



MINISTERSTVO PRÁCE,
SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Národná koncepcia prevencie a ukončovania bezdomovstva

Bratislava 2022

Obsah

Úvod.....	5
1. Terminologické východiská.....	9
2. Právo na bývanie a prístup k bývaniu v medzinárodnom kontexte a v kontexte SR	14
3. Východiská Koncepcie na národnej úrovni	22
4. Základné informácie o ľuďoch bez domova	24
4.1. Príčiny vzniku bezdomovstva	24
4.2. Dostupné štatistické údaje o počte ľudí bez domova	25
4.3. Dĺžka trvania bezdomovstva	27
4.4. Bezdomovstvo mužov a žien, jednotlivcov a rodín.....	30
5. Prevencia a ukončovanie bezdomovstva v prioritných oblastiach.....	32
5.1 Prevencia	32
5.2 Oblasť bývania	36
5.3 Oblasť zdravia	44
5.4 Oblasť zamestnanosti	49
5.5 Oblasť sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb a sociálnoprávnej ochrany.....	53
5.5.1 Nárokovateľné finančné príspevky, dotácie a iné podpory	53
5.5.2 Sociálne služby.....	56
5.5.3 Sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela.....	60
5.6 Správna oblasť.....	66
5.7 Oblasť vzdelávania a scitlivovania verejnosti	69
5.8 Oblasť dáta a štatistiky	71
6. Špecifické ciele a návrhy opatrení	73
6.1 Prevencia	74
6.2 Oblasť bývania	77
6.3 Oblasť zdravia	79
6.4 Oblasť zamestnanosti	81
6.5 Oblasť sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb a sociálnoprávnej ochrany.....	83
6.5.1 Nárokovateľné finančné príspevky, dotácie a iné podpory	84
6.5.2 Sociálne služby.....	85
6.5.3 Sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela.....	86
6.6 Správna oblasť.....	88
6.7 Oblasť vzdelávania a scitlivovania verejnosti	90
6.8 Oblasť dáta a štatistiky	92
Záver	94

Zoznam skratiek a vysvetlivky

ADZ - agentúra dočasného zamestnávania

AOTP - aktívne opatrenia na trhu práce

APTP - aktívne politiky trhu práce

Bezdomovstvo/Bezdomovectvo - obe podstatné mená sú z jazykového hľadiska správne utvorené, spisovné a majú rovnaký význam¹

CDR - Centrá pre deti a rodiny

ETHOS - akronym European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (Európska typológia bezdomovstva a vylúčenia z bývania)

EK - Európska komisia

EP - Európsky parlament

EÚ - Európska únia

FEANTSA - Európska federácia národných organizácií pracujúcich s osobami bez domova (akronym francúzskeho označenia la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)

HMBA - Hlavné mesto SR Bratislava

IVPR - Inštitút pre výskum práce a rodiny

LbD - ľudia bez domova

MPSVR SR/Ministerstvo - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

MDV SR - Ministerstvo dopravy a výstavby SR

PFO - Plnoletá fyzická osoba

PHSR - Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce

Rada EÚ - Rada Európskej únie

RIÚS - Regionálna integrovaná územná stratégia

SODB - Sčítanie obyvateľov, domov a bytov

SPODaSK – sociálno-právna ochrana detí a sociálna kuratela

SR – Slovenská republika

ŠFRB - Štátny fond rozvoja bývania

ŠÚ SR - Štatistický úrad Slovenskej republiky

UoZ - uchádzač o zamestnanie

ÚPSVaR, Úrad PVSR - úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

Ústredie PVSR - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

VÚC – Vyšší územný celok

ZS - zdravotná starostlivosť

¹ Obidva varianty *bezdomovectvo* aj *bezdomovstvo* sú správne a uvádzajú sa v Krátkom slovníku slovenského jazyka (pri hesle *bezdomovec*), ktorý je v elektronickej podobe prístupný na webovej stránke nášho ústavu www.juls.savba.sk.

Úvod

Bezdomovstvo a vylúčenie z bývania sú najextrémnejšími prejavmi chudoby a sociálneho vylúčenia. Vzťahujú sa na životné situácie osôb, ktoré nemajú primerané² bývanie, pretože o stabilné a vhodné bývanie prišli alebo nie sú v aktuálnych podmienkach schopní si ho svojou činnosťou zabezpečiť.

Od roku 2010³ sa informovanosť o bezdomovstve a vylúčení z bývania zvyšuje a v celej EÚ sa požaduje viac prístupov založených na integrovaných stratégiách boja proti bezdomovstvu a vylúčeniu z bývania⁴. Patria sem relevantné závery Rady Európy z rokov 2012 a 2016, uznesenie Európskeho parlamentu (EP) z roku 2014 a dokument Európskej komisie (EK) „*Riešenie bezdomovstva v Európskej únii*“, ktorý je sprievodným dokumentom balíka sociálnych investícií z roku 2013 (SIP). V posledných cykloch sa analýza v správach o krajinách vypracovaných v rámci cyklu európskeho semestra stále viac zaoberala otázkou bezdomovstva a vylúčenia z bývania. **Európsky pilier sociálnych práv v zásade č. 19 uznal práva na bývanie** a pomoc ľuďom bez domova, ako aj ochranu pred núteným vystaňovaním. Revidované spoločné usmernenia pre zamestnanosť prijaté v júni 2018⁵ vrátane usmernenia 8 o rovnakých príležitostiach, sociálnom začlenení a boji proti chudobe uvádzajú, že pre tie osoby, ktoré to potrebujú alebo sa nachádzajú v zraniteľnej situácii⁶ „*by členské štáty mali*

² Za primerané a ľudsky dôstojné bývanie sa považuje bývanie, ktoré spĺňa základné funkcie bývania (funkcie zabezpečujúce potreby spánku, odpočinku, prípravy potravy, osobnej hygieny a úschovy osobných vecí) a zároveň spĺňa definíciu domova vo všetkých troch rovinách podľa klasifikácie ETHOS (fyzická - výlučné užívanie obydli, sociálna oblasť – dostatočné súkromie a priestor pre vytváranie funkčných sociálnych vzťahov, právna – právny nárok užívať dané obydlie).

³ Európska únia vyhlásila rok 2010 za Európsky rok boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu. Kľúčové ciele spočívajú vo zvyšovaní povedomia verejnosti o týchto témach a obnovení politického záväzku EÚ a jej členských štátov bojovať proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu. Podporené to bolo aj napr. stanoviskom Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Problém bezdomovstva“ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0035:0039:SK:PDF>, ale aj stanoviskom Výboru regiónov na tému „Boj proti bezdomovstvu“ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IR0018&from=SK>.

⁴ zdroj: 1. ETHOS typológia bezdomovstva a vylúčenia z bývania: Stručná charakteristika, základné tézy a možnosti slovenskej terminológie, I. Lorenc, D. Ondrušová, Tabuľka 1.1: Sedem teoretických kategórií bezdomovstva a vylúčenia z bývania, <https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2015/Ondrusova/kapitola1.pdf>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1215&from=DA>

⁶ V podmienkach SR je „zraniteľnú situáciu“ možné rámcovať prostredníctvom vymedzenia „znevýhodnenej a zraniteľnej osoby“ v zákone č. 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov <https://npise.gov.sk/wp-content/uploads/2021/03/Znevuhodnene-a-zranitelne-osoby.pdf>. Pri definícii zraniteľnej osoby sa vychádza zo zákonov č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, zákona č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

zabezpečiť prístup k primeranému sociálnemu bývaniu⁷ alebo podpore bývania. Osobitne by sa mal riešiť problém bezdomovectva“.

V Slovenskej republike bola téma bezdomovstva doposiaľ riešená len nepriamo a implicitne, prostredníctvom politik zameraných na iné znevýhodnené skupiny obyvateľstva, pri ktorých sa predpokladal pozitívny dopad aj na niektoré skupiny ľudí bez domova. **Ucelená vízia prevencie a ukončovania bezdomovstva chýbala.** Vznik Koncepcie tak možno vnímať ako výsledok dlhodobého úsilia odbornej verejnosti poukázať na potrebu aktívnejšie pristúpiť k systémovým riešeniam bezdomovstva a rovnako záujmu štátnej správy, osobitne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, vytvárať a zlepšovať podmienky opätovného začleňovania ľudí bez domova do bežného života.

Bezdomovstvo a vylúčenie z bývania sú spoločenským problémom, ktorý negatívne ovplyvňuje jednotlivcov, skupiny osôb ako aj celú spoločnosť. **Integrované prístupy, ktoré kombinujú prevenciu, odstránenie príčin bezdomovstva, rýchly prístup k dlhodobému bývaniu a poskytovanie podporných služieb, sú uznávané ako účinné reakcie v porovnaní s tými, ktoré sa zameriavajú na manažovanie bezdomovstva prevažne prostredníctvom núdzového a dočasného ubytovania a poskytovanie podpory pre základné potreby.** Minimálne zabezpečenie dočasného ubytovania (napr. v službách s 24 hodinovým ubytovaním), ako aj terénna sociálna služba však zostáva zásadnou súčasťou integrovaných stratégií reakcie na núdzové situácie a zabezpečenia tranzitného (dočasného) ubytovania, kým sa nájde dlhodobé riešenie bývania.

Na národnej úrovni je nevyhnutné zapojenie širokého spektra verejných a súkromných zainteresovaných strán, vrátane miestnych a regionálnych orgánov, ako aj príslušných mimovládnych organizácií do tvorby a implementácie stratégií zameraných na boj proti bezdomovstvu a vylúčeniu z bývania. **Zapojenie osôb a subjektov, ktoré sa venujú problému bezdomovstva a vylúčeniu z bývania, do navrhovania konkrétnych riešení sa považuje za žiadúce.** Silná medzirezortná spolupráca pomáha lepšie identifikovať a riešiť viacnásobné a odlišné potreby osôb bez domova. V kontexte nového viacročného finančného rámca je potrebné naplno využiť potenciál fondov EÚ na prevenciu a ukončovanie bezdomovstva. Dôležité je systematicky získavať, analyzovať a vyhodnocovať kvantitatívne aj

neskorších predpisov a zákona č. 36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁷ Pre účely tohto dokumentu je sociálne bývanie chápané ako sociálne bývanie definované zákonom č.443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov

kvalitatívne údaje o osobách zažívajúcich bezdomovstvo. Zavedenie pravidelného monitorovania dosiahnutého pokroku by bolo významným krokom vpred a umožňovalo by okrem iného priebežné overovanie účinnosti realizovaných intervencií a napĺňania cieľov.

Koncepcia je strešný strategický dokument definujúci globálne a špecifické ciele v jednotlivých kľúčových oblastiach. Predkladaná Koncepcia má platnosť do roku 2030, v ďalšom období bude platnosť koncepcie stanovená na 10 rokov. **Na Koncepciu bude nadväzovať akčný plán spresňujúci všeobecne stanovené ciele tak, aby boli kvantifikovateľné a merateľné a obsahujúci konkrétne opatrenia pre dosiahnutie týchto cieľov. Pripravený bude v spolupráci s vecne príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy, samosprávou, zástupcami mimovládneho sektora a všetkými ďalšími subjektmi, ktoré sú v oblasti riešenia problematiky ľudí bez domova aktívne. Rozpracované sú zväčša na obdobie najviac piatich rokov tak, aby bolo možné flexibilne reagovať na skutkový stav spoločnosti a ľudí bez domova.** Gestorom tohto dokumentu, ako aj príslušného akčného plánu, je MPSVR SR, pričom akčný plán bude obsahovať rozpracované globálne a čiastkové ciele do úrovne opatrení a aktivít, ktoré majú zadefinované merateľné ukazovatele, zodpovedných gestorov a partnerov a identifikácie potrebných finančných nárokov a vhodných zdroje na ich pokrytie. Plnenie opatrení akčného plánu bude každoročne vyhodnocované zodpovednými subjektmi a jednotlivými nositeľmi úloh.

Ministerstvo poverilo na základe kontraktu na roky 2017 a 2018 Inštitút pre výskum práce a rodiny spracovaním podkladového materiálu národnej koncepcie. Výstupom je *Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni*⁸ od autorov D. Ondrušová a M. Fico, ktorý slúži ako kľúčový podklad pri príprave tohto strategického dokumentu a Koncepcia obsahuje mnohé citované časti práve z tohto dokumentu.

Zámer spracovať strategický dokument riešenia tejto problematiky bol podporený aj iniciatívou mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti pomoci ľuďom bez domova a ďalších dotknutých subjektov. V neposlednom rade je dokument plnením úlohy z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021-2024, v ktorom si vláda uložila úlohu, že „pripraví návrh Národnej koncepcie prevencie a ukončovania bezdomovstva, zvýši

⁸ Podkladový materiál Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni, D.Ondrušová, M.Fico, 2018 Dostupné na: <https://ivpr.gov.sk/podkladovy-material-koncepcie-prevencie-a-riesenia-bezdomovectva-na-narodnej-urovni-darina-ondrusova-milan-fico-2018/>

dostupnosť služieb krízovej intervencie a zavedie samostatný príspevok na bývanie.“ Záštitu nad uvedenou úlohou na seba prevzalo MPSVR SR. Ministerstvo nadviazalo na činnosť pracovnej skupiny zriadenej ešte v roku 2019, ktorej činnosť však bola utlmená pandemickým obdobím. Úlohou pracovnej skupiny bolo a naďalej je hľadať v širokej diskusii medzi zástupcami ústredných orgánov štátnej správy, regionálnej a lokálnej samosprávy a tiež zástupcov organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova najlepšie možné riešenia tejto problematiky a stanoviť princípy, ciele a úlohy v predmetnej oblasti do roku 2030. Znenie Konceptie je z veľkej časti výsledkom diskusie v rámci pracovnej skupiny⁹ utvorenej za týmto účelom, ako aj aktuálnych možností SR realizovať reformy a investície vyplývajúce z cieľa prevencie a ukončovania bezdomovstva.

⁹ Pracovná skupina bola tvorená zástupcami Ústredných orgánov štátnej správy, zástupcami samosprávy (SK8, Únia miest, ZMOS, Hl. mesto Slovenska Bratislava, Banská Bystrica), verejných a neverejných poskytovateľov soc. služieb, organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova a ďalších

1. Terminologické východiská

Bezdomovstvo z hľadiska jeho globálneho chápania označuje sociálny jav, ktorý zahŕňa sociálnu skupinu ľudí, ktorí „nemajú prístup k vyhovujúcemu bývaniu.“¹⁰ Nevzťahuje sa pritom len na sociálnu situáciu jednotlivcov, ale aj párov, rodín, rôznorodých skupín a komunít.

V koncepčných materiáloch, ani v legislatíve SR, doposiaľ pojem „človek bez domova/ľudia bez domova“ nebol explicitne zadefinovaný. Rovnako legislatívna terminológia nevymedzuje vybrané skupiny ľudí bez domova, s výnimkou zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“), účinného od 1. januára 2018, ktorý za nepriaznivú sociálnu situáciu stanovil aj stratu bývania, alebo ohrozenie stratou bývania.¹¹

V európskom kontexte má dlhodobo najväčší vplyv na terminológiu a typológiu bezdomovstva Európska federácia národných organizácií pracujúcich s osobami bez domova (FEANTSA). V prvom desaťročí 21. storočia vypracovala FEANTSA Európsku typológiu bezdomovstva a vylúčenia z bývania (ETHOS¹²), ktorá sa stala vo viacerých krajinách východiskom sociálnych politík v oblasti prevencie a odstránenia bezdomovstva. **Koncepcia prijala typológiu ETHOS, ako východiskový terminologický koncept.** Domov sa pritom chápe v zmysle troch oblastí:¹³

- *fyzická oblasť* – mať primerané bývanie, ktoré môže osoba a jej rodina výlučne využívať;
- *sociálna oblasť* – mať primeraný priestor pre vlastné súkromie s možnosťou sociálnych vzťahov;
- *právna oblasť* – mať oprávnenie užívať dané obydlie.

¹⁰ Por. Institut of Global Homelessness. 2015. *A Global Framework for understanding Homelessness*.

¹¹ Por. § 2 ods. 2 písm. i) zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

¹² ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion. 2017. Dostupné na <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>

¹³ Por. Etgar et al., 2002, In Ondrušová, 2015.

ETHOS typológia obsahuje štyri základné koncepčné kategórie¹⁴:

1. Osoby bez prístrešia¹⁵, medzi ktoré patria

- ľudia žijúci a prespávajúci vonku, napr. na ulici, pod mostom, v lese, parkoch, kanáloch, na autobusových a vlakových staniciach a pod.,
- ľudia prespávajúci v nízkoprahových nocľahárňach alebo v inom ad hoc organizovanom krízovom ubytovaní (napr. v stanových mestečkách), kde sa obvykle ubytovanie musí zjednávať na každú noc.

2. Osoby bez bývania¹⁶, medzi ktoré patria

- ľudia využívajúci dočasné ubytovanie v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie (napr. v útulkoch, domovoch na polceste),
- ženy a ich deti v núdzovom ubytovaní z dôvodu domáceho násillia, či už v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (v centrách pre deti a rodiny, poskytujúcich krízovú intervenciu), zariadeniach sociálnych služieb (zariadenia núdzového bývania) alebo v intervenčných centrách,
- ľudia žiadajúci o azyl a dočasne bývajúci v azylových zariadeniach,
- ľudia pred ukončením starostlivosti v zariadení, bez možnosti iného bývania, najmä
 - z centier pre deti a rodiny,
 - zo zariadení zdravotnej starostlivosti, centier pre liečbu drogovu závislých a psychiatrických liečební,
 - zo zariadení na výkon trestu odňatia slobody alebo výkon väzby,
 - zo špeciálnych výchovných zariadení (najmä reedukačných centier)

3. Osoby v neistom bývaní, medzi ktoré patria

- ľudia užívajúci štandardné bývanie alebo pozemok bez právneho dôvodu (bez nájomnej zmluvy, bývanie v nezákonne obsadených budovách, prechodné bývanie u priateľov),

¹⁴ V Koncepcii sú uvedené štyri základné koncepčné kategórie typológie ETHOS, avšak v rámci inkulturácie na slovenské podmienky už presne nerozlišuje jej operačné kategórie a životné situácie. Nimi sa podrobnejšie zaoberá štúdia Lorenc, Ondrušová, 2015.

¹⁵ Anglický výraz *roofless* znamená byť nezastrešený, „bez strechy nad hlavou“, bez prístrešia, pričom uprednostňujeme tento preklad, hoci v Občianskom zákonníku sa doposiaľ prístrešie chápe ako bytová náhrada v zmysle prechodného ubytovania (por. § 712 ods. 4 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov).

¹⁶ Jestvujú viaceré slovenské preklady anglického výrazu *houseless*, Beňová, Matiaško, 2018 *bez bytu*, Lorenc, Ondrušová, 2015 *bez bývania*, Mátel, 2015 *bez obydlia*. Vzhľadom na prihliadanie aj na typológiu medzinárodného Institut of Global Homelessness, v ktorom sa prepájajú prvé dve kategórie ETHOSu do kategórie *osób bez bývania* (people without accommodation), navrhujeme prekladať ako osoby bez obydlia.

- ľudia bezprostredne ohrození vyst'ahovaním pre existenciu právneho dôvodu (napr. po doručení výpovede z nájmu, pri exekúciách, strate vlastníckych práv a pod.),
- ľudia žijúci pod hrozbou straty štandardného bývania z dôvodu ohrozenia domácim násilím.

4. Osoby v neprimeranom (nevyhovujúcom)¹⁷ bývaní, medzi ktoré patria

- ľudia žijúci v neštandardnom obydli, ktoré nie je určené na trvalé bývanie a ktorí nemajú inú možnosť bývania (bývanie v karavanoch, prívesoch, chatrčiach, záhradných chatkách, búdach a pod.),
- ľudia žijúci v obydliach alebo osadách, ktoré sú nespôsobilé na bývanie (napr. podľa stavebno-technických alebo hygienických predpisov),
- ľudia žijúci v extrémne preľudnených obydliach.

Všetky uvedené koncepčné kategórie patria do sociálneho javu bezdomovstva a ukončovanie a prevencia bezdomovstva vo všetkých kategóriách je rovnocenným predmetom Koncepcie. Osoby bez prístrešia tvoria z pohľadu širokej verejnosti najviditeľnejšiu skupinu zjavného bezdomovstva, avšak nie jedinou skupinu ľudí bez domova. Bezdomovstvo z hľadiska formy a času prežitého mimo domov je definované vo viacerých typológiách.¹⁸ Časové hľadisko predstavuje jeden z dôležitých faktorov klasifikácie.¹⁹

Vzhľadom na prevenciu a ukončovanie bezdomovstva je dôležité aj identifikovanie nasledovných troch časovo vymedzených situácií:

- prevencia bezdomovstva ľudí ohrozených stratou domova,
- obdobie bezprostredne po strate domova²⁰,

¹⁷ Angl. *Inadequate housing* je možné preložiť do slovenčiny ako *nehodné bývanie* (v tomto význame postupujú aj slovenské preklady nižšie uvedených medzinárodných dokumentov OSN a RE, por. aj Mátel, 2015) alebo *nevyhovujúce bývanie* (por. Ondrušová, Fico, 2018).

¹⁸ Zjavné, skryté a potenciálne bezdomovectvo klasifikovali vo svojich prácach Vlastimila a Ilja Hradecký. 1996. Dostupné na https://nadeje.cz/img-content/files/docs/odborne/1996bezdomovstvi_exv.pdf, M. Oláh (2015, Ľudia bez domova v krízovej intervencii, VŠZaSP sv. Alžbety v Bratislave, RESOTY – resocializačná komunita Antona Srhoľca) rozlišuje ľudí bez domova viditeľných (verejných), neviditeľných (skrytých), potenciálnych.

¹⁹ Draganová a kol. 2006. Sociálna starostlivosť; Bočáková 2014 klasifikujú bezdomovectvo z časového hľadiska na krátkodobé a dlhodobé

²⁰ Napr. z dôvodu partnerských problémov, vzťahových problémov v rodine, úmrtie partnera alebo rodičov, zdravotné problémy, strata zamestnania, rôzne znevýhodnenia v prístupe na trh práce, migrácia do metropolí, neschopnosť plniť podmienky spojené s užívaním bytu, strata užívať byt v dôsledku iných okolností, výstup z ústavného zariadenia, návrat z výkonu trestu odňatia slobody, sklon k nekonvenčnému spôsobu života prijatý ako riešenie problémov, rôzne druhy závislostí, v dôsledku prírodnej katastrofy, čomu nebolo možné zabrániť opatreniami prevencie bezdomovstva.

- získanie dostupného bývania, resp. bývania s podporou – a s tým spojená pomoc²¹ pri udržaní bývania.

Veľkou skupinou, ktorá v podmienkach SR spĺňa prijatú charakteristiku ľudí bez domova, sú spravidla obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít. Vzhľadom na skutočnosť, že v SR je prijatá osobitná *Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030*, nie je táto skupina ľudí Konceptiou osobitne riešená. Pre zabezpečenie súladu opatrení vyplývajúcich z oboch strategických materiálov prebiehajú pri navrhovaní relevantných opatrení do akčných plánov koordinačné stretnutia a konzultácie medzi gestormi.

Ďalším dôležitým pojmom, používaným v tejto koncepcii, je ukončovanie bezdomovstva. Vychádzajúc z ETHOS typológie ukončovanie bezdomovstva znamená stav, kedy osoba bez domova znovu získa nájomné bývanie a má vytvorené podmienky pre jeho udržanie, pričom sa tak vytvoria podmienky pre rozvoj jej pozitívnych vzťahov k sebe aj k svojmu okoliu a opätovné sociálne začlenenie. Na úrovni systémových riešení potom ukončovanie bezdomovstva zahŕňa opatrenia, ktoré smerujú k podpore opätovného získania a udržania bývania pre ľudí bez domova a predchádzaniu straty domova u ľudí v rizikových situáciách. Ide o opatrenia týkajúce sa dostupnosti sociálneho poradenstva a sociálnych služieb, bývania, hmotného zabezpečenia vrátane oddlžovania, zdravotnej starostlivosti, podpory prístupu k trhu práce a ďalšie. Dôležitou súčasťou ukončovania bezdomovectva je aj ukončovanie pouličného bezdomovstva, ktoré znamená dostatočnú ponuku prístupu k 24-hodinovému ubytovaniu v útulkoch, resp. iných zariadeniach dočasného ubytovania v časovo vymedzenom období pre ľudí bez prístrešia vrátane tých, ktorí využívajú služby nocľahární, resp. sú ľuďmi s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Zároveň ukončovanie bezdomovstva nutne neznamená, že bezdomovstvo ako také nebude v spoločnosti vôbec prítomné. Ani v budúcnosti nie je možné v plnej miere zabrániť rôznym krízovým situáciám a iným okolnostiam, ktoré môžu viesť až k strate domova. Rovnako nie je možné očakávať, že spolu so získaním domova bude každý človek úspešný napríklad pri hľadaní zamestnania, čo z rôznych objektívnych aj subjektívnych dôvodov nie je možné ani v ostatnej populácii. Podstatou ukončovania bezdomovstva je, aby každý človek bez domova mal možnosť pri poskytnutí primeranej podpory v primeranom čase riešiť svoju situáciu, získať cenovo dostupné bývanie a začleniť sa do života. V podmienkach SR predstavuje uvedené chápanie ukončovania bezdomovstva ako súboru opatrení, ktoré smerujú k podpore opätovného získania a udržania bývania pre ľudí bez domova

²¹ kapitola 5.1 Oblasť sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb a sociálnoprávnej ochrany

a predchádzaniu straty domova u ľudí v rizikových situáciách, nový prístup k riešeniu bezdomovstva.

2. Právo na bývanie a prístup k bývaniu v medzinárodnom kontexte a v kontexte SR

Dostupnosť bývania je v súčasnosti celosvetovou výzvou, ktorej čelíme tak na miestnej, regionálnej, národnej, ako aj nadnárodnej úrovni. V celosvetovom meradle trhy zlyhávajú v poskytovaní primeraného bývania obyvateľom. Jednotlivé štáty však uplatňujú vlastné prístupy a nástroje, ktorými sa snažia zvyšovať dostupnosť bývania. SR vyplývajú povinnosti v tejto oblasti aj z medzinárodných dokumentov v oblasti ľudských práv²². Právo na bývanie patrí medzi základné ľudské práva a ako samostatné právo alebo ako súčasť širšieho práva na dôstojnú životnú úroveň je vymedzené vo všeobecných aj v špeciálnych (týkajúcich sa konkrétnych zraniteľných skupín ľudí) medzinárodných ľudskoprávných dokumentoch. Už z podstaty však nemôže byť toto právo interpretované ako povinnosť štátu zabezpečiť každému primeranú životnú úroveň vrátane bývania. Úlohou štátov je vytvárať podmienky, ktoré umožnia realizáciu tohto práva všetkým skupinám ľudí, obzvlášť tým, ktoré sú v rôznych zraniteľných situáciách. Podmienky chápeme ako vytváranie vhodného právneho rámca na zvýšenie cenovej a fyzickej dostupnosti bývania, ako aj kvality bývania, ako nástroje sociálnej politiky na zvýšenie životnej úrovne a zároveň aktívny zber potrebných dát a vyhodnocovanie efektívnosti prijatých krokov. V zmysle progresívneho plnenia záväzkov sa od štátov očakáva, že sa realizácia takto vymedzených práv bude čoraz viac zlepšovať a za týmto účelom budú štáty prijímať aktívne kroky

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV

Podľa Všeobecnej deklarácie ľudských práv „každý má právo na životnú úroveň zabezpečujúcu jemu i jeho rodine zdravie a blahobyt, vrátane výživy, ošatenia, **bývania**, lekárskej starostlivosti a nevyhnutných sociálnych služieb, ako aj právo na zabezpečenie pri nezamestnanosti, chorobe, pracovnej nespôsobilosti, vdovstve, starobe alebo v iných prípadoch ním nezavinenej núdze o živobytie“ (OSN, 1948, č. 25, ods. 1).²³

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach uvádza, že „štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre

²² Bytová politika Slovenskej republiky do 2030, <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>

²³ V pôvodnom anglickom texte je použitý výraz *housing*. Slovenský preklad dostupný na https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/slo.pdf.

neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, **bývanie**, a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné štáty podniknú zodpovedajúce kroky, aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva, uznávajúc pre dosiahnutie tohto cieľa zásadnú dôležitosť medzinárodnej spolupráce, založenej na slobodnom súhlase“ (OSN, 1966, čl. 11, ods. 1).²⁴

Dohovor o právach dieťaťa uvádza v kontexte práv každého dieťaťa na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, duchovný, mravný a sociálny rozvoj, 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**“ (OSN, 1989, čl. 27, ods. 3).²⁵

Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím²⁶ uvádza, že „zmluvné strany uznávajú rovnaké právo všetkých osôb so zdravotným postihnutím žiť v spoločnosti s rovnakými možnosťami voľby na rovnoprávnom základe s ostatnými, prijímú účinné a primerané opatrenia, ktoré umožnia plné využívanie tohto práva osobami so zdravotným postihnutím a ich plné začlenenie a zapojenie do spoločnosti a zabezpečia, aby osoby so zdravotným postihnutím mali **možnosť zvoliť si miesto pobytu**, ako aj to, kde a s kým budú žiť na rovnakom základe s ostatnými a aby neboli nútené žiť v určitom konkrétnom prostredí“ (OSN, 2006, čl. 19, písm. a).

Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien²⁷ uvádza, že „štáty, zmluvné strany, prijímú všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach s

²⁴ V pôvodnom anglickom texte je použité spojenie *adequate food, clothing and housing*. Niektoré staršie slovenské preklady uvádzajú namiesto bývania *byt*, por. Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. Všeobecný komentár č. 4 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vysvetľuje toto právo ako právo na vyhovujúce resp. primerané bývanie (*The Right to Adequate Housing*) „žiť niekde v bezpečí, mieri a dôstojnosti“ (*Right to live somewhere in security, peace and dignity*). Naplnenie záväzku zabezpečenia prístupu k primeranému bývaniu vymedzuje cez kritériá: stabilita právnych vzťahov, obyvateľnosť, prístupnosť, cenová dostupnosť, vhodná lokalita, kultúrna vhodnosť, dostupnosť služieb a infraštruktúry. Por. CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), E/1992/23, Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

²⁵ Por. Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa č. 104/1991 Zb. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/narodne-koordinacne-stredisko/dohovor-pravach-dietata.pdf>

²⁶ Por. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 317/2020 Z. z. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

²⁷ Por. Vyhláška ministra zahraničných vecí o Dohovore o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien č. 62/1987 Zb. Dostupné na: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/CEDAW_1979.pdf

*cieľom zabezpečiť im, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, účasť na rozvoji vidieka a na prospechu z neho a najmä týmto ženám zabezpečiť právo mať primerané životné podmienky, najmä pokiaľ ide o **bývanie**, sanitárne zariadenia, dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje“* (OSN, 1979, čl. 14, ods. 2, písm. h).

Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj²⁸ (2015) uvádza ukončenie chudoby ako jeden zo svojich najdôležitejších cieľov (cieľ 1), ktorého súčasťou je aj „zabezpečenie prístupu k primeranému, bezpečnému a cenovo dostupnému bývaniu“ (cieľ 11.1).

RADA EURÓPY

Najvýznamnejším nástrojom ochrany sociálnych práv je dokument Rady Európy Európska sociálna charta (1961), ktorú postupne nahrádza revidovaná verzia z roku 1996. SR ratifikovala revidovanú chartu v roku 2009, avšak väčšinu článkov, ktorými sa štáty zaväzujú k napĺňaniu práva na bývanie (vrátane čl. 31 Právo na bývanie) SR k tomuto dňu neratifikovala. V oblasti bývania však vyplývajú SR záväzky z čl. 30, ktorý definuje právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením. (1996, čl. 30-31):²⁹

Právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením (čl. 30)

Na zabezpečenie účinného výkonu práva na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením sa zmluvné strany zaväzujú:

*a) prijať opatrenia v rámci celkového a koordinovaného nárastu postupov na podporu účinného prístupu k osobám, ktoré žijú v situácii sociálneho vylúčenia alebo chudoby, alebo k osobám vystaveným riziku vzniku takejto situácie, ako aj k ich rodinám, predovšetkým k zamestnaniu, **bývaniu**, odbornému vzdelávaniu a príprave, k výchove, kultúre a k sociálnej a lekárskej pomoci,*

b) preskúmať³⁰ tieto opatrenia s cieľom ich úpravy v prípade potreby.

²⁸ Dostupné na <https://www.mirri.gov.sk/sekcie/investicie/agenda-2030/index.html>. SR sa k Agende 2030 prihlásila v dokumente Východiská implementácie Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj, schválenom uznesením vlády SR č. 95 z 2. marca 2016.

²⁹ Por. Oznámenie Ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 273/2009. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/dokumenty-zoznamy-pod/europska-socialna-charta-revidovana.pdf>

³⁰ Vhodnejší slovenský preklad anglického review je *prehodnocovať*, nakoľko ide o záväzok priebežne zisťovať či prijaté opatrenia sú vhodné a upravovať ich v prípade potreby.

Právo na bývanie (čl. 31)³¹

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

- 1. podporu prístupu k **bývaniu** na primeranej úrovni,*
- 2. predchádzanie **bezdomovstvu** a jeho zníženie s cieľom jeho postupného odstránenia,*
- 3. sprístupnenie ceny **bývania** tým, ktorí sú bez dostatočných zdrojov³².*

Mimo týchto článkov uvádza Európska sociálna charta práva osôb patriacich do špecifických zraniteľných skupín, v ktorých má bývanie dôležité miesto.

Vzhľadom na **práva osôb so zdravotným postihnutím** na nezávislosť, na sociálnu integráciu a na účasť na živote spoločnosti sa zmluvné strany zaväzujú „*podporovať ich plnú sociálnu integráciu a účasť na živote spoločnosti, najmä prostredníctvom opatrení zahŕňajúcich technickú pomoc, zameranú na prekonanie komunikačných prekážok a prekážok mobility, a ktoré im umožnia prístup k doprave, bývaniu, kultúrnym činnostiam a vo chvíľach vyplnenia voľného času*“ (por. čl. 15 ods. 3).³³

Právo rodiny na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu je v Európskej sociálnej charte uvedené nasledovne: „*Na zabezpečenie nevyhnutných podmienok na plný rozvoj rodiny ako základnej jednotky spoločnosti sa zmluvné strany zaväzujú podporovať hospodársku, právnu a sociálnu ochranu rodinného života takými prostriedkami, ako sú sociálne a rodinné dávky, finančné opatrenia, obstaranie bývania rodiny, pomoc mladým manželstvám alebo inými vhodnými prostriedkami*“ (čl. 16).³⁴

V kontexte **práv starších osôb** na sociálnu ochranu sa uvádzajú „*opatrenia zamerané na umožnenie starším osobám zostať podľa možnosti čo najdlhšie plnohodnotnými členmi spoločnosti prostredníctvom obstarania bývania prispôbeného ich potrebám a zdravotnému stavu alebo príslušnej podpory na úpravu ich bývania, ako aj na zabezpečenie primeranej*

³¹ V anglickom texte sa priamo uvádza článok 31 s titulom *The right to housing* (právo na bývanie). V texte *to promote access to housing of an adequate standard* (podporovať prístup k bývaniu na primeranej úrovni resp. vyhovujúceho štandardu). Slovenská republika zatiaľ (ku dňu 30.11.2022) nepristúpila k ratifikácii článku 31, tzn. článok nie je súčasťou ratifikačnej listiny.

³² Anglický text *to make the price of housing accessible...* je primeranejšie preložiť ako *zvýšenie cenovej prístupnosti bývania...*

³³ Článok 15 ods. 3 doposiaľ nie je súčasťou ratifikačnej listiny.

³⁴ Článok 16 doposiaľ nie je súčasťou ratifikačnej listiny.

pomoci starším osobám žijúcim v príslušných inštitúciách pri rešpektovaní ich súkromia a na zaručenie ich účasti na určovaní životných podmienok v danej inštitúcii“ (por. čl. 23).

Medzi **práva migrujúcich pracovníkov** a ich rodín na ochranu a pomoc patrí zabezpečiť takýmto pracovníkom, zákonne sa zdržiavajúcim na ich území, nie menej priaznivé zaobchádzanie ako s ich vlastnými štátnymi príslušníkmi aj v oblasti ubytovania (por. čl. 19 ods. 4 písm. c).³⁵

EURÓPSKA ÚNIA

V politikách EÚ, ktoré patria k východiskám Koncepcie, sa informovanosť o bezdomovstve a vylúčení z bývania významne zvyšovala od roku 2010 a v celej EÚ sa požaduje dôraznejšie uplatňovanie prístupov založených na právach a integrovaných stratégiách boja proti bezdomovstvu a vylúčeniu z bývania. Išlo o relevantné závery Rady Európy z rokov 2012 a 2016, uznesenie Európskeho parlamentu z roku 2014 a dokument Európskej komisie „Riešenie bezdomovstva v Európskej únii“, ktorý je sprievodným dokumentom balíka sociálnych investícií z roku 2013 (SIP). V posledných cykloch sa analýza v správach o krajinách vypracovaných v rámci cyklu európskeho semestra stále viac zaoberala otázkou bezdomovstva a vylúčenia z bývania. Európsky pilier sociálnych práv v zásade č. 19 uznal práva na bývanie a pomoc ľuďom bez domova, ako aj ochranu pred núteným vyst'ahovaním. Revidované spoločné usmernenia pre zamestnanosť prijaté v júni 2018 vrátane usmernenia č. 8 o rovnakých príležitostiach, sociálnom začlenení a boji proti chudobe uvádzajú, že *„pre tých, ktorí to potrebujú alebo sa nachádzajú v zraniteľnej situácii, by členské štáty mali zabezpečiť prístup k primeranému sociálnemu bývaniu alebo pomoci pri bývaní. Bezdomovstvo by sa malo osobitne riešiť.“*

Charta základných práv Európskej únie uvádza: *„S cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a **pomoc pri bývaní** s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov, v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou“ (EÚ, 2010, čl. 34, ods. 3).*³⁶

³⁵ Článok 19 doposiaľ nie je súčasťou ratifikačnej listiny.

³⁶ Por. In: Ú. v. EÚ 2012/C326/391 – 407. V anglickom texte sa doslova uvádza *the right to social and housing assistance*. Slovenský text je dostupný on-line <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

Podľa Uznesenia Európskeho parlamentu o sociálnom bývaní v Európskej únii (2013) „**prístup k bývaniu je základným právom, ktoré možno považovať za predpoklad uplatňovania ďalších základných práv a prístupu k nim, ako aj za predpoklad dôstojného života.**“³⁷

K významným východiskovým dokumentom Koncepcie na európskej úrovni patrí aj Európsky pilier sociálnych práv (2017), ktorý usiluje o zavedenie nových a účinnejších práv pre občanov EÚ. Medzi zásady, ktoré Európsky pilier sociálnych práv zakotvuje, patrí napríklad právo na minimálny príjem, ktorý zaručuje dôstojný život vo všetkých etapách života, či právo na včasný prístup k cenovo dostupnej a kvalitnej preventívnej a liečebnej zdravotnej starostlivosti. Okrem toho sa jedna z dvadsiatich zásad piliera explicitne týka bývania a pomoci pre ľudí bez domova: „*Ľuďom v núdzi treba poskytnúť prístup ku kvalitnému sociálnemu bývaniu a ku kvalitnej pomoci pri bývaní. Zraniteľné osoby majú právo na primeranú pomoc a ochranu proti nútenému vysťahovaniu. Ľuďom bez domova treba poskytnúť primerané prístrešie a služby, aby sa podporilo ich sociálne začlenenie*“ (EÚ, 2017, zásada č. 19).³⁸

K zásade č. 19 Európskeho piliera sociálnych práv sa v rámci portugalského predsedníctva v Rade EÚ pripojila aj Lisabonská deklarácia o EÚ platforme a boji proti bezdomovstvu (2021)³⁹, podľa ktorej je „*bezdomovstvo jednou z najextrémnejších foriem sociálneho vylúčenia, negatívne ovplyvňuje fyzické a duševné zdravie ľudí, blaho a kvalitu života, ako aj ich prístup k zamestnaniu a prístup k iným ekonomickým a sociálnym službám.*“ Slovensko sa tak zaradilo medzi ostatné členské štáty, ktoré podporujú spustenie Európskej platformy pre boj proti bezdomovstvu a elimináciu bezdomovstva do roku 2030 tak, aby nikto nespál na ulici pre nedostatok prístupného, bezpečného a vhodného núdzového ubytovania; nikto nežil v núdzových, alebo prechodných podmienkach dlhšie, ako je potrebné pre úspešný posun do trvalého riešenia bývania; nikto nebol prepustený z nijakého zariadenia/inštitúcie (napr. väzenia, nemocnice, opatrovateľského zariadenia) bez ponuky vhodného ubytovania; vysťahovaniu bolo zabránené vždy, keď je to možné; nikto nebol vysťahovaný bez pomoci pri vhodnom riešení bývania, ak je to potrebné a nikto nebol diskriminovaný kvôli stavu

³⁷ Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. júna 2013 o sociálnom bývaní v Európskej únii (2012/2293(INI)). In: Ú. v. EÚ C 65, 19.2.2016, s. 40 – 55. Anglický text uvádza *access to housing is a fundamental right*. Slovenský text dostupný on-line: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0246&from=SK>

³⁸ Slovenský text dostupný on-line: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sk

³⁹ Anglický text dostupný on-line: file:///C:/Users/Matel/Downloads/20210619_bb%20-%20Lisbon%20Declaration%20on%20the%20European%20Platform%20on%20Combating%20Homelessness%20FINAL.pdf

bezdomovstva. V dokumente sa ďalej uvádza, že „*riešenie bezdomovstva si vyžaduje porozumenie toho, aké rôznorodé skupiny sú bezdomovstvom v komunitách dotknuté, vrátane detí, mládeže, žien, jednorodičovských a viacdetyých rodín, starších ľudí, migrantov, príslušníkov etnických menšín a iných zraniteľných skupín.*“ Ambicióznym cieľom deklarácie a platformy je ukončenie bezdomovstva do roku 2030.

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Slovenská republika je v uplatňovaní práva na bývanie a podpore prístupu k bývaniu viazaná v rozsahu vyplývajúcom z vyššie zmienených medzinárodných zmlúv a politických záväzkov. Ústava SR však právo na bývanie nezakotvuje a toto právo sa neuplatňuje ani v právnom poriadku SR. V podmienkach SR neexistuje právny nárok na bývanie, to znamená, že si ho jednotlivci nemôžu nárokovať od štátu.⁴⁰

Ústava SR však garantuje právo na ochranu obydlia, ako aj nedotknuteľnosť vlastníckeho práva (čl. 20 ústavy). V právnom poriadku SR existuje veľké množstvo zákonov a nižších právnych noriem, ktoré upravujú konkrétne oblasti bývania. Na základe analýzy právnych predpisov v oblasti bývania MDV SR identifikovalo až 75 zákonov a ďalších 31 podzákonných noriem, ktoré priamo alebo nepriamo ovplyvňujú oblasť bývania⁴¹. Ústava SR hovorí, že „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“ (čl. 39 odsek (2)).

Ústava SR v čl. 12 ods. 1 garantuje právo na rovnaké zaobchádzanie. Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „ADZ“) demonštratívne vymenúva formy a dôvody diskriminácie. Medzi jeden z dôvodov patrí aj zákaz diskriminácie z dôvodu sociálneho pôvodu alebo sociálneho postavenia, ktoré sa týka životných podmienok jednotlivca vo vzťahu k spoločnosti a štátu, k jeho hmotnému a všestrannému zabezpečeniu v spoločnosti, pričom jednotlivec v týchto podmienkach začínal, vyrastal, ocitol sa alebo bol s nimi inak spätý. V ust. § 5 ods. 2, písm. d) ADZ ďalej ustanovuje, že zásada rovnakého zaobchádzania § 2 ods. 1 ADZ sa uplatňuje len v spojení s právami osôb ustanovenými

⁴⁰ Bytová politiky Slovenskej republiky do roku 2030, dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>

⁴¹ Správa o záveroch Analýzy právnych predpisov v oblasti bývania spolu s prehľadom právnych predpisov je dostupná na www.mindop.sk

osobitnými zákonmi v oblastiach prístupu a poskytovania tovarov a služieb vrátane bývania, ktoré sú poskytované verejnosti právnickými osobami a fyzickými osobami-podnikateľmi.

3. Východiská Koncepcie na národnej úrovni

Z hľadiska primárnej prevencie bezdomovstva podstatnú časť sociálnej bezpečnosti občanov predstavuje slovenský právny systém sociálneho zabezpečenia. Z hľadiska rozsahu pokrytia existujúcich sociálnych rizík súčasný právny stav zodpovedá v uvedenej oblasti medzinárodným štandardom. Jedným z hlavných pilierov sociálnej politiky štátu je v zmysle Programového vyhlásenia vlády práve dostupnosť bývania. Vláda SR sa vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2021-2024 zaviazala, že bude podporovať prístup k adekvátnemu bývaniu pre všetkých občanov SR s cieľom vytvorenia podmienok pre dôstojný život každého, najmä sociálne zraniteľných skupín obyvateľstva, mladých rodín a skupín obyvateľstva vo vybraných profesiách. Systém sociálnej politiky sa nastavuje tak, aby bol sociálne spravodlivý, transparentný, trvalo udržateľný a financovateľný a aby zabezpečil rovnosť príležitostí.

V nadväznosti na vyššie uvádzané medzinárodné dokumenty a záväzky je potrebné konštatovať, že za riešenie problému bezdomovstva majú primárnu zodpovednosť členské štáty EÚ. Odhliadnuc od základných normatívnych aktov, akým je Ústava SR, alebo iných medzinárodne platných dohovorov, sa na národnej úrovni danej problematike doposiaľ dotýkajú nasledovné strategické dokumenty uvedené v prílohe č. 1 Koncepcie.

Doposiaľ sa väčšina strategických dokumentov výhradne nezameriavala na ľudí bez domova, zväčša ich subsumovala pod rôzne iné cieľové skupiny, resp. ich vymedzovala na základe iných charakteristík (napr. výšky príjmu, ne/zamestnanosti a pod.). Avšak aj v legislatíve dochádza k zmenám smerujúcim k postupnému začleňovaniu ľudí bez domova medzi cieľové skupiny sociálnych politík. Napr. novela zákona o sociálnych službách, s účinnosťou od 1. januára 2018 novo vymedzila ohrozenie fyzickej osoby sociálnym vylúčením alebo obmedzenie jej schopnosti sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy **z dôvodu straty bývania alebo ohrozenia stratou bývania**.⁴² Ide o špecifický dôvod intervencie poskytovaním sociálnej služby vo vzťahu k cieľovej skupine, ktorá je širšou a špecifickou oproti fyzickým osobám, ktoré sú v nepriaznivej sociálnej situácii z dôvodu, že nemajú zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb.

⁴² § 2 ods. 2 písm. i) zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov

Dôležitosť samostatne taxatívneho vymedzenia cieľovej skupiny **Ľudí bez bývania**⁴³ preukazujú v ostatných rokoch viaceré analytické materiály, ktoré mapujú životné podmienky ľudí bez domova a sú významnou podkladovou bázou pri tvorbe tohto strategického dokumentu. Ide hlavne o správy z výskumných úloh Inštitútu pre výskum práce a rodiny, ktorých v ostatnom období vzniklo hneď niekoľko a ich zoznam je uvedený v prílohe č. 2 Koncepcie.

⁴³ Osoby bez prístrešia a osoby bez obydlia tvoria skupinu osôb bez bývania, pre ktoré sú primárne určené ciele a opatrenia na ukončenie bezdomovstva, pozri str. 10.

4. Základné informácie o ľuďoch bez domova

4.1. Príčiny vzniku bezdomovstva

Pre hlbšie porozumenie tohto sociálneho javu je dôležité identifikovať príčiny vzniku, resp. rizikové faktory, ktoré podporujú vylúčenie z bývania a stratu domova.

Častým spúšťacím mechanizmom absencie alebo straty bývania býva súhra a kombinácia dvoch alebo viacerých rizikových faktorov. Individuálne faktory a niektoré faktory rodiny a vzťahu bývajú často označované aj ako subjektívne príčiny vzniku bezdomovstva, avšak nie všetky dokáže jedinec ovplyvniť (napr. zneužívanie v detstve, zdravotné znevýhodnenie, úmrtie v rodine a pod.). **Subjektívne dôvody bezdomovstva** súvisia s konkrétnym človekom, jeho minulosťou, sociálnym a rodinným zázemím, zdravotným stavom, vrozenými a získanými zručnosťami a pod. K najčastejšie zastúpeným hlavným príčinám straty domova individuálnej povahy patrí podľa zistení Ad-hoc modulu o materiálnej deprivácii, životnej spokojnosti a problémoch s bývaním rozpad rodiny, strata partnera, nedostatok finančných prostriedkov, neobývateľné obydlie, strata zamestnania, ukončenie nájomnej zmluvy a zdravotné problémy⁴⁴.

Človek o svoj domov väčšinou prichádza, keď nastanú krízové situácie, pri ktorých chýba alebo zlyhá osobná sociálna sieť (rodina, priatelia, známi), záchranná sociálna sieť (na úrovni komunity a štátu) a ktorú ďalej nie je schopný zvládnuť iným spôsobom.

Príčiny vzniku bezdomovstva je však dôležité vidieť nielen v subjektívnych faktoroch konkrétneho človeka, často podmienených skutočnosťou, ktorú nevie ovplyvniť (napr. generačná chudoba, zdravotný stav, atď.), ale aj v objektívnych podmienkach spoločenského nastavenia, na úrovni komunity a spoločensko-politického nastavenia štátu. Nazývajú sa aj **štrukturálnymi príčinami bezdomovstva**. Rozhodujúcu úlohu pritom zohráva najmä bytová politika a dostupnosť bývania, podpora zamestnanosti (dostatok či nedostatok pracovných príležitostí), sociálne zabezpečenie rodín a rizikových skupín, vymožitelnosť práva, rovnosť príležitostí a prevencia straty domova zakotvená aj v legislatíve.

V dôsledku toho niektoré nízkopříjmové skupiny obyvateľstva (seniori, rodičia – samoživitelia, nezamestnaní, viacdtné rodiny, mladí dospelí po ukončení ústavnej starostlivosti a po

⁴⁴ Eurostat (2018): EU-SILC Ad-hoc module: Material deprivation, well-being and housing difficulties Assessment of the implementation. Marec 2020. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8706724/2018+EU-SILC+module_assessment.pdf

ukončení náhradnej osobnej starostlivosti a pestúnskej starostlivosti, ľudia s nízkym príjmom, osoby žijúce v generačnej chudobe alebo segregácii) čelia vážnym problémom pri zabezpečení a udržaní stabilného bývania. Vo výskume a sčítaní ĽbD v Bratislave sa v tejto súvislosti takisto ukázalo, že každý druhý dospelý človek sčítaný v zariadení v minulosti nikdy nemal vlastné bývanie a k strate bývania prišlo po odchode z rodičovského domu alebo z Centra pre deti a rodiny (napr. do ubytovne bez možnosti získať stabilné cenovo dostupné bývanie).

Kombináciu a zastúpenie viacerých štrukturálnych aj individuálnych príčin straty domova potvrdil výskum a sčítanie ĽbD v Bratislave, v ktorom sa ako najčastejšie príčiny straty domova ukázali odchod z rodičovského domu, rozpad manželstva, vyst'ahovanie kvôli zadlžovaniu alebo odchod kvôli problémom v rodine. Uvedené štyri dôvody tvorili dve tretiny z celkového počtu uvedených príčin.

4.2. Dostupné štatistické údaje o počte ľudí bez domova

Z hľadiska plánovania verejných politík smerujúcich k prevencii a ukončovaniu bezdomovstva je nevyhnutné poznať východiskový stav riešenej problematiky a zhromažďovať dáta, ktoré umožňujú vyhodnocovanie zmien a dopadov prijímaných opatrení. V SR doposiaľ údaj o počte ľudí bez domova nebol predmetom pravidelného zisťovania.

Prvým pokusom zistiť počet ľudí bez domova v SR bolo priame sčítanie, realizované Štatistickým úradom SR v roku 2011, v rámci Sčítania obyvateľstva, domov a bytov (ďalej „SODB 2011“). V SODB 2011 bolo sčítaných 23 483 ľudí bez domova.⁴⁵ Na toto sčítanie následne nadviazalo SODB 2021, údaje budú spracované metodikou zabezpečujúcou porovnateľnosť údajov oboch sčítaní. Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD) okrem toho odhadla, že v krajinách, ktoré združuje, pripadá 1 – 8 ľudí bez domova na 1 000 osôb v produktívnom veku⁴⁶. V SR bolo k 1.1.2021 podľa SODB 2021 v produktívnom veku (15-64 rokov) 3 652 679 obyvateľov. Pri aplikácii vyššie uvedeného odhadu je teda v SR od 3 652 po 29 221 ľudí bez domova. V priemere je to 14 610 osôb.

Zisťovaniu minimálneho počtu ľudí bez domova na lokálnej úrovni sa medzi prvými venoval výskum a sčítanie ľudí bez domova na území mesta Bratislavy, uskutočnený v roku 2016.

⁴⁵ Ivančíková, L. Škápik, P. Sčítanie bezdomovcov ako súčasť posledného cenzu, V: Transformácia slovenskej spoločnosti vo svetle výsledkov posledných troch populačných cenzov, 2015.

⁴⁶ Slovenská štatistika a demografia (4/2016), https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/4_2016/4_2016_clanok_5_Ondrusova_Stukovska.pdf

Výskum a sčítanie sa pri vymedzení skupiny ľudí bez domova opieral o ETHOS typológiu bezdomovstva a vylúčenia z bývania. Celkovo bolo v Bratislave sčítaných 2064 ľudí bez domova. Priamo na ulici v noci sčítania prespávalo najmenej 219 osôb. O niečo menej zastúpenými miestami prenocovania boli dopravné prostriedky a vagóny, mosty, parky a polia. V nocľahárňach v čase sčítania trávilo noc 354 osôb. Minimálny počet ľudí bez prístrešia tak predstavoval 593 osôb, t. j. 29 % z celkového počtu sčítaných ľudí bez domova.

Z hľadiska vekovej štruktúry prevažovali medzi ľuďmi bez domova v Bratislave osoby vo veku 25 – 49 rokov (35,7 %), 50-64 rokov (25,8 %) a osoby staršie ako 65 rokov (22,2 %). Zastúpenie mladých dospelých bolo pomerne nízke. Ukázalo sa teda, že takmer polovica ľbD v Bratislave bola vo veku viac ako 50 rokov, s čím súvisí potreba vytvárania ponuky bývania a služieb pre túto skupinu.

Do registračného týždňa rodín v bytovej núdzi v Košiciach, ktorý prebiehal od 24. do 30. mája 2021, sa zapojilo 309 rodín⁴⁷. Celkový počet členov týchto rodín bol 1 738. Z nich bolo 552 dospelých osôb (vrátane manželov/iek a partnerov/iek respondentov) a 1 187 detí. V čase zberu dát okrem toho očakávali narodenie ďalšieho dieťaťa v každej desiatej domácnosti. V prístreškoch (v nevyhovujúcom bývaní) žilo 45 % rodín a v záhradných chatkách 16 % rodín. Zaregistrovalo sa aj 5 osôb, ktoré nemajú žiaden domov a žijú vonku na ulici – v týchto prípadoch s nimi aktuálne deti nebývali. V zariadeniach núdzového bývania a útulkoch žilo 24 % rodín. 11 % domácností bývalo v byte alebo dome, polovica z nich bez platnej nájomnej zmluvy. Viac ako jedna tretina z celkového počtu detí bola v predškolskom veku: 20 % detí bolo vo veku do troch rokov a ďalších 14 % od troch do šiestich rokov. Viac ako 12% rodičov rodín zažívalo bezdomovstvo či vylúčenie z bývania už ako deti, z čoho vyplýva, že v Košiciach bezdomovstvo zažíva v časti populácie už druhá generácia detí.

Z administratívnych zdrojov dát predstavoval podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2021 počet osôb prespávajúcich v nocľahárňach k 31.12.2020, zodpovedajúci kategórii ETHOS-2 7609 osôb, čo je v porovnaní s údajmi z roku 2019 nárast o 939 osôb. V zariadeniach dočasného ubytovania (ETHOS-3 a ETHOS-4) išlo o 3 007 osôb. Zároveň zatiaľ nie sú zisťované administratívne dáta o rôznych formách skrytého bezdomovstva, ako napr. prechodného ubytovania u príbuzných a známych z dôvodu absencie vlastného bývania

⁴⁷ Gerbery, D. Turkovič, Z. Ondrušová D. Záverečná správa z registračného týždňa rodín v bytovej núdzi v Košiciach. 2021. Dostupné na <https://ivpr.gov.sk/zistenia-z-registracneho-tyzdna-rodin-v-bytovej-nudzi-v-kosiciach/>

(ETHOS-8), alebo bývania v preľudnenom obydľí (ETHOS-13). Zo zistení Ad-hoc modulu o materiálnej deprivácii, životnej spokojnosti a problémoch s bývaním vyplýva, že v SR malo niekedy v minulosti skúsenosť s prespávaním u príbuzných a známych z dôvodu absencie vlastného bývania 1,3 % opýtaných⁴⁸.

Významne zastúpenou formou skrytého bezdomovstva najmä vo väčších mestách SR sa tiež zdá byť príležitostné bývanie v komerčných ubytovniach, ktoré môže často byť epizodické, striedajúce sa s inými formami bezdomovstva, čo naznačujú aj výsledky výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave.

Napokon podľa štatistického zisťovania EU-SILC v roku 2019 predstavoval podiel domácností s mierou zaťaženia nákladmi na bývanie o viac ako 40 % na Slovensku 5,7 % domácností, čo je o 3,7 p. b. menej v porovnaní s priemerom krajín EÚ. Avšak podiel domácností pod hranicou príjmovej chudoby, z ktorých malo náklady na bývanie vyššie ako 40 % disponibilného príjmu bol výrazne vyšší – v roku 2019 predstavoval až 26,7 % z nich.

4.3. Dĺžka trvania bezdomovstva

Dôležitým ukazovateľom účinnosti politiky prevencie a ukončovania bezdomovstva je aj dĺžka trvania bezdomovstva – obdobie od straty domova po získanie samostatného bývania, resp. bývania s podporou. Podľa dĺžky trvania bezdomovstva možno rozlišovať medzi krátkodobým, dlhodobým a opakovaným bezdomovstvom, pričom za dlhodobé bezdomovstvo sa pokladá strata bývania, ktorá trvá viac ako jeden rok⁴⁹.

Opakované, resp. epizodické bezdomovstvo je situáciou, kedy sa osoba presúva medzi rôznymi nestabilnými formami bývania – napríklad žije istý čas v chatke či ubytovni, následne v nocľahárni, útulku, u známych a opäť v nocľahárni. Zisťovanie zastúpenia LbD podľa dĺžky trvania bezdomovstva má využitie najmä pre vhodné nastavenie služieb pre ľudí s vysokou mierou potreby komplexnej pomoci. Skúsenosti z USA a mnohých európskych krajín⁵⁰ ukázali, že existuje súvislosť medzi dĺžkou trvania bezdomovstva a výskytom viacerých negatívnych javov, najmä vzniku či rozvoja psychických a psychiatrických problémov a závislostí na

⁴⁸ Eurostat (2018): EU-SILC Ad-hoc module: Material deprivation, well-being and housing difficulties Assessment of the implementation. March 2020. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8706724/2018+EU-SILC+module_assessment.pdf

⁴⁹ Tsemberis, 2010

⁵⁰ Tsemberis, 2010; Pleace, Bretherton, 2013; Busch-Geertsema, 2016

návykových látkach. Čím dlhšie trvá obdobie bezdomovstva, tým sa pravdepodobnosť pridruzenia ďalších negatívnych javov zvyšuje.

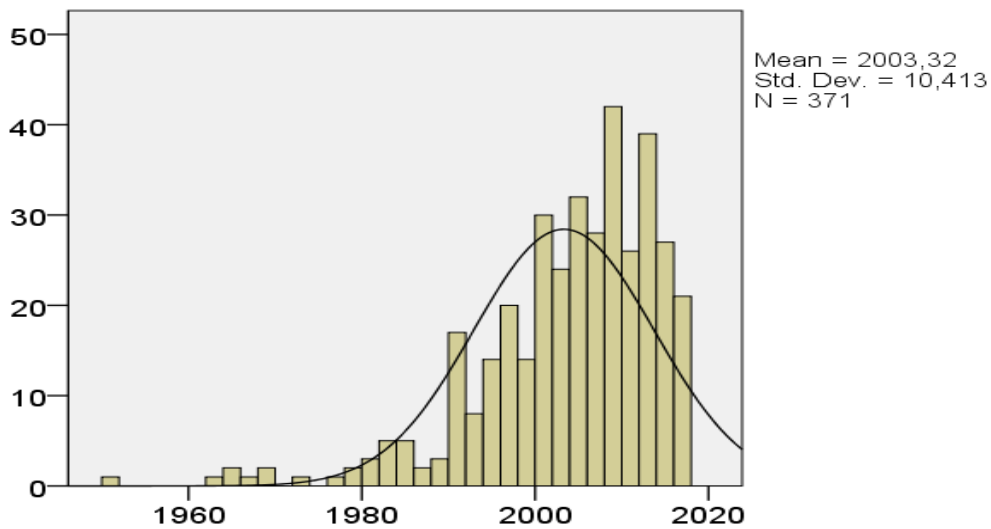
Z hľadiska ukončovania bezdomovstva a prístupu k cenovo dostupnému bývaniu sú potom najzraniteľnejšou skupinou ľudia, ktorí sú dlhodobo bez prístrešia, patologickí hráči, užívajú alkohol alebo iné návykové látky alebo trpia duálnymi diagnózami (psychické alebo psychiatrické problémy v spojitosti s užívaním návykových látok). Títo ľudia navyše často nemajú možnosť využívať tradičné služby krízovej intervencie, najmä ak tieto služby nie sú špecializované na prácu s osobami vyžadujúcimi veľkú mieru komplexnej podpory a/alebo nemajú nízkoprahový charakter. S cieľom ukončovania bezdomovstva tejto skupiny ľudí bez domova začali vznikať programy housing-first (bývanie ako prvý krok)⁵¹, ktoré v porovnaní s inými programami založenými na ponuke nájomného bývania poskytujú bývanie na princípe zraniteľnosti a zahŕňajú aj intenzívnu podporu a poradenstvo, ktoré je každému z účastníkov programu poskytované interdisciplinárnym tímom odborníkov⁵².

Spojitosť medzi dĺžkou bezdomovstva a ďalšími negatívnymi javmi potvrdili aj zistenia výskumu a sčítania LbD v Bratislave: čím dlhšie je človek bez stabilného bývania, tým častejšie mení miesta následného ubytovania. Ukázala sa tiež pozitívna asociácia medzi dĺžkou obdobia, ktoré ubehlo od prvej straty bývania, a výskytom dlžôb. Ako sa toto obdobie predlžovalo, klesali aj podiely ľudí, ktorí uvádzali, že majú svojho všeobecného lekára. Vo výskume a sčítaní LbD v Bratislave bol pritom zaznamenaný vysoký podiel ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovstva. Takmer 40 % ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v zariadeniach, zažilo prvú skúsenosť so stratou bývania pred desiatimi rokmi alebo ešte skôr. Ďalších 11 % prišlo prvýkrát o bývanie pred šiestimi až deviatimi rokmi. Relatívne „novú“ skúsenosť so stratou bývania, v období kratšom ako 1 rok pred sčítaním, malo len 8 % respondentov.

⁵¹ PLEACE, Nicholas. *Evropská příručka Bydlení především*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády ČR - Sekce pro lidská práva, 2017. 120 s. [ISBN 978-80-7440-159-6](https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Skobla/uplatnitelnost_systemu_prestupneho_byvania_housing_first_vu_2016.pdf)

⁵² Bližšie pozri napr.: Škobla, D., Ondrušová, D., Csomor, G. Uplatniteľnosť systému prestupného bývania a „housing-first“ v podmienkach SR. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. 2016. Dostupné na: http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Skobla/uplatnitelnost_systemu_prestupneho_byvania_housing_first_vu_2016.pdf

Graf 1: Rok prvej straty bývania – rozloženie početností



Poznámka: Údaje len o dospelých osobách, ktoré odpovedali na otázku.

Zdroj: Záverečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave, IVPR 2016.

Podobne priemerná doba zotrávania v type bývania, v ktorom boli zachytené domácnosti počas Registračného týždňa rodín v bytovej núdzi v Košiciach, predstavovala až osem rokov. 22 % domácností v bytovej núdzi bývalo na tom istom mieste 10 rokov a viac. Týkalo sa to najmä domácností v prístreškoch, domoch a bytoch.

Z časového hľadiska rozlišujeme **krátkodobé** a **dlhodobé bezdomovstvo**. Pri krátkodobej strate bývania, ktorá trvá niekoľko dní až po dobu niekoľkých týždňov alebo mesiacov, ide o náhlu zmenu života človeka, pričom práve snaha o opätovné sociálne začlenenie predstavuje motivačný stimul k tomu, aby táto osoba problém s bývaním vyriešila. V tomto procese zohráva významnú úlohu nevyhnutná podpora rodiny, známych, priateľov a sociálnych politik.

Časové hľadisko predstavuje jeden z dôležitých faktorov samostatného návratu do štandardného bývania. Platí pravidlo, že čím dlhšie človek bez domova prežíva na ulici, tým je menej pravdepodobné, že svoju situáciu dokáže vyriešiť samostatne. Prax ukazuje, že čas na to potrebný je dvojnásobkom času stráveného bez domova.

Z dôvodu predchádzania vzniku vysokej potreby komplexnej pomoci ľuďom bez prístrešia je skracovanie doby trvania bezdomovstva a predchádzanie dlhodobého bezdomovstva jedným z hlavných cieľov národných koncepcií mnohých európskych krajín (napr. Dánska, Fínska,

Írska, Nórska).⁵³ Rýchla pomoc poskytnutá v zárodku problému, v najranejšom štádiu po strate bývania, je najúčinnejšia. Pri poskytnutí rýchlej podpory je veľká pravdepodobnosť rýchleho návratu do bežného života.⁵⁴ Preto aj Koncepcia považuje časové hľadisko, čiže dĺžku straty domova, za významný determinant jeho prevencie.

4.4. Bezdomovstvo mužov a žien, jednotlivcov a rodín

Sledovanie zastúpenia ľudí bez domova podľa pohlavia môže mať svoje opodstatnenie aj z dôvodu odlišných najčastejšie zastúpených foriem bezdomovstva u mužov v porovnaní so ženami. Medzi osobami bez prístrešia sú výrazne častejšie zastúpení muži ako ženy. Naopak, pre ženy sú typickejšie formy skrytého bezdomovstva a vyhľadávanie neformálnej pomoci, napr. prespávania u známych⁵⁵. To sa potvrdilo aj vo výskume a sčítaní LbD v Bratislave, kedy drvivú väčšinu, 74 % ľudí sčítaných na ulici a v nocľahárňach, tvorili muži, zatiaľ čo v zariadeniach bolo zastúpenie mužov a žien vyrovnannejšie a podiel mužov tam predstavoval 58 %. Pričom zisťovanie počtu ľudí žijúcich prechodne u príbuzných a známych nebolo súčasťou výskumu a sčítania. K častým príčinám vylúčenia z bývania žien patrí domáce násilie⁵⁶.

Pre adekvátne riešenia bezdomovstva sa takisto ukazuje dôležité zohľadňovať štruktúru domácností, v ktorých LbD žijú – bezdomovstvo jednotlivcov, rodín, komunit. Medzi LbD, ktorí žijú ako jednotlivci, sú napríklad výrazne častejšie zastúpení ľudia s vysokou potrebou komplexnej pomoci (bližšie pozri nižšie) v porovnaní s rodinami v zariadeniach dočasného ubytovania⁵⁷. Vo výskume a sčítaní ľudí bez domova v Bratislave boli najčastejšie zastúpení ľudia, ktorí žijú osamote (40 % respondentov). Ak žijú s niekým ďalším, najčastejšie ide o partnerku/partnera (19 %) alebo o kamarátov či známych (9 %). Iné formy spoluzitia sú zriedkavé. Spoluzitie s kamarátmi sa vyskytovalo predovšetkým u mužov a u ľudí prespávajúcich na ulici alebo v nocľahárňach.

Typickým príkladom rodín v zariadeniach dočasného ubytovania (vrátane ubytovní) sú matky samoživiteľky so svojimi deťmi, ktoré z dôvodu nízkeho príjmu nemajú možnosť zabezpečiť si iné stabilné bývanie. Avšak v podmienkach SR môže ísť aj o mladé rodiny, osamostatňujúce sa od rodičov. Z výskumu a sčítania LbD v Bratislave vyplynulo, že každý druhý dospelý

⁵³ Por. FEANTSA, 2012, Ondrušová a kol., 2015.

⁵⁴ Por. Hradecký, In MPSV ČR, 2015.

⁵⁵ Fabian, Ed., 2016

⁵⁶ Mayock, Bretherton, Baptista, 2016; Fabian, Ed., 2016

⁵⁷ Culhane, 2007

človek sčítaný v zariadení nikdy v minulosti nemal vlastné bývanie. K strate bývania prišlo najčastejšie po odchode z rodičovského domu alebo z CDR. Len jedna tretina dospelých osôb v zariadeniach uviedla, že v minulosti vlastným bývaním disponovali. Registračný týždeň rodín v bytovej núdzi v Košiciach potvrdil, že väčšina, 57 % z celkového počtu 59 žien – samoživiteliek, bývala so svojimi deťmi v zariadeniach núdzového bývania a útulkoch. Tento fakt vychádza aj zo skutočnosti, že zariadenia núdzového bývania sú špecificky určené pre túto cieľovú skupinu (ženy, ktoré zažívali domáce násilie) a mnohé útulky neposkytujú svoje služby rodinám ako celku.

Ďalším fenoménom je **status bezdomovstva po rodičoch, ktorý je v mnohých prípadoch aj generačnou záležitosťou**. Rodiny so skúsenosťou bezdomovstva čelia vylúčeniu z bývania a sťaženému prístupu k rôznym verejným službám. Riešením pre zabránenie prenosu skúsenosti bezdomovstva na ďalšiu generáciu detí v rodine je predovšetkým odstránenie systémových bariér a diskriminácie a z dostupnosti bývania, zdravotných a sociálnych služieb, vzdelania a zamestnania.

Za komunitu ľudí bez domova možno pokladať skupinu jednotlivcov, ktorí majú vysokú potrebu komplexnej pomoci. V podmienkach SR existujú aj iné typy komunit ľudí bez domova, ako pouličné bezdomovstvo, ktoré vznikajú prevažne v mestskom prostredí buď v dôsledku núteného vysťahovania skupiny obyvateľov (takto po vysťahovaní z bytových domov na košickom sídlisku Luník IX. z dôvodu ich narušenej statiky vznikla osada Mašličkovo), alebo užívania opustenej budovy či budov väčším počtom squatterov. V oboch prípadoch ide, vzhľadom na možnosť získať a udržať si bývanie, o mimoriadne zraniteľné skupiny LbD.

5. Prevencia a ukončovanie bezdomovstva v prioritných oblastiach

5.1 Prevencia

Prevencia bezdomovstva má v koncepčnom prístupe k ukončovaniu bezdomovstva dôležitý význam najmä z dôvodu, že zahŕňa systémové opatrenia na udržanie domova skupín obyvateľstva, ktoré sú ohrozené stratou bývania. Prevencia vzniku bezdomovstva je najúčinnější a najefektívnejší nástroj na riešenie bezdomovstva ako takého. Primárnym zmyslom prevencie straty domova je navrhnuť a realizovať opatrenia, ktoré daného človeka udržia v dlhodobom bývaní a v spolupráci s dotknutou osobou eliminujú ohrozenie stratou bývania. Aj v rámci prevencie je potrebný koordinovaný postup pri zabezpečovaní komplexnej ponuky verejných služieb, ako aj nutnosť multiinštitucionálnej spolupráce subjektov, ktoré participujú na riešení uvedenej problematiky.

Podľa odbornej literatúry patrí k primárnym nástrojom prevencie straty bývania bytová politika (ponuka, prístupnosť a dostupnosť) a sociálna politika (vhodná možnosť kumulácie sociálnych dávok, podpory v nezamestnanosti, príspevkov na bývanie a pod). Efektivita príspevku na bývanie závisí na jeho nastavení (rozsah, adresnosť, prístupnosť, atď.). V krajinách EÚ k najčastejším nástrojom prevencie straty bývania patrí systém včasného varovania, založený na včasnej identifikácii domácností s nedoplatkom na bývaní⁵⁸. V rámci podpory je jedným z nástrojov ohrozeným domácnostiam aj príspevok na bývanie. Efektivita tohto príspevku závisí na jeho nastavení (rozsah, adresnosť, prístupnosť, atď.). V krajinách EÚ k najčastejším sekundárnym nástrojom prevencie straty bývania patrí systém včasného varovania, založený na včasnej identifikácii domácností s nedoplatkom na bývaní. Taktiež sem patrí identifikácia príčin a vhodných riešení takýchto problémov - prístup založený na bývaní ako prvom kroku (rapid re-housing, housing first), prístup znižovania negatívnych dôsledkov (harm-reduction), mediácia, finančné a rodinné poradenstvo. Hlavné mesto SR Bratislava, ako prvé mesto na Slovensku, pripravilo a spustilo v roku 2020 pilotný projekt dostupného bývania so sociálnou podporou založený na princípoch „housing first“ a podpísalo memorandum o vzájomnej spolupráci s niekoľkými bratislavskými občianskymi združeniami venujúcimi sa cieľovej skupine ľudí bez domova.⁵⁹ V rovnakom čase spustilo projekt Housing First pre rodiny s deťmi v Košiciach aj Mesto Košice a to v spolupráci s Nadáciou DEDO, v rámci ktorého bolo

⁵⁸ Busch-Geertsema, V., & Fitzpatrick, S. (2008). Effective homelessness prevention? Explaining reductions in homelessness in Germany and England. *European Journal of Homelessness*, 2, 69-95

⁵⁹ Hlavné mesto SR Bratislava. 2020. Dostupné na: <https://bratislava.sk/sk/dostupne-byvanie>

zabývaných 10 rodín s deťmi so skúsenosťou bezdomovstva. Prvky prístupu rapid re-housing využívalo mesto Dolný Kubín, ktoré za týmto účelom zverilo časť svojho bytového fondu do správy Odboru sociálnych vecí a rodiny mestského úradu⁶⁰. V Banskej Bystrici sa dlhodobo uplatňuje systém prestupného bývania s prvkami zásluhovosti.

Takisto je pomerne bežným nástrojom riešenia nedoplatkov voči mestám ponuka splátkového kalendára. V prípade príjemcov pomoci v hmotnej núdzi je tiež možné s cieľom predchádzania vzniku dlhov spojených s bývaním využiť inštitút osobitného príjemcu⁶¹ a dosiahnuť tým pravidelnú úhradu nákladov napr. na bývanie. Celkovo však absentuje štandardizácia postupov pri vzniku dlhov na nájomnom a iných poplatkoch za bývanie, ktoré by zabezpečili včasnú intervenciu a predchádzanie rastu dlhov tak, že ich už nízkopríjmová domácnosť nedokáže zaplatiť. Proces vymáhania týchto nedoplatkov sa riadi Občianskym zákonníkom, z ktorého jednoznačne vyplýva najmä upomienková povinnosť pre správcu bytových domov⁶² voči dlžníkovi, ako aj vznik povinnosti úhrady poplatku z omeškania. Občiansky zákonník⁶³ nestanovuje povinnosť správcu spolupracovať pri riešení vzniku nedoplatkov so sociálnym oddelením mesta, ktoré by malo zabezpečiť priamy kontakt s dlžníkmi a hľadanie adekvátneho riešenia ich situácie. Slabo, alebo vôbec, nie sú samosprávou využívané nástroje v podobe kontaktných miest pre bývanie, aktuálne zriaďované viacerými mestskými samosprávami v Českej republike s cieľom pomôcť ich obyvateľom udržať si, resp. získať bývanie.

Najvýznamnejšie kompetencie v oblasti prevencie vyst'ahovania, ako aj prevencie bezdomovstva pri odchode z inštitucionálnej starostlivosti, majú v SR obce. Podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov patrí k základným úlohám obce starostlivosť o potreby jej obyvateľov. Obec utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, ako aj obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci⁶⁴. Na národnej

⁶⁰ Zdroj: Správa o situácii v oblasti nájomného bývania za rok 2014 pre rokovanie Mestského zastupiteľstva mesta Dolný Kubín. Dostupné na: http://www.dolnykubin.sk/download_file_f.php?id=583964

⁶¹ Osobitný príjemca podľa zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi o zmene a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa určí vtedy, ak sa doterajším poskytovaním pomoci v hmotnej núdzi nedosiahol účel, na ktorý je určená alebo možno odôvodnene predpokladať, že poskytovaním pomoci v hmotnej núdzi sa nedosiahne účel, na ktorý je určená, napríklad čiastočne aj na úhradu výdavkov spojených s bývaním.

⁶² Správca bytového domu zodpovedá podľa zákona NR SR č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov za vymáhanie pohľadávok.

⁶³ Občiansky zákonník – zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

⁶⁴ Časť § 4 ods. 3 písm. h) a písm. j) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

úrovni v oblasti prevencie bezdomovstva Národná rada SR a vláda SR zodpovedajú za vhodné nastavenie legislatívneho rámca a finančnej podpory opatrení prevencie bezdomovstva tak, aby jednotliví aktéri v priamom kontakte s cieľovou skupinou mali dostatočnú motiváciu, ako aj nástroje na riešenie ich situácie.

Potreba prevencie bezdomovstva v príprave a po odchode zo zariadenia sa odvíja od skutočnosti, že dlhodobý pobyt v zariadení (najmä v CDR, reedukačnom centre, v zariadení na výkon trestu odňatia slobody, oddelení psychiatrickej starostlivosti) v kombinácii s niektorými ďalšími faktormi, spôsobuje ťažkosti pri získaní a udržaní prvého samostatného bývania, resp. pri návrate do pôvodného bývania. Cieľom preventívnych opatrení je zabrániť, aby sa osoby v krátkom čase po odchode zo zariadenia neocitli bez strechy nad hlavou (či už by to znamenalo život na ulici, v nocľahárňach, alebo inom type zariadení pre ľudí bez domova).

Na druhej strane, hlavné limity súčasných možností prevencie bezdomovstva po ukončení inštitucionálnej starostlivosti sa týkajú najmä chýbajúceho mechanizmu udržiavania kontaktu, resp. sociálnej práce s osobami po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti, ako aj nedostatočne rozvinutej ponuky cenovo dostupného nájomného bývania, ktorá má za následok, že ľuďom pri odchode zo zariadení nie je možné ponúknuť cenovo dostupné nájomné bývanie.

Podľa organizácie FEANTSA (2004)⁶⁵ prevencia bezdomovstva zahŕňa najmä:

- identifikáciu a kontaktovanie cieľovej skupiny na základe rozpoznania rizikových faktorov, ktoré môžu viesť k strate domova,
- podporu pri udržaní pôvodného štandardného bývania, ponuku sociálneho bývania (v obecných nájomných bytoch),
- dobrý manažment sociálneho bývania,
- podporné služby pri zabývaní (vrátane sociálneho či finančného poradenstva),
- podporu pri získavaní základných zručností potrebných pre samostatné bývanie (daily living skills),
- podporu prístupu k sociálnym dávkam, zdravotnej starostlivosti, komunitným službám.

V súvislosti s prevenciou je elementárnym krokom poskytovanie poradenstva osobám v ohrození stratou bývania zo strany akéhokoľvek subjektu. Najmä v súvislosti s verejným nájomným bývaním je to úlohou miest a obcí. Otáznou je však ich schopnosť poradenstvo

⁶⁵ Dostupné na <https://ivpr.gov.sk/podkladovy-material-koncepcie-prevencie-a-riesenia-bezdomovectva-na-narodnej-urovni-darina-ondrusova-milan-fico-2018/>

poskytovať a existujúce limity plynúce napr. aj z ich veľkosti a odborných personálnych kapacít. Iná je situácia v obciach, kde funguje komunikácia a spolupráca na úrovni ÚPSVaR (sociálna kuratela), VÚC (možnosť krízového bývania), či poznaním siete možných poskytovateľov ubytovacích služieb. Často ide o formu distributívneho poradenstva, ale aj možností spolupráce medzi obcami. Koordinovaný prístup zahŕňa nielen písomné informovanie občana o hrozbe straty doterajšieho bývania a súvisiacich podmienkach, ale najmä jeho priame kontaktovanie s cieľom zistiť dôvody omeškaných úhrad nájomného a zvážiť a hľadať možnosti riešenia. Pričom platí, že čím viac budú kompetentné organizačné zložky samosprávy disponovať informáciami o neplatičoch a vzájomne komunikovať aj s poskytovateľom základného sociálneho poradenstva na samospráve, tým účinnejšia môže byť prevencia. Absentujúca ponuka pomoci je výraznejšia v prípade súkromného bývania, kedy sa informácia o vznikajúcich dlhoch nemá ku kompetentným subjektom ako dostať včas a vlastníci nevedia, na koho sa so žiadosťou o pomoc obrátiť.

Zásadným krokom SR v oblasti prevencie a ukončovania bezdomovstva je podpísanie Lisabonskej deklarácie k Európskej platforme pre boj proti bezdomovstvu. Spustenie platformy je začiatkom procesu na vytvorenie spoločného porozumenia a záväzku a na zabezpečenie konkrétneho pokroku v členských štátoch v boji proti bezdomovstvu. Ponúka príležitosť zapojiť sa a spolupracovať s miestnymi aktérmi vrátane miest a poskytovateľov služieb. Všetkým aktérom to umožní lepšie si vymieňať svoje poznatky a postupy a identifikovať účinné a inovatívne prístupy s cieľom dosiahnuť pokrok v odstraňovaní bezdomovstva.

5.2 Oblasť bývania

Základnou úlohou štátu v oblasti bývania je vytvárať systémové predpoklady a podmienky pre obyvateľov s cieľom zabezpečiť im prístup a možnosť udržať si primerané bývanie, ktoré je základnou ľudskou potrebou a právom. Bývanie sa však v dnešnej dobe stáva nedostupnejšie pre stále širšiu časť obyvateľstva (či už vzhľadom na rastúce ceny nehnuteľností, výšky nájomov či cien energií). Narastá tak počet ľudí a domácností, pre ktoré je náročné si primerané bývanie zaobstarat' a udržať. Skupinou ohrozenou stratou bývania sú všetky domácnosti, ktoré vynakladajú na bývanie viac ako 40 % príjmov⁶⁶.

Na Slovensku je celkovo fyzický nedostatok bytov a následne nedostatok cenovo dostupných nájomných bytov dlhodobo opakovane konštatovanou skutočnosťou. Na základe údajov zo *Sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2021*⁶⁷ predstavoval podiel bytov v súkromnom vlastníctve viac ako 91 % bytového fondu SR, 2,5 % tvorili byty vo verejnom nájomnom sektore a necelé 1 %⁶⁸ tvorili byty v nájme.

Významným negatívnym prvkom v oblasti bývania je absencia nájomného bývania, pričom rozvinutý a diverzifikovaný trh s nájomným bývaním (cenovo dostupným) predstavuje jeden z podporných mechanizmov na zvýšenie dostupnosti bývania pre rôzne skupiny obyvateľstva. Rozvoj verejného nájomného bývania (určeného aj na sociálne bývanie)⁶⁹ zo strany obcí je v mnohých prípadoch limitovaný aj absenciou vhodných pozemkov v ich vlastníctve, zdĺhavými procesmi pri tvorbe či zmenách územného plánu, dĺžkou verejného obstarávania a samotného investičného procesu. Prekážku môže tvoriť aj nízka alokácia finančných prostriedkov určených na nenávratnú podporu bývania. Počet bytov, ktoré boli podporené dotáciou MDV SR v súlade so zákonom č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon č. 443/2010 Z. z.“), v porovnaní

⁶⁶ Pri nízkopríjmových domácnostiach to môže byť aj menej ako 40 %

⁶⁷ <https://www.scitanie.sk/byty/zakladne-vysledky-pocet-bytov-podla-formy-vlastnictva/SR/SK0/SR>

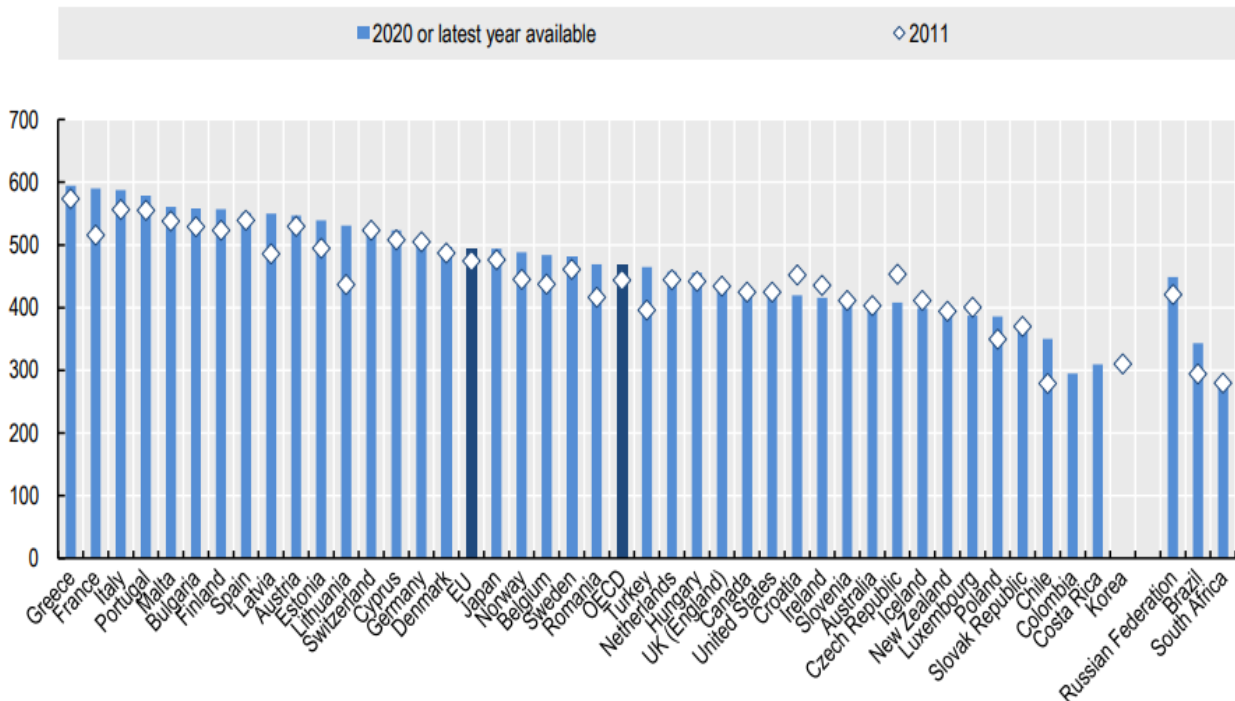
⁶⁸ MDV SR dlhodobo považuje nedostatok relevantných informácií o súkromnom nájomnom sektore za výrazný nedostatok. Ten súvisí predovšetkým s faktom, že nájomné byty ponúkané na trhu sú vo väčšine prípadov prenajímané súkromnými vlastníckmi – fyzickými osobami. V mnohých prípadoch byty prenajímané fyzickými osobami môžeme zaradiť na šedý trh, pretože nie všetci prenajímatelia bytov si plnia svoje daňové povinnosti. Zo sekundárnych informácií MDV SR predpokladá, že rozsah bytov takto prenajímaných je vyšší ako sú údaje zo Sčítania v roku 2021. Rozsah je naďalej predpokladaný na minimálnej úrovni 3% bytového fondu. To ostatne konštatuje aj Bytová politika Slovenskej republiky do roku 2030.

⁶⁹ Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR (Fico, Ondrušová, Škobla, 2019)

rokov 2010 a 2020 poklesol z 2 303 na 1 269⁷⁰. Tento pokles je spojený práve s výškou finančných prostriedkov alokovaných v štátnom rozpočte, ale v poslednom období aj výrazným nárastom cien stavebných materiálov a prác.

Graf 2: Počet bytov na tisíc obyvateľov

Celkový počet bytov na tisíc obyvateľov, 2020 alebo posledný dostupný rok¹



Zdroj: <https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf>

V dôsledku nedostatočnej fyzickej, ale aj cenovej dostupnosti bývania, ako aj nedostatku cenovo dostupných nájomných bytov, nízkopříjmové skupiny obyvateľstva (ľudia vo vyššom veku, jednorodičovské rodiny, dlhodobo nezamestnaní, viacdtné rodiny, ľudia s nízkym príjmom či žijúci v generačnej chudobe a pod.) čelia vážnym problémom pri zabezpečení a udržaní stabilného a dôstojného bývania. Komerčné/robotnícke ubytovne sú často cenovo nedostupné pre nízkopříjmových zamestnancov a zároveň neposkytujú podmienky pre dôstojné a dlhodobé bývanie osôb či rodín. Problémové sú aj možnosti súkromného nájmu, ktorý je často využívanou formou, avšak nejde len o byty, samostatné izby alebo rodinné domy, ich časti, prenajímajú sa aj garáže, záhradné chaty, maringotky či upravené vozidlá, prístrešky či nebytové priestory, kde osoby nemajú žiadnu ochranu, často sú zneužívané ekonomicky – neprimeraným nájomným, problémom je časová nestabilita týchto nájmov - alternatívneho

⁷⁰ Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za rok 2021. Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/informacie/informacia-o-bytovej-vystavbe-v-slovenskej-republike/rok-2021>

bývania. Takéto dočasné, či náhradné bývanie je navyše aj problémom z pohľadu šedej ekonomiky. Obdobne z hľadiska zjavného bezdomovstva patrí absencia cenovo dostupného ubytovania medzi hlavné problémy, ktoré majú ľudia bez bývania. Bez istoty bývania a možnosti oddychu je schopnosť človeka udržať si zamestnanie alebo stabilnú prácu veľmi obmedzená.

Problémy spojené s bývaním⁷¹:

- miera zaťažnosti nákladmi na bývanie (Housing costs overburden rate), ktorá odkazuje k podielu osôb žijúcich v domácnostiach, kde celkové náklady na bývanie predstavujú viac než 40 % celkového disponibilného príjmu domácnosti;
- miera preplnenosti obydli (Overcrowding rate⁷²), ktorá odkazuje k podielu osôb žijúcich v obydliach, ktoré spĺňajú podmienky preplnenosti;
- závažná deprivácia v bývaní (Severe housing deprivation⁷³), ktorá odkazuje k podielu osôb žijúcich v domácnostiach, ktoré majú problémy s bývaním.

Podľa údajov Eurostatu⁷⁴, takmer tretina osôb v SR žije v preplnených bytoch a domoch (tzv. overcrowding rate 30,1 %), čo je vysoko nad priemerom EÚ 27 (2020 17,4%). Obmedzený priestor na bývanie je charakteristický najmä pre domácnosti s deťmi. V roku 2019 žila v preplnenej domácnosti takmer polovica osôb z domácností so závislými deťmi (44,4%), v porovnaní s 21,6 % osôb z domácností bez závislých detí. Najčastejšie sú preplnenosťou zasiahnuté viacdtné domácnosti (56,9 %).

Základnou právnou úpravou v oblasti sociálneho bývania v SR je zákon č. 443/2010 Z. z.. Jedným z jeho hlavných zámerov bolo riešenie bývania sociálne slabších skupín obyvateľstva a občanov v hmotnej a sociálnej núdzi. Zákon definuje sociálne bývanie ako „*bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie*

⁷¹ Indikátory podmienok bývania založené na EU SILC-u, ktoré sú každoročne sledované a produkované na úrovni EÚ (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/sk&oldid=413257)

⁷² osoba sa považuje za žijúcu v preplnenej domácnosti, ak domácnosť nemá k dispozícii minimálny počet miestností rovnajúci sa: jedna miestnosť pre domácnosť; jedna izba na pár v domácnosti; jedna izba pre každú jednotlivú osobu vo veku 18 a viac rokov; jedna izba pre pár slobodných osôb rovnakého pohlavia vo veku od 12 do 17 rokov; jedna izba pre každú jednotlivú osobu vo veku od 12 do 17 rokov, ktorá nie je zahrnutá v predchádzajúcej kategórii; jedna izba pre pár detí do 12 rokov

⁷³ Severe housing deprivation = Miera závažnej bytovej deprivácie je definovaná ako percento obyvateľov žijúcich v obydli, ktoré sa považuje za preľudnené a zároveň vykazuje aspoň jedno z opatrení v oblasti bytovej deprivácie. Nedostatok bývania je mierou nedostatočnej vybavenosti a počíta sa s odkazom na tie domácnosti, ktoré majú zatekajúcu strechu, nemajú vaňu/sprchovací kút a vnútorné WC, alebo sú obydli považované za príliš tmavé. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate)

⁷⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESSI170/>

fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením a splňajú podmienky podľa tohto zákona“. Za primerané a ľudsky dôstojné bývanie sa považuje bývanie, ktoré splňa základné funkcie bývania. Tými sú funkcie zabezpečujúce potreby spánku, odpočinku, prípravy potravy, osobnej hygieny a úschovy osobných vecí.⁷⁵ Zákon č. 443/2010 Z. z. minimálnu hranicu príjmu pre pridelenie sociálneho bývania nestanovuje. To pre mestá a obce vytvára priestor pre poskytovanie sociálneho bývania aj obyvateľom s nízkym alebo nulovým príjmom, čo je však podmienené lokálnymi podmienkami. Mestá a obce však spravidla možnosť poskytovania časti bytov osobám s nízkym alebo nulovým príjmom nevyužívajú a minimálnu hranicu pravidelného mesačného príjmu určujú vo všeobecne záväzných nariadeniach upravujúcich kritériá pridelenia nájomného bývania⁷⁶, čím má byť zabezpečená schopnosť nájomníkov platiť nájom. Tieto kritériá ďalej často zahŕňajú podmienku pobytu na území obce, v mieste ktorej sa žiadosť podáva, ako aj podmienku, že žiadateľ nesmie mať voči obci žiadne dlhy - napríklad ani dlh za odvoz komunálneho odpadu⁷⁷. Takto určené kritériá pridelenia nájomného bývania však predstavujú pre ľudí bez domova vysoký prah zaradenia medzi žiadateľov o verejný nájomný byt. V mnohých prípadoch sú dokonca v rozpore s rovným prístupom k všetkým žiadateľom a obce by mali byť motivované k revízii pravidiel pridelenia bytov. Napríklad vlastníctvo nehnuteľnosti určenej na bývanie v prípade, že nie je možné od žiadateľa spravodlivo vyžadovať jej užívanie, alebo dlh, ktorý sa riadne spláca, by nemali byť dôvodom na vyradenie žiadosti a mali by byť individuálne posúdené. Avšak z pohľadu finančnej udržateľnosti správy a rozvoja bytového fondu, sú niektoré z týchto podmienok pre obce v súčasnom nastavení nevyhnutné. Verejné nájomné bývanie sa nestavia len z jedného zdroja financovania – ide o viaczdrojové financovanie (vlastný rozpočet obce, dotácia a úver). Povinnosť splátky za obstaranie bytu sa tak prenáša na nájomcu. Rozpočet obce nie je možné zostaviť tak, že bude počítat' s neplatením úveru, preto si obce nastavujú také podmienky prenájmu, aby mali garantovanú minimálne splátku úveru a nevyhnutné náklady spojené s prevádzkou a údržbou nájomného bytu. O uvedených skutočnostiach sa rozhoduje na úrovni zastupiteľstva, ktoré prijíma opatrenia na ochranu obce. Pre osobu potrebujúcu bývanie sa tak jedná o začarovaný kruh, ktorý sa uzatvára a otvára nedostatočnou existenciou

⁷⁵ § 2 ods. 1 písm. l) zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov

⁷⁶ Suchalová, A. – Staroňová, K. (2010) Mapovanie sociálneho bývania v mestách Slovenska. Bratislava : ÚVP FSEV UK

⁷⁷ Škobla, D., Csomor, G., Filadelfiová, J. (2016) Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Skobla/zmeny_v_systeme_pomoci_v_hmotnej_nudzi_sko_bla_csomor_filadelfiova_2016.pdf

finančného mechanizmu, ktorý by tento problém riešil a umožnil by mestám a obciam vytvoriť sociálne adresný systém pridelovania nájomných bytov.

Inú formu definície nájomného bývania budovaného na princípe neziskovosti obsahuje zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnej ekonomike“). Prijatím zákona o sociálnej ekonomike sa vytvoril právny rámec pre vznik špecifického druhu registrovaného sociálneho podniku, tzv. sociálny podnik bývania, ktorý má za cieľ zabezpečovať primerané a dôstojné bývanie pre konkrétne vymedzený okruh fyzických osôb po splnení zákonných podmienok. Pod *spoločensky prospešným nájomným bývaním rozumie poskytovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu prostredníctvom výstavby, prestavby alebo obstarania bytov na účely ich nájmu oprávneným osobám alebo prostredníctvom nájmu bytov týmto fyzickým osobám*.⁷⁸ Spoločensky prospešné nájomné bývanie je sociálnou službou všeobecného záujmu podľa osobitného predpisu. Vymedzením tohto druhu registrovaného sociálneho podniku v rámci ustanovení zákona o sociálnej ekonomike sa na Slovensku posilňuje priestor pre rozvoj nájomného bývania, ktorý je inšpirovaný najmä modelom z Rakúska. Nejde o náhradu ani zasahovanie do existujúceho modelu sociálneho bývania, ktorý je založený na kombinácii dotácie a výhodnej pôžičky zo ŠFRB. Ide o nový nástroj, ktorý tento existujúci systém dopĺňa a rozširuje. Víziou bolo, aby sektor sociálneho, spoločensky prospešného nájomného bývania z hľadiska užívateľov s nižšími príjmami fungoval na princípe neziskovosti, resp. prísne regulovaného zisku, čím sa zabezpečí jeho cenová dostupnosť.

V SR je tiež doposiaľ značne obmedzený, aj keď postupne sa zlepšujúci prístup k bývaniu pre ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovstva, vrátane ľudí bez prístrešia, v projektoch založených na bývaní ako prvom kroku. S pilotným testovaním uvedeného prístupu začali vo svojich projektoch neziskové organizácie poskytujúce služby ľuďom bez domova – o. z. Proti prúdu⁷⁹, o. z. Vagus⁸⁰, Nadácia DEDO⁸¹. V roku 2021 začalo takéto projekty realizovať aj hlavné mesto SR Bratislava a mesto Košice. Tento prístup je dôležitým východiskom národnej

⁷⁸ § 13 ods. 2 zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁷⁹ Bývanie – NotaBene (Bratislava): <https://www.notabene.sk/?byvanie>

⁸⁰ Housing Cverna – Vagus. (Bratislava): <https://www.vagus.sk/housing-first-cverna/21/o-programe/>

⁸¹ Starostlivé bývanie – Nadácia DEDO. (Košice): <https://www.nadaciadedo.sk/starostlive-byvanie/>

konceptie aj v kontexte deinštitucionalizácie sociálnych služieb a podpory plného začlenenia ľudí do spoločnosti v ich prirodzenom prostredí.

Bytová otázka je častokrát riešená aj nájmom bytu na komerčnom trhu. Podľa ustanovení Občianskeho zákonníka nájom bytu vzniká nájomnou zmluvou, ktorou prenajímateľ prenecháva nájomcovi za nájomné byt do užívania, a to buď na dobu určitú, alebo bez určenia doby užívania⁸². Z hľadiska ochrany domácností ohrozených vyst'ahovaním z prenajatého obydľia sa podľa Občianskeho zákonníka výpovedná lehota z nájmu bytu určuje najmenej na tri mesiace, ak ide o nájomcu v hmotnej núdzi, nasleduje po uplynutí ešte ochranná lehota, ktorá trvá ďalších 6 mesiacov. Nájomca má na riešenie svojej nepriaznivej situácie k dispozícii spolu 9 mesiacov. V prípade, že nájomca pred uplynutím tejto ochrannej lehoty zaplatí dlžné nájomné alebo sa písomne dohodne s prenajímateľom o spôsobe jeho úhrady, dôvod výpovede nájmu zanikne. Na druhej strane v prípade, že uvedené podmienky v ochrannej lehote nájomca splniť nedokáže a nachádza sa v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov, má právo len na náhradné ubytovanie. Ak sa stará o maloleté dieťa alebo bezvládnú osobu, v takom prípade sa poskytuje náhradný byt, ktorý môže mať horšiu kvalitu a menšiu plochu ako byt, ktorý má nájomca vypratať. Avšak len za predpokladu, že to umožňujú pomery prenajímateľa. Opatrenia prevencie straty bývania týmto spôsobom smerujú k udržaniu si užívaného obydľia, čo však môže byť aj na úkor prenajímateľa (zvýšené náklady pri neplatení nájomného a pod.).

Alternatívnou právnou úpravou prenájmu bytov k Občianskemu zákonníku je vymedzenie zákonom č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu v znení zákona č. 125/2016 Z. z.. Uvedený zákon upravuje prenájom bytov v súkromnom vlastníctve a nevzťahuje sa na nájomné pomery v bytoch obstaraných podľa osobitných predpisov⁸³, na nájomné pomery v služobných bytoch, v bytoch osobitného určenia, v bytoch nachádzajúcich sa v domoch osobitného určenia podľa osobitného predpisu⁸⁴, v družstevných bytoch, v bytoch vo vlastníctve obcí⁸⁵, vyšších územných celkov⁸⁶ a vo vlastníctve hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava, mesta Košice a ich mestských častí. **Preto sa v oblasti bývania orientujeme na identifikáciu**

⁸² Právna úprava nájmu bytov v Občianskom zákonníku a príslušná judikatúra súdov však odrádza vlastníkov prenajímať byty na dobu neurčitú, aj z uvedeného dôvodu sa v praxi s nájomnými zmluvami uzavretými na dobu neurčitú stretáme len výnimočne.

⁸³ Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov, Zákon č. 261/2011 Z. z. o poskytovaní dotácií na obstaranie náhradných nájomných bytov v znení zákona č. 134/2013 Z. z., Zákon č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov.

⁸⁴ Zákon Slovenskej národnej rady č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami v znení neskorších predpisov.

⁸⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

⁸⁶ Zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

verejných nástrojov a nie úpravu existujúcich pomerov pri prenájme bytov v súkromnom vlastníctve, ktoré má mať v prípade národných politik doplnkový charakter a nie byť nosným prvkom riešenia predmetnej oblasti.

Dôvody výpovede z nájmu bytu, ktoré smerujú k strate bývania, súvisia s nízkym alebo žiadnym príjmom nájomcu a neuhrádzaním nájomného, ale tiež s poškodzovaním bytu, porušovaním domového poriadku a pod. Vo všeobecnosti má byť predchádzanie vzniku a ukončovanie bezdomovstva prostredníctvom vytvárania podmienok na bývanie riešené inými nástrojmi, ako využívaním komerčného bytového fondu.

Dôvody straty bývania v osobnom vlastníctve nastávajú, ak jednotlivec alebo rodina prestanú platiť náklady spojené s užívaním bytu, hypotekárny úver alebo inú poskytnutú pôžičku. Z hľadiska platnej legislatívy je dôvodom ohrozenia straty vlastníctva bytu existencia pohľadávky voči vlastníkovi v sume vyššej ako 2 000 eur.⁸⁷

Pri meškaní so splátkami hypotekárneho úveru banka upozorňuje klienta. Výzva na predčasné splatenie celej hypotéky prichádza po 3 až 4 mesiacoch od nesplácania hypotéky a medzi 6. a 9. mesiacom banka podáva návrh na vykonanie dražby nehnuteľnosti dražobnej spoločnosti. Dražobná spoločnosť pošle ďalšiu výzvu na splatenie úveru a vyhnutie sa dražby. Dražba sa môže uskutočniť najmenej 30 dní po stanovení termínu. Posledná možnosť na vyplatenie dlhu (a už aj nákladov dražby) končí potom, čo sa otvorí dražba.⁸⁸

Dotknuté osoby sa snažia riešiť nepriaznivú sociálnu situáciu individuálne, na základe vlastných možností a preferencií volia vlastné stratégie prežitia. Vzhľadom na stratu vlastného obydli sa obvykle pokúšajú využiť riešenia na zabezpečenie bývania prostredníctvom rodiny a známych, ak je to možné, v komerčných ubytovniach, prípadne hľadajú ubytovanie prostredníctvom obce, VÚC alebo priamo v zariadeniach sociálnych služieb (napr. v útulku). Ak tieto možnosti zlyhajú, dochádza k úplnej strate domova a stávajú sa ľuďmi bez prístrešia alebo bývania.

V rámci strategických dokumentov a legislatívy sa otvára priestor jednak na rozmanitosť tak podporovanej výstavby a obnovy bytov, ako napr. dotácie MDV SR, ŠFRB, podpora prestupného bývania, podpora dostupného bývania s prvkami „Housing first“, ako aj výstavba

⁸⁷ zákon č. 527/2002 o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov

⁸⁸ <https://www.financnykompas.sk/clanok/co-robit-ak-mam-hypoteku-a-nezvladam-ju-splacat>

a rekonštrukcie zariadení sociálnych služieb, nevynímajúc zariadenia krízovej intervencie. Okrem toho v roku 2021 MPSVR SR pripravilo výzvu na dopytovo orientované projekty v rámci OP Ľudské zdroje, financovanú prostredníctvom EŠIF, pod názvom Dostupné bývanie s prvkami housing-first⁸⁹. Cieľom výzvy bolo podporiť mimovládne organizácie poskytujúce služby ľuďom bez domova v realizácii projektov housing-first, prostredníctvom úhrady mzdových nákladov pracovníkov odborných tímov, či čiastočnej úhrady nájomného pre účastníkov projektov. Napriek tomu, že uvedené iniciatívy umožnia ukončiť bezdomovstvo rádovo iba desiatkam ľudí, čo predstavuje len malú časť z odhadovaného počtu ľudí bez domova na Slovensku, je potrebné v nich pokračovať vo zvýšenej miere aj naďalej.

⁸⁹ Bližšie informácie o výzve sú dostupné na: <https://www.itms2014.sk/vyzva?id=15036331-a45a-484f-9b35-435b14e913e6>

5.3 Oblasť zdravia

Ľudia bez domova často trpia rôznymi ochoreniami, obvyčajne chronického charakteru. Podľa Záverečnej správy z výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy v roku 2016 prítomnosť dlhodobého zdravotného problému uviedlo 49 % dospelých osôb, v starších vekových skupinách sa týkal až 60 % osôb. K najčastejšie uvádzaným dlhodobým zdravotným problémom patrili problémy s nohami a problémy so srdcom a tlakom. Výrazné zastúpenie mali aj duševné problémy či ťažkosti s dýchaním. Aj podľa Záverečnej správy z registračného týždňa rodín v bytovej núdzi v Košiciach z roku 2021 respondenti medzi najčastejšími zdravotnými problémami uvádzali problémy s dýchaním, neurologické ochorenia, ochorenia srdca a vysoký krvný tlak, ochorenia pohybového aparátu a cukrovku. Najväčším problémom zlého zdravotného stavu ľudí bez domova však býva kritické prehlbovanie chronických ochorení s fatálnymi následkami. Odopieranie inej, než neodkladnej ZS v prípade chronického ochorenia ľudí bez domova často vystavuje bolestiam, nedostatku potrebných liekov a významne znižuje predpokladanú dĺžku ich života.

V zimnom období poskytovatelia zdravotnej starostlivosti evidujú ako dôvody na príjem pacienta zväčša podchladenie, omrzliny, zranenia a iné komplikácie plynúce zo života na ulici. Ľudia s nižším hygienickým štandardom podstupujú na centrálnych príjmoch očistu potrebnú pre pohyb v nemocničnom prostredí a podľa možnosti im nemocnica v nevyhnutných prípadoch poskytne odev. Na takéto úkony však nemusí byť každé zdravotnícke zariadenie prevádzkovo, personálne, ani hmotne vybavené.

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti je na Slovensku upravené najmä zákonom č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podobne, ako v prípade iných znevýhodnených skupín obyvateľstva, ani u ľudí bez domova legislatíva SR ľuďom bez domova nebráni prístupu k zdravotnej starostlivosti, naopak, zakazuje diskrimináciu a nerovnaké zaobchádzanie v tejto oblasti aj na základe sociálneho statusu, resp. majetku osoby, ktorej sa má zdravotná starostlivosť poskytnúť⁹⁰.

⁹⁰ Por. § 5 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov

Napriek tomu existujú viaceré bariéry, ktoré najmä ľuďom bez prístrešia prístup k zdravotnej starostlivosti sťažujú, až znemožňujú. Podľa prieskumu medzi organizáciami pracujúcimi s ľuďmi bez domova⁹¹ ide najmä o ťažkosti s vyhľadáním všeobecného lekára či špecialistu, obmedzenie len na neodkladnú zdravotnú starostlivosť pre ľudí, ktorí sú dlžníkmi na verejnom zdravotnom poistení, ako aj nedostatočné možnosti doliečenia po prepustení z ústavnej zdravotnej starostlivosti či možnosti liečby závislostí. Ťažkosti s vyhľadáním lekára súvisia u ľudí bez domova na jednej strane s podmienkou miestnej príslušnosti – všeobecní lekári, zubní lekári a gynekológovia-pôrodnici poskytujú zdravotnú starostlivosť podľa zdravotného obvodu, ktorý určuje samosprávny kraj. Častou realitou však býva, že človek bez prístrešia dlhodobo žije mimo miesta svojho trvalého pobytu a teda aj zdravotného obvodu, v ktorom majú vybraní lekári povinnosť s pacientom uzavrieť dohodu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Na druhej strane stojí veľká potreba pomoci cieľovej skupiny pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov (obmedzené možnosti a schopnosti domôcť sa vlastných práv) ako aj preťaženosť zdravotného systému. Ľudia bez prístrešia často čelia odmietnutiu poskytnutia zdravotnej starostlivosti či diskriminačnému správaniu kvôli plným kapacitám, nedostatočnej hygiene, dlhu na zdravotnom poistení, ale i sociálnemu statusu. Veľké množstvo ľudí zdravotnú starostlivosť vôbec nevyhľadáva, napr. z dôvodu predchádzajúcich negatívnych skúseností s prístupom zdravotníckeho personálu, či obmedzených finančných možností (najmä v súvislosti s nákladmi na dopravu k lekárovi, doplatkami za lieky alebo inými výdavkami).

Finančné bariéry v prístupe k zdravotnej starostlivosti sa pritom týkajú nielen ľudí bez prístrešia, ale aj ľudí bez bývania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie, resp. ľudí žijúcich v ubytovniach. Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave z roku 2016 ukázal, že v zariadeniach, kde boli sčítaní LbD, takéto situácie nie sú vôbec zriedkavé. 24 % osôb malo skúsenosť s nevyhľadáním lekárskej pomoci, keď potrebovali ošetrovanie kvôli nedostatku finančných prostriedkov, pritom až 18 % malo túto skúsenosť opakovanú.

Dôležitosť dostupnej zdravotnej starostlivosti v období po strate domova súvisí so skutočnosťou, že zlý, resp. dlhodobým bezdomovstvom sa stále zhoršujúci zdravotný stav, výrazne komplikuje ukončovanie bezdomovstva – vytvára pre ľudí veľké prekážky pre získanie bývania či zamestnania a bez včasnej a adekvátnej liečby môže viesť až k postupnému

⁹¹ Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovstva na národnej úrovni, Ondrušová, Fico

zvyšovaní odkázanosti na pomoc inej osoby v pobytových zariadeniach systému sociálnych služieb, čo v konečnom dôsledku predstavuje vysoké náklady pre verejné financie.

Každý občan SR, vrátane ľudí bez prístrešia, má nárok na poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti. Za človeka nachádzajúceho sa v nepriaznivej situácii, zdržiavajúceho sa na území SR, ktorý nemôže preukázať poistný vzťah preukazom poistenca, vzniknuté náklady zdravotnej poisťovni uhradí Ministerstvo zdravotníctva SR. Náklady sa účtujú Všeobecnej zdravotnej poisťovni. Ak sa však takýto človek aj dokáže preukázať preukazom poistenca, z hľadiska verejného zdravotného poistenia môže ísť o osobu, ktorá neuhrádza poistné na verejné zdravotné poistenie, a teda zdravotným poisťovniam vznikajú pohľadávky, ktoré sú často nevyhnutelné. V dôsledku neplatenia poistného sú tieto osoby zverejňované v zozname dlžníkov s nárokom len na neodkladnú zdravotnú starostlivosť. Obzvlášť závažným problémom v prístupe ľudí bez domova k zdravotnej starostlivosti je existencia dlhov na verejnom zdravotnom poistení. Ku vzniku dlhov na zdravotnom poistení dochádza u nich najmä v prípade, ak nie sú vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie na ÚPSVaR, ani príjemcami pomoci v hmotnej núdzi, kedy sú poisťencami štátu. Dôsledkom existencie dlhov na zdravotnom poistení je nemožnosť poskytnúť dlžníkovi s určitými výnimkami⁹² inú ako neodkladnú zdravotnú starostlivosť⁹³.

Pravidelná starostlivosť pri chronických diagnózach absentuje, ako aj dlhodobá starostlivosť pri liečbe závislostí pobytovou formou a pod. nie je uhrádzaná a teda sa ani neposkytuje. Je preto potrebné venovať danej oblasti patričnú pozornosť.

Vylúčenie dlžníkov z poskytovania zdravotnej starostlivosti v plnom rozsahu má za následok dlhodobú absenciu dlžníkov na využívaní služieb primárnej zdravotnej starostlivosti, čím vzniká situácia, kedy im nie je zabezpečené poskytovanie prevencie, včasnej diagnostiky a liečby ochorení, ktoré následne vedú k rozvoju komplikácii, zhoršeniu zdravotného stavu a

⁹² Okrem prípadov, ktoré vymedzuje § 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Plná zdravotná starostlivosť tak môže byť poskytovaná napríklad dlžníkovi, ktorému zdravotná poisťovňa povolila splátky, a ktorý splátky uhrádza podľa podmienok dohodnutých s poisťovňou; od ktorého sa dlžné poistné vymáha v exekučnom konaní a uhrádza ho formou splátok; na majetok ktorého bol vyhlásený konkurz, alebo ktorému bola povolená reštrukturalizácia

⁹³ Podľa § 2 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zdravotná starostlivosť poskytovaná osobe pri náhlej zmene jej zdravotného stavu, ktorá bezprostredne ohrozuje jej život alebo niektorú zo základných životných funkcií, bez rýchleho poskytnutia zdravotnej starostlivosti môže vážne ohroziť jej zdravie, spôsobuje jej náhlu a neznesiteľnú bolesť alebo spôsobuje náhle zmeny jej správania a konania, pod ktorých vplyvom bezprostredne ohrozuje seba alebo svoje okolie; ... vyšetrenie a liečba osoby označenej za možný zdroj rýchlo sa šíriacej a život ohrozujúcej nákazy.

predčasnej úmrtnosti. Tiež sa tým u zdravotne zraniteľnej skupiny obyvateľstva vytvára nedôvera v „systém“, bez dosahu v prípade potreby osvedčenej alebo zdravotníckych intervencií. Problémom je aj čerpanie nákladnej a komplexnej ZS, obyčajne hospitalizácií, ako neodkladnej ZS, a to opakovane, v období, keď dôjde ku komplikáciám a zhoršeniu zdravotného stavu v dôsledku dlhodobo zanedbaných a neliečených zdravotných problémov. Dlhníci nie sú doliečení v ambulantnom sektore, sú vylúčení z dispenzárnej starostlivosti a následnej dlhodobej starostlivosti, nemajú možnosť dať si predpísať dlhodobo užívané lieky na chronické ochorenia. Zhoršený zdravotný stav dlžníkov napokon v konečnom dôsledku ešte viac znižuje ich schopnosť splatiť si dlhy a opätovne prispievať do systému zdravotného poistenia a ekonomickej aktivity. To všetko prispieva k predchádzateľnému a kumulatívne zhoršovaniu zdravia, nárastu socioekonomických problémov a ťažkostí v pracovnom zaradení, strate bývania, resp. nemožnosti bývanie získať a udržať si. Človek bez domova bez prístupu k ZS v plnom rozsahu sa tak čoraz viac prepadáva do neriešiteľnej situácie, kedy mu zhoršujúce sa zdravie neumožňuje efektívne vyriešiť dlhy na zdravotnom poistení.

Napokon sú bariérou sťažujúcou prístup ľudí bez prístrešia k ZS chýbajúce možnosti doliečenia po prepustení po hospitalizácii. V takom prípade môže byť danej osobe poskytovaná starostlivosť v zariadení sociálnych služieb s poskytovaním alebo zabezpečeným ošetrovateľskej starostlivosti, čo však závisí od mnohých ďalších okolností, ako napr. voľná kapacita v zariadení, výsledok konania o odkázanosti na sociálnu službu, či závislosť na návykových látkach, alebo absencia občianskeho preukazu, to všetko môžu byť prekážky prijatia do zariadenia. Chorí ľudia bez prístrešia sa preto väčšinou kumulujú v útulkoch, ktoré sú personálne i finančne poddimenzované a neposkytujú opatrovateľskú ani ošetrovateľskú starostlivosť. Súčasne sociálnu službu v zariadení nemožno poskytovať fyzickej osobe, ktorej zdravotný stav si vyžaduje ústavnú zdravotnú starostlivosť v zdravotníckom zariadení⁹⁴. Zariadenia sociálnych služieb krízovej intervencie nemôžu zastupovať zdravotnícke zariadenia a osoba do nich umiestňovaná musí byť sebaobslužná a samostatne fungujúca.

Otázka dostupnej starostlivosti pre ľudí bez bývania po ukončení hospitalizácie tiež úzko nadväzuje na jeden z navrhovaných cieľov Konceptie v oblasti pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách po strate domova, ktorým je prístup k 24-hodinovému ubytovaniu tak, aby žiadny človek bez domova nemusel využívať služby nocľahárne dlhšie ako 30 dní, resp. noci.

⁹⁴ § 61, ods. (3) zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

Údaje o počte osôb, ktoré sú prepúšťané z nemocničnej starostlivosti do zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie a dočasného ubytovania pre ľudí bez domova, sa súhrnne za SR nevyhodnocujú.

Okrem už identifikovaných bariér absentuje tiež systémové prepojenie na liečebné postupy a systémová práca so závislosťami pri viacnásobných znevýhodneniach, ako je bezdomovstvo, závislosti, absencia podporného prostredia, nezamestnanosť a pod. Komplikáciou v tomto smere je opäť aj skutočnosť, že liečba závislostí nie je súčasťou neodkladnej ZS, takže ľudia, ktorí sú dlžníkmi na zdravotnom poistení, vrátane ľudí bez domova, k nej prakticky nemajú prístup. Tak, ako sa nastavuje „Plán osamostatnenia sa“⁹⁵, mal by sa nastavovať systém prechodu zo zdravotnej do sociálnej starostlivosti, ak ide o klienta bez zázemia. Znížilo by sa tým riziko recidívy.

Prístup k bezpečnej pitnej vode predstavuje dôležitý faktor z hľadiska ochrany zdravia. Konzumácia bezpečnej pitnej vody môže zabrániť vzniku alebo rozvoju najmä infekčných ochorení, ale aj iných napríklad onkologických. Z hygienického hľadiska je pitná voda dôležitým nástrojom na ochranu zdravia a súčasne je to nástroj na ochranu zdravia zamestnancov, ktorí poskytujú zdravotnú starostlivosť osobám bez domova bez správnej hygieny. Poskytovanie informácií o potrebe konzumácie bezpečnej pitnej, o zdravotných rizikách a následkoch z hľadiska konzumácie vody, ktorá nespĺňa kritériá bezpečnej vody je ďalší nástroj na ochranu zdravia ľudí bez domova. Ďalšími nástrojmi na ochranu zdravia ľudí bez domova a súčasne osôb, s ktorými prichádzajú do kontaktu je príprava na realizáciu opatrení na zabezpečenie zásobovania bezpečnou pitnou vodou a získavanie aktuálnych informácií o počte obyvateľov a oblastiach bez prístupu k pitnej vode.

⁹⁵ §55 ods.2) zákona 305/2005 o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov znie: „Starostlivosť podľa odseku 1 môže byť mladému dospelému poskytovaná do jeho osamostatnenia sa, najdlhšie do 25 rokov veku. Osamostatnenie sa na účely tohto zákona je zabezpečenie si bývania a schopnosť samostatne sa živiť. Centrum s mladým dospelým písomne dohodne podmienky zotrvania mladého dospelého v centre. Súčasťou písomnej dohody je aj plán prípravy na osamostatnenie sa mladého dospelého. Ak sa centrum z dôvodov na strane centra s mladým dospelým nedohodne na podmienkach jeho zotrvania v centre, do siedmich dní odo dňa doručenia žiadosti podľa odseku 1 mu písomne oznámi dôvody neuzatvorenia dohody.“

5.4 Oblasť zamestnanosti

Zmyslom podpory zamestnávania a pracovného začlenenia ĽbD je predovšetkým ukončovanie bezdomovstva a podpora ich sociálneho začleňovania. ĽbD čelia v prístupe na trh práce viacerým závažným prekážkam, sú na trhu práce viacnásobne znevýhodnení a potrebujú intenzívnu špecifickú podporu. Medzi najvýraznejšie prekážky viažuce sa na nezamestnanosť pri ĽbD patrí nízka úroveň dosiahnutého vzdelania, či vekové znevýhodnenie. Potvrdzujú to zistenia výskumu a sčítania ĽbD v Bratislave, podľa ktorých mali zamestnanie najmä ľudia vo veku od 25 do 49 rokov (51 %). Mladšia veková kategória 18-24 rokov (38 %) i staršia veková kategória 50-64 rokov (21 %) bola na tom z hľadiska výskytu platenej práce horšie.

Ďalšie prekážky sa špecificky viažu k situácii bezdomovstva. Patrí k nim absencia stabilného bývania so základným vybavením, problémy spojené so vstupom a zotrvaním v evidencii uchádzačov o zamestnanie a iné administratívne prekážky, ako napr. povinnosť byť k dispozícii Úradu PSVR za účelom ponuky zamestnania do troch pracovných dní od vyzvania⁹⁶, existencia dlhov ako závažná bariéra pri hľadaní zamestnania, často nepriaznivý zdravotný stav, donedávna značne obmedzené možnosti postupného znovu nadobúdania pracovných zručností v prostredí sociálnej ekonomiky.

Pri zvyšovaní prístupu ĽbD na trh práce je pritom potrebné presadzovať prepájanie⁹⁷ sociálnych služieb a služieb zamestnanosti systémovo tak, aby práva a povinnosti týchto osôb pri výkone práce zohľadňovali ich reálne možnosti. Štandardne je pri výkone zamestnania od zamestnancov očakávaný zväčša pravidelný výkon práce v dohodnutom pracovnom čase, čo je pre ľudí bez domova náročná požiadavka. Zákonník práce má na strane druhej mnoho flexibilných nástrojov na vhodné nastavenie procesu pracovnej adaptácie aj pre ľudí so slabými, resp. absentujúcimi pracovnými návykmi. Jeden z príkladov možno nájsť aj v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o službách zamestnanosti“) ako napr. dočasné pridelenie

⁹⁶ Viaceré z aktívnych opatrení trhu práce sa zameriavajú predovšetkým na evidovaných dlhodobozamestnaných uchádzačov o zamestnanie. ĽbD, ktorí sú bez práce, sa však zväčša v evidencii uchádzačov o zamestnanie nenachádzajú – z 11 % nezamestnaných, boli v evidencii uchádzačov o zamestnanie len 4,2 % ľudí bez domova sčítaných v zariadeniach, vrátane podmienky miestnej príslušnosti pri kontaktovaní úradu PSVR

⁹⁷ Súbeh poskytovateľa sociálnej služby v zmysle zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“) a registrovaného sociálneho podniku v zmysle zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pri dnešnom platnom znení predmetných zákonov, nie je možný.

prostredníctvom využitia služieb Agentúry dočasného zamestnávania (ADZ)⁹⁸. Je však otázne, či sú ADZ adresným nástrojom pre LbD, pretože ich využívanosť nezaručuje podporu ľuďom v núdzi. Pri ADZ ide o dočasné pridelenie konkrétneho zamestnanca na konkrétnu pozíciu a teda flexibilita ako aj vytvorenie pracovného návyku v určitom prostredí je menej prítomná. Legislatívnym rámcom na realizáciu aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP), ktoré sú využiteľné aj pri podpore zamestnávania ľudí bez domova, je zákon o službách zamestnanosti. Služby zamestnanosti predstavujú systém inštitucionálnych nástrojov podpory a pomoci účastníkom trhu práce pri hľadaní zamestnania, zmene zamestnania, obsadzovaní voľných pracovných miest a uplatňovaní AOTP s osobitným zreteľom na pracovné uplatnenie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (UoZ). Služby zamestnanosti na území SR poskytujú Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (Ústredie PSVR) a miestne príslušné úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (úrad PSVR), právnické osoby a fyzické osoby, ktoré vykonávajú sprostredkovanie zamestnania, poskytujú odborné poradenské služby a uplatňujú AOTP na základe uzatvorenej písomnej dohody s Ústredím PSVR alebo na základe uzatvorenej písomnej dohody v rámci partnerstva podľa §10 zákona o službách zamestnanosti, právnické osoby a fyzické osoby, ktoré vykonávajú sprostredkovanie zamestnania za úhradu, agentúra dočasného zamestnávania a agentúra podporovaného zamestnávania.

Bežnému spôsobu zamestnania ľudí bez domova bránia aj možno banálne prekážky, ako napr. absencia bankového účtu, existujúce exekúcie, jednorazový výplatný termín alebo strata dokladu totožnosti, karty poistenca. Často tak volia nelegálne zamestnanie, ktoré neposkytuje stabilitu, ale je flexibilnejšie voči ich aktuálnym potrebám – vyplácanie „na ruku“, v hotovosti, po jednom odpracovanom dni, či raz za týždeň a podobne.

Úlohou aktívnej politiky trhu práce (AFTP) je predovšetkým vytvárať priestor pre uľahčenie a skrátenie doby prechodu občanov z nezamestnanosti do pracovného procesu, resp. samostatnej zárobkovej činnosti a prostredníctvom špecifických programov udržiavať a zvyšovať schopnosť ľudí pracovať a nájsť si miesto na trhu práce. AFTP sa realizuje cez opatrenia, programy, projekty a aktivity, ktoré uľahčujú prístup UoZ na trh práce, aj prostredníctvom nástrojov AOTP, najmä znevýhodneným UoZ. AOTP napomáhajú aj rozvoju podnikania a samostatnej zárobkovej činnosti, podporujú rast odborných spôsobilostí UoZ aj zamestnancov, podporujú vytváranie nových pracovných miest a udržiavanie existujúcich

⁹⁸ § 29 zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o službách zamestnanosti).

pracovných miest a zamestnancov na týchto podporovaných pracovných miestach a tiež podporujú zamestnávateľov.

V podpore zamestnávania LbD majú zároveň veľký potenciál služby podporovaného zamestnávania – časovo ohraničené služby, ktoré sú poskytované občanom so zdravotným postihnutím a dlhodobo nezamestnaným občanom, na získanie a udržanie zamestnania na otvorenom trhu práce. Tieto služby podľa zákona o službách zamestnanosti zahŕňajú zisťovanie schopností a odborných zručností občanov so zdravotným postihnutím a dlhodobo nezamestnaných občanov vzhľadom na požiadavky trhu práce, vyhľadávanie vhodného zamestnania, odborné poradenstvo pri získaní a udržaní si pracovného miesta, ako aj odborné poradenstvo pre zamestnávateľa pri úprave pracovných podmienok a riešení prípadných ťažkostí klienta v zamestnaní. Poskytované sú agentúrami podporovaného zamestnávania, avšak doposiaľ nie explicitne pre LbD, ale len v prípade, že sú títo ľudia dlhodobo nezamestnaní, alebo so zdravotným postihnutím. Ich prínos pre túto cieľovú skupinu pritom spočíva najmä v poradenstve a podpore pri hľadaní zamestnania, ako aj zácviaku či riešení ťažkostí u zamestnávateľa po nástupe do zamestnania, čím sa môžu zmierniť vzájomné obavy zamestnávateľov aj ľudí bez bývania z prípadného nezvládania pracovných nárokov. V podmienkach SR sú okrem toho služby agentúr podporovaného zamestnávania poddimenzované, k 31. decembru 2021 podľa údajov Ústredia PSVR takúto činnosť aktívne vykonávalo len 21 agentúr, z toho 7 v Bratislavskom samosprávnom kraji, 4 v Žilinskom, 3 v Banskobystrickom, 3 v Košickom, 2 v Prešovskom, 1 v Nitrianskom, 1 v Trnavskom a 1 v Košickom. V Trenčianskom samosprávnom kraji sa nenachádza žiadna. Aj preto je potrebné doriešiť otázku systémového a udržateľného financovania činnosti agentúr podporovaného zamestnávania.

Pre časť LbD môže zároveň prístupu na trh práce značne pomôcť rozvoj sociálnej ekonomiky. Legislatívny rámec v tomto smere predstavuje zákon o sociálnej ekonomike. Uvedený zákon, ktorý definuje sociálnu ekonomiku ako súhrn produktívnych, distribučných alebo spotrebiteľských aktivít vykonávaných prostredníctvom hospodárskej činnosti alebo nehospodárskej činnosti nezávisle od štátnych orgánov, ktorých hlavným cieľom je dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu, pričom sociálny podnik musí o. i. použiť viac ako 50 % zo zisku na dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu. V prípade typu integračného registrovaného sociálneho podniku, pozitívnym sociálnym vplyvom je podpora zamestnanosti prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených osôb alebo zraniteľných osôb. Integračnému

podniku vyplýva zo zákona o sociálnej ekonomike povinnosť zamestnávať z celkového počtu zamestnancov najmenej 30 % znevýhodnených a/alebo zraniteľných osôb. Znevýhodnenou osobou je v zmysle tohto zákona aj osoba, ktorá nebola zamestnaná, pričom nemusela byť vedená v evidencii uchádzačov o zamestnanie, okrem toho musí spĺňať aj ďalšie podmienky uvedené v zákone o sociálnej ekonomike, ako napr. dosiahnuté nižšie vzdelanie, osoba staršia ako 50 rokov veku, ako aj mladšia ako 26 rokov veku a.i.. K zraniteľným osobám patria napr. prijímatelia sociálnych služieb, osoby v nepriaznivej sociálnej situácii a iné⁹⁹.

Zákon zároveň stanovuje formy podpory, ktorá môže byť poskytnutá sociálnym podnikom. Skutočný prínos sociálnej ekonomiky pre podporu zamestnávania ľudí bez domova bude závisieť aj od poskytovania tejto podpory.

LbD sú zraniteľnou skupinou, ktorá môže byť objektívne náchylnejšia na niektoré formy zneužívania pri príležitosti zamestnávania sa. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby bola táto skupina chránená napríklad pred nelegálnym zamestnávaním alebo iným druhom zneužívania na trhu práce, čo môže v konečnom dôsledku pozitívne ovplyvniť všetky skupiny obyvateľstva SR.

⁹⁹ Osoby-nepodnikatelia, ktorých mesačný príjem nepresahuje trojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu, sa nepovažujú za zraniteľnú osobu pre účely integračného registrovaného sociálneho podniku. LbD sú zraniteľná osoba ako fyzická osoba v nepriaznivej sociálnej situácii podľa zákona č. 112/2018 Z. z.. Samozrejme, môžu mať aj iné znevýhodnenie alebo zraniteľnosť a tým sa preklasifikujú, ale primárne sú považovaní v zmysle vyššie uvedeného.

5.5 Oblasť sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb a sociálnoprávnej ochrany

5.5.1 Nárokovateľné finančné príspevky, dotácie a iné podpory

Na Slovensku nie je hranica chudoby explicitne definovaná, je vyjadrená životným minimom¹⁰⁰, ktoré predstavuje ústredný bod v oblasti sociálnej politiky v tejto oblasti, od ktorého sú odvíjané rôzne sociálne opatrenia štátu.

Väčšina krajín sveta má v rámci svojej sociálnej politiky nastavené dávky zabezpečujúce základné prežitie. Napríklad Slovensko má tri desiatky rôznych finančných platieb pre rôzne typy príjemcov: pomoc v hmotnej núdzi, v rámci ktorej sa poskytuje dávka v hmotnej núdzi, príspevok na bývanie, ochranný príspevok, aktivačný príspevok či príspevok na nezaopatrené dieťa. V súvislosti s podporou rodiny v Slovenskej republike možno spomenúť napr. prídavok na dieťa, či náhradné výživné, avšak tu už ide o štátnu podporu pri určitej životnej udalosti, nie dávku na zabezpečenie základných životných podmienok pre ľudí, ktorí sa ocitli v stave hmotnej núdze. Ďalej sa poskytuje 17 druhov peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia postihnutím, príspevok na opatrovanie a ďalšie.

Dôležitý nástroj prevencie straty bývania predstavujú v rámci sociálneho systému štátu finančné príspevky na podporu udržania bývania. V podmienkach Slovenskej republiky ide o **príspevok na bývanie** poskytovaný v rámci pomoci v hmotnej núdzi. Nárok na príspevok na bývanie má podľa § 14 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vlastník, resp. nájomca, ktorý je členom domácnosti, ktorej sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi vtedy, ak riadne uhradza náklady za všetky služby spojené s bývaním (napr. nájomné, daň z nehnuteľnosti, poplatky za komunálny odpad), alebo v prípade, že má nedoplatky spojené s úhradou nákladov za služby spojené s bývaním, predloží dohodu o splátkach a potvrdenie o riadnom plnení splátkového kalendára. Vo vzťahu k ľuďom bez domova môže mať príspevok na bývanie veľký význam v prevencii bezdomovstva, resp. predchádzaní straty domova a vyst'ahovania. Rovnako má potenciál byť účinným nástrojom po opätovnom získaní bývania ako podpora pri jeho udržaní. Príspevok na bývanie je súčasťou pomoci v hmotnej núdzi, čo znamená, že nárok naň majú po splnení ďalších kritérií len tí žiadatelia, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi. V súčasnosti nárok na

¹⁰⁰ Zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov

príspevok na bývanie vzniká, ak je niektorý člen domácnosti, ktorá je v hmotnej núdzi, vlastníkom alebo spoluvlastníkom bytu, vlastníkom alebo spoluvlastníkom rodinného domu, nájomcom bytu, nájomcom rodinného domu alebo nájomcom obytnej miestnosti v zariadení určenom na trvalé bývanie alebo býva v byte alebo v rodinnom dome na základe práva doživotného užívania. Nárok na príspevok na bývanie vzniká aj v prípade, že prijímateľ sociálnej služby býva v zariadení podporovaného bývania, zariadení pre seniorov, domove sociálnych služieb alebo špecializovanom zariadení s celoročnou pobytovou formou, v útulku, domove na polceste, zariadení núdzového bývania alebo v krízovom stredisku. **Napriek tomu, že príspevok na bývanie podľa platných kritérií pre vznik nároku a výšky príspevku sám osebe problematiku bezdomovstva vyriešiť nedokáže, je ale jedným zo základných nástrojov, ktorými vie štát adresne a efektívne zvyšovať dostupnosť bývania pre svojich obyvateľov. Jeho súčasné nastavenie však nereflektuje trend zhoršujúcej sa socio-ekonomickej situácie na Slovensku a vôbec nerieši problémy ľudí so skúsenosťou s bezdomovstvom žijúcich v hlbokej chudobe a jeho rámcovanie k dávkam v rámci hmotnej núdze jeho použitie výrazne obmedzuje. Na druhej strane je rovnako potrebné podporovať ponuku cenovo dostupného nájomného bývania.**

Účinnou formou finančnej pomoci pre ľudí bez domova, ktorí sú poberateľmi pomoci v hmotnej núdzi môže byť aj jednorazový finančný príspevok formou jednorazovej dávky. **Jednorazová dávka** je určená na čiastočnú úhradu mimoriadnych výdavkov členov domácnosti, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi. Slúži najmä na zabezpečenie nevyhnutného ošatenia, bielizne, obuvi, nevyhnutného vybavenia domácnosti (postele, stola, stoličky, chladničky, sporáku, variča, vykurovacieho telesa, paliva, práčky, periny, posteľnej bielizne, bežného kuchynského riadu), mimoriadnych liečebných nákladov alebo školských potrieb. Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi a poskytovanie jednorazovej dávky v hmotnej núdzi sa navzájom nevylučujú. O poskytnutí jednorazovej dávky v hmotnej núdzi rozhoduje obec, v ktorej majú členovia domácnosti, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, trvalý pobyt. Jednorazovú dávku možno priznať jednorazovo do výšky preukázaných skutočných výdavkov, najviac do výšky trojnásobku sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu.

Nenárokovateľnou formou pomoci, ktorá môže slúžiť na prevenciu straty bývania, je dotácia na podporu humanitárnej pomoci, poskytovaná na základe § 9 zákona č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Táto dotácia je určená na podporu riešenia krízovej životnej

situácie alebo mimoriadne nepriaznivej sociálnej situácie, ktorá v niektorých prípadoch môže vyústiť aj do straty bývania. Predmetná dotácia je však cielená len pre osoby, ktoré sa v nepriaznivej situácii ocitli náhle a nečakane z dôvodu straty živiteľa rodiny, vzniku ťažkej choroby alebo živej pohromy a neslúži na podporu riešenia dlhodobu nepriaznivej sociálnej situácie, kedy je adekvátnou formou pomoci pomoc v hmotnej núdzi. Pokiaľ sa osoba náhle ocitla v situácii, kedy jej hrozí strata bývania, môže jej byť poskytnutá dotácia až do výšky 800 eur a to napr. aj za účelom úhrady nájomného. Osobám, ktoré sa náhle ocitli v tiesni, môže teda výrazne napomôcť prekonať ťažké obdobie a udržať si bývanie. Žiadateľ o dotáciu však musí splniť aj podmienky ustanovené zákonom č.523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (napr. neexistencia dlhu v zdravotnej alebo sociálnej poisťovni).

Pomoc pre obzvlášť zraniteľné skupiny obyvateľstva, vrátane ĽbD, je na Slovensku zabezpečovaná aj prostredníctvom opatrení **Operačného programu potravinovej a základnej materiálnej pomoci – OP FEAD¹⁰¹**, ku ktorým patrí distribúcia potravinových a hygienických balíčkov vybraným skupinám príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, poskytovanie teplého jedla osobám bez prístrešia alebo aj formou podpory distribúcie darovaných potravín s cieľom predísť výraznému plytvaniu potravinami. Touto konkrétnou formou sa pomáha ľuďom či domácnostiam, ktoré sa nachádzajú v náročnej sociálnej situácii. Zámerom je predovšetkým znížiť ich ekonomické zaťaženie so zabezpečovaním základných komodít, ako sú potraviny a základné hygienické potreby. Poskytovanie potravinovej a materiálnej pomoci pre najodkázanejších, t.j. skupiny ohrozené materiálnou a potravinovou depriváciou sa aj v budúcnosti plánuje zabezpečovať adresne cez distribúciu potravinových balíčkov, poskytovanie teplého jedla, distribúciu hygienických balíčkov a distribúciu základnej materiálnej pomoci. Uvedené činnosti budú doplnené o sprievodné opatrenia, najmä sociálne poradenstvo, resp. iné odborné činnosti na predchádzanie vzniku krízových situácií v rodine a na obmedzenie a zmiernenie, prípadne odstraňovanie ich negatívnych návykov a vplyvov alebo správania sa konečných príjemcov.¹⁰²

¹⁰¹ <https://www.employment.gov.sk/sk/rodinasocialna-pomoc/operacny-program-potravinovej-zakladnej-materialnej-pomoci/>

¹⁰² Priorita „potravinová a materiálna deprivácia“, špecifický cieľ „riešenie materiálnej deprivácie prostredníctvom potravinovej a/alebo základnej materiálnej pomoci pre najodkázanejšie osoby vrátane detí a zabezpečenie sprievodných opatrení podporujúcich ich sociálne začlenenie.

5.5.2 Sociálne služby

V rámci zabezpečenia základných životných potrieb človeka v nepriaznivej sociálnej situácii sa vymedzujú druhy a formy pomoci **zákonom o sociálnych službách**. Tento zákon upravuje právne vzťahy pri poskytovaní sociálnych služieb, financovanie sociálnych služieb a kontrolnú činnosť vo veciach sociálnych služieb.

Sociálne služby krízovej intervencie poskytované terénnou formou¹⁰³ stoja často na začiatku procesu ukončovania bezdomovstva, keďže zahŕňajú vyhľadávanie ľudí v krízových situáciách, resp. kontakt s ľuďmi, ktorí nevyužívajú služby poskytované inou formou. Preto je potrebné venovať osobitnú pozornosť podpore ich dostupnosti¹⁰⁴. Ak sa človek ocitol v nepriaznivej sociálnej situácii (ohrozenie fyzickej osoby sociálnym vylúčením alebo obmedzenie jej schopnosti sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy) z dôvodu straty bývania alebo ohrozenia stratou bývania, vtedy je potrebné zabezpečenie všetkých rozmerov bezdomovstva od základných existenčných potrieb, čo je ale nad rámec sociálnych služieb ako takých.

Poskytovanie sociálnych služieb krízovej intervencie, alebo ich zabezpečovanie je v zmysle zákona o sociálnych službách v delenej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov, v závislosti od druhu sociálnej služby. Obci z uvedeného zákona vyplýva povinnosť vypracovať a schvaľovať komunitný plán sociálnych služieb, v jej originálnej pôsobnosti je taktiež zriaďovať nocľaháreň (§25), nízkoprahové denné centrum (§24b) ako aj terénnu sociálnu službu krízovej intervencie (§24a) a poskytovať alebo zabezpečovať tieto sociálnej služby. Vyšší územný celok zriaďuje, resp. zakladá integračné centrum (§24c), útulok (§26), domov na polceste (§27) a zariadenie núdzového bývania (§29). Medzi ďalšie sociálne služby, uplatniteľné pri prevencii a ukončovaní bezdomovstva, patria tzv. podporné služby: jedáleň (§58), práčovňa (§59), stredisko osobnej hygieny (§60) a podporu samostatného bývania (§57). Vymenované sú len sociálne služby súvisiace s oblasťou bezdomovstva, nie všetky sociálne služby ako také.

¹⁰³ V zmysle zákona č. 448/2008 Z.z. o soc. službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov sa za takéto služby považujú terénna sociálna služba krízovej intervencie (§24a), komunitné centrum (§24d), nízkoprahová sociálna služba pre deti a rodinu (§28),

¹⁰⁴ Počet registrovaných poskytovateľov sociálnej služby podľa §24a (terénne sociálna služba krízovej intervencie) na Slovensku predstavoval v roku 2019 počet 62. V porovnaní s rokom 2016 sa ide o mierny nárast (41 registrovaných poskytovateľov). V prípade nízkoprahových denných centier k zmene v priebehu rokov nedošlo. Na počet 79 okresných miest a zvyšok SR je daný stav neuspokojivý. Zdroj: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/07/plnenie_nar_priorit_rozvoja_soc_sluzieb_analyza_repkova_2020.pdf.

Súčasťou poskytovania sociálnych služieb krízovej intervencie je zabezpečovanie podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb, t. j. zabezpečenie ubytovania, stravy, nevyhnutného ošatenia, obuvi a nevyhnutnej základnej osobnej hygieny, ako aj poskytovanie odborných činností, najmä sociálneho poradenstva, pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov, rozvoja pracovných zručností a pomoc pri pracovnom uplatnení, ako aj vytváranie podmienok na ďalšie činnosti, najmä záujmovú činnosť. Na Slovensku je k 3Q/2022 registrovaných 1248 lôžok v nocľahárňach a 2519 lôžok v útulkoch, 684 lôžok v Zariadeniach núdzového bývania a 225 v Domovoch na polceste.

Tabuľka 1: Regionálna štruktúra vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie s pobytovou formou (nocľaháreň, útulok, domov na pol ceste a zariadenie núdzového bývania)

Kraj	sociálne služby poskytované verejným poskytovateľom	kapacita	sociálne služby poskytované neverejným poskytovateľom	kapacita	počet registrovaných sociálnych služieb spolu	kapacita spolu
BSK	7	58	14	602	21	660
TTSK	11	184	9	159	20	343
TSK	17	341	5	146	22	487
ŽSK	17	280	18	334	35	614
NSK	12	218	10	212	22	430
BBSK	9	160	22	419	31	579
PSK	9	177	23	521	32	698
KSK	8	181	19	684	27	865
Spolu SR					210	4676

Zdroj: Vybrané údaje výkazu ŠÚ SR soc-1-01

V prípade opatrení na udržanie bývania je významnou sociálnou službou taktiež *podpora samostatného bývania* (§ 57). Ide o sociálnu službu zameranú najmä na pomoc pri prevádzke domácnosti, pri hospodárení s peniazmi, podporu pri organizovaní času, pri zapojení sa do spoločenského a pracovného života, podporu rozvoja osobných záujmov, predchádzanie a riešenie krízových situácií, podporu spoločensky primeraného správania. Poskytuje sa pri nej sociálne poradenstvo, pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a vykonáva sa preventívna aktivita a sociálna rehabilitácia.

Nastavenie jednotlivých úrovní prevencie v zmysle sociálnych služieb predstavuje ich zapracovanie do koncepcií rozvoja sociálnych služieb jednotlivých vyšších územných celkov, ktoré vychádzajú z jednotlivých komunitných plánov sociálnych služieb obcí. Nosným dokumentom pre menované dve úrovne sú Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2021-2030, ktoré vypracováva a schvaľuje MPSVR SR.

V aplikačnej praxi nie je možné priviesť samosprávu k zriaďovaniu sociálnych služieb v ich originálnej kompetencii, ale aj napriek tomu v niektorých typoch zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie by bolo prínosné mať zabezpečenú minimálnu sieť pokrývajúcu celé územie SR. V oblasti sociálnych služieb je jednou z hlavných výziev nedostatočné prepájanie a koordinácia sociálnych služieb pre ľudí bez domova v ukončovaní bezdomovstva. Nezastupiteľnú úlohu pri poskytovaní soc. služieb KI majú práve neverejní poskytovatelia SS, ktorí sú v práci s ľuďmi bez domova elementárnymi hráčmi.

Druhou výzvou je dlhodobé zotrvávanie ľudí bez domova v krízovom a dočasnom ubytovaní v rámci systému sociálnych služieb krízovej intervencie, z dôvodu nedostatku cenovo dostupného nájomného bývania. Ďalšiu výzvu predstavujú nedostatočne rozvinuté služby podpory v bývaní, čo však tiež súvisí so skutočnosťou, že v SR sú projekty založené na bývaní ako prvom kroku doposiaľ realizované len v malom rozsahu a vo fáze pilotného testovania.

Rovnako tak je to podpora financovania výstavby zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie, primárne zariadení poskytujúcich 24 hodinové ubytovanie a podpora existujúcich zariadení za účelom odstránenia havarijného stavu a nevyhovujúcich podmienok z hľadiska bezpečnosti.

V SR sa v súčasnosti uplatňuje model viaczdrojového financovania sociálnych služieb¹⁰⁵. V tabuľke nižšie sú znázornené všetky zdroje financovania pre zariadenia sociálnych služieb krízovej intervencie. V roku 2021 tvorili príjmy nocľahárni z verejných zdrojov prevažnú časť z ich celkových príjmov, s najvýraznejším zastúpením príspevku poskytovaného MPSVR SR pri nocľahárni. Pri ostatných zariadeniach je viditeľné najvýraznejšie zastúpenie zdrojov poskytnutých z rozpočtov obcí/VÚC, nad 50 %.

Tabuľka 2: Podiel verejných zdrojov na financovaní sociálnych služieb krízovej intervencie v roku 2021

	Zariadenie núdzového bývania		Útulok		Nocľaháreň		Domov na polceste	
	Suma (eur)	Podiel (%)	Suma (eur)	Podiel (%)	Suma (eur)	Podiel (%)	Suma (eur)	Podiel (%)
Celkové príjmy	4 162 204	100	10 284 736	100	4 111 433	100	909 331	100
Príjmy zo štátneho	638 800	15,3	443 815	4,3	166 553	4	29 996	3,3

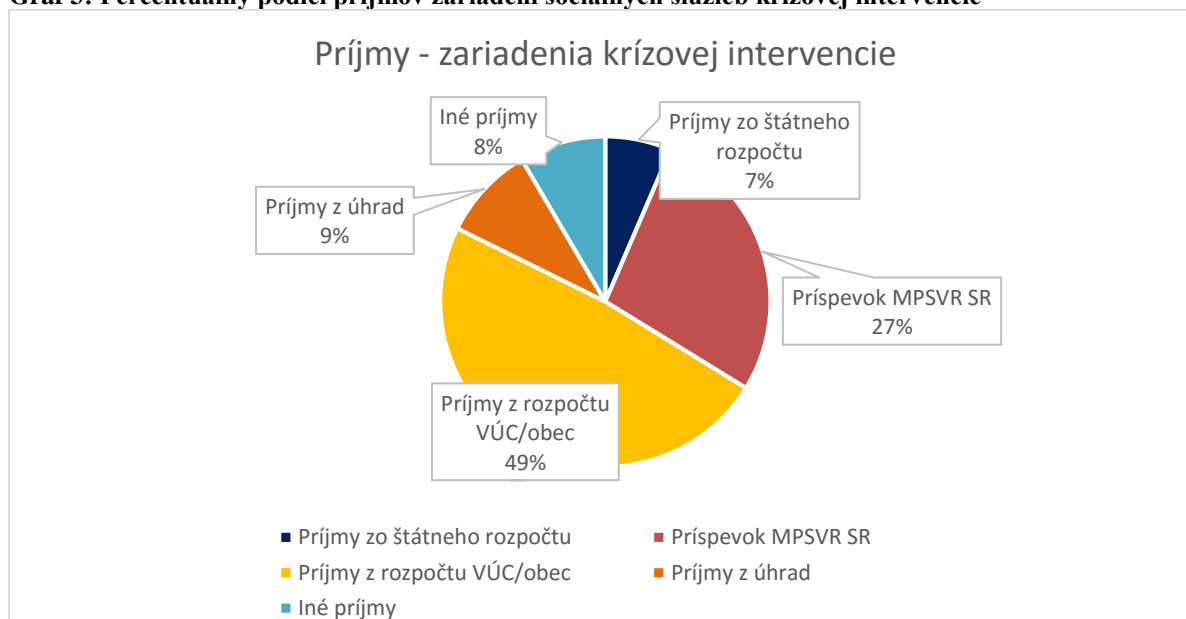
¹⁰⁵ Bližšie pozri napr. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2017, s. 103. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvatelstva-slovenskej-republiky.html>

rozpočtu								
Príspevok MPSVR SR	396 838	9,5	1 890 723	18,4	3 101 563	75,4	9 697	1,1
Rozpočet obce/VÚC	2 344 628	56,3	6 124 363	59,5	497 998	12,1	630 226	69,3
Iné príjmy¹⁰⁶	712 539	17,1	677 095	6,6	160 386	3,9	122 216	13,4
Úhrady za starostlivosť¹⁰⁷	202 930	4,9	1 239 141	12	250 064	6,1	131 517	14,5

Zdroj: Vybrané údaje výkazu ŠÚ SR soc-1-01

Percentuálny podiel verejných zdrojov na financovaní zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie (zariadenie núdzového bývania, útulok, nocľaháreň a domov na polceste) možno vidieť v grafickom znázornení nižšie.

Graf 3: Percentuálny podiel príjmov zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie



Zdroj: MPSVR SR, 2022

Pri pohľade na širšie časové obdobie v rokoch 2010-2019 výdavky zariadení poskytujúcich sociálne služby krízovej intervencie vzrástli 1,9-násobne, zo 7,7 mil. eur na 14,7 mil. eur¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Medzi iné príjmy patrí: príjmy zo zdravotných poisťovní, príjmy zo súkromného sektoru a sektoru NISD; príjmy z domácich a zahraničných grantov (vrátane fondov EÚ), dary, zbierky a iné.

¹⁰⁷ Úhrada od klienta sociálnej služby za poskytnutú starostlivosť

¹⁰⁸ Údaje zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2020

Zároveň v období rokov 2014-2019 vzrástli aj prostriedky vynaložené na tieto služby zo štátneho rozpočtu prostredníctvom príspevkov poskytovaných MPSVR SR, z 2 497 680 na 2 833 141 eur (o 13,4 %). Na druhej strane, podiel týchto prostriedkov na celkových výdavkoch zariadení klesal, a to z 28,30 % v roku 2014 na 19,24 % v roku 2019. Táto situácia bola spôsobená stanovením fixnej sumy na jedno miesto v zariadení na mesiac, ktorá nebola niekoľko rokov valorizovaná. Od januára 2022 nadobudla účinnosť novela zákona o sociálnych službách, ktorou sa táto suma zvýšila, zo 150 eur na jedno miesto v zariadení na mesiac na 250 eur (v prípade nocľahárni zo 120 na 250 eur).

Súčasný systém financovania sociálnych služieb krízovej intervencie nezohľadňuje špecifiká a dodatočné náklady spojené s ich poskytovaním pre vybrané skupiny ľudí bez domova, napr. služieb poskytovaných nízkoprahovo pre LbD s vysokou potrebou komplexnej pomoci, či služieb pre LbD s (dlhodobo) zhoršeným zdravotným stavom.

5.5.3 Sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela

Podľa ustanovenia § 18 zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kurateli a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o SPODaSK“) orgán SPODaSK (ÚPSVaR) vykonáva opatrenia sociálnej kurately pre plnoleté fyzické osoby (ďalej len „PFO“) a to najmä po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody alebo z výkonu väzby, ak je účastníkom probácie alebo mediácie, ak zneužíva alebo užíva drogy, po zániku ústavnej starostlivosti alebo ochrannej výchovy po dovŕšení plnoletosti, ak bola prepustená zo zdravotníckeho zariadenia na liečbu drogových závislostí alebo iných závislostí, ak bola prepustená zo zariadenia na resocializáciu drogovovo závislých, ak požiada o pomoc pri riešení nepriaznivej životnej situácie.

Opatrenia sociálnej kurately pre PFO vo vzťahu k riešeniu problémov LbD môžu napomôcť najmä predchádzaniu situáciám, kedy sa PFO ocitne bez prístrešia, nakoľko je pomoc sociálneho kurátora koncentrovaná najmä do času po prepustení najčastejšie z výkonu trestu odňatia slobody/výkonu väzby, detencie, centra pre deti a rodiny s resocializačným programom alebo po skončení ochranného ústavného liečenia, kedy je potreba pomoci najvýraznejšia. Je ale treba zdôrazniť, že sociálny kurátor pre PFO má obmedzené možnosti poskytnutia pomoci pre PFO, čo sa týka vyriešenia jeho situácie s bývaním – sprostredkovanie informácií a poradenstva o dostupnej sociálnej pomoci, sociálnych službách, pracovných možnostiach, verejnom nájomnom bývaní, ŠFRB a ďalších nástrojoch.

V rokoch 2020/2021 boli opatrenia sociálnej kurately pre PFO vykonané spolu pre 5396 PFO (z toho pre 609 žien) / 5988 PFO (z toho pre 770 žien). Pre uvedenú cieľovú skupinu boli opatrenia vykonané najmä z dôvodu: prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody pre 2975/2997 PFO, podmieneného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody pre 681/740 PFO, prepustenia z výkonu väzby pre 221/230 PFO, pomoci pri riešení nepriaznivých životných situácií pre 282/663 PFO, účasti na resocializačnom programe v CDR pre 454/461 PFO, ukončenia resocializačného programu v CDR pre 197/207 PFO, zneužívania alebo závislosti od drog pre 328/510 PFO, pomoci pri hľadaní bývania pre 48/119 PFO alebo pomoci pri hľadaní zamestnania 44/192 PFO.

Tabuľka 3: Počet vykonaných opatrení sociálnej kurately podľa dôvodu v rokoch 2020 a 2021

Príčina	počet PFO za rok 2020	počet PFO za rok 2021
prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody	2975	2997
podmienené prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody	681	740
prepustenie z výkonu väzby	221	230
pomoc pri riešení nepriaznivej životnej situácie	282	663
účasť na resocializačnom programe v CDR	454	461
ukončenie resocializačného programu v CDR	197	207
pomoc pri riešení zneužívania alebo závislosti od drog	328	510
pomoc pri hľadaní bývania	48	119
pomoc pri hľadaní práce	44	192

Zdroj: MPSVR SR, 2022

Poskytovanie pomoci v rámci sociálnej kurately pre PFO je nastavené najmä na podporu sociálnej integrácie/reintegrácie (bývanie – vzdelávanie – zamestnanie) PFO za podmienky jej aktívnej účasti a na základe plánu sociálnej práce s PFO. V tejto súvislosti je k účinnému výkonu opatrení sociálnej kurately pre PFO nutná súčinnosť s obcou a akreditovaným subjektom. Súčinnosť so samosprávou (obcou) je v tomto ohľade potrebné mimoriadne zdôrazniť, nakoľko ÚPSVaR potrebujú vždy aktuálne informácie o všetkých možnostiach pomoci vrátane možností ubytovania pre ľudí bez prístrešia tak, aby PFO vedeli správne nasmerovať na konkrétnu sieť účinnej pomoci. Zároveň je potrebné naďalej podporovať a rozvíjať tranzitné programy¹⁰⁹, ktoré osobám pred prepustením z výkonu trestu odňatia

¹⁰⁹ Aktuálne ide najmä o národný projekt Šanca na návrat: <https://sancanavrat.sk/aktuality/>

slobody sprostredkujú sprevádzanie pri príprave pred prepustením a následne po prepustení zo zariadenia, v oblastiach, akými sú hľadanie bývania a zamestnania.

Ďalšou rizikovou cieľovou skupinou z hľadiska možného prepadu do bezdomovstva sú mladí dospelí po odchode z CDR po dosiahnutí plnoletosti. Mladým ľuďom po odchode zo zariadenia sa v rámci sociálnej kurately pre PFO venuje osobitná pozornosť – a opäť prioritne z preventívneho hľadiska, nakoľko cieľom je predchádzanie samotného stavu, kedy sa mladý človek po odchode z CDR ocitne bez prístrešia. Súčasťou plánu sociálnej práce s dieťaťom v CDR je plán prípravy na osamostatnenie sa mladého dospelého, vypracovaný najmenej rok pred dovŕšením plnoletosti dieťaťa. Súčasťou plánu osamostatňovania sa mladého dospelého je aj predpokladaný spôsob zabezpečenia si ďalšieho bývania.

V rokoch 2020/2021 boli opatrenia pobytovou formou vykonávané v CDR spolu pre 4986/4928 detí a z toho pre 992/993 detí vo veku 15-18 rokov, pre 297/288 mladých dospelých vo veku 18-25 rokov a pre 4/3 mladých ľudí vo veku 25-27 rokov. V profesionálnych náhradných rodinách bolo umiestnených 88/82 detí vo veku od 15 do 18 rokov a 35/32 mladých dospelých (vo veku 18-25 rokov) z celkového počtu 1426/1401 detí umiestnených v profesionálnych náhradných rodinách.

Tabuľka 4: počet detí žijúcich v Centrách pre deti a rodinu a profesionálnych náhradných rodinách za roky 2020 a 2021

	2020 osoby vo veku 15-18	2021 osoby vo veku 15-18	2020 osoby vo veku 18-25	2021 osoby vo veku 18-25	2020 osoby vo veku 25-27	2021 osoby vo veku 25-27
CDR – pobytová forma	992	993	297	288	4	3
Profesionálne náhradné rodiny	88	82	35	32		

Zdroj: MPSVR SR, 2022

V samostatne usporiadaných skupinách CDR bolo umiestnených 3560/3527 detí z toho vo veku 15-18 rokov 903/910 detí – z toho: 738/720 v samostatnej skupine, 73/75 detí v samostatnej skupine pre deti so zdravotným znevýhodnením, 47/49 v samostatnej skupine pre deti s duševnou poruchou, 10/18 v samostatnej skupine pre maloletých bez sprievodu, 7/18 v samostatnej skupine pre maloleté matky s deťmi, 9/9 v samostatnej skupine pre deti s poruchami správania, 14/2 v samostatnej skupine pre deti s poruchami správania v dôsledku užívania alkoholu/drog. Vo veku 18-25 rokov bolo v samostatne usporiadaných skupinách CDR umiestnených 262/255 mladých dospelých – z toho: 144/170 bola poskytovaná starostlivosť v samostatnej skupine pre mladých dospelých vo zvyšku v samostatne

usporiadanej skupine, resp. samostatne usporiadanej špecializovanej skupine. Vo veku 25-27 rokov bola 4/3 mladých dospelých poskytovaná starostlivosť v samostatnej skupine pre mladých dospelých.

Tabuľka 5: počet osôb v samostatne usporiadaných skupinách CDR

Samostatne usporiadané skupiny CDR	Počet osôb 2020	Počet osôb 2021
Samostatná skupina	738	720
Samostatná skupina pre deti so zdravotným znevýhodnením	73	75
Samostatná skupina pre deti s duševnou poruchou	47	49
Samostatná skupina pre maloletých bez sprievodu	10	18
Samostatná skupina pre maloleté matky s deťmi	7	18
Samostatná skupina pre deti s poruchami správania	9	9
Samostatná skupina pre deti s poruchami správania v dôsledku užívania alkoholu/drog	14	2

Zdroj: MPSVR SR, 2022

Poskytovanie starostlivosti v CDR bolo v rokoch 2020/2021 ukončené celkovo u 1229/1323 detí – z toho: u 239/295 mladých dospelých nad 18 rokov veku – z toho z dôvodu plnoletosti u 218/267 mladých dospelých (z toho u 20/28 mladých dospelých bolo následne umiestnených v zariadeniach sociálnych služieb).

V rokoch 2020/2021 bolo ukončené poskytovanie starostlivosti v CDR spolu pre 1086/1070 mladých dospelých. Z tohto počtu má CDR kontakt s 801/800 mladými ľuďmi, čo predstavuje cca. 74 % - tento kontakt s CDR sa po prvom roku po ukončení poskytovania starostlivosti v CDR postupne znižuje na 20 % (štatisticky sledované do 4 rokov od odchodu mladého dospelého z CDR). Na základe tohto sledovania môžeme uviesť, že z uvedených 801/800 mladých dospelých, s ktorými CDR udržiava kontakt po ukončení poskytovania starostlivosti: 483/472 býva v prenajatých priestoroch, 220/260 býva s členmi pôvodnej rodiny, 73/56 býva vo vlastných bytových priestoroch a 25/12 mladých dospelých je bez prístrešia (cca. 3 %/1,5 %).

Podľa ustanovenia § 68 zákona o SPODaSK poskytuje CDR mladému dospelému (§ 65 písm. b) zákona o SPODaSK) jednorazový príspevok na uľahčenie osamostatnenia sa mladého dospelého, a to na zabezpečenie bývania, vecí súvisiacich s bývaním a prípravy na povolanie mladého dospelého. Príspevok na uľahčenie osamostatnenia sa mladého dospelého sa poskytuje

v ustanovenej výške, najviac vo výške 10-násobku sumy životného minima pre nezaopatrené dieťa, a vyplatí sa mladému dospelému najneskôr v deň jeho odchodu z CDR. Príspevok na uľahčenie osamostatnenia sa mladého dospelého sa neposkytuje, ak sa v čase skončenia vykonávania pobytového opatrenia súdu nadobudnutím plnoletosti mladý dospelý zdržiava bez súhlasu centra mimo CDR, je vo výkone trestu odňatia slobody alebo vo výkone väzby. V rokoch 2020/2021 bol tento príspevok poskytnutý 238/273 mladým dospelým a to prevažne finančnou formou a pomenej kombinovanou (6/17), nevyužívanou ostáva vecná forma (0/0).

Podľa ustanovenia § 75 ods. 1 písm. e) bod 4. zákona o SPODaSK obec poskytuje mladému dospelému po skončení náhradnej osobnej starostlivosti, pestúnskej starostlivosti a ústavnej starostlivosti pomoc pri zabezpečení bývania a zamestnania. A podľa § 75 ods. 1 písm. f) bod 2. zákona o SPODaSK obec poskytuje súčinnosť zariadeniu, resp. CDR, pri zabezpečovaní osamostatnenia sa mladého dospelého – na zabezpečenie bývania, vecí súvisiacich s bývaním a prípravou na povolanie mladého dospelého.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 2 zákona o SPODaSK môže byť táto starostlivosť mladému dospelému poskytovaná do jeho osamostatnenia sa, najdlhšie do 25 rokov veku. § 69 zákona o SPODaSK obec poskytne mladému dospelému, ktorému vznikol nárok na poskytnutie príspevku podľa § 68, príspevok na osamostatnenie sa mladého dospelého vo výške 30 % príspevku, ak o príspevok požiada do 30 dní po skončení vykonávania opatrení, mal trvalý pobyt na území obce v čase jeho umiestnenia do centra. Obec môže rozhodnúť, že príspevok na osamostatnenie sa mladého dospelého bude poskytnutý vo viacerých splátkach; plná výška príspevku musí byť poskytnutá najneskôr do šiestich mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia. V rokoch 2020/2021 bol tento príspevok z dostupných informácií poskytnutý 107/144 mladým dospelým.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 1 zákona o SPODaSK, ak sa vykonávanie pobytového opatrenia súdu v centre skončí nadobudnutím plnoletosti dieťaťa, CDR na žiadosť mladého dospelého podanú do dvoch rokov odo dňa skončenia vykonávania tohto opatrenia pokračuje v poskytovaní starostlivosti v profesionálnej náhradnej rodine, v samostatne usporiadanej skupine, v ktorej mu bola poskytovaná starostlivosť do nadobudnutia plnoletosti, alebo v samostatnej skupine pre mladých dospelých; to neplatí, ak nadobudnutím plnoletosti skončilo vykonávanie výchovného opatrenia alebo neodkladného opatrenia a nebol podaný návrh na nariadenie ústavnej starostlivosti.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 2 zákona o SPODaSK môže byť táto starostlivosť mladému dospelému poskytovaná do jeho osamostatnenia sa, najdlhšie do 25 rokov veku. Osamostatnenie sa na účely tohto zákona je zabezpečenie si bývania a schopnosť samostatne sa živiť. CDR s mladým dospelým písomne dohodne podmienky zotrvania mladého dospelého v CDR. Súčasťou písomnej dohody je aj plán prípravy na osamostatnenie sa mladého dospelého.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 3 zákona o SPODaSK mladému dospelému so zdravotným postihnutím, ktorý sa nemôže osamostatniť vzhľadom na svoj zdravotný stav, po skončení výkonu pobytového opatrenia súdu nadobudnutím plnoletosti CDR v spolupráci s obcou, vyšším územným celkom a orgánom sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately alebo akreditovaným subjektom zabezpečí jeho prijatie do zariadenia podporovaného bývania alebo iného zariadenia zriadeného podľa zákona o sociálnych službách, ak je odkázaný na poskytovanie týchto služieb. CDR pokračuje v poskytovaní starostlivosti, ak mladý dospelý nie je schopný z dôvodu svojho zdravotného znevýhodnenia požiadať o pokračovanie v poskytovaní starostlivosti a nemá súdom ustanoveného opatrovníka.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 4 zákona o SPODaSK CDR môže vytvoriť podmienky na predĺženie pobytu PFO, ktorej bola v CDR poskytovaná starostlivosť podľa odseku 1 do dovŕšenia 25 rokov veku, ak sa sústavne pripravuje na povolanie. Dĺžka tohto pobytu je najviac 24 mesiacov – teda do 27 rokov veku mladého dospelého.

Podľa ustanovenia § 55 ods. 7 zákona o SPODaSK udržiava CDR kontakt s mladým dospelým na základe jeho súhlasu aj po jeho odchode z CDR a poskytuje mu potrebné poradenstvo. Mladému dospelému, ktorý si po uplynutí lehoty na podanie žiadosti podľa odseku 1 nedokáže zabezpečiť bývanie, môže centrum na základe písomnej dohody poskytovať starostlivosť pobytovou formou, najdlhšie však do 25 rokov veku mladého dospelého; dĺžka starostlivosti pobytovou formou nesmie presiahnuť 90 po sebe nasledujúcich dní v priebehu 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.

5.6 Správna oblasť

Ochrana práv a právom chránených záujmov ĽbD v najširšom slova zmysle zahŕňa podporu prístupu a komunikácie ĽbD s inštitúciami štátnej správy a samosprávy, ako aj ochranu ďalších právom chránených záujmov napr. v oblasti zamestnania, zdravotnej starostlivosti, bývania, či iných záujmov, ktorá môže napomôcť urýchlenému riešeniu situácie daného človeka, príp. predchádzať jej zhoršovaniu.

Prístup ĽbD k inštitúciám verejnej správy predovšetkým súvisí s možnosťou zmeny trvalého pobytu, vybavenia dokladov a v súčasnosti bežnou požiadavkou kontaktovať inštitúcie podľa miestnej príslušnosti. Možnosť zmeny trvalého pobytu podľa miesta obvyklého pobytu a možnosť vybavenia občianskeho preukazu, sú základným predpokladom kontaktu s väčšinou inštitúcií verejnej správy, či prístupu k bežnej zdravotnej starostlivosti. Podľa miesta trvalého pobytu sa totiž určuje napríklad príslušnosť k všeobecnému lekárovi, možnosť prihlásiť sa do evidencie uchádzačov o zamestnanie, ako aj prístup k viacerým iným službám, ktoré môžu napomôcť k zmierneniu negatívnych dôsledkov straty domova. Vo všeobecnosti obce často používajú túto podmienku pri kritériách prideľovania nájomných bytov (dokument schvaľovaný obcou, má formu VZN alebo internej normy), nie je to však zákonná podmienka. Často je pre obec rozhodujúci faktický pobyt žiadateľa na území obce a nie podmienka jeho trvalého pobytu. Trvalý pobyt je povinný hlásiť každý občan, ak sa trvalo nezdržiava v zahraničí.

Cieľom vedenia pobytu na obci je zabezpečiť, aby nenastala situácia, kedy si občan nemá kde nahlásiť trvalý pobyt, prípadne mu nemá kde byť doručená písomnosť od orgánov verejnej správy. Ohlasovne pobytu zabezpečujú prenesený výkon štátnej správy na úseku hlásenia pobytu v zmysle zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Občan má mať vedený pobyt spravidla v mieste jeho stáleho bydliska. Občan má právo požiadať o zmenu trvalého pobytu splnením zákonných podmienok (napr. vlastnícke právo k nehnuteľnosti, súhlas všetkých osôb vo vlastníckom vzťahu k nehnuteľnosti, na ktorú sa dotýčaná osoba prihlasuje). Hlásenie pobytu na obci sa považuje za poslednú možnosť, ako splniť podmienku vedenia pobytu na území SR v prípade, ak občan skutočne nie je schopný prihlásiť si pobyt ku konkrétnej nehnuteľnosti. V takomto prípade je adresa sídla obecného úradu adresou občana na účely doručovania písomností od orgánov verejnej správy a iných štátnych orgánov a na účely zápisu do zoznamu voličov. Následne môže občan požiadať o zmenu trvalého pobytu na

ktorúkoľvek obec, v ktorej sa zdržiava a je pre neho miestom obvyklým, pričom obci neprislúcha skúmať, ako často sa občan v obci zdržiava. Nesúlad medzi skutočným stavom pobytu občanov a údajmi, ktoré sa nachádzajú v registri obyvateľov, má negatívny vplyv na prerozdelenie prostriedkov z dane z príjmu fyzických a právnických osôb mestám a obciam.

Problematika obmedzeného prístupu ľudí bez domova k inštitúciám verejnej správy z dôvodu požiadavky miestnej príslušnosti pritom nie je iba špecifikom SR, ale sa v rôznej miere diskutuje aj vo viacerých ďalších európskych krajinách, napríklad v súvislosti s preukazovaním miesta trvalého pobytu pri prístupe k sociálnym službám, či k sociálnemu bývaní¹¹⁰. Ako príklad komplikácií vyplývajúcich z podmienky miestnej príslušnosti v SR možno spomenúť kontaktovanie Úradu PSVR za účelom vstupu do evidencie uchádzačov o zamestnanie. Ak občan bez domova nežije v mieste svojho trvalého pobytu, musí buď za týmto účelom vycestovať, niekedy opakovane, napr. kvôli povinnosti predložiť ďalšie doklady najneskôr do 8 dní po podaní žiadosti o zaradenie do evidencie. Alebo musí najskôr, ak mu to okolnosti umožňujú, uskutočniť zmenu trvalého pobytu a vybavenie občianskeho preukazu a Úrad PSVR kontaktovať so žiadosťou o zaradenie do evidencie až následne.

V ostatnom období poznačenom pandémiou sa ĽbD museli vyrovnávať s viacerými nesplniteľnými opatreniami - od povinnosti izolovať sa v bezpečí domova, po povinnosť testovania sa na základe preukázania sa občianskym preukazom. Viaceré z prijatých opatrení pod hrozbou pokuty boli pre ľudí bez domova nevykonateľné. Reálne tak vznikali prípady porušovania nesplniteľných opatrení a uloženia vo výsledku nevykonateľných pokút. Okrem pravdepodobnej nevykonateľnosti týchto pokút a možného vzniku exekúcie na neuhradených pokutách, môžu byť následne títo ľudia vystavení ďalším problémom a reálnym komplikáciám pri snahe o zaradenie sa do bežného života. Týkalo sa to hlavne ĽbD, ktorí nemali kontakt so zariadeniami sociálnych služieb krízovej intervencie.

Nepriamo súvisiacou oblasťou sú taktiež samosprávne poplatky organizácií pracujúcich s ĽbD, napr. poplatky za odvoz odpadu. Vo výraznej miere sa to opäť prejavilo počas pandémie, kedy boli tieto organizácie častokrát zodpovedné za odvoz aj organického odpadu a negatívne to ovplyvnilo ich rozpočty. Taktiež je dôležité poznamenať, že ak má občan trvalé bydlisko v obci, v ktorej sa nezdržiava a nenahlási svoje dlhodobé zdržiavanie sa mimo mesta (viac ako 90 dní v roku), čo musí podložiť dokladmi (práca v zahraničí, poberanie bytových služieb mimo

¹¹⁰ European Observatory on Homelessness, 2015

mesta, štúdiu a pod), v mieste trvalého bydliska mu vzniká dlh na poplatkoch spojených s likvidáciou komunálneho odpadu, ktorý sa znásobuje počtom rokov a poplatkami exekučného konania (poplatok za komunálny odpad sa viaže na rodné číslo, nie na adresu trvalého bydliska).

Ďalšou bariérou pre samotných ĽbD sú poplatky za vystavenie občianskeho preukazu. Správne poplatky upravuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov (položka 22a). Vydanie občianskeho preukazu po skončení platnosti je bezplatné. Ak občan OP vydaný s platnosťou na 10 rokov stratí, poškodí alebo mu je odcudzený, je správny poplatok v sume 16,50 eur. Pri opakovanej strate dokladu suma spolu s pokutou dosahuje výšku 33 eur. V nadväznosti na problematickú zmenu miesta trvalého pobytu a vybavenie občianskeho preukazu je výzvou v prístupe ĽbD k inštitúciám štátnej správy aj požiadavka nadviazania kontaktu s úradmi výlučne v mieste svojho trvalého, príp. prechodného pobytu.

ĽbD, najmä ľudia bez prístrešia – prespávajúci na ulici, sú takisto obzvlášť zraniteľní vo vzťahu k páchatelom trestnej činnosti. Ide najmä o prípady fyzického napadnutia a ohrozovania života – podpálenia a iných nenávistných prejavov. Fyzickému napadnutiu čelilo od začiatku roku 2016 do momentu sčítania ľudí bez domova v Bratislave 16,7 % ľudí prespávajúcich na ulici a 20,9 % ľudí prespávajúcich v opustených budovách¹¹¹. Okradnutých bolo v rovnakom období 30,1 % ľudí prespávajúcich na ulici a 35,8 % ľudí prespávajúcich v opustených budovách. V súčasnosti sa však osoby bez prístrešia podľa platnej legislatívy, zákona č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v skupine obzvlášť zraniteľných obetí trestných činov nenachádzajú.

ĽbD sú páchatelmi častokrát donútení násilím alebo manipulovaním do roly „bieleho koňa“. Takýto ĽbD sa stávajú spoločníkmi spoločností s ručením obmedzeným (s.r.o.) a zrušenie živnosti a vymazanie z obchodného registra je nemožné. Tieto osoby končia vo výkone trestu za spreneveru, neplatenie daní a pod. Ostávajú úplne bez finančných prostriedkov, lebo im ako spoločníkom firiem nevzniká nárok ani na dávku v hmotnej núdzi. Ďalším problémom je obchodovanie s ĽbD, ktoré je však veľmi ťažko dokázateľné. Lákanie ľudí na lukratívnu prácu, vyčkávanie ľudí pred zariadením sociálnych služieb s ponukou práce v zahraničí, požičanie si dokladov, kým spíšu zmluvu a pod.

¹¹¹ Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016

5.7 Oblasť vzdelávania a scitlivovania verejnosti

Pri scitlivovaní odbornej a laickej verejnosti je dôležité používať nestigmatizujúci a ľudskoprávny prístup, ako aj vyvracať aktuálne rozšírené mýty. Prax aj v zahraničí ukazuje, že bezdomovstvo nemusí byť nemenný problém v spoločnosti, kľúčom je aj, medzi inými, napr. stabilné a cenovo dostupné bývanie¹¹². V rámci predchádzania vzniku bezdomovstva je potrebné začať pracovať s mladými ľuďmi už na základných a stredných školách a taktiež v inštitucionálnych zariadeniach - príprava na život po odchode z centier pre deti a rodiny a pod. Zabezpečovanie voľnočasových aktivít, zdôrazňovanie významu vzdelávania, rozvíjanie schopností jednotlivca, práca s „ohrozenými skupinami detí“ - deťmi žijúcimi v rodinách, kde je zlá sociálna situácia, podozrenie zo zanedbávania, násilie, identifikujú sa alebo sú identifikované s niektorou z marginalizovaných skupín v spoločnosti (napr. národnostných, jazykových, náboženských).

Poradenstvo a asistencia mladým ľuďom pri narábaní s financiami by mohol byť taktiež kľúčový nástroj pomoci. Mladí ľudia v zložitých sociálnych pomeroch sú častokrát obeťami manipulatívneho správania subjektov profitujúcich z ponúkania ľahko dostupné pôžičky a zadlžia sa voči bankám, telefónnym operátorom alebo iným subjektom. Chudoba a sociálne vylúčenie sa zvykne interpretovať predovšetkým ako individuálne zlyhanie a lenivosť ľudí v krízových situáciách, čo znižuje citlivosť verejnosti na ich potreby pomoci. Aj napriek veľkému úsiliu, ktoré vyvíjajú mimovládne organizácie pri prekonávaní negatívnych stereotypov o ľbD a aj napriek tomu, že v zákone o sociálnych službách sa hovorí o obmedzenej schopnosti (nie neschopnosti) spoločenského začlenenia, nepriaznivej sociálnej situácii, je potrebné v rámci scitlivovania verejnosti venovať pozornosť mnohým výzvam.

Z hľadiska plánovania verejných politík smerujúcich k prevencii a ukončovaniu bezdomovstva je nevyhnutné poznať východiskový stav riešenej problematiky a zhromažďovať kvalitatívne a kvantitatívne dáta, ktoré umožňujú vyhodnocovanie zmien a dopadov prijímaných opatrení.

ĽbD, osobitne ľudia bez prístrešia, sú často vystavení negatívnemu vnímaniu zo strany verejnosti. Pripisuje sa im nezáujem o riešenie svojej situácie, zneužívanie pomoci, problémy s poriadkom či hygienou a zlé životné návyky. Je preto potrebné podporovať osvetu odbornej, ako i laickej verejnosti v komunikácii s a o ľuďoch bez domova. Osobitne sa to týka zamestnancov Úradov PSVR, pracovníkov sociálnych oddelení miestnych samospráv

¹¹² Coalition for the Homeless. 2022. Dostupné na: <https://www.coalitionforthehomeless.org/myths-and-facts/>

a zdravotníckeho personálu, policajného zboru, keďže práve títo odborníci môžu mať veľký vplyv na ďalší vývoj situácie konkrétnych LbD, napríklad svojím rozhodnutím o forme pomoci, ktorú im ponúknu. Taktiež, mnohé plánované projekty na pomoc pre LbD sú neúspešné nielen pre neochotu vyššie spomenutých subjektov, ale aj pre nedostatok podpory zo strany poslancov, starostov a primátorov miestnych samospráv. Z tohto dôvodu je potrebné predchádzať u týchto pracovníkov predsudkom voči LbD a zvyšovať ich informovanosť o okolnostiach, ktoré vedú k bezdomovstvu. Je taktiež vhodné týchto zamestnancov informovať o možných riešeniach, pripraviť ich na kontakt s LbD založenom na rešpekte a vyhýbaní sa posudzujúcim, poučujúcim a ponižujúcim postojom. Účinnou formou osvedčila sa spolupráca s poskytovateľmi sociálnych služieb, ktorí môžu na základe svojich skúseností s prácou s touto skupinou zohrať úlohu sprostredkovateľov vzájomného kontaktu, najmä v rámci prípravy študentov v odboroch sociálnej práce a zdravotníckych profesií.

5.8 Oblasť dáta a štatistiky

Zásadnou bariérou pre riešenie problematiky bezdomovstva je nedostatok relevantných dát o problematike bezdomovstva. Prehľad aktuálne dostupných štatistických dátach o ľuďoch bez domova v SR je bližšie uvedený v časti 4.2 koncepcie. LbD

V súčasnosti v SR neexistuje pravidelné štatistické zisťovanie o LbD. Nie sú známe ani presné údaje o veľkosti skupiny LbD, prípadne skupiny ľudí podľa kategórií ETHOS typológie bezdomovstva a vylúčenia z bývania. Dôvodom je čiastočne aj skutočnosť, že LbD predstavujú tzv. skrytú populáciu, ktorej zachytenie úplným zisťovaním je náročné. Absencia systému na zber dát teda značne znemožňuje koordinovaný postup pri riešení nepriaznivej situácie osôb spojených s bývaním. Napriek tomu boli v SR realizované viaceré štatistické zisťovania, ktoré poskytujú dáta aj o danej cieľovej skupine. Ide najmä o Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011 a 2021, realizované Štatistickým úradom SR.¹¹³ Vzhľadom na požiadavku úplnosti sčítania obyvateľstva a jeho charakter venoval Štatistický úrad SR v príprave sčítania obyvateľov, bytov a domov v roku 2021 (ďalej len „SODB 2021“) zvýšenú pozornosť osobitným skupinám obyvateľstva a skupinám obyvateľov, ktorých sčítanie si z rôznych dôvodov vyžiadalo špecifický prístup. Za takúto skupinu obyvateľov sa považovali aj ľudia bez domova. Pred samotným sčítaním bola identifikovaná potreba prehĺbenia poznatkov o tejto skupine obyvateľov s ohľadom na nastavenie takých postupov, ktoré uľahčia ich sčítanie a zabezpečia získanie predpísaných údajov v požadovanej kvalite. Pri samotnom sčítaní v roku 2021 sa obyvatelia bez domova sa mohli sčítať počas samosčítania alebo pomocou stacionárneho / mobilného asistenta počas asistovaného sčítania. Zároveň mali aj obce povinnosť kontaktovať všetky zariadenia na svojom území, ktoré poskytujú služby obyvateľom bez domova (bez ohľadu na ich zriaďovateľa). Tak sa v maximálnej možnej miere zabezpečilo sčítanie obyvateľov bez domova. Prepojením obyvateľov na obydlia, v ktorých žijú bude možné naplniť dátami aj niektoré subkategórie podľa metodiky ETHOS, napr. ľudia využívajúci dočasné ubytovanie v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie (v útulkoch, domovoch na polceste), ľudia zo zariadení na výkon trestu odňatia slobody alebo výkon väzby, ľudia žijúci v neštandardnom obydli, ktoré nie je určené na trvalé bývanie (v karavanoch, privesoch, chatrčiach, záhradných chatkách, búdach a pod.), ľudia žijúci v obydliach alebo osadách, ktoré sú nespôsobilé na bývanie (podľa stavebno-technických alebo

¹¹³ Pre účely SODB sa pod pojmom „obyvatelia bez domova“ rozumejú obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí sa často pohybujú medzi dočasným ubytovaním, alebo sú nahlásení na trvalý aj súčasný pobyt na adrese obecného / miestneho / mestského úradu alebo na obci.

hygienických predpisov atď.). SODB 2021 teda poskytne širšie dátové možnosti pre podporu rozhodovania v tejto oblasti.

Niektoré údaje o veľkosti skupiny ľudí ohrozených stratou bývania, ako aj ľudí v nevyhovujúcom bývaní, ponúka štatistické zisťovanie EU SILC, rovnako realizované Štatistickým úradom SR vo výberovom súbore v rámci celej populácie bez špecifického zamerania na LbD. Každoročne ide najmä o podiel osôb žijúcich v domácnostiach, ktorých náklady na bývanie sú vyššie ako 40 % disponibilného príjmu. V roku 2018 bolo uvedené zisťovanie doplnené o Ad hoc modul o materiálnej deprivácii, životnej spokojnosti a problémoch s bývaním¹¹⁴, ktorý okrem iného zisťoval výskyt problémov spojených s bývaním, dĺžku ich trvania, príčiny vzniku a spôsoby vyriešenia.

Na lokálnej úrovni sa mapovaniu stavu bezdomovstva medzi inými venoval Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016, Registračný týždeň ľudí bez domova v Nitre v roku 2021, či Registračný týždeň rodín v bytovej núdzi v meste Košice v roku 2021. V menšej miere sú dostupné aj administratívne dáta v rámci správ o sociálnej situácii obyvateľstva, ktoré sú každoročne spracovávané Inštitútom sociálnej politiky MPSVR SR, týkajúce sa prijímateľov sociálnych služieb, vrátane sociálnych služieb krízovej intervencie, ktoré budú v nasledujúcom období dostupné aj zo zdrojov Informačného systému sociálnych služieb. Faktom ostáva, že administratívne dáta zatiaľ nie sú zisťované o rôznych formách skrytého bezdomovstva, ako napr. prechodného ubytovania u príbuzných a známych z dôvodu absencie vlastného bývania (ETHOS-8), alebo bývania v preľudnenom obydlí (ETHOS-13). Potenciál v tomto smere predstavuje napr. databáza príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, keďže v žiadosti o pomoc v hmotnej núdzi¹¹⁵ sa zisťujú aj bytové pomery žiadateľa. Vlastnými údajmi disponujú aj poskytovatelia sociálnych služieb, ktoré sú v súčasnosti taktiež cenným zdrojom informácií (vypovedajú však len o jednej skupine ľudí bez domova, využívajúcich sociálne služby) a už spomínané samosprávy.

¹¹⁴ Eurostat (2018): EU-SILC Ad-hoc module: Material deprivation, well-being and housing difficulties Assessment of the implementation. March 2020. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8706724/2018+EU-SILC+module_assessment.pdf

¹¹⁵ Formulár žiadosti je dostupný na: https://www.upsvr.gov.sk/buxus/docs/SSVaR/tlaciva/ziadost_o_pomoc_v_hmotnej_nudzi.pdf

6. Špecifické ciele a návrhy opatrení

Globálny cieľ

- ❖ **Ukončovať bezdomovstvo na Slovensku do roku 2030 tak, aby: - nikto nenocoval na ulici z dôvodu nedostatku dostupného, bezpečného a adekvátneho núdzového ubytovania; - nikto nezostával v núdzovom alebo prechodnom ubytovaní dlhšie, ako je nevyhnutné na úspešný prechod do trvalého bývania; - nikto nebol prepustený z väzenia, nemocnice, zariadenia sociálnych služieb alebo inej inštitúcie bez toho, aby mu bolo ponúknuté vhodné bývanie; - v najvyššej možnej miere fungovala prevencia núteného vyst'ahovania, a ak k nemu predsa dôjde, aby bola v prípade potreby k dispozícii pomoc pri zabezpečení vhodného bývania; - nikto nebol diskriminovaný pre to, že je bez domova.**

Podstatou ukončovania bezdomovstva v kontexte integrovanej stratégie je, aby každý človek bez domova mal možnosť za poskytnutia primeranej podpory v primeranom čase riešiť svoju situáciu, získať cenovo dostupné bývanie a začleniť sa do života.

V podmienkach SR predstavuje uvedené chápanie ukončovania bezdomovstva ako súbor opatrení, ktoré smerujú k podpore opätovného získania a udržania bývania pre ľudí bez domova a predchádzaniu straty domova u ľudí v rizikových situáciách, nový prístup k riešeniu bezdomovstva. Na jednej strane totiž mnohé doterajšie opatrenia pomoci ľuďom bez domova ani neboli výslovne zamerané na túto cieľovú skupinu. Zároveň neboli jednoznačne zacielené a systémovo prepojené. Obmedzený prístup k bývaniu, resp. nedostatok cenovo dostupného nájomného bývania a teda následná nemožnosť jeho prepojenia so sociálnymi službami krízovej intervencie má za následok skôr udržiavanie, ako ukončovanie bezdomovstva.

V prospech integrovanej stratégie, zameranej na ukončovanie bezdomovstva pritom hovoria viaceré argumenty: východiskovým argumentom pre ukončovanie bezdomovstva je presadzovanie a uplatňovanie základných ľudských práv.

6.1 Prevencia

Špecifický cieľ:

- ❖ **Vytvoriť funkčný systém prevencie straty domova, ktorý vďaka jednotlivým opatreniam zníži počet ľudí ohrozených stratou bývania**

Integrovaný model prevencie a ukončovania bezdomovstva predstavuje ucelený súbor opatrení v rôznych sektorových oblastiach, ktoré vedú k ukončovaniu bezdomovstva a ktoré sa realizujú na základe systematickej spolupráce všetkých relevantných aktérov.

Štruktúra integrovaného modelu prevencie a ukončovania bezdomovstva je založená na kombinácii troch časovo vymedzených situácií bezdomovstva a rôznych oblastí pomoci, ktoré sú výraznejšie späté s jednou alebo viacerými z týchto situácií. Časovo vymedzenými situáciami sú:

- prevencia bezdomovstva ľudí ohrozených stratou domova,
- obdobie bezprostredne po strate domova¹¹⁶,
- získanie cenovo dostupného bývania, resp. bývania s podporou – a s tým spojená pomoc pri udržaní bývania.

Pre zavedenie integrovaného modelu a plnenie cieľov v oblasti prevencie a ukončovania bezdomovstva je tiež nevyhnutná systematická spolupráca a koordinácia všetkých relevantných aktérov na národnej úrovni, ako aj na úrovni samospráv. Avšak v SR zatiaľ chýba koordinačný mechanizmus, ktorý by podporoval takúto spoluprácu a ktorého úlohou by zároveň bolo zabezpečovať monitoring a aktualizáciu plnenia cieľov a opatrení Koncepcie. V tomto smere je nevyhnutné vytvorenie samostatného aparátu pre koordináciu a vykonávanie opatrení v prevencii a ukončovaní bezdomovstva a ostatných cieľov stanovených platformou.

Opatrenia:

- Vytvorenie samostatného nadrezortného útvaru s cieľom koordinácie a realizácie opatrení zameraných na prevenciu a ukončovanie bezdomovstva v SR s ohľadom na ciele stanovené v Lisabonskej deklarácii k Európskej platforme pre boj proti bezdomovstvu;

¹¹⁶ Napr. v dôsledku prírodnej katastrofy, čomu nebolo možné zabrániť opatreniami prevencie bezdomovstva

- Identifikácia a kontaktovanie cieľovej skupiny na základe rozpoznania rizikových faktorov, ktoré môžu viesť k strate bývania – definovanie človeka bez domova a osoby ohrozenej stratou bývania;
- Podpora terénnych programov a terénnej sociálnej služby krízovej intervencie na vyhľadávanie a kontaktovanie ohrozených osôb stratou bývania alebo osôb, ktoré bezdomovectvo zažívajú a včasné odhaľovanie domácností ohrozených stratou bývania, ohrozených neúmerným zadlžením aj vo vzťahu k poskytovateľom energií;
- Vytvorenie systému podpory pre udržanie pôvodného bývania (napr. finančná podpora prostredníctvom novej samostatnej štátnej dávky, resp. úprava existujúcej – príspevok na bývanie),
- Vytváranie registrov ponuky voľného sociálneho bývania (vo verejných nájomných bytoch);
- Finančná podpora otvorenia kontaktných miest bývania vo všetkých mestách nad 30.000 obyvateľov;
- Preskúmanie možnosti zavedenia mechanizmu informovania dlžníkov o možnosti (dlhového) poradenstva v príslušnej samospráve/preskúmať možnosť informovania samosprávy o riziku straty bývania a vyst'ahovania niektorého z ich obyvateľov;
- Podporné služby pri zabývaní (vrátane sociálneho či finančného poradenstva);
- Podpora pri získavaní základných zručností potrebných pre samostatné bývanie;
- Podpora prístupu k sociálnym dávkam, zdravotnej starostlivosti, komunitným službám;
- Posilnenie financovania a výkonu komunitnej práce aj s ĽbD;
- Realizácia výskumov na špecifické témy bezdomovstva;
- Realizácia výskumu dobrej praxe zameraný na integrované mestské systémy na prevenciu a ukončovanie bezdomovstva zo zahraničia, príprava metodiky pre mestá a realizácia aktivít zameraných na jej sprístupnenie a šírenie, a najmä aplikáciu mestskými samosprávami;
- Preventívne aktivity (diskusie, prednášky s praktickou časťou) na zamedzenie obchodovaniu s ľuďmi, keďže ĽbD sú zraniteľnou skupinou a častými obeťami tejto trestnej činnosti;
- Poskytovanie bezplatného dlhového a rodinného poradenstva a pomoci človeku, ktorý sa ocitne v ťažkej finančnej, rodinnej a životnej kríze, ide o súbeh ekonomicko-finančného, právneho a psychologického poradenstva.

- Vypracovanie a zverejnenie konkrétnych nástrojov včasného odhaľovania domácností ohrozených stratou bývania a neúmerným zadlžením vo vzťahu k poskytovateľom energií

6.2 Oblasť bývania

Špecifický cieľ:

- ❖ **Zvyšovanie fyzickej a cenovej dostupnosti bývania ľudí zo zraniteľných skupín s cieľom prevencie a ukončovania bezdomovstva**

Vychádzajúc z ETHOS typológie, ktorá LbD vymedzuje ako ľudí, u ktorých absentuje niektorá z troch oblastí charakterizujúcich domov (fyzická, právna, sociálna), ukončovanie bezdomovstva znamená stav, kedy osoba bez domova domov znovu získa a má vytvorené podmienky pre jeho udržanie, t. j. kedy získa udržateľné a cenovo dostupné bývanie, pričom sa tak vytvoria podmienky pre opätovné sociálne začlenenie a rozvoj sociálnych a komunitných vzťahov. Na úrovni systémových riešení potom ukončovanie bezdomovstva zahŕňa opatrenia, ktoré smerujú k podpore opätovného získania a udržania bývania pre LbD a predchádzaniu straty domova u ľudí v rizikových situáciách. Zároveň, ukončovanie bezdomovstva nutne neznamená, že bezdomovstvo ako také nebude v spoločnosti vôbec prítomné. Ani v budúcnosti nie je možné v plnej miere zabrániť rôznym krízovým situáciám a iným okolnostiam, ktoré môžu viesť až k strate domova. Podstatou ukončovania bezdomovstva je, aby každý človek bez domova mal možnosť za poskytnutia primeranej podpory v primeranom čase riešiť svoju situáciu, získať cenovo dostupné bývanie a začleniť sa do života.

Návrh opatrení:

- Zvyšovanie fyzickej a cenovej dostupnosti nájomného bývania pre zraniteľné skupiny obyvateľstva;
- Prijímať opatrenia na posilnenie podpory finančnej udržateľnosti primeraného bývania
 - vypracovať novú právnu úpravu príspevku na bývanie, a to vyčlenením tohto príspevku z pomoci v hmotnej núdzi
- Vytvorenie podmienok na efektívnejšie nakladanie s verejným nájomným bytovým fondom;
- Systematické prepájanie sociálneho bývania s poskytovaním podporných sociálnych služieb v odôvodnených prípadoch a adekvátne finančné zabezpečenie týchto služieb;
- Vytváranie podmienok (legislatívnych, finančných a pod.) pre zabezpečenie prístupu zraniteľných skupín k cenovo dostupnému a zároveň kvalitnému nájomnému bývaníu;

- Zvyšovanie podielu neziskového súkromného sektora v oblasti cenovo dostupného nájomného bývania pre zraniteľné skupiny;
- Finančná aj nefinančná podpora zavádzania programov housing first a rapid re-housing pre ľudí bez domova a ľudí ohrozených stratou domova;
- Finančná podpora terénnych programov a terénnych sociálnych služieb krízovej intervencie pre mapovanie a kontaktovanie ohrozených osôb stratou bývania alebo osôb zažívajúcich bezdomovstvo;
- Realizovanie pilotných projektov zameraných na podporu vzniku a fungovania sociálnych agentúr nájomného bývania, za účelom zvyšovania dostupnosti bývania pre nízko príjmové skupiny obyvateľstva, vrátane ĽbD;
- Podporovanie vzniku a rozvoja sociálnych podnikov bývania, zvyšovanie povedomia o možnostiach založenia sociálneho podniku bývania;
- Vytváranie podmienok prispievajúcich k odstraňovaniu novej getoizácie a fyzického vylúčenia nízko príjmových skupín obyvateľov v rámci sídel/obcí pri plánovaní sociálneho nájomného bývania;
- Preskúmanie možností ohľadom súdnej kontroly pred uskutočnením dobrovoľných dražieb (ex ante kontrola) s vymedzením len na skupinu ľudí, ktorí majú viazaný trvalý pobyt na nehnuteľnosť;
- Preskúmanie možností ochrany obydľia dlžníka pri nútenom výkone peňažných nárokov veriteľa v právnom poriadku Slovenskej republiky;
- Preskúmanie možností štátu/samosprávy na získanie nehnuteľností, ktoré sú predmetom núteného výkonu rozhodnutia na účely zabezpečenia prípadného „verejného nájomného bývania“.

6.3 Oblasť zdravia

Špecifický cieľ:

- ❖ **Zlepšiť prístup k zdravotnej starostlivosti pre ĽbD prostredníctvom zabezpečenia plnej zdravotnej starostlivosti (nielen neodkladnej), vrátane preventívnej zdravotnej starostlivosti a prístupu k účinným a cenovo dostupným liekom pre ĽbD pri zachovaní rovného prístupu. Zabezpečenie rovného prístupu ĽbD k zdravotnej starostlivosti – etablovanie a podpora služieb, ktoré zabezpečia prekonanie bariér v prístupe ZS, a to terénna medicína, nízkoprahové ambulancie, respitná ZS a pod. Rozvoj systematickej spolupráce poskytovateľov sociálnych služieb krízovej intervencie a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti v pomoci ĽbD, resp. integrácia zdravotných a sociálnych služieb pre ĽbD s cieľom zabezpečiť multidisciplinárnu a kontinuálnu starostlivosť vedúcu k ukončeniu bezdomovstva.**

Štátna politika zdravia chápe zdravie ako základné ľudské právo. Jej cieľom je nasmerovať záujmy a snahy všetkých zložiek spoločnosti na zdravie ako kľúčový faktor rozvoja spoločnosti a vytvoriť prostredie, v ktorom občania budú mať zaručené podmienky na podporu, ochranu, rozvoj a prinavrátenie zdravia, bez ohľadu na vek, či sociálny status.¹¹⁷ Na túto koncepciu nadväzuje Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj, ktorá v rámci svojich šiestich prioritných oblastí venuje pozornosť aj „Dobrému zdraviu“ a tieto prioritné oblasti sa majú stať základom pre ďalšie strategické a koncepčné práce a nastavenia odborných politík. Esenciálnou je potreba nastaviť kombináciu sociálnych a zdravotných služieb, finančne podporovať poskytovanie zdravotnej starostlivosti v útulkoch, vytvoriť priestor na poskytovanie ošetrovateľskej starostlivosti priamo aj v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie.

Návrh opatrení:

- Poskytovanie zdravotnej starostlivosti občanom v plnom rozsahu bez ohľadu na existenciu dlhu na zdravotnom poistení, ktorý je naďalej možné vymáhať v exekučnom konaní;

¹¹⁷ Zdroj: https://www.ruvztn.sk/koncepcia_SP_zdravia_SR.pdf

- Zlepšenie dostupnosti paliatívnej starostlivosti pre ľudí bez domova (aj pre tých s dlhom na zdravotnom poistení);
- Zlepšenie dostupnosti zariadení základnej hygieny, napr. prostredníctvom rozvoja stredísk osobnej hygieny za účelom odstraňovania bariér pri návšteve zdravotníckeho zariadenia;
- Vytvorenie nízkoprahových, mobilných ambulancií a ošetrovní pre ľudí bez domova;
- Príprava a realizácia pilotného projektu zameraného na poskytovanie nízkoprahovej primárnej zdravotnej starostlivosti, ambulantnou aj terénnou formou, v prirodzenom prostredí LbD, v spolupráci s poskytovateľmi sociálnych služieb;
- Vytvorenie legislatívneho rámca pre možnosť prepájania zdravotných a sociálnych služieb poskytovaných LbD (možnosť financovania zdravotných pracovných pozícií v sociálnych službách);
- Zavedenie inovatívneho mechanizmu na financovanie prevencie (primárnej, sekundárnej a terciárnej) a liečby ochorení, vrátane závislostí pre ľudí bez domova v kontexte Európskeho piliera sociálnych práv a jeho akčného plánu a zvýšiť dostupnosť špecializovaných harm reduction služieb pre ľudí bez domova na Slovensku;
- Zlepšenie dostupnosti podporných psychologických, psychiatrických, terapeutických služieb pre LbD;
- Vypracovanie analýzy predmetnej oblasti riešení v iných krajinách a identifikovať príklady dobrej praxe;
- Vytvorenie podmienok na poskytovanie ošetrovateľskej starostlivosti (aktuálne § 22 zákona o sociálnych službách) aj pri poskytovaní sociálnych služieb krízovej intervencie (a to aj terénnou formou);
- Podpora realizácie opatrení na zabezpečenie zásobovania bezpečnou pitnou vodou;
- Podpora získavania informácií o počte obyvateľov bez prístupu k pitnej vode.

6.4 Oblasť zamestnanosti

Špecifický cieľ:

- ❖ **Zlepšenie prístupu ľudí bez domova na pracovný trh, k aktívnym opatreniam na trhu práce a k zamestnávaniu aj v rámci sociálnej ekonomiky s cieľom zamestnať sa alebo pracovne sa aktivizovať a eliminovanie zneužívania nevýhodného postavenia ľudí bez domova na nelegálnu prácu.**

Uplatňovanie integrovaného komplexného prístupu aktívneho začleňovania osôb vylúčených z trhu práce je zásadným faktorom pri znižovaní nezamestnanosti znevýhodnených osôb. Medzi kľúčové prvky pri odstraňovaní bariér, ktoré bránia znevýhodneným UoZ integrovať sa do trhu práce, patrí zabezpečenie základných potrieb (vrátane istoty/bezpečia bývania) a možností ďalšieho vzdelávania, potrebného pre uplatnenie sa na trhu práce ako aj flexibilita samotného pracovného trhu pre možnosti uplatnenia ľudí s rôznou mierou schopností (zručností, danosti či obmedzenia vzhľadom na zdravotný stav). Dôležitými nástrojmi podpory sú aj individuálne poradenstvo a rozvoj zručností nevyhnutných pre pracovný trh, vrátane základných a mäkkých zručností. Rekvalifikačné kurzy podporujú zosúladenie vedomostí a praktických zručností s potrebami regionálneho trhu práce. Veľmi účinným nástrojom AOTP je podpora vytvárania pracovných miest prostredníctvom finančného príspevku zamestnávateľovi. Za rovnako dôležitú považujeme taktiež podporu adaptability a to zo strany zamestnávateľa ako aj zamestnanca, zabezpečenie kontinuálnej podpory s cieľom zabezpečiť integráciu, komunikáciu a scitlivovanie zamestnávateľov a zamestnancov. Ďalším dôležitým nástrojom podpory zamestnávania LbD je zabezpečenie podpory a pomoci registrovaným sociálnym podnikom a potenciálnym sociálnym podnikateľom prostredníctvom regionálnych centier sociálnej ekonomiky, ktoré sa nachádzajú v každom krajskom meste na Slovensku, informovanie o možnostiach zamestnávania ľudí v nepriaznivej životnej situácii a zároveň informovanie zamestnávateľov o možnostiach podpory, ktorá môže byť poskytnutá registrovaným sociálnym podnikom.

Návrh opatrení:

- Systémová podpora poskytovania služieb podporovaného zamestnávania, vrátane pomoci pri hľadaní a udržaní zamestnania LbD a zavedenie systémového financovania;

- Realizácia aktivít v rámci uplatňovania komplexného prístupu zahrňujúcich podporu zamestnateľnosti, t. j. podpora pri riešení osobnej a sociálnej situácie a odstraňovanie prekážok, ktoré bránia integrácii do trhu práce – dlhové poradenstvo, riešenie zdravotného stavu, sprevádzanie po úradoch (napr. vybavenie chýbajúcich dokladov, evidencia na Úrade PSVR, poradenstvo v Centre právnej pomoci);
- Poskytovanie individualizovaného odborného poradenstva na základe analýzy životnej situácie UoZ a neaktívnym osobám - odborní poradcovia na Úrade PSVR alebo subjekty zapojené do výzvy na predkladanie dopytovo-orientovaných a národných projektov;
- Rozvíjanie programov ďalšieho vzdelávania a rekvalifikácie pre uplatnenie sa na trhu práce (REPAS), vrátane rozvoja zručností potrebných pre uplatnenie sa na trhu práce (zahŕňajúci aj základné a mäkké zručnosti);
- Podpora vytvárania pracovných miest prostredníctvom finančného príspevku zamestnávateľovi, s možnosťou využitia mentorovaného zapracovania, vrátane podpory po nástupe do zamestnania (adaptabilita a podpora na pracovisku, kontinuálna podpora);
- Podpora vzniku a fungovania informačných a konzultačných činností zameraných na podporu činnosti subjektov sociálnej ekonomiky a na podporu zamestnávateľov pri identifikovaní udržateľných pracovných príležitostí pre ohrozené, znevýhodnené a neaktívne osoby;
- Zvyšovanie povedomia o rizikách nelegálnej práce a zvyšovanie reziliencie ľudí bez domova v tejto oblasti.

6.5 Oblasť sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb a sociálnoprávnej ochrany

Špecifický cieľ: :

- ❖ **Zlepšenie prístupu a dostupnosti k jednotlivým nástrojom sociálnych dávok, dostupnosť sociálnych služieb alebo opatrení sociálnoprávnej ochrany a zvýšenie účinnosti systému sociálnej pomoci**

Štátne sociálne dávky predstavujú súbor peňažných plnení, ktorými sa štát podieľa na zvládnutí viacerých životných situácií, najmä rodín s nezaopatrenými deťmi. Prispieva na krytie nákladov na výživu a iné osobné potreby detí a tiež nákladov spojených s ďalšími sociálnymi udalosťami. Štátne sociálne dávky tvoria súčasť systému sociálneho zabezpečenia a zameriavajú sa na podporu takých sociálnych udalostí, ktoré nie sú pokryté zo systému sociálneho poistenia a ich akceptovanie štátom umožňuje predchádzať stavu, kedy sa jednotlivec ocitá v stave hmotnej alebo sociálnej núdze a je odkázaný na pomoc. Ich úloha pri predchádzaní a ukončovaní bezdomovstva je esenciálna.

Rovnako dôležitou súčasťou procesu ukončovania bezdomovstva sú sociálne služby, či už ako také, alebo špecificky sociálne služby krízovej intervencie. Ukončovanie bezdomovstva cez dostupné bývanie však znamená aj nové výzvy pre sociálne služby. Sociálne služby krízovej intervencie v súčasnosti skôr plnia funkciu dlhodobej pomoci ľuďom bez domova, keďže nedostatok cenovo dostupného nájomného bývania nevytvára priestor systém služieb krízovej intervencie opustiť. Účel sociálnych služieb krízovej intervencie by mal byť iný - v krátkodobej pomoci potrebnej na prekonanie krízy. Všetky typy sociálnych služieb pre ľudí bez domova by mali smerovať a prispievať k cieľu ukončovania bezdomovstva a vhodne dopĺňať služby zamerané na z dostupňovanie a poskytovanie sociálneho bývania. Okrem riešenia krízových situácií má poskytovanie sociálnych služieb a vykonávanie sociálnej práce veľký význam aj pri podpore udržania si nájomného bývania ĽbD a ľudí ohrozených stratou domova, vrátane programov housing-first a rapid re-housing. Takisto vzrastá potreba vzájomnej prepojenosti a komplexnosti sociálnych služieb tak, aby ĽbD efektívne sprevádzali v celom procese ukončovania bezdomovstva.

Predchádzaniu situáciám, kedy sa PFO ocitne bez prístrešia, môže napomôcť aj systém sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, konkrétne sociálna kuratela pre plnoleté fyzické osoby. V tejto súvislosti je treba uviesť, že opatrenia sociálnej kurately sa

vykonávajú výlučne na základe dobrovoľnosti. Opatrenia sociálnej kurately pre PFO vo vzťahu k riešeniu problémov LbD môžu napomôcť najmä predchádzaniu situáciám, kedy sa PFO ocitne bez prístrešia, nakoľko je pomoc sociálneho kurátora koncentrovaná najmä do času po prepustení najčastejšie z výkonu trestu odňatia slobody/výkonu väzby, detencie, centra pre deti a rodiny s resocializačným programom alebo po skončení ochranného ústavného liečenia, kedy je potreba pomoci najvýraznejšia.

6.5.1 Nárokovateľné finančné príspevky, dotácie a iné podpory

Dôležitú úlohu pri redukcii rizika chudoby zohráva nastavenie systému sociálnej ochrany a jej výdavky, t. j. sociálne transfery vrátane starobných a pozostalostných dávok. Sociálne transfery na Slovensku úspešne redukujú riziko príjmovej chudoby so zameraním na ochranu ich poberateľov pred chudobou a sociálnym vylúčením. Zvýšenie súm poskytovaných štátnych sociálnych dávok ako jedna z možností motivácie k vzdelávaniu a najmä dostupnosť vzdelávania zraniteľných skupín obyvateľstva by nepochybne mohla prispieť k eliminácii vzniku bezdomovstva. Na strane druhej, sociálne transfery môžu byť spolu s odvodmi a daňami z potenciálneho zamestnania bariérou pre uplatnenie sa na trhu práce, resp. môžu viesť k zotrávaniu v odkázanosti na sociálne transfery a oslabeniu motivácie hľadať ďalšie zdroje príjmu.¹¹⁸

Návrh opatrení:

- Novelizácia príslušných právnych predpisov s cieľom zabezpečiť, aby bolo občanom umožnené podať žiadosť o zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie, kontaktovať sociálnu kuratelu pre dospelých a podávať žiadosti o ďalšie formy sociálnej pomoci a štátnych dávok, ako aj podať žiadosť o dôchodkové dávky, nemocenské dávky, dávku v nezamestnanosti, na ktoromkoľvek Úrade PSVR, resp. v ktorejkoľvek pobočke Sociálnej poisťovne, bez ohľadu na miesto ich trvalého, či prechodného pobytu a následne ďalej komunikovať s týmto vybraným úradom;
- Zabezpečenie dostupnosti štátnych dávok pre osoby zdržiavajúce sa mimo miesta svojho trvalého pobytu.

¹¹⁸ Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe (aktualizácia), https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/chudoba/narodna-ramcova-strategia-podpory-socialneho-zaclenenia-boja-proti-chudobe_aktualizacia.pdf

6.5.2 Sociálne služby

Pred sociálnymi službami pre ĽbD sa v danom kontexte otvárajú nové výzvy. Služby krízovej intervencie potrebujú a budú potrebovať **stabilné financovanie**, aby mohli prispievať k napĺňaniu cieľa ukončovania bezdomovstva, obzvlášť k ukončovaniu pouličného bezdomovstva - a reagovať na potreby ĽbD, súvisiace najmä s dostupnosťou služieb (z hľadiska geografického, ako aj z hľadiska vstupných podmienok). Niektorí ĽbD budú na poskytovanie sociálnych služieb s charakterom 24 hodinového ubytovania odkázaní dlhodobo, napríklad z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu (zariadenia podmienené odkázanosťou) alebo uprednostňovania komunitnej formy bývania pred samostatným bývaním. Služby krízovej intervencie by mali byť v budúcnosti pružnejšie, aby dokázali efektívnejšie reagovať na potreby ĽbD. Mal by sa klásť dôraz na **terénnu prácu a prístup k 24 hodinovému ubytovaniu**. Zároveň by 24 hodinové ubytovanie malo viac reflektovať potreby ĽbD s vysokou potrebou komplexnej pomoci, poskytovať služby nízkoprahovo, venovať sa zraniteľným skupinám – ĽbD s fyzickými či psychickými ochoreniami, ženám, ľuďom v dôchodkovom veku. V poskytovaní sociálnych služieb ĽbD bude potrebné klásť veľký dôraz na **komunitnú prácu**. Nízkoprahové denné centrá, integračné centrá a strediská osobnej hygieny by sa mali vhodne skombinovať s komunitnými centrami a poskytovať viac komunitnej práce a podporu pri začleňovaní (aj pre ľudí v bývaní). Komunitná práca bude rovnako dôležitou súčasťou programov housing-first a rapid re-housing. A v neposlednom rade by 24 hodinové ubytovanie nemalo byť náhradou za nájomné bývanie a malo by sa rozvíjať spolu s nájomným bývaním v pomere podľa potrieb ĽbD. Zároveň by počet dní v nocľahárni mal byť iba nevyhnutný na prekonanie krízy (max. 60 dní) a ĽbD by sa mali odtiaľ posúvať do 24 hodinového ubytovania (útulok, resp. iné zariadenie podľa dôvodu nepriaznivej sociálnej situácie), ale predovšetkým do nájomného bývania.

Návrh opatrení:

- Preskúmanie možností nového spôsobu financovania služieb krízovej intervencie s ohľadom na zefektívnenie, zastabilizovanie, zrovnoprávnenie a zvýšenie adresnosti financovania soc. služieb krízovej intervencie s nastavením valorizačného mechanizmu, s cieľom zlepšiť prístup ľuďom bez domova (aj ĽbD s vysokou mierou potreby

komplexnej podpory - s duševným ochorením, a/alebo so závislosťou na návykových látkach) k sociálnym službám krízovej intervencie;

- V rámci zákonných úprav sociálnych služieb krízovej intervencie prerozdeliť logicky a koncepcne povinnosti a kompetencie štátu, samosprávnych celkov, miest a obcí tak, aby bola zabezpečená vzájomná synergia s možnosťou koncepčného rozvoja na seba nadväzných služieb;
- Podpora vzniku nových služieb, ktoré budú poskytovať sociálne služby na princípoch harm reduction (napr. „mokrý“ útulok, „mokré“ denné centrum), resp. úprava podmienok v rámci súčasne poskytovaných sociálnych služieb;
- Rozšírenie/preformulovanie aktuálne zákonom definovaných činností, ktoré sa v rámci sociálnych služieb krízovej intervencie poskytujú alebo vykonávajú tak, aby lepšie odrážali prax v sociálnych službách;
- Zvyšovanie celkových kapacít zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie so zavedením povinných kvót v mestách s počtom viac ako 20 tis. obyvateľov (napr. 10 miest v zariadení na 10 tis. obyvateľov) s ohľadom na poskytovanie 24 hodinového ubytovania a rekonštrukcia existujúcich zariadení tak, aby spĺňali všetky normy a požiadavky súvisiace s platnou legislatívou, berúc však pri tom do úvahy aj princípy postupnej deinštitucionalizácie sociálnych služieb;
- Prostredníctvom podpory zamestnávania kvalifikovaného personálu, budovania personálnych kapacít a rozvoja centier (nielen) na komunitnej úrovni zabezpečiť dostupnosť sociálnych služieb krízovej intervencie terénnou formou s aktívnym vyhľadávaním a komplexným poradenstvom a sprevádzaním osôb bez domova;
- Vytvoriť synergiu a koordinovaný systém medzi jednotlivými službami krízovej intervencie – prevencia straty bývania, podpora samostatného bývania a odkázanostné sociálne služby;
- Vytvoriť systémové podmienky na šírenie dobrej praxe v oblasti inovatívnych prístupov v oblasti ukončovania bezdomovstva s cieľom podporiť ich škálovanie.

6.5.3 Sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela

Poskytovanie pomoci v rámci sociálnej kurately pre PFO je nastavené najmä na podporu sociálnej integrácie/reintegrácie (bývanie – vzdelávanie – zamestnanie) PFO za podmienky jej aktívnej účasti a na základe plánu sociálnej práce s PFO. V tejto súvislosti je k účinnému výkonu opatrení sociálnej kurately pre PFO nutná súčinnosť s obcou a akreditovaným

subjektom. Súčinnosť so samosprávou (obcou) je v tomto ohľade potrebné mimoriadne zdôrazniť, nakoľko ÚPSVaR potrebujú vždy aktuálne informácie o všetkých možnostiach pomoci vrátane možnosti ubytovania pre PFO tak, aby ju vedeli správne nasmerovať na konkrétnu sieť účinnej pomoci. Avšak skutočná pomoc LbD nepatrí do systému sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Z toho dôvodu je nutné naďalej podporovať poskytovanie širokej škály aktivít integrovaného prístupu.

Rizikovou cieľovou skupinou, ktorú je nutné v tomto kontexte zdôrazniť, sú mladí dospelí po odchode z CDR po dosiahnutí plnoletosti. Mladým ľuďom po odchode zo zariadenia sa v rámci sociálnej kurately pre PFO venuje osobitná pozornosť – a opäť prioritne z preventívneho hľadiska, nakoľko cieľom je predchádzanie samotného stavu, kedy sa mladý človek po odchode z CDR ocitne bez prístrešia.

Návrh opatrení:

- Podpora spolupráce a informovanosti (najmä o možnosti ubytovania PFO v danom regióne – na základe ponuky od spolupracujúcich subjektov) medzi obcami/samosprávnymi krajmi, mimovládnyimi organizáciami poskytujúcimi preventívne/kuratívne služby pre LbD a ÚPSVaR – sieťovanie:
 - Aktualizácia Internej normy Ústredia PSVaR, ktorá upravuje postup zamestnancov ÚPSVaR pri vedení prípadovej sociálnej práce pri vykonávaní opatrení SPODaSK – v časti týkajúcej sa prípadovej práce s PFO, s dôrazom na spoluprácu s obcou a to na základe jej ponuky možnosti pomoci pre LbD;
 - Realizácia pracovných stretnutí zainteresovaných subjektov za účelom sieťovania a výmeny aktuálnych informácií a príkladov z praxe;
 - Podpora spolupráce za účelom zabezpečenia kontinuálneho výkonu sociálnej práce pre PFO počas a po prepustení/odchode z pobytových zariadení (napr. reedukačné centrum, zariadenie na výkon trestu odňatia slobody/výkonu väzby) a ÚPSVaR, obcou, MVO;
- Rozširovať možnosti pomoci/prípravy detí/mladých dospelých na odchod z CDR, ako aj zvyšovať odbornosť zamestnancov CDR pre prácu s deťmi, ktoré sa pripravujú na odchod z CDR, ako aj s mladými dospelými po odchode z CDR – najmä formou pracovných stretnutí, zdieľaním príkladov dobrej praxe a pod.

6.6 Správna oblasť

Špecifický cieľ:

- ❖ **Zavedenie opatrení uľahčujúcich prístup ľudí bez domova k inštitúciám verejnej správy**

Informačné systémy, ktoré v súčasnosti úrady (napr. Úrady PSVR, klientske centrá a pod.) využívajú, umožňujú viacero možných flexibilných prístupov. Preto v prípadoch inštitúcií štátnej správy, kde je to možné, je vhodné zvážiť umožnenie prvého kontaktu občana na ktoromkoľvek pracovisku danej inštitúcie, s ktorým bude následne aj ďalej komunikovať.

Popri zlepšovaní podmienok prístupu k verejným inštitúciám a ich službám je v rámci ochrany práv ĽbD rovnako dôležitá aj podpora pri kontaktovaní inštitúcií a sprevádzaní ĽbD v administratívnom procese v danej veci, t. j. dostupnosť odbornej činnosti v rámci sociálnych služieb krízovej intervencie, ktorou je pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov. Pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov pritom môže zahŕňať priame sprevádzanie klienta v inštitúciách štátnej správy a samosprávy, u zamestnávateľa, prenajímateľov, či v iných situáciách, v ktorých si uplatňuje právom chránené záujmy.

Rovnako dôležité je nájsť spôsob vysporiadania sa s identifikovaným problémom strát a následných opätovných vybavovaní dokladov a poplatkov s tým spojených. V prípade ĽbD je cieľom systémové riešenie, ktoré im uľahčí znovuvydanie občianskeho preukazu, resp. zníži poplatky s tým spojené.

Návrh opatrení:

- Zjednodušenie možnosti prihlásenia sa na trvalý pobyt tam, kde sa jednotlivec zdržuje (napr. na základe potvrdenia poskytovania sociálnej služby);
- Zjednodušenie prístupu ĽbD k inštitúciám verejnej správy;
- Upraviť prístup k bezplatnej právnej pomoci pre ĽbD tak, aby bola táto bezplatná právna pomoc dostupnejšia;
- Zníženie poplatkov pri vybavovaní dokladov u ĽbD prostredníctvom samostatného príspevku, resp. odpustenie poplatku prostredníctvom preukázania sa statusom osoby

bez domova, ktorý by dosvedčil napr. poskytovateľ sociálnych služieb čestným prehlásením;

6.7 Oblasť vzdelávania a scitlivovania verejnosti

Špecifický cieľ:

- ❖ **Zvyšovanie štandardov práce s ľuďmi bez domova v kľúčových profesiách, scitlivovanie spoločnosti, zvyšovanie povedomia o problematike ľudí bez domova a realizácia preventívnych opatrení na elimináciu negatívnych vplyvov bezdomovstva na ohrozené osoby**

Hlavným cieľom je vzdelávanie spoločnosti vo všeobecnosti a hlavne ľudí, ktorí s ĽbD prichádzajú do kontaktu. Ľudia, ktorí by mali byť súčasťou predmetných vzdelávacích aktivít sú tí, ktorí aktívne pracujú so skupinou ĽbD (zdravotný personál, policajti, pedagógovia, zamestnanci zariadení sociálnych služieb, úrad PSVR, klientske centrá, dobrovoľníci), pretože na túto skupinu sa ĽbD obracajú so žiadosťou o pomoc, od nich získavajú potrebné informácie (o práci, bývaní, ďalšom vzdelávaní) a rovnako tak sa na nich obracia majorita so žiadosťou o pomoc (polícia). Povinné vzdelávanie rozšírené o tému ĽbD by jednotlivým pracovníkom priblížilo príčiny a dôvody vzniku bezdomovstva a nastavilo štandardy práce s ĽbD v daných profesiách. Scitlivovanie spoločnosti a ľudí pracujúcich v profesiách, ktoré sú v pravidelnom styku s cieľovou skupinou je nevyhnutné pre zmenu verejnej mienky, búranie predsudkov a celkového prístupu k ĽbD.

Návrh opatrení:

- Posilnenie vzdelávania v oblasti prevencie bezdomovstva, vrátane príslušných prierezových tém (špecificky v oblasti finančnej gramotnosti), vo formálnom a neformálnom vzdelávaní, ako aj v rámci vzdelávania pedagogických zamestnancov;
- Vytvorenie návodov riešení na životné situácie spojené s ohrozením straty bývania - ako by mali odborníci “prvého kontaktu” (napr. zamestnanci ÚPSVR SR, pracovníci sociálnych oddelení miestnych samospráv a policajného zboru) pristupovať k ĽbD;
- Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy – štátnych a mestských policajtov, zdravotníkov, pedagógov, zamestnancov ÚPSVR, sociálnych pracovníkov a ďalších zamestnancov v iných relevantných oblastiach v témach o ĽbD s cieľom scitlivovania ich následnej práce a prístupu k ĽbD, základnej osvety, búrania predsudkov a nácvik komunikačných zručností pre prácu s ĽbD;

- Zabezpečenie pravidelných školení pre sociálnych pracovníkov verejnej správy (terénni sociálni pracovníci, sociálna kuratela ÚPSVR – štátnej správy, sociálni pracovníci miest a obcí miestnej a regionálnej samosprávy...) na poskytovanie podpory, osvetu a asistencie prístupu k zdravotným službám a zdravotnej mediácii na komunitnej úrovni *(podľa vzoru Zdravých regiónov)*;
- Zabezpečenie pravidelných školení pre pracovníkov v zdravotných zariadeniach, nemocniciach, RZP (rýchla zdravotná pomoc) na zvýšenie porozumenia a osvojenia si vhodných komunikačných nástrojov pre prácu s LbD s cieľom zamedziť ponižovaniu či upieraniu poskytovania prislúchajúcej zdravotnej starostlivosti;
- Analyzovanie vzdelávania zdravotníckych pracovníkov v oblasti sociálnych determinantov zdravia a etických a sociálnych aspektov poskytovania ZS pre zraniteľné skupiny obyvateľstva vrátane ľudí bez domova a to ako na pregraduálnej, tak na postgraduálnej úrovni vzdelávania;
- Zavedenie sociálnej práce do postupov pri riešení dlhových nájomcov na nájomnom alebo iných nákladoch spojených s bývaním;
- Mediálne kampane zamerané na scitlivovanie verejnej mienky na tému bezdomovstva a bytovej núdze a na potreby ľudí zažívajúcich bezdomovstvo;
- Mediálne kampane na scitlivovanie verejnosti a úradov verejnej správy vo vzťahu k dodržiavaniu ľudských práv;
- Podporovanie programov zameraných na predchádzanie diskriminácie a kriminalizácie LbD a ľudí v hmotnej a sociálnej núdzi.

6.8 Oblasť dáta a štatistiky

Špecifický cieľ:

- ❖ **Vytvoriť zdroj pravidelne aktualizovaných administratívnych dát o bezdomovstve a LbD v SR, získať podrobnejšiu evidenciu o výskyte a podobách skrytého bezdomovstva, rizikových faktoroch prepadu do bezdomovstva a faktoroch úspešnosti ukončovania bezdomovstva, za účelom efektívnejšieho plánovania služieb a pravidelného vyhodnocovania účinnosti a efektívnosti poskytovaných služieb pre ľudí ohrozených stratou bývania a LbD.**

Pre vyhodnocovanie a zlepšovanie účinnosti opatrení v rámci prevencie a ukončovania bezdomovstva je potrebné navrhnuť a zabezpečiť pravidelný zber kvalitatívnych a kvantitatívnych dát o LbD. Zároveň, pre lepšie porozumenie faktorov úspešného ukončovania bezdomovstva, je potrebné uskutočňovať zber dát a výskumy o skrytých formách bezdomovstva, vrátane trajektórií bezdomovstva jednotlivcov aj rodín, či výskytu a možností ukončovania bezdomovstva v malých mestách a na vidieku.

Návrhy opatrení:

- Jednoznačná a jednotná definícia ľudí bez domova; LbD;
- Podporovanie pravidelného komplexného zberu dát o LbD za účelom efektívneho nastavovania opatrení smerujúcich k ukončovaniu bezdomovstva (v spolupráci: MPSVR SR, ÚPSVR SR, ŠÚ SR, IVPR, samosprávy, poskytovatelia sociálnych služieb krízovej intervencie) so špecifickým zameraním na:
 - skryté bezdomovstvo – v neistom či nevyhovujúcom bývaní, vrátane trajektórií prepadu do bezdomovstva, s osobitnou pozornosťou zameranou na ženy a matky s deťmi;
 - generačné bezdomovstvo;
 - mapovanie zámerov, prekážok, aktuálnych foriem zabezpečovania sociálneho bývania samosprávami a mimovládnyimi organizáciami či sociálnymi podnikmi bývania;
 - formy bezdomovstva rodín – skúsenosť LbD s umiestňovaním ich detí do náhradnej starostlivosti, spôsoby, podpora, bariéry pri udržiavaní kontaktu s nimi;

- rozsah, prekážky, príklady dobrej praxe poskytovania sociálnych a zdravotných služieb ľbD, vrátane terénnej sociálnej práce a terénnej zdravotnej starostlivosti/medicíny;
 - evaluáciu dopadov plnenia vybraných opatrení smerujúcich k ukončovaniu bezdomovstva na ľbD, alebo ohrozených stratou domova (v spolupráci MPSVR SR, IVPR, MVO);
 - zaviesť alebo zosúladiť pri evidovaní osôb za účelom poskytnutia rôznych foriem podpory, osobitne Úradmi PSVR, do registračných formulárov ETHOS typológiu bezdomovstva a vylúčenia z bývania, za účelom zisťovania bytovej núdze prostredníctvom administratívnych dát pre potreby politík prevencie a ukončovania bezdomovstva;
- Podporovanie využívania dostupných dát a ich analýzy pre tvorbu sociálnych politík na mestskej, regionálnej a vnútroštátnej úrovni. Zvyšovať povedomie a kompetencie tvorcov sociálnych politík v oblasti práce s dátami a ich využitia v strategickom plánovaní pre zvýšenie dostupnosti bývania;
 - Podporovanie mapovania ľbD vyžadujúcich paliatívnu starostlivosť a osôb, ktoré boli prepustené z inštitúcií (nemocnica, väzenie, atď.);
 - Zhromažďovanie dát o počte a štruktúre domácností a jednotlivcov vyst'ahovaných z verejných nájomných bytov a vyst'ahovaných na základe exekúcie predajom nehnuteľnosti, v ktorej mali hlásený trvalý alebo prechodný pobyt, vrátane dát o príčinách vyst'ahovania;
 - Systematický monitoring zameraný na zisťovanie životnej situácie a ponuky poradenstva najmä v oblasti bývania, pre mladých ľudí po dovŕšení plnoletosti, ktorým bola ukončená náhradná starostlivosť v CDR, alebo vykonávanie výchovných opatrení v reedukačnom centre;
 - Realizovanie projektu pre prácu s ľuďmi užívajúcimi návykové látky a s ľuďmi poskytujúcimi sexuálne služby na ulici pre zmapovanie cieľovej skupiny v rámci SR a špecifických potrieb, adresovať ich naplnenie a podporiť vznik služieb poskytujúcich prevenciu (I., II., III) s cieľom zvyšovania ochrany verejného zdravia.

Záver

Kľúčom k riešeniu problému bezdomovstva je komplexný prístup. Riešiť problém komplexne znamená riešiť ho na všetkých jeho úrovniach, od materiálnej, cez zdravotnú a právnu, až po sociálnu zložku. Zapojiť sa musí tak človek bez domova sám, ako aj spoločnosť.

Veľký dôraz je potrebné kladť na prevenciu vzniku bezdomovstva. Systémové úsilie na predchádzanie prepadu do bezdomovstva vo všetkých jeho formách môže výrazne napomôcť zníženiu počtu ľudí, ktorí stratia svoj domov a stanú sa o. i. odkázaní na krízové služby zabezpečované verejným a neverejným sektorom. V podmienkach SR je preto potrebné zamerať úsilie najmä na zvyšovanie fyzickej a cenovej dostupnosti nájomného bývania pre nízkopříjmové skupiny obyvateľstva, v prepojení s dostupnými sociálnymi službami, službami zamestnanosti a finančným poradenstvom.

Pomoc pri udržateľnosti bývania a jeho dostupnosti je aj cestou ako napomáhať ľudskej dôstojnosti a v konečnom dôsledku rozvoju celej spoločnosti, čo sa v každom ohľade javí ako efektívnejšia cesta, než následné riešenie stavu bezdomovstva.

Koncepcia si kladie za cieľ prispieť k prevencii a ukončovaniu bezdomovstva v Slovenskej republike prostredníctvom vzájomného konsenzu a koordinovaného komplexného prístupu všetkých dotknutých aktérov. Konkrétne a merateľné opatrenia, ktoré budú v jednotlivých oblastiach realizované, vrátane identifikovanie finančných nárokov a vhodných zdrojov na ich pokrytie bude obsahovať akčný plán, ktorého tvorba bude nasledovať po prijatí Koncepcie.