

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 24. října 2019 ve věci č. 32949/17 a 34614/17 – J. D. a A proti Spojenému království

Senát první sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že nedošlo k porušení zákazu diskriminace podle článku 14 Úmluvy ve spojení s ochranou majetku podle článku 1 Protokolu č. 1 ve vztahu ke stěžovatelce, která žila ve speciálně upraveném domě s handicapovanou dcerou, když jí byla pro nadměrnou velikost domu pokráčena podpora na bydlení, neboť zkrácení bylo možné kompenzovat z jiné složky sociálního systému. V případě druhé stěžovatelky, která byla vystavena nebezpečí domácího násilí, a žila proto v domě s nouzovým úkrytem, Soud rozhodl pěti hlasy proti dvěma, že k porušení zmíněných ustanovení zkrácením podpory došlo.

I. Skutkové okolnosti

První stěžovatelka J. D. žila v domě se třemi ložnicemi, který byl speciálně upraven pro potřeby její dospělé fyzicky i mentálně handicapované dcery, o kterou se starala. Dům byl vybaven výtahem, širokými dveřmi, nájezdy pro vozík či zdvihacím zařízením v ložnici i v koupelně. V důsledku změny právní úpravy v roce 2012 byla stěžovatelce snížena podpora na bydlení o 14 %, neboť v takovém domě žila pouze s dcerou. Snížená výše podpory již tak nepokrývala výši nájmu. Stěžovatelka proto požádala za účelem dorovnání nájmu o nenárokový příspěvek na bydlení, který jí byl opakovaně dočasně přiznáván. V době podání stížnosti k Soudu čekala stěžovatelka na rozhodnutí o poslední podané žádosti o příspěvek.

Druhá stěžovatelka A žila dlouhou dobu v sociálním domě se třemi ložnicemi. V minulosti měla krátký vztah s mužem, který byl odsouzen za pokus o vraždu a po propuštění z výkonu trestu v roce 2002 napadl stěžovatelku a znásilnil ji. Tehdy došlo k početí syna stěžovatelky. Stěžovatelka byla zařazena do programu ochrany obětí domácího násilí; v rámci programu byla půda domu přestavěna na nouzový úkryt, do kterého se stěžovatelka se synem mohla v případě útoku uchýlit. Po přijetí novely byla i jim z důvodu nadbytku ložnic snížena podpora na bydlení o 14 %. Stěžovatelka taktéž požádala o nenárokový příspěvek. Ten jí byl napřed dočasně přiznán, později však byla žádost zamítnuta a rozhodnutí bylo změněno až na základě zásahu státního tajemníka.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUČENÍ ČLÁNKU 14 ÚMLUVY VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 1 PROTOKOLU Č. 1

a) K přijatelnosti

Soud podotkl, že se stížnost týkala podmínek, za nichž měly stěžovatelky nárok na předmětnou sociální podporu. Věc tak spadala do věcného rozsahu článku 1 Protokolu č. 1 a vyvolávala otázky týkající se zákazu diskriminace zakotveného článkem 14 Úmluvy.

Soud dále odmítl námitku vlády, že stěžovatelky nemají postavení oběti, neboť jim byl poskytnut nenárokový příspěvek. Vnitrostátní orgány totiž neuznaly, že došlo k porušení Úmluvy, ani neposkytly odpovídající náhradu.

Soud konečně uvedl, že podmínku přijatelnosti spočívající v podstatné újmě způsobené porušením Úmluvy je třeba v otázkách diskriminace podrobit zvláště pečlivému přezkumu. Navíc, tvrzené porušení Úmluvy může v tomto případě vyvolávat významné otázky a způsobit tak podstatnou újmu bez ohledu na majetkovou škodu. Dodal, že v projednávané věci jde ve světle osobního vnímání namítané diskriminace stěžovatelkami o obecné otázky, které vyžadují posouzení Soudem.

b) K odůvodněnosti

1. Obecné zásady

Soud připomněl, že Úmluva státům nezakazuje přijímání politik, v rámci kterých je s různými kategoriemi nebo skupinami osob zacházeno odlišně než s jinými, za předpokladu, že zásah do práv jedné ze skupin je jako celek v souladu s Úmluvou (*Andrejeva proti Lotyšsku*, č. 55707/00, rozsudek velkého senátu ze dne 18. února 2009, § 83). Opatření hospodářské a sociální politiky jsou často založena na kritériích, která vytvářejí rozdíly mezi kategoriemi či skupinami osob. Zdravotní stav osoby, včetně zdravotního postižení, je považován za jiný diskriminační důvod ve smyslu článku 14 Úmluvy. Za diskriminační zacházení založené na formě postižení považuje Soud i zacházení s osobou, která o osobu se zdravotním postižením pečuje, je jejím rodičem nebo k ní má blízké pouto (*Guberina proti Chorvatsku*, č. 23682/13, rozsudek ze dne 12. září 2016, § 79). Zákaz diskriminace je porušen rovněž v případech, kdy je bez objektivních důvodů shodně zacházeno s osobami, jejichž situace se výrazně odlišují (*Thlimmenos proti Řecku*, č. 34369/97, rozsudek velkého senátu ze dne 6. dubna 2000, § 44). Státy tak mají rovněž pozitivní závazek vytvořit nezbytné odlišnosti mezi osobami či skupinami osob, jejichž situace se relevantně nebo významně odlišují. Úmluva zakazuje také nepřímou diskriminaci, která spočívá v opatření, jež má pro určitou skupinu nepřiměřeně škodlivé následky, ačkoli nebylo na vybranou skupinu záměrně cíleno.

Článek 14 však státům nebrání v odlišném zacházení s různými skupinami, dokonce na základě zakázaných důvodů, za účelem dorovnání faktických nerovností mezi nimi. Navíc, absence úsilí vyrovnat odlišným zacházením tyto nerovnosti může sama o sobě představovat porušení článku 14 (*Thlimmenos proti Řecku*, cit. výše, § 44).

Státy požívají při přijímání hospodářských a sociálních opatření na poli článku 1 Protokolu č. 1 širokého prostoru pro uvážení (*Fabián proti Maďarsku*, 78117/13, rozsudek z 5. září 2017, § 115). Vnitrostátní orgány jsou obvykle s ohledem na lepší znalost společnosti a jejích potřeb v této oblasti lépe vybaveny posoudit veřejný zájem než mezinárodní soud. Soud tak obvykle respektuje volbu zákonodárce, pokud není zjevně bez rozumného základu. Tento široký prostor pro uvážení však neospravedlňuje přijímání zákonů a praxe, které by porušovaly zákaz diskriminace. Soud v této oblasti omezil svůj respekt k výběru zákonodárce na okolnosti, kdy tvrzený rozdíl v zacházení pramenil z přechodných opatření přijatých k napravení historických nerovností (*Stec a ostatní proti Spojenému království*, č. 65731/01, 65900/01, rozsudek ze dne 12. dubna 2006, § 61–66).

Soud zdůraznil, že mimo tato přechodná opatření je s ohledem na potřebu integrovat osoby s postižením do společnosti prostor pro uvážení týkající se odlišného zacházení s nimi značně zúžený (*Glor proti Švýcarsku*, č. 13444/04, rozsudek ze dne 30. dubna 2009, § 84). S ohledem na zvláštní zranitelnost této skupiny by diskriminační zacházení vyžadovalo skutečně velmi vážné důvody (*Guberina proti Chorvatsku*, cit. výše, § 73). Soud dodal, že pokrok v otázce genderové rovnosti je v dnešní době pro členské státy Rady Evropy zásadním cílem, a proto by stát musel předložit velmi závažné důvody, aby odůvodnil rozdílné zacházení na základě pohlaví (*Konstantin Markin proti Rusku*, č. 30078/06, rozsudek velkého senátu ze dne 22. března 2012, § 127).

2. Použití zásad na projednávanou věc

Soud podotkl, že změna právní úpravy spočívající ve zkrácení podpory na bydlení pro osoby bydlící v domě s větším počtem ložnic, než které potřebovaly, se dotkla stejně všech příjemců podpory bez ohledu na jejich charakteristiky, jako bylo v případě stěžovatelek postižení nebo gender. Vzniká tedy otázka, zda právě nezohlednění relevantních okolností, které se u stěžovatelek významně lišily od ostatních dotčených příjemců podpory, nepředstavuje nepřímou diskriminaci, která měla na stěžovatelky ve srovnání s jinými příjemci nepřiměřeně škodlivé dopady.

Sporná změna právní úpravy sledovala cíl přimět některé příjemce příspěvku k přestěhování. Stěžovatelky se však nacházely ve výrazně odlišné situaci a byly touto politikou zvláště znevýhodněny, protože měly zvláštní potřebu setrvat ve svých speciálně upravených domovech z důvodů spojených s jejich postavením. Stěžovatelky měly dále s ohledem na svou zranitelnost oproti jiným příjemcům podpory významně menší možnost vynahradit si zkrácení této podpory pronajmutím části domu nebo prací. Vláda podotkla, že stejné zacházení se stěžovatelkami jako s ostatními bylo kompenzováno možností požádat o nenárokový příspěvek. Soud sice připustil, že tento pohled na věc je možný, ale zaujal stejný přístup jako vnitrostátní soudy, které považovaly za vhodnější posoudit tento aspekt při přezkumu odůvodnění namítaného zacházení.

Soud dále posuzoval, zda bylo nezohlednění odlišností v situaci obou stěžovatelek diskriminační, tedy zda postrádalo objektivní a rozumné odůvodnění či, jinak řečeno, zda nesledovalo legitimní cíl nebo mezi použitým prostředky a sledovaným cílem nebyl rozumný vztah přiměřenosti (*Guberina proti Chorvatsku*, cit. výše, § 69). V projednávané věci, kdy diskriminace na základě pohlaví a zdravotního postižení nepramenila z přechodného opatření prováděného v dobré víře s cílem vyrovnat nerovnost, by k ospravedlnění byly třeba zvláště silné důvody.

Sledovaným cílem tu bylo omezit veřejné výdaje tím, že se nájemci v produktivním věku pobírající sociální podporu přestěhují do menších bytů. Vláda připustila, že by stěžovatelky měly obdržet nenárokový příspěvek, aby mohly ve svých domovech setrvat. Nezdá se tudíž, že by sledovaného cíle mohlo být u stěžovatelek dosaženo. Stejně jako v jiných případech tvrzené diskriminace v oblasti sociálního a důchodového systému je však úkolem Soudu posoudit slučitelnost celého systému s článkem 14, a nikoli toliko individuálních okolností stěžovatelů (*British Gurkha Welfare Society a ostatní proti Spojenému království*, č. 44818/11, rozsudek ze dne 15. září 2016, § 63).

Při posuzování systému jako celku ve vztahu k první stěžovatelce Soud konstatoval, že stěhování by pro ni bylo vzhledem k potřebám její zdravotně postižené dcery vysoce nežádoucí, avšak nebylo by v zásadním rozporu s uznanými potřebami zdravotně postižených osob. Uvedl, že vládou zamýšlené využití nenárokového příspěvku pro tyto případy mělo řadu nevýhod. Přiznání příspěvku bylo na uvážení úřadu, doba jeho vyplácení byla nejistá, příspěvek se vyplácel z fondu s omezenými prostředky a nebylo možné se spolehnout na to, že plně pokryje zkrácení podpory. Současně měl tento příspěvek i své výhody, neboť místní orgány rozhodovaly o individuálních případech, což Soud považuje za důležité hledisko pro zajištění přiměřenosti. Navíc, rozhodnutí o přiznání příspěvku podléhalo určitým zárukám. Soud si povšiml, že stěžovatelce byl příspěvek přiznáván po několik let. Ačkoli tento příspěvek systémově nezaručoval srovnatelnou jistotu jako podpora na bydlení, obsahoval záruky, které pro Soud představovaly dostatečně silné důvody pro závěr, že přijatá opatření měla přiměřený vztah ke sledovanému cíli. Rozdíl v zacházení tak byl odůvodněný.

V případě druhé stěžovatelky Soud shledal, že sledovaný cíl v podobě přestěhování osob do menších domů byl v rozporu s cílem nouzových úkrytů, které měly osobám čelícím vážnému nebezpečí domácího násilí umožnit zůstat ve svém domově a přitom být v bezpečí. Podotkl, že dopad na stěžovatelku a další osoby v domech s nouzovým úkrytem byl nepřiměřený, neboť neodpovídal cíli, které opatření sledovalo. Vláda nepředložila žádný vážný důvod, proč měl sledovaný cíl přednost před tím, aby bylo obětí domácího násilí umožněno zůstat v jejich zabezpečených domovech. Ani možnost nenárokového příspěvku nemohla v tomto případě zajistit přiměřenost opatření s ohledem na nevýhody systému těchto příspěvků. Soud učinil závěr, že použití sporného opatření na tuto

malou a snadno rozlišitelnou skupinu nebylo odůvodněné a bylo diskriminující. Připomněl přitom, že státy mají v kontextu domácího násilí povinnost chránit fyzickou a psychickou integritu jednotlivce od útoků jiných osob, včetně jeho práva užívat si svého domova bez násilného rušení (*Kalucza proti Maďarsku*, č. 57693/10, rozsudek ze dne 24. dubna 2012, § 53).

Soud proto rozhodl, že k porušení článku 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 v případě první stěžovatelky nedošlo, zatímco v případě druhé stěžovatelky k porušení došlo.

III. Oddělené stanovisko

Soudci Pejchal a Wojtyczek ve svém částečně nesouhlasném stanovisku namítali, že většina měla dospět k závěru o neporušení namítaných ustanovení i v případě druhé stěžovatelky. Argumentovali, že bezpečnost druhé stěžovatelky bylo možné zajistit i jinde než v původním domě. Dále uvedli, že východisko většiny, že zájem, aby druhá stěžovatelka zůstala ve svém domě s nouzovým úkrytem, měl převážit nad cílem sledovaným zkrácením podpory, mohlo být zcela totožně použito i na první stěžovatelku.