

NINA BEŇOVÁ
MAROŠ MATIAŠKO

PRÁVO NA BYVANIE



NOTABENE soc2a



NOTABENE

soc?a

NINA BEŇOVÁ, MAROŠ MATIAŠKO

PRÁVO NA BÝVANIE

Bratislava 2018

PREDSLOV



Dostala som Cenu slobody Antona Srholca. Cena slobody je o kňazovi, ktorý bol slobodným človekom celý život, aj keď sedel vo väzení. Keď odišiel z robotníckej pozície do dôchodku, oslovila ho nová misia. Začal sa venovať ľuďom bez domova. Učil ich starať sa o seba a svoj zovňajšok, hľadať zamestnanie, navariť, dodržiavať dohody, keď ide o splácanie dlhov, nepiť a mnoho ďalších vecí. Jedni to vydržali, vrátila sa im chuť do života, našli si zamestnanie a nový domov. Iní odchádzali sami alebo ich vypudil „kolektív“. Páter Antonio založil a viedol Resoty na poznaní ľudskej duše. Ľudskej duše, ktorá nie je krutá, ani bezohľadná, je len často osamelá a bezradná. Antonio ako sprievodca týchto duší zdieľal s nimi ich trápenia, ale dovidel ďalej ako oni. Vedel, že nenásilným spôsobom môžeme vyliečiť nie všetky, ale väčšinu z nich. Len musia dostať šancu.

Potrebovali by sme veľa Srholcov a veľa času, aby sme „vyriešili“ otázku ľudí bez domova, ale aj tých bez adekvátneho bývania vzhľadom na ich zdravotný stav či postihnutie. Ale tí ľudia žijú tu a teraz. Jedni čakajú na pomoc, iní sa už vzdali. Je potrebné pýtať sa, či sme schopní účinne im pomôcť, alebo ich necháme bez ochrany. Pravdou je, a predložená publikácia každou stranou dokazuje, že títo ľudia majú právo na primerané bývanie, aj keď z nejakých dôvodov to svoje stratili, alebo ho nemôžu kvôli bariéram využívať. Aj keď oni sami nevedia, že takéto právo im zaručujú mnohé medzinárodné i národné dokumenty.

Ale my to vieme a musíme konať. Káže nám to naša stavovská česť. Je pravda, že sociálne bývanie je nad rámec sociálnych služieb. Je samostatnou verejnou politikou, ale bez gazdu. A to je to najhoršie, čo sa môže verejnej politike stať. Znamená to takmer 100 %-nú istotu, že sa tým nikto nebude zaoberať. Len zopár nešťastníkov v teréne, ktorí to po niekoľkých rokoch vzdajú. Nedá sa vybudovať kariéra tam, kde nie sú riešenia a každý nový pokus o krok dopredu sa takmer vždy končí krachom. Buď z nedostatku peňazí alebo invencie.

Dúfame, že Právo na bývanie povzbudí tých, ktorí sa krok za krokom usilujú o progres v tejto oblasti, nevzdávajú to, naopak, radi prijímajú nové argumenty v prospech veci. Je dobré vedieť, že právo je na našej strane. Poteší to aj neveriaceho Tomáša. My v nadácii SOCIA sme všetci veriaci. Veríme, že existujú nástroje na riešenie bezdomovectva a primeraného bývania pre ľudí so zdravotným postihnutím a radi by sme o tom presvedčili aj našich čitateľov (sociálnych pracovníkov, úradníkov v mestách a župách, aj tých na ministerstvách). Aby sme čím skôr dosiahli kritické množstvo, kedy sa slová premieňajú na činy.

HELENA WOLEKOVÁ

POĎAKOVANIE



*Chcem sa poďakovať Nine a Marošovi
za našu vzájomnú spoluprácu a možnosť sledovať,
ako pracujú ľudia s vášňou pre to, čo robia.
Ďakujem aj občianskemu združeniu Proti prúdu, vydavateľovi
NOTA BENE, za ochotu spolupodieľať sa
na tejto publikácii.*

MARIA MACHAJDÍKOVÁ

SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien

*Na tomto mieste by sme tiež chceli poďakovať
Alexandre Dubovej a Adamovi Máčajovi, ktorí pripravili
kapitoly týkajúce sa Európskej sociálnej charty
a nútených vysťahovaní.*

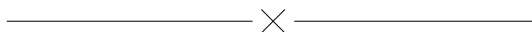
MAROŠ MATIAŠKO

*Ďakujem mojím priateľom a kolegom z Proti prúdu,
s ktorými sa spoločne snažíme právo na bývanie pretaviť
do každodennej slovenskej reality ľudí bez domova.*

*Ďakujem Sandre, Zuzane, Ivanovi a Barbore za ich neúnavné hľadanie
najlepších ciest ku skutočnému stabilnému domovu pre našich predajcov,
za energiu a múdre rozhodnutia, vďaka ktorým sa nám podarilo rozbehnúť
naš dlhoročný sen – nový projekt bývania a ponúknuť
udržateľné nájomné bývanie prvým
predajcom Nota bene.*

NINA BEŇOVÁ

OBSAH



ÚVOD	8
A. MEDZINÁRODNÝ KONTEXT PRÁVA NA BÝVANIE	10
1. Bývanie ako otázka ľudských práv	11
1.1. Právo na bývanie v tzv. Listine práv (Bill of Rights)	11
1.2. Špecifické dohovory OSN o ľudských právach	19
1.3. Právo na bývanie v Dohovoroch Rady Európy	26
1.4. Význam čl. 31 Charty pre Slovenskú republiku	32
1.5. Interpretácia a význam práva na bývanie	36
2. Nútené vysťahovanie	38
2.1. Právna úprava núteného vysťahovania	39
2.2. Postup pred núteným vysťahovaním a jeho výkon	41
2.3. Starostlivosť o vysťahované osoby	42
3. Právo na bývanie a ľudia so zdravotným postihnutím	45
3.1. Definícia zdravotného postihnutia	48
3.2. Právo človeka so zdravotným postihnutím na bývanie	50
4. Bezdomovectvo a ľudské práva	56
4.1. Definícia bezdomovectva	57
4.2. Právo človeka bez domova na bývanie	58

B. PRÁVO NA BÝVANIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	64
5. Základná právna úprava SR – Ústava	65
6. Zákon o sociálnych službách a občiansky zákonník	67
7. Sociálne nájomné bývanie a zákon o sociálnom bývaní	72
8. Príspevok na bývanie	78
9. Nútené vysťahovania na Slovensku	79
10. Kritéria adekvátneho bývania a situácia na Slovensku	86
11. Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020.....	90
12. Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe	95
13. Zhrnutie situácie na Slovensku	97
ZÁVER	101
POUŽITÁ LITERATÚRA	105

ÚVOD



Predkladaná štúdia sa zameriava na problém sociálneho bývania v Slovenskej republike z dvoch perspektív. Prvá si kladie za cieľ predstaviť právny koncept práva na bývanie, ktoré je v medzinárodnom práve ľudských práv pevne ukotvené. Argumentujeme, že v medzinárodnom práve, ktorým je Slovenská republika viazaná, existuje normatívne definované právo na bývanie, z ktorého vyplývajú pre orgány verejnej správy konkrétne povinnosti. Inými slovami, že právo na bývanie je normatívne upravené, štát je ním viazaný v podobe povinností, ktoré vieme pomenovať a určiť aj kritéria pre posudzovanie ich naplňania.

Naša analýza je založená na medzinárodnom práve ľudských práv. Jeho funkciu si môžeme definovať aj tak, že požaduje od štátov, vrátane Slovenskej republiky, aby uznali a chránili základný štatút rovnosti všetkých a zároveň zaisťovali, že všetci majú prístup k podmienkam, aby mohli viesť dôstojný alebo minimálne dobrý život, čo zahŕňa ako ochranu jednotlivca pred vážnou ujmu, tak aj poskytnutie zdrojov a služieb typických pre moderné sociálne štáty.¹ A podmienkou pre dôstojný a dobrý život je aj adekvátne bývanie, ktoré je v podobe práva aj nárokovateľné.

Druhá perspektíva je situačná v tom zmysle, že sa snaží pomenúvať aktuálnu situáciu na Slovensku, čím právo na bývanie je zasadené do kontextu konkrétneho stavu a problémov. Konkrétne sa venujeme problému chápania práva na bývanie optikou sociálnych služieb. Myslíme si, že nejde o ideálne riešenie a do budúcnosti navrhujeme dôsledne rozlišovať kontext sociálnych služieb a iný kontext sociálneho bývania, v rámci ktorého by mali byť problémy spojené najmä s naplňaním práva na bývanie riešené. Na Slovensku nie je, bohužiaľ, sociálne bývanie ucelené legislatívne, ani v rámci politik upravené a existujúca právna úprava nezabezpečuje efektívne naplňanie práva na bývanie. Ak tieto problémy spojíme s nútenými vystaňovaniami a posúdime ich v rámci kritérií adekvátnosti bývania, ktoré z hľadiska

1 Buchanan, A. The Hearth of Human Rights, Oxford University Press, 2013, s. 274.

medzinárodného práva podrobne definujeme, otvára sa nielen priestor pre systematické zmeny, ale aj pre vstup práva a právnych nástrojov pre riešenie pomenovaných problémov.

A. MEDZINÁRODNÝ KONTEXT PRÁVA NA BÝVANIE



O práve na bývaní môžeme uvažovať v dvoch rovinách: ako o morálnom práve, ktoré je súčasťou základného práva na životné potreby predstavujúce minimálne ekonomické bezpečie človeka, popri napr. jedle, oblečení či základnej zdravotnej starostlivosti.² Druhá rovina súvisí s tým, že právo na bývanie budeme vnímať ako normatívne zakotvené právo, teda ako súčasť platných právnych noriem medzinárodného a domáceho práva. Tieto dve roviny, morálna a právna, sa nemusia prekrývať, resp. nepotrebujeme si nutne vyargumentovať existenciu morálneho práva na bývanie, postačí nám vedieť, že právo na bývanie je súčasťou medzinárodného práva ľudských práv a domáceho právneho poriadku a generuje konkrétne povinnosti pre orgány verejnej správy, negatívne aj pozitívne. Otázkou ale zostáva, kde toto právo môžeme nájsť, ako presne je formulované, ako máme normatívne texty obsahujúce právo na bývanie, resp. rôzne jeho komponenty, interpretovať. A to je cieľom tejto časti.

² Shue, H. Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 2. vydanie, 1996, s. 25.

1. BÝVANIE AKO OTÁZKA ĽUDSKÝCH PRÁV

1. 1. PRÁVO NA BÝVANIE V TZV. LISTINE PRÁV (BILL OF RIGHTS)

VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA ĽUDSKÝCH PRÁV

Všeobecná deklarácia ľudských práv, spolu s Medzinárodným paktom o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach, tvoria základ globálneho medzinárodného práva ľudských práv. Spoločne sa označujú ako tzv. Medzinárodná listina práv (angl. *Bill of Rights*).³

Všeobecná deklarácia ľudských práv (UDHR, ďalej len „Deklarácia“) z roku 1948 predstavuje základné východisko pre neskoršie normatívne úpravy práva na bývanie. V čl. 25 je právo na bývanie chápané ako súčasť širšieho práva na primeranú životnú úroveň. Konkrétne, podľa čl. 25 ods. 1 Deklarácie:

„Každý má právo na životnú úroveň primeranú zdraviu a blahobytu jeho i jeho rodiny, rátając do toho potravu, šatstvo, bývanie, lekársku opateru a nevyhnutné sociálne služby.“

MEDZINÁ- RODNÝ PAKT O HOSPODÁRSKÝCH, SOCIÁLNYCH A KULTÚRNYCH PRÁVACH

Toto ustanovenie obsahuje požiadavku primeranosti, a to vo vzťahu ku zdraviu a blahobytu (angl. *well-being*) každej osoby. Má vyjadrovať uznanie, že naplnenie základných materiálnych potrieb je predpokladom pre vedenie života v dôstojnosti a slobode. Motiváciou pre začlenenie čl. 25 do Deklarácie bol argument, že „každý by mal byť schopný byť plne účastný bežných, každodenných interakcií s ostatnými ľuďmi, a to bez hanby a nedôvodných prekážok“. Zároveň, nikto by nemal byť nútený svoje základné potreby plniť „ponižovaním alebo vzdávaním sa svojich základných slobôd, napr. žobraním, prostitúciou alebo viazanou prácou”.⁴ Z praktického hľadiska je potrebné upozorniť, že tento článok obsahuje požiadavku primeranosti, a to vo vzťahu ku zdraviu a blahobytu (angl. *well-being*) každej osoby.

³ Napr. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, ods. 3.

⁴ Eide, A., a kol. *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Drammen, Scandinavian University Press, 1992, s. 385.

V roku 1966 bol prijatý **Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (ICESCR, ďalej len „Pakt OSN“). Predstavuje základný dohovor upravujúci sociálne práva, vrátane práva na bývanie a je pre Slovensko záväzný.⁵ Právo na bývanie je upravené v čl. 11 ods. 1 Paktu OSN a je priamo inšpirované čl. 25 Deklarácie. Podľa tohto ustanovenia:

„Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok.“

Čl. 11 ods. 1 Paktu OSN bol v kontexte práva na bývanie autoritatívne interpretovaný Výborom OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo Všeobecnom komentári č. 4 z roku 1991 tak, že upravuje právo na adekvátne bývanie, a týka sa každej osoby, pretože jednotlivci a rodiny majú právo na adekvátne bývanie bez ohľadu na vek, ekonomický status, príslušnosť k akejkoľvek skupine či ďalšie faktory.⁶ Konkrétne Výbor ďalej uviedol, že:

„Právo na bývanie by nemalo byť interpretované úzko, reštriktívne... Právo na bývanie by malo byť skôr chápané ako právo žiť niekde v bezpečí, mieri a dôstojnosti. Toto vymedzenie je vhodné aspoň z dvoch dôvodov. Po prvé, právo na bývanie je integrálne spojené s inými ľudskými právami a základnými princípmi, na ktorých je Pakt vybudovaný. Po druhé, odkaz na byt v čl. 11 ods. 1 Paktu nesmie byť chápaný ako odkaz iba na bývanie, ale ako odkaz na adekvátne bývanie.“⁷

Právo na bývanie, chápané ako adekvátne bývanie, podlieha tzv. progresívnej realizácii v zmysle čl. 2 ods. 1 Paktu OSN. To znamená, že k jeho napĺňaniu bude dochádzať postupne v čase, a to pri maximálnom využití zdrojov, pričom štát musí na jeho naplnenie použiť všetky vhodné prostriedky, vrátane legislatívnych opatrení. Konkrétne čl. 2 ods. 1 Paktu OSN stanovuje, že:

**PROGRESÍVNA
REALIZÁCIA**

5 Vyhľadávka ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. 5. 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

6 E/1992/23, ods. 6.

7 E/1992/23, ods. 7.

„Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia zákonodárnych opatrení.“

Právny koncept progresívnej realizácie znamená, že štát má určitý časový priestor pre dosiahnutie naplnenia sociálneho práva, vrátane práva na bývanie. Na druhej strane má zároveň určité povinnosti okamžitej povahy, a to najmä prijať konkrétne a ciele kroky k naplneniu tohto práva, napr. prostredníctvom konkrétnej politiky či zákona.⁸ Zároveň štát nesmie nikoho diskriminovať a musí okamžite naplňovať tzv. minimálne jadro sociálneho práva.⁹

ADEKVÁTNOSŤ BÝVANIA

Otázkou ale stále zostáva, ako interpretovať **adekvátnosť bývania**, resp. ako porozumieť tomuto konceptu. Môžeme uvažovať o záujmoch, ktoré sú v stávke, napr. ako bazálny záujem prežiť, či komplexnejší záujem viesť zmysluplný život. Adekvátnosť môžeme chápať tak, že má určitý rozsah, od zabezpečenia minimálnych potrieb, až po vytvorenie prostredia, kde všetci ľudia budú môcť viesť zmysluplný život.¹⁰ Zároveň by sme adekvátnosť mali chápať v kontexte konkrétnej spoločnosti, konkrétneho štátu. Cécile Fábryová píše, že skutočne adekvátnym bývaním bude také, ktoré je adekvátne s ohľadom na úroveň ekonomickej vyspelosti, ktorá v danej spoločnosti bola dosiahnutá.¹¹ Už Adam Smith v 18. storočí hovoril o tom, že je síce veľa zdrojov, ktoré nutne k životu nepotrebujeme, napriek tomu sú potrebné pre dôstojný život v spoločnosti. Známý je jeho príklad, že aj ten najchudobnejší človek, ktorý si chce zachovať dôstojnosť, sa bude hanbiť vyjsť na ulicu bez plátennej košeľe a kožených topánok.¹² Samozrejme, tento

⁸ E/1991/23, ods. 3.

⁹ To by mohlo byť dotknuté napr. v prípade, že významné množstvo osôb by nemalo základné prístrešok či ubytovanie, viď E/1991/23, ods. 10.

¹⁰ Bilchitz, D. *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, 2007, s. 191 a 192.

¹¹ Fabre, C. *Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life*, Oxford University Press, 2000, s. 124.

¹² Citované podľa Sen, A. *Poverty and Famines: An Essay in Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press, 1981.

príklad sa týka 18. storočia, kedy Smith žil a písal. V našej dobe a kontexte o tom píše Amartya Sen, ktorý upozorňuje, že žiť život bez hanby, aby človek mohol navštíviť a baviť sa s priateľmi, vyžaduje v spoločnosti, ktorá je vo všeobecnosti bohatšia, viac zdrojov.¹³ Rozsah je tak určovaný napĺňaním na jednej strane stálych, nemenných základných potrieb a potom tých potrieb, ktoré sú sociálne determinované a centrálne pre dôstojný život v konkrétnej spoločnosti.¹⁴

Adekvátnosť bývania tak môžeme posudzovať vo vzťahu k trom štandardom:

KRITÉRIA BÝVANIA

- (i) či je jednotlivec schopný uspokojiť svoje základné potreby pre prežitie,
- (ii) či ľudia majú prístup k takým podmienkam, ktoré by im vo všeobecnosti, v každej spoločnosti,¹⁵ umožnili žiť zmysluplný život,
- (iii) či majú prístup k takým podmienkam, ktoré by im vo všeobecnosti, v ich konkrétnej spoločnosti, umožnili žiť zmysluplný život.¹⁶

Ako základné východisko si tak môžeme uviesť, že adekvátnym bývaním sa rozumie viac než štyri steny a strecha.¹⁷ Z hľadiska dokumentov OSN môžeme v prípade adekvátnosti bývania hodnotiť sedem konkrétnych kritérií, ktoré môžeme chápať tak, že nadväzujú na vyššie uvedené tri štandardy. Tieto kritéria sa posudzujú kumulatívne¹⁸ a konkrétne ide o:

- (i) bezpečnosť právnych vzťahov,
- (ii) dostupnosť služieb, materiálu, zariadení a infraštruktúry,
- (iii) cenovú dostupnosť,
- (iv) obývateľnosť,
- (v) prístupnosť,
- (vi) vhodnú lokalitu,
- (vii) kultúrnu vhodnosť.¹⁹

13 Sen, A. *Poverty and Famines: An Essay in Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press, 1981, s. 18.

14 Bilchitz, D. *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, 2007, s. 192.

15 Spoločnosťou sa nerozumie úzka komunita, ale organizovaná spoločnosť, v našom kontexte najmä štát. Teda, v bode (iii) pôjde o také bytové podmienky, ktoré sú typické v danej spoločnosti, štáte, teda o majoritné podmienky.

16 Bilchitz, D. *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, 2007, s. 192.

17 Fact Sheet No. 21/Rev.1, s. 3.

18 Hohmann, J. *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Hart Publishing, 2013, s. 22.

19 E/1992/23, ods. 8.

BEZPEČNOSŤ PRÁVNÝCH VZŤAHOV

Podmienka **bezpečnosti právnych vzťahov** je interpretovaná široko a zahŕňa celý rad vzťahov od nájmu bytu až po neformálne osady. Znamená, že bez ohľadu na typ užívania určitého priestoru by všetky osoby mali mať určitú úroveň právnej ochrany pred núteným vysťahovaním, obťažovaním a ďalšími hrozbami.²⁰ Toto kritérium sa dotýka najmä problematiky tzv. núteného vysťahovania (angl. *forced evictions*).²¹ Ide o komplexnú problematiku, ktorej sa venujeme v samostatnej kapitole č. 2. Týka sa aj ľudí so zdravotným postihnutím,²² ich dobrovoľnej či násilnej inštitucionalizácie na Slovensku a povinnosti vytvárať komunitné sociálne služby. Ide taktiež o špecifický problém, ktorému sa venujeme v kapitole č. 3.²³

DOSTUPNOSŤ SLUŽIEB

Dostupnosť služieb, materiálu, zariadení a infraštruktúry znamená, že ľudia musia mať prístup k bývaniu, ktoré je vybavené na bývanie, a to z hľadiska zdravia, bezpečnosti, komfortu a výživy. Teda z hľadiska práva na adekvátne bývanie budeme hovoriť o prístupe k bezpečnej pitnej vode, energiám na varenie, kúreniu a svetlu, sanitárnemu vybaveniu a vybaveniu na umývanie, možnosti uložiť jedlo, vyniesť odpad, prístupe ku kanalizácii a službám v prípade pohotovosti.²⁴ Toto kritérium je veľmi dôležité a Slovensko, zdá sa, systematicky zlyháva pri jeho napĺňaní.²⁵ Bolo by možné namietnuť, že vymenované služby a vybavenie nesúvisia ani tak s bývaním, ako skôr so zdravím, bezpečnosťou, pohodlím či výživou. To je možno pravda, ale tento výpočet je možné chápať ako minimálne požiadavky na bývanie, čo zodpovedá tomu, že pri príprave čl. 11 ods. 1 Paktu OSN bola výslovne odmietnutá snaha nahradiť pojem „byt” pojmom „prístrešok”.²⁶ Byt predpokladá vyššiu vybavenosť. Preto môžeme tento zoznam chápať tak, že ide o ciele, ktoré podliehajú progresívnej realizácii, a ku ktorým by mali smerovať domáce politiky, pričom ale prijatie týchto politik je okamžitá povinnosť.²⁷

²⁰ E/1992/23, ods. 8.

²¹ E/1998/22.

²² A/72/128, ods. 50.

²³ A/72/128, ods. 50–51.

²⁴ E/1992/23, ods. 8.

²⁵ Verejná ochrankyňa práv, Prístup k pitnej vode a informácia o zabezpečení protipožiarnej ochrany v rómskych osadách, 2016, správa dostupná na adrese:

http://www.vop.gov.sk/files/Pristup_k_vode.pdf, a ERRC, Thirsting for Justice, Europe's Roma Denied Access to Clean Water and Sanitation, 2017, správa dostupná adrese:

<http://www.errc.org/press-releases/thirsting-for-justice-new-report-reveals-depth-of-discrimination-faced-by-europes-roma-in-accessing-water>.

²⁶ Hohmann, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, Hart Publishing, 2013, s. 23.

²⁷ Craven, M. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Perspective on its Development, Oxford University Press, 1995, s. 345.

V prípade ľudí so zdravotným postihnutím súvisí toto kritérium s ich právom na nezávislý spôsob života, pretože musia mať prístup k rozmanitým službám, aby mohli žiť samostatne, vrátane domácich, rezidenčných a komunitných podporujúcich služieb, ktoré si zvolia dobrovoľne, bez ohľadu na právny titul k bývaniu alebo prihlásený pobyt.²⁸

Náklady na bývanie, resp. **cenová dostupnosť**, by mali byť v takej výške, aby dosiahnutie a uspokojenie iných základných potrieb nebolo ohrozené alebo oslabené. Taktiež sa očakáva, že štát vytvorí mechanizmus najmä finančnej podpory pre tých, ktorí nemôžu náklady na bývanie uhradiť. A zároveň je potrebné zaistiť vhodnú ochranu pred nedôvodným zvyšovaním nájomov.²⁹ Práve pre ľudí so zdravotným postihnutím predstavujú náklady na bývanie často najväčšiu prekážku pre realizáciu práva na adekvátne bývanie. Preto má štát povinnosť odstrániť v ich prípade aj finančné a právne bariéry v prístupe k bývaniu, a nájomné bývanie, energie a ďalšie služby musia byť cenovo dostupné, a to aj vďaka finančnej pomoci, napr. prostredníctvom schémy podpory či podpory prístupu k pôžičkám.³⁰

CENOVÁ DOSTUPNOSŤ

Kritérium **obývateľnosti** súvisí s kvalitou bývania a bezpečím. Ľudia by mali bývať v priestore s primeranou rozlohou, ktorý ich ochráni pred zimou, vlhkosťou, teplom, dažďom, vetrom a inými hrozbami pre zdravie, nebezpečenstvom a rizikami prenosu chorôb. Taktiež musí byť garantovaná fyzická bezpečnosť obyvateľov,³¹ napr. ochrana pred násilím a zneužívaním v prípade ľudí so zdravotným postihnutím.³² Toto kritérium by sa malo interpretovať extenzívne tak, že zahŕňa aj osobnú (ne)obývateľnosť, ktorá môže ovplyvňovať ženy či deti, napr. v prípade domáceho násillia.³³ Vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím sa kritérium obývateľnosti mení s ohľadom na rozmanitosť zdravotného postihnutia a musí zodpovedať fyzickej a sociálnej dimenzii bývania. Môže napríklad vyžadovať fyzické úpravy – protihlukové vybavenie pre ľudí s autizmom.³⁴

OBÝVATEĽNOSŤ

²⁸ A/72/128, ods. 54.

²⁹ E/1992/23, ods. 8.

³⁰ A/72/128, ods. 52–53.

³¹ E/1992/23, ods. 8.

³² A/72/128, ods. 55.

³³ Hohmann, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, Hart Publishing, 2013, s. 25.

³⁴ A/72/128, ods. 55.

PRÍSTUPNOSŤ **Prístupnosť** znamená, že adekvátne bývanie musí byť prístupné pre všetkých. Zvlášť je zdôraznená pozícia zraniteľných skupín, pretože tieto skupiny musia mať úplný a udržateľný prístup k adekvátnemu bývaniu. Medzi tieto zraniteľné skupiny sa demonštratívne radia seniori, deti, ľudia so zdravotným postihnutím, fyzickým a duševným, ľudia trpiaci chorobami, ľudia HIV pozitívni, obeť prírodných katastrof a ľudia žijúci na územiach, kde došlo ku katastrofe. Zraniteľné skupiny by mali mať zaistenú určitú mieru prednosti a zákony aj politiky by mali brať do úvahy ich špeciálne potreby.³⁵ Toto kritérium typicky súvisí so zákazom diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 Paktu OSN, a to vrátane povinnosti zaistiť materiálnu rovnosť určitých zraniteľných skupín. Napríklad povinnosť zaistiť rovný prístup k bývaniu, vode či sanite v prípade žien, dievčat či ľudí žijúcich v neformálnych osadách a vidieckych oblastiach.³⁶

VHODNÁ LOKALITA Adekvátne bývanie sa musí nachádzať vo vhodnej **lokalite**, ktorá umožňuje prístup k možnostiam sa zamestnať, zdravotným službám, školám, službám pre deti a iným zariadeniam. Bývanie by nemalo byť budované na znečistených územiach, ani v blízkosti zdrojov znečistenia, ktoré ohrozujú právo na zdravie obyvateľov.³⁷ Toto kritérium má dve dimenzie. Po prvé, zmena bydliska by nemala zhoršiť prístup k službám. Relevantné to môže byť v prípade premiestnenia a getoizácie, ktorá by mohla prehĺbiť sociálne vylúčenie určitej komunity. To môže viesť k porušeniu tohto kritéria, a teda aj práva na bývanie. Druhá dimenzia súvisí s tým, že právo na bývanie bude porušené, ak je nová lokalita znečistená, či obydlia sa nachádzajú v blízkosti znečistenia.

Pre ľudí so zdravotným postihnutím ide o veľmi dôležité kritérium, pretože súvisí s dochádzaním do práce, prístupnou dopravou, podpornými službami a zdravotníckymi zariadeniami. Prax, kedy sú nízkopříjmové komunity umiestnené na periférii miest, neprimerane ovplyvňuje ľudí so zdravotným postihnutím a môže znamenať porušenie práva na bývanie.³⁸

Posledným kritériom je **kultúrna vhodnosť** a súvisí s tým, že spôsob výstavby, použité materiály a politiky súvisiace s výstavbou a bývaním musia

³⁵ E/1992/23, ods. 8.

³⁶ E/C.12/GC/20, ods. 8 písm. b).

³⁷ E/1992/23, ods. 8.

³⁸ A/72/128, ods. 56.

vhodne zohľadňovať výrazy kultúrnej identity a rozmanitosti bývania.³⁹ To sa, samozrejme, týka aj ľudí so zdravotným postihnutím, aj napríklad univerzálnych bezbariérových budov, ktoré musia rešpektovať rozmanité kultúrne identity.⁴⁰

Vo vzťahu k Slovensku Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v roku 2002 vyslovil vážne znepokojenie nad diskrimináciou voči Rómom v oblasti bývania a upozornil, že napriek uznaniu tejto situácie zo strany štátu, legislatívne a administratívne kroky boli nedostatočné.⁴¹ Zároveň Výbor odporučil formulovať národnú bytovú politiku v súlade so štandardami čl. 11 Paktu OSN.⁴² V roku 2012 Výbor znovu posudzoval napĺňanie Paktu OSN a opätovne zdôraznil, že tí najviac znevýhodnení, vrátane Rómov, nemajú prístup k adekvátnemu bývaniu.⁴³

Pakt OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach nie je jediným medzinárodným dohovorom OSN o ľudských právach, ktorý upravuje právo na bývanie, resp. jeho rôzne aspekty. Práve naopak, toto právo, resp. jeho rôzne aspekty, sú formulované tak v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach, ako aj v ďalších špecifických dohovoroch chrániacich práva konkrétnych skupiny, akými sú ženy, etnické minority, deti či ľudia so zdravotným postihnutím.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (ICCPR) síce výslovne neupravuje právo na bývanie, neobsahuje ekvivalent čl. 11 Paktu OSN, to ale neznamená, že je pre otázku práva na bývanie irelevantný. Po prvé, čl. 26 tohto paktu garantuje všeobecný zákaz diskriminácie, ktorý je chápaný ako samostatné právo a môže byť porušený aj v prípade, ak štát nechráni pred diskrimináciou v oblasti bývania.⁴⁴ Po druhé, domov je chránený v čl. 17 negatívne, teda povinnosťou nezasahovať. A po tretie je možné právo na bývanie chápať ako súčasť práva menšín na užívanie vlastnej kultúry, náboženstva alebo jazyka podľa čl. 27.⁴⁵ Výbor OSN pre ľudské

³⁹ E/1992/23, ods. 8.

⁴⁰ A/72/128, ods. 57.

⁴¹ E/C.12/1/Add.81, ods. 9.

⁴² Ibid., ods. 20.

⁴³ E/C.12/SVK/CO/2, ods. 21.

⁴⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, ods. 8

⁴⁵ Výbor OSN pre ľudské práva, Angela Poma Poma proti Peru, sťažnosť č. 1457/2006, 27. 3. 2009.

práva vo svojich záverečných odporúčaniach vyjadruje znepokojenie nad diskrimináciou a zásahmi do domova podľa čl. 17 v rôznych situáciách. V roku 2016 vyslovil znepokojenie, aj s odkazom na čl. 26, že na Slovensku v prípade Rómov dochádza k nútenému vysťahovávaniu bez adekvátneho alternatívneho riešenia ich ubytovania a sú teritoriálne segregovaní.⁴⁶ V iných odporúčaniach zase kritizoval, že minority sú viac ohrozené bezdomovectvom kvôli historickej diskriminácii.⁴⁷

1. 2. ŠPECIFICKÉ DOHOVORY OSN O ĽUDSKÝCH PRÁVACH

Ďalšie dohovory OSN o ľudských právach sú typické tým, že upravujú buď určitú situáciu, najmä diskrimináciu, napr. na základe rasy či pohlavia, alebo aj mučenie či iné formy zlého zaobchádzania, alebo konkretizujú či špecifikujú práva konkrétnych skupín, ako sú napríklad deti či ľudia so zdravotným postihnutím. Ide o dohovory, ktoré často dopĺňajú právnu úpravu v Listine práv a rôznym spôsobom sa dotýkajú aj práva na bývanie.

DOHOVOR OSN O ODSTRÁNENÍ VŠETKÝCH FORIEM RASOVEJ DISKRIMINÁCIE

Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie⁴⁸ (CERD) je najstarším z týchto dohovorov. V čl. 5 písm. e) bod ii) upravuje záväzok štátu zakázať a odstrániť rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách a zaručiť právo každého na rovnosť pred zákonom aj pri používaní práva na bývanie. Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie sa porušením tohto ustanovenia zaoberal v niekoľkých rozhodnutiach, napríklad v prípade možnej diskriminačnej ponuky bytov zo strany bytovej agentúry pre príslušníka etnickej menšiny.⁴⁹

PRÍPAD Z DOBŠINEJ

Komplexnejšie sa však právu na bývanie Výbor venoval v rozhodnutí vo veci *L.R. a ďalší proti Slovensku*. Išlo o prípad z Dobšinej, kde v roku 2002 prijali poslanci mestského zastupiteľstva koncepciu výstavby nízkoštandardných bytov pre rómskych obyvateľov mesta. Krátko na to však obyvatelia mesta Dobšiná a okolitých dedín zorganizovali proti výstavbe petíciu. Zastupiteľstvo následne odhlasovalo zrušenie predchádzajúceho uznesenia,

⁴⁶ CCPR/C/SVK/CO/4, ods. 16.

⁴⁷ CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, ods. 22.

⁴⁸ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 95/1974 Zb. z 15. 8. 1974 o Medzinárodnom dohovore o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

⁴⁹ Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie, F.A. proti Nórsku, sťažnosť č. 18/2000, 21. 3. 2001.

pričom výslovne odkázalo na petíciu. Sťažovatelia pred slovenskými úradmi neúspešne namietali nezákonnosť zrušenia pôvodného uznesenia. Po odmietnutí Ústavným súdom prípad predložili Výboru OSN, ktorý sa musel vysporiadať najmä s námietkou vlády, že druhé rozhodnutie zastupiteľstva sa netýkalo práva na bývanie ako takeého, ale predstavovalo iba jeden krok v komplexnom procese rozvoja bytových politík. Túto argumentáciu Výbor odmietol a poukázal na to, že:

„...v súčasných komplexných spoločnostiach bude praktická realizácia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, vrátane tých, ktoré sa týkajú bývania, na začiatku vyžadovať sériu administratívnych a na politiky zameraných krokov zo strany kompetentných úradov... V tomto prípade uznesenie zastupiteľstva jednoznačne prijalo pozitívnu bytovú politiku a starostvi uložilo ju implementovať následnými opatreniami.“⁵⁰

Výbor s námietkou vlády nesúhlasil a uviedol, že by šlo o prílišný formalizmus a priechilo by sa to aj účelu Dohovoru, ak by z posudzovania vyňal počiatkové rozhodovanie priamo súvisiace s realizáciou konkrétneho práva (v tomto prípade rozhodovanie zastupiteľstva mesta Dobšiná) a posudzoval by až výsledný krok implementujúci dané práva.⁵¹ Výbor preto konštatoval, že rozhodovanie zastupiteľstva, ktoré na začiatku prijalo dôležitý krok k realizácii práva na bývanie rómskych obyvateľov mesta a neskôr ho zrušilo, bolo diskriminačné.⁵² Tento záver je dôležitý, pretože vytvára priestor pre kontrolu rozhodnutí miestnej samosprávy v záležitostiach súvisiacich s bývaním, resp. implementáciou bytovej politiky. A to aj v prípade, ak by išlo iba o jedno rozhodnutie či administratívny krok v určitej sérii potrebných krokov, a politika by v konečnej podobe implementovaná nebola.⁵³

Rozhodnutie je dôležité aj z hľadiska náprav, ktoré Výbor Slovensku odporučil prijať. Konkrétne Výbor konštatoval povinnosť štátu zabezpečiť,

⁵⁰ Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie, L. R. a ďalší proti Slovensku, sťažnosť č. 31/2003, 10. 3. 2005, ods. 10.6.

⁵¹ Ibid., ods. 10.7.

⁵² Ibid.

⁵³ Hohmann, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, Hart Publishing, 2013, s. 39.

aby sa podobné porušenia práv už neopakovali a voči sťažovateľom prijať také opatrenia, ktoré by zaistili ich postavenie pred prijatím druhého uznesenia zastupiteľstva, teda tzv. restitutio in integrum alebo navrátenie v predošlý stav.⁵⁴

**DOHOVOR OSN
O ODSTRÁNENÍ
VŠETKÝCH FORIEM
DISKRIMINÁCIE
ŽIEN**

Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien⁵⁵ (CEDAW) právo na bývanie upravuje iba v obmedzenom rozsahu. Konkrétne podľa čl. 14 ods. 2 písm. h) je štát povinný prijať všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach, okrem iného aj právo mať primerané životné podmienky, najmä pokiaľ ide o bývanie, sanitárne zariadenia, dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje. Toto ustanovenie sa dotýka iba žien vo vidieckych oblastiach, čo je nedostatočné a tento nedostatok je predmetom kritiky.⁵⁶ Každopádne rozhodovacia prax Výboru OSN pre odstránenie diskriminácie žien ukazuje, že právo na bývanie nachádza svoj odraz v rôznych kontextoch a je možné ho uchopiť minimálne v dvoch rovinách. Konkrétne, v prípade *Cecilia Kell proti Kanade* išlo o situáciu, kedy sa partnerovi sťažovateľky podarilo pravdepodobne podvodným spôsobom vymazať jej meno z listu vlastníctva, ktorý preukazoval jej spoluvlastnícky podiel k domu. Výbor jej sťažnosť posúdil na poli čl. 16 ods. 1 písm. h), ktorý garantuje rovnaké práva pre oboch manželov, pokiaľ ide o vlastníctvo, nadobudnutie, riadenie, správu, užívanie a disponovanie s majetkom, a konštatoval jeho porušenie. Zároveň odporučil, aby štát sťažovateľke zaistil dom podobnej rozlohy a štandardu.⁵⁷ A za druhé pôjde o kontext domáceho násillia, kedy Dohovor štátu ukladá široké pozitívne povinnosti v zmysle čl. 2, 5 a 16 Dohovoru a ktorý môže súvisieť najmä s kritériom obývatel'nosti.⁵⁸

**DOHOVOR OSN
PROTI MUČENIU**

Dohovor OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu⁵⁹ (CAT) výslovne právo na bývanie neupravuje, napriek tomu môže byť pre zásah do bývania relevantný.

54 Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie, L. R. a ďalší proti Slovensku, sťažnosť č. 31/2003, 10. 3. 2005, ods. 12.

55 Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 62/1987 Zb. z 13. mája 1987 o Dohovore o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien.

56 Hohmann, J. *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Hart Publishing, 2013, s. 36.

57 Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien, *Cecilia Kell proti Kanade*, sťažnosť č. 19/2008, 26. 4. 2012, ods. 10.7 a 11.

58 Napr. Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien, *A.T. proti Maďarsku*, sťažnosť č. 2/2003, 26. 1. 2003.

59 Oznámenie č. 143/1988 Zb. Pre Československo nadobudol platnosť dňa 6. 8. 1988.

Dohovor totiž upravuje zákaz mučenia, ktoré definuje v čl. 1 ods. 1, a potom v zmysle čl. 16 aj zákaz iných foriem zlého zaobchádzania, medzi ktoré radí kruté, neľudské a ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie. Výbor OSN proti mučeniu sa právu na bývanie, chápané optikou zákazu zlého zaobchádzania, venoval v rozhodnutí vo veci *Hajrizi Dzemajl a ďalší proti Srbsku a Čiernej Hore*.⁶⁰ Išlo o prípad antirómskeho pogromu, pri ktorom došlo k vypáleniu rómskych obydľí v osade a zničení ich majetku. Páchateľmi boli iní dedičania, polícia sa prizerala, ale nezasiahla, aj keď dozerala, aby sa požiar nerozšíril na iné budovy, ktoré už nepatrili Rómom. Sťažovatelia utiekli a museli žiť na ulici, bez domova.⁶¹ Výbor OSN toto zaobchádzanie posúdil ako kruté, neľudské a ponižujúce, v rozpore s čl. 16 Dohovoru. V prípade bolo niekoľko priťažujúcich okolností. Sťažovatelia boli prítomní pri ničení svojho celého majetku, konanie bolo motivované rasovou nenávisťou a sťažovatelia boli obzvlášť zraniteľní z dôvodu svojej etnicity.⁶² To, že polícia sa iba prizerala, a to navzdory vedomosti o plánoch tohto útoku, predstavuje tzv. tichý súhlas v zmysle čl. 16 Dohovoru, a teda išlo o porušenie ľudských práv, za ktoré štát niesol zodpovednosť. Navyiac, štát porušil svoju povinnosť zabezpečiť obetiam adekvátnu nápravu za porušenie ich práv, v rozpore s čl. 12 a 13 Dohovoru. Zaujímavé na prípade je tiež to, že dvaja členovia Výboru OSN pripojili odlišné stanovisko, v ktorom argumentovali, že okolnosti boli tak závažné, že sťažovatelia sa stali obeťami mučenia.⁶³

Dohovor OSN o právach dieťaťa⁶⁴ (CRC) upravuje, podobne ako čl. 11 Paktu OSN či čl. 25 Deklarácie, právo detí na primeranú životnú úroveň. Konkrétne podľa čl. 27 ods. 1:

**DOHOVOR OSN
O PRÁVACH
DIEŤAŤA**

„Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo každého dieťaťa na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, duchovný, mravný a sociálny rozvoj.“

60 Výbor OSN proti mučeniu, *Hajrizi Dzemajl a ďalší proti Srbsku a Čiernej Hore*, sťažnosť č. 161/2000, 21. 11. 2002.

61 *Ibid.*, ods. 2.27.

62 *Ibid.*, ods. 9.

63 Pozri odlišné názory Fernanda Maria a Alejandra Gonzalesa Pobleteho.

64 Oznámenie federálneho Ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb. o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa.

Dieťaťom je v zmysle čl. 1 každá ľudská bytosť mladšia ako osemnásť rokov. Formulácia čl. 27 ods. 1 sa od čl. 11 Paktu OSN odlišuje v tom, že prekračuje materiálne aspekty tohto práva, ako je jedlo či bývanie. Vyžaduje viac ako zaistenie základných potrieb. Dieťa má totiž právo žiť v takých podmienkach, ktoré mu umožnia rozvoj v úplne schopnú a dobre fungujúcu dospelú osobu.⁶⁵ Takto chápané právo na bývanie je prepojené s právom detí na zdravie podľa čl. 24 Dohovoru. Podľa Výboru OSN pre práva dieťaťa, adekvátne bývanie zahŕňa bezpečné podmienky pre varenie, prostredie bez cigaretového dymu, s dostatočným prúdením vzduchu, efektívnym manažmentom odpadu a odvozu odpadu z ubytovacích častí a bezprostredného okolia, bez plesní a iných toxických látok, rodinnú hygienu, čo sú základné predpoklady pre zdravý vývin a rozvoj dieťaťa.⁶⁶

Široko chápané právo na bývanie v prípade detí súvisí s pozitívnou povinnosťou štátu podľa čl. 27 ods. 3, ktorý stanoví, že:

„Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, v súlade s podmienkami daného štátu a v rámci svojich možností robia potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom a iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú, na uskutočňovanie tohto práva a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä v oblasti zabezpečenia potravín, šatstva a bývania.“

Interpretácii tohto ustanovenia sa Výbor OSN pre práva dieťaťa venoval vo svojom všeobecnom komentári č. 21 z roku 2017. Podľa Výboru povinnosti formulované v tomto ustanovení nedávajú štátom priestor pre úvahu. Jeho implementácia, v súlade s národnými podmienkami a v rámci zdrojov daného štátu, by mala byť interpretovaná v spojení s čl. 4 Dohovoru, teda podľa kritéria *maximálneho rozsahu dostupných zdrojov*. V prípade, že je to nutné, tak aj v rámci medzinárodnej spolupráce. Interpretácia článku 27 ods. 3 sa neobmedzuje na opatrenia za účelom pomoci rodičom a iným osobám zodpovedným za dieťa. Záväzok poskytnúť programy materiálnej pomoci a podpory v prípade potreby by mal byť interpretovaný tiež tak, že zakotvuje

⁶⁵ Eide, A. Article 27: The Right to an Adequate Standard of Living. Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 17.

⁶⁶ CRC/C/GC/15, s. 6.

pomoc poskytnutú priamo deťom. To môže byť relevantné napríklad v prípade detí z ulice, ktoré nemajú väzby k svojej rodine, alebo ich rodina zneužívala. Priama materiálna pomoc deťom vo forme služby môže byť poskytovaná buď štátom, alebo prostredníctvom štátnej podpory organizáciám občianskej spoločnosti.⁶⁷ Deti taktiež patria medzi skupiny, ktoré neprimerane trpia praktikami núteného vysťahovania,⁶⁸ a to vrátane prípadov demolácie neformálneho či nelegálneho bývania, ktoré môžu život dieťaťa ešte viac zhoršiť.⁶⁹ Z hľadiska bývania je istota právneho titulu kľúčová. Deti, vrátane tých, ktoré žijú v neformálnom či nelegálnom bývaní, by nemali byť vystavené nútenému vysťahovaniu skôr, než im bude poskytnuté náhradné primerané ubytovanie.⁷⁰

Vo vzťahu k Slovensku Výbor vyjadril znepokojenie najmä v dvoch oblastiach. Po prvé nad tým, že deti opúšťajúce ústavnú starostlivosť nemajú prístup k adekvátnemu bývaniu a odporučil zvýšiť ich podporu.⁷¹ Po druhé kritizoval segregáciu Rómov, neprístupnosť adekvátneho bývania a nedostatok základných podmienok, ako sú sanitárne zariadenia, pitná voda, kanalizácia a zber odpadu a nútené vysťahovanie.⁷²

Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím⁷³ (CRPD) predstavuje odklon od prekonaného medicínskeho chápania zdravotného postihnutia smerom k ľudsko-právnejmu prístupu.⁷⁴ Osoby so zdravotným postihnutím stavia do centra svojich vlastných životov ako nositeľov práv. Zdôrazňuje ich autonómiu, dôstojnosť, nezávislosť a participáciu na živote spoločnosti, čo má význam aj pre právo na bývanie. Dáva totiž nový význam konceptom vzájomnej previazanosti (interdependencie) a nedeliteľnosti ľudských práv, a to osobitne v kontexte práva žiť dôstojne vo svojom vlastnom domove.⁷⁵ Pre právo na bývanie je relevantných viacero ustanovení Dohovoru, najmä čl. 28, podľa ktorého:

**DOHOVOR OSN
O PRÁVACH OSÔB
SO ZDRAVOTNÝM
POSTIHNUTÍM**

⁶⁷ CRC/C/GC/21, ods. 49.

⁶⁸ E/1998/22, ods. 10.

⁶⁹ CRC/C/GC/21, ods. 50.

⁷⁰ Ibid., ods. 51.

⁷¹ CRC/C/SVK/CO/3-5, ods. 35 písm. d). Pozri tiež CRC/C/GC/20, ods. 54.

⁷² CRC/C/SVK/CO/3-5, ods. 42 písm. b) a d).

⁷³ Vyhlásený v zbierke zákonov pod č. 317/2010. Pre Slovenskú republiku nadobudol Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím platnosť 25. 6. 2010.

⁷⁴ Stein, M. A. Disability human rights, California Law Review, náklad 95, č. 1, február 2007, s. 74.

⁷⁵ A/72/128, ods. 3.

„1. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na primeranú životnú úroveň pre ne aj pre ich rodiny vrátane ... ubytovania a na ustavičné zlepšovanie životných podmienok ...

2. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na sociálnu ochranu a na využívanie tohto práva bez diskriminácie ... a podniknú príslušné kroky, ... s cieľom zabezpečiť ... prístup ...

(d) ... osobám so zdravotným postihnutím ... k programom verejnej bytovej výstavby;“

NEZÁVISLÝ SPÔSOB ŽIVOTA

Toto ustanovenie, ktoré odráža znenie čl. 25 Deklarácie a čl. 11 ods. 1 Paktu OSN, je potrebné doplniť a čítať v spojení so základnými princípmi Dohovoru a ďalšími právami. Konkrétne s čl. 9 Dohovoru, ktorý okrem iného v ods. 1 písm. a) upravuje povinnosť zabezpečiť prístupnosť a identifikáciu a odstraňovanie prekážok a bariér brániacich prístupnosti budov, a to vrátane obytných budov. Potrebný kontext interpretácie práva na bývanie je doplnený čl. 19 Dohovoru, ktorý formuluje špecifické a komplexné právo na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti. Konkrétne podľa písm. a) možnosť zvoliť si miesto pobytu, ako aj to, kde a s kým budú žiť a zákaz donútenia žiť v určitom konkrétnom prostredí, a podľa písm. b) a c) právo na podporné a iné verejné služby.⁷⁶ Zároveň Dohovor zdôrazňuje koncept rovnosti a aspekt nediskriminácie, preto je relevantný aj čl. 5 Dohovoru, ktorý v spojení s definíciou diskriminácie podľa čl. 2 Dohovoru za diskrimináciu označuje aj odmietnutia tzv. primeraných úprav. Nediskriminácia v prístupe k bývaniu, vrátane z hľadiska príjmu a prístupnosti, a prijatie stavebných predpisov upravujúcich povinnosť, aby sa nové a renovované budovy stali prístupnými, sú považované za jeden z centrálnych elementov nachádzajúcich sa v jadre práva podľa čl. 19 Dohovoru. To je dôležité, pretože pomenovanie centrálnych prvkov, resp. povinností odráža špecifický **právny koncept tzv. minimálneho obsahu práva**, ktorý v tomto konkrétnom kontexte znamená, že štát by mal zaistiť, že práve tieto pomenované povinnosti by mali byť rešpektované *vždy*, a to najmä v dobe finančných a ekonomických kríz.⁷⁷

Týmto stručným prehľadom sa ani zďaleka nevyčerpáva otázka práva na bývanie ľudí so zdravotným postihnutím, ktorá predstavuje komplexnú

⁷⁶ K tomu pozri bližšie CRPD/C/GC/5, ods. 25 a 34.

⁷⁷ CRPD/C/GC/5, ods. 38 písm. b).

problematiku spojenú s otázkou ako zdravotné postihnutie definovať, aké konkrétne povinnosti má štát z hľadiska nových právnych konceptov prístupnosti, primeraných úprav, či z hľadiska povinnosti deinštitucionalizovať ústavnú starostlivosť o ľudí so zdravotným postihnutím, alebo aká je súvislosť medzi bezdomovectvom a právami ľudí so zdravotným postihnutím. Preto sa tejto problematike venujeme nižšie v samostatnej kapitole č. 3.

1. 3. PRÁVO NA BÝVANIE V DOHOVOROCH RADY EURÓPY

Rada Európy je regionálna medzinárodná organizácia, ktorá vznikla krátko po 2. svetovej vojne v roku 1949. Pre právo na bývanie sú kľúčové dva dohovory, konkrétne Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950⁷⁸ (ďalej len „EDLP”), ktorého možné porušenia posudzuje Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP”), a Revidovaná Európska sociálna charta z roku 1996⁷⁹ (ďalej len „Charta”), ktorej dodržiavanie je kontrolované Európskym výborom pre sociálne práva.⁸⁰

Z hľadiska **Európskeho dohovoru o ľudských právach** je koncept domova, resp. bývania, upravený v čl. 8 EDLP, podľa ktorého má každý právo „na rešpektovanie svojho ... obydlia”. Právny pojem obydlia predstavuje v systéme dohovoru autonómny koncept, ktorý nie je závislý na klasifikácii v domácom právnom poriadku. Je chápaný široko, a to najmä s ohľadom na francúzsky ekvivalent „*domicile*”, ktorý má širšie konotácie ako anglický „*home*”.⁸¹ V rozsudku *Moreno Gómez proti Španielsku* definoval ESLP koncept obydlia s ohľadom na sociálnu dimenziu tak, že ide o „*miesto, fyzicky definovaný priestor, kde sa rozvíja súkromný a rodinný život.*”⁸²

**EURÓPSKY
DOHovor
O ĽUDSKÝCH
PRÁVACH**

KONCEPT OBYDLIA

78 Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

79 Európska sociálna charta (revidovaná), Štrasburg, 3. máj 1996. Pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 1. júna 2009. Oznámenie MZV č. 273/2009 Zb.

80 Európsky výbor pre sociálne práva je orgán Rady Európy, ktorý dohliada na dodržiavanie Európskej sociálnej charty prostredníctvom monitorovacieho systému založeného na pravidelných správach o dodržiavaní jednotlivých ustanovení Charty predkladaných vládami a prostredníctvom systému kolektívnych sťažností. Výbor sa skladá z 15 nezávislých a nestranných expertov volených Výborom ministrov Rady Európy na obdobie šiestich rokov.

81 Európsky súd pre ľudské práva, Niemietz proti Nemecku, sťažnosť č. 13710/88, 16. 12. 1992, ods. 30.

82 Európsky súd pre ľudské práva, Moreno Gómez proti Španielsku, sťažnosť, č. 4143/02, 16. 11. 2004, ods. 53.

Pre definíciu bývania je rozhodujúca funkcia daného priestoru pre konkrétneho človeka, nie jeho forma.⁸³ Za bývanie sa tak považoval, napr. karavan,⁸⁴ víkendový dom,⁸⁵ ale aj garáž.⁸⁶ Legalita, resp. právny vzťah k danému priestoru, nie je pritom až taký podstatný, pretože podľa judikatúry ESĽP aj nelegálne obývaný priestor, napríklad bez povolenia, je možné považovať za obydlie v zmysle čl. 8 EDĽP.⁸⁷

V oblasti aplikácie sociálnych alebo ekonomických politík, vrátane bývania, ESĽP zvyčajne priznáva domácim orgánom široký priestor na uváženie.⁸⁸ Inými slovami, orgány verejnej správy majú, v zásade, širokú diskreciu v tom, ako o bytovej politike a jej implementácii rozhodujú. Súd si ale vždy ponecháva právomoc preskúmať, či sa nedopustili pochybenia.⁸⁹

Naopak, tento voľný priestor na uváženie sa zmenší, ak ide pre človeka o dôležité právo, vrátane práv podľa čl. 8 EDĽP.⁹⁰ Pritom súd zároveň skúma, či mal človek k dispozícii procesnú ochranu, teda opravné prostriedky a ako postupovali súdy pri posudzovaní zásahu do jeho práv.⁹¹ Obzvlášť to je dôležité v prípadoch tzv. núteného vysťahovania, ktorým sa venujeme v samostatnej kapitole č. 2.⁹² V kontexte práva na bývanie je zdôraznená zraniteľná pozícia Rómov, v ktorých prípade ESĽP používa zvýšený štandard. Konkrétne, súd formuloval špeciálnu pozitívnu povinnosť štátu podľa čl. 8 EDĽP brať do úvahy ich potreby a odlišný životný štýl, a to ako pri konkrétnych rozhodnutiach, tak aj všeobecnejšie vo vzťahu k politikám či

83 Buyse, A. Strings Attached : the concept of „home“ in the case law of the European Court of Human Rights European human rights law review. No. 3 2006 : 294–307, s. 299.

84 Európsky súd pre ľudské práva, Buckley proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 20348/92, 25. 9. 1996, ods. 64; Chapman proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 27238/95, 18. 1. 2001, ods. 71–74.

85 Európsky súd pre ľudské práva, Demades proti Turecku, sťažnosť č. 16219/90, 31. 7. 2003.

86 Buyse, A. Strings Attached : the concept of „home“ in the case law of the European Court of Human Rights European human rights law review. No. 3 2006 : 294–307, s. 299.

87 Táto otázka sa riešila napr. vo veci Buckley proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 20348/92, 25. 9. 1996, ods. 52–54.

88 Vo vzťahu k právu na bývanie sú štandardy prehľadne zhrnuté v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva, Winterstein a ďalší proti Francúzsku, sťažnosť č. 27013/07, 17. 10. 2013, ods. 148.

89 Chapman proti Spojenému kráľovstvu, op. cit., ods. 92.

90 Európsky súd pre ľudské práva, Connors proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 66746/01, 27. 5. 2004, ods. 82.

91 Buckley proti Spojenému kráľovstvu, op. cit., ods. 76, a Chapman proti Spojenému kráľovstvu, op. cit. ods. 92.

92 Európsky súd pre ľudské práva, Orlić proti Chorvátsku, sťažnosť č. 48833/07, 21. 6. 2011, ods. 65, 67 a 71 Chapman proti Spojenému kráľovstvu, op. cit., ods. 102–104.

právnym predpisom.⁹³ Inými slovami môžeme povedať, že orgány verejnej správy majú špecifickú povinnosť brať práva Rómov do úvahy pri príprave či implementácie bytových politík, či právnych predpisov týkajúcich sa bývania.

Podobne je možné takúto špecifickú povinnosť odvodiť aj vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím. Napríklad vo veci *Marzari proti Taliansku* súd riešil prípad muža so zdravotným postihnutím, ktorému bol pridelený, podľa jeho názoru, nevyhovujúci byt. Prestal platiť nájom a došlo k jeho vysťahovaniu. S tým ale nesúhlasil a namietal porušenie svojho práva na obydlie. EŠLP síce nekonštatoval porušenie jeho práv, pretože rozhodnutie o vysťahovaní bolo proporcionálne, ale zároveň uviedol, že:

**MARZARI PROTI
TALIANSKU**

*„...aj keď čl. 8 EDLP negarantuje právo jednotlivca,
aby jeho problémy s bývaním vyriešili úrady, odmietnutie úradov
poskytnúť v tomto zmysle podporu človeku, ktorý trpí v dôsledku závažnej
choroby, môže za určitých okolností založiť problém na poli čl. 8 EDLP,
a to pre dopady takéhoto odmietnutia na súkromný život jednotlivca.
...k negatívnej povinnosti sa môžu pridať pozitívne záväzky...
Štát má záväzky tohto typu vtedy, ak existuje priamy a bezprostredný
vzťah medzi hľadaným opatrením zo strany sťažovateľa
a jeho súkromným životom.”⁹⁴*

Toto rozhodnutie je možné interpretovať tak, že dôraz sa bude klásť na podporu pri riešení bytového problému, aj keď z EDLP nie je možné odvodiť pozitívny záväzok človeku poskytnúť konkrétny byt. Súčasťou posúdenia možného porušenia práv bude vždy aj hodnotenie postupu orgánov verejnej správy, inými slovami, ako sa tieto orgány ku konkrétnej situácii postavili. Ak by bolo ich konanie arbitrárne, napríklad chýbalo by odôvodnenie, išlo by silný o argument posilňujúci pozíciu, že došlo k porušeniu práva na obydlie v zmysle článku 8 EDLP.

Právo na bývanie súvisí aj s ďalšími právami, ktoré chráni Európsky dohovor. Konkrétne s právom nebyť podrobení mučeniu či neľudskému, alebo

⁹³ Chapman proti Spojenému kráľovstvu, op. cit., ods. 96, a Connors proti Spojenému kráľovstvu, op. cit., ods. 84.

⁹⁴ Európsky súd pre ľudské práva, *Marzari proti Taliansku*, sťažnosť č. 36448/97, 4. 5. 1999.

ponižujúcemu zaobchádzaniu podľa čl. 3 EDLP. K porušeniu tohto práva môže dôjsť zničením obydlia a majetku obyvateľov pri zásahu vojakov či policajtov.⁹⁵ Ale aj v prípade nedôstojných životných podmienok ľudí, napríklad potom, čo boli Rómom zničené domy pri pogrome,⁹⁶ či v prípade, ak úrady nezabezpečili rodine žiadateľov o medzinárodnú ochranu s deťmi podporu pri obstaraní základných potrieb, vrátane bývania a tí museli žiť bez domova.⁹⁷ Ďalej je relevantné aj právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 EDLP. Konkrétne vo veci *Fazia Ali proti Spojenému kráľovstvu* súd uviedol, že otázka bývania je občianske právo v zmysle tohto ustanovenia a pravidlá spravodlivého konania sa vzťahujú aj na špecifické správne konanie o pridelení sociálneho bývania človeku bez domova.⁹⁸ A nakoniec je možné o práve na bývanie uvažovať aj v kontexte práva na majetok podľa čl. 1 Protokolu 1 EDLP, napríklad v prípade nastavenia schémy regulovaného nájomného bývania, ako súčasti jedného z možných riešení sociálneho bývania.⁹⁹

Právo na bývanie je ďalej výslovne zakotvené v čl. 31 **Európskej Revidovanej sociálnej charty**. Formulácia je pozitívna v tom zmysle, že upravuje pozitívne povinnosti štátu v troch oblastiach, konkrétne čl. 31 je formulovaný nasledovne:

„Na zabezpečenie účinného výkonu práva na bývanie sa zmluvné strany zaväzujú prijať opatrenia určené na:

- 1. podporu prístupu k bývaniu na dostačujúcej úrovni,*
- 2. predchádzanie výskytu a zníženie počtu osôb bez prístrešia s cieľom postupného vyriešenia ich situácie,*
- 3. sprístupnenie ceny bývania osobám bez dostatočných príjmov. ”*

⁹⁵ Európsky súd pre ľudské práva, Ayder a ďalší proti Turecku, sťažnosť č. 23656/94, 8. 1. 2004; Yöyler proti Turecku, sťažnosť č. 26973/95, 24. 7. 2003; Dulaş proti Turecku, sťažnosť č. 25801/94, 30. 1. 2001; Bilgin proti Turecku, sťažnosť č. 23819/94, 16. 11. 2000; a Selçuk a Asker proti Turecku, sťažnosti č. 23184/94 a 23185/94, 24. 4. 1998.

⁹⁶ Európsky súd pre ľudské práva, Moldovan a ďalší proti Rumunsku (č. 2), sťažnosti č. 41138/98 a 64320/01, 12. 7. 2005, ods. 102–114.

⁹⁷ Európsky súd pre ľudské práva, V.M. a ďalší proti Belgicku, sťažnosť č. 60125/11, 7. 7. 2015, ods. 158. Rozsudok ale nenadobudol právoplatnosť, pretože sťažnosť bola predložená Veľkej komore, ktorá ju vyčiarkla zo zoznamu prípadov.

⁹⁸ Európsky súd pre ľudské práva, Fazia Ali proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 40378/10, 20. 10. 2015.

⁹⁹ Európsky súd pre ľudské práva, Cassar proti Malte, sťažnosť č. 50570/13, 30. 1. 2018, ods. 31–62.

V kontexte práva na bývanie podľa Charty *adekvátne* bývanie znamená také bývanie, ktoré je zo zdravotného, hygienického a stavebného hľadiska bezpečné, má všetko základné vybavenie ako vodu, kúrenie, odpad, sanitárne zariadenia a elektrinu, nie je preplnené a jeho stabilita z hľadiska držby je zaručená zákonom.¹⁰⁰ Tieto štandardy sa aplikujú tak na nájomné, ako aj na vlastnícke bývanie, na novostavby, ako aj už postavené budovy.¹⁰¹

Štát pritom môže právo na adekvátne bývanie zabezpečiť prostredníctvom rôznych opatrení, predovšetkým vytvorením bytového fondu, dohľadom nad dodržiavaním vyššie uvedených štandardov či prijatím pravidiel na rozvoj bývania. Štátne orgány by sa tiež mali zdržať prerušenia základných služieb, napr. dodávok vody, elektriny a telefónneho spojenia.¹⁰²

Článok 31 Charty nevyžaduje od štátov okamžité výsledky, predpokladá tzv. progresívnu realizáciu práva na adekvátne bývanie, podobne ako čl. 11 ods. 1 Paktu OSN. Očakáva sa, že štát:

- „a. prijme potrebné právne, finančné a prevádzkové opatrenia, aby zaistili postupné napĺňanie tohto práva,*
- b. bude zbierať relevantné štatistiky o potrebách, zdrojoch a výsledkoch,*
- c. pravidelne kontrolovať dopad prijatých opatrení,*
- d. prijme časový harmonogram pre každú fázu plánovaného opatrenia,*
- e. bude podrobne sledovať dopad prijatých politík na všetky kategórie osôb, obzvlášť na zraniteľné osoby.“¹⁰³*

Nepostačí prijať iba právne opatrenia, napríklad potrebnú legislatívu, ale štát musí na zmenu politík vyčleniť dostupné zdroje a zaviesť praktické postupy, ktoré ich uvedú do praxe.¹⁰⁴ Ak sa jedná o oblasť, ktorá je veľmi zložitá a nákladná, štát musí prijať príslušné opatrenia v *rozumnom časovom horizonte s maximálnym využitím dostupných zdrojov.*¹⁰⁵

**ZODPOVEDNOSŤ
ŠTÁTU**

¹⁰⁰ Európsky výbor pre sociálne práva, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Francúzsku, kolektívna sťažnosť č. 39/2006, 5. 12. 2007, ods. 74.

¹⁰¹ Ibid., ods. 75.

¹⁰² Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, 1. 9. 2008, s. 171.

¹⁰³ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 54.

¹⁰⁴ Ibid., ods. 55.

¹⁰⁵ Ibid., ods. 56.

Postupné napĺňanie daného práva musí byť merateľné.¹⁰⁶

Zároveň platí, že aj keď sú podľa národného práva za určitú oblasť zodpovedné orgány samosprávy, v konečnom dôsledku je za dodržovanie záväzkov plynúcich z Charty zodpovedný štát ako zmluvná strana Charty, a preto musí v prípade delegovania právomocí na samosprávy dohliadať, aby tieto náležite plnili záväzky plynúce z Charty.¹⁰⁷ Konečnú zodpovednosť za implementáciu politik vždy nesie vláda. Tá musí byť schopná preukázať, že ako ona (prostredníctvom dohľadu a regulácie samospráv), tak aj orgány samosprávy prijali praktické kroky na implementáciu jednotlivých politik na lokálnej úrovni.¹⁰⁸

Druhý odsek čl. 31 Charty je venovaný ľuďom bez domova. Obsahuje dva záväzky, konkrétne (i) záväzok predchádzať vzniku bezdomovectva a (ii) záväzok postupne znižovať počet ľudí bez domova. Právu ľudí bez domova sa venujeme v samostatnej kapitole č. 4.

Tretí odsek čl. 31 Charty zaručuje všetkým osobám bez dostatočných príjmov prístup k bývaniu za dostupnú cenu. Dostupná cena bývania je podľa Výboru taká, keď si domácnosť môže dovoliť zaplatiť počiatočné náklady na bývanie (zálohu, prvé nájomné) a pravidelné nájomné a poplatky súvisiace s bývaním (energie, údržba a poplatky za správu domu) na dlhodobej báze a stále si môže dovoliť minimálny životný štandard (ten je definovaný podľa miesta pobytu danej osoby).¹⁰⁹ Cenovú dostupnosť bývania Výbor posudzuje podľa toho, či je cena bývania dostupná pre najchudobnejších žiadateľov o sociálne bývanie vzhľadom na úroveň ich príjmov a nie podľa priemeru všetkých žiadateľov.¹¹⁰

SOCIÁLNE BÝVANIE

K naplneniu tohto práva musí štát podporiť predovšetkým **výstavbu sociálneho bývania**.¹¹¹ Sociálne bývanie musí byť zacielené obzvlášť na najviac znevýhodnené skupiny obyvateľstva.¹¹² Nedostatok priestorov

¹⁰⁶ Ibid., ods. 56.

¹⁰⁷ Európsky výbor pre sociálne práva, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Holandsku, kolektívna sťažnosť č. 86/2012, 2. 7. 2014, ods. 112. Pozri tiež A/HRC/28/62, ods. 70–76.

¹⁰⁸ Európsky výbor pre sociálne práva, Prvá správa o neratifikovaných ustanoveniach Európskej sociálnej charty – Slovenská republika, máj 2015, s. 22.

¹⁰⁹ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 122.

¹¹⁰ Európsky výbor pre sociálne práva, Prvá správa o neratifikovaných ustanoveniach Európskej sociálnej charty – Slovenská republika, máj 2015, s. 26.

¹¹¹ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 123.

¹¹² Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, op. cit., s. 173.

určených na sociálne bývanie v porovnaní s dopytom po sociálnom bývaní môže založiť porušenie tohto ustanovenia.¹¹³ Výbor tiež posudzuje fungovanie systému prideľovania sociálneho bývania, vrátane dostupných opravných prostriedkov, ktorého nedostatočnosť môže taktiež založiť porušenie práva na cenovo dostupné bývanie.¹¹⁴ Štát musí napríklad zaistiť, aby čakacie doby pre pridelenie sociálneho bývania neboli neprimerané, a pokiaľ sú, musí dotknutým osobám poskytnúť možnosť sa proti tomu brániť.¹¹⁵

V neposlednom rade toto ustanovenie vyžaduje od štátu, aby zaviedol **príspevok na bývanie** aspoň pre osoby s nízkym príjmom a znevýhodnené osoby.¹¹⁶ Príspevok na bývanie má byť považovaný za vymožiteľné právo: všetky domácnosti, ktoré spĺňajú podmienky na jeho priznanie, ho musia v praxi aj dostať. V prípade odmietnutia poskytnúť príspevok na bývanie musia existovať účinné opravné prostriedky.¹¹⁷

Všetky vyššie uvedené opatrenia musia byť prijaté na **nediskriminačnom základe**, obzvlášť vo vzťahu k marginovalizovaným skupinám: Rómom,¹¹⁸ osobám so zdravotným postihnutím či ľuďom bez domova.

PRÍSPEVOK NA BÝVANIE

1. 4. VÝZNAM ČL. 31 CHARTY PRE SLOVENSKÚ REPUBLIKU

Slovenská republika článok 31 neratifikovala, pretože Charta umožňuje zmluvným stranám vybrať si, ku ktorým ustanoveniam sa chcú zaviazat' (tzv. menu systém).¹¹⁹ To ale automaticky neznamená, že čl. 31 Charty, resp. pravidiel, ktoré boli v jeho rámci formulované, nemožno vo vzťahu k Slovensku aplikovať. Práve naopak, interpretácia práva na bývanie podľa čl. 31 Charty je relevantná, a to z niekoľkých dôvodov. Po prvé, Slovensko ratifikovalo ďalšie články Charty, ktoré zaručujú právo na bývanie pre určité skupiny obyvateľstva, napr. deti, rodiny, ľudí so zdravotným postihnutím,

¹¹³ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 128.

¹¹⁴ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 145.

¹¹⁵ Európsky výbor pre sociálne práva, International Movement ATD Fourth World proti Francúzsku, kolektívna sťažnosť č. 33/2006, 5. 12. 2007, ods. 131.

¹¹⁶ Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, op. cit., s. 173.

¹¹⁷ Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, op. cit., s. 173.

¹¹⁸ International Movement ATD Fourth World proti Francúzsku, op. cit., ods. 149–155.

¹¹⁹ Pre prehľad článkov ratifikovaných SR pozri: <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/slovak-republic-and-the-european-social-charter>.

osoby ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením, staršie osoby. A po druhé, Európsky výbor pre sociálne práva interpretuje právo na bývanie obsiahnuté v týchto ustanoveniach ako identické s právom na adekvátne bývanie, ktoré zaručuje čl. 31 Charty.

**PRÁVO
NA ADEKVÁTNE
BÝVANIE V INÝCH
ČLÁNKOCH**

Konkrétne **čl. 13 (právo na sociálnu a lekársku pomoc)** obsahuje záväzok zabezpečiť, aby sa ktorejkoľvek osobe bez dostatočných finančných prostriedkov poskytla primeraná pomoc a v prípade choroby nevyhnutná starostlivosť, ktorú si jej stav vyžaduje. Toto ustanovenie obsahuje podľa Výboru aj záväzok poskytnúť osobám v materiálnej núdzi *núdzový prístrešok* ako formu núdzovej sociálnej pomoci, pričom tento záväzok je súdne vymožiteľný.¹²⁰ Ďalej **čl. 15 (právo osôb so zdravotným postihnutím na nezávislosť, na sociálnu integráciu a na účasť na živote spoločnosti)** obsahuje záväzok zabezpečiť účinný výkon práva na nezávislosť, sociálnu integráciu a na účasť na živote spoločnosti osobám so zdravotným postihnutím všetkých vekových kategórií bez ohľadu na povahu a pôvod ich zdravotného postihnutia.¹²¹ Na toto ustanovenie nadväzuje **čl. 16 (právo rodiny na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu)**, ktorý obsahuje povinnosť zabezpečiť nevyhnutné podmienky na plný rozvoj rodiny okrem iného prostredníctvom *výstavby bytov na bývanie rodín*.¹²² Článok 16 poskytuje rodinám aj ochranu pred nezákonným vystaňovaním a v prípade vystaňovania povinnosť poskytnúť rodine náhradné bývanie alebo finančnú kompenzáciu.¹²³ Podľa **čl. 17 (právo detí a mladých osôb na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu)** majú deti a mladé osoby právo vyrastať v prostredí vhodnom pre plný rozvoj ich osobnosti a ich fyzických a duševných schopností. Podľa tohto ustanovenia sú štáty povinné poskytnúť deťom prístrešie.¹²⁴

¹²⁰ FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 53 a 171.

¹²¹ SR ale neratifikovala čl. 15 ods. 3 Charty, ktoré zaručuje právo osôb so zdravotným postihnutím na podporu plnej sociálnej integrácie a účasti na živote spoločnosti hlavne prostredníctvom opatrení vrátane technickej pomoci, ktoré sa snažia preklenúť komunikačné prekážky a prekážky mobility, a ktoré im umožnia prístup k dopravným prostriedkom, bývaniu, kultúrnym činnostiam a zábave. Záväzok poskytnúť osobám so zdravotným postihnutím primerané opatrenia, aj v oblasti bývania, ale SR plynie z Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím a z článku 11 Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

¹²² V anglickom znení Charty je tento záväzok formulovaný ako „poskytnutie rodinného bývania“ (provision of family housing).

¹²³ Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, op. cit., s. 115.

¹²⁴ Európsky výbor pre sociálne práva, Defence for Children International proti Holandsku, kolektívna sťažnosť č. 47/2008, 20. 10. 2009, ods. 71; FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 50.

Článok 23 (právo starších osôb na sociálnu ochranu) obsahuje záväzok štátu prijať alebo priamo podporovať opatrenia zamerané na umožnenie starším osobám slobodne si zvoliť spôsob života a viesť nezávislý život v ich zvyčajnom prostredí tak dlho, ako si želajú a ako je to možné, prostredníctvom sprostredkovania vhodných bytov vzhľadom na ich potreby a zdravotný stav alebo primeranej pomoci na úpravu bytu a zdravotnej starostlivosti a služieb, ktoré vyžaduje ich stav. Celoštátne aj lokálne politiky bývanie musia byť preto prispôsobené potrebám starších osôb, musia byť nastavené tak, aby starším osobám umožnili čo najdlhšie zostať v ich domovoch a musí existovať dostatočný bytový fond, ktorý starším osobám zaistí adekvátne bývanie.¹²⁵

Článok 30 (právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením) obsahuje zase záväzok prijať opatrenia v rámci celkového a zosúladeného postupu na podporu efektívneho prístupu osôb v situácii sociálneho vylúčenia alebo chudoby, či osôb vystavených *riziku vzniku takejto situácie, ako aj ich rodín, predovšetkým k zamestnaniu, bývaniu, odbornej príprave a vzdelávaniu, kultúre a k sociálnej a lekárskej pomoci*. Podľa tohto ustanovenia musia štáty osobám ohrozeným chudobou a sociálnym vylúčením zaistiť *efektívny prístup k bývaniu*.¹²⁶ A nakoniec musíme upozorniť na **čl. E (zákaz diskriminácie)**, podľa ktorého užívanie práv uznaných v Charte musí byť zabezpečené bez ohľadu na rasu, farbu pleti, pohlavie, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné názory, bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo sociálny pôvod, zdravie, príslušnosť k národnostnej menšine, pôvod alebo iné postavenie.

Ako sme uviedli vyššie, aj keď Slovenská republika neratifikovala čl. 31 Charty, môže ním byť viazaná s ohľadom na výklad vyššie uvedených práv Európskym výborom pre sociálne práva. Pozrime sa napríklad na článok 16 (právo rodiny na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu), ktorý obsahuje okrem iného aj záväzok štátu zabezpečiť nevyhnutné podmienky na plný rozvoj rodiny poskytnutím rodinného bývania. Európsky výbor pre sociálne práva vykladá tento záväzok ako záväzok poskytnúť rodinám *adekvátne bývanie*, ktoré bude prispôsobené potrebám rodiny, vybavené základnými službami (ako voda, kúrenie, odpad, sanitárne zariadenia a elektrina), bude dostatočne veľké s ohľadom na počet členov domácnosti

¹²⁵ Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, op. cit., s. 149.

¹²⁶ FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 225.

a jeho stabilita z hľadiska držby bude zaručená zákonom.¹²⁷ **Poskytnutie dočasného prístrešku sa nepovažuje za adekvátne a jednotlivcom by malo byť poskytnuté adekvátne bývanie v rozumnom čase.**¹²⁸ Článok 16 Charty chráni rodiny aj pred nezákonným vysťahovaním.¹²⁹ Tento výklad práva na adekvátne bývanie je úplne rovnaký ako ten, ktorý Výbor používa pod čl. 31 Charty. To plynie aj z rozhodovacej praxe Výboru, podľa ktorého sa čl. 16 Charty *prelína* s článkom 31 Charty práve v oblasti práva na bývanie.¹³⁰ Pojmy „adekvátne bývanie“ a „nezákonné vysťahovanie“ používané tak v kontexte článku 16, ako aj čl. 31, sú podľa Výboru *identické*.¹³¹ Štandardy definované Výborom pod čl. 31, ktoré sa vzťahujú na adekvátne bývanie a ochranu pred núteným vysťahovaním, sú použiteľné aj pod čl. 16. V sťažnosti *ERRC proti Bulharsku*, ktoré podobne ako Slovensko, tiež neratifikovalo čl. 31 Charty, Výbor posudzoval právo na adekvátne bývanie rómskych rodín pod čl. 16 a použil na tento prípad štandardy čl. 31 Charty.¹³²

Podobne pristupuje Výbor aj k ďalším ustanoveniam Charty, ktoré obsahujú nejaký aspekt práva na bývanie. Napríklad záväzok poskytnúť prístrešie, ktorý plynie z čl. 17 (právo detí a mladých osôb na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu), Výbor považuje za *identické* so záväzkom predchádzať vzniku bezdomovectva a znižovať počet ľudí bez domova, ktorý plynie z čl. 31 ods. 2.¹³³ Úzke prepojenie s čl. 31 má aj **čl. 30 (právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením)**. Podľa tohto ustanovenia má štát záväzok poskytnúť osobám ohrozeným chudobou alebo sociálnym vylúčením *efektívny prístup k bývaniu*.¹³⁴ Zároveň existuje veľmi úzke prepojenie medzi právami zaručenými v čl. 30 a tými, ktorý sú upravené v iných ustanoveniach Charty, vrátane čl. 31 Charty.¹³⁵ Európsky výbor pre

127 Európsky výbor pre sociálne práva, European Roma Rights Centre (ERRC) proti Grécku, kolektívna sťažnosť č. 15/2003, 8. 12. 2004, ods. 24.

128 Európsky výbor pre sociálne práva, European Roma Rights Centre (ERRC) proti Bulharsku, kolektívna sťažnosť č. 31/2005, 18. 10. 2006, ods. 34.

129 ERRC proti Bulharsku, op. cit., ods. 51–53.

130 ERRC proti Bulharsku, op. cit., ods. 17. Pozri tiež European Roma Rights Centre (ERRC) proti Francúzsku, kolektívna sťažnosť č. 51/2008, 19. 10. 2009, ods. 89; FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 48.

131 ERRC proti Bulharsku, op. cit., ods. 17.

132 ERRC proti Bulharsku, op. cit., ods. 41, s odkazom na European Roma Rights Centre (ERRC) proti Taliansku, kolektívna sťažnosť č. 27/2004, 7. 12. 2005, ods. 46.

133 Európsky výbor pre sociálne práva, Defence for Children International proti Holandsku, op. cit., ods. 71; FEANTSA proti Holandsku, op. cit. ods. 50.

134 FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 225.

135 Rada Európy, Právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením v Európskej sociálnej charte, september 2016, s. 6–7.

sociálne práva vo svojej monitorovacej a rozhodovacej činnosti rozhodnutiach opakovanne konštatoval, že nedostatky v oblasti bývania boli v rozpore nielen s čl. 31, ale aj s čl. 30.¹³⁶

Z vyššie uvedeného plynie, že aj keď SR neratifikovala článok 31 Charty, z ostatných článkov, ktoré ratifikovala, jej plynú v podobné záväzky:

ZÁVÄZKY

- z čl. 17 plynie povinnosť zabezpečiť rodinám adekvátne bývanie a ochranu pred vysťahovaním (porovnaj článok 31 ods. 1 a 2),
- z čl. 16 plynie povinnosť predchádzať bezdomovectvu a znižovať počet osôb bez domova, vrátane povinnosti poskytnúť deťom núdzové prístrešie (porovnaj článok 31 ods. 2),
- z čl. 23 plynie povinnosť prispôbiť bytové politiky starším osobám a vytvoriť dostatočný bytový fond pre túto skupinu osôb,
- z čl. 30 plynie povinnosť zaistiť prístup k bývaniu pre osoby, ktoré sú ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením.

Na záver je však potrebné uviesť, že porovnávané ustanovenia sa neprelínajú v tom, na aké cieľové skupiny dopadajú – čl. 16 chráni rodiny, čl. 17 deti, čl. 15 osoby so zdravotným postihnutím, čl. 23 staršie osoby a čl. 30 osoby ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením, pričom čl. 31 Charty dopadá na všetkých.

1. 5. INTERPRETÁCIA A VÝZNAM PRÁVA NA BÝVANIE

Extenzívna interpretácia práva na bývanie, a to nielen v kontexte práv ľudí bez domova, ale aj napríklad ľudí so zdravotným postihnutím, ktorú presadzujú medzinárodné orgány, je veľmi dôležitá a má niekoľko rovín. Po prvé, pojmy ako *bývanie* či *prístrešie* podľa čl. 31 Revidovanej sociálnej charty¹³⁷ alebo *obydlie* používané v čl. 21 Ústavy SR, či *byt* používaný v tzv. bežnom práve, musia byť interpretované teleologicky tak, že **ide primárne o miesto, kde človek aktuálne žije v bezpečí, mieri a dôstojnosti**. Napríklad, ak obýva garáž, pretože je inak bez domova, môže ísť pre neho o *bývanie* v zmysle čl. 11 ods. 1 Paktu OSN a môžu sa napríklad uplatniť právne podmienky pre nútené vysťahovanie.

MIESTO, KDE ŽIJE V BEZPEČÍ

¹³⁶ Ibid., s. 7.

¹³⁷ FEANTSA proti Francúzsku, ods. 66–67.

Po druhé, **právo na bývanie veľmi úzko súvisí s ďalšími právami a v žiadnom prípade by sme nemali o tomto práve uvažovať izolovane.**¹³⁸ Budeme preto hovoriť o *interdependencii* a vzájomnej závislosti práva na bývanie s inými právami, čo plne zodpovedá porozumeniu, že všetky ľudské práva sú nielen univerzálne a nedeliteľné, ale sú aj interdependentné a vzájomne na sebe závislé.¹³⁹ Napríklad môžeme argumentovať, že právo na bývanie veľmi úzko súvisí s právom na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 Paktu OSN. Jedným z aspektov práva na bývanie je aj finančná prístupnosť (angl. *affordability*), čo predpokladá aj prístupnosť systému sociálneho zabezpečenia, ktorý vhodne reaguje na sociálne riziká. Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva zdôraznil, že „sociálne zabezpečenie by malo byť považované za spoločenské dobro a nie za obyčajný nástroj ekonomickej a finančnej politiky.“¹⁴⁰ Týmto uhlom pohľadu by sme mohli následne pristupovať napríklad k hodnoteniu politik týkajúcich sa práva na bývanie a sociálneho zabezpečenia pre ľudí bez domova, event. v prípade ľudí so zdravotným postihnutím žijúcich v inštitúciách. Teda posudzovať, či smerujú k napĺňaniu zamýšľaného dobra, čo v prípade práva na bývanie bude dostupnosť a prístupnosť *adekvátneho* bývania.

A táto úvaha nás privádza k tretiemu aspektu práva na bývanie, ktoré je interpretované ako **právo na adekvátne bývanie**. Teda nejde o akékoľvek bývanie, ale posudzujeme a hodnotíme, či štát dodržiava svoje záväzky vo vzťahu k povinnostiam rešpektovať, chrániť a naplňovať právo na *adekvátne* bývanie. V našom príklade s ľuďmi bez domova žijúcimi v garážach tak môžeme argumentovať, že momentálne garáže pre nich predstavujú bývanie, a sú preto chránení pred núteným vysťahovaním. Ale zároveň nepôjde o adekvátne bývanie v súlade s čl. 11 ods. 1 Paktu OSN a štát, resp. orgány verejnej správy, tak môžu niest' povinnosť robiť konkrétne a cielené kroky, aby situáciu zmenili. Medzi takéto kroky, v širšom zmysle slova, patrí aj komplexná právna úprava sociálneho bývania.

¹³⁸ E/1992/23, ods. 9.

¹³⁹ Viedenská deklarácia a akčný program, prijaté na Svetovej konferencii o ľudských právach vo Viedni, 25. 6. 1993, ods. 5.

¹⁴⁰ E/C.12/GC/19, ods. 10.

2. NÚTENÉ VYSTÁHOVANIE

V zmysle medzinárodných štandardov sa pod núteným vystáhováním rozumie dočasný alebo trvalý nedobrovoľný presun jednotlivca, rodiny alebo určitej komunity z obydľia alebo priestoru, ktorý obývajú, bez poskytnutia alebo prístupu k právnej alebo inej ochrane.¹⁴¹ Niekedy je charakterizované aj ako nútené alebo nedobrovoľné vysídlenie z obydľia, ktorým sa znemožnila alebo poškodila možnosť jednotlivca alebo skupiny obývať, či pracovať na tomto mieste.¹⁴²

Nútené vystáhovanie sa považuje z hľadiska ľudských práv za závažnú otázku.¹⁴³ Môže znamenať porušenie niekoľkých ďalších ľudských práv, napríklad práva na život, práva na osobnú slobodu a bezpečnosť, práva na pokojný súkromný a rodinný život alebo práva na vlastníctvo.¹⁴⁴

**PORUŠENIE
ĽUDSKÝCH PRÁV**

Nútené vystáhovanie vytvára cyklus, v ktorom sú týmto praktikám vystavené najmä osoby v neistej finančnej situácii, ktorá je následne o to viac zhoršená, preto často nútené vystáhovanie vedie k prehľbovaniu rozdielov medzi spoločenskými vrstvami.¹⁴⁵ Zvyšuje mieru sociálnej nerovnosti a spoločenských konfliktov, zhoršuje segregáciu v spoločnosti a zasahuje spoločensky zraniteľné osoby: ženy, deti a menšiny.¹⁴⁶ To platí aj v prípadoch, keď je nútené vystáhovanie odôvodňované verejným záujmom, pri veľkých projektoch v oblasti infraštruktúry, urovnaní pozemkových sporov alebo medzinárodných športových podujatiach, či investíciách.¹⁴⁷ V zásade preto platí, že môže byť odôvodnené len v najvýnimočnejších prípadoch, a ak je vykonané v súlade s princípmi ukotvenými v medzinárodnom práve.¹⁴⁸ V konkrétnych prípadoch sa spomína ako ospravedliteľné najmä vystáhovanie nájomcov nehnuteľností, ktorí dlhodobo neplatia nájom, alebo ak dochádza k zničeniu prenajatého majetku bez akejkoľvek rozumnej

¹⁴¹ E/1998/22, ods. 3.

¹⁴² A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 4.

¹⁴³ E/1998/22, ods. 2.

¹⁴⁴ Ibid., ods. 4.

¹⁴⁵ E/CN.4/2004/48, ods. 40.

¹⁴⁶ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 7.

¹⁴⁷ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 7–8.

¹⁴⁸ E/1992/23, ods. 18.

príčiny, aj to však len v prípade, že sú pri vysťahovaní dodržané ďalšie, nižšie popísané podmienky.¹⁴⁹

2. 1. PRÁVNA ÚPRAVA NÚTENÉHO VYSTÁHOVANIA

Každé nútené vysťahovanie musí byť v prvom rade vykonané na základe zákona, rešpektovať medzinárodné štandardy ochrany ľudských práv, byť vykonané výlučne vo verejnom záujme, byť odôvodnené a primerané a zaručiť vysťahovaným osobám plnú a spravodlivú náhradu. Tieto podmienky sa vzťahujú aj na vysťahovanie tých, ktorí nemajú k nehnuteľnosti právny titul.¹⁵⁰

OCHRANA PRED NÚTENÝM VYSTÁHOVANÍM

Ochrana pred núteným vysťahovaním nie je previazaná s vlastníckym alebo iným právom k obydliu, ako napríklad podnájom alebo ubytovanie pri krízových situáciách.¹⁵¹ Preto obývanie určitej nehnuteľnosti aj bez právneho dôvodu alebo len neformálne osady nemôžu byť samy osebe dôvodom na pristúpenie k vysťahovaniu.¹⁵² Takáto prax totiž nevedie k riešeniu jadra problému, v dôsledku čoho vysťahované osoby začnú obývať iné miesto za rovnakých podmienok len preto, že nemajú inú možnosť zabezpečiť si obydlie a štátne orgány neadresujú príčiny ich problematickej bytovej situácie.¹⁵³ S ohľadom na tieto osoby by štáty mali prijať opatrenia, ktoré im právne zaručia istotu ich nájmu, aj keď naň nemajú právny nárok.¹⁵⁴

Právna úprava, ktorou štáty regulujú výkon núteného vysťahovania, musí garantovať obyvateľom čo najväčšiu právnu istotu nájmu a jednoznačne upravovať podmienky, za akých môže byť vysťahovanie vykonané. Zároveň musí byť nediskriminačná a nevystavovať zraniteľné skupiny diskriminácii.¹⁵⁵ Hoci hlavnú zodpovednosť za ochranu vysťahovaných osôb nesie štát, popri nich musia na uvedené štandardy dbať aj tretie strany ako prenajímatelia a vlastníci nehnuteľností alebo developeri.¹⁵⁶ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v nedávnom rozhodnutí uviedol, že ochrana pred

¹⁴⁹ E/1998/22, ods. 11.

¹⁵⁰ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 21.

¹⁵¹ Factsheet č. 25/Rev. 1, s. 5.

¹⁵² Ibid., s. 9.

¹⁵³ Ibid., s. 10.

¹⁵⁴ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 25.

¹⁵⁵ E/1998/22, ods. 9–10.

¹⁵⁶ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 11.

núteným vystaňovaním musí byť poskytnutá aj v prípade súkromnoprávných vŕťahov,¹⁵⁷ konkrétne pri vystaňovaní rodiny na základe návrhu nájomcu po uplynutí dohodnutej doby nájmu.¹⁵⁸ Argumentoval tým, že aj vystaňovania na základe sporov medzi súkromnými osobami sa riadia právnym poriadkom štátu, ktorý má povinnosť zaručiť ochranu pred vystaňovaním.¹⁵⁹ Štáty by preto mali prijať legislatívne opatrenia a vhodne upraviť trh s nehnuteľnosťami a ich prenájom, ako aj zaručiť obyvateľom možnosti brániť sa právnymi krokmi proti vystaňovaniu.¹⁶⁰ Takéto opatrenia sú zároveň nevyhnutné na odstránenie prvotných príčin núteného vystaňovania, ako sú napríklad špekulácie na trhu s nehnuteľnosťami.¹⁶¹

Zákonnodarca má vo všeobecnosti pri tvorbe politík v oblasti zabezpečenia práva na bývanie priestor pre voľnú úvahu, aby posúdil kroky najvhodnejšie na zabezpečenie verejného záujmu. Keď však štát pri realizácii hospodárskej politiky zasiahne do oblasti zásadnej pre intímny život jednotlivca a jeho kľúčové práva, ako napríklad súkromný a rodinný život, priestor pre úvahu zákonnodarcu je užší a dôraz sa kladie na posúdenie, v akom rozsahu realizácia hospodárskej politiky zasiahla osobnej sféry jednotlivca.¹⁶²

Pri posudzovaní, či právna úprava rešpektuje túto osobnú sféru, je obzvlášť dôležité poskytnúť jednotlivcovi procesné záruky, pri ktorých bude primeranosť vystaňovania a zásah do osobného života vystaňovaného posudzovať nezávislý orgán alebo súd, ktorý riadne odôvodní svoje rozhodnutie, a to aj v prípade, že jednotlivec obýva nehnuteľnosť v rozpore so zákonom, prípadne bez právneho nároku.¹⁶³ **Nútené vystaňovanie je absolútne neprípustné ako forma trestu či akejkoľvek sankcie,¹⁶⁴ rovnako ako vystaňovanie osoby z núdzového ubytovania bez poskytnutia náhradného ubytovania.**¹⁶⁵

PRÁVNÁ ÚPRAVA A OSOBNÁ SFÉRA

157 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Mohamed Ben Djazia a Naouel Bellili proti Španielsku, sťažnosť č. 5/2015, 20. 6. 2017, ods.14.2.

158 Ibid., ods. 2.6.

159 Ibid., ods. 14.1.

160 Factsheet č. 25/Rev. 1, s. 24.

161 A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 30.

162 Európsky súd pre ľudské práva, Connors proti Spojenému kráľovstvu, op. cit, ods. 82.

163 Európsky súd pre ľudské práva, Yordanova v. Bulharsko, sťažnosť č. 25446/06, 24. 4. 2012, ods. 118.

164 E/1998/22, ods. 12.

165 Európsky výbor pre sociálne práva, Záverečné odporúčania – Holandsko, 4. 12. 2015, 2015/def/NLD/31/2/EN.

2. 2. POSTUP PRED NÚTENÝM VYSTÁHOVANÍM A JEHO VÝKON

POTREBA INFORMOVAŤ

Povinnosť predchádzať nútenému vystaňovaniu ovplyvňuje konanie štátu už počas územného plánovania, a to najmä v prípade priprav rozsiahlych stavebných prác. Zodpovedné orgány musia upovedomiť všetky potenciálne obete núteného vystaňovania o takejto možnosti a takisto **sprístupnenie potrebných informácií**, ako napríklad územnoplánovacej dokumentácie, ale aj plánov na presídlenie zasiahnutých osôb, obzvlášť pokiaľ pochádzajú zo zraniteľných skupín.¹⁶⁶ Verejnosti musí byť daný priestor na vyjadrenie k týmto plánom a návrhy na vystaňovanie musia byť prerokované na verejnom zasadnutí,¹⁶⁷ kde dotknuté osoby môžu **konzultovať plánované kroky a ponúknuť alternatívne riešenia**.¹⁶⁸ Pred pristúpením k vystaňovaniu musia orgány podrobne preskúmať všetky možné alternatívy s menším dopadom na obyvateľov.¹⁶⁹

Rozhodnutie o vystaňovaní musí byť **oznámené všetkým osobám, ktorých sa týka, v dostatočnom predstihu**.¹⁷⁰ Európsky výbor pre sociálne práva považuje oznámenie o vystaňovaní v dvojtýždňovom predstihu za príliš oneskorené.¹⁷¹ Okrem toho rozhodnutie musí obsahovať **odôvodnenie**, na základe ktorého zodpovedný orgán zistil, že neexistuje rozumná alternatíva k vystaňovaniu, a tiež kroky, ktoré boli, alebo budú podniknuté na zmiernenie negatívneho dopadu vystaňovania. Takéto rozhodnutia by mali byť preskúmateľné nadradeným správnym orgánom, ako aj súdom, a dotknuté osoby s finančnými ťažkosťami by mali mať zaručenú bezplatnú právnu pomoc.¹⁷² Pri nariadení núteného vystaňovania musia byť zohľadnené jeho následky pre dotknuté osoby, a to aj v prípadoch súkromnoprávných sporov, kde je právny nárok na obývanie danej nehnuteľnosti viazaný na riadne platenie nájomného.¹⁷³ Súdom musí byť zverená právomoc pozastaviť vystaňovanie až do poskytnutia náhradného ubytovania a prikázať úradom

¹⁶⁶ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 37.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Európsky výbor pre sociálne práva, International Federation of Human Rights (FIDH) proti Belgicku, kolektívna sťažnosť č. 62/2010, 21. 3. 2010, ods. 163.

¹⁶⁹ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 38.

¹⁷⁰ Ibid, ods. 41.

¹⁷¹ Európsky výbor pre sociálne práva, Záverečné odporúčania – Holandsko, 4. 12. 2015, 2015/def/NLD/31/2/EN.

¹⁷² A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 41.

¹⁷³ Mohamed Ben Djazia a Naouel Bellili proti Španielsku, op. cit., ods. 16.4.

takéto služby poskytnúť.¹⁷⁴ **Výpočet reálnej ujmy a analýza dopadu na dotknutú komunitu** a spoločnosť by takisto mala byť súčasťou rozhodovania o nútenom vysťahovaní, najmä v prípade, ak je nariadené za účelom veľkých projektov.¹⁷⁵

Základný predpoklad pre výkon núteného vysťahovania je, aby vysťahovanie prebiehalo spôsobom, ktorý rešpektuje **dôstojnosť** zasiahnutých osôb a ochraňovalo ich práva prostredníctvom stanovených pravidiel pre vysťahovanie.¹⁷⁶ Počas vysťahovania, najmä väčšieho počtu osôb, musia byť na mieste prítomné orgány verejnej moci alebo ich zástupcovia, prípadne na požiadanie musia umožniť dohľad aj nezaujatým pozorovateľom z regionálnych aj medzinárodných organizácií.¹⁷⁷

Rovnako dôležitý je **vhodný čas** vysťahovania, napríklad je zakázané vysťahovanie v noci alebo v zime,¹⁷⁸ prípadne počas náboženských sviatkov, pred voľbami alebo počas, či pred školskými testami.¹⁷⁹ Úrady nesmú od vysťahovaných osôb vyžadovať svojpomocné zničenie ich obydlia, ale na požiadanie im to musia umožniť, nakoľko tak môžu zachrániť okrem osobného majetku aj stavebný materiál.¹⁸⁰

ZÁKLADNÉ PREDPOKLADY

2. 3. STAROSTLIVOSŤ O VYSTÁHOVANÉ OSOBY

Vysťahovanie by nikdy nemalo viesť k bezdomovectvu alebo vystaveniu zraniteľných osôb nebezpečenstvu ďalšieho porušovania ich základných práv. V prípade, že sa vysťahované osoby o seba nedokážu postarať, **štát musí vynaložiť maximum dostupných zdrojov na zaistenie vhodnej náhrady** za obydlie a stratu pôdy.¹⁸¹ Medzi základné zdroje, ktoré musia byť vysťahovaným osobám poskytnuté, patrí najmä jedlo a pitná voda, hygienické zariadenia, základné ubytovanie, vhodný odev, základné zdravotnícke služby,

¹⁷⁴ Ibid., ods. 16.5.

¹⁷⁵ Factsheet č. 25/Rev. 1, s. 28.

¹⁷⁶ Európsky výbor pre sociálne práva, European Roman Rights Centre (ERRC) proti Írsku, kolektívna sťažnosť č. 100/2013, 1. 12. 2015, ods. 137.

¹⁷⁷ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 45-46.

¹⁷⁸ Európsky výbor pre sociálne práva, European Roman Rights Centre (ERRC) proti Taliansku, op. cit., § 41.

¹⁷⁹ A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 49.

¹⁸⁰ Ibid., ods. 51.

¹⁸¹ E/1998/22, ods. 16.

prostriedky na zabezpečenie živobytia a vzdelanie pre deti. Členovia rodiny alebo komunity po vystáhaní od seba nemajú byť oddelovaní.¹⁸² Osobitná pozornosť sa musí venovať zdravotnej starostlivosti o ženy a deti, osobám vyžadujúcim trvalú zdravotnú starostlivosť a prevencii infekčných chorôb v miestach náhradného bývania.¹⁸³

POVINNOSTI ŠTÁTU

Štát musí urobiť všetky vhodné kroky na to, aby poskytol osobám po vystáhaní náhradné ubytovanie, bez ohľadu na to, či podkladom vystáhovania bolo rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo súkromný spor.¹⁸⁴ Aj keď majú štáty na výber formu náhradného ubytovania, musí byť dostatočne priama, včasná a efektívna s ohľadom na špecifiká konkrétnej situácie vystáhovaných osôb.¹⁸⁵ Naopak, obmedzovanie sociálneho bývania predajom nehnuteľností na to určených v situácií, keď dopyt po ňom prevyšuje ponuku, môže viesť k porušeniu práva na bývanie.¹⁸⁶

Štát musí v prípade vystáhovania poskytnúť náhradu za všetku ujmu na hnutelnom aj nehnuteľnom majetku, vrátane straty práv k nehnuteľnostiam. Zároveň by mal nahradiť ďalšiu vyčísliteľnú škodu spôsobenú napríklad usmrtením alebo fyzickou, či psychickou ujmu na zdraví, ušlý zisk, morálne zadoštučenie, stratu dávok sociálneho zabezpečenia, alebo náhradu za právne, zdravotné, psychologické, sociálne služby či poradenstvo. Peňažná náhrada by mala byť poskytnutá ešte pred vystáhaním¹⁸⁷ a v žiadnom prípade nemôže vylúčiť kompenzáciu v podobe náhradnej nehnuteľnosti v zodpovedajúcej hodnote a kvalite.¹⁸⁸ **Štáty preto musia vystáhovaným osobám zabezpečiť náhradné ubytovanie¹⁸⁹ a zabezpečiť presídlenie dotknutých osôb.¹⁹⁰** Pokiaľ je to možné, obydlia, z ktorých boli osoby vystáhované, nesmú byť zničené. Hoci hlavne pri vystáhovaniach spôsobenými rozvojom je možnosť návratu vzácna, je uprednostnená možnosť umožniť vystáhovaným osobám vrátiť sa do svojich pôvodných

182 A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 52.

183 Ibid., ods. 54.

184 Mohamed Ben Djazia a Naouel Bellili proti Španielsku, op. cit., ods. 15.2.

185 Ibid., ods. 15.3.

186 Ibid., ods. 17.5.

187 Factsheet č. 25/Rev. 1, s. 33.

188 A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 60.

189 ERRC v. Taliansko, op. cit., ods. 41.

190 FEANTSA v. Francúzsko, op. cit., ods. 86.

obydlí, ak to nie je proti ich vôli.¹⁹¹ Pri návrate týchto osôb do pôvodných obydlií musia zodpovedné orgány dbať na to, aby im umožnili v čo najväčšom rozsahu získať majetok, ktorý pri vystahovaní museli za sebou zanechať.¹⁹² Kompenzácie musia byť poskytnuté bez ohľadu na to, či vystahované osoby obývali nehnuteľnosť legálne.¹⁹³

191 A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 64.

192 Ibid., ods. 66.

193 A/HRC/4/18, Príloha 1, ods. 61.

3. PRÁVO NA BÝVANIE A ĽUDIA SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

ZDRAVOTNÉ POSTIHNUTIE A CHUDOBA

Medzinárodné právo ľudských práv nazerá na právo na bývanie ako na súčasť širšie chápaného práva na primeranú životnú úroveň. Tomu zodpovedá znenie čl. 11 ods. 1 Paktu OSN, ale aj čl. 28 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Absencia či neadekvátnosť bývania súvisí s chudobou, ktorá pre zdravotné postihnutie predstavuje rizikový faktor, ale zároveň zdravotné postihnutie môže byť jej dôsledkom.¹⁹⁴ Zdravotné postihnutie zároveň súvisí s fenoménom bezdomovectva, ktoré podľa výskumov neprimerane ovplyvňuje práve ľudí so zdravotným postihnutím, a to najmä ľudí s mentálnym¹⁹⁵ či psychosociálnym postihnutím.¹⁹⁶ V určitom začarovanom kruhu tak zdravotné postihnutie vedie často k životu bez domova, a naopak bezdomovectvo zase vytvára, alebo posilňuje zdravotné postihnutie a bariéry spojené so stigmu a izoláciou.¹⁹⁷ A zároveň je bývanie spojené s otázkou masívnej inštitucionálnej sociálnej starostlivosti, resp. s otázkou, či môže ústavná starostlivosť vôbec spĺňať kritéria adekvátnosti bývania, a to najmä s ohľadom na čl. 19 Dohovoru.¹⁹⁸

Z teoretického hľadiska, resp. z hľadiska morálnych práv, môžeme o tom uvažovať aj v kontexte hodnoty bezpečia človeka, ktorej je možné porozumieť aj tak, že podmieňuje ľudskú slobodu. Tá má pritom tiež pozitívny rozmer v tom, že vyžaduje podporu, aby človek mohol realizovať svoju autonómiu či slobodu voľby. Inými slovami, aby ľudia mohli realizovať vlastnú verziu dobrého života, tak nepotrebujú len slobodný priestor, do ktorého nikto nezasahuje, ale pre podporu svojich schopností potrebujú aj materiálne zdroje.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Napr. Eide, A., & Ingstad, B. (Eds.). (2011). *Disability and Poverty: A Global Challenge*. Bristol, UK; Portland, OR, USA: Policy Press at the University of Bristol; Emerson, E. (2007). *Poverty and people with intellectual disabilities*. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*, 13.

¹⁹⁵ Pre prehľad výskumov pozri Mercier, C., Picard, S. *Intellectual disability and homelessness*, *Journal of Intellectual Disability Research*, náklad 55 časť 4, 2011, s. 422. Porovnaj taktiež A/72/128, ods. 20.

¹⁹⁶ A/72/128, ods. 20.

¹⁹⁷ A/72/128, ods. 20.

¹⁹⁸ V roku 2015 žilo až 42 888 ľudí v ústavnej starostlivosti. Viď Cangár, M. *Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v Slovenskej republike*, SOCIA, Bratislava, 2018, s. 89.

¹⁹⁹ Fredman, S. *The positive right to security* in B. Goold and L. Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, Oxford: Hart, 2007, s. 307 an.

Tento do určitej miery abstraktný spôsob uvažovania o povinnostiach štátu dáva zmysel nielen pri pohľade na reálnu situáciu ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí sú výrazne ohrození rizikom chudoby, alebo už žijú väčšinou v podmienkach chudoby,²⁰⁰ či žijú bez domova, ale aj pri konfrontácii s dvoma teoretickými modelmi zdravotného postihnutia, medicínskym a sociálnym. Medicínsky model zdravotného postihnutia je spojený s teóriou osobnej tragédie, problém zdravotného postihnutia lokalizuje v človeku, príčiny nachádza vo funkčných obmedzeniach a psychologických stratách.²⁰¹ Znevýhodnenia, ktorým sú ľudia so zdravotným postihnutím vystavovaní, sú považované za dôsledok ich telesného alebo duševného hendikepu či nedostatku a neschopnosti prispôbiť sa prostrediu. Od človeka so zdravotným postihnutím sa preto očakáva, že sa prispôbí požiadavkám spoločnosti za pomoci medicíny a psychológie.²⁰² A práve pre tento dôraz na individuálnu liečbu a rehabilitáciu, ako hlavnú metódu vyrovnávania sa so zdravotným postihnutím, je tento model označovaný ako „medicínsky“. Takýto pohľad vedie k tomu, že politika štátu ponúka pre tých, ktorí sa nemôžu prispôbiť, riešenia prostredníctvom špeciálnych služieb, napríklad aj v podobne oddeleného bývania iba pre ľudí so zdravotným postihnutím. Tento prístup tak má tendenciu k segregácii a vylučovaniu.²⁰³

Naproti tomu sa formuluje a presadzuje tzv. sociálny model zdravotného postihnutia, ktorý vychádza zo sociálneho konstruktivismu a býva spájaný aj s teóriou sociálneho útlaku. Problém zdravotného postihnutia podľa tohto prístupu je v spoločnosti, nie v jednotlivcovi. Príčinou zdravotného postihnutia je neschopnosť spoločnosti poskytnúť ľuďom so zdravotným postihnutím primerané služby a zaistiť, že budú adekvátne zohľadňované ich potreby.²⁰⁴ Sociálny model vychádza z predpokladu, že spoločnosť vytvára zdravotné postihnutie, a preto musí byť zodpovedná za reintegráciu ľudí so

200 Sen, A. *Idea of Justice*. London: Penguin books, 2009, s. 258.

201 Oliver, M. *Understanding Disability: from Theory to Practice*, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 32.

202 Napr. Oliver, M. *Understanding Disability: from Theory to Practice*, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 130; Finkelstein, V. *Attitudes and Disabled People: Issues for Discussion*, New York: World Rehabilitation Fund, 1980.

203 Degener, T. a Quinn, G. *A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform*, prednáška na International Disability Law and Policy Symposium, 22.–26. 10. 2000, Washington DC, in Breslin M. L. a Yee, S. (Eds.) *Disability Rights Law and Policy: International and National Perspectives*, Transnational, NY, 2002, s. 3, dostupné na: <http://www.nuigalway.ie/law/Common%20Files/Disability%20Research%20Unit/GQ/Degener%20-%20Quinn%20paper.pdf>.

204 Oliver, M. *Understanding Disability: from Theory to Practice*, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 32.

zdravotným postihnutím. Rozlišuje medzi postihnutím v zmysle nedostatku, poruchy (angl. *impairment*) a v zmysle interakcie a vzťahu medzi človekom so zdravotným postihnutím a spoločnosťou (disabilita),²⁰⁵ pričom má za to, že medzi nimi nie je vzťah príčinnej súvislosti. Postihnutie je možné definovať ako všetko, čo obmedzuje ľudí so zdravotným postihnutím,²⁰⁶ alebo ako obmedzenie príležitostí zúčastňovať sa normálneho života komunity.²⁰⁷

Dôsledkom tohto prístupu nie je kontrola a medicínska intervencia, ale sociálna zmena.²⁰⁸ Ambíciou je prispôbiť spoločenské, fyzické a právne prostredie potrebám ľudí tak, aby sa odstránili bariéry, namiesto riešenia osobných obmedzení.²⁰⁹ Tento cieľ je možné dosiahnuť najmä zmenou právnych noriem, sociálnou politikou a vzdelávaním, a to napríklad aj sprístupňovaním adekvátneho bývania všetkým ľuďom so zdravotným postihnutím, bez ohľadu na ich zdravotné postihnutie.

ĽUDSKO-PRÁVNÝ MODEL

Pokiaľ ide o právne implikácie, v rámci sociálneho modelu je zdravotné postihnutie chápané ako problém z hľadiska ľudských práv.²¹⁰ Preto sociálny model vydláždil cestu Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý otázku zdravotného postihnutia posunul do právnej roviny. Úlohou práva je garantovať typicky právne hodnoty, ako je v súčasnom diskurze hodnota rovnosti, dôstojnosti či autonómie. Preto sa hovorí o novom, treťom modeli zdravotného postihnutia, o tzv. ľudsko-právnom modeli.²¹¹

205 Porovnaj Oliver, M. The Individual and Social Models of Disability, prednáška na Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians dňa 23. 7. 1990, s. 2, dostupné na: <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Oliver/in%20soc%20dis.pdf>; Shakespeare, T. a Watson, N.: The social model of disability: an outdated ideology?, Research in Social Science and Disability, náklad 2 (2002); Mays, J. M. Feminist disability theory: domestic violence against women with a disability, Disability & Society, Vol. 21, No. 2, 2006, s. 149.

206 Oliver, M. Understanding Disability: from Theory to Practice, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 33.

207 Barnes, C. Disabled People in Britain and Discrimination: a case for anti-discrimination legislation, London: Hurst and Co, 1991, s. 2.

208 Oliver, M. Understanding Disability: from Theory to Practice, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 139; Shakespeare, T. a Watson, N.: The social model of disability: an outdated ideology?, Research in Social Science and Disability, náklad 2 (2002), s. 5.

209 Oliver, M. Understanding Disability: from Theory to Practice, Basingstoke: Macmillan, 1996, s. 38.

210 Donoghue, C. Challenging the Authority of the Medical Definition of Disability: An Analysis of the Resistance to the Social Constructionist Paradigm, Disability and Society, Vol. 18, No. 2, 2003, s. 199–208; Dhir, A. A. Human Rights Treaty Drafting through the Lenses of Mental Disability: The Proposed International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, Stan.J.Int'l L., 2005, 41, s. 181–216.

211 Degener, T. A Human Rights Model of Disability. Článok je dostupný na: http://www.academia.edu/18181994/A_human_rights_model_of_disability

O práve na bývanie v prípade ľudí so zdravotným postihnutím budeme uvažovať nielen v rovine *negatívnych* záväzkov, resp. povinnosti rešpektovať právo na bývanie, t. j. nezasahovať, napr. nevysťahovať, neinštitucionalizovať a pod., ale najmä v rovine *pozitívnych* záväzkov. Teda, v tomto prípade budeme uvažovať o povinnosti *chrániť* a *naplňovať* právo na bývanie. Štát má povinnosť toto právo chrániť napríklad v prípade, že ľudia so zdravotným postihnutím sú obeťami domáceho násillia. Ale taktiež musí zaistiť rovnaký prístup k adekvátnemu bývaniu, a to bez ohľadu na príjem či prístup k hospodárskym zdrojom,²¹² resp. dokonca zaistiť ľuďom so zdravotným postihnutím určitú prednosť. Pretože ako právna úprava, tak aj bytová politika, by mali brať do úvahy potreby ľudí so zdravotným postihnutím,²¹³ a to ako tých, ktorí žijú v rodinách, tak samozrejme aj tých, ktorí žijú v ústavoch, ktoré je potrebné deinštitucionalizovať.

3. 1. DEFINÍCIA ZDRAVOTNÉHO POSTIHNUTIA

Medzinárodné právo ľudských práv konkretizuje určité práva špecificky vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím. Ide tak, aj v právnom slova zmysle, o špecifickú skupinu, ktorú nie je ale možné identifikovať tak ľahko, ako napr. ženy či deti. Zároveň definíciu, resp. vymedzenie toho, kto je „človek so zdravotným postihnutím“, potrebujeme, nakoľko je v hre praktická implementácia práv. Musíme pritom zobrať do úvahy, že definovať zdravotné postihnutie je veľmi náročné a každá možná definícia by mala svoje výhody, ale aj nevýhody. Pokiaľ si zvolíme uzatvorenú definíciu hrozí, že nie všetky skupiny, ktoré ochranu reálne potrebujú, budú ňou pokryté. Tiež sa môže ľahko stať, že taká definícia zdravotného postihnutia bude časom neaktuálna. Na druhej strane, pokiaľ nemáme zdravotné postihnutie nijako vymedzené, koketujeme s arbitrárnosťou, pretože nebude jasné, kto a ako bude zdravotné postihnutie určovať. V tomto probléme sa zrkadlí obava z príliš subjektívneho prístupu, a to najmä zo strany štátnych orgánov, ktoré môžu systematicky ignorovať veľké skupiny ľudí so zdravotným postihnutím. Napriek týmto rizikám, resp. vďaka nim, je vymedzenie človeka so zdravotným postihnutím upravené v čl. 1 Dohovoru, podľa ktorého:

²¹² E/1992/23, ods. 6, 7.

²¹³ E/1992/23, ods. 8.

„Osoby so zdravotným postihnutím zahŕňajú osoby s dlhodobými telesnými, mentálnymi, intelektuálnymi alebo zmyslovými postihnutiami, ktoré v súčinnosti s rôznymi prekážkami môžu brániť ich plnému a účinnému zapojeniu do života spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými.“

**OTVORENÁ
DEFINÍCIA
ZDRAVOTNÉHO
POSTIHNUTIA**

Ak sa pozrieme na *travaux préparatoires* zistíme, že počas rokovaní na pôde OSN niektoré veľké štáty, ako napríklad Čína alebo India, presadzovali úzke vymedzenie zdravotného postihnutia. Objavili sa aj návrhy, aby vymedzenie zdravotného postihnutia bolo ponechané na jednotlivých štátoch a ich právnych poriadkoch. S týmto nesúhlasili zástupcovia organizácií ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí odporúčali otvorenú definíciu pokrývajúcu pokiaľ možno všetky skupiny ľudí so zdravotným postihnutím. Nakoniec prevážili ich argumenty a výsledkom je text čl. 1 Dohovoru, ktorý môžeme označiť ako (ne)definíciu zdravotného postihnutia, alebo inými slovami ako otvorené pomenovanie toho, čo sa za zdravotné postihnutie považuje.²¹⁴

K tejto (ne)definícii musíme pristupovať s určitou opatrnosťou, resp. s vedomím určitých špecifických aspektov. Po prvé, vymedzenie človeka so zdravotným postihnutím nie je obsiahnuté v čl. 2 Dohovoru, ktorý obsahuje definície. Po druhé, čl. 1 Dohovoru neobsahuje uzatvorené vymedzenie zdravotného postihnutia, nejde o taxatívny výpočet typov zdravotného postihnutia. To vyplýva aj z Preambule, písm. e), podľa ktorého je zdravotné postihnutie pojem, ktorý sa vyvíja. Po ďalšie chýba vymedzenie kľúčového znaku dlhodobosti, ide o neurčitý a nejasný znak, ktorý by mala definovať domáca legislatíva. A nakoniec, a to je veľmi dôležité, čl. 1 Dohovoru, rovnako ako Preambula, písm. e) Dohovoru spájajú zdravotné postihnutie s ďalšími prekážkami, ktoré spoločne bránia plnému a účinnému zapojeniu do života. V druhej časti vety sa nám v tejto podobe zrkadlí tzv. sociálny model zdravotného postihnutia, podľa ktorého, v súlade s Preambulou, písm. e) Dohovoru, je zdravotné postihnutie výsledkom vzájomného pôsobenia medzi osobami so zhoršeným zdravím a medzi bariérami v postojoch

²¹⁴ Lawson, A. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?, *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, s. 593–595; Schulze, M., *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*, september 2009, s. 27–32.

a v prostredí, ktoré im bránia plne a účinne sa zúčastňovať na živote spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými.

Ďalej je možné poukázať na interpretáciu zdravotného postihnutia v práve Európskej únie, konkrétne vo vzťahu k smernici č. 2002/73/EC zo dňa 28. 9. 2002. Súdny Dvor EÚ naviazal na čl. 1 Dohovoru OSN, a doplnil, že za zdravotné postihnutie sa môže považovať ako lekárske diagnostikovaná neliečiteľná, tak aj liečiteľná choroba, ak spôsobuje obmedzenie vyplývajúce najmä z fyzického, mentálneho alebo psychického postihnutia, ktorého vzájomné pôsobenie s rôznymi prekážkami môže brániť plnej a účinnej účasti dotknutej osoby na profesijnom živote na základe rovnosti s ostatnými zamestnancami, a ak je toto obmedzenie dlhodobé. Okolnosť, že dotknutá osoba môže svoju prácu vykonávať len v obmedzenom rozsahu, nebráni tomu, aby sa na zdravotný stav tejto osoby vzťahoval pojem „zdravotné postihnutie“.²¹⁵ Tieto znaky sa uplatnia napríklad aj v prípade obezity. Sám o sebe stav obezity nepredstavuje zdravotné postihnutie. Ale za predpokladu, že za daných okolností stav obezity dotknutého človeka spôsobuje obmedzenie, a ak je toto obmedzenie dlhodobé, taký stav patrí pod pojem „zdravotné postihnutie“.²¹⁶

Môžeme teda uzavrieť, že osoby so zdravotným postihnutím (i) zahŕňajú osoby s dlhodobými, (ii) telesnými, mentálnymi, intelektuálnymi alebo zmyslovými postihnutiami, ktoré (iii) v súčinnosti s rôznymi prekážkami môžu brániť ich plnému a účinnému zapojeniu do života spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými, pričom (iv) za postihnutie je možné chápať aj liečiteľnú chorobu, ak sú splnené predchádzajúce znaky.

3. 2. PRÁVO ČLOVEKA SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA BÝVANIE

Pre lepšie pochopenie potrieb ľudí so zdravotným postihnutím v kontexte práva na bývanie je obzvlášť významných niekoľko základných zásad,²¹⁷ ktoré nám môžu napomôcť pri porozumení interdependencii jednotlivých práv v Dohovore OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. S právom na bývanie totiž úzko súvisí **právo na nezávislý spôsob života podľa čl. 19**

215 Súdny dvor Európskej únie, C-335/11 a C-337/11, 11. 4. 2013.

216 Súdny dvor Európskej únie, C-354/13, 18. 12. 2014.

217 Ibid., ods. 33 a nasl. (tieto zásady vychádzajú z čl. 3, 9, 19 a 28 Dohovoru).

Dohovoru. Toto ustanovenie ukladá štátu komplexné povinnosti, a to nielen deinštitucionalizovať existujúci systém rezidenčných sociálnych služieb, ale zároveň zaistiť podporu života v komunite, a to aj prostredníctvom prístupného sociálneho bývania.²¹⁸ Jedným zo základných elementov je taktiež zákaz diskriminácie, pretože štát má povinnosť zaistiť nediskrimináciu v prístupe k bývaní, vrátane aspektov príjmu a prístupnosti, a taktiež prijatím záväzných stavebných predpisov, ktoré by umožnili, aby nové a opravené bývanie bolo prístupné.²¹⁹ Existuje silné prepojenie medzi čl. 5, čl. 28, čl. 9 a čl. 19 Dohovoru a jednotlivé práva je potrebné chápať v ich vzájomnej súvislosti. Nebudeme náš prehľad predstavovať podľa článkov Dohovoru, ale skôr s ohľadom na vyššie spomínané zásady, ktoré sú výslovne v Dohovore aj obsiahnuté, a ktoré je možné priamo spojiť s konkrétnymi právami a povinnosťami orgánov verejnej správy v oblasti práva na bývanie. Používanie zásad v tomto kontexte môže byť prehľadnejšie a zrozumiteľnejšie. Týmito zásadami sú:

**PROBLÉM
INŠTITUCIONA-
LIZÁCIE**

1.) Dôstojnosť, autonómia a sloboda voľby – rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a osobnej nezávislosti, ktorá obsahuje aj slobodu voľby a samostatnosti, je kľúčovým princípom pri interpretovaní práva na adekvátne bývanie. Pozbavenie voľby kde a s kým budem žiť, je často najzávažnejším útokom na dôstojnosť a autonómiu človeka so zdravotným postihnutím.²²⁰ S týmto problémom súvisí inštitucionalizácia, ktorá je jasným príkladom, ako dochádza k porušeniam práva na bývanie v prípade, že zdravotné postihnutie je chybné konštruované ako zdravotný stav.²²¹ Nútená inštitucionalizácia je často nepriamym dôsledkom iných porušení práva na adekvátne bývanie, ak štát zlyhá pri poskytovaní potrebných foriem podpory pre život v komunite, alebo ak ľudia so zdravotným postihnutím alebo ich rodiny jednoducho nemajú zdroje, aby si mohli bývanie zaplatiť.²²² A práve na riešenie týchto situácií dopadá čl. 19 Dohovoru, ktorý zahŕňa prístup k bezpečnému a adekvátnemu bývaniu. Toto ustanovenie nebude správne implementované:

²¹⁸ CRPD/C/GC/5, ods. 97 písm. j).

²¹⁹ CRPD/C/GC/5, ods. 38 písm. b).

²²⁰ A/72/128, ods. 34.

²²¹ A/72/128, ods. 15.

²²² A/72/128, ods. 17.

„...pokiaľ bude bývanie poskytované iba v špecificky vymedzených oblastiach a zorganizované takým spôsobom, že ľudia so zdravotným postihnutím budú musieť žiť v rovnakej budove, komplexe či susedstve. Prístupné bývanie, poskytujúce ubytovanie ľuďom so zdravotným postihnutím, ktorí žijú sami, alebo ako súčasť rodiny, musí byť dostupné v zodpovedajúcom množstve vo všetkých oblastiach komunity, aby poskytlo ľuďom so zdravotným postihnutím aj možnosť voľby. Za týmto účelom musia byť vybudované nové bezbariérové rezidenčné budovy a existujúce rezidenčné budovy musia byť dodatočne vybavené bezbariérovými úpravami. Zároveň, bývanie musí byť pre ľudí so zdravotným postihnutím cenovo prístupné.“²²³

Čl. 19 Dohovoru predpokladá v kontexte bývania deinštitucionalizáciu existujúcich rezidenčných sociálnych a zdravotných služieb. Slobodu voľby, ako okamžité a priamo vymáhateľné právo,²²⁴ nemožno v tomto kontexte chápať úzko, len ako slobodu pred nútenou inštitucionalizáciou. Dohovor v čl. 19 zakotvuje právo na slobodu voľby, kde a s kým žiť, ako pozitívne právo na začlenenie do spoločnosti s prístupom k pobytovým a iným podporným službám. Toto ustanovenie sa tak musí interpretovať v spojení s právom na adekvátne a prístupné bývanie podľa čl. 28 Dohovoru.²²⁵ Rizikom je totiž taká deinštitucionalizácia, ktorá nie je spojená s rozvojom adekvátneho bývania a podpory v komunite. V takom prípade môže mať devastačné dôsledky²²⁶, či viesť k bezdomovectvu.²²⁷

Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím vyjadril vo vzťahu k Slovensku hlboké znepokojenie vysokým počtom inštitucionalizovaných osôb so zdravotným postihnutím, najmä žien so zdravotným postihnutím. Zároveň kritizoval príliš pomalý a čiastkový proces deinštitucionalizácie, ako aj pokračujúce investície z verejných rozpočtov do zariadení a nedostatočné poskytovanie plnej podpory osobám so zdravotným postihnutím, aby

DEINŠTITUCIONALIZÁCIA

²²³ CRPD/C/GC/5, ods. 34.

²²⁴ CRPD/C/GC/5, ods. 39.

²²⁵ A/72/128, ods. 35.

²²⁶ A/72/128, ods. 19.

²²⁷ Ibid., ods. 21.

mohli viesť vo svojich komunitách nezávislý život. Vo vzťahu k existujúcim komunitným službám kritizoval geografické rozdiely a nerovnomernú finančnú podporu komunitných sociálnych služieb a služieb domácej starostlivosti. Preto odporučil stanoviť a realizovať časový harmonogram na zabezpečenie urýchlenia procesu deinštitucionalizácie, vrátane doplnenia ďalších konkrétnych opatrení na zabezpečenie posilnenia komunitných služieb pre všetky osoby so zdravotným postihnutím, a to najmä pre ženy a staršie osoby so zdravotným postihnutím. Zároveň odporučil rovnomerné rozdeľovanie zdrojov na sociálnu starostlivosť s dôrazom na komunitné služby a zabezpečenie, aby komunitné sociálne služby a služby domácej starostlivosti boli dostupné vo všetkých regiónoch a vidieckych oblastiach.²²⁸

2.) Materiálna rovnosť a zákaz diskriminácie – Dohovor zakotvuje široký a materiálny koncept práva na rovnosť a zákaz diskriminácie.²²⁹ Zakázaná diskriminácia zahŕňa akékoľvek rozlišovanie, vylúčenie alebo obmedzenie na základe zdravotného postihnutia, ktorého cieľom alebo účinkom je sťaženie alebo znemožnenie ľudských práv, vrátane práva na adekvátne bývanie. Toto ustanovenie dopadá napríklad na neriešenie systematických nerovností v prístupe k adekvátnemu bývaniu, vrátane nedostatku podporných služieb, sociálnej ochrany či cenovo dostupného bývania.²³⁰

Z hľadiska možnej diskriminácie je štát povinný upraviť, alebo zrušiť tie zákony a regulácie, ktoré sú diskriminačné. Podobne má štát túto povinnosť vo vzťahu k zvykom či praxi, ktorou sa myslí napríklad nedostupnosť bývania či politika inštitucionalizácie.²³¹ Inými slovami, štát má povinnosť zrušiť či reformovať takú právnu úpravu, vrátane politiky a praxe, ktorá by ľuďom so zdravotným postihnutím bránila zvoliť si miesto pobytu, či zaistiť si cenovo a inak prístupné bývanie, alebo si prenajať bývanie.²³² Zároveň štát musí zaistiť, aby ľudia so zdravotným postihnutím neboli konaním tretích strán, napríklad súkromných spoločností, znevýhodnení na trhu s bývaním a boli obmedzení v možnosti prenajať si bývanie.²³³

228 CRPD/C/SVK/CO/1, ods. 55–58.

229 A/72/128, ods. 36.

230 A/72/128, ods. 36.

231 CRPD/C/GC/6, ods. 30.

232 CRPD/C/GC/5, ods. 46.

233 CRPD/C/GC/5, ods. 53; CRPD/C/GC/6, ods. 60.

Zákaz diskriminácie osôb so zdravotným postihnutím v Dohovore však ide ešte ďalej a vyžaduje, aby štát aj súkromné osoby prijali pozitívne opatrenia v podobe tzv. *primeraných úprav* ušitých na mieru pre osoby so zdravotným postihnutím. Primerané úpravy môžu byť pre oblasť bývania veľmi relevantné, pretože sa môžu dotýkať radu kritérií adekvátneho bývania, napríklad obývateľnosti. Čl. 2 Dohovoru primerané úpravy definuje ako:

*„...nevyhnutné a adekvátne zmeny a prispôsobenie,
ktoré nepredstavujú neúmerné alebo nadmerné zaťaženie
a ktoré sa robia, ak si to vyžaduje konkrétny prípad, s cieľom zabezpečiť
osobám so zdravotným postihnutím využívanie alebo uplatňovanie
všetkých ľudských práv a základných slobôd na rovnakom
základe s ostatnými;”*

Primerané úpravy sa pritom neobmedzujú na fyzické úpravy existujúceho bývania, ale zahŕňajú aj záväzok prispôsobiť uplatňovanie práva a politik. ²³⁴ Prijatie primeraných úprav v kontexte zákazu diskriminácie je záväzkom okamžitej povahy. ²³⁵

3.) Prístupnosť – koncept prístupnosti je upravený v čl. 9 Dohovoru a jeho cieľom je umožniť ľuďom so zdravotným postihnutím, aby mohli žiť nezávislým spôsobom života a plne sa podieľať na všetkých aspektoch života. ²³⁶ Článok 9 Dohovoru zaväzuje štát zaistiť, aby bývanie, vrátane sociálneho bývania a súkromného nájomného bývania, zohľadňovalo všetky aspekty prístupnosti pre osoby so zdravotným postihnutím. ²³⁷ V praxi pôjde, napríklad o zaistenie fyzickej prístupnosti do budov formou rámp, ale aj prístupnosti zariadenia bytu, napr. sociálnych zariadení, kuchyne, okien, atď., odstránenie komunikačných prekážok, napríklad pri podávaní žiadostí o bývanie, ale aj zaistenie prístupu k práci, službám a verejným priestorom. Štáty sú tiež povinné zaistiť hospodársku a sociálnu prístupnosť bývania,

²³⁴ Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, H.M. proti Švédsku, sťažnosť č. 3/2011, 19. 4. 2012.

²³⁵ Ibid., ods. 37.

²³⁶ CRPD/C/GC/2.

²³⁷ Ibid., ods. 40.

a to tým, že zaistia hmotnú podporu a dotácie na bývanie, ktoré pokryjú náklady adekvátneho bývania a ďalších služieb.²³⁸

Článok 9 Dohovoru treba vnímať v spojení so záväzkom postupne realizovať právo na adekvátne bývanie, ktorý je zakotvený v článku 28 Dohovoru. Tento záväzok nepochybne vyžaduje nemalé zdroje a systémové zmeny, no treba ho vnímať ako súčasť celkového záväzku implementovať stratégie pre realizáciu práva na bývanie, ktoré budú inkluzívne a založené na právach. Nielen tieto stratégie, ale aj plány pre implementáciu prístupnosti musia nastoľovať presné časové rámce, alokovať dostatočné zdroje, určiť povinnosti verejných orgánov aj súkromných osôb a zaisťovať participáciu a konzultáciu s dotknutými osobami.²³⁹ Ďalej je potrebné uvedomiť si, že štát má okamžitý záväzok zabezpečiť, aby **akékoľvek nové bývanie bolo vybudované s požiadavkou bezbariérového dizajnu**. Štáty tiež musia tak rýchlo, ako je to možné, **prijatť legislatívu a plány, ktoré zaistia, aby existujúce prekážky v bývaní boli v dohľadnej dobe odstránené**.²⁴⁰

BEZBARIÉROÝ DIZAJN

²³⁸ Ibid., ods. 40.

²³⁹ E/1992/23, ods. 12; CRPD/C/GC/2, ods. 24.

²⁴⁰ CRPD/C/GC/2, ods. 14.

4. BEZDOMOVECTVO A ĽUDSKÉ PRÁVA

Bezdomovectvo predstavuje aktuálnu globálnu ľudskoprávnu krízu. Dochádza k nemu vo všetkých socio-ekonomických kontextoch, bez ohľadu na bohatstvo či rozvinutosť štátov a spoločností. Ide o viacdimenzionálny fenomén, dotýkajúci sa rôznych skupín, rôznym spôsobom, pričom si ponecháva určité jednotiace prvky. Ide o dôsledok zlyhania pri riešení zvyšujúcej sa príjmovej nerovnosti v spoločnostiach a rozdelenia bohatstva, prístupu k majetku a efektívnosti reagovať na výzvy súvisiace s migráciou a urbanizáciou. K bezdomovectvu dochádza vtedy, ak je bývanie považované skôr za komoditu ako za ľudské právo.²⁴¹

**GLOBÁLNA
ĽUDSKOPRÁVNÁ
KRÍZA**

Zároveň bezdomovectvo predstavuje individuálnu skúsenosť tých najzraniteľnejších osôb v spoločnosti, napríklad ľudí so zdravotným postihnutím.²⁴² Pre právne aj politické riešenia je dôležité, že termín „človek bez domova“ označuje podľa zvláštnej spravodajkyne OSN pre právo na bývanie nielen jednotlivca, ale celú *sociálnu skupinu*. **A práve tento úzky vzťah medzi sociálnou identitou a zásahom do práva na bývanie odlišuje bezdomovectvo od iných zásahov do sociálnych a hospodárskych práv.** S ľuďmi bez jedla či bez vody je málokedy zaobchádzané ako so sociálnou skupinou spôsobom, ako je to vidieť u ľudí bez domova, ktorí sú stigmatizovaní, sociálne vylučovaní a kriminalizovaní.²⁴³

**INDIVIDUÁLNA
SKÚSENOSŤ**

Z práva na adekvátne bývanie je možné odvodiť špecifické a vymožiteľné korelatívne povinnosti verejnej správy v prípade ľudí, ktorí sú ohrození stratou bývania, alebo sú bez domova. Pre adresnosť politik, ale aj pre porozumenie právnym povinnostiach, je preto dôležitá definícia či vymedzenie, kto je človekom bez domova, resp. človekom ohrozeným stratou domova. To môže mať význam taktiež pre prípadné právne riešenia v situácii, ak si verejná správa svoje povinnosti neplní, pretože umožní vymedziť človeka či okruh ľudí, ktorí si môžu prostredníctvom súdov nárokovať splnenie negatívnych alebo pozitívnych záväzkov zo strany verejnej správy.

²⁴¹ A/HRC/31/54, ods. 2.

²⁴² A/72/128, ods. 20.

²⁴³ A/HRC/31/54, ods. 3.

4. 1. DEFINÍCIA BEZDOMOVECTVA

Pri definovaní bezdomovectva, ktoré chápeme ako problém ľudských práv, a to najmä, ale nielen, práva na adekvátne bývanie, je vhodné reflektovať **tzv. trojdimenzionálny prístup**, ktorý predstavila Leilani Farha, zvláštna spravodajkyňa OSN pre právo na bývanie. Podľa jej názoru by každá definícia mala reflektovať tri dimenzie.

TRI DIMENZIE PRÍSTUPU

Prvá sa týka *absencie domova*. A to ako absencie materiálneho aspektu minimálneho adekvátneho bývania a sociálneho aspektu bezpečného miesta, kde je možné založiť rodinné alebo sociálne vzťahy a participovať na živote komunity. Druhá dimenzia považuje bezdomovectvo za formu *systematickej diskriminácie* a sociálneho vylúčenia. Uznáva, že nemať domov zakladá, podľa nášho názoru, prisúdenú sociálnu identitu, vďaka ktorej je takto vytvorená skupina ľudí diskriminovaná a stigmatizovaná. Tretia dimenzia znamená, že definícia považuje ľudí bez domova za *nositeľov základných ľudských práv a slobôd*, ktorí sa snažia o prežitie a o svoju dôstojnosť. Majú unikátnu znalosť systému a prostredia, v ktorom žijú a ktoré im bráni naplňovať svoje práva. Preto musia byť považovaní za centrálnych hráčov sociálnej zmeny, ktorá je potrebná pre realizáciu ich vlastného práva na adekvátne bývanie. Zároveň definícia by mala narušovať „morálne“ zdôvodnenia bezdomovectva ako osobného zlyhania, ktoré je potrebné vyriešiť charitatívnymi skutkami, a namiesto toho odhaľovať systematickú nerovnosť a nespravodlivosť, ktoré bránia ľuďom bez domova byť rovnými členmi spoločnosti.²⁴⁴

Definíciu bezdomovectva, relatívne jednoduchú a priamočiaru, ponúka aj Európsky výbor pre sociálne práva, a to v rámci posudzovania namietaných porušení čl. 31 Charty. V rozhodnutí vo veci *FEANTSA proti Holandsku* Výbor uviedol, že:

„Ľudia bez domova sú tí,
ktorí právne nemajú k dispozícii príbytok
alebo inú formu adekvátneho bývania”.²⁴⁵

²⁴⁴ A/HRC/31/54, ods. 17–18.

²⁴⁵ FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 106.

Komplexnejšiu a metodologicky prepracovanejšiu definíciu formulovala Európska federácia národných združení pracujúcich s bezdomovcami (FEANTSA). Ide o trojprvkovú definíciu *domova*, ktorá vo svojej robustnosti spĺňa všetky vyššie uvedené dimenzie vhodnej definície. Podľa FEANTSA mať domov znamená:

- (i) mať dôstojné bývanie primerané potrebám daného človeka a jeho rodiny (fyzická rovina);
- (ii) mať priestor pre vlastné súkromie s možnosťou sociálnych vzťahov (sociálna rovina);
- (iii) mať výlučné práva k majetku, bezpečnosť držby a právneho titulu (právna rovina).

Absencia aspoň jedného znaku určuje absenciu domova, teda môžeme hovoriť v tomto prípade o bezdomovectve. Na tomto základe FEANTSA následne vytvorila typológiu bezdomovectva a vylúčenia z bývania (ETHOS) a identifikovala štyri formy vylúčenia z bývania:

- (i) bez prístrešia,
- (ii) bez bytu,
- (iii) neisté bývanie a
- (iv) nevyhovujúce (neadekvátne) bývanie.

Všetky tieto situácie pritom znamenajú absenciu bývania v širšom slova zmysle.

4. 2. PRÁVO ČLOVEKA BEZ DOMOVA NA BÝVANIE

Bezdomovectvo je z hľadiska ľudských práv veľmi problematické. Býva označované za extrémne porušenie práva na adekvátne bývanie a nediskriminácie, ktoré často vedie k porušeniu práva na život, bezpečnosť človeka, zdravia, na súkromný a rodinný život a zákazu zlého, krutého a neludského zaobchádzania.²⁴⁶ Ide pritom o *extrémne* porušenie, teda až na samotnom konci spektra možných porušení tohto práva.²⁴⁷ Preto z hľadiska

²⁴⁶ A/HRC/31/54, ods. 4.

²⁴⁷ A/HRC/31/54, ods. 48.

politik a záväzkov okamžitej povahy platí dôležité pravidlo, že **štáty by mali riešiť bezdomovectvo s najvyššou naliehavosťou**.²⁴⁸ Neriešenie problému bezdomovectva, resp. neefektívne riešenie tohto problému, zakladá porušenie práva na adekvátne bývanie, a to ako podľa čl. 11 ods. 1 Paktu OSN, tak podľa kontextu aj ďalších ustanovení medzinárodného práva ľudských práv, vrátane Charty. Zároveň môže ísť o porušenie aj minimálneho obsahu práva na dôstojné životné podmienky, a to v prípade, že by sa v štáte nachádzal veľký počet osôb bez základného prístrešku a bývania. V takej situácii by štát porušil *prima facie* svoje záväzky plynúce z Paktu OSN.²⁴⁹

POVINNOSTI ŠTÁTU

V prípade **konkrétnych povinností štátu, resp. orgánov verejnej správy**, ktoré by bolo možné identifikovať, a teda aj posúdiť, či je právo na adekvátne bývanie systematicky porušované, môžeme vychádzať z práce zvláštnej spravodajkyne OSN pre právo na bývanie.²⁵⁰ Tá ich vo vzťahu k právam ľudí bez domova zhrnula nasledovne:

- (a) Štáty majú okamžitý záväzok prijať a implementovať stratégie na odstránenie bezdomovectva. Tieto **stratégie musia obsahovať jasné ciele a časový rámec**. Ďalej musia stanovovať povinnosť implementovať konkrétne a časovo ohraničené opatrenia pre všetky stupne štátnej správy a iných subjektov, a to všetko v konzultácii a za účasti osôb bez domova.²⁵¹
- (b) Štáty musia stanoviť ako **prioritu boj proti diskriminácii, stigmatizácii a negatívnym stereotypom** voči osobám bez domova a zároveň zaručiť právnu ochranu pred diskrimináciou z dôvodu sociálnej a hospodárskej situácie, vrátane bezdomovectva.²⁵²
- (c) Vystahovanie osoby nikdy nesmie viesť k jej bezdomovectvu. **Zákaz vystahovaní vedúcich k bezdomovectvu** je okamžitý, absolútny a nepodlieha námietke nedostupnosti zdrojov.²⁵³
- (d) Vystahovanie bez úplnej konzultácie s dotknutou osobou je jasným porušením ľudských práv zaručených medzinárodným právom.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ E/1991/23, ods. 10.

²⁵⁰ A/HRC/31/54, ods. 49.

²⁵¹ E/1992/23, ods. 12; E/C.12/CAN/CO/4 a E/C.12/CAN/CO/5.

²⁵² E/C.12/GC/20, ods. 35.

²⁵³ E/1998/22. Pozri tiež Wilson, S. Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality, South African Law Journal, ročník 126, č. 2 (2009).

Povinnosť preskúmať všetky alternatívy k vysťahovaniu, zákaz vysťahovania vedúceho k bezdomovectvu a povinnosť konzultovať dotknuté osoby o presídľovacích plánoch musí byť zakotvený vo vnútroštátnom práve a musí sa vzťahovať tak na súkromnoprávných vlastníkov, ako aj na verejné subjekty.²⁵⁴ Štáty musia prijať všetky potrebné opatrenia s maximálnym využitím dostupných zdrojov, aby zabezpečili dostupnosť adekvátneho alternatívneho bývania, presídlenia alebo prístupu k úrodnej pôde, pokiaľ je to relevantné.

- (e) Štáty majú okamžitý záväzok zabezpečiť, aby **každé rozhodnutie alebo politika boli v súlade s cieľom odstránenia bezdomovectva**. Akékoľvek rozhodnutie, ktoré vedie k bezdomovectvu, je neprijateľné a porušuje ľudské práva. Politiky a plánovanie musia maximálne využívať dostupné zdroje, vrátane nepoužívaných alebo prázdnych pozemkov a bytových jednotiek, s cieľom zabezpečiť prístup k pozemkom a bývaniu pre marginalizované skupiny.
- (f) Štáty majú jasný právny záväzok **regulovať a kontrolovať nešťátne subjekty**, aby zabezpečili, že ich konanie a politiky sú v súlade s právom na adekvátne bývanie a v súlade s cieľom predchádzať bezdomovectvu a zlepšovať situáciu osôb bez domova. Regulácia súkromných subjektov by mala obsahovať požiadavky na developerov a investorov, aby pri akejkoľvek výstavbe riešili otázku bezdomovectva a spolupracovali na poskytovaní dostupného bývania.²⁵⁵
- (g) Štáty musia zaistiť prístup k účinným prostriedkom nápravy bezdomovectva, vrátane vynútenia záväzkov spojených s progresívnou realizáciou práva na bývanie a odstránením bezdomovectva.²⁵⁶

Z hľadiska Charty je ďalej potrebné upozorniť na čl. 31 ods. 2, ktorý výslovne upravuje povinnosť riešiť otázku ľudí bez domova a formuluje niekoľko povinností. Prvá sa týka *prevencie*. Štáty majú povinnosť urobiť **kroky vedúce k zabráneniu toho, aby sa niektoré zraniteľné skupiny stali ľuďmi bez domova**. Štát má povinnosť prijať bytovú politiku pre všetky znevýhodnené skupiny tak, aby mali prístup k sociálnemu bývaniu podľa

PREVENCIA

²⁵⁴ Pozri, napríklad, Ústavný súd Juhoafrickej republiky, City of Johannesburg Metropolitan Municipality proti Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd a ďalší, CCT 37/11 [2011] ZACC 33, 1. 12. 2011.

²⁵⁵ E/1991/23.

²⁵⁶ E/C.12/CAN/CO/4 a E/C.12/CAN/CO/5.

čl. 31 ods. 3 Charty. Zároveň musia existovať konania, ktoré by obmedzovali možnosť zneužitia núteného vysťahovania.

Druhá povinnosť sa týka *redukcie*. To znamená, že štát musí robiť kroky vedúce k redukcii bezdomovectva s cieľom eliminovať tento fenomén. **Redukcia bezdomovectva** predpokladá existenciu núdzových opatrení, ako je napríklad okamžitý prístrešok (angl. *shelter*), a to s dostatočným počtom postelí²⁵⁷ a s dôstojnými podmienkami.²⁵⁸ Môžeme tak rozlíšiť *kvantitatívny* a *kvalitatívny* rozmer.²⁵⁹

NEDOSTATOČNOSŤ PRÍSTREŠIA

Podľa čl. 31 ods. 2 Charty ide v prípade zabezpečenia prístrešku o dočasné riešenie. Zabezpečenie prístrešia, akokoľvek adekvátneho, nie je dostatočné, ak štát nerobí iné kroky. Ľuďom aktuálne bez domova by malo byť ponúknuté *adekvátne bývanie* v rozumnom časovom rámci.²⁶⁰ Zároveň sa očakáva, že budú prijaté zvláštne kroky k tomu, aby sa ľudia nevrátili do situácie bezdomovectva.²⁶¹

Pre riešenie problému bezdomovectva je taktiež potrebné, aby mal štát potrebné aktuálne informácie.²⁶² **Pravidelný zber dát** je prvým krokom pre dosiahnutia tohto cieľa²⁶³ a dáta by mali byť zbierané aj vo vzťahu k potrebám núdzových služieb.²⁶⁴ Absencia zberu dát môže znamenať porušenie čl. 31 ods. 2 Charty.

Tieto povinnosti Európsky výbor pre sociálna práva zhrnul vo veci *FEANTSA proti Holandsku*, kde uviedol, že aby bolo možné konštatovať situácie v určitej krajine za súladnú s čl. 31 ods. 2 Charty, štát musí:

- prijať potrebné právne, finančné a operačné nástroje zaistujúce neustály progres smerom k cieľom Charty;
- mať rozumné štatistiky k potrebám, zdrojom a výsledkom;
- pravidelne vyhodnocovať dopad prijatých stratégií;

²⁵⁷ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 107.

²⁵⁸ Ibid., ods. 108–109.

²⁵⁹ Ibid., ods. 110.

²⁶⁰ Ibid., ods. 108.

²⁶¹ Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, 1. 9. 2008, ods. 684.

²⁶² ERRC proti Taliansku, op. cit., ods. 23.

²⁶³ FEANTSA proti Francúzsku, op. cit., ods. 104.

²⁶⁴ Ibid., ods. 103.

- prijať časový rámec a neodkladať na dobu neurčitú konečný termín pre dosiahnutie cieľov každej fázy;
- dávať zvýšený pozor na to, aký dopad majú prijaté politiky na dotknuté osoby, najmä na tých najzraniteľnejších.²⁶⁵

S otázkou práva na bývanie v prípade ľudí bez domova súvisí pozitívna povinnosť zaistiť prístupné adekvátne bývanie podľa čl. 31 ods. 3 Charty. Finančne prístupným je také bývanie, keď si domácnosť môže dovoliť zaplatiť prvotné náklady (depozit, nájom dopredu), pravidelné platby aj dlhodobé náklady, napr. na energie a iné výdavky, ak má zároveň dosť zdrojov na úhradu nákladov na minimálny životný štandard. Táto povinnosť, ako sme uviedli podrobne vyššie v kapitole č. 1, súvisí aj s povinnosťou štátu podporiť výstavbu sociálneho bývania. Z hľadiska štandardov, ktoré aplikuje Európsky výbor pre sociálne práva štáty musia:

**PRÍSTUPNÉ
ADEKVÁTNE
BÝVANIE**

- (i) prijať nástroje pre zaistenie bývania, konkrétne sociálne bývania.²⁶⁶ Toto sociálne bývanie musí cieľiť najmä na tých najviac znevýhodnených²⁶⁷;
- (ii) zaistiť, že čakacie lehoty pre pridelenie bývania nie sú neprimerane dlhé; v prípade excesívne dlhých lehôt musia existovať právne prostriedky ochrany²⁶⁸;
- (iii) prijať podporu pre úhradu nákladov na bývanie, aspoň pre nízkopříjmové a znevýhodnené časti populácie; táto podpora predstavuje individuálne právo a všetky oprávnené domácnosti ju musia v praxi aj získať²⁶⁹, je teda nárokovateľná. V prípade odmietnutia, musia existovať právne možnosti brániť sa.²⁷⁰

Z tohto prehľadu je zrejmé, že z medzinárodného práva ľudských práv vyplýva právo na bývanie, ktoré má špecifický rozmer vo vzťahu k ľuďom bez domova. Toto právo, resp. zrkadlovo aj povinnosti orgánov verejnej správy

²⁶⁵ FEANTSA proti Holandsku, op. cit., ods. 111.

²⁶⁶ Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, 1. 9. 2008, ods. 686.

²⁶⁷ International Movement ATD Fourth World proti Francúzsku, op. cit., ods. 98-100.

²⁶⁸ Ibid., ods. 131.

²⁶⁹ Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, 1. 9. 2008, ods. 689.

²⁷⁰ Ibid., ods. 690.

z tohto práva vyplývajúce, môžeme chápať v dvoch rovinách. Po prvé v zmysle *prevencie*, teda predchádzaniu bezdomovectva. To bude zahŕňať potenciálne širokú škálu povinností, ktoré sa môžu prelínať s inými sociálnymi právami, ako je napr. právo na zdravie, právo na sociálne zabezpečenie, atď., a s tým spojená napríklad dostupnosť a prístupnosť sociálnych služieb. Ale taktiež napríklad so zákazom neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania zo strany súkromných osôb, z ktorého vyplýva preventívna povinnosť chrániť napríklad obeť domáceho násillia. A po druhé budeme hovoriť o dimenzii *redukcie* už existujúceho bezdomovectva, čo predpokladá ďalšie povinnosti, napr. zber dát, zaistiť dostupné a prístupne a zároveň adekvátne sociálne služby, vybudovať a sprístupniť systém sociálneho bývania a pod.

B. PRÁVO NA BÝVANIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE



V predchádzajúcej časti sme sa venovali právu na bývanie z dvoch hľadísk: pohľadom medzinárodného práva ľudských práv všeobecne a významu tohto práva pre cieľové skupiny ľudí so zdravotným postihnutím a ľudí bez domova. Vychádzali sme primárne z relevantných dohovorov OSN o ľudských právach a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskeho výboru pre sociálne práva. Tento rozbor bol dôležitý minimálne z dvoch dôvodov. Umožnil nám uvedomiť si, že právo na bývanie je štandardnou súčasťou ľudsko-právneho diskurzu relevantných medzinárodných orgánov. Ak teda aj my píšeme o *práve* na bývanie, pomenúvame a vysvetľujeme koncept, ktorý je bežný v diskusiách mimo hranice Slovenskej republiky. Tento koncept má zároveň svoju evidentnú normatívnu povahu. Dohovory o ľudských právach právo na bývanie formulujú buď priamo, alebo sa rôzne ustanovenia interpretujú tak, že toto právo, resp. jeho určité aspekty, sú ich obsahom. Zároveň, kvázisúdne orgány, napr. Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva či súdne orgány, napr. ESLP, bežne rozhodujú o jeho porušení, a teda aj o zodpovednosti štátu, vrátane povinnosti napraviť porušenie práva na bývanie, napríklad primeraným zadostučinením. Inými slovami, **právo na bývanie je právny koncept, ktorý nie je len teoretický, ale je praktický.**

5. ZÁKLADNÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA SR - ÚSTAVA

Našu analýzu sme v prvých častiach postavili na štandardoch OSN a Rady Európy, nakoľko ide o dohovory, ktoré sú pre Slovenskú republiku záväzné. Dôvodom je samozrejme ratifikácia týchto dohovorov a povinnosť štátu ratifikované dohovory dodržiavať. Veľmi jednoducho, ide o odraz základnej zásady *pacta sunt servanda*, teda zmluvy sa majú dodržiavať podľa čl. 26 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý v tomto ohľade stanovuje jasné pravidlo, že každá platná zmluva, teda aj ratifikované dohovory o ľudských právach, zaväzuje zmluvné strany, samozrejme, aj Slovenskú republiku, a musí byť nimi plnená dobromyseľne.²⁷¹ Význam medzinárodných dohovorov o ľudských právach podčiarkuje aj ich aplikačná prednosť v našom práve. Konkrétne čl. 7 ods. 5 Ústavy SR stanovuje, že **medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.**

ÚSTAVA SR

A nakoniec, podrobná analýza medzinárodného práva ľudských práv mala význam aj z toho dôvodu, že ani naša Ústava, ani tzv. bežné právo, teda najmä zákony, právo na bývanie, ani právo na adekvátne bývanie, explicitne neformulujú. Vo vnútroštátnom práve nemáme obdobu čl. 11 ods. 1 Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Tento nedostatok v zásade nevadí, pretože je možné oprieť sa o tie články **Ústavy SR**, ktoré chránia dôstojnosť človeka, resp. nedotknuteľnosť obydlia. Tak konkrétne čl. 19 ods. 1 všeobecne formuluje právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti. Čl. 21 ods. 1 zase chráni nedotknuteľnosť obydlia. Následne čl. 39 ods. 1 upravuje právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa a čl. 39 ods. 2 právo na pomoc v hmotnej núdzi. Napríklad v rámci tohto ustanovenia Ústavný súd SR posudzoval ústavnosť právnej úpravy príspevku na bývanie podľa zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.²⁷² A nakoniec môžeme uvažovať o práve na bývaní aj v kontexte práva na zdravie podľa čl. 40 Ústavy SR či práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy SR. Tzv. bežné právo

271 Vyhláška ministra zahraničných vecí zo 4. septembra 1987, publ. pod č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve

272 Nález Ústavného súdu SR, PL. ÚS 2/09-40, zo dňa 23. 9. 2009.

adekvátne bývanie nedefinuje, ale definuje pojem „sociálne bývanie“, a to v § 21 zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní. Tejto definícii, ako aj konceptu sociálneho bývania na Slovensku sa venujeme bližšie v kapitole 7.

Všetky tieto vyššie uvedené dôvody a úvahy nás tak privádzajú k druhej časti našej práce, kedy opustíme vody medzinárodného práva a bližšie sa budeme venovať situácii na Slovensku z hľadiska realizácie práva na bývanie, a to najmä pokiaľ ide o zraniteľné skupiny: o ľudí bez domova, resp. ohrozených stratou domova, a ľudí so zdravotným postihnutím. Zatiaľ čo ľudia so zdravotným postihnutím sú vo všeobecnosti uznávanou a v rámci legislatívnych i strategických politických materiálov ukotvenou cieľovou skupinou, ľudia bez domova, respektíve definícia situácie bezdomovectva, zatiaľ v právnych úpravách ani koncepčných materiáloch SR nefiguruje, čo samo o sebe sťažuje realizáciu práv voči tejto cieľovej skupine vo všeobecnosti.

Rozlišujeme **dve základné situácie** ľudí bez domova. Po prvé, budeme hovoriť o situácii, kedy človek *už nemá* bývanie a je momentálne bez domova. Po druhé, človek *má* bývanie, ale je ohrozený jeho stratou. Má teda právny titul k nehnuteľnosti, kde býva. V praxi budeme hovoriť najmä o situácii, kedy človek má bývanie založené nájomnou zmluvou podľa § 685 a. n. zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník (ďalej len „OZ“), ale je ohrozený zánikom nájmu bytu.

DVE SITUÁCIE ĽUDÍ BEZ DOMOVA

Slovenská republika vidí riešenie otázky bývania ohrozených skupín ľudí najmä v oblasti poskytovania a dostupnosti sociálnych služieb, sociálneho bývania a príspevku na bývanie. Ako sú efektívne a aké špecifiká majú tieto nástroje podpory, ukážeme v nasledujúcich kapitolách.

6. ZÁKON O SOCIÁLNYCH SLUŽBÁCH A OBČIANSKY ZÁKONNÍK

Zmena zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách (ďalej len „ZoSS“), ktorá nadobudla platnosť od 1. januára 2018, priniesla v § 2 ods. 2 písm. i) ZoSS doplnenie definície nepriaznivej sociálnej situácie o ohrozenie človeka sociálnym vylúčením, alebo obmedzenie jeho schopnosti sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy *z dôvodu straty bývania alebo ohrozenia stratou bývania*.

ĽUDIA BEZ DOMOVA

Táto zmena je vítaná, pretože do konca roka 2017 bolo nutné ľudí bez domova či ľudí ohrozených stratou bývania, posudzovať v rámci inej nepriaznivej sociálnej situácie, konkrétne podľa § 2 ods. 2 písm. a) ZoSS, teda z dôvodu, že človek nemá „zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb“. Nová právna úprava správne posúva vnímanie bezdomovectva k jadru problému ľudí, ktorí sa ocitajú v týchto dvoch základných situáciách. Zatiaľ čo riešenia zamerané na zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb predurčujú okruh sociálnych služieb zameraných len na krízovú intervenciu akútnej situácie ľudí, ktorí čelia problémom s bývaním, riešenia zamerané na pomoc pri strate bývania alebo ohrození stratou bývania už odkazujú aj na potrebu preventívnych služieb a proces sociálneho začlenenia človeka či celej skupiny. Nová definícia nepriaznivej sociálnej situácie tiež vytvára priestor pre novú právnu úpravu či zmenu existujúcich právnych predpisov tak, aby došlo k terminologickej a konceptuálnej jednotnosti a zároveň k vytvoreniu predpokladov pre efektívne riešenie, ochranu a napĺňanie práva na bývanie.

NOVÁ DEFINÍCIA NEPRIAZNIVEJ SOCIÁLNEJ SITUÁCIE

Problematický ale zostáva rozsah pomoci v prípade tejto nepriaznivej sociálnej situácie. Podľa § 2 ods. 3 ZoSS sa poskytuje pomoc vo forme zabezpečenia *ubytovania*, ktorým sa podľa § 17 ods. 1 ZoSS rozumie poskytovanie *bývania* v obytnej miestnosti alebo v jej časti s príslušenstvom, užívanie spoločných priestorov a poskytovanie vecných plnení spojených s ubytovaním *alebo* poskytnutie *prístrešia na účel prenocovania*. V prípade ľudí bez domova zákon upravuje niekoľko druhov služieb. Najčastejšími sú nocľaháreň podľa § 25 ZoSS a útulok podľa § 26 ZoSS. V prípade nocľahárni

sa poskytuje *prístrešie* na účel prenocovania, v prípade útulku *ubytovanie na určitý čas*. U špecifickej kategórie ľudí, ktorí nemajú zabezpečené ubytovanie po skončení poskytovania sociálnej služby v inom zariadení, po skončení náhradnej starostlivosti alebo po skončení ochrannnej výchovy, zákon umožňuje využiť domov na polceste podľa § 27 ZoSS, ktorý poskytuje *ubytovanie na určitý čas*. *Ubytovanie na určitý čas* poskytuje aj zariadenie núdzového bývania podľa § 29 pre týrané osoby, ktoré sú ohrozené správaním iných osôb. Všetky tieto služby sú službami krízovej intervencie.

Prístrešie je definované aj v § 712 ods. 4 zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákoník (ďalej len „OZ“), ktorý rozlišuje tri typy bytových náhrad:

SLUŽBY KRÍZOVEJ INTERVENCIE

- a) náhradný byt,
- b) náhradné ubytovanie,
- c) prístrešie.

Zákon v § 712 ods. 2 OZ definuje náhradný byt ako byt, ktorý svojou *veľkosťou a vybavením* zabezpečuje ľudsky *dôstojné* bývanie nájomcu a členov jeho domácnosti. Kvalitatívnym kritériom je v tomto prípade *dôstojné* bývanie, ktoré sa posudzuje aj s ohľadom na veľkosť a vybavenie bytu. Náhradným ubytovaním sa podľa § 712 ods. 3 OZ rozumie byt s jednou obytnou miestnosťou alebo obytná miestnosť v slobodárni, ubytovni alebo v iných zariadeniach určených na trvalé bývanie alebo podnájom v zariadenej alebo nezariadenej časti bytu u iného nájomcu. V tomto prípade zákon na kritérium dôstojnosti neodkazuje. Podobne ani v prípade prístrešia, ktoré podľa § 712 ods. 4 OZ je prechodné ubytovanie, najmä v spoločnej nocľahárni alebo v iných zariadeniach na to určených (hotely, nocľahárne, ubytovne a iné zariadenia) a priestor na uskladnenie bytového zariadenia, ostatných vecí domácej a osobnej potreby.

Poskytnutie prístrešia v nocľahárni teda ZoSS i OZ chápu ako „ubytovanie“, ktoré by za istých okolností malo byť postačujúcim nástrojom vytvárajúcim nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb. Faktické odkázanie človeka v nepriaznivej sociálnej situácii z dôvodu straty bývania alebo ohrozenia stratou bývania **na ubytovanie v nocľahárni znamená, že musí čeliť najťažšej forme pouličného bezdomovectva**

v klasifikácii ETHOS typológie bez prístrešia, pretože človek je počas denných hodín nútený byť na verejných priestranstvách. V tomto prípade nemožno hovoriť o napĺňaní práva na bývanie ani len v zmysle najnevyhnutejšieho poskytnutia „prístrešia“, nakoľko v nocľahárni je prístrešie poskytnuté len na istú časť dňa. Preto by malo byť ambíciou štátu vedieť vytvoriť podmienky a legislatívnu povinnosť pre realizáciu minimálneho štandardu v prístupe k bývaniu a tým je **prístup k 24 hodinovému ubytovaniu pre všetkých**, ktorí stratili bývanie, alebo sú ohrození stratou bývania. Existencia nocľahární je opodstatnená, ale skôr ako služba krízovej intervencie slúžiaca na zachytenie človeka bez domova, zameraná na akútne riešenie jeho situácie, kým mu nebude umožnený pobyt v 24 hodinovom zariadení.

Okrem nedostatkov v legislatívnych úpravách ZoSS i OZ zásadným problémom ostáva, že **riešenie problému bezdomovectva je presúvané do oblasti sociálnych služieb namiesto snahy o vytvorenie efektívnej politiky sociálneho bývania**.

Tento problém súvisí aj s **rozpornosťou**, ktorú nachádzame v zákone č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní. Konkrétne podľa § 21 ods. 1 veta druhá sa za sociálne bývanie považuje aj bývanie alebo ubytovanie financované s použitím verejných prostriedkov a poskytované v rámci starostlivosti podľa osobitných predpisov, pričom poznámka pod čiarou odkazuje na ZoSS. Správa Najvyššieho kontrolného úradu z roku 2018 ako formu sociálneho bývania potom označuje nocľaháreň, útulok, domov na pol ceste, zariadenie núdzového bývania, nízkoprahové denné centrum.²⁷³

ĽUDIA SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím je situácia podobná. Na Slovensku čelíme situácii **masovej inštitucionalizácii ľudí so zdravotným postihnutím**. V roku 2015 žilo v zariadeniach sociálnej starostlivosti až 42 888 ľudí.²⁷⁴ Základným problémom už nie je legislatíva, ale skôr absencia efektívnej politiky deinštitucionalizácie, teda nenapĺňanie povinnosti deinštitucionalizovať systém pobytových sociálnych služieb v zmysle čl. 19 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

²⁷³ Viď s. 2, správa je dostupná na adrese:
<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1394236/Sociálne+bývanie+ako+nástroj+riešenia+zlej+sociálnej+situácie+-+analytická+informácia/7ecf1e21-af14-49f6-b212-fa8f360e9a0d>

²⁷⁴ Cangár, M. Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v Slovenskej republike, SOCIA, Bratislava, 2018, s. 89.

Aj keď kroky smerujúce k deinštitucionalizácii boli zo strany verejnej správy prijaté ešte v roku 2011, v praxi sa ich nepodarilo realizovať a súčasný stav je tristný.²⁷⁵ Aj preto Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím v roku 2016 veľmi kriticky zhodnotil stav deinštitucionalizácie na Slovensku. Výbor naliehavo požiadal vládu, aby bol prijatý akčný plán s jasným harmonogramom implementácie a rozpočtom s cieľom zabezpečiť úplnú deinštitucionalizáciu detí so zdravotným postihnutím zo všetkých pobytových služieb a ich prechod z týchto zariadení do komunity. Ďalej, aby bol stanovený a realizovaný časový harmonogram na zabezpečenie urýchlenia procesu deinštitucionalizácie vrátane doplnenia ďalších konkrétnych opatrení na zabezpečenie posilnenia komunitných služieb pre všetky osoby so zdravotným postihnutím, najmä pre ženy a staršie osoby so zdravotným postihnutím. Taktiež by mal štát zabezpečiť čerpanie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), aby sa iniciovali nové nadväzujúce národné akčné plány o prechode od inštitucionálneho prostredia k podpore života v komunite, aby sa nepridelovali zdroje z verejného rozpočtu zariadeniam a zdroje prideloval komunitným službám v súlade s investičnými prioritami Európskeho fondu regionálneho rozvoja (článok 5.9 (a) Nariadenia (EÚ) č. 1303/2013).²⁷⁶ Tieto odporúčania predstavujú základné body, ktoré by mal štát prijať a ďalej podrobne rozpracovať a zaistiť ich napĺňanie.

Druhá rovina súvisí s **nedostupnosťou a neprístupnosťou komunitných služieb**. Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím upozornil na geografické rozdiely a nerovnomernú finančnú podporu komunitných sociálnych služieb a služieb domácej starostlivosti pre osoby so zdravotným postihnutím vrátane starších osôb. Odporučil, aby štát zaistil dôraz na financovanie práve komunitných služieb a zabezpečil, aby komunitné sociálne služby a služby domácej starostlivosti boli dostupné vo všetkých regiónoch a vidieckych oblastiach.²⁷⁷ Ten spôsob, ktorý štát zvolí, je v zásade na orgánoch verejnej správy, ako vhodný nástroj sa zdá byť kombinácia politík

²⁷⁵ Prípravu a prijatie prvých strategických dokumentov podrobne mapuje Cangár, ktorý rovnako podrobne upozorňuje na zlyhania verejnej správy pri implementácii týchto dokumentov v nasledujúcich rokoch. Viď Cangár, M. Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v Slovenskej republike, SOCIA, Bratislava, 2018, s. 73.

²⁷⁶ CRPD/C/SVK/CO/1, ods. 56.

²⁷⁷ Ibid., ods. 58.

a legislatívnych zmien, ktoré by mohli prípadne viesť aj k ambicióznejším zmenám existujúceho hodnotenia potreby využívania sociálnej služby a nastavenia financovania sociálnych služieb.²⁷⁸

²⁷⁸ Pozri komplexný návrh Nezávislej platformy SocioFórum, Financovanie sociálnych služieb, podmienky, prekážky a očakávania. Návrh je dostupný na adrese: http://www.socioforum.sk/attachments/article/199/Sumar_financovanie.pdf.

7. SOCIÁLNE NÁJOMNÉ BÝVANIE A ZÁKON O SOCIÁLNOBÝVANÍ

SOCIÁLNE BÝVANIE

Chceme zdôrazniť, že sociálne bývanie predstavuje podľa nášho názoru základný predpoklad pre naplnenie práva na adekvátne bývanie. **Koncept sociálneho bývania je dôstojným, sociálne a ekonomicky najefektívnejším riešením pre ľudí v bytovej núdzi.** Ponúka stabilné, teda dlhodobé a trvalé riešenie dostupnosti a prístupnosti adekvátneho bývania. Musíme zároveň zdôrazniť, že nejde o poskytovanie sociálnej služby a **sociálne bývanie by sa nemalo chápať ako poskytovanie sociálnych služieb.** Koncept sociálneho bývania je odlišný a ťažisko riešenia ľudí v bytovej núdzi je preto potrebné posunúť zo sféry sociálnych služieb aj do samostatnej oblasti sociálneho bývania.

Zabezpečovanie a ponuka sociálneho bývania je v našich podmienkach najmä v kompetencii miest a obcí, aj keď právna úprava z nej nevylučuje ani ďalšie subjekty, napr. VÚC či neziskové organizácie, aj keď len za určitých, v súčasnosti náročných podmienok. Možnosti a nástroje na obstaranie sociálneho nájomného bývania pre všetky subjekty upravuje zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

Ustanovenie § 21 ods. 1 zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní definuje pojem „sociálne bývanie“ tak, že ide o:

*„bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov
určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb,
ktoré si nemôžu obstaráť bývanie vlastným pričinením
a spĺňajú podmienky podľa tohto zákona“.*

V tejto definícii sa zrkadlí koncept adekvátneho bývania, ktorý je zároveň spojený s hodnotou dôstojnosti. To nie je úplne presné, pretože adekvátnosť v sebe hodnotu dôstojnosti už obsahuje, ak teda budeme vychádzať z interpretácie práva na bývanie podľa čl. 11 ods. 1 Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. V tomto zmysle totiž právo na adekvátne bývanie znamená „právo žiť niekde v bezpečí, mieri a dôstojnosti“.

Druhý výkladový problém môže nastať v tom, že ide o definíciu *iba* sociálneho bývania, teda nie definíciu bývania ako takého. Logickým výkladom sa tento problém dá bez problémov prekonať, pretože ak sociálne bývanie musí byť adekvátne, tak tým skôr, a *fortiori*, musí byť adekvátne aj iné ako sociálne bývanie. Môžeme teda uzavrieť, že domáce právo, vrátane Ústavy, právo na adekvátne bývanie upravuje, aj keď s výhradou, že za sociálne bývanie sa považujú aj zariadenia sociálnych služieb.

To je pre nás dôležité, pretože argumentujeme nielen medzinárodnými štandardami, ale môžeme sa v zásade oprieť aj o vnútroštátne právo pri formulovaní záveru, že právo na bývanie znamená právo na *adekvátne* bývanie. Zostáva ale otázka, čo je táto adekvátnosť, resp. primeranosť. V tomto ohľade nám už domáce právo nepomáha. Absencia definície adekvátnosti či primeranosti nebude znamenať prekážku realizácie práva na bývanie za predpokladu, že akceptujeme interpretáciu tak, ako ju formulujú medzinárodné orgány (pozri kapitolu 1). Prijatie tohto výkladu má význam, pretože adjektívum „adekvátne“ vyjadruje určitú kvalitu bývania a má normatívny obsah v tom, že štát je povinný túto primeranosť rešpektovať, teda nezasiahať do práva na primerané bývanie, chrániť, typicky ak ide o ochranu určitej strany v súkromnoprávných vzťahoch, a naplňovať, a to najmä konkrétnymi a cieľenými krokmi. Ide tak na jednej strane o štandard pre činnosť štátu napríklad pri ochrane nájomcov či vo vzťahu k progresívnej realizácii práva na bývanie, napríklad v prípade konkrétnej legislatívy týkajúcej sa sociálneho bývania či politiky bývania. A na druhej strane ide o štandard, ktorého rešpektovanie, resp. napĺňanie, je možné aj posudzovať, hodnotiť, a to napríklad súdmi v konkrétnych prípadoch namietaného porušenia práva na bývanie.

Ďalej zákon č. 443/2010 Z. z. v ustanovení § 22 definuje oprávnené fyzické osoby ako osoby, ktorých mesačný príjem nepresahuje trojnásobok životného minima. Za určitých okolností nesmie presahovať štvornásobok životného minima – pokiaľ ide o domácnosť, v ktorej žije ťažko zdravotne postihnutý člen alebo o domácnosť osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom alebo o domácnosť, v ktorej člen zabezpečuje definované všeobecne prospešné spoločenské služby.

Tato právna úprava sociálneho bývania je nedostatočná a je možné ju kritizovať z viacerých dôvodov, koncepčných, aj praktických. Pojem sociálneho bývania a definícia jeho prijímateľov je upravená stroho. Zákon nerozvíja definovaný pojem sociálneho bývania, neformuluje jeho obsah, význam, nedefinuje zraniteľné skupiny, ani spôsob, ako sprostredkovať sociálne bývanie práve tým najzraniteľnejším, nepočíta pri poskytovaní sociálneho bývania s ďalšími službami. Po druhé, zákon neukladá povinnosť pre mestá a obce sociálne bývanie aspoň v minimálnej miere pre svojich zraniteľných občanov sprostredkovať. Taktiež neupravuje podmienky procesu udeľovania sociálnych bytov – to ponecháva v kompetencii miest a obcí, ktoré kritérium zraniteľnosti osôb môžu a nemusia brať do úvahy. Realizačná prax ukazuje, že príjem fyzických osôb nie je ohraničený len zhora, ale aj zdola – domácnosti po odrátaní nájomného musí ostať životné minimum. Všetky tieto skutočnosti spôsobujú, že **sociálne bývanie je práve pre najviac zraniteľné skupiny s najnižšími príjmami na Slovensku fakticky nedosiahnuteľné.**

Mestá a obce možnosť poskytovania sociálneho nájomného bývania vnímajú skôr okrajovo, majú veľmi nízky počet nájomných bytov a riešenia ľudí v bytovej núdzi či sociálne vylúčených ľudí bez domova chápu skôr v zmysle poskytovania sociálnych služieb ako v oblasti zaistenia sociálneho bývania. Pritom výška nájomného v sociálnych bytoch upravená opatrením Ministerstva financií Slovenskej republiky z 23. apríla 2008 č. 01/R/2008 o regulácii cien nájmu bytov je väčšinou veľmi priaznivá a umožnila by platby nájomného aj zraniteľným skupinám. Podľa tohto opatrenia nesmie ročná výška nájmu presiahnuť 5 % obstarávacej ceny bytu. V súčasnosti je nájomné v sociálnych bytoch rádovo nižšie ako pri komerčných nájmoch. Často, najmä pri novostavbách, môže byť dokonca nižšie aj ako nákladové nájomné, ktoré neráta so ziskom, len predstavuje pokrytie nákladov zaobstarania a prevádzky bývania. Napriek tomu môže pre niektoré domácnosti predstavovať vysokú finančnú záťaž. Problematickým momentom môže byť aj požiadavka kaucie, ktorá sa môže vyšplhať až do výšky 6-mesačného nájmu. Ešte väčšie znižovanie cien nájomov v sociálnych bytoch by však mohlo predstavovať pre mestá a obce problém s finančnou udržiateľnosťou výstavby a prevádzky nájomných bytov. Preto v prípade domácností, ktorých príjem klesá veľmi nízko a aj výdavky na nájomné v sociálnom byte predstavujú vysoké finančné zaťaženie (nad 40 % príjmu domácnosti), je potrebné vytvoriť pomocný mechanizmus v inom nástroji – v efektívnom, dostupnom a dostatočne

vysokom príspevku na bývanie. Priaznivo sú tiež upravené právne podmienky nájmu v týchto bytoch, ktoré sa riadia právnou úpravou v OZ a zaručujú nájomcovi pomerne veľkú právnu ochranu.

Najväčším nedostatkom sociálneho bývania sa tak stáva jeho reálna nedostupnosť, inými slovami skutočnosť, že mestá a obce nedisponujú dostatkom sociálnych bytov, alebo majú nejasné podmienky pridelovania a neúmerne dlhé čakacie lehoty na pridelenie.²⁷⁹

NEDOSTATOK SOCIÁLNYCH BYTOV

Túto situáciu potvrdzujú aj štatistiky. Slovensko má takmer najnižší podiel cenovo dostupných verejných/sociálnych bytov spomedzi všetkých krajín EÚ, napríklad menej ako Rumunsko, ktoré má podobnú štruktúru vlastníkov bytov a domov. Podľa posledného sčítania domov a bytov z roku 2011, verejné nájomné byty tvoria **len 3 % zo všetkých bytov a domov** na Slovensku. Ak by sme brali do úvahy len obývané byty a domy, podiel je ešte nižší, iba 1,8 %. Nájomné byty v súkromnom vlastníctve majú tiež veľmi nízky podiel, približne 3 %, tak isto ako družstevné byty. Približne 91 % bytov a domov je obsadených vlastníkmi. Takmer všetky verejné nájomné byty prešli po zmene režimu od roku 1993 postupne do osobného vlastníctva, nové, cenovo dostupné nájomné bývanie sa však nebuduje v takom objeme, ako by bolo potrebné.

Výstavba týchto bytov práve naopak, v posledných rokoch prudko klesá. Najvyššia bola v roku 2003, keď sa postavilo takmer 4 000 verejných (obecných) bytov. Výraznejší pokles výstavby začal po roku 2010 (bolo postavených viac ako 2 000 bytov) a v súčasnosti sa výstavba verejných bytov

²⁷⁹ Autori Škobla, Ondrušová a Csomor upozorňujú na nepriaznivú situáciu v Bratislave:

„Na čakacej listine žiadateľov o byt v správe magistrátu je v súčasnosti cca 900 ľudí (čo sa približne rovná počtu bytov, t. j. na uspokojenie tohto dopytu by bratislavský magistrát musel disponovať dvojnásobným počtom bytov). Priemerná doba čakania na byt je preto 5–6 rokov. Žiadatelia o mestský byt však musia podobne ako v iných mestách spĺňať viaceré podmienky, akými sú minimálna výška pravidelného mesačného príjmu, kaucia vo výške trojnásobku mesačného nájmu či dĺžka trvalého pobytu, resp. obvyklého pobytu na území mesta. Výskum a sčítanie ľudí bez domova pritom ukázali, že v čase sčítania bolo v meste minimálne 1800 dospelých ľudí bez domova a v neistom bývaní, ktorí sú tiež potenciálnymi klientmi nájomného bývania.“

Škobla, D., Ondrušová, D., Csomor, G. (2016): Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom „housing first“. Bratislava : IVPR.

Informácie o dlhých čakacích lehotách aktuálne potvrdzujú napr. vyjadrenia aj primátorov niektorých väčších miest v médiách: <https://www.reality.sk/clanok/novinky/najomne-byvanie-v-krajjskych-mestach;jsessionid=node037pi4117c00jol2mvqgbwco443558.node0>.

takmer zastavila – v roku 2017 sa ich postavilo iba 334, čo predstavovalo približne iba 2 % z približne 15 000 novo postavených bytov v roku 2017.²⁸⁰ Iná štatistika, ktorá hovorí o počte bytov podporených z verejných zdrojov, uvádza, že v roku 2017 bolo podporených 1 524 bytov, čo predstavovalo až 9 % zo všetkých novo postavených bytov v roku 2017²⁸¹. Napriek tomu, aj toto číslo je pri súčasnom celkovom počte verejných nájomných bytov nepostačujúce.

Tieto fakty spolu s číslom o celkovom objeme verejného bývania (3 %) sú dôkazom, že na Slovensku je cenovo prístupné bývanie takmer nemožné získať.

Napriek stúpajúcej tendencii počtu ľudí bez domova²⁸², ich šanca na opätovné získanie domova je veľmi nízka a pre väčšinu ľudí bez domova sa tak stáva bezdomovectvo doživotnou skúsenosťou. Podľa výskumu IVPR (2015) poskytovatelia uvádzajú, že nedostupnosť bývania predstavuje jeden z hlavných problémov a oblasť bývania považujú za najväčšiu výzvu v riešení bezdomovectva.

Nedostatok verejných nájomných bytov má dopad aj v preventívnej oblasti. Nízkopríjmové skupiny obyvateľstva sú nútené zadlžovať sa (najmä dôchodcovia, nezamestnaní), platiť drahé nájomné v komerčnom sektore, v bytoch (mladé rodiny) či ubytovniach (ľudia s nízkym príjmom). Ďalší sú nútení zaobstarať si nekvalitné bývanie v domoch, ktoré nezodpovedajú štandardom, sú staré, neopravované a pod., v oblastiach s vysokou nezamestnanosťou (nezamestnaní, rodiny s nízkym príjmom) využívať bývanie u príbuzných, vytvárať viacgeneračné bývanie v preplnených bytových jednotkách a pod. Slovensko je jedna z krajín, ktorá má v EÚ najviac mladých dospelých do 35 rokov, ktorí bývajú v spoločných domácnostiach

**BEZDOMOVECTVO
AKO DOŽIVOTNÁ
SKÚSEŇ**

²⁸⁰ Zdroj: ŠÚ SR.

²⁸¹ Aj podľa štatistik MDVRR SR má však počet bytov zaobstaraných so spoluúčasťou verejných zdrojov – teda sociálnych nájomných bytov – klesajúcu tendenciu. Napr. v roku 2006 bolo takto podporených 3602 bytov, čo predstavovalo 24,9 % zo všetkých postavených bytov v tom roku. Zdroj: MDVRR SR.

²⁸² 13 Presné štatistiky počtu ľudí bez domova nie sú k dispozícii, viaceré indikátory však nasvedčujú, že ich počet narastá. Podľa výskumu IVPR (2015) až u 71 % organizácií z celého Slovenska došlo za posledné dva roky k nárastu počtu klientov. Nárast klientov i sociálnych služieb pre nich možno sledovať aj v centrálnom registri poskytovateľov sociálnych služieb. Podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za roky 2017 a 2016 (na základe štatistického výkazníctva) počet osôb prespávajúcich v nocľahárňach, zodpovedajúci kategórii ETHOS-2, k 31. 12. 2016 predstavoval 7158 osôb (2015 = 6101 osôb). V zariadeniach dočasného ubytovania (ETHOS-3 a ETHOS-4) išlo o 2653 osôb (2015 = 2570 osôb).

spolu s rodičmi – až 70 %²⁸³. Veľmi nepriaznivé je aj bývanie sociálne vylúčených komunít v sociálnych nájomných bytoch, často nižšieho štandardu, ktoré bývajú preplnené, v mnohých prípadoch getoizované, s veľmi slabou podporou sociálnych služieb a častými vystahovaniami obyvateľov.

Všetky tieto skupiny ľudí sú ohrozené bezdomovectvom, respektíve spadajú do jednej z ETHOS kategórií vylúčenia z bývania.

²⁸³ Podľa Housing Europe Observatory (2018). Podobné skóre dosiahlo ešte Rumunsko a Bulharsko. www.housingeurope.eu, <http://www.housingeurope.eu/resource-1081/housing-the-eu-youth>.

8. PRÍSPEVOK NA BÝVANIE

Dôležitou súčasťou realizácie práva na bývanie, a to najmä z pohľadu finančnej prístupnosti bývania, je tiež **príspevok na bývanie**, ktorý by mal umožňovať aj nízkopříjmovým či zraniteľným skupinám prístup k bývaniu a najmä jeho udržateľnosť.

V súčasnosti príspevok na bývanie určuje zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Príspevok na bývanie možno poskytnúť len tomu, koho úrad práce, sociálnych vecí a rodiny posúdil ako človeka v hmotnej núdzi v zmysle §§ 2 a 7 zákona č. 417/2013 Z. z. To kladie vysokú bariéru i obmedzenie pre jeho získanie. Možný okruh poberateľov príspevku na bývanie je úzky²⁸⁴. Navyše, samotný príspevok je veľmi nízky, **vo výške 55,80 eur pre jednočlennú domácnosť a 89,20 eur pre dvoj a viacčlennú domácnosť**. Tieto sumy nepokrývajú reálne náklady na bývanie a nenapĺňajú reálne potreby nízkopříjmových skupín. Vôbec napríklad nepokrývajú náklady domácnosti, ktorá je odkázaná hľadať si bývanie v komerčnom nájomnom sektore ako alternatívu k takmer neexistujúcemu verejnému nájomnému sektoru. Výdavky na nájomné v komerčnom sektore sú také vysoké, že človek je nútený zvýšiť si príjem nad hranicu hmotnej núdze, čo ho však paradoxne zbavuje nároku na príspevok na bývanie. Ďalšou podmienkou príspevku na bývanie je, že žiadateľ musí byť vlastník nehnuteľnosti, alebo mať nájomnú zmluvu, respektíve bývať v zariadení sociálnych služieb (okrem nocľahárne), akým je napr. domov sociálnych služieb, útulok. Tieto podmienky spôsobujú, že nie je prístupný niektorým najviac zraniteľným skupinám a nie je ani nápomocný pre získanie či udržanie bývania pre svojich prijímateľov. Ukazuje sa, že aktuálne tento nástroj štátu nie je dostatočne efektívny v oblasti napĺňania práva na bývanie.

**ZÁKON
413/2013 Z. Z.**

²⁸⁴ Zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2016 vyplýva, že z celkového počtu domácností, resp. príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, bol nárok na príspevok na bývanie v roku 2016 priznaný len 48,8 % domácností v hmotnej núdzi.

9. NÚTENÉ VYSTÁHOVANIA NA SLOVENSKU

Nútené vystaňovanie môže zasiahnuť vlastníkov nehnuteľností, nájomcov, ale aj obyvateľov nelegálnych obydľí. Najviac problematické je vtedy, ak sa deje hromadne a bez poskytnutia adekvátnej bytovej náhrady. Vtedy môže viesť priamo k bezdomovectvu. Problematiku núteného vystaňovania upravuje v slovenskej legislatíve zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok).

EXEKUČNÝ PORIADOK

Podľa Exekučného poriadku má proces vystaňovania presne určené pravidlá. Ak vznikol zákonný dôvod na vypratanie a obyvateľ daného objektu, ktorým môže byť nájomný byt, vydražená nehnuteľnosť, pozemok, záhradná chatka, garáž a pod., odmieta aj po písomnom vyzvaní opustiť objekt, vlastník objektu má právo požiadať súd o vypratanie. Svojpomocné vypratanie je protiprávne.

V prípade vypratania z bytu, ktorý má človek v nájme na základe nájomnej zmluvy, má prenajímateľ povinnosť zabezpečiť bytovú náhradu podľa podmienok, ktoré určuje § 712 OZ. Do 3 dní od doručenia upovedomenia o exekúcii môže nájomca podať námietky voči ponúknutému náhradnému ubytovaniu. Do 14 dní od doručenia upovedomenia o exekúcii, súdny exekútor vydá exekučný príkaz na vypratanie a určí termín vypratania, ale nájomca môže podať námietky proti exekúcii, návrh na odklad alebo návrh na zastavenie exekúcie. Ak sa nájomca nebráni na súde, alebo ak súd opätovne potvrdí exekúciu vypratáním, exekútor vyprace nehnuteľnosť, nájomcu aj s ostatnými členmi domácnosti v súčinnosti so zástupcom obce, v ktorej sa nehnuteľnosť nachádza. O uskutočnení exekúcie je povinnosť spísať zápisnicu podpísanú všetkými členmi exekučnej komisie. Majetok nájomcu je povinná uskladniť obec, nájomca si ho môže vyzdvihnúť v zákonom určenej lehote. Exekútor môže bývalého nájomcu vypratať rovno do náhradného ubytovania.

Vysoká ochrana nájomcov v prípade núteného vystaňovania je zabezpečená najmä v prípade, ak majú nájomné zmluvy uzatvorené podľa OZ. Na vypovedanie zmluvy musí byť vážny dôvod (napríklad neplatičstvo, ktoré trvá aspoň 3 mesiace), nájomca musí byť o výpovedi písomne informovaný, výpovedná lehota trvá tri mesiace a v prípade, ak je človek v hmotnej núdzi, predlžuje sa o ďalších 6 mesiacov. Prenajímateľ je povinný zabezpečiť pre nájomcu náhradné ubytovanie, i keď za istých okolností postačuje

nocľaháreň, čo sa v praxi rovná vystaňovaniu na ulicu. Osobitnú ochranu v zmysle povinnosti zabezpečiť náhradné ubytovanie majú domácnosti s maloletými deťmi alebo zdravotne znevýhodnenými členmi.

Prenajímateľom, ktorí prenajímajú byty na základe OZ tak v prípade vystaňovania nájomníkov, môžu vzniknúť často veľké nedoplatky. Kvôľi daňovému zaťaženiu a aj náročnému vystaňovaniu prípadných neplatiacich nájomníkov, niektorí prenajímatelia volili možnosť prenajímať bez písomnej zmluvy. Aj kvôľi týmto skutočnosťam vznikol tlak na vytvorenie novej legislatívnej úpravy nájomných vzťahov. Od 1. mája 2014 vstúpil do účinnosti nový zákon č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu, ktorý okliešťuje práva nájomcov a posilňuje práva prenajímateľov. Nový zákon upravuje možnosť dohodnúť si kratšiu výpovednú lehotu. Umožňuje tiež prenajímateľovi zadržať hnutelné veci nájomcu v prípade, ak sa nájomca dobrovoľne a včas nevystaňuje z nehnuteľnosti a bude mať voči prenajímateľovi nesplatené záväzky. Od nájomnej zmluvy je možné po novom odstúpiť už aj pred jej skončením. Tento zákon otázku svojpomocného vypratania bytu zo strany prenajímateľa detailnejšie neupravuje. Takéto konanie sa aj naďalej považuje za protiprávne.

Nájomcovia teda na Slovensku požívajú v procese vystaňovania v celku vysokú mieru ochrany. Spoločensky aktuálny a vážny problém v tejto oblasti napriek tomu predstavujú najmä hromadné vystaňovania obyvateľov zo sociálnych nájomných bytov (často getoizovaných). Ide o desiatky až stovky rodín ročne s mnohými maloletými deťmi, ktoré často končia na ulici bez nároku na náhradné ubytovanie²⁸⁵. Problém týchto deložovaní spočíva vo viacerých aspektoch. Mestá a obce často využívajú voči nájomcom reťazenie krátkodobých nájomných zmlúv, aby mohli k takýmto vystaňovaniám kedykoľvek pristúpiť. Mestá a obce hľadajú spôsoby, ako uzatvoriť s nájom-

HROMADNÉ VYSTAňOVANIA

285 OZ Proti prúdu sa 8. 12. 2016 obrátilo so žiadosťou na verejnú ochrankyňu práv o prešetrenie množiacich sa prípadov hromadných vystaňovaní Rómov zo sociálnych nájomných bytov bez ponúknutia adekvátnej bytovej náhrady. Napr. po vyhorení bytového domu v Žiline ostalo na ulici 117 ľudí. Iba 10 rodinám z tohto počtu po mesiaci strávenom v telocvični ponúkli bytové kontajnery s rozlohou 17 m štvorcových bez WC a kúpeľne za mesačný nájom 200 eur. Vystaňovania bez ponuky bytovej náhrady hrozili aj 600 obyvateľom Bánoviec nad Bebravou.

Viac informácií tu:

<https://www.notabene.sk/?aktuality&novinka=3343>

<http://poleblog.sk/byvanie-na-sk-stale-nie-je-pravom/>

http://videoarchiv.markiza.sk/video/televizne-noviny/prve-televizne-noviny/55680_prve-televizne-noviny

cami zmluvy len na doby určité a po vypršaní účinnosti zmluvy ju jednoducho len neobnovia. Vystahovania často prebiehajú hromadne, mnohokrát v zimnom období, najmä z dôvodu zlého technického stavu budov. Ak v takomto prípade, po vypršaní zmluvy, pristúpia k vystahovaniu, neukladá im dokonca zákon ani povinnosť na zabezpečenie bytovej náhrady. Ďalším problémom je, že v nájomných bytoch mnohokrát bývajú spolu s legálnymi nájomníkmi aj nájomníci bez nájomných zmlúv. Ani oni nemajú nárok na ochranu napríklad ani v rámci OZ.

VYSTAHOVANIE A ĎALŠIE PROBLÉMY

Môže dochádzať aj k tomu, že nájomníci pred deložovaním zo strachu uvedú, že alternatívne bývanie už majú zabezpečené, aby im neboli odobraté deti do ústavnej starostlivosti.²⁸⁶ V skutočnosti majú vystahovaní nájomníci len málo možností, ako riešiť svoju situáciu. Väčšina z nich nemá finančné prostriedky na zabezpečenie iného nájmu. Samosprávy ľuďom, ktorí už boli raz deložovaní, ďalšie byty nanovo neprenajímajú. Ak majú takíto ľudia nejaký nedoplatok voči samospráve, je takmer nemožné verejný nájomný byt opätovne získať. Preto si postavia chatrče na cudzích pozemkoch, alebo sa presťahujú k svojim príbuzným. Obidve riešenia prinášajú so sebou množstvo ďalších sociálnych aj legislatívnych problémov. Ak sa presťahujú k príbuzným, ktorí bývajú v nájomných bytoch, opäť tam bývajú načierno. Pokiaľ sa sťahujú k svojim príbuzným do osád na dedinách, tiež často dochádza k neoficiálnemu bývaniu – prisťahovaní obyvatelia sa na nových miestach na trvalý pobyt nehlásia alebo, ak sa aj chcú prihlásiť, je tu zo strany starostov obcí veľká nevôľa udeliť im v svojej obci trvalý alebo prechodný pobyt. Odmietnutie udeliť trvalý alebo prechodný pobyt so sebou prináša množstvo ďalších prekážok, obmedzovanie prístupu k službám a právam a vrstvenie diskriminácie.

VÝZVA VEREJNEJ OCHRANKYNE PRÁV

V súvislosti s množiacimi sa vystahovaniami sa verejná ochrankyňa práv obrátila dňa 16. januára 2017 na mestá a obce (ZMOS i Úniu miest) s Výzvou na zabezpečenie základných práv a slobôd zraniteľných skupín obyvateľov a na vykonávanie iba takých postupov, ktoré sú v súlade s pozitívnymi záväzkami štátu. Ochrankyňa práv vyzývala na ochranu základného práva na nedotknuteľnosť obydlia, ako aj na aktívne prijímanie opatrení orgánmi

²⁸⁶ Napr. 16. 1. 2017 odznela v Rádiožurnále o 18:00 v Rádiu Slovensko reportáž Laury Kelloovej, ktorá dokumentuje odobratie 40 detí rodičom kvôli ohrozeniu chladom a to napriek tomu, že Zákon o rodine hovorí, že deti nesmú byť rodičom odobraté len preto, že majetkové alebo bytové pomery nie sú dostatočné.

verejnej správy, ktoré by zabezpečili napĺňanie základných práv najmä hospodárskej a sociálnej povahy. Zdôraznila, že nie je možné zabezpečiť ochranu základných práv a slobôd dodržaním podmienok vysťahovania obyvateľov bez riešenia dôsledku, ktoré toto vysťahovanie má na život, ochranu života a zdravia, ochranu práv maloletých detí, rodiny a rodinného života. Podľa verejnej ochrankyne práv:

*„pre všetky samosprávy platí záväzok ...
poskytovať pomoc obyvateľom mesta, ktorí sa ocitli
bez strechy nad hlavou a v sociálne nepriaznivej situácii
(predovšetkým rodinám s maloletými deťmi) najmä budovaním
sociálnych nájomných bytov, podporou terénnej sociálnej práce,
ako aj budovaním ďalších nástrojov... ”²⁸⁷*

Samosprávam verejná ochrankyňa práv odporučila, aby sa v rámci svojich finančných a ďalších zdrojov aktívne usilovali o prijímanie opatrení na pomoc zraniteľným skupinám.

Na pravidelné deložovanie rodín v rozpore so štandardami, ktoré upravujú medzinárodné dohovory o ľudských právach, upozorňujú aj ďalšie organizácie: OZ Proti prúdu, Nadácia M. Šimečku alebo SAPN v Tieňovej správe Slovenskej siete proti chudobe za rok 2013.²⁸⁸ Podľa zistení regionálnych kancelárií Úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity (USVRK)²⁸⁹ v rokoch 2010 až 2013 evidovali až 3139 vysťahovaných a bytová náhrada bola poskytnutá len 926 z nich, čo predstavuje približne iba 29,5 %. Až 70,5 % z nich bolo nútených čeliť okamžitému bezdomovectvu.

**DELOŽOVANIE
V ROZPORE
SO ŠTANDARDAMI**

²⁸⁷ Jana Dubovcová, verejná ochrankyňa práv: Výzva na zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd zraniteľných skupín obyvateľov a na vykonávanie iba takých postupov, ktoré sú v súlade s pozitívnymi záväzkami štátu, 16. 1. 2017.

²⁸⁸ Kusá, Z., Tieňová správa o chudobe a sociálnom vylúčení v Slovenskej Republike za rok 2013. Slovenská sieť proti chudobe, Friedrich Ebert Stiftung, Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied. 2013.

Tieňová správa prístupná na:

<http://sapn.sk/liferay/documents/112072/0/Tie%C5%88ov%C3%A1%20spr%C3%A1va+2013/d61ee00f-081a-49da-8d4d-0382fe71fb39>.

²⁸⁹ Údaje od USVRK neposkytujú presné čísla o všetkých vysťahovaniach Rómov na celom Slovensku (sú zozbierané na základe podnetov občanov žiadajúcich pomoc na regionálnych kanceláriách úradu), konečné číslo bude určite vyššie.

NELEGÁLNE OBYDLIA

Hromadné vysťahovania zo sociálnych nájomných bytov podporujú vznik nelegálnych osád v mestskom prostredí (napr. Mašličkovo v Košiciach). Keď takéto nelegálne obydliá vzniknú, jediná legálna možnosť, ako z nich ľudí vysťahovať, je získať povolenie na exekúciu vypratáním a vyzvať obyvateľov, aby nehnuteľnosť–pozemok, vypratali. Ak tak neurobia a ani sa nebudú brániť na súde, je možné ich vypratať za pomoci súdneho exekútora, dokonca v spolupráci s políciou. **V prípade vypratania nelegálnych obyvateľov nestanovuje slovenská legislatíva povinnosť zabezpečiť náhradné ubytovanie.** Takýto spôsob vypratania je komplikovaný, pretože si vyžaduje, aby žiadosť o vypratanie podal vlastník pozemku. Nelegálne prístrešky môžu byť často postavené na pozemkoch, kde sú komplikované vlastnícke vzťahy a získanie súdneho príkazu na vypratanie je zložité. Preto sa niektoré mestá (Košice, Žiar nad Hronom) v rokoch 2012 a 2013 rozhodli **nelegálne osídlenia vypratať a zlikvidovať na základe zákona o odpadoch** ako nelegálne skládky odpadu. V Košiciach išlo o dva takéto prípady (lokalita Nižné Kapustníky a Demeter) a v Žiari nad Hronom išlo o jednu lokalitu.²⁹⁰ Na vysťahovania a likvidáciu nelegálnych osídlení v Košiciach a Žiari nad Hronom poukázalo Európske centrum pre práva Rómov – European Roma Rights Centre (ERRC)²⁹¹ i verejná ochrankyňa práv²⁹² ako na konanie v hrubom rozpore s viacerými dokumentmi o ľudských právach. Verejná ochrankyňa práv vo svojej správe skonštatovala, že mesto Košice bez právneho základu zasiahlo do základného práva na nedotknuteľnosť obydliá podľa čl. 21 Ústavy SR a práva na rešpektovanie obydliá podľa ustanovenia čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

²⁹⁰ Primátor mesta Žiar nad Hronom dokonca zorganizoval hnutie „Zobuďme sa!“, do ktorého sa zapojilo viac ako 400 starostov miest a obcí. Cieľom tohto hnutia bola postupná likvidácia rómskych nelegálnych osídlení na základe zákona o odpadoch. Činnosť tejto iniciatívy nakoniec nepokračovala. Pomohla tomu včasná intervencia organizácií na ochranu ľudských práv (ERRC). Veľmi pomohla aj iniciatíva verejnej ochrankyne práv, ktorá sa začala iniciatívne zaoberať skúmaním zákonosti postupu zmieňovaných miest. K zastaveniu tohto spôsobu likvidácie osád určite napomohol i fakt, že primátor mesta Žiar nad Hronom bol z iných príčin odvolaný zo svojho postu.

²⁹¹ Marek Szilvási z ERRC upozornil na to, že na Slovensku sa neuplatňuje inštitút moratória na nútené vysťahovanie počas zimných mesiacov. Vysťahovanie v mrazivých teplotách bez zabezpečenia dostatočného náhradného ubytovania je podľa neho v zmysle viacerých medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv absolútne neprípustné. Vyjadrenia Mareka Szilvásiho sú dostupné na: <http://kosice.korzar.sme.sk/c/6853694/ombudsmanka-vystahovanie-kosicky-romov-sa-javi-pochybne.html#ixzz31bCcAbjO>.

²⁹² Public Defender of rights also criticises the procedure. In: Úplné „Oznámenie“ verejnej ochrankyne práv o prieskume postupu orgánov verejnej správy, samosprávy a verejnej moci pri nútenom vysťahovaní Rómov v Košiciach je zverejnené na: <http://www.vop.gov.sk/cinnosT-verejnej-ochrankyne-prav-v-roku-2013>.

Problematické vypratania z nelegálnych prístreškov sa môžu týkať aj samotných ľudí bez domova. Príkladom je aktuálny problém skupiny ľudí bez domova, ktorí obývajú garáže v Bratislave – Novom meste, v lokalite Zátišie. V tejto lokalite za posledné tri roky opätovne niekoľkokrát došlo k hromadnému búraníu garáží napriek tomu, že boli obývané ľuďmi a v garážach mali svoje osobné veci. Došlo dokonca k prípadu, keď bola garáž takmer zbúraná na spiaceho človeka v nej.²⁹³

V minulosti väčší problém v oblasti vystahovania vlastníkov nehnuteľností predstavovali **dobrovoľné dražby** iniciované najmä nebankovými spoločnosťami, ktoré využívali nedostatočnú legislatívnu úpravu ich fungovania na finančnom poli. Fakt, že návrh na dobrovoľnú dražbu nepodlieha kontrole súdu, ale je ho možné vykonať tak, že veriteľ jednoducho len požiada dražobnú spoločnosť a dražba môže prebehnúť, spôsoboval, že dobrovoľné dražby v prospech nebankových spoločností boli často neoprávnené. To sa zmenilo v roku 2014, keď došlo k výraznému sprísneniu legislatívy voči nebankovým spoločnostiam a úžerníckemu správaniu. **V Občianskom zákonníku sa definovala úžera a zmluvy uzavreté v zmysle úžery sa aktuálne považujú za neplatné.** Nehnuteľnosť už nie je možné pri dražbe odpredať za menej ako 90 % z jej trhovej hodnoty a nie je možné ju odpredať za dlh menší ako 2 000 eur. Dražobné podvody sú trestané päťročným zákazom činnosti.

DOBROVOLNÉ DRAŽBY

K ďalšiemu zlepšeniu ochrany bývania majiteľov, ktorí prišli o svoje nehnuteľnosti, došlo aj v tzv. **zákone o osobnom bankrote**, resp. novelizovanom zákone č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii, v ktorom sa v poslednej novele z roku 2017 v § 166d zaviedol pojem „nepostihnuteľná hodnota obydli“. Táto hodnota v súčasnosti, podľa § 1 nariadenia vlády č. 45/2017 Z. z., predstavuje 10 000 eur, ktoré musia dlžníkovi ostať potom, ako vloží do osobného bankrotu svoj majetok, v ktorom býval. Nariadenie vlády

OSOBNÝ BANKROT

293 Na kontroverzné búranie obývaných garáží na bratislavskom Zátiší systematicky upozorňovali v médiách bratislavské mimovládne organizácie. Pozri: <https://bratislava.sme.sk/c/20515668/osud-obyvatelov-garazi-v-lokalite-zatisie-zatial-specateny-nie-je.html>
<https://bratislavaden.sk/co-sa-stane-obyvatelmi-garazi-lokalite-zatisie-osud-budu-riesit-najblizsich-dnoch/>
<https://reginazapad.rtvs.sk/clanky/regionalna-publicistika/135806/buranie-garazi-v-zatisi-vyvolalo-nevolu>
<https://www.notabene.sk/?aktuality&novinka=3366>.

č. 45/2017 Z. z. určuje v § 2 aj sumu, ktorá má byť dlžníkovi k dispozícii mesačne z nepostihnuteľnej hodnoty obydlia. Dlžník tak má byť oprávnený požiadať banku o vykonanie platieb mesačne najviac do sumy vo výške 250 eur. Túto sumu ministerstvo odôvodnilo tým, že by sa mala približovať k minimálnej cene nájmu, za ktorú si fyzická osoba vie zabezpečiť bývanie v jednoizbovom byte, resp. obdobnej nehnuteľnosti na Slovensku, a to počas približne 40 mesiacov po tom, čo o bývanie prišla.²⁹⁴

²⁹⁴ Dostupné na: <http://www.epi.sk/zz/2017-45>.

10. KRITÉRIA ADEKVÁTNEHO BÝVANIA A SITUÁCIA NA SLOVENSKU

Vyššie sme sa podrobne zaoberali konceptom adekvátneho bývania tak, ako bol definovaný v dokumentoch OSN. Uviedli sme, že právo na bývanie znamená právo na adekvátne bývanie (viď kapitola 1). Adekvátnosť je podľa medzinárodných dohovorov štandard, ktorého hodnotenie predpokladá posúdenie siedmich okruhov alebo kritérií: bezpečnosť právnych vzťahov, dostupnosť služieb, materiálu, zariadenia infraštruktúry, cenovú dostupnosť, obyvateľnosť, prístupnosť, vhodnú lokalitu a kultúrnu vhodnosť.

V slovenskom kontexte vnímame ako najväčšiu prekážku reálnu fyzickú *nedostupnosť* a zároveň *cenovú neprístupnosť bývania*, ktorá sťažuje prístup k bývaniu nielen pre zraniteľné alebo nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, ale aj pre strednú vrstvu. Na Slovensku je akútny nedostatok nielen sociálnych (3 %), ale aj súkromných nájomných bytov (3 %), čo vytvára podmienky pre dlhé čakacie lehoty na sociálne byty a veľmi vysoké ceny komerčných nájomov. Ľudia s nižšími príjmami sa tak ocitajú v situácii, v ktorej buď musia čakať na sociálny byt v poradovníku niekoľko rokov, alebo dať väčšinovú časť svojho príjmu na bývanie v komerčnom nájme, v prípade, ak majú tak nízky príjem, že nedosiahnu na hypotekárny úver, prostredníctvom ktorého by si mohli zabezpečiť vlastné bývanie.

Výrazný vplyv na túto situáciu mal zákon 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov, podľa ktorého bola väčšina verejných nájomných bytov po roku 1989 odpredaná do osobného vlastníctva a v súčasnosti je viac ako 90 % bytov na Slovensku v osobnom vlastníctve. Tiež to spôsobilo, že nový bytový fond rástol len veľmi pomaly a v súčasnosti máme na Slovensku malý a prestarnutý bytový fond. Väčšina bytového fondu bola postavená pred rokom 1989 a na 1 000 obyvateľov pripadá iba 360 bytov, zatiaľ čo priemer EÚ je približne 500 bytov na 1 000 obyvateľov²⁹⁵. Situáciu začínajú najakútnejšie pociťovať mladé rodiny a ľudia, ktorí sa potrebujú osamostatniť od svojich rodičov. Avšak získať samostatné vlastnícke či nájomné bývanie je veľmi drahé a zaťažujúce. Táto situácia ovplyvňuje aj mobilitu obyvateľstva za prácou,

**SŤAŽENÁ
PRÍSTUPNOSŤ
BÝVANIA**

²⁹⁵ The State of Housing in the EU 2107. www.housingeurope.eu.

ktorá sa kvôli finančnej náročnosti bývania stáva nedostupnou v iných regiónoch ako v mieste bydliska človeka.

Táto situácia má najvážnejšie následky pre tých ľudí, ktorí prepadnú zo samostatného bývania a ocitnú sa bez domova. Ich príjem im väčšinou nedovoľuje dosiahnuť na akékoľvek bývanie a bezdomovectvo sa pre nich stáva doživotnou skúsenosťou. Predpoklad, že človek by sa mal z bezdomovectva vymaniť vlastnou prácou a príjmom zo zamestnania, je neuskutočniteľnou utópiou, nakoľko mzdy sú veľmi nízke, aby ľudia dosiahli na komerčný nájom. Navyše z bývania väčšinou vypadávajú ľudia s pridruženými znevýhodneniami, ktoré komplikujú ich situáciu aj na trhu práce, napr. ľudia s chronickými ochoreniami alebo zdravotným znevýhodnením, ľudia s dlhmi a exekúciami, dlhodobo nezamestnaní, ľudia odchádzajúci z inštitúcií, ľudia v preddôchodkovom veku, osamelí rodičia, ľudia s oslabenými sociálnymi väzbami a bez rodinnej podpory a pod. Náročná situácia so zabezpečením bývania všeobecne znecitlivuje spoločnosť, ktorej členovia musia vynakladať zvýšené úsilie na zabezpečenie a udržanie vlastného samostatného bývania. Riešenie bytovej situácie najzraniteľnejších skupín, ktoré z bývania vypadli, sa tak presúva do sociálnych služieb krízovej intervencie. Tie však podľa zákona majú slúžiť iba ako dočasné ubytovanie.

MIGROVANIE ĽUDÍ MEDZI ZARIADENIAMÍ

To spôsobuje migrovanie ľudí bez domova medzi rôznymi typmi inštitucionálneho bývania, od nocľahární cez útulky, azylové domy a zariadenia núdzového bývania, až po sociálne či komerčné ubytovne a ulicou. Zariadenia krízovej intervencie pomáhajú človeku v akútnej kríze so zabezpečením prístrešku na veľmi obmedzený čas – v prípade nocľahárne na 1 noc a v prípade 24 hodinových ubytovaní na niekoľko mesiacov. V situácii, keď neexistujú sociálne byty, tento systém zariadení ostáva upchatý. Ľudí zo služieb krízovej intervencie niet kam posúvať a migrácia medzi nocľahárňami, útulkami a ulicou sa stáva pre mnohých ľudí bez domova veľmi nedôstojnou doživotnou alternatívou „sociálneho“ bývania.

UBYTOVNE

Za najvyššiu formu bývania, na akú môžu ľudia bez domova dosiahnuť, sa v našej spoločnosti považuje *ubytovňa*. Ani ubytovňa však nie vhodnou alternatívou stabilného dôstojného bývania, v ktorom by bolo možné bezdomovectvo človeka či rodiny ukončiť. Izby na ubytovniach sú väčšinou malé, zdieľané, bez samostatných kúpeľní a WC, často so zdieľanou kuchyňou.

Predstavujú tiež typ hromadného bývania, v ktorom je obmedzené súkromie. Pravidlá ubytovní často obmedzujú sociálne kontakty, možnosti priateľských či rodinných návštev. Ubytovňa nie je miesto, ktoré by poskytovalo možnosti na dlhodobé stabilné dôstojné bývanie vhodné pre udržanie alebo vytváranie bežného sociálneho či rodinného života a ukončenie bezdomovectva. V zmysle ETHOS typológie nenapĺňa sociálnu a mnohokrát ani právnu a materiálnu dimenziu domova. Neistota a ohrozená stabilita bývania na ubytovni pramení aj z neistých a nepravidelných príjmov ľudí bez domova. Tí v mnohých prípadoch využívajú denné platby, čo v konečnom dôsledku predražuje ich bývanie a tiež obmedzuje ich zmluvné a právne nároky k užívaniu takéhoto bývania. Z týchto všetkých dôvodov ľudia bez domova často z bývania na ubytovniach opätovne vypadávajú do nižšieho typu bývania. Najväčším paradoxom však je, že mesačný poplatok za zdieľanú izbu v ubytovni (od 150 do 180 eur mesačne v Bratislave) je približne rovnaký, alebo aj vyšší, ako nájomné aj s energiami v 1-izbovom verejnom nájomnom byte či garsónke. Ubytovne tak opäť predstavujú len veľmi nevhodnú alternatívu k neexistujúcemu sociálnemu bývaniu.

Cenová neprístupnosť bývania narušuje aj napĺňanie princípu „*prístupnosti*“ konceptu „adekvátneho bývania“. Pri akútnom nedostatku cenovo prístupných bytov bez jasnej legislatívnej definície zraniteľných skupín a nástrojov pre zabezpečenie bývania pre ne, sa bývanie pre zraniteľných stáva v prípade ohrozenia neudržateľným a v prípade straty nedosiahnuteľným cieľom. Na Slovensku neexistuje právna úprava, ktorá by umožnila prednostné zabezpečenie bývania pre tieto skupiny, do úvahy sa neberú ani možné špeciálne potreby týchto skupín.

K porušeniam práva na bývanie dochádza podľa nášho názoru aj pri kritériu „*bezpečnosti právnych vzťahov*“, ktoré sa prejavujú najmä v prípadoch núteného vysťahovania. Podrobnejšie sme sa im venovali v kapitole 2. Problematické je aj napĺňanie princípu „*obývateľnosti*“, najmä v prípadoch, keď sa riešenie bytovej situácie zraniteľných skupín prenáša do služieb krízovej intervencie alebo v prípade preplnených, vybývaných bytov či obydli v nelegálnych osadách. Zariadenia krízovej intervencie, najmä v prípade nocľahární, nie sú schopné kritérium „*obývateľnosti*“ naplniť. Za zmienku ešte stojí aj getoizácia sociálnych nájomných bytov, či ich vyčlenenie na

perifériu miest.²⁹⁶ Vyčlenené často bývajú i sociálne služby poskytujúce prístrešok.²⁹⁷ K územnému vyčleneniu dochádza aj v prípade rómskych osád.²⁹⁸ Problematické je teda aj napĺňanie kritérií „*dostupnosti služieb, materiálu, zariadení a infraštruktúry*“, „*prístupnosti*“ či „*vhodnej lokality*“.

296 Vyčlenenie sociálnych bytov na perifériu miest dokumentuje napr. reportáž Ingrid Ďurinovej (18.9. 2016): Mestské bezdomovectvo Rómov má nebezpečnú podobu. Na ulici sú celé rodiny.

Dostupné na: <https://romovia.sme.sk/c/20277143/mestske-bezdomovectvo-romov-ma-nebezpecnu-podobu-na-ulici-su-cele-rodiny.html>.

297 Napríklad najväčšia nízkoprahová nocľaháreň pre ľudí bez domova sa nachádza na okrajovej časti Bratislavy s veľmi zlým dopravným spojením – od najbližšej zastávky MHD sú klienti nocľahárne nútení prechádzať ešte niekoľko sto metrov dlhý úsek po ceste bez chodníka. Podobne je v odľahlej časti mesta aj mestská nocľaháreň Mea Culpa spolu s ďalšími mestskými zariadeniami pre ľudí bez domova. Aj v iných mestách sú zariadenia pre ľudí bez domova v okrajových častiach mesta (napr. Košice, Liptovský Mikuláš, atď.).

298 Atlas rómskych komunít na Slovensku 2013. Dostupné na: https://www.minv.sk/?atlas_2013.

11. KONCEPCIA ŠTÁTNEJ BYTOVEJ POLITIKY DO ROKU 2020

Jedným zo strategických dokumentov, ktorý by mal riešiť prístup k bývaniu občanov, je *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020* (ďalej Koncepcia). Hneď v úvode si Koncepcia kladie nasledovný cieľ:

„Globálnym cieľom štátnej bytovej politiky je postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania tak, aby bolo pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť primerané bývanie.“

Koncepcia definuje nasledovné cieľové skupiny sociálneho bývania:

„Medzi znevýhodnené skupiny na trhu s bývaním zaraďujeme najmä: nízkopríjmové skupiny obyvateľov, mladé rodiny, mnohopočetné rodiny, osoby so zdravotným postihnutím, seniorov, osamelé ženy, resp. mužov starajúcich sa o maloleté deti, jedincov po ukončení náhradnej starostlivosti alebo ochrannej výchovy, cudzincov a migrantov, bezdomovcov, príslušníkov marginalizovaných rómskych komunit, neprispôsobivých občanov a iné skupiny osôb, ktoré sú z rôznych dôvodov natoľko znevýhodnené, že nie sú schopné uspokojovať svoju potrebu bývania bežným spôsobom (napr. dlhodobá nezamestnanosť, závislosť od drog a pod.).“

Zároveň však dodáva, že: *„Pomoc poskytovaná štátom má vždy len doplnkový charakter a mala by vhodne dopĺňať a zároveň aj podnecovať ich vlastné úsilie pri riešení bytovej situácie. Takto poskytovaná pomoc má okrem hlavného cieľa, zabezpečenia primeraného bývania, i preventívnu funkciu, zabraňuje vzniku sociálneho vylúčenia.“*

Takto vnímaná úloha štátu v zabezpečovaní bývania pre zraniteľné skupiny kopíruje spoločenské a politické nastavenie, v ktorom sa zabezpečenie bývania považuje za osobnú zodpovednosť jednotlivca. Podpora cenovo prí-

**ZRANITEĽNÉ
SKUPINY**

stupného bývania sa vníma iba ako okrajové riešenie bytovej politiky pre úzke skupiny sociálne slabšieho obyvateľstva, ktoré navyše nesú hlavnú zodpovednosť za zaobstaranie bývania. Dopady tohto nastavenia sú už silno prítomné v aktuálnej bytovej situácii na Slovensku – nedostatok cenovo prístupného bývania spôsobuje problémy v kvalite a udržiateľnosti bývania obyvateľstva, preplnenosť bytových jednotiek a prepad mnohých zraniteľných skupín do bezdomovectva s nemožnosťou sa z neho vymaniť.

TABUĽKA 1
PODIEL DOMÁCNOSTÍ OHROZENÝCH BEZDOMOVECTVOM:

PODIEL DOMÁCNOSTÍ:	VŠETKY DOMÁCNOSTI	DOMÁCNOSTI POD HRANICOU CHUDOBY
ktoré dávajú viac ako 40 % disponibilného príjmu na výdavky súvisiace s bývaním	8,4 %	36,3 %
s nedoplatkami na nájomnom alebo hypotéke	4,1 %	11,6 %
ktoré nemajú zaplatenú dodávku energií	5,8 %	18,3 %
v preplnených obydliach	38,4 %	51,2 %
vo vlhkých obydliach	8,4 %	19,7 %
v príliš tmavých obydliach	3,8 %	8,2 %

EU SILC 2012, spracované podľa Gerbery, 2016²⁹⁹. U niektorých domácností sa problémy kumulujú, t. j. boria sa s viacerými problémami naraz. Preto nie je možné na základe týchto čísel urobiť jednoduchý súčet týchto domácností.

Aj neskoršie štatistiky naznačujú, že počet domácností ohrozených na bývaní sa výrazne nemení. Podľa zisťovania EU SILC z roku 2015 podiel domácností na Slovensku, ktoré dávajú viac ako 40 % disponibilného príjmu na výdavky súvisiace s bývaním, predstavoval 9,1 % domácností. Ich podiel bol stále výrazne vyšší u domácností pod hranicou príjmovej chudoby, u ktorých malo náklady na bývanie vyššie ako 40 % disponibilného príjmu až 31,5 % domácností.

²⁹⁹ Gerbery, D. (2016): Odhady počtov ľudí bez domova alebo v rizikovom bývaní, IVPR. Dostupné na: <https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2015/Ondrusova/kapitola2.pdf>.

Východisko z tejto situácie Koncepcia vidí vo vytvorení „*vertikálneho, obojstranne priepustného systému bývania rôzneho štandardu, tzv. systému prestupného bývania.*” Systém zahŕňa rôzne iné typy prechodného ubytovania (nocľahárne, útulky, ubytovne a pod.) až po nájomné byty určené na sociálne bývanie. Takýto systém podľa Koncepcie pôsobí motivujúco, nakoľko umožňuje získať kvalitnejší typ bývania. Tvorcovia Koncepcie sa domnievajú, že „*vytvorením takého systému by sa zároveň mohlo vo väčšej miere predchádzať vzniku takých sociálno-patologických javov ako je napr. bezdomovectvo.*”

Koncepcia naznačuje postoj, ktorý nevníma bývanie ako základné právo, ale ako komoditu, ktorú si treba zaslúžiť splnením pravidiel a posunom v priepustnom systéme bývania. Dosahovanie dôstojného bývania vníma ako motivačný moment. Na bývanie v sociálnom byte majú nárok len tí, ktorí budú „dostatočne motivovaní“. Za povšimnutie tiež stojí voľba pojmov použitých v Koncepcii, ktorá bezdomovectvo označuje ako sociálno-patologický jav, namiesto toho, aby zvolila viac neutrálny slovník a poukázala na to, že bezdomovectvo predstavuje najmä ohrozenie bývania alebo vylúčenie z bývania.

Štúdia z roku 2015 zaoberajúca sa problematikou prestupného bývania v Čechách, z pera Kocmana a Klepala, na konkrétnych prípadoch klientov ukázala, že problém získania a udržania si bývania netkvie v neadekvátnych sociálnych zručnostiach klientov, ale vo veľmi nízkych príjmoch, s ktorými nie je možné hospodáriť a získať, či udržať si bývanie. Nižšie stupne „bývania“ v zariadeniach krízovej intervencie či ubytovniach nemajú pre klientov výchovnú alebo motivačnú funkciu, sú len nevyhnutnou alternatívou k dôstojnému bývaniu v prostredí, kde nie je možné získať byt. **Ľudí, ktorí nemajú kde bývať, alebo prišli o svoj domov, nie je potrebné k bývaniu „učiť“, ale je potrebné, vzhľadom k ich veľmi nízkym príjmom, zabezpečiť im cenovo dostupné dôstojné bývanie v byte.** Štúdia ďalej ukázala, že aj v tých prípadoch, keď boli sociálne zručnosti klientov horšie, systém prestupného bývania zlyhal, pretože v podmienkach zariadení krízovej intervencie, ktoré sú úplne iné ako pri samostatnom bývaní, nemožno klienta „naučiť“ bývať. Dlhodobé budovanie a udržiavanie kompetencií si vyžaduje dlhodobú intenzívnu podporu, ktorá je oveľa efektívnejšia rovno v bežnom bývaní. Navyše, metódy sociálnej práce nestačia na vyriešenie nedostatočného

príjmu ľudí bez domova. To, že človek nie je schopný zabezpečiť si, či udržať bývanie, nie je výsledkom jeho zlyhania, ale jeho reálnych možností. Kocman a Klepal upozorňujú na to, že domnelé nekompetencie ľudí, ktorí si nedokážu zabezpečiť bývanie sa často premieňajú v nekompetencie reálne prežívané, často podporené aj samotnými sociálnymi pracovníkmi, ktorí pri riešení situácie umocňujú tézu, že „každý si je strojom svojho šťastia”. To spôsobuje, že samotní ľudia bez domova cítia zlyhanie a nazerajú na svoju situáciu cez dominantnú optiku „osobného zlyhania”, čo im spôsobuje ďalšie problémy a zbytočný pocit frustrácie.³⁰⁰

UDRŽIAVANIE BEZDOMOVECTVA

Z pohľadu záväzkov Slovenskej republiky, ktoré vyplývajú z medzinárodných dohovorov, je možné argumentovať, že vnímanie riešenia bytovej situácie zraniteľných skupín, ktoré ponúka **Koncepcia, je v rozpore s konceptom „adekvátneho bývania“, a teda aj s právom na bývanie chápaným touto optikou.** Riešenie, ktoré ponúka Koncepcia, nielenže nepriznáva nárok na adekvátne bývanie, ale nepriznáva nárok ani len na prístrešie, keďže ako jednu z foriem prestupného „bývania“ označuje nocľaháreň, ktorá ale neposkytne prístrešie človeku počas dňa. Takto definovaný priepustný systém bývania vôbec nenapĺňa ambíciu predchádzať bezdomovectvu, ale naopak priamo prispieva k jeho udržiavaniu.

Zároveň predstavená Koncepcia nespĺňa odporúčania Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva pre Slovensko z roku 2002, v ktorých Výbor OSN odporučil formulovať národnú bytovú politiku v súlade so štandardami čl. 11 Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, teda v súlade s konceptom adekvátneho bývania.³⁰¹

V Koncepcii chýba návrh na zásadnejšiu zmenu či novelizáciu zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, ktorý by vytvoril predpoklad pre vytvorenie dostupného a prístupného sociálneho bývania, vrátane nástrojov, ktoré by napomohli sprístupniť, ale aj udržať bývanie najzraniteľnejším skupinám.

Napriek tomu je potrebné upozorniť aj na pozitíva, pretože Koncepcia predkladá viaceré návrhy, ktoré pri splnení môžu prispieť k zlepšeniu

³⁰⁰ Vid' Kocman, D., Klepal, J. Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů dostupného bydlení, Praha, 2014.

³⁰¹ Ibid., ods. 20.

dostupnosti bývania. Ide najmä o opatrenie a návrhy zmien v oblasti príspevku na bývanie, ktorý navrhuje oslobodiť od naviazanosti na systém pomoci v hmotnej núdzi a určiť jeho výšku tak, aby boli vytvorené podmienky udržateľnosti bývania, ale aj ďalšie, ktoré majú motivovať k posilneniu a rozvoju nájomného bývania v neverejnom či súkromnom sektore.

12. NÁRODNÁ RÁMCOVÁ STRATÉGIA PODPORY SOCIÁLNEHO ZAČLENENIA A BOJA PROTI CHUDBE

Ďalším strategickým dokumentom je **Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe**. Tá k dôležitým podmienkam plnohodnotnej participácie na živote spoločnosti a dôstojným životným podmienkam radí „*dostupné bývanie, zdravotnú starostlivosť, vzdelávanie, sociálne služby, opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a podporu rodovej rovnosti*.“³⁰²

ČO V STRATÉGI CHÝBA

V celom materiáli sa však Stratégia problematike bývania venuje len minimálne, najmä v súvislosti s marginalizovanými rómskymi komunitami a pri podpore deinštitucionalizácie sociálnych služieb. I keď sa odvoláva na Koncepciu štátnej bytovej politiky, **nemenuje zraniteľné skupiny**, ktoré by mali mať k adekvátnemu bývaniu prístup. V rámci prehľadu iných strategických dokumentov, ktoré sa zaciľujú na zraniteľné skupiny, uvádza: deti, mládež, starších ľudí, osoby so zdravotným postihnutím, osoby v inštitucionálnej starostlivosti, marginalizované rómske skupiny, cudzincov. Strategický dokument, ktorý by priamo riešil situáciu ľudí v bytovej núdzi či ľudí bez domova, alebo ohrozených bezdomovectvom, zatiaľ neexistuje. Týmto cieľovým skupinám sa vo významnej miere nevenuje ani táto stratégia, dokonca tieto cieľové skupiny ako cieľové skupiny procesu sociálneho začleňovania, ani nemenuje. Problematika dostupnosti bývania či sociálneho bývania, úplne absentuje aj v kľúčových opatreniach politik sociálneho začlenenia, ktoré Stratégia vymedzuje nasledovne:

- Podpora integrácie dlhodobo nezamestnaných
- Podpora zvyšovania cieleného a individualizovaného poskytovania verejných služieb zamestnanosti a zvyšovania efektívnosti a účinnosti aktívnych opatrení na trhu práce
- Podpora zamestnanosti mladých ľudí

³⁰² Vid' s. 8, dokument dostupný na: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/boj-proti-chudobe/>
<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/aktualizacia-nrs.pdf>.

- Podpora rovnováhy medzi pracovným a rodinným životom
- Podpora prístupu ku kvalitným službám
- Podpora integrácie marginalizovaných rómskych komunít
- Podpora zvýšenia adresnosti v systéme sociálnych transferov

Napriek nedostatkom v oblasti politík zameraných na dostupné bývanie a akútnej absencii cenovo prístupných bytov, na Slovensku chýba strategický dokument, ktorý by sa venoval problematike rozvoja sociálneho bývania a jeho zdostupňovania a sprístupňovania pre marginalizované či zraniteľné skupiny.

V oblasti problematiky ľudí bez domova a ľudí ohrozených bezdomovectvom nastal určitý posun. Inštitút pre výskum práce a rodiny pri MPSVR v súčasnosti v spolupráci s odborníkmi z neziskového sektora pripravuje podkladový materiál pre vznik Národnej stratégie prevencie a riešenia bezdomovectva, ktorej návrh by mal byť predložený začiatkom roka 2019.³⁰³

303 Príprava dokumentu prebieha na IVPR už od roku 2017 v spolupráci s MVO Proti prúdu a Depaul Slovensko.

13. ZHRNUTIE SITUÁCIE NA SLOVENSKU

V zmysle progresívnej realizácie práva na adekvátne bývanie podľa čl. 31 Európskej revidovanej sociálnej charty a čl. 11 ods. 1 Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach by mali existovať vytýčené kroky pre napĺňanie práva na bývanie. Inými slovami, štát má robiť konkrétne a cielené kroky, najmä legislatívnej a administratívnej povahy, napríklad prostredníctvom politik, aby toto právo naplnil, teda aby boli naplnené všetky kritéria adekvátnosti bývania.

ABSENCIA STRATEGICKÝCH ČI KONCEPČNÝCH MATERIÁLOV

Na základe vyššie uvedeného musíme konštatovať, že napriek akútnemu nedostatku cenovo prístupných bytov a ďalším problémom, ktoré svedčia o nenapĺňaní práva na „adekvátne bývanie“, **chýba strategický či koncepčný materiál**, ktorý by predstavoval jasný krok k postupnej realizácii práva na bývanie, a to najmä s ohľadom na situáciu zraniteľných skupín. Neexistujú ani jasne určené merateľné ciele v tejto oblasti. Absencia stratégie na národnej úrovni sa premieta aj do lokálnych úrovní a potrebných legislatívnych, finančných a realizačných opatrení. To, že štát v posledných rokoch neprijal dostatočné opatrenia, potvrdzuje aj realizačná prax, v ktorej sa výstavba cenovo prístupných verejných nájomných bytov v posledných rokoch veľmi znížila a príspevok na bývanie je prístupný iba veľmi obmedzenej časti obyvateľstva, z ktorej vypadávajú, napr. ľudia bez domova či ľudia nad hranicou hmotnej núdze, ale stále s veľmi nízkymi príjmami nepokrývajúcimi finančné nároky na bývanie. Neexistujú ani nástroje, ktoré by podporili rozširovanie cenovo dostupného bývania v súkromnom sektore. Ešte aj nové nástroje v oblasti podpory sociálneho bývania, napríklad poplatok z rozvoja určený pre developerov,³⁰⁴ ktorý možno použiť aj na podporu sociálneho bývania, mestá a obce zatiaľ nevyužili na zvyšovanie objemu sociálnych bytov.

Dopyt po cenovo prístupnom bývaní sa dá čítať vo viacerých ukazovateľoch: niekoľkoročné čakacie lehoty v poradovníkoch sociálnych bytov, preplnené bytové jednotky najmä u chudobných domácností, malý počet bytov na 1 000 obyvateľov, veľmi vysoký počet mladých dospelých do 35 rokov

304 Zákon č. 447/2015 o miestnom poplatku za rozvoj.
Dostupné na: <http://www.epi.sk/zz/2015-447>.

žijúcich v jednej domácnosti s rodičmi, vysoká finančná záťaž nízkopríjmových domácností oblasti výdavkov na bývanie, neustále zvyšujúci sa počet klientov odkázaných na bývanie v zariadeniach sociálnych služieb, extrémne vysoký podiel ľudí bez domova, ktorí sa po strate domova už nikdy nedostanú k samostatnému bývaniu. Podľa výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave z novembra 2016 až 39,1 % opýtaných bolo bez domova 10 a viac rokov. Ďalších 11,3 % malo 6 až 9-ročnú skúsenosť s bezdomovectvom. Iba 7,7 % oslovených ľudí bez domova malo menej ako 1-ročnú skúsenosť.³⁰⁵

Veľké problémy pri napĺňaní práva na bývanie v zmysle konceptu adekvátneho bývania vnímame najmä pri cieľovej skupine vystahovaných či segregovaných rómskych rodín, ľuďoch bez domova a ľuďoch so zdravotným znevýhodnením. V prípade marginalizovaných rómskych komunít v bytovej núdzi závažnosť situácie znásobuje hneď niekoľko aspektov. Ide o početnú skupinu ľudí, celé rodiny aj s veľkým počtom maloletých detí, ktoré po vystahovaní zo sociálnych nájomných bytov či bývaní v nelegálnych prístreškoch a segregovaných osadách musia čeliť najhorším formám bezdomovectva. Bezdomovectvu sú tak vystavené aj deti a sú známe prípady niekoľkých úmrtí týchto detí v dôsledku zlých životných podmienok (napr. podchladenie, udusenie splodinami z kúriacej piecky).³⁰⁶ Riešeniu situácie sa čiastočne venuje **Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020**. Stratégia uvádza:

STRATÉGIA SR PRE INTERGRÁCIU RÓMOV

„Oblasť bývania je nesporne jednou z oblastí, kde sa najviac prehlbujú rozdiely medzi rómskou a väčšinou populáciou. Napriek faktu, že v rámci väčšinovej populácie sú skupiny znevýhodnené v rôznych oblastiach a rovnako označované ako zraniteľné, či už kvôli ekonomickému statusu alebo etnickému pôvodu, len rómske komunity na Slovensku vytvárajú osady a v nich rôzne typy neštandardných obydľí, ktoré nespĺňajú technické,

305 Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Ondrusova/zaverecna_sprava_scitanie_ondrusova_2016.pdf.

306 Porovnaj:

<https://kosice.korzar.sme.sk/c/8113023/za-tri-dni-zomreli-v-kosickom-maslickove-dve-deti-druhe-zamrzlo.html>

<https://www.aktuality.sk/clanok/311412/za-jediny-tyzden-zomreli-v-osadach-styri-deti-urady-sa-prizerali/>.

ani hygienické normy. Tieto neštandardné obydlia sú často postavené na pozemkoch s neusporiadaným právnym titulom, bez stavebných povolení.

Neštandardné sú aj stavebné materiály ako drevo, plech, hlina.

Ďalším veľkým problémom je nedostupnosť základnej infraštruktúry ako je elektrina, prístup k pitnej vode, prístupové cesty a chodníky s verejným osvetlením, plyn, kanalizácia.

Osobitným problémom v tomto smere je odvoz a nakladanie s komunálnym odpadom.

Stratégia si kladie za cieľ:

„Zlepšiť prístup k bývaniu s osobitným dôrazom na sociálne bývanie a potreba podporovať odstránenie segregácie v bývaní, a plné využitie finančných prostriedkov, ktoré sa nedávno sprístupnili v kontexte Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Znížiť rozdiel medzi väčšinou populáciou a Rómami v podiele prístupu k bývaniu a inžinierskym sieťam (ako napr. voda, elektrina a plyn) a znížiť podiel chatrčí a nelegálnych obydlií o 25 %.”

V čiastkových cieľoch sa však opäť objavuje snaha preniesť riešenie do oblasti sociálnych služieb a prestupného systému bývania:

„Rozšíriť systém verejných sociálnych služieb v oblasti bývania a zaviesť program prestupného bývania.”

Výzva na podporu realizácie prestupného bývania pre rómske komunity zo štrukturálnych fondov EÚ sa pripravuje a mala by byť aktuálne predložená verejnosti. Predpokladáme, že realizátormi prestupného bývania budú mestá a obce, prípadne v spolupráci s neziskovými organizáciami.

ĽUDIA BEZ DOMOVA

V prípade ďalšej zraniteľnej skupiny – ľudí bez domova, je bývanie nedostupné. Slovenská republika nenapĺňa takmer žiadne z odporúčaní zvláštnej spravodajkyne OSN pre právo na bývanie. Aktuálne **neexistuje**

stratégia na odstránenie bezdomovectva, i keď prvý návrh sa pripravuje a mal by byť predložený začiatkom roka 2019. Problematické je aj dodržiavanie odporúčania o boji s diskrimináciou ľudí bez domova. V súčasnosti štát skôr konzervuje diskriminačné vnímanie tejto skupiny ľudí, nakoľko riešenie ich bytovej situácie vidí v inštitucionálnych formách bývania v zariadeniach sociálnych služieb zahŕňajúcich aj nocľaháreň, ktorá neponúka ani len prístup k prístrešiu počas celého dňa. Napokon, neadekvátne bývanie napomáha k tomu, že ľudia bez domova sú postavení pred množstvo bariér znemožňujúcich ich sociálnu integráciu aj v ďalších strategických oblastiach: v prístupe k zdravotnej starostlivosti, k zamestnaniu, k hmotnému zabezpečeniu, k ochrane práv a právom chránených záujmov.

ZÁVER



Právo na bývanie, ktoré sme v súlade s medzinárodnými dohovormi o ľudských právach pomenovali ako právo na *adekvátne* bývanie, je kľúčom k tomu, aby každý člen našej spoločnosti mohol mať a udržať si svoj bezpečný domov. Mať svoj domov je prirodzenou a neodškriepiteľnou základnou potrebou každého človeka. Na úrovni jednotlivca či rodiny je jedným zo základných predpokladov i miestom, fyzickým či sociálnym, prostredníctvom ktorého je možné uskutočňovanie ďalších základných práv. Preto je aj právo na bývanie jedným z tých práv, ktorých realizácia sa zásadne dotýka hodnoty ľudskej dôstojnosti. Jeho nerešpektovanie, nedostatok ochrany či nenapĺňanie môže viesť až k viacnásobnej marginalizácii, sociálnemu vylúčeniu a v niektorých prípadoch v dôsledku nepriaznivého životného prostredia až k smrti. Na úrovni spoločnosti k jej znečitlivovaniu voči potrebám vlastným i iných a v dôsledku neúmerného sťažovania životných podmienok ľudí k narúšaniu hodnôt a princípu solidarity. A pomalému, postupnému zhoršovaniu dostupnosti či cenovej prístupnosti bývania pre široké vrstvy obyvateľstva.

To, že bývanie a najmä jeho dostupnosť a cenová prístupnosť sa postupne stáva aktuálnou a diskutovanou témou v našej krajine, dokazujú viaceré iniciatívy vo verejnej i mimovládnej sfére. V júli roku 2018 vydal Národný kontrolný úrad (NKÚ) správu, v ktorej konštatuje, že prístup k nájomnému bývaniu je na Slovensku veľmi obmedzený, sociálne bývanie si vyžaduje systémové riešenie zo strany štátu a nevyhnutnou súčasťou riešenia sa musia stať nástroje na zabezpečenie primeraného a cenovo prijateľného nájomného bývania za účasti obcí, miest a ŠFRB. Sociálne bývanie považuje za nástroj pre riešenie zlej sociálnej situácie znevýhodnených skupín obyvateľstva³⁰⁷. Správu zameranú na dostupnosť bývania a možné riešenia tento rok pripravoval aj Inštitút finančnej politiky pri MF SR. Na MPSVR sa pripravujú legislatívne zmeny príspevku na bývanie a v nedávnej dobe vznikli viaceré legislatívne

³⁰⁷ Analytická informácia NKÚ (2018) je dostupná na:
<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1394236/Sociálne+bývanie+ako+nástroj+riešenia+zlej+sociálnej+situácie+-+analytická+informácia/7ecf1e21-af14-49f6-b212-fa8f360e9a0d>.

i praktické opatrenia, ktoré by mali posilniť bývanie mladých ľudí a rodín. Inštitút pre výskum práce a rodiny pripravuje podklad pre Národnú stratégiu prevencie a riešenia bezdomovectva. Za ochranu základných práv a slobôd zraniteľných skupín obyvateľov, a to budovaním sociálnych bytov, sa s Výzvou pre mestá a obce obrátila v roku 2017 aj verejná ochrankyňa práv. Na úrovni mimovládnych organizácií či akademickej obce tiež prebiehajú viaceré aktivity. Slovenské zastúpenie Friedrich Ebert Stiftung vytvorilo v roku 2018 okrúhly stôl, ktorý spája odborníkov zo všetkých sektorov pre prípravu komplexného návrhu a možných opatrení na zlepšenie dostupnosti bývania pre širšie, aj zraniteľné skupiny obyvateľstva. OZ Proti prúdu pravidelne upozorňuje v médiách, na verejných podujatiach i cez vlastný časopis *Nota bene* na potrebu dostupnosti bývania, a to nielen pre ľudí bez domova. Nadácia SOCIA tento rok spojila odborníkov pre prípravu odborného materiálu, ktorý má zadefinovať obsah služby Podpora samostatného bývania s cieľom posilniť dostupnosť samostatného bývania pre osoby, ktoré zároveň potrebujú sociálne služby a podporiť mimoinštitucionálne poskytovanie sociálnych služieb v prostredí domova. Téma bývania rezonuje aj v akademickej obci a predstavovala jednu z ťažiskových tém tohtoročnej interdisciplinárnej konferencie Sociologického ústavu SAV o dôsledkoch chudoby a deprivácie v detstve na životné šance.

Napokon, téma bývania začína byť páčivou aj v samotnej verejnosti, nakoľko zabezpečenie vlastníckeho bývania začína prinášať obyvateľom neúmerné zaťaženie v podobe hypoték, ktoré sú síce v súčasnosti úrokovo veľmi výhodné, ale stále veľmi vysoké vzhľadom k obstarávacej cene bývania. K drahému vlastníckemu bývaniu takmer neexistuje žiadna alternatíva. Nájomných bytov je tak málo (verejných i súkromných), že výška nájomného v súkromných bytoch sa šplhá do závratných súm, zatiaľ čo voľné verejné byty nie sú vôbec. To, že zabezpečenie bývania na Slovensku sa stáva pre mnohých náročnou celoživotnou úlohou, dokazujú najrôznejšie štatistiky, o ktorých sme sa písali vyššie v texte. Za všetky pripomenieme alarmujúce čísla neosamostatnených mladých dospelých, ktoré dosahujú najvyššie hodnoty v rámci EÚ – až 70 % ľudí do 35 rokov na Slovensku stále býva so svojimi rodičmi.

Vzhľadom k analýze, ktorú prináša táto štúdia, by sme radi zadefinovali možné okruhy tém pre medzisektorovú diskusiu a nastolili výzvy v riešení dostupnosti a prístupnosti bývania a tým aj realizácie práva na bývanie. Navrhnuté výzvy neuvádzame ako z nášho pohľadu konečné a nemenné tézy, ale skôr ako úlohy, ktoré možno zmeniť, upraviť či doplniť a o ktorých je potrebná diskusia a spoločné hľadanie tých najlepších riešení. Preto odporúčame:

- vypracovať národnú stratégiu/koncepciu zameranú na oblasť adekvátneho (dostupného) bývania so zachovaním princípu participácie pri jej tvorbe, s cieľom vytvoriť rámce a navrhnúť postupnosť krokov pre vytvorenie racionálnej štruktúry cenovo prístupného bývania pre všetky, najmä ale najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva,
- prijať novú právnu úpravu – komplexný zákon o sociálnom bývaní, ktorý jasne zadefinuje obsah sociálneho bývania, zraniteľné cieľové skupiny a nástroje na zdostupňovanie bývania,
- ukotviť ETHOS definíciu a typologizáciu v právnych úpravách či strategických dokumentoch SR,
- v relevantných právnych normách, napríklad v Občianskom zákonníku, jasne definovať minimálny štandard prístupu k bývaniu, ktorý nesmie predstavovať menej ako 24 hodinové ubytovanie, napríklad inštitúcia nocľahárne v tomto prípade nie je postačujúca a predstavuje iba obmedzené poskytnutie prístrešia, ktoré de facto nezabraňuje najhoršej forme pouličného bezdomovectva,
- každoročne vyčleniť dostatočné zdroje na budovanie verejného sociálneho bývania,
- zadefinovať nástroje na podporu cenovo prístupného bývania v súkromnom nájomnom sektore (regulované nájomné),
- prijať novú právnu úpravu príspevku na bývanie tak, aby bol dostupný pre všetkých ľudí v bytovej núdzi alebo v ohrození bývania a pokrýval reálne náklady potrebné pre udržateľnosť bývania,
- deinštitucionalizovať systém sociálnych služieb,
- efektívne podporiť pilotné programy a služby pre zraniteľné skupiny v oblasti bývania – najmä Housing first, Rapid re-housing alebo službu Podpora samostatného bývania,

- pripraviť v spolupráci s dotknutými mestami a developermi koncepciu dočasného nájomného bývania pre zahraničných/domácich zamestnancov pracujúcich vo veľkých firmách na Slovensku,
- upraviť v novom stavebnom zákone princíp univerzálneho navrhovania v súlade s Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

Naša štúdia o práve na bývanie chce byť hodnotným príspevkom k začínajúcej spoločenskej diskusii o potrebnosti a dostupnosti bývania, a to nielen vo všeobecnej odbornej rovine, ale aj na úrovni legislatívnych či praktických riešení. Je dôležité, ako sa k riešeniu situácie s bývaním, ktoré je na Slovensku nedostupné a príliš drahé, postaví štát, samospráva, MVO i samotná verejnosť. Je veľmi dôležité ako chceme, aby Slovensko vyzeralo, a ako sa má na ňom žiť každému z nás. A aký postoj v tejto otázke zaujmeme k najzraniteľnejším skupinám našej spoločnosti. Cenová dostupnosť a prístupnosť adekvátneho bývania samozrejme nezabavuje ľudí ich dielu zodpovednosti za zabezpečenie svojich potrieb, v každom nájomnom byte sa predsa platí nájomné, len v tomto prípade nesmie, napríklad presahovať 40 % príjmu domácností, aj keby ich príjem bol akokoľvek malý. Právna rovina a porozumenie celého problému s bývaním optikou základných práv a slobôd vytvára priestor pre to, aby bývanie bolo chápané ako otázka povinností, ktoré majú na svojich bedrách orgány verejnej správy. Sme presvedčení, že rešpektovanie, ochrana a napĺňanie práva na bývanie vytvára možnosti, aby si bývanie mohol zabezpečiť každý a je dobrým riešením a oprávneným nárokom pre každého obyvateľa tejto krajiny nevynímajúc tých najviac zraniteľných. Práve pre nich sa totiž absencia adekvátneho bývania stáva chýbajúcim nástrojom pre napĺňanie ich ďalších základných práv, ľudských potrieb a začlenenia do spoločnosti.

POUŽITÁ LITERATÚRA



PUBLIKÁCIE

1. Barnes, C. Disabled People in Britain and Discrimination: a case for anti-discrimination legislation, London: Hurst and Co, 1991
2. Bilchitz, D. Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights, Oxford University Press, 2007
3. Buchanan, A. The Hearth of Human Rights, Oxford University Press, 2013
4. Cangár, M. Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v Slovenskej republike, SOCIA, Bratislava, 2018
5. Craven, M. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Perspective on its Development, Oxford University Press, 1995
6. Eide, A., a kol. The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary, Drammen, Scandinavian University Press, 1992
7. Eide, A. Article 27: The Right to an Adequate Standard of Living. Martinus Nijhoff Publishers, 2006
8. Eide, A., & Ingstad, B. (Eds.). (2011). Disability and Poverty: A Global Challenge. Bristol, UK; Portland, OR, USA: Policy Press at the University of Bristol
9. Fabre, C. Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life, Oxford University Press, 2000
10. Finkelstein, V. Attitudes and Disabled People: Issues for Discussion, New York: World Rehabilitation Fund, 1980
11. Fredman, S. The positive right to security in B. Goold and L. Lazarus (eds.), Security and Human Rights, Oxford: Hart, 2007
12. Hohmann, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, Hart Publishing, 2013
13. Oliver, M. Understanding Disability: from Theory to Practice, Basingstoke: Macmillan, 1996

14. Sen, A. Poverty and Famines: An Essay in Entitlement and Deprivation. Oxford, Clarendon Press, 1981
15. Sen, A. Idea of Justice. London: Penguin books, 2009
16. Schulze, M., Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities, september 2009, dostupné na: https://iddcconsortium.net/sites/default/files/resources-tools/files/hi_crp_d_manual_sept2009_final.pdf
17. Shue, H. Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 2. vydanie, 1996

ČLÁNKY A PREDNÁŠKY

18. Buyse, A. Strings Attached: the concept of „home“ in the case law of the European Court of Human Rights European human rights law review. No. 3 2006 : 294–307
19. Degener, T. A Human Rights Model of Disability. Článok je dostupný na: http://www.academia.edu/18181994/A_human_rights_model_of_disability
20. Degener, T. a Quinn, G. A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform, prednáška na International Disability Law and Policy Symposium, 22.–26. 10. 2000, Washington DC, in Breslin M. L. a Yee, S. (Eds.) Disability Rights Law and Policy: International and National Perspectives, Transnational, NY, 2002, s. 3, dostupná na: <http://www.nuigalway.ie/law/Common%20Files/Disability%20Research%20Unit/GQ/Degener%20-%20Quinn%20paper.pdf>
21. Dhir, A. A. Human Rights Treaty Drafting through the Lenses of Mental Disability: The Proposed International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, Stan.J.Int'l L., 2005, 41, s. 181–216
22. Donoghue, C. Challenging the Authority of the Medical Definition of Disability: An Analysis of the Resistance to the Social Constructionist Paradigm, Disability and Society, Vol. 18, No. 2, 2003, s. 199–208

23. Emerson, E. Poverty and people with intellectual disabilities. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*, 2007.
24. Lawson, A. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?, *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, s. 593-595
25. Mays, J. M. Feminist disability theory: domestic violence against women with a disability, *Disability & Society*, Vol. 21, No. 2, 2006
26. Mercier, C., Picard, S. Intellectual disability and homelessness, *Journal of Intellectual Disability Research*, náklad 55 časť 4, 2011
27. Oliver, M. The Individual and Social Models of Disability, prednáška na Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians dňa 23. 7. 1990, s. 2, dostupné na: <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Oliver/in%20soc%20dis.pdf>
28. Shakespeare, T. a Watson, N.: The social model of disability: an outdated ideology?, *Research in Social Science and Disability*, náklad 2 (2002)
29. Stein, M. A. Disability human rights, *California Law Review*, náklad. 95, č. 1, február 2007
30. Wilson, S. Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality, *South African Law Journal*, ročník 126, č. 2 (2009)

DOKUMENTY OSN

VÝBOR OSN PRE HOSPODÁRSKE, SOCIÁLNE A KULTÚRNE PRÁVA

31. **E/1991/23:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 3: Povaha záväzkov zmluvných strán (čl. 2 ods. 1 Paktu), 14. 12. 1990, E/1991/23, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>
32. **E/1992/23:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 4: Právo na adekvátne bývanie (čl. 11 ods. 1 Paktu), 13. 12. 1991, E/1992/23, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>
33. **E/1998/22:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 7: Právo na adekvátne bývanie (čl. 11 ods. 1): nútené vysťahovania, 20. 5. 1997, E/1998/22, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>
34. **E/C.12/GC/19:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 19: Právo na sociálne zabezpečenie (čl. 9 Paktu), 4. 2. 2008, E/C.12/GC/19, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>
35. **E/C.12/GC/20:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 20 o nediskriminácii v hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (čl. 2 ods. 2 Paktu), 2. 7. 2009, E/C.12/GC/20, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>
36. **E/C.12/1/Add.81:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné odporúčania – Slovensko, 19. 12. 2002, E/C.12/1/Add.81, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1%2FAdd.81&Lang=en
37. **E/C.12/SVK/CO/2:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné odporúčania – Slovensko, 8. 6. 2012, E/C.12/SVK/CO/2, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/SVK/CO/2&Lang=En
38. **E/C.12/CAN/CO/4 a E/C.12/CAN/CO/5:** Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné odporúčania – Kanada, 22. 5.

2006, E/C.12/CAN/CO/4 a E/C.12/CAN/CO/5, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FCAN%2FCO%2F4&Lang=en

VÝBOR OSN PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

- 39. **CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1:** Výbor OSN pre ľudské práva, Všeobecný komentár č. 26: Pokračovanie záväzkov, 8. 12. 1997, CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/453883fde.html>
- 40. **CCPR/C/21/Rev.1/Add.13:** Výbor OSN pre ľudské práva, Všeobecný komentár č. 31 [80], Povaha všeobecných právnych záväzkov zmluvných strán Paktu, 26. 5. 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>
- 41. **CCPR/C/SVK/CO/4:** Výbor OSN pre ľudské práva, Záverečné odporúčania – Slovensko, 22. 11. 2016, CCPR/C/SVK/CO/4, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/SVK/CO/4&Lang=En
- 42. **CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1:** Výbor OSN pre ľudské práva, Záverečné odporúčania – Spojené štáty americké, 18. 12. 2006, CCPR/C/USA/CO/3/Rev.118, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FU-SA%2FCO%2F3%2FRev.1&Lang=en

VÝBOR OSN PRE PRÁVA DIEŤAŤA

- 43. **CRC/C/GC/15:** Výbor OSN pre práva dieťaťa, Všeobecný komentár č. 15 (2013) o práve dieťaťa na najvyššiu dosiahnuteľnú úroveň zdravia (čl. 24), 17. 4. 2013, CRC/C/GC/15, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html>
- 44. **CRC/C/GC/21:** Výbor OSN pre práva dieťaťa, Všeobecný komentár č. 20 (2017) o deťoch ulice, 21. 7. 2017, CRC/C/GC/21, dostupný na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/21&Lang=en

- 45. CRC/C/SVK/CO/3-5:** Výbor OSN pre práva dieťaťa, Záverečné odporúčania – Slovensko, 20. 7. 2016, CRC/C/SVK/CO/3-5, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SVK/CO/3-5&Lang=En

VÝBOR OSN PRE PRÁVA OSÔB SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

- 46. CRPD/C/GC/2:** Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, Všeobecný komentár č. 2 (2014) o prístupnosti, 22. 4. 2014, CRPD/C/GC/2, dostupný na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en
- 47. CRPD/C/GC/5:** Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, Všeobecný komentár č. 5 (2017) o práve na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti, 27. 10. 2017, CRPD/C/GC/5, dostupný na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en
- 48. CRPD/C/GC/6:** Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, Všeobecný komentár č. 6 (2018) o rovnosti a nediskriminácii, 9. 3. 2018, CRPD/C/GC/6, dostupný na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en
- 49. CRPD/C/SVK/CO/1:** Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, Záverečné odporúčania – Slovensko, 17. 5. 2016, CRPD/C/SVK/CO/1, dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/SVK/CO/1&Lang=En

ZVLÁŠTNÝ SPRAVODAJCA OSN PRE PRÁVO NA BÝVANIE

- 50. E/CN.4/2004/48:** Hospodárska a sociálna rada, Komisia pre ľudské práva, Správa zvláštneho Spravodajcu pre právo na bývanie ako zložky práva na adekvátny životný štandard Miloona Kothariho (nútené vysťahovania), 8. 3. 2004, E/CN.4/2004/48, dostupná na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go4/115/83/PDF/Go411583.pdf?OpenElement>

51. **A/HRC/4/18:** Rada OSN pre ľudské práva, Správa zvláštneho Spravodajcu OSN pre právo na bývanie ako zložky práva na adekvátny životný štandard Miloona Kothariho, vrátane Základných princípov a usmernení pri vysťahovaniach a premiestneniach spôsobených rozvojom, 5. 2. 2007, A/HRC/4/18, dostupná na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>
52. **A/HRC/28/62:** Rada OSN pre ľudské práva, Správa zvláštnej Spravodajkyne OSN pre právo na bývanie ako zložky práva na adekvátny životný štandard Leilani Farhy (Zodpovednosť miestnych samospráv vo vzťahu k právu na adekvátne bývanie), 22. 12. 2014, A/HRC/28/62, dostupná na: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>
53. **A/HRC/31/54:** Rada OSN pre ľudské práva, Správa zvláštnej Spravodajkyne OSN pre právo na bývanie ako zložky práva na adekvátny životný štandard Leilani Farhy (Bezdomovectvo ako globálna ľudskoprávna výzva, ktorá vyžaduje urgentnú reakciu), 30. 12. 2015, A/HRC/31/54, dostupná na: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/54
54. **A/72/128:** Rada OSN pre ľudské práva, Správa zvláštnej Spravodajkyne OSN pre právo na bývanie ako zložky práva na adekvátny životný štandard Leilani Farhy (Právo osôb so zdravotným postihnutím na adekvátne bývanie), 12. 7. 2017, A/72/128, dostupná na: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/128

INÉ

55. **Fact Sheet č. 25/Rev.1:** Úrad Vysokého komisára OSN pre ľudské práva, Dokument č. 25, Nútené vysťahovania, 2014, Fact Sheet č. 25/Rev.1, dostupný na: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>

RADA EURÓPY

56. Rada Európy, Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva, 1. 9. 2008, dostupný na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>
57. Európsky výbor pre sociálne práva, Prvá správa o neratifikovaných ustanoveniach Európskej sociálnej charty – Slovenská republika, máj 2015, dostupná na: <https://rm.coe.int/168048c312>
58. Rada Európy, Právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením v Európskej sociálnej charte, september 2016, dostupné na: <https://rm.coe.int/16806f597e>
59. Európsky výbor pre sociálne práva, Záverečné odporúčania – Holandsko, 4. 12. 2015, 2015/def/NLD/31/2/EN

ĎALŠIE ZDROJE

60. Verejná ochrankyňa práv, Prístup k pitnej vode a informácia o zabezpečení protipožiarnej ochrany v rómskych osadách, 2016, správa dostupná na: http://www.vop.gov.sk/files/Pristup_k_vode.pdf
61. European Roman Rights Centre, Thirsting for Justice, Europe's Roma Denied Access to Clean Water and Sanitation, 2017, správa dostupná: <http://www.errc.org/press-releases/thirsting-for-justice-new-report-reveals-depth-of-discrimination-faced-by-europes-roma-in-accessing-water>
62. Viedenská deklarácia a akčný program, prijatá na Svetovej konferencii o ľudských právach vo Viedni, 25. 6. 1993

JUDIKATÚRA

VÝBORY OSN

Výbor OSN pre ľudské práva, Angela Poma Poma proti Peru, sťažnosť č. 1457/2006, 27. 3. 2009

Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Mohamed Ben Djazia a Naouel Bellili proti Španielsku, sťažnosť č. 5/2015, 20. 6. 2017

Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie, F. A. proti Nórsku, sťažnosť č. 18/2000, 21. 3. 2001

Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie, L. R. a ďalší proti Slovensku, sťažnosť č. 31/2003, 10. 3. 2005

Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien, A. T. proti Maďarsku, sťažnosť č. 2/2003, 26. 1. 2003

Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien, Cecilia Kell proti Kanade, sťažnosť č. 19/2008, 26. 4. 2012

Výbor OSN proti mučeniu, Hajrizi Dzemajl a ďalší proti Srbsku a Čiernej Hore, sťažnosť č. 161/2000, 21. 11. 2002

Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, H. M. proti Švédsku, sťažnosť č. 3/2011, 19. 4. 2012

EURÓPSKY SÚD PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Ayder a ďalší proti Turecku, sťažnosť č. 23656/94, 8. 1. 2004

Bilgin proti Turecku, sťažnosť č. 23819/94, 16. 11. 2000

Buckley proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 20348/92, 25. 9. 1996

Cassar proti Malte, sťažnosť č. 50570/13, 30. 1. 2018

Connors proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 66746/01, 27. 5. 2004

Demades proti Turecku, sťažnosť č. 16219/90, 31. 7. 2003

Dulaş proti Turecku, sťažnosť č. 25801/94, 30. 1. 2001

Fazia Ali proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 40378/10, 20. 10. 2015

Chapman proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 27238/95, 18. 1. 2001

Marzari proti Taliansku, sťažnosť č. 36448/97, 4. 5. 1999

Moldovan a ďalší proti Rumunsku (č. 2), sťažnosti č. 41138/98 a 64320/01, 12. 7. 2005

Moreno Gómez proti Španielsku, sťažnosť, č. 4143/02, 16. 11. 2004

Niemietz proti Nemecku, sťažnosť č. 13710/88, 16. 12. 1992

Orlić proti Chorvátsku, sťažnosť č. 48833/07, 21. 6. 2011

Selçuk a Asker proti Turecku, sťažnosti č. 23184/94 a 23185/94, 24. 4. 1998

V. M. a ďalší proti Belgicku, sťažnosť č. 60125/11, 7. 7. 2015

Winterstein a ďalší proti Francúzsku, sťažnosť č. 27013/07, 17. 10. 2013

Yordanova v. Bulharsko, sťažnosť č. 25446/06, 24. 4. 2012

Yöyler proti Turecku, sťažnosť č. 26973/95, 24. 7. 2003

EURÓPSKY VÝBOR PRE SOCIÁLNE PRÁVA

Defence for Children International proti Holandsku, kolektívna sťažnosť č. 47/2008, 20. 10. 2009

European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Francúzsku, kolektívna sťažnosť č. 39/2006, 5. 12. 2007

European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Holandsku, kolektívna sťažnosť č. 86/2012, 2. 7. 2014

European Roma Rights Centre (ERRC) proti Grécku, kolektívna sťažnosť č. 15/2003, 8. 12. 2004

European Roma Rights Centre (ERRC) proti Taliansku, kolektívna sťažnosť č. 27/2004, 7. 12. 2005

European Roma Rights Centre (ERRC) proti Bulharsku, kolektívna sťažnosť č. 31/2005, 18. 10. 2006

European Roma Rights Centre (ERRC) proti Francúzsku, kolektívna sťažnosť č. 51/2008, 19. 10. 2009

European Roman Rights Centre (ERRC) proti Írsku, kolektívna sťažnosť č. 100/2013, 1. 12. 2015

International Federation of Human Rights (FIDH) proti Belgicku,
kolektívna sťažnosť č. 62/2010, 21. 3. 2010

International Movement ATD Fourth World proti Francúzsku,
kolektívna sťažnosť č. 33/2006, 5. 12. 2007

SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE

C-335/11 a C-337/11, 11. 4. 2013

C-354/13, 18. 12. 2014

INÉ

Ústavný súd Juhoafrickej republiky, City of Johannesburg Metropolitan Municipality proti Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd a ďalší, CCT 37/11 [2011] ZACC 33, 1. 12. 2011

Názov publikácie: Právo na bývanie

Autori: Nina Beňová, Maroš Matiaško

Editorka: Maria Machajdíkova

Grafický dizajn: Alexandra Klimentová – Mona Múza

Jazyková korektúra: Kamila Adamkovičová

Fotografia na obálke: Jon Tyson, Unsplash

Vydala: SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien v spolupráci
s občianskym združením Proti prúdu, vydavateľom časopisu NOTA BENE

Rok: 2018

ISBN: 978-80-89851-16-4 (brožovaná)

ISBN: 978-80-89851-17-1 (PDF)

ISBN: 978-80-89851-16-4 (brožovaná)

ISBN: 978-80-89851-17-1 (PDF)

