

Analýza legislatívnych rámcov a postupov v oblasti prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK: lokality v extrémne nevhodných podmienkach

Analýza legislatívnej normy

Katarína Smatanová a kol.

2021

nezisková organizácia Projekt DOM.ov

Analýza legislatívnych rámcov a postupv v oblasti prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK: lokality v extrémne nevhodných podmienkach

2021

doc. Ing. arch. Katarína Smatanová MA, PhD. a kol. autorov

Analýza legislatívnych noriem, metodických pokynov a usmernení v oblasti prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK, je spracovaná v rámci projektu „Lepšie verejné politiky pre bývanie marginalizovaných rómskych komunít“, kód projektu ITMS2014+: 314011Q491.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Obsah

Obsah	3
Zoznam použitých skratiek	3
1. Úvod	4
2. Východisková situácia	4
3. Prípadová štúdia: situácia v obciach Kolačkov, Plavecký Štvrtok, Rudňany	7
4. Analýzy možného riešenia	9
5. Závery a hlavné odporúčania	10
Zoznam použitých zdrojov	11

Zoznam použitých skratiek

3D princíp - princíp desegregácie, destigmatizácie, degetoizácie

Atlas - Atlas rómskych komunít 2019

EÚ – Európska únia

MRK – marginalizovaná rómska komunita

SR – Slovenská republika

ÚSVRK - Úrad splnomocnenca / splnkomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity

VÚC - vyšší územný celok

1. Úvod

Nezisková organizácia Projekt DOM.ov pôsobí kontinuálne od roku 2016 vo viac ako 20 lokalitách na území Slovenskej republiky a asistuje viac ako ďalších 10 obciam pri príprave riešení rozvoja bývania a zlepšovanie životných podmienok príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít.

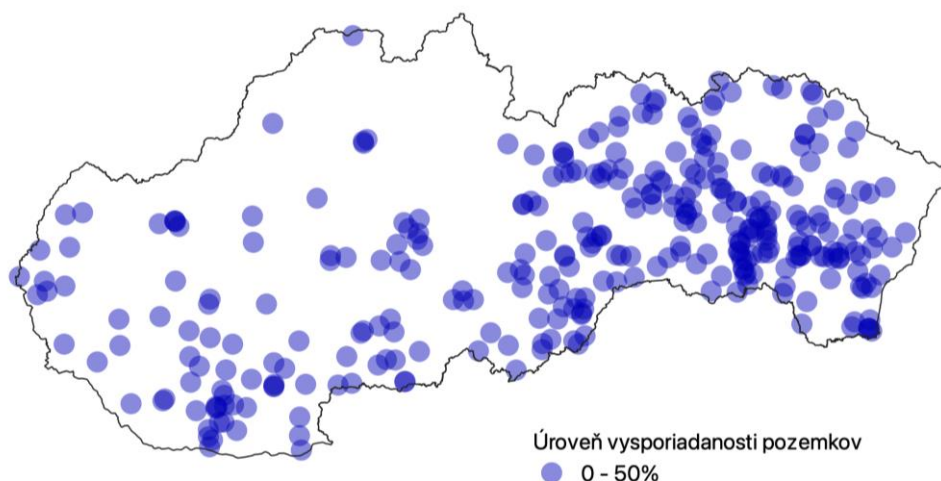
V rámci projektu „Lepšie verejné politiky pre bývanie marginalizovaných rómskych komunít, kód projektu ITMS2014+: 314011Q491“ je snahou neziskovej organizácie Projekt DOM.ov zbierať údaje a informácie z terénu, z praktických skúseností aktivít organizácie a spolupracujúcich obcí a tieto informácie premietat' do návrhov opatrení s cieľom zefektívniť verejnú správu a legislatívny systém.

2. Východisková situácia

Problematika bývania sa netýka len výstavby “lepšej strechy nad hlavou”. Pred výstavbou samotného domu je nevyhnutné pripraviť pozemok, na ktorom sa výstavba má realizovať. V prípade hľadania riešení pre bývanie MRK nie je reč o individuálnych pozemkoch, ale o celých územiach. Tieto sa nachádzajú buď už v prostredí existujúcej lokality MRK, v jej blízkosti, resp. v katastrálnych hraniciach obce, v ktorých sú obyvatelia žijúci v nevyhovujúcich podmienkach prihlásení. Riešenia, ktoré majú za dlhodobý cieľ novú výstavbu, alebo revitalizáciu častí marginalizovaných lokalít, tak zahŕňajú aktivity spojené s prípravou technickej infraštruktúry a často prekračujú aj jedno volebné obdobie starostu a primátora, obecného zastupiteľstva.

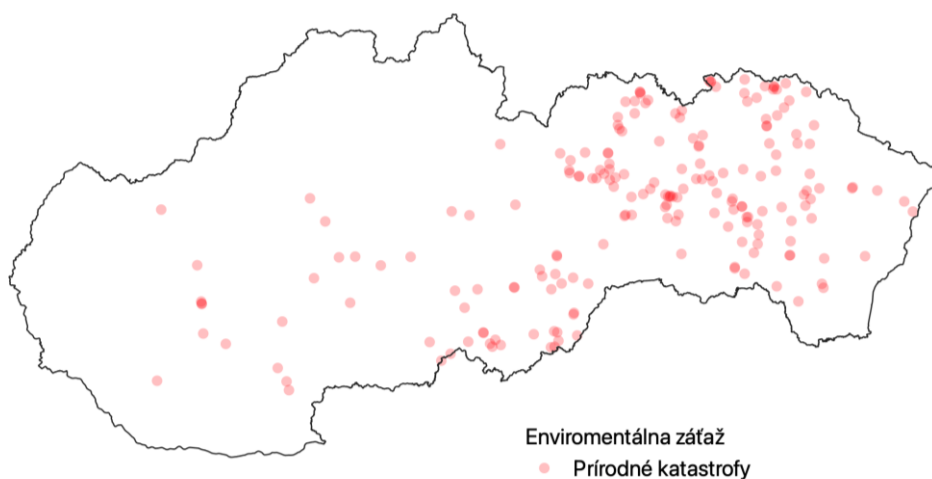
V prostredí MRK sú však inak štandardné procesy spojené s rozvojom bývania sťažené o riešenie špecifických situácií, ktoré sú dané práve týmto kontextom. V prvom rade ide o vysporiadanie majetku - právnych vzťahov. Podľa najnovších údajov z Atlasu rómskych komunít z roku 2019¹ (Atlas) až 283 koncentrácií má menej ako 50 % podiel vysporiadaných pozemkov (viď Mapa 1). Z tohoto počtu až **149 koncentrácií má menej ako 10 % vysporiadaných pozemkov**. Vysporiadanosťou sa myslí, že pozemky sú buď vo vlastníctve obyvateľov, ktorí ich využívajú, alebo obcí. Z celkového počtu koncentrácií ide len o relatívne malý podiel – 14%. Na opačnej strane spektra je 43 % koncentrácií, ktoré majú plne vysporiadané majetko - právne vzťahy. V absolútnych číslach je to 455 koncentrácií, ktoré sú plne vysporiadané.

¹ Ravasz, A. et al. (2020). *Atlas rómskych komunít*. Bratislava: Vydavateľstvo Veda.

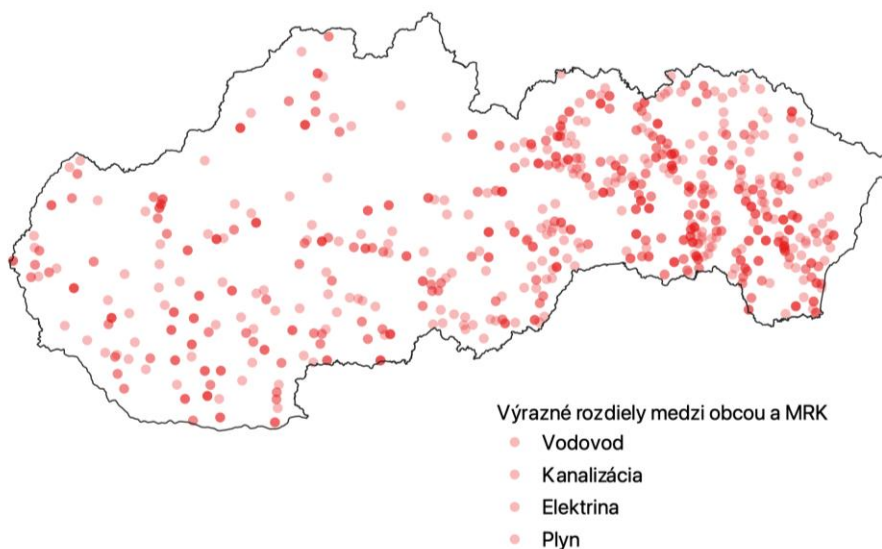


Mapa 1. Lokality MRK podľa miery vysporiadania pozemkov. Dáta spracované z Atlasu (2020).

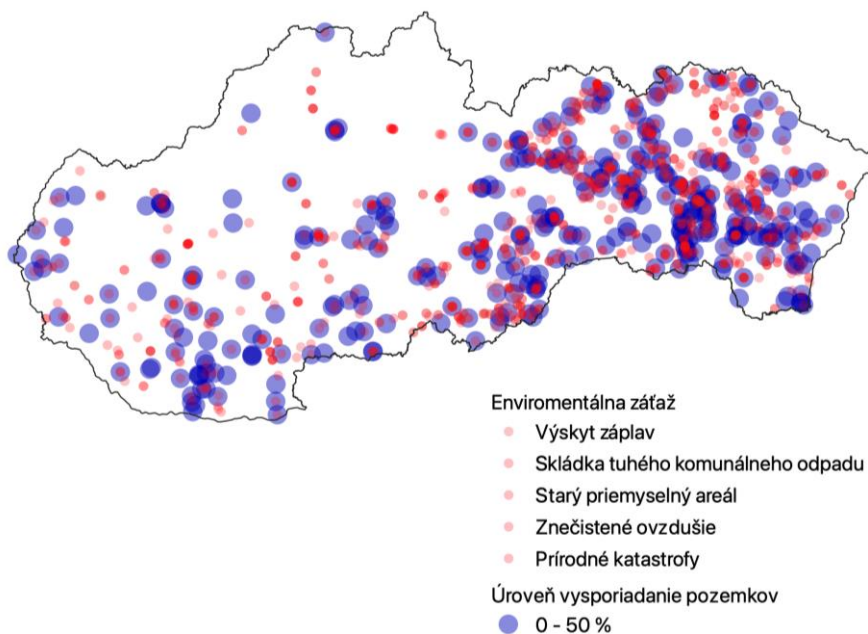
Druhým neštandardným problémom je vysporiadanie sa s environmentálnymi problémami v území. Atlas poukazuje aj na ďalší doteraz nemapovaný parameter: **environmentálne zaťaženie**, ktoré ohrozuje zdravie obyvateľov. Atlas mapuje tieto záťaže (viď Mapa 2): skládka tuhého komunálneho odpadu, staré priemyselné areály, zhoršená kvalita ovzdušia, záplavy. 27 % koncentrácií sú pravidelne ohrozované povodňami. A to aj napriek dlhotrvajúcim snahám štátnych orgánov a dostupnosti protipovodňových opatrení.



Mapa 2. Lokality s environmentálnym zaťažením . Dáta spracované z Atlasu (2020).



Mapa 3: Lokality MRK s nedostupnosťou základnej infraštruktúry, v ktorých je však táto v hlavnej obci dostupná. Dáta spracované z Atlasu (2020).



Mapa 4: Priemet lokalít MRK s environmentálnou záťažou a stavom (ne)vysporiadanosti pozemkov. Dáta spracované z Atlasu (2020).

V neposlednom rade Atlas poukazuje na lokality, ktoré napriek tomu, že vlastná obec má infraštruktúru, **samotná komunita takúto infraštruktúru neobsahuje** (viď Mapa 4). Najviac povážlivý je takýto stav v prípadoch elektriny, prístupu k pitnej vode a kanalizácii, aj keď ani spôsob nakladania s odpadom a prístup k plynovým prípojkám nie je zanedbateľný.

Najvypuklejšou je situácia v obciach, kedy sa MRK nachádza na územiach s nevysporiadanými pozemkami a súčasne je zaťažená environmentálnym nebezpečenstvom. Ako ilustruje Mapa 4, takáto komplexne náročná situácia nie je v prostredí MRK ničím výnimočná (viď Košická južná rozvojová os, Prešovská severná rozvojová os). Avšak riešenia dané touto komplikovanosťou prekračujú možnosti bežnej samosprávy a štandardne dostupných nástrojov.

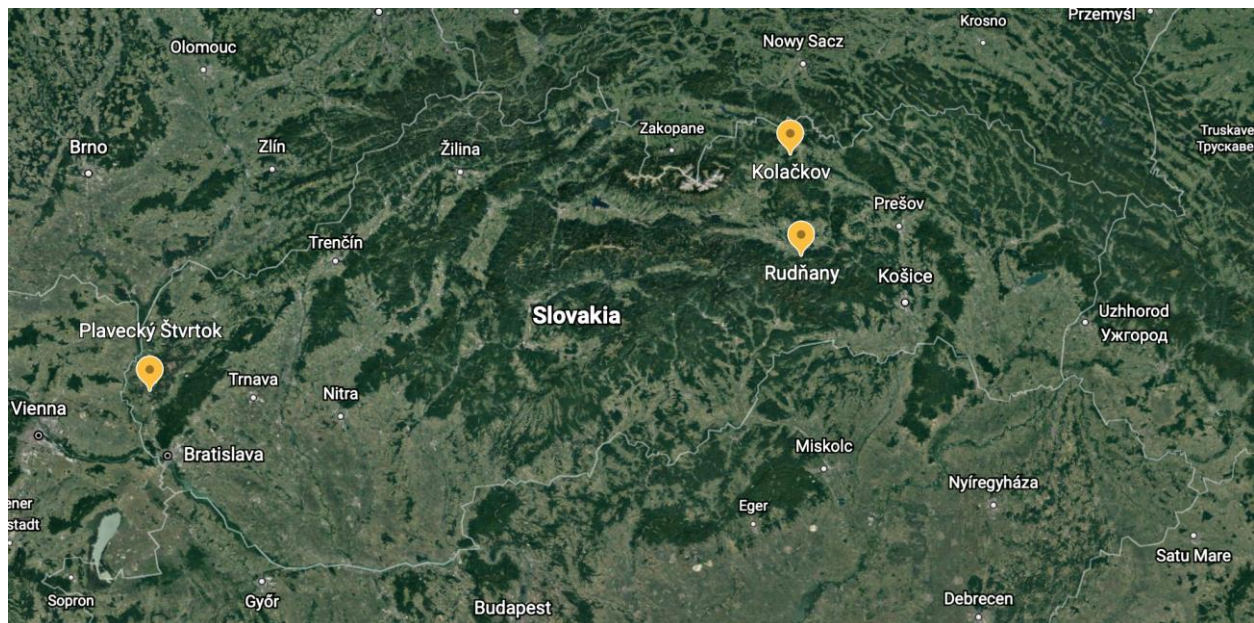
3. Prípadová štúdia: situácia v obciach Kolačkov, Plavecký Štvrtok, Rudňany

Všetky tieto parametre sú sami o sebe dôvodom na zásadnú intervenciu so strany štátu a to najmä z toho hľadiska, že tieto hrozby sú známe.

Na Slovensku však existujú obce, v ktorých sa kumulujú viaceré z týchto charakteristík, a príslušníci komunity, samospráva či aktívna nezisková organizácia same o sebe (ale ani synergicky) nevedia situáciu riešiť. Takéto extrémne situácie sa nachádzajú na celom území Slovenska. Ilustrujeme ich kontext na prípadoch obcí Kolačkov, Plavecký Štvrtok a Rudňany.

Obec Kolačkov okrese Stará Ľubovňa.

Obec má 1 200 obyvateľov, z ktorých je 38 % Rómov, ktorí žijú na kraji obce oddelení potokom od vlastnej obce. Táto časť a všetky príbytky v nej sa nachádzajú nielen v záplavovej oblasti potoka, ale aj pod kopcom, ktorý sa zosúva. Obec sa dlhodobo aktívne snaží nájsť spôsob, ktorým by sa umožnilo obyvateľom, ktorí žijú v ohrození nielen potokom, ale aj zosúvajúcim sa svahom presťahovať sa mimo tohto územia. Obec pozemky v obci nevlastní. Nákup nových pozemkov, je ďaleko za finančnými možnosťami obce. V každom prípade by bolo potrebné presťahovať prakticky celú tretinu všetkých obyvateľov obce.



Mapa 5. Obce prípadovej štúdie.

Obec Rudňany v okrese Spišská Nová Ves.

Obec ma 4 500 obyvateľov, z ktorých je asi 60 % Rómov. Rómovia žijú v troch lokalitách v obci, pričom jedna z nich „Pätorácke“ sa nachádza na území nad starými Banskými štôľňami a vplyvom presakovania vody do týchto banských diel, hrozí že sa príbytky na povrchu, často postavené bez akýchkoľvek technických štandardov prepadnú. Hrozí strata ľudských životov, zdravia a majetku. Obec napriek dlhotrvajúcej úspešnej snahe postaviť alternatívne bývanie dosiahla svoj limit. Pozemky vhodné na ďalšiu výstavbu potrebného rozsahu neexistujú, nehovoriac o existujúcom úverovom zaťažení obce.

Obec Plavecký Štvrtok v okrese Malacky.

Obec ma 2 700 obyvateľov, z ktorých je 30 % Rómov, ktorí žijú v malej lokalite na kraji pri vstupe do obce. V obci dlhodobo pôsobí niekoľko mimovládnych organizácií. Obyvatelia tejto lokality na rozdiel od iných lokalít s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít majú výhodu ekonomicky dynamickej lokality okresu Malacky. Avšak pozemky, na ktorých by si mohli postaviť príbytky v obci sú im pre ich etnickú príslušnosť a cenu nedostupné. Obyvatelia si teda svojpomocne postavili vlastné, zväčša technicky vyhovujúce no úplne nepovolené príbytky. Územie, na ktorom sa osídlenie nachádza je ohraničené z dvoch strán vlastnou obcou, a z dvoch strán lesom, ktorý je zároveň chránenou prírodnou rezerváciou. Asi tretina týchto príbytkov sa

nachádza nad aktívnym plynovodom, ktorý je len v hĺbke menej ako 2 metrov. Hrozí extrémne nebezpečenstvo poškodenia a možného výbuchu plynovodu. Nehovoriac o obmedzenom prístupe k pitnej vode a extrémnom riziku požiarov a úplnej nedostupnosti tejto lokality pre záchranné zložky. Zahusťovanie obydí navyše vyvoláva pravidelné násilné spory medzi obyvateľmi. Mediácia ani štandardné postupy nemôžu z dlhodobého hľadiska uspieť, keďže ozajstným problémom je nedostupnosť bývania.

4. Analýzy možného riešenia

Pri príprave územia na bývanie sa stretávame s najrôznejšími geografickými umiestneniami rómskych osídlení, ktoré v princípe nie sú vhodné pre svoj ďalší rozvoj. A to či už pre existujúce environmentálne záťaž, alebo z dôvodu, že ich umiestnenie môže priamo ohrozovať životy obyvateľov. Príkladom môžu byť obydla umiestnené v záplavovom pásme, alebo na, či pod svahmi, ktorým hrozia zosuvy, skládky tuhého komunálneho odpadu, staré priemyselné areály. Nutnosť riešenia týchto situácií je často nad rámec možností samotných obcí. Dôvody sú najčastejšie finančné alebo kapacitné. Ďalším komplikujúcim faktorom je, že mnohé z týchto osídlení sú umiestnené na pozemkoch, ktoré nepatria ani obyvateľom osídlení ani obciam. Tým nie je v zákonných medziach umožnené, aby tieto situácie obec samotná vôbec riešila. A to aj napriek dobrej vôli jej všetkých volených zástupcov.

Riešenie tejto problematiky je v prvom rade v kompetencií obcí, pričom veľká väčšina z nich nie je schopná resp. ochotná sa k týmto problémom postaviť. Veľmi často ide o historické záťaž, ktoré existujú veľa rokov a neboli zapríčinené existujúcim vedením obce či samotnými obyvateľmi. A rovnako je aj problematika vysporiadania sa s pozemkami potrebnými na to, aby sa obec vôbec mohla uchádzať o zdroje na rozvoj infraštruktúry. Nehovoriac o problematike miestnej štátnej samosprávy a lokálnej politiky, kedy môže byť starosta alebo primátor osamotený pri snahách o presadenie takéhoto rozvojového programu.

Extrémnym no nie zriedkavým prípadom je, ak obec ani nemá záujem riešiť rozvoj ako materiálny, tak ani ľudského potenciálu. Obec sa uzatvorí časti svojich obyvateľov, ak sa nejaké intervencie uskutočnia, zväčša sa pracuje s rôznymi časťami obce, no obec sa nerozvíja ako celok.

Systémovým riešením pre tak vypuklé lokality je paradoxne odklon od systémových riešení a **vytvorenie osobitnej komisie** na riešenie takýchto okolností, napr. v gescii **Ministerstva investícií regionálneho rozvoja a informatizácie SR**.

Pre lepšiu koordináciu zúčastnených orgánov štátnej správy by bola vhodná úroveň napr. **VÚC**. Alokácia a uvoľnenie finančných prostriedkov, by boli možné **uznesením vlády SR**. Rovnakým

uznesením by sa dala zriadiť medzirezortná koordinačná komisia. Ani v jednej z horeuvedených lokalít nejde len o vyriešenie vlastníckych vzťahov k pozemkom a vybudovaniu nájomných bytov, alebo vytvoreniu vhodných stavebných pozemkov. Intervencia musí byť oveľa ďalekosiahlejšia na skutočné riešenie sekundárnych problémov obci. Problematika vzdelávania, zdravia, zamestnanosti a bývania musí byť riešená súčasne, synergicky a koordinovane. Prestťahovanie z týchto lokalít zároveň musí zahŕňať aj participáciu a aktívnu komunikáciu so širšou obcou ale aj širokou verejnosťou, aby sa predišlo akémukoľvek prehlbovaniu predsudkov.

Príležitosť takýchto **radikálnych intervencií** spočíva nie len v ochrane životov, zdravia a majetku, ale aj v obnove a budovaní širších vzťahov v obci. Nehovoriac o ekonomických výhodách v dlhodobom meradle. Ako ukázala štúdia Marcinčin et Marcinčinová², je možné vyrátať návratnosť takýchto intervencií v podobe dlhodobých nákladov na zmierňovanie následkov chudoby, environmentálnych následkov ako aj neparticipáciou na trhu práce.

Adekvátne kompenzácie v pozemkoch, alebo v peniazoch sú tým správnym krokom v každej demokratickej spoločnosti. Finančné kompenzácie a spôsob využitia finančných nástrojov sú plne v kompetencii vlády SR. Rovnako ako prispôsobenie hraníc obcí v prípade, žeby takáto zmena mohla prispieť k pozitívnemu rozvoju územia a obyvateľstva. Nemusí sa pri tom pristupovať k dramatickým a často problematickým krokom ako je vyvlastnenie.

5. Závery a hlavné odporúčania

Zhrňujúc predloženú východiskú situáciu, existujúce legislatívne rámce a skúsenosti z aplikačnej praxe je možné formulovať nasledovné závery, ktoré slúžia aj ako odporúčania pre zefektívnenie verejnej správy:

- Vytvoriť finančné nástroje, ktoré by mohli financovať odstraňovanie a takisto aktívne predchádzanie známym a mapovaným rizikám na územiach vyšších územných celkov v zodpovednosti VÚC, so zreteľom na marginalizované rómske komunity.
- Uspôsobiť možnosti zmeny hraníc obcí flexibilnejšie tak, aby mohla táto iniciatíva vychádzať aj z inej ako obecnej úrovni v prípade, že takéto zmeny hraníc by mali priamy

²Cost of non-inclusion, (2009) Marcinčin, Marcinčinová available at [2_cost_of_non_inclusion](#) (iz.sk)

dosah na ochranu ľudských životov, zdravia a majetku. Prípadne zvážiť zlučovanie obcí, ktoré nevychádza z existujúceho princípu dobrovoľnosti vo vyššie uvedených prípadoch.

- Riešenie horeuvedených príkladov si vyžaduje extra systematické kroky a úsilie, ktoré je v doterajšej histórii štátu bezprecedentné. Zároveň by takéto nebývalé intervencie zo strany štátu koordinované VÚC priniesli do najviac znevýhodnených regiónov investície, ktoré by neriešili len problematiku bývania, ale mali by aj efekt na rovnako závažnú situáciu v oblastiach zdravia, vzdelávania a zamestnanosti.

Zoznam použitých zdrojov

Ravasz, A. et al. (2020). Atlas rómskych komunít. Bratislava: Vydavateľstvo Veda.

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 121/2002 Z. z. o požiarnej prevencii, zmena č. 591/2005 Z. z., zmena č. 259/2009 Z. z., zmena č. 202/2015 Z. z.

Zákon č. 330/1991 Z. z. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách

Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi

Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov