



Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni

Riešitelia | *Darina Ondrušová, Milan Fico*

Inštitút pre výskum práce a rodiny



**Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na
národnej úrovni**

Darina Ondrušová

Milan Fico

Bratislava, 2018

Výskumná úloha:

Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni

Initial document for national strategy on preventing and tackling homelessness in the Slovak Republic

Zadávatel' úlohy:

Sekcia sociálnej a rodinnej politiky, MPSVR SR

Riešitelia:

Darina Ondrušová, Milan Fico

Uloženie výstupu:

Inštitút pre výskum práce a rodiny, Župné nám. 5-6, 812 41 Bratislava

Forma archivácie:

Printová a elektronická

Počet výťažkov:

5

Abstrakt:

Predkladaný materiál je spracovaný ako podklad k národnej koncepcii prevencie a riešenia bezdomovectva v SR. Jeho cieľom je ponúknuť na základe dostupných dát a odbornej literatúry námety pre zavedenie systémového prístupu prevencie a riešenia bezdomovectva na Slovensku. Materiál je členený do troch hlavných častí. Prvou je teoretická časť, ktorá vymedzuje ľudí bez domova ako cieľovú skupinu politik. Zároveň predstavuje rámec prevencie a riešenia bezdomovectva, ktorým je komplexný model založený na spolupráci všetkých relevantných aktérov, s cieľom ukončovania bezdomovectva. Druhá, analytická časť, popisuje v kontexte ukončovania bezdomovectva súčasný stav a hlavné výzvy vo vybraných oblastiach, vrátane prístupu k sociálnym službám, zdravotnej starostlivosti, bývaniu, zamestnaniu či hmotnému zabezpečeniu. Tretia časť obsahuje návrh konkrétnych cieľov v rámci jednotlivých oblastí, smerujúcich k ukončovaniu bezdomovectva.

Kľúčové slová:

Komplexný model prevencie a riešenia bezdomovectva. Ukončovanie bezdomovectva. Skryté bezdomovectvo. Prístup k nájomnému bývaniu a nájomnému bývaniu s podporou. Dáta o bezdomovectve, ľuďoch bez domova a ľuďoch ohrozených stratou bývania. Spolupráca relevantných aktérov.

Abstract:

This report has been prepared as an initial document for the strategy on homelessness and prevention of homelessness in the Slovak Republic. Based on the available data, as well as the review of the literature, its main objective is to set out the suggestions for implementation of complex approach in prevention and tackling homelessness in Slovakia. The report consists of three main parts. First, theoretical part, defines homeless people as a target population of policies. It also sets out complex model of co-operation of all relevant stakeholders with an aim of ending homelessness as a framework of prevention and tackling homelessness in Slovakia. Second, analytical part presents in the context of ending homelessness current state and the main challenges in chosen areas, such as access to social services, health-care, housing, employment and social benefits. The third part contains the proposal of the objectives in each of the areas towards ending homelessness.

Key words:

Complex model of prevention and tackling homelessness. Ending homelessness. Hidden homelessness. Access to rental housing, and supported rental housing. Data on homelessness, homeless people, and people at risk of homelessness. Co-operation of relevant stakeholders.

Obsah

Executive summary	7
1. Úvod	11
A. Teoretická časť	13
2. Východiská podkladového materiálu pre tvorbu koncepcie.....	13
3. Ľudia bez domova – návrh vymedzenia cieľových skupín koncepcie	16
3.1. Definíčné znaky bezdomovectva.....	16
3.2. Ľudia bez domova a bezdomovectvo v legislatíve, koncepčných materiáloch a národných projektoch implementovaných v SR	22
3.3. Ľudia bez domova z hľadiska vybraných socio-demografických charakteristík, štruktúry domácností a dĺžky trvania bezdomovectva	23
3.4. Návrh cieľových skupín koncepcie	27
4. Komplexný model prevencie a riešenia bezdomovectva ako východisko pre návrh cieľov a prioritných oblastí koncepcie	28
4.1. Potreba komplexného modelu v kontexte príčin bezdomovectva a systémových prekážok jeho ukončovania.....	28
4.2. Popis a štruktúra komplexného modelu	31
4.3. Základné princípy uplatňovania komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva...	33
4.4. Návrh globálneho cieľa a prioritných oblastí koncepcie v kontexte komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva	34
B: Analytická časť	35
5. Pomoc v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie	35
5.1. Súlad obsahového vymedzenia vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie s potrebami pomoci ľudí bez domova a možnosti prepájania služieb formou case managementu.....	35
5.2 Dostupnosť sociálnych služieb krízovej intervencie poskytovaných ľuďom bez domova terénnou formou	39
5.3 Dostupnosť a kapacita zariadení krízového a dočasného ubytovania	41
5.4 Financovanie rozvoja sociálnych služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova	44
6. Ochrana práv a podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách.....	49
6.1 Ochrana práv ľudí bez domova: prístup k inštitúciám, pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a dostupnosť právnej pomoci	49
6.2 Podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách: záujmová činnosť, sebaobhajoba a komunitná práca.....	53
7. Zdravotná starostlivosť (vrátane intenzívnej podpory LBD s vysokou potrebou komplexnej pomoci)	56
7.1. Dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez domova.....	58
7.2 Ochrana zdravia ľudí bez domova.....	60
7.3 Zdravotná starostlivosť v oblasti duševného zdravia pre ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci	63

8. Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou	68
8.1. Legislatívne vymedzenie a poskytovanie sociálneho bývania	69
8.2. Chýbajúca ponuka cenovo dostupného bývania.....	71
8.3 Limitované možnosti bývania s podporou	76
9. Zamestnávanie, pracovné začlenenie, základné hmotné zabezpečenie	80
9.1. Zamestnanie a pracovné začlenenie	81
9.2 Základné hmotné zabezpečenie: oddlžovanie a pomoc v hmotnej núdzi.....	84
9.3. Prístup k základným potravinám a teplému jedlu	88
9.4 Príspevok na bývanie.....	91
10. Prevencia bezdomovectva	93
10.1. Pôsobnosť kľúčových aktérov v oblasti prevencie bezdomovectva.....	94
10.2. Prevencia straty bývania v kontexte právnych podmienok vyst'ahovania.....	97
10.3. Nástroje prevencie straty bývania a ich uplatňovanie	101
10.4. Prevalencia bezdomovectva u ľudí po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti	105
10.5. Nástroje a limity prevencie bezdomovectva po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti v SR	110
11. Zvyšovanie povedomia, výskum, spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie.....	114
11.1. Zvyšovanie povedomia a scitlivovanie verejnosti.....	114
11.2. Výskum a zber dát o ľuďoch bez domova.....	116
11.3. Spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie.....	119
C: Implementačná časť	122
12. Návrh cieľov Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva	122
Pomoc v krízových situáciách bezprostredne po strate domova prostredníctvom sociálnych služieb krízovej intervencie	123
Ochrana práv a právom chránených záujmov a podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách	123
Zdravotná starostlivosť.....	124
Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou	124
Zamestnávanie, pracovné začlenenie, hmotné zabezpečenie	124
Prevencia bezdomovectva	125
Zvyšovanie povedomia, výskum, spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie.....	125
Použité zdroje	127

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: ETHOS typológia bezdomovectva a vylúčenia z bývania (str. 17)

Tabuľka 2: Príčiny prvej straty bývania (str. 30)

Tabuľka 3: Počet miest, v ktorých sa poskytujú služby nocľahárne a útulku (k 30.6.2018) (str. 42)

Tabuľka 4: Vývoj výdavkov (v EUR) v zariadeniach poskytujúcich služby ľuďom bez domova v rokoch 2010- 2016 (str. 46)

Tabuľka 5: Prostriedky na spolufinancovanie sociálnych služieb krízovej intervencie v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania zo štátneho rozpočtu v rokoch 2013-2017 (str. 46)

Tabuľka 6: Porovnanie podielu domácností v % podľa vzťahu k užívanému obydliu v EÚ a v SR v roku 2016 (str. 72)

Tabuľka 7: Byty v obecnom vlastníctve v období 2010-2017 (str. 73)

Tabuľka 8: Ekonomický status dospelých ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v zariadeniach (%) (str. 82)

Zoznam grafov

Graf 1: Rok prvej straty bývania – rozloženie početností (str. 26)

Graf 2: Poradie dlhodobých zdravotných problémov podľa ich výskytu (str. 57)

Graf 3: Odpovede na otázku „Stalo sa Vám, že ste potrebovali ošetrovanie/zdravotnú starostlivosť a nešli ste k lekárovi, lebo ste nemali vlastné peniaze?“ (%) (str. 59)

Graf 4: Ukončovanie starostlivosti v detských domovoch podľa stratégií odchodu v rokoch 2005-2017 (str. 106)

Graf 5: Počty detí umiestnených na základe rozhodnutia súdu do zariadenia na výkon rozhodnutia súdu (str. 108)

Executive summary

This initial material for the strategy on prevention and tackling homelessness in Slovakia has been prepared as an output of the two-years research project for the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic. Among other international and national strategies, it refers to the Agenda 2030 for Sustainable Development, European Pillar of Social Rights, European strategy for smart, sustainable and inclusive growth Europe 2020, *National priorities for improvements in social services 2015-2020*, State housing policy concept to 2020, National Employment Strategy of the Slovak Republic by 2020, Strategy of the Slovak Republic for integration of Roma up to 2020.

The adoption of the national strategy is supposed to address homelessness for the first time by setting out the objectives, measures and responsibilities in a common action of all relevant stakeholders. At the moment, homeless people are not recognised as a specific target population of policy interventions in Slovakia. Nor there exists legal definition of homelessness. There is a lack of data on homelessness at the national level, which makes it difficult to adopt evidence-based policies to address this phenomenon. In fact, the census in 2011 found that there were 23 483 homeless people, but it did not include people sleeping rough or at the night shelters. Survey and count of homeless people in Bratislava in 2016 found that the minimum number of homeless people at the city was 2064. Later data are not available, and there is no commitment to collect them. No public authority is responsible for co-ordination of tackling homelessness. In the public opinion, homeless people are often not seen as those who experience poverty and social exclusion, and therefore need help. Rather, they are seen as unwilling to work and change their life style. Assistance which is currently provided to homeless people, is not meant to help them end homelessness by ensuring their access to social rental housing, and supported social rental housing. In fact, it is mainly provided within the social services of crisis intervention, including night shelters for roofless people, and homeless hostels. These social services include basic social counselling, but not case management with the links to other areas in which common action might be needed, especially access to healthcare and housing. For this reason, homeless people and people at risk of homelessness have extremely limited opportunities to overcome their homelessness.

This initial document proposes that the definition of target population of the national strategy should be based on ETHOS typology of homelessness and housing exclusion. In particular, it should especially focus on operational categories ETHOS-1 – people sleeping rough, ETHOS-2 – people in emergency accommodation, ETHOS-3 – people in accommodation for the homeless, ETHOS-4 - people in Women's Shelter, ETHOS-6 - people due to be released from institutions, ETHOS-9 - people living under threat of eviction, and ETHOS-11 - people living in temporary / non-conventional structures. It is also recommended to pay special attention to homeless people with a high need of complex assistance – those with mental health issues and/or drug / alcohol addictions. Furthermore, this document proposes that the national strategy should be based on the complex model of preventing and tackling homelessness, which presumes co-operation and common action of all relevant stakeholders in seven interlinked areas, with an aim of ending homelessness, i. e. implementation of such housing-led measures

which are intended to sustain housing of people at risk of homelessness, and gain rental housing for homeless people. These include measures in the area of social services, health, housing, employment and social benefits. In this context, it is proposed to re-define social housing with an aim to reserve certain share of public housing for vulnerable groups of people, including the homeless, implement pilot projects of housing-first and rapid re-housing, specify in more details obligations of the municipalities in the duration of rental contracts for public housing. Ending homelessness also includes ending rough sleeping, i. e. guaranteeing that no one has to stay sleeping rough due to the lack of capacities at the night shelters, and no one has to stay at the night shelter for more than 30 nights due to the lack of capacities of homeless hostels providing 24-hours accommodation. To achieve this, further negotiations will be needed to adjust funding and competencies of municipalities at the local and regional level. In any case, various researches from abroad show that ending homelessness on grounds of housing-led approach is more effective solution also in terms of public expenses in comparison to keeping people in the institutional settings of homeless services.

The key points describing the current state in each of the seven areas elaborated in the analytical part of the document are as follows:

- In the area of social services, street-work has been underdeveloped. This has been partially addressed by the ESIF-funded national project, but more investments into street-work activities are needed. The capacities of both, night shelters as well as homeless hostels have increased between 2010 and 2016 (at night shelters from 489 to 1088 beds, and at homeless hostels from 2785 to 2912 beds). Due to the lack of evidence on homelessness and homeless people, it is not clear to what extent these capacities suffice to cover the needs of homeless people.
- In the area of protection of rights, local connection rules make it difficult for homeless people to access various services, including public housing, employment services, social benefits, healthcare, outside their place of permanent or officially recognised temporary residence. Having limited access to e. g. registry of job-seekers then leads to other problems, including the debts on health insurance, which then cause non-provision of other than urgent healthcare and lead to worsening health status. At the same time, in case of finding a job, debts lead to executions and a lack of money to keep housing, which may then in the end again result in the loss of job.
- In the area of healthcare, there are currently several challenges. First, homeless people often have debts on health insurance (according to survey and count in Bratislava in 2016, 55 % of homeless people surveyed at homeless shelters had debts; those debts on health insurance were second most frequent ones). Therefore they have no access to regular but only urgent healthcare. Second, there are no services for homeless people released from hospitals, or those in bad health conditions. It even often happens that homeless people released from hospitals are brought to the night shelters, which can only offer sleep over night and have no medical personnel to take care of these people. Third, provision of street healthcare for people sleeping rough has been underdeveloped, current legislative framework does not regulate this area. Fourth,

there have been no programmes focusing on homeless people with mental health difficulties or alcohol and drug abuse, especially no housing-first projects.

- In the area of housing, there has been in general lack of public rental housing. In fact, while in 2016, 10,8 % of persons in the EU-28 were tenants in reduced-rent or free accommodation, in Slovakia, their share was only 1,6 %. It is anyway difficult for homeless people to obtain municipal housing, due to big threshold criteria (including place of permanent residence, having no debts, having a regular income at certain level) which most of them are not able to meet, whereas at the same time, there have been no housing-led programmes in place for them. As a positive step to develop municipal housing stock, since 2016, municipalities can set a local development fee, which has to be paid by each company or person constructing a building in given area, and which is permitted to also be used for social housing. In any case, it seems necessary to involve much more stakeholders into the social housing, especially those from private and non-profit sector. On this purpose, several legislative amendments are needed.
- In the area of employment and social assistance, homeless people face multiple disadvantages in the access to the labour market. Besides the fact of having no secure and adequate housing, these often include low qualifications, bad health conditions, debts, age (survey and count in Bratislava in homeless shelters found that most employed homeless people were aged between 25 and 49 years – 51 %, whereas only 38 % of people aged 18-24 years and 21 % of people aged 50-64 years had a job). However, homeless people have limited access to the measures for the long-term unemployed. One reason for that is that only a few of them are registered as job-seekers (according to survey and count in Bratislava, 4,6 % of people surveyed at homeless shelters), which has to do with the local connection rules and other requirements to be allowed to remain in the registry. Second, there has been insufficient link between social services and employment services, in particular in terms of supported employment. There are no publicly funded programmes offering job trials, or mentoring at work by social workers of social services provided to homeless people. One of the recent promising steps is the adoption of the Act on Social Economy in 2018, which is supposed to stimulate creation of new job opportunities for disadvantaged job-seekers at the integrative social enterprises. With regards to social benefits, according to survey and count in Bratislava, only 15 % of people surveyed at homeless shelters were receiving allowance in material need. Limited access to this allowance is related to various hard to meet requirements, especially the obligation of the recipient to monthly perform 32 hours of voluntary activities organised by the municipality. Linkage of housing benefit to the status of a person in material need seems also problematic from a homelessness perspective, although there already has been a commitment to separate these two schemes. Moreover, housing benefit is too low in comparison to rental costs especially at the private housing market, to which most people at risk of homelessness have to go due to the lack of municipal social rental housing (in 2016, housing benefit was 55,80 eur monthly for a single person, while monthly rental costs for one-room flat in Bratislava at the private market were 458,28 eur). Among recent developments, it is very positive

that the access of people having debts to claiming bankruptcy has become much easier from March 2017.

- The area of prevention of homelessness seems underdeveloped at the current settings, for there are no clear responsibilities in identifying and contacting people at risk of losing their home. Certain tasks are set out for local municipalities, especially in case of debts at rent. However, their interventions need not include social or financial counselling. Early warning systems are not in place to offer assistance to those at risk of homelessness. Total number of evictions annually is not known. Once it comes to the eviction, people can experience difficulties with the provision of substitute accommodation. In case of fixed-term rental contract, a landlord has no duty to provide substitute accommodation after the period for which the contract was signed. But even in contract for an indefinite period, substitute accommodation may only mean place at night shelter for those who did not pay rent for other reasons than material need. Finally, access to housing for people released from children's homes, prisons or hospitals who have no housing is extremely limited, and they most often end up at the homeless shelters. There is no mechanism to keep contact with these people on a regular basis and monitor their needs.
- In the area of awareness raising, research and cooperation of all relevant stakeholders, it is needed to establish regular data collection on homelessness, with a special emphasis on administrative data held by service providers. In the current state, they are collected at various IT platforms, not with research or policy purposes at the national level. Therefore it is not possible to monitor inflow and outflow of homeless people, or measure impacts of various policy interventions on this population. More evidence is also needed with regards to hidden homelessness – people temporarily staying with their friends or relatives due to the lack of housing, and those living in the insecure housing of private worker's hostels (ubytovna). It is also important to set up a committee of all relevant stakeholders at the national level, which would be responsible for monitoring of implementation of the national strategy and its action plan, and new challenges in ending homelessness.

Finally, in its last chapter, the material contains a proposal of objectives for each of the above-mentioned areas as a starting point for further discussions to set out particular targets and measures aimed at ending homelessness.

1. Úvod

Ambícia systémovo pristúpiť k riešeniu bezdomovectva ako jednej z najextrémnejších foriem chudoby a sociálneho vylúčenia má v európskom priestore dlhú tradíciu. K najnovším iniciatívam zdôrazňujúcim potrebu riešenia bezdomovectva a prístupu pre všetkých k adekvátnemu bývaniu patrí Európsky pilier sociálnych práv, či Ročný prieskum rastu na rok 2018. Na úrovni jednotlivých členských štátov prijalo národnú stratégiu prevencie, riešenia, ukončovania bezdomovectva napr. Dánsko, Fínsko, Česká republika, Francúzsko, Holandsko, či Portugalsko (FEANTSA, 2012; „Koncepcie“, 2013). Skúsenosti týchto krajín ukazujú, že úspešné riešenie bezdomovectva existuje.

V SR bola téma bezdomovectva doposiaľ zohľadňovaná len nepriamo a implicitne, prostredníctvom politík zameraných na iné znevýhodnené skupiny obyvateľstva, pri ktorých sa predpokladal pozitívny dopad aj na niektoré skupiny ľudí bez domova. Ucelená vízia prevencie a riešenia bezdomovectva chýbala. Vznik tohto materiálu tak možno vnímať ako výsledok dlhodobého úsilia odbornej verejnosti poukázať na potrebu pristúpiť k systémovým riešeniam bezdomovectva aktívnejšie 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.

Spracovaním podkladového materiálu národnej koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva v SR Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej MPSVaR) poverilo v kontrakte na roky 2017 a 2018 Inštitút pre výskum práce a rodiny (ďalej IVPR). Zámer spracovať podkladový materiál pre tvorbu národnej koncepcie bol tiež podporený iniciatívou mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti pomoci ľuďom bez domova, ktoré listom ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny zo dňa 15.2.2017 adresovali požiadavku na systematické riešenie bezdomovectva a s tým súvisiaci vznik koncepčného materiálu v danej oblasti na národnej úrovni. Podobne Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti vo svojom stanovisku k zámeru prípravy koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva v SR konštatoval, že „koncepčné riešenie problému chudoby a sociálneho vylúčenia je potrebné aj z toho dôvodu, že sa jedná o problémy, ktoré sú nezanedbateľnými prekážkami rozvoja občianskej spoločnosti.“

Na základe týchto skutočností IVPR v spolupráci so zástupcami o. z. Proti prúdu a Depaul Slovensko, n. o. pripravil text podkladového materiálu koncepcie, s cieľom identifikovať, overiť a systematizovať relevantné výzvy a potenciálne opatrenia v oblasti prevencie a ukončovania bezdomovectva, s výhľadom do roku 2030. Predkladaný materiál popisuje súčasný stav, výzvy a hlavné ciele v siedmich vybraných oblastiach, ktoré sú vzájomne úzko prepojené. Komplexnosť výziev spojených so stratou domova predpokladá komplexný prístup riešenia bezdomovectva, ktorý je možný len na základe účinnej medzirezortnej a medzisektorovej spolupráce širokej skupiny zainteresovaných aktérov. Súčasná podoba materiálu je výsledkom konzultácií formou písomných pripomienok s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvom dopravy a výstavby SR a Ministerstvom spravodlivosti SR.

Podkladový materiál je členený do troch častí a jedenástich kapitol. Prvá, úvodnú časť tvoria tri kapitoly, zamerané na východiskové dokumenty koncepcie na medzinárodnej a národnej úrovni, o ktoré sa koncepcia opiera; na definovanie bezdomovectva pre účely koncepcie, vrátane vymedzenia cieľových skupín koncepcie; na predstavenie komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva ako východiska pre určenie cieľov a prioritných oblastí koncepcie.

Druhá, analytická časť podkladového materiálu koncepcie popisuje súčasný stav a výzvy v prioritných oblastiach, ktoré sú usporiadané do siedmich kapitol, ako je podrobnejšie uvedené v kapitole 3.3. Tretia, implementačná časť, pozostáva z jednej kapitoly - návrhu cieľov v každej z prioritných oblastí so zameraním na ukončovanie bezdomovectva ako navrhovaného globálneho cieľa koncepcie.

A. Teoretická časť

2. Východiská podkladového materiálu pre tvorbu koncepcie

V nasledujúcej časti predstavujeme najdôležitejšie koncepčné a analytické materiály, ktoré mali zásadný vplyv na obsahové zameranie podkladového materiálu pre tvorbu koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva a ktoré majú zároveň silný potenciál predstavovať východiská samotnej koncepcie. Podrobný prehľad všetkých legislatívnych predpisov, odborných a iných použitých textov je uvedený v zozname použitých zdrojov.

Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva sa opiera o koncepčné materiály na medzinárodnej, európskej a národnej úrovni. Rovnako sa s cieľom uplatňovať prístup politiky založenej na dôkazoch / evidence-based policy odvoláva na dostupné analytické materiály v danej oblasti.

Na medzinárodnej úrovni patrí k dôležitým východiskovým dokumentom podkladového materiálu Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj, ktorá bola schválená na samite OSN v New Yorku v septembri 2015.¹ Transformačný charakter Agendy 2030 je vyjadrený v 17 cieľoch udržateľného rozvoja (SDGs – Sustainable Development Goals), rozpracovaných do 169 čiastkových cieľov, ktorých ambíciou je usmerňovať štrukturálnu politickú, ekonomickú a sociálnu premenu jednotlivých krajín sveta v reakcii na hrozby, ktorým ľudstvo v súčasnosti čelí. Uvedené ciele sa dotýkajú oblastí, akými sú ukončenie chudoby (cieľ 1), zabezpečenie prístupu ku kvalitnej základnej zdravotnej starostlivosti (cieľ 3.8), či zabezpečenie prístupu k primeranému, bezpečnému a cenovo dostupnému bývaniu (cieľ 11.1).

K významným východiskovým dokumentom koncepcie na európskej úrovni patrí najmä Európsky pilier sociálnych práv, ktorý bol vyhlásený vedúcimi predstaviteľmi EÚ na sociálnom samite v Gothenburgu, 17. novembra 2017. Účelom európskeho piliera sociálnych práv, založeného na dvadsiatich zásadách, je zavedenie nových a účinnejších práv pre občanov EÚ². Uplatňovanie týchto zásad je spoločnou zodpovednosťou EÚ, členských štátov, sociálnych partnerov a ďalších zainteresovaných aktérov. 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:

„a) Ľuďom v núdzi treba poskytnúť prístup ku kvalitnému sociálnemu bývaniu a ku kvalitnej pomoci pri bývaní.

b) Zraniteľné osoby majú právo na primeranú pomoc a ochranu proti nútenému vysťahovaniu.

¹ 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.

² Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sk

c) Ľuďom bez domova treba poskytnúť primerané prístrešie a služby, aby sa podporilo ich sociálne začlenenie.“ (zásada č. 19)

Uvedená zásada tak odkazuje na osvedčený prístup pomoci ľuďom bez domova v krajinách EÚ, ktorý je založený predovšetkým na podpore prístupu k cenovo dostupnému bývaniu a pomoci v bývaní a následne poukazuje aj na potrebu rozvoja krízových služieb / prístreší, ktoré sú určené na dočasné ubytovanie.

Rovnako sú brané do úvahy správy v rámci tzv. Európskeho semestra: Ročný prieskum rastu 2018 a Národný program reforiem SR na rok 2017. Osobitne Ročný prieskum rastu v časti 2 uvádza, že Európania potrebujú prístup k cenovo dostupným, prístupným a kvalitným službám. Nevyhnutné je tiež sociálne bývanie a pomoc v bývaní, vrátane ochrany pred núteným vysťahovaním a riešenia bezdomovectva.

Na národnej úrovni vychádza predkladaná koncepcia predovšetkým z nasledujúcich dokumentov strategickej povahy, ktoré sa nepriamo dotýkajú aj ľudí bez domova:

Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe, ktorá „systematizuje prístupy k riešeniu chudoby a sociálneho vylúčenia a rozvíja ich pod jednotným rámcom vo vzťahu k cieľom vyplývajúcim zo stratégie Európa 2020“;

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020, ktorá určuje priority v oblasti rozvoja bývania;

Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015– 2020, predstavujúce úlohy a opatrenia vlády SR v oblasti sociálnych služieb;

Národná stratégia zamestnanosti Slovenskej republiky do roku 2020;

Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020, ktorá predstavuje princípy a ciele podpory integrácie Rómov v siedmich prioritných oblastiach

Programové vyhlásenie vlády SR ako politická vízia uskutočňovania zmien v SR v období 2016-2020

Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií ako vládny dokument, ktorý bol schválený s cieľom podpory zjednocovania postupov prípravy, tvorby a implementácie strategických dokumentov vlády SR.

Napokon sa predkladaný podkladový materiál koncepcie opiera o päť analytických materiálov, mapujúcich životné podmienky ľudí bez domova, aktuálne dostupné nástroje a bariéry riešenia bezdomovectva v SR. Prvý z nich, pod názvom „*Ľudia bez domova: príprava a realizácia empirického výskumu, analýza nástrojov prevencie a riešenia bezdomovectva*“ (Ondrušová a kol., 2015), sa zameriava na definičné vymedzenie skupiny ľudí bez domova, ako aj analýzu skúseností poskytovateľov služieb ľuďom bez domova v tejto oblasti. Druhým je „*Záverečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy v roku 2016*“, ktorá prezentuje zistenia o veľkosti populácie a životných situáciách ľudí bez domova v hlavnom meste SR. Tretí analytický materiál sa zameriava na oblasť bývania, pričom porovnáva zahraničné skúsenosti s uplatňovaním dvoch rôznych prístupov – tzv. prestupného

bývania a housing-first. Bol spracovaný Inštitútom pre výskum práce a rodiny v roku 2016 pod názvom „Uplatniteľnosť systému prestupného bývania a „housing-first“ v podmienkach SR“.

Štvrtý materiál pod názvom „Porovnávanie nákladov bezdomovectva a bývania s podporou v Bratislave“ (Csomor, 2017) je cost-benefit analýzou nákladov na riešenie bezdomovectva zabezpečením cenovo dostupného bývania pre ľudí bez domova v Bratislave, v porovnaní s nákladmi na sociálne služby krízovej intervencie a ďalšie služby pre ľudí bez domova. Piaty materiál má názov „Bývanie ako domov - Komplexný prístup pomoci ľuďom bez domova: Model systémovej pomoci, stav a výzvy“ a bol spracovaný občianskym združením Proti prúdu, vydavateľom pouličného časopisu NotaBene, v roku 2017. Tento materiál má okrem iného za cieľ formulovať odporúčania vo vybraných oblastiach problematiky bezdomovectva.

Relevantné ciele uvedených dokumentov a ich spojitosť s problematikou riešenia bezdomovectva sú rozoberané v príslušných častiach tohto dokumentu.

3. Ľudia bez domova – návrh vymedzenia cieľových skupín koncepcie

Cieľom nasledujúcej kapitoly je ponúknuť odpoveď na otázky, akými spôsobmi je možné pristúpiť k definovaniu bezdomovectva ako vymedzujúceho kritéria ľudí bez domova a na ktoré skupiny ľudí bez domova sa podkladový materiál prioritne zameriava.

Budú tak predstavené dva prístupy k definovaniu bezdomovectva – podľa vnímania verejnosti a podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania.

Rovnako sú načrtnuté niektoré aspekty, ktoré boli brané do úvahy pri návrhu cieľových skupín koncepcie. Jedným z nich je súčasný stav definovania bezdomovectva v legislatívnych a koncepčných materiáloch SR. Ďalším aspektom sú socio-demografické charakteristiky, štruktúra domácností LBD a zastúpenie ľudí bez domova podľa dĺžky trvania bezdomovectva a s tým súvisiaca intenzita potreby komplexnej pomoci.

3.1. Definičné znaky bezdomovectva

Otázka definičného vymedzenia bezdomovectva má svoje opodstatnenie najmä s ohľadom na potrebu identifikácie cieľovej skupiny, na ktorú sa majú zameriavať jednotlivé opatrenia v rámci prevencie a riešenia bezdomovectva. Ak je pri programoch zameraných na deti či starších ľudí rozlišujúcim kritériom vek, alebo u ľudí so zdravotným postihnutím napríklad prítomnosť funkčnej poruchy a z nej vyplývajúce sociálne dôsledky zdravotného postihnutia, rovnako je potrebné stanoviť kritérium, podľa ktorého bude možné niekoho pokladať za človeka bez domova a ponúknuť mu primeranú pomoc, ktorá vyplýva z tejto jeho životnej situácie.

Pri definovaní bezdomovectva sú najčastejšie uplatňované dva prístupy: prístup založený na vnímaní verejnosti a ETHOS typológia bezdomovectva a vylúčenia z bývania.

Podľa prístupu založeného na vnímaní verejnosti možno rozlišovať zjavné, skryté a potenciálne bezdomovectvo. Pričom zjavné bezdomovectvo sa týka ľudí prespávajúcich vonku na verejných miestach. Skryté bezdomovectvo zahŕňa rôzne skupiny ľudí, ktorí nemajú domov, ale využívajú možnosti dočasného ubytovania (napr. vrátane útulkov, komerčných ubytovní, krátkodobého ubytovania u známych). Môžu tak byť skrytí vzhľadom na svoju situáciu voči okoliu, ktoré ich neidentifikuje ako ľudí bez domova, ale zároveň sú často skrytí aj voči rôznym podporným schémam a službám (napr. v prípade príležitostného prespávania v ubytovniach a u známych nespĺňajú podmienky nároku na príspevok na bývanie v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi, ktorý je podmienený okrem iného preukázateľnou formou bývania a uzavretou nájomnou zmluvou). Potenciálne bezdomovectvo sa týka osôb a domácností, ktoré ešte žijú vo vlastnom či prenajatom bývaní, ale ich bývanie je ohrozené, napr. z dôvodu straty príjmu, prebiehajúceho exekučného konania a pod. (Porov.:

„Koncepcie“, 2013). Takáto typológia je síce laicky zrozumiteľná, ale pomerne nepresná – najmä v súvislosti so skrytým bezdomovectvom.

Druhý prístup, ETHOS typológia bezdomovectva a vylúčenia z bývania³, vypracovaná Európskou federáciou organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova FEANTSA⁴, je založený na absencii Domova.

ETHOS typológia vychádza z troch oblastí charakterizujúcich domov, ktorými sú:

Fyzická oblasť - mať primerané bývanie, ktoré môže osoba a jej rodina výlučne užívať;

Sociálna oblasť - mať priestor pre vlastné súkromie s možnosťou sociálnych vzťahov;

Právna oblasť - mať oprávnenie užívať dané obydlie (na základe listu vlastníctva, alebo platnej nájomnej zmluvy).

V prípade absencie ktorejkoľvek z troch oblastí charakterizujúcich domov možno hovoriť o vylúčení z bývania, pričom ETHOS typológia rozlišuje 4 koncepčné kategórie bezdomovectva a vylúčenia z bývania – bez prístrešia; bez bývania; neisté bývanie a nevyhovujúce bývanie. Kým prespávanie na ulici bez prístrešia zvyčajne znamená vylúčenie zo všetkých troch oblastí charakterizujúcich domov, osoby bez bývania (spravidla v zariadeniach dočasného ubytovania pre LBD) sú vylúčené najmä z právnej a sociálnej oblasti. Zároveň sú obe tieto kategórie jednoznačne definované ako bezdomovectvo. Na druhej strane, kategórie neistého bývania a nevyhovujúceho bývania sú skôr klasifikované ako vylúčenie z bývania, keďže v tomto prípade absentuje zväčša len jedna z troch uvedených oblastí charakterizujúcich domov.

Koncepčné kategórie ETHOS typológie sú ďalej rozčlenené do 13 operačných kategórií a 24 životných situácií, ktoré sa s nimi spájajú.

Súhrnný prehľad kategórií a životných situácií ETHOS typológie ponúka nasledujúca tabuľka. Prehľad je doplnený o zodpovedajúce národné kategórie v podmienkach SR.

Tabuľka 1: ETHOS typológia bezdomovectva a vylúčenia z bývania

Koncepčná kategória	Operačná kategória	Životná situácia	Druhovú definícia	Národná kategória
	1. Ľudia (žijúci) na ulici	1. Verejné priestory, alebo vonkajšie priestory	Život na ulici vo vonkajších alebo verejných priestoroch bez prístrešia určeného na bývanie	Ľudia žijúci a prespávajúci vonku; napr. ulica, verejné dopravné prostriedky, kanále, stany, parky, nádražia, vraky áut

³ Pôvodné znenie ETHOS typológie je dostupné na: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120>.

⁴Viac pozri: <http://www.feantsa.org/>.

BEZ PRÍSTREŠIA	2. Ľudia v krízovom ubytovaní za účelom prenocovania	2. Nocľaháreň	Ľudia, ktorí nemajú svoje obvyklé bydlisko/ obydlie a využívajú nocľahárne a iné krízové ubytovanie na prenocovanie	Ľudia prespávajúci v nocľahárňach a v inom organizovanom krízovom ubytovaní , napr. stanové mestečká
BEZ BÝVANIA	3. Ľudia v ubytovaní pre ľudí bez domova	3.1. Zariadenia pre ľudí bez domova určené na krátkodobé ubytovanie 3.2. Dočasné ubytovanie pre ľudí bez domova 3.3. Prechodné podporované ubytovanie	Krátkodobé ubytovanie pre ľudí bez domova	Ľudia využívajúci krátkodobé ubytovanie pre ľudí bez domova z dôvodu absencie iného bývania: útulok domov na pol ceste ubytovňa ⁵
BEZ BÝVANIA	4. Ženy v núdzovom ubytovaní z dôvodu domáceho násillia	4. Ubytovanie pre ženy ohrozené domácim násillím	Ženy využívajúce z dôvodu domáceho násillia núdzové ubytovanie určené na krátkodobý pobyt	Ženy v núdzovom ubytovaní z dôvodu domáceho násillia: zariadenie núdzového bývania
BEZ BÝVANIA	5. Ľudia v ubytovaní pre cudzincov	5.1. Dočasné ubytovanie/ špecializované zariadenia pre cudzincov 5.2. Ubytovacie zariadenia pre pracujúcich cudzincov	Cudzinci v krátkodobom ubytovaní počas ich statusu imigranta	Cudzinci v dočasnom ubytovaní: azylové zariadenia a integračné strediská žiadateľov o poskytnutie medzinárodnej ochrany komerčné ubytovne ⁶
		6.1. Zariadenia na výkon trestu/väzby	6.1. Pred prepustením z inštitucionálnej	Ľudia pred prepustením z inštitucionálnej starostlivosti

⁵ V Slovenskej republike nie sú vytvorené formy prechodného podporovaného ubytovania špeciálne pre ľudí bez domova.

⁶ V Slovenskej republike nie sú vytvorené špecializované zariadenia za účelom ubytovania pracujúcich imigrantov.

BEZ BÝVANIA	6. Ľudia pred prepustením z inštitucionálnej starostlivosti	6.2. Zariadenia zdravotnej starostlivosti (vrátane psychiatrických zariadení a zariadení pomoci pri závislostiach) 6.3. Zariadenia starostlivosti o deti	starostlivosti nie je k dispozícii iné bývanie 6.2. Pred prepustením z inštitucionálnej starostlivosti nie je k dispozícii iné bývanie, alebo predĺžený pobyt z tohto dôvodu 6.3. Pred prepustením z inštitucionálnej starostlivosti nie je k dispozícii iné bývanie (napr. po dovŕšení 18. roku veku)	bez možnosti iného bývania: zariadenia na výkon trestu odňatia slobody a výkon väzby zariadenia zdravotnej starostlivosti (vrátane centier pre liečbu drogových závislostí, psychiatrických liečební) zariadenia sociálnoprávnej ochrany /sociálnej kurately a špeciálne výchovné zariadenia
BEZ BÝVANIA	7. Ľudia prijímajúci dlhodobú podporu spojenú s bývaním z dôvodu bezdomovectva	7.1. Dlhodobé bývanie pre seniorov bez domova spojené so starostlivosťou 7.2. Dlhodobá podpora spojená s bývaním pre ľudí, ktorí zažili bezdomovectvo	Dlhodobá podpora pri bývaní z dôvodu bezdomovectva (zvyčajne viac ako jeden rok)	Ľudia prijímajúci dlhodobú podporu spojenú s bývaním z dôvodu bezdomovectva⁷
NEISTÉ BÝVANIE	8. Ľudia žijúci v neistom obydlí	8.1. Prechodné bývanie u príbuzných / známych 8.2. Užívanie obydlia bez právneho dôvodu	8.1. Štandardné dočasné bývanie u príbuzných a známych z dôvodu nedostatku iných možností 8.2. Užívanie obydlia protiprávne/bez nájomnej zmluvy	Ľudia užívajúci bývanie, alebo pozemok bez právneho dôvodu/ bez nájomných práv: prechodné bývanie u rodiny/ priateľov bývanie v štandardnom bývaní (byt, dom) bez nájomnej

⁷ V Slovenskej republike nie sú vytvorené špeciálne formy bývania s podporou pre seniorov bez domova alebo ľudí, ktorí zažili bezdomovectvo

		8.3. Užívanie pozemku bez právneho dôvodu	8.3. Užívanie pozemku protiprávne/ bez nájomnej zmluvy	/podnájomnej zmluvy bývanie v nezákonne obsadených budovách užívanie pozemku bez právneho dôvodu
NEISTÉ BÝVANIE	9. Ľudia ohrození vyst'ahovaním	9.1. Výpoveď z nájmu 9.2. Strata vlastníctva	9.1. Existuje povinnosť vyst'ahovať sa, pretože bol ukončený nájomný/ podnájomný vzťah 9.2. Existuje povinnosť vyst'ahovať sa v dôsledku straty vlastníctva	Ľudia bezprostredne ohrození stratou bývania, pre existenciu právneho dôvodu na vyst'ahovanie: bývanie po obdržaní výpovede z nájmu/ podnájomu bývanie po strate vlastníckych práv
NEISTÉ BÝVANIE	10. Ľudia žijúci pod hrozbou domáceho násillia	10.1. Policajne zaznamenané domáce násillie	Boli vykonané policajné zásahy z dôvodu zabezpečenia ochrany obetí domáceho násillia	Ľudia žijúci pod hrozbou straty štandardného bývania z dôvodu ohrozenia domácim násillím
NEVYHOVU JÚCE BÝVANIE	11. Ľudia žijúci v mobilných, neštandardných a provizórnych obydlia	11.1. Mobilné obydlia 11.2. Neštandardné obydlia 11.3. Provizórne stavby	Mobilné obydlia určené na trvalé bývanie Obydlia určené na trvalé bývanie, napr. prístrešky, chatky, chatrče Polo-trvalé/ dočasné/ provizórne stavby (strážne domčeky, budy)	Ľudia žijúci v neštandardnom obydlí, ktoré nie je určené na trvalé bývanie a nemajú inú možnosť bývania: mobilné obydlia (maringotka, karavan) neštandardné obydlia (chatka, chatrč) provizórne/ dočasné stavby (budy, strážne domčeky)

NEVYHOVU JÚCE BÝVANIE	12. Ľudia žijúci v obydlí nespôsobilom na bývanie	Obyvané obydlia nespôsobilé na bývanie	Obydlia definované ako nevhodné/ nespôsobilé na bývanie podľa vnútroštátnych právných predpisov/ noriem	Ľudia žijúci v obydliach, ktoré sú definované ako nevhodné/ nespôsobilé na bývanie, napr. podľa stavebno- technických, hygienických predpisov)
NEVYHOVU JÚCE BÝVANIE	13. Ľudia žijúci v extrémne preľudnenom obydlí	Extrémne preľudnené obydlia – prekročená národná norma preľudnenia	Obydlia prekračujúce národné štandardy počtu obyvateľov na podlahovú plochu/ množstvo využitelných miestností	Ľudia žijúci v extrémne preľudnených obydliach - sú prekročené národné štandardy preľudnenia (napr. počtu obyvateľov na podlahovú plochu bytu)

Zdroj: Ľudia bez domova: príprava a realizácia empirického výskumu, analýza nástrojov prevencie a riešenia bezdomovectva. IVPR, 2015.

Vo väčšine krajín EÚ existuje zhoda vo využívaní ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania ako definičného rámca v oblasti bezdomovectva (vrátane ČR, Fínska, Francúzska, Švédska a ďalších).

Niektoré z týchto krajín nezaraďujú do politík zameraných na prevenciu a riešenie bezdomovectva všetky kategórie ETHOS typológie, ak sa im venuje pozornosť v samostatných strategických dokumentoch. Príkladom je operačná kategória ETHOS-10, zahŕňajúca ženy, ktoré sú obeťami domáceho násillia. Kým v Holandsku sú azylové zariadenia pre tieto ženy integrálnou súčasťou služieb pre ľudí bez domova, v Nemecku, Nórsku a viacerých iných krajinách sú striktne oddelené. **Vo viacerých krajinách tiež existujú osobitné služby dočasného ubytovania pre migrantov, resp. niektoré skupiny migrantov (napr. utečenci), takže politiky pomoci ľuďom bez domova sa potom na skupinu migrantov nezameriavajú.** Napriek tomu práve tieto osoby zažívajú rovnaké a často aj väčšie vylúčenie z oblastí vytvárajúcich domov (najmä právnej a sociálnej oblasti) ako osoby patriace k iným kategóriám ETHOS typológie. Napokon sa niektoré stratégie riešenia bezdomovectva v menšej miere zameriavajú na ľudí v nevyhovujúcom bývaní – opäť z dôvodu, že na zvyšovanie kvality bývania napr. aj podporou rozvoja infraštruktúry môžu byť určené iné schémy pomoci.

3.2. Ľudia bez domova a bezdomovectvo v legislatíve, koncepčných materiáloch a národných projektoch implementovaných v SR

Pri pohľade na právne predpisy, koncepčné dokumenty a národné projekty implementované v SR možno vo vzťahu k ĽBD konštatovať, že v koncepčných materiáloch, ani v legislatíve SR doposiaľ pojem „ľudia bez domova“ nie je zadefinovaný, ani zaužívaný. Namiesto toho sa ĽBD skôr implicitne subsumujú medzi iné skupiny obyvateľstva – občania v materiálnej či hmotnej núdzi (napr. Národný program reforiem, Zákon o pomoci v hmotnej núdzi), osoby v nepriaznivej sociálnej situácii (Národná stratégia zamestnanosti; Zákon o sociálnych službách); osoby ohrozené sociálnym vylúčením (**Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe**). Takéto subsumovanie jednak znamená, že ľudia bez domova sú z pohľadu verejných politík neviditeľnou cieľovou skupinou, prípadne sú identifikovateľní len na základe iných situácií ako straty bývania. Zároveň tieto iným spôsobom zadefinované skupiny obyvateľstva nepokrývajú všetkých ľudí bez domova, ale často ani najzraniteľnejších z nich. K príjemcom pomoci v hmotnej núdzi nepatria ľudia prespávajúci na ulici a nárok na príspevok na bývanie v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi spravidla nespĺňajú matky s deťmi v ubytovniach. Výskum a sčítanie ĽBD na území mesta Bratislavy napríklad ukázal, že zo 494 dospelých osôb, ktoré boli sčítané v zariadeniach, bola pomoc v hmotnej núdzi poskytovaná len 42 osobám. Celkovo spomedzi ľudí v zariadeniach poberalo v čase sčítania a výskumu nejaký typ sociálnej dávky 33 % dospelých osôb,⁸ pričom sa najčastejšie jednalo o rodičovský príspevok a prídavok na dieťa a následne invalidný dôchodok. Takáto absencia explicitného prepojenia sociálnej pomoci na skupinu ľudí bez domova je jednou z prekážok efektívneho riešenia bezdomovectva.

Rovnako legislatívna pojmológia nevymedzuje ani vybrané skupiny ľudí bez domova. V Občianskom zákonníku (§ 712 a § 712a) je napr. síce upravený pojem prístrešie (ako ubytovanie v nocľahárni) a nárok nájomcu na poskytnutie prístrešia, ale Občiansky zákonník úpravou bytových náhrad, vrátane prístrešia, reaguje len na prípady, v ktorých dochádza k zániku nájmu bytu ako právnej skutočnosti, a nereaguje na žiadne iné skutočnosti, v dôsledku ktorých sa fyzická osoba môže ocitnúť bez domova.

Na druhej strane v legislatíve už postupne dochádza k niektorým pozitívnym zmenám, smerujúcim k postupnému začleňovaniu ľudí bez domova medzi cieľové skupiny sociálnych politík. Jedným z najnovších príkladov v tomto smere je Novela zákona o sociálnych službách, účinná od 1. januára 2018, ktorá za nepriaznivú sociálnu situáciu pokladá aj stratu bývania, alebo ohrozenie stratou bývania (§ 2, ods. 2, písm. i). Prijatie tejto zmeny sa odôvodnilo tým, že: „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. Problematika udržateľnosti bývania a jeho dostupnosti je základnou požiadavkou ľudskej dôstojnosti, nakoľko ide o jednu zo základných životných potrieb.“ (Dôvodová správa k Zákonu č. 663/2017 Z. z. – osobitná časť) Inak

⁸ 20 % uviedlo, že nepoberá žiadnu dávku a 47 % na otázku neodpovedalo. V týchto údajoch nie sú zahrnuté nezistené osoby.

povedané, daná novela priamo umožňuje poskytovať osobám sociálne služby na základe straty bývania, alebo ohrozenia stratou bývania. Zároveň bližšie nešpecifikuje, ktoré situácie sa považujú za stratu bývania (a do akej miery sa napr. zhodujú s ETHOS typológiou bezdomovectva a vylúčenia z bývania).

Príkladom postupného začleňovania ľudí bez domova medzi cieľové skupiny národných projektov ako typu nástroja implementácie koncepčných dokumentov, aj keď skôr ojedinelým, je realizácia národného projektu Terénna sociálna práca v obciach I., v rámci operačného programu Ľudské zdroje. Druhé oznámenie o možnosti zapojenia sa do národného projektu, ktoré bolo vyhlásené v marci 2017, bolo zamerané na pilotné zapojenie mimovládnych organizácií zameraných na skupinu ľudí bez domova.

V každom prípade sa pre účinné riešenie bezdomovectva na Slovensku javí ako nevyhnutné sústreďovať v súvisiacich právnych predpisoch, koncepčných materiáloch a pri čerpaní európskych štrukturálnych a investičných fondov väčšiu pozornosť výslovne na ľudí bez domova, prípadne podľa potreby niektoré ich podskupiny, a to v súlade s ETHOS typológiou bezdomovectva a vylúčenia z bývania.

3.3. Ľudia bez domova z hľadiska vybraných socio-demografických charakteristík, štruktúry domácností a dĺžky trvania bezdomovectva

Popri popise životných situácií, ktoré možno pokladať za bezdomovectvo, resp. vylúčenie z bývania a načrtnutí ich premietnutia v legislatíve, sú pre určenie prioritných skupín pomoci a takisto cieľov politik zameraných na prevenciu a riešenie bezdomovectva relevantné aj niektoré socio-demografické charakteristiky (vek, pohlavie), štruktúra domácností, v ktorých ĽBD žijú a dĺžka trvania bezdomovectva.

Dostupné zdroje dát v tomto smere sú podrobnejšie predstavené v kapitole 11, údaje použité na tomto mieste sú čerpané z výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy, uskutočneného v roku 2016. Hoci tento výskum zozbieral dáta o ĽBD len za hlavné mesto, jeho pridanou hodnotou bolo mapovanie životných podmienok ĽBD vo viacerých oblastiach, o ktorých takéto údaje chýbali⁹. Celkovo bolo v Bratislave sčítaných 2064 ľudí bez domova. Podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania boli medzi sčítanými osobami najčastejšie zastúpené kategórie ETHOS-3 – osoby v zariadeniach dočasného ubytovania (32 % respondentov) a ETHOS-1 – osoby prespávajúce na ulici (30 % respondentov). V nocľahárňach (ETHOS-2) bolo sčítaných 15 % osôb.

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.

⁹ Išlo napríklad o zisťovanie ekonomického statusu ĽBD, prístupu k teplému jedlu, či prevalencie zdravotných problémov na základe subjektívneho hodnotenia a prístupu k zdravotnej starostlivosti.

Sledovanie zastúpenia ľudí bez domova podľa pohlavia môže mať svoje opodstatnenie aj z dôvodu odlišných najčastejšie zastúpených foriem bezdomovectva u mužov v porovnaní so ženami. Medzi osobami bez prístrešia sú výrazne častejšie zastúpení muži ako ženy. Naopak, pre ženy sú typickejšie formy skrytého bezdomovectva a vyhľadávanie neformálnej pomoci, napr. prespávania u známych (Fabian, Ed., 2016). 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 násilie (Mayock, Bretherton, Baptista, 2016; Fabian, Ed., 2016).

Pre adekvátne riešenia bezdomovectva sa takisto ukazuje dôležité zohľadňovať štruktúru domácností, v ktorých LBD žijú – bezdomovectvo 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 ubytovania (Culhane, 2007). 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 vyskytuje 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 totiž vyplynulo, že každý druhý dospelý človek sčítaný v zariadení nikdy v minulosti nemal vlastné bývanie. K strate bývania prišlo najčastejšie po odchode z rodičovského domu alebo z detského domova. Len jedna tretina dospelých osôb v zariadeniach uviedla, že v minulosti vlastným bývaním disponovali.

Za komunitu ľudí bez domova možno pokladať skupinu jednotlivcov, ktorí majú vysokú potrebu komplexnej pomoci a sami preferujú komunitné bývanie pred inými riešeniami (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). V podmienkach SR existujú aj iné typy komunit ľudí bez domova, 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, s vysokou potrebou komplexnej pomoci.

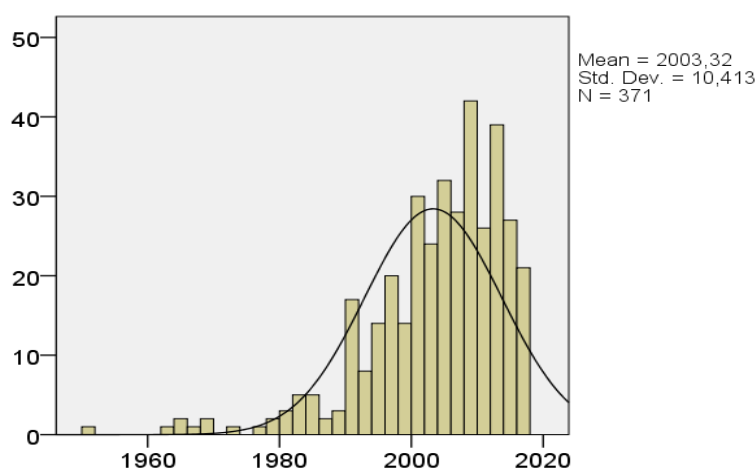
Napokon, podľa dĺžky trvania bezdomovectva možno rozlišovať medzi krátkodobým, dlhodobým a opakovaným bezdomovectvom. Pričom za dlhodobé bezdomovectvo sa pokladá strata bývania, ktorá trvá viac ako jeden rok (Tsemberis, 2010). Opakované bezdomovectvo je situáciou, kedy sa osoba presúva medzi rôznymi 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 bezdomovectva má využitie

najmä pre vhodné nastavenie služieb pre ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Skúsenosti z USA a mnohých európskych krajín (Tsemberis, 2010; Pleace, Bretherton, 2013; Busch-Geertsema, 2016) ukázali, že existuje súvislosť medzi dĺžkou trvania bezdomovectva a výskytom viacerých negatívnych javov, najmä vzniku psychických problémov a závislostí na návykových látkach. Čím dlhšie trvá obdobie bezdomovectva, tým sa pravdepodobnosť výskytu ďalších negatívnych javov zvyšuje. Z hľadiska ukončovania bezdomovectva a prístupu k cenovo dostupnému bývaniu sú potom najzraniteľnejšou skupinou ľudia, ktorí sú dlhodobo bez prístrešia a majú psychické problémy, a/alebo sú závislí na alkohole, resp. iných návykových látkach. Títo ľudia navyše často nemajú možnosť využívať tradičné služby krízovej intervencie, najmä ak tieto služby nemajú nízkoprahový charakter. S cieľom ukončovania bezdomovectva tejto skupiny ľudí bez domova začali vznikať programy housing-first (bývanie ako prvý krok), ktoré v porovnaní s inými programami založenými na ponuke nájomného bývania zahŕňajú aj intenzívnu podporu a poradenstvo, ktoré je každému z účastníkov programu poskytované interdisciplinárnym tímom odborníkov (bližšie pozri napr. Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016). Za ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci tak možno považovať predovšetkým tých, ktorí sú dlhodobo bez prístrešia a majú psychické problémy, a/alebo sú závislí na alkohole, resp. iných návykových látkach).¹⁰

Spojitosť medzi dĺžkou bezdomovectva 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 obvodného lekára. Vo výskume a sčítaní LBD v Bratislave bol pritom zaznamenaný vysoký podiel ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva. Takmer 40 % ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v zariadeniach, zažilo prvú skúsenosť so stratou bývania pred desiatimi rokmi alebo ešte neskôr. 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.

¹⁰Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom „housing first“. IVPR, 2016.

Graf 1: Rok prvej straty bývania – rozloženie počtostí



Poznámka: Údaje len o dospelých osobách, ktoré odpovedali na otázku. **Zdroj:** Závěrečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave, IVPR 2016.

Okrem toho z počtu 1010 osôb sčítaných na ulici a v nocľahárňach uviedlo problémy s alkoholom 73 ľudí (spravidla bez domova 10 rokov a viac), výskyt psychických problémov 73 ľudí a problémy s drogami 48 ľudí. Keďže išlo o subjektívne hodnotenie a odpovede na danú otázku boli dobrovoľné, rozsah týchto problémov v populácii LBD bez prístrešia môže byť vyšší. Zároveň, podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2017 z 2653 klientov v zariadeniach dočasného a núdzového ubytovania v roku 2016 absolvovalo psychotickú liečbu alebo užívalo antidepresíva 293 osôb (11,0 %). Aj z dôvodu predchádzania vzniku vysokej potreby komplexnej pomoci je skracovanie doby trvania bezdomovectva a predchádzanie dlhodobého bezdomovectva jedným z hlavných cieľov národných koncepcií mnohých krajín, napr. Dánska, Fínska, Írska, Nórska (FEANTSA, 2012, Ondrušová a kol., 2015).

Vyššie zmienené zistenia o socio-demografických charakteristikách ľudí bez domova naznačujú, že v Bratislave k najčastejšie zastúpeným skupinám patria jednotlivci, starší ako 50 rokov, s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva. Napriek tomu je pri určovaní cieľových skupín koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva potrebné brať do úvahy jednak fakt, že ide o údaje reprezentujúce iba situáciu v hlavnom meste, nie na území celej SR. Zároveň je potrebné zohľadniť aj tú skutočnosť, že ľudia bez domova nepredstavujú z hľadiska týchto charakteristík homogénnu skupinu, čo je rovnako potrebné premietnuť aj do cieľov a opatrení smerujúcich k ukončovaniu bezdomovectva.

3.4. Návrh cieľových skupín koncepcie

S ohľadom na ukončovanie bezdomovectva by sa koncepcia prevencie a riešenia bezdomovectva v SR mala zamerať na ľudí bez domova v najširšom slova zmysle a v celej šírke ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Pre účely koncepcie by sa za ľudí bez domova mali pokladať tie osoby, ktorých životná situácia zodpovedá niektorej zo životných situácií podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Zároveň by však mala byť venovaná osobitná pozornosť špecifickým skupinám LBD. Ich návrh zohľadňuje najmä snahu zachytiť najzraniteľnejšie skupiny z hľadiska možnosti opätovného získania a udržania si bývania. V podstatne menšej miere reflektuje pomerne širokú skupinu obyvateľstva na rozhraní chudoby a bezdomovectva v nevyhovujúcom bývaní, ktorej sa týka potreba zlepšenia, resp. skvalitnenia bývania. Takisto sa v menšej miere venuje skupinám ľudí v životných situáciách, ktoré sú predmetom iných samostatných politík. Vyjadrené pojmy ETHOS typológie, navrhované zameranie koncepcie sa v menšej miere týka ľudí v ubytovaní pre cudzincov (ETHOS-5), ľudí v neistom obydli - u príbuzných a známych, alebo užívajúcich obydlie či pozemok bez právneho dôvodu (ETHOS-8), ľudí žijúcich pod hrozbou domáceho násillia (ETHOS-10) a ľudí v obydli nespôsobilom na bývanie (ETHOS-12).

Zároveň sa navrhujú nasledujúce prioritné cieľové skupiny koncepcie, ktoré sa môžu sčasti navzájom prekrývať:

Ľudia bez prístrešia (ETHOS-1 a ETHOS-2), ktorí nemajú zabezpečený prístup k 24-hodinovému ubytovaniu a ktorí tak čelia najextrémnejšiemu vylúčeniu,

Ľudia, jednotlivci aj rodiny, v zariadeniach dočasného ubytovania (útulky, domovy na polceste, zariadenia núdzového bývania) a v ubytovniach (ETHOS-3 a ETHOS-4), ktorí čelia výzvam spojeným s odchodom zo zariadení, a možnosťami ďalšieho riešenia svojej situácie s bývaním,

Ľudia pred prepustením zo zdravotnej, náhradnej, penitenciárnej starostlivosti (ETHOS-6) a ľudia ohrození vystáňovaním (ETHOS-9), ktorí sú cieľovou skupinou opatrení prevencie bezdomovectva,

Ľudia žijúci v záhradných chatkách v mestskom prostredí (ETHOS-11), bez nájomnej zmluvy, ktorí sú súčasne v neistom a nevyhovujúcom bývaní,

Ľudia, ktorí sú bez domova dlhšie ako päť rokov,

Ľudia s vysokou potrebou komplexnej pomoci a

komunity ľudí bez domova v mestách (ETHOS-1 a ETHOS-11).

4. Komplexný model prevencie a riešenia bezdomovectva ako východisko pre návrh cieľov a prioritných oblastí koncepcie

Východiskovým bodom popisu súčasného stavu ako aj navrhovaných cieľov a prioritných oblastí koncepcie je komplexný model prevencie a riešenia bezdomovectva, založený na podpore synergického efektu spolupráce jednotlivých aktérov pri ukončovaní bezdomovectva. Nasledujúci text sa zameriava na odôvodnenie potrebnosti komplexného modelu, na ktoré nadväzuje predstavenie modelu a jeho štruktúry, ako aj základných princípov jeho uplatňovania. Následne je v texte vychádzajúc z komplexného modelu načrtnutý návrh globálneho cieľa koncepcie, spolu s prioritnými oblasťami koncepcie, ktoré tiež tvoria rámec analytickej časti tohto podkladového materiálu.

4.1. Potreba komplexného modelu v kontexte príčin bezdomovectva a systémových prekážok jeho ukončovania

Už z vymedzenia skupiny LBD podľa ETHOS typológie vyplýva, že bezdomovectvo ako jedna z foriem najextrémnejšieho vylúčenia zahŕňa pomerne rôznorodé životné situácie. Rovnako to platí o príčinách vzniku bezdomovectva a o systémových prekážkach, ktoré po strate domova vznikajú, vzájomne sa podmieňujú a často spôsobujú skôr postupné sťaženie, ako uľahčenie riešenia bezdomovectva.

Na strane príčin vzniku bezdomovectva indikuje potrebu komplexného modelu skutočnosť, že strata domova je spravidla spôsobená nie jednou príčinou, ale kombináciou viacerých nepriaznivých okolností štrukturálnej aj individuálnej povahy.

Ako príklad štrukturálnych príčin bezdomovectva možno uviesť niekdajšiu nedostatočnú ochranu pred vyst'ahovaním dlžníkov kvôli nesplácaniu spotrebných úverov poskytnutých nebankovými spoločnosťami. V minulosti často vznikali situácie, kedy nebankové spoločnosti poskytli človeku pôžičku v hodnote iba niekoľko sto eur, pričom v zmluve o pôžičke získali záložné právo na jeho byt. V prípade nesplácania potom mohli podať návrh na začatie dražby bytu, ktorá v konečnom dôsledku viedla k strate bývania dlžníka. Závažnosť tohto problému napokon viedla k viacerým legislatívnym zmenám. V r. 2007 sa novelizáciou Zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách o. i. zaviedla oznamovacia povinnosť dražobníka, t. j. povinnosť oznámiť dlžníkovi na jeho žiadosť výšku pohľadávky s vyčísleným príslušenstvom a nákladmi dražby¹¹. Zároveň sa doplnili ustanovenia na zamedzenie predaja

¹¹ Ako sa uvádza v Dôvodovej správe k Zákonom č. 568/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Zákon č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách: „Úprava bola reakciou na až absurdné situácie, ktoré sa vyskytli v praxi. Ak podľa platného právneho stavu vlastník predmetu dražby prípadne dlžník v dobrej viere – s cieľom splniť svoj dlh skôr ako sa bude realizovať dražba - oslovil dražobníka so snahou zistiť presnú sumu resp. výšku pohľadávky aj s príslušenstvom a nákladmi, dražobníci využívajúc „dieru v zákone“ odmietali takéto informácie poskytnúť aj s poukazom na článok 2 ods. 3 základného zákona štátu, podľa ktorého „každý môže konať, čo nie

nehnutelnosti výrazne pod jej cenu, aby sa okrem uspokojenia pohľadávky veriteľa neznížila možnosť financovania náhradného bývania dlžníkom z výťažku z dražby, naviazaním najnižšieho podania na znalecký posudok vo výške $\frac{3}{4}$ z ním odhadnutej hodnoty predmetu dražby¹². Neskoršími legislatívnymi úpravami sa takisto stanovila minimálna výška pohľadávky, od ktorej je možné exekvovať nehnuteľnosť, v ktorej má dlžník hlásený trvalý alebo prechodný pobyt, a to na 2 000 eur.

Iným príkladom štrukturálnych príčin bezdomovectva je nedostatočná fyzická dostupnosť bývania (podľa SODB 2011 pripadalo na Slovensku na tisíc obyvateľov 370 všetkých bytov, resp. 329 obývaných bytov, čo predstavuje v rámci EÚ jeden z najnižších podielov), ako aj nedostatok cenovo dostupných nájomných bytov (podľa SODB 2011 predstavoval podiel nájomných bytov vo vlastníctve verejného sektora len 3 % z celkového počtu bytov). V dôsledku toho niektoré nízkopríjmové skupiny obyvateľstva (seniori, matky – samoživiteľky, nezamestnaní, viacdtné rodiny, ľudia s nízkym príjmom) čelia vážnym problémom pri zabezpečení a udržaní stabilného bývania. Vo výskume a sčítaní LBD v Bratislave sa v tejto súvislosti takisto ukázalo, že každý druhý dospelý človek sčítaný v zariadení nikdy v minulosti nemal vlastné bývanie a k strate bývania prišlo po odchode z rodičovského domu alebo z detského domova (napr. do ubytovne, bez možnosti získať stabilné cenovo dostupné nájomné bývanie).

K príčinám straty domova individuálnej povahy patrí napr. strata zamestnania, či rozpad rodiny. Túto kombináciu a zastúpenie viacerých štrukturálnych aj individuálnych príčin straty domova potvrdil aj výskum a sčítanie LBD v Bratislave, v ktorom sa ako najčastejšie príčiny straty domova ukázali odchod z rodičovského domu, rozpad manželstva, vyst'ahovanie kvôli zadlžovaniu, odchod kvôli problémom v rodine. Uvedené štyri dôvody tvorili dve tretiny z celkového počtu uvedených príčin. Ostatné príčiny straty bývania mali nižšie zastúpenie, avšak dôležitý je ich samotný výskyt a variabilita. Objavujú sa medzi nimi podvody, skúsenosť s násilným správaním, ale aj strata zamestnania či skúsenosť s drogami alebo alkoholom.

je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“ Dlžník uhradil celú jemu oznámenú výšku dlžnej sumy v dobrej viere, že napríklad „nepriide na dražbu o svoj byt.“ Vzhľadom na nakumulované príslušenstvo pohľadávky – výšku úrokov, o ktorej ho dražobník - možno predpokladať, že úmyselne neinformoval - sa dražba na daný byt i tak realizovala.“ Dôvodová správa je dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2255>

¹² Zákon č. 106/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, uvedené opatrenie ešte sprísnil, keď na konci § 16 ods. 6 pripojil ustanovenie o tom, že ak ide v poradí o prvú dražbu, najnižšie podanie nemôže byť nižšie ako 90% hodnoty predmetu dražby (určenej znaleckým posudkom), ktorým je byt alebo dom, v ktorom má dlžník hlásený trvalý pobyt podľa osobitného predpisu. Zároveň sa rozšírili aj dôvody, pre ktoré je možné namietat' neplatnosť dražby na súde, čím sa zvýšila ingerencia súdu v tejto oblasti.

Tabuľka 2: Príčiny prvej straty bývania

	frekvencia výskytu v odpovediach respondentov	percentuálny podiel z celkového počtu odpovedí
Odchod z rodičovského domu	121	27,0
Rozpad manželstva	89	19,9
Vystaňovanie kvôli zadlženiu	47	10,5
Odchod z domu kvôli problémom v rodine	46	10,3
Odchod z detského/ reedukačného/ resocializačného domova/strediska ¹³	26	5,8
Vyhodenie z bytu príbuznými	22	4,9
Podvod	14	3,1
Skúsenosť s násilným správaním	14	3,1
Strata zamestnania	13	2,9
Drogy/alkohol/ukončenie liečby závislosti	12	2,7
Smrť rodičov/manžela/partnera	12	2,7
Prepustenie z väzby	9	2,0
Predaj domu rodičmi/príbuznými	6	1,3
Poškodenie príbytku	4	0,9
Iné	13	2,6
<i>Spolu</i>	<i>448 (počet dôvodov)</i>	<i>100,0</i>

Poznámka: Respondenti mali možnosť viacerých odpovedí. Údaje sa vzťahujú len k tým dospelým respondentom, ktorí boli sčítaní v zariadeniach a ktorí odpovedali na otázku.

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

Na strane systémových prekážok spojených s riešením bezdomovectva možno ako príklad uviesť zníženú dostupnosť viacerých verejných inštitúcií a služieb z dôvodu stanovenia ich miestnej príslušnosti podľa trvalého bydliska žiadateľa, nie podľa miesta obvyklého pobytu. Ide o jednu z prvých bariér, ktorej musia čeliť ľudia bezprostredne po strate domova. Zvlášť sa to týka ľudí, ktorí sa presťahovali za prácou do väčších miest a v dôsledku straty zamestnania prišli aj o bývanie. V takejto situácii môžu niektorí čeliť problémom so zmenou trvalého pobytu, ktorý je podmienkou toho, aby sa v meste, kde žijú, mohli evidovať na úrade práce, na mestskom úrade v súvislosti so žiadosťou o pridelenie bytu, alebo si preberať úradné zásielky. Ako sa uvádza v materiáli o. z. Proti prúdu pod názvom Bývanie ako domov (Beňová, Lorenc, 2017), znížená dostupnosť sa týka prístupu k úradom práce, k materiálnej a sociálnej pomoci miestnych (obecných) úradov, k poskytnutiu obecného nájomného bytu, k zdravotnej starostlivosti praktických lekárov.

Nemožnosť evidovať sa na úrade práce v mieste obvyklého pobytu, príp. vyradenie z evidencie UoZ vrátane v dôsledku neprevzatia úradnej zásielky môže následne viesť k zadlžovaniu LBD na zdravotnom poistení a obmedzenému prístupu k zdravotnej starostlivosti len na prípad ohrozenia života. To môže ďalej spôsobiť skutočné zhoršovanie zdravotného stavu a následné sťaženie možností nájsť si zamestnanie a zabezpečiť si tak príjem aj na úhradu nákladov za bývanie.

¹³ Podľa Zákona č. 61/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Zákon č. 305/2005 Z. z., s účinnosťou od 1.4.2018, sa resocializačné programy realizujú namiesto resocializačných stredísk v novom druhu multifunkčného zariadenia - centre pre deti a rodiny, pričom nie každé centrum vykonáva opatrenia pre plnoleté osoby závislé od alkoholu, drog, alebo patologického hráčstva

Uvedené príklady spravidla viacerých príčin aj komplexných výziev spojených so stratou domova poukazujú na potrebu komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva, ktorý je založený na spolupráci a koordinácii všetkých relevantných aktérov a politík.

4.2. Popis a štruktúra komplexného modelu

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

Ukončovanie bezdomovectva vychádzajúc z ETHOS typológie, ktorá ľudí bez domova vymedzuje ako ľudí, u ktorých absentuje niektorá z troch oblastí charakterizujúcich domov, znamená stav, kedy osoba bez domova domov znovu získa a má vytvorené podmienky pre jeho udržanie, t. j. kedy získa cenovo dostupné bývanie, resp. bývanie s podporou¹⁴, alebo sa v prípade vlastnej preferencie začlení do komunitného bývania, 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 bezdomovectva 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 bezdomovectva, ktoré znamená dostatočnú ponuku prístupu k 24-hodinovému ubytovaniu v útulkoch, resp. iných zariadeniach dočasného ubytovania v časovo vymedzenom období¹⁵ pre ľudí bez prístrešia vrátane tých, ktorí využívajú služby nocľahární, resp. sú ľuďmi s vysokou potrebou komplexnej pomoci.

Zároveň, ukončovanie bezdomovectva nutne neznamená, že bezdomovectvo 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 bezdomovectva v kontexte komplexného modelu 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 bezdomovectva ako súboru 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 bezdomovectva. Na jednej strane totiž mnohé doterajšie opatrenia pomoci ľuďom bez domova ani neboli výslovne zamerané na túto cieľovú skupinu (ako sme sa už zmienili v časti 3.2). Zároveň neboli jednoznačne zacielené a systémovo prepojené. Obmedzený

¹⁴ Pre vysvetlenie pojmu bývanie s podporou bližšie pozri časť 8.3

¹⁵ V predkladanom materiáli sa navrhuje stanoviť toto obdobie na 30 dní, resp. nocí, bližšie pozri časť 5.3

prístup, resp. neexistencia cenovo dostupného nájomného bývania a teda následná nemožnosť jeho prepojenia so sociálnymi službami krízovej intervencie má za následok skôr udržiavanie, ako riešenie bezdomovectva.¹⁶ V prospech komplexného modelu zameraného na ukončovanie bezdomovectva pritom hovoria viaceré argumenty:

Dôležitým argumentom pre ukončovanie bezdomovectva je presadzovanie a uplatňovanie základných ľudských práv. V ľudsko-právnej rovine je pomoc pri bývaní (predstavujúca dôležitú súčasť ukončovania bezdomovectva) právom občanov zakotveným napríklad v *Charte základných práv Európskej únie*, čl. 34, ods. 3: „Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov“.¹⁷

Komplexný model rovnako nadväzuje na politiku podpory sociálneho začleňovania a je v súlade s platnou legislatívou v oblasti sociálnych služieb, ktorá chápe sociálnu službu taktiež pomerne široko - ako súbor činností zameraných na prevenciu, riešenie, zmiernenie nepriaznivej sociálnej situácie osoby, rodiny alebo komunity, resp. zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb.

V ekonomickej rovine a rovine spoločenského záujmu skúsenosti z iných krajín (Maďarsko, ČR) naznačujú, že investovať úsilie aj prostriedky do ukončovania bezdomovectva môže byť aj ekonomicky výhodnejšie v porovnaní s primárnym zameraním na poskytovanie krízových služieb, ktorého dôsledkom je dlhodobé udržiavanie ľudí bez domova v systéme krízového a dočasného ubytovania (Novák, Matoušek, 2016; Somogyi et al., 2015; Pleace, 2013). Dôvodom sú okrem iného aj dodatočné nepriame náklady, ktoré súvisia s neriešením bezdomovectva, vrátane nákladov za časté zásahy lekárskej záchrannej služby, starostlivosť o deti v náhradnej starostlivosti, neplatenie daní a odvodov, ak má osoba ťažkosť získať zamestnanie, čoho dôležitým predpokladom je stabilné bývanie.

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

prevencia bezdomovectva ľudí ohrozených stratou domova,

obdobie bezprostredne po strate domova¹⁸,

získanie cenovo dostupného bývania, resp. bývania s podporou – a s tým spojená pomoc pri udržaní bývania.

Oblasťami pomoci sú prevencia vyst'ahovania, vybrané služby krízovej intervencie, ochrana práv a právom chránených záujmov, podpora participácie LBD v miestnych komunitách, zdravotná starostlivosť, prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou, zamestnanie a pracovné začlenenie, hmotné zabezpečenie, zber dát a výskum.

¹⁶ Bližšie k tomuto príkladu pozri kapitoly 4 a 5

¹⁷ Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> .

¹⁸ Napr. v dôsledku prírodnej katastrofy, čomu nebolo možné zabrániť opatreniami prevencie bezdomovectva

V rámci prevencie bezdomovectva je jej dôležitou súčasťou sociálne poradenstvo, prístup k cenovo dostupnému bývaniu, ochrana práv a právom chránených záujmov, podpora participácie v miestnej komunite, či pracovné začlenenie a hmotné zabezpečenie, keďže tieto oblasti môžu prispieť k udržaniu bývania. Rovnako to platí u ľudí bez domova v období po získaní bývania. Bezprostredne po strate domova zohráva dôležitú funkciu v pomoci ľuďom bez domova oblasť vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie. K ďalším relevantným oblastiam bezprostredne po strate domova patrí ochrana práv, podpora participácie v miestnych komunitách, zdravotná starostlivosť, prístup k bývaniu, či hmotné zabezpečenie.

Jednotlivé oblasti modelu sa tak navzájom prelínajú, individuálna pomoc, ako aj systémové riešenia v každom z troch období majú komplexný charakter. Napriek tomu, že oblasti nemajú hierarchické usporiadanie, má model z hľadiska potrebných zdrojov kľúčovú oblasť, ktorou je prístup k cenovo dostupnému nájomnému bývaniu a k bývaniu s podporou. Bez prístupu k bývaniu totiž prevencia a ukončovanie bezdomovectva vôbec nie je možné.

4.3. Základné princípy uplatňovania komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva

Pre úspešné uplatnenie komplexného modelu by sa plánovanie a uskutočňovanie špecifických cieľov a opatrení koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva malo riadiť predovšetkým nasledujúcimi princípmi:

Princíp plánovania a poskytovania pomoci ľuďom bez domova spôsobom, ktorý rešpektuje ich dôstojnosť, zohľadňuje ľudské práva a v maximálnej možnej miere reflektuje ich potreby a preferencie¹⁹ smerom k ukončovaniu bezdomovectva

Princíp udržateľného financovania služieb pre ľudí bez domova a ohrozených stratou domova, vrátane sociálnych služieb krízovej intervencie a programov bývania s podporou

Princíp prepájania sociálnych služieb a ponuky nájomného bývania, v súlade s prístupmi bývania s podporou (housing-first a rapid re-housing),

Princíp zapájania ľudí bez domova do tvorby politík, ktoré sa ich priamo týkajú,

Princíp overovania, zavádzania, podpory uplatňovania inovatívnych prístupov v oblasti prevencie a riešenia bezdomovectva a práce s ľuďmi bez domova,

Princíp systematickej spolupráce všetkých zainteresovaných aktérov na národnej úrovni, na úrovni samospráv, v partnerstve s neziskovými organizáciami a poskytovateľmi služieb pre ľudí bez domova, pri prevencii a ukončovaní bezdomovectva, vrátane spoločného plánovania, uskutočňovania a vyhodnocovania opatrení zameraných na ukončovanie bezdomovectva.

¹⁹ V súlade s Národnými prioritami rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020

4.4. Návrh globálneho cieľa a prioritných oblastí koncepcie v kontexte komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva

Vychádzajúc z popísaného komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva si predkladaný podkladový materiál pre tvorbu koncepcie ako východiskovú analytickú perspektívu pre jednotlivé prioritné oblasti stanovuje ukončovanie bezdomovectva zavedením a uplatňovaním komplexného prístupu prevencie a riešenia bezdomovectva.

Ukončovanie bezdomovectva je tiež navrhované ako globálny cieľ koncepcie.

Zároveň sa vychádzajúc z komplexného modelu navrhuje spracovať koncepciu v siedmich prioritných oblastiach, do ktorých je členený aj predkladaný podkladový materiál a ktorými sú:

Pomoc v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie bezprostredne po strate domova – ETHOS-1,2,3,4,11

Ochrana práv a podpora participácie LBD v miestnych komunitách – všetci LBD

Zdravotná starostlivosť (vrátane intenzívnej podpory LBD s potrebou komplexnej pomoci) – ETHOS-1,2,3,4,11

Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a k cenovo dostupnému bývaniu s podporou – všetci LBD

pracovné začlenenie, pracovné začlenenie a hmotné zabezpečenie – všetci LBD

Prevenia straty bývania, vrátane prevencie bezdomovectva po prepustení z inštitucionálneho prostredia (ako napr. detské domovy, zariadenia na výkon trestu odňatia slobody) – ETHOS-6,9,11

Spolupráca aktérov, zvyšovanie povedomia, výskum, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie.

Každý z uvedených oblastí je v analytickej časti podkladového materiálu venovaná samostatná kapitola. Na rozdiel od vyššie popísaného komplexného modelu sú niektoré oblasti pomoci spojené do jednej prioritnej oblasti, ak sa viažu k rovnakým skupinám LBD podľa ETHOS typológie a k rovnakým časovým obdobiam. Radenie prioritných oblastí sa v tomto podkladovom materiáli pre tvorbu koncepcie od komplexného modelu tiež sčasti odlišuje. V podkladovom materiáli sa na začiatku nachádza pomoc v krízových situáciách, čo je odrazom súčasného stavu, v ktorom je práve táto oblasť najviac rozpracovaná.

B. Analytická časť

5. Pomoc v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie

V kontexte ukončovania bezdomovectva ako navrhovaného globálneho cieľa koncepcie založenej na uplatňovaní komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva zahŕňa pomoc v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie zabezpečovanie podmienok pre ľudí bez domova na uspokojovanie základných životných potrieb, spolu s poskytovaním niektorých odborných činností, resp. vytváraním podmienok pre ďalšie činnosti. Zároveň je poskytovanie pomoci v krízových situáciách v kontexte ukončovania bezdomovectva obmedzené len na prechodné obdobie bezprostredne po strate domova, resp. s ohľadom na vysoký podiel ľudí, ktorí sú bez domova dlhodobo, aj v prechodnom období nasledujúcom nie bezprostredne po strate domova, s cieľom umožniť osobe bez domova čo najskoršie získanie stabilného nájomného bývania, a tým ukončiť jej bezdomovectvo.

Okrem toho sú v podmienkach SR sociálne služby, po tom, čo zlyhajú tradičné záchranné siete ako rodina či priatelia, doposiaľ často jedinou možnosťou pomoci ľuďom bez domova a jediným komunikačným kanálom medzi spoločnosťou a ľuďmi, ktorí trpia sociálnym vylúčením (Beňová, Lorenc, 2017).

V nadväznosti na uvedené východiská sa v nasledujúcom texte zameriame na popis súčasného stavu a výziev v oblasti pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie, v členení do štyroch nasledujúcich tém:

súlada súčasného obsahového vymedzenia sociálnych služieb krízovej intervencie s potrebami pomoci ľudí bez domova a možnosti prepájania služieb formou case managementu,

dostupnosť sociálnych služieb poskytovaných ľuďom bez domova terénnou formou,

dostupnosť a kapacita služieb poskytovaných ľuďom bez domova v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania,

financovanie pomoci ľuďom bez domova prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie.

5.1. Súlad obsahového vymedzenia vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie s potrebami pomoci ľudí bez domova a možnosti prepájania služieb formou case managementu

Jednou z hlavných otázok v súvislosti s poskytovaním pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách je to, do akej miery sú služby, ktoré sú pre túto skupinu v súčasnosti ponúkané, pre nich skutočne využiteľné, t. j. do akej miery ich kompozícia zodpovedá

skutočným potrebám ľudí bez domova. Zároveň je dôležitou otázkou aj to, akým spôsobom je možné tieto služby efektívne prepájať a koordinovať s cieľom ukončovania bezdomovectva ich klientov.

V SR je hlavným právnym rámcom poskytovania sociálnych služieb zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Uvedený zákon explicitne nevymedzuje sociálne služby pre ľudí bez domova, ako ani nevylučuje ľudí bez domova z poskytovania niektorého druhu sociálnych služieb, ak pre ne spĺňajú stanovené podmienky (napr. stupeň odkázanosti na pomoc inej osoby). V skutočnosti sa strata bývania, alebo ohrozenie stratou bývania, vymedzila ako nepriaznivá sociálna situácia až v novele zákona s účinnosťou od 1. januára 2018. Napriek tomu je zo zámerov zákonodarcov v dôvodových správach k zákonu, ako aj zo súčasnej aplikačnej praxe zrejmé, že pomoci ľuďom bez domova sa týkajú najmä vybrané sociálne služby krízovej intervencie, ku ktorým patrí: terénna sociálna služba krízovej intervencie, nízkoprahové denné centrum, integračné centrum, komunitné centrum, nocľaháreň, útulok, domov na polceste, nízkoprahová sociálna služba pre deti a rodinu a zariadenie núdzového bývania²⁰. Pričom je možné jednotlivé sociálne služby krízovej intervencie vhodným spôsobom kombinovať.

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, ako aj vytváranie podmienok na ďalšie činnosti, najmä záujmovú činnosť.

Z hľadiska popisu a identifikácie výziev v oblasti zosúladenia obsahového zamerania sociálnych služieb krízovej intervencie s potrebami pomoci ľudí bez domova je ďalej účelné rozčleniť uvedené služby, a to na vyhľadávanie osôb v krízových situáciách a terénnej práce s nimi, nepobytové služby poskytované ambulantnou formou (služby v centrách) a služby v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania.

K prvej skupine služieb, zameranej na vyhľadávanie osôb v krízových situáciách a terénnej práce s nimi, patrí v zmysle zákona o sociálnych službách terénna sociálna služba krízovej intervencie, ako aj poskytovanie špecializovaného sociálneho poradenstva terénnou formou. Okrem toho môže mať pozitívny vplyv pri prevencii a ukončovaní bezdomovectva aj výkon opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v otvorenom prostredí podľa zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, na základe udelenej akreditácie z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR²¹. Z hľadiska rôznorodých životných situácií podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania sa poskytovanie pomoci v krízových situáciách terénnou formou osobitne vzťahuje na ľudí prespávajúcich na ulici

²⁰ K sociálnym službám pomoci ľuďom bez domova tiež patria viaceré podporné služby, najmä stredisko osobnej hygieny, jedáleň a práčovňa, ktorým sa v tomto texte nebudeme podrobnejšie venovať, z dôvodu, že sa priamo nezameriavajú na vyhľadávanie, ubytovanie, sociálne poradenstvo pre ľudí bez domova

²¹ Bližšie pozri napr. na: <http://www.region-bsk.sk/clanok/register-zmluv-a-faktur-bsk-953855.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>

(ETHOS-1) a na ľudí žijúcich v mobilných, resp. neštandardných obydliach – maringotkách, chatkách (ETHOS-11). Vyhľadávanie osôb, ktorým treba poskytnúť sociálnu službu, rovnako ako poskytovanie, resp. zabezpečovanie terénnej služby krízovej intervencie, je v pôsobnosti miest a obcí (§ 80 zákona). Pričom obsahom terénnej sociálnej služby krízovej intervencie je o. i. poskytovanie základného sociálneho poradenstva, pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a výdaj stravy alebo potravín. Na druhej strane, špecializované sociálne poradenstvo zahŕňa poskytnutie konkrétnej odbornej pomoci pri riešení problémov danej osoby. Na rozdiel od terénnej sociálnej služby krízovej intervencie predpokladá špecializované sociálne poradenstvo dlhodobejšiu nemateriálnu odbornú pomoc a podporu v prístupe k inštitúciám verejnej správy, zdravotnej starostlivosti, bývaniu a ďalším oblastiam smerom k prevencii a ukončovaniu bezdomovectva. Z hľadiska obsahového vymedzenia majú tieto služby veľké opodstatnenie vo svojom zameraní na ľudí, ktorí sami nevyhľadávajú alebo nemôžu vyhľadať pomoc v rámci služieb poskytovaných ambulantnou či pobytovou formou, hoci jej poskytnutie v ich prirodzenom prostredí napomáha k zmierňovaniu či zlepšovaniu situácií, ktorým aktuálne čelia.

K druhej skupine sociálnych služieb krízovej intervencie patrí nízkoprahové denné centrum, komunitné centrum a pre cieľovú skupinu ľudí bez domova pomerne málo využívané integračné centrum²². Z hľadiska ETHOS typológie sú najčastejšími potenciálnymi klientmi nepobytových služieb ľudia prespávajúci na ulici (ETHOS-1) a ľudia v zariadeniach krízového ubytovania za účelom prenocovania (ETHOS-2), t. j. ľudia bez prístrešia, ktorí nemajú prístup k 24-hodinovému ubytovaniu. Pomoc poskytovaná týmito centrami sa najmä v menších mestách zabezpečuje v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania, čo naznačujú aj údaje z Centrálného registra poskytovateľov sociálnych služieb, z ktorých vyplýva, že k 31.12.2017 na území SR pôsobilo 33 nízkoprahových denných centier, často registrovaných kombinovane s inými sociálnymi službami. Aj tieto služby predstavujú pre viaceré skupiny LBD dôležitú formu pomoci, najmä s ohľadom na poskytovanie odborných činností smerujúcich k zmierňovaniu, zlepšovaniu či riešeniu nepriaznivých situácií, v ktorých sa nachádzajú.

Treťou skupinou sociálnych služieb krízovej intervencie sú zariadenia krízového ubytovania pre ľudí bez prístrešia (ETHOS-2) - ktoré ponúkajú len prenocovanie, nie 24-hodinové ubytovanie (nocľahárne), a zariadenia dočasného ubytovania pre ľudí bez stáleho bývania, ktoré poskytujú 24-hodinové ubytovanie (útulky, resp. ďalšie zariadenia pre špecifické cieľové skupiny - domovy na polceste pre ľudí s minulosťou pobytu v detskom domove (ETHOS-3) a zariadenia núdzového bývania pre osoby ohrozené domácim násilím (ETHOS-4)). Krízová intervencia sa tak vo vzťahu k ukončovaniu bezdomovectva v podmienkach SR chápe ako celé obdobie riešenia nepriaznivej sociálnej situácie až do momentu ukončenia

²² Bližšie pozri Centrálny register poskytovateľov sociálnych služieb:

http://www.employment.gov.sk/sk/centralny-register-poskytovatelov-socialnych-sluzieb/?page=2&searchBean.kraj=&searchBean.druhSluzby=Ter%C3%A9na+soci%C3%A1lna+slu%C5%BEba+kr%C3%ADzovej+intervencie&searchBean.forma=&searchBean.typPoskytovateľa=&searchBean.lenNevymazani=true&btnSubmit=Vybra%C5%A5&sourcePage=EDylB87nDO3kgk5NSCpJeETmXrHJkFSAwD1JZmU3260%3D&fp=Gj1XWhfGDRzT_3IrsZZ4eluhf1aLRwZIFLpacI-xGKaM1Du6pycMYkS9pPukTzZJvkh4MQWR7Ie1eD6UbuVmVItURsZHxfmjNQ7uqcnDG5SsNYONkX7AkhHpoOhjusAdXvu9WVY732IRP8AmN7nm9c_Vhkvp2

bezdomovectva – získania nájomného bývania, resp. bývania s podporou. V nadväznosti na otázku o miere pokrytia rôznorodých životných situácií podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania možno konštatovať, že takto vymedzené typy služieb poskytujúcich ubytovanie sú v mnohom podobné službám v iných európskych krajinách a majú potenciál pomoci v krízových situáciách pre ľudí bez prístrešia a bez stáleho bývania.

Napriek zodpovedajúcemu prepojeniu služieb poskytujúcich ubytovanie ľuďom bez domova v SR s ETHOS typológiou sa však ukazuje, že zariadenia krízového a dočasného ubytovania nie vždy reflektujú štruktúru domácností LBD, prevalenciu vysokej potreby komplexnej pomoci, prípadne iné dôležité okolnosti, ktoré určujú možnosti ich využitia ľuďmi bez domova. Vo výskume a sčítaní v Bratislave sa napríklad ukázalo, že nocľahárne sú výrazne častejšie využívané osamelo žijúcimi ľuďmi v porovnaní s tými, ktorí žijú s partnermi či známymi. Ľudia žijúci s partnerom/partnerkou častejšie na nocovanie využívali chatky, garáže a maringotky. Jedným z možných vysvetlení ich voľby je aj to, že nocľahárne spoločné ubytovanie pre partnerov neposkytujú. Rovnako sa len v malej miere ponúka služba útulku pre rodiny, častejším a problematickejším postupom je umiestňovanie detí ľudí bez domova do náhradnej starostlivosti (Csomor, 2017). Závažné je tiež zistenie z prieskumu medzi organizáciami poskytujúcimi služby ľuďom bez domova (Ondrušová a kol., 2015), o nedostatku nízkoprahového ubytovania pre ľudí pod vplyvom alkoholu a iných návykových látok, t. j. s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Najčastejšou zistenou stratégiou skúmaných organizácií bolo, že takýmto osobám poskytnú pomoc len v prípade, ak nie sú agresívni²³. Napokon tiež chýbajú možnosti pomoci pre ľudí bez domova po prepustení z liečebného pobytu v nemocnici, čomu sa podrobnejšie venujeme v časti 7.1.

Otázka prepájania a koordinácie týchto služieb k ukončovaniu bezdomovectva ich klientov predstavuje v súčasnom poskytovaní pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách ďalšiu výzvu. Legislatívny rámec zodpovednosť za koordináciu poskytovanej pomoci na základe individuálneho plánovania žiadnemu aktérovi neukladá a rovnako nie je vytvorená kompetenčná nadväznosť jednotlivých typov služieb. Ak sa totiž v rámci ukončovania bezdomovectva predpokladá, že ľudia bez domova v nocľahárňach (prevádzkovaných mestami a neverejnými poskytovateľmi) získajú v čo najkratšom čase prístup k 24-hodinovému ubytovaniu napr. v útulku, VÚC, do ktorého pôsobnosti táto sociálna služba primárne patrí, nemá motiváciu urýchlene prijímať týchto klientov nocľahárni, najmä ak ide o ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Na druhej strane nie sú mestá ani v lehote niekoľkých mesiacov pripravené ponúknuť klientom útulkov a ďalších zariadení dočasného ubytovania, prevádzkovaných napr. neverejnými poskytovateľmi, nájomné bývanie, a tak umožniť ich odchod z týchto zariadení. V mnohých prípadoch sú tak tieto služby poskytované oddelene, pričom sa tomu istému klientovi napríklad v rámci poradenstva môžu venovať viacerí poskytovatelia, ale nie dostatočne intenzívne a dlhodobo, takže konečný efekt ich snaženia je skôr otázný. Právny rámec sociálnych služieb stanovuje povinnosť individuálneho

²³ Podľa daného prieskumu pri organizáciách, ktoré služby klientom pod vplyvom alkoholu alebo iných látok neposkytujú, sa ako najčastejší dôvod zistila skutočnosť, že organizácia nedisponuje samostatnými priestormi na ich oddelenie od ostatných klientov. Za týmto dôvodom nasledovali obavy o bezpečnosť vlastných pracovníkov alebo klientov. Nie zanedbateľná časť organizácií tiež ako dôvod uviedla, že takíto ľudia potrebujú predovšetkým odbornú starostlivosť, ktorú oni sami nevedia poskytnúť.

plánovania len pre poskytovateľov služieb dlhodobej starostlivosti, pričom sa aj v tomto prípade individuálny plán zameriava predovšetkým na spoluprácu poskytovateľa, prijímateľa sociálnej služby a jeho rodiny a komunity²⁴, menej na spoluprácu s inými aktérmi a poskytovateľmi. Túto formu individuálneho plánovania bez cielenej spolupráce s ďalšími aktérmi pôsobiacimi v danej oblasti možno označiť ako interný case management. Pre cieľovú skupinu ľudí bez domova má však z dôvodu ich potrieb komplexnej pomoci veľký význam externý aktívny case management, resp. prípadová konferencia, čo znamená, že na riešení situácie klienta sa podieľajú ďalšie subjekty, ktorých pracovníci sa pravidelne stretávajú k danému prípadu, zdieľajú informácie o podniknutých krokoch, ich služby sa navzájom neprekrývajú („Case management“). Rovnako sa to týka prevencie bezdomovectva, do ktorej vstupujú viacerí aktéri, ktorých efektívne pôsobenie predpokladá stanovenie koordinujúceho subjektu (bližšie pozri časť 10.1). Inšpiráciou pri zavádzaní postupov externého case managementu môže byť skúsenosť z ČR, a to vo vzťahu k rôznym cieľovým skupinám, vrátane ohrozených rodín s deťmi, ľudí so závislosťou na drogách (bližšie pozri časť 7.3), či ľudí bez domova. Aj keď samotný case management prebieha na lokálnej úrovni, proces jeho zavádzania, vrátane tvorby metodík, bol podporený z úrovne ministerstiev a prostredníctvom Európskych štrukturálnych a investičných fondov (Šťastná, M.). V praxi tak členovia tzv. základnej skupiny na pravidelných stretnutiach prezentujú prípady, ktoré pokladajú za vhodné pre externý case management, formou kazuistik. Ak sa členovia skupiny zhodnú, že pre daného klienta môže byť táto forma pomoci prospešná, vznikne pracovná skupina konkrétneho prípadu, ktorú tvoria aktéri, ktorí môžu byť pri jeho riešení nápomocní. Klient je o vzniku pracovnej skupiny informovaný a podľa možnosti sa jej stretnutí aktívne zúčastňuje. Pričom je výsledkom prvého stretnutia plán spolupráce. Dôležitá je tiež skutočnosť, že rolu case managera na seba spravidla preberá nie poskytovateľ služby, ale pracovník mesta/obce, keďže práve obec má možnosť objednávať a nakupovať služby pre klienta, dohliadať na intenzitu pomoci, ale aj ovplyvňovať komunitné plány (Šťastná, M.)²⁵.

5.2 Dostupnosť sociálnych služieb krízovej intervencie poskytovaných ľuďom bez domova terénou formou

Sociálne služby krízovej intervencie poskytované terénou formou stoja často na začiatku procesu ukončovania bezdomovectva, keďže zahŕňajú vyhľadávanie ľudí v krízových situáciách, resp. kontakt s ľuďmi, ktorí nemajú záujem využívať služby poskytované inou formou. Preto je potrebné venovať osobitnú pozornosť podpore ich dostupnosti.

Podľa viacerých výskumných zistení je napriek širokému spektru foriem pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách terénou formou (predstavenému v predchádzajúcej časti tejto kapitoly) ponuka týchto služieb v súčasnosti nedostatočná. Ukazuje sa to najmä s ohľadom na

²⁴ Pozri § 9 Zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov

²⁵ Plánovaniu služieb pre ľudí bez domova a spolupráci aktérov pri ukončovaní bezdomovectva sa podrobnejšie venujeme v časti 11.3 tohto materiálu.

frekvenciu a účel ich poskytovania. V prieskume IVPR (Ondrušová a kol., 2015) poskytovanie služieb ľuďom bez domova terénou formou označilo za veľmi potrebné až 82 % organizácií, ktoré poskytujú služby ľuďom bez domova. Klientom ich však ponúkala len necelá polovica. Z hľadiska frekvencie poskytovania navyše spomedzi organizácií, ktoré pomoc v teréne poskytujú, iba každá štvrtá sa tejto činnosti venovala intenzívne (najmenej trikrát týždenne). Podobne sa nedostatok terénnych služieb prejavil aj vo výskume a sčítaní ľudí bez domova v Bratislave, ktorý sa v chatkových a iných ťažko dostupných lokalitách vzhľadom na nedostatočné personálne kapacity organizácií poskytujúcich terénnu službu musel realizovať namiesto jedného večera počas štyroch týždňov, pričom stále pokryl len tie kontaktné miesta, o ktorých mali organizácie s ohľadom na svoje kapacity poskytovať terénnu službu vedomosť. Najnovšie na problém poddimenzovanosti terénnej služby krízovej intervencie upozornilo o. z. Proti prúdu vo svojom odbornom materiáli (Beňová, Lorenc, 2017).

Z hľadiska účelu poskytovania sociálnych služieb ľuďom bez domova terénou formou sa ako problematické javí aj ich nedostatočné zameranie na dlhodobé poradenstvo a sprevádzanie. Ako uvádza Repková (2017), aj keď sa pri tvorbe legislatívneho rámca sociálnych služieb predpokladalo, že služby krízovej intervencie sa na rozdiel od služieb dlhodobej starostlivosti poskytujú krátkodobo, z dôvodu, že na prekonanie krízovej situácie klienta postačuje jeho krátkodobé sprevádzanie k samostatnému vyriešeniu krízy, výskumy v tejto oblasti naopak indikujú potrebu dlhodobej a systematickej práce aj s prijímateľmi týchto služieb. Konkrétne v kontexte pomoci ľuďom bez domova napríklad podľa prieskumu IVPR (Ondrušová a kol., 2015) v rámci výjazdov do terénu organizácie najčastejšie poskytovali terénnu službu krízovej intervencie a v rámci nej základné sociálne poradenstvo (81 % organizácií poskytujúcich služby terénou formou) a materiálnu pomoc (69 % organizácií). Dlhotrvajúcu prácu s tými istými klientmi realizovala len každá druhá z nich. Problematickou tiež môže byť nedostatočná prepojenosť terénnej sociálnej služby krízovej intervencie a špecializovaného sociálneho poradenstva poskytovaného terénou formou. Kým podpora prvej patrí do pôsobnosti miest a obcí, podpora druhej je v pôsobnosti VÚC a má iba fakultatívny charakter. To môže predstavovať problém najmä pre ľudí bez prístrešia a v nevyhovujúcom bývaní, ktorí potrebujú aj poskytnutie základných potravín, ale aj dlhodobého poradenstva a sprevádzania v ukončovaní bezdomovectva, keďže ten istý poskytovateľ nie vždy musí mať možnosť poskytovať obidva tieto typy služieb. Táto otázka by však vyžadovala podrobnejšie zisťovanie, nakoľko údaje z Centrálného registra poskytovateľov sociálnych služieb ako hlavného zdroja informácií v tomto smere neumožňujú triedenie poskytovaných služieb podľa cieľovej skupiny, ani podľa mesta, v ktorom sa dané služby poskytujú.

Určitú možnosť rozvoja služieb pre LBD poskytovaných terénou formou predstavuje realizácia národného projektu Terénna sociálna práca v obciach I/ 2-2017. Cieľom národného projektu je zvýšenie účasti najviac znevýhodnených a ohrozených osôb na živote v spoločnosti prostredníctvom systematickej podpory terénnej sociálnej práce tak, aby sa pre cieľovú skupinu ľudí bez domova čo najefektívnejšie využili doterajšie skúsenosti mimovládnych organizácií s terénou sociálnou prácou. Ide o pilotné zapojenie organizácií zameraných na túto cieľovú skupinu. Úlohou je okrem iného aj mapovanie možností

zapojenia organizácií do schém finančnej podpory z verejných zdrojov. V rámci národného projektu sa predpokladala podpora 65 terénnych sociálnych pracovníkov, v mestách s počtom obyvateľov viac ako 50 tisíc pri splnení ďalších kritérií (spolu ide o 6 miest)²⁶. Výhodou zamerania národného projektu bol práve dôraz na dlhodobú prácu s ĽBD v prostredí, v ktorom žijú. Na druhej strane sa však objavili náznaky podobných problémov s obsadzovaním pozícií terénnych sociálnych pracovníkov, ktoré sa vyskytli aj v rámci projektu terénnej sociálnej práce v marginalizovaných rómskych komunitách. Preto bude možné vyhodnotiť konkrétne dopady projektu na dostupnosť a kvalitu terénnej sociálnej práce pre ĽBD až na základe jeho prípadnej evaluácie.

Zároveň došlo v záujme zvýšenia dostupnosti terénnej sociálnej služby krízovej intervencie od januára 2018 k úprave legislatívy²⁷ tak, že obec je povinná na jej spolufinancovanie poskytovať finančný príspevok neverejnému poskytovateľovi, ak ho o poskytovanie tejto sociálnej služby požiadala.

5.3 Dostupnosť a kapacita zariadení krízového a dočasného ubytovania

Kapacita a dostupnosť sociálnych služieb krízovej intervencie poskytovaných pobytovou formou je okrem zrejmého dôvodu poskytnutia ubytovania a ďalšej pomoci pre zabezpečenie podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb dôležitá aj preto, že pobytové služby môžu najmä v menších mestách efektívnym vzájomným prepojením kompenzovať prípadnú absenciu ambulantných služieb poskytovaných v centrách. Na rozdiel od služieb poskytovaných terénou formou nie je hodnotenie dostupnosti, resp. dostatku kapacít zariadení poskytujúcich ľuďom bez domova ubytovanie také jednoznačné. Na jednej strane sa ukazuje, že od roku 2010 sa zvyšoval tak dopyt, ako aj ponuka týchto služieb. Na druhej strane zariadenia krízového a dočasného ubytovania v súčasnosti v mnohom plnia zástupnú funkciu bývania, avšak v nestabilných a neštandardných podmienkach (Beňová, Lorenc, 2017). Ubytovanie, ktoré má byť len prechodným riešením na určitý čas, sa stáva riešením dlhodobým, čo zároveň vytvára zvýšené nároky na kapacity týchto zariadení, prípadne vedie k odchodu klientov do neistého bývania v ubytovni, alebo prepadu na ulicu či do nocľahárne, pričom sa takýto cyklus môže niekoľkokrát opakovať.

V kontexte prechodného charakteru služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova potvrdil zástupnú funkciu týchto služieb voči nedostatočne rozvinutému sektoru verejného nájomného bývania výskum a sčítanie ĽBD v Bratislave, ktorý ukázal vysokú mieru nemennosti podmienok, za akých ľudia bez domova trávajú noci. Porovnanie spôsobu trávenia noci v čase sčítania (v novembri v roku 2016) a pred rokom (v novembri v roku 2015), ukázalo, že takmer 80 % ľudí, ktorí noc sčítania prespali v maringotke, chatke alebo garáži, strávili takto aj noc pred rokom. Spomedzi tých, ktorí v noc sčítania prespali na ulici, takmer polovica (49 %) trávila noc na ulici aj pred rokom. Viac než polovica ľudí bez domova, ktorí v čase sčítania využili služby nocľahární, v nich prespala aj rok predtým. Dlhodobé zotrvávanie

²⁶ Bližšie informácie o NP TSP I sú dostupné na: <https://www.tsp.gov.sk/oznamenie-o-moznosti-predkladania-ziadosti-na-zapojenie-sa-do-np-tsp-i-zameraneho-najma-na-organizacie-pracujuce-s-ludmi-bez-domova/>

²⁷ Zákon č. 331/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z.

v inštitucionálnej starostlivosti pritom jednak znamená zvýšené nároky na kapacity týchto zariadení, keďže nie je zabezpečený odtok klientov do stabilného bývania. Zahraničné skúsenosti takisto naznačujú, že dlhodobé zotrvávanie ľudí v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania bez odchodov do stabilného nájomného bývania je ekonomicky menej efektívne riešenie ako zvyšovanie dostupnosti nájomného bývania (FEANTSA, 2013; Tsemberis, 2010). Napokon je dlhodobé zotrvávanie ľudí v zariadeniach poskytujúcich sociálne služby krízovej intervencie v rozpore so samotnou povahou týchto služieb, ktoré sú určené predovšetkým na pomoc pri prekonaní krízy, ktorá spôsobila vznik nepriaznivej sociálnej situácie, ako aj v rozpore s princípmi deinštitucionalizácie, ku ktorým sa hlási aj SR v dokumente Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020.

Okrem tlaku na kapacity zariadení spôsobeného nedostatočným odtokom klientov do stabilného bývania došlo podľa zistení prieskumu IVPR (Ondrušová a kol., 2015) v rokoch 2014-2015 u väčšiny organizácií aj k nárastu počtu klientov: 24 % z nich zažilo výrazný a 47 % mierny nárast (počet klientov poklesol u 6 % organizácií). Podľa údajov zo Správ o sociálnej situácii obyvateľstva²⁸ za roky 2011-2017 však takisto rástol počet zariadení poskytujúcich ubytovanie pre ľudí bez domova a ich kapacít. V období rokov 2010-2016 počet nocľahární vzrástol z 23 na 38 a ich kapacita sa zvýšila zo 489 na 1088 miest. V rovnakom období vzrástol počet zariadení dočasného ubytovania, hoci omnoho miernejšie ako u nocľahární - zo 117 na 123 a ich kapacita z 2785 na 2912 miest²⁹. Jednoznačné zhodnotenie súladu dopytu a ponuky týchto služieb z hľadiska ich kapacít však nie je možné, a to aj z dôvodu absencie dát o celkovom počte ľudí bez domova v SR.

Ďalším aspektom poskytovania sociálnych služieb krízovej intervencie ľuďom bez domova je ich geografická dostupnosť v rámci SR. Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, k 30.6.2018 boli poskytované služby nocľahárne v 40 a útulku v 57 mestách.

Tabuľka 3: Počet miest, v ktorých sa poskytujú služby nocľahárne a útulku (k 30.6.2018)

	Počet miest, v ktorých sa daná služba poskytuje	Z toho: počet miest, v ktorých je služba poskytovaná mestom	Podiel (%)
Nocľaháreň	40	32	80,0
Útulok	57	26	45,61
Z toho: Nocľaháreň aj útulok	20	8	40,0

Poznámka: Počet a podiel miest, v ktorých je daná služba poskytovaná mestom, neznamená, že na danom území je mesto jej jediným poskytovateľom. Celkový počet poskytovateľov týchto služieb, ktorí sú uvedení v centrálnom registri, je vyšší, nakoľko v jednom meste môžu tú istú službu poskytovať viacerí, najmä neverejní poskytovatelia, alebo v prípade útulkov aj VÚC.

Zdroj: Centrálny register poskytovateľov sociálnych služieb, vlastné výpočty

²⁸ Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvatelstva-slovenskej-republiky.html>

²⁹ Zároveň v tomto prípade nešlo o kontinuálny rast. Ten pretrvával do roku 2013, kedy bol počet zariadení dočasného ubytovania najvyšší. V danom roku bolo v SR 170 zariadení dočasného ubytovania, s kapacitou 2905 miest.

Z údajov uvedených v tabuľke vyplýva, že služba nocľahárne alebo útulku je poskytovaná v 77 mestách, čo takmer zodpovedá počtu okresných miest v SR. Podiel neverejných poskytovateľov služby nocľahárne je pritom pomerne nízky (N = 11 miest, t. j. necelých 30 %), hoci práve neverejní poskytovatelia zabezpečujú túto službu ako jediní alebo najväčší poskytovatelia vo veľkých mestách, ako Košice, Prešov, Banská Bystrica, Žilina, či Bratislava. To však neznamená, že by zmienené mestá poskytovanie uvedených typov služieb nepodporovali, naopak, v každom z nich sú poskytované obidva typy služieb – nocľahárne aj útulku. Pomerne vysoký je aj podiel miest, ktoré zriaďujú / poskytujú službu útulku (takmer 46 % z celkového počtu miest, v ktorých je služba útulku poskytovaná), a to najmä vzhľadom na kompetenčné vymedzenie, podľa ktorého je táto služba primárne v pôsobnosti VÚC. Zároveň však vo väčšine miest, v ktorých sa poskytujú obidva typy služieb, je mesto poskytovateľom iba jednej z nich, čo znamená zvýšené nároky na spoluprácu jednotlivých aktérov pri ukončovaní bezdomovectva.

Celkovo cieľovým skupinám sociálnych služieb krízovej intervencie nebola doposiaľ venovaná pozornosť porovnateľná napr. s cieľovými skupinami služieb dlhodobej starostlivosti, neboli sociálno-politickou prioritou na úrovni národnej, regionálnej, ani lokálnej, hoci práve tieto služby zabezpečujú prístup k základným životným podmienkam jednotlivcov aj rodín, vrátane podpory ich sociálneho začleňovania (Repková, 2017). Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020 ako nástroj štátnej politiky na smerovanie opatrení v oblasti sociálnych služieb, ktorý je východiskovým dokumentom plánovania rozvoja sociálnych služieb na regionálnej a miestnej úrovni, priamo nestanovili ciele pre oblasť služieb krízovej intervencie. Niektoré výskumné zistenia naznačujú, že sa to tiež premietalo do koncepcií rozvoja sociálnych služieb a komunitných plánov sociálnych služieb, v ktorých ciele a priority rozvoja sociálnych služieb krízovej intervencie často neboli stanovené (Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016). Posun v tomto smere priniesla novela zákona o sociálnych službách s účinnosťou od 1. januára 2018³⁰, podľa ktorej musí napríklad komunitný plán obsahovať analýzu poskytovaných sociálnych služieb a analýzu požiadaviek prijímateľov sociálnych služieb podľa druhov, foriem a poskytovateľov sociálnych služieb³¹, rovnako musia byť takýmto spôsobom definované ciele a priority komunitných plánov. Termín na uvedenie do súladu komunitných plánov s týmito požiadavkami bol stanovený do konca júna 2018. Pričom na základe predložených komunitných plánov miest a obcí mali byť tiež upravené koncepcie rozvoja sociálnych služieb VÚC, rovnako aj podľa druhov sociálnych služieb. Komplexná analýza cieľov rozvoja sociálnych služieb pre ľudí bez domova na úrovni miest a VÚC po prijatí tejto novely zatiaľ nebola spracovaná. Pre ilustráciu možno v tejto súvislosti uviesť, že niektoré mestá už krátko pred prijatím novely s cieľom presadzovania systémových opatrení riešenia bezdomovectva pristúpili k spracovaniu samostatných koncepčných dokumentov v tejto oblasti. Ide napríklad o prijatie Koncepcie pomoci ľuďom bez domova: Urbem Paupertas - Mesto Chudobe³², hlavným mestom SR Bratislavou v roku 2017, či Stratégie riešenia problematiky ľudí bez domova na území mesta

³⁰ Zákon č. 331/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z.

³¹ Sociálne služby krízovej intervencie sú v zmysle zákona o sociálnych službách samostatným druhom sociálnych služieb

³² Uvedená koncepcia je dostupná na:

http://m.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054569

Trnavy na roky 2017 – 2020 s výhľadom do roku 2025³³. Na druhej strane Dodatok č. 1 ku Koncepcii rozvoja sociálnych služieb na území Trnavského samosprávneho kraja 2015 – 2020, ktorý bol schválený uznesením Zastupiteľstva TTSK č. 126/2018/08 dňa 12. decembra 2018³⁴, neobsahuje návrh cieľov a priorít pre Trnavský samosprávny kraj, ale návrhy odporúčaní pre jednotlivé okresy v rámci kraja. Pôvodné znenie koncepcie³⁵ pred prijatím dodatku pritom vo vzťahu k ľuďom bez domova a rozvoju sociálnych služieb krízovej intervencie pre túto cieľovú skupinu neobsahovalo žiadny cieľ.³⁶

Ďalšiemu rozvoju dostupnosti a kapacít sociálnych služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova v kontexte ukončovania bezdomovectva s ohľadom na všetky uvedené limity môže napomôcť stanovenie cieľov v tejto oblasti na národnej úrovni, ku ktorým patrí najmä ukončenie pouličného bezdomovectva (bližšie pozri časť 4.2). V tejto súvislosti je súčasným európskym trendom skracovanie odkázanosti na krízové ubytovanie v nocľahárňach, najviac na 7 nocí. V danom období sú kompetentné orgány povinné zabezpečiť pre klienta 24-hodinové ubytovanie v zariadení dočasného ubytovania (FEANTSA, 2012). Následne môžu jednotlivé samosprávne orgány premietnuť cieľ ukončovania pouličného bezdomovectva do analýzy kapacitných potrieb v danom území a takto získané poznatky uplatniť pri tvorbe a hodnotení komunitných plánov rozvoja sociálnych služieb.

5.4 Financovanie rozvoja sociálnych služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova

Napokon k výzvam v oblasti rozvoja sociálnych služieb pre ľudí bez domova v SR patria možnosti ich financovania. V SR sa v súčasnosti uplatňuje model viaczdrojového financovania sociálnych služieb, ktorý je presadzovaný aj z úrovne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny³⁷. Podmienky financovania pritom závisia nielen od toho, do

³³ Dostupné na:

<http://www.trnava.sk/userfiles/file/Strat%C3%A9gia%20rie%C5%A1enia%20problematiky%20%C4%BEud%C3%AD%20bez%20domova%20v%20Trnave%202017%20-%202020.pdf>

³⁴ Dodatok je dostupný na: [https://www.trnava-vuc.sk/menu-vlavo-sd-socialne-sluzby?p_p_id=110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-](https://www.trnava-vuc.sk/menu-vlavo-sd-socialne-sluzby?p_p_id=110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ_fileEntryId=3616567)

2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&110_INSTANCE_2N88WqZMrbaQ_fileEntryId=3616567

³⁵ Dostupné na: [https://www.trnava-vuc.sk/informacie?p_p_id=110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-](https://www.trnava-vuc.sk/informacie?p_p_id=110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf_fileEntryId=488544)

2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&110_INSTANCE_k8OoNdWmEsFf_fileEntryId=488544

³⁶ jediným cieľom v tejto oblasti bola „Podpora a rozvoj sociálnych služieb pre obyvateľov z MRK“

³⁷ 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>

pôsobnosti ktorého orgánu daná služba patrí³⁸ - pričom každý z nich si môže upraviť výšku príspevkov a rozsah ich poskytovania samostatne, ale tiež od formy poskytovateľa služby – či ide o tzv. verejného poskytovateľa (zriadeného obcou alebo mestom), alebo o neverejného poskytovateľa (mimovládne a cirkevné organizácie, ktoré službu neposkytujú za účelom dosiahnutia zisku). Rovnako má na financovanie služieb vplyv aj to, či zákon kompetentnému orgánu ukladá povinnosť, alebo len možnosť danú službu poskytovať, resp. zabezpečovať. Okrem toho, ako už bolo uvedené v časti 5.1, sa novou súčasťou financovania služieb stávajú národné projekty, najmä NP Terénna sociálna práca v obciach³⁹ a NP Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni.

Dostupné štatistické dáta umožňujú sledovať objem finančných prostriedkov, ktoré poskytovatelia vynakladajú na zabezpečovanie služieb v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania, ako aj vývoj prostriedkov poskytnutých na tieto služby zo štátneho rozpočtu prostredníctvom príspevkov ministerstva práce na spolufinancovanie sociálnych služieb. Z týchto údajov je zjavné, že v období 2010-2016 výdavky zariadení poskytujúcich sociálne služby krízovej intervencie vzrástli o takmer 45 %. Zároveň v období rokov 2014-2016 rástli aj prostriedky vynaložené na tieto služby zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane, podiel týchto prostriedkov na celkových výdavkoch zariadení klesal, a to z 28,30 % v roku 2014 na 23,97 % v roku 2016.

Prehľad výdavkov na sociálne služby poskytované v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania v období 2010-2016 ponúka nasledujúca tabuľka. Dané výdavky zahŕňajú bežné výdavky (**mzdové náklady, poistné na verejné zdravotné poistenie, poistné na sociálne poistenie a povinné príspevky na starobné dôchodkové sporenie, tuzemské cestovné náhrady, výdavky na energie, vodu a komunikácie, výdavky na materiál, dopravné, výdavky na údržbu, nájomné za prenájom nehnuteľnosti, výdavky za služby a výdavky na bežné transfery v rozsahu vreckového, odstupného, odchodného, náhrady príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti**).

³⁸ Kým poskytovanie, resp. zabezpečovanie terénnej služby krízovej intervencie a nepobytových služieb patrí do pôsobnosti miest a obcí, nocľahárne sú rovnako v pôsobnosti miest a obcí, pričom sa na ich financovaní podieľa aj štát prostredníctvom príspevku, ktorý sa poskytuje tak mestskej samospráve, ako aj neverejným poskytovateľom. Zariadenia dočasného ubytovania, vrátane tých, ktoré sú zriadené neverejnými poskytovateľmi, sú v pôsobnosti regionálnej samosprávy, vyšších územných celkov, ale s výnimkou domovov na polceste môžu byť zriadené aj mestskou samosprávou. V prípade, ak sú zariadenia dočasného ubytovania zriadené mestskou samosprávou, majú nárok na spolufinancovanie z príspevku ministerstva práce.

³⁹ Výška prostriedkov určených na realizáciu daného národného projektu je takmer 30 mil. eur, aj keď pre organizácie pracujúce s LBD je určená len menšia časť týchto prostriedkov.

Tabuľka 4: Vývoj výdavkov (v EUR) v zariadeniach poskytujúcich služby ľuďom bez domova v rokoch 2010- 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nocľaháreň	1 284 459	1 096 900	1 369 441	1 385 545	1 525 922	1 832 270	2 065 013
Útulok	3 949 938	4 316 547	4 029 682	4 033 696	4 484 270	5 234 253	5 681 566
Domov na polceste	362 660	447 073	562 105	563 186	575 756	748 277	693 311
Zariadenia núdzového bývania	2 122 968	2 564 412	2 636 563	4 153 836	2 240 654	2 493 935	2 740 571
Spolu	7 720 025	8 424 932	8 597 791	10 136 263	8 826 602	10 308 735	11 180 461

Zdroj: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za roky 2011-2017

Z uvedenej tabuľky je zrejmé, že výdavky sa kontinuálne zvyšovali u nocľahární a útulkov. Celkovo výdavky zariadení krízového a dočasného ubytovania prekročili sumu 10 mil. eur po prvýkrát v roku 2013. V sledovanom období dosiahli najvyššiu úroveň, 11 180 461 EUR v roku 2016.

V nasledujúcej tabuľke je uvedená výška príspevku zo štátneho rozpočtu na jednotlivé druhy sociálnych služieb krízovej intervencie v rokoch 2014-2017.

Tabuľka 5: Prostriedky na spolufinancovanie sociálnych služieb krízovej intervencie v zariadeniach krízového a dočasného ubytovania zo štátneho rozpočtu v rokoch 2013-2017

	2014	2015	2016	2017
Nocľaháreň Zriadená obcou	502 080	551 040	597 662	615 360
Nocľaháreň Neverejní poskytovatelia	707 520	865 147	892 080	965 280
Útulok Zriadený obcou	679 680	856 890	853 920	879 840
Zariadenie núdzového bývania Zriadené obcou	608 400	322 200	336 600	293 400
Spolu	2 497 680	2 595 277	2 680 262	2 753 880
Podiel v % na celkových výdavkoch zariadení	28,30	25,18	23,97	n/a

Zdroj: Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2014, až za rok 2017 + vlastné výpočty

Z tabuľky je zrejmý mierny nárast vynaložených prostriedkov ministerstva na spolufinancovanie každej z uvedených sociálnych služieb, s výnimkou zariadení núdzového bývania, kde postupne dochádza k poklesu podpory. Pričom najväčšia časť týchto prostriedkov bola alokovaná pre nocľahárne zriadené neverejnými poskytovateľmi. Celkové

výdavky ministerstva na podporu týchto služieb zatiaľ neprekročili 3 mil. eur. Napriek miernemu nárastu v absolútnom vyjadrení však podiel týchto prostriedkov na celkových výdavkoch zariadení postupne klesá, čo môže aj vzhľadom na uvedené výskumné zisťovania predstavovať pre poskytovateľov týchto služieb nadmernú záťaž a ohrozovať súčasný rozsah a kvalitu poskytovaných služieb.

Súhrnné údaje o financovaní sociálnych služieb krízovej intervencie z rozpočtov obcí, miest a VÚC nie sú na národnej úrovni pravidelne zisťované. Pre ilustráciu možno uviesť, že napríklad v hlavnom meste SR Bratislave, kde možno očakávať podobne ako v iných európskych hlavných mestách vyššie zastúpenie ľudí bez domova, došlo medzi rokmi 2017 a 2018 podľa návrhu rozpočtu⁴⁰ k nárastu plánovaných finančných prostriedkov v programe Pomoc ľuďom bez domova a na činnosť nocľahárne Mea Culpa zo 428 200 na 508 160 eur. Tieto výdavky hlavného mesta sa pritom takmer výlučne týkali služieb pre ľudí bez prístrešia, nie podpory prístupu k 24-hodinovému ubytovaniu smerujúcej k ukončovaniu pouličného bezdomovectva. Podporovaná bola totiž činnosť nízkoprahových denných centier, nocľahární, mobilnej ošetrovne, nízkoprahového zariadenia opatrovateľskej služby a poskytovanie terénnej sociálnej služby krízovej intervencie. Naproti tomu Bratislavský samosprávny kraj vo svojom rozpočte⁴¹ priamo neuvádza informácie o podpore poskytovania sociálnych služieb krízovej intervencie. Údaje o skutočne vynaložených finančných prostriedkoch na sociálne služby krízovej intervencie sú k dispozícii v každoročne publikovanej Správe o stave zabezpečenia sociálnych služieb v regióne Bratislavského samosprávneho kraja⁴², aj v triedení podľa jednotlivých služieb krízovej intervencie. V porovnaní medzi rokmi 2017 a 2018 tieto výdavky vzrástli zo 445 919 na 549 172 eur, čo predstavuje približne rovnakú sumu ako výdavky mesta Bratislavy na sociálne služby krízovej intervencie pre ľudí bez prístrešia. Z toho výdavky na útulky vzrástli z 288 689 eur na 337 619 eur (rast o 17 p.b.). Zvýšil sa aj počet zazmluvnených miest - kapacita zariadení, aj keď podstatne miernejšie - zo 171 v roku 2017 na 175 v roku 2018 (rast o 2 p.b.).

V oblasti financovania sociálnych služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova tak patrí k hlavným výzvam zabezpečenie adekvátnej podpory na poskytovanie týchto služieb z verejných zdrojov. Na jednej strane chýba evidencia o zmenách v dopyte po týchto službách, ktoré sú napríklad v porovnaní s odhadom dopytu po sociálnych službách poskytovaných pobytovou formou pre seniorov na základe demografických prognóz starnutia obyvateľstva menej predvídateľné. Zároveň chýba evidencia o celkových výdavkoch z verejných zdrojov na poskytovanie sociálnych služieb krízovej intervencie a dôvodoch zmien – najmä či boli spôsobené zmenou ponuky služieb, zmenou ich nákladovosti, príp. inými faktormi. Zároveň je potrebné zohľadniť aj názor neverejných poskytovateľov, ktorí vnímajú súčasný systém financovania sociálnych služieb krízovej intervencie ako problematický (Beňová, Lorenc, 2017; Ondrušová a kol., 2015), a to najmä vo vzťahu

⁴⁰ Rozpočty mesta Bratislavy sú dostupné na: <https://www.bratislava.sk/sk/rozpocet>

⁴¹ Rozpočty Bratislavského samosprávneho kraja sú dostupné na: <http://www.region-bsk.sk/clanok/rozpocet-bsk-784674.aspx>

⁴² Správa za rok 2018 je dostupná na: <http://www.region-bsk.sk/clanok/rokovanie-zastupitelstva-29-marca-2019-929130.aspx>

k zabezpečeniu služieb dočasného ubytovania a služieb poskytovaných nízkoprahovo pre ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci.

Od roku 2018 v tomto smere došlo k určitým zmenám schválením novely zákona o sociálnych službách⁴³, ktorou sa zaviedla podpora spolufinancovania sociálnych služieb v zariadeniach sociálnych služieb pre fyzické osoby, ktoré sú odkázané na pomoc inej fyzickej osoby pri sebaobslužbe, z prostriedkov štátneho rozpočtu pre všetkých verejných poskytovateľov týchto služieb na lokálnej úrovni a neverejných poskytovateľov na lokálnej i regionálnej úrovni. Ako sa uvádza v dôvodovej správe k spomenutej novele⁴⁴, tento krok má okrem iného za cieľ vytvoriť priestor aj na poskytovanie a zabezpečovanie ďalších druhov sociálnych služieb (t. j. vrátane sociálnych služieb krízovej intervencie) v rozpočtoch obcí a VÚC. S týmto predpokladom súvisí aj skutočnosť, že zatiaľčo novela stanovila valorizačný mechanizmus finančného príspevku na poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach podmienených odkázanosťou každoročne prostredníctvom nariadenia vlády, pre zariadenia poskytujúce sociálne služby krízovej intervencie je príspevok zo štátneho rozpočtu naďalej určený fixnou sumou, ktorá sa novelou neupravovala. Hodnotenie skutočných dopadov novely na financovanie sociálnych služieb krízovej intervencie z rozpočtov miest a obcí je zatiaľ vzhľadom na pomerne krátke obdobie od nadobudnutia jej účinnosti predčasné a vzhľadom na vyššie zmienenú skutočnosť o chýbajúcich dátach v triedení podľa druhov sociálnych služieb v rozpočtoch obtiažne.

Všetky uvedené výzvy v oblasti pomoci ľuďom bez domova v krízových situáciách prostredníctvom vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie tvorili východisko pre návrh cieľov v danej oblasti, ktoré sú uvedené v samostatnej záverečnej kapitole tohto materiálu.

⁴³ Zákon č. 331/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z.

⁴⁴ Dôvodová správa k zák. č. 331/2017 Z. z. je dostupná na:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6486>

6. Ochrana práv a podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách

Ochrana práv a právom chránených záujmov ľudí bez domova 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. Podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách v kontexte ukončovania bezdomovectva zase predovšetkým zahŕňa rozvoj záujmovej činnosti a prípravu pre sebaobhaju ľudí bez domova, ako aj vykonávanie komunitnej práce. Obidve tieto oblasti sú v mnohých ohľadoch úzko prepojené s poskytovaním sociálnych služieb krízovej intervencie. Jednou z hlavných výziev v tejto súvislosti je skutočnosť, že poskytovatelia daných služieb nemôžu tieto personálne aj časovo náročné činnosti napr. na rozdiel od špecializovaného sociálneho poradenstva vykonávať ako samostatné odborné činnosti.

Pri ukončovaní bezdomovectva má ochrana práv ľudí bez domova, ako aj podpora ich participácie v miestnych komunitách, pritom dôležité postavenie v každej z troch časovo vymedzených situácií bezdomovectva – v rámci prevencie straty domova, bezprostredne po strate domova, ako aj pri získaní a udržaní nájomného bývania. Rovnako sa ochrana práv, ako aj podpora participácie ĽBD viaže ku všetkým skupinám ĽBD podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Zároveň, tak ochrana práv, ako aj podpora participácie ĽBD majú výrazný potenciál napomáhať sociálnemu začleňovaniu a posilňovaniu pozitívnych väzieb medzi ľuďmi bez domova a majoritnou spoločnosťou. Napokon patrí k spoločným znakom týchto dvoch vecne rozdielnych oblastí aj to, že nie sú zastrešené jedným kľúčovým právnym predpisom, ktorý by bližšie vymedzoval ich obsah či spôsob poskytovania. V nasledujúcom texte bližšie načrtujeme súčasný stav a výzvy v každej z týchto dvoch oblastí.

6.1 Ochrana práv ľudí bez domova: prístup k inštitúciám, pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a dostupnosť právnej pomoci

Tematicky možno oblasť ochrany práv ĽBD rozčleniť do troch okruhov, ktorými sú: prístup k inštitúciám verejnej správy; sprevádzanie ľudí bez domova v rámci poskytovania odbornej činnosti pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov; dostupnosť bezplatnej právnej pomoci.

Prístup ľudí bez domova 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, možnosť požiadať o pridelenie obecného nájomného bytu, ako aj prístup k viacerým iným službám, ktoré môžu napomôcť k zmierneniu negatívnych dôsledkov straty domova. Problematika prihlasovania sa ľudí bez domova na trvalý pobyt v mieste ich skutočného pobytu predstavuje doposiaľ nedostatočne riešený problém. Ako sa uvádza v materiáli pracovnej skupiny Advokáti Pro Bono (2014) pod názvom Systémové riešenia bezdomovectva na Slovensku, aktuálna právna úprava (Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov), umožňuje človeku prihlásiť sa na trvalý pobyt v obci pobytu, t.j. bez uvedenia konkrétnej adresy, **len za taxatívne určených podmienok, ktorých splnenie je pre veľké množstvo ľudí bez domova nemožné.** Tí majú trvalý pobyt väčšinou nahlásený v nehnuteľnostiach, ktoré už nevlastnia a v ktorých sa nezdržujú. Prihlásiť sa na trvalý pobyt niekde inde však môžu len v prípade, ak ich z pôvodného miesta trvalého pobytu odhlási súčasný majiteľ. Ak to neurobí, neexistuje možnosť, aby sa osoba bez domova mohla prihlásiť na trvalý pobyt v mieste, kde sa skutočne zdržiava. Takáto úprava tiež spôsobuje nesúlad medzi skutočným stavom pobytu občanov a údajmi, ktoré sa nachádzajú v registri obyvateľov, čo má **negatívny vplyv na prerozdeľovanie prostriedkov z dane z príjmu fyzických a právnických osôb mestám a obciam a tvorbu komunitných plánov a koncepcií rozvoja sociálnych služieb.** Riešením tohto stavu je úprava zákona o hlásení pobytu občanov SR tak, aby vo vymedzených prípadoch (najmä v kontexte ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania) bolo možné prihlásiť sa na trvalý pobyt s automatickým odhlásením v mieste predchádzajúceho trvalého pobytu.

Bariérou účinnej ochrany práv EBD sú aj vysoké poplatky za vystavenie občianskeho preukazu podľa Zákona č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch, a to najmä v prípade, ak je dôvodom žiadosti o vystavenie dokladu jeho opakovaná strata či odcudzenie. Najmä u ľudí bez prístrešia (ETHOS-1 a ETHOS-2) dochádza k strate či odcudzeniu dokladov pomerne často – podľa výskumu a sčítania EBD v Bratislave v roku 2016 nemalo v čase sčítania občiansky preukaz 18 % ľudí bez prístrešia - a vysoké poplatky sťažujú ich opätovné vybavenie.

V nadväznosti na problematickú zmenu miesta trvalého pobytu a vybavenie občianskeho preukazu je výzvou v prístupe ľudí bez domova k inštitúciám štátnej správy aj požiadavka nadviazania kontaktu s úradmi výlučne v mieste svojho trvalého, príp. prechodného pobytu. 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 bývaniu („European Observatory on Homelessness“, 2015). Ako príklad komplikácií vyplývajúcich z podmienky miestnej príslušnosti v SR možno spomenúť kontaktovanie úradu práce 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

najneskôr do 8 dní po podaní žiadosti o zaradenie do evidencie ďalšie doklady⁴⁵. Alebo musí najskôr, ak mu to okolnosti umožňujú, uskutočniť zmenu trvalého pobytu a vybavenie občianskeho preukazu a úrad práce kontaktovať so žiadosťou o zaradenie do evidencie až následne. Informačné systémy, ktoré v súčasnosti úrad využíva, pritom umožňujú vstup do evidencie uchádzača o zamestnanie na ktoromkoľvek pracovisku. **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 LBD rovnako dôležitá aj podpora pri kontaktovaní inštitúcií a sprevádzaní LBD 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. Cieľom pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov je najmä zabezpečiť, aby LBD mali prístup k sociálnemu zabezpečeniu, na ktoré majú nárok (napr. pomoc v hmotnej núdzi, invalidný dôchodok), k evidencii uchádzačov o zamestnanie, k preberaniu úradných zásielok, zdravotnej starostlivosti, ako aj podporiť ochranu ich práv v ďalších oblastiach. Pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov pritom môže zahŕňať priame sprevádzanie klienta v inštitúciách štátnej správy a samosprávy, u zamestnávateľa, prenajímateľa, či v iných situáciách, v ktorých si uplatňuje právom chránené záujmy. Takáto potreba sprevádzania sčasti vyplýva z komplikovanosti systému verejných služieb. Zároveň môže pomoc zahŕňať zisťovanie informácií rozhodujúcich pre správne vyplnenie rôznych žiadostí (napr. žiadosti o poskytnutie právnej pomoci v konaní o oddĺžení v procese vyhlásenia osobného bankrotu). Pomoc klientom pri vybavovaní úradných a iných záležitostí je pre poskytovateľov sociálnych služieb krízovej intervencie náročná na časové aj personálne možnosti, pričom sa tejto forme pomoci na rozdiel od špecializovaného sociálneho poradenstva nemôžu venovať ako samostatnej činnosti.

Pri pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov ľudí bez domova a podpore ich prístupu k inštitúciám verejnej správy tak existuje značný priestor pre zlepšenia, vrátane prijímania inovatívnych riešení, týkajúcich sa napríklad spolupráce úradov PSVaR a poskytovateľov sociálnych služieb krízovej intervencie. Takáto spolupráca by jednak mohla znamenať vybavovanie agendy klientov pracovníkmi úradu priamo v priestoroch poskytovateľov služieb pre ľudí bez domova (najmä ak ide o ľudí bez prístrešia). Ďalšou možnosťou je umožnenie vybavenia niektorej agendy súvisiacej najmä so vstupnou registráciou občana, ktorú vykonávajú v prostredí úradu práce pracovníci Oddelenia služieb pre občana, pracovníkmi akreditovaných poskytovateľov terénnych a nepobytových sociálnych služieb krízovej intervencie, resp. registrovanými poskytovateľmi terénnej sociálnej práce. K potenciálnym výhodám takýchto riešení patrí sprístupnenie verejných služieb aj v prostredí, ktoré ľudia bez domova prirodzene navštevujú, obmedzenie problémov s nepreberaním úradných zásielok a z toho vyplývajúcich postihov a v neposlednom rade urýchlenie prístupu k pomoci, ktorý je v súčasnosti limitovaný možnosťami sociálnych pracovníkov poskytovať klientom sprevádzanie pri vybavovaní úradných záležitostí. Na

⁴⁵ Ako napr. kópiu dokladu o dosiahnutom stupni vzdelania a kópiu dokladu o spôsobe skončenia pracovno-právneho vzťahu

druhej strane sa prípadnému prehĺbovaniu ich sociálneho vylúčenia vybavovaním agendy mimo prostredia úradu, ktoré je na tento účel štandardne určené, dá predchádzať tým, že takýmto spôsobom bude možné vybaviť iba vybrané administratívne činnosti, a že sa takáto spolupráca nebude týkať zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie, ktoré poskytujú ľuďom bez domova prístup k 24-hodinovému ubytovaniu, a teda stabilnejšie podmienky aj vzhľadom k možnostiam uplatňovania svojich práv v porovnaní s osobami bez prístrešia.

Napokon je v rámci ochrany práv LBD dôležitou výzvou dostupnosť právnej pomoci, vrátane pomoci obetiam obzvlášť závažných trestných činov.

Poskytovanie právnej pomoci upravuje Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi, ktorý vymedzuje materiálnu núdzu, ako aj nárok na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v Centre právnej pomoci, len na základe výšky príjmu žiadateľa⁴⁶. Nárok na poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti má osoba vtedy, ak jej príjem nepresahuje 1,4-násobok sumy životného minima⁴⁷. Takýto nízky limit predstavuje významnú bariéru v prístupe k bezplatnej právnej pomoci pre veľkú časť LBD, najmä ľudí bez stáleho bývania a v neistom bývaní podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania (t. j. tých, ktorí sú prijímateľmi sociálnej služby v zariadeniach dočasného ubytovania, alebo žijú v ubytovniach, alebo sú ohrození stratou bývania). Uvedené formy ubytovania sú totiž pomerne nákladné, a aj v prípade vyššieho ako stanoveného príjmu už zvyšné prostriedky týmto ľuďom nepostačujú na úhradu ďalších nákladov spojených s poskytnutím právnej pomoci (Beňová, Lorenc, 2017). K zvýšeniu dostupnosti právnej pomoci týmto ľuďom by prispelo zvýšenie limitu stavu materiálnej núdze spolu s vymedzením ďalších okolností, ktoré odôvodňujú *poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti, alebo s finančnou účasťou* – najmä nepriaznivej sociálnej situácie (§ 2, ods. 2, písm. i Zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách). Konkretizovali by sa tak okolnosti, pri ktorých môže Centrum právnej pomoci poskytnúť právnu pomoc bez finančnej účasti aj pri zvýšenom limite stavu materiálnej núdze. Na druhej strane je pozitívnou zmenou v oblasti právnej pomoci pre veľkú skupinu LBD nová úprava podmienok vyhlásenia osobného bankrotu, ktorej sa podrobnejšie venujeme v časti 9.2).

Napokon sú ľudia bez domova, najmä ľudia bez prístrešia – prespávajúci na ulici, obzvlášť zraniteľní vo vzťahu k páchatelom trestnej činnosti. Ide najmä o prípady fyzického napadnutia a ohrozovania života – podpálenia a iných nenávistných prejavov. Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave (Ondrušová a kol., 2017) ukázal, že fyzickému napadnutiu čelilo od začiatku roku 2016 do momentu sčítania 16,7 % ľudí prespávajúcich na ulici a 20,9 % ľudí prespávajúcich v opustených budovách. Okradnutých bolo v rovnakom období 30,1 % ľudí prespávajúcich na ulici a 35,8 % ľudí prespávajúcich v opustených budovách. Formy pomoci obetiam trestných činov sú upravené Zákomom č. 274/2017 Z. z.

⁴⁶ Materiálna núdza je stav, keď fyzická osoba je príjemcom pomoci v hmotnej núdzi, alebo stav, keď príjem fyzickej osoby nepresahuje 1,6-násobok sumy životného minima.

⁴⁷ Centrum právnej pomoci môže poskytnúť právnu pomoc bez úhrady finančnej účasti, ak je to primerané okolnostiam žiadanej právnej pomoci, v zmysle § 6b písm. b) zákona o poskytovaní právnej pomoci, aj ak príjem fyzickej osoby presahuje 1,4-násobok sumy životného minima ustanoveného osobitným predpisom a súčasne nepresahuje 1,6-násobok uvedenej sumy a fyzická osoba si nemôže využívanie právnych služieb zabezpečiť svojím majetkom.

o obetiach trestných činov. Tento zákon takisto definuje tzv. obzvlášť zraniteľné obeť trestných činov, ktoré majú ex lege právo na špecializovanú odbornú pomoc, napr. vrátane poskytnutia krízovej psychologickkej intervencie, či sprostredkovania poskytnutia sociálnych služieb v zariadení. V súčasnosti sa však osoby bez prístrešia v skupine obzvlášť zraniteľných obetí trestných činov nenachádzajú, podľa § 2, písmeno c, bodu 6 zákona ich je možné len subsumovať pod obeť iného trestného činu, ktoré sú vystavené vyššiemu riziku opakovanej viktimizácie, a to len na základe individuálneho posúdenia orgánov činných v trestnom konaní. Preto by zaradenie osôb bez prístrešia ako ďalšej skupiny obzvlášť zraniteľných obetí trestných činov mohlo napomôcť ich účinnejšej právnej ochrane a dostupnosti právnej pomoci v prípade špecifických trestných činov, spáchaných násilím alebo hrozbou násilia z dôvodu ich bezdomovectva.

6.2 Podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách: záujmová činnosť, sebaobhajoba a komunitná práca

Cieľom podpory participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách je ich sociálne začleňovanie – a to nielen v zmysle príležitostného zapájania sa do rôznych dobrovoľníckych aktivít a podujatí, ale aj v zmysle cielene podporovaných sociálnych väzieb medzi ľuďmi bez domova a ostatnými obyvateľmi žijúcimi na danom území, získavania pozitívnych skúseností a akceptácie ľudí bez domova a ich potrieb pomoci väčšinou spoločnosťou. Podpore participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách môže napomôcť jednak vytváranie podmienok pre záujmovú činnosť a sebaobhajobu, ako aj komunitná práca.

Záujmovou činnosťou sa podľa Zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách rozumie kultúrna činnosť, spoločenská činnosť, športová činnosť a rekreačná činnosť, ktoré sú zamerané na rozvoj schopností a zručností prijímateľa sociálnej služby. Záujmová činnosť sa tak sústreďuje najmä na prácu s jednotlivcom, resp. skupinou ľudí bez domova. Jej význam spočíva napríklad v udržiavaní a rozvoji rôznych mäkkých zručností, posilňovaní sebaúcty a ďalších pozitívnych skúseností, ktoré sú dôležitým predpokladom úspešného získania a najmä udržania bývania. Vytváranie podmienok pre záujmovú činnosť však zákon ukladá len zariadeniam, ktoré poskytujú krízové, alebo dočasné ubytovanie. Nízkoprahové denné centrá povinnosť podporovať záujmovú činnosť ľudí bez domova nemajú. Vysoký podiel ľudí dlhodobo bez domova a ľudí bez prístrešia, ktorí v súčasnosti nemajú možnosť využívať zariadenia poskytujúce 24-hodinové ubytovanie, poukazuje na potrebu zabezpečovať lepšiu dostupnosť tejto činnosti aj v rámci nepobytových služieb tak, aby sa sociálne vylúčenie najzraniteľnejších skupín ešte neprehlbovalo. Okrem toho ostáva záujmová činnosť v porovnaní s riešením akútnejších problémov stále v úzadí aj v zariadeniach, ktoré ju majú podporovať. Podľa prieskumu IVPR (2015) záujmové aktivity skupinovú formou pravidelne zabezpečovalo iba 45 % organizácií. Skôr nárazový charakter mali u 19 % výskumnej vzorky.

Podpora sebaobhajoby ľudí bez domova zase môže zahŕňať ich prípravu a podporu pri presadzovaní opatrení predovšetkým zameraných na prevenciu a riešenie bezdomovectva.

Môže sa týkať informovania ľudí bez domova napríklad o aktuálnych zmenách legislatívy, ktoré sa ich týkajú, v rámci spoločných stretnutí, ako aj konzultácie takých zmien s nimi - formou, ktorá im umožní vyjadriť svoje skúsenosti z doterajšej praxe a návrhy v danej oblasti. Aj keď sa táto podpora nemusí premietnuť do vzniku formalizovaných zoskupení ľudí bez domova, princíp ich zapájania do tvorby opatrení, ktoré sa ich priamo týkajú, je jedným z hlavných navrhovaných princípov koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva (bližšie pozri časť 4.3) a je tiež jedným z hlavných predpokladov ich participácie na živote miestnej komunity, ktorú spoluvytvárajú. Činnosti spojené s podporou sebaobhajoby ľudí bez domova nemajú legislatívne ukotvenie a v súčasnosti sa realizujú len v malej miere, napr. prostredníctvom aktivít projektu zameraného na advokáciu práv ľudí bez domova, pod názvom Kľúč k domovu⁴⁸. Projekt je realizovaný o. z. Proti prúdu, v partnerstve s Depaul Slovensko n. o. a bol podporený v rámci operačného programu Efektívna verejná správa na obdobie od septembra 2018 do novembra 2020.

Komunitná práca sa na rozdiel od záujmovej činnosti a podpory sebaobhajoby viac sústreďuje na podporu vzájomných vzťahov ľudí bez domova a komunity, v ktorej žijú. To je zvlášť relevantné v prípade, ak je v danej komunite prítomná skupina ľudí bez domova, ktorí sú v jej priestore vnímaní negatívne, ako problémoví. Komunitná práca tak predstavuje špecifickú činnosť, zameranú na rozvoj komunitného života, na riešenie problémov a konfliktov, resp. kreovanie a posilňovanie sociálnych väzieb v komunite (Riečanská, 2012). Komunitná práca je založená na princípoch posilňovania a participácie širšieho spoločenstva, pričom k sociálne vylúčeným spoločenstvám sa v komunitnej práci pristupuje ako k aktívnym subjektom, nielen pasívnym prijímateľom (Riečanská, 2012). Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v § 82 definuje komunitnú prácu ako podporu aktivít členov miestnej komunity k svojpomocnému riešeniu problémov, najmä rozvojom sociálnych služieb. Nedostatkom danej právnej úpravy je naviazanosť komunitnej práce iba ku komunitnému centru a naviazanosť komunitného centra iba k pomoci osobám v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generácie reprodukovanej chudoby. Komunitná práca má rovnako veľký význam v podpore sociálneho začleňovania ďalších skupín ľudí v nepriaznivej sociálnej situácii, vrátane ľudí bez domova, a to najmä vo veľkých mestách, kde na jednej strane dochádza k zvýšenej migrácii obyvateľstva a prostredie komunít je anonymnejšie, a kde sa zároveň koncentruje viac ľudí bez domova. Možným riešením by bolo vymedziť komunitnú prácu ako odbornú činnosť, ktorú môžu s finančnou podporou z verejných zdrojov vykonávať aj poskytovatelia sociálnych služieb v nocľahárni, nízkoprahovom dennom centre, zariadeniach podporovaného bývania a v rámci ďalších vybraných sociálnych služieb – tak terénou, ako aj ambulantnou formou.

Rozvoju komunitnej práce a ďalších činností v rámci sociálnych služieb má napomôcť realizácia národného projektu pod názvom NP Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni (NP PVSSKIKÚ). Cieľom národného projektu je rozvoj poskytovateľov, ktorí budú realizovať aktivity v oblasti podpory sociálnej inklúzie osôb v nepriaznivej sociálnej situácii, ohrozených sociálnym vylúčením alebo s obmedzenou schopnosťou sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy.

⁴⁸ Bližšie informácie o projekte sú dostupné na: http://www.notabene.sk/?kluc_k_domovu

V rámci NP PVSSKIKÚ sú podporované sociálne služby krízovej intervencie v komunitných centrách, nízkoprahových denných centrách a nízkoprahovej sociálnej službe pre deti a rodinu. Projekt je realizovaný od októbra 2015 do septembra 2019 a na jeho realizáciu je určených takmer 21 mil. eur⁴⁹. Národný projekt nie je zameraný výlučne na skupinu ľudí bez domova, rovnako nie je zameraný výlučne na komunitnú prácu. V oblasti podpory participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách, ktorá sa v súčasnosti realizuje najmä prostredníctvom poskytovateľov vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie, je preto potrebné vytvárať podmienky pre systémovejší rozvoj oboch zmienovaných činností.

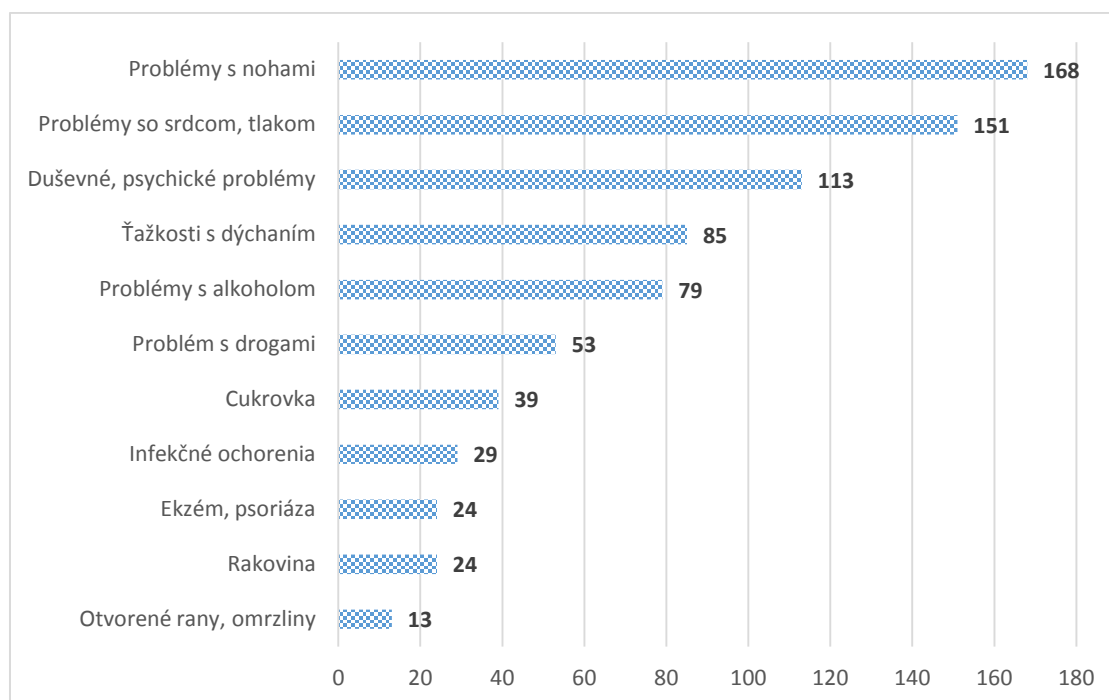
⁴⁹Ďalšie informácie o národnom projekte sú dostupné na: <https://www.ia.gov.sk/sk/narodne-projekty/narodny-projekt-podpora-vybranych-socialnych-sluzieb-krizovej-intervencie-na-komunitnej-urovni/oznamenie-o-moznosti-predkladania-ziadosti-na-zapojenie-sa-do-narodneho-projektu-podpora-vybranych-socialnych-sluzieb-krizovej-intervencie-na-komunitnej-urovni>

7. Zdravotná starostlivosť (vrátane intenzívnej podpory LBD s vysokou potrebou komplexnej pomoci)

V kontexte ukončovania bezdomovectva ako navrhovaného globálneho cieľa koncepcie založenej na uplatňovaní komplexného modelu prevencie a riešenia bezdomovectva je oblasť zdravotnej starostlivosti dôležitá najmä v období po strate domova, do momentu získania cenovo dostupného nájomného bývania, resp. bývania s podporou, keďže s narastajúcou dĺžkou bezdomovectva sa zdravotné problémy ľudí bez domova prehlbujú (Tsemberis, 2010; Pleace, Bretherton, 2013; Busch-Geertsema, 2016). V prípade existencie dlhov na zdravotnom poistení (čomu sa podrobnejšie venujeme ďalej v texte) je táto oblasť rovnako dôležitá aj pre ľudí ohrozených stratou bývania ako súčasť prevencie bezdomovectva. Z hľadiska ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania sa tak pomoc pri prístupe k zdravotnej starostlivosti osobitne vzťahuje k ľuďom bez prístrešia (ETHOS-1 a ETHOS-2), ľuďom v zariadeniach dočasného ubytovania (ETHOS-3 a ETHOS-4), ľuďom pred prepustením z nemocničnej starostlivosti (ETHOS-6) a ľuďom v chatkách, ktoré nie sú určené na celoročné bývanie (ETHOS-11). Dôležitosť dostupnej zdravotnej starostlivosti v období po strate domova súvisí so skutočnosťou, že zlý, resp. dlhodobým bezdomovectvom sa stále zhoršujúci zdravotný stav výrazne komplikuje ukončovanie bezdomovectva – vytvára pre ľudí veľké prekážky pre získanie bývania či zamestnania a bez včasnej a adekvátnej liečby môže viesť až k postupnému zvyšovaniu odkázanosti na pomoc inej osoby v pobytových zariadeniach systému sociálnych služieb, čo v konečnom dôsledku predstavuje vysoké náklady pre verejné financie. Vo výskume a sčítaní ľudí bez domova v Bratislave pritom prítomnosť dlhodobého zdravotného problému uviedlo 49 % dospelých osôb, pričom častejšie sa vyskytoval u žien než u mužov⁵⁰. K najčastejšie uvádzaným dlhodobým zdravotným problémom patrili problémy s nohami a problémy so srdcom a tlakom. Výrazné zastúpenie mali aj duševné problémy, o niečo zriedkavejšie boli zastúpené ťažkosti s dýchaním, problémy s alkoholom, drogami a pod, čo ilustruje nasledujúci graf.

⁵⁰ Takisto sa ukázalo, že výskyt dlhodobých zdravotných problémov sa zvyšuje s vekom: kým vo vekovej skupine 18-24 rokov sa dlhodobý zdravotný problém vyskytoval u 23 % osôb, v starších vekových skupinách sa týkal 60 % osôb.

Graf 2: Poradie dlhodobých zdravotných problémov podľa ich výskytu (frekvencia výskytu v odpovediach)



Poznámka: Respondenti mali možnosť uviesť jeden až tri zdravotné problémy. Hodnoty v grafe odkazujú k tomu, koľkokrát bol daný problém vybraný. Údaje sa týkajú len dospelých osôb.

Zdroj: Záverečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova, IVPR, 2017.

Napriek tomu, zatiaľ čo väčšina ľudí má svojho všeobecného lekára, stomatológa a gynekológa, prípadne špecializovaného lekára, ku ktorému pravidelne chodia na prehliadky a ktorý pozná ich zdravotný stav, v prípade ľudí bez domova takýto proces nie je samozrejmosťou (Beňová, Lorenc, 2017). Táto kapitola sa preto zameriava na popis súčasného stavu a identifikáciu hlavných výziev v troch tematických okruhoch, ktorými sú dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez domova ako individuálne osoby, ochrana zdravia ľudí bez domova žijúcich v mestách vo väčších skupinách bez prístupu k základnej infraštruktúre, možnosti zlepšovania duševného zdravia pre ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Tieto tri okruhy navzájom úzko súvisia a opäť predpokladajú úzku a cielenú spoluprácu viacerých zainteresovaných aktérov, najmä v sektore zdravotníctva a sociálnych služieb – či už pri vzniku špecializovaného útulku, ktorý by umožnil poskytovanie ošetrovateľskej starostlivosti, alebo pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti terénnou formou v prirodzenom prostredí ľudí bez domova, ako aj v rámci služieb poskytovaných v centrách pre deti a rodiny vykonávajúcich resocializačné programy pre dospelé osoby po ukončení liečby drogovej závislosti v zdravotníckom zariadení.

7.1. Dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez domova

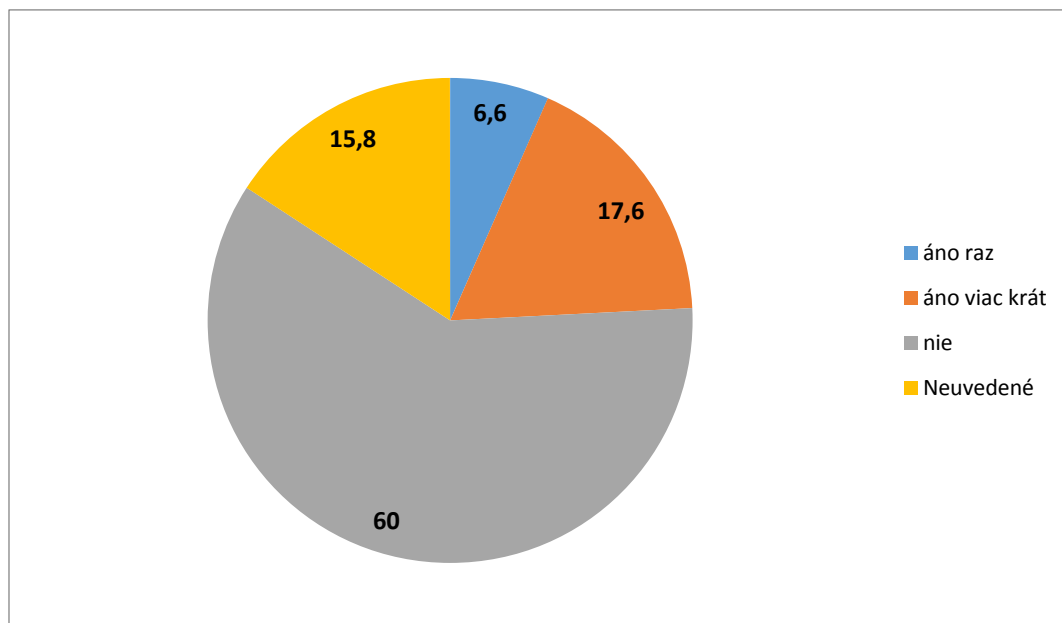
Prístup k zdravotnej starostlivosti pre všetkých predstavuje významnú súčasť viacerých medzinárodných politických záväzkov SR. Agenda 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj (2015) si v tejto oblasti okrem iného kladie za cieľ univerzálne pokrytie zdravotnej starostlivosti a prístup ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti a cenovo dostupným liekom a vakcínam pre všetkých (cieľ 3.8). Rovnako sa táto vízia premietla v zásade č. 14 Európskeho piliera sociálnych práv: „Každý má právo na včasný prístup k cenovo dostupnej a ku kvalitnej preventívnej a liečebnej zdravotnej starostlivosti.

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti je na Slovensku upravené najmä Zákonom č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti. Podobne ako v prípade iných znevýhodnených skupín obyvateľstva, ani u ľudí bez domova legislatíva SR ľuďom bez domova priamo 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 poskytnúť⁵¹. Napriek tomu existujú viaceré bariéry, ktoré ľuďom bez domova prístup k zdravotnej starostlivosti sťažujú, až znemožňujú. Podľa prieskumu medzi organizáciami pomáhajúcimi ľuďom bez domova (Ondrušová a kol., 2015), ide najmä o ťažkosti s vyhľadáním lekára, obmedzenie len na neodkladnú zdravotnú starostlivosť pre ľudí, ktorí sú dlžníkmi na verejnom zdravotnom poistení, ako aj nedostatočné možnosti doliečenia po prepustení z nemocničnej starostlivosti.

Ťažkosti s vyhľadáním lekára súvisia u ľudí bez domova na jednej strane s už zmienenou podmienkou miestnej príslušnosti (bližšie pozri časť 6.1). Každý človek by mal mať svojho obvodného lekára. Ak však človek bez domova dlhodobo žije mimo miesta svojho trvalého pobytu, musí často čeliť problémom s hľadaním nového lekára preto, že je odmietaný kvôli hygiene, dlhom, ale i sociálnemu statusu (Beňová, Lorenc, 2017). Prípadne zdravotnú starostlivosť vôbec nevyhľadáva, napr. z dôvodu predchádzajúcich negatívnych skúseností s prístupom zdravotníckeho personálu a hanby, 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 v zariadeniach dočasného ubytovania v rámci sociálnych služieb krízovej intervencie, resp. ľudí žijúcich v ubytovniach. Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave (Ondrušová a kol., 2017) ukázal, že v zariadeniach, kde boli sčítaní ľudia bez domova, takéto situácie nie sú vôbec zriedkavé. 24 % osôb malo skúsenosť, že nevyhľadali lekársku pomoc, keď potrebovali ošetrovanie, kvôli nedostatku finančných prostriedkov. Pritom až 18 % malo túto skúsenosť opakovanú.

⁵¹ § 5 Zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou

Graf 3: Odpovede na otázku „Stalo sa Vám, že ste potrebovali ošetrovanie/zdravotnú starostlivosť a nešli ste k lekárovi, lebo ste nemali vlastné peniaze?“ (%)



Poznámka: V grafe nie sú zahrnuté nezistené osoby. Údaje sa týkajú len dospelých osôb.

Zlepšeniu tejto situácie by mohlo čiastočne napomôcť stanovenie limitu úhrady za lieky aj pre ľudí bez domova a následné vrátenie uhradenej sumy, o ktorú je limit prekročený, príslušnou zdravotnou poisťovňou.

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 ľudí bez domova najmä v prípade, ak nie sú príjemcami pomoci v hmotnej núdzi, ani nie sú vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie⁵². Dôsledkom existencie dlhov na zdravotnom poistení je nemožnosť poskytnúť dlžníkovi s určitými výnimkami⁵³ inú ako neodkladnú zdravotnú starostlivosť⁵⁴. V praxi tak dochádza k situáciám, kedy zdravotný stav pacienta bez domova síce neohrozuje jeho život, ale jeho neliečenie môže následne viesť až k ohrozeniu života, či vzniku dlhodobu nepriaznivého zdravotného stavu, následne napr. obmedzujúceho možnosti pracovného začlenenia (Beňová, Lorenc, 2017). Existenciu dlhu pritom uviedlo 55 % ľudí v zariadeniach, pričom dlhy na zdravotnom poistení boli zastúpené takmer najčastejšie, hneď po dlhoch voči dopravnému podniku. Preto sa v kontexte

⁵² Prekážkam vstupu a zotrvania ľudí bez domova v evidencii UoZ, ako aj prekážkam poberania pomoci v hmotnej núdzi sa podrobnejšie venujeme v kapitole 9.

⁵³ Okrem prípadov, ktoré vymedzuje § 9 Zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení. 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.

⁵⁴ Podľa § 2 Zák. č. 576/2004 Z. z. 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.

ukončovania bezdomovectva ukazuje ako nevyhnutné jednoznačne zamedziť, aby ľudom bez domova vznikol dlh na verejnom zdravotnom poistení tým, že aj za ľudí bez domova (v nepriaznivej sociálnej situácii z dôvodu straty bývania, alebo ohrozenia stratou bývania) bude uhrádzať odvody na zdravotnú starostlivosť štát. Rovnako dôležité je tiež zabezpečiť plnú zdravotnú starostlivosť pre tých ľudí, ktorým už dlh na zdravotnom poistení vznikol, pričom sa tento naďalej môže vymáhať v rámci exekučného konania.

Napokon sú bariérou sťažujúcou prístup ľudí bez domova k zdravotnej starostlivosti chýbajúce možnosti doliečenia po prepustení po hospitalizácii. V takom prípade môže byť človeku bez domova ponúknutá starostlivosť v zariadení opatrovateľskej služby, čo však závisí od mnohých ďalších okolností, ako napr. voľná kapacita v zariadení, schválený stupeň odkázanosti daného človeka na pomoc inej osoby – hoci ľudia bez domova pri ukončení pobytu v nemocnici často nemajú ani občiansky preukaz, či závislosť na návykových látkach ako prekážka prijatia do zariadenia. Chorí ľudia bez domova sa preto väčšinou kumulujú v útulkoch, ktoré sú personálne i finančne poddimenzované a nie sú na doliečovanie či poskytovanie ošetrovania usposobené (Beňová, Lorenc, 2017). Je dokonca bežnou praxou, že LBD sú po hospitalizácii privázaní do nocľahární, ktoré ako také neponúkajú 24-hodinové ubytovanie a nie sú na poskytovanie doliečovania vybavené (Ondrušová a kol., 2015). Prepustenie po hospitalizácii do nevhodného prostredia môže viesť k opätovnému zhoršeniu zdravotného stavu danej osoby a k ďalšej hospitalizácii. Možným riešením, ktoré podporujú aj skúsenosti iných európskych krajín, reflektované tiež v ETHOS typológii bezdomovectva a vylúčenia z bývania⁵⁵, je vznik špecializovaného útulku ako nového druhu sociálnej služby krízovej intervencie, ktorá z dôvodu zaradenia do skupiny sociálnych služieb krízovej intervencie môže mať nízkoprahový charakter a ktorej súčasťou je poskytovanie ošetrovateľskej starostlivosti⁵⁶. Otázka dostupnej starostlivosti pre LBD po ukončení hospitalizácie tiež úzko nadväzuje na jeden z navrhovaných cieľov koncepcie 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. nocí.

7.2 Ochrana zdravia ľudí bez domova

Oblasť ochrany zdravia ľudí bez domova sa vo veľkej miere týka najmä ľudí bez prístrešia a ľudí v nevyhovujúcom bývaní, najmä ak žijú vo väčších skupinách, k čomu dochádza predovšetkým vo veľkých mestách. Príkladom takejto koncentrácie LBD je bratislavská lokalita Zátisie⁵⁷, či košická osada Mašličkovo⁵⁸, avšak ochrana zdravia a zdravotná osвета je

⁵⁵ Ide o operačnú kategóriu ETHOS-7, Životná situácia 7.1.: Dlhodobé bývanie pre seniorov bez domova spojené so starostlivosťou, aj keď sa táto explicitne nezameriava na ľudí po prepustení z nemocničnej starostlivosti

⁵⁶ Čo by sa takisto malo premietnuť do výšky finančného príspevku pre také zariadenie v porovnaní s bežným útulkom

⁵⁷ Bližšie informácie o problematike situácii v lokalite Zátisie sú uvedené napr. v článku „Nové Mesto búra garáže v lokalite Zátisie. Kde skončia ľudia bez domova?“, ktorý je dostupný na: <https://bratislava.dnes24.sk/nove-mesto-bura-garaze-v-lokalite-zatisie-kde-skoncia-ludia-bez-domova-268521>

rovnako potrebná napríklad aj pre ľudí bez domova žijúcich v chatkových oblastiach, či na ťažko dostupných miestach.

Podobne ako sa uvádza v Stratégii SR pre integráciu Rómov do roku 2020, aj u ľudí bez prístrešia a v nevyhovujúcom bývaní možno za hlavné determinanty zhoršeného zdravotného stavu pokladať nedostatočnú úroveň zdravotného a sociálneho povedomia; nedostatočné možnosti osobnej hygieny; nízky štandard komunálnej hygieny; bývania a ekologickú rizikovosť prostredia (nedostatočný prístup k pitnej vode a infraštruktúre). „K nevyhovujúcemu zdravotnému stavu tiež prispieva nedostatočná výživa ako dôsledok chudoby. Rizikovým faktorom je aj užívanie alkoholu a tabakových výrobkov a narastajúce závislosti a s nimi previazané ďalšie riziká“ („Stratégia“, 2012).

Už v minulosti boli implementované viaceré programy a projekty, zamerané na ochranu zdravia znevýhodnených komunít. Patril k nim Program podpory zdravia znevýhodnených komunít na Slovensku na roky 2007 – 2015, ktorý bol zameraný na obyvateľov segregovaných a separovaných rómskych lokalít. Program bol realizovaný prostredníctvom regionálnych úradov verejného zdravotníctva a podporoval pôsobenie desiatok komunitných pracovníkov v oblasti zdravotnej výchovy priamo v teréne („Stratégia“, 2012). Takisto bolo realizovaných viacero národných projektov pod názvom Zdravé komunity, ktorých cieľom je zlepšenie situácie marginalizovaných rómskych komunít zamestnávaním asistentov osvetu zdravia. K úlohám asistentov, ktorí pôsobia v lokalitách s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít, patrí napr. poskytnutie základného ošetrovania drobných úrazov, sprevádzanie pacientov do zdravotníckych zariadení a pod⁵⁹. Najnovšie vyzvanie pre národný projekt pod názvom Zdravé komunity 3A bolo Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny zverejnené vo februári 2018⁶⁰. Aktivita projektu sa v rámci daného vyzvania budú realizovať v Bratislavskom samosprávnom kraji, v rokoch 2018-2020, v spolupráci so štátnou príspevkovou organizáciou Ministerstva zdravotníctva SR Zdravé regióny, ktorá je žiadateľom o nenávratný finančný príspevok v rámci tohto projektu. Na daný národný projekt bolo zo zdrojov ESF vyčlenených približne 151 tisíc EUR.

Uvedené projekty sa však nezameriavali na cieľovú skupinu ľudí bez domova, z ktorých mnohí rovnako čelia ťažkostiam s vyhľadáním lekárskej pomoci aj z dôvodov, ktoré sú uvedené v časti 7.1. Rovnako aktivity daných projektov v plnej miere nezodpovedajú špecifickej situácii ľudí bez domova, v ktorej je na rozdiel od zdravotnej výchovy potrebné kláŕť väčší dôraz na poskytnutie základnej zdravotnej starostlivosti v teréne.

Práve chýbajúca cielená podpora poskytovania základnej zdravotnej starostlivosti ľuďom bez domova terénnou formou predstavuje jednu z najväčších výziev v ochrane zdravia tejto skupiny obyvateľstva. V teréne je potrebné reagovať na mnohé zdravotné problémy a ohrozenia zdravia ľudí bez domova, ako napr. ošetrovanie opuchlín či omrzlín, diagnostika

⁵⁸ Aj keď sa o problémoch v Mašličkove hovorí najmä v kontexte prítomnosti rómskych rodín, hlavným dôvodom vzniku tejto osady bolo vysťahovanie, t. j. strata bývania týchto rodín bez toho, aby im bolo ponúknuté náhradné bývanie či ubytovanie; k vysťahovaniu dochádzalo od roku 2008 z dôvodu demolácie viacerých bytových domov kvôli narušenej statike na sídlisku Luník IX

⁵⁹ Zdroj: <https://domov.sme.sk/c/8101096/projekt-zdrave-komunity-zamestnava-257-asistentov-osvetu-zdravia.html>

⁶⁰ Vyzvanie je dostupné na: <https://www.itms2014.sk/vyzva?id=650ff910-1ab2-4dae-a421-b94bf3eb66cc>

a liečba cievnych ochorení, či preventívne očkovanie ako ochrana pred šírením novej nákazy.

Prostredníctvom sociálnych služieb krízovej intervencie sa síce uskutočňuje zabezpečovanie podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb⁶¹. Avšak ošetrovateľská či ambulantná zdravotná starostlivosť poskytovaná terénou formou nie je v kontexte platných právnych predpisov ich súčasťou. Terénna sociálna služba krízovej intervencie, ktorá je zameraná na vyhľadávanie osôb v krízových situáciách, v sebe ošetrovateľskú ani inú zdravotnú starostlivosť nezahŕňa a nie je ani vykonávaná zdravotníkmi, ale sociálnymi pracovníkmi.

Na druhej strane legislatíva v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti síce umožňuje poskytnúť zdravotnú starostlivosť aj tzv. návštevnu službou v prirodzenom prostredí osoby. Podľa Zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti je návštevna služba možnou súčasťou pevnej ambulantnej pohotovostnej služby. Avšak pohotovostná služba sa nezameriava na vyhľadávanie osôb ohrozených na zdraví. Okrem toho by v prípade, ak by išlo o neodkladnú zdravotnú starostlivosť, ľudia bez domova, ak sú dlžníkmi na zdravotnom poistení, na poskytnutie ošetrovania v rámci tejto služby ani nemali nárok. Navyše je návštevna pohotovostná služba podmienená dostatočným personálnym pokrytím, keďže ju možno poskytnúť len za predpokladu, že v čase návštevy pacienta nebude prerušené poskytovanie pevnej ambulantnej pohotovostnej služby.

Inú možnosť v súlade s aktuálne platnou legislatívou predstavuje vykonanie návštevnej služby lekármi všeobecných alebo iných ambulancií. Výnos Ministerstva zdravotníctva SR č. 09812/2008-OL z 10. septembra 2008 o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálno-technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení stanovuje, že k povinnému vybaveniu všeobecných ambulancií patrí taška na návštevnu službu pre lekára a taška na návštevnu službu pre sestru, ako aj ich povinný obsah. Aj v tomto prípade však existujú viaceré riziká, ktoré lekárom vykonanie návštevnej služby medzi znevýhodnenými skupinami obyvateľstva sťažujú. Ide najmä o predpoklad, že lekár poskytne návštevnu službu iba svojim pacientom zo svojho obvodu. Jeho prípadná aktivita nad takýto rámec nebude preplatená a bez cieľenej spolupráce so sociálnymi pracovníkmi, ktorí by ho upozornili na potrebu riešiť konkrétnu situáciu, ani možná.

Podobne zložitá tiež môže byť situácia v prípade terénneho preventívneho očkovania, ktoré nie je možné uskutočniť na základe oznamovacej povinnosti lekárov voči regionálnemu úradu verejného zdravotníctva. Očkovanie je v zmysle Zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia možné uskutočniť iba na základe nariadenia úradu (v rámci profylaxie), a to iba pri výskyte prenosného ochorenia, resp. podozrení na prenosné ochorenie, nad predpokladanú úroveň. Pričom z platných právnych predpisov nie je zrejmé,

⁶¹ Podľa Zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov k nim patrí 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, ako aj vytváranie podmienok na ďalšie činnosti, najmä záujmovú činnosť (bližšie pozri aj časť 5.1 tohto materiálu)

ktorý lekár má také opatrenie vykonať, ak ohrození ľudia, zdržiavajúci sa na danom území, administratívne nepatria do územného obvodu žiadneho z nich.

Preto je potrebné zvážiť také legislatívne zmeny, ktoré by jednak vymedzili obsah / kritériá základnej zdravotnej starostlivosti, ktorú je možné poskytnúť terénnou formou. Zároveň by ambulantným lekárom a sestrám, resp. ošetrovateľskému personálu mali umožniť poskytovanie základnej zdravotnej starostlivosti znevýhodneným skupinám obyvateľstva terénnou formou v spolupráci s poskytovateľmi sociálnych služieb bez ohľadu na to, či dané osoby administratívne patria do územného obvodu lekárov pôsobiacich v teréne, alebo nie. V špecifických situáciách môžu byť totiž na podporu ochrany zdravia znevýhodnených skupín obyvateľstva vhodnejšie iné riešenia ako poskytovanie kvalitnej zdravotnej starostlivosti predovšetkým v ambulantných a iných zdravotníckych zariadeniach, ktoré sú na to primerane vybavené. Napokon by sa takáto služba mala zakladať na princípe dobrovoľnosti zapojených lekárov. Zároveň však bude potrebné doriešiť otázku jej financovania, ako aj osvetu a prípravy zdravotníckeho personálu na prácu s ľuďmi bez domova. Vhodnú príležitosť môžu v tomto smere predstavovať pilotné a ďalšie projekty, financované z európskych štrukturálnych a investičných fondov.

V oblasti ochrany zdravia ľudí bez domova je tiež v neposlednom rade dôležité uskutočňovať pravidelný monitoring a zber dát o zdravotnej starostlivosti, ktorá im bola poskytnutá, s cieľom efektívnejšieho plánovania opatrení v oblasti zdravotnej starostlivosti a sociálnych služieb pre túto cieľovú skupinu.

7.3 Zdravotná starostlivosť v oblasti duševného zdravia pre ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci

Napokon je špecifickým tematickým okruhom v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti ľuďom bez domova prístup k podpore duševného zdravia a liečbe závislostí u ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Skúsenosti z USA a mnohých európskych krajín (Tsemberis, 2010; Pleace, Bretherton, 2013; Busch-Geertsema, 2016) potvrdzujú, že existuje priama súvislosť medzi dĺžkou bezdomovectva a vznikom duševného ochorenia, resp. vznikom závislosti na návykových látkach⁶². Zároveň sú ľudia, ktorí sú dlhodobo bez prístrešia a majú psychické problémy, a/alebo sú závislí na alkohole, resp. iných návykových látkach, najzraniteľnejšou skupinou z hľadiska možnosti získať a udržať si bývanie.

⁶² Ako je uvedené v časti 3.4, vo výskume a sčítaní LBD v Bratislave bol pritom zaznamenaný vysoký podiel ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva. Takmer 40 % ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v zariadeniach, zažilo prvú skúsenosť so stratou bývania pred desiatimi rokmi alebo ešte neskôr. Ďalších 11 % prišlo prvýkrát o bývanie pred šiestimi až deviatimi rokmi. Okrem toho z počtu 1010 osôb sčítaných na ulici a v nocľahárňach uviedlo problémy s alkoholom 73 ľudí (spravidla bez domova 10 rokov a viac), výskyt psychických problémov 73 ľudí a problémy s drogami 48 ľudí. Keďže išlo o subjektívne hodnotenie a odpovede na danú otázku boli dobrovoľné, rozsah týchto problémov v populácii LBD bez prístrešia môže byť vyšší.

V súčasnosti sa ako najefektívnejšie v ukončovaní bezdomovectva ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci ukazujú programy bývania s podporou⁶³, najmä housing-first, ktoré sú založené na skúsenosti, že okamžitý prístup k samostatnému (neinštitucionálnemu) bývaniu je prvým predpokladom zlepšenia situácie človeka aj v ďalších oblastiach, vrátane riešenia príčin zdravotných problémov, ku ktorým môžu patriť aj poruchy duševného zdravia, či závislosti na návykových látkach. Podpora sa účastníkom projektov housing-first poskytuje najmä prostredníctvom tzv. tímu intenzívneho prípadového manažmentu⁶⁴, ktorý zahŕňa rôznych odborníkov, ako sú sociálni pracovníci, psychológovia a ľudia so skúsenosťou bezdomovectva (Csomor, 2017). V rámci housing-first sa uplatňuje tzv. prístup znižovania negatívnych dôsledkov, harm-reduction. Orientácia na zlepšenie situácie klienta zahŕňa na rozdiel od liečebných plánov vypracovaných lekármi v tradičnom prístupe ciele určené samotnými klientmi, čo napomáha ich ochote spolupracovať s tímom a je obzvlášť dôležité v čase krízy.

V SR sa otázkam ochrany duševného zdravia, boja proti drogám a pomoci ľuďom závislým od alkoholu venuje dlhodobá pozornosť. Národné programy s takýmto zameraním boli prijímané už od 90. Rokov minulého storočia, spravidla s presahom až do súčasnosti. Tieto programy však ľudí bez domova opomínajú, pričom situácia je najproblémovejšia vtedy, ak sú ľudia bez domova dlžníkmi na verejnom zdravotnom poistení. V takom prípade nemajú prakticky žiadny prístup k liečbe závislostí, ktorá sa nepokladá za neodkladnú zdravotnú starostlivosť⁶⁵.

V oblasti ochrany duševného zdravia bol Národný program duševného zdravia schválený v roku 2004, uznesením vlády SR č. 947 zo 6. októbra 2004. K jeho spracovaniu došlo najmä v kontexte starostlivosti o ľudí so zdravotným postihnutím, na základe úlohy vyplývajúcej vláde SR z Národného programu rozvoja životných podmienok občanov so zdravotným postihnutím vo všetkých oblastiach života, ktorý bol schválený v roku 2001⁶⁶.

V Národnom programe duševného zdravia sa konštatovalo, že v SR sa psychiatrická liečba poskytovala v zariadeniach, ktoré nemali ani po formálnej stránke rovnaké postavenie ako ostatné zdravotnícke zariadenia⁶⁷. Národný program takisto poukazoval na nedostatočné prepojenie zdravotného a sociálneho systému po prepustení zo zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti⁶⁸. Celkovou víziou národného programu bolo vytvorenie sieťového modelu starostlivosti o duševné zdravie od podpory duševného zdravia, cez prevenciu, liečbu a

⁶³ Bližšie pozri časť 8.3

⁶⁴ Angl.: „Intensive case management“, bližšie pozri aj časť 5.1 tohto materiálu

⁶⁵ Ak nespĺňajú niektorú z podmienok podľa § 9, ods. 2, písm. a-g Zákona č. 580/2004 Z. z.

⁶⁶ V roku 2000 totiž Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania zistil závažné porušovania ľudských práv v domovoch sociálnej starostlivosti u klientov s psychickými poruchami, a to v súvislosti s používaním sieťových postelí. Vláda SR preto prijala rezolúciu na odstránenie zistených nedostatkov a zároveň schválila program MZSR "Realizácia dlhodobej starostlivosti o občanov s duševnými poruchami a poruchami správania v špecializovaných zariadeniach".

⁶⁷ psychiatrické liečebne v porovnaní so všeobecnými nemocnicami

⁶⁸ V Národnom programe duševného zdravia sa konkrétne v tejto súvislosti uvádza: „Pacient sa často ďalej nelieči, má neprekonateľné sociálne problémy, ktoré vzhľadom k následkom duševného ochorenia nedokáže adekvátne riešiť, prestáva navštevovať psychiatrickú ambulanciu, chýba mu komplexný manažment a skoro dochádza k rozvoju nepriaznivých zdravotných a sociálnych následkov psychického ochorenia.“

rehabilitáciu až po integráciu do komunity a pracovného procesu. Pričom jedným z cieľov sieťového modelu bolo plánovanie starostlivosti o duševné zdravie orientované na osobu, čo predstavuje výraznú podobnosť s podporou poskytovanou v programoch housing-first⁶⁹. Daný model nadväzoval na trojročný projekt „Transformácia na integrovaný systém starostlivosti o duševné zdravie“, ktorý bol realizovaný od septembra 2002 za spoluúčasti MZ SR a MPSVaR SR. V rámci projektu bol vytvorený modelový región štandardnej starostlivosti o duševné zdravie⁷⁰. Napriek týmto zámerom sa doposiaľ nepodarilo presadiť implementáciu sieťového modelu starostlivosti o duševné zdravie s celonárodnou pôsobnosťou.

V ostatnom Pláne realizácie úloh Národného programu duševného zdravia na obdobie rokov 2017 – 2018⁷¹ je z hľadiska ukončovania bezdomovectva významným najmä opatrenie č. 12, ktorým sa ministerstvu zdravotníctva ukladá „Zabezpečiť dostupnosť služieb starostlivosti o duševné zdravie pre skupiny obyvateľstva ohrozené sociálnym vylúčením najmä pre ľudí bez domova, pre osamelých seniorov, pre ľudí žijúcich v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby...“ („Plán“, 2017).

V oblasti liečby látkových a nelátkových závislostí sa odborná starostlivosť v podmienkach SR realizuje v špecializovaných zdravotníckych zariadeniach – centrách pre liečbu drogových závislostí, v špecializovaných oddeleniach psychiatrických nemocníc a v psychiatrických ambulanciách. Následne táto starostlivosť prechádza do resocializačných programov, uskutočňovaných aj pobytovou formou v centrách pre deti a rodiny⁷², alebo ambulantne prostredníctvom rôznych klubov abstinentov.

V roku 2013 bola prijatá v poradí piata Národná protidrogová stratégia na obdobie 2013-2020 a participujúce ministerstvá pripravili svoje Akčné plány na prvé obdobie do roku 2016⁷³. Stratégia sa venuje dvom hlavným oblastiam, ktorými sú zníženie dopytu po drogách a zníženie ponuky drog. Zároveň bola na podporu aktivít národnej protidrogovej stratégie vytvorená dotačná schéma Ministerstva zdravotníctva SR, v rámci ktorej sú každoročne vyhlasované výzvy na predkladanie žiadostí o poskytnutie dotácie, do ktorých sa môžu zapájať rôzne subjekty vrátane MVO. V roku 2018 patrí k priority určeným oblastiam aj

⁶⁹ O tejto podobnosti svedčí aj nasledujúca citácia z Národného programu duševného zdravia: „Prostredníctvom plánovania sa zabezpečí pomoc v nasledovných troch oblastiach, ktoré sa týkajú vždy dvoch funkčne prepojených činností:

- 1.sebestačnosť a bývanie,
- 2.štruktúrovanie dňa a rozvoja sociálnych kontaktov,
- 3.práca a vzdelávanie.

Centrálny proces preplánovanie a plynulé prepájanie pomoci do integrovaných programov bude zabezpečený individuálnymi plánmi a ich koordinovanou realizáciou. Individuálne plány vypracuje užívateľ spolu s manažérom a ďalšími relevantnými spolupracujúcimi osobami. Služby budú zabezpečené case - manažmentom bez časového obmedzenia. Tým sa umožní štruktúrovaná podpora zabezpečujúca integrovanú rehabilitáciu a reintegráciu.“

⁷⁰ Na základe regionálneho plánu starostlivosti o duševné zdravie pre región Michalovce, ktorý vstúpil do platnosti 1.1.2004.

⁷¹ Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-836>

⁷² Podľa § 45, písm. e Zákona č.305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁷³ Za medzirezortnú koordináciu je zodpovedný poradný a konzultačný orgán vlády – Rada vlády SR pre koordináciu protidrogovej politiky, etablovaná v roku 2013.

podpora programov a aktivít zameraných na odborne garantovanú liečbu, harm-reduction, a resocializáciu⁷⁴. Na výzvu bolo v roku 2018 vyčlenených 520 tisíc €.

Prvý akčný plán pre problémy s alkoholom bol vládou SR schválený už v roku 2002⁷⁵, aktualizáciu Národného akčného plánu pre problémy s alkoholom na roky 2013 – 2020 schválila vláda SR dňa 25.10.2017. Hlavným zámerom aktualizácie národného akčného plánu je zvýšiť zdravotné uvedomenie o rozsahu a povahe zdravotných, sociálnych a ekonomických účinkov škodlivého užívania alkoholu. Aktualizácia akčného plánu obsahuje úlohy pre jednotlivé rezorty, ako napr. „Vzdelávanie odsúdených v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody v oblasti negatívnych aspektov užívania alkoholu a komplikácii alkoholizmu“⁷⁶, či „Vytvárať podmienky pre aktivity zamerané na prevenciu a elimináciu domáceho a rodovo podmieneného násilia vrátane problémov spojených s alkoholom“. Pomoci ľuďom bez domova, ktorí majú problémy s alkoholom, sa žiadna z úloh nevenuje.

Z dostupných dát o poskytnutej zdravotnej starostlivosti pre liečbu závislostí z publikácie Národného centra zdravotníckych informácií s názvom „Drogová závislosť - liečba užívateľa drog v SR 2017“ vyplýva, že v roku 2017 na Slovensku podstúpilo liečbu pre užívanie nezákonných drog 3 106 osôb, čo je o 147 osôb menej ako v roku 2016. Prevahu podľa pohlavia liečených užívateľov drog mali muži (2 546 mužov, 560 žien). Viac ako polovica (1 659) pacientov už bola v minulosti pre drogové problémy liečená.

K významným úpravám v možnostiach poskytovania následnej resocializácie plnoletých osôb závislých od alkoholu, drog, alebo patologického hráčstva došlo od roku 2018, kedy sa novelou Zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele v znení neskorších predpisov výkon resocializačných programov presunul z resocializačných stredísk na nový druh multifunkčných zariadení – centrá pre deti a rodiny (pričom nie každé centrum vykonáva všetky opatrenia pre všetky cieľové skupiny – nie každé centrum vykonáva resocializačné programy). Dáta o účasti v resocializačných programoch boli zisťované v resocializačných strediskách akreditovaných Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny pre výkon opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately opakovaným dotazníkovým prieskumom Národného monitorovacieho centra pre drogy – NMCD⁷⁷. Prvý zber dát sa uskutočnil v roku 2007, doposiaľ najnovšie dáta sú z roku 2016. Ostatný prieskum, realizovaný v roku 2016 v 20 resocializačných strediskách napríklad potvrdil, že najviac nových klientov vstúpilo do resocializačných zariadení pre problémy s alkoholom - v rámci skupiny nových klientov to znamenalo dvojpäťtinový podiel. Zároveň bolo 150 klientov

⁷⁴ Verejná výzva na predkladanie žiadostí o poskytnutie dotácie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky na podporu protidrogových aktivít pre rok 2018. Dostupné na: <http://www.health.gov.sk/Clanok?vv-protidrogove-2018>

⁷⁵ Rámec politiky kontroly alkoholu na Slovensku je vymedzený prostredníctvom Svetovej zdravotníckej organizácie, Európskym akčným plánom znižovania škodlivých účinkov alkoholu a tiež Globálnou stratégiou znižovania škodlivých účinkov alkoholu.

⁷⁶ V tejto súvislosti je vzdelávanie v oblasti látkových a nelátkových závislostí aj jednou z tém pripravovaných resocializačných a výchovných vzdelávacích programov pre osoby umiestnené do výstupných oddielov v rámci národného projektu Šanca na návrat, implementovaného Zborom väzenskej a justičnej stráže (bližšie o projekte pozri časť 10.5).

⁷⁷ Z hľadiska metódy zberu dát je dotazník adresovaný vedeniu každého akreditovaného resocializačného strediska; dotazník obsahuje päť základných modulov, ktoré boli a sú v priebehu sledovania za roky 2007-2016 identické; pričom sa do základných modulov postupne dopĺňali niektoré detailnejšie otázky.

resocializačných stredísk z celkového počtu 889 mladších ako 18 rokov, čo predstavuje takmer 17 %-ný podiel. V roku 2016 sa takisto potvrdilo, že väčšina klientov ukončovala resocializačný program predčasne, najmä v adaptačnej fáze⁷⁸.

Z hľadiska iniciácie kontaktu resocializačného strediska uviedli respondenti ako najčastejší dôvod kontaktu pokračovanie v následnej starostlivosti po zdravotníckej intervencii, u cca 34% klientov, nasledoval kontakt zo strany rodičov, resp. rodiny (32%)⁷⁹. Zároveň prieskum ukázal, že predchádzajúcu liečbu v zdravotníckom zariadení absolvovalo takmer 54 % klientov resocializačných stredísk.

Z hľadiska zabezpečenia bývania pre klientov po odchode z resocializačného strediska bolo početne najviac zastúpené bývanie u rodičov/rodiny (77%) bývalých klientov. Chránené bývanie po absolvovaní resocializačného programu bolo zabezpečené pre 27 klientov. V tejto súvislosti sa v správe z prieskumu priamo konštatuje: „V situácii nedostatku nájomných bytov... je nemožné, aby bývalí užívatelia drog získali tento typ stabilného bývania, kde si môžu vytvárať domov“ (Kastelová, 2017).

V kontexte ukončovania bezdomovectva uvedený model zdravotníckej starostlivosti a následnej možnosti resocializácie pobytovou formou môže predstavovať istú paralelu so systémom prestupného bývania, ktorý je alternatívou voči programom housing-first (bližšie pozri časť 8.3). Táto paralela však má viaceré obmedzenia: Ľudia bez domova sú totiž de facto vylúčení z prístupu k tomuto systému, ak sú dlžníkmi na zdravotnom poistení. Takisto na rozdiel od systému prestupného bývania nie je riešená otázka prístupu k bývaniu po ukončení resocializačného programu, chýba prepojenie na ponuku cenovo dostupného nájomného bývania. Napokon sa podobne ako v systéme prestupného bývania potvrdzuje pomerne vysoká miera predčasného ukončovania resocializačného programu.

Celkovo sú tak ľudia bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci v podmienkach SR z hľadiska ukončovania bezdomovectva mimoriadne zraniteľnou skupinou, a to aj s ohľadom na zmienenú skutočnosť, že mnohé zariadenia poskytujúce krízové a dočasné ubytovanie v rámci sociálnych služieb krízovej intervencie nemajú nízkoprahový charakter. Inými slovami, ani mnohé útulky či nocľahárne ľudí bez domova pod vplyvom alkoholu neprijímajú a nie je im poskytované žiadne prístrešie (Ondrušová a kol., 2015). Bez systémových zmien, týkajúcich sa najmä vzniku programov bývania s podporou, zlepšenie tohto stavu nie je možné. Konkrétne ciele pre zlepšenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez domova, vrátane ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci, sú navrhnuté v záverečnej kapitole tohto materiálu.

⁷⁸ Kastelová, E. (2017) Prieskum štruktúry klientov a služieb resocializácie za rok 2016. Bratislava : NMCD. Dostupné na:

http://www.infodrogy.sk/ActiveWeb/c/6864/prieskumy_struktury_klientov_a_sluzieb_resocializacie_nmcd_2016.html

⁷⁹ Motív „vlastná iniciatíva“ v roku 2016 figuroval v 163 prípadoch (19,7%). Skôr ojedinele sa vyskytli aj situácie, kedy klienti prichádzali do resocializačného strediska zo zariadenia na výkon trestu odňatia slobody.

8. Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou

Možnosť získať a udržať si stabilné a cenovo dostupné bývanie je hlavným prvkom prevencie a ukončovania bezdomovectva. Bez cenovo dostupného (nájomného, sociálneho) bývania nie je možné bezdomovectvo ukončovať, iba udržiavať či menežovať.

Zásadnosť témy dostupnosti bývania sa odzrkadľuje aj v jednom z cieľov Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj, ktorým je - do roku 2030 zabezpečiť pre všetkých prístup k primeranému, bezpečnému a cenovo dostupnému bývaniu. Európsky pilier sociálnych práv sa v tejto súvislosti ešte viac zameriava na ľudí bez domova, keď v zásade č. 19 požaduje: „Ľuďom v núdzi treba poskytnúť prístup ku kvalitnému sociálnemu bývaniu a ku kvalitnej pomoci pri bývaní.“⁸⁰

Podobne bola jednoznačne najčastejšie uvádzanou výzvou v riešení bezdomovectva z pohľadu organizácií poskytujúcich služby ľuďom bez domova na Slovensku (IVPR, 2015) oblasť bývania – od všeobecného konštatovania cez uvádzanie konkrétnějších projektov či potrieb (sociálne byty, prestupné bývanie, housing first a pod.). V neposlednom rade za svoju najväčšiu potrebu pokladajú bývanie aj samotní ľudia bez domova, čo vyplynulo z výskumu a sčítania LBD v Bratislave v roku 2016. Na otázku „Čo by ste potrebovali úplne najviac – akú pomoc alebo služby?“ až takmer dve tretiny respondentov v zariadeniach odpovedali „vlastný byt“⁸¹.

Pod cenovo dostupným bývaním sa pritom rozumie najmä nájomné bývanie vo verejnom sektore – obecné nájomné byty v rámci sociálneho bývania⁸². Takáto forma bývania je určená pre širšie skupiny obyvateľstva ako sú ľudia bez domova, hoci mnohí z nich, najmä ľudia v zariadeniach dočasného ubytovania, môžu byť jeho potenciálnymi užívateľmi. Dostupnosť sociálneho bývania je tiež jednou z účinných foriem prevencie bezdomovectva v dôsledku straty bývania, keďže pre domácnosti, ktoré sa ocitli v situácii, kedy nedokážu uhrádzať náklady za bývanie vo svojom (vlastnom, či prenajatom) byte, predstavuje riešenie bytovej núdze v období, kým sa ich podmienky opäť zlepšia.⁸³

Naproti tomu je bývanie s podporou špecificky určené pre ľudí bez domova, najmä ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci (ktorí majú psychické problémy, a/alebo sú závislí na alkohole alebo iných návykových látkach), resp. ľudí, ktorí sú bez domova dlhodobo (dlhšie ako 1 rok). Najčastejšími variantmi programov bývania s podporou pre ľudí bez domova sú housing-first a rapid re-housing, ktoré predstavujú alternatívu voči tzv. systému prestupného bývania (bližšie pozri časť 8.3). Bývanie s podporou má dva komponenty, ktorými sú finančná podpora pri získaní a udržaní nájomného bývania a takzvaný tím intenzívneho prípadového manažmentu, ktorý sa skladá z profesionálov, ktorí pomáhajú účastníkom udržať si bývanie (Csomor, 2017).

⁸⁰ Bližšie o Agende 2030 a Európskom pilieri sociálnych práv pozri časť Východiská.

⁸¹ Odpoveď sa nemusí vzťahovať k forme vlastníctva

⁸² Bližšiemu vymedzeniu sociálneho bývania a odlíšeni od obecných nájomných bytov v SR sa venujeme v nasledujúcej časti 8.1.

⁸³ Prevencii bezdomovectva sa budeme podrobne venovať v samostatnej kapitole.

Z hľadiska ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania sa podpora prístupu k cenovo dostupnému bývaniu týka všetkých ĽBD bez ohľadu na to, či využívajú služby v zariadeniach dočasného ubytovania, alebo sú osobami bez prístrešia, či sú ohrození vystaňovaním, rovnako bez ohľadu na intenzitu potreby komplexnej pomoci. Sociálny či ekonomický status nemá byť dôvodom vylúčenia z prístupu k bývaniu⁸⁴.

V nasledujúcom texte sa zameriame na popis súčasného stavu a hlavných výziev prístupu k cenovo dostupnému nájomnému bývaniu a bývaniu s podporou pre ĽBD ako predpokladu ukončovania bezdomovectva v troch tematických okruhoch, ktorými sú:

Legislatívne vymedzenie a poskytovanie sociálneho bývania,

nedostatok verejných nájomných bytov a pretrvávajúca stagnácia v obstarávaní nových bytov na poskytovanie sociálneho bývania,

limitované možnosti bývania s podporou pre ĽBD.

8.1. Legislatívne vymedzenie a poskytovanie sociálneho bývania

Základnou právnou úpravou v oblasti sociálneho bývania v SR je Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov. Jedným z jeho hlavných zámerov bolo „riešenie bývania sociálne slabších skupín obyvateľstva a občanov v hmotnej a sociálnej núdzi“, čo sa tiež explicitne uvádza v dôvodovej správe k danému zákonu⁸⁵. Zákon definuje sociálne bývanie ako „bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov⁸⁶, určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie⁸⁷ osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením“.

V súvislosti s ukončovaním bezdomovectva sa pri danom vymedzení sociálneho bývania javí ako problematické prostredie, v ktorom možno sociálne bývanie poskytnúť. Zároveň sa ako problematický ukazuje aj veľmi obmedzený prístup zraniteľných skupín, vrátane ľudí bez domova, k sociálnemu bývaniu.

Z hľadiska prostredia, v ktorom je možné sociálne bývanie poskytnúť, je v kontexte sociálnych politík problematické stotožňovanie sociálneho bývania aj s inštitucionálnym bývaním, t. j. takým, ktoré je poskytované v „iných budovách na bývanie“, pričom ide predovšetkým o detské domovy, zariadenia pre seniorov, zariadenia pre podporované bývanie, domovy sociálnych služieb („Dôvodová správa“, 2010). Aj keď takéto široké ponímanie sociálneho bývania na jednej strane umožňuje poskytovať dotácie napríklad na

⁸⁴ To neznamená, že by budúce projekty bývania s podporou nemohli mať špecifické zameranie na niektorú vybranú skupinu ĽBD, napríklad na rodiny v neistom bývaní, či jednotlivcov s vysokou potrebou komplexnej pomoci.

⁸⁵ Dôvodová správa je dostupná na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-122561?prefixFile=m>

⁸⁶ Poskytnutých formou dotácií, alebo zvýhodnených úverov alebo pôžičiek na obstaranie bývania, ako aj nenávratných príspevkov znižujúcich náklady súvisiace s bývaním a nenávratných príspevkov na prevádzku budovy, v ktorej sa poskytuje sociálne bývanie

⁸⁷ Bývanie, ktoré spĺňa základné funkcie bývania.

prestavbu či obnovu zariadení poskytujúcich sociálne služby vrátane ubytovania, v rámci schém rozvoja bývania, na druhej strane nepriamo stavia na rovnakú úroveň bývanie v zariadení s bývaním v byte. Avšak inštitucionálne bývanie ako také nie je možné pokladať za prirodzené prostredie na bývanie. Poukazujú na to aj národné koncepčné dokumenty v oblasti rozvoja sociálnych služieb, ktoré identifikujú viaceré problémy spojené s inštitucionálnym bývaním: „prijímatelia služieb nemajú dostatočnú moc nad svojimi životmi a nad rozhodnutiami, ktoré sa ich týkajú, požiadavky samotnej organizácie majú tendenciu byť nadradené nad individuálne potreby jednotlivých prijímateľov služieb“ (Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020, 2015). Z toho dôvodu sa má klásť dôraz na deinštitucionalizáciu sociálnych služieb. V kontexte ukončovania bezdomovectva sa inštitucionálne bývanie navyše spája s absenciou niektorých oblastí charakterizujúcich domov, ako boli načrtnuté v časti 3.1 – najmä právnej a sociálnej domény, preto ho ako také nemožno pokladať za sociálne bývanie.

V kontexte pomoci ľuďom bez domova v SR síce neraz zaznievajú výzvy na podporu komunitného bývania, ktoré zachytili napr. Beňová a Lorenc (2017). Poukazuje sa pritom na možný významný prínos pre niektorých LBD, súvisiaci so začlenením v komunite, priestorom pre zmysluplné aktivity a predchádzaním spoločenskej izolácii, ktorá sa niekedy spája so samostatným bývaním v byte. Nie každé inštitucionálne bývanie je však možné stotožniť s komunitným bývaním a nie každé inštitucionálne bývanie pre ľudí bez domova má ambíciu vytvárať komunitu a komunitné bývanie. V súčasnosti nie sú kritériá pre poskytovanie komunitného bývania legislatívne upravené.

Z hľadiska obmedzeného prístupu zraniteľných skupín obyvateľstva, vrátane ľudí bez domova, k obecnému nájomnému / sociálnemu bývaniu, je výzvou chýbajúce zviazanie / motivovanie samospráv (najmä pri využití verejných zdrojov na obstaranie nových bytov) k poskytovaniu sociálneho bývania aj týmto skupinám. Zákon o dotáciách na rozvoj bývania síce vymedzuje cieľové skupiny sociálneho bývania len vo vzťahu k maximálnym príjmom danej domácnosti, s prihliadnutím na ďalšie znevýhodňujúce okolnosti pri zabezpečovaní bývania na komerčnom trhu, ako napr. zdravotné postihnutie člena domácnosti, starostlivosť osamelého žijúceho rodiča o deti, ukončená ústavná starostlivosť žiadateľa o byt, pričom 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. Podobne Zákon č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytu a s bytovými náhradami v znení neskorších predpisov oprávňuje obce, ktoré majú viac ako 5000 obyvateľov⁸⁸, prideľovať byty žiadateľom podľa poradovníka. Pričom obec stanoví pravidlá, podľa ktorých sa poradovník zostaví, a v ktorých sa zohľadní naliehavosť bytovej potreby uchádzača o byt, či jeho sociálne pomery. Mestá a obce však spravidla možnosť poskytovania časti bytov osobám s nízkym alebo nulovým príjmom nevyužívajú a minimálnu hranicu pravidelného mesačného príjmu si určujú vo všeobecne záväzných nariadeniach upravujúcich kritériá prideľovania nájomného bývania (Suchalová, Staroňová, 2010). Tieto kritériá ďalej často zahŕňajú podmienku trvalého pobytu v mieste podania žiadosti, ako aj podmienku, že žiadateľ nesmie mať voči obci žiadne dlhy - napríklad ani dlh za odvoz

⁸⁸ Alebo sú sídlom obvodného úradu

komunálneho odpadu (Škobla a kol. 2016). Napokon je častou podmienkou pridelenia bytu schopnosť nájomcu uhradiť peňažnú zábezpeku, ktorá slúži na zabezpečenie prípadných pohľadávok prenajímateľa voči nájomcovi z dôvodu neplatenia nájomného a ktorej výška môže činiť až šesťnásobok mesačného nájomného. Obce sa stanovením takýchto kritérií snažia vyhnúť prípadným problémom s neplatičmi, odvolávajú sa aj na Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, ktorý okrem iného stanovuje, že obce sú povinné svoj majetok zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Takto určené kritériá prideľovania nájomného bývania však predstavujú pre ľudí bez domova vysoký prah zaradenia medzi žiadateľov o obecný nájomný byt.⁸⁹ V konečnom dôsledku tak ľudia, ktorí nie sú schopní splniť uvedené podmienky, ostávajú de facto odkázaní na celoživotné bezdomovectvo a dlhodobú pomoc sociálnych služieb krízovej intervencie, ktoré ani z hľadiska nákladov pre verejné financie nemusia predstavovať ekonomicky efektívne riešenie (Csomor, 2017).

Jedným z možných riešení absencie prístupu domácností nespĺňajúcich kritériá pre pridelenie obecného nájomného bytu z dôvodu vysokoprahových podmienok je zaviazanie k vyčleneniu povinného podielu bytov podporených dotáciou MDV SR pre tieto domácnosti v zmluve o poskytnutí dotácie, obdobne ako v prípade už v súčasnosti uplatňovaného stanovenia maximálneho podielu 10 % obstarávaných bytov osobám žijúcim v domácnosti s mesačným príjmom domácnosti najviac vo výške štvornásobku životného minima, ak aspoň jeden z členov tejto domácnosti zabezpečuje zdravotnícku starostlivosť, sociálne a všeobecne prospešné spoločenské služby, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce⁹⁰. Takýmto postupom by sa zároveň zachovala možnosť miest a obcí rozhodovať o pridelení časti obstaraných bytov v súlade s vlastnými prioritami obecnej bytovej politiky. Pričom je nevyhnutné, aby bol povinný podiel bytového fondu pre nízkopríjmové domácnosti vyčleňovaný podľa princípov segregácie a degetoizácie, v súlade so Stratégiou Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020, s cieľom predchádzať prehlbovaniu sociálneho vylúčenia ľudí v nepriaznivej sociálnej a ekonomickej situácii.

8.2. Chýbajúca ponuka cenovo dostupného bývania

Druhou výzvou v oblasti sociálneho bývania, ktorá zásadným spôsobom súvisí s prevenciou a ukončovaním bezdomovectva, ale aj so zabezpečovaním cenovo dostupného nájomného bývania pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, je nedostatok obecných nájomných bytov. Ten je na Slovensku dlhodobo opakovane konštatovanou skutočnosťou. Na základe údajov zo *Sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011* predstavoval podiel bytov v nájomnom režime len necelých 6 %, pričom vo vlastníctve verejného sektora (mestá a obce) sa nachádzali 3 % bytov. Podľa údajov z Eurostat-u⁹¹ je tiež zrejмый nepomer medzi štruktúrou vzťahov užívateľov k obydlíu v EÚ a na Slovensku, čo ukazuje nasledujúca tabuľka.

⁸⁹ Dileme obcí o uprednostnení starostlivosti o majetok, alebo uprednostnení udržania bývania nízkopríjmových domácností aj za cenu prípadných problémov s udržiavaním adekvátneho stavu bytového fondu, sa venujeme aj v časti 10.2

⁹⁰ podľa § 11 Zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov

⁹¹ Zdroj: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Tenure_status

Tabuľka 6: Porovnanie podielu domácností v % podľa vzťahu k užívanému obydlíu v EÚ a v SR v roku 2016

	EÚ	SR
Vlastnícke bývanie	69,2	89,5
Z toho:	26,6	11,8
Bývanie s hypotékou alebo pôžičkou		
Bývanie bez hypotéky	42,6	77,8
Nájomné bývanie	30,8	10,5
Z toho:	19,9	8,9
Za trhovú cenu		
Za zníženú cenu*	10,8	1,6

*Spravidla ide o sociálne bývanie, ktoré je poskytované mestami a obcami, resp. neziskovými organizáciami za nižšiu ako trhovú cenu

Zdroj: Eurostat⁹² - EU SILC

Z hľadiska prevencie a ukončovania bezdomovectva je alarmujúci najmä nedostatok nájomných bytov vo vlastníctve verejného sektora(túto formu bývania využívalo v roku 2016 v SR podľa údajov zo štatistického výberového zisťovania domácností EU SILC 1,6 % domácností, v porovnaní s 10,8 % domácností v celej EÚ)⁹³. V Správe o plnení zámerov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020⁹⁴ sa konštatuje, že na Slovensku je nájomné bývanie jedným z kľúčových problémov, ktoré je potrebné riešiť, a to z pohľadu jeho fyzickej, ako aj cenovej dostupnosti.

Pôsobnosť štátu v tejto oblasti je zameraná najmä na koordináciu podporných opatrení a zdokonaľovanie nástrojov podpory rozvoja bývania. Vytváranie priestorových podmienok pre rozvoj bývania v rámci územného rozvoja je predovšetkým pôsobnosťou obcí⁹⁵, rovnako ako schvaľovanie programu rozvoja bývania obce.

Napriek tomu sa v SR stále nedarí ponuku verejného nájomného bývania zásadnejším spôsobom zvyšovať.

Pri hodnotení vývoja počtu nových obecných nájomných bytov je pritom možné zvážiť viaceré ukazovatele. Ide napríklad o počet začatých a počet dokončených bytov v obecnom vlastníctve, podľa údajov Štatistického úradu SR. Daný ukazovateľ však zahŕňa len tie byty, ktoré mestá a obce nadobudli výstavbou. Obce pritom s podporou z verejných zdrojov, dotácií poskytovaných Ministerstvom dopravy a výstavby SR (ďalej len MDV SR), majú možnosť obstarania obecných bytov aj iným spôsobom – kúpou, či už ide o existujúce byty, alebo ešte

⁹² Zdroj: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Tenure_status

⁹³ Skutočný podiel nájomných bytov podporených dotáciou MDV SR na celkovom počte postavených bytov je vyšší ako 1,6 %, hoci, ako vyplýva z ďalšieho textu, jeho presnú hodnotu nie je možné na základe dostupných štatistických ukazovateľov jednoznačne určiť.

⁹⁴ Dostupné na: <https://www.mindop.sk/sprava-o-plneni-zamerov-koncepcie-statnej-bytovej-politiky-do-roku-2020>

⁹⁵ Zodpovednosti jednotlivých aktérov v oblasti rozvoja bývania sú definované v Koncepcii štátnej bytovej politiky do roku 2020, v časti 3.1 Zodpovednosť v oblasti rozvoja bývania

nepostavené byty na základe zmluvy o budúcej kúpe od súkromného zhotoviteľa. Byty, ktoré samospráva nadobudla kúpou, sú v štatistických údajoch ŠÚ SR vykazované ako dokončené v súkromnom vlastníctve. Kúpa bytov môže byť pre samosprávu v porovnaní s ich výstavbou výhodnejšia s ohľadom na skutočnosť, že celý proces výstavby, vrátane získania stavebného povolenia a kolaudačného rozhodnutia, zabezpečuje súkromný zhotoviteľ („Informácia“, 2018).

Preto je ďalším ukazovateľom vývoja počtu nových obecných nájomných bytov 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. Daný ukazovateľ rovnako nevypovedá o počte obecných nájomných bytov, o ktorý sa v danom roku rozšíril bytový fond. Vyjadruje počet zazmluvnených bytov v danom roku, spomedzi ktorých mohla byť časť skolaudovaná už v predchádzajúcich troch rokoch, ak ide o kúpu existujúcich bytov od súkromného zhotoviteľa a ďalšia časť môže byť dokončená spravidla v období najbližších dvoch rokov, ak ide o vlastnú výstavbu, alebo budúcu kúpu od súkromného zhotoviteľa. Prehľad vývoja uvedených ukazovateľov v období rokov 2010-2017 ponúka nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 7: Byty v obecnom vlastníctve v období 2010-2017

Rok	Počet bytov, na kúpu / výstavbu ktorých bola schválená dotácia MDV SR	Počet dokončených bytov - ŠÚ SR	Podiel dokončených bytov v obecnom vlastníctve na počte dokončených bytov – ŠÚ SR (%)
2010	2303	2481	14,5
2011	1589	1544	10,6
2012	1281	1544	10,1
2013	1399	1064	7,05
2014	1999	680	4,54
2015	1900	339	2,19
2016	1350	336	2,29
2017	1524	226	1,33

Zdroj: Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za rok 2017⁹⁶

Vzhľadom na počet zmlúv o poskytnutí dotácie MDV SR z údajov v tabuľke vyplýva, že v SR je ročne podporených spravidla 1300-2000 bytov. Pričom počet podporených bytov

⁹⁶ Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/informacie/informacia-o-bytovej-vystavbe-v-slovenskej-republike>

dosahoval maximá v r. 2010 (2303 bytov) a 2014 (1999 bytov) a najnižší bol v r. 2012 (1281 bytov). Medzi rokmi 2016 a 2017 mierne vzrástol z 1350 na 1524 bytov.

Zároveň počet výstavbou dokončených bytov v obecnom vlastníctve kontinuálne klesá, z 2481 v roku 2010 na 226 bytov v roku 2017. Rovnako to platí o podiele týchto bytov na celkovom počte dokončených bytov, ktorý klesol zo 14,5 % v roku 2010 na 1,33 % v roku 2017. Vzhľadom k predchádzajúcim údajom o počte bytov, ktoré boli podporené dotáciou MDV SR, sa tak ukazuje stále výraznejšia tendencia samospráv rozširovať svoj bytový fond skôr kúpou ako výstavbou nových bytov.

Uvedené údaje naznačujú stagnáciu v rozvoji obecného nájomného bývania, ktorého zastúpenie na celkovom počte nových bytov zásadnejšie nestúpa. Príčiny stagnácie v obstarávaní obecných nájomných bytov doposiaľ neboli podrobnejšie analyzované. Možno iba predpokladať, že majú rôznorodú povahu. Na jednej strane môže ísť o nízku dostupnosť stavebných pozemkov a ich vysokú cenu z dôvodu prevažného vlastníctva fyzickými osobami. Rovnako môže ísť o nezáujem samospráv riešiť otázku prístupu k bývaniu pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, čo sa môže premietiť v sprísňujúcich sa kritériách pre pridelenie obecného nájomného bytu (Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016; Suchalová, Staroňová, 2010).

V kontexte nedostatku obecného nájomného bývania a s tým spojených problémov nízkopríjmových domácností pri získaní a udržaní cenovo dostupného bývania je zároveň ďalšou výzvou skutočnosť, že obstaranie bytov je viac realizované obcami ako mestami („Informácia“, 2018). V situácii nedostatočnej ponuky bytov vo verejnom sektore bude preto potrebné uvažovať aj nad ďalšími možnosťami podpory cenovo dostupného bývania. Potenciál v tomto smere má už v súčasnosti legislatívne upravený miestny poplatok za rozvoj a sociálne podniky bývania ako nástroj zvyšovania dostupnosti bývania v prostredí sociálnej ekonomiky.

Miestny poplatok za rozvoj je vo verejnom sektore pomerne novým nástrojom, ktorý môžu samosprávy využívať od roku 2016 na základe Zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Samospráva týmto zákonom získala možnosť ustanoviť na svojom území všeobecne záväzným nariadením poplatok, ktorý sa uhrádza za každú novú pozemnú stavbu⁹⁷ (vrátane výstavby domov a bytov). Poplatok je uhrádzaný stavebníkom, ktorému bolo vydané stavebné povolenie, vo výške podľa podlahovej plochy stavby, ktorú určuje miestne zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením. Jedným zo siedmich možných účelov využitia príjmov z poplatku, ktoré sú uvedené v zákone, je sociálne bývanie. Nie je však jasné, do akej miery najmä väčšie mestá (s počtom obyvateľov viac ako 50 tisíc) daný poplatok na tento účel využívajú. Obzvlášť v Bratislave a Košiciach vstupujú do rozhodovania o použití prostriedkov aj mestské časti a ich zastupiteľstvá, takže konečný dopad na rozvoj sociálneho bývania sa javí skôr ako otázný.

⁹⁷ Zákon tiež uvádza niektoré výnimky – napríklad, predmetom poplatku nie sú stavby sociálneho bývania

Činnosť sociálnych podnikov bývania je upravená v Zákone č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch⁹⁸. Funkciou sociálnych podnikov bývania je zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu prostredníctvom výstavby, prestavby, alebo obstarania bytov na účely ich nájmu občanom s mesačným príjmom v úhrne neprevyšujúcim štvornásobok sumy životného minima⁹⁹. Podniky, ktoré splnia podmienky registrácie ako sociálne podniky bývania, budú môcť požiadať na účel počiatočnej investície o investičnú pomoc¹⁰⁰. Nakoľko však ide o nový nástroj, nie je ani možné odhadnúť potenciál jeho vplyvu na rozvoj sociálneho bývania, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že sociálne podniky bývania sú len jedným z troch typov sociálnych podnikov, ktoré sa rovnako budú uchádzať o investičnú pomoc.

Zároveň je možné zvážiť, ako ďalšiu možnosť zvyšovania ponuky cenovo dostupného bývania, umožnenie poskytnutia dotácií v rámci zákona o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní aj tým mimovládny organizáciám, ktoré nie sú zriadené mestom alebo obcou. Takýmto spôsobom by sa umožnil vstup neziskového sektora pôsobiaceho v oblasti pomoci znevýhodneným skupinám obyvateľstva napr. poskytovaním poradenských služieb aj do oblasti sociálneho bývania, v ktorej by sa mohli zúčastniť ich skúsenosti s podporou bývania týchto skupín obyvateľstva. Poskytovanie sociálneho bývania prostredníctvom neziskových organizácií je rozšírené napr. v Holandsku a Rakúsku, kde sa obce v poslednom desaťročí prestali podieľať na novej výstavbe a sociálne bývanie prevažne zabezpečujú organizácie s obmedzeným ziskom (Kuvíková, Murray-Svidroňová, Gondášová, 2015).

Napokon k možnostiam zvyšovania prístupu k cenovo dostupnému bývaniu patrí podpora prenájmu bytov pre nízkopríjmové skupiny na komerčnom trhu, a to napríklad prostredníctvom zriaďovania tzv. sociálnych agentúr nájomného bývania, ako aj úpravou príspevku na bývanie. Hlavným poslaním sociálnych agentúr nájomného bývania je prenajímať pre svojich klientov byty od prenajímateľov predovšetkým na komerčnom trhu, pričom týmto prenajímateľom garantujú dlhodobý nájom, čím získavajú výhodnejšie cenové podmienky v porovnaní s bežnými nájomcami. Prenajímatelia zároveň na rozdiel od priameho nájmu osobám patriacim k zraniteľným skupinám vnímajú agentúru ako spoľahlivého partnera, bez hrozby neuhrádzania nájomného. Takýto model sa osvedčil napr. vo Flámsku (de Decker, 2012), ktoré rovnako ako SR čelí nedostatku nájomných bytov vo verejnom sektore. V SR v súčasnosti legislatívny rámec pre vznik a činnosť sociálnych agentúr nájomného bývania nie je vytvorený. Poskytovanie finančných príspevkov na podporu dostupnosti bývania pre nízkopríjmové domácnosti je takisto dôležitým nástrojom prevencie a riešenia bezdomovectva, obzvlášť v období, kým sa zásadnejším spôsobom nezvýši podiel obecných nájomných bytov na bytovom fonde. Potenciál plniť túto funkciu má príspevok na bývanie, ktorého poskytovanie má aj vo vzťahu ku Štátnej koncepcii bytovej politiky do roku 2020 prejsť viacerými úpravami. Podmienkam poskytovania príspevku na bývanie sa podrobnejšie venujeme v časti 9.4. Rovnako je v rámci podpory zvyšovania dostupnosti

⁹⁸ Zákon je dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/112/20180501.html>

⁹⁹ Podľa §4 zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹⁰⁰ Podmienky investičnej pomoci upravuje §17 zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov; a ďalšie osobitné predpisy.

bývania pre nízkopríjmové domácnosti možné zvážiť legislatívne úpravy, ktorými by sa zaviedol doplatok na bývanie, ktorý by podobne ako v prípade poskytovania jednorazovej dávky na čiastočnú úhradu mimoriadnych výdavkov (pozri časť 9.4) bol poskytovaný obcami za taxatívne vymedzených okolností (napr. ak sú žiadatelia o obecný nájomný byt na zozname čakaťov dlhšie ako v určitom stanovenom období), na čiastočné pokrytie nákladov za bývanie na komerčnom trhu.

8.3 Limitované možnosti bývania s podporou

Napokon v súvislosti s ukončovaním bezdomovectva nemožno obísť otázku, akým spôsobom sa má na Slovensku zabezpečovať prístup k bývaniu pre ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva, vrátane ľudí bez prístrešia. Dvomi najviac diskutovanými prístupmi k riešeniu dlhodobého bezdomovectva sú pritom systém prestupného bývania (*staircase / hierarchical system*) a systémy bývania s podporou - *housing-first a rapid re-housing*.

Systém prestupného bývania je založený na princípe zásluhovosti a predpokladá, že zúčastnené osoby sa budú postupne presúvať z nižších stupňov krízového ubytovania do vyšších stupňov samostatného bývania. Vychádza z tézy, že „ľudia bez domova sa potrebujú naučiť samostatnému životu a nie všetci budú úspešní“ („On the way home“, 2012). Systém nemá ambíciu presúvať do samostatného bývania všetkých klientov. Na tento najvyšší stupeň bývania dosahuje približne 30 % (Tsemberis, 2010) a v niektorých prípadoch len 10-15 % klientov (Kocman, Klepal, 2015). Veľká väčšina klientov ostáva na nižších stupňoch inštitucionálneho bývania dlhodobo, príp. sa tam opakovane vracajú po krátkom období bývania u známych.

Naproti tomu systémy bývania s podporou, *housing-first* a *rapid re-housing*, nezahŕňajú žiadne formy inštitucionálneho bývania a ľuďom bez domova ponúkajú okamžitý prístup k stálemu cenovo dostupnému bývaniu v nájomných bytoch, v prirodzenom prostredí medzi ostatnými obyvateľmi. Takýto prístup sa z hľadiska udržania bývania ukazuje ako úspešnejší a má aj ďalšie výhody. Napríklad, ak sa situácia klienta zlepšila natoľko, že ďalšie podporné služby nepotrebuje, ostáva bývať v prostredí, na ktoré bol zvyknutý; s ukončením poskytovania služby zároveň nemusí meniť svoju adresu a zvykať si na nové podmienky (na rozdiel od systému prestupného bývania, kde je samostatné bývanie najvyšším stupňom po presune z tréningového bytu).

Systém *housing-first* sa zameriava na ukončovanie bezdomovectva ľudí s vysokou potrebou komplexnej pomoci. Jeho účastníkom sa preto zároveň poskytuje intenzívne poradenstvo podporného tímu, tvoreného sociálnym pracovníkom, odborníkom na liečbu závislostí, pracovníkom na posilňovanie rodinných väzieb, človekom s predchádzajúcou skúsenosťou bezdomovectva a niektorými ďalšími členmi, ako aj finančná podpora (doplatok na bývanie) tak, aby ich náklady na bývanie tvorili 30 % celkového príjmu domácnosti (bližšie pozri Tsemberis, 2010, Busch-Geertsema, 2013).

Systém rapid re-housing (rýchle ďalšie bývanie) je určený pre klientov s nízkou až strednou potrebou komplexnej pomoci (napr. rodiny s deťmi). Hlavným cieľom prístupu rapid re-housing je skrátiť obdobie bezdomovectva tým, že ľuďom, ktorí sa ocitli v situácii ohrozenia straty bývania (napr. z dôvodu dočasnej neschopnosti uhrádzať náklady na bývanie v byte), ktorý užívajú, príp. v zariadení dočasného ubytovania, samospráva ponúkne sociálne bývanie (nájomný byt s nižšími nákladmi na bývanie), príp. iné formy pomoci. Medzi také patrí časovo obmedzená finančná výpomoc na udržanie, resp. zabezpečenie bývania, asistencia pri hľadaní cenovo dostupného bývania, poradenstvo v oblasti manažmentu financií a pod. (Byrne et al., 2015). Ide teda o prístup, ktorý sa uplatňuje v rámci prevencie bezdomovectva, ako aj v období po strate bývania tak, aby sa obdobie bezdomovectva čo najviac skrátilo.

Vyhodnocovanie prístupov housing-first a rapid re-housing rezonuje aj v kontexte stratégie Európa 2020¹⁰¹. V rámci 2. Osi implementačného programu tejto stratégie, ktorý sa realizuje pod záštitou Európskej komisie, pod označením EaSI - Program EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie¹⁰², sa v marci 2016 uskutočnilo *peer review* stretnutie v oblasti sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie, ktorého cieľom bolo diskutovať o skúsenostiach s implementovaním prístupu *housing-first* v Belgicku. Procesu *peer review* v Belgicku sa zúčastnili zástupcovia desiatich krajín, pričom v každej z nich už bol odskúšaný aspoň jeden pilotný projekt *housing-first*¹⁰³ (Busch-Geertsema, 2016).

Podobne sa prístupy bývania s podporou v ukončovaní bezdomovectva postupne presadzujú v Českej Republike. V roku 2016 bola českou vládou schválená Strategia boje proti sociálnemu vyloučeniu¹⁰⁴, ktorá ako jeden zo svojich cieľov stanovuje presťahovanie 6 000 rodín z ubytovní do štandardných bytov do konca roku 2020. Tento záväzok bol prijatý aj na základe pozitívnych skúseností s pilotným testovaním programu rýchleho zabývania rodín s deťmi v meste Brno, ktoré bolo za jeho realizáciu ocenené Cenou za najlepší projekt riešenia bytovej núdze v EÚ v rokoch 2010-2017¹⁰⁵.

Slovenská republika s realizáciou programov bývania s podporou napriek ich pozitívnym výsledkom a rozšíreniu v krajinách EÚ doposiaľ nemá skúsenosť, pričom ich potreba nebola reflektovaná ani v koncepčných dokumentoch. Naopak, *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020* za vhodné riešenie nedostatku obecných nájomných bytov najmä z hľadiska rôznorodých príjmových možností obyvateľstva považuje budovanie systému prestupného bývania:

„Stanovenie štandardu bývania by malo vychádzať zo sociálnej situácie domácnosti. Z tohto hľadiska je vhodným riešením vytvorenie vertikálneho, obojstranne priepustného systému bývania rôzneho štandardu, tzv. systému prestupného bývania. Systém zahŕňa rôzne iné typy prechodného ubytovania (ubytovne, nocľahárne, útulky a pod.) až po nájomné byty

¹⁰¹ Bližšie informácie o stratégii Európa 2020 sú dostupné napr. na: <http://www.eu2020.gov.sk/europa-2020/>

¹⁰² Angl. the PROGRESS axis2 of the EU's Programme for Employment and Social Innovation (EaSI).

¹⁰³ Napr. V Holandsku išlo o 20 takýchto projektov, v Španielsku boli projekty *housing-first* realizované s podporou vlády v Madride, Barcelone, Malage; v Rakúsku vo Viedni a Salzburgu a v Belgicku sa housing-first projekty realizovali v 11 mestách

¹⁰⁴ Dostupné na: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucenii/>

¹⁰⁵ Bližšie informácie o projekte rýchleho zabývania v Brne, ako aj o udelenom ocenení sú dostupné napr. na: <https://hf.socialnibydleni.org/rapid-re-housing-brno>

určené na sociálne bývanie. Takýto systém pôsobí motivujúco, nakoľko umožňuje získať kvalitnejší typ bývania.“

Motivačný prvok prestupného bývania je však otázný, najmä ak sa má systém odvíjať od sociálnej situácie domácnosti, ktorá môže dlhodobo patriť k nízkoпрíjmovým.

Z konceptu prestupného bývania vychádza aj výzva na dopytovo orientované projekty, financovaná z fondov EÚ (OP Ľudské zdroje), ktorá bola vyhlásená v novembri 2018: Zlepšené formy bývania pre obce s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít s prvkami prestupného bývania¹⁰⁶. Cieľom výzvy je jednak podpora technickej vybavenosti, t. j. najmä výstavby, resp. rekonštrukcie bytových budov, vrátane ich napojenia na inžinierske siete, ako aj podpora činnosti asistentov bývania, ktorí majú napomôcť vykonávaním sociálnej práce klientom v takto vytvorenom prestupnom bývaní získavať zručnosti potrebné pre bývanie, resp. udržanie bývania. V podmienkach výzvy pritom nie je prestupné bývanie priamo definované, žiadatelia o nenávratný finančný príspevok majú povinnosť sami predložiť dokument „Systém bývania s prvkami prestupného bývania“, v ktorom navrhnú minimálne dvojstupňový obojsmerný systém prestupného bývania, založený na princípe individuálneho prestupu domácností medzi jednotlivými stupňami bývania, ktoré sú sprevádzané sociálnou prácou. Systém bývania musí byť funkčný minimálne aj počas obdobia udržateľnosti projektu, t.j. do 31.12.2028. Na danú výzvu je z Európskeho fondu regionálneho rozvoja vyčlenených 45 mil. EUR. Na rozdiel od dotačných schém rozvoja bytového fondu sa do tejto výzvy môže zapojiť aj neziskový sektor. Ani táto výzva sa však primárne nezameriava na ľudí bez prístrešia s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva¹⁰⁷ a z dôvodu realizácie v menej rozvinutých regiónoch s prítomnosťou MRK nerieši prístup k bývaniu ľudí bez domova vo väčších mestách, vrátane hlavného mesta Bratislavy.

Podobne nemajú priamu skúsenosť s realizáciou programov bývania s podporou ani mestské samosprávy. Analýza komunitných plánov sociálnych služieb ôsmich krajských miest (Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016) ukázala, že väčšina z týchto miest, s výnimkou Banskej Bystrice, sa prístupu ľudí bez domova k obecnému nájomnému bývaniu a bývaniu s podporou nevenovala a obmedzovali sa len na poskytovanie sociálnych služieb krízovej intervencie, príp. nad rámec zákona o sociálnych službách prevádzkovali ubytovne najmä pre rodiny s deťmi (Nitra či Bratislava).

Na druhej strane má pre testovanie a zavádzanie programov bývania s podporou značný potenciál poskytovanie podpornej sociálnej služby, ktorou je podpora samostatného bývania. Zákon o sociálnych službách ju vymedzuje ako službu na podporu samostatnosti, nezávislosti a sebestačnosti podporovanej osoby¹⁰⁸. Pričom zameranie tejto služby je pomerne široké a zahŕňa pomoc pri prevádzke domácnosti, pri hospodárení s peniazmi, pri organizovaní času,

¹⁰⁶ Kód výzvy: OPLZ-PO6-SC611-2018-2. Výzva je dostupná na: <https://www.minv.sk/?aktualne-vyzvy-na-predkladanie-ziadosti-o-nenavratny-financny-prispevok&sprava=vyzva-zamerana-na-zlepsene-formy-byvania-pre-obce-s-pritomnostou-marginalizovanych-romskych-komunit-s-prvkami-prestupneho-byvania-oplz-po6-sc611-2018-2>

¹⁰⁷ Hoci takisto nie je určená iba pre obyvateľov MRK – jednou z podmienok výzvy je minimálny podiel 30 % bytových jednotiek v každom stupni bývania pre obyvateľov MRK

¹⁰⁸ Táto služba nie je určená pre niektorú konkrétnu cieľovú skupinu, napr. LBD. Poskytuje sa aj v súvislosti s deinštitucionalizáciou sociálnych služieb osobám so zdravotným postihnutím.

pri zapojení sa do spoločenského a pracovného života, rozvoja osobných záujmov, predchádzanie a riešenie krízových situácií. Súčasťou danej služby je tiež poskytovanie sociálneho poradenstva a pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov. Daná služba tak v programoch bývania s podporou môže predstavovať neoddeliteľný prvok sociálnej práce s klientmi. Podľa údajov z Centrálného registra poskytovateľov sociálnych služieb však podporu samostatného bývania k 31.12.2017 poskytovalo v celej SR len 5 poskytovateľov.

Okrem toho samotná služba nerieši problém nedostatočnej dostupnosti cenovo dostupného bývania, nie je s poskytovaním bývania na rozdiel od systémov housing-first a rapid re-housing priamo prepojená. Pomoc pri hľadaní bývania dospelým osobám síce môže poskytnúť aj sociálna kuratela pre dospelých na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj mimovládne organizácie poskytujúce pomoc ľuďom bez domova. Ich možnosti sú však z dôvodu nedostatku cenovo dostupného bývania rovnako veľmi limitované a spravidla zahŕňajú predovšetkým iba sprostredkovanie dočasného ubytovania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie, príp. v neistom a často nevyhovujúcom bývaní v komerčných ubytovniach.

Napokon je v súvislosti so zvyšovaním prístupu ľudí bez domova k bývaniu, aj vrátane testovania a zavádzania programov bývania s podporou, potrebné riešiť aj otázku dotovania rozdielu medzi uhradeným nájomným vo výške 30 % príjmu účastníkov programu bývania s podporou a reálnym nájomným. Programy housing-first a rapid re-housing budú v značnej miere odkázané na prenájom bytov na komerčnom trhu, čo je aj skúsenosťou niektorých iných krajín, vrátane Belgicka (Csomor, 2017; Busch-Geertsema, 2016). V súčasnosti predstavuje pomoc pri udržaní si bývania príspevok na bývanie v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi, ktorý je určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním. Avšak jeho súčasná výška ceny nájomného na komerčnom trhu nereflektuje (bližšie pozri časť 9.4).

V súvislosti so vznikom programov bývania s podporou sa zároveň opäť ukazuje potreba spolupráce aktérov štátnej správy aj samosprávy. Programy bývania s podporou ako efektívny spôsob ukončovania bezdomovectva sú totiž komplexné, zahŕňajú ponuku cenovo dostupného bývania (čo je v súčasnosti pôsobnosťou obcí), intenzívnu sociálnu prácu a poradenstvo (pri ktorých poskytovaní môžu byť nápomocné mimovládne organizácie pôsobiace v tejto oblasti, ale ktorých financovanie predpokladá vklad z verejných zdrojov), ako aj podporu finančnej udržateľnosti bývania bez ohrozenia zadlžovaním klientov (ktorá je v pôsobnosti MPSVaR).

Celkovo je potrebné venovať podpore prístupu ľudí bez domova k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou zvýšenú pozornosť, s ohľadom na skutočnosť, že ide o kľúčovú oblasť ukončovania bezdomovectva. Návrh cieľov koncepcie pre oblasť bývania je uvedený v záverečnej kapitole tohto podkladového materiálu.

9. Zamestnávanie, pracovné začlenenie, základné hmotné zabezpečenie

Tak podpora prístupu k zamestnaniu a pracovnému začleneniu, ako aj hmotné zabezpečenie sa z hľadiska ukončovania bezdomovectva týka všetkých troch časovo vymedzených situácií komplexného modelu – obdobia prevencie bezdomovectva ľudí ohrozených stratou domova; bezprostredne po strate domova, ako aj po získaní bývania. Zároveň tieto dve oblasti navzájom úzko súvisia. Tak ako je práca nevyhnutná pre zabezpečenie príjmu, ale aj vytváranie a udržiavanie sociálnych kontaktov, seberealizáciu, sociálne začlenenie, je tiež základné hmotné zabezpečenie dôležité v situáciách, kedy ľudia pracovať nemôžu, alebo ani ich príjem z pracovnej činnosti nepostačuje na zabezpečenie základných životných podmienok. Z údajov zo štatistického zisťovania EU SILC vyplýva, že miera rizika chudoby po sociálnych transferoch dosiahla u pracujúcich v roku 2017 v SR 5,9 %. Podobne výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016 ukázal, že medzi dospelými osobami sčítanými v zariadeniach boli z hľadiska ekonomického statusu najčastejšie zastúpení pracujúci, ich podiel predstavoval 36 % (Ondrušová a kol., 2017).

Vychádzajúc z uvedenej potreby prepájania politík zamestnanosti s ďalšími oblasťami napr. v roku 2008 Európska komisia odporučila členským štátom navrhnúť a realizovať integrovanú komplexnú stratégiu aktívneho začleňovania osôb vylúčených z trhu práce, ktorá má predstavovať kombináciu primeranej podpory príjmu, inkluzívnych trhov práce a prístupu ku kvalitným službám. „Politiky aktívneho začleňovania by mali uľahčiť integráciu do udržateľného kvalitného zamestnania osobám, ktoré môžu pracovať a poskytnúť prostriedky postačujúce na dôstojný život spolu s podporou sociálnej účasti pre osoby, ktoré pracovať nemôžu“ (Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES)¹⁰⁹). Koordinácia hospodárskych politík a politík zamestnanosti s cieľom zabezpečovať rast a zamestnanosť je tiež cieľom stratégie Európa 2020, schválenej Radou EÚ v roku 2010.

Na Slovensku sa v podpore hmotného zabezpečenia kladie veľký dôraz najmä na adresnosť sociálnej pomoci s cieľom zabrániť jej možnému zneužívaniu, vrátane sprísňovania podmienok jej poskytnutia pre tých, ktorí odmietajú pracovať¹¹⁰. Zároveň však tieto politiky veľmi málo zohľadňujú životné podmienky ľudí bez domova smerom k ich aktívnemu začleňovaniu a ukončovaniu bezdomovectva. Absencia bývania, resp. aspoň 24-hodinového ubytovania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie totiž predstavuje pri hľadaní zamestnania výrazné a v niektorých prípadoch neprekonateľné obmedzenie možností zamestnať sa. Tomuto riziku nemožnosti nájsť si pravidelne platené zamestnanie sú obzvlášť

¹⁰⁹ Dostupné na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SK:PDF>

¹¹⁰ V Programovom vyhlásení vlády na roky 2016-2020 sa v tejto súvislosti uvádza:

„Vláda bude vykonávať **adresné sociálne opatrenia** zamerané najmä na ľudí, ktorí pomoc štátu skutočne potrebujú. Bude dôsledne sledovať efektívnosť a uplatňovať spravodlivosť pri všetkých formách sociálnej pomoci a podpory, aby neumožňovala ich zneužívanie na úkor ostatných. Vykoná **sprísnenie podmienok pri poskytovaní sociálnych dávok pre osoby odmietajúce pracovať**.“ Podobne v Národnom programe reforiem na rok 2017 sa konštatuje: „V roku 2017 sa podporia nástroje zamerané na aktívnu participáciu osôb v systéme pomoci v hmotnej núdzi, ako aj zvýšenie adresnosti sociálnych opatrení zameraných na ľudí, ktorí pomoc štátu skutočne potrebujú.“

vystavené osoby bez prístrešia. Zároveň sa však len malá časť ľudí bez domova nachádza v systéme pomoci v hmotnej núdzi, ostávajú tak bez základného hmotného zabezpečenia. Podľa výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016 poberalo zo 494 dospelých osôb, ktoré boli sčítané v zariadeniach, pomoc v hmotnej núdzi len 42 osôb. Celkovo spomedzi ľudí v zariadeniach poberalo v čase sčítania a výskumu nejaký typ sociálnej dávky 33 % dospelých osôb,¹¹¹ pričom sa najčastejšie jednalo o rodičovský príspevok a prídavok na dieťa a následne invalidný dôchodok.

V uvedenom kontexte sa v nasledujúcom texte budeme venovať popisu súčasného stavu a identifikácii hlavných výziev v štyroch tematických okruhoch, ktorými sú:

Zamestnanie a pracovné začlenenie,

Hmotné zabezpečenie (vrátane oddlžovania),

Prístup zraniteľných skupín obyvateľstva k základným potravinám a teplému jedlu,

Podpora úhrady nákladov spojených s bývaním ako kľúčová súčasť hmotného zabezpečenia pri ukončovaní bezdomovectva.

9.1. Zamestnanie a pracovné začlenenie

Zmyslom podpory zamestnávania a pracovného začlenenia ľudí bez domova je predovšetkým ukončovanie bezdomovectva a podpora ich sociálneho začleňovania. Toto ponímanie je odlišné od neraz nerealistických očakávaní, že všetci ľudia bez domova, najmä ak sú bez domova dlhodobo (nemajú zabezpečené prístrešie – stabilný priestor na regeneráciu, súkromie, prístup k hygiene či strave), budú na základe aktivácie participovať na štandardnom pracovnom procese a dokážu vyriešiť svoju situáciu bezdomovectva najmä tým, že získajú zamestnanie, príp. si aspoň dokážu nájsť a udržať zamestnanie po získaní bývania. Naopak, ukazuje sa, že najmä v situáciách dlhodobého bezdomovectva majú mnohí ľudia bez domova len minimálne šance na uplatnenie na trhu práce. V takom prípade jednak možno za pozitívny posun v oblasti ich sociálneho začleňovania, podporujúci tiež udržanie bývania, pokladať už pracovné začlenenie, ktoré môže zahŕňať vykonávanie dobrovoľníctva, poskytovanie osobnej asistencie, či účasť na niektorom z aktívnych opatrení trhu práce.

Na druhej strane, aj ľudia bez domova, ktorí potenciálne môžu pracovať, čelia v prístupe na trh práce viacerým závažným prekážkam, sú na trhu práce viacnásobne znevýhodnení a potrebujú intenzívnu špecifickú podporu. Niektoré z týchto prekážok sú podobné ako u dlhodobo nezamestnaných – ide najmä o nízku úroveň dosiahnutého vzdelania, či vekové znevýhodnenie. Potvrdzujú to zistenia výskumu a sčítania ľudí bez domova 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

¹¹¹ 20 % uviedlo, že nepoberá žiadnu dávku a 47 % na otázku neodpovedalo. V týchto údajoch nie sú zahrnuté nezistené osoby.

bezdomovectva. 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 práce za účelom ponuky zamestnania do troch pracovných dní od vyzvania¹¹², existencia dlhov ako závažná bariéra pri hľadaní zamestnania, často nepriaznivý zdravotný stav, donedávna značne obmedzené možnosti postupného znovunadobúdania pracovných zručností v prostredí sociálnej ekonomiky. Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad ekonomického statusu ľudí bez domova sčítaných v zariadeniach vo výskume a sčítaní ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016.

Tabuľka 8: Ekonomický status dospelých ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v zariadeniach (%)

	Percentuálne zastúpenie
Pracujúci	36,1
Invalidný dôchodca	14,8
Starobný dôchodca	9,5
Nezamestnaný/neevidovaný na úrade práce	7,0
Rodičovská/materská dovolenka	6,8
Nezamestnaný/evidovaný na úrade práce	4,2
Dlhodobo PN	3,7
Chorý bez priznaného dôchodku	2,6
Iné	1,5
Neuvedené	13,7
Spolu	100,0

Poznámka: V tabuľke nie sú zahrnuté nezistené osoby. Údaje sa týkajú len dospelých osôb.

Zdroj: Ondrušová a kol., 2017

V snahe riešiť prekážky prístupu znevýhodnených skupín obyvateľstva na trh práce v SR dlhodobo existujú viaceré politické záväzky. V programovom vyhlásení vlády SR sa v tejto súvislosti uvádza: „Vláda si je vedomá prekážok pre vstup dlhodobo nezamestnaných na trh práce. Spočívajú jednak v žiadnej alebo nedostatočnej kvalifikácii, alebo v chýbajúcich pracovných návykoch, často spojených s nedostatkom základných sociálnych zručností. Vláda preto poskytne dlhodobo nezamestnaným pracovné príležitosti spojené s komplexnou podporou pracovného a spoločenského začleňovania, rozvoja sociálnych kompetencií a učením sa prácou, ako aj adekvátne odborné vzdelávanie.“

Podobný záväzok je deklarovaný aj v zásade č. 4 Európskeho piliera sociálnych práv: „Nezamestnaní majú právo na personalizovanú, trvalú a dôslednú podporu.“

¹¹² Viaceré z aktívnych opatrení trhu práce sa zameriavajú predovšetkým na evidovaných dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie. Ľudia bez domova, 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 – z dôvodov, ktorým sme sa podrobnejšie venovali v časti 6.1, vrátane podmienky miestnej príslušnosti pri kontaktovaní úradu práce.

Napokon, kľúčovým dokumentom SR na národnej úrovni v oblasti podpory prístupu nezamestnaných na trh práce a zlepšovania životných podmienok pracujúcich ľudí je Národná stratégia zamestnanosti SR do roku 2020¹¹³. Jednou z jej ôsmich kľúčových oblastí je účinné riešenie dlhodobej nezamestnanosti. V rámci tejto oblasti patrí k cieľom národnej stratégie uplatňovanie tzv. intenzívneho modelu začlenenia dlhodobo nezamestnaných (vrátane osôb, ktoré sa nachádzajú v nepriaznivej sociálnej situácii) na pracovný trh, ktorý spočíva v multiprofesionálnej intenzívnej podpore v čase procesu zapracúvania sa v pracovnom prostredí. Súčasťou intenzívnej pomoci má byť aj postupné riešenie ich zadlženia (napr. dohody s exekútormi či veriteľmi na prijateľnom splátkovom kalendári, odpustenie úrokov a pod.). Za tým účelom je potrebné skúmať možnosti prepojenia sociálnych služieb so službami zamestnanosti (cieľ 4.5.5 národnej stratégie).

Uvedené zámery reflektujú situáciu a možnosti ľudí bez domova len čiastočne, a to najmä z dôvodu, že viaceré z nich sa zameriavajú na dlhodobo nezamestnaných, pričom špecifickej situácii ľudí bez domova nevenujú pozornosť.

V zvyšovaní prístupu ľudí bez domova na trh práce je pritom potrebné presadzovať prepájanie sociálnych služieb a služieb zamestnanosti systémovo tak, aby práva a povinnosti ľudí bez domova pri výkone práce zohľadňovali ich reálne možnosti. Súčasná právna úprava napríklad od zamestnancov predpokladá pravidelný výkon práce v dohodnutom pracovnom čase, čím bráni určitej flexibilitě, viac typickej napr. pre samostatne zárobkovo činné osoby. Nejde pritom len o skrátený pracovný úväzok, či flexibilitu ponúkanú v pracovno-právnych vzťahoch na základe dohody o vykonaní práce a dohody o pracovnej činnosti, ako skôr o potrebu zohľadniť možnú nepravidelnosť pri výkone práce. To pre bežných zamestnávateľov, ale zatiaľ ani pre subjekty sociálnej ekonomiky nie je z hľadiska aktuálnej právnej úpravy možné.

V podpore zamestnávania ľudí bez domova 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 klientov 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 ľudí bez domova. Ich prínos pre túto cieľovú skupinu pritom spočíva najmä v poradenstve a podpore pri hľadaní zamestnania, ako aj zácviku či riešení ťažkostí u zamestnávateľa po nástupe do zamestnania, čím sa môžu zmierniť vzájomné obavy zamestnávateľov aj ľudí bez domova z prípadného nezvládania pracovných nárokov. V podmienkach SR sú okrem toho služby agentúr podporovaného zamestnávania poddimenzované, k 31. máju 2018 podľa údajov Ústredia

¹¹³ Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti/>

práce, sociálnych vecí a rodiny takúto činnosť aktívne vykonávalo len 11 agentúr¹¹⁴. Aj preto je potrebné doriešiť otázku systémového a udržateľného financovania činnosti agentúr podporovaného zamestnávania.

Okrem toho je potrebné zohľadňovať v oblasti zvyšovania zamestnanosti ľudí bez domova problémy vyplývajúce z absencie bývania, resp. nevyhovujúceho bývania. V situácii viacnásobného znevýhodnenia na trhu práce nie je možné dizajnovať politiky zamestnanosti oddelene bez ich integrácie s politikami podpory sociálneho bývania a podpory prístupu k zdravotným a sociálnym službám (Škobla, Csomor, Filadelfiová, 2017).

Pre časť ľudí bez domova môže zároveň prístup na trh práce značne pomôcť rozvoj sociálnej ekonomiky. Nový legislatívny rámec v tomto smere predstavuje Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Uvedený zákon definuje sociálny podnik ako subjekt, ktorý musí o. i. použiť vymedzenú časť svojho zisku na dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu, ktorým tiež môže byť zamestnávanie znevýhodnených a zraniteľných osôb. Pričom k zraniteľným osobám patria napr. prijímatelia sociálnych služieb a osoby v nepriaznivej sociálnej situácii, ale tiež osoby – nepodnikatelia, ktorých mesačný príjem nepresahuje trojnásobok sumy životného minima, teda de facto aj všetci ľudia bez domova. 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 naštartovania poskytovania tejto podpory. Skúsenosti využiteľné v tomto smere predstavuje aj pilotný projekt Od dávok k platenej práci, ktorý bol realizovaný v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia od roku 2012. Cieľom projektu bolo riešenie dlhodobej nezamestnanosti v podmienkach mesta Banskej Bystrice prostredníctvom medzitrhu práce. V rámci projektu vznikla v meste Banská Bystrica nezisková organizácia Podnik medzitrhu práce, ktorá ponúkla 40 dlhodobo nezamestnaným dočasné zamestnanie pri údržbe mestskej zelene a iných verejnoprospešných službách, a spolu s partnermi projektu aj aktivity zamerané na zvyšovanie ich zamestnateľnosti, vrátane individualizovaného poradenstva. V priebehu projektu sa tiež ukázala potreba riešiť otázku dlhov a exekúcií, ktoré sú významným demotivačným faktorom pri hľadaní zamestnania¹¹⁵.

9.2 Základné hmotné zabezpečenie: oddlžovanie a pomoc v hmotnej núdzi

V súvislosti s vytváraním podmienok pre základné hmotné zabezpečenie možno v najširšom slova zmysle uvažovať o sociálnej ochrane - sociálnom zabezpečení ako takom, rovnako o finančnej inklúzii ľudí bez domova. Všeobecne je v tejto súvislosti potrebné dbať, aby systém sociálneho zabezpečenia, rovnako projekty zvyšovania finančnej gramotnosti a zvyšovania dostupnosti finančných služieb (napr. sporenia a mikropôžičiek) pre

¹¹⁴ Bližšie pozri Ondrušová, D., Kešelová, D., Repková, K. (2018) Rozvoj spolupráce agentúr podporovaného zamestnávania so zamestnávateľmi a úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny pri poskytovaní služieb podporovaného zamestnávania. Bratislava: IVPR.

¹¹⁵ Zdroj: http://www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=430366

znevýhodnené skupiny obyvateľstva cielene venovali pozornosť ľuďom bez domova, čo sa doposiaľ dialo skôr ojedinele¹¹⁶ a na úrovni jednotlivých poskytovateľov služieb ľuďom bez domova, nie ako zámer konkrétnej politiky.

Právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate žiteľa, vyplýva občanom SR priamo z Ústavy SR, čl. 39. V danom článku ústavy sa zároveň stanovuje: „Každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.“ (Zákon č. 460/1992 Zb.)

Vo vzťahu k hmotnému zabezpečeniu ľudí bez domova je potrebné venovať osobitnú pozornosť dvom čiastkovým aspektom, ktorými sú oddlžovanie a prístup k podpore príjmov v rámci pomoci v hmotnej núdzi.

Existencia dlhov je pre ľudí bez domova veľkou prekážkou v prístupe na trh práce z dôvodu exekučných zrážok zo mzdy, rovnako v prístupe k inej ako neodkladnej zdravotnej starostlivosti¹¹⁷ a v prístupe k bývaniu¹¹⁸. Vo výskume a sčítaní ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016 pritom existenciu dlhov uviedlo 55 % ľudí sčítaných v zariadeniach. 61 % dlžníkov je vystavených exekúcii, pričom väčšina z nich čelí viac než jednému exekučnému konaniu.

V oblasti oddlžovania boli prijaté viaceré pozitívne opatrenia. na základe novely Zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii, ktorá nadobudla účinnosť od 1. marca 2017¹¹⁹. Hoci bol inštitút osobného bankrotu v právnom poriadku Slovenskej republiky zavedený už od roku 2006¹²⁰, až do prijatia spomenutej novely bol pre väčšinu dlžníkov nedostupný. Dôvodom nízkej dostupnosti bola kombinovaná požiadavka, aby dlžník mal a odovzdal v konkurze celý majetok a následne v trojročnom skúšobnom období v prospech veriteľov odvádzal časť svojich príjmov. Predpokladom naplnenia podmienky odvádzania časti príjmov, t. j. získania zamestnania, prípadne začatia podnikania sú však aspoň minimálne životné podmienky (bývanie, pracovné nástroje), pričom najmä bývanie dlžník strácal v rámci konkurzu.

Podľa novej právnej úpravy sa tieto formy oddlženia oddelili. Osobný bankrot sa tak môže uskutočniť dvomi spôsobmi: konkurzom - odovzdaním celého majetku dlžníka v prospech veriteľov, ktorí následne nemôžu postihovať jeho budúce príjmy; alebo reštrukturalizáciou záväzkov dlžníka podľa splátkového kalendára. Konkurz predstavuje alternatívu pre dlžníkov, ktorí majú malý majetok a aj nízke alebo žiadne príjmy, pritom hodnota ich záväzkov spravidla významne presahuje hodnotu ich majetku. V oddlžovaní formou konkurzu sa po

¹¹⁶ Napríklad súčasťou pripravovaných resocializačných a výchovných vzdelávacích programov pre osoby umiestnené do výstupných oddielov v rámci národného projektu Šanca na návrat, implementovaného Zborom väzenskej a justičnej stráže, s presahom na postpenitenciárnu starostlivosť, je téma oddlžovania (bližšie o národnom projekte pozri časť 10.5)

¹¹⁷ Súvislosti medzi existenciou dlhov na verejnom zdravotnom poistení a poskytovaním zdravotnej starostlivosti sa podrobnejšie venujeme v časti 7.1.

¹¹⁸ Vrátane mestských nájomných bytov, ktorých pridelenie je spravidla zamedzené napríklad pre žiadateľov, ktorí majú voči mestu dlh za odvoz komunálneho odpadu (bližšie pozri Škobla, Csomor, Ondrušová, 2016)

¹¹⁹ Na príprave tejto novely participovali aj organizácie poskytujúce služby ľuďom bez domova ako jednej zo skupín, pre ktoré predstavuje oddlžovanie veľkú výzvu pri zlepšovaní svojej životnej situácie.

¹²⁰ Spomenutým zákonom č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov

prijatí novely takisto uplatňuje nové právo dlžníka na vylúčenie hodnoty zodpovedajúcej nepostihnuteľnej hodnote obydlia, z konkurzu. Obydlie sa na účely tohto inštitútu vymedzilo ako obývatel'ná vec, ktorú dlžník v návrhu na vyhlásenie konkurzu ako svoje obydlie označil. Pričom ide spravidla o nehnuteľnosť – stavbu spojenú so zemou pevným základom.

V porovnaní s konkurzom je reštrukturalizácia dlhov podľa splátkového kalendára vhodnou alternatívou pre ľudí, ktorí svoju nepriaznivú situáciu zachytili včas, majú ešte dostatok majetku, určité príjmy, pričom však nie sú schopní plniť svoje záväzky včas alebo riadne. V dôvodovej správe k Zákonom č. 377/2016¹²¹ Z. z., ktorým sa mení Zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii, sa uvádza, že súd môže pristúpiť k tejto forme oddĺženia v prípade, ak je dlžník schopný uspokojiť nezabezpečené pohľadávky veriteľov aspoň do výšky 30 %. Spomenutá novela tiež posilnila ochranu dlžníka pred veriteľmi pri reštrukturalizácii dlhov zavedením odkladu exekúcií a osobitného práva dlžníka žiadať odklad dražby svojho obydlia.

Okrem toho, ak určitý orgán vyvodzoval voči dlžníkovi z existencie dlhu negatívne následky (napr. neposkytovanie určitých služieb), musí po oddĺžení na neho hľadiť akoby mu (oddĺžením dotknutý) dlh odpustil. Takisto sa podporil prístup dlžníkov k právnej pomoci, ktorú im zo zákona v procese oddĺženia poskytuje Centrum právnej pomoci¹²².

Pozitívne dopady novej úpravy osobného bankrotu potvrdzujú údaje analytickej spoločnosti Slovak Credit Bureau (CRIF SK)¹²³, z ktorých vyplýva, že po prijatí novely zákona počet vyhlásených osobných bankrotov výrazne vzrástol. V celom období od roku 2006 do roku 2017 bolo podľa pôvodne platných pravidiel vyhlásených 3156 osobných bankrotov¹²⁴. Naproti tomu len v roku 2017 išlo podľa nových pravidiel podľa údajov Centra právnej pomoci o 3672 oddĺžení.

Iným pozitívnym opatrením v prípadoch, kedy osobný bankrot nie je vhodným riešením, je zvýšenie nepostihnuteľnej sumy, ktorá dlžníkovi musí zostať v prípade vykonávania exekučných zrážok zo mzdy. K tejto zmene zvýšenia nepostihnuteľnej sumy zo 60% sumy životného minima na plnú výšku sumy životného minima došlo od januára 2016. Napriek tomu v situácii nedostatku nájomných bytov vo verejnom sektore a pri súčasných pravidlách poskytovania príspevku na bývanie suma životného minima nepostačuje na zabezpečenie nájomného bývania (Beňová, Lorenc, 2017).

Ďalším možným podporným opatrením v rámci oddĺžovania, ktoré je v súčasnosti diskutované, je tzv. exekučná amnestia. Navrhovaná právna úprava obsahuje úpravy, v zmysle ktorých sa exekučné konania začaté pred 1. aprílom 2017, vedené podľa predpisov účinných do 31. marca 2017, zastavujú, ak uplynula doba piatich rokov, počas ktorých sa nezistil majetok, ktorý by stačil aspoň na úhradu trov exekúcie, alebo ak nastanú iné taxatívne vymedzené

¹²¹ Dôvodová správa je dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6068>

¹²² Pričom dlžník sa podľa súčasnej právnej úpravy zaviazal k splácaniu pôžičky, ktorú Centrum v konaní o oddĺžení formou konkurzu poskytne dlžníkovi vo výške 500 Eur ako preddavok na úhradu paušálnej odmeny správcu a ktorú je dlžník v nasledujúcich troch rokoch povinný centru splatiť v splátkach.

¹²³ Zdroj: <https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/453468-vlani-zbankrotovalo-vyse-5-200-obyvatelov-slovenska/>

¹²⁴ Pričom sa v prevažnej miere využíva forma konkurzu (53 z 5231 dlžníkov v roku 2017)

dôvody na zastavenie exekúcie (napr. oprávnený alebo povinný zanikol bez právneho nástupcu, zastavenie exekúcie navrhol oprávnený, či v prípadoch, ak z dôvodu účinkov vyhlásenia konkurzu na majetok povinného, resp. oddĺženia, nastal dôvod pre ich zastavenie). Na druhej strane je v súvislosti s oddĺžovaním rovnako dôležité predchádzať vzniku nových dlhov ľudí bez domova. Novela zákona o konkurze a reštrukturalizácii za účelom predchádzania zneužívaniu oddĺženia stanovila, že dlžník môže do procesu oddĺženia vstúpiť len raz za 10 rokov. Preto je potrebné predchádzať vzniku nových dlhov predovšetkým v oblasti verejného zdravotného poistenia, keďže ich existencia má pre ľudí bez domova obzvlášť negatívny dôsledok - neposkytovanie inej ako neodkladnej zdravotnej starostlivosti. V tomto smere je vzhľadom na nepriaznivé majetkové pomery ľudí bez domova možným riešením uľahčenie ich prístupu k pomoci v hmotnej núdzi (najmä odstránením podmienky pre túto skupinu odpracovať 32 hodín¹²⁵ mesačne), ako aj uhrádzanie zdravotných odvodov za ľudí bez domova štátom tak, ako je to aj v prípade iných zraniteľných skupín, vrátane príjemcov pomoci v hmotnej núdzi. V ostatných oblastiach je potrebné podporovať prevenciu zadlžovania zvyšovaním finančnej gramotnosti a informovanosti ľudí bez domova, ale aj iných zraniteľných skupín obyvateľstva, o právach v rámci ochrany spotrebiteľa najmä v súvislosti s vybavením úverov. Rovnako je potrebné zmierniť odkázanosť ľudí bez domova (vrátane ľudí ohrozených stratou domova) na pôžičky, podporou ich prístupu k pomoci v hmotnej núdzi.

K zásadným zmenám v poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi došlo schválením zákona č.417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa tohto zákona pomoc v hmotnej núdzi zahŕňa dávku v hmotnej núdzi, ochranný príspevok, aktivačný príspevok, príspevok na nezaopatrené dieťa a príspevok na bývanie (ktorému sa budeme venovať v časti 9.4). Pričom za hmotnú núdzu sa považuje stav, keď príjem členov domácnosti nedosahuje sumy životného minima a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť príjem prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku. Podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2017 bola priemerná mesačná výška pomoci v hmotnej núdzi v roku 2017 134,62 eur, čo v porovnaní s rokom 2016 predstavovalo nárast o 0,94 eura.

Zákon pritom podmienil poskytovanie jednotlivých zložiek pomoci v hmotnej núdzi viacerými spôsobmi. Patrí k nim najmä podmienka účasti príjemcov pomoci v hmotnej núdzi na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov. Aj keď povinnosť splniť danú podmienku v prípade ponuky týchto činností úradom práce vzniká až v kalendárnom mesiaci nasledujúcom po uplynutí dvoch kalendárnych mesiacov od vzniku nároku na pomoc v hmotnej núdzi, niektoré skupiny ľudí bez domova, najmä ľudia bez prístrešia, ľudia s vysokou potrebou komplexnej pomoci a ľudia s dlhodobými zdravotnými problémami a zároveň bez prístupu k inej ako neodkladnej zdravotnej starostlivosti, môžu mať problém ju splniť. Súvisí to najmä s nedostatkom príležitostí vo veľkých mestách k získaniu aspoň dočasného ubytovania, ktoré je jedným z hlavných predpokladov pracovného začleňovania (Škobla, Csomor, Filadelfiová, 2017). Na jednej strane totiž útulky nedisponujú dostatočným počtom miest pre prijatie všetkých ľudí bez

¹²⁵ Menších obecných prác a /alebo dobrovoľníckej činnosti a/alebo prác pri mimoriadnych situáciách

prístrešia (vrátane klientov nocľahární), ak by poberali pomoc v hmotnej núdzi (Csomor, 2017). Na druhej strane zároveň priemerná mesačná výška pomoci v hmotnej núdzi (134,62 eur v r. 2017) nepostačuje na úhradu priemerných nákladov za bývanie v komerčnej ubytovni (v hlavnom meste SR Bratislava 197 eur)¹²⁶, ako jedinej alternatíve pre týchto ľudí s ohľadom na nedostatok obecných nájomných bytov, obzvlášť s ohľadom na skutočnosť, že v prípade bývania v komerčnej ubytovni nevzniká nárok na príspevok na bývanie, o ktorý je výška pomoci v hmotnej núdzi skrátená. Nesplnenie podmienky účasti na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzanie mimoriadnej situácie môže viesť až k zániku nároku na pomoc v hmotnej núdzi. Zákon pritom síce umožňuje výnimku z vykonávania činností v rozsahu 32 hodín mesačne osobám, ktoré sa zúčastňujú pracovnej terapie¹²⁷, ale nízkoprahové denné centrá, ani nocľahárne, nie sú zaviazané k utváraní podmienok pre rozvoj pracovných zručností, a teda ani financované pre ich utváranie, takže aj táto výnimka sa na ľudí bez prístrešia vzťahuje len vo veľmi obmedzenej miere.

Preto je potrebné hľadať také riešenia, ktoré by efektívne podporovali prístup ľudí bez prístrešia k poberaniu pomoci v hmotnej núdzi v prípadoch, ak na ňu majú nárok. Zároveň je potrebné posilňovať kapacity terénnej sociálnej práce (bližšie pozri časť 5.2 tohto materiálu) a poskytovanie sociálneho poradenstva a pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov aj v nocľahárňach a nízkoprahových denných centrách (bližšie pozri časť 6.1) tak, aby podporu pri požiadaní o pomoc v hmotnej núdzi zákonom predpísaným spôsobom dostali všetci tí, ktorí ju potrebujú ako osoby čeliace extrémnej chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

Na druhej strane je z hľadiska podpory ľudí ohrozených stratou domova zaujímavým nástrojom možnosť tzv. preddavkového poskytovania pomoci v hmotnej núdzi, ktorú je možné poskytnúť na preklenutie obdobia počas rozhodovania o zákonom vymedzených nárokoch¹²⁸. Následne po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia vydaného v konaní úrad práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodne o ďalšom poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi, o doplatení pomoci v hmotnej núdzi alebo vrátení preddavku.

9.3. Prístup k základným potravinám a teplému jedlu

V rámci podpory základného hmotného zabezpečenia pre obzvlášť zraniteľné skupiny obyvateľstva, vrátane ľudí bez domova, predstavuje doplnkovú pomoc, smerujúcu k znižovaniu ich ekonomických nákladov, poskytovanie základných potravín, či teplého jedla. Na Slovensku je poskytovanie základných potravín uskutočňované prostredníctvom opatrení Operačného programu potravinovej a základnej materiálnej pomoci – OP FEAD¹²⁹, ku ktorým patrí distribúcia potravinových a hygienických balíčkov vybraným skupinám príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, poskytovanie teplého jedla osobám bez prístrešia a

¹²⁶ Údaj za rok 2016, podľa zistení výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave (Ondrušová a kol., 2017)

¹²⁷ § 10 ods. 10 písm. h

¹²⁸ Napr. konanie o výživnom, o nárokoch z pracovnoprávneho vzťahu atď.

¹²⁹ Bližšie informácie o operačnom programe sú dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/operacny-program-potravinovej-zakladnej-materialnej-pomoci/>

distribúcia darovaných potravín. Pomoc formou poskytnutia základných potravín pritom môže byť v SR poskytnutá výlučne osobám, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, zatiaľčo poskytnutie teplého jedla môže mať pozitívny dosah aj na tých ľudí, ktorí napriek svojej nepriaznivej sociálnej a ekonomickej situácii podmienky pre priznanie pomoci v hmotnej núdzi nedokážu splniť (bližšie pozri časť 9.2).

Podľa údajov z Ročnej správy o realizácii OP FEAD za rok 2017 („Ročná“, 2017) bolo v roku 2017 distribuovaných v štyroch etapách celkovo 361 542 potravinových balíčkov¹³⁰, pričom sa počet ich príjemcov pohyboval od viac ako 43 000 v 1. etape, po necelých 38 000 v 4. etape distribúcie. K poklesu počtu distribuovaných potravinových balíčkov došlo z dôvodu neustáleho poklesu počtu príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, ktorý v podmienkach Slovenska pretrváva už od roku 2014, kedy bol schválený operačný program. Z uvedeného dôvodu boli v auguste 2017 navýšené počty potravinových balíčkov pre rodiny s nezaopatrenými deťmi v závislosti od počtu nezaopatrených detí¹³¹.

Zároveň bolo v roku 2017 súčasne s 2. etapou distribúcie potravinových balíčkov distribuovaných aj 57 369 hygienických balíčkov pre takmer 32 tisíc domácností na celom území SR.

Menej pozitívne sa javí poskytovanie teplého jedla¹³² osobám bez prístrešia¹³³. Hoci sa v roku 2017 podarilo poskytnúť celkovo 11 391 teplých jedál, čím sa pomohlo 880 ľuďom bez domova, do tejto formy pomoci boli zapojené iba štyri partnerské organizácie, a to v mestách Prešov, Spišská Nová Ves, Poprad a Liptovský Mikuláš. Ďalšia partnerská organizácia v meste Bratislava v tomto období realizovala verejné obstarávanie na výber dodávateľa. Na druhej strane v danom období došlo k pozitívnej zmene v úprave možného obdobia poskytovania teplého jedla v rámci daného programu, ktorá môže prispieť k vyššej motivácii organizácií zapojiť sa do tejto aktivity. Konkrétne sa stanovilo, že kým do marca 2017 mohli partnerské organizácie poskytovať teplé jedlá len počas zimných mesiacov, od augusta 2017 majú takú možnosť v priebehu celého roka, prípadne len počas nimi zvoleného obdobia („Ročná“, 2017). Výzvu na výber partnerskej organizácie vyhlásilo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny ako prijímateľ 8. februára 2016. Ide o výzvu, ktorá je otvorená počas celého

¹³⁰ Každý potravinový balíček obsahoval 21 položiek, a to cestoviny (špagety 800 g, kolienka 800 g, slovenská ryža/tarhoňa 400 g), ryža 1 kg, fazuľa sušená 500 g, hrach sušený 500 g, šošovica sušená 500 g, olej 1 l, cukor 1 kg, múka (hladká 2 kg a polohrubá 2 kg), konzervy (bravčové mäso 400 g, guláš 400 g, paštéta 300 g), sardinky (v oleji 250 g a v paradajkovej omáčke 125 g), instantná polievka (francúzska/hovädzia 45 g, s knedličkami 41 g a paradajková polievka 73 g), paradajkový pretlak 190 g a sušené mlieko 400g.

¹³¹ V 1. a 2. etape distribúcie potravinových balíčkov rodina s 1 - 2 nezaopatrenými deťmi mala nárok na 2 potravinové balíčky, rodina s 3 - 4 nezaopatrenými deťmi na 3 potravinové balíčky, rodina s 5 a viac nezaopatrenými deťmi na 4 potravinové balíčky. Jednotlivec mal nárok 1 potravinový balíček. V dôsledku vyššie uvedenej zmeny v 3. a 4. etape distribúcie potravinových balíčkov mala nárok na 2 potravinové balíčky rodina s 1 nezaopatreným dieťaťom, 3 potravinové balíčky rodina s 2 - 3 nezaopatrenými deťmi a rodina s 4 a viac nezaopatrenými deťmi 4 potravinové balíčky. Jednotlivec mal nárok na 1 potravinový balíček.

¹³² Za teplé jedlo je v kontexte daného operačného programu považovaná teplá zahustená tzv. desiatová polievka, ktorá je výživovo výdatnejšia ako polievka poskytovaná bežne v rámci obeda (500 ml), pečivo (150 g) a teplý nealkoholický nápoj (400 ml).

¹³³ Koneční príjemcovia nemuseli spĺňať špecifické podmienky nároku na pomoc. Vzhľadom na spoločenskú stigmú, dostatočným identifikačným kritériom bolo požiadanie o teplé jedlo.

obdobia implementácie daného opatrenia, prípadne do vyčerpania alokovaných finančných prostriedkov¹³⁴.

Dôležitosť poskytovania teplého jedla pritom potvrdzujú aj zistenia výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave, podľa ktorých 35 % ľudí, ktorí boli sčítaní na ulici alebo v nocľahárňach, muselo čeliť aj vážnym problémom so zabezpečením jedla, keďže v týždni, ktorý predchádzal sčítanie, sa vyskytol minimálne jeden deň, keď nemali žiadne teplé jedlo.¹³⁵ Väčšina z nich (celkovo 26 %) nemala prístup k teplému jedlu opakovane, pričom sa to zvlášť týkalo ľudí prespávajúcich v opustených budovách, ktorí nevyužívali služby nocľahární.

¹³⁴ Znenie výzvy je dostupné na: https://www.upsvr.gov.sk/8.-2.-2016-vyzva-na-vyber-partnerskych-organizacii-opatrenie-2.-poskytovanie-tepleho-jedla-so-sprivednymi-opatreniami-ako-nastroj-riesenia-potravinovej-deprivacie.html?page_id=580169

¹³⁵ Pri výpočte týchto údajov neboli zarátané „nezistené osoby“. Údaje sa vzťahujú len k dospelým osobám.

9.4 Príspevok na bývanie

Vo vzťahu k ľuďom bez domova môže mať príspevok na bývanie veľký význam v prevencii bezdomovectva, resp. predchádzaní straty domova a vyst'ahovania. Rovnako má potenciál byť účinným nástrojom po opätovnom získaní bývania ako podpora pri jeho udržaní.

Podobne ako potravinová pomoc, ani príspevok na bývanie nie je typickou formou podpory primeraného hmotného zabezpečenia a minimálneho príjmu. Všeobecne skôr ide o podporný nástroj pre nízkopříjmové skupiny obyvateľstva, ktorý slúži na úhradu časti nákladov na bývanie (Zólyomi, Hollan, 2018). Naproti tomu je v podmienkach SR príspevok na bývanie 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 a nie aj tí, ktorí sa v hmotnej núdzi nenachádzajú, ale vlastným úsilím nedokážu v plnej miere uhrádzať náklady na bývanie. Tento stav sa má aj na základe záväzkov vyplývajúcich z Koncepcie štátnej bytovej politiky SR do roku 2020 zmeniť a príspevok na bývanie má byť zo systému pomoci v hmotnej núdzi vyčlenený. V súčasnosti nárok na príspevok na bývanie vzniká, ak je ďalej niektorý člen domácnosti 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 domácnosť 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. Príspevok tak pomáha hlavne tým obyvateľom, ktorí sú chudobní (podľa testovania príjmov), ale zároveň majú ešte nejaké prostriedky, lebo sú schopní platiť nájomné. Toto sú však v praxi dve ťažko súčasne dosiahnuteľné podmienky pre značnú časť ľudí žijúcich v hlboknej chudobe (Škobla, Csomor, Filadelfiová, 2017). Naznačujú to aj údaje zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2017, z ktorých vyplýva, že z celkového počtu domácností, resp. príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, bol nárok na príspevok na bývanie v roku 2017 priznaný len 48,9 % domácností. Okrem toho ďalšie skupiny obyvateľstva (ľudia žijúci v ubytovniach, chatkách, príp. v prenajatej samostatnej izbe) k nemu prístup vôbec nemajú, hoci náklady na bývanie majú takisto. Uvedené skutočnosti bude preto potrebné zohľadniť aj pri nastavovaní nového modelu poskytovania príspevku tak, aby sa vytvorili podmienky pre udržateľnosť primeraného bývania, v súlade so zámerom Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020.

Podmienky udržateľnosti primeraného bývania takisto súvisia s výškou príspevku na bývanie, ktorá by mala byť aj podľa Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020 určená v nadväznosti na rastúce náklady na bývanie. V súčasnosti je výška príspevku na bývanie (55,80 € mesačne, ak ide o jedného občana v hmotnej núdzi¹³⁶) problematická - osobitne vo vzťahu k nákladom na bývanie vo veľkých mestách, s ohľadom na nedostatok obecných nájomných bytov a z toho vyplývajúcu nutnosť zabezpečovať si bývanie od súkromných

¹³⁶ resp. 89,20 € mesačne, ak ide o občana v hmotnej núdzi a fyzické osoby, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú

prenajímateľov. Podľa výskumu a sčítania ľuďí bez domova v Bratislave v roku 2016 predstavovali priemerné mesačné náklady na bývanie len v útulku 79 EUR a v ubytovniach, kde bola sčítaná najpočetnejšia skupina, 197 EUR. Podľa štatistického zisťovania EU SILC pritom zároveň predstavoval podiel domácností pod hranicou príjmovej chudoby, ktoré mali náklady na bývanie vyššie ako 40 % disponibilného príjmu, v SR v roku 2017 až 38,9 %. V danom roku tiež tento podiel po prvýkrát od roku 2011 prekročil priemer EÚ 28 (37,9 %). Zároveň sa od roku 2015 podiel domácností pod hranicou príjmovej chudoby, z ktorých malo náklady na bývanie vyššie ako 40 % disponibilného príjmu, zvyšuje, z vtedajších 34,5 %. Podrobnejšie analýzy o štruktúre týchto domácností v súčasnosti nie sú k dispozícii.

Celkovo zvýšenie príspevku na bývanie na základe skúseností iných krajín síce na jednej strane vyžaduje určitú opatrnosť, keďže môže viesť aj k zvyšovaniu nájomného (Zólyomi, Hollan, 2018). Zároveň sa však v situácii nízkej dostupnosti cenovo dostupného nájomného bývania javí ako nevyhnutné. Pri budúcich úpravách príspevku na bývanie je tiež možné zvážiť diferencovanie jeho výšky, napríklad s ohľadom na dostupnosť sociálneho nájomného bývania v danom regióne.

Inú výzvu v kontexte ukončovania bezdomovectva predstavujú počiatočné náklady spojené so získaním bývania, ako napr. úhrada kaucie pri nájme bytu, resp. náklady na nevyhnutné vybavenie domácnosti. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi v tejto súvislosti stanovil, že mestá a obce môžu poskytnúť členom domácnosti, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, jednorazovú dávku na úhradu mimoriadnych výdavkov, najmä na zabezpečenie nevyhnutného ošatenia, či nevyhnutného vybavenia domácnosti¹³⁷. Dávku možno priznať najviac do výšky trojnásobku sumy životného minima pre jednu plnoletú osobu v jednom kalendárnom roku. Uplatňovanie tejto kompetencie miest a obcí v praxi, vrátane nimi určených kritérií poskytnutia jednorazovej dávky, či podielu úspešných žiadateľov o túto formu podpory, doposiaľ nebolo predmetom odborných analýz napriek tomu, že táto dávka predstavuje v schéme pomoci v hmotnej núdzi jedinú formu podpory v prípade vzniku mimoriadnych výdavkov. Z tohto dôvodu nie je možné vyhodnotiť, do akej miery sa jednorazová dávka na úhradu mimoriadnych výdavkov využíva pri zabývaní, v rámci prevencie straty bývania a akým spôsobom je možné jej potenciál v tomto smere zvyšovať.

Ciele v oblasti zamestnávania, pracovného začlenenia a základného hmotného zabezpečenia sú uvedené v záverečnej kapitole tohto materiálu.

¹³⁷ Postele, stola, stoličky, chladničky, sporáku, variča, vykurovacieho telesa, paliva, práčky, periny, posteľnej bielizne, bežného kuchynského riadu

10. Prevencia bezdomovectva

Prevencia bezdomovectva má v koncepčnom prístupe k ukončovaniu bezdomovectva dôležitý význam najmä z dôvodu, že zahŕňa systémové opatrenia na udržanie domova skupín obyvateľstva, ktoré sú ohrozené stratou bývania. Podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania ide najmä o ľudí pred prepustením z náhradnej ústavnej, penitenciárnej, nemocničnej starostlivosti (ETHOS-6) a ľudí ohrozených vystaňovaním (ETHOS-9). Zatiaľ čo u ľudí v životnej situácii podľa kategórie ETHOS-6 nastáva riziko bezdomovectva najčastejšie z dôvodu dlhodobého pobytu v inštitucionálnom prostredí a absencie či straty pôvodného bývania (napr. pri odchode mladých ľudí z detských domovov, alebo ukončení výkonu trestu odňatia slobody alebo výkonu väzby), u ľudí ohrozených vystaňovaním identifikoval odborný tím Výzkumného ústavu práce a sociálnych vecí (Šimíková et al., 2016) štyri najčastejšie okruhy, vedúce k prepadu do tejto rizikovej situácie. Ide o nedostatok finančných prostriedkov nízkopríjmových domácností na úhradu nákladov spojených s bývaním (najmä pri znížení príjmu napr. z dôvodu choroby či straty zamestnania), neplnenie finančných záväzkov spojených s bývaním (vedúce k vzniku dlhov), neplnenie nefinančných záväzkov spojených s bývaním (napr. nerešpektovanie nočného klúdu a iné rizikové správanie vedúce k susedským konfliktom), strata právneho nároku na existujúce bývanie (napr. z dôvodu skončenia platnosti nájomnej zmluvy, rozchodu, atď). Uvedené okruhy tiež predstavujú východisko pre plánovanie nástrojov prevencie bezdomovectva.

Podľa organizácie FEANTSA (2004) prevencia bezdomovectva pritom 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.

Uvedené prvky prevencie bezdomovectva tak predstavujú široký a komplexný rozsah aktivít. Viaceré z nich sa svojím zameraním neraz prelínajú s oblasťami pomoci ľuďom bez domova, ktorým sme sa v tomto texte podrobnejšie venovali na iných miestach (ide napr. o zvyšovanie ponuky cenovo dostupného nájomného bývania, či zlepšovanie prístupu ľudí bez domova a ľudí ohrozených stratou domova k primeranému hmotnému zabezpečeniu). Busch-Geertsema a Fitzpatrick (2008) túto perspektívu ešte rozširujú, keď podľa zamerania opatrení rozlišujú tri typy prevencie bezdomovectva, ktorými sú:

Primárna prevencia – znižovanie rizika bezdomovectva v celej populácii efektívnou bytovou a sociálnou politikou;

Sekundárna prevencia – politiky zamerané na ľudí v ohrození bezdomovectvom, napríklad pri prepúšťaní z inštitucionálnej starostlivosti alebo v krízových situáciách, ako je vyst'ahovanie a podobne;

Terciárna prevencia – opatrenia zamerané na prevenciu opakovaného bezdomovectva ľudí, ktorí už mali skúsenosť s bezdomovectvom a boli opäťovne začlenení do bežného života.

Uznávajúc túto komplexnosť a berúc do úvahy ciele a štruktúru predkladaného podkladového materiálu sa nasledujúci text zameriava najmä na výzvy a nástroje v rámci sekundárnej prevencie bezdomovectva.

Kapitola je členená do piatich častí. V prvej časti je stručne načrtnutá pôsobnosť kľúčových aktérov v oblasti prevencie bezdomovectva v podmienkach SR. Druhá časť je venovaná prevencii straty bývania v kontexte právnych podmienok vyst'ahovania. V tretej časti sa pozornosť sústreďuje na konkrétne typy nástrojov, ktoré je možné využívať v rizikových situáciách straty bývania. Štvrtá časť predstavuje dostupné poznatky o prevalencii bezdomovectva u ľudí po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti a s tým súvisiace výzvy. Piata časť sa venuje súčasným nástrojom a limitom prevencie bezdomovectva po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti.

10.1. Pôsobnosť kľúčových aktérov v oblasti prevencie bezdomovectva

Otázka pôsobnosti jednotlivých aktérov v oblasti prevencie bezdomovectva má svoje opodstatnenie najmä z dôvodu širokého spektra aktivít, ktoré v sebe prevencia bezdomovectva zahŕňa. Táto otázka sa pritom týka tak identifikácie kľúčových aktérov, ako aj hodnotenia synergie a vzájomnej nadväznosti ich činností. V tejto súvislosti možno všeobecne konštatovať, že v SR existujú určité predpoklady pre vykonávanie prevencie bezdomovectva v rámci stanovených pôsobností v oblasti prevencie vzniku nepriaznivých životných situácií. Napriek tomu prevencia bezdomovectva ako taká doposiaľ nie je systémovo podporovaná.

Najvýznamnejšie kompetencie v oblasti prevencie vyst'ahovania, ako aj prevencie bezdomovectva pri odchode z inštitucionálnej starostlivosti, majú na Slovensku obce. Podľa Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení patrí k základným úlohám obce starostlivosť o potreby jej obyvateľov, vrátane spolupôsobenia pri utváraní vhodných podmienok na bývanie, ako aj poskytovania základného sociálneho poradenstva, zahŕňajúceho posúdenie povahy problému jednotlivca alebo rodiny a poskytnutie základných informácií o možnostiach riešenia, príp. sprostredkovanie ďalšej odbornej pomoci. Zvlášť dôležitá je najmä povinnosť obce vyhľadávať osoby, ktorým treba poskytnúť sociálnu službu (vrátane služieb krízovej intervencie), vyplývajúca zo *Zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách*

v znení neskorších predpisov¹³⁸. Tento zákon však ďalej nestanovuje, akým spôsobom a v akom rozsahu má obec depistáž realizovať, nedefinuje, ako zabezpečiť plnenie tejto povinnosti zo strany obcí. Otázka identifikácie cieľovej skupiny je pritom v rámci prevencie rozhodujúca. Identifikácia osôb ohrozených stratou bývania za účelom poskytnutia pomoci je obciam sčasti uľahčená napríklad povinnosťou exekútora doručiť obci upovedomenie o začatí exekúcie predajom nehnuteľnosti, ako aj exekučný príkaz na vykonanie takej exekúcie. Obce takisto disponujú informáciami o dlhoch na nájomnom v obecných nájomných bytoch. Tým však zďaleka nemusí byť pokrytá celá skupina ohrozených domácností – čo sa týka napr. ľudí v bytoch prenajatých od súkromných vlastníkov. Obec tiež predstavuje významného aktéra v kontexte prevencie bezdomovectva pri odchode z inštitucionálnej starostlivosti. Podľa Zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane a sociálnej kurately v znení neskorších predpisov obec pôsobí pri sanácii rodinného prostredia, pri úprave rodinných pomerov a pri uľahčovaní osamostatňovania sa mladých ľudí, ktorým je ukončovaná náhradná starostlivosť.

V súčasnosti neexistuje prieskum zameraný na existenciu, postup a rozsah práce obcí so svojimi obyvateľmi, ktorí sú ohrození stratou bývania, ktorý by umožnil odhadnúť, do akej miery obce vnímajú dôležitosť tejto svojej úlohy a s akými problémami sa najčastejšie stretávajú pri jej napĺňaní.

Ďalším aktérom v oblasti prevencie nepriaznivých životných situácií, vrátane prevencie bezdomovectva, je orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Sociálna kuratela má pôsobnosť tak pri predchádzaní vzniku krízových situácií v rodine, ako aj pri poskytovaní pomoci mladistvým páchatelom trestnej činnosti, deťom užívajúcim drogy a ďalším určeným skupinám detí a mladistvých a pri poskytovaní pomoci pre dospelých, najmä pri ukončovaní penitenciárnej starostlivosti. Z hľadiska prevencie bezdomovectva je významné, že orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately vykonáva viaceré opatrenia týkajúce sa ukončovania náhradnej starostlivosti, pomoci mladistvým páchatelom trestnej činnosti, či deťom závislým od drog, hazardných hier, internetu. Ide najmä o udržiavanie písomného aj osobného kontaktu počas výkonu trestu odňatia slobody, ochrannej výchovy, liečby a účasti na resocializačnom programe, alebo v zariadení ústavnej starostlivosti, podieľanie sa na príprave na prepustenie zo zariadenia, pomoc pri uľahčení návratu do rodiny, pri hľadaní možností pokračovať vo vzdelávaní, pri hľadaní zamestnania, pri riešení osobných a vzťahových problémov¹³⁹. Uvedené opatrenia sa vykonávajú podľa plánu sociálnej práce s dieťaťom. Podobne orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately vykonáva opatrenia aj pre dospelé osoby, najmä po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody alebo z výkonu väzby, po prepustení zo zdravotníckeho zariadenia na liečbu drogových závislostí alebo iných závislostí, po zániku ústavnej starostlivosti alebo ochrannej výchovy po dovŕšení plnoletosti, alebo ak taká osoba požiada o pomoc pri riešení nepriaznivej životnej situácie. Pričom opatrenia sociálnej kurately v tomto prípade môžu zahŕňať udržiavanie kontaktu počas výkonu trestu odňatia slobody alebo výkonu väzby, vrátane podieľania sa na príprave pri prepustení, pomoc pri uľahčení návratu do rodiny, pracovnom uplatnení, hľadaní bývania,

¹³⁸ § 80, písm. r

¹³⁹ bližšie pozri § 17 zákona č. 305/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

hľadání možností pokračovať v ďalšej príprave na povolanie, ako aj odporúčanie a sprostredkovanie pomoci špecializovaných inštitúcií.

Uvedené kompetencie orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately z hľadiska prevencie bezdomovectva narážajú na viaceré limity. Pomoc pri hľadaní bývania sa napríklad z dôvodu nízkej fyzickej aj cenovej dostupnosti sociálneho nájomného bývania musí často obmedzovať len na poskytnutie základných informácií o možnostiach ubytovania v zariadeniach poskytujúcich sociálne služby krízovej intervencie.

K ďalším aktérom v oblasti prevencie vyst'ahovania patria mimovládne organizácie zameriavajúce sa na sociálnu prácu terénou formou, či správcovia bytového fondu (v ktorých pôsobnosti je o. i. riešenie dlhov na nájomnom) a sociálne agentúry nájomného bývania, ktoré môžu domácnostiam ohrozeným vyst'ahovaním napomôcť pri získaní bývania s nižšími ako pôvodnými nákladmi (bližšie pozri časť 8.2) a v rámci sebaobhajoby aj ľudí bez domova. Ich vzájomná koordinácia pri riešení situácie konkrétnej domácnosti v rámci prevencie straty bývania doposiaľ nebola systémovo podporovaná. Príležitosť v tomto smere predstavuje externý case management (bližšie pozri časť 5.1).

V prevencii bezdomovectva pri ukončovaní náhradnej ústavnej, penitenciárnej a zdravotnej starostlivosti zohrávajú ďalej dôležitú rolu sociálni pracovníci týchto zariadení. Reedukačné centrá spravidla priamo zamestnávajú sociálneho pracovníka, čo im ukladá *Vyhláška Ministerstva školstva SR č. 323/2008 Z. z. o špeciálnych výchovných zariadeniach*. Vo výkone trestu sa sociálna kuratela zabezpečuje pôsobením spoločného sociálneho pracovníka v zariadení, následne po prepustení z výkonu trestu má osoba možnosť obrátiť sa na orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v mieste svojho obvyklého pobytu. Ten jej môže poskytnúť pomoc najmä pri pracovnom uplatnení a pri hľadaní bývania, a to aj odporúčaním pomoci zo strany iných inštitúcií. V zdravotníckych zariadeniach v minulosti agendu sociálnej starostlivosti a poradenstva vykonávali tzv. sociálne sestry. Aktuálne tento pojem slovenská legislatíva nepozná, nemocnice si zriaďujú sociálne oddelenia, resp. sociálne referáty, v rámci ktorých pôsobia sociálni pracovníci. *Výnos Ministerstva zdravotníctva SR zo 14. decembra 2012 č. 09780-OL-2012, ktorým sa mení a dopĺňa výnos Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky z 10. septembra 2008 č. 09812/2008-OL o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálno-technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení v znení neskorších predpisov*, konkrétne stanovuje povinnosť mať v pracovnoprávnom vzťahu sociálneho pracovníka pre tie zariadenia, ktoré poskytujú zdravotnú starostlivosť na pediatrickom, geriatrickom, doliečovacom a psychiatrickom oddelení, resp. na oddelení medicíny drogových závislostí, gynekológie a pôrodnictva alebo dlhodobo chorých.¹⁴⁰ Ostatné zdravotnícke zariadenia takúto povinnosť nemajú, aj keď môžu postupovať nad rámec výnosu. V praxi však túto možnosť nie všetky nemocnice využívajú (Ondrušová a kol., 2015).

Napokon v oblasti prevencie bezdomovectva zohráva dôležitú úlohu aj štát. Parlament a vláda zodpovedajú za vhodné nastavenie legislatívneho rámca a finančnej podpory opatrení

¹⁴⁰ Z toho tiež vyplýva, že činnosť pracovníkov je financovaná z rozpočtu nemocnice, nie zo systému sociálnych služieb.

prevencie bezdomovectva tak, aby jednotliví aktéri v priamom kontakte s cieľovou skupinou mali dostatočnú motiváciu, ale aj nástroje na riešenie ich situácie. V najširšom slova zmysle sa to týka motivácie k rozširovaniu bytového fondu vo vlastníctve verejného sektora, ale tiež k účinnejšiemu prepájaniu a vzájomnej cielenej spolupráci jednotlivých aktérov.

10.2. Prevencia straty bývania v kontexte právnych podmienok vyst'ahovania

Všeobecne sa nástroje prevencie straty bývania vzťahujú k určitým legislatívne špecifikovaným podmienkam, ktoré sa týkajú straty vlastníctva bytu, výpovede z nájmu a užívania nelegálneho obydľia. Nastavenie týchto podmienok v rámci príslušných právnych predpisov by malo predstavovať rovnováhu medzi ochranou práv užívateľov obydľia na jednej strane a práv veriteľov, prenajímateľov, na druhej strane. Z hľadiska prevencie bezdomovectva tak analýza právnych podmienok straty bývania zahŕňa najmä otázky, za akých okolností môže dôjsť k strate vlastníctva obydľia z dôvodu uplatnenia záložného práva, akým spôsobom sú legislatívne stanovené ochranné lehoty pred vznikom povinnosti vyst'ahovať sa, a ako sú upravené povinnosti poskytnutia náhradného bývania v prípade, že dôjde k vyst'ahovaniu¹⁴¹.

Otázka straty vlastníctva bytu vedúcej k ohrozeniu vyst'ahovaním spravidla súvisí s existenciou finančných pohľadávok voči majiteľovi bytu. Pohľadávky sa môžu týkať napríklad nesplácania hypotekárneho úveru na bývanie poskytnutého bankou, alebo nesplácania iných finančných pôžičiek, najmä spotrebných úverov – často od nebankových spoločností. Proces vymáhania pohľadávky, ktorý môže viesť k strate bývania vo vlastnom byte, sa pritom môže riadiť dvomi právnymi predpismi: *Zákonom č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov* (ďalej len Exekučný poriadok) alebo *Zákonom č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách v znení neskorších predpisov*. To, či sa v prípade nesplácania záväzku a existencie záložného práva na byt uplatní postup podľa *Exekučného poriadku* alebo podľa *Zákona o dobrovoľných dražbách*, je spravidla upravené už v zmluve o poskytnutí pôžičky, uzatvorenej medzi vlastníkom bytu a veriteľom. Všeobecne je pre veriteľa, ktorý má na byt záložné právo, výhodnejšie postupovať podľa *Zákona o dobrovoľných dražbách*. Dobrovoľnú dražbu je totiž možné uskutočniť už v lehote dvoch mesiacov od podpisu zmluvy o vykonaní dražby (medzi veriteľom a osobou oprávnenou organizovať dražbu - dražobníkom). Zároveň je výhodou dobrovoľnej dražby možnosť hradiť náklady spojené s jej organizovaním, ako aj s činnosťou dražobníka, z jej výt'azku. Z pohľadu ochrany vlastníkov bytov pred stratou bývania je však rizikovým prvkom dobrovoľných dražieb skutočnosť, že navrhovateľom dražby môže byť aj veriteľ. To najmä v minulosti viedlo k nekalým praktikám, kedy ľudia z dôvodu nesplácania pôžičiek v hodnote niekoľko sto eur prichádzali o svoje bývanie bez rozhodnutia súdu. Takéto situácie sa podarilo v značnej miere obmedziť novelou Zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov, účinnou od apríla 2015, ktorá jednak sprísnila

¹⁴¹ V tomto texte je výraz „vyst'ahovanie“ používaný ako synonymum straty bývania, t. j. v zmysle vzniku povinnosti vyst'ahovať sa, ktorá môže byť splnená aj dobrovoľne, nie v zmysle súdneho rozhodnutia o vyprataní.

podmienky získania licencie poskytovateľa spotrebiteľských úverov a zároveň poskytovateľom uložila povinnosť posudzovať schopnosť spotrebiteľa splácať úver nahliadnutím do registrov bankových a nebankových klientskych informácií. Rovnako v súčasnosti obidva predpisy, Exekučný poriadok, ako aj zákon o dobrovoľných dražbách, v rámci ochrany pred stratou obydlia stanovujú minimálnu výšku pohľadávky, od ktorej je možné vykonať exekúciu predajom nehnuteľnosti, v ktorej má dlžník hlásený trvalý alebo prechodný pobyt – a to na 2 000 eur. Pričom tiež stanovujú, že aj v prípade minimálnej výšky pohľadávky je možné exekúciu nehnuteľnosti, v ktorej má dlžník hlásený trvalý alebo prechodný pobyt, vykonať len vtedy, ak pohľadávka nemôže byť vymôžená iným spôsobom. Napriek týmto pozitívnym opatreniam riziko straty domova na základe dobrovoľnej dražby na návrh záložného veriteľa, ktorý znamená stratu bývania bez ingerencie súdu, naďalej pretrváva, čo je v súčasnosti hlavný nedostatok v tejto oblasti.

Ak k strate vlastníctva obydlia dochádza na základe vstupu dlžníka do osobného bankrotu, kedy vlastník bytu odovzdáva svoj majetok v prospech veriteľov, legislatíva podobne ako pri stanovení minimálnej výšky pohľadávky pre vykonanie exekúcie predajom nehnuteľnosti, určuje v tomto prípade tzv. nepostihnuteľnú hodnotu obydlia. Ide o sumu z hodnoty majetku, ktorú má dlžník právo ponechať si, výlučne na zabezpečenie bývania. V zmysle Nariadenia vlády SR č. 45/2017 z 15. februára 2017¹⁴² bola táto suma nepostihnuteľnej hodnoty obydlia stanovená na 10 000 eur.

Ďalším aspektom ochrany pred stratou bývania z hľadiska právnych podmienok sú povinnosti poskytnutia náhradného bývania a výpovedné lehoty, ktoré sa vzťahujú najmä k nájomnému bývaniu. Dôvody výpovede z nájmu bytu, ktoré môžu viesť k strate bývania, môžu pritom rovnako ako v prípade ohrozenia straty vlastníctva bytu, súvisieť s nízkym alebo žiadnym príjmom nájomcu a následným neuhrádzaním nájomného, ale tiež s poškodzovaním bytu, porušovaním domového poriadku, alebo ide o iné dôvody dohodnuté v nájomnej zmluve.

V tomto kontexte sa ako problematická ukazuje najmä skutočnosť, že platná legislatíva upravujúca sociálne bývanie, Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov, špecifikuje len niektoré náležitosti nájomného režimu v sociálnom bývaní. Pričom sa ďalej odvoláva na ustanovenia Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb. Ten je však kódexom súkromného práva, kde účastníci občianskoprávnych vzťahov majú rovnaké postavenie bez ohľadu na to, či ide o fyzické alebo právnické osoby, obec alebo štát. To znamená, že obce môžu aj vo vzťahu k nájomcom v sociálnom bývaní vystupovať rovnako, ako ktoríkoľvek iní prenajímatelia na komerčnom trhu, ktorí uzatvorili nájomnú zmluvu podľa občianskeho zákonníka. Obce tak napríklad nemajú odlišne stanovenú minimálnu dobu trvania nájomnej zmluvy¹⁴³ a môžu rovnako ako súkromní prenajímatelia ponúkať nízkopríjmovým domácnostiam do prenájmu byty aj na veľmi krátke časové obdobie (napr. 1 mesiac), znamenajúce vysokú mieru neistoty bývania a ohrozenia bezdomovectvom. Podobne obce nemajú povinnosť zabezpečiť po uplynutí

¹⁴² Nariadenie vlády je dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/45/20170301>

¹⁴³ Napr. vo Veľkej Británii je minimálna doba nájmu v sociálnom bývaní 2 roky.

Zdroj: Social housing: flexible and fixed-term tenancies (England)

Published Sunday, September 2, 2018.

Available at: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7173>

nájomnej zmluvy v sociálnom bývaní domácnosti bytovú náhradu, keďže takáto povinnosť sa vzťahuje len k nájomným zmluvám uzavretým na dobu neurčitú¹⁴⁴. Nejde pritom len o hypotetický scenár, najmä vo vzťahu k nájomcom, ktorým vznikli dlhy na nájomnom, alebo iné problémy v susedskom spolunažívaní. Podľa Šimíkovej a kol. (2016) sú síce obce v tomto smere postavené na prvý pohľad pred neľahkú dilemu: majú uprednostniť prehliadanie problémov s udržiavaním adekvátneho stavu bytového fondu obývaného nízkopríjmovými skupinami obyvateľov a od problémov s často nedostatočnou platobnou disciplínou nájomníkov, alebo majú uprednostniť starostlivosť o majetok, aj ak by to malo negatívny sociálny dopad na týchto obyvateľov? Z hľadiska prevencie bezdomovectva je pritom zrejmé, že uprednostnenie ochrany majetku a vystupovania obce ako komerčného prenajímateľa uplatňovaním výlučne technokratického a represívneho prístupu v komunikácii s nájomníkmi je neprijateľné a neefektívne. Vystahovanie neplatičov, neraz navyše bez poznania príčin vzniku dlhu, totiž obec nezbavuje zodpovednosti za pomoc pri riešení ich nepriaznivej situácie, vrátane znášania často pomerne vysokých nákladov za poskytnutie sociálnej služby krízovej intervencie ako prípadnej formy zabezpečenia dočasného ubytovania. Naopak, ako účinný spôsob riešenia takýchto situácií sa ukazuje posilňovanie a profesionalizácia sociálneho a finančného poradenstva, ktoré má veľký potenciál nielen prispieť k udržaniu bývania takýchto domácností, ale aj riešeniu problémov s platbami či iných problémov. V praxi sa potreba zmien v tejto oblasti obzvlášť týka postupov samospráv pri hromadnom vypratávaní z dôvodu asanácie bytových domov bez zabezpečenia bytovej náhrady, alebo ubytovania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie, poskytujúcich dočasné ubytovanie, pre všetkých ich obyvateľov. Neposkytnutie náhradného ubytovania v takýchto situáciách znamená absolútne zlyhanie v oblasti prevencie bezdomovectva, ktoré spôsobuje prehlbovanie chudoby a sociálneho vylúčenia dotknutých osôb, ale aj nové problémy obciam samotným, v ktorých tak vznikajú komunity ľudí bez prístrešia a s tým spojené ťažkosti.

V konečnom dôsledku tak otázkou nemá byť to, či má obec uprednostniť starostlivosť o svoj majetok, alebo pomoc ľuďom v núdzi so zlou platobnou disciplínou - a je žiaduce obmedzovať priestor pre takýto výber aj v rámci právnej regulácie nájomných vzťahov. Naopak, otázkou je, akým spôsobom je možné podporovať a motivovať obce k efektívnej sociálnej práci s neplatičmi, ktorá prispeje k riešeniu oboch zmienených úloh súčasne. Jednou z možností v tomto smere je zmapovanie súčasných príkladov dobrej praxe, ako aj transfer zahraničných skúseností so zavádzaním tzv. systémov včasného varovania a ďalších podporných opatrení (bližšie pozri časť 10.3). Zároveň je potrebné zvážiť rozšírenie možností vstupu neziskového sektora do sociálneho bývania (bližšie pozri časť 8.2), a tým pomôcť plniť úlohy v sociálnom bývaní, ktoré sú v súčasnosti na rozdiel od mnohých iných krajín len na pleciach obcí.

Podobne problematické sú v rámci právnych podmienok ochrany pred vystahovaním, opäť najmä v obecnom nájomnom bývaní, aj pravidlá vo vzťahu k poskytovaniu bytových náhrad. Občiansky zákonník jednak stanovuje, že bytovou náhradou je aj prístrešie, definované ako prechodné ubytovanie najmä v nocľahárni. Pričom prístrešie ako forma bytovej náhrady je

¹⁴⁴ Prípady práva na bytovú náhradu pri zániku nájmu bytu dohodnutého na dobu určitú tiež upravuje § 4 Zákona č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami v znení neskorších predpisov

určené najmä pre nájomcov, ktorí neplatia nájomné z iných dôvodov ako hmotnej núdze, ak na poskytnutie bytovej náhrady existuje dôvod hodný osobitného zreteľa. Takéto ponímanie bytovej náhrady je v ostrom protiklade k princípom ukončovania a prevencie bezdomovectva. Nocľaháreň ako taká totiž ponúka iba priestor na prenocovanie, nie prístup k 24-hodinovému ubytovaniu. Adekvátnym riešením by preto v danej situácii bolo zabezpečenie dočasného ubytovania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie poskytujúcich celodenné ubytovanie (útulky a zariadenia núdzového bývania). Avšak aj tieto zariadenia predstavujú predovšetkým časovo vymedzenú sociálnu službu, ktorej poskytnutie nie je finálnym riešením straty bývania, ale pomocou v období do získania stabilného cenovo dostupného bývania. Občiansky zákonník ďalej stanovuje, že ak sa nájomca nachádza v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov a stará sa o maloleté dieťa alebo bezvládnú osobu, ktorí sú členmi jeho domácnosti, poskytne sa mu náhradný byt, ktorý môže mať horšiu kvalitu a menšiu nájomnú plochu ako byt, ktorý má nájomca vypratať, ak to umožňujú pomery prenajímateľa.¹⁴⁵ O tom, či pomery prenajímateľa poskytnutie náhradného bytu umožňujú, však rozhoduje samotný prenajímateľ, t. j. obec. Garancia poskytnutia bytovej náhrady, resp. sociálneho bývania občanom, ktorí sa nachádzajú v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov a starajú sa o maloleté dieťa alebo bezvládnú osobu, ktorí sú členmi ich domácnosti, sa tak javí nedostatočná.

Na druhej strane možno z hľadiska ochrany domácností ohrozených vystáňovaním z prenajatého obydľia pozitívne hodnotiť úpravu výpovednej lehoty podľa Občianskeho zákonníka. V zmysle daného predpisu sa výpovedná lehota z nájmu bytu určuje najmenej na tri mesiace, avšak ak ide o nájomcu v hmotnej núdzi, musí po jej uplynutí ešte nasledovať ochranná lehota, ktorá trvá ďalších šesť mesiacov.¹⁴⁶ Nájomca tak má na riešenie svojej nepriaznivej situácie k dispozícii spolu až 9 mesiacov.

Inú výzvu v úprave nájomných vzťahov smerom k prevencii bezdomovectva predstavuje regulácia nájomného bývania na komerčnom trhu, najmä ak sa nájomná zmluva uzatvára nie podľa Občianskeho zákonníka, ale podľa *Zákona č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytov*. *Tento právny predpis je totiž vo vzťahu k nájomcom v porovnaní s Občianskym zákonníkom menej protektívny, čo sa týka napr. skrátenej dĺžky výpovednej lehoty. To môže byť problematické najmä v kontexte výrazného nedostatku sociálneho bývania, ktorý spôsobuje, že aj nízkopríjmové domácnosti sú často odkázané na komerčný bytový trh. V tomto smere môže predstavovať účinnú pomoc najmä úprava výšky a podmienok poskytovania príspevku na bývanie (bližšie pozri časť 9.4).*

Inšpiráciou v zlepšovaní právnych podmienok nájmu bytov v kontexte nedostatku sociálneho bývania a ochrany domácností pred vystáňovaním môžu byť niektoré zahraničné skúsenosti. Napríklad v Nemecku môže byť na návrh prenajímateľa

¹⁴⁵ Inak má nájomca v hmotnej núdzi právo len na náhradné ubytovanie, čiže na Byt s jednou obytnou miestnosťou alebo obytnú miestnosť v slobodárni, ubytovni alebo v iných zariadeniach určených na trvalé bývanie alebo podnájom v zariadenej alebo nezariadenej časti bytu u iného nájomcu.

¹⁴⁶ Dokonca, ak nájomca pred uplynutím tejto ochrannnej lehoty zaplatí dlžné nájomné alebo sa písomne dohodne s prenajímateľom o spôsobe jeho úhrady, dôvod výpovede nájmu zanikol a nájomca môže nájomný byt naďalej užívať.

uzatvorená nájomná zmluva na dobu určitú len vo vymedzených prípadoch¹⁴⁷, inak sa uzatvára na dobu neurčitú. Aj v tomto období má prenajímateľ právo vypovedať zmluvu len z vymedzených dôvodov, ktoré o. i. zahŕňajú dlhy na nájomnom. Dôvodom vypovedania zmluvy nesmie byť zámer prenajať byt inému nájomcovi za vyššiu cenu. Takisto sa suma nájomného môže počas troch rokov zvýšiť najviac o 20 %, pričom zvyšovanie je spravidla postupné a spôsob jeho výpočtu je dohodnutý už v nájomnej zmluve¹⁴⁸.

Napokon môže byť dôvodom straty bývania nelegálne užívanie obydla. Podmienky vystaňovania z nelegálneho obydla, resp. obydla na pozemku užívanom bez právneho nároku, predstavujú komplexnú tému, ktorej sa v rámci verejných politík systematicky venuje pozornosť najmä prostredníctvom aktivít Úradu splnomocnenca vlády SR pre marginalizované rómske komunity v oblasti legalizácie užívaných pozemkov a stavieb¹⁴⁹. Doterajšie skúsenosti a zámery úradu v tejto oblasti môžu byť využité aj v prospech ochrany ľudí bez domova v nelegálnych obydliach. Špecifickým aspektom prevencie bezdomovectva v kontexte nedostatočne rozvinutého cenovo dostupného nájomného bývania je otázka, či a do akej miery sa majú realizovať opatrenia prevencie v nelegálnych obydliach, ak sú tieto zároveň nevyhovujúcim bývaním podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Možným riešením je vypracovanie odporúčaní, v ktorých situáciách je z hľadiska prevencie bezdomovectva vhodné usilovať o udržanie nelegálneho nevyhovujúceho bývania, a kedy je potrebné iné riešenie, aj ak by malo ísť o poskytnutie dočasného ubytovania napríklad v útulku.

10.3. Nástroje prevencie straty bývania a ich uplatňovanie

Ďalšou dôležitou otázkou po objasnení právnych podmienok týkajúcich sa vystaňovania je to, ktoré sú účinné nástroje pomoci vo fáze, keď je možné hrozbu vystaňovania odvrátiť, t. j. spravidla čo najskôr po vzniku prvých problémov vedúcich k rizikovej situácii vystaňovania, a do akej miery sa tieto nástroje v podmienkach SR využívajú. V súčasnosti majú mnohé európske krajiny a mestá skúsenosť s využívaním špecifických nástrojov prevencie straty bývania, uvedomujúc si skutočnosť, že prevencia je aj finančne efektívnejším prístupom ako riešenie situácie bezdomovectva. K najčastejším nástrojom prevencie straty bývania pritom patrí systém včasného varovania, prístup rapid re-housing, prístup harm-reduction, mediácia, finančné poradenstvo a krízový fond pomoci (Šimíková a kol., 2016). Tieto nástroje je možné v pomoci konkrétnym ľuďom navzájom rôznym spôsobom kombinovať.

¹⁴⁷ Ide o prípady, keď prenajímateľ po uplynutí navrhovanej doby prenájmu plánuje sám užívať daný byt, alebo ho prenajať členom svojej rodiny; ak plánuje uskutočniť také stavebné úpravy, ktorých vykonávanie by nájomcovi znemožňovalo v danom čase užívať byt, alebo ak plánuje byt prenajať osobe, ktorej sa tak zaviazal (napr. svojmu zamestnancovi)

¹⁴⁸ Bližšie pozri Tenant's Rights Brochure for Germany; Šimíková a kol., 2016

¹⁴⁹ Napr. v rámci prípravy národného projektu Podpora vysporiadania pozemkov v marginalizovaných rómskych komunitách, v rámci Operačného programu Ľudské zdroje. Bližšie informácie o národnom projekte sú dostupné na: <https://www.minv.sk/?oznamenie-2>

Systém včasného varovania¹⁵⁰ pritom predstavuje prvý predpoklad úspešnej prevencie najmä vo väčších mestách, keďže sa cielene zameriava na skorú identifikáciu domácností s nedoplatkom na bývaní, ako aj identifikáciu príčin a vhodných riešení takýchto problémov. Príkladom využívania systému včasného varovania je Holandsko, či mesto Viedeň. V Holandsku sa systém týka úhrady nájomného a vymedzenia časových lehôt a postupov v prípade, že nájomné uhradené nebolo. Konkrétne musí každý nájomca zaplatiť nájomné vždy k 1. dňu v mesiaci. Ak prenajímateľ (bytové družstvo alebo samospráva) zistí, že nájomné za daný mesiac uhradené nebolo, odošle nájomcovi pripomienku formou SMS. Ak nájomca zaplatí nájomné do 14 dní, je vyradený zo zoznamu dlžníkov. Ak sa tak nestane, na 15. deň v mesiaci sú dlžníkom rozosielané oficiálne písomné upomienky. Ak nájomca do ďalších 7 dní na písomnú upomienku nereaguje, je opäť kontaktovaný telefonicky alebo formou SMS, s cieľom overiť, či mu bola doručená oficiálna upomienka, a či potrebuje špeciálnu podporu. Ak sa nepodari nájomcu takýmto spôsobom kontaktovať, nasleduje osobná návšteva sociálneho pracovníka, a to aj vo večerných hodinách, aby sa tak zvýšila pravdepodobnosť uskutočnenia kontaktu. Zároveň sú domácnosti v systéme včasného varovania klasifikované podľa toho, či v minulosti mali problémy s úhradou nájomného, a či tieto problémy boli ojedinelé, alebo mali dlhodobý charakter. Na základe tejto klasifikácie im je poskytované častejšie alebo menej časté poradenstvo. Až ak sú aj tieto postupy neúspešné a domácnosť odmieta spolupracovať, nasleduje žiadosť na súd o vysťahovanie (Šimíková a kol., 2016). V prípadoch, ak sa v rámci postupov systému včasného varovania zistí, že príjem domácnosti poklesol natoľko, že si súčasné bývanie nedokáže udržať, má samospráva možnosť ponúknuť im dočasne, príp. na dlhšie obdobie iný byt s nižšími nákladmi v rámci sociálneho bývania, alebo dočasný finančný príspevok na udržanie štandardného bývania, ako pomoc na preklopenie nepredvídanej nepriaznivej situácie. Tento systém ponuky rýchleho ďalšieho bývania sa označuje ako rapid re-housing a podrobnejšie sme sa mu venovali v časti 8.3.

K finančným nástrojom prevencie straty bývania patrí napríklad krízový fond na úhradu dlhov, z ktorého je možné za vymedzených podmienok poskytovať prostriedky buď formou pôžičky (Holandsko), alebo nenávratného príspevku (Viedeň). V podmienkach SR môžu mať finančné nástroje prevencie straty bývania zvlášť veľký význam z dôvodu nedostatočnej ponuky cenovo dostupného bývania vo verejnom sektore, ktorá núti nízkopríjmové domácnosti hľadať si bývanie na komerčnom trhu. K účinným formám pomoci by v tomto smere mohlo patriť zavedenie doplatku na bývanie pre domácnosti, ktorým hrozí vysťahovanie kvôli neschopnosti uhrádzať náklady za bývanie a ktorým obec nedokáže ponúknuť náhradné cenovo dostupné bývanie.

Iným účinným opatrením v prípade nesplácania záväzkov pred podaním návrhu na súd sa ukazuje mediácia¹⁵¹ medzi osobou, ktorá neuhrádza náklady za bývanie na jednej strane a osobou/ inštitúciou, ktorá je poskytovateľom úveru/ prenajímateľom bytu na druhej strane (FEANTSA, 2015). Cieľom mediácie je (dočasná) úprava výšky mesačných splátok tak, aby

¹⁵⁰ Angl. early warning system

¹⁵¹ Mimosúdna činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu.

sa predišlo hroziacej strate bývania. V Španielsku a Belgicku je tento typ mediácie povinný predtým, než sa veriteľ/ prenajímateľ môže obrátiť na súd s návrhom na exekúciu (FEANTSA, 2015).

Prístup harm-reduction ako ďalší z nástrojov prevencie straty bývania sa zase vzťahuje k situáciám, v ktorých nie sú príčinou ohrozenia stratou bývania dlhy na nájomnom, ale rizikové správanie. Tento prístup predpokladá, že aj keď nie je možné očakávať, že od rizikového správania nájomca okamžite úplne upustí, je možné zamerať sociálnu prácu na obdobia a situácie, kedy sa problémy najviac vyhrocujú. Postupným zmierňovaním týchto problémov sa dá predchádzať inak neodvratnej strate bývania. Napríklad je nerealistické očakávať, že nájomca okamžite prestane užívať alkohol, ale je možné účinne ho motivovať k obmedzeniu návštev iných jeho spoločníkov užívajúcich alkohol v byte, a tým aj obmedziť rušenie susedov. Systému harm-reduction sme sa venovali aj v časti 7.

Viaceré mestá v SR už majú skúsenosť s využívaním niektorých prvkov týchto nástrojov, resp. iných špecifických prístupov. Napríklad mesto Liptovský Mikuláš prostredníctvom bytového podniku ako správcu mestského bytového fondu uplatňuje pri vymáhaní pohľadávok na nájomnom či iných pohľadávkach súvisiacich s užívaním bytu postup, ktorý sa začína upomienkovým konaním, môže pokračovať komunikáciou pri osobných stretnutiach, uzatvorením dohody o uznaní a splatení dlhu a splátkového kalendára. Až ak tieto možnosti zlyhajú, nasleduje výpoveď z nájmu a výzva k odovzdaniu bytu a vymáhanie pohľadávky v exekučnom konaní. Okrem toho bol v novembri 2012 mestskému zastupiteľstvu predložený Návrh opatrení na zníženie nedoplatkov na nájomnom v nájomných bytoch vo vlastníctve mesta („Správa pre mestské zastupiteľstvo“, 2013), ktorý obsahoval niekoľko progresívnych zámerov. Patrila k nim najmä výstavba nízkoštandardných bytov s cieľom rozšíriť ponuku cenovo dostupného bývania pre nízkoprijemové domácnosti, či zásada zachovávať v prípade vystaňovania neplatiča mimosúdnu cestou princíp „z väčšieho do menšieho“. Tieto opatrenia ponuky náhradného bývania v sebe do istej miery odzrkadľujú prístup rapid re-housing. Avšak na to, aby bol plne využitý ich preventívny potenciál, je potrebné ich vhodné načasovanie tak, aby dlh domácnosti zbytočne nenarastal a aby k vystaňovaniu vôbec nemuselo dôjsť. K progresívnym opatreniam taktiež patrilo vyčlenenie pracovníka bytového podniku, ktorý sa venuje návštevám domácností s nedoplatkami priamo v teréne a spolupráca v tejto oblasti s miestnym komunitným centrom („Správa pre mestské zastupiteľstvo“, 2013)¹⁵². Podobne niektoré prvky prístupu rapid re-housing využívalo aj mesto Dolný Kubín, ktoré za týmto účelom zverilo časť svojho bytového fondu do správy Odboru sociálnych vecí a rodiny mestského úradu¹⁵³.

Takisto je pomerne bežným nástrojom riešenia nedoplatkov voči mestám ponuka splátkového kalendára. V prípade príjemcov pomoci v hmotnej núdzi je možné s cieľom predchádzania

¹⁵² Napriek prijatiu týchto opatrení sa v Správe pre zasadnutie Mestského zastupiteľstva o stave platenia nájomného a vymáhania nedoplatkov v nájomných bytoch vo vlastníctve mesta Liptovský Mikuláš za I. polrok 2013 konštatovalo, že proces vymáhania pohľadávok je zložitý, často kvôli neustále sa zhoršujúcej sociálnej a ekonomickej situácii časti rodín užívajúcich nájomné byty.

¹⁵³ 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

vzniku dlhov spojených s bývaním napríklad využiť Inštitút osobitného príjemcu¹⁵⁴ a dosiahnuť tým pravidelnú úhradu nákladov napr. na bývanie. Možnosti pomoci vytvára aj zákon o sociálnych službách, najmä v rámci poskytovania terénnej sociálnej služby krízovej intervencie, špecializovaného poradenstva, nízkoprahovej služby pre deti a rodinu a podpory samostatného bývania (bližšie pozri časť 5.1 a 8.3). Pričom osobitne významný potenciál má služba podpory samostatného bývania, ktorá zahŕňa pomoc pri prevádzke domácnosti, pri hospodárení s peniazmi, pri organizovaní času, pri zapojení sa do spoločenského a pracovného života, rozvoja osobných záujmov, predchádzaní a riešení krízových situácií. Podľa údajov z Centrálného registra poskytovateľov sociálnych služieb však túto službu k 31.12.2017 poskytovalo v celej SR len 5 poskytovateľov. Sociálni pracovníci tak spravidla vstupujú do riešenia nepriaznivej situácie príliš neskoro, keď už nie sú reálne možnosti na zvrátenie hrozby vyst'ahovania a jediným riešením je ponuka ubytovania v rámci zariadení sociálnych služieb krízovej intervencie.

Napokon legislatíva takisto vytvára priestor pre vznik dohody medzi dlžníkom a správcou bytového domu formou mediácie. Pričom podľa Zákona č. 420/2004 Z. z. o mediácii môžu mať osoby v materiálnej núdzi prístup k mediácii najmä prostredníctvom Centra právnej pomoci, ktoré zabezpečuje poskytnutie právneho poradenstva týmto osobám a môže určiť na riešenie ich sporu mediátora. Počet poskytnutí právnej pomoci formou mediácie zo strany Centra právnej pomoci je však z rôznych príčin (ako napr. povaha sporov, potreba súhlasu všetkých strán sporu s mediáciou, neefektívnosť mediácie) vo všeobecnosti nízky. Z týchto dôvodov Centrum právnej pomoci mediáciu ako prostriedok poskytnutia právnej pomoci využíva aj v oblasti bývania len v minimálnom rozsahu.

Celkovo možno konštatovať, že platná legislatíva, ani iné usmernenia či odporúčania nevytvárajú prostredie podporujúce uplatňovanie preventívneho, ale skôr sankčného prístupu vo vzťahu k ľuďom s nedoplatkami či v iných rizikových situáciách straty bývania. 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 domov¹⁵⁵ voči dlžníkovi¹⁵⁶, pričom forma upomienky nie je bližšie špecifikovaná, ako aj vznik povinnosti úhrady poplatku z omeškania¹⁵⁷ a jeho výšky¹⁵⁸. Nezmieňuje sa

¹⁵⁴ Inštitút osobitného príjemcu 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.

¹⁵⁵ Správca bytového domu zodpovedá podľa Zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov za vymáhanie pohľadávok.

¹⁵⁶ Podľa § 518: Ak bol v zmluve určený presný čas plnenia a zo zmluvy alebo z povahy veci vyplýva, že na oneskorenom plnení nemôže mať veriteľ záujem, musí veriteľ oznámiť dlžníkovi bez zbytočného odkladu, že na plnení trvá.

¹⁵⁷ Podľa § 697 Občianskeho zákonníka: „Ak nájomca nezaplatí nájomné alebo úhradu za plnenia poskytované s užívaním bytu do piatich dní po jej splatnosti, je povinný zaplatiť prenajímateľovi poplatok z omeškania.“.

¹⁵⁸ V zmysle § 4 nariadenia vlády č. 87/1995 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Občianskeho zákonníka, je poplatok z omeškania za každý deň omeškania 0,5 promile dlžnej sumy, najmenej však 0,83 eura za každý i začatý mesiac omeškania.

žiadna 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. Postup správcu bytového domu v prípade vzniku dlhu vlastníka bytu na týchto úhradách sa prevažne odvodzuje zo zmluvy o výkone správy, ktorú uzatvárajú so správcom bytového domu vlastníci bytov a nebytových priestorov. Proces prevencie tak môže zlyhať už v samom začiatku. Zároveň nie sú v prevencii bezdomovectva dostatočne využívané ani niektoré nástroje, ktoré už v súčasnosti majú legislatívne zakotvenie, čo sa týka najmä sociálnej služby podpory samostatného bývania a možností mediácie v sporoch týkajúcich sa bývania.

Osobitnú výzvu tiež predstavuje nedostatočná ponuka cenovo dostupného bývania, resp. dočasnej krízovej finančnej podpory na udržanie bývania (bližšie pozri kapitolu 8), ktorá znamená, že možnosti obcí ponúknuť náhradné bývanie domácnostiam, ktorým hrozí strata domova, sú veľmi limitované. Z uvedených dôvodov je na oblasť prevencie vzniku nepriaznivých situácií ako takej, osobitne však prevencie ohrozenia vystáňovaním, potrebné klásať oveľa väčší dôraz ako doposiaľ.

10.4. Prevalencia bezdomovectva u ľudí po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti

Potreba prevencie bezdomovectva v príprave a po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti sa odvíja od skutočnosti, že dlhodobý pobyt v zariadení (najmä v centre pre deti a rodiny, 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 prepustené 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).

V kontexte dostupných údajov o prevalencii bezdomovectva u osôb prepúšťaných z inštitucionálnej starostlivosti možno konštatovať, že v Slovenskej Republike sa zhromažďujú spoľahlivé administratívne dáta o počtoch osôb, ktorým bolo ukončené poskytovanie jednotlivých foriem inštitucionálnej starostlivosti. Oveľa problematickejšie je ex-post zisťovanie, v akých životných podmienkach sa títo ľudia nachádzajú po uplynutí určitého časového obdobia.

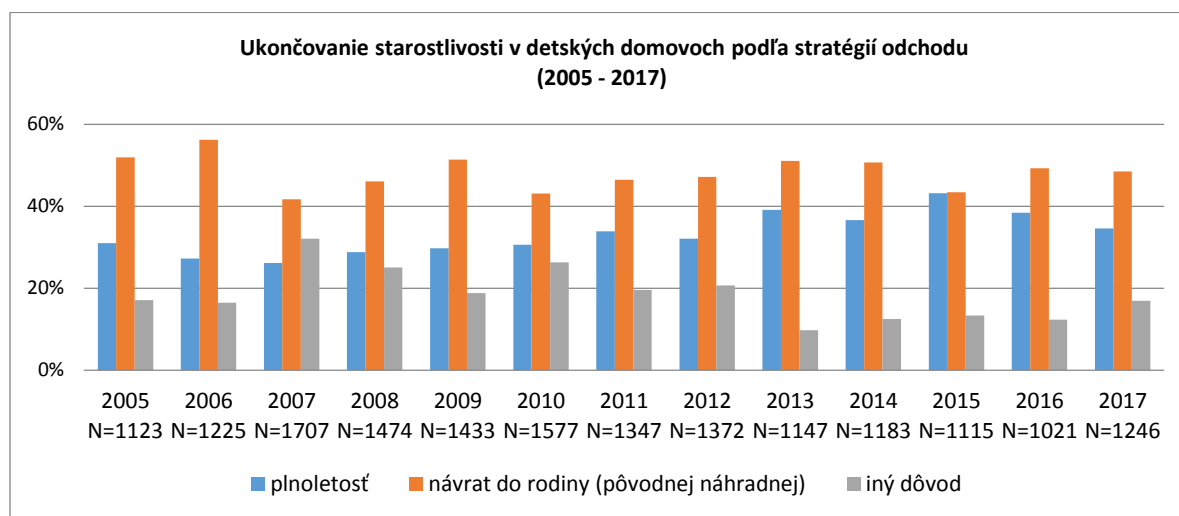
Najpodrobnejšie dáta sa pritom týkajú ukončovania starostlivosti detí v náhradnej starostlivosti¹⁵⁹. Konkrétne sa v SR počet všetkých mladých ľudí, ktorým bola ukončená starostlivosť v centre pre deti a rodiny¹⁶⁰, pohybuje v priemere na úrovni 1300 detí ročne

¹⁵⁹ V novele zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele sa detské domovy už menia na nový druh zariadení: Centrá pre deti a rodiny v kríze. Cieľom zmeny je lepšie reagovať na potreby praxe. Viac na: <https://www.employment.gov.sk/sk/informacie-media/aktuality/vyznamne-zmeny-socialnopravnej-ochrane-deti.html>

¹⁶⁰ Do roku 2018 v detskom domove

(roky 2005-2017). Ako ukazuje doleuvedený graf, najčastejšou stratégiou odchodu z detského domova bol v uvedenom období návrat do rodiny(pôvodnej, náhradnej). Za ňou nasleduje odchod priamo do samostatného života z dôvodu plnoletosti. Poslednou sledovanou možnosťou sú iné dôvody (napr. premiestnenie do iného detského domova, úmrtie). Z hľadiska prevencie bezdomovectva je najzaujímavejšia skupina odchádzajúca z centier pre deti a rodiny po dosiahnutí 18 roku veku. Každoročne je takto ukončená starostlivosť približne 400-500 mladým ľuďom¹⁶¹, čo predstavuje približne 35 %-ný podiel z celkového počtu ukončení. Pre porovnanie, v roku 2017 išlo o 279 a v roku 2013 o 311 mladých ľudí, opúšťajúcich detský domov hneď po dovŕšení plnoletosti.¹⁶²

Graf 4: Ukončovanie starostlivosti v detských domovoch podľa stratégií odchodu v rokoch 2005-2017



Zdroj: Prepočty výkazov o poskytovaní starostlivosti a výchovy deťom v detskom domove

Oficiálne štatistiky o bývaní a zamestnaní po ukončení náhradnej starostlivosti, týkajúce sa podskupiny mladých ľudí odchádzajúcich z centra pre deti a rodiny, reedukačného centra a iného zariadenia v 18 roku veku, zatiaľ neexistujú. Táto skupina je pritom rizikom bezdomovectva vzhľadom na nízky vek, pomerne nárazový prechod z inštitucionálnej starostlivosti do samostatného života a ďalšie znevýhodňujúce faktory, najviac ohrozená. Naopak, u plnoletých fyzických osôb, ktoré prejavili súhlas s udržiavaním kontaktu po ukončení starostlivosti v centrách pre deti a rodiny, existujú v oblasti bývania a zamestnania údaje v rámci výkazov o poskytovaní starostlivosti a výchovy. Ide o ukazovatele za obdobie prvých dvoch rokov po ukončení poskytovania inštitucionálnej starostlivosti. Podľa týchto údajov bol v prvom roku po odchode najčastejšou stratégiou prechod do prenajatého bývania. Túto formu využila viac ako polovica zo všetkých mladých dospelých, na ktorých má centrum pre deti a rodiny kontakt a ktorí uviedli informáciu o forme prvého bývania. Ide buď

¹⁶¹ Vráťane súdnych rozhodnutí krátkodobého charakteru, napr. výchovných opatrení a neodkladných opatrení

¹⁶² Po dovŕšení plnoletosti sa môže plnoletej fyzickej osobe poskytovať starostlivosť v centre pre deti a rodiny do dovŕšenia 25 rokov veku a v špecifickom prípade až do dovŕšenia 27. rokov veku. Tento systém starostlivosti mladým dospelým vychádza z princípov dobrovoľnosti a nie povinnosti.

o skupinovú stratégiu zvládania prechodu do života priamo, kedy si viacerí mladí dospelí prenajmú byt, alebo odchádzajú do domovov na polceste, útulkov či ubytovní, kde si prenajímajú izbu a čiastočne si hradia poskytovanie ďalších sociálnych služieb. Približne ďalšia tretina mladých dospelých odchádzala do pôvodných rodín. Len veľmi malé percento odišlo bývať do vlastných bytových priestorov – v roku 2017 to bolo približne 7 % z nich. Z uvedeného vyplýva, že prechod do samostatného života je rizikovou okolnosťou, ktorá sa spolupodieľa na tom, že mnohí z mladých ľudí sa môžu nachádzať v kategóriách bez stáleho bývania, v neistom alebo nevyhovujúcom bývaní podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Problematické sú aj údaje o úspešnosti mladých dospelých v oblasti nachádzania si zamestnania. Tu sú sledované tri kategórie – zamestnaní, príležitostná práca a nezamestnaní. Aj keď podiel zamestnaných alebo v príležitostnej práci bol v prvom roku po odchode z detského domova¹⁶³ nadpolovičný (v roku 2013 išlo o 62% a v roku 2017 o 52 % mladých dospelých), zastúpenie nezamestnaných je v tejto kategórii pomerne vysoké (v roku 2013 išlo o 36 % a v roku 2017 až o 48 %).

Prieskum IVPR (Fico, 2012) zameraný na vyhodnocovanie pracovnej aktivity po odchode z detského domova takisto ukázal, že v prvých rokoch po odchode do samostatného života sa nedarí zamestnať najmä skupine, ktorá disponuje charakteristikami ako nezabezpečenie bývania v čase odchodu, etnicita vnímaná ako rómska, problémy so vzdelávaním prejavujúce sa absolvovaním špeciálnych škôl, problémy so zákonom pred alebo počas umiestnenia v detskom domove, celkovo problémový priebeh náhradnej starostlivosti, priradená formálna diagnóza, neexistencia pracovnej skúsenosti pred odchodom. Z rodinných ukazovateľov ide o narodenie vlastných detí po odchode, nezaloženie si vlastnej rodiny, základné vzdelanie matky alebo odchod z detského domova priamo do pôvodných rodín (Fico, 2012).

Uvedené zistenia možno doplniť aj údajmi z výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016 o približnom zastúpení ľudí, ktorí časť detstva strávili v náhradnej starostlivosti v skupine ľudí bez domova. Z uvedeného výskumu vyplýva, že v detskom domove¹⁶⁴ vyrastalo 7 % ľudí bez domova sčítaných v Bratislave, približne 6 % strávilo detstvo u príbuzných alebo v iných podmienkach a 25 % dospelých osôb informáciu neposkytlo, takže je možné predpokladať, že podiel ľudí bez domova, ktorí vyrastali v náhradnej starostlivosti, je ešte vyšší¹⁶⁵. Ľudia, ktorí časť detstva strávili v náhradnej starostlivosti, sú pritom zastúpení predovšetkým v mladších vekových kategóriách od 18 do 34 rokov (10,7 %) a od 35 do 49 rokov (9,7 %). V starších vekových kategóriách je ich zastúpenie oveľa nižšie, až marginálne. Z výskumu takisto vyplýva, že v porovnaní s ľuďmi vyrastajúcimi v rodinách ľudia bez domova, ktorí časť detstva strávili v náhradnej starostlivosti, nikdy nemali vlastné bývanie, častejšie pracovali a vykazujú vyšší podiel absencie kontaktov s rodinou.

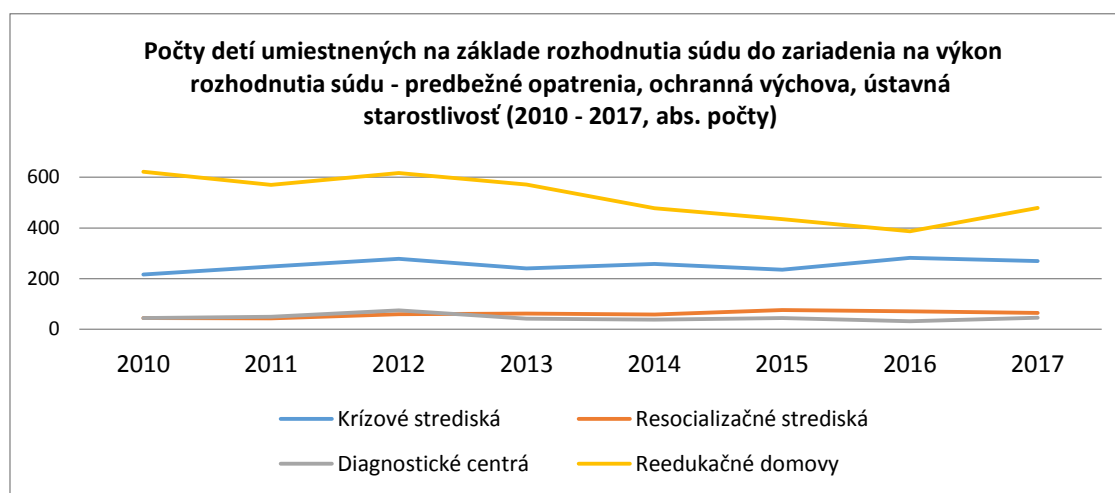
¹⁶³ K sledovanému obdobiu sa vzťahuje tento pojem, ktorý bol od 1.4.2018 nahradený označením „centrum pre deti a rodiny“ v nadväznosti na obsiahlu novelu Zákona č. 305/2005 Z. z.

¹⁶⁴ V čase realizácie výskumu sa používal tento termín, ktorý bol nahradený označením „centrum pre deti a rodiny“ v nadväznosti na zmeny, ktoré priniesla novela Zákona č. 305/2005 Z. z. s účinnosťou od 1.4.2018

¹⁶⁵ Najväčšia časť ľudí bez domova trávila detstvo (do 18 rokov) najčastejšie s vlastnými rodičmi (62 %)

Podobne sa potreba zabezpečovania bývania a podpory pri návrate do života týka mladých ľudí, ktorým je ukončovaná starostlivosť v reedukačných centrách ako špeciálnych výchovných zariadeniach, do ktorých sa prijímajú deti okrem iného na základe rozhodnutia súdu o uložení ochrannej výchovy, výchovného opatrenia, neodkladného opatrenia, či rozhodnutia súdu o nariadení ústavnej starostlivosti. Podľa platnej legislatívy¹⁶⁶ je pobyt v reedukačných centrách možný najdlhšie do dovŕšenia osemnásteho roku veku mladistvého, s možnosťou predĺženia o 1 rok - do dovŕšenia jeho devätnásteho roku. Na základe údajov z Výkazov o vykonávaní opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately¹⁶⁷ možno uviesť, že kým v roku 2010 bolo v reedukačnom centre umiestnených 632 detí, o sedem rokov neskôr, v roku 2017, to bolo 479 detí.

Graf 5: Počty detí umiestnených na základe rozhodnutia súdu do zariadenia na výkon rozhodnutia súdu



Zdroj: Výkazy o vykonávaní opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. ÚPSVaR.

Údaje o počte mladých ľudí, ktorým je v reedukačných centrách ukončovaná starostlivosť po dovŕšení plnoletosti a ktorí sú najviac vystavení riziku bezdomovectva z dôvodu, že na rozdiel od mladších účastníkov reedukačných programov nemusia mať možnosť návratu do pôvodnej rodiny, sa nesledujú. Najviac porovnateľnými ukazovateľmi v tomto smere spomedzi dostupných dát sú počty detí v reedukačných centrách vo veku 15 rokov alebo starších, ako aj počty trvalo prepustených detí bez ohľadu na vek. Ako vyplýva z údajov Centra vedecko-technických informácií SR¹⁶⁸, počet umiestnených detí starších ako 15 rokov sa pohyboval medzi 104 v roku 2014 a 146 v roku 2015, pričom v poslednom sledovanom roku 2017 išlo

¹⁶⁶ § 122 Zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) v znení neskorších predpisov

¹⁶⁷ Dostupné na: http://www.upsvar.sk/statistiky/rocne-vykazy-mps-vr-sr/rocne-vykazy-v12-mps-vr-sr-o-vykonavani-opatreni-socialnopravnej-ochrany-deti-a-socialnej-kurately-2008-2009-2010-2011.html?page_id=77297.

¹⁶⁸ Dostupné v Štatistickej ročenke, separát Ostatné výchovné zariadenia: http://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenka-publikacia/statisticka-rocenka-specialne-vychovne-zariadenia.html?page_id=9595

o 121 detí. Zároveň bolo zo štátnych reedukačných centier trvalo prepustených v roku 2014 celkom 279 a v roku 2017 celkom 290 detí.

Z uvedených administratívnych údajov vyplýva, že počet mladistvých opúšťajúcich reedukačné centrá, ktorých sa potenciálne týka potreba prevencie bezdomovectva, neprevyšuje 300 osôb. Zisťovaniu životných dráh mladých ľudí po odchode z reedukačných centier v horizonte 1-5 rokov a ich uplatnenia v živote sa vo svojom výskume¹⁶⁹ venoval Lukšík (2013): „Výsledky výskumu ukázali viaceré pozitívne stránky pobytu dievčat v reedukačných centrách, ku ktorým patrí nadobudnutie pracovných návykov, vzdelania s výučným listom, rozvoj sebadisciplíny a rešpektu voči pravidlám, získanie návykov spojených s bežným chodom domácnosti (upratovanie a pod.), získanie sebaôvery, sebaovládania a schopnosti myslieť pozitívne. Na druhej strane, takmer všetky absolventky pobytu v reedukačnom centre, ktoré sa zapojili do daného výskumu, mali napríklad problémy s drogami. Viaceré uvádzali, že sa dostali k návykovým látkam v reedukačnom centre, najmä v zmysle motivácie vyskúšať návykové látky. Problematické je tiež zabezpečenie možností získania vzdelania, pretože väčšina mladých ľudí si po odchode z centra nedokázala nájsť uplatnenie v odbore, ktorý študovali a často ani iné zamestnanie, čo má vplyv aj na možnosti získania stabilného bývania (Lukšík, 2013).

Ďalším typom inštitucionálnej starostlivosti, ku ktorej sa vzťahuje potreba prevencie bezdomovectva, sú zariadenia na výkon trestu odňatia slobody / na výkon väzby. Vo vzťahu k týmto zariadeniam je možné sledovať počet obvinených a odsúdených osôb na základe *Ročenky Zboru väzenskej a justičnej stráže*. Z týchto údajov vyplýva, že kým v roku 2014 bolo spolu obvinených a odsúdených 10 099 osôb, v roku 2017 išlo o 10 270 osôb. V ročenke sa tiež uvádza počet osôb, ktorým bolo po prepustení zabezpečené ubytovanie v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie – v roku 2014 išlo o 92 a v roku 2017 o 67 osôb. Osoby po ukončení trestu odňatia slobody pritom z dôvodu obmedzených možností získania bývania a zamestnania predstavujú jednu z najohrozenejších skupín z hľadiska možného prepadu do bezdomovectva, ktorej bola doposiaľ navyše venovaná len malá pozornosť aj v kontexte vyhodnocovania bariér a podporných faktorov úspešnosti pri opätovnom začleňovaní do bežného života. Dostupným nástrojom prevencie bezdomovectva aj v tejto oblasti sa podrobnejšie venujeme v nasledujúcej časti 10.5.

Z hľadiska prevencie bezdomovectva sú napokon dôležitou kategóriou aj zdravotnícke zariadenia. Pri prepúšťaní z nemocničnej starostlivosti sa môže ukázať nepriaznivá bytová situácia pacienta (v krajnom prípade absencia bývania, do ktorého by sa mohol po prepustení vrátiť) a potreba riešiť tento problém. V zmysle ETHOS typológie sa to obzvlášť týka oddelení psychiatrickej starostlivosti. V tejto súvislosti *Národné centrum zdravotníckych informácií* v rámci zdravotníckej štatistiky v sekcii *Psychiatrická starostlivosť*¹⁷⁰ uvádza, že v roku 2017 bolo ukončených 43 009 hospitalizácií, vrátane opakovaných hospitalizácií. V porovnaní s rokom 2016 ide o pokles o 1,2 p. b. Počet osôb, ktoré sú prepúšťané zo zariadení ústavnej psychiatrickej starostlivosti a sú ohrozené bezdomovectvom, sa ale na základe centrom vyhodnocovaných informácií nedá odhadnúť.

¹⁶⁹ Výskum sa zameriaval na 21 ľudí vo veku 19-24 rokov, ako aj na pozorovanie v reedukačnom centre.

¹⁷⁰ Dostupné na: <http://www.nczisk.sk/Aktuality/Pages/Ustavna-psychiatricka-starostlivosť-v-SR-2017.aspx>

10.5. Nástroje a limity prevencie bezdomovectva po prepustení z inštitucionálnej starostlivosti v SR

Slovenská republika dlhodobo realizuje viaceré opatrenia, ktoré sú zamerané na uľahčenie tranzície z inštitucionálnej starostlivosti do bežného života, a tým prispievajú k prevencii bezdomovectva. Napriek tomu zároveň čelí viacerým limitom, ktoré v oblasti prevencie bezdomovectva po ukončení inštitucionálnej starostlivosti naďalej predstavujú veľkú výzvu.

Súčasnú opatrenia podpory prechodu z inštitucionálnej starostlivosti do bežného života sa týkajú najmä zamestnávania sociálnych pracovníkov priamo v zariadeniach a ich spolupráce s ďalšími aktérmi - najmä obcou a sociálnou kuratelou (bližšie pozri časť 10.1), prípravy plánov osamostatňovania, a v niektorých prípadoch jednorazových finančných príspevkov. K pomerne novým a aj z hľadiska prevencie bezdomovectva zvlášť perspektívnym nástrojom tiež patrí prijatie legislatívnej úpravy umožňujúcej návrat do centra pre deti a rodiny zraniteľnej skupine mladých ľudí, ktorým bola ukončená náhradná starostlivosť po dosiahnutí plnoletosti, ak o to požiadajú do jedného roka odo dňa, kedy im bolo poskytovanie náhradnej starostlivosti ukončené.

Vypracovanie plánu osamostatňovania sa pritom ako nástroj podpory prechodu z inštitucionálnej starostlivosti do samostatného života využíva najmä pri ukončovaní náhradnej starostlivosti. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby osamostatňovanie prebehlo ako plánovaný proces - aby sa spolu s mladým dospelým hľadali vhodné riešenia, primerané jeho predstavám a možnostiam tak, aby sa čo najviac eliminovali možné riziká spojené s úplným prevzatím zodpovednosti za svoj život a zabezpečenie bezprostredne po odchode z centra pre deti a rodiny. Podľa Zákona č. 305/2005 Z. z. **o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov** sa osamostatnením rozumie zabezpečenie si bývania a schopnosť samostatne sa živiť, čo je zvlášť relevantné aj z hľadiska prevencie bezdomovectva. Plán osamostatňovania je súčasťou individuálneho plánu rozvoja osobnosti dieťaťa (IPROD), ktorý tiež zahŕňa plán výchovnej práce s dieťaťom a plán sociálnej práce s dieťaťom a jeho rodinou, vypracovaný v spolupráci s obcou, akreditovaným subjektom a orgánom sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Plán osamostatňovania sa dieťaťa má obsahovať predpokladaný spôsob zabezpečenia bývania a návrh na spôsob vyplatenia príspevku na uľahčenie osamostatnenia sa mladého dospelého, poskytovaného centrom pre deti a rodiny. IPROD sa zo zákona vyhodnocuje v časových intervaloch najmenej raz za polrok. Reálne možnosti plánov osamostatňovania pomôcť mladým ľuďom ukončujúcim náhradnú starostlivosť pri zabezpečení stabilného nájomného bývania sú však limitované nedostatočnou fyzickou a cenovou dostupnosťou nájomného bývania (bližšie pozri časť 8.2).

Ďalšími nástrojmi sú opatrenia finančného charakteru. Mladým ľuďom sa pri ukončovaní náhradnej starostlivosti v centre pre deti a rodiny poskytuje jednorazový príspevok na uľahčenie osamostatnenia sa, a to na zabezpečenie bývania, vecí súvisiacich s bývaním a prípravy na povolanie.¹⁷¹ Príspevok sa poskytuje maximálne vo výške pätnásťnásobku sumy

¹⁷¹ § 69 zákona č. 305/2005 Z. z.

životného minima a vypláca sa najneskôr v deň ukončenia náhradnej starostlivosti. Príspevok môže mať rôznu formu (peňažnú, kombinovanú alebo vecnú) a nemusí sa poskytovať automaticky. K jeho neposkytnutiu dochádza najmä v situáciách, kedy mladý dospelý nedodržiaval vopred dohodnuté pravidlá (týkajúce sa napr. pobytu bez súhlasu mimo centra pre deti a rodiny). Okrem toho môže mladý dospelý do 30 dní po ukončení poskytovania náhradnej starostlivosti požiadať o poskytnutie jednorazového príspevku na osamostatnenie sa aj obec, v ktorej mal trvalý pobyt v čase umiestnenia do náhradnej starostlivosti. Medzi pracovníkmi centier pre deti a rodiny existuje pomerne široká zhoda na problematiku využívania peňažných príspevkov. Tie sú najčastejšie minulé buď neúčelne alebo sú odovzdané biologickým rodičom, ktorí sa po prijatí finančnej sumy následne prestanú o svoje deti zaujímať. Keďže o spôsobe využitia príspevku rozhodujú samotní mladí ľudia, ktorým je ukončená náhradná starostlivosť, nájdenie si stabilnejšieho ubytovania z týchto prostriedkov nemusí byť garantované. Mnohí z nich si preto po rýchlom minutí príspevku berú pôžičky na účely, ktoré súvisia so zabezpečením základných životných potrieb, následne čelia zvýšenému riziku tvorby dlhov a nesplácania, čo znamená aj vyššiu pravdepodobnosť prepadu do stavu bezdomovectva. Jedným z finančných nástrojov pomoci pre trestané osoby je resocializačný príspevok. Jeho cieľom je umožniť vybavenie dokladov a zabezpečenie nevyhnutných vecí osobnej potreby. Zákonnou podmienkou poskytnutia príspevku je výkon väzby trvajúci minimálne 30 po sebe nasledujúcich dní a podanie žiadosti o príspevok do ôsmich dní po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody alebo výkonu väzby. Jeho výška je najviac 40 % sumy životného minima a môže mať peňažnú, kombinovanú alebo vecnú formu. Tento príspevok tak nemá primárne ambíciu podporiť zabezpečenie cenovo dostupného bývania a tým predchádzať bezdomovectvu osôb po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody.

Možnosť opätovného poskytovania náhradnej starostlivosti mladým ľuďom, ktorí opustili centrum pre deti a rodiny po dosiahnutí plnoletosti, je z hľadiska prevencie bezdomovectva významným nástrojom, ktorý priniesla novela Zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele v znení neskorších predpisov¹⁷² s účinnosťou od 1.4.2018. Zatiaľčo do prijatia tejto právnej úpravy bol odchod z detského domova po dovŕšení plnoletosti definitívny, bez možnosti návratu, v súčasnosti majú títo mladí ľudia¹⁷³ v prípade ťažkostí možnosť požiadať do jedného roka o opätovný návrat do centra pre deti a rodiny¹⁷⁴.

Na druhej strane, hlavné limity súčasných možností prevencie bezdomovectva 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.

Absentujúci mechanizmus cieleného udržiavania kontaktu po prepustení sa zvlášť týka mladých ľudí opúšťajúcich reedukačné centrá, ako aj mladých ľudí odchádzajúcich z centier pre deti a rodiny hneď po dovŕšení plnoletosti. Úspešnosť týchto mladých ľudí v ich prvých

¹⁷² Bližšie pozri § 55

¹⁷³ vynímajúc tých, ktorým nadobudnutím plnoletosti skončilo vykonávanie výchovného opatrenia alebo neodkladného opatrenia a nebol podaný návrh na nariadenie ústavnej starostlivosti

¹⁷⁴ V centre sa 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

rokoch samostatného života sa systematicky nezisťuje, čo sa týka aj chýbajúcich dát o udržaní si bývania alebo vzniku iných rizikových situácií (napr. zadĺženia a jeho príčin), ktoré by mohli viesť až k prepadu do bezdomovectva. Podobne je problematické oddelené poskytovanie penitenciárnej starostlivosti počas výkonu trestu odňatia slobody, zabezpečovanej Zborom väzenskej a justičnej stráže, a postpenitenciárnej starostlivosti v období po prepustení osoby z výkonu trestu odňatia slobody, zabezpečovanej orgánom sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a neverejnými poskytovateľmi sociálnych služieb. Chýbajú podrobnejšie analýzy dostatku a stability personálnych kapacít pre vykonávanie opatrení sociálnej kurately pre dospelých, najmä s ohľadom na dôležitosť budovania vzťahu s klientom ako kľúčového predpokladu úspešnosti pomoci pri riešení sociálnych problémov. Rovnako absentujú pravidelné hodnotenia skúseností a spokojnosti klientov, pre ktorých sú tieto opatrenia vykonávané. Určitým obmedzením sa ukazuje aj fakt, že existuje malý počet špecializovaných mimovládnych organizácií, ktoré sa venujú podpore sociálneho začleňovania ľudí po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody. K rizikám pri prepúšťaní zo zariadení na výkon trestu odňatia slobody/ výkon väzby z hľadiska prevencie bezdomovectva tak patrí aj nízka dostupnosť dlhodobšieho sprevádzania a poradenstva (Ondrušová a kol., 2015). Ambíciu reagovať na tieto výzvy má aktuálne implementovaný národný projekt Šanca na návrat, ktorého cieľom je znížiť u osôb vo výkone trestu odňatia slobody riziká sociálneho vylúčenia a zvýšiť kompetencie pri uplatnení sa na trhu práce. V rámci projektu sa vytvorí systém komplexnej podpory odsúdených, prepojením poskytovania informačno-poradenských služieb internými sociálnymi pracovníkmi zariadení na výkon trestu odňatia slobody, spolu so zamestnancami sociálnej kurately v rámci úradu práce, sociálnych vecí a rodiny. Práca týchto tímov bude prebiehať vo výstupných oddieloch, do ktorých sa majú umiestňovať spravidla ľudia, ktorí boli vo výkone trestu viac ako tri roky a bude spočívať najmä v zatriedení odsúdených pred prepustením podľa schopností a možností sociálneho začlenenia, uplatnenia sa na trhu práce a predikcie rizika opakovaného páchania trestnej činnosti a identifikácii „rizikových“ skupín pre ďalšiu prácu, a následnom poskytnutí informácií o možnostiach uplatnenia sa na trhu práce, o službách poskytovaných úradom práce, ako aj o možnostiach prístupu k sociálnym službám po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody. Súčasťou práce s ľuďmi vo výstupných oddieloch má byť tiež vypracovanie individuálnych akčných plánov sociálneho začlenenia, vrátane návrhu opatrení po prepustení a časového harmonogramu ich plnenia. Realizácia národného projektu je plánovaná na obdobie od októbra 2018 do septembra 2022¹⁷⁵. Uvedený národný projekt sa však priamo nevenuje otázkam zabezpečovania cenovo dostupného bývania jeho účastníkom po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody, ktoré je hlavným predpokladom prevencie bezdomovectva.

Prepúšťanie ľudí bez domova z nemocničnej starostlivosti je zase problematické z dôvodu ich ďalšieho umiestňovania, keďže v SR nie sú vytvorené podmienky pre vznik a činnosť nízkoprahových zariadení, ktoré by týmto ľuďom ponúkali 24-hodinové ubytovanie s možnosťou doliečenia (bližšie pozri časť 7.1).

¹⁷⁵ Bližšie informácie o pripravovanom národnom projekte sú dostupné na: <https://ludskezdroje.gov.sk/aktuality/vyzva-pre-narodny-projekt-sanca-na-navrat>.

Nedostatočne rozvinutá ponuka cenovo dostupného nájomného bývania predstavuje spoločný a najvýznamnejší rizikový faktor vzniku bezdomovectva pre všetky typy ukončovania inštitucionálnej starostlivosti a v praxi má za následok, že ľuďom pri odchode zo zariadení nie je možné ponúknuť cenovo dostupné nájomné bývanie. V prípade odchodu z reedukačných centier a centier pre deti a rodiny existuje možnosť ubytovania v domove na polceste, alebo v ubytovni, pri odchode zo zariadení na výkon trestu odňatia slobody sa využívajú služby útulkov (pozri predchádzajúcu časť 10.4) a v prípade zdravotníckych zariadení dokonca nocľahárne, ktoré nie sú vybavené na prijímanie ľudí vyžadujúcich ošetrovateľskú starostlivosť (Ondrušová a kol., 2015). Obecné nájomné byty nie sú týmto ľuďom bezprostredne po ukončení starostlivosti ponúkané vôbec, keďže spravidla by ani nespĺnili podmienky na ich pridelenie, ako napr. preukázanie pravidelného príjmu. Preto ak sa ukončenie poskytovania inštitucionálnej starostlivosti nespája s návratom do pôvodnej či náhradnej rodiny, takmer určite vedie k bezdomovectvu v zmysle ponuky ubytovania v zariadeniach sociálnych služieb krízovej intervencie, alebo neistého bývania v ubytovni – či už bezprostredne po odchode zo zariadenia, alebo v krátkom nasledujúcom období. Aj keď snaha podporovať vlastnú zodpovednosť za riešenie svojej situácie napríklad získaním zamestnania a tým aj prostriedkov na úhradu nákladov za bývanie je aj v tomto prípade namieste, možnosti skorého získania stabilného bývania prakticky neexistujú ani pre ľudí, ktorí vynakladajú veľké úsilie na svoje opätovné začlenenie do bežného života, resp. ktorí možnosť nájsť si stabilné zamestnanie nemajú (bližšie pozri časť 9.1 a 9.2).

Ciele v oblasti prevencie bezdomovectva sú uvedené v záverečnej kapitole tohto materiálu.

11. Zvyšovanie povedomia, výskum, spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie

V kontexte ukončovania bezdomovectva má napokon dôležitú úlohu aj scitlivovanie verejnosti o príčinách a reálnych možnostiach ukončovania bezdomovectva, rovnako ako zber dát o ľuďoch bez domova a životných podmienkach, v ktorých sa nachádzajú. Spolupráca všetkých relevantných aktérov je kľúčová z hľadiska prepájania a koordinácie jednotlivých oblastí prevencie a ukončovania bezdomovectva. Pravidelné hodnotenie plnenia opatrení akčného plánu, vrátane evaluácie dopadov týchto opatrení na ľudí bez domova a prevalenciu bezdomovectva ako takú, predstavuje v procese ukončovania bezdomovectva dôležitú spätnú väzbu a východisko pre plánovanie ďalších krokov aj v nadväznosti na širšie spoločenské dianie, ku ktorému v nedávnej minulosti patrila napríklad ekonomická kríza a jej dopady na širokú skupinu obyvateľstva v rámci celej EÚ.

11.1. Zvyšovanie povedomia a scitlivovanie verejnosti

Ľudia bez domova, osobitne ľudia bez prístrešia, sú často vystavení negatívnemu vnímaniu zo strany verejnosti (Beňová, Lorenc, 2017). Pripisuje sa im nezáujem o riešenie svojej situácie, zneužívanie pomoci, problémy s poriadkom či bezpečnosťou a zlé životné návyky, najmä nedostatočná hygiena a alkoholizmus. Chudoba a sociálne vylúčenie ako také sa zvykne interpretovať predovšetkým ako individuálne zlyhanie a lenivosť ľudí v krízových situáciách, čo znižuje citlivosť verejnosti na ich potreby pomoci (Repková, 2017). Veľké úsilie pri prekonávaní negatívnych stereotypov o ľuďoch bez domova vyvíjajú predovšetkým viaceré mimovládne organizácie. Príkladom je predaj pouličného časopisu NotaBene¹⁷⁶ a rôznych doplnkových kníh a materiálov aj o živote ľudí bez domova, zastrešený o. z. Proti prúdu, každoročná kampaň o. z. Vagus pod názvom Noc vonku¹⁷⁷, divadelné predstavenia Divadla bez domova¹⁷⁸, či koncerty Doma dobre¹⁷⁹, organizované pre verejnosť v priestoroch Nocľahárne sv. Vincenta Depaul. Toto úsilie je potrebné intenzívnejšie podporovať aj v rámci pôsobnosti jednotlivých orgánov štátnej správy a samosprávy.

Takisto už nastal určitý pozitívny posun vo vymedzovaní bezdomovectva v rámci legislatívy. Kým v minulosti sa v zmysle Zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci hovorilo o sociálnej núdzi ako o stave aj vzhľadom na spoločenskú neprispôsobenosť, v jednom z nástupníckych právnych predpisov, zákone o sociálnych službách, sa akcent presunul na popis nepriaznivej sociálnej situácie ako... obmedzenia schopnosti osoby sa spoločensky začleniť napr. z dôvodu, že nemá zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných

¹⁷⁶ Informácie o časopise NotaBene sú dostupné na: <http://www.notabene.sk/index.php?casopis>

¹⁷⁷ Bližšie informácie o kampani sú dostupné na: <https://www.facebook.com/StreetworkOZVagus/posts/noc-vonku-bola-%C3%BA%C5%BEasn%C3%A1-%C4%8Fakujeme/548377388580073/>

¹⁷⁸ Bližšie informácie o divadle a jeho predstaveniach sú dostupné na: <http://www.divadlobezdomova.sk/divadlobezdomova/WELCOME.html>

¹⁷⁹ Bližšie informácie o podujatí Doma dobre sú dostupné na: <https://sk.depaulcharity.org/depaul-slovensko/na%C5%A1e-aktivita/kampane/koncert-doma-dobre>

životných potrieb. Inak povedané, zákon viac neuvažuje o spoločenskej neprispôsobenosti osoby, ktorá naznačuje určitú absolutizáciu správania a situácie, v akej sa osoba nachádza. Namiesto toho hovorí o obmedzenej schopnosti (nie neschopnosti) spoločenského začlenenia. V popredí teda nie je spoločenská neprispôsobenosť ako príčina sociálnej núdze, ale nepriaznivá sociálna situácia osoby.

Napriek tomu je potrebné v rámci scitlivovania verejnosti voči ľuďom bez domova venovať osobitnú pozornosť viacerým výzvam. Patria k nim najmä časté odmietavé reakcie verejnosti voči vzniku nových zariadení poskytujúcich ľuďom bez domova sociálne služby, možné negatívne reakcie na ponuku nájomného bývania ľuďom bez domova v rámci prístupov housing-first a rapid re-housing, ako aj slabá informovanosť odbornej verejnosti o komunikácii a prístupe k ľuďom bez domova v osobnom kontakte s nimi.

Vznik nových zariadení pomoci ľuďom bez domova, najmä útulkov a nocľahární, často naráža nie iba na slabú podporu, ale výraznú nevôľu a razantné odmietanie obyvateľov danej lokality, čo nezriedka vyjadrujú aj formou sťažností či petícií. Volení zástupcovia sú nútení tomuto tlaku čeliť, ak sú sami presvedčení, že rozsah či spôsob poskytovania služieb je potrebné upraviť. Vyššie zmienené stereotypy o ľuďoch bez domova, ktoré vedú k takýmto postojom, sú pritom nezriedka podporované mediálnym obrazom o ľuďoch žijúcich na ulici. Najmä v zimnom období sa opakovane objavujú reportáže zobrazujúce ľudí bez domova, ktorí odmietajú využiť služby nocľahární či stanových mestečiek aj v čase tuhých mrazov. Môže tak vznikať dojem, že väčšine ľudí bez prístrešia život na ulici vyhovuje, hoci to nezodpovedá skutočným závažným dôvodom odmietania tejto formy pomoci. Výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave v roku 2016 potvrdil pomerne vysoké zastúpenie LBD, ktorí služby nocľahární v zimnom období využiť neplánovali – išlo o 44 % osôb sčítaných na ulici a v nocľahárňach. Odmietanie nocľahární sa najčastejšie objavovalo u osôb vo veku 35-49 rokov (48 %) a u vekovej skupiny staršej ako 65 rokov (51 %). Časť týchto ľudí pritom nevyužíva služby nocľahární z dôvodu, že nereflektujú ich životné situácie (napr. neposkytujú prenocovanie pre partnerov, neumožňujú vstup s domácim zvieratkom, neumožňujú vstup pod vplyvom návykových látok - bližšie pozri časť 5.1). Iným dôvodom je obava zo straty terajšieho miesta prenocovania - úkrytu ponúkajúceho určité bezpečie a súkromie. Napokon patrí k dôvodom nevyužívania nocľahární potreba sebaúcty založenej na schopnosti postarať sa sám o seba a nebyť odkázaný na spoločné ubytovanie s inými ľuďmi v núdzi. Mnohé z týchto potrieb môžu byť v plnej miere napĺňané spravidla len v prostredí domova. V ostatných prípadoch nie je možné všeobecne očakávať, že inštitucionálne ubytovanie a obzvlášť prostredie nocľahárne, ponúkajúce len prenocovanie bez možnosti zotrvať tam aj počas dňa, je pre každého človeka bez domova lepšie a vyhovujúcejšie ako prespávanie v chatke, maringotke, či na ulici (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Aj preto je pre efektívnejšie plánovanie kapacít v zariadeniach pre ľudí bez domova dôležité pravidelné mapovanie veľkosti skupiny a potrieb potenciálnych užívateľov ponúkanej služby na úrovni jednotlivých samospráv tak, aby boli tieto služby v maximálnej možnej miere prispôsobené potrebám klientov, pre ktorých sú určené, a aby účinne napomáhali ukončovaniu bezdomovectva.

Veľkou výzvou v senzibilizácii verejnosti vo vzťahu k ľuďom bez domova je aj ponuka nájomného bývania v rámci prístupov housing-first a rapid re-housing, keďže práve ponuka cenovo dostupného bývania je nevyhnutným predpokladom ukončovania bezdomovectva ako takého. Dôvodom negatívnych reakcií časti verejnosti voči týmto prístupom môže byť určitý pocit nespravodlivosti zo strany domácností, ktoré musia znášať vysoké náklady za bývanie, chodiť do zamestnania, uskromňovať sa, voči ponuke bytu s nízkym nájomom človeku žijúcemu na ulici, ktorý je bez práce a vyvoláva dojem, že sa nestará o svoj zovňajšok. Takáto predstava nespravodlivosti nezodpovedá skutočnosti, keďže ľudia v programoch housing-first a rapid re-housing sú rovnako povinní uhrádzať náklady spojené s bývaním (Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016) a zároveň majú tieto programy pozitívny prínos pre celú spoločnosť, spočívajúci v efektívnom ukončovaní bezdomovectva: šetria finančné zdroje potrebné na poskytovanie krízových služieb pre ľudí bez domova (Csomor, 2017), ponúkajú reálne a úspešné riešenie bezdomovectva v porovnaní s inými alternatívami, ako napr. dlhodobým zotrvávaním LBD v nocľahárni či na ulici (Tsemberis, 2010, Busch-Geertsema, 2013). Hoci je zatiaľ táto výzva v podmienkach SR len potenciálna, keďže slovenské mestá doposiaľ nemajú skúsenosť s realizáciou podobných programov, v európskom priestore, vrátane susednej ČR, ide už o bežný a rozširujúci sa prístup k riešeniu bezdomovectva, znamenajúci aj mnohé možnosti získavania inšpirácií pre komunikáciu s verejnosťou v týchto otázkach¹⁸⁰.

Napokon je rovnako potrebné podporovať osvetu odbornej verejnosti v komunikácii s ľuďmi bez domova. Osobitne sa to týka zamestnancov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, pracovníkov sociálnych oddelení miestnych samospráv a zdravotníckeho personálu, keďže práve títo odborníci môžu mať veľký vplyv na ďalší vývoj situácie konkrétnych ľudí bez domova, napríklad svojím rozhodnutím o forme pomoci, ktorú im ponúknu. Z tohto dôvodu je potrebné predchádzať u týchto pracovníkov predsudkom voči ľuďom bez domova, zvyšovať ich informovanosť o okolnostiach, ktoré vedú k bezdomovectvu a o možných riešeniach, pripraviť ich na kontakt s ľuďmi bez domova, založený na rešpekte, vyhýbaní sa posudzujúcim, poučujúcim, ponížujúcim postojom, ktoré môžu viesť k nedôvere či agresívnemu správaniu. Účinnou formou osvety pritom môže byť spolupráca s poskytovateľmi sociálnych služieb ľuďom bez domova, 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.

11.2. Výskum a zber dát o ľuďoch bez domova

Z hľadiska plánovania verejných politík smerujúcich k prevencii a ukončovaniu bezdomovectva predstavuje pravidelný zber dát o ľuďoch bez domova užitočný zdroj informácií o prevalencii a rôznych podobách bezdomovectva, príčinách straty domova, prítoku a odtoku ľudí bez domova. Takýto zber dát môže byť východiskom pre monitoring

¹⁸⁰ Príkladom môže byť program Rychlé zabydlení v městě Brno: <https://hf.socialnibydleni.org/rapid-re-housing-brno>

dopadov rôznych politík na výskyt bezdomovectva, plánovanie služieb pre ľudí bez domova, ako aj pre ďalšie výskumné zisťovania, ktoré sa môžu podrobnejšie zameriavať už na rôzne vybrané aspekty života ľudí bez domova.

V SR v súčasnosti pravidelné zisťovanie o ľuďoch bez domova neexistuje. Nie sú ani známe presné údaje o veľkosti skupiny ľudí bez domova, prípadne skupiny ľudí v niektorej z kategórií ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Dôvodom je čiastočne aj skutočnosť, že ľudia bez domova predstavujú tzv. skrytú populáciu, ktorej zachytenie úplným zisťovaním je z hľadiska personálnych kapacít náročné a rovnako sa nezhromažďujú administratívne dáta, ktoré by predstavovali základný súbor pre výberové zisťovania. Napriek tomu boli v SR realizované viaceré výskumy, ktoré priniesli dáta aj o ľuďoch bez domova. Išlo najmä o Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011, výskum a sčítanie ľudí bez domova v Bratislave a v menšej miere administratívne dáta v rámci správ o sociálnej situácii obyvateľstva a štatistické zisťovanie EUSILC.

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“). Štatistický úrad SR použil pri zisťovaní koncept sekundárneho bezdomovectva. Išlo o osoby sčítané v obydlí mimo bytového fondu, hromadnom ubytovacom zariadení dočasného ubytovania (nocľaháreň, domov na pol ceste, útulok, ubytovňa pre ľudí bez domova, zariadenia pre ľudí bez domova), bez prístrešia a vo fiktívnom dome (Ivančíková – Škápik, 2015). Osoby bez prístrešia, prespávajúce vonku na ulici, neboli do sčítania zahrnuté.

Aplikujúc takýto prístup bolo za ĽBD v rámci SODB 2011 označených 23 483 obyvateľov SR. Najviac ľudí bez domova žilo v Trenčianskom kraji (6 638 osôb), najmenej v Žilinskom kraji (580 osôb). SODB 2011 tiež potvrdilo centralitu Bratislavského kraja a v rámci neho hlavného mesta Bratislavy. Ukázalo sa totiž, že približne 14 % ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v Bratislavskom kraji, malo trvalé bydlisko inde¹⁸¹. Avšak medzi ľuďmi bez domova, ktorí boli sčítaní v iných krajoch, sa osoby s odlišným trvalým pobytom vyskytovali len veľmi zriedkavo.

Okrem toho SODB 2011 ukázalo spojitosť medzi veľkosťou sídla a počtom ĽBD. V obciach s menej než tisíc obyvateľmi žilo necelých 6 % všetkých ľudí bez domova, ktorí boli sčítaní v rámci SODB 2011. V obciach a mestách s počtom obyvateľov do 10 000 ich žilo 28 %. Na mestá s populáciou pohybujúcou sa medzi 10 000 a 49 999 osôb pripadala takmer polovica (49 %) populácie ľudí bez domova. Vo veľkých mestách, kde žilo 50 000 osôb a viac, bolo spolu 5 474 osôb bez domova, čo predstavovalo 23 % všetkých ĽBD (porov. Gerbery In Ondrušová a kol., 2015).

Významným zdrojom informácií o životných podmienkach ľudí bez domova bol výskum a sčítanie ľudí bez domova na území mesta Bratislavy, uskutočnený v roku 2016. Hoci tento výskum zozbieral dáta o ĽBD len za hlavné mesto, jeho pridanou hodnotou bolo mapovanie životných podmienok ĽBD vo viacerých oblastiach, o ktorých takéto údaje chýbali. Išlo

¹⁸¹ Najčastejšie šlo o osoby z Trenčianskeho kraja (3 %), najnižšie zastúpenie v Bratislavskom kraji mali ľudia bez domova s trvalým pobytom v Prešovskom a Košickom kraji (1,6 %).

napríklad o zisťovanie ekonomického statusu LBD, prístupu k teplému jedlu, či prevalencie zdravotných problémov na základe subjektívneho hodnotenia a prístupu k zdravotnej starostlivosti. Výskum a sčítanie sa pri vymedzení skupiny ľudí bez domova opieral o ETHOS typológiu bezdomovectva a vylúčenia z bývania. Na rozdiel od SODB-2011 sa pritom zamerail aj na zistenie minimálneho počtu ľudí bez prístrešia na území mesta Bratislavy. 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 administratívnych zdrojov dát, publikovaných najmä v každoročnej Správe o sociálnej situácii obyvateľstva, možno zistiť súhrnnú informáciu o počte prijímateľov sociálnych služieb v jednotlivých typoch zariadení k 31.12. daného roka. Podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva za rok 2017 tak počet osôb prespávajúcich v nocľahárňach, zodpovedajúci kategórii ETHOS-2, k 31.12.2016 predstavoval 7158 osôb. V zariadeniach dočasného ubytovania (ETHOS-3 a ETHOS-4) išlo o 2653 osôb. Ide o údaj získavaný na základe štatistického výkazníctva, ktoré ako také neumožňuje podrobnejšiu analýzu vybraných aspektov bezdomovectva na základe anonymizovaných individuálnych dát.

Zároveň zatiaľ nie sú zisťované administratívne dáta o rôznych formách skrytého bezdomovectva, ako napr. prechodného ubytovania u príbuzných a známych z dôvodu absencie vlastného bývania (ETHOS-8), alebo bývania v preľudnenom obydľí (ETHOS-13), hoci potenciál v tomto smere predstavuje napríklad databáza príjemcov pomoci v hmotnej núdzi, keďže v žiadosti o pomoc v hmotnej núdzi¹⁸² sa zisťujú aj bytové pomery žiadateľa. Iným možným zdrojom dát sú žiadosti o pridelenie obecného nájomného bytu, ich využitie by však predpokladalo vytvoriť národný register takýchto žiadostí¹⁸³. Významne zastúpenou formou skrytého bezdomovectva najmä vo väčších mestách SR sa tiež zdá byť príležitostné bývanie v komerčných ubytovniach, ktoré môže často byť epizodické, striedajúce sa s inými formami bezdomovectva, čo naznačujú aj výsledky výskumu a sčítania ľudí bez domova v Bratislave. Využívanie tejto formy bývania na základe dostupných dát zatiaľ nie je možné, keďže s takou možnosťou priamo nepočíta ani žiadosť o dávku v hmotnej núdzi, ani sa doposiaľ neuskutočnil výskum zameraný na sledovanie trajektórií bezdomovectva – zmeny bytovej situácie ľudí bez domova v niekoľkoročnom časovom období.

Napokon niektoré údaje o veľkosti skupiny ľudí ohrozených stratou bývania, ako aj ľudí v nevyhovujúcom bývaní ponúka štatistické zisťovanie EU SILC. Každoročne ide najmä o podiel osôb žijúcich v domácnostiach, ktorých náklady na bývanie sú vyššie ako 40 % disponibilného príjmu. V roku 2017 tento podiel na Slovensku predstavoval 8,4 % domácností, čo je o 2 p. b. menej v porovnaní s priemerom krajín EÚ 28. Avšak podiel

¹⁸² Formulár žiadosti je dostupný na:

https://www.upsvr.gov.sk/buxus/docs/SSVaR/tlaciva/ziadost_o_pomoc_v_hmotnej_nudzi.pdf

¹⁸³ Vytvorenie národného registra sociálneho bývania je jedným z navrhovaných opatrení koncepcie v kapitole 12, v časti Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou.

domácností pod hranicou príjmovej chudoby, z ktorých malo náklady na bývanie vyššie ako 40 % disponibilného príjmu, bol výrazne vyšší – v roku 2017 predstavoval až 38,9 % z nich.

V kontexte etablovania pravidelného zberu dát o ľuďoch bez domova sa v SR javí ako najefektívnejší spôsob zisťovania obstaranie a správa spoločného softvérového riešenia evidencie klientov pre všetky organizácie, ktoré poskytujú sociálne služby ľuďom bez domova, vrátane služieb poskytovaných terénnou formou, v súlade so všetkými požiadavkami dodržiavania ochrany osobných údajov. Takýto postup síce zahŕňa len ľudí, ktorým sú poskytované sociálne služby krízovej intervencie a ktorí sú buď bez prístrešia, alebo bez stáleho bývania¹⁸⁴, preto je vhodné dopĺňať tieto zisťovania sčítaniami ľudí bez prístrešia. Zároveň však daný postup má viaceré výhody. Na jednej strane by umožnil získať základné dáta o bezdomovectve¹⁸⁵, pre potreby verejných politik aj ďalšieho výskumu¹⁸⁶. Okrem toho by organizáciám umožnil vytvárať si ďalšie doplnkové moduly pre vlastné potreby. Inú alternatívu predstavuje zber dát na základe pravidelných sčítaní ľudí bez domova, avšak uplatnenie takéhoto postupu na národnej úrovni je personálne a organizačne veľmi náročné, pričom dáta získané týmto spôsobom nepokrývajú niektoré dôležité ukazovatele, ako napr. prítok a odtok ľudí bez domova. Skúsenosť so spoločným registrom klientov už majú mnohé európske krajiny, vrátane Dánska, Írska, Holandska, či Belgicka (Edgar et al., 2007). Zároveň je pre lepšie porozumenie faktorov úspešného ukončovania bezdomovectva potrebné uskutočňovať zber dát a výskumy o skrytých formách bezdomovectva, vrátane trajektórií bezdomovectva jednotlivcov aj rodín, či výskytu a možností ukončovania bezdomovectva v malých mestách a na vidieku. Niektoré ďalšie námety pre špecificky zamerané výskumy v jednotlivých oblastiach (zdravotná starostlivosť, bývanie, prevencia bezdomovectva a ďalšie) sú tiež naznačené v príslušných kapitolách tohto materiálu.

11.3. Spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie

Pre zavedenie komplexného modelu a plnenie cieľov v oblasti prevencie a riešenia bezdomovectva je tiež nevyhnutná systematická spolupráca a koordinácia všetkých relevantných aktérov na národnej úrovni a rovnako na úrovni samospráv.

Predpoklady pre takúto spoluprácu na národnej úrovni existujú už v súčasnosti. Vymedzenie skupiny kľúčových aktérov možno odvodiť od navrhovaných prioritných oblastí koncepcie, ako aj podľa účastníkov právnych vzťahov pri poskytovaní sociálnej služby podľa zákona o sociálnych službách. Podľa týchto kritérií k nim patrí Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, ministerstvo spravodlivosti SR, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, zástupcovia regionálnej a miestnej samosprávy, poskytovatelia sociálnych služieb pre ľudí bez domova, mimovládne organizácie zaoberajúce sa advokačnou činnosťou v prospech ľudí bez domova a ľudia bez

¹⁸⁴ T. j. nevzťahuje sa k ľuďom v neistom a nevyhovujúcom bývaní podľa ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania

¹⁸⁵ Napr. o počte, prítoku a odtoku klientov a ich zastúpení podľa dĺžky trvania bezdomovectva

¹⁸⁶ V súlade s pravidlami ochrany osobných údajov a etiky výskumu

domova. Ďalšími relevantnými aktérmi sú napr. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a výskumné pracoviská. Avšak v SR zatiaľ chýba koordinačný mechanizmus, ktorý by podporoval takúto spoluprácu. Na rôznych odborných fórach rovnako opakovane zaznieva potreba určenia zodpovedného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti by spadala agenda a koordinácia v oblasti prevencie a riešenia bezdomovectva, ako je tomu v mnohých iných európskych krajinách (FEANTSA, 2012, Ondrušová a kol., 2015). Istú príležitosť v tomto smere predstavuje Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktorá má vytvorené viaceré poradné orgány¹⁸⁷, s cieľom iniciovať a koordinovať prípravu a realizáciu opatrení vo svojej vecnej pôsobnosti a zohľadňovať záväzky SR v oblasti zákazu diskriminácie niektorých skupín obyvateľstva¹⁸⁸. Z pohľadu ľudí bez domova sú takéto ciele poradného orgánu pre ľudí bez domova relevantné vzhľadom na obmedzené možnosti uplatňovania ľudských práv a potrebu podpory ich sociálneho začleňovania. V prospech vytvorenia výboru pre ľudí bez domova ako poradného orgánu rady vlády hovorí aj zloženie jednotlivých výborov, v ktorých sú zastúpené orgány štátnej správy, samosprávy, mimovládne organizácie a ďalšie subjekty.

Zároveň je potrebné podporovať spoluprácu pri spoločnom plánovaní služieb aj na lokálnej úrovni. Analýza komunitných plánov sociálnych služieb v krajských mestách SR ukázala, že systémový prístup k ukončovaniu bezdomovectva sa na tejto úrovni uplatňuje len v malej miere (Škobla, Ondrušová, Csomor, 2016). Príkladom snahy o systémové riešenie je prijatie *Koncepcie pomoci ľuďom bez domova: Urbem Paupertas - Mesto Chudobe*¹⁸⁹, hlavným mestom SR Bratislavou v roku 2017, či Stratégie riešenia problematiky ľudí bez domova na území mesta Trnavy na roky 2017 – 2020 s výhľadom do roku 2025¹⁹⁰.

Príležitosť pre posilnenie nadväznosti jednotlivých služieb v pôsobnosti rôznych orgánov prostredníctvom spoločného plánovania pritom ponúka inštitút partnerstiev, ako je ustanovený v zákone o sociálnych službách. Podľa tohto zákona sú partnerstvá zoskupením aktérov za účelom realizácie programov na zmiernenie alebo predchádzanie vzniku nepriaznivých sociálnych situácií osôb. SR mala v minulosti skúsenosť aj s tzv. partnerstvami sociálnej inklúzie¹⁹¹. Rovnako bola v roku 2009 vyhlásená pilotná výzva zameraná na tvorbu a implementáciu lokálnych stratégií komplexného prístupu k zvýšeniu zamestnanosti a vzdelanostnej úrovne príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít¹⁹². V súčasnosti však nie je implementačná prax takýchto partnerstiev a ich zameranie a dopady aj na rozvoj

¹⁸⁷ Bližšie informácie o poradných orgánoch rady vlády sú dostupné na: <http://www.radavladyp.gov.sk/vybor-pre-predchadzanie-a-eliminaciu-rasizmu-xenofobie-antisemitizmu-a-ostatnych-foriem-intolerancie/>

¹⁸⁸ V prípade ľudí bez domova je relevantný zákaz diskriminácie na základe sociálneho pôvodu a na základe majetku, ustanovený napr. v antidiskriminačnom zákone.

¹⁸⁹ Uvedená koncepcia je dostupná na:

http://m.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054569

¹⁹⁰ Dostupná na:

<http://www.trnava.sk/userfiles/file/Strat%C3%A9gia%20rie%C5%A1enia%20problematiky%20%C4%BEud%C3%AD%20bez%20domova%20v%20Trnave%202017%20-%202020.pdf>

¹⁹¹ Bližšie informácie sú dostupné na: <http://www.nrozp-mosty.sk/zacielene-na/item/970-partnerstv%C3%A1soci%C3%A1lnejinkl%C3%BAzienaslovensku.html>

¹⁹² Daná výzva je dostupná na: <https://rozvojvidieka.webnode.sk/news/aktuality-91-lokalne-strategie-komplexneho-pristupu/>

sociálnych služieb krízovej intervencie so zameraním na ľudí bez domova podrobnejšie zmapovaná. Keďže partnerstvá sú v súčasnosti dobrovoľným inštitútom, bude potrebné podporiť ich vznik finančne aj metodicky.¹⁹³

V nadväznosti na spoluprácu všetkých zainteresovaných aktérov by koncepčný dokument prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni mal takisto upravovať mechanizmy monitoringu plnenia cieľov a opatrení, aby sa tak zabezpečilo pravidelné vyhodnocovanie ich plnenia, zisťovanie ich dopadov vo vzťahu k schváleným cieľom a na faktoch založená aktualizácia ďalšieho postupu.

Navrhované ciele v oblasti zvyšovania povedomia, zberu dát, výskumu, spolupráce aktérov a evaluácie plnenia opatrení koncepcie sú zhrnuté v nasledujúcej, záverečnej kapitole podkladového materiálu.

¹⁹³ Pre uplatnenie takéhoto prístupu existujú viaceré pozitívne skúsenosti aj zo zahraničia. Vo Fínsku napríklad vláda finančne aj metodicky v rámci stratégie ukončovania bezdomovectva podporila vznik projektov housing-first. Podobne sa v Českej republike podporuje tzv. Koordinovaný prístup k sociálne vylúčeným lokalitám. V rámci tohto prístupu Agentura pro sociální začleňování poskytuje mestám, ktoré uspeli vo výberovom konaní, pri vytvorení miestnej platformy zahŕňajúcej všetkých aktérov, ktorí sa podieľajú na riešení problémov súvisiacich so sociálnym vylúčením. Lokálne partnerstvo následne v tematických skupinách pripravuje strategický plán sociálneho začleňovania, kde opäť poskytuje podporu aj agentúra. Napokon agentúra obciam poskytuje pomoc aj pri získavaní prostriedkov na projekty, ktoré nadväzujú na strategický plán (napr. projekt rekonštrukcie sociálnych bytov, projekt podpory zamestnanosti, vznik komunitného centra) tak, aby riešenie problematiky sociálneho vylúčenia prebiehalo komplexne, koordinovane a dlhodobo. V súčasnosti takýmto spôsobom agentúra pôsobí už vo viac ako 40 mestách. Bližšie informácie sú dostupné na: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/copy-of-agentura-pro-socialni-zaclenovani-podpori-dalsi-ctyri-obce-v-boji-s-chudbou>

C: Implementačná časť

12. Návrh cieľov Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva

Táto kapitola predstavuje návrh cieľov Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva v SR, ako východisko pre ďalšie diskusie so zainteresovanými aktérmi pri tvorbe akčného plánu koncepcie a jeho konkrétnych opatrení. Navrhnuté ciele boli identifikované na základe analýzy súčasného stavu a výziev načrtnutých v predchádzajúcich kapitolách. Výhľadový termín dosiahnutia stanovených cieľov je do roku 2030, v súlade s dokumentom Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj.

Globálny cieľ koncepcie

Ukončenie bezdomovectva zavedením a uplatňovaním komplexného a koordinovaného prístupu prevencie a riešenia bezdomovectva

Ukončovanie bezdomovectva zahŕňa zavedenie a podporu takých opatrení, 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 oddľžovania, zdravotnej starostlivosti, podpory prístupu k trhu práce a ďalšie. Podstatou ukončovania bezdomovectva v kontexte komplexného modelu 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.

Komplexný model nadväzuje na politiku podpory sociálneho začleňovania a je v súlade s platnou legislatívou v oblasti sociálnych služieb, ktorá chápe sociálnu službu taktiež pomerne široko - ako súbor činností zameraných na prevenciu, riešenie, zmiernenie nepriaznivej sociálnej situácie osoby, rodiny alebo komunity, resp. zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb. V ekonomickej rovine a rovine spoločenského záujmu výskumy z iných krajín (Maďarsko, ČR) naznačujú, že investovať úsilie aj prostriedky do ukončovania bezdomovectva môže byť aj ekonomicky výhodnejšie v porovnaní s primárnym zameraním na poskytovanie krízových služieb, ktorého dôsledkom je dlhodobé udržiavanie ľudí bez domova v systéme krízového a dočasného inštitucionálneho ubytovania (Novák, Matoušek, 2016; Somogyi et al., 2015; Pleace, 2013).

Strategické ciele koncepcie

Ukončenie pouličného bezdomovectva, t. j. zabezpečenie prístupu k 24-hodinovému ubytovaniu tak, aby žiadny človek bez domova nemusel prespávať na ulici, alebo využívať služby nocľahárne dlhodobo

Ukončenie bezdomovectva x tisíc ľudí bez domova využívajúcich sociálne služby krízovej intervencie zabezpečením udržiateľného nájomného bývania, resp. nájomného bývania s podporou

Vytvorenie inštitucionálneho rámca pre koordináciu a monitoring politík z hľadiska ukončovania a prevencie bezdomovectva na národnej úrovni

Posilnenie ochrany práv a podpory sociálneho začleňovania ľudí bez domova zavedením situácie bezdomovectva a ohrozenia stratou bývania, resp. čiastkových situácií, ako napr. bez prístrešia (v zmysle ETHOS typológie bezdomovectva a vylúčenia z bývania) do legislatívnych predpisov a koncepčných dokumentov, ktoré upravujú oblasti relevantné pre ukončovanie bezdomovectva

Pomoc v krízových situáciách bezprostredne po strate domova prostredníctvom sociálnych služieb krízovej intervencie

Ciele

Zvýšenie dostupnosti služieb krízovej intervencie, vrátane služieb poskytovaných nízkoprahovo

Zvýšenie dostupnosti terénnej sociálnej práce pre ľudí bez domova, osobitne v okresných mestách

Ochrana práv a právom chránených záujmov a podpora participácie ľudí bez domova v miestnych komunitách

Ciele

Zvýšenie ochrany a vymožiteľnosti práv ľudí bez domova Úpravou podmienok o hlásení trvalého pobytu a úpravou poplatkov za vydanie dokladov

Zvýšenie dostupnosti bezplatnej právnej pomoci a pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov ľuďom bez domova

Zjednodušenie prístupu ľudí bez domova k inštitúciám verejnej správy

Zvýšená participácia ľudí bez domova na živote miestnych komunít

Zdravotná starostlivosť

Ciele

Zabezpečenie prístupu k plnej zdravotnej starostlivosti, vrátane preventívnej zdravotnej starostlivosti a prístupu k účinným a cenovo dostupným liekom pre ľudí bez domova

--Etablovanie a podpora poskytovania zdravotnej starostlivosti ľuďom bez domova terénnou formou

Rozvoj spolupráce poskytovateľov sociálnych služieb krízovej intervencie a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti v pomoci ľuďom bez domova

Prístup k cenovo dostupnému bývaniu a bývaniu s podporou

Ciele

Úprava legislatívneho vymedzenia sociálneho bývania: vymedzením zraniteľných skupín oprávnených osôb pre poskytnutie sociálneho bývania vrátane skupiny osôb, ktorých príjem nedosahuje výšku životného minima a stanovením povinného podielu bytov podporených dotáciou MDV SR, ktorý bude vyčlenený pre tieto zraniteľné skupiny, špecifikáciou možných podporných služieb viažúcich sa k sociálnemu bývaniu

Zvyšovanie fyzickej a cenovej dostupnosti nájomného bývania, osobitne pre ľudí v neistom a/alebo nevyhovujúcom bývaní a ľudí ohrozených stratou bývania

Podpora zavádzania a udržateľnosti programov housing-first a rapid re-housing pre ľudí bez domova

Zamestnávanie, pracovné začlenenie, hmotné zabezpečenie

Ciele

Zlepšenie prístupu ľudí bez domova na trh práce, vrátane prístupu k aktívnym opatreniam trhu práce a k zamestnávaniu v rámci sociálnej ekonomiky

Systémová podpora poskytovania služieb podporovaného zamestnávania, vrátane pomoci pri hľadaní a udržaní zamestnania, ľudom bez domova

Podpora predchádzania vzniku dlhov u ľudí bez domova, osobitne u tých, ktorí prešli procesom oddlženia

Zvýšenie príspevku na bývanie v nadväznosti na rastúce náklady na bývanie

Prevencia bezdomovectva

Ciele

Zavedenie sociálnej práce do postupov pri riešení dlhov nájomcov na nájomnom alebo iných nákladoch spojených s bývaním

Úprava vymedzenia a povinností poskytovania bytovej náhrady v sociálnom bývaní v prípade vystaňovania tak, aby sa zamedzilo situácii pouličného bezdomovectva, vrátane dlhodobej odkázanosti na služby nocľahární, bez prístupu k 24-hodinovému ubytovaniu

Systematický monitoring zameraný na zisťovanie životnej situácie a ponuku poradenstva najmä v oblasti bývania, pre mladých ľudí po dovŕšení plnoletosti, ktorým bola ukončená náhradná starostlivosť v centre pre deti a rodiny, alebo vykonávanie výchovných opatrení v reedukačnom centre

Zvyšovanie povedomia, výskum, spolupráca aktérov, monitoring a evaluácia plnenia opatrení koncepcie

Ciele

Lepšia informovanosť verejnosti o príčinách a možnostiach ukončovania bezdomovectva

Lepšia informovanosť odbornej verejnosti vo vybraných oblastiach, najmä v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, poradenstva na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny a na obecných a mestských úradoch, o formách prístupu k ľuďom bez domova rešpektujúcich ľudskú dôstojnosť

Vytvorenie medzirezortného a medzisektorového orgánu, zodpovedajúceho za monitoring a koordináciu politík z hľadiska ukončovania a prevencie bezdomovectva na národnej úrovni

Vznik a rozvíjanie partnerstiev na lokálnej úrovni, tvorených relevantnými aktérmi vrátane participácie ľudí bez domova, za účelom rozvoja spoločného plánovania dostupných služieb pre ľudí bez domova, zameraných na ukončovanie bezdomovectva

Pravidelné zisťovanie o ľuďoch bez domova a životných situáciách bezdomovectva, v ktorých sa nachádzajú

Použité zdroje

Beňová, N., Lorenc, I. (2017) Bývanie ako domov: Komplexný prístup pomoci ľuďom bez domova. Model systémovej pomoci, stav a výzvy. Bratislava : o. z. Proti prúdu.

Busch-Geertsema, W. (2016) Housing First Peer Review in Social Protection and Social Inclusion, Belgium, 16-17 March 2016. Synthesis Report.

Busch-Geertsema, W. (2013) Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project. European Observatory on Homelessness.

Busch-Geertsema, W. – Sahlin, I. The Role of Hostels and Temporary Accommodation. European Journal of Homelessness _ Volume 1, December 2007.

Byrne, T. - Treglia, D., Culhane, D., Kuhn, J. & Kane, V. (2015). Predictors of Homelessness Among Families and Single Adults After Exit From Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing Programs: Evidence From the Department of Veterans Affairs Supportive Services for Veteran Families Program. Housing Policy Debate , pp. 252-275.

Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/10511482.2015.1060249>

Csomor, G. (2017) Porovnávanie nákladov bezdomovectva a bývania s podporou v Bratislave. Bratislava : IVPR. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2017/Csomor/analyza_nakladov_bezdomovectva_csomor_vu_2017.pdf

Culhane, D. et al.: Testing a typology of family homelessness based on patterns of public shelter utilization in four U.S. jurisdictions: implications for policy and program planning. Postprint version. Published in Housing Policy Debate, Volume 18, Issue 1, May 2007, 28 pages.

De Decker, P. (2012) Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness. FEANTSA. Available at: https://www.feantsa.org/download/2012_06_22_sra_final_en-2-2292903742234225547.pdf

Edgar et al. (January 2007) Measurement of Homelessness at European Union Level. EUROPEAN COMMISSION

European Observatory on Homelessness (December 2015). Local Connection Rules and Access to Homelessness Services in Europe. Available at: <https://www.feantsaresearch.org/en/comparative-studies/2015/12/22/eoh-comparative-studies-on-homelessness-number-5-2015?bcParent=763>

Fabian, D. (Ed.) Perspectives on Women's Homelessness. In: Homeless in Europe, the magazine of FEANTSA, Summer 2016. Dostupné na: <https://www.feantsa.org/download/summer-2016-perspectives-on-women-s-homelessness1684329503268833210.pdf>

FEANTSA (2012): On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe.

FEANTSA (2004). Homeless in Europe. Prevention Strategies and the Fight Against Homelessness. Homeless in Europe Magazine, Winter 2004. Dostupné na: <https://www.feantsa.org/en/newsletter/2004/12/28/winter-2004-homeless-in-europe-magazine-prevention-strategies-and-the-fight-against-homelessness?bcParent=27>

Fico, M. (2012) Mladí ľudia odchádzajúci z detských domovov a ich uplatnenie sa na trhu práce. Bratislava : IVPR.

Gerbery, D.: Odhady počtov ľudí bez domova alebo v rizikovitom bývaní. In: Ondrušová, D. – Gerbery, D. – Fico, M. – Filadelfiová, J. – Grandtnerová, L. – Lorenc, I.: Ľudia bez domova: príprava a realizácia empirického výskumu, analýza nástrojov prevencie a riešenia bezdomovectva. Záverečná správa z 1. etapy výskumného projektu. Bratislava : IVPR

Ivančíková, Ľ. – Škápik, P. (2015): „Sčítanie bezdomovcov ako súčasť posledného cenzu“. In: Transformácia slovenskej spoločnosti vo svetle výsledkov posledných troch populačných cenzov. Slovenská demografická a štatistická spoločnosť, s. 36-41.

Kastelová, E. (2017) Prieskum štruktúry klientov a služieb resocializácie za rok 2016. Bratislava : NMCD. Dostupné na: http://www.infodrogy.sk/ActiveWeb/c/6864/prieskumy_struktury_klientov_a_sluzieb_resocializacie_nmcd_2016.html

Kocman, D. – Klepal, J. (2014) Prostupné bydlení jako nástroj podpory standardního nájemního bydlení: mechanismy fungování dvou systémů. Záverečná správa z výskumného projektu (nepublikované). Agentura pro sociální začleňování.

Kuvíková, H. – Murray-Svidroňová, M. – Gondášová, L. (2015) Poskytovanie služieb bývania mimovládny neziskový sektor. In: Analýza existujúceho neziskového sektora v zabezpečovaní bývania v krajinách EÚ, Univerzita Mateja Bela : Banská Bystrica. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/303540911_Poskytovanie_sluzieb_byvania_mimovladnym_neziskovym_sektorom_Providing_Housing_Services_through_Non-governmental_Non-profit_Sector

Lukšík, I., (2013): Životné dráhy mladých ľudí po odchode z reedukačných centier – uplatnenie sa v živote a stratégie zvládania ťažkých životných situácií. Bratislava : Iuventa. Dostupné na: <https://www.iuventa.sk/sk/Vyskum-mladeze/Vyskumy-katalog-dat/2013/Zivotne-drahy-mladych-ludi-po-odchode-z-reedukacnych-centier-uplatnenie-sa-v-zivote-a-strategie.alej>

Mayock, P., Bretherton, J., Baptista, I. (2016). Women's Homelessness and Domestic Violence: (In)visible Interactions. In P. Mayock, & J. Bretherton (Eds.), Women's Homelessness in Europe (pp. 127-154). Palgrave Macmillan. Vancouver

Novák, K. A., Matoušek, R. (2016). Analýza dopadů opatření rapid re-housing pro rodiny s dětmi na veřejné rozpočty. Praha: Platforma pro sociální začleňování. Dostupné na:

http://www.socialnibydleni.org/sites/default/publicFiles/SOUBORY/2017/11/22/20-54-49/3_cbarrh_161003_1str.pdf.

Ondrušová, D., Kešelová, D., Repková, K. (2018) Rozvoj spolupráce agentúr podporovaného zamestnávania so zamestnávateľmi a úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny pri poskytovaní služieb podporovaného zamestnávania. Bratislava : IVPR.

Ondrušová, D., Gerbery, D., Fico, M., Filadelfiová, J., Csomor, G. (2017) Záverečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy v roku 2016. Bratislava: IVPR. Dostupné na:
https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Ondrusova/zaverecna_sprava_scitanie_ondrusova_2016.pdf

Ondrušová, D. – Gerbery, D. – Fico, M. – Filadelfiová, J. – Grandtnerová, L. – Lorenc, I. (2015) Ľudia bez domova: príprava a realizácia empirického výskumu, analýza nástrojov prevencie a riešenia bezdomovectva. Záverečná správa z 1. etapy výskumného projektu. Bratislava : IVPR.

Pleace, N. – Bretherton, J. The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. European Journal of Homelessness _ Volume 7, No. 2, December 2013.

Pracovná skupina Advokáti Pro Bono (2014). Systémové riešenia bezdomovectva na Slovensku. Nadácia PONTIS, nepublikovaný materiál.

Repková, K. (2017) Sociálna práca vo vybraných sociálnych službách krízovej intervencie. Bratislava : IVPR. Dostupné na:
<https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/2017/socialna%20praca.pdf>

Riečanská, E. (Ed., 2012) Kaj Džas - Komunitná práca. Správa z projektu Evaluácia stavu a možností rozvoja komunitnej práce v rómskych osadách. Nadácia Milana Šimečku. Dostupné na:
http://nadaciamilanashimecku.sk/fileadmin/user_upload/dokumenty/Publikacie/NMS_evaluacia_KP_FINAL_2.pdf

Somogyi E., Hegedüs, J., Horváth, V. (2015). „A kriminalizáció és hajléktalan ellátás költségeinek összevetése a támogatott lakhatás (lakhatási és szociális szolgáltatások) költségeivel [Comparison of the costs of criminalization and homelessness with the costs of supported housing (housing and social services)].“ Budapest: Metropolitan Research Institute (MRI).

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

Šimíková, I., Trbola, R., Milota, J., Frišaufová, M., Vyhlídal, J. 2016. Riziko ztráty bydlení a jeho prevence: Rozbor problému a vyhodnocení nástrojů. Praha : Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

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_skobla_csomor_filadelfiova_2016.pdf

Škobla, D., Ondrušová, D., Csomor, G. (2016). Uplatniteľnosť systému prestupného bývania a „housing-first“ v podmienkach SR. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. Dostupné na:

http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Skobla/uplatnitelnost_systemu_prestupneho_byvania_housing_first_vu_2016.pdf

Tsemberis, S. (2010) Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs. In: Gould Ellen, I. and O'Flaherty, B. (Eds.) How to House the Homeless, pp.37-56. (New York: Russell Sage Foundation).

Zólyomi, E., Hollan, K. (2018). Affordable Housing for Low-income Families. Policy Brief 3/2018. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. Available at: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3107>

Koncepčné dokumenty, metodiky a odborné informačné materiály

Case management v sociálnych službách. Agentura pro sociální začleňování. Dostupné na: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/case-management-v-socialnich-sluzbach>

Drogová závislosť - liečba užívateľa drog v SR 2016. Národné centrum zdravotníckych informácií. Dostupné na: <http://www.nczisk.sk/Aktuality/Pages/Drogova-zavislost-liecba-uzivatela-drog-v-SR-2016.aspx>

Európsky pilier sociálnych práv. Dostupné na:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sk

Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za rok 2017. (2018) (MDV v SR). Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/informacie/informacia-o-bytovej-vystavbe-v-slovenskej-republike>

Koncepcie prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Praha, august 2013. Dostupné na: <https://www.mpsv.cz/cs/16156>

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. (MDV SR). Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>

Koncepcia pomoci ľuďom bez domova: Urbem Paupertas - Mesto Chudobe. Mesto Bratislava, 2017. Dostupné na: http://m.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054569

Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií. Materiál schválený vládou SR dňa 26. apríla 2017. Dostupné na:

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26438>

Národná protidrogová stratégia Slovenskej republiky na roky 2013-2020. Dostupné na:

http://www.infodrogy.sk/ActiveWeb/c/6323/narodna_protidrogova_strategia_na_roky_2013_2020.html

Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe. Dostupné na:

<https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/boj-proti-chudobe/>

Národná stratégia zamestnanosti Slovenskej republiky do roku 2020. Dostupné na:

<https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti/>

Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015– 2020 (MPSVaR SR). Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/narodne-priority-rozvoja-socialnych-sluzieb.html>

Národný akčný plán pre problémy s alkoholom – aktualizácia na roky 2013-2020. Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=3299:uvz-sr-aktualizacia-narodneho-akneho-planu-pre-problemy-salkoholom-na-roky-2013-2020&catid=106:aktualne

NPR 2017 - Národný program reforiem Slovenskej republiky 2017 (MF SR). Dostupné na:

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5197>

Národný program duševného zdravia. Dostupné na:

http://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=1266%3Anarodny-program-duevneho-zdravia&catid=109%3Aprogramy-podporujuce-zdravie&Itemid=62

Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES). Dostupné na:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SK:PDF>

Plán realizácie úloh Národného programu duševného zdravia na obdobie rokov 2017 –

2018.¹Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-836>

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2016-2020. Dostupné na:

<http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2016-2020/>

Ročenky Zboru väzenskej a justičnej stráže. Dostupné na:

<http://www.zvjs.sk/index.php?rocenky>

Ročná správa o realizácii OP FEAD za rok 2017. Dostupné na:

<https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/operacny-program-potravinovej-zakladnej-materialnej-pomoci/rocne-spravy-realizacii-op-fead.html>

Ročný prieskum rastu 2018. Dostupné na: <http://www.feantsa.org/en/press-release/2017/11/22/press-release-annual-growth-survey-2018-calls-on-member-states-to-tackle-homelessness>

Správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky. (Analytické centrum MPSVaR SR). Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvatelstva-slovenskej-republiky.html>

Správa pre zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Liptovskom Mikuláši dňa 24.10.2013 o stave platenia nájomného a vymáhania nedoplatkov v nájomných bytoch vo vlastníctve mesta Liptovský Mikuláš za I. polrok 2013. Dostupné na: <http://www.mikulas.sk/files/File/msz/092121.pdf>

Stratégia Európa 2020. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_sk

Stratégia riešenia problematiky ľudí bez domova na území mesta Trnavy na roky 2017 – 2020 s výhľadom do roku 2025. Dostupné na: <http://www.trnava.sk/userfiles/file/Strat%C3%A9gia%20rie%C5%A1enia%20problematiky%20%C4%BEud%C3%AD%20bez%20domova%20v%20Trnave%202017%20-%202020.pdf>

Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciu-romov-do-roku-2020>

Šťastná, M. Metodika aplikace case managementu v Chrudimi formou interdisciplinární spolupráce. o. s. Šance pro Tebe. Dostupné na: <http://www.knihovnanrp.cz/online-katalog/metodika-pripadovych-konferenci-v-ramci-interdisciplinari-spoluprace-mesta-chrudim-formou-case-managementu/>

Tenant's Rights Brochure for Germany. Available at: http://www.tenlaw.uni-bremen.de/.../GermanyBrochure_09052014.pdf

Transformujeme náš svet: Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj. Dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-211021?prefixFile=m_

Legislatívne dokumenty

460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

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

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov (Exekučný poriadok)

Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov

Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady v znení neskorších predpisov

Zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele v znení neskorších predpisov

Zákon č. 327/2005. Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi

Zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení Zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov

Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní

Zákon č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia v znení neskorších predpisov

Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov

Zákon č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytov

Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj

Zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch

Nariadenie vlády SR č. 45/2017 z 15. februára 2017, ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Vyhláška Ministerstva školstva SR č. 323/2008 Z. z. o špeciálnych výchovných zariadeniach

Výnos Ministerstva zdravotníctva SR č. 09812/2008-OL z 10. septembra 2008 o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálno - technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení