

Úloha práva v postmodernej dobe pri ochrane nájomného bývania

Dulaková Jakúbeková, D.*

DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ, D.: Úloha práva v postmodernej dobe pri ochrane nájomného bývania. *Právny obzor*, 105, 2022, č. 2. s. 124 – 140. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.2.03>

The role of private law in the post-modern era in the protection of rental housing.

The right to housing is derived from one of the most basic and natural human needs - the need to live someplace. However, its content is not only the 'right to live', but is complemented by a complex of other interrelated and interdependent social and human rights, including, for example, the right to access to safe drinking water and sanitation, the right to access to resources, including the energy for cooking, heating and lighting, the right to privacy, the right to security, including security of tenure, and many others. Given its strong social dimension and its broad human rights dimension, it is therefore understandably the subject of attention in a number of major legal documents of international importance, which refer to *fundamental human rights, social progress and better living conditions*. Within the Slovak Republic, the right to housing is considered to be a social right with a special character, since it is not understood as an individual right claimable against society, but as a right based on the co-responsibility of society towards the citizen. Several provisions of public and private law serve to protect it. In private law, cases in which housing is provided in a dwelling that is not owned by the occupant, i.e. where the occupant lives in someone else's dwelling, are more sensitive. The extent to which such housing is protected is constantly debated and there is probably no 'one right answer'. When looking for a way to optimise the mutual rights and obligations of the landlord and tenant, it is advisable to look for inspiration (also) in foreign legislation which, on the one hand, takes into account the strong social charge of rental housing and the need to 'protect the weaker', i.e. the tenant, but at the same time respects and mirrors the natural boundaries of traditional private law institutions - *property rights and tenancy rights* - in their legal and true essence.

Key words: *right to housing, housing protection, forms of housing, ownership, rent/lease*

Právo na bývanie a bytová politika v nadnárodnom kontexte

„Práva na bývanie znamenajú viac než právo na príbytok...“¹

Bývanie je vnímané ako jedna zo základných ľudských potrieb a ako prvok ľudskej dôstojnosti.² Jeho podstata preto nemá väzbu na štátne hranice či právny poriadok toho-ktorého

* Doc. JUDr. Denisa Dulaková Jakúbeková, PhD., Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav súkromného práva, Bratislava.

¹ Obhajoba práv Rómov na bývanie na Slovensku. Bratislava : COHRE, 2004. s. 13. ISBN 80-89008-17-8. Dostupné aj na https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/documents/publikacie/obhajoba_prav_romov.pdf, s. 13, k 11. 11. 2021.

² „Bývanie je jedným zo sociálnych práv a základnou ľudskou potrebou, pričom jeho kvalita a dostupnosť je jedným z hodnotiacich ukazovateľov životnej úrovne obyvateľstva.“ In BENUŠKOVÁ, Z. Nájomné bývanie na vidieku na príklade výskumu vybraných obcí. *Journal of Urban Ethnology*. 17/2019, s. 246. ISSN 1429-0618. Ako aj Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020, s. 1. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>, k 11. 11. 2021.

štátu, ale na „človeka“ ako takého. Reflexie tejto prirodzenej ľudskej potreby nachádzame aj v právnom vyjadrení, počnúc medzinárodnými dokumentmi zásadného významu, ktoré sa odvolávajú na **základné ľudské práva, sociálny pokrok a lepšie životné podmienky**.

1. Medzinárodný kontext

Základné východisko práva na bývanie v medzinárodnom kontexte nachádzame vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, ktorá vníma právo na bývanie ako súčasť práva na primeranú životnú úroveň, keď v čl. 25 ods. 1 ustanovuje: „Každý má právo **na životnú úroveň primeranú zdraviu a blahobytu jeho i jeho rodiny, rátajúc do toho potravu, šatstvo, bývanie, lekársku opateru a nevyhnutné sociálne služby, právo na zabezpečenie v nezamestnanosti, v chorobe, pri pracovnej neschopnosti, pri ovdovení, v starobe alebo v ostatných prípadoch straty zárobkových možností, ktoré vznikli okolnosťami nezávislými od jeho vôle.**“

Za zmienku stoja aj ďalšie programové dokumenty OSN, osobitne Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1976)³, Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979)⁴, Dohovor o právach dieťaťa (1989)⁵, Stratégia pre udržateľné bývanie a pozemkový manažment v regióne krajín EHK OSN pre roky 2014-2020⁶, ako aj programy, organizácie a konferencie pod patronátom OSN, zaoberajúce sa problematikou ľudských sídiel, známe ako Habitat I (Konferencia Spojených národov o ľudských sídlach, Vancouver, 1976), Habitat II (Druhá konferencia OSN o ľudských sídlach, Istanbul, 1996) a Habitat III (OSN o bývaní a trvalo udržateľnom rozvoji miest, Quito – Ekvádor, 2016), na ktoré sa výslovne odvolávajú aj koncepcie a strategické materiály viacerých štátov vrátane Slovenskej republiky (napr. Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020⁷,⁸).

³ Schválený Valným zhromaždením OSN 16. decembra 1966, vstúpil do platnosti 3. januára 1976; Článok 11: „1. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, **byt**, a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné štáty podniknú zodpovedajúce kroky, aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva, uznávajúc pre dosiahnutie tohto cieľa zásadnú dôležitosť medzinárodnej spolupráce, založenej na slobodnom súhlase.“ Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/19761013>.

⁴ Článok 14, ods. 2: „Štáty, zmluvné strany, prijímú všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach s cieľom zabezpečiť im, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, účasť na rozvoji vidieka a na prospechu z neho a najmä týmto ženám zabezpečiť právo: ... h) **mať primerané životné podmienky, najmä pokiaľ ide o bývanie, sanitárne zariadenia, dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje.**“ Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1987/62/19870701>.

⁵ Článok 27, bod 3: „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, v súlade s podmienkami daného štátu a v rámci svojich možností robia potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom a iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú, na uskutočňovanie tohto práva a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä v oblasti zabezpečenia potravín, šatstva a bývania.“, dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/104/20021118>.

⁶ <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/medzinarodna-spolupraca/strategia-pre-udrzatelne-byvanie-a-pozemkovy-manazment-v-regione-krajin-ehk-osn-pre-roky-2014-2020>.

⁷ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020, dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>; k 11. 11. 2021.

⁸ Koncepcia na ďalšiu dekádu je aktuálne v štádiu rozpracovanosti, s dôležitosťou „stredná“, pozri na

2. Podpora a rozvoj bytovej politiky v štátoch Európskej únie

„Bývanie by sa malo chápať zo širšej perspektívy príťažlivosti miest v kontexte posilňovania ich rastového potenciálu a potenciálu vytvárania pracovných miest, čiže v kontexte prispievania k realizácii Lisabonskej agendy.“⁹

K právu na bývanie ako k základnému sociálnemu právu sa hlási aj zjednotená Európa.

Európska charta o bývaní, prijatá 26. apríla 2006 pracovnou skupinou Európskeho parlamentu URBAN-Logement, definuje bývanie ako *základnú časť života, ako základné sociálne právo na základe európskeho sociálneho modelu a ako prvok ľudskej dôstojnosti*.¹⁰

Charta základných práv Európskej únie¹¹ sa síce neprihlásila k právu na bývanie ako k jednému zo základných práv samotného európskeho spoločenstva (na rozdiel napr. od práva na ochranu života, slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania či práva vlastníť majetok), „otázku bývania“ však zapracovala do širšieho rámca - medzi ustanovenia o sociálnom zabezpečení a sociálnej pomoci (čl. 34), v rámci ktorého ustanovuje:

„3. S cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov, v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.“

Naproti tomu **Európska sociálna charta (revidovaná)**¹² pristupuje k právu na bývanie explicitnejšie. Zmluvné strany (vlády, ktoré sú jej signatármi a členmi Rady Európy) totiž prijali za cieľ svojej vnútroštátnej a medzinárodnej politiky dosiahnutie podmienok na zabezpečenie účinného výkonu viacerých „nových“ práv a zásad vrátane práva na bývanie, ktoré je zakomponované do prvej časti Európskej sociálnej charty spôsobom: „31. Každý má právo na bývanie.“ V druhej časti Európska sociálna charta toto právo rozvádza, pričom ustanovuje, že na zabezpečenie účinného výkonu práva na bývanie sa zmluvné strany zaväzujú prijať opatrenia určené na:

<https://knowwww.eu/nodes/5d9b1f61499fa212234a5507>, k 11. 11. 2021. Hlavné mesto SR má (už teraz) schválenú vlastnú koncepciu bytovej politiky na roky 2020 – 2030, pozri na https://mib.sk/wp-content/uploads/2021/03/Koncepcia-bytovej-politiky_2021.pdf, k 11. 11. 2021. Počíta sa v nej s budovaním vlastného bytového fondu („... K rozširovaniu, resp. budovaniu mestského bytového fondu vedie v rôznej miere niekoľko ciest, z ktorých žiadna nemôže byť považovaná za výlučnú: prestavba existujúcich mestských budov na bytové, nákup starých bytov na sekundárnom trhu, nákup nových bytov na voľnom trhu novostavieb a vlastná výstavba nových bytových domov. Najefektívnejším spôsobom je paralelné kombinovanie viacerých z nich.“ s. 30.)

⁹ VIDOVÁ, J. Bývanie a kvalita života, dostupné na https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/38545/VidovaJ_ByvanieAKvalita_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 75, k 11. 11. 2021.

¹⁰ „... Okrem toho, Európska charta o bývaní, prijatá 26. apríla 2006 pracovnou skupinou Európskeho parlamentu URBAN-Logement, definuje bývanie ako naliehavo nevyhnutný majetok, ako základné sociálne právo na základe európskeho sociálneho modelu a ako prvok ľudskej dôstojnosti. ...“ In *Návrh uznesenia Európskeho parlamentu o bývaní a regionálnej politike (2006/2108(INI))*, s. 8, dostupné na https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/644/644864/644864sk.pdf; k 11. 11. 2021.

¹¹ Dostupné napr. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12016P%2F-TXT&from=LT>, k 11. 11. 2021.

¹² Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/273/>, k 11. 11. 2021.

- **podporu prístupu k bývaniu** na primeranej úrovni,
- predchádzanie a zníženie **bezdomovstva** s cieľom jeho postupného odstránenia a
- sprístupnenie **ceny bývania tým, ktorí sú bez dostatočných zdrojov**.

K čl. 31 Európskej sociálnej charty však treba dodať, že Slovenská republika¹³ ním nie je (rovnako ako niektorými ďalšími) viazaná, keďže pri uložení ratifikačnej listiny¹⁴ uplatnila vyhlásenie v znení, ktoré čl. 31 neobsahuje¹⁵. Táto skutočnosť však neznamená, že sa Slovenská republika k právu na bývanie „stavia chrbtom“. Je totiž viazaná jednak viacerými inými dokumentmi, týkajúcimi sa (aj) práva na bývanie (napr. už spomenutou Všeobecnou deklaráciou ľudských práv z roku 1948), no zároveň – podľa analytikov – interpretácia práva na bývanie podľa čl. 31 Charty je pre Slovenskú republiku relevantná, keďže Slovenská republika ratifikovala ďalšie články Charty, ktoré zaručujú právo na bývanie pre určité skupiny obyvateľstva, napr. deti, rodiny, ľudia so zdravotným postihnutím, osoby ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením, staršie osoby, osobitne článok 30, ktorý vyjadruje právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením.^{16, 17}

V celkovom kontexte práva na bývanie v systéme **Európskej únie** (ďalej aj „EÚ“ alebo „EÚ27“) treba konštatovať, že problematika bývania zaujíma v členských štátoch **autonómne postavenie** a vo vzťahu k samotnej Európskej únii, v ktorej nie je ukotvená jednotná bytová politika, sa zachováva **princíp subsidiarity**, čo znamená, že EÚ sa problematikou bývania zaoberá len vtedy, ak je možné lepšie dosiahnutie stanovených cieľov prostredníctvom orgánov EÚ než prostredníctvom jednotlivých členských krajín.

Oblasť bývania ovplyvňuje Európska únia najmä prostredníctvom priamych (napr. predpisy o požiadavkách na kvalitu výrobkov a materiálov, energetická politika a pod.) a nepriamych vplyvov (podpora boja proti sociálnej exklúzii a chudobe, demografickým zmenám a pod.). Nemenej dôležitá je možnosť čerpania Európskych štrukturálnych a investičných fondov (napr. na obnovu obytného prostredia, zlepšovanie energetickej hospodárnosti budov¹⁸ a pod.).

¹³ Európska sociálna charta (revidovaná) nadobudla platnosť 1. júla 1999 v súlade s článkom K ods. 2. Pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 1. júna 2009 v súlade s článkom K ods. 3. (pozn. autorky), dostupné na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/273/>, k 11. 11. 2021.

¹⁴ Prezident Slovenskej republiky chartu ratifikoval 20. marca 2009. Ratifikačná listina bola uložená 23. apríla 2009 u generálneho tajomníka Rady Európy, depozitára charty (pozn. autorky).

¹⁵ Oznámenie dostupné na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/273/>, k 11. 11. 2021.

¹⁶ Článok 30: „Na zabezpečenie účinného výkonu práva na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením sa zmluvné strany zaväzujú:

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

¹⁷ BEŇOVÁ, N., MATIAŠKO, M. Právo na bývanie. Bratislava 2018, s. 33. Notabene, Proti Prúdu, Socia. Dostupné na https://www.notabene.sk/swift_data/source/knihy_publikacie/Pravo_na_byvanie_final_web.pdf, k 11. 11. 2021.

¹⁸ V Slovenskej republike bol v tejto súvislosti prijatý zákon č. 555/2005 Z. z. o energetickej hospodárnosti budov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (pozn. autorky).

3. Formy bývania v EÚ²⁷

Za jedno z kritérií rozlišovania bývania sa (aj v rámci EÚ²⁷¹⁹) považuje:

- a) bývanie vo vlastnom obydli (tzv. *bývanie „vo vlastnom“*) a
- b) nájomné bývanie (tzv. *bývanie „v cudzom“*), ktoré možno rozlíšiť podľa niekoľkých ďalších kritérií, najmä na:
 - trhové/komerčné nájomné bývanie a
 - sociálne/verejné nájomné bývanie²⁰.

Kým pojem trhovú nájomné bývanie je relatívne jasný (poskytované v rámci „voľného“ trhu, s primárnym cieľom prenajímateľa „dosiahnuť zisk“), jednotnú definíciu pojmu sociálne bývanie zatiaľ nepozná nielen Slovensko, ale ani Európska únia²¹. „*Označenie sociálneho bývania v jednotlivých krajinách nie je taktiež jednotné, býva pomenované ako **bývanie s miernym nájomným** (Francúzsko), **limitované neziskové bývanie** (Rakúsko), **verejné bývanie** (Dánsko), **podporované bývanie** (Nemecko) alebo **chránené bývanie** (Španielsko). V našich podmienkach sa môžeme stretnúť s označením sociálneho bývania ako nájomného bývania pre sociálne účely, alebo ako sociálne nájomné bývanie.*“²²

4. „Skutkový a právny stav“ bývania v Slovenskej republike

V medziach Slovenskej republiky platí, že právo na bývanie sa považuje za **sociálne právo s osobitným charakterom**.^{23,24} Jeho obsahom však nie je iba „*právo bývať*“, do-

¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics%2Fsk&oldid=498765#Vlastn.C3.ADcky_vz.C5.A5ah, k 11. 11. 2021.

²⁰ Z prieskumu, ktorý vykonala Parlamentný inštitút kancelárie NR SR a ktorý sa sústreďoval na porovnanie nájomného bývania „zastrešovaného štátom“ vo vybraných štátoch Európskej únie vyplynulo, že tento typ bývania možno rozlíšiť podľa toho, či ide o:

1. verejné nájomné bývanie – poskytované *bez ohľadu* na mieru sociálneho/zdravotného znevýhodnenia nájomcov (vo vlastníctve štátu a obcí) a
2. sociálne nájomné bývanie – určené *primárne* pre sociálne znevýhodnené osoby alebo rodiny (vlastní a spravuje ho najmä štát, obce, neziskové organizácie, prípadne spoločnosti s ich účasťou).

In *Porovnanie právnej úpravy a praxe verejných a sociálnych nájomných bytov vo vybraných krajinách Európy*. (Porovnávací analýza k parlamentným tlačiam č. 272 a č. 273). Vypracovala HOGENOVÁ, M. Odpor Parlamentný inštitút, dostupné na www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=486820, k 11. 11. 2021.

²¹ „*Sociálne bývanie, rovnako ako bytové politiky štátov EÚ, neupravuje jednotná legislatíva EÚ, rovnako nie je zadaná jednotná klasifikácia sociálneho bývania platná pre všetky členské štáty EÚ.*“ In BRŇÁK, M. Sociálne bývanie na Slovensku. Dostupné na <https://www.prohuman.sk/socialna-praca/socialne-byvanie-na-slovensku>, k 11. 11. 2021. K tomu pozri aj ČÁR, M. Národná banka Slovenska. Stav a perspektíva nájomného bývania na Slovensku. Dostupné na https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/1_2020/1_2020_clanok_3_Car.pdf, k 11. 11. 2021.

²² BRŇÁK, M. Sociálne bývanie na Slovensku. Dostupné na <https://www.prohuman.sk/socialna-praca/socialne-byvanie-na-slovensku>, k 11. 11. 2021.

²³ Konceptcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>, k 11. 11. 2021.

²⁴ Ústava Slovenskej republiky „právo na bývanie“ výslovne nezakotvuje, na rozdiel od niektorých iných štátov EÚ (Belgicko, Španielsko, Grécko, Portugalsko či Fínsko). In FICO, M. *Sociálne bývanie – aktuálne*

tvára ho komplex ďalších, vzájomne súvisiacich a od seba závislých sociálnych i ľudských práv, medzi ktoré patria napríklad právo na prístup k bezpečnej pitnej vode a hygienickému vybaveniu, právo na bezpečné a zdravé prostredie, právo dieťaťa na prostredie vhodné pre fyzický a duševný vývoj, právo na prístup k zdrojom vrátane energie na varenie, kúrenie a osvetlenie, právo na prístup k bývaniu a pridruženým službám bez diskriminácie pohlavia, rasy, etnickej príslušnosti a iného postavenia, právo na súkromie, právo na bezpečie vrátane istoty právnej formy bývania a viaceré ďalšie.²⁵

Súčasný stav riešenia bytovej otázky v Slovenskej republike je výsledkom zložitého historického vývoja v prostredí rôznych hospodárskych a politických pomerov. Pred rokom 1989 sa celý systém financovania výstavby odvíjal od systému **plánovaného riadenia národného hospodárstva**. Na financovaní výstavby sa v rámci systému komplexnej bytovej výstavby podieľal v celom rozsahu štát, a teda aj starostlivosť o bývanie a zodpovednosť za bývanie bola v zásadnej miere záležitosťou štátu.

Privatizácia bytového fondu, ku ktorej došlo v deväťdesiatych rokoch minulého storočia,²⁶ celkom prepísala koncepciu bytovej otázky, pričom zodpovednosť za bývanie sa preniesla zo štátu na občana.

Aktuálne v Slovenskej republike je **typ obydli**, v ktorom sa býva – t. j. „**v čom sa býva**“ (*byty* vs. *domy*), pomerne **vyrovnaný**, čo korešponduje aj s celkovým priemerom EÚ27.²⁷ Zásadne odlišný je však pomer obydli, ktoré jeho užívateľ **vlastní** a ktoré si **prenajíma** – kým vo vlastnej nehnuteľnosti žije v Slovenskej republike cca 90 % občanov, zvyšok populácie, t. j. (iba) cca 10 %, si svoje obydlie prenajíma (z toho byty tvoria cca 6 % – v rámci ktorých je pomer sociálneho a trhového bývania približne rovnaký, a domy cca 3 %, 1 % – tvorí „to ostatné“, napr. ubytovne). Žiada sa povedať, že spomedzi EÚ27 má nižší podiel nájomného bývania, v porovnaní s nami, už iba *Rumunsko* a len „trošku lepšie“ sú na tom *Chorvátsko* a *Litva*. Na druhej strane, najviac sa v rámci celej Európy prenajíma bývanie vo *Švajčiarsku* a v rámci EÚ27 v *Nemecku* (vlastníctvo: 51,4 %, nájom: 48,6 %) a v *Rakúsku* (vlastníctvo: 55 %, nájom: cca 45 %), čisto verejné nájomné bývanie je najviac podporované v *Dánsku*, vo *Švédsku* a v *Holandsku* a sociálne nájomné bývanie rezonuje v *Slovinsku* a *Írsku*.²⁸

otázky a trendy v jeho podpore. Bratislava : Inštitút pre výskum práce a rodiny, 2011, 32 s. ISSN 1336-7153. Vo Francúzku je napríklad zavedené súdne vymáhateľné právo na bývanie v prípade, ak bol občanovi znemožnený prístup k bývaniu napriek jeho snahe. Vo Francúzsku je zároveň obvyklé, že obce majú prednostné právo na kúpu nehnuteľností, ktoré by mohli slúžiť ako komunálne bývanie. Porovnaj napr. In CLARK S. *Merde! Rok v Paříži*. Praha : Albatros nakladatelství, 2007, s. 157.

²⁵ Obhajoba práv Rómov na bývanie na Slovensku. Bratislava : COHRE, 2004. s. 13, ISBN 80-89008-17-8, dostupné aj na https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/documents/publikacie/obhajoba_prav_romov.pdf.

²⁶ Porovnaj s: LLOSA, VARGAS, M. Volání kmene. Vydavateľstvo Bourdon, 2019, s. 16 – 17: „Vláda Margaret Thatcherové (1979 – 1990) znamenala revolúciu v najprísnejších medziach zákona. Státni priemysl byl zprivatizován, britské podniky přestaly dostávat dotace a byly donuceny k modernizaci a soutěži na volném trhu, zatímco „sociální“ byty, které vláda až doposud pronajímala občanům s nízkými příjmy, čímž si udržovala volební klientelismus, byly odprodány nájemníkům v souladu s politikou, jež chtěla z Velké Británie udělat zemi vlastníků.“

²⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics%2Fsk&oldid=498765#Druh_obydli, k 11. 11. 2021.

²⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/Distribution_of_population_by_tenure_status%2C_2018_%28%25%29_SILC20.png, k 11. 11. 2021.

„Z týchto skutočností vyplýva, že **prístup k nájomnému bývaniu na Slovensku je veľmi obmedzený**, čo okrem iného nepriaznivo vplýva aj na možnosť **mobility pracovných síl**.“²⁹

Vlastné bývanie alebo „bývanie v cudzom“?

Ak sa pýtame na počiatky nájomného bývania v „*našich podmienkach*“ (ide skôr o pomery „hornouhorské“ ako slovenské – *pozn. autorky*), vráťme sa na **začiatok dvadsiateho storočia**, ktoré beletristicky zmapoval Sándor Márai vo svojich viacerých knihách. Na účely zvolenej témy je osobitne pútavé jeho dielo *Spoved' mešťana* z roku 1934, v ktorom popisuje začiatky nájomného bývania v **Košiciach** (píše o „*prvom nájomnom dome v tomto meste*“). Popisov bývania je v knihe pomerne veľa, z mnohých sa dá poučiť, pri niektorých sa možno pousmiať. Podľa slov autora však platilo, že nájomné bývanie bolo v „*lepšej spoločnosti*“ vnímané akosi „*podradnejšie*“ – autor doslova uvádza:

„*Bol to prvý dom v meste, ktorý nebol postavený so zámerom, že jeho obyvatelia sa v ňom budú mrviť do konca života a strávia všetky dni medzi jeho útulnými stenami ... Staré patricijské rodiny si v takomto dome nerady kupovali byt. Na jeho obyvateľov sa dívali trochu zvysoka, ako na prišielcov bez pevnej pôdy pod nohami. ... Aj môj otec (riaditeľ banky – pozn. autorky) mal pocit, že **páni by nemali bývať v cudzom dome a platiť nájomné** a robil všetko pre to, aby sme sa čo najskôr mohli presťahovať **do vlastného**.*“³⁰

Tento prístup však nemožno vyčítať ani „starým košickým patricijským rodinám“ a ani nikomu inému. Potreba vlastniť je totiž človeku celkom prirodzená – uvádza sa, že je súčasťou štyroch základných ľudských pudov, konkrétne – podľa českého psychiatra prof. Vondráčka – tzv. **pudu na spríjemnenie existencie**³¹.

Vyzdvihovanie toho, čo je spojené s vlastníctvom a čo svedčí v „**neprospech**“ nájmu, však môžeme nájsť aj v celkom iných zdrojoch. V jednom z evanjelií sa napríklad dočítame: „*Ja som dobrý pastier. Dobrý pastier položí život za ovce. Nájomník a ten, čo nie je pastierom a ovce nie sú jeho, opúšťa ovce a uteká, keď vidí prichádzať vlka, a vlk ich trhá a rozháňa. Ved' je nádenník a nezáleží mu na ovciach.*“ (Jn 10, 11 – 17).

Na druhej strane – vlastník ako *dobrý hospodár* (dobrý pastier), je často **odkázaný na svojich „nájomníkov“**, a (aj) preto by k nim mal byť „*súcitný*“ či „*nápomocný*“. Vlastníctvo je síce „silnejší“ inštitút v porovnaní s nájmom, ale aj to je „prchavé“, čo sa zaujímavou odzrkadlilo napríklad v jednom zo židovských prikázaní, platnom na území

²⁹ Správa o plnení záverov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>, k 11. 11. 2021.

³⁰ MÁRAI, S. *Spoved' mešťana*. Bratislava : Kalligram, 2011, s. 16 – 17. ISBN 978-80-8101-463-5. (maďarský originál *Egy polgár vallomásai*, Budapest, 1934).

³¹ PAVLOVSKÝ, P. a kol. *Soudní psychiatrie a psychologie*. 4. aktualizované vydání. Grada Publishing, 2012, s. 37. 978-80-247-4332-5. Spolu s vlastnickým pudom tvorí pud pre spríjemnenie existencie napr. sebauplatnenie, skrášľovanie a pod., k tomu pozri napr.: https://is.muni.cz/el/med/jaro2019/VLPY9X1c/um/Psychopatologie_prezentace.pdf, s. 40, k 11. 11. 2021. Ako aj: <https://psychiatrie.lf1.cuni.cz/file/6049/obecna-psychiatrie-2.pdf>, k 11. 11. 2021.

Izraela, ktoré ukladá, že *každý päťdesiaty rok sa má vymazať vlastníctvo, (ale aj všetky dlhy) a rohy poľí sa musia prenechať chudobným...*³²

Tento ochranársky prístup „*k slabšiemu*“, nech je akokoľvek podrobovaný kritike, sa preniesol (aj) do právnej ochrany **nájomcu pri nájme obydlia** a prejavuje sa v každom modernom štáte, ktorý dbá o sociálne potreby tých, ktorí v ňom žijú, a na zlepšovanie ich životných podmienok.

Historické reminiscencie

Ak sa historicky posunieme do obdobia medzi svetovými vojnami, kedy bolo Slovensko súčasťou Československej republiky, pozorujeme v ňom isté urbanistické tendencie, ktoré nastúpili v dôsledku rozvíjajúceho sa priemyslu. Intenzívnejšie sa objavujú formy podnikovej zástavby umiestnené pri továrňach v podobe tzv. robotníckych kolónií, ich príkladom bolo napr. „*Baťovo mesto*“ Zlín a jeho architektúra, ktorá riešila otázku bývania **komplexne**, od samostatných rodinných domov až po bytové domy.³³ „-Vo všeobecnosti však bola dostupnosť bývania pomerne problematická.“³⁴

Po druhej svetovej vojne trvalo niekoľko rokov, kým sa Československá republika spamätala z ničivých následkov vojny. S výstavbou nových bytov sa (aj) preto začalo až na začiatku päťdesiatych rokov – v mestách s najväčšou mierou industrializácie. Do roku 1956 vznikli sídliská prvej generácie. Druhá polovica päťdesiatych rokov sa niesla v znamení masívnej výstavby sídlisk ako veľkokapacitného ubytovania pre pracujúcich. V roku 1959 sa začalo s výstavbou družstevných bytov v súlade s novým zákonom o bytovej výstavbe (zák. č. 27/1959 Sb. o družstevnej bytovej výstavbe).³⁵ Rozhodujúcim kritériom získania družstevného bytu bol členský podiel v družstve, ktorý sa nadobudol kúpou.³⁶ Byty v domoch družstva boli vyňaté z pridelovacieho práva národných výborov, pričom tento „osobitný režim užívania bytu“ znamenal jednak to, že pokým trvalo členstvo v družstve, nevzťahovali sa na „družstevné byty“ ustanovenia zákona č. 67/1956 Zb. o hospodárení s bytmi a zároveň to, že počas trvania vzťahu člena družstva s bytovým družstvom, družstvo nemohlo s členom družstva zrušiť užívací pomer. Keďže vlastníkom bytov bolo bytové družstvo, samotní užívatelia bytov nemohli predať byty „ako také“, mohli však postúpiť právo na užívanie bytu inému členovi družstva.

³² HALEVI, Y. K. *Listy môjmu palestínskemu susedovi*. Hadart Publishing, s. 118.

³³ Robotnícke kolónie majú dávnejšiu históriu. Súvisela najmä s industrializáciou konkrétnej oblasti, napr. s rozvojom banského priemyslu na severnej Morave – pozn. autor. K tomu pozri napr. LEDNICKÁ, K. *Šikmý kostel*. Vydavateľstvá Bílá vrána, 2020 a 2021 (1. a 2. diel).

³⁴ CÁR, M. Národná banka Slovenska. STAV A PERSPEKTÍVA NÁJOMNÉHO BÝVANIA NA SLOVENSKU. Dostupné na https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/1_2020/1_2020_clanok_3_Car.pdf, k 9. 6. 2021.

³⁵ Tamže.

³⁶ R 11/68: Je treba rozlišovať medzi právom na pridelenie družstevného bytu a právom osobného užívania družstevného bytu.

V 70. rokoch minulého storočia nastal „boom“ výstavby tzv. podnikových bytov, ktoré boli určené pre zamestnancov, ktorí mali podpísanú so zamestnávateľom viacročnú pracovnú zmluvu.³⁷

Z hľadiska právneho vyjadrenia vzťahu užívateľa bytu k užívanému bytu došlo v socialistickom období k významnému posunu – pôvodne, po prijatí tzv. **prvého Občianskeho zákonníka** (zák. č. 151/1950 Zb.), išlo o „**nájomný vzťah**“, ktorý sa spočiatku odvodzoval od všeobecných ustanovení o nájme (§ 387 a nasl. OZ z roku 1950), neskôr sa odvodzoval od zákona č. 67/1956 Zb. o hospodárení s bytmi, pričom nájomným vzťahom/pomerom bol označený aj vzťah k družstevnému bytu.³⁸

Občiansky zákonník z roku 1964 (zák. č. 40/1964 Zb.) v zásade **opustil inštitút nájmu**, a to nielen vo vzťahu k bytu, ale vo všeobecnosti³⁹, t. j. inštitút nájmu *de iure* zanikol. Pri užívaní nehnuteľností, vrátane bytov a iných miestností bol nahradený buď **osobným užívaním bytov, iných miestností a pozemkov** (§ 152 – 189 Občianskeho zákonníka v znení do 31. 12. 1991), alebo, v rámci tzv. **občianskej výpomoci**, inštitútmi **prenechania bytu v rodinnom domčeku, prenechania časti bytu a prenechania nehnuteľnosti na dočasné užívanie** (§ 390 – 398 Občianskeho zákonníka v znení do 31. 12. 1991)^{40,41}.

Pri právnej úprave osobného užívania bytov sa z dôvodovej správy k § 152 (osobné užívanie bytov) dozvedáme:

„V socialistické spoločnosti je bytová výstavba a užívaní bytů věcí celé společnosti. Při užívání bytů se vyskytují nové, socialistické prvky. ... Insititút nájmu, kterým bylo umožněno získávat byty jen k dočasnému užívání a který vychází z ochrany zájmů soukromých vlastníků bytového majetku, nemůže tyto nové vztahy při užívání bytů vyjádřit. ... Osnova pro užívání bytů a jiných místností a pro užívání pozemků zavádí nový právní institut osobního užívání, který lépe vystihuje změny, které se staly v užívání bytů místností a pozemků, a zabraňuje negativním jevům, které dosavadní právní úprava umožňuje. Právo osobního užívání bytů a pozemků není časově omezené, přechází na dědice a požívá, zejména pokud jde o osobní užívání pozemků, stejné ochrany jako vlastnické právo...“⁴²

Osobné užívanie bytu nevzniklo „tradične“, t. j. štandardnou „nájomnou“ zmluvou, ale rozhodnutím o pridelení bytu vydaným miestnym národným výborom alebo iným

³⁷ Tamže.

³⁸ Zák. č. 27/1959 Zb. o družstevnej bytovej výstavbe.

³⁹ Možno len nedopatrením ostal „spomenutý/zabudnutý“ v odkazovej norme (§ 494) o nájme poľnohospodárskeho pozemku (*poznámka autorky*).

⁴⁰ Na citované ustanovenia, týkajúce sa prenechania bytu v rodinnom domčeku a časti bytu, sa podporne vzťahovala väčšina ustanovení o **osobnom užívaní bytu**, ktoré, ak boli dohodnuté za odplatu, *de facto* nájmom boli (*pozn. autorky*).

⁴¹ Pri užívaní hnutel'nych vecí bol nájom nahradený buď **požičiavaním vecí** v rámci inštitútu služieb (§ 257 – 262 Občianskeho zákonníka v znení do 31. 12. 1991), prípadne formou **pôžičky**, poskytnutej v rámci občianskej výpomoci, pod ktorou sa však rozumela pôžička peňazí, vecí určených podľa druhu, ale aj určitej veci (užívanie určitej veci zákonodarca spojil s pojmovým znakom bezodplatnosti, pozri § 389, keďže, podľa dôvodovej správy poskytnutie pôžičky „muselo mať ráz súdružskej výpomoci“) (*pozn. autorky*).

⁴² In ČEŠKA, Z., KABÁT, J., ONDŘEJ, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občianský zákoník. Komentář*. Díl I. (§ 1 až 221). Praha : Panorama, 1987, s. 539 a nasl. ISBN 11-043-87-02.

príslušným orgánom. Až na jeho základe vzniklo občanovi právo, aby s ním organizácia uzavrela **dohodu o odovzdaní a prevzatí bytu** (§ 154, ods. 1 OZ, v znení do 31. 12. 1991).

V rámci **osobného užívania bytov** (§ 152 a nasl. OZ) stáli na strane osoby, ktoré prenechávali byty na užívanie, **socialistické organizácie** (štátne, družstevné a iné), ktoré spravovali bytový majetok a ktoré, v súlade s vtedajším § 152, mali povinnosť „... vytvárat predpoklady na to, aby sa bytové potreby občanov náležite uspokojovali a aby sa úroveň bývania sústavne zvyšovala.“

Osoba, ktorá užívala byt, sa označovala buď ako „občan“⁴³, alebo ako „užívateľ“⁴⁴ (t. j. nie ako nájomca), a nájomné, resp. platba za užívanie bytu, sa označovala ako „úhrada za užívanie bytu“ (§ 168 ods. 1 a nasl.). V súlade s uvedeným došlo k inštitucionálnej zmene aj v zákone o hospodárení s bytmi z roku 1964 (zák. č. 41/1964 Zb.), ktorý pôvodného „nájomcu“ označil za „užívateľa“.

Novela Občianskeho zákonníka č. 509/1991 Zb.

Návrat k inštitútu nájmu priniesla až novela Občianskeho zákonníka z roku 1991 (zák. č. 509/1991 Zb., účinná od 1. 1. 1992), ktorá, v rámci nájmu, upravila aj „*osobitné ustanovenia o nájme bytu*“ (§ 685 – 723 OZ). Pravdou však je, že najmä v počiatkoch pôsobnosti novelizovaného Občianskeho zákonníka nadväzovala nová právna úprava **nájmu bytu** na predchádzajúcu právnu úpravu **osobného užívania bytu**, pričom obsah niektorých jej častí sa prevzal do novelizovaného Občianskeho zákonníka takmer v identickej podobe – napr. právna úprava **obsahu** nájomného vzťahu (pôvodne upravená v § 158 – 167), **úhrada za užívanie bytu a za služby** (pôvodne upravená § 168 – 171), tzv. **spoločné užívanie bytu** (pôvodne upravené v § 172 – 182), **prechod nájmu bytu** (pôvodne § 179 – 182), prevzala sa aj podstata inštitútu **bytových náhrad** (pôvodne upravené v § 186 ods. 1 – 3).

Do novelizovaného Občianskeho zákonníka sa dostali aj niektoré ustanovenia **o skončení osobného užívania bytu**, iné sa len mierne upravili, prípadne doplnili,⁴⁵ v každom prípade v nich však ostal zachovaný výrazný ochranný prístup vo vzťahu k nájomcovi, ktorý možno doteraz vyčítať z § 685, ods. 1 OZ a ktorý stanovuje, že: „...“

⁴³ Ustanovenie § 155 ods. 1: „Právo užívať byt vznikne dohodou o odovzdaní a prevzatí bytu dojednanou medzi organizáciou a **občanom**.“

⁴⁴ Napr. § 158: „Okrem práva užívať byt má **užívateľ** právo užívať spoločné priestory a zariadenia domu, ako aj používať služby, poskytovanie ktorých je s užívaním bytu spojené.“

⁴⁵ Pôvodná úprava, rovnako ako úprava účinná od 1. 1. 1992, vyžadovala napríklad pre skončenie zmluvného vzťahu ingerenciu osobitného orgánu – súdu prípadne miestneho národného výboru (MNV) a to tak, že do 1. 1. 1993 mohol súd, resp. MNV právo osobného užívania priamo zrušiť, po 1. 1. 1993 dával súd k výpovedi prenajímateľa svoje prívolenie. V Slovenskej republike sa od tohto pravidla upustilo zákonom č. 261/2001 Z. z., v Českej republike ostala ingerencia súdu zachovaná až do 31. 12. 2013, t. j. do účinnosti nového Občianskeho zákonníka, i keď v modifikovanej podobe. Porovnateľné ostali aj niektoré dôvody skončenia osobného užívania bytu a nájmu bytu, napr. ak užívateľ mal dva byty; ak užívateľ neužíval bez vážnych dôvodov byt vôbec alebo ho užíval len občas; ak dovtedajší užívateľ prestal pre ňu pracovať a organizácia naliehavo potrebovala byt pre iného svojho pracovníka a viaceré ďalšie (*pozn. autorky*).

*Nájom bytu je chránený; ak nedôjde k dohode, možno ho vypovedať len z dôvodov ustanovených v zákone.*⁴⁶

Pravdou však je, že pri zostavovaní „novej právnej úpravy“ zákonodarca **takmer vôbec** nezohľadnil skutočnosť, že pri riešení otázky bývania došlo – oproti socializmu – k zásadnej zmene pomerov, keďže väčšina bytov sa postupne privatizovala a noví vlastníci sa v skutočnosti nemohli rovnať možnostiam, ktoré mal v predchádzajúcom období socialistický štát, napríklad v otázke povinnosti prenajímateľa **zabezpečiť nájomcovi bytovú náhradu** pri skončení nájmu, ktorou „novodobý“ vlastníci (pôvodný nájomca) ako *prenajímateľ*, na rozdiel od socialistického štátu, spravidla nedisponoval.

Čiastočnú liberalizáciu právnej úpravy nájmu bytu priniesla až novela Občianskeho zákonníka zákonom č. 261/2001 Z. z., ktorý podľa dôvodovej správy „... novelizoval ustanovenia Občianskeho zákonníka upravujúce nájom bytu, skončenie nájmu a bytové náhrady. Ochrana nájmu bytu bola pred účinnosťou tejto novely založená na tom, že ak nedošlo k dohode medzi prenajímateľom a nájomcom, mohol prenajímateľ vypovedať nájom len z dôvodov stanovených v zákone **a len s privolením súdu**. ... Ako vyplýva z dôvodovej správy k novele, preferovanie ochrany nájomcu pri zániku nájmu bytu **viedlo nielen k obmedzovaniu vlastníckych práv prenajímateľov – vlastníkov domu alebo bytu, ale aj k narastaniu ich finančných problémov a k celkovej nemožnosti riešenia bytového problému na Slovensku**. Preto sa nielen prenajímateľia oprávnenne domáhali zákonnej úpravy, ktorá by umožnila účinný postih voči neplatičom, osobám poškodzujúcim bytový majetok a narušajúcim pokojné bývanie ostatných nájomcov.“

Občiansky zákonník však, napriek vykonaným zmenám, venoval aj naďalej citeľne zvýšenú pozornosť **nájomcovi bytu**, čo druhá strana vzťahu – prenajímateľ – často pociťovala diskriminačne. Negatívne dosahy právnej úpravy nájmu bytu na právne postavenie prenajímateľa sa prejavovali vo viacerých aspektoch a mali pretrvávajúci charakter. Snáď najvypuklejším problémom bola (a stále je) „bezmocnosť“ prenajímateľa, ktorý sa nedokáže dostatočne účinne brániť voči neplatiacemu nájomcovi, keďže v režime nájmu bytu podľa OZ ho „musí“ trpieť ako „oprávneného užívateľa“ svojho majetku, v extrémnom prípade až 13 mesiacov, a ak sa nájomca nevysťahuje dobrovoľne, tak aj dlhšie. Problémov, ktoré narážali na zjavnú nevyváženosť povinností prenajímateľa a práv nájomcu pri nájme bytu však bolo podstatne viac – z tých ďalších môžeme spomenúť **reštituentov**, ktorým sa prinavrátil majetok podľa osobitných predpisov⁴⁶ a pre ktorých boli prinavrátené bytové domy alebo byty doslova danajským darom⁴⁷ – prinavrátením vlastníctva im vznikla povinnosť udržiavať predmet nájmu, ako aj celý dom, v užívaniachopnom stave, bytové domy však boli väčšinou v zúfalej kondícii, takže reštituenti – staronoví vlastníci, prípadne ich právni nástupcovia, si svoju povinnosť reálne nedokázali splniť, keďže nájomné ostalo po dlhú dobu v nezmenenej výške. Z vrátenia majetku mali preto pociť, že sa im spoločnosť vysmieva druhýkrát – prvýkrát, keď

⁴⁶ Pre oblasť domového majetku platil zákon č. 403/1990 Zb. o zmiernení následkov niektorých majetkových krívd v znení neskorších predpisov.

⁴⁷ „Vyznačuje takový dar alebo výtěžek a zisk, který způsobuje obdarovanému spíše potíže či zlo než užitek a spokojenost.“ Dostupné na http://cs.wikipedia.org/wiki/Danajsk%C3%BD_dar.

o svoj majetok prišli, a druhýkrát – keď ho získali v zanedbanom stave, „zaťažený“ pre nich nevýhodnými nájomnými vzťahmi.⁴⁸

Zákon o krátkodobom nájme bytu

Bariéru nadmernej ochrany nájomcov čiastočne odstránil **zákon č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu** (ZoKNB), ktorý, podľa jeho tvorcov, „*priniesol prenajímateľom väčšiu ochranu najmä tým, že rieši tie náležitosti nájmu, ktoré boli pre prenajímateľa problematické a nevýhodné*“⁴⁹ (týkajú sa najmä skončenia nájmu) a ktorý má zabezpečiť „*vyrovnanjšie a flexibilnejšie postavenie zmluvných strán oproti chránenému nájomnému bývaniu, ktoré je upravené Občianskym zákonníkom*“ (pozri dôvodovú správu k zákonu), **avšak** – ani pri ňom nemôžeme očakávať absolútnu liberalizáciu vzťahov medzi prenajímateľom a nájomcom. ZoKNB však chráni nájomcu v akejsi „*soft*“ verzii – zmluvné strany si napríklad môžu dohodnúť výpovedný dôvod nad rámec zákona, čo v režime OZ neplatí, ale aj tento „*dohodnutý dôvod*“ musí byť „*spravodlivý*“, pozri § 7, ods. 1, písm. e) a ods. 2, písm. d) cit. zákona).

Napriek prínosom zákona konštatujeme, že jeho prijatie nepovažujeme za koncepčné riešenie právnej úpravy nájomného bývania v Slovenskej republike. Samotné Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktoré je gestorm bytovej politiky v našom domácom prostredí, vo svojej správe konštatuje: „*Prostredníctvom legislatívnej úpravy Občianskeho zákonníka by bolo vhodné zabezpečiť vzájomnú rovnováhu postavenia vlastníkov a nájomcov bytov aj pri dlhodobom nájme bytu, čo by malo pozitívny vplyv na rozvoj trhu s nájomnými bytmi.*“⁵⁰

5. Nájomné bývanie v Slovenskej republike „de lege ferenda“

Podpora nájomného bývania v Slovenskej republike je výzvou, ktorú si osvojuje azda každé politické zoskupenie, osobitne vo fáze, keď sa obracia na voličov a žiada ich

⁴⁸ Reštituentí sa domáhali spravodlivosti nielen na domácich súdoch, ale aj na Európskom súde pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“). Prelomovým prípadom pred ESLP bolo rozhodnutie o sťažnosti č. 30255/09 vo veci *Bittó a ďalší proti Slovenskej republike*. Sťažovatelia sa sťažovali podľa článku 1 Protokolu č. 1, samostatne aj v spojení s článkom 14 Dohovoru, na obmedzenie ich práva na pokojné užívanie majetku, ktoré vyplývali z právnych predpisov upravujúcich reguláciu nájomného. Relevantná judikatúra ESLP je zosumarizovaná napríklad v rozsudkoch *Hutten-Czapska proti Poľsku* č. 35014/97 alebo *Edwards proti Malte* č. 17647/04. Po vyhlásení rozsudku vo veci *Bittó a ďalší proti Slovenskej republike* sa so sťažnosťou proti Slovenskej republike v rovnakom skutkovom stave obrátili aj ďalší sťažovatelia. ESLP v rozsudku vo veci *Bittó a ďalší proti Slovenskej republike* ani v ďalších nestanovil kvalitatívne ani kvantitatívne kritériá pre stanovenie výšky odškodnenia, pričom v niektorých prípadoch dokonca spojil majetkovú a nemajetkovú ujmu sťažovateľov do jednej sumy. Zároveň ESLP nestanovil ani časové obdobie, za ktoré by považoval uplatňovanie systému regulovaného nájomného za primerané a akceptovateľné, resp. stanovenie času, odkedy je možné takýto zásah do práv sťažovateľov považovať za neprimeraný. Viac pozri napr. BUKOVČANOVÁ a ďalší proti Slovenskej republike na <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/1270872/rozsudky+2016.pdf/6cec4096-b45a-461e-b509-8fb88e7b859e>, k 11. 11. 2021.

⁴⁹ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>, s. 22, k 11. 11. 2021.

⁵⁰ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020, s. 23, k 11. 11. 2021.

o podporu. V nasledujúcich fázach sa, žiaľ, reálne výsledky dostávajú len minimálne. Paradoxom je, že tento neúspech nemôžeme pričítať iba zlyhávaniu politickej moci (či už zákonodarnej alebo výkonnej), ale aj samotným občanom, ktorí na jednej strane volajú po nájomnom bývaní, no na druhej strane reagujú efektom NIMBY⁵¹.

Z pohľadu súkromného práva v Slovenskej republike zatiaľ nedošlo k zavŕšeniu procesu jeho rekonštrukcie, ktoré je kľúčové najmä pri právnom usporiadaní „bývania v cudzom“. Jeho prípravná a tvorivá fáza je však vhodná na zohľadnenie viacerých podnetov, ktoré by na jednej strane pomohli prekonať historické relapsy domácej právnej úpravy nájomného bývania, no na druhej strane by rešpektovali právo na bývanie ako prirodzenú ľudskú potrebu a poskytovali mu zodpovedajúcu právnu ochranu. V tejto súvislosti sa domnievame, že *de lege ferenda*:

1. pri nájme obydlija **je potrebné zachovať ochranný prístup smerom k nájomcovi – „človeku“**, keďže si bývaním uspokojuje svoju *prírodnú potrebu* – potrebu bývať – a tá má silný *sociálny náboj*;
2. pri **miere ochrany**, ktorá sa má poskytnúť nájomcovi, by nemalo byť kľúčové **iba to**, či ide o krátkodobý vzťah v zmysle, ako ho vymedzuje ZoKNB (*to konštatoval aj gestor bytovej politiky – Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky*⁵²), i keď **trvanie nájmu môžu mať vplyv na mieru ochrany nájomcu** (môže sa od neho odvíjať napr. dĺžka výpovednej doby spôsobom, ako je to v Nemecku⁵³), na druhej strane – pre charakter súkromnoprávneho vzťahu a pre mieru právnej ochrany nájomcu by nemalo byť **v žiadnom prípade kľúčové, či sa prenajímateľ registroval ako platiteľ dane z príjmu** (pozri § 3, ods. 5 ZoKNB);
3. ochrana nájomcu by **nemala byť viazaná iba na nájom bytu**, ale aj na iné priestory, ktoré poskytujú nájomcovi **obydlie** (v ktorých nájomca býva). Táto téma rezonovala aj v bývalom Československu po Novembri '89, keď došlo k zrušeniu zákona č. 41/1964 Zb. o hospodárení s bytmi. Na jeho základe sa totiž pridelovali fyzickým osobám na bývanie aj nebytové priestory, pričom do 31. 12. 1991 požívali užívatelia týchto priestorov obdobnú ochranu ako užívatelia bytov. Po účinnosti novely Občianskeho zákonníka č. 509/1991 Zb. však prechodné ustanovenia zákona na popisovanú situáciu „pozabudli“, resp. ich zákonná dikcia **nebola dostatočne precízna**, pretože spôsobila taký výklad, podľa ktorého „ná-

⁵¹ Ide o akronym, odvodený z Not In My Back Yard (nie na mojom dvore), charakterizujúci postoje ľudí, ktorí odmietajú, aby nejaká všeobecne prospešná stavba bola v blízkosti ich domova. K tomu pozri napr. <https://www.britannica.com/topic/Not-in-My-Backyard-Phenomenon>, napr. aj <https://dennikn.sk/2379676/niena-mojom-dvore-najomne-byvanie-v-bratislave-naraza-na-odpor-susedia-sa-boja-zahustovania-aj-najomnikov/>, k 11. 11. 2021.

⁵² „Prostredníctvom legislatívnej úpravy Občianskeho zákonníka by bolo vhodné zabezpečiť vzájomnú rovnováhu postavenia vlastníkov a nájomcov bytov aj pri dlhodobom nájme bytu, čo by malo pozitívny vplyv na rozvoj trhu s nájomnými bytmi.“ In Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>, s. 24, k 11. 11. 2021.

⁵³ Pozri § 573c, ods. 1 BGB: „(1) Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats zum Ablauf des übernächsten Monats zulässig. **Die Kündigungsfrist für den Vermieter verlängert sich nach fünf und acht Jahren seit der Überlassung des Wohnraums um jeweils drei Monate.**“ (...Výpovedná lehota pre prenajímateľa sa predlžuje o tri mesiace po piatich a ôsmich rokoch od prenechania obydlija.“)

jom bytov“ vznikol „iba“ z pôvodného „osobného užívania bytov“, v ostatných prípadoch vznikli „iné“ osobitné druhy nájmu (nájom obytných miestností v zariadeniach určených na bývanie, nájom a podnájom nebytových priestorov, podnájom bytu a pod.)⁵⁴, t. j. užívatelia nebytových priestorov, ktoré im boli v minulosti pridelené na bývanie, sa nestali „nájomcami bytov“ s potrebnou mierou ochrany, hoci často išlo o priestory, ktoré sa ako byt dlhodobo užívali a fakticky spĺňali parametre vhodné na bývanie.⁵⁵

Český Občiansky zákonník (zák. č. 89/2012 Sb. v znení neskorších predpisov) aj na tomto základe zmenil právnu úpravu nájmu bytu tak, že ju zovšeobecnil na „zabezpečenie bytových potrieb nájomcu“ (§ 2235 ods. 1), tomu prispôbil aj názov príslušného pododdielu, ktorý sa výslovne vzťahuje aj na nájom domu (§ 2235 a nasl.: **Zvláštní ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu**) a zároveň ustanovil, že „Ujednají-li si pronajímatel s nájemcem, že k obývání bude pronajat jiný než obytný prostor, jsou strany zavázány stejně, jako by byl pronajat obytný prostor.“ (§ 2236 ods. 1 druhá veta), ako aj že „Skutečnost, že pronajatý prostor není určen k bydlení, nemůže být na újmu nájemci.“ (§ 2236 ods. 2);

4. štát, ktorý by zabezpečil bývanie pre každého, ideálne „gratis“, by bol úžasný – ale táto predstava je pravdepodobne utópiou – aj vo Švédsku, v ktorom sa dlhodobo presadzuje politika, podľa ktorej má byť verejné nájomné bývanie pre každého, v aktuálnom roku (2021 – pozn. autorky) narazili na ekonomické ťažkosti a jej riešenie v podobe návrhu na dereguláciu nájomného sa pričínilo o historicky prvý pád švédskej vlády premiéra Stefana Löfvena.⁵⁶

Ak to však celé prenesieme **na naše pomery a možnosti**, sme presvedčení, že:

- a) pri ochrane bývania by ani v našich podmienkach nemala byť **utópiou** pomoc pre tých, ktorí si nevedia alebo nedokážu pomôcť sami; aktuálne ich vidíme najmä medzi *zdravotne a sociálne odkázanými osobami*. Pomoc pritom nemusí byť **iba právna**, ale i „podporná“ – ako inšpiráciu uvádzame rakúsky prí-

⁵⁴ Paragraf 871:

(1) Právo **osobného užívania bytu** a právo **užívania iných obytných miestností a miestností neslúžiacich na bývanie** vzniknuté podľa doterajších predpisov, ktoré trvá ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona, sa mení dňom účinnosti tohto zákona **na nájom**. Spoločné užívanie bytu a spoločné užívanie bytu manželmi sa mení na spoločný nájom.

(2) Právo užívania časti bytu sa mení na podnájom s tým, že ho nemožno vypovedať po dobu jedného roka od účinnosti tohto zákona.

(3) Obdobne to platí pri osobnom užívaní iných obytných miestností a miestností neslúžiacich na bývanie.

(4) Osobné užívanie bytov slúžiacich na trvalé ubytovanie pracovníkov organizácie sa mení na nájom služobného bytu, pokiaľ tieto byty spĺňajú kritériá ustanovené zákonom pre služobné byty; pokiaľ tieto podmienky nie sú splnené, mení sa také osobné užívanie na nájom.

⁵⁵ BALÍK, S. ml. In ELIÁŠ, K. a kol. *Občianský zákoník. Velký akademický komentář*. 2. svazek, § 488 – 880, Praha : Linde, 2008, s. 2031. ISBN 978-80-7201-687-7.

⁵⁶ „Löfven stál doposud v čele menšinového kabinetu, pro nějž byla klíčová podpora opoziční Levicové strany. Vztahy mezi stranou, která se dříve hlásila ke komunismu, a Löfvenem se ale v poslední době výrazně zhoršily kvůli návrhu zákona na deregulaci nájemného, podle Levicové strany totiž ohrožuje švédský sociální model.“ Dostupné napr. na <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/svedsky-parlament-vyslovil-neduveru-vlade-premiera-stefana-lofvena-167840>, k 11. 11. 2021.

klad, kde je ochrana bývania mimoriadne silná (a **napriek tomu** – má podľa nej prenajímateľ právo dať nájomcovi výpoveď z nájmu, ak sa nájomca dostane do omeškania s platením nájomného **už po ôsmich dňoch**⁵⁷), **v Rakúsku však zároveň platí, že v prípade hrozby exekúcie vyprataním** súd operatívne spolupracuje s obcou a tá následne môže kontaktovať sociálne zariadenie poskytujúce pomoc pred hroziacou stratou bývania alebo bezdomovstvom⁵⁸. V takýchto „*osobitných prípadoch*“ vidíme priestor aj na ďalšie právne prostriedky ochrany, napr. ak by išlo o sociálne/verejné nájomné bývanie, aj na limitovanie/reguláciu nájomného (čo si aktuálne osvojuje aj náš zákonodarcu⁵⁹), prípadne aj na zachovanie inštitútu bytových náhrad – to však nachádzame v právnych úpravách len výnimočne, upustila od nich aj Česká republika, okrem našej úpravy ho poznajú napr. v Rakúsku (§ 32 Mietrechtgesetz; MRG), podotýkame však, že v Rakúsku dosahuje nájomné bývanie v rámci EÚ27 najvyššie priečky a má mimoriadne silnú podporu zo strany štátu i jednotlivých spolkov (vo Viedni vlastní mesto 220 000 bytových jednotiek – *pozn. autorky*);

- b) domnievame sa však, že **vo všeobecnej rovine** úpravy nájmu obydlia – ktorá nemá sledovať osobitosti špecifických situácií, pretože jej súčasťou je aj realizácia bytovej politiky prostredníctvom „*privátneho sektora*“, by mala byť ochrana nájomcu **vyváženejšia**, hoci sme si plne vedomí toho, že jazýček ochrany na pomyselných váhach **bude a aj má byť aj v týchto prípadoch viac naklonený na stranu nájomcu**, ide skôr o to, aby zákonodarcu neprekročil **rozmernú mieru** či **triezvy úsudok** v zmysle, aby prenajímateľ nevnímal svoje

⁵⁷ V zákone o nájme (Mietrechtgesetz; MRG) je v § 30, ods. 2 uvedený ako prvý zo šiestnástich taxatívne uvedených dôvodov zo strany prenajímateľa (všetky sú vnímané ako „wichtige Gründe“) a znie „der Mieter trotz einer nach dem Eintritt der Fälligkeit erfolgten Mahnung mit der Bezahlung des Mietzinses über die übliche oder ihm bisher zugestandene Frist hinaus, mindestens aber acht Tage im Rückstand ist (nájomca je v omeškaní s platením nájomného po uplynutí obvyklej lehoty alebo lehoty, ktorá mu bola predtým poskytnutá, **ale najmenej osem dní, napriek upomienke vydanéj po uplynutí lehoty splatnosti**). „Eine Vereinbarung, wonach dem Vermieter das Kündigungsrecht unbeschränkt oder in einem weiteren als dem vorstehend bestimmten Maß zustehen soll, ist rechtsunwirksam.“ (Dohoda, podľa ktorej má mať prenajímateľ právo vypovedať zmluvu bez obmedzenia alebo vo väčšom rozsahu, ako je stanovené vyššie, je právne neplatná.)

⁵⁸ Ustanovenie § 33a Mietrechtgesetz (MRG) „Sobald gegen einen Mieter ein auf die Erwirkung eines Exekutionstitels auf Räumung von Wohnräumen abzielendes Verfahren eingeleitet oder mit einem Mieter von Wohnräumen ein Räumungsvergleich abgeschlossen wird, hat das Gericht davon die Gemeinde zu benachrichtigen, sofern sich der Mieter nicht gegen diese Benachrichtigung ausspricht; das Gericht hat dem Mieter Gelegenheit zu einer solchen Ablehnung zu geben. **Die Gemeinde kann soziale Institutionen, die Hilfeleistungen bei drohendem Wohnungsverlust oder Obdachlosigkeit erbringen, von der Verfahrenseinleitung oder dem Vergleichsabschluss informieren.**“ (*Voľný preklad autorky*: „Len čo sa začne konanie proti nájomcovi s cieľom získať exekučný titul na vypratanie obytných priestorov alebo sa s nájomcom obytných priestorov uzavrie dohoda o vyprataní, súd to oznámi obci, ak nájomca proti takémuto oznámeniu nevznesie námietku; súd poskytne nájomcovi možnosť takúto námietku vzniesť. Obec môže o začatí konania alebo uzatvorení dohody informovať sociálne zariadenia poskytujúce pomoc v prípade hroziacej straty bývania alebo bezdomovstva.“)

⁵⁹ Pozri § 10 návrhu zákona o podpore štátneho nájomného bývania. Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2021-425>, k 11. 11. 2021.

obmedzenia smerované v prospech nájomcu ako trest za to, že niečo vlastní, alebo že štát na neho prenáša zodpovednosť za bytovú politiku v rozsahu, ktorá má patriť štátu;

- c) vhodnou inšpiráciou pri tvorbe právnej úpravy nájmu obydlia by tak mohla byť pre nás *nemecká, česká* či *estónska* právna úprava, z ktorých každá priznáva právu na bývanie vysoký status a prenajímateľ nemôže vypovedať nájom iba „z *vlastného rozmaru*“.⁶⁰ Uvedené právne úpravy však zároveň zohľadňujú reálny priestor, v ktorom ich spoločnosť „žije“ a v rámci ktorého sa uskutočňuje aj konkrétna bytová politika a v neposlednom rade – všetky tieto právne úpravy rešpektujú aj spomenutý triezvy pohľad a prirodzené hranice jednotlivých súkromnoprávných inštitútov, v našom prípade *vlastníckeho práva a nájomného práva* v ich právnej a pravej podstate.

Literatúra

- BALÍK, S. ml. IN ELIÁŠ, K. a kolektív. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 2. svazek, § 488 – 880, Praha : LINDE, 2008, s. 2031. ISBN 978-80-7201-687-7
- BEŇOVÁ, N. – MATIAŠKO, M. Právo na bývanie. Bratislava 2018, s. 33. Notabene, Proti Prúdu, Socia. Dostupné na https://www.notabene.sk/swift_data/source/knihy/publikacie/Pravo_na_byvanie_final_web.pdf
- BENUŠKOVÁ, Z. Nájomné bývanie na vidieku na príklade výskumu vybraných obcí. In *Journal of Urban Ethnology*. 17/2019. ISSN 1429-0618
- BRŇÁK, M. Sociálne bývanie na Slovensku. Dostupné na <https://www.prohuman.sk/socialna-praca/socialne-byvanie-na-slovensku>
- CÁR, M. Národná banka Slovenska. Stav a perspektíva nájomného bývania na Slovensku. Dostupné na https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/1_2020/1_2020_clanok_3_Car.pdf
- CLARK S. *Merde! Rok v Paříži*. Praha : Albatros nakladatelství, 2007, s. 157
- ČEŠKA, Z., KABÁT, J., ONDŘEJ, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Díl I. (§ 1 až 221). Praha : Panorama, 1987, s. 539 a nasl. ISBN 11-043-87-02
- FICO, M. *Sociálne bývanie – aktuálne otázky a trendy v jeho podpore*. Bratislava : Inštitút pre výskum práce a rodiny, 2011, 32 s. ISSN 1336-7153
- HALEVI, Y. K. *Listy můjmu palestínskému susedovi*. Hadart Publishing, ISBN 978-80-99941-13-8
- JANČO, M. *Výbrané otázky prípravy Európskeho občianskeho zákonníka ako harmonizovaného európskeho modelového zákona súkromného práva a možnosti jeho využitia v slovenskom právnom poriadku z hľadiska účasti Slovenskej republiky v európskom integračnom procese*. Dizertačná práca. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta Katedra občianskeho a obchodného práva, 2009
- LEDNICKÁ, K. *Šikmý kostel*. Vydavateľství Bílá vrána, 2020 a 2021 (1. a 2. diel)
- LLOSA, M. V. *Volání kmene*. Vydavateľstvo Bourdon, 2019, ISBN 978-80-7611-007-6
- MÁRAI, S. *Spoved' mešt'ana*. Bratislava : Kalligram, 2011, ISBN 978-80-8101-463-5 (maďarský originál Egy polgár vallomásai, Budapest, 1934)
- PAVLOVSKÝ, P. a kol. *Soudní psychiatrie a psychologie*. 4. aktual. vyd. Grada Publishing, 2012, ISBN 978-80-247-4332-5

⁶⁰ Skúma sa, či dôvod, pre ktorý dal prenajímateľ nájomcovi výpoveď je *dostatočne závažný/dôležitý* (Česká republika, Rakúsko), prípadne či na ňom mohol mať prenajímateľ „*oprávnený záujem*“ (Nemecko), alebo či nie je v rozpore s „*dobrou vierou*“ (Estónsko), rozlišuje sa „*riadne/mimoriadne*“ skončenie zmluvy, na ktoré je naviazaná kratšia/dlhšia/prípadne žiadna výpovedná lehota (Nemecko, Česko, Estónsko) (*pozn. autorky*).

- VIDOVÁ, J. Bývanie a kvalita života. Dostupné na https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/38545/VidovaJ_ByvanieAKvalita_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y; s. 75
- Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979). Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1987/62/19870701>
- Dohovor o právach dieťaťa (1989). Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/104/20021118>
- Európska sociálna charta (revidovaná). Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/273/>
- Charta základných práv Európskej únie. Dostupné napr. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12016P%2FTXT&from=LT>
- Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>
- Koncepcia mestskej bytovej politiky 2020 – 2030. Dostupné na https://mib.sk/wp-content/uploads/2021/03/Koncepcia-bytovej-politiky_2021.pdf
- Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1976). Dostupné napr. na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/19761013>
- Návrh uznesenia Európskeho parlamentu o bývaní a regionálnej politike (2006/2108(INI), s. 8. Dostupné na https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/644/644864/644864sk.pdf
- Obhajoba práv Rómov na bývanie na Slovensku. Bratislava : COHRE, 2004, s. 13, ISBN 80-89008-17-8 Dostupné aj na https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/documents/publikacie/obhajoba_prav_romov.pdf, s. 13
- Porovnanie právnej úpravy a praxe verejných a sociálnych nájomných bytov vo vybraných krajinách Európy (Porovnávací analýza k parlamentným tlačiam č. 272 a č. 273). Vypracovala: HOGENOVÁ, M. Odbor Parlamentný inštitút. Dostupné In www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=486820
- Správa o plnení záverov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020. Dostupné na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>
- Stratégia pre udržateľné bývanie a pozemkový manažment v regióne krajín EHK OSN na roky 2014 – 2020). Dostupné napr. na <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/medzinarodna-spolupraca/strategia-pre-udrzatelne-byvanie-a-pozemkovy-manazment-v-regione-krajin-ehk-osn-pre-roky-2014-2020>