia a žiadateľky nespĺňajú podmienky na získanie obecného bytu, ak v čase podania žiadosti bývajú v akomkoľvek nájme (nezahŕňa prípady, kedy je ukončenie nájmu k dátumu podpisu nájomnej zmluvy na obecný byt považované za splnenie tejto podmienky). **Uvedená prax vylučuje z mož-**

20 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, 1991. Všeobecný komentár č. 4 k právu na primerané bývanie, dostupné na: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>

nosti získať obecné nájomné bývanie veľkú skupinu ľudí a hodnotíme ju ako neodôvodnenú. Skutočnosť, že oprávnená fyzická osoba žije v prenajatom byte, neznamená, že takéto bývanie je pre ňu z dlhodobého hľadiska (postup-

né zhoršovanie jej sociálnej situácie), či z krátkodobého hľadiska (náhla zmena sociálnej situácie) do budúcnosti udržateľné. Aj takáto osoba má právo žiadať o sociálne bývanie a ak spĺňa zákonné podmienky, aj právo na prístup k nemu.

Prenájom nehnuteľnosti ako prekážka



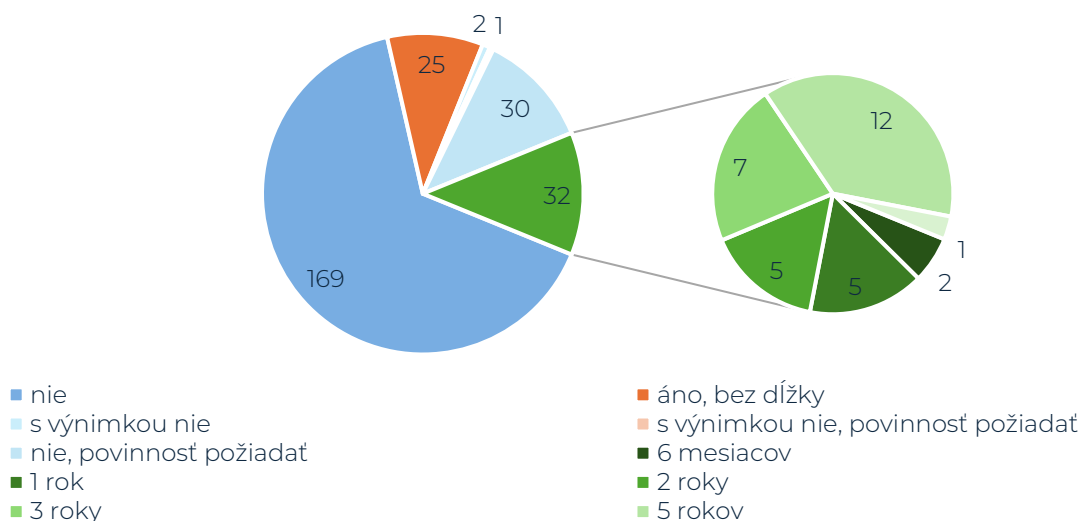
Graf 18 Prenájom nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania

Trvalý pobyt

Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o obecnom zriadení majú obce povinnosť starať sa o potreby svojich obyvateľov. Časť z nich (35 % v prípade bytov bežného štandardu) preto uvádza trvalý pobyt ako podmienku poskytnutia nájomného bytu (Graf 19), z toho tretina upravuje povinnosť prihlásiť sa na trva-

lý pobyt až po jeho získaní. Ďalších 36 % uvádza aj požadovanú dĺžku trvalého pobytu. Najčastejšie ide o 5 rokov (12 prípadov) a 3 roky (7 prípadov). Vyskytla sa aj požiadavka na minimálne sedemročnú dĺžku trvalého pobytu v obci. Naopak, 28 % obcí, ktoré vyžadujú trvalý pobyt, k nemu nemá žiadne ďalšie požiadavky.

Nutnosť trvalého pobytu, bežný štandard



Graf 19 Trvalý pobyt ako podmienka poskytnutia nájomného bývania v prípade bytov bežného štandardu
Zdroj: VZN obcí

V prípade bytov nižšieho štandardu prístupujú obce k trvalému pobytu odlišne. Ako podmienku ho uvádza až 63 % obcí, z toho iba v jednom prípade nie je definovaná konkrétna dĺžka trvalého pobytu (Graf 20). Až polovica obcí s bytmi nižšieho štandardu vyžaduje, aby mali žiadatelia trvalý pobyt v obci minimálne jeden rok, najdlhšia lehota je päť rokov. Na rozdiel od bytov bežného štandardu sa vôbec nevyskytuje možnosť splniť podmienku trvalého pobytu jeho prehlásením po uzatvorení nájomnej zmluvy, naopak, jedna obec explicitne uvádzala, že v nájomnom byte nižšieho štandardu nie je možné prihlásiť sa na trvalý pobyt.

Upozorňujeme, že požiadavka trvalého pobytu obcou môže mať aj diskriminačný charakter. Výpočet diskriminačných dôvodov, na základe ktorých antidiskriminačný zákon zakazuje diskrimináciu, je otvorený. Obsahuje aj dôvod „iné postavenie“, pod ktorý je možné subsumovať ďalšie zákazne dôvody diskriminácie. Vychádzajúc z judikatúry Ústavného súdu SR pod „iné postavenie“ je možné subsumovať dôvod, ktorý „musí byť za každých okolností spätý s ľudskou jedinečnosťou, čo znamená, že musia byť vopred dané také vlastnosti, ktoré sú imanentne dané človeku ako ľudskej bytosti, a ktoré ho odlišujú od iných ľudí. To však neznamená, že ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa obmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné. Môže ísť aj o dôvody spočívajúce na osobných voľbách odrážajúcich osobnostné rysy.“²¹ Ústavný súd pri vymedzení pojmu iné postavenie tiež použil argumentačnú lí-

niu, podľa ktorej dôvod „iné postavenie“ „musí byť vždy aspoň latentne známy vopred a musí byť jednou z príčin alebo dôvodov nerovnakého zaobchádzania. Zákaz diskriminácie má v sebe už z povahy veci zakomponovaný určitý aspekt porovnávania a v najvšeobecnejšej rovine ho možno vymedziť ako zákaz neospravedlňiteľného rozličného zaobchádzania na základe určitého kritéria, ktoré nesmie byť na ujmu.“²²

V súlade s touto právnou argumentáciou možno pod dôvod iné postavenie podradiť aj miesto trvalého pobytu. Je to kategória, ktorá je spätá s konkrétnou osobou, je spôsobilá ju odlíšiť od iných ľudí a tým prípadne aj dostať do nerovného postavenia. Súčasne je to komplexný faktor, ktorý nie je vhodné a často ani možné meniť rýchlo a účelovo. Otázka voľby trvalého pobytu závisí od množstva sociálnych preferencií a faktorov. Môže súvisieť s vážnou potrebou fyzickej osoby a prípadne aj členov jej rodiny migrovať za prácou, rodinou, zdravotnou starostlivosťou, ale aj do bezpečia preč od domáceho násillia v rodine páchaného niektorým z jej členov v spoločnej domácnosti s pôvodným trvalým pobytom. Otázka prioritizovania svojich obyvateľov²³ obcou je relevantná, obec by ju však mala riešiť až v situácii, kedy sa jej nedarí riešiť preukázateľne dlhodobý nedostatok voľných nájomných sociálnych bytov v porovnaní s počtom oprávnených žiadateľov a žiadateľiek spomedzi jej obyvateľov. Dovoleným rozdielnym zaobchádzaním by potom mohlo byť najmä požadovanie prihlásenia sa na trvalý pobyt v obci po získaní nájomného bytu, prípadne aj požadovať trvalý pobyt v obci v čase podania žiadosti, s doplnením

²¹ Nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013 a PL. ÚS. 8/2014 z 27. mája 2015. Uvedeným vymedzením Ústavný súd SR reagoval na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý v rozhodnutí z 13. júla 2010 o sťažnosti č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu, k dôvodu „iné postavenie“ vymedzeného v čl. 14 Európskeho dohovoru o ľudských právach rovnako konštatoval, že „ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa neobmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné.“

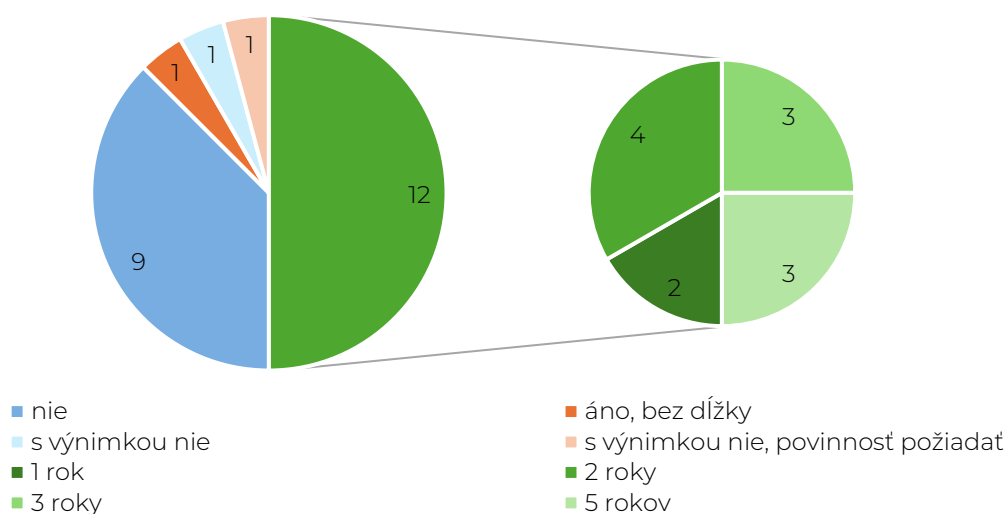
²² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015.

²³ Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt.

istej doby jeho trvania pred podaním v prípadoch, ak je obec schopná hodnoverne preukázať, že účelové prihlasovanie osôb na trvalý pobyt na jej území je rozšírenou praktikou významne sťažujúcou starostlivosť obce o bytové potreby jej obyvateľov a obyvateľiek. Podozrivú „účelovosť“ by však žiadateľ resp. žiadateľka mali mať možnosť vysvetliť a nešlo by o ňu v prípade na-

príklad spomenutej vážnej potreby vzdialenia sa od domáceho násilníka. **Požiadavky obce na dlhoročný trvalý pobyt v nej (ako napríklad vyskytnutie sa požiadavky trvalého pobytu v obci minimálne v dĺžke sedem rokov) môžu byť diskriminačné a tiež neprimerane zasahujúce do základného práva na slobodu pobytu.**

Nutnosť trvalého pobytu, nižší štandard



Graf 20 Trvalý pobyt ako podmienka poskytnutia nájomného bývania v prípade bytov nižšieho štandardu
Zdroj: VZN obcí

Časť obcí namiesto trvalého pobytu akceptuje, ak osoba podávajúca žiadosť v danej obci určitý čas vykonáva prácu, spravidla dlhšiu dobu, ako býva požadovaná doba trvalého pobytu. Výnimky

Výška príjmu

Výška príjmu sa do všeobecne záväzných nariadení premieta v podobe stanovenia maximálnej a minimálnej výšky príjmu. Maximálna povolená výška býva stanovená najmä v prípade bytov

z požiadavky na trvalý pobyt sa v niektorých prípadoch poskytujú aj osobám, ktoré zabezpečujú činnosti dôležité pre obec (napr. práca v školstve, zdravotníctve).

postavených s podporou štátu, pri ktorých zákon o sociálnom bývaní povoľuje príjem vo výške trojnásobku životného minima s výnimkami pre špecifické skupiny žiadateľov a žiadateľiek.



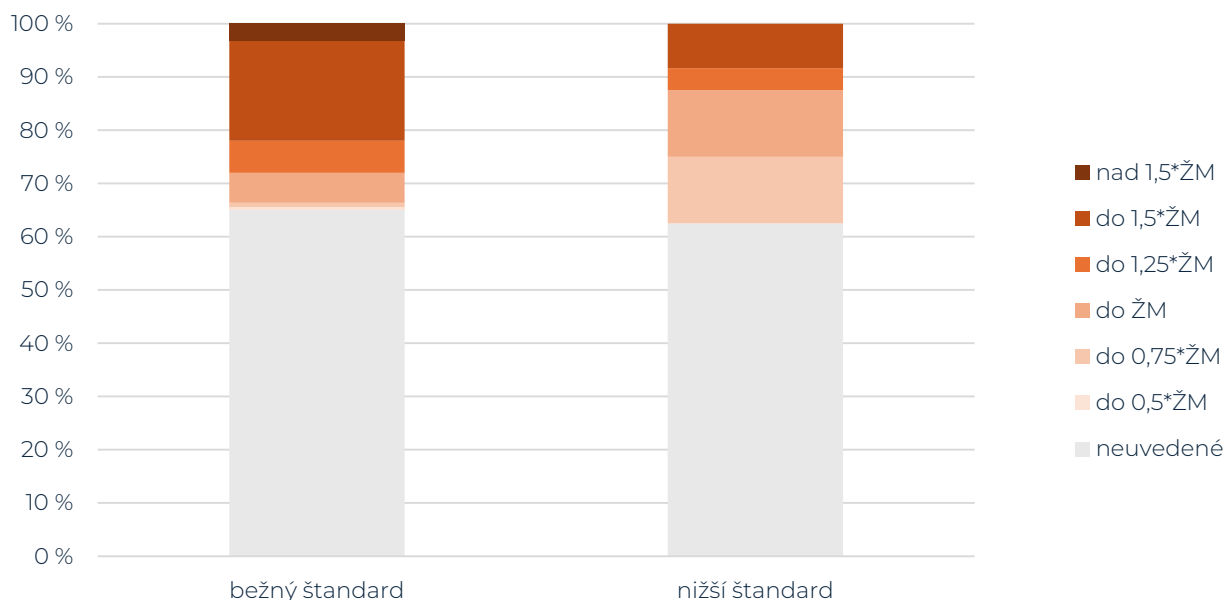
Iba 13 obcí však vo VZN reflektovalo zmenu zákonnej úpravy, ktorá od roku 2022 zvyšuje maximálnu možnú výšku príjmu zo štvornásobku na päťnásobok životného minima pre osoby so zdravotným znevýhodnením, osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom a osoby zabezpečujúce zdravotnú starostlivosť, sociálne a ďalšie služby vo verejnom záujme, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce (§ ustanovenie 22 ods. 3 písm. b) zákona o sociálnom bývaní). Až 21 obcí s bytmi postavenými s podporou štátu nepremietlo do VZN ani pôvodné znenie tohto zákona z roku 2010, ktoré hovorí o štvornásobku životného minima pre tieto skupiny ľudí. Podľa pravidiel týchto obcí všetci žiadatelia musia spĺňať podmienku príjmu maximálne vo výške trojnásobku životného minima, čo nie je v súlade so zákonom.

Minimálna výška príjmu nie je stanovená zákonom, čo poskytuje obciam možnosti na určenie vlastných podmienok. Vytvárajú ich s cieľom zabezpečiť platobnú schopnosť počas trvania nájomnej zmluvy. Môžu mať podobu presného stanovenia minimálneho požadovaného príjmu, ale aj všeobecnejšej podmienky, ako napríklad preukázanie schopnosti platiť nájomné. Minimálnu hranicu príjmu stanovilo 34 % nariadení pre byty bežného štandardu, z toho najčastejšie sa vyskytovala požiadavka na

príjem vo výške 1,5-násobku životného minima (Graf 21). V deviatich prípadoch sa vyskytla požiadavka, aby príjem po odrátaní nájomného dosahoval najmenej hodnotu životného minima, 14 obcí požadovalo práve životné minimum. V prípade bytov nižšieho štandardu je podiel obcí stanovujúcich minimálnu výšku príjmu približne rovnaký (38 %), jej hodnota je však v priemere nižšia a prevažuje kritérium na príjem do výšky životného minima.

36

Minimálna výška príjmu



Graf 21 Minimálna požadovaná výška príjmu
Zdroj: VZN obcí

Časť obcí ako podmienku zaradenia žiadosti do poradovníka uvádza schopnosť platiť nájom bez ďalšej špecifikácie konkrétneho príjmu (30 % bežný štandard, 41 % nižší štandard). Otázne je preto vyhodnocovanie splnenia tejto

podmienky, keďže nemá presne stanovené kritériá a môže implicitne obsahovať aj požiadavky, ktoré sa netýkajú priamo výšky príjmu (jeho pravidelnosť, zdroj a pod.).



Dobrá prax predstavuje konkrétna obec, ktorá síce má stanovenú minimálnu požadovanú výšku príjmu, umožňuje však aj riešenie prostredníctvom ručiteľov, pokiaľ žiadateľ alebo žiadateľka toto kritérium nespĺňa: „V prípade, ak žiadateľ a osoba spoločne posudzovaná nedosahujú požadovanú výšku príjmu musia mať ručiteľa /ručiteľov/“ (VZN Iža).



Viacere obce si stanovili aj podmienku, že osoba podávajúca žiadosť musí byť zamestnaná alebo samostatne zárobkovo činná (s výnimkou ľudí poberajúcich dôchodok), a to buď v čase podania žiadosti, alebo aj v určitej dobe pred ním. Takéto ustanovenie odporuje zákonu o sociálnom bývaní, ktoré ako podmienku stanovuje iba príjem, nie jeho zdroj.

Uvedená podmienka sa snaží navodiť zdanie zabezpečovania schopnosti budúcich nájomcov plniť si svoje finančné povinnosti, ktoré im vzniknú so vznikom nájmu. Obec pred prenájmom svojho bytu má právo vytvárať a skúmať podmienky predchádzajúce tomu, aby počas nájmu nevznikali situácie neplnenia dohodnutých zmluvných záväzkov a prípadných právnych sporov. Aj tu platí povinnosť prevencie pri vzniku škôd.

V prípadoch poskytovania sociálneho bývania však nemožno opomíňať, že oprávnenou fyzickou osobou na poskytnutie sociálneho bývania v byte je osoba s podstatne limitovaným príjmom (spolu s mesačným príjmom ostatných osôb žijúcich v byte). Táto limitácia ako nevyhnutná podmienka na poskytnutie sociálneho bývania nemôže byť súčasne aj prekážkou pre jeho vznik. Žiadateľ môže mať aj iný príjem ako zo zamestnania či z podnikania formou živnosti.²⁴ V niektorých prípadoch žiadateľ alebo žiadateľka vzhľadom na svoju nepriaznivú sociálnu situáciu ani nemusia byť schopní sa zamestnávať či vykonávať živnosť, na-

príklad osoba poberajúca starobný dôchodok (nespôsobilosť pracovať či podnikáť z dôvodu veku), invalidný dôchodok (z dôvodu zdravotného stavu), osoba s ťažkým zdravotným postihnutím (zdravotným znevýhodnením) alebo osamelí rodičia starajúci sa o maloleté deti (z dôvodu rodinného stavu). Všetky tieto osoby môžu mať iný príjem ako zo zamestnania či zo samostatnej zárobkovej činnosti. **Podmienka pre osobu podávajúcu žiadosť byť minimálne 1 rok pred podpisom nájmovej zmluvy samostatne zárobkovo činná alebo zamestnaná sa tak na prvý pohľad (prima facie) môže javiť ako diskriminačná pre konkrétne fyzické osoby z chráneného dôvodu veku, zdravotného postihnutia, či rodinného stavu, môže ísť o nepriamu diskrimináciu.**²⁵

Ak by sme aj pripustili oprávnený záujem znevýhodnenia dotknutej osoby v porovnaní s inou osobou (kvôli spomenutej finančnej prevencii), súčasne nie je splnená podmienka primeranosti takéhoto menej priaznivého zaobchádzania. Primeranosť znamená, že zaobchádzanie je spôsobilé dosahovať

²⁴ Navyše formulácia podmienky, aby bol žiadateľ minimálne 1 rok samostatne zárobkovo činný, ani nezaplní zabezpečovací účel k nájmu. Skutočnosť, že fyzická osoba prevádzkuje živnosť, ešte nepotvrďuje, že má dostatočný a pravidelný príjem. Charakter (napríklad sezónnosť) či úspešnosť niektorých živností a živnostníkov nemusí viesť ani k pravidelnému, ani dostatočnému príjmu. Ba dokonca neúspech a finančná strata pri živnostenskom podnikaní môžu byť dôvodom, prečo si fyzická osoba nie je schopná obstarávať bývanie vlastným pričinením.

²⁵ Podľa ustanovenia § 2 ods. 4 antidiskriminačného zákona nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

objektívne odôvodnený oprávnený záujem. V tomto prípade, ako už bolo vysvetlené aj v poznámke pod čiarou, podmienkasamostatnej zárobkovej činnosti alebo zamestnania nie je primeraná. Je možné pripustiť skúmanie schopnosti plniť si finančné záväzky a disponovať na ten účel pravidelným príjmom, toto skúmanie by sa však korektne malo týkať obdobia od posudzovania žiadosti a nemalo by byť rozšírené aj na obdobie jedného roku späť. Strata schopnosti a možnosti obstaráť si bývanie vlastným pričinením a splnenie podmienok na poskytnutie sociálneho bývania býva niekedy náhla a nepredvídateľná situácia. Nie je možné ani spravodlivé vyžadovať, aby osoba predkladajúca žiadosť disponovala príjmom zo zamestnania minimálne jeden rok pred podpisom nájomnej zmluvy.

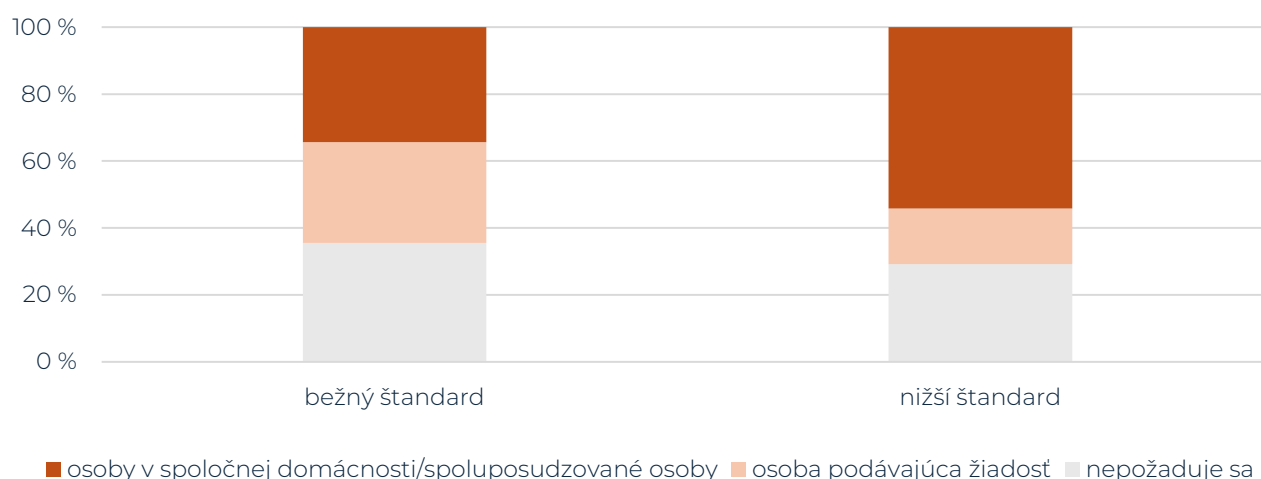
Plnenie záväzkov voči obci

Z hľadiska požiadavky na vysporiadanie záväzkov voči obci a jej organizáciám, sa podmienky pre byty bežného a nižšieho štandardu takmer nelíšia (Graf 22). Výrazný rozdiel je však viditeľný v tom, koho konkrétne sa táto požiadavka týka. Pri bytoch bežného štandardu sa v približne rovnakej miere uplatňuje na žiadateľov a aj pre osoby v spoločnej domácnosti, pri bytoch nižšieho štandardu sa táto požiadavka výrazne častejšie kladie na spoločne posudzované osoby. Do kategórie spoločne posudzovaných osôb sú zaradované napríklad osoby v spoločnej domácnosti, manžel/manželka, osoby, ktoré majú bývať v obecnom byte, ale aj rodinní príslušníci. **Podmienky vzťahujúce sa na rodinných príslušníkov žiadateľa, keď nie je jasné, či s ním vôbec zdieľajú alebo majú zdieľať spoločnú domácnosť, sú problematické z hľadiska možného porušenia zákazu diskriminácie.** Osoba podávajúca žiadosť v takýchto prípadoch nemusí mať žiadny vplyv na

Špecifickým prípadom je podmieňovanie pridelenia nového alebo zrekonštruovaného bytu príjmom z pracovného pomeru uzavretého na dobu neurčitú dlhšie ako jeden rok, z podnikateľskej činnosti alebo z poberania dôchodku. Ide o obdobne nekorektnú a potenciálne diskriminačnú podmienku ako v predchádzajúcom prípade. Aj keď ide o novopostavený alebo rekonštruovaný byt, nie je spravodlivé požadovať preukazovanie príjmu iba z trvalého pracovného pomeru, navyše uzatvoreného na dobu neurčitú, z podnikania alebo poberania dôchodku. Aj v tomto prípade existujú osoby v odlišnej sociálnej situácii, ktoré môžu mať iný druh pravidelného príjmu. Ich vylúčenie z prístupu k sociálnemu bývaniu v novopostavenom alebo rekonštruovanom byte iba preto, že nepoberajú druh príjmu explicitne vymedzený obcou, sa môže preukázať ako diskriminačné.

to, či títo ľudia uhrádzajú záväzky voči obci. Nie je spravodlivé od nej požadovať, aby ako dospelá fyzická osoba, právny subjekt s plnou právnou spôsobilosťou, zodpovedala za finančnú a právnu disciplínu a reprobované konanie iných dospelých fyzických osôb, ktoré nie sú členmi jej domácnosti, finančne s nimi nehospodári či dokonca s nimi napríklad nemá ani bližší spoločenský kontakt. Takéto rozlišovacie kritérium, podobne ako trvalý pobyt, antidiskriminačný zákon explicitne nevymenúva ako jeden z konkrétnych chránených dôvodov, možno ho však s použitím obdobnej právnej argumentácie ako pri trvalom pobyte tiež podradiť pod chránený dôvod iné postavenie. Existenciu a skladbu svojich rodinných príslušníkov žiadna fyzická osoba nevie ovplyvniť, môže mať vplyv iba na svoj manželský stav a rodinný stav a počet detí. Každá dospelá právne spôsobilá fyzická osoba je autonómna a v zásade zodpovedá iba za svoje vlastné konanie.

Splnenie finančných záväzkov voči obci



Graf 22 Podmienka splnenia finančných záväzkov voči obci
Zdroj: VZN obcí

V súvislosti s plnením záväzkov sa v jednom prípade vyskytla aj podmienka, že **žadateľ alebo žiadateľka nesmie mať majetkový alebo finančný spor s obcou**. Takúto podmienku nie je možné považovať za spravodlivú. Existencia sporu s obcou znamená, že žalobcom či oprávneným v spore môže byť ako obec, tak aj žalovaný. Až do právoplatného rozhodnutia súdu či iného príslušného orgánu verejnej správy nie je zrejmé, kto bude v spore úspešný. Preto môžu vznikať situácie, kedy je osoba žiadajúca o byt v majetkovom či finančnom spore s obcou napokon právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu úspešná, no vznik a trvanie tejto „prekážky“ ju vylučuje ako možného nájomcu, aj keď by spĺňala ostatné podmienky na nájom sociálneho bytu. **Táto podmienka poskytnutia nájomného bytu je preto v rozpore so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky a ujma, ktorá by takto bola spôsobená, je v rozpore s čl. 12 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.²⁶ Nedá sa vylúčiť subjektívny kontext prijatia takejto neprijateľnej právnej úpravy obcou voči konkrétnemu žiadateľovi.**

Niektoré VZN obsahujú **možnosť pridelenia bytu v prípade, že ho osoba podá-**

vajúca žiadosť na vlastné náklady zrekonštruuje, resp. vykoná v poškodenom byte také úpravy, ktoré umožnia jeho riadne užívanie. V jednom konkrétnom prípade sa následne má zmluva o nájme uzatvoriť na dobu 1 roka. Uvedenú podmienku možno chápať ako akceptovateľnú snahu obce dosiahnuť vykonanie opráv v poškodenom byte, ktoré sú pre ňu príliš zaťažujúce, konaním a na účet prenajímateľskej osoby, tento cieľ by ju však nemal neprimerane zaťažovať, využívať, zhoršovať alebo zneužívať jej nepriaznivú sociálnu a finančnú situáciu, či dokonca prinášať obci majetkový prospech. Spravodlivejšie by preto bolo pridelenie poškodeného voľného bytu žiadateľovi či žiadateľke po odbornom formálnom vyčíslení finančnej náročnosti a časovej naliehavosti (nevyhnutnosti) potrebných opráv. Jednak preto, aby osoby podávajúce žiadosť vedeli lepšie posúdiť svoju možnosť splniť takúto podmienku, a tiež preto, aby sa v zmluve o nájme dohodla spravodlivá úmera medzi ich finančným, organizačným a osobným zaťažením opravou a obývaním poškodeného bytu a dĺžkou a podmienkami nájmu (započítanie nájomného a nákladov opravy) takto prenajatého bytu. Jedna obec tiež uvádza, že „Správca je pri zostavovaní zoznamu povinný postupovať a prihliadať na

²⁶ Nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

ponuku žiadateľa zabezpečiť nevyhnutné opravy bytu menšieho rozsahu.“ Po oboznámení sa s celým kontextom a všetkými podmienkami poradovníka by **mohlo ísť o diskriminujúcu povinnosť, ktorá by mohla na základe ich majetku znevýhodňovať ľudí, ktorí nie sú schopní ponúknuť nevyhnutné opravy bytu menšieho rozsahu.**

Pravdepodobnosť vzniku domnienky o diskriminácii by mohli zvýšiť nedostatok či absencia takých bytov vo vlastníctve obce, ktoré nepotrebujú nevyhnutné opravy menšieho rozsahu a existencia konkrétnych nemajetných osôb, ktoré sú výlučne z dôvodu neschopnosti predložiť takúto ponuku významne odsúvané z príležitosti získať sociálne bývanie v prospech majetnejších osôb. Analogicky pravdepodobnosť vzniku domnienky o diskriminácii by mohli znížiť dostatok takých bytov vo vlastníctve obce, ktoré nepotrebujú nevyhnutné opravy menšieho rozsahu, preformulovanie povinnosti prihliadať na možnosť primerane prihliadať na relevantnú ponuku žiadateľov a žiadateľiek a súčasne zachovaním rovnosti šancí získať sociálne bývanie pre všetkých bez ohľadu na ich majetok.

Obdobnou je aj podmienka vykonať také zmeny, ktorými sa byt stane spôsobilý na riadne užívanie, na zmenu doby nájmu na dobu neurčitú. Chýba dostatočné určenie, aké zmeny sú potrebné na to, aby sa byt stal spôsobilým na riadne užívanie, koľko to bude nájomníka stáť (s aktívnou formuláciou textu: nájomník vykoná také zmeny....), do kedy ich má zrealizovať, kto a kedy to bude objektívne kontrolovať.

Špecifickou požiadavkou v jednom VZN bola aj podmienka, že osoba podávajúca žiadosť musí byť poplatníkom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Z rozhovorov s terén-

nými sociálnymi pracovníkmi a pracovníčkami vyplynulo, že cieľom tohto ustanovenia je vylúčiť z možnosti podať žiadosť ľudí žijúcich v segregovanej osade, keďže odpad sa odtiaľ nevyváža a nemôžu tak ani byť poplatníkmi za jeho odvoz. Vylučujúca podmienka poskytnutia sociálneho bývania, ak žiadateľ alebo žiadateľka nie sú poplatníkmi poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, je podmienená vznikom tejto poplatkovej povinnosti (kto je poplatník). Podľa ustanovenia § 77 ods. 2 písm. a) zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady poplatok platí poplatník, ktorým je fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá je na území obce oprávnená užívať alebo užíva nejakú nehnuteľnosť. Na konkrétne zhodnotenie korektnosti takejto podmienky by bolo potrebné poznať aj zdôvodnenie konkrétnej obce. **O jej korektnosti z pohľadu dodržania zásady rovného zaobchádzania však možno mať pochybnosti, keďže ide o kontrastnú formuláciu v porovnaní s podmienkami iných obcí týkajúcich sa finančnej (poplatkovej) disciplíny.** Pokiaľ by bolo (nepriamym) účelom tejto podmienky vylúčenie osôb bez trvalého či prechodného pobytu v obci, odkazujeme na časť publikácie hodnotiacu trvalý pobyt ako podmienku poskytnutia nájomného bytu. **Pokiaľ by primárnym účelom tejto podmienky bolo vylúčenie osôb bez užívacieho práva k nehnuteľnosti na území obce,²⁷ je možné predbežne identifikovať viaceré potenciálne chránené dôvody diskriminácie, napríklad iné postavenie (pobyt), príslušnosť k etnickej skupine, sociálny pôvod či majetok. Potenciálna diskriminácia by sa tak mohla týkať napríklad marginalizovaných (rómskych) komunít, osôb bez domova, ale aj osôb utekajúcich pred domácim násilím.**

²⁷ Aj v prípadnej kombinácii s nemožnosťou či značnou náročnosťou získať trvalý či prechodný pobyt v obci.

Správanie

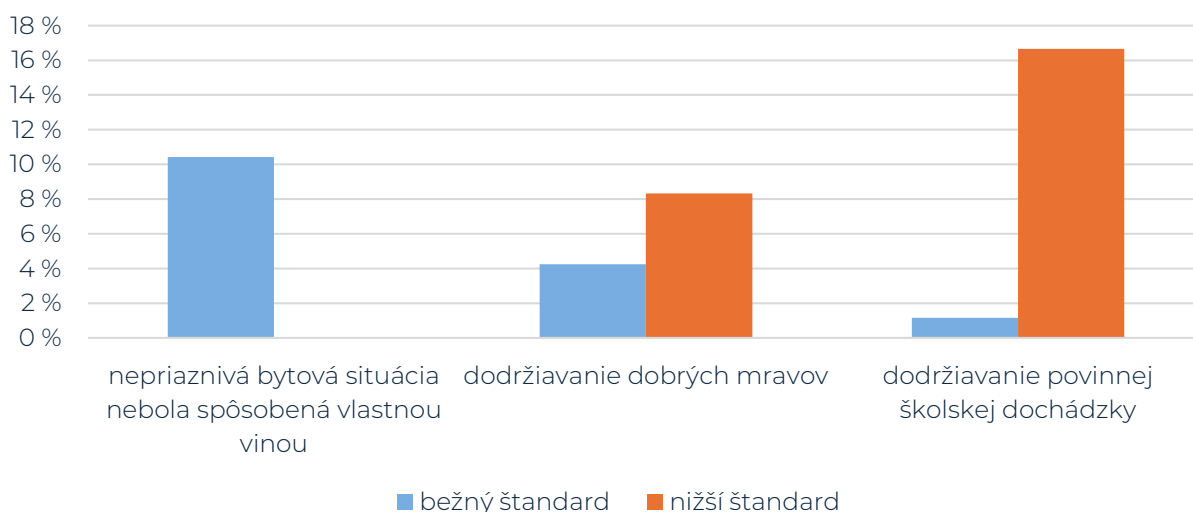
Legitímna snaha obcí uzavrieť nájomnú zmluvu s ľuďmi, ktorí budú schopní platiť nájom, dodržiavať domový poriadok a nevytvárať konflikty so susedmi, sa prejavuje aj v nastavení kritérií hodnotiacich dovtedajšie spoločenské správanie osôb podávajúcich žiadost'. Dajú sa sem zaradiť podmienky, že žiadateľ si nepriaznivú bytovú situáciu nezapríčinil

vlastnou vinou (10 % pri bytoch bežného štandardu), dodržiava dobré mravy (4 % bežný štandard, 8 % nižší štandard) alebo nedochádza k zanedbaniu povinnej školskej dochádzky (1 % bežný štandard, 17 % nižší štandard; Graf 23). Okrem povinnej školskej dochádzky však ide o vágne kritériá, ktorých splnenie môže byť hodnotené subjektívne.



Výnimku tvoria obce, ktoré porušovanie dobrých mravov vyhodnocujú na základe oficiálnych záznamov, hlásení polície alebo priestupkových konaní. Jedna uvádza aj konkrétne ustanovenia zákona o priestupkoch, ktoré nesmú byť porušené: „do poradovníka nebude zaradený žiadateľ, ktorý porušuje dobré mravy vo svojom bydlisku, podľa zákona č.372/1990 Zb. (o priestupkoch) § 26, § 47, § 48, § 49.“ (VZN Vrútky).

Podmienky zaradenia do poradovníka



Graf 23 Podmienky akceptovania žiadosti týkajúce sa správania žiadateľa
Zdroj: VZN obcí

V analyzovaných VZN sa vyskytovali rôzne variácie dobrých mravov, napríklad neplnenie občianskych povinností voči obci alebo iným inštitúciám, nepriateľnosť a podobne. Nejde pritom o právne pojmy s jasnou definíciou. Možno iba predpokladať, že účelom tejto vylučovacej podmienky môže byť prevencia vzniku dlhov po vzniku nájmu. Ak má ale skutočne za cieľ si overiť, či žiadateľ alebo žiadateľka pred vznikom nájmu nemajú dlhy voči obci či iným

inštitúciám a sú schopní dodržiavať finančnú disciplínu, je nutné to sformulovať adresnejšie, vrátane dokladov, ktoré je pri podávaní žiadosti predložiť. Presné vymedzenie overovaných dokladov je v záujme rovného hodnotenia a predvídateľnosti výsledku pre všetkých žiadateľov a žiadateľky. Kontrolovanie riadneho plnenia občianskych povinností voči obci, prípadne iným inštitúciám, tieto podmienky nesplňa a vytvára predpoklady pre nerovné zaobchádzanie.

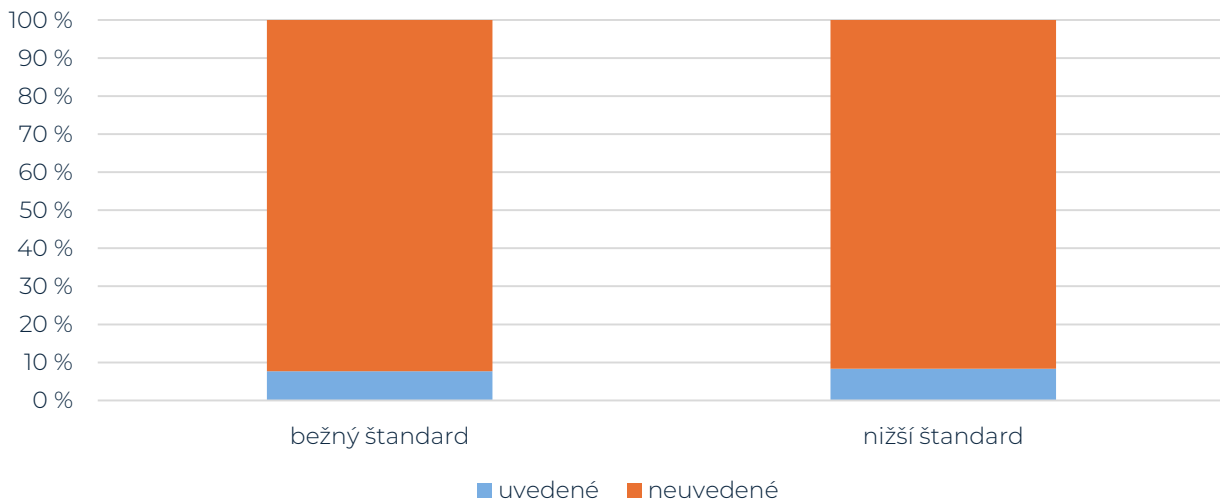
Jedna obec dokonca pre „*spoločensky ťažko adaptabilné osoby*“ vedie osobitný poradovník. Ide o ďalší vágny pojem, ktorý len veľmi nepravdepodobne (po prípadnom akceptovateľnom spresňujúcom a doplňujúcom výklade obce a zmene textu jej všeobecne záväzného nariadenia) možno vnímať ako napĺňajúci účel sociálneho bývania. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade je zaradenie do tejto kategórie subjektívne a nie je možné ho relevantne vyhodnotiť. Podobným prípadom, hoci navonok prijateľnejšie sformulovaným, je zaradovanie do poradovníka na ten druh bytu, ktorý najlepšie zodpovedá sociálnym pomerom osôb podávajúcich a ich potrebám. **Takýto spôsob zaradovania do konkrétneho poradovníka na určený druh bytu sa nejaví ako dostatočne rešpektujúci a participujúci. Ak ide o nájom v obecnom byte vo forme sociálneho bývania, na takýto nájom obecného bytu sa vzťahujú aj ustanovenia zákona o sociálnych službách. Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 tohto zákona, fyzická osoba má za podmienok ustanovených týmto zákonom právo výberu sociálnej služby a formy jej poskytovania a právo výberu poskytovateľa sociálnej služby.** Fyzická osoba má právo na poskytovanie sociálnej služby, ktorá svojím rozsahom, formou a spôsobom poskytovania umožňuje realizovať jej základné ľudské práva a slobody, zachováva jej ľudskú dôstojnosť, aktivizuje ju k posilneniu sebestačnosti, zabraňuje jej sociálnemu vylúčeniu a podporuje jej začlenenie do spoločnosti. Tiež má právo na zabezpečenie dostupnosti informácií v jej zrozumiteľnej forme o druhu, mieste, cieľoch a spôsobe poskytovania sociálnej služby, o úhrade za sociálnu službu a o cieľovej skupine, ktorej je poskytovaná.

Opačné, pozitívne vymedzenie spávania, obsahuje VZN, podľa ktorého jedným z kritérií výberu nájomcov je možnosť **pomoci obci v budúcnosti**. Ide o veľmi neurčitú podmienku pridelenia nájomného bytu, z ktorej nie je zrejmé, o akú možnosť (druh, časový rozsah, finančná nákladnosť a podobne) by malo

ísť, či ide o objektívnu alebo subjektívnu možnosť, na základe akých kritérií sa zisťuje a hodnotí obcou a preukazuje žiadateľom alebo žiadateľkou. Nemá vymedzenú príčinnú súvislosť s účelom sociálneho bývania. Nie je zřejmý ani jej právny základ, napr. či ide o vynútiteľný právny záväzok pro futuro, ani ako, kedy a kým sa bude kontrolovať a aké budú právne následky jeho nesplnenia. Ide o podmienku, ktorá je v rozpore s právnymi princípmi právnej istoty a predvídateľnosti práva, a ktorá nemá byť limitáciou prístupu k nájomnému sociálnemu bývaniu.

Sledovali sme aj to, do akej miery majú obce definované konkrétne bodovacie kritériá. **Existencia štandardizovaného postupu vo významnej miere znižuje možnosť diskriminačného prístupu pri vyhodnocovaní subjektívnych kritérií, vyskytujú sa však len v 8 % skúmaných VZN (Graf 24). Aj tieto pravidlá však môžu obsahovať diskriminačné prvky, pomerne často sa napríklad zvýhodňujú zosobášené páry pred nezosobášenými.** Manželský stav aj rodinný stav antidiskriminačný zákon zaraďuje medzi chránené dôvody. Definíciu oprávnenej osoby vo väzbe na jej manželský stav či rodinný stav ustanovenie § 22 ods. 3 zákon o sociálnom bývaní neobsahuje. V zásade je pre túto definíciu významná iba zdravá dospelá fyzická osoba, ktorá (s oprávnenou osobou) žije v byte. Existenciu manželstva u oprávnenej osoby tento zákon nijako neprepája s jej odkázanosťou na sociálne bývanie, ani na jej finančné, majetkové, či bytové pomery. **Preferovanie zosobášených párov pred nezosobášenými párami v prístupe k bývaniu preto vykazuje znaky menej priaznivého zaobchádzania. Môže tiež neoprávnene zasahovať do základného práva zaručujúceho ochranu súkromného a rodinného života a slobodného rozhodovania o ňom. U párov rovnakého pohlavia ide vzhľadom na nemožnosť uzavrieť manželstvo podľa právneho poriadku Slovenskej republiky dokonca o absolútne nespiteľnú podmienku.**

Bodovacie kritériá vo VZN



Graf 24 Informácia o bodovacích kritériách dostupná vo VZN
Zdroj: VZN obcí

Zistenia z rozhovorov

V rozhovoroch so zástupcami a zástupkyňami obcí aj sociálnej práce sme otvárali tému nastavenia kritérií pre pridelenie nájomu, ich výberu, zdôvodnenia a toho, či môžu znamenať pre niektoré skupiny žiadateľov a žiadateľiek neprekonateľnú bariéru. Obce sa pri uvádzaní zdroja alebo východiska pre výber kritérií spravidla odvolávali na „kritériá ŠFRB“, teda kritériá uvedené v zákone o sociálnom bývaní. Pri konkretizácii týchto kritérií dochádzalo k zahrnutiu aj takých, ktoré si obec stanovila sama, ako je napríklad podmienka nevlastniť nehnuteľnosť, minimálna výška príjmu, dokladovanie pracovnoprávného vzťahu a pod. „Samozrejme, každý jeden občan môže podať žiadosť aj do nájomných bytov a nakoľko nájomné byty sme stavali v roku 2002 z úveru zo Štátneho fondu rozvoja bývania...tak samozrejme, Štátny fond rozvoja bývania má vážne kritériá, ktoré sa musia spĺňať - musí sa viesť poradovník, musia sa spĺňať najmä podmienky, že nemôže mať žiadateľ nehnuteľnosť posledných 5 rokov alebo musí spĺňať zárobkové kritériá a musí dosahovať 1,5 násobok až trojnásobok životného minima, čo povedzme si na rovinu, tak toto je také najvážnejšie kritérium. U ľu-

dí, ak niekto zarába nad trojnásobkom, už nemá možnosť, nemá možnosť získať vlastne nájomné bývanie.“ (OB5) Najčastejšie uvádzanými a vysvetľovanými kritériami boli výška príjmu a trvalý pobyt.

Obce zdôvodňujú kritérium minimálnej výšky príjmu predovšetkým zodpovednosťou za správu verejného majetku. Obava z neplnenia finančných povinností nájomcov sa opakovane objavovala počas rozhovorov v súvislosti s mnohými témami a uvedenie kritéria výšky príjmu používajú obce ako nástroj minimalizácie tohto rizika. „Samozrejme, my máme stanovené aj príjmy, ktoré sú minimálne stanovené. Lebo keď sa kvázi jedná o verejný majetok a v prípade, že sa osoba uchádza o byt, ktorá nemá žiadny príjem a nie je schopná zdokladovať akým spôsobom bude platiť byt, tak z toho vyplýva, že keby ste mu to prenajali, dochádza k porušovaniu povinností. Viete, ako pri správe cudzieho majetku.“ (OB6).

V prípade trvalého pobytu odpovede naznačujú prebiehajúce diskusie či už na podnet občianskej spoločnosti „Viem, že sa to prehodnocovalo, boli pripomienky

na to, že nie je to úplne v poriadku nastavené a že je to diskriminačné.“ (OB3) alebo na základe skúseností sociálnych komisií o tom, koho takéto kritérium vylučuje. Obce môžu takéto situácie riešiť zavádzaním výnimiek, doplnení alebo úplným odstránením z VZN. „Dost často sa stáva, že sa o byty v [NÁZOV MESTA] uchádzajú [OBYVATELIA INÉHO MESTA], prípadne ľudia z okolitých obcí a pokiaľ viem, máme tam tú podmienku toho trvalého pobytu. Takže možno toto je nejaká cieľová skupina, ktorá sa jednoducho nevie zaradiť do toho poradovníku ku nám... Lenže máme aj tak tú výnimku, že môže robiť u nás potom, že nemusí mať trvalý pobyt.“ (OB4) „Do roka si potom zmení aj trvalý pobyt, keďže už nemáme podmienku trvalého pobytu.“ (OB3)

Rozdielne kritériá pre rôzne typy bytov sú zdôvodňované odlišným spôsobom obstarania. „Výsk.: Čo sa týka tých bytov, ktoré neboli postavené zo štátneho fondu rozvoja bývania tam takéto obmedzenie tej maximálnej výšky príjmu nemáte, predpokladám? Resp.: Tam príjem ani nesledujeme. Výsk.: Čiže ani minimálny príjem? Resp.: Nie nie. ... Nie, nebol v tom nejaký zámer. Vyvíjalo sa to tým, že je tam určite iná suma obstarávania“ (OB4)

Rozdielne kritériá sú však nastavené aj v súvislosti s predpokladanou cieľovou skupinou pre niektoré obytné domy alebo konkrétne byty. Týka sa to obzvlášť kritérií, ktoré nevyplývajú zo zákona o sociálnom bývaní, ako napríklad doloženie minimálnej výšky príjmu. „My máme stanovené v rámci našich kritérií aj na jednotlivé bytové domy. Koľko musia tí ľudia jednotlivo doložiť, koľko minimálne majú ten príjem, čiže máte nejaký rozptyl tých ľudí, ktorí takúto žiadosť podajú a spĺňajú.“ (OB6). „Ale zase tá rómska komunita, ktorá žije dá sa povedať skôr len buď z podpôr alebo z dávok v hmotnej núdzi, tam zase nespĺňa, že ešte nespadne toto do toho, do tej minimálnej čiastky... Ale hneď aj

dáme odporúčanie, že ale na sociálne bývanie napriek tomu môžu podať žiadosť, lebo tam môžu byť žiadateľní.“ (OB2)

Medzi kritériá, ktoré bývajú prekážkou pri získaní dostupného nájmu aj pre domácnosti v situácii bytovej núdze, patrí predovšetkým výška príjmu (a to minimálna aj maximálna hranica). „Dost často sa stáva, že dochádza k vyradeniu žiadosti z evidencie z dôvodu prekročenia stanoveného príjmu a hranici príjmu. Takže týchto prípadov je akože dost. Aj čo sa týka hlavne mladých rodín.“ (OB1) Na nerealistické alebo prísne nastavenie hornej hranice príjmu upozorňovali viaceré obce. K zvýšeniu príjmu rodiny zväčša dochádza ukončením rodičovskej alebo materskej dovolenky, pričom toto zvýšenie nemusí byť dostatočné pre prístup ku komerčnému bývaniu. „Aj ľudia, ktorí ako keby stredná vrstva poviem to tak, že nie úplne nízko príjmových, ale aj tá stredná vrstva potrebuje nejak začať, prečo si musí hneď brať úver alebo nejakým takýmto spôsobom fungovať? Tej strednej vrstve ako keby štát nechcel pomáhať.“ (OB4)

V súvislosti s príjmom môže byť problémom aj jeho preukázanie z dôvodu pretrvávajúcej praxe zamestnávateľov vyplácať časť mzdy „na ruku.“ „Resp3A: Príjem, áno. Lebo nedotýka sa to iba ich. To je aj majoritný problém. Resp3B: Pracovné zmluvy nemajú. Resp3A: Áno presne tak alebo nemá oficiálny alebo ja neviem. Proste nevie to zdokladovať, ale to nie je len tej minority to je aj majority problém.“ (SP3)

Ďalšími kritériami, ktoré by mohli byť prekážkou, sú trvalý pobyt (pre ľudí z okolitých obcí, menších miest, ľudí žijúcich v neformalizovaných obydliach) a podmienky vzťahujúce sa aj na ďalšie spolužijúce osoby (napr. podmienovanie manželským vzťahom, príjmom druhej osoby). Hodnotenie týchto kritérií je uvedené v predchádzajúcich častiach publikácie.



4. Posudzovanie žiadostí

Obec si môže nastaviť systém posudzovania žiadostí podľa svojich potrieb (napríklad veľkosti bytového fondu, počtu žiadostí). Na tento účel si môže zriadiť **komisiu** podľa ustanovenia § 15 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ako svoj stály alebo dočasný poradný,

iniciatívny a kontrolný orgán. Komisie sú zložené z poslancov a z ďalších osôb zvolených obecným zastupiteľstvom. Zloženie a úlohy komisií vymedzuje obecné zastupiteľstvo. Ak takýto samostatný orgán obec nemá, o žiadostiach môže rozhodovať napr.:

- obecné zastupiteľstvo podľa ustanovenia § 11 (resp. mestské zastupiteľstvo § 24 ods. 1 zákona o obecnom zriadení), ktoré je tvorené priamo zvolenými poslancami a poslankyňami na obdobie 4 rokov, a má v kompetencii prijímať rozhodnutia týkajúce sa hospodárenia s majetkom obce,
- obecná rada podľa ustanovenia § 14, ktorú môže zriadiť obecné zastupiteľstvo, je zložená z poslancov a je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Plní úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu,
- starosta (resp. primátor), ktorý je podľa ustanovenia § 13 o obecnom zriadení najvyšším orgánom obce a rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu,
- organizačný útvar obecného alebo mestského úradu – tzn. poverení zamestnanci a zamestnankyne.

Z pohľadu uplatňovania ľudskoprávneho prístupu je aj vo fáze posudzovania a schvaľovania žiadostí potrebné zohľadňovať kritériá transparentnosti, rovnosti príležitostí, posilňovania

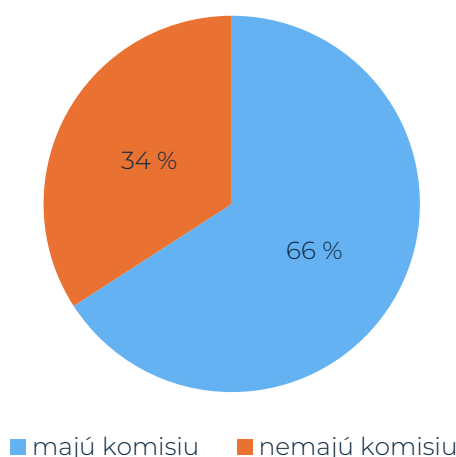
postavenia (napríklad zabezpečením participácie) a dostupnosti informácií. Nasledujúce časti sa venujú transparentnosti posudzovania žiadostí a dostupnosti informácií.

Transparentnosť posudzovania žiadostí

V súvislosti so zabezpečením transparentných postupov pri posudzovaní žiadostí sme zisťovali, či má obec zriadený

samostatný orgán (komisiu), aké profesie a aktéri sa podieľajú na posudzovaní žiadostí a aká je ich úloha.

Zabezpečenie posudzovania žiadostí komisiami



Graf 25 Zriadenie osobitného orgánu pre posudzovanie žiadostí
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Väčšina obcí (66 %, Graf 25) zabezpečuje proces posudzovania žiadostí v rámci činnosti komisie, ktorá môže riešiť výhradne nájomné bývanie, ale môže sa venovať aj riešeniu sociálnych otázok

v širšom zmysle (tzn. riešiť komplexne jednotlivé prípady, zabezpečovanie sociálnych služieb pre obyvateľstvo obce a pod.).

Posudzovanie žiadostí inými orgánmi obce



Graf 26 Posudzovanie žiadostí inými orgánmi obce
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

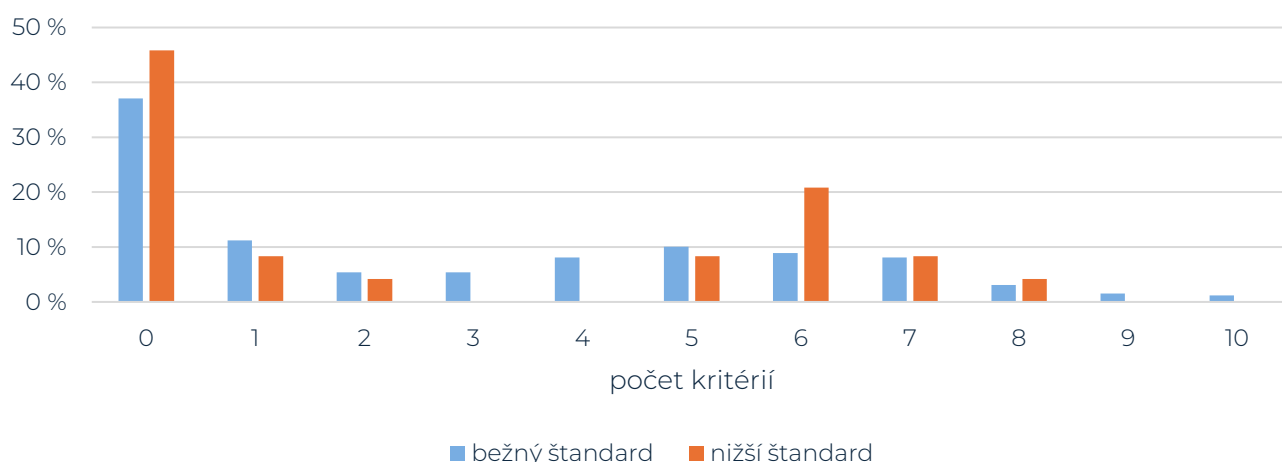
V obciach, ktoré takúto komisiu zriadenú nemajú, prebieha rozhodovanie zväčša na obecnom zastupiteľstve (30 obcí), v rámci činnosti organizačného útvaru (19 obcí), alebo rozhodnutím starostu (26 obcí) (Graf 26). Rozhodnutie starostu alebo starostky bolo často uvádzané spoločne s činnosťou iných orgánov (napr. zastupiteľstva alebo zamestnancov). Len jedna obec uviedla obecnú radu. V rámci voľnej odpovede k otázke posudzovania žiadostí mohli obce upresniť, či zapájajú aj iné externé odborné subjekty, ako sú napríklad organizácie pracujúce v oblasti riešenia bezdomovstva. **Takúto spoluprácu uviedli len dve obce. Odbornosť z praxe riešenia sociálne náročných situácií si obce zabezpečujú len vlastnými sociálnymi pracovníčkami a pracovníkmi, ak takéto profesie majú.**

Obce majú stanovené veľmi rôznorodé kritériá posudzovania žiadostí a výrazne sa líši aj ich počet. Približne 40 % obcí neuvádza vo VZN žiadne kritériá nad rámec tých, ktorých splnenie je nutné

na zaradenie žiadosti do poradovníka (Graf 27). Proces výberu nájomníkov a nájomníčok tak nie je transparentný, keďže nie je jasné, na základe čoho zodpovedné orgány alebo osoby byty pridelujú. Pre osoby podávajúce žiadosť to zároveň znamená vyššiu neistotu, keďže nevedia, podľa čoho sa budú ich žiadosti posudzovať.

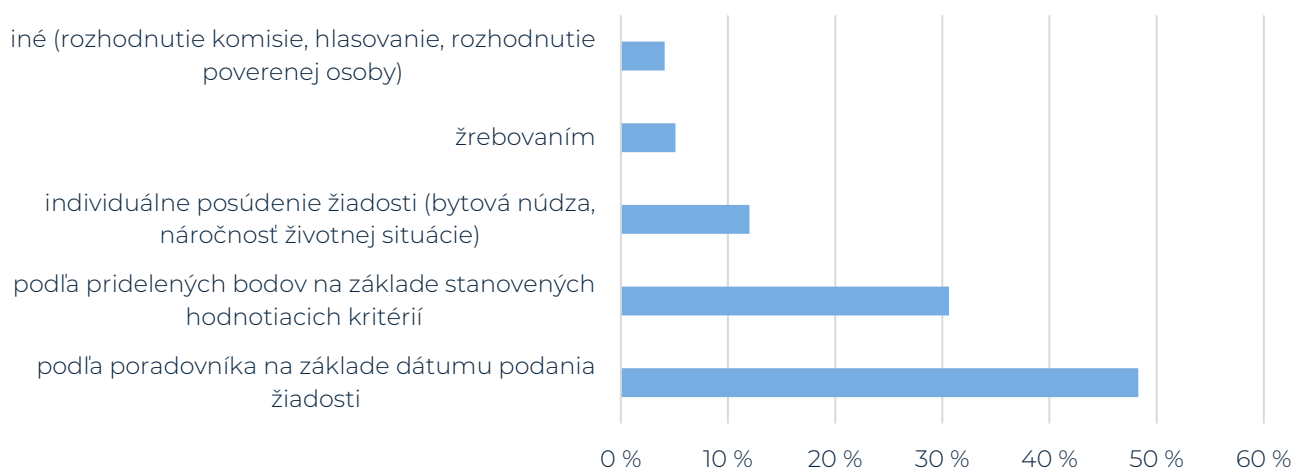
Najrozšírenejším spôsobom vyhodnocovania žiadostí, ktorý využíva 48 % obcí, je zaradenie žiadosti do poradovníka (ak žiadosť spĺňa podmienky), prípadne do viacerých poradovníkov podľa kategórií poskytovaných bytov. Vyhodnotenie žiadosti podľa pridelených bodov na základe vopred stanovených kritérií deklaruje 31 % obcí, no iba 17 z nich zverejňuje bodovacie kritériá ako súčasť VZN. Významne menej sú rozšírené rôzne spôsoby individuálneho posúdenia sociálnej odkázanosti alebo náročnosti životnej situácie (7 %), v niektorých obciach (5 %) sa o pridelovaní bytov rozhoduje žrebovaním (Graf 28).

Počet posudzovaných kritérií



Graf 27 Počet posudzovaných kritérií pri určovaní poradia žiadostí
Zdroj: VZN obcí

Postup pri vyhodnocovaní žiadostí

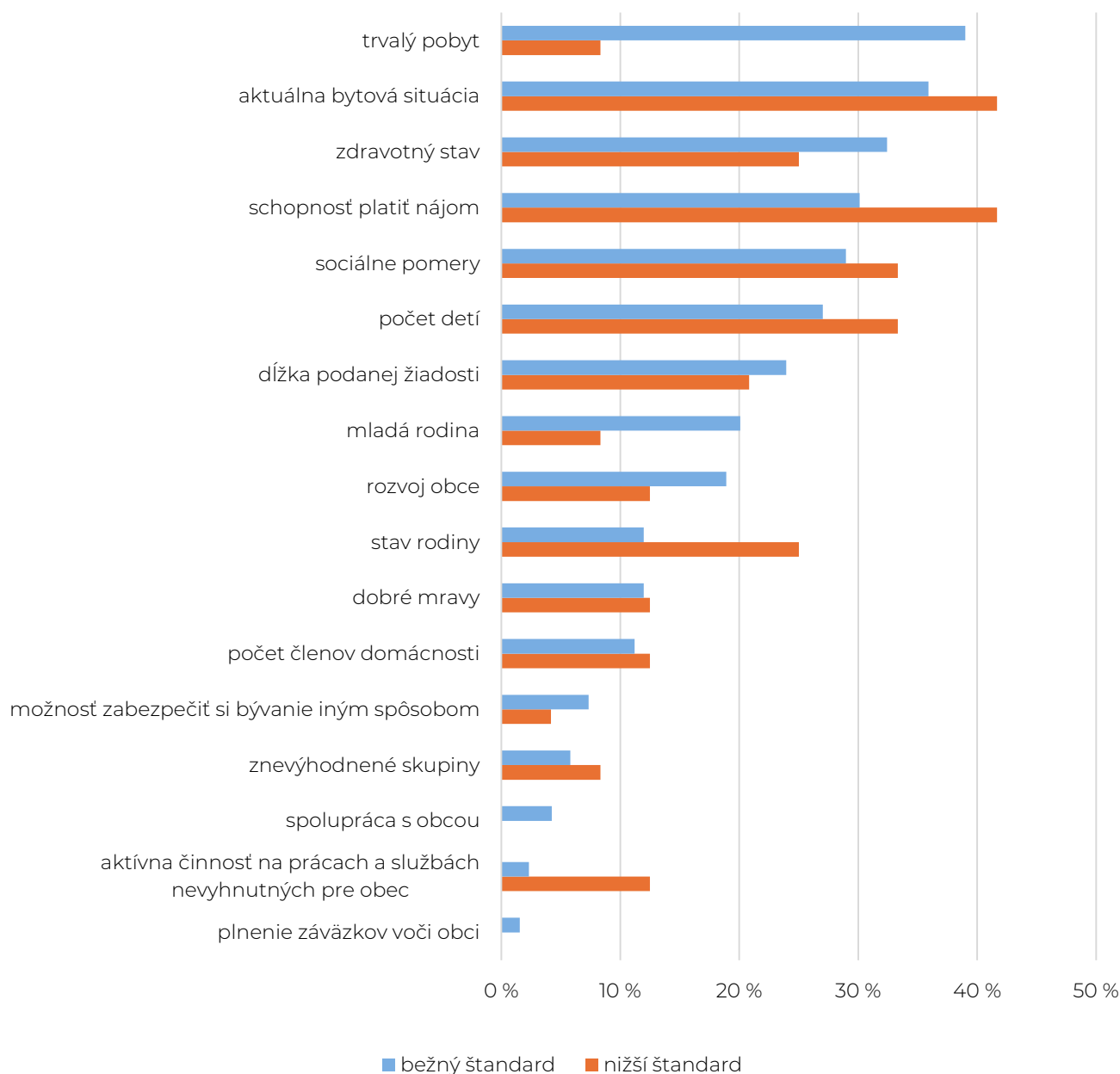


Graf 28 Spôsob vyhodnocovania žiadostí
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Pri bytoch bežného štandardu sú žiadosti najčastejšie posudzované podľa trvalého pobytu (39 %), aktuálnej bytovej situácie (36 %) a zdravotného stavu (32 %, Graf 29). V prípade trvalého pobytu je zároveň viditeľný najvyšší rozdiel medzi bytmi bežného a nižšieho štandardu, pre byty nižšieho štandardu ho vyžaduje len 8 % obcí. V bytoch nižšieho

štandardu sa naopak výrazne častejšie posudzuje schopnosť platiť nájom, aktívna činnosť na prácach a službách nevyhnutných pre obec a tiež stav rodiny (bez definovania, čo toto kritérium v praxi znamená). Veľmi nekonkrétnym kritériom je aj spolupráca s obcou, bližšie opísaná vyššie.

Posudzované okolnosti



Graf 29 Najčastejšie sa vyskytujúce posudzované okolnosti
Zdroj: VZN obcí

Dostupnosť informácií

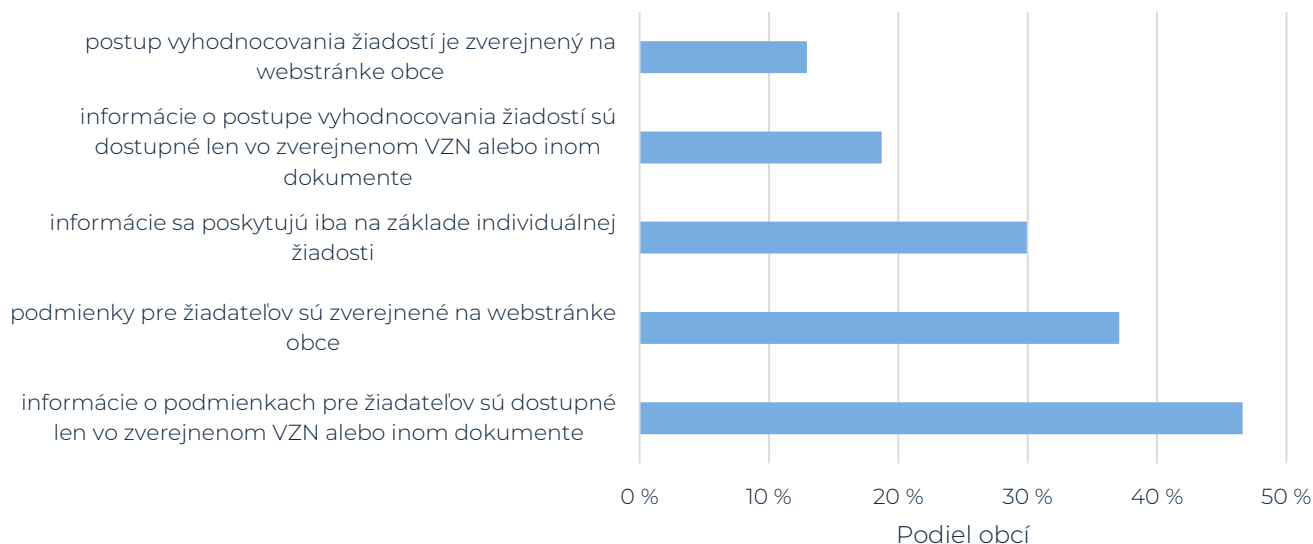
Prístup k informáciám o možnostiach nájomného bývania v danej obci je základným faktorom pri rozhodovaní o podaní žiadosti, jej úspešnosti a transparentnosti celého procesu. Obcí sme sa preto pýtali, akými spôsobmi sprístupňujú rôzne typy informácií. V otázke zameranej na informovanie o podmienkach pridelenia nájomného bývania a postupoch pri vyhodnocovaní žiadosti mali obce možnosť označiť jednu alebo viacero z ponúkaných možností.

Takmer polovica obcí (47 %) si povinnosť informovať plní len úpravou týchto podmienok vo VZN a jeho zverejnením, vo VZN sa už menej často nachádza aj konkrétny postup vyhodnocovania žiadostí (19 %). Viac ako tretina obcí (37 %) zverejňuje podmienky pre žiadateľov a žiadateľky aj na svojej webovej stránke a 13 % obcí týmto spôsobom informuje aj o postupoch vyhodnocovania (13 %). Avšak takmer tretina obcí (30 %) poskytuje informácie iba na základe

individuálnej žiadosti (Graf 30). **Vo všeobecnosti majú obce tendenciu zverejňovať predovšetkým informácie o podmienkach, ktoré je pri podáva-**

ní žiadosti potrebné splniť, významne menej informujú o ďalších postupoch pri vyhodnocovaní žiadostí.

Spôsob informovania o podmienkach a postupe vyhodnocovania



Graf 30 Spôsob informovania o podmienkach pridelenia nájomného bývania a postupe vyhodnocovania žiadostí

Zdroj: dotazníkové zisťovanie

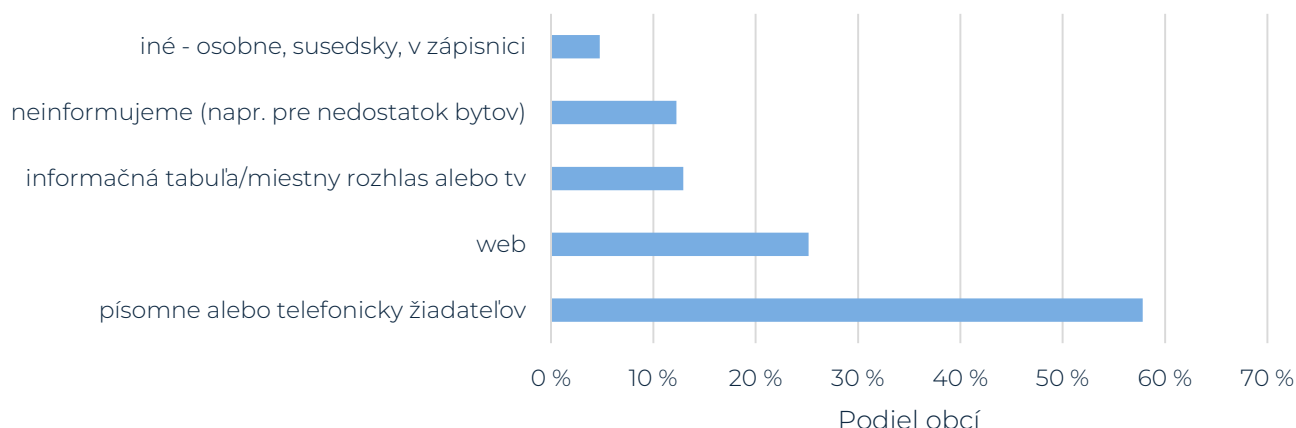
50

Na spôsob informovania o dostupných nájomných bytoch sme sa pýtali formou otvorenej otázky a odpovede sme následne zlúčili do niekoľkých kategórií. **Najrozšírenejším (58 %) spôsobom informovania o dostupných nájomných bytoch je priame kontaktovanie osôb (formálnou písomnou komunikáciou, emailom alebo telefonicky), ktoré už majú evidovanú žiadosť o pridelenie nájomného bytu (Graf 31).** Konkrétne postupy sa líšia napríklad v tom, či sú oslovení všetci žiadatelia a žiadateľky alebo sa postupuje podľa prijatého poradovníka. Cieľom komunikácie je často overenie pretrvávajúceho záujmu, vyžiadanie doplňujúcej dokumentácie, informovanie o zasadnutí a rozhodovaní.

Zriedkavo je tento postup sprevádzaný zverejnením informácie aj na webovom sídle obce (25 %). Pri zverejňovaní informácií na webovom sídle postupujú obce taktiež rôzne, napríklad zverejňujú informácie o uvoľnení bytu

spolu s informáciou o termíne zasadnutia komisie alebo rokovania obecného zastupiteľstva, priebežne aktualizujú štatistiku o dostupných nájomných bytoch alebo majú zverejnené zoznamy žiadostí. Obce tiež v menšej miere využívajú informačné tabule, miestny rozhlas alebo lokálnu televíziu či tlač (13 %) (Graf 31). Nezanedbateľný podiel obcí nemá žiadny systém priebežného informovania, predovšetkým z dôvodu zriedkavého uvoľnenia nájomných bytov. Na základe získaných odpovedí je možné konštatovať, že potreba informovať verejnosť je spájaná výhradne s úlohou nájdenia nájomcov a priradenia bytu. **V odpovediach nebola explicitne pomenovaná úloha obce zabezpečiť transparentnosť a dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania. Ak dopyt po bytoch prevyšuje ponuku, považujú to obce za dostatočný dôvod na to, aby o uvoľnených bytoch a postupe pri schvaľovaní pridelenia nájomného bytu neinformovali.**

Spôsob informovania o dostupných/uvolnených bytoch



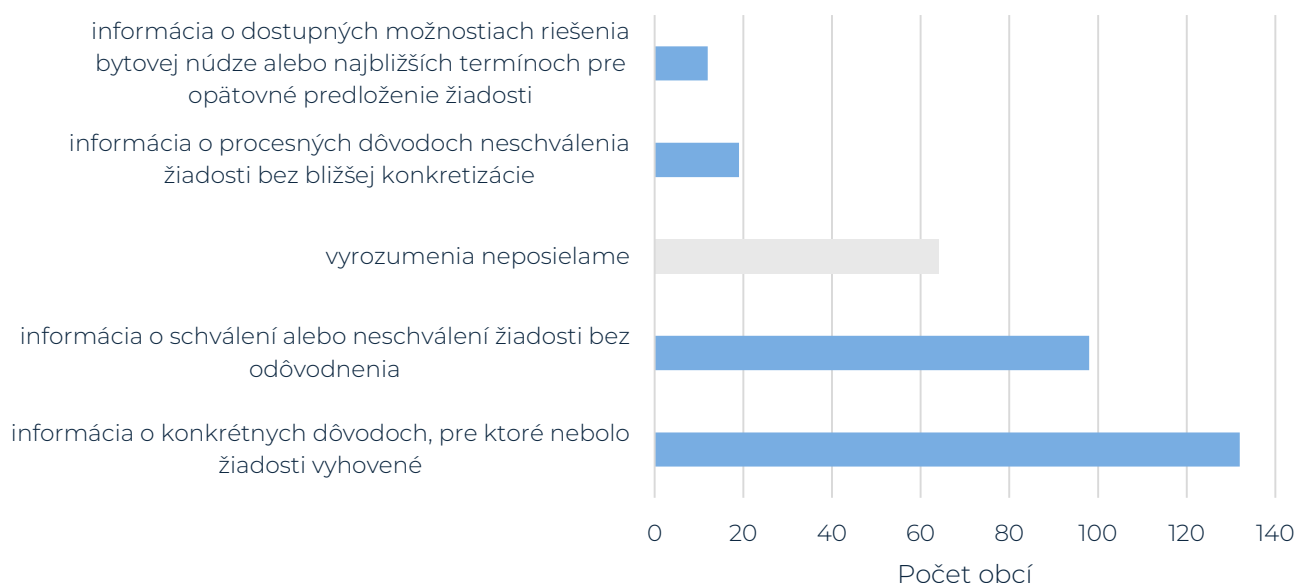
Graf 31 Spôsob informovania o dostupných nájomných bytoch
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Informovanie o výsledkoch posudzovania žiadosti je obzvlášť dôležité pre tých žiadateľov a žiadateľky, ktorých žiadosť bola zamietnutá. Cieľom informovania by nemala byť len už spomínaná transparentnosť procesov, ale vzhľadom na to, že ide o domácnosti v sociálne náročnej situácii, aj informovanie o iných možnostiach, ako riešiť krízu bývania a o dostupnej pomoci. Zaujímalo nás preto, čo obsahujú vyrozumenia alebo iná formálna komunikácia o výsledku vybavenia žiadosti. Viac ako 60 obcí (22 %) uviedlo, že žiadne vyrozumenia o výsledku posúdenia žiadostí neposielajú. Ak obce vyrozumenie posielajú,

v 45 % (132 obcí) obsahuje informácie o konkrétnych dôvodoch nevyhovenia žiadosti. Druhou najčastejšou praxou, ktorú uviedlo 97 obcí (34 %), je zasielať vo vyrozumení informáciu o výsledku bez bližšieho zdôvodnenia. Informáciu o procesných dôvodoch alebo o dostupných možnostiach riešenia bytovej núdze či informácie o najbližších termínoch zahŕňa len 19 respektíve 12 obcí, teda menej ako 7 % z nich (Graf 32). Zahrnutie bližších informácií je administratívne náročnejšie, no práve tie môžu byť dôležitou podporou pri úspešnejšom riešení bytovej núdze v budúcnosti.

51

Informácie poskytnuté po zamietnutí žiadosti



Graf 32 Informácie poskytované po zamietnutí žiadosti o nájomný byt
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Zistenia z rozhovorov

Rôzne prístupy pri posudzovaní žiadostí bolo možné identifikovať aj v rozhovoroch s obcami. Uplatňovaním **bodového systému** chcú obce zabezpečiť transparentný postup a zároveň premietnuť do tohto systému určité priority „Sú tam body, ktoré sa prideliujú aj podľa toho, či má prácu alebo nemá prácu aj podľa toho, koľko členov domácnosti je, aj podľa toho, ako dlho už v tom poradovníku je. Za niektoré veci sa dá získať viac bodov, za niektoré veci sa dá získať menej bodov.“ (OB4) Takto vytvorené bodové systémy predstavujú určitú predvídateľnosť, objektívnosť hodnotenia jednotlivých žiadostí a môžu byť nástrojom smerovania politik bývania. Zároveň je potrebné zabezpečiť aj schopnosť vytvoreného systému reagovať na prax. Ako sme uviedli vyššie, obce len málo využívajú skúsenosti mimovládnych organizácií poskytujúcich sociálnu prácu. Na potreby domácností reagujú skôr prostredníctvom skúseností sociálnych komisií alebo sociálnych a terénnych pracovníkov a pracovníčok obce. „No tak to posledné menenie bolo na základe podnetu tej sociálnej komisie. Ja sa nazdávam, že teda nebolo to niečo, len nejaký výmysel, ktorý by nebol poriadne prediskutovaný, lebo však komisie si robia aj svoje zápisnice a reálne z tej zápisnice vzišlo, že to tam preberali a teda mali návrh na úpravu, ktorá bola teda aj mestskou radou aj následne mestským zastupiteľstvom akceptovaná. Určite tam vstupujú tie hodnoty a tie váženia tých hodnôt. Na druhej strane ak sa pýtate, že či máme nejakú stratégiu alebo nejaké politické smerovanie, ktoré sa priamo premietne do toho bodovníka, tak poviem skôr tak, že je to akýsi možno výstup nejakých viacerých prioritizácií, viacerých uhlov pohľadu možno kompromis.“ (OB4)

Viaceré obce, s ktorými sme mali možnosť realizovať rozhovor, uprednostňovali možnosť **individuálneho posudzo-**

vania žiadostí bez vytvorenia bodového systému alebo konkretizovania prioritných skupín. „My nemáme napísané, ktorých prioritne chceme. Ja si myslím, že to ani nemá zmysel, lebo... ťažko povedať ktorej kategórii a neviem ako by sa to paušalizovalo, že práve prečo týmto... Máme stanovené v našich smerniciach, že k čomu by sa malo prihliadať. Dieťa, zložitá situácia, viete sociálna. No a takéto podobné veci, k tomu sa prihliada.“ (OB6) Tak ako v prípade bodového systému, aj pri individuálnom vyhodnocovaní stoja orgány obce, ktoré o pridelení rozhodujú, pred otázkou, na základe čoho budú rozhodovať o naliehavosti situácie. „Viete čo tým hovorím, že máme, že prioritne rodiny s deťmi, sociálne, osamelé matky, a viete... to vždy musíte posudzovať v zjavných súvislostiach.“ (OB6) „Tak, je to rôzne, individuálne. Závisia aj od tej situácie toho občana alebo tej rodiny, v ktorej sa nachádza. Tieto aspekty zohľadňuje potom komisia sociálna a bytová, ktorá rozhoduje o pridelení bytu a následne primátor“ (OB1) Kolektívnosť rozhodnutia, jeho formalizovanie (zasadnutie komisie, hlasovanie, vyhotovenie zápisnice) a zároveň znalosť jednotlivých prípadov cez činnosť sociálnej komisie má zabezpečiť objektívnosť a zároveň adresnosť. „Úprimne, ja som celkom rád, že ja nemám absolútny vplyv na to. My sme to úplne vyčlenili na samostatný orgán, ktorí tvoria politickí reprezentanti a časť zamestnancov našej organizácie, ktorí vlastne s nimi dennodenne pracujú, ktorí ich poznajú a reálne robia s nimi pri podávaní žiadosti. Oni vedia, veď tí ľudia fyzicky prídu, koľko-krát viete ako sa správajú, zisťujú ich pomery, všetky ďalšie veci, čiže vy viete z tých ľudí, že v akých životných situáciách sú a reálne sa to preberie a potom kolektívny orgán rozhodne.“ (OB6)

Poradie podania žiadosti je jedným z objektívnych kritérií zohľadňovaných pri posudzovaní žiadostí, napríklad aj

v rámci už spomínaných bodových systémov. Poradovníky tiež umožňujú zabezpečenie transparentnosti v prípade veľkého množstva žiadostí. „Takže po splnení podmienok je uchádzač zaradený do poradovníka, ktorú lokalitu si vyberie... Stále ku koncu mesiaca, posledný pracovný deň v mesiaci sú zverejnené poradovníky pre všetky lokality. Môže mať uchádzač žiadosť zaradenú do všetkých poradovníkov. Pod číslom teda žiadateľ dostane odpoveď s evidenčným číslom, môže si to sledovať, je to transparentné, sleduje si na webe mesta alebo aj na úradnej tabuli sú zverejnené poradovníky, vidí pekne, ako sa posúva to jeho poradie.“ (OB2) Obce, ktoré poradie nezohľadňujú, argumentujú potrebou vyhodnocovať naliehavosť alebo „komplexnosť“ jednotlivých situácií. Poradovník nie je funkčným kľúčom ani vtedy, ak je potrebné žiadosti podávať pravidelne „Ale v podstate tú žiadosť je potrebné každý rok aktualizovať, lebo tá situácia tých občanov sa mení...takže nejak presne za aké obdobie sa žiadateľ vie dostať k nájomnému bytu je ťažko povedať“ (OB5) **Pravidelné podávanie žiadostí síce zabezpečí aktuálne informácie v žiadosti, môže však vytvárať netransparentnosť a nepredvídateľnosť, ak termín takéhoto obnovenia žiadostí nie je dopredu známy všetkým.**

V súvislosti s posudzovaním žiadostí môže byť jednou z prekážok v prístupe k nájomnému bývaniu **administratívna náročnosť**, ktorá v spojení s očakávaným nesplnením kritérií môže viesť k tomu, že sa ľudia o nájomné bývanie ani nepokúšajú. „Áno. Určite. Pre nich je veľmi zložitá splniť všetky administratívne veci a oni naozaj tým papierom nerozumejú. Ani nemajú pozakladané nejaké základné dokumenty, rodiny a podobne v mnohých prípadoch. Čiže pre nich je to veľmi zložitá, nedosiahnuteľná meta a možno raz, dvakrát to urobia za pomocou terénňakov a komunitákov a povie si, že ja na to kašlem, aj tak sa stane nedostanem, aj tak ma

neprestahujú, aj tak mi to nedovolía, že vnímajú to takto negatívne. A mňa by to tiež asi prestalo baviť, keď teraz dvakrát niečo skúsate tak už potom hľadajte iné cesty, že ako sa z toho vymaniť a už nejde po tom nájomnom bývaní, alebo po iných bývaní alebo niekde hľadáte iné cesty.“ (SP4)

Základnou a všeobecne rozšírenou formou poskytovania informácií o podmienkach pre pridelenie nájmu, postupe podania žiadosti a jej vyhodnotenia je osobná alebo e-mailová komunikácia pred podaním žiadosti. „Žiadosť sa podáva na odbor sociálny, oddelenie bytové a kolegyne poskytujú podrobné informácie aj čo k tej žiadosti je potrebné a čo majú doložiť. Takže v tejto oblasti je ten žiadateľ informovaný osobne pri osobnom stretnutí, čo je potrebné k žiadosti doložiť.“ (OB1) „Viete čo normálne to funguje tak, že väčšinou chodia podávať žiadosti buď emailom alebo tak a my na to reagujeme aké sú podmienky a tak.“ (OB2). Zvyšovanie prístupnosti informácií využitím rôznych informačných médií (napr. tlačoviny, sociálne siete, webové stránky) je zabezpečované v rámci možností obcí, ale obce spravidla nevnímajú prístup k informáciám ako problém. „Je to aj elektronicky zverejnené, ale napríklad máme dobrú spoluprácu s miestnou Jednotou dôchodcov Slovenska, s klubmi seniorov, zdravotne postihnutými, celkovo poviem, že sa to vie.“ (OB4)

Z pohľadu sociálnych pracovníkov a pracovníčok nie je možné vyhodnocovať prístupnosť informácií zovšeobecňujúco, naopak, zdôrazňujú rôznorodosť potrieb z hľadiska informačnej gramotnosti a sociálnych zručností „Tiež veľmi individuálne, ale určite sú rodiny, ktoré si to vedia sami zistiť a možno aj rodiny, ktorých by možno aj trebalo informovať o tom.“ (SP2) Rozdielne sociálne prostredie môže zvýšiť komunikačné bariéry „A ten prístup k Rómom je stále rôzny a zároveň, niekedy nie je ani ten prístup, že iný alebo rôzny alebo zlý.

Len tí Rómovia sa niekedy nevedia vyjadriť čo chcú. Alebo ako by chceli, oni to nevedia ani pomenovať, lebo tá ich slovná zásoba je veľmi zúžená a niekedy ani nevedia im povedať čo by chceli a tá druhá strana im nerozumie, lebo im niekedy nechce rozumieť a niekedy naozaj nerozumie.“ (SP1)

V spojení s neochotou, hrubosťou alebo stereotypnými predstavami o Rómoch a Rómkach tak môže dochádzať k odmietnutiu a neúspešnému žiadaniu podpory, na ktorú by mohli mať nárok „A niekedy stačí len vysvetliť, lebo tí Rómovia niekedy ani nevedia prečo kričia alebo, že čo by mali urobiť, lebo prídu dezorientovaní. To vidíte na tých ľuďoch, že sa otáčajú čo majú robiť alebo kam majú ísť... lebo keď som robila teréňáčku v dedine, ktorá je 20 km vzdialená od okresného mesta a oni ich otočia len kvôli tomu, že im chýba jedna kolónka je nevypísaná, tak to mi príde strašne šikanujúce. Alebo, že im nepomôžu, niektoré veci vypísať, ved' keď to vypíšu na mieste tak

si ušetriť, nie, že oni im dajú prázdny papier chodte domov a potom znova prídte. Vieme, že niekedy nemajú na cestovné a podobne. Čiže to sú také rôzne veci, že ktoré fungujú.“ (SP1)

Nezrozumiteľnosť môže spôsobovať formálnosť jazyka a formalistický prístup k splneniu povinnosti informovať „Ten oznam na stránke je veľmi formálny, na základe zákona, paragraf a neviem čo, no neviem, ktorá babka alebo hocikto iný si to bude takto čítať. Aj keď to hlásia v rozhlase a prečítajú tento text, nik tomu neporozumie, že čo tam od nich vlastne obec chce.“ (SP3) Ďalším pomenovaným javom, ktorý súvisí s prístupnosťou informácií, je ochota a proaktívny prístup v komunikácii s potencionálnymi žiadateľmi a žiadateľkami. „...že sa s tými ľuďmi akoby informatívne nepracuje, že tých ľudí neinformujú dostatočne, že oni koľko krát neprichádzajú k tým informáciám, k tomu poznaniu, že toto [vyrovnanie záväzkov, pozn. aut] musí byť okej, a že im nedajú možnosť.“ (SP1)



5. Istota bývania

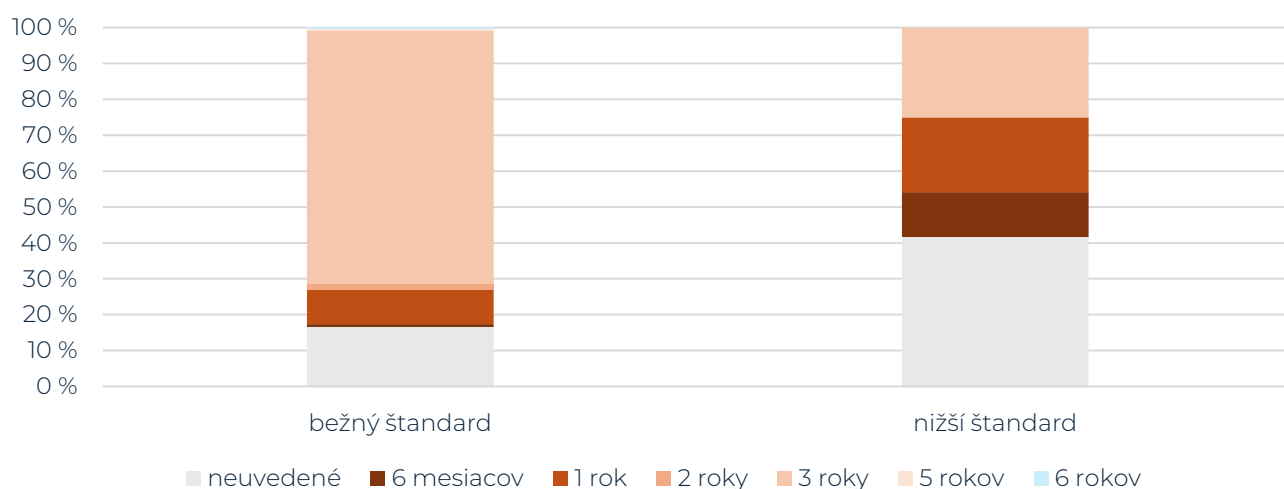
Byty sa spravidla pridelujú na dobu určitú a pred vypršaním nájomnej zmluvy je potrebné požiadať o jej predĺženie. Dĺžka nájomnej zmluvy predstavuje významný faktor istoty bývania a pre žiadateľov a žiadateľky je dôležité vedieť, s akým dlhým nájomným môžu počítať a aký je postup pri predlžovaní nájomnej zmluvy. Zákon o sociálnom bývaní vo svojom § 12 ods. 2 ustanovuje, že „doba nájmu dohodnutá v nájomnej zmluve môže byť najviac tri roky okrem prípadov, a) ak nájomcom alebo osobou žijúcou v nájomnom byte spolu s nájomcom je osoba so zdravotným postihnutím uvedeným v prílohe č. 2, ktorému sa prenajíma nájomný byt spĺňajúci podmienky ustanovené osobitným predpisom pričom doba nájmu v tomto prípade môže byť najviac desať rokov alebo b) ak nájomcom je osoba podľa § 22 ods. 3 písm. e), ktorej sa prenajíma nájomný byt (napr. vyrovnanie po uznaní vyvlastnenia), pričom doba nájmu v tomto prípade môže byť najviac desať rokov.“

Zároveň však zákon umožňuje opakované uzavretie nájomnej zmluvy a v § 12 ods. 3 ukladá povinnosť upraviť toto právo nájomcu v nájomnej zmluve: „V nájomnej zmluve sa upraví prá-

vo nájomcu na opakované uzavretie zmluvy o nájme nájomného bytu pri dodržaní podmienok uvedených v nájomnej zmluve a v tomto zákone. O možnosti opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy žiadateľ informuje nájomcu minimálne tri mesiace pred dohodnutým termínom skončenia nájmu nájomného bytu.“ Na ostatné práva a povinnosti, ktoré vzniknú na základe nájomnej zmluvy a nie sú upravené týmto zákonom, sa podľa jeho ustanovenia § 12 ods. 1 vzťahujú ustanovenia Občianskeho zákonníka.

Maximálna dĺžka zmluvy býva vo VZN v prípade bytov bežného štandardu väčšinou uvedená (83 %, Graf 33), žiadatelia a žiadateľky o byt nižšieho štandardu túto informáciu majú k dispozícii oveľa zriedkavejšie (58 %). Líši sa aj samotná dĺžka zmluvy. Obce často preberajú formuláciu zo zákona o sociálnom bývaní, podľa ktorej doba nájmu nepresiahne 3 roky (71 % pri bytoch bežného štandardu). Takáto informácia je nejednoznačná a nie je z nej zrejmé, na aký dlhý čas môže byť nájomná zmluva uzavretá. V prípade bytov nižšieho štandardu tretina obcí uvádza maximálnu dobu nájmu v dĺžke jeden rok a nižšiu.

Maximálna dĺžka zmluvy



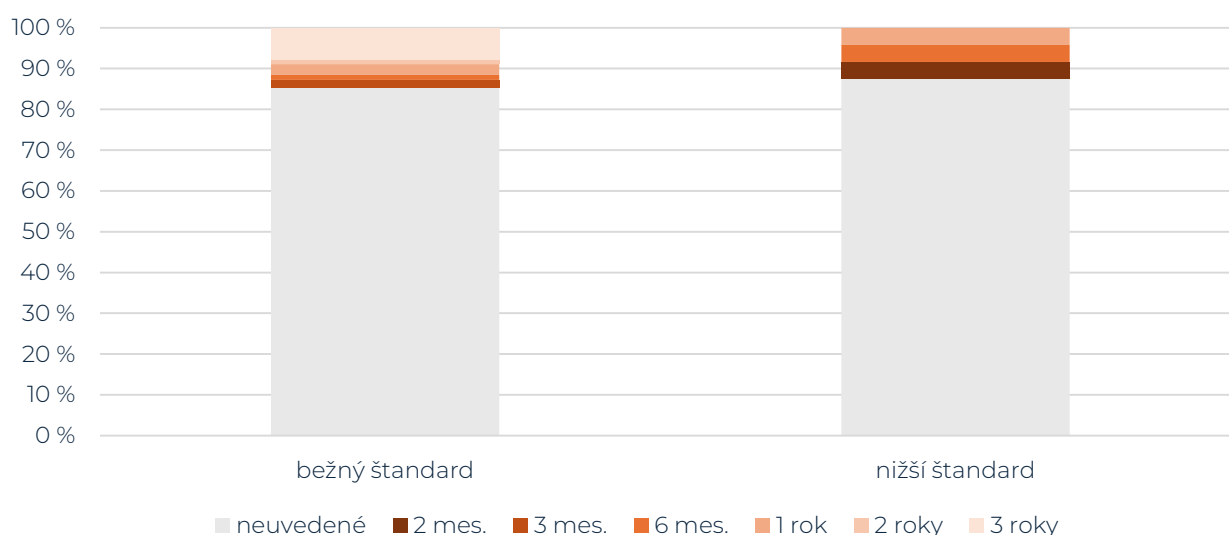
Graf 33 Maximálna dĺžka zmluvy, ktorú stanovuje VZN
Zdroj: VZN obcí

Obce len v minimálnej miere informujú o tom, na aké najkratšie obdobie môže byť nájomná zmluva uzatvorená. Túto dobu neurčuje zákon o sociálnom bývaní ani Občiansky zákonník. Samotný koncept minimálnej dĺžky zmluvy sa vo VZN vyskytoval len zriedkavo, pri jej určovaní vychádzame aj z formulácie, že zmluva sa uzatvára na konkrétny čas, napríklad troch rokov (jej minimálna dĺžka tak sú tri roky). Pri oboch typoch bytov viac ako 85 % obcí nemá vo VZN stanovené minimálne trvanie zmluvy (Graf 34), čo v praxi môže pre žiadateľov predstavovať značnú neistotu vrátane nejasného spôsobu, akým sa toto trvanie určuje. Hoci bola minimálna dĺžka zmluvy uvedená iba v troch VZN týkajúcich sa bytov nižšieho štandardu, z porovnania vychádza, že je výrazne kratšia ako pri bytoch bežného štandardu a v žiadnom zo skúmaných dokumentov nie je vyššia ako pol roka. Vzhľadom na skutočnosť, že obec má povinnosť informovať o možnosti opätovného uzavretia nájmu najneskôr 3 mesiace pred ukončením platnosti nájomnej zmluvy, uzatváranie nájomných

zmlúv na dobu kratšiu ako 3 mesiace sa javí ako problematické. Navyše k tejto dobe je potrebné pripočítať aj dobu potrebnú na preskúmanie a záver obce o tejto možnosti. Dobu nájmu bytu od 4 mesiacov do pol roka možno pritom vnímať ako minimálnu spodnú hranicu, pri ktorej sa dajú dodržať zákonné lehoty na informovanie nájomcu o predĺžení nájmu.

Možno akceptovať potreby a záujmy obcí na dodržiavaní povinností nájomcov bytov a na predchádzaní vzniku škodám súvisiacich s nájmom bytu (nájomné, vybavenie bytu, bezpečnosť a podobne) a dĺžkou jeho trvania. Obce by však mali klásť dôraz aj na objektívny a sociálne prijateľný kompromis medzi obozretnosťou voči nájomcom a ich potrebou istoty bývania. Ten by mohol spočívať napríklad v postupnom predlžovaní doby nájmu na dobu dlhšiu ako pol roka v prípade, že nájomca si opakovane či vymedzenú istú dobu riadne a včas plní všetky svoje povinnosti.

Minimálna dĺžka zmluvy



Graf 34 Minimálna dĺžka zmluvy, ktorú stanovuje VZN
Zdroj: VZN obcí

Pre opakované uzavretie nájomnej zmluvy musí nájomca alebo nájomníčka v stanovených lehotách vykonať určené administratívne úkony, ako napríklad podať žiadosť a poskytnúť opätovne doklady o splnení podmienok. Mieru

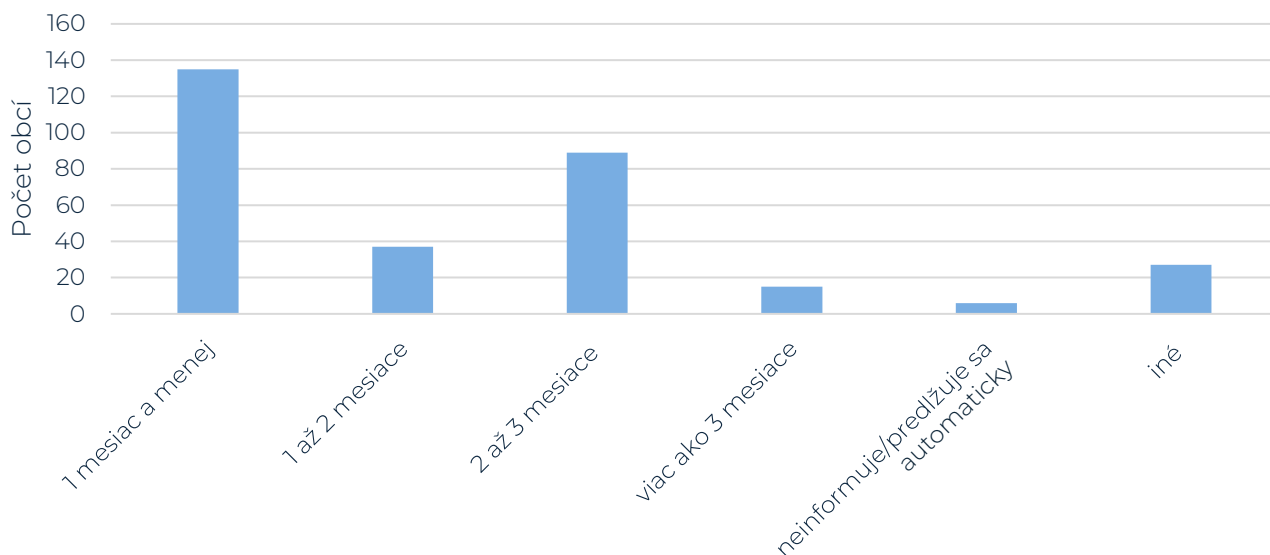
právnej istoty bývania tak ovplyvňuje dostupnosť informácií, transparentnosť týchto postupov a vhodne nastavené lehoty v rámci podmienok stanovených zákonom. Zisťovali sme ako dlho pred ukončením nájomnej zmluvy obce in-

formujú domácnosť v nájme o tom, či žiadosť o jej opätovné uzavretie bola schválená. Obce o vybavení žiadosti najčastejšie informujú jeden mesiac pred ukončením platnosti predchádzajúcej nájomnej zmluvy (135 obcí, Graf 35). Druhou najrozšírenejšou praxou je informovanie dva až tri mesiace pred ukončením zmluvy (89 obcí). V spojitosti s viacerými odpoveďami (34 obcí) vysvetľujúcimi celý proces usudzujeme, že obce často nemajú stanovené lehoty pre vybavenie samotných žiadostí a uvedené termíny vyplývajú zo zákonnej lehoty poskytnúť informáciu o takejto možnosti najneskôr do troch mesiacov. Kým v niektorých obciach informovanie tri mesiace pred ukončením platnosti nájomnej zmluvy môže byť postačujúce na vybavenie potrebných úkonov a obnovenie platnosti nájmu dva mesiace pred ukončením pred-

chádzajúcej zmluvy, pre väčšinu obcí to znamená, že predĺženie nájmu potvrdia mesiac pred ukončením platnosti pôvodnej zmluvy alebo aj neskôr, pričom takéto krátke obdobie výrazne znižuje istotu bývania.

Žiadosti alebo iné administratívne úkony obce vybavujú priebežne alebo, ako uvádzajú, „obratom“ či „automaticky“. Vo viacerých obciach vybavujú žiadosti „individuálne“, „po zasadnutí zastupiteľstva“, uvádzali odhadované lehoty po doručení žiadostí (tzn. nevedeli odhadnúť obdobie s ohľadom na platnosť pôvodnej nájomnej zmluvy, ale s ohľadom na prijatie žiadosti alebo zasadnutia mestského zastupiteľstva). Niekoľko obcí uviedlo aj úpravu povinnosti nájomcu alebo nájomníčky dodržať lehotu pre zaslanie žiadosti (jeden až tri mesiace).

V akej lehote pred ukončením pôvodnej nájomnej zmluvy informuje obec o schválení "predĺženia nájmu"?

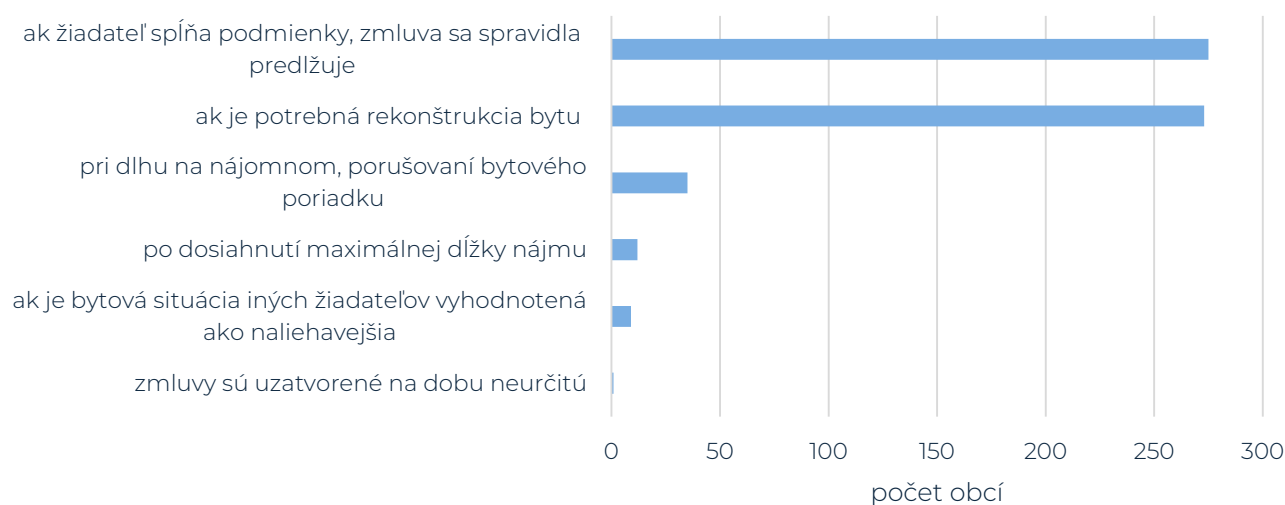


Graf 35 Lehota pre informovanie o schválení opätovného uzavretia nájomnej zmluvy
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Zisťovali sme aj to, za akých okolností obec pristúpi k odmietnutiu žiadosti o opakované uzavretie zmluvy napriek splneniu základných podmienok. Najčastejším dôvodom je potreba rekonštrukcie bytu, druhou najčastejšou situáciou (avšak uvádzanou oveľa zriedkavejšie) je porušenie podmienok nájomnej zmluvy. Ako tretí najčastejší

dôvod bolo uvádzané uplynutie „maximálnej doby poskytovania nájmu“. Interpretácia pripúšťa tri rôzne možnosti. Obce si buď stanovujú maximálny počet nadväzujúcich zmlúv, maximálnu celkovú dobu poskytovania nájmu alebo ide o nesprávnu interpretáciu zákonom stanovenej maximálnej platnosti nájomnej zmluvy.

Dôvody nepredĺženia nájmu



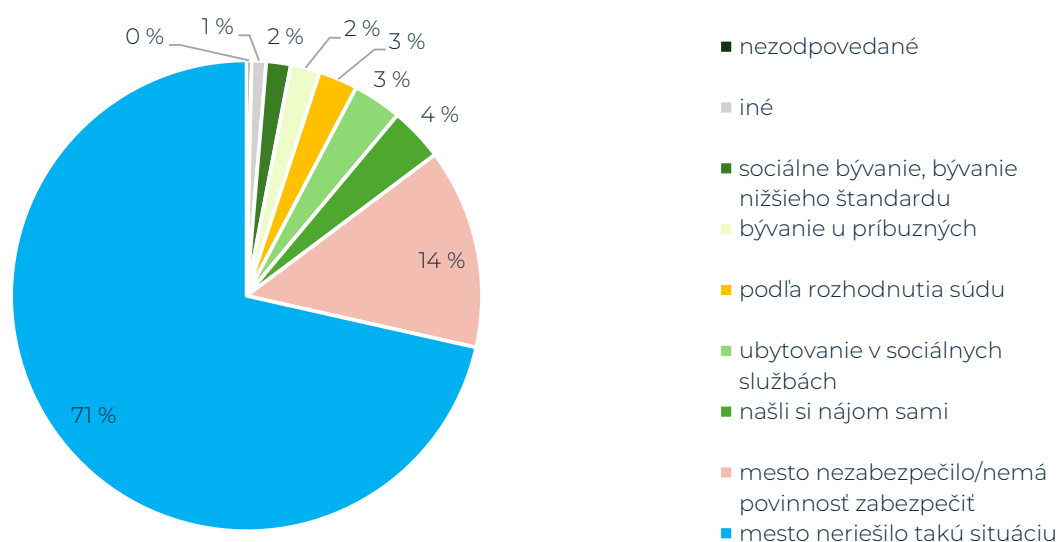
Graf 36 Dôvody pre neschválenie opätovného uzavretia nájomnej zmluvy
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Pri neumožnení opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy alebo pri ukončení zmluvy z dôvodu hrubého porušenia povinností nájomcu alebo nájomníčky sa domácnosť môže ocitnúť v riziku bezdomovstva. V období predchádzajúcich piatich rokov situáciu s vystaňovaním nemuselo riešiť 71 % obcí a nejakým spôsobom riešilo vystaňovanie domácností 28 % obcí (Graf 37). Takmer polovica z obcí, ktoré vystaňovali domácnosť z obecného bytu sa vyjadrila, že náhradné bývanie nezabezpečovali, pretože ta-

kúto povinnosť nemali (napr. pri vystaňovaní po ukončení platnosti nájomnej zmluvy). Niektoré obce poskytli miesto v zariadení krízového bývania (zariadenia sociálnych služieb), prípadne možnosť nájmu v bytoch nižšieho štandardu. V porovnateľnom počte prípadov obce uvádzali, že domácnosti si našli iné bývanie sami alebo sa ubytovali u príbuzných. Náhradné bývanie podľa rozhodnutia súdu zabezpečovalo 8 obcí (Graf 37).

59

Vystaňovanie a zabezpečenie náhradného bývania v obciach (2018 - 2022)



Graf 37 Skúseností obcí s núteným vystaňovaním a zabezpečenie náhradného bývania
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Istotu bývania ovplyvňujú aj podmienky, za ktorých môže obec vypovedať nájom bytu. V súvislosti s platením nájomného bývajú stanovené veľmi rôznorodo. Za problematické obce spravidla považujú nezaplatenie nájomného v rozmedzí jedného až troch mesiacov. Veľké rozdiely sú aj v prístupe k domácnostiam v nájme. Niektoré obce túto situáciu riešia v spolupráci s odborom sociálnych vecí a nastavujú splátkový kalendár, pričom k ukončeniu nájomnej zmluvy môže prísť až po jeho neplnení. Časť obcí však takéto podporné opatrenia nevyužíva a vyhradzuje si právo vypovedať nájom hneď. V niektorých prípadoch postačuje, aby nájomné nebolo uhradené za čas dlhší ako jeden mesiac. Podľa ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o sociálnom bývaní sa na práva a povinnosti, ktoré vzniknú na základe nájomnej zmluvy a nie sú upravené týmto zákonom, vzťahujú ustanovenia Občianskeho zákonníka. Ten v ustanovení § 711 ods. 1 písm. d) hovorí, že nájomca hrubo porušuje svoje povinnosti vyplývajúce z nájmu bytu najmä tým, že nezaplatil nájomné alebo úhradu za plnenia poskytované s užívaním bytu za dlhší čas ako tri mesiace, alebo tým, že prenechal byt alebo jeho časť inému do podnájmu bez písomného súhlasu prenajímateľa. Takéto porušenie povinností nájomcu musí byť dostatočne konkre-

tizované vymedzeným časovým obdobím aj vyčíslenou výškou nedoplatku za toto obdobie. Nezaplatenie nájomného či inej úhrady za byt alebo prenechanie časti bytu do podnájmu inému bez súhlasu prenajímateľa predstavujú iba dva demonštratívne príklady takéhoto hrubého nedovoleného konania nájomcu, vzhľadom na použitie slovného spojenia „najmä tým“. **Avšak vzhľadom na ich určitú formuláciu nie je možné, aby prenajímateľ mohol vypovedať nájom bytu z dôvodu hrubého porušovania povinností nájomcom vyplývajúcich z nájmu v situácii, ak nájomca nezaplatil nájomné alebo úhradu za plnenia poskytované s užívaním bytu za kratší čas ako tri mesiace. Nezaplatenie nájomného alebo úhrady za plnenie poskytovaných služieb s užívaním bytu za čas dlhší, ako jeden mesiac a súčasne kratší ako tri mesiace, nie je zákonným dôvodom na vypovedanie nájmu bytu. Všeobecne záväzný predpis nižšej právnej sily – všeobecne záväzné nariadenie obce, je v tomto prípade v rozpore s právnym predpisom vyššej právnej sily – Občianskym zákonníkom. Ten má v tomto prípade prednosť v zmysle právnej zásady lex superior derogat legi inferiori (zákon vyššej právnej sily má prednosť pred zákonom nižšej právnej sily).**

Zistenia z rozhovorov

V súvislosti s istotou bývania sme v rozhovoroch sledovali niekoľko vzájomne súvisiacich tém. V prvom rade nás zaujímalo, či obecný nájom využívajú domácnosti ako prechodné riešenie alebo trvalé bývanie, nakoľko systém obecného nájomného bývania ako nástroj zvyšovania realizácie práva na bývanie by mal byť schopný reagovať na potreby domácností. Hlbšie sme zisťovali, prečo a akým spôsobom obce pracujú

s rôznou dĺžkou nájomných zmlúv a ako sú vnímané takéto zmluvy z pohľadu sociálnych pracovníkov a pracovníčok. Taktiež sme sa venovali postupu v prípade vystahovania z nájomného bytu a riešenia porušení podmienok nájomných zmlúv a úlohe sociálnej práce s domácnosťami s cieľom podporiť ich schopnosť udržať si nájomné bývanie.

Obecné nájomné bývanie ako dočasné a dlhodobé riešenie

Z hľadiska potrieb domácností sa obce a sociálni pracovníci a pracovníčky zhodli na tom, že záujem o nájomné bývanie je vysoký a nedokážu ho v plnej miere uspokojiť. Napriek pretrvávajúcej preferencii vlastníckeho bývania – či už ide o vlastníctvo bytu alebo domu, je záujem o nájomné bývanie aj v menších obciach a rovnako aj medzi rómskymi domácnosťami „ale tak celkovo keď vnímam možno tú potrebu toho nájomného bývania, tak je veľmi vysoká a nie len v mestách alebo takých väčších obciach, ale aj v tých menších obciach by bola veľká požiadavka zo strany tých obyvateľov k nájomnému bývaniu.“ (SP2)

Spomedzi žiadateľov a žiadateľiek identifikujú spravidla dve skupiny – skupina, pre ktorú je nájomné bývanie dočasným riešením v horizonte od jedného do troch či štyroch rokov, a domácnosti, pre ktoré je možnosť nájomného bývania jediným riešením cenovo dostupného bývania „stále budete mať percento ľudí, ktorí nebudú schopní si zabezpečiť to bývanie vlastným pričinením. Stále tu bude nejaká skupina ľudí, o ktorú nechcem hovoriť, že sa treba starať, ale že nebudú si vedieť zabezpečiť. Aj keď naproti tomu mnoho mladých rodín bývalo rok či dva, dvakrát mali opakovaný nájom a išli potom do vlastného. Takže nato to je, aby ten odrazový mostík bol.“ (OB3). Obe skupiny je možné nájsť aj medzi rómskymi domácnosťami a v oboch skupinách je nájomné bývanie prechodným riešením pre mladé rodiny „...sú takí žiadatelia, ktorí si chcú nájsť bývanie na celý život, ale sú samozrejme aj takí, ktorí vlastne toto považujú len za taký mostík, že dovtedy, kým si vybudujú. Napríklad mladí. Našťastie veľa takých mladých máme, že nasťahujú sa tam, bývajú tam 2-3 roky, medzitým sa im podarilo vlastné bývanie zabezpečiť, prerábajú, a potom sa už presťahujú do hotového.“ (OB5)

V prípade nájomných bytov, ktoré sú v tzv. sociálnych bytovkách, v ktorých bývajú zväčša rómske domácnosti, nezodpovedajú tieto byty potrebám mladých rodín, ktoré nechcú žiť v podmienkach medzigeneračnej chudoby v segregovaných lokalitách. Obce sú tak postavené pred výzvou podporiť inklúziu týchto domácností, na ktorú vedia reagovať len v obmedzenej miere. „Najväčšiu prácu majú s tým terénni pracovníci, lebo oni hľadajú bielym to nájomné bývanie niekde inde a málokedy povedia, že ide o Rómov, aby to bývanie získali. Ale snažíme sa, aj tam ... kde pán farár prevádzkuje, tak tam nie je problém umiestňovať týchto Rómov a je to novo postavené... a väčšinou títo mladí ľudia, ktorí sa chcú odtrhnúť od tej komunity vítajú tieto byty čiže až tak ich moc medzi vyslovene majoritu alebo bielych nedávame.“ (OB4) Limitujúcimi faktormi nie sú len nedostatok nájomných bytov v iných lokalitách, ale aj predsudky komerčných prenajímateľov voči rómskej menšine a nespokojnosť majority.

Systém opakovaného obnovovania zmlúv na dobu určitú, obzvlášť ak je táto doba kratšia ako 3 roky, môže zvyšovať neistotu bývania práve pre tie domácnosti, pre ktoré je obecný nájom jediným riešením. „Nie, väčšinou sú to dva roky, niekde rok. Tak neviem, niektorí ľudia si zvyknú na to nájomné bývanie. Keď je mestské a je to za takú prijateľnú cenu, tak oni tam vydržia bývať, niektorí tam žijú celý život, tak mali by mať takú väčšiu istotu, lebo potom sa môže stať, že po štyroch rokoch tam nastúpi iný starosta, alebo starostka a bude veci chcieť robiť ináč a ľudia budú vystavení takej neistote. A to tiež nie je dobré pre tých stabilných nájomcov, ktorí tam plánujú žiť dlhodobo.“ (OB4)

Dĺžka nájmu a opakované uzatváranie nájomných zmlúv



V rozhovoroch boli zastúpené obce, ktoré uplatňujú jednotnú dĺžku nájomných zmlúv „Nie, nie sú kratšie. Sú ročné, ročné používame striktné, ako sa dohodlo aj Mestské zastupiteľstvo.“ (OB5)

Rovnako boli zastúpené aj obce, ktoré **dĺžku nájmov prispôsobujú na základe rôznych okolností** alebo cieľových skupín „*Tri mesiace je najkratšia doba, to je u Rómov. Polroka, rok a tri roky.*“ (OB4) Mnohé obce nemajú minimálnu dĺžku nájmu upravenú a postupujú na základe individuálnych potrieb. Rozhodnutie o dĺžke nájomnej zmluvy v konkrétnych prípadoch sa zväčša odvíja od plnenia povinností platenia nájmu a dodržiavania ďalších pravidiel vyplývajúcich z nájomnej zmluvy. „*Finančné platenie nájmu to je základ. Tí čo majú najkratšie doby, tí neplatia, samozrejme, takže tam preto sa to dá na tri mesiace.*“ (OB4) „*A je tam v súčasnosti od 1 až do 3 rokov. Záleží od toho ako sa spláca, ako sú nastavené splátky, či sa dodržiava, či sa ten prepis platí, ako dodržiavajú podmienky uvedené v zmluve.*“ (OB3)

Obce používajú dĺžku nájomnej zmluvy ako nástroj prevencie vzniku dlhu (teda aby mohli ukončiť zmluvný vzťah po čo najkratšom období bez povinnosti zabezpečiť náhradné bývanie) „*Výsk.: Čiže tie tri mesiace dávate až ľuďom, s ktorými už máte nejakú negatívnu skúsenosť s neplatením alebo môže byť aj prvý nájom takýto dlhý? Resp.: Áno, niekedy sa to stane prvý nájom, ak nevieme nejak o nich niečo, že nie sú známi, nemáme ich cez naše oddelenia zistených akí sú to ľudia len nám dajú doklad, že náhodou robia niekde a môže sa stať, že o mesiac už nerobia. Istota je tri mesiace, základ a potom sa to predlžuje. U tých Rómov sú tie tri mesiace, nanajvýš do pol roka málokto má do roka, lebo ich finančná gramotnosť nie je, tak oni nevedia šetriť.*“ (OB4)

Opakované predlžovanie nájmu na krátke obdobie je vnímané ako potrebné pre zabezpečenie určitej kontroly alebo spolupráce. Obce teda nemusia nevyhnutne ukončiť alebo neobnoviť nájomnú zmluvu, ale majú väčšiu kontrolu „*Čo sa týka predlžovania nájmu, tak sú rôzne hranice predĺženia nájmu. V tých prípadoch, kedy poznáme nájomcu, že je problematický, poškodzuje nám byty nemá dobré správanie. Čo sa týka susedských vzťahov je neprispôsobivý, takže tam predlžujeme zmluvu niekedy aj na 3 mesiace, niekedy maximálne na pol roka. Aby sme nájomcov vedeli nejak tak ukočirovať, aby sme mali pod dohľadom, ale v prípade, že je platený nájom a nie je problém s nájomcom čo sa týka susedských vzťahov a poškodzovania bytu a užívania bytu, tak predlžujeme zmluvu na dva roky bez problémov.*“ (OB1)

Podobne, zástupcovia a zástupkyne obcí sú presvedčení o pozitívnom **vplyve krátkej dĺžky nájomnej zmluvy na motiváciu zníženia už existujúceho dlhu**. „*No u niektorých skupín uzatvárame na kratšie, to je skôr na to, aby sme podľa platobnej disciplíny videli, tak niekedy uzatvoríme aj na kratšie. Príklad poviem, na 1 mesiac, na 2 mesiace... keď napríklad osoba spĺňa všetko, tak oni vedia, že majú, že majú istotu toho, že majú istotu bývania.*“ (OB5) Niektoré obce popri nadväzujúcich zmluvách na veľmi krátke obdobie používajú aj ďalšie nástroje, akými sú inštitút osobitného príjemcu dávky, splátkový kalendár a pod. „*Oni si nevedia uvedomiť, že potrebujú toho 15. na nájom. Ale oni sú radi, že to je takýmto spôsobom a sme vo viacerých rodinách aj osobitným príjemcom dávky, takže my vieme mať*

dosah na tie jednotlivé dávky.“ (OB4) „A to iba preto, že má dlh. Príde, zaplatí, uzatvorí sa zmluva. Aby ste pochopili realitu: dlží 500 EUR, reálne by sa s ním nemala predĺžiť zmluva. Príde, vyplatí nejakú časť dlhu, dohodne sa splátkový kalendár. Dá sa mu zmluva na mesiac a po mesiaci sa dohodne, že o mesiac keď mal 500 EUR dlh, má mať 400 EUR dlh, dostane ďalšiu zmluvu.“ (OB6)

Sociálni pracovníci a pracovníčky pozitívny dopad krátkych zmlúv na motiváciu nevidia tak jednoznačne „Je to tiež také diskutabilné, že keď by mali byť motivovaní, keď keď si budem tri mesiace platiť a dodržiavať podmienky tak proste pôjdem ďalej, ale veľa krát to takto na tých ľudí nepôsobí, väčšinou žijú v strachu a sú bez motivácie.“ (SP3) **Poukazujú tiež na to, že obce využívajú zmluvy na kratšie obdobie preto, aby v prípade ukončenia nájmu a potreby vysťahovania nevznikla obci povinnosť zabezpečiť náhradné bývanie.** „oni to naschvál to nájomné bývanie každý rok predlžujú, aby boli v tej výhodnej pozícii, že keď im končí nájom, tak aby si to sami neurčili tak, že potom bude problém dostať nestabilného človeka odtiaľ.“ (SP2) Tento dôvod spolu s motivovaním udr-

žiavať platobnú disciplínu uvádzajú aj obce „Najprv vlastne sa vyzve bytovým referátom, že neplatí jeden, druhý, tretí nájom. Dost veľká je páka to, že majú na tie tri mesiace, je to na dobu určitú, čiže tam nemusíte dávať náhradné bývanie, nemusíte riešiť výpovednú dobu keď majú na tri mesiace tak je to dosť rýchlo a samozrejme máme terénnych pracovníkov, tým pádom oni s nimi komunikujú. Väčšinou ide o Rómov, ktorí neplatia raz za čas sa nám stane, že aj u majority sa to platenie nerealizuje, ale väčšinou je to u Rómov.“ (OB4)

V otázke dĺžky nájmu sme zároveň zistili, že pri uvádzaní objektívnych dôvodov a okolností, podľa ktorých sa obce rozhodujú o dĺžke nájmu, sú tieto kritériá stanovené s cieľom vytvoriť špecifické podmienky bývania pre Rómov a Rómky. V rozhovoroch sa to prejavovalo tak, že od vonkajších okolností (ako napríklad správanie nájomcov a nájomkyň, platobná disciplína, výška príjmu) prešli obce následne k pomenovaniu skupiny, ktorej sa tieto pravidlá týkajú, teda Rómov a Róмок. Takto vytvorené pravidlá sa nie vždy uplatňujú pre všetkých žiadateľov a žiadateľky rovnako a teda by mohlo ísť o diskrimináciu z dôvodu etnickej príslušnosti.

Vysťahovanie z nájomného bytu a ukončovanie nájomného vzťahu

Potreba vysťahovania domácností bola spájaná s dvoma základnými témami – neplatením nájmu a tzv. vybývaním alebo zničením zariadenia bytu. **V druhom prípade sa vysťahovanie často realizuje z dôvodu plánovanej rekonštrukcie bytového domu.** K rekonštrukčným projektom sú samosprávy motivované podporou cez projekty nad rámec ŠFRB. Stáva sa však, že po rekonštrukcii bytového domu už nie sú tieto byty prístupné pre pôvodne vysťahované domácnosti a zároveň je to príležitosť pre obec, aby tieto domácnosti vysídlila z obce úplne „Dozvedel som sa to neskôr, kde tiež bola jedna bytovka, v nemenovanom meste, ktorá už ne-

spĺňala statiku a bývali tam, obývali ju Rómovia, mesto dodržalo presne ten postup, že návrh na vysťahovanie, exekúciu, dali im čas a následne ich takto vysťahovala...no, potom som zistil, že to mesto má voľné byty, ale s tými ľuďmi obec neráta, ale možno by ani nespĺňali tie podmienky, že nemali dostať príjmy a tie ostatné veci, ... tak mi to potom bolo povedané, že je tam poradovník a boli by niekde na nejakom 150 mieste. Ale byty boli, len tie byty sa nedávajú každému, to je také, viete, to si už samospráva rieši.“ (SP2)

Rozhodnutie neposkytnúť náhradný byt nájomcom, ktorí ten predchádza-

júci zničili, je racionálne a pri dodržaní zákonného postupu a povinností obce nie je možné z hľadiska zákona vysta-hovanie namietat'. Sociálni pracovníci a pracovníčky pracujúci s marginali-zovanými rómskymi komunitami však poukazujú na to, že **hoci obce argu-mentujú povinnosťou starať sa o ne-hnutelnosti, ktoré spravujú, táto po-vinnosť bola v mnohých prípadoch opomínaná niekoľko desiatok rokov a riešenia nezahŕňajú dlhodobú prá-cu s obyvateľmi. Naopak, zazname-nali mnohé prípady, ktoré smerujú k úplnému vystahovaniu rómskych domácností z obcí.** „Spomeniem ešte

jedno mesto, tiež majú postavené tieto budovy zo ŠFRB a povinnosťou obce je starať sa o svoj majetok a nechajú to zájsť až do takého štádia, že pomaly ten bytový dom padá, tiež je praxou, že nie-koľko rokov sú na pozíciách starostov a primátorov...a vlastne po niekoľkých rokoch vyhlásia krízovú situáciu s tým, že treba ubytovať 100 ľudí tak potom sa pýtam, že vlastne čo za tie roky robili, ako sa o tú nehnuteľnosť starali.“ (SP3). Neudržateľný stav bytoviek nemusí byť len následkom ničenia priestorov, ale aj absencie priebežnej údržby a starostli-vosti o bytový dom a jeho okolie.



Rekonštrukcia pritom nemusí znamenať vystahovanie a stratu domova pre všetkých obyvateľov, čo potvrdzujú aj niektoré príklady iného prístupu zo samotných obcí: „Čiže jednu bytovku zrekonštruujeme, presťahujeme tam ľudí. Ďalšia bytovka v dezolátnom stave, čo je, zase sa pustíme do tých prác na tej druhej bytovke a túto vlnu vlastne postupne pretlačíme cez tie všetky bytovky, ktoré máme k dispozícii.“ (OB5)

„Dokonca aj obec rieši teraz jeden problém, máme tu tiež bytovku, poze-mok pod bytovkou je viac menej obec-ný, bytovku vlastní viac menej rómske etnikum teraz akurát obec im núka-la možnosť vysporiadať tie pozemky. V podstate navrhovali sme, že by sme to odkúpili. Dali by sme to do poriadku a potom by sme na základe nejakého súdnoznaleckého [posudku] im naspäť odpredali, aby sme zlepšili tie životné podmienky.“ (OB2)

S vystaňovaním súvisí povinnosť infor-movať domácnosť, hľadať iné riešenia a zabezpečiť náhradné ubytovanie. Tieto povinnosti je možné interpretovať a naplniť s rôznou mierou autentického záujmu alebo naopak, formalistického prístupu. „Ide o to, že oni sa kryli tým, že urobili niekoľko stretnutí s tým, že ich tam informovali o tomto, že k tomuto príde, dali im nejaké návrhy alternatív-neho bývania, že im urobili akoby taký materiál s ubytovňami, s rôznymi, ja neviem, hotelmi, že kde by si mohli hľa-

dať bývanie, len všade je problém, že nikde ich nechcú vziať.“ (SP3) Náhradné možnosti bývania nemusia byť vo vlast-níctve alebo v správe obce. **Vyhľadanie iných možností zahŕňajúcich aj ko-merčných poskytovateľov je v poriad-ku. Je však potrebné brať do úvahy či ide o vhodnú alternatívu na dlho-dobé bývanie, vzhľadom na cenovú dostupnosť, možnosť plniť povinnosť školskej dochádzky a pod.** „Ja som sa rozprávala... s tým balíčkom rodín... tí muži chodia do práce, čiže ten príjem tam je, z môjho subjektívneho pohľa-du si myslím, že väčšina by to zvládla.. takúto ubytovňu, ale príde mi to akoby také, že idem sa sťahovať na ubytovňu s deťmi? Akoby tá dôstojnosť mi tam odchádza.“ (SP3)

Zanedbanie dlhodobej sociálnej prá-ce je aj jednou z príčin rozšíreného neplatičstva „Tá rodina, ktorá tam bý-vala, mala byť akože vyprataná. Oni tam mali dlh nejakých 5 tisíc eur, to som si povedal, že dosť veľa peňazí, len

s tým, že ten nájom bol smiešny, takže ja sám som sa čudoval, že ako tá výška tak mohla tak narásť, no prišiel som na to, že oni nejakých 14 rokov neplatili nájom. A zrazu to obec začala riešiť.“ (SP5) Jediným spôsobom, ako tieto situácie riešiť, je dlhodobá a komplexná sociálna práca a prevencia nárastu dlhu, ktorý už nie je možné splatiť „nenechávať to až do štádia, kde potom sa z dňa na deň rodina s 8-10 deťmi musí poberať niekam inam a nebrať to tak akože ten vzťah právny nájomca prenajímateľ, ale ako občan svojho občana, ktorý aj keď možno robí aj chybné kroky, napríklad, že tento mesiac sa s tou výplatom niečo stalo, tak ale dohliadať na to, aby sa to nestávalo, proste tá sociálna práca je dôležitá.“ (SP2)

Ako bolo uvedené už vyššie, v prípade nedodržania platobnej disciplíny majú obce k dispozícii možnosť neuzavrieť opakovane zmluvu o nájme. Status neplatiča a formálne kroky majú obce obvykle dohodnuté so správcom bytového fondu, ktorý môže byť aj externým dodávateľom služieb. „Tak čo sa týka deložácie a vymáhania pohľadávok, rieši prioritne správca bytového fondu, ale postup je spravidla taký, že v prípade neplatičstva samozrejme idú tam predchádzajúce výzvy a v prípade neakceptovania alebo bez nejakej odozvy alebo spolupráce so správcom, nereaguje na tie výzvy, tak potom už ide žaloba na súd. A čo sa týka vypratania, áno už boli aj vypratania, či už čo sa týka komisionálneho vypratania, ak boli v zahraničí a boli tie byty dlhodobo uvoľnené alebo aj na základe rozhodnutia súdu.“ (OB4)

Je však potrebné rozlíšiť nástroje ochrany majetku obce a nástroje sociálnej práce. Obce tieto dva druhy nástrojov v rôznej miere kombinujú, ale len zriedkavo tieto dva ciele pomenovali „Samozrejme prioritne splátkové kalendáre, prídete, niekto neplatí, zisťuje sa prečo, obvoláva sa, riešia sa splátkové kalendáre a dlh musí postupne kle-

sať. Keď má niekto dlh 1 500 EUR a neplatí, tak sa s ním komunikuje, riešime to, aby ten dlh nenarastal. Keď príde aj o 6 mesiacov a už to nie je 1 500 ale 1 200, tak je to posun lebo vidíme, že tá osoba platí, čiže vlastne sa ten dlh znižuje, že je podchytený. Nie je to prioritou, že niekto nezaplatí a hurá ideme ho poslať na ulicu, to nie je prioritou. Pri bývaní je dôležité, keď pracujete vo verejnej pozícii, tých ľudí udržať, nedostatť ich na ulicu a to len treba s nimi pracovať, lebo to je aj iný rozmer, to nie je len rozmer ohľadom toho bývania. To je aj ďalší rozmer, sociálny.“ (OB6)

Okrem už uvedenej práce s domácnosťami vo viacerých oblastiach ako je práca, zdravie, komunikácia s úradmi, vzdelanie, rodičovské povinnosti a pod., sa niektoré obce zameriavajú aj na komunitný život – vytváranie komunitných centier, spoločných priestorov, programu pre mládež, zvyšovanie participácie. V tejto rovine však niekedy narážajú na nepochopenie a odpor majority, čo môže niektoré obce odradiť „Je problém, že už začína byť averzia jednej aj druhej strany, že to sú už také ako keby truc podniky jednej aj druhej strany si robia navzájom... Len my nemáme komunitné centrum, poslanci nám to neschválili pred piatimi, šiestimi rokmi a my sme chceli práve tých tínedžerov nejak v tom komunitnom centre zgrupovať. Mali sme tam aj celkom pekné prostredie na voľnočasové aktivity, ale prišla petícia občanov a boli jednoznačne proti.“ (OB4)

Potvrďuje sa, že podpora inklúzie musí prebiehať na viacerých úrovniach a v rôznych komunitných aktivitách, ktorých cieľom nemusí byť práve explicitne riešenie sociálnych problémov, ale na ktorých sa podieľajú rôzne komunity (vrátane rómskych, ukrajinských, vietnamských a iných národností) spoločne. Priestor na to poskytujú napríklad rôzne kultúrne podujatia, aktivity pre deti, starších ľudí a pod.



66

6. Primerané bývanie a prístup k obecnému nájomnému bývaniu pre zraniteľné cieľové skupiny

Nástroje podpory realizácie práva na bývanie, medzi ktoré patrí aj obecné nájomné bývanie (a to aj nad rámec sociálneho bývania v zmysle zákona), majú byť adresované prioritne skupinám, ktoré majú najväčšie ťažkosti zabezpečiť si bývanie vlastnými prostriedkami alebo čelia riziku straty bývania.²⁸ Medzi takéto skupiny často patria nielen domácnosti s nízkym príjmom, ale aj domácnosti osôb so zdravotným znevýhodnením alebo domácnosti, ktoré nezodpovedajú štandardnej, resp. majoritnej predstave rodiny akceptovanej v danej spoločnosti.

V prípade Slovenska môžu problémom čeliť napríklad viacgeneračné domácnosti, rodiny s vyšším počtom detí alebo domácnosti jednorodičov. Závazky v oblasti práva na bývanie zároveň majú zohľadňovať kritériá primeraného (resp. adekvátneho alebo dôstojného) bývania stanovené v dokumentoch OSN (pozri Tabuľka 1). V nasledujúcich častiach sa budeme venovať cenovej prístupnosti, bezbariérovosti, kultúrnej vhodnosti, vhodnej lokalite a prístupu k infraštruktúre.

Cenová prístupnosť obecného nájomného bývania

Výška nájmu nie je zo strany štátu regulovaná systémovo a odvíja sa od spôsobu obstarania bytov. Upravuje ju opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 01/R/2008 o regulácii cien nájmu bytov, ktoré bolo aktualizované pri menovom prechode zo slovenskej koruny na euro. Regulácia výšky nájmu

sa vzťahuje na nehnuteľnosti vysporiadané v reštitúciách a na byty obstarané „z prostriedkov štátneho rozpočtu, štátnych fondov, rozpočtov obcí a rozpočtov VÚC a skolaudovaných bytov obstaraných výstavbou, prestavbou alebo dostavbou pričom spôsob výpočtu sa líši pre byty postavené:

a) pred 1. februárom 2001. Pri týchto bytoch sa maximálna cena nájmu bytu určuje najmä podľa veľkosti podlahovej plochy bytu, kategórie bytu a základného prevádzkového zariadenia bytu,

b) po 1. februári 2001. Pri týchto bytoch sa vypočítava maximálna cena nájmu bytu vo výške 5 % z obstarávacej ceny bytu.“²⁹

Zákon o sociálnom bývaní zároveň v § 12 ods. 7 ustanovuje maximálnu výšku finančnej zábezpeky na hodnotu šesťmesačného nájomného, upravuje maximálnu lehotu na zloženie finančnej zábezpeky na 30 dní a zakazuje požadovanie ďalších platieb: „Žiadateľ v súvislosti s uzavretím nájomnej zmluvy nesmie požadovať od nájomcu iné

finančné plnenia, ktoré priamo nesúvisia s užívaním nájomného bytu.“ Porušenie tohto ustanovenia naznačujú odpovede obcí v dvoch prípadoch (Tabuľka 4). Niekoľko obcí uvádzalo medzi ďalšími finančnými nákladmi rôzne administratívne poplatky spojené s overením požadovaných dokladov, ktoré však nepresiahli 10 EUR.

28 E/1992/23: Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. 1991. Všeobecný komentár č. 4: Právo na adekvátne bývanie.

29 PI/2023/218 Návrh Opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky o regulácii cien nájmu bytov vo verejnom sektore. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2023/218>

Tabuľka 4 Iné poplatky spojené s podaním žiadosti a vybavením nájomného bytu

Aké vysoké finančné náklady sú spojené s podaním žiadosti?	počet obcí
bez poplatkov	277
do 10 EUR	11
500 EUR	1
1 500 EUR	1
neuvedené	3

Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Obce najčastejšie využívajú spomínanú hornú hranicu zábezpeky, pričom formulácia vo VZN býva v mnohých prípadoch rovnaká ako v zákone, teda hovorí len o jej maximálnej výške (Graf 38). Z rozhovorov s obcami vyplynulo, že aj keď majú vo VZN uvedenú maximálnu výšku, nemusia ju uplatňovať a suma

zábezpeky môže byť aj nižšia. Druhou najčastejšou praxou je stanovenie zábezpeky vo výške troch mesačných nájomov, vyskytujú sa však aj prípady, kedy je zábezpeka stanovená ako dvanásťnásobok výšky nájomného, a to aj v prípade sociálnych bytov, v ktorých to zákon nedovoľuje.

Výška požadovanej zábezpeky



68

Graf 38 Výška požadovanej zábezpeky

Zdroj: VZN obcí

Rozdiely vo výške mesačného nájomného sú výrazné: najnižšie nájomné sa pohybuje od čiastky 1,50 EUR³⁰ po 280 EUR. Najvyššie mesačné nájomné sa pohybuje od 15 EUR po 481 EUR (Graf 39). Pre dôslednejšie vyhodnotenie by bolo potrebné porovnávať ceny nájomného za vzájomne porovnateľné bytové jednotky z hľadiska metráže, počtu

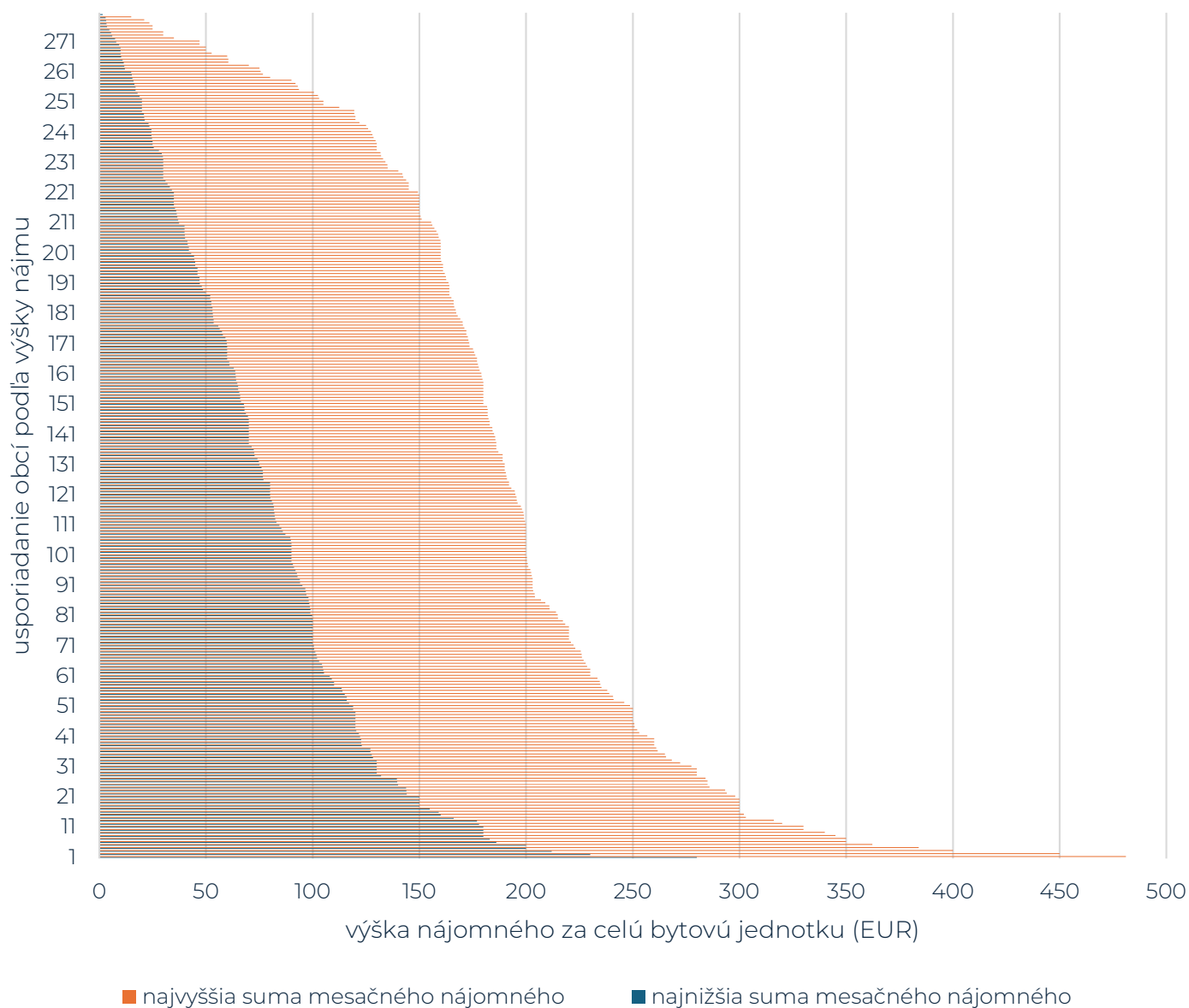
izieb, ale aj štandardu vybavenia. Získané dáta však ukazujú, že najvyššie nájomné v niektorých obciach môže byť významne nižšie aj v porovnaní s najnižším nájomným v iných obciach. Ak dosahuje nájom porovnateľnú výšku s cenou komerčného nájmu, je tiež vhodné prehodnotiť to, či takýto nájom stále plní účel zvýšenia prístupu k bývaniu

³⁰ Z analýzy boli vylúčené odpovede, ktoré uvádzali sumu na m² rozlohy bytu. Takéto nízke sumy môžu byť tiež v skutočnosti sumou na m², ale vzhľadom na to, že v otázke bolo uvedené „suma mesačného nájmu za byt“, nevyradzovali sme tieto odpovede, ak v nich nebolo upresnenie, že nejde o celkovú sumu. Zavedeniu nízkeho nájmu v niektorých obciach nasvedčujú údaje uvádzané pre najvyššiu sumu nájmu (tie sú príliš vysoké na to, aby išlo o údaj na m²) a zároveň výrazne nižšie v porovnaní s hodnotami uvádzanými inými obcami.

pre domácnosti, ktoré by si komerčný nájom nedokázali zabezpečiť. Rozdiel vo výške nájmu má vplyv aj na to, či sa výška zábezpeky môže stať prekážkou v prístupe k nájomnému bývaniu – šesť

mesačných nájmov vo výške 400 EUR môže byť úplne nerealistickým cieľom v porovnaní so zabezpečením šiestich mesačných nájmov vo výške 100 EUR.

Porovnanie najnižšieho a najvyššieho mesačného nájmu



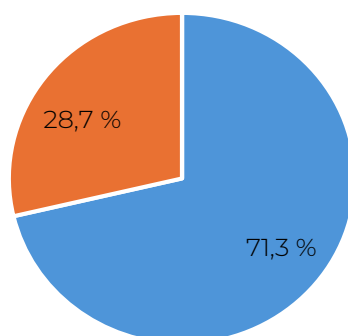
Graf 39 Porovnanie najnižšieho a najvyššieho mesačného nájomného
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Bezbariérovosť a obývatelnosť obecného nájomného bývania

Viac ako dve tretiny obcí (209) uviedli, že majú k dispozícii bezbariérové nájomné byty (Graf 40). Len 89 z nich však má túto skutočnosť uvedenú aj vo VZN a teda

dostupnú verejnosti, otázna je tak informačná prístupnosť týchto bytov pre všetky domácnosti osôb so zdravotným znevýhodnením.

Disponuje obec bezbariérovými bytmi?



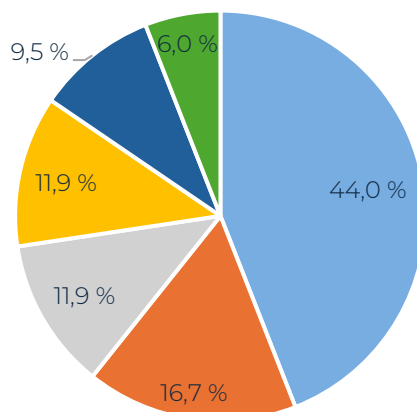
■ áno ■ nie

Graf 40 Podiel obcí disponujúcich bezbariérovými bytmi
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Závažné je, že obce bez bezbariérových bytov často neuvažujú nad tým, akým spôsobom by zabezpečili bývanie pre osobu so zdravotným znevýhodnením. Takmer 47 % z nich na otázku, ako by riešili takúto žiadosť, uviedlo, že sa s takouto situáciou ešte nestretli (Graf 41). Absencia aktuálneho dopytu však nie je dôvod na to, aby sa obce nepripravili na možnosť ubytovania osoby so zdravotným znevýhodnením. Väčšina obcí s bezbariérovými bytmi ich prenája aj osobám bez znevýhodnenia, ak nie je v čase pridelenia bytu iný záujemca alebo záujemkyňa. Ponuka bytu na prízemí ako núdzové riešenie, ktoré využíva alebo by využilo 13 % obcí, nie je

vhodné vzhľadom na ďalšie možné prekážky. Tými môžu byť napríklad schody vedúce k vchodu do bytového domu, šírka dverí, výška spotrebičov alebo zariadenie kúpeľne a toalety. V troch prípadoch obce uviedli, že by zabezpečili alebo poskytli súčinnosť pri prerobení bytu na bezbariérový, pri iných riešeniach sa objavovalo najčastejšie individuálne riešenie situácie bez bližšej špecifikácie. **Takmer 13 % obcí priamo uviedlo, že by sa takýmito žiadosťami ani nezaoberali alebo ich priamo zamietli. Takýto postup je v rozpore s povinnosťou obcí poskytovať služby všetkým oprávneným osobám.**

Čo robí obec, ak nemá k dispozícii bezbariérový byt?



■ taká žiadosť sa doteraz nevyskytla
■ odmietnutie žiadosti
■ neuvedené

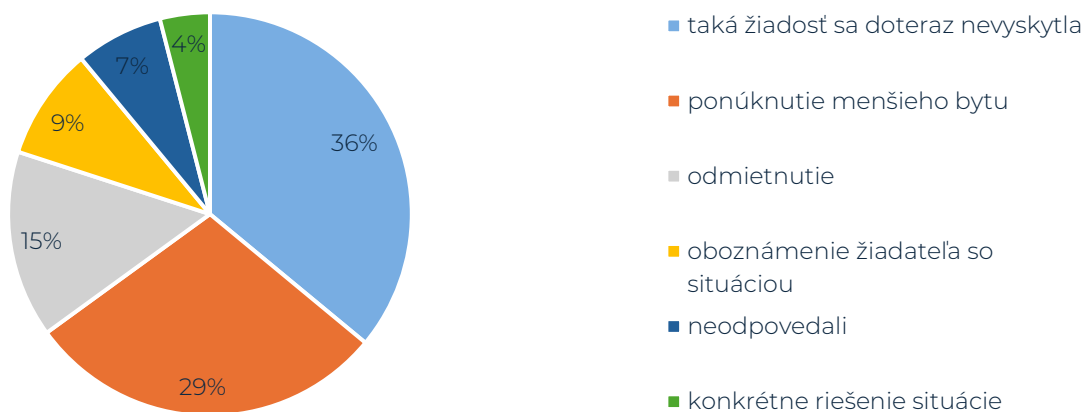
■ iné konkrétne riešenie
■ ponuka bytu na prízemí
■ oznámenie o skutočnosti a ponuka bežného bytu

Graf 41 Postup obce bez bezbariérového bytu, ak dostane takú žiadosť
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Ďalšou znevýhodnenou skupinou sú viacčlenné rodiny, pre účely výskumu definované ako rodiny s päť a viac členmi. Vhodnými bytmi pre ne disponuje 65 % oslovených obcí, pričom v otázke nebolo uvedené, o aký konkrétny byt má ísť z hľadiska rozlohy či izbovosti. Obce, ktoré takéto byty nevlastnia, vo väčšine prípadov nemajú plán, ako postupovať v prípade žiadosti viacčlennej rodiny. Podobne ako pri bezbariérových bytoch, najväčšia časť obcí uviedla, že sa s touto situáciou ešte nestretli (36 %, Graf 42).

Takmer 15 % obcí by takúto žiadosť zamietlo, 9 % by oboznámilo žiadateľa alebo žiadateľku so situáciou, čo v praxi môže tiež znamenať odmietnutie. Ponuka menšieho bytu, ktorú by zvolilo 29 % obcí, môže byť vhodná v prípade núdzovej situácie, ale nie ako dlhodobé bývanie. Na účely sledovania indikátorov kvality bývania Európskou komisiou považuje Eurostat päťčlennú rodinu žijúcu v trojizbovom byte (časť obcí má k dispozícii najviac dvojizbové byty) ako jedno z kritérií preľudnenej domácnosti.³¹

Čo obec robí, ak nemá vhodný byt pre viacčlennú rodinu



Graf 42 Ako obec postupuje, ak nemá vhodný byt pre viacčlennú rodinu
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Vhodná lokalita a prístup k infraštruktúre

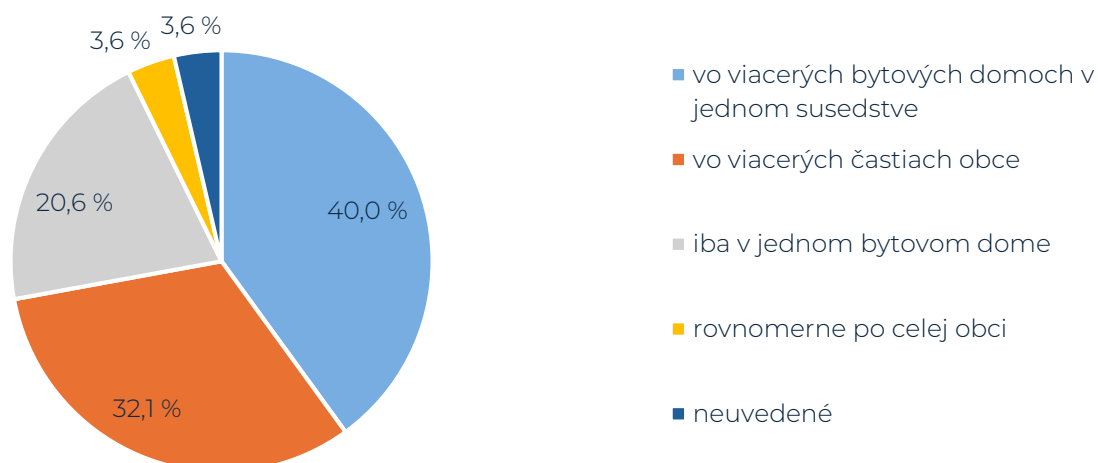
Dostupnosť bytov pre sociálne slabšie domácnosti³² potvrdilo v dotazníku 55 % obcí. Pri sledovaní lokalizácie týchto bytov v rámci obce sa ukázalo, že len približne tretina obcí má takéto byty vo via-

cerých častiach obce (32 %) alebo rovnomerne v celej obci (4 %, Graf 43). V ostatných obciach sa takéto byty nachádzajú buď v jednom susedstve (40 %), alebo výlučne v jednom bytovom dome (21 %).

³¹ Glossary: Overcrowding rate - Statistics Explained, dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate

³² Zákon o sociálnom bývaní neupravuje definíciu výrazu „sociálne slabšia domácnosť“, určuje iba rozdelenie bytov na byty bežného a nižšieho štandardu podľa ich rozlohy. Na základe predchádzajúcich skúseností sme sa však pýtali špecificky na túto skupinu domácností, pretože z praxe sú známe prípady ich umiestňovania do konkrétnych bytových domov, v ktorých nebývajú aj ľudia s vyšším príjmom.

Lokalizácia bytov nižšieho štandardu



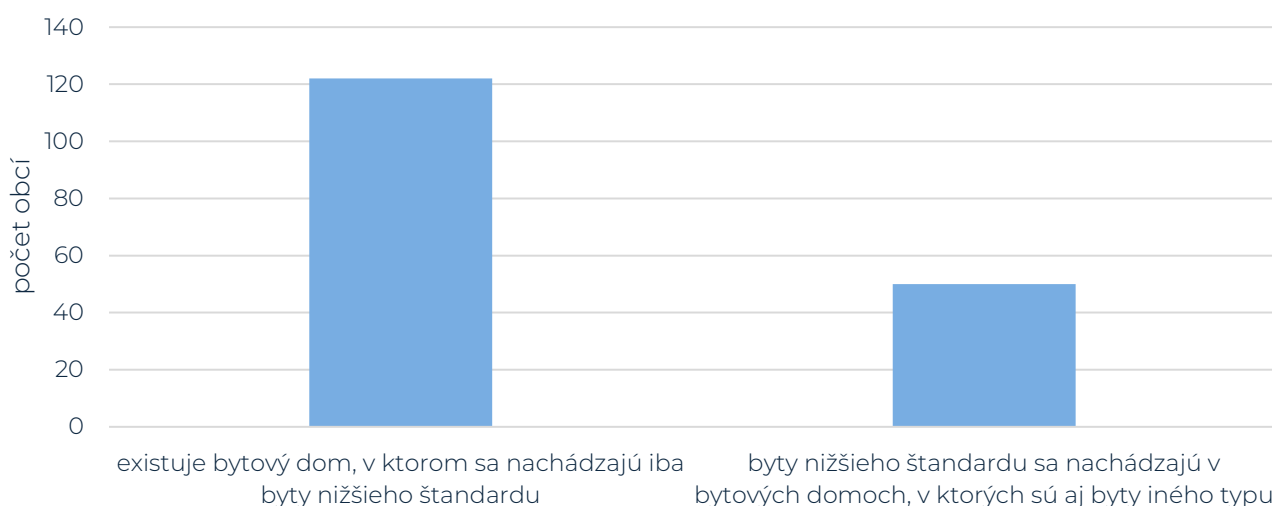
Graf 43 Lokalizácia bytov pre sociálne slabšie domácnosti v rámci obce
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Otázky pre obce sa týkali aj toho, či sa nájomné byty pre sociálne slabšie domácnosti nachádzajú v bytových domoch, kde sú aj byty pre bežné domácnosti či už v obecnom alebo v súkromnom vlastníctve. Také bytové domy,

v ktorých sa nachádzajú iba byty pre sociálne slabšie domácnosti, sa nachádzajú v 76 % obcí a iba 30 % obcí má tieto byty lokalizované v bytových domoch, kde sa nachádzajú aj byty pre bežné obyvateľstvo (Graf 44).

72

Koncentrácia bytov nižšieho štandardu



Graf 44 Koncentrácia bytov pre sociálne slabšie domácnosti v bytových domoch
Zdroj: dotazníkové zisťovanie

Hoci môžu lepšiemu rozmiestneniu brániť objektívne prekážky ako nedostatok bytov v obci vo všeobecnosti alebo nedostatok pozemkov na výstavbu, **koncentrácia nízkopríjmového obyvateľstva do konkrétnych lokalít môže byť formou segregácie a spôsobovať sociálne vylúčenie. Rovnako aj výstavba bytových domov výlučne pre**

sociálne slabšie domácnosti môže naplňať znaky nezákonnej segregácie. Segregácia je považovaná za obzvlášť závažný prejav diskriminácie a jej zákaz je odvodzovaný zo všeobecného zákazu diskriminácie. Pri výstavbe nových bytov je preto z hľadiska inklúzie a rovnosti príležitostí dôležité hľadať také riešenia, aby sa byty pre sociál-

ne slabšie domácnosti nenachádzali v priestorovo vylúčených lokalitách alebo na okraji obcí. **Obce by mali vynaložiť úsilie na to, aby boli takéto byty rozmiestnené rovnomerne a v priestore sídelných zón majoritného obyvateľstva.**

V súvislosti s vymedzením obsahu práva na bývanie a právneho rámca ochrany pred diskrimináciou pri poskytovaní bývania je nevyhnutné okrem antidiskriminačného zákona spomenúť aj právne predpisy Európskej únie. Dôležitou v tomto smere je predovšetkým smernica Rady 2000/43/ES (Smernica o rasovej rovnosti), ktorá zavádza rovnaké zaobchádzanie s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod. Jej cieľom je bojovať proti diskriminácii na základe rasového či etnického pôvodu a jej obsah sa na Slovensku premietol do vnútroštátnej antidiskriminačnej legislatívy. Smernica nešpecifikuje výslovne zákaz rasovej segregácie, ale stanovuje zákaz tzv. priamej diskriminácie a nepriamej diskriminácie na základe rasy alebo etnického pôvodu. Medzi oblasti, na ktoré sa vzťahuje, patrí aj oblasť tovarov a služieb. Samotný pojem „segregácia“ explicitne uvádza Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie, ktorého čl. 3 stanovuje, že „zmluvné štáty zvlášť odsudzujú rasovú segregáciu a apartheid a zaväzujú sa na územiach spadajúcich pod ich právomoc predchádzať, zakázať a odstrániť všetky praktiky tohto druhu.“ Čl. 1 ods. 1 Medzinárodného doho-

voru o odstránení všetkých foriem diskriminácie zároveň vymedzuje aj pojem „rasová diskriminácia“ a to ako „akékoľvek rozlišovanie, vylučovanie, obmedzovanie alebo zvýhodňovanie založené na rase, farbe pleti, rodovom alebo na národnostnom alebo etnickom pôvode, ktorého cieľom alebo následkom je znemožnenie alebo obmedzenie uznania, používania alebo uskutočňovania ľudských práv a základných slobôd na základe rovnosti v politickej, hospodárskej, sociálnej, kultúrnej alebo v ktorejkoľvek inej oblasti verejného života“

Byty pre sociálne slabšie domácnosti sú často nižšieho štandardu v zmysle zákona o sociálnom bývaní. **Upozorňujeme, že takéto byty nemôžu byť určené pre konkrétnu skupinu obyvateľstva, ako to uvádza jedna z obcí:** „Spôsob inkasovania nájmu u nízkoštandardných bytov určených pre rómskych občanov sa bude realizovať cez inkasné stredisko, alebo formou zrážky za nájom tým, že obec bude príjemcom sociálnych dávok“. Uvedená formulácia platenia nájmu v bytoch nižšieho štandardu určených pre rómskych občanov môže byť viacnásobne nekorektná. V prípade, že obec takýmto spôsobom neodstraňuje znevýhodnenie vyplývajúce z etnického pôvodu, a teda nevykonáva dočasné vyrovnávacie opatrenie podľa § 8a antidiskriminačného zákona, môže ísť aj o cieľené priestorové či iné oddelovanie ľudí či skupín ľudí podľa etnického pôvodu a menej priaznivé zaobchádzanie v oblasti prístupu k bývaniu.



Forma realizácie platenia nájmu takýchto bytov určených pre ľudí rómskeho pôvodu zároveň nie je v súlade s právnym inštitútom osobitného príjemcu podľa § 23 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nie je nijako spojený s etnickým pôvodom príjemcu pomoci v hmotnej núdzi.

Zistenia z rozhovorov

V súvislosti s primeraným bývaním sme sa v rozhovoroch venovali cenovej dostupnosti, bezbariérovosti nájomných bytov, bytov pre viacčlenné rodiny aj otázke segregácie a vylúčenia. Základnou výhodou obecného nájmu v porovnaní s komerčným nájomom by mala byť nižšia cena. Výška nájmu sa odvíja od spôsobu obstarania, vynaložených nákladov a obdobia či podporného programu, v rámci ktorého bol daný bytový dom postavený. To spôsobuje významné rozdiely vo výške nájomov aj v tej istej obci. V niektorých prípadoch táto výška nepokryje ani náklady na správu nehnuteľnosti. „Len to, že ako som to rozdelil, teda sociálne bývanie, tak tam samozrejme aj tie nájomné sú úplne symbolické, lebo to, že za 15 EUR sa býva v dnešnej dobe, tak to musíme si povedať, že 15 EUR nestačí ani na tie údržbové práce.“ (OB5)

74

V iných prípadoch sa cena nájmu približuje úrovni cien na komerčnom trhu a obecné byty tak môžu byť pre niektoré domácnosti cenovo nedostupné. „Je to ťažké, keď mamička s dvoma deťmi alebo s tromi ide do bytu mestského. My tie ceny mestských nájomných bytov nejak ovplyvňovať nemôžeme, pretože byty, ktoré boli postavené zo štátneho fondu rozvoja bývania, čo máme gro bytov, tak tam je stanovená suma nájmu mestským zastupiteľstvom. V zmysle vyhlášky a mestského zastupiteľstva. Takže musia rešpektovať tú výšku nájmu, či je to matka alebo je to kompletná rodina. Ale vidím to ako, že je to dosť náročné pre tie matky s deťmi.“ (OB1)

Cenová dostupnosť nájomného bývania ovplyvňuje aj výška zábezpeky, ktorá môže podľa zákona dosiahnuť hodnotu šiestich mesačných nájomov. Ako sme videli vyššie (Graf 38), väčšina obcí stanovenu hornú hranicu zábezpeky využíva, a to aj pri nájmoch vo výške po-

rovnateľnej s komerčným prenájomom. Obce počítajú s tým, že si domácnosti na zábezpeku budú odkladať počas čakania na vybavenie žiadosti alebo sa zábezpeka spláca formou splátkového kalendára.

„Resp.: Áno je tam zábezpeka. Samozrejme požadujeme, aby sme sa nejak predišli, keby boli nejakí neplatiči alebo niečo také...Mali sme prípady, **keď sme sa dohodli na nejakom splátkovom kalendári.** Výsk: A štandardne v akej výške sa požaduje táto zábezpeka? Resp.: Viete čo tam ide od veľkosti bytu, máme jednoizbové až trojizbové byty. Myslím, že sa tam pohybuje od 1000 EUR do 3000 EUR je tam tá zábezpeka.“ (OB2)

Napriek tomu, že ide aj o pomerne vysoké sumy, ktorých zabezpečenie si vyžaduje sporenie a spoluprácu širšej rodiny, obce nepovažujú zábezpeku za prekážku pre získanie nájomného bytu. „Je to od tých 400-500 EUR až do 1 400 EUR, v závislosti od lokality samozrejme, pretože to nájomné sa odvíja od ceny obstarávania bytu...**ak za 6 mesiacov on je v poradovníku nejaký ten rok aj dva. Tak on vie už rátať s tým, že tú zábezpeku má zaplatiť, čiže my máme aj prostredníctvom terénnych pracovníkov aj komunitných,** vedľa, ktorí žiadatelia sú z lokality, či je tam predpoklad zamestnania sa alebo čohokoľvek, **aby tá rodina sa spojila, aby mali na tú zábezpeku.**“ (OB1)

Samozrejmosťou nie sú ani bezbariérové byty, obzvlášť v prípade starších bytoviek. „...byty, ktoré boli postavené 2019 a teraz 2022, tak sú byty už s výťahom alebo boli pridelené byty napríklad aj znevýhodneným osobám aj na invalidnom vozíku alebo s prihliadnutím na vek alebo čokoľvek, tak je to na prízemie, kde je bezbariérový vstup do toho bytového domu. Lebo napríklad

v lokalitách skôr postavených bytových domoch nemáme výťahy a je tam dosť problém aj s priestorom, kde je problém dať ten schodolez. Preto mesto upravilo vo všeobecne záväznom nariadení možnosť pridelenia vhodnejšieho bytu z dôvodu imobility.“ (OB3) Obce teda riešia situácie podľa identifikovaných potrieb, no nie je zrejmé, aké kritériá pri zabezpečení bezbariérovosti dokážu zohľadňovať (napríklad šírka dverí, výška umiestnenia vypínačov), nakoľko v rámci rozhovorov boli uvádzané ako príklady bariér, na ktoré sa zameriavajú pri hľadaní riešenia, len schody.

Súvisiacim aspektom je výstavba tzv. „bezbariérových bytoviek“, ktoré však môžu viesť ku stigmatizácii a vylúčeniu osôb so zdravotným znevýhodnením „Tak, v podstate v našej databáze mestských nájomných bytov máme aj typy bytov, ktoré sú bezbariérové, ktoré sú pre osoby s ťažkým zdravotným postihom...máme vyčlenený jeden komplexný bytový dom, ktorý je čiste účelovo vytvorený pre osoby s telesným postihom a je riešený technicky ako bezbariérový bytový dom. Takže viacmennej takýmto spôsobom pomáhame takýmto občanom v takýchto situáciách.“ (OB1). Ide zväčša o staršie stavby z obdobia, kedy neboli zohľadňované širšie sociálne aspekty inklúzie ľudí so zdravotným znevýhodnením. Nedostatky takéhoto prístupu však neboli v rozhovoroch vôbec pomenované, preto považujeme za dôležité zvýšiť povedomie v tejto oblasti a podporiť výstavbu takých bytových domov, v ktorých budú byty riešené ako bezbariérové, ale nebudú postavené a spravované ako bytové domy pre konkrétnu cieľovú skupinu ani takto nebudú označované.

Obmedzený, resp. takmer žiadny, je aj počet viacizbových bytov pre rodiny s väčším počtom detí alebo viacgeneračné rodiny. Tento stav súvisí s obmedzením počtu izieb a metráže bytov, ktoré môžu byť poskytované ako sociálne byty podľa zákona o sociálnom

bývaní, čo v konečnom dôsledku vedie k tomu, že pri obstarávaní bytov prostredníctvom podpory ŠFRB nie sú v bytových domoch zastúpené štvorizbové byty.

Problém vylúčenia alebo koncentrácie rómskych domácností v určitých lokalitách niektoré obce nepovažujú za segregáciu.

„Áno my máme jednu ulicu kde máme práve sústredenú tieto naše staré mestské bytové domy, keď to tak nazvem. A tá ulica je súčasťou jednej z mestských štvrtí, to znamená, že nemáme segregovanú komunitu, nemáme nejakú rómsku osadu, ale máme takú sústredenú, povedzme územie, kde ich máme viac.“ (OB4) Obce zhodne konštatovali, že pri posudzovaní žiadostí neberú do úvahy etnickú alebo národnostnú príslušnosť „Nie je tam cieľová skupina, vždy skúmame každú jednu žiadosť, je tam miešaná skupina obyvateľov, nachádzajú sa tam, áno, aj rodiny z MR, čiže ak by ste sa chceli opýtať, že takzvané, či sú to len biele byty alebo podobne, v úvodzovkách, nie sú. Sú tam takisto aj etnické zoskupenia, hovorí sa tam dokonca po maďarsky, po slovensky, sú tam evanjelici.“ (OB5)

Pri bližšom opise väčšina z nich potvrdzovala, že rómske domácnosti získajú byt v tzv. „nerómskych bytovkách“ len zriedkavo. „Teraz v tej bytovke je 30 bytov bielych a jeden Róm tak ich nemiešame to zas až tak nie. My ich v podstate dávame do týchto dvoch a jedine ak niekde, že by sa terénny podarilo, ale málokedy sa to stane.“ (OB4) Príčinou je jednak to, že nespĺňajú kritériá pre získanie takýchto bytov (napr. minimálnu výšku príjmu), ale aj to, že očakávajú problémy pri súžití s majoritou. „Je to veľmi špecifické od prípadu k prípadu, máme bytové domy, ktoré sú obývané vo väčšej miere slušnými ľuďmi a bývajú tam začleňované aj osoby z rómskeho etnika alebo rodiny. V niektorých prípadoch sa prispôsobia tomu slušnému bývaniu. Ale vo väčšine prípadov je to ťažké súžitie, pretože predsa tá men-

talita tých rómskych spoluobčanov iná, oni sú hlučnejší čo sa týka výrazu reči a tak ďalej a dosť to obťažuje ostatných spolubývajúcich, takže máme s tým nie moc dobré skúsenosti. Ale cez to všetko hovorím. Nemôžeme povedať, že by sme nejak segregovali, prideliujú sa mestské nájomné byty bez ohľadu na to či je rómskeho etnika alebo iného toto nehrá veľmi významnú rolu, pre nás je dôležité, aby spĺňal podmienky pridelenia bytu.“ (OB1)

Na druhej strane, obce si uvedomujú negatívny dopad koncentrácie chudoby do jednej časti mesta alebo bytového domu. Mnohé projekty sú však koncipované tak, že ide buď o výstavbu nízkoštandardných bytov alebo bežných bytov, ktoré sa líšia v cene obstarania, a tiež v určení cieľovej skupiny. V konečnom dôsledku sa aj v súčasnosti stavajú v obciach tzv. rómske bytovky. Ak obce uvádzali možnosť určitej „mobility“ rómskych domácností z vylúčených lokalít, ide o veľmi konkrétne príklady, nie bežný jav. „Máme žiadosti aj zo strany rómskeho etnika, ale nejak percentuálne alebo číselne túto štatistiku nevedieme. Ale poskytujeme, máme byty aj v časti [NÁZOV LOKALITY]. V podstate 3 lokality máme tak **nejakým spôsobom ošetrované**, kde hlavne poskytujeme, **ale začleňujeme aj** do iných bytov.“ (OB1) „A viem o tom, že v minulosti aj z tejto lokality sa aj rómske rodiny dostali formou takejto zámeny, alebo keď sa uvoľnil byt do iných mestských bytov. Nevieť čo ja som [pracovná pozícia] **minimálne trikrát sa také udia- lo**, takže nie sú tam nejak zamknutí doživotne.“ (OB4)

Sociálne pracovníčky a pracovníci poukazujú na už spomínané oddelené plánovanie bytovej výstavby pre rómske a nerómske lokality „V podstate v [NÁZOV MESTA] je 5 lokalít, kde žijú Rómovia a v niektorých častiach sú mestské nájomné byty. Ja som robil prieskum, že ako to celé je, koľko má mesto bytov a v

koľkých z nich bývajú Rómovia a prišiel som k poznaniu, že všetci sú natlačení v nízkoštandardných bytoch, mimo mesta... a že všetky byty, ktoré mesto vlastní v podstate iba v dvoch bytoch bývali rómske rodiny.“ (SP3)

„Ale vlastne aj teraz keď sa mi tak pre-mieta, tak vlastne všetky nájomné a iné bývania sú väčšinou naozaj tak rozdelené, že lokalita rómska, lokalita nerómska. Aj v [NÁZOV MESTA1] to je tak, že to je lokalita. Je tam teda tá rómska, aj keď potom tiež majú v meste ešte iné lokality. A v [NÁZOV MESTA2] tak isto a na tých obciach vlastne tiež je to väčšinou tak, že ak sa stavajú nejaké bytové domy alebo niečo, vždy je to zase lokalita bližšie k osade. Nie je to tak, že to je postavená bytovka a teraz hocikto z obce môže si dať, ale vždy sa to tak nejak urobí. Ani za posledné obdobie v nejakej obci alebo v meste, že do lokality, kde sa postavila bytovka, že je zmiešané obyvateľstvo, že nasťahujú tam rôzne rodiny.“ (SP1)

Zároveň boli niektorí/é presvedčení/é o tom, že kritériá vo VZN sú vytvárané účelovo s cieľom vylúčiť rómske domácnosti z niektorých obecných bytov. „Reálne to bolo tak, že podľa mňa čakali, kým ubehne ten rok tej podanej žiadosti... takže reálne sa čakalo na ten rok, kým uplynie žiadosť, uvoľnili sa byty, dva dni pred tým sa podali žiadosti tých ľudí, ktorí o tom vedeli a o dva dni zasadala komisia a boli im byty pridele-né, nerómskym rodinám. A tých 15 alebo 10 rodín, či koľko tam bolo, čo malo podané žiadosti vlastne rok čakali zby-točne a aj tak tie byty nedostali...Dá sa všeličo.“ (SP3)

Sociálni pracovníci a pracovníčky zhodne hľadali riešenia v cielenom formovaní bytovej politiky tak, aby bol podporovaný sociálny mix. Celkové hodnotenie prístupu obcí však nebolo len negatívne, mnohé obce podľa nich majú záujem znížiť reprodukciu chudoby, čomu nasvedčovali aj niektoré z odpovedí obcí,

ktoré opisovali snahu podporiť rómske domácnosti v hľadaní iných možností nájmu. Ide však o náročný a dlhodobý proces, ktorý je potrebné podporovať sociálnou prácou v rôznych oblastiach

a využívať kombináciu rôznych programov bývania, ako je svojpomocné bývanie, housing first, rapid re-housing, rekonštrukcie bytov s intenzívnou sociálnou prácou a prepájaním komunít.



V otázke segregácie vyššie uvedené zistenia potvrdzujú, že ide o pretrvávajúci problém, ktorý nie je len dedičstvom minulých období, ale sa naďalej reprodukuje a posilňuje.



78

7. Prístup ku komerčnému nájmu

Záujem o prenájom poskytovaný obcami je ovplyvnený aj dostupnosťou iných možností zabezpečenia bývania, predovšetkým vlastníckeho bývania a komerčného nájmu. Pri rozhovoroch so sociálnymi pracovníkmi, pracovníčkami a obcami sme zaznamenali, že o sociálne bývanie sa usilujú aj domácnosti, ktoré by finančne zvládli aj komerčný nájom, avšak nepodarilo sa im ho získať. Oslovili sme preto realitné agentúry pôsobiace na celom Slovensku s cieľom identifikovať takéto skupiny domácností, prekážky, možnú diskriminačnú prax a pohľad realitných agentúr na úlohu komerčného sektoru v zlepšení prístupnosti bývania.

Do výskumu sa zapojili štyri agentúry pokrývajúce trh v oblasti severného a východného Slovenska. Podľa ich vyjadrenia hľadajú komerčný nájom na dlhodobšie bývanie predovšetkým ľudia, ktorí nemajú možnosť získať vlastnícke bývanie alebo sú v danom meste dočasne kvôli práci či štúdiu. Z hľadiska cenovej dostupnosti bola situácia v období realizácie rozhovorov ovplyvnená nižšou dostupnosťou hypotekárnych úverov, zvýšením úrokových sadzieb a zvýšením cien energií, čo sa prejavilo aj na zvýše-

ní cien prenajímaných nehnuteľností (ak boli zatažené hypotékou) zo 400 až 500 eur na 500 až 800 eur. V rozhovorech sme sa zamerali na obdobie od roku 2021. Pri ďalšej interpretácii zistení je potrebné zohľadňovať aj to, že veľká časť komerčných prenájomov je uzavretá bez využitia služieb realitných agentúr.

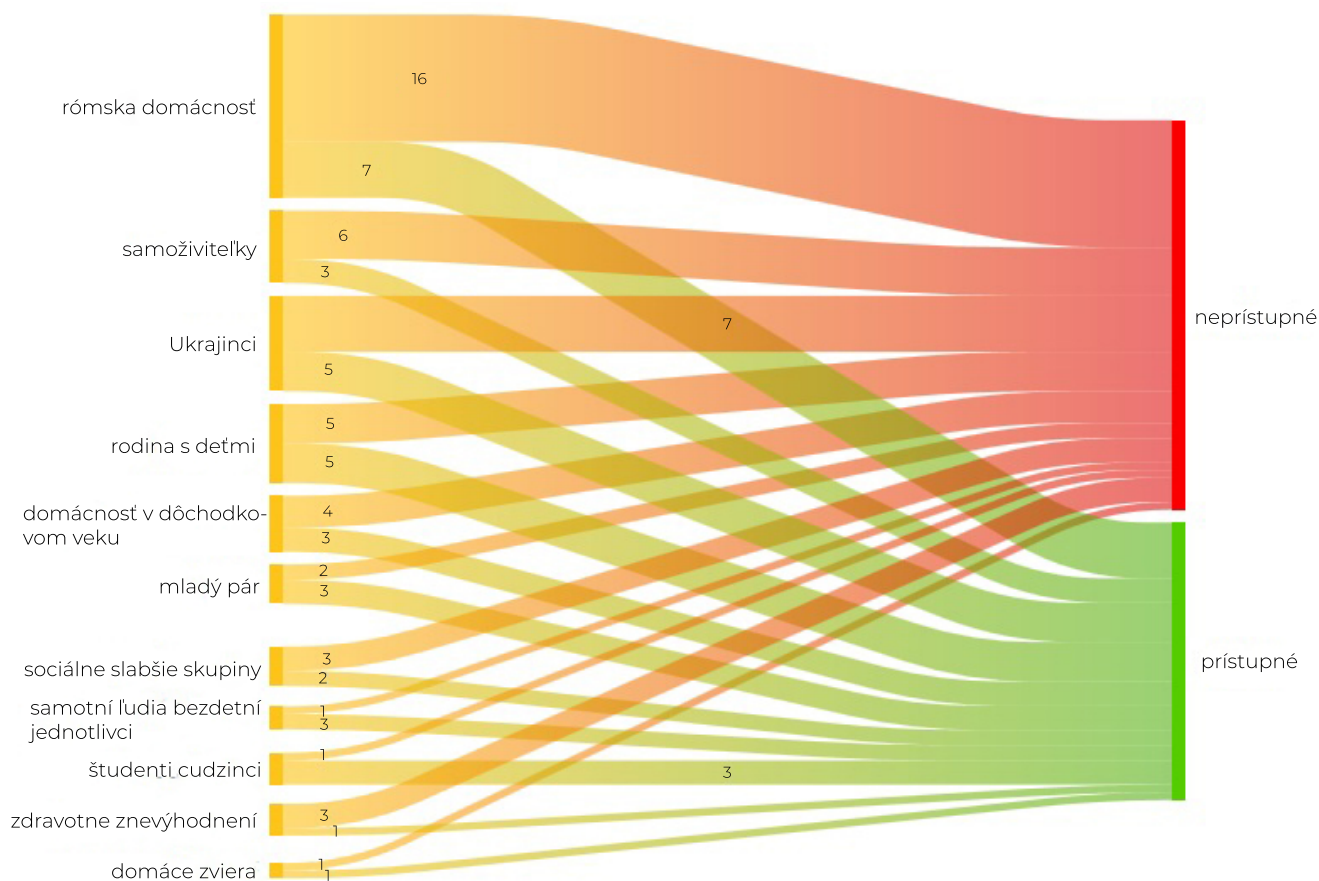
Komerčný nájom hľadá široké spektrum domácností, od osamostatňujúcich sa mladých ľudí po domácnosti s viacerými deťmi. Realitné agentúry pri opisovaní všeobecnej prístupnosti zdôrazňovali to, že nie je možné o niektorej skupine povedať, že má alebo nemá prístup, pretože „je to individuálne“ či už zo strany ponúkajúcich alebo hľadajúcich (Obrázok 2). Najzásadnejším kritériom je stabilita príjmu a výška nákladov na energie, preto ako ideálnu domácnosť uvádzali buď bezdetnú dvojicu so stálym zamestnaním alebo bezdetnú samostatne žijúcu osobu so zamestnaním.

Respondenti a respondentka pri rozprávaní o skupinách domácností, ktoré sa častejšie stretávajú s neochotou prijatia do komerčného nájmu, pomenovali viaceré prekážky (Obrázok 3), ktoré sme pri kódovaní rozlíšili na tie, ktoré:

1. vyplývajú z objektívnych okolností – nevhodný byt, predpokladaná vyššia legislatívna ochrana,
2. vyplývajú zo špecifickej životnej situácie nájomcov, ale netýkajú sa charakteru/osobnosti – nízky príjem, nestabilita alebo krátke trvanie nájmu,
3. vyplývajú z predpokladaných osobnostných charakteristík nájomcov a nájomkýň – vždy s nimi boli problémy, chcú nás oklamať, obava z agresívneho správania (zahŕňajúc aj ničenie zariadenia), nízka finančná gramotnosť.

Domácnosti v dôchodkovom veku a domácnosti so zdravotne znevýhodnenou osobou čelia predovšetkým objektívnym prekážkam, akými sú nedostatočná debarierizácia bytov alebo legislatíva, ktorá ich (podľa realitných agentúr) príliš chráni. Najrozšírenejšou prekážkou, ktorá je spoločná takmer pre všetky typy domácností s horším prístupom ku komerčnému bývaniu, je predpokladaný nízky príjem. Ten sa výraznejšie spája so **samoživiteľkami**. Predpoklad

nízkeho a nestabilného príjmu sa neodvíja len od toho, či ide o domácnosť s jedným príjmom, ale aj od systémového rodového znevýhodnenia. „Ako zase, nežijeme vo vákuu, takže ľudia vedia, ako fungujú iní ľudia. Proste matka, ktorá je sama s dieťaťom sa predpokladá, že deti bývajú choré. Takže otázka znie, ako často s ním bude musieť byť doma, ako často jej to bude nejaký zamestnávateľ tolerovať.“ (RK2)



Obrázok 2 Hodnotenie prístupnosti komerčného nájmu pre skupiny domácností

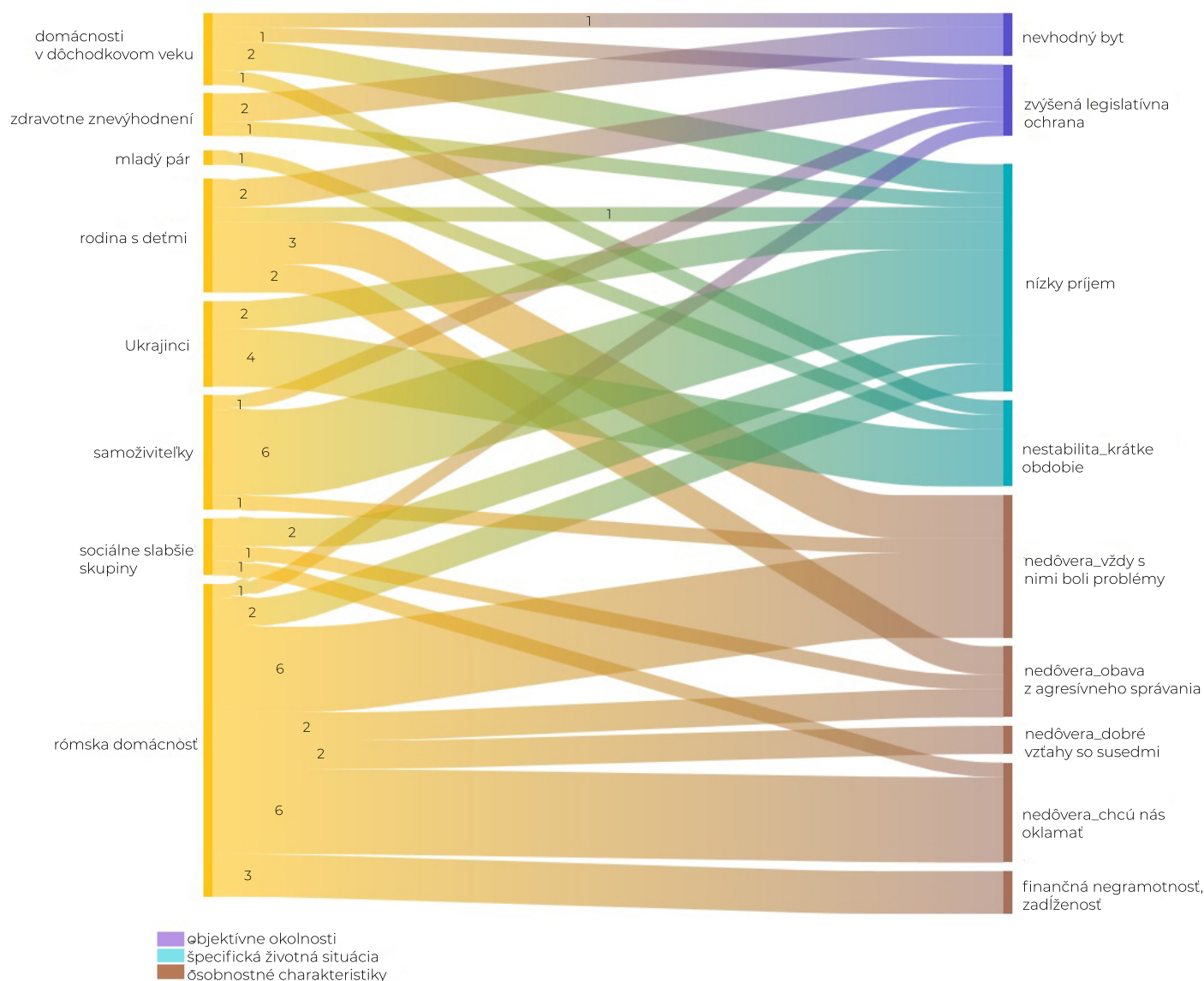
Pri **ukrajinských domácnostiach** môže byť prekážkou krátke obdobie nájmu. Avšak táto prekážka sa týkala predovšetkým ľudí, ktorí prišli ešte pred vojnou. V súvislosti so štátnym príspevkom opisovali realitné agentúry zvýšenie záujmu o domácnosti, na ktoré sa vzťahoval štatút odídencov a tiež to, že v niektorých mestách tento príspevok v konečnom dôsledku zvýšil ceny komerčného nájmu. Po ukončení štátnej podpory predpokladajú, že ochota poskytovať podnájom domácnostiam z Ukrajiny bude nižšia a domácnosti pravdepodobne nebudú schopné platiť nájomné v rovnakej výške. Dôsledkom týchto zmien môže byť aj strata bývania.

Rodiny s deťmi môžu byť odmietané z dôvodu vyššej legislatívnej ochrany pred evikciou aj v prípade neuhradenia nájmu alebo iného porušenia nájomnej zmluvy. Pri bližšom rozhovore sa však ukázalo, že rodiny s deťmi sú vnímané ako problém predovšetkým v prípade, ak ide o rómske rodiny s deťmi. „Čiže v podstate pokiaľ spadajú do

tej ako keby najlepšej kategórie z pohľadu nájomcov, alebo teda majiteľov, ktorí to chcú prenajať, že teda sú to tie 2 dospelé osoby, ktoré sú pracujúce, všetko je v poriadku, vedia ich akceptovať, aj keď sú Rómovia. Samozrejme úplne najhoršie akonáhle povedia, že majú 3-4 deti, z toho jedno 14-15-ročné. Popríklad ozývajú sa nám že tam chcú bývať 2 dospelí a ich rodičia vlastne, čiže 4 dospelé osoby z toho 2 sú na dôchodku. Čiže toto sa nám, nepodariť prenajať v podstate nikdy.“ (RK2) Pre mnohých majiteľov sú však práve rodiny s deťmi vhodnými nájomcami, pretože ide o dvoj príjmovú domácnosť so záujmom o dlhodobé bývanie. **Obava z problematického vystahovania sa stáva reálnou prekážkou vtedy, ak sa spája aj s predpokladaným nízkym príjmom.** „Tá matka s tým dieťaťom je tak chránená, že ak by vznikol akýkoľvek problém s platením, čo sa môže stať, keďže je na to sama, tak ten prenajímateľ jej musí nájsť bývanie, napríklad keby jej vypovedal zmluvu.“ (RK1)

Špecifikom prekážok uvádzaných v spojitosti s rómskymi domácnosťami (a to obzvlášť pri rodinách s deťmi alebo viacgeneračných domácnostiach) je to, že sú formulované ako **predpokladané vlastnosti osôb v prenájme alebo charakteristiky spájané s ich spôsobom života**. „Čiže ďalej, keby sme dali rómske rodiny povedzme s troma a viac deťmi, tak týchto samozrejme väčšinou teda nechcú, lebo sa obávajú, že tak ako majú Rómovia povest', tak všeobecne také tie veľké rodiny, bude tu hluk. Možno sa nebudú úplne správne správať k nábytku alebo k tomu zariadeniu a zároveň sa obávajú toho,

že čo keď mi prestanú platiť, tak ja ich odtiaľto už nedostanem.“ (RK4) Odlišné posudzovanie toho, či ide o objektívnu alebo subjektívnu prekážku, je obzvlášť viditeľné pri pomenovaní problému nízkeho príjmu. V prípade rómskych rodín sa hovorí o finančnej negramotnosti alebo vlastnom zapríčinení nedostatočného príjmu (neudržanie si práce, nehospodárne mienanie finančných prostriedkov), čo sa pri iných skupinách neobjavilo vôbec (samoživiteľky sú v riziku kvôli neochote zamestnávateľa vyjsť v ústrety rodičovským povinnostiam, osoby v dôchodkovom veku kvôli nízkemu dôchodku a pod.).



Obrázok 3 Prekážky v prístupe k bývaniu
Zdroj: rozhovory, spracované v Atlas.ti

Okrem obáv z neplatičstva boli pomenované **obavy z nedodržania dohodnutých podmienok prenájmu, ako je počet osôb v byte a starostlivosť o zaříadenie v byte.** „Bolo to tak, že prišli na obhliadku dvaja ľudia, manžel s manželkou, na prvý pohľad ideálny stav, nemali žiadne deti, tak to vyzeralo veľmi dobre. Paradoxne, majiteľ v tomto prípade pýtal dosť veľa peňazí za ten byt a oni to akceptovali, čo bolo zaujímavé, ale dôvod bol ten, že oni boli vlastne šiesti. Boli šiesti, ktorí sa na to skladali a už to nebolo v poriadku.“ (RK1)

Hoci samotné agentúry nemuseli mať opakovanú skúsenosť o podvodnom konaní rómskych domácností, takéto príbehy sa šírili medzi majiteľmi aj realitnými agentúrami. „Tam už potom posúvajú sa tie informácie ďalej a ľudia automaticky sa boja takých vecí.“ (RK1) Na tomto mieste by sme chceli upriamiť pozornosť na to, že realitné agentúry vychádzajú aj zo svojej priamej skúsenosti a ignorovať ju neprispieva k hľadaniu riešenia. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, **že pri nerómskych domácnostiach, ktoré môžu byť v po-**

dobne náročnej finančnej situácii, nie je zodpovednosť za nízky príjem alebo odmietanie zo strany majiteľov nehnuteľností považovaná za dôsledok ich vlastného konania. Taktiež nedochádza k takej miere zovšeobecňovania a vzťahovania zlyhaní jednotlivcov, napríklad aj v podobe podvodného konania, na celú skupinu ľudí na základe predpokladanej etnickej alebo národnostnej príslušnosti. Rómske domácnosti sa tak stávajú predmetom predsudkov, ktorých pôvod môže byť nejasný „...na toto vám naozaj neviem povedať, že či sú naozaj reálne alebo nie. Ale takéto obavy ľudia majú. Ale neviem z čoho pramenia.“ (RK4) alebo môže vychádzať aj zo zvnútorneného rasizmu „Tak to poviem, ja počas môjho života som sa stretol so strašne veľa Rómami, mal som ich aj ako spolužiakov a poviem to takto, že boli s nimi problémy vo všeobecnosti, čo sa týka aj školských povinností, čo sa týka hygieny, čo sa týka platobnej nejakej schopnosti, čiže áno, ten dôvod je oprávnený, aj by som povedal, že prečo tí ľudia majú pochybnosti.“ (RK1)

Diskriminačné postupy pri poskytovaní služieb na realitnom trhu

Pri prenájme nehnuteľnosti v súkromnom vlastníctve neočakávame, na rozdiel od prenájmu bytov vo vlastníctve obcí, sledovanie verejného záujmu akým je aj zvyšovanie prístupu zraniteľných skupín k bývaniu. Aj na tento sektor poskytovania služieb sa však vzťahuje vymedzenie oblastí podľa § 5 ods. 2 písm. d) antidiskriminačného zákona, ktorý stanovuje, že „Zásada rovnakého zaobchádzania podľa odseku 1 sa uplatňuje len v spojení s právami osôb ustanovenými osobitnými zákonmi v oblastiach prístupu a poskytovania...

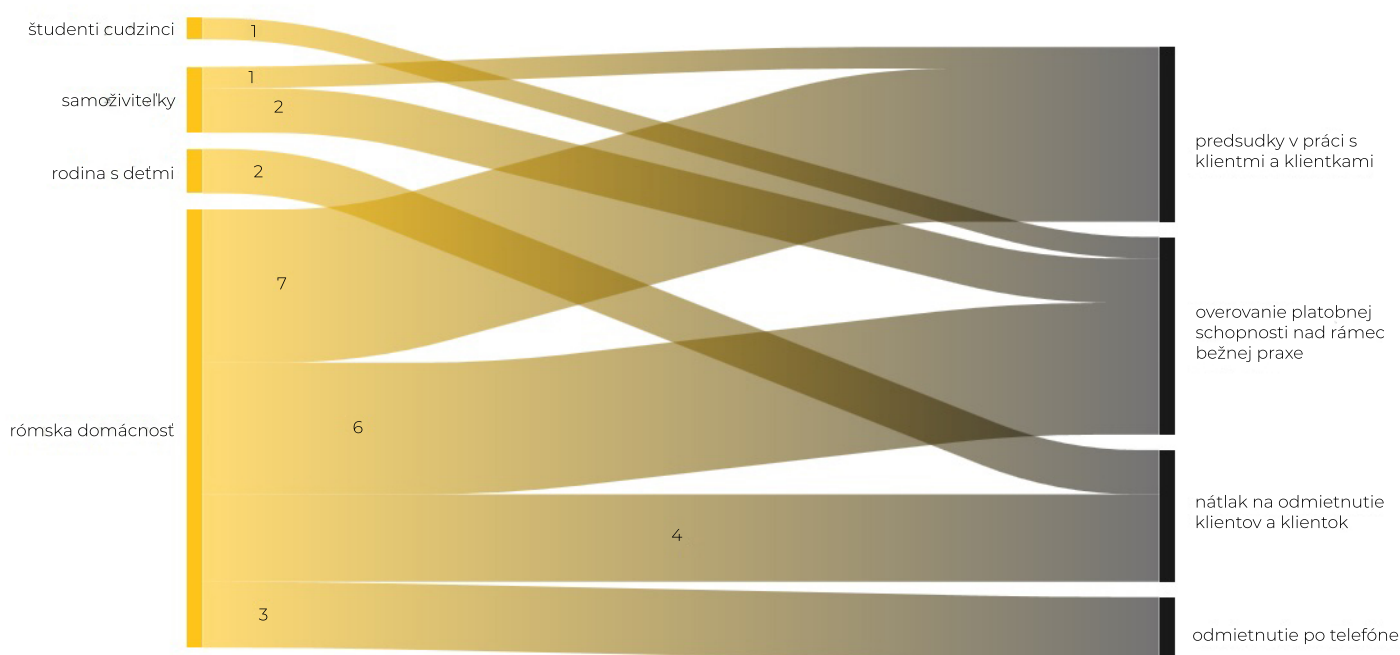
tovarov a služieb vrátane bývania, ktoré sú poskytované verejnosti právnickými osobami a fyzickými osobami-podnikateľmi.“ Ak teda ide o sprostredkovanie predaja, prenájmu a kúpy nehnuteľností (realitná činnosť) realitnou kanceláriou ako odplatnou službou podnikateľa pre subjekt súkromného práva, vzťahuje sa na takúto činnosť realitnej kancelárie zákaz diskriminácie v oblasti poskytovaní tovarov a služieb, vrátane bývania.³³ Osobitným zákonom, ktorý ustanovuje práva v tejto oblasti, je predovšetkým zákon o ochrane spotre-

³³ Podľa čl. 57 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb. Služby zahŕňajú najmä: a) činnosti priemyselnej povahy; b) činnosti obchodnej povahy; c) činnosti remeselnej povahy; d) činnosti v oblasti slobodných povolání. Vzhľadom na nesporný odplatný charakter realitnej činnosti patriacej medzi viazané živnosti a právnu definíciu služby, v posudzovanom prípade ide o antidiskriminačným zákonom chránenú oblasť poskytovania tovarov a služieb.

bitela. Ten ustanovuje práva spotrebiteľa, definíciu služby,³⁴ ako aj povinnosť predávajúceho vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb ustanovenú antidiskriminačným zákonom.

Pri analýze rozhovorov sme identifikovali niekoľko postupov, ktoré by pri splnení ďalších kritérií podľa antidiskriminačného zákona mohli byť vyhodnotené ako diskriminačné. Tieto postupy sa týkajú predovšetkým

rómskych domácností, ale aj samoživiteliek, rodín s deťmi a študentov z tretích krajín (Obrázok 4). Možno najťažšie rozlíšiteľným je **uplatňovanie predsudkov v komunikácii s klientmi a klientkami**, ktoré môžu viesť napríklad k nepriaznivejšiemu ohodnoteniu platobnej schopnosti alebo dôveryhodnosti. Prejavuje sa vedomým uprednostnením iných záujemcov o obhliadku, sprostredkovaním kontaktov či prednostným odporúčaním určitej skupiny klientstva.



Obrázok 4 Diskriminačné postupy pri poskytovaní komerčného nájmu
Zdroj: rozhovory, spracované v Atlas.ti

Veľmi často je uplatňované overovanie platobnej schopnosti nad rámec bežných postupov, napríklad žiadosťou o doloženie pracovnej zmluvy, kontaktovanie zamestnávateľov alebo overovanie registra exekúcií. „Aj keď nehovorím, že by som nemal, ale ak je veľký dopyt po jednom byte a mám 10 záujemcov, tak je na mieste, aby som si napríklad vypýtal pracovnú zmluvu. K nahliadnutiu. Nemusí mi ju poslať, môže sumy a všetko vymizikovať, ale

aby som videl, že je zamestnaný na dobu neurčitú v takej a takej firme, vidím, že jednoducho príjem tam je. Je to v poriadku. Ten prvý krok máme za sebou, pozrieme si exekúcie, či napríklad skrz tých exekúcií neodchádza väčšina toho príjmu na vyplatenie tých exekúcií, tak samozrejme potom je to problém.“ (RK1) Agentúry pri poskytovaní nájmov štandardne vyhodnocujú platobnú schopnosť a dôveryhodnosť záujemcov otázkami na zamestnanie, pred-

³⁴ Podľa ustanovenia § 2 písm. i) zákona o ochrane spotrebiteľa službou akákoľvek činnosť alebo výkon, ktorý je ponúkaný spotrebiteľovi odplatne alebo bezodplatne vrátane činností upravených osobitnými predpismi, nad ktorými vykonávajú dozor profesijné komory alebo iné orgány verejnej správy, ako sú uvedené v § 19; tým nie je dotknutá povinnosť mlčanlivosti podľa osobitných predpisov vrátane zákonom prenesenej právomoci profesijných komôr.

chádzajúce bývanie a pod. Požiadavka doložiť príjem pracovnou zmluvou alebo overovanie tohto príjmu v akýchkoľvek registroch nie je uplatňovaná pri všetkých klientoch. Ak sa chcú domácnosti, ktoré sú považované za finančne rizikové alebo inak nedôveryhodné, dostať ku komerčnému nájmu, musia s takouto kontrolou súhlasiť. Prípadný nesúhlas môže byť interpretovaný ako dôkaz problematickej situácie. „Čiže ak ten študent napríklad už je druhák a v [NÁZOV MESTA] študuje druhý rok, tak sa opýtam, kde býval prvý rok, nech mi dá číslo na predchádzajúceho majiteľa, u ktorého býval. Ak mi ho nedá, tak to je prvý dôkaz, že jednoducho niečo asi mi tam zatajuje a keď mi ho dá, tak si preverím, že či bol s ním spokojný.“ (RK1) Podmieňovanie poskytnutia služby sprístupnením osobných informácií alebo ďalšími úkonmi pre klientov a klientky z dôvodu ich etnicity, národnosti alebo rodinného stavu, pričom s inými osobami, ktoré nie sú spájané s týmito chránenými dôvodmi, sa zaobchádza priaznivejšie (ústna informácia o pravidelnom zdroji príjmu, všeobecná deklarácia schopnosti platiť dohodnuté plnenia a pod.), je potenciálne diskriminačným postupom.

Ďalším diskriminačným postupom je **odmietnutie klientov a klientok z dôvodu domnejšej etnicity už počas telefonického rozhovoru**. „Ale viem, že sú takí kolegovia, ktorí majú to srdce a rovno do telefónu sa spýtajú, či je daná osoba Róm. No a keď povie, že áno, tak mu povie, že žiaľbohu...“ (RK1)

Poslednou sledovanou kategóriou je konanie prispievajúce k diskriminácii nielen zo strany majiteľov a majiteľiek nehnuteľností, ale aj ďalších osôb (napríklad osôb žijúcich v susedstve, starostov alebo starostiek obcí) v podobe **požiadavky alebo nátlaku na realitné kancelárie, aby odmietli rómske domácnosti. Objavuje sa nie len pri nájmoch, ale aj pri predajoch nehnuteľností**. „Ale zhodou náhod akurát dnes

riešim jeden problém, ale netýka sa to nájmu, ale predaja. Presne toto je typ Rómov, ktorí sú úplne slušní, obidvaja zamestnaní, dievčatá študujú... úplne bezproblémová rodina. Dokonca kupujú dom, ktorý rok nikto nechcel za túto sumu, oni ho chcú kúpiť, zložili zálohu, nemali s ničím problém. A vlastne ľudia z okolia videli... no a dokonca mi už volajú predstavitelia tej obce, aby som im to nepredával. Tí predstavitelia obce s tým majú problém.“ (RK1)

V súvislosti s nátlakom alebo požiadavkou odmietnuť klientov a klientky z dôvodu ich národnosti, etnicity, náboženského presvedčenia alebo iného chráneného dôvodu stúpajúca intenzita a preukázateľnosť zásahu susedov či iných fyzických osôb do ich individuálnych práv (na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, či dobrej povesti) zvyšuje opodstatnenosť ochrany ich osobnostných práv pred takýmto protiprávnym zásahom. Je tiež potrebné poukázať na práva národnostných menšín a etnických skupín a právnu zodpovednosť, ktorá podľa právneho poriadku Slovenskej republiky vzniká za porušenie týchto práv. **Realitné kancelárie takýto nátlak osôb, ktoré nemajú priamy vzťah k nehnuteľnosti alebo k nim ako k poskytovateľovi realitných služieb, nezjavuje právnej zodpovednosti za nedodržanie zásady rovného zaobchádzania. V prípade adresného odmietania klientov a klientok z dôvodu ich národnosti, etnicity, náboženského presvedčenia alebo iného chráneného dôvodu, či už priamou alebo nepriamou formou, sa diskriminácie stále dopúšťajú. Musia nielen porušiť zákaz diskriminácie, ale aj prípadného zhoršenia ich dobrej podnikateľskej povesti.**

Realitné agentúry pri opisovaní rôznych diskriminačných situácií hovoria o sebe zväčša v pozícii, ktorá im umožňuje zasahovať. Aj keď pomenujú, že požiadavky klienta alebo klientky sú neférové alebo protizákonné.

„Tá úloha je úplne minimálna, lebo opäť tá situácia je taká, že je majiteľ nejakej nehnuteľnosti, ktorý povie, že hľadám teda nájomníka. Pomôžte mi s tou službou, je to teda platená služba. My si povieme, čo pre vás môžem urobiť? Môžeme mu povedať pri tých záujemcoch, ktorí sú tam, nejaký svoj názor a pohľad. Všetci vedia, že keď sú tam dvaja zarábajúci, je to proste preňho lepšie ako rómska rodina s dvoma deťmi. A ja zo svojej pozície ho nedokážem presvedčiť o tom, že tie skupiny sú naopak, a že tá rómska rodina je lepšia. Hej, čiže všetci to majú nejak v hlave nastavené, ako ja hovorím, že náš hlas je nejaký poradný, ale nikto ho nemusí počúvať...A tí ľudia to ako keby nebudú brať, keď mu budem hovoriť veci, o ktorých ani on nie je presvedčený. Čiže preto naša úloha je úplne minimálna v nejakom presvedčaní.“ (RK2)

„V tom momente, čo sa teraz deje s tým domom, tam veľa možností nemám. Tam musím nájsť nejaký vhodný, neviem, argument, aby sa neurazili, aby som ich neponížil. Oni si nič nevybrali, ako sa narodili. Žijú slušne, o to viac ma to mrzí. Ja som povedal tomu predstaviteľovi tej obce (pozn.: starostovi), že by som sa za nich nehanbil, keby boli moji susedia, ale on mi povedal, že „ja si nemôžem dovoliť, aby 10 ľudí, ktorí tam bývajú, sa mi otočili chrbtom“. Ja veľa možností nemám. Len to zvaliť na obec, na okolitých ľudí. Z mojej strany, ja do toho momentu robil som všetko, čo som mohol. Oni to vidia, že tam nie je žiadny problém, ale to okolie ich neprijme. Tak by som povedal, že aj pre ich bezpečnosť by som radšej hľadal miesto niekde inde. Tá obec ich musí prijať. Aj starosta, susedia, aby tam boli dobré vzťahy, to tam to nebude fungovať v tomto prípade.“ (RK1)



Za dobrú prax považujeme prístup niektorých agentúr, ktoré využívajú svoju možnosť odmietnuť prevzatie ponúk bývania, pri ktorých majú majitelia požiadavku selektovať záujemcov podľa etnicity alebo iných, z pohľadu agentúr problematických, kritérií. „Tak áno nájdú sa aj takíto majitelia, ktorí vyslovene povedia, že teda túto skupinu nie. My potom moc tieto byty neberieme do prenájmu... Áno, pokiaľ povie, že nechceme fajčiarov, nechceme zvieratká alebo tak, to povieme - v poriadku. Nie je problém takéto obmedzenia keď si dá... Rozumieme, že keď povedia, nechceme deti aby nám nezničili alebo takto. Na to predsa slúži či poistenie, či sa dá dohodnúť vyšší depozit. V tomto prípade, aby ak je nejaké poškodenie, tak malo sa z čoho zaplatiť... Takže týmto štýlom sa snažíme tieto veci riešiť. Aby tu nebolo dôvod na to „neprenajmem“, ale teda aby sme to vedeli ochrániť iným spôsobom.“ (RK3)

Ako zlepšiť prístup zraniteľných skupín ku komerčnému prenájomu

Zaujímalo nás, aké riešenia vidia realitné agentúry pre zlepšenie situácie v prístupe k bývaniu. Jednou z prekážok, ktoré podľa realitných agentúr vedú k menšej ochote prenajímať bývanie domácnostiam s deťmi a s predpokladaným rizikom straty príjmu, je **legislatívna ochrana pred vystaňovaním**. Zmena legislatívy v prospech osôb, ktoré byty prenajímajú by tak podľa nich bola logickým krokom, nie všetky

realitné agentúry ho však vnímajú ako prínosný. Jedným z dôvodov je to, že zákon o krátkodobom prenájme podľa niektorých poskytuje dostatočnú ochranu a problém vidia skôr v praktickom uskutočnení vystaňovania a obavy z konfrontácie. „Povedala by som, že asi nejaké také zásadné zmeny by som ja neriešila. Ja keď sa pozriem napríklad aj na tú stranu z hľadiska prenajímateľa, tak určite vlastne čo nie je dlho je

ten zákon o krátkodobom nájme bytov, lebo musíme sa pozrieť na to aj z tej strany, že pokiaľ sú nejakí nájomcovia s ktorými je problém už potom, keď teda bývajú v tom byte tak aby vlastne boli možnosti jednoducho toto riešiť. Aj pre toho prenajímateľa.“ (RK3) „Dnes akože vysvetľujeme ľuďom, že to už rieši zákon o krátkodobom prenájme. Ale v reále ako to funguje...Viete, ľudia sa boja, že reálne áno má nárok ho vystať, ale ako to v reále urobí, tak sa ľudia toho stále obávajú.“ (RK4)

Niektoré realitné agentúry si uvedomujú aj potrebu ochrany domácností v prípadoch komerčného prenájmu „Musela by tam byť samozrejme legislatívna úprava...V ústave je, že vlastne môj majetok je nedotknuteľný, ale toto je ako keby tá úprava nad, že teda už keď ho niekto užíva neprávom a tak ďalej, ale musíme sa k sebe chovať slušne a ľudsky, takže nájdite mu nejaké iné bývanie. Toto zase keby ste zrušili, tak síce pomôžete možno takým tým bežným prenajímateľom – 1 byt a držím si ho. Ale ako keby znevýhodnili všetkých tých ľudí, ktorí si prenajímajú alebo sú niekde najmä povedzme u takých tých komerčných prenajímateľov, ktorí majú 10, 15, 20 bytov, jednoducho mu oveľa uľahčíte tú situáciu, že neplatíš – odchádzaš... Myslím, že tá situácia by sa zhoršila v tom, že naozaj by končili tí ľudia na ulici.“ (RK2)

Z diskusií o platnej legislatíve vyplynulo, že ani realitné agentúry a majitelia či majiteľky nehnuteľností nemajú dostatočné vedomosti o tom, aké konkrétne povinnosti vznikajú prenajímateľom a v akých situáciách. „Čiže určite zmeniť zákon tak, aby tam boli jasné pravidlá, je to možno častokrát dosť komplikované, komplikovane vysvetlené v tom zákone, že kto je vlastne vo výhode, kto nie, tak tam by som začal.“ (RK1)

„Neviem do akej miery, ale to tiež som len počul, že vlastne aj ten nájomca musí súhlasiť s tým náhradným býva-

ním, hej, lebo viem si predstaviť, že za-se sa bude zneužívať z druhej strany.“ (RK1)

Zraniteľnosť domácností pramení z nízkeho a nestabilného príjmu, či už ide o skutočnosť, riziko alebo stereotypnú predstavu. Keďže motiváciou prenájmu je v tomto prípade predovšetkým zisk, považujú realitné agentúry za potenciálne funkčné keby toto riziko nedostatočného príjmu bolo kompenzované štátnou podporou: „poviem príklad, keď samy matky (samoživiteľky, pozn. aut.) budú mať garantované štátom, že dostane 1 000 EUR. Všeobecne sa rozšíri, že matky majú 1 000 EUR do 18 roku života dieťaťa. Takže všetci budú brať do nájmu, lebo viem, že ona má 1 000 EUR, má zabezpečený príjem, a že mi určite bude platiť a je to v poriadku.“ (RK1) S podporou formou štátneho príspevku na bývanie majú skúsenosti aj v prípade odídencov z Ukrajiny. Okrem finančného príspevku boli uvádzané rôzne iné formy podpory, predovšetkým sociálne bývanie. Ďalším krokom, ktorý by mohol zmeniť situáciu v prístupe k bývaniu, je väčšia výstavba bytov, ktorá by mohla znížiť dopyt, čím by sa zvýšila šanca získať nájom aj pre „rizikovejšie“ domácnosti. Respondenti a respondentky zhodne prisudzovali povinnosť zabezpečiť prístup k bývaniu pre domácnosti, ktoré sú z nejakého dôvodu vylučované, štátu a teda orgánom verejnej moci.

V prípade, že prekážkami sú rôzne typy predsudkov na strane ľudí zo susedstva alebo prenajímajúcich nehnuteľností, **navrhovali agentúry ako potrebné kroky zmenu správania** na strane skupín, voči ktorým sú tieto predsudky namierené, obzvlášť v prípade rómskych domácností. Rovnako by navrhovali proaktívny prístup formou iniciatívneho predstavenia sa a postupného získania dôvery susedstva alebo komunity v malej obci. Na druhej strane, predstava, že by všeobecná verejnosť, majitelia a majiteľky bytov alebo realit-

né agentúry prekonalí svoje predsudky, nebola explicitne formulovaná alebo bola označená za nereálnu či nerozumnú. **Potenciálnym aktérstvom zmeny sú teda v očiach realitných agentúr diskriminované skupiny, nie tie, ktoré diskriminujú. Prenesenie zodpovednosti na stranu, ktorá je znevýhodne-**

ná, je problematické nie len preto, že predpokladá kolektívnu vinu a zodpovednosť. Ponúkané riešenie zároveň popiera (zámerne či podvedome) zodpovednosť realitných agentúr a samotných vlastníkov a vlastníčok bytov ako tých, ktorí/é sa môžu a majú rozhodnúť nediskriminovať.

Zhrnutie zistení

Výskum dostupnosti obecného nájomného bývania sledoval prístupnosť nájomného bývania pre rôzne skupiny obyvateľstva s využitím kvantitatívnych a kvalitatívnych metód. Informácie od obcí sme získavali prostredníctvom dotazníka o bytovej politike, bytovom fonde a postupoch vyhodnocovania žiadostí, a analýzy VZN o poskytovaní nájomného bývania, resp. iných relevantných dokumentov. Tieto dáta boli doplnené pološtruktúrovanými rozhovormi so zástupcami a zástupkyňami obcí, sociálnymi pracovníkmi a pracovníčkami a realitnými agentúrami.

Z hľadiska záujmu obcí o riešenie otázky nájomného bývania je dôležité zistenie, že obce len v obmedzenej miere aktívne získavajú informácie o bytovej núdzi svojich obyvateľov a obyvateľiek. Väčšina z nich ich má k dispozícii len zo žiadostí o poskytnutie nájomného bývania, čo môže viesť k skreslenej predstave o skutočných potrebách obyvateľstva obce. Na základe činnosti sociálneho odboru tieto informácie získava necelá tretina obcí, ďalšie zdroje informácií ako sú poskytovatelia sociálnych a komunitných služieb alebo organizácie aktívne v prevencii bezdomovstva sa využívajú minimálne. Na to nadväzuje aj spôsob využívania týchto informácií – na strategické plánovanie alebo plánovanie výstavby ich používa iba 6 %, resp. 4 % oslovených obcí. Strategický dokument, v ktorom je venovaná pozornosť aj bytovej núdzi, má spracovaný iba štvrtina obcí. Výzvu navyše predstavuje nízke zapojenie odborníkov a odborníčok na prevenciu bezdomovstva do tvorby týchto dokumentov, ktorí sa na nich podieľali len v pätine prípadov, a tiež práca s relevantnými dátami.

Napriek tomu, že obce za skupiny obyvateľstva najviac ohrozené stratou bývania považujú domácnosti osôb poberajúcych dávku v hmotnej núdzi a osôb evidovaných na úrade práce, poskyt-

nutie nájomného bývania takýmto žiadateľom a žiadateľkám takmer vôbec nie je považované za prioritu. Najvýraznejšie sú prioritizované jednorodičovské domácnosti, domácnosti osôb so zdravotným znevýhodnením a rodiny s maloletými deťmi, hoci úplné rodiny s deťmi považuje za ohrozené stratou bývania iba 16 % obcí. Z rozhovorov zároveň vyplynulo, že pri realizácii bytovej politiky je potrebná výrazne vyššia participácia nielen zo strany odborníkov a odborníčok, ale aj samotných znevýhodnených skupín (najmä Rómov a ľudí z Ukrajiny). Ich prístup k bývaniu limituje aj diskriminácia v takmer všetkých fázach procesu, od výstavby bytov, podmienok vyhodnocovania žiadostí až po prípadné riešenie problémov v súvislosti s nájomom. Často sa stáva aj to, že konanie obcí je motivované nesúhlasom občanov s podpornými opatreniami pre Rómov a neochotou akceptovať ich skutočnú integráciu do spoločnosti. Pre naplnenie rôznych špecifických potrieb je tiež dôležitá dostupnosť rôznorodých bytov z hľadiska izbovosti alebo bezbariérovosti. V tomto kontexte však najmä obce hovoria o potrebe zmeny financovania a súčasné podmienky ŠFRB nepovažujú za dostatočne prispôbené trhovému prostrediu.

Najviac diskriminačných praktík identifikovaných vo VZN sa týka procesu podávania a posudzovania žiadostí. Rozšírené je stanovovanie podmienok, ktoré súvisia so správaním žiadateľov a žiadateľiek. Ich formulácia však často býva vágna a neumožňuje ich objektívne vyhodnotenie. Ide napríklad o podmienky dodržiavania dobrých mravov a plnenia občianskych povinností, vyskytujú sa aj pojmy ako asociálna alebo spoločensky ťažko adaptabilná osoba. Takéto podmienky vytvárajú výrazný priestor na nerovné zaobchádzanie. Za nespravodlivé možno považovať aj niektoré ustanovenia týkajúce sa rodiny žiadateľa alebo žiadateľky. Časť obcí rozširuje

oprávnenú požiadavku na neexistenciu dlhov voči obci aj na ďalších členov rodiny osoby podávajúcej žiadosť, a v niektorých prípadoch dokonca aj bez ohľadu na to, či s ňou žijú v jednej domácnosti. Znaky menej priaznivého zaobchádzania vykazuje aj preferovanie zosobášených párov pred nezosobášenými, podmienka trvalého pobytu v obci (v niektorých prípadoch aj s určením jeho minimálnej dĺžky), podmienka neexistencie vlastníctva alebo prenájmu bytu alebo požiadavky na pracovný pomer žiadateľa.

Časť z podmienok stanovených obcami je v priamom rozpore so zákonom o sociálnom bývaní. Požiadavka, aby mala osoba podávajúca žiadosť príjem maximálne vo výške trojnásobku životného minima, súvisí s neaktualizovaním VZN po zmene zákona, požadovaná zábezpeka vo výške 12-mesačného nájomného nemala zákonnú oporu nikdy, môže dosiahnuť výšku najviac šesťmesačného nájomného. V rozpore s ústavou je napríklad podmienka, že žiadateľ alebo žiadateľka nesmie mať finančný alebo majetkový spor s obcou.

Obce sa pri vysvetlení kritérií odvolávajú na podmienky ŠFRB, a to aj v prípadoch, ktoré zákon neupravuje. Najčastejšie zdôvodnenie stanovených podmienok sa týka zodpovednosti za správu verejného majetku. Prísne kritériá na pridelenie nájomného bytu spolu s výškou zábezpeky majú za cieľ ochrániť obec ako prenajímateľa a zabezpečiť platobnú disciplínu domácnosti v nájme. Vzhľadom na to, že sociálne bývanie je sociálnou službou, a vzhľadom na zákonné vymedzenie oprávnených žiadateľov podľa maximálnej výšky príjmu, takýto prístup nedostatočne reflektuje účel sociálneho bývania. Obce však zároveň kritizovali aj hranicu maximálneho príjmu, ktorá z možnosti získať obecné nájomné bývanie vylučuje ľudí s príjmom vyšším, ako stanovuje zákon, avšak stále nedostatočným na zabezpečenie komerčného bývania.

Samotné obce majú rôzne názory na to, akým spôsobom by mal prebiehať výber žiadostí a pridelenie bytov. Niektoré preferujú bodový systém s jasne danými kritériami, ktorý považujú za transparentný a spravodlivý. Na druhej strane sa používa individuálne hodnotenie na základe konkrétnej situácie, ktoré umožňuje lepšie reagovať na špecifické prípady. Ani pri bodovom hodnotení však nemusí ísť o celkom transparentný proces. Tento spôsob vyhodnocovania žiadostí uviedlo 31 % obcí, ale kritériá malo v rámci VZN zverejnené iba 6 % obcí – žiadatelia tak väčšinou o týchto podmienkach nemajú informácie. Na základe dátumu podania žiadosti prideluje byty 48 % obcí, žrebovaním 5 %.

Z pohľadu sociálnych pracovníkov a pracovníčok je problémom aj administratívna náročnosť procesu podávania žiadostí, ktorá môže byť pre niektorých žiadateľov alebo žiadateľky odradzujúca. Samotné zverejňovanie informácií o dostupných obecných bytoch nemusí byť dostatočné, keďže až 58 % obcí o uvoľnených bytoch informuje len osoby, ktoré už žiadosť podali. Problémom je aj informovanie o výsledku posudzovania žiadostí. Až 22 % obcí vyrozumienia neposiela vôbec, 34 % ich posiela bez zdôvodnenia zamietnutia. Práve takéto informácie pritom môžu byť pre žiadateľov a žiadateľky užitočné v súvislosti s prípadným opätovným podaním žiadosti.

Dôležitou sledovanou oblasťou bola istota bývania. Napriek tomu, že ide o obecné bývanie, istota bývania nie je zabezpečená dostatočne. Informáciu o minimálnej dĺžke nájmu má zverejnenú iba 85 % obcí, čo pre žiadateľov a žiadateľky v praxi znamená, že neexistuje regulácia, ktorá by ich chránila pred uzatváraním extrémne krátkych nájomných zmlúv na niekoľko mesiacov. Najnižšia možná dĺžka nájmu nie je stanovená ani zákonom. Kratšia doba nájmu sa spravidla využíva pri bytoch nižšieho štandardu, pri ktorých obce očakávajú

nižšiu platobnú disciplínu, ide pri tom zvyčajne o rómske domácnosti. Pre zvýšenie istoty bývania by tiež bolo vhodné predĺžiť lehotu pred ukončením nájomnej zmluvy, v ktorej domácnosti v nájme dostanú vyrozumienie o jej opätovnom uzavretí. Takmer polovica obcí uvádza, že informuje domácnosť menej ako mesiac pred ukončením nájomnej zmluvy, čo v prípade neobnovenia nájmu spôsobuje výrazný časový stres pri hľadaní nového bývania.

Problematické sú aj pravidlá časti obcí upravujúce predčasné ukončenie zmluvy. Kým niektoré obce v prípade neplatenia nájomného využívajú sociálnu prácu, poradenstvo a splátkové kalendáre, v iných pristupujú priamo k ukončeniu nájomnej zmluvy z dôvodu hrubého porušenia zmluvných podmienok. Z hľadiska zabezpečenia istoty bývania preto zdôrazňujeme dôležitosť prevencie a sociálnej práce s rizikovými rodinami, potrebu vytvorenia podmienok, ktoré budú pozitívne motivovať k pravidelnému plateniu nájomného, a tiež aktívne zapojenie obce pri riešení vzniknutých problémov. Pri dĺžke zmlúv bola viackrát pomenovaná prax dávať rómskym domácnostiam kratšie zmluvy ako majorite, dôvodom má byť obava z neplatenia nájomného a motivácia k včasnému splácaniu. Z pohľadu sociálnej práce však takáto prax zvyšuje neistotu a nemá požadované výsledky.

Z hľadiska zvýšenia počtu bytov je pre obce kľúčovou otázkou možnosť financovania výstavby nových bytov. Pre dostupnosť bytov pre domácnosti so špecifickými potrebami (viacpočetné rodiny, ľudia so zdravotným znevýhodnením) sú však prekážkou aj pravidlá ŠFRB. Takýchto bytov je dlhodobo nedostatok, pričom obce nevedia záujemcom poskytnúť adekvátne bývanie a ponúkané riešenia často nie sú vhodné. Obce zároveň opisovali rozšírenú prax umiestňovania rómskych domácností do konkrétnych lokalít, hoci to

v prípade, že sa bytové domy nenachádzajú mimo obce, často za segregáciu nepovažujú. Zabezpečenie sociálnej rôznorodosti je v týchto prípadoch podľa sociálnych pracovníkov a pracovníčok dlhodobý proces, ktorý si okrem ochoty obcí vyžaduje aj zapojenie viacerých aktérov a participatívne politiky.

Dostupnosť obecného nájomného bývania je pre niektoré skupiny obyvateľstva dôležitá o to viac, že majú sťažený prístup ku komerčnému nájmu. Z pohľadu realitných kancelárií ide najmä o rómske rodiny, samoživiteľky a ľudí s potrebou bezbariérového bytu. Kým pri samoživiteľkách prevládajú obavy zo zákonnej ochrany pred vystahovaním v prípade neplatenia nájmu, niekedy vyplývajúce s nedostatočnej znalosti zákona, pri rómskych domácnostiach sú dôvody najčastejšie spojené s predsudkami a rasizmom. Realitné kancelárie sa v praxi stretávajú aj s tým, že ich odmietajú nielen samotní prenajímatelia, ale na odmietnutie navádzajú aj potenciálni susedia alebo predstavitelia samosprávy (najmä v prípade kúpy bytu).

Jedným z najzávažnejších zistení už vyššie spomenutá pretrvávajúca segregácia rómskych domácností, z ktorej sa obce vymaňujú len veľmi ťažko a s rôznou mierou autentického záujmu. K vylučovaniu rómskych domácností do tzv. sociálnych bytoviek s bytmi nižšieho štandardu dochádza, napríklad, určením minimálnej výšky príjmu v bytoch vyššieho štandardu, ktorá je pre ne príliš vysoká, stanovením rôznych podmienok vylučujúcich rodiny, ktoré majú finančné ťažkosti, ale aj výstavbou nových bytov primárne pre rómske domácnosti. Získanie nájomného bytu bežného štandardu medzi majoritou je skôr výnimkou čo potvrdzujú aj obce aj sociálni pracovníci a pracovníčky. Na základe rozhovorov môžeme tiež potvrdiť, že k segregácii dochádzalo aj v obciach, ktoré sa usilujú o aktívnejšiu inkluzívnu politiku.

Rozhovory, analýza VZN aj odpovede získané prostredníctvom dotazníka pritom ukazujú, že existujú aj riešenia a príklady dobrej praxe – či už v dodržiavaní zásady rovného zaobchádzania v rôznych fázach poskytovania nájomného bývania, zabezpečovaní väčšej istoty bývania, rovnakých a transparentných podmienok v nájomných zmluvách alebo v nastavení inkluzívnej politiky bývania smerujúcej k ukončeniu segregácie v obci. Obce sa nachádzajú v náročnej situácii z finančného a rozpočtového hľadiska, z pohľadu legislatívnych obmedzení pre obstaranie a spravo-

vanie nehnuteľností, ale aj v súvislosti s pretrvávajúcimi stereotypmi a zvnútornenému rasizmu majoritného obyvateľstva. Na prekonanie týchto bariér je potrebná spolupráca neziskového sektora, samospráv, štátnej správy aj širšej verejnosti. Stredisko má ako národná ľudskoprávna inštitúcia a antidiskriminačný orgán záujem sa do tejto spolupráce aktívne zapojiť. Odporúčania niektorým z uvedených aktérov pre dosiahnutie lepšej prístupnosti nájomného bývania uvádzame v poslednej časti publikácie.

Odporúčania

Na základe prezentovaných zistení Stredisko sformulovalo konkrétne odporúčania na zlepšenie dostupnosti nájomného bývania. Týkajú sa dodržiavania aktuálnych právnych predpisov, najmä antidiskriminačného zákona, ale aj zákona o sociálnom bývaní, aktívnej činnosti obcí pri identifikácii zraniteľných skupín obyvateľstva alebo prispôsobenia politiky bývania potrebám ľudí s nižším príjmom. Odporúčania sa týkajú aj zmeny zákona o sociálnom bývaní a adresujeme ich aj realitným agentúram, keďže nedostupnosť komerčného prenájmu je častý dôvod záujmu o obecné nájomné byty.

Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky odporúčame, aby:

1. Prehodnotilo stanovenú hornú hranicu príjmu pre oprávnených žiadateľov a žiadateľiek, prípadne jej výpočet tak, aby lepšie zodpovedala potrebám domácností, ktoré nemajú dostatočný príjem pre zabezpečenie bývania na komerčnom trhu, ale majú vyšší príjem ako určuje zákon o sociálnom bývaní.
2. Predĺžilo lehotu, v ktorej musia obce informovať o možnosti opätovného uzavretia nájomnej zmluvy, na minimálne štyri mesiace pred jej ukončením.
3. Zaviedlo povinnosť zabezpečiť, aby nájomné byty nevznikali v segregovaných lokalitách, ako jednu z podmienok poskytnutia dotácie na rozvoj bývania.
4. Zaviedlo povinnosť vypracovania transparentných pravidiel pridelovania nájomných bytov ako jednu z podmienok poskytnutia dotácie na rozvoj bývania.

Obciam odporúčame, aby:

1. Mapovali potreby obyvateľstva v oblasti nájomného bývania s dôrazom na znevýhodnené skupiny a zistenia zahrnuli do strategických dokumentov a politík bývania.
2. Spracovali pravidlá pridelovania nájomných bytov, z ktorých budú zrejmé hodnotiace kritériá, postup rozhodovania a povinnosti žiadateľa.
3. Zosúlادili kritériá pridelovania nájomných bytov so znením antidiskriminačného zákona v oblasti priamej aj nepriamej diskriminácie v zmysle zistení tejto štúdie.
4. Upravili platné predpisy o poskytovaní obecného nájmu v súlade s aktuálnym znením zákona č. 443/2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, najmä v súvislosti s oprávnenosťou žiadateľa.
5. Pri výstavbe nových bytov sa v maximálnej možnej miere snažili o to, aby neboli umiestnené v segregovaných lokalitách alebo na periférii obcí, obzvlášť pri výstavbe bytov nižšieho štandardu.

6. Iniciatívne a primeraným spôsobom (napr. na webstránke obce) informovali občanov a občianky o možnostiach a podmienkach prenájmu obecných bytov, vrátane typov dostupných bytov a ceny nájmu.
7. Využívali preventívne mechanizmy na zabránenie neplatenia nájomného vo forme terénnej sociálnej práce a poradenstva namiesto reštriktívnych opatrení, individuálne pracovali s nájomcami a v prípade potreby využívali splátkové kalendáre.
8. Určili jasné kritériá stanovovania dĺžky nájomnej zmluvy, ktoré budú v súlade s antidiskriminačným zákonom, zaviedli komplexnejší systém prevencie platobnej neschopnosti (napr. aktivovanie podpory sociálneho pracovníka/pracovníčky už pri prvej oneskorenej platbe, podpora pri hľadaní zamestnania), nahradili tak manažment platobnej disciplíny prostredníctvom nájomných zmlúv na dobu kratšiu ako 6 mesiacov a nájomné zmluvy na dobu kratšiu ako 6 mesiacov využívali len pri dôvodnom predpoklade vzniku neplatičstva.
9. Využili možnosť stanoviť si vlastné podmienky poskytovania nájomného bývania tam, kde to zákon č. 443/2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní umožňuje (napríklad pri stanovení maximálnej výšky zábezpeky alebo lehoty na informovanie o možnosti predĺženia nájmu).

Realitným agentúram a poskytovateľom prenájmu nehnuteľností v súkromnom vlastníctve odporúčame, aby:

1. Nastavili interné procesy pri overovaní platobnej schopnosti klientov a klientok tak, aby nedochádzalo k porušovaniu zásady rovného zaobchádzania (teda aby sa požiadavky na preukázanie platobnej schopnosti vzťahovali v rovnakej miere na všetkých) a aby boli vopred komunikované (napr. zverejnené na webovej stránke).
2. Neakceptovali požiadavky majiteľov a majiteľiek nehnuteľností na odmietnutie klientov a klientok z dôvodov, ktoré sú chránenými dôvodmi podľa antidiskriminačného zákona (napr. etnicita, národnosť, náboženské presvedčenie, pohlavie, sexuálna orientácia).
3. Neodmietali poskytovanie služieb z dôvodu domnejšej alebo skutočnej národnosti, etnicity alebo inej charakteristiky, ktorá je chráneným dôvodom podľa antidiskriminačného zákona.

Zoznam grafov, tabuliek a obrázkov

Graf 1	Zastúpenie obcí vo výskumnom výbere podľa počtu obyvateľov	9
Graf 2	Výber obcí podľa počtu obyvateľov na jeden byt	10
Graf 3	Podiel bytov vo vlastníctve obce určených na sociálne bývanie – všetky obce	10
Graf 4	Podiel bytov určených na sociálne bývanie v obciach do 5 000 obyvateľov	11
Graf 5	Zdroje informácií o bytovej núdzi domácností v obci	18
Graf 6	Využívanie informácií o bytovej núdzi obcou	19
Graf 7	Domácnosti ohrozené stratou bývania v obciach	20
Graf 8	Prioritne riešené skupiny obyvateľov v situácii bytovej núdze	20
Graf 9	Strategické plánovanie riešenia bytovej núdze v obciach I	21
Graf 10	Strategické plánovanie riešenia bytovej núdze v obciach II	22
Graf 11	Participácia na tvorbe strategických dokumentov obcí	23
Graf 12	Počet evidovaných žiadostí o nájomné bývanie a ich kladné vybavenie v roku 2022	29
Graf 13	Podiel kladne vybavených žiadostí o pridelenie nájomného bytu v roku 2022	29
Graf 14	Odhadovaná priemerná doba od zaslania žiadosti po kladné vybavenie žiadosti podľa veľkosti obce	30
Graf 15	Odhadovaná priemerná doba od podania žiadosti po kladné vybavenie žiadosti o byt	30
Graf 16	Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania (bežný štandard)	31
Graf 17	Vlastníctvo nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania (nižší štandard)	31
Graf 18	Prenájom nehnuteľnosti ako prekážka získania nájomného bývania	33
Graf 19	Trvalý pobyt ako podmienka poskytnutia nájomného bývania v prípade bytov bežného štandardu	33
Graf 20	Trvalý pobyt ako podmienka poskytnutia nájomného bývania v prípade bytov nižšieho štandardu	35
Graf 21	Minimálna požadovaná výška príjmu	36

Graf 22	Podmienka splnenia finančných záväzkov voči obci	39
Graf 23	Podmienky akceptovania žiadosti týkajúce sa správania žiadateľa	41
Graf 24	Informácia o bodovacích kritériách dostupná vo VZN	43
Graf 25	Zriadenie osobitného orgánu pre posudzovanie žiadostí	46
Graf 26	Posudzovanie žiadostí inými orgánmi obce	47
Graf 27	Počet posudzovaných kritérií pri určovaní poradia žiadostí	48
Graf 28	Spôsob vyhodnocovania žiadostí	48
Graf 29	Najčastejšie sa vyskytujúce posudzované okolnosti	49
Graf 30	Spôsob informovania o podmienkach pridelenia nájomného bývania a postupe vyhodnocovania žiadostí	50
Graf 31	Spôsob informovania o dostupných nájomných bytoch	51
Graf 32	Informácie poskytované po zamietnutí žiadosti o nájomný byt	51
Graf 33	Maximálna dĺžka zmluvy, ktorú stanovuje VZN	56
Graf 34	Minimálna dĺžka zmluvy, ktorú stanovuje VZN	57
Graf 35	Lehota pre informovanie o schválení opätovného uzavretia nájomnej zmluvy	58
Graf 36	Dôvody pre neschválenie opätovného uzavretia nájomnej zmluvy	59
Graf 37	Skúsenosti obcí s núteným vystahovaním a zabezpečenie náhradného bývania	59
Graf 38	Výška požadovanej zábezpeky	68
Graf 39	Porovnanie najnižšieho a najvyššieho mesačného nájomného	69
Graf 40	Disponuje obec bezbariérovými bytmi?	70
Graf 41	Postup obce bez bezbariérového bytu, ak dostane takú žiadosť	70
Graf 42	Ako obec postupuje, ak nemá vhodný byt pre viacčlennú rodinu	71
Graf 43	Lokalizácia bytov pre sociálne slabšie domácnosti v rámci obce	72
Graf 44	Koncentrácia bytov pre sociálne slabšie domácnosti v bytových domoch	72
Obrázok 1	Čo je potrebné riešiť pre zvýšenie dostupnosti bývania - obce a sociálna práca	25
Obrázok 2	Hodnotenie prístupnosti komerčného nájmu pre skupiny domácností	80

Obrázok 3	Prekážky v prístupe k bývaniu	81
Obrázok 4	Diskriminačné postupy pri poskytovaní komerčného nájmu	83
Tabuľka 1	Predmet výskumu podľa kritérií primeraného bývania	7
Tabuľka 2	Zastúpenie obcí vo výskumnom výbere podľa samosprávneho kraja	9
Tabuľka 3	Prehľad uskutočnených rozhovorov	12
Tabuľka 4	Iné poplatky spojené s podaním žiadosti a vybavením nájomného bytu	68

Zoznam zdrojov

- Európska komisia. 2000. Charta základných práv Európskej únie.
- Európska komisia. 2017. Európsky pilier sociálnych práv.
- Európsky parlament. 2021. Rezolúcia o dostupnom bývaní pre všetkých (2019/2187(INI)).
- Európsky parlament. 2021. Lisabonská deklarácia o Európskej platforme boja proti bezdomovstvu.
- Fekete, I. (2014). Občiansky zákonník 4. zväzok (Záväzkové právo - zmluvy). Veľký komentár, 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokodex
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR. 2020. Návrh Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030 - dlhodobá stratégia udržateľného rozvoja Slovenskej republiky – Slovensko 2030 – nové znenie.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. 2021. Národné priority rozvoja sociálnych služieb.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS. 8/2014
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 87/1995 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Občianskeho zákonníka.
- Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 01/R/2008 o regulácii cien nájmu bytov.
- OSN. 1948. Všeobecná deklarácia ľudských práv.
- OSN. 1965. Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.
- OSN. 1966. Medzinárodný pakt OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.
- OSN. 1979. Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien.
- OSN. 1989. Dohovor o právach dieťaťa.
- OSN. 2006. Dohovor o právach osôb so zdravotným znevýhodnením.
- Rada EÚ. 2000. Smernica Rady 2000/43/ES, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod.
- Štatistický úrad SR. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021. Dostupné na: <https://www.scitanie.sk/>
- Úrad vlády SR. 2024. Akčný plán na roky 2024-2026 k Národnej koncepcii prevencie a ukončovania bezdomovstva
- Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. 1997. Všeobecný komentár č. 4. k právu na primerané bývanie.
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami.
- Zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov.

- Zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.
- Zákon č. 261/2011 Z. z. o poskytovaní dotácií na obstaranie náhradných nájomných bytov v znení zákona č. 134/2013 Z. z.
- Zákon č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania.
- Zákon č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu.
- Zmluva o fungovaní Európskej únie. Konsolidované znenie.