



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/web/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/web/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA J.D. i A przeciwko ZJEDNOCZONEMU KRÓLESTWU

(Skargi nr 32949/17 i 34614/17)

WYROK

Art. 14 Konwencji i art. 1 Protokołu nr 1 • Dyskryminacja • Własność • Obniżenie kwoty świadczenia socjalnego w celu skłonienia lokatorów mieszkań socjalnych do zmiany lokali mieszkalnych na mniejsze • Brak rozróżnienia w traktowaniu niektórych grup lokatorów o wrażliwym statusie • Niepełnosprawność • Płeć • Margines swobody • Proporcjonalność • Zastosowanie testu do uzasadnienia podejmowania środków z zakresu polityki społeczno-gospodarczej

STRASBURG

24 października 2019 r.

OSTATECZNY
24.02.2020 r.

Wyrok stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie J.D. i A przeciwko Zjednoczonemu Królestwu,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (sekcja pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca,*

Krzysztof Wojtyczek,

Aleš Pejchal,

Pauliine Koskelo,

Jovan Ilievski,

Raffaele Sabato, *sędziowie,*

Leeona June Dorrian, *sędzia ad hoc,*

oraz Abel Campos, *Kancierz Sekcji,*

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 września 2019 r.

wyduje następujący wyrok, który w tym dniu został przyjęty:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się z dwóch skarg (nr 32949/17 i nr 34614/17) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wniesionych do Trybunału odpowiednio w dniach 27 kwietnia 2017 r. i 5 maja 2017 r., na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencji”) przez dwie obywatelki brytyjskie, J.D. i A („skarżące”). Przewodniczący Sekcji uwzględnił wniosek skarżących o nieujawnianie ich tożsamości (Reguła 47 § 4 Regulaminu Trybunału).

2. Pierwszej ze skarżących przyznano pomoc prawną; była ona reprezentowana przez K. Ashton, prawniczkę praktykującą w Coventry Law Centre. Druga skarżąca była reprezentowana przez Rebekah Carrier z Hopkin Murray Beskine Solicitors w Londynie. Rząd Zjednoczonego Królestwa („Rząd”) był reprezentowany przez swojego pełnomocnika Jamesa Gaughana z Biura Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty.

3. Skarżące zarzuciły, że obniżenie im świadczeń socjalnych stanowiło przejaw dyskryminacji wobec nich ze względu na niepełnosprawność i płeć.

4. W dniu 12 stycznia 2018 r. skarga została zakomunikowana Rządowi.

5. Ponadto wpłynęły również uwagi osób trzecich, przedłożone przez Rosemary Lloyd w imieniu Komisji ds. Równości i Praw Człowieka oraz przez Saadię Chaudary w imieniu Centrum AIRE, które to podmioty zostały dopuszczone przez Przewodniczącą jako interwenienci w postępowaniu pisemnym (na podstawie art. 36 ust. 2 Konwencji i Reguły 44 § 2 Regulaminu Trybunału).

6. Tim Eicke, sędzia wybrany z ramienia Zjednoczonego Królestwa nie był w stanie brać udziału w sprawie (Reguła 28). Przewodnicząca podjęła zatem decyzję o powołaniu na sędziego *ad hoc* Leeony Dorrian (Reguła 29 § 1 lit. b).

STAN FAKTYCZNY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

7. Stan faktyczny sprawy, przedstawiony przez strony, można streścić następująco.

A. Elementy stanu faktycznego

1. Pierwsza skarżąca – J.D.

8. Od 1993 r. skarżąca J.D. zamieszkiwała ze swoją dorosłą, niepełnosprawną córką w mieszkaniu z 3 sypialniami, z puli mieszkań socjalnych na wynajem. Jej córka cierpi na uszkodzenie mózgu związane z niedotlenieniem, ma poważne trudności fizyczne oraz niepełnosprawność intelektualną, stale korzysta z wózka inwalidzkiego i jest zarejestrowana jako osoba niewidoma. J.D. opiekuje się córką przez cały czas, a dotychczasowe mieszkanie zostało specjalnie zaprojektowane, aby zaspokoić ich potrzeby, m.in. ma szerokie drzwi, wewnętrzną windę, pochylnie od frontu i z tyłu umożliwiające dostęp na wózku inwalidzkim, podnośniki sufitowe w łazience i sypialni, łazienkę o ułatwionej dostępności oraz stół do pielęgnacji.

9. W 2012 r. rząd przyjął przepisy dotyczące zasiłków mieszkaniowych (nowelizacja) z 2012 r. (zob. właściwe prawo krajowe poniżej). Wskutek tego zasiłek mieszkaniowy skarżącej został obniżony o 14%, ponieważ w świetle nowych przepisów ma ona o jedną sypialnię więcej niż jest uprawniona (dom ma 3 sypialnie, a jest zamieszkiwany przez 2 osoby). Ze względu na obniżkę zasiłek mieszkaniowy skarżącej nie pokrywa kosztów czynszu.

10. Skarżąca złożyła wniosek o uznaniowy dodatek mieszkaniowy w celu pokrycia różnicy. Dodatek ten został jej przyznany tymczasowo jednak ustał w dniu 31 marca 2017 r., a w chwili złożenia skargi skarżąca wciąż oczekiwała na rozpatrzenie swojego ostatniego wniosku; do tego czasu nie zaoferowano jej też mniejszego mieszkania, które zaspokajałoby potrzeby córki.

2. Druga skarżąca – A

11. Skarżąca A zamieszkuje ze swoim synem w mieszkaniu z trzema sypialniami, z puli mieszkań socjalnych na wynajem. Mieszka w nim od ponad 25 lat. Wygląda na to, że z powodu braku mieszkań z 2 sypialniami przydzielono jej dom z 3 sypialniami.

12. W przeszłości skarżąca była w krótkim związku z mężczyzną znanym jako X, który jest uważany za wyjątkowo niebezpiecznego. Wcześniej odbywał on długoterminową karę pozbawienia wolności za usiłowanie zabójstwa. Po zwolnieniu z zakładu karnego w 2002 r. X wtargnął do domu A, brutalnie ją zaatakował i zgwałcił. W wyniku gwałtu został poczęty jej

syn. W 2012 r. X ponownie skontaktował się z A. Policja skierowała A do programu „Sanctuary Scheme”. Program ten ma na celu ochronę osób zagrożonych najcięższymi formami przemocy domowej. Zgodnie z zasadami programu, dom skarżącej został odpowiednio dostosowany: przebudowano strych, urządając tam „azyl”, w którym A i jej syn mogą się schronić w przypadku próby ataku ze strony X.

13. Skarżąca otrzymuje zasiłek mieszkaniowy na wynajem domu. Po zmianie przepisów w 2012 r. zasiłek mieszkaniowy skarżącej został obniżony o 14%, ponieważ uznano, że skarżąca ma o jedną sypialnię więcej niż jest uprawniona (dom ma 3 sypialnie, a jest zamieszkiwany przez 2 osoby). Ze względu na obniżkę zasiłek mieszkaniowy skarżącej nie pokrywa kosztów czynszu. Skarżąca złożyła wniosek o przyznanie uznaniowego dodatku mieszkaniowego (DHP) w celu pokrycia różnicy w czynszu. Dodatek został jej przyznany tymczasowo.

14. Na początku 2015 r. jej kolejny wniosek o DHP został odrzucony przez władze lokalne i otrzymała pismo z groźbą eksmisji. Sytuację zainteresował się Sekretarz Stanu, który interweniował w imieniu A u władz lokalnych, wskutek czego uchylono decyzję o odrzuceniu wniosku o DHP. Sekretarz Stanu poinformował skarżącą, że decyzja odmowna była wynikiem „błędu w przetwarzaniu” popełnionego przez władze lokalne, gdyż przy jej podejmowaniu nie wzięto pod uwagę okoliczności, że dom skarżącej został specjalnie przystosowany.

B. Postępowanie krajowe

1. Pierwsza skarżąca

15. W dniu 1 marca 2013 r. pierwsza skarżąca wniosła o wszczęcie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej. W dniu 30 lipca 2013 r. Divisional Court (sąd wydziałowy) wydał wyrok. Uznał, że przedmiotowe przepisy dyskryminowały osoby, które ze względu na niepełnosprawność własną, członka rodziny lub członka gospodarstwa domowego miały potrzebę zajmowania lokali mieszkalnych z większą liczbą sypialni niż były uprawnione. Stwierdził jednak, że nie istnieje „ściśle określona kategoria osób”, które można uznać za dotknięte skutkami tego środka ze względu na ich niepełnosprawność. Co więcej, taka dyskryminacja naruszyłaby art. 14 w związku z art. 8 Konwencji i/lub art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji wyłącznie wówczas, gdyby była „ewidentnie pozbawiona uzasadnionych podstaw”, a kryterium dotyczące tej przesłanki nie zostało spełnione w przedmiotowej sprawie.

16. Skarżąca wraz z czworgiem innych skarżących wniosli apelację do sądu apelacyjnego, który wydał wyrok w dniu 21 lutego 2014 r. Sąd apelacyjny uznał, że przepisy dyskryminowały osoby niepełnosprawne, które potrzebowały dodatkowej przestrzeni mieszkalnej w porównaniu z osobami

pełnosprawnymi, które takiej potrzeby nie mają. Sąd apelacyjny zastanawiał się, czy ową dyskryminację należy uznać za dyskryminację bezpośrednią czy pośrednią, chociaż jego zdaniem rodzaj dyskryminacji nie był istotny w świetle orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Master of the Rolls (przewodniczący sądu apelacyjnego i zwierzchnik archiwum sądowego w Wielkiej Brytanii) Lord Neuberger wyrażający stanowisko większości składu orzekającego stwierdził:

„47. Uznawszy, że pytanie o kwalifikację jest istotne, należy zadowolić się stwierdzeniem, że [...] dyskryminacja w tym przypadku jest dyskryminacją pośrednią lub dyskryminacją, z którą mamy do czynienia w sprawie *Thlimennos*. Dalsze rozróżnianie między tymi dwoma rodzajami dyskryminacji nie jest konieczne. Przepis B13 dyskryminuje bowiem osoby niepełnosprawne [...]”

17. Jednakże stosując badanie według kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw” sąd apelacyjny uznał, że owa dyskryminacja była uzasadniona z trzech powodów. Po pierwsze, ponieważ skarżąca nie należała do ściśle ograniczonej grupy osób, a uwzględnienie niedookreślonej zbiorowości, do której przepisy nie mają zastosowania, skomplikowałoby ocenę, wiązałoby się ze znacznym obciążeniem administracyjnym oraz byłoby kosztowne. Po drugie, uznaniowe dodatki mieszkaniowe stanowiły odpowiednie rozwiązanie, by zaradzić potrzebom związanym z niepełnosprawnością, ponieważ mogą być udzielane na krótsze okresy i wymagają od władz lokalnych bardziej rygorystycznej dyscypliny finansowej. Po trzecie, Sekretarz Stanu miał prawo uznać, że istnieją pewne grupy osób, których potrzeby pomocowe związane z płatnością czynszu są lepiej zaspokajane w drodze dodatków uznaniowych aniżeli w drodze zasiłków mieszkaniowych.

18. Skarżąca wystąpiła do Sądu Najwyższego. Jej sprawę połączono ze sprawą drugiej skarżącej oraz kilkorga innych wnioskodawców (zob. par. 22-30 poniżej).

2. Druga skarżąca

19. W dniu 24 maja 2014 r. druga skarżąca złożyła wniosek o kontrolę sądową przypadku dyskryminacji ze względu na płeć; w dniu 29 stycznia 2015 r. High Court (sąd wyższej instancji) wydał wyrok. Stwierdził w nim, że przepisy są *prima facie* dyskryminujące ze względu na płeć, ale dyskryminacja ta znajduje uzasadnienie. W swoim wyroku High Court przeanalizował system programu „Sanctuary Scheme”, streściwszy te kwestię w następujący sposób:

„9. Program „Sanctuary Scheme” (azylu domowego)

Program „Sanctuary Scheme” przewiduje przystosowanie nieruchomości w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa. W szczególności może ona polegać na utworzeniu bezpiecznego pomieszczenia lub wydzielonej bezpiecznej przestrzeni. Bezpieczne pomieszczenie jest miejscem, do którego osoba może się udać, kiedy dojdzie do użycia przemocy lub w obawie przed atakiem, aby stamtąd zadzwonić na policję i oczekiwać

na pomoc. Dany adres jest odpowiednio „oznaczony” w policyjnych systemach komputerowych, co ma gwarantować szybką odpowiedź na telefon pod numer 999 lub na naciśnięcie przycisku alarmowego. Świadczone jest również specjalistyczne wsparcie dostosowane do potrzeb, zaś A przysługuje tzw. pakiet kompleksowego wsparcia ze strony wielu instytucji.

10. Program ten jest z powodzeniem realizowany w całym kraju od 2006 r. Nawet krótkie objaśnienie jego celów i zakresu wystarczy do wykazania jego skuteczności. Jedną z oczywistych korzyści jest to, że ofiary przemocy domowej i innego rodzaju przemocy mogą pozostać we własnych domach (jeśli chcą), a nie być zmuszone do ich opuszczenia ze strachu przed przemocą. Opuszczenie domu wskutek przemocy domowej może poważnie wpłynąć na stabilność życia ofiar. Rządowe statystyki dotyczące bezdomności pokazują, że przemoc domowa jest konsekwentnie notowana jako główna przyczyna utraty ostatniego stałego miejsca zamieszkania dla 12-13% osób dotkniętych bezdomnością w Anglii; zob. zeznanie świadka [P.N.] Women's Aid w [C4]. [Pełnomocnik skarżącej] stwierdził, że program „Sanctuary Scheme” stanowi środek zapobiegania bezdomności. Działanie w ramach programu, mimo związanych z nim kosztów, pozwala uniknąć wydatków i kłopotów związanych ze zmianą miejsca zamieszkania oraz (o czym wyraźnie świadczy przypadek A) utratą sieci wsparcia przyjaciół i sąsiadów, której zbudowanie trwa latami i jest ona tak ważna dla dalszego bezpieczeństwa i dobrego samopoczucia osób znajdujących się w położeniu podobnym do A. To właśnie znajomi oferują jej codzienną życzliwość oraz poczucie wspólnoty, której potrzebuje.

[...]

16. Nic w tym nie wzbudza żadnych szczególnych kontrowersji. Jednak z odpowiedzi na te wnioski wynika jeszcze jedna kwestia, która była przedmiotem sporu. Władze lokalne zostały poproszone o podanie liczby gospodarstw domowych objętych programem Sanctuary Scheme, których dotyczyły przepisy o niedostatecznym obłożeniu lokali. Z odpowiedzi wynika, że takich gospodarstw domowych było 120. Przeciętna luka w finansowaniu wynosiła 16,70 GBP tygodniowo (powyżej średniej). W tej grupie 120 gospodarstw domowych liczba pobierających uznaniowy dodatek mieszkaniowy DHP wynosiła 24 (lub 20%). Strona pozwana przytacza te dane statystyczne, aby wykazać, że 80% gospodarstw domowych, które są objęte programem „Sanctuary Scheme” i które podlegają przepisom o niedostatecznym obłożeniu lokali, oraz które powinny otrzymywać DHP, tego dodatku nie pobiera. Strona pozwana twierdzi, że z owych danych nic takiego nie można wywieść. [...] W ramach tej polemiki zdałem sobie sprawę, że nim będę mógł wyciągnąć jakiegokolwiek wnioski z przytoczonych danych liczbowych, to muszę dowiedzieć się więcej o tych 80% gospodarstw. Takie jest moje stanowisko. Ze statystyk wynika, że dodatki DHP przysługują osobom objętym programem Sanctuary Scheme. Rzeczywiście, taka była sytuacja A. Nie wiemy, dlaczego takie osoby nie otrzymują należnych im płatności. Być może dzieje się tak dlatego, że wnioski są odrzucane. A może dlatego, że powodowie wypełniają lukę w inny sposób”.

20. Skarżąca odwołała się do sądu apelacyjnego, który w dniu 27 stycznia 2016 r. stwierdził, że dyskryminacja drugiej skarżącej była nieuzasadniona oraz niezgodna z prawem. Skarga opierała się na zarzucie, że przepis B13 stanowił „dyskryminację *prima facie* ze względu na płeć i niepełnosprawność” (zob. § 5). Podstawową kwestią do ustalenia przed sądem było zatem to, czy owa dyskryminacja była uzasadniona. Sąd określił sytuację drugiej skarżącej następująco:

„10. A mieszkała w domu z trzema sypialniami, który wynajmowała od gminy od 1989 r. W latach 1993-1994 była w krótkotrwałym, nieformalnym związku z mężczyzną X, który został następnie skazany za usiłowanie zabójstwa; X był wyjątkowo brutalny wobec A. Jeszcze odbywając karę zaczął nękać A, a w 2002 roku ją odszukał. W wyniku zgwałcenia A zostało poczęte dziecko, które urodziło się w 2003 r. Dziecko mieszka z A. Sądy odmówiły zgody na kontakty X z synem.

11. W 2012 r. X ponownie skontaktował się z A i groził jej użyciem przemocy. Policja i inne instytucje poważnie potraktowały groźby i w ramach jednego z programów azylu domowego zwanego „Sanctuary Scheme” przystosowano zajmowaną przez A nieruchomości. W ramach tego programu A korzysta z ochrony przy wsparciu policji. Wskutek przemocy i ciągłych gróźb ze strony X, A cierpi na zespół stresu pourazowego i ma myśli samobójcze.

12. Działający od 2006 r. program azylu domowego „Sanctuary Scheme” przewiduje przystosowanie domu lub mieszkania w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz stały monitoring, co ma umożliwiać ofiarom przemocy, w tym przemocy często określanej jako „przemoc domowa” pozostawanie we własnym domu. Dyrektor naczelny organizacji Women’s Aid [P.N.] przedstawił przed sądem przekonujące dowody dotyczące korzyści i znaczenia programu „Sanctuary Scheme”.

W swoim podsumowaniu na gruncie art. 14 sąd apelacyjny stwierdził:

„47. Zarówno A, jak i osoby znajdujące się w podobnej sytuacji, które padły ofiarą brutalnej przemocy, wymagają ochrony, jaką zapewnia program azylu domowego „Sanctuary Scheme” w celu złagodzenia poważnych skutków takiej przemocy oraz ciągłych gróźb jej użycia. Nie można przy tym zaprzeczyć, że A i osoby w podobnej sytuacji, które są objęte programem „Sanctuary Scheme” i potrzebują przystosowanego „bezpiecznego” pomieszczenia, są nieliczne i łatwe do zidentyfikowania. Gdyby grupę tę ujęto w kategoriach określonych w przepisie B13, to prawdopodobieństwo nadużycia byłoby niewielkie, podobnie jak i potrzeba kontroli. Co więcej, zachowując należytą staranność redakcyjną przepis B13 dałoby się zmienić tak, aby uznać tę grupę za wyraźnie określoną i rozpoznawalną kategorię.

[...]

54. W związku z powyższym, chociaż argumentacja Sekretarza Stanu była bardzo przekonująca, to po wnikliwej analizie musimy ją odrzucić. Uznajemy w szczególności, że dodatki DHP mają charakter uznaniowy, ale z tej uznaniowości należy korzystać zgodnie z prawem oraz według wytycznych udzielonych przez Sekretarza Stanu. Każdorazowe niesłuszne wstrzymanie wypłat dodatku wymusza kontrolę decyzji. Przyznajemy, że dowody wskazują na to, że DHP w pełni pokryły niedobór środków pieniężnych powstały po obniżce zasiłku mieszkaniowego. Przyznajemy, że chociaż środki finansowe na dodatki DHP są ograniczone i teoretycznie mogą okazać się niewystarczające, to jednak nie zostało ponad wszelką wątpliwość dowiedzione, że tak się stanie: przeciwnie, jak dotąd były one wystarczające. Faktem jest, że A otrzymywała świadczenie, które otrzymywałaby, gdyby grupa osób znajdujących się w jej sytuacji została umieszczona w określonej klasie w przepisie B13; A nie doznała zatem żadnego uszczerbku. Taka też była argumentacja w sprawie *Burnip* i to samo uzasadnienie nie zostało przyjęte.

55. Wyrok w sprawie *Burnip* zobowiązuje nas również do uznania, że Sekretarz Stanu nie był uprawniony, by decydować, że lepszym sposobem na zabezpieczenie potrzeb A i osób w podobnej sytuacji jest dodatek DHP, mimo że takie podejście byłoby bardziej elastyczne.

56. W tych okolicznościach doszliśmy do wniosku, że wniesiony przez A środek zaskarżenia należało uwzględnić, ponieważ Sekretarz Stanu nie wykazał, że jego powody stanowią obiektywne i racjonalne uzasadnienie dyskryminacji w przepisie B13”.

21. Rząd odwołał się od tego orzeczenia, a sprawa drugiej skarżącej została połączona ze sprawą pierwszej skarżącej oraz kilku innych osób. Sprawy te miały być rozpatrywane łącznie przed Sądem Najwyższym.

3. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

22. Sąd Najwyższy wydał wyrok w dniu 9 listopada 2016 r. Roszczenia obu skarżących zostały oddalone. Lord Toulson ogłosił wyrok przyjęty większością głosów składu orzekającego, a Lady Hale i Lord Carnwath zgłosili zdania odrębne w sprawie dotyczącej drugiej skarżącej.

23. W pierwszej kolejności Lord Toulson odniósł się do pytania, czy sądy niższej instancji zastosowały właściwe kryteria badając, czy zarzucana dyskryminacja była „ewidentnie pozbawiona uzasadnionych podstaw”. Odnosząc się do stanowiska skarżących, że w sprawach dotyczących dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność lub płeć, wymagane były ważne argumenty za jej uzasadnieniem, potwierdził, że sądy niższej instancji właściwie zastosowały kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw”. Lord Toulson wyjaśnił, że:

„32. Główny powód zastosowania kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw” w sprawach dotyczących nierówności w systemach opieki społecznej został wskazany przez Wielką Izbę [Europejskiego Trybunału Praw Człowieka] w sprawie *Stec* (par. 52). Wybory dotyczące systemów opieki społecznej obejmują decyzje polityczne w sprawach gospodarczych i społecznych, które są przede wszystkim sprawami władz krajowych”.

24. Następnie przeszedł do rozważenia, czy sądy krajowe zastosowały owe kryterium nieprawidłowo. Uznał, że nic podobnego nie miało miejsca. Stwierdził:

„41. [...] Istniały z pewnością uzasadnione podstawy dla decyzji Sekretarza Stanu, aby nie stwarzać ogólnego wyjątku dla osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o równości (która obejmuje każdą osobę z niepełnosprawnością fizyczną lub umysłową, której długoterminowy wpływ na zdolność wykonywania normalnych codziennych czynności jest większy niż minimalny) oraz uznać dodatek DHP za bardziej odpowiednie rozwiązanie niż wyczerpujący zbiór jednoznacznych zasad obejmujących każdą ewentualność.

42. Jednak to nie wyczerpuje wszystkich aspektów sprawy, ponieważ są osoby z niepełnosprawnością takiego rodzaju, że wiąże się ona z niewątpliwym, uzasadnionym medycznie zapotrzebowaniem na dodatkową sypialnię [...]”

25. Następnie przeszedł do zbadania sytuacji innych wnioskodawców w postępowaniu w świetle przyjętego przez siebie rozróżnienia. Badając sprawę pierwszej skarżącej, stwierdził:

„53. JD mieszka z [swoją] dorosłą córką AD o ciężkim stopniu niepełnosprawności, w specjalnie zaprojektowanym domu z trzema sypialniami. Obiektywnie nie mają potrzeby zajmowania takiej liczby sypialni. Ponieważ jednak nieruchomość budynkowa została specjalnie zaprojektowana, aby zaspokoić liczne potrzeby [AD], to istnieją argumenty silnie przemawiające za tym, by JD otrzymywała od państwa świadczenia na pokrycie pełnej kwoty czynszu, przy czym ich wypłacanie w formie dodatku DHP nie byłoby nieracjonalne.

26. W odniesieniu do drugiej skarżącej Sąd uznał, że chociaż A przedstawiła mocne argumenty za pozostaniem w miejscu zamieszkania, to nie potrzebowała jednak mieszkania z trzema sypialniami:

„59. Pomimo mojego dużego zrozumienia dla A i innych kobiet znajdujących się w trudnej sytuacji, uwzględniłbym zarzuty Sekretarza Stanu w sprawie A. Dodam, że tak długo, jak A. i inne osoby znajdujące się w podobnej sytuacji potrzebują ochrony mieszkań w ramach programu „Sanctuary Scheme”, to muszą ją rzecz jasna otrzymać; nie oznacza to bynajmniej, że sąd powinien uznać zasadność roszczenia A wobec Sekretarza Stanu o bezprawną dyskryminację ze względu na płeć”.

27. Stwierdził:

„62. [...] W chwili przyjęcia [przepisów (przepis B13)] dopuszczano ewentualność, że znajdą się osoby, które będą mieć bardzo mocne argumenty za pozostaniem w dotychczasowym miejscu zamieszkania, z powodów niezwiązanych z wielkością zajmowanej nieruchomości. Z przyczyn wyjaśnionych w dowodach (do których odwołałem się w par. 40) postanowiono nie próbować regulować przypadków osobistych potrzeb niezwiązanych z wielkością zajmowanej nieruchomości w drodze ogólnych zwolnień dla poszczególnych kategorii, ale zaspokajać je poprzez wypłatę DHP.

[...]

64. I choć zgadzam się, że sformułowanie przepisów przewidujących odstępstwo od kryteriów związanych z wielkością mieszkania dla ofiar przemocy na tle płciowym, objętych programem „Sanctuary Scheme” i z tego powodu mających pozostać w dotychczasowym miejscu zamieszkania zaiste nie nastroczałoby trudności nie do pokonania, to rozstrzyganie kwestii, czy osoby te naprawdę muszą pozostawać w tej konkretnej nieruchomości wymagałby przynajmniej w niektórych przypadkach jakiejś formy oceny. Odkładam na bok poruszoną w materiale dowodowym kwestię, czy niektóre osoby objęte programem „Sanctuary Scheme” mogłyby bezpiecznie wykorzystać wolny pokój, przyjmując pod swój dach inną osobę, na przykład członka rodziny. Podobnie nie uważam, jakoby przygotowanie odpowiednich odstępstw w celu uwzględnienia innych kategorii osób, które mogą słusznie twierdzić, że muszą pozostać w dotychczasowym miejscu zamieszkania z powodów niezwiązanych z wielkością zakwaterowania nastroczałoby trudności nie do pokonania, choć to znów wymagałoby przeprowadzenia oceny.”

28. Sąd zastanawiał się, czy państwo ma pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony ofiarom przemocy na tle płciowym, ale postanowił nie badać, czy taki obowiązek istnieje, ponieważ samo jego istnienie nie uprawniałoby do środków służących zapewnieniu takiej ochrony.

29. Lady Hale w opinii odrębnej w sprawie drugiej skarżącej połączenie tych spraw uznała za chybione i podkreśliła, że sprawy, w których nie ma

wątpliwości co do tego, że dane osoby potrzebują dodatkowej przestrzeni ze względu na niepełnosprawność, są zgoła odmienne od sprawy A:

„72. [...] A potrzebuje nie tyle dodatkowej przestrzeni, ile potrzebuje pozostać tam, gdzie dotychczas mieszkała. Skutkiem nowych przepisów jest pozbawienie jej zasiłku w wysokości wymaganej do tego, aby mogła pozostać w miejscu zamieszkania, którego potrzebuje. Moim zdaniem jest to nieuzasadniona dyskryminacja ze względu na płeć. Przesłanki w jej sprawie są jednak zgoła odmienne od przesłanek w sprawach dotyczących niepełnosprawności.

[...]

76. Państwo zapewniło A taki bezpieczny azyl. Przydzielono jej dom z trzema sypialniami, kiedy go nie potrzebowała. To nie był jej wybór. Później państwo wyposażyło ten dom w wymagane zabezpieczenia oraz przyjęło szczegółowy plan zapewnienia bezpieczeństwa A i jej synowi. Zmniejszenie jej zasiłku mieszkaniowego z uwagi na liczbę sypialni może pozbawić ją możliwości pozostania w tym domu. Ze względu na szczególny charakter nieruchomości przeprowadzka będzie dla A trudna, o ile nie niemożliwa, a ponadto bez wątpienia narazi państwo na dalsze koszty. Biorąc pod uwagę te bardzo szczególne okoliczności, skłonna jestem uznać zaistniałą sytuację za ingerencję w prawo A i jej syna do poszanowania ich domu. W każdym razie odmawianie jej świadczeń, których potrzebuje, aby móc pozostać w dotychczasowym domu, stanowi dyskryminację w znaczeniu opisanym w wyroku *Thlimmenos przeciwko Grecji* 31 EHRR 15, która przejawia się traktowaniem A tak samo, jak każdego innego samotnego rodzica z jednym dzieckiem, podczas gdy w rzeczywistości powinna ona być traktowana inaczej.

77. Strona wnosząca odwołanie nie kwestionuje tego, że A musi pozostać tam, gdzie się znajduje. Sekretarz Stanu zgadza się, że A musi pozostać objęta programem „Sanctuary Scheme”, prawdopodobnie w dotychczasowym domu. Sugerowanym uzasadnieniem dla ingerencji bądź też dyskryminacji jest dostępność uznaniowych dodatków mieszkaniowych w celu uzupełnienia brakujących środków na czynsz. Jeśli jednak system uznaniowych dodatków mieszkaniowych nie wystarczy do tego, by uzasadnić dyskryminację względem [innych] gospodarstw domowych, to nie wystarczy również do tego, aby uzasadnić dyskryminację względem gospodarstwa domowego A. Braki tego systemu zostały potwierdzone w orzeczeniu sądu apelacyjnego w sprawie *Burnip przeciwko Radzie Miasta Birmingham* [2012] EWCA Civ 629; [2013] PTSR 117, par. 46. Dobrze je podsumowuje sędzia Drabble QC [...]: jest to dodatek uznaniowy, ograniczony dostępnością środków finansowych i daje on mniejszą pewność; kryteria kwalifikacyjne związane z dochodem są bardziej rygorystyczne; droga sądowa jest inna i utrudniona; składanie wniosków może być uciążliwe; w tym systemie postawiono na świadczenia krótkoterminowe, tymczasowe i warunkowe. Kazać kobiecie objętej programem «Sanctuary Scheme» znosić wszystkie te uciążliwości oraz narażać ją na niepewność, choć i tak żyje w ciągłym strachu i niepokoju, to coś, czego nie sposób uzasadnić. Nie chodzi tu o przeznaczenie ograniczonych środków publicznych: słusznie uznano bowiem, że ze środków publicznych będzie trzeba zaspokoić tę potrzebę w taki czy inny sposób”.

30. Nawiązując do sprawy pierwszej skarżącej Lady Hale stwierdziła:

„78 [...]W drugim przypadku niepełnosprawność jest rzeczywiście „przyczyną” w rozumieniu art. 14, zaś sprawa JD i [jej córki] jest dla mnie niezwykle trudna i skłaniałam się ku temu, by i w tym przypadku wyrazić opinię rozbieżną. Jednak różnica między nimi a ofiarami dyskryminacji w związku z przemocą na tle płciowym polega na tym, że państwo ma pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony przed

przemocą na tle płciowym, a dla tej niewielkiej grupy ofiar jest to jedyny sposób na uzyskanie skutecznej ochrony”.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Ustawa z 1992 r. o składkach i świadczeniach w ramach zabezpieczenia społecznego

31. Zasiłek mieszkaniowy jest świadczeniem uzależnionym od dochodów, przyznawanym zgodnie z art. 130 ustawy z 1992 r. o składkach i świadczeniach w ramach zabezpieczenia społecznego i przepisami wykonawczymi. Jest to świadczenie przysługujące wnioskodawcom o niskich dochodach, którzy spełniają określone kryteria kwalifikacyjne. Jego celem jest pomoc wnioskodawcom w pokryciu kosztów najmu, niezależnie od tego, czy wynajmują mieszkania prywatne, czy socjalne. Przewidziano mechanizm określania odpowiedniego maksymalnego zasiłku mieszkaniowego w każdym przypadku.

32. Przepis B13 został dodany do przepisów o zasiłkach mieszkaniowych 2006 (SI 2006/213) w 2012 r. Przewiduje on korektę wysokości kwalifikującego się czynszu oraz „odpowiedniego maksymalnego zasiłku mieszkaniowego” w sektorze mieszkań socjalnych. Jeżeli liczba sypialni w mieszkaniu przekracza liczbę, do której wnioskodawca jest uprawniony na mocy odpowiednich przepisów, następuje potrącenie kwoty świadczeń, do których wnioskodawca jest uprawniony. Potrącenie wynosi:

14%, jeżeli liczba sypialni w mieszkaniu jest większa o jeden od liczby sypialni, do których uprawniony jest wnioskodawca;

25 %, jeżeli liczba sypialni w mieszkaniu jest większa o dwa lub więcej od liczby sypialni, do których uprawniony jest wnioskodawca.

33. Wnioskodawca ma prawo do jednej sypialni dla każdej z następujących kategorii osób, które są uprawnione do zamieszkiwania w mieszkaniu wnioskodawcy jako domownicy:

„a) para (w rozumieniu części 7 ustawy);

b) osoba, która nie jest dzieckiem;

ba) dziecko, które nie może dzielić sypialni z innym domownikiem;

c) dwoje dzieci tej samej płci;

d) dwoje dzieci w wieku poniżej dziesięciu lat;

e) dziecko [...]

Wnioskodawca ma prawo do jednej dodatkowej sypialni w przypadku, gdy:

a) osobą, której dotyczy wniosek jest osoba wymagająca całonocnej opieki; lub

(b) osobą, której dotyczy wniosek jest osoba będąca uprawnionym rodzicem lub opiekunem.

[...]

(9) Na potrzeby niniejszego przepisu „osoba, której dotyczy wniosek” oznacza:

a) wnioskodawcę;

b) partnera wnioskodawcy;

c) osobę („P”) inną niż wnioskodawca lub partner wnioskodawcy, która jest wspólnie z wnioskodawcą lub partnerem wnioskodawcy (lub obojwoma) odpowiada za dokonywanie płatności za lokal mieszkalny zajmowany jako dom wnioskodawcy;

d) partner osoby „P”.

B. Uznaniowe dodatki mieszkaniowe

34. Funkcjonuje również ustawowy program umożliwiający wypłacanie uznaniowych dodatków mieszkaniowych (DHP) osobom uprawnionym do zasiłku mieszkaniowego lub innych świadczeń. Zgodnie z przepisami w sprawie uznaniowej pomocy finansowej (zawartymi w akcie wykonawczym 2001/1167) wypłata dodatku może następować przez okres, jaki organ uzna za odpowiedni w danych okolicznościach, przy czym organ obowiązany jest uzasadnić swoją decyzję.

35. Przepisy nie przewidują możliwości odwołania od decyzji, ale takie decyzje co do zasady podlegają kontroli sądowej. Praktyka polega na tym, że Departament Pracy i Emerytur wypłaca władzom lokalnym coroczną dotację na DHP na podstawie ich przewidywanych wydatków.

36. W 2013 r. rząd wydał zbiór wytycznych dotyczących systemu DHP oraz przewodnik po dobrych praktykach dla władz lokalnych. Streszczenie tych wytycznych i informacji znalazło się w załączniku do wyroku Sądu Najwyższego w przedmiotowych sprawach (zob. par. 22 powyżej) i brzmi jak następuje:

„29. Dokument z kwietnia 2013 r. (Zbiór wytycznych dotyczących uznaniowych dodatków mieszkaniowych) („Zbiór wytycznych DHP”) zawiera wszystkie wskazówki dotyczące funkcjonowania systemu DHP. W pkt 1.10 przypomina się władzom, że ich środki finansowe na DHP są ograniczone. Zbiór zawiera przegląd całego systemu. Przeanalizowano możliwość wcześniejszego przyjmowania wniosków od osób, których dotyczy [Zasiłek mieszkaniowy], w pkt 4.5-6, oraz przyznawania dodatku bez ograniczeń czasowych niepełnosprawnemu wnioskodawcy, którego również dotyczy zasiłek mieszkaniowy, zob. pkt 5.3 zbioru wytycznych. W zbiorze wytycznych DHP zamieszczono także „Przewodnik po dobrych praktykach”. Zawiera on obszernie omówienie [zasiłku mieszkaniowego]. Stanowi m.in.:

„1.10 Rząd zabezpieczył dodatkowe środki na DHP po wprowadzeniu limitu wysokości świadczenia. Te dodatkowe środki mają na celu wsparcie tych wnioskodawców objętych limitem wysokości świadczeń, którzy za sprawą rozmaitych złożonych sytuacji nie mogą od razu podjąć pracy lub zmienić zakwaterowania na bardziej przystępne”.

Konkretne rodzaje przypadków zostały następnie wyliczone w punkcie 1.11 i dokładnie omówione, a także opatrzone przykładami. Należy przytoczyć te fragmenty:

„2.5 W przypadku wnioskodawców mieszkających w specjalnie przystosowanych mieszkaniach czasami bardziej opłacalne będzie dla nich pozostanie w dotychczas zajmowanym mieszkaniu niż przenoszenie ich do mieszkania, które będzie wymagać przystosowania. Dlatego zalecamy, aby lokalne władze zidentyfikowały osoby należące do tej grupy i zachęciły je do wystąpienia z wnioskiem o DHP.

2.7 Przydział dodatkowych środków finansowych dla osób niepełnosprawnych ogólnie znamionuje wpływ tego środka oraz wskazuje, że do wsparcia tej grupy potrzebne są dodatkowe środki. Jednak ze względu na uznaniowy charakter programu [władze lokalne] nie powinny wyraźnie wykluczać żadnej grupy dotkniętej cofnięciem zasiłku na nadmiarowy pokój lub jakkolwiek inną reformą systemu świadczeń w ramach opieki społecznej. Ważne jest, aby władze lokalne były elastyczne w podejmowaniu decyzji”.

Inne omawiane rodzaje przypadków dotyczą osób przysposabiających (pkt 2.9-11) i rodziców zastępczych, w szczególności (pkt 2.13) opiekunów dwojga lub większej liczby niespokrewnionych dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych.

30. W par. 5.4-5.5 przewodnika po dobrych praktykach zamieszczono zbiory praktycznych pytań opatrzone dwoma nagłówkami: „Sytuacja zdrowotna, potrzeby w zakresie zdrowia lub wsparcia gospodarstwa domowego” oraz „Inne okoliczności”. W punktach pod tym ostatnim nagłówkiem (w liczbie trzynastu) przedstawiono szereg różnych przypadków, niekoniecznie dotyczących niepełnosprawności, w których wnioskodawca może napotykać na szczególne trudności lub kłopoty podczas poszukiwania alternatywnego miejsca zamieszkania wskutek zmniejszenia jego [zasiłku mieszkaniowego], który władze lokalne mogą uznać za wartę uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu dodatku DHP. Przedstawię tylko dwa pierwsze przykłady:

„Czy wnioskodawca ucieka przed przemocą domową? Może to oznaczać, że pilnie potrzebuje bezpiecznego zakwaterowania, zatem nie sprawdzi się tu koncepcja zapewnienia czasu na rozejrzenie się za lokalem z rozsądnym czynszem.

Czy członkowie danego gospodarstwa domowego muszą zamieszkiwać w konkretnej okolicy, ponieważ korzystają z wsparcia społeczności lub z jej pomocą wnoszą wkład w rozwój dzielnicy?”

C. Ustawa z 1998 r. o prawach człowieka („HRA”)

37. Zgodnie z art. 6 HRA działanie organu publicznego w sposób niezgodny z prawem przewidzianym w Konwencji jest niezgodne z prawem.

D. Ustawa z 2010 r. o równości

38. Art. 149 ustawy o równości przewiduje wymóg zapewnienia równości w sektorze publicznym. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Organ publiczny, przy wykonywaniu swoich funkcji, dba o to, aby:

a) wyeliminować dyskryminację, nękanie, wiktyzację i wszelkie inne zachowania zakazane na mocy niniejszej Ustawy;

b) promować równość szans między osobami, które mają wspólną cechę chronioną, a osobami, które jej nie mają;

c) wspierać dobre stosunki między osobami, które mają wspólną cechę chronioną, a osobami, które jej nie mają.

[...]

3) Należyte uwzględnienie potrzeby promowania równości szans między osobami, które mają wspólną cechę chronioną, a osobami, które jej nie mają, oznacza należyte uwzględnienie, w szczególności, potrzeby:

a) naprawienia lub zminimalizowania uszczerbku doznanego przez osoby, które mają wspólną cechę chronioną, powiązanych z tą cechą;

b) podjęcia kroków w celu zaspokojenia potrzeb osób, które mają wspólną cechę chronioną, różniących się od potrzeb osób, które tej cechy nie mają;

c) zachęcania osób mających wspólną cechę chronioną, do udziału w życiu publicznym lub w jakiegokolwiek innej działalności, w której udział takich osób jest nieproporcjonalnie niski”.

39. Niepełnosprawność i płeć należą do cech chronionych określonych w art. 149 ust. 7 ustawy.

E. Właściwe orzecznictwo

40. W sprawie *Burnip przeciwko Radzie Miasta Birmingham i in.* ([2012] EWCA Civ 629) sąd apelacyjny w dniu 15 maja 2012 r. w pierw zbadął kwestię dyskryminacji w kontekście „podatku od sypialni”. Poczynione ustalenia sądu zostały później streszczone przez sąd apelacyjny w sprawie drugiej skarżącej w następujący sposób:

„32. Sprawa *Burnip* dotyczyła dwóch przypadków osób samotnych o znacznym stopniu niepełnosprawności, które zajmowały dwupokojowe mieszkania, oraz jednej rodziny z trójką dzieci – w tym dwiema ciężko niepełnosprawnymi córkami – która zajmowała czteropokojowe mieszkanie. W trzecim przypadku (*Gorry*) niewskazane było, aby dwie niepełnosprawne córki w wieku 8 i 10 lat dzieliły sypialnię, z powodu ich niepełnosprawności. W każdym przypadku zasilek mieszkaniowy został obniżony wskutek zastosowania [...] przepisu B13. Sąd apelacyjny (sędziowie Maurice Kay, Hooper i Henderson) uznał, że strona powodowa wykazała dyskryminację *prima facie* na gruncie art. 14 EKPC oraz że Sekretarz Stanu nie przedstawił obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia dyskryminacji według kryteriów ustawowych (par. 24 wyroku sędzi Maurice Kay). Sędzia Henderson (z którym zgodzili się pozostali członkowie składu orzekającego) stwierdził, że dodatków DHP nie można uznać za pełne lub zadowalające rozwiązanie problemu (par. 46 i 64). W par. 64 stwierdził również, że nie chodziło o ogólny wyjątek od liczby należnych sypialni dla wszystkich osób niepełnosprawnych. Wyjątek miał dotyczyć tylko bardzo wąskiej kategorii wnioskodawców, a mianowicie osób z niepełnosprawnością na tyle poważną, że potrzebna jest dodatkowa sypialnia dla opiekuna zostającego na noc, lub – jak w sprawie *Gorry* – osób wymagających oddzielnych sypialni dla dzieci o takim stopniu niepełnosprawności, że nie można było racjonalnie oczekiwać, że będą one dzielić jeden pokój. Sędzia Henderson wyjaśnił, że takie przypadki zazwyczaj są stosunkowo nieliczne, łatwe do zidentyfikowania i nie stanowią pola do nadużyć oraz mało prawdopodobne jest, aby taka sytuacja uległa zmianie czy też wymagała regularnego monitorowania.”

41. W wyroku w sprawie *Burnip* sąd apelacyjny bardziej szczegółowo wyjaśnił, dlaczego nie mógł uznać systemu dodatków DHP za „pełne lub zadowalające rozwiązanie problemu”:

„46. [...] Wynika to z kumulacji kilku odrębnych czynników. Dodatki DHP miały charakter czysto uznaniowy; czas trwania uprawnienia do nich był nieprzewidywalny; były płatne z ograniczonej puli środków finansowych, a ich kwota - jeśli w ogóle zostały wypłacone - nie dawała pewności pełnego pokrycia brakującej kwoty czynszu. Uznanie tych mankamentów nie oznacza umniejszania w żaden sposób wartościowej pomocy, jaką [DHP] są w stanie zapewnić; chodzi jedynie o podkreślenie, że system dodatków sam w sobie nijak nie może stanowić należytego uzasadnienia dyskryminacji w rozpatrywanych przypadkach.

47. Kolejnym aspektem problemu jest to, że najem mieszkania jest z definicji zobowiązaniem długoterminowym. Dzieje się tak w szczególności w przypadkach osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, ze względu na trudności w znalezieniu odpowiedniego mieszkania i prawdopodobną konieczność fizycznego przystosowania lokalu w celu dostosowania go do potrzeb takiej osoby. Dlatego przed podjęciem takiego zobowiązania osoba niepełnosprawna musi mieć racjonalnie uzasadnioną pewność, że będzie w stanie płacić czynsz w dającej się przewidzieć przyszłości, bez względu na krótkoterminowe wahania wysokości pobieranych świadczeń mieszkaniowych. Z podanych przeze mnie powodów dodatki [DHP] w praktyce nie mogą dać takiej pewności osobie niepełnosprawnej”.

42. W sprawie *R (Hurley i in.) przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Pracy i Emerytur* [2015] EWHC 3382 (Admin), High Court rozważył część przepisów z 2006 r. o zasiłkach mieszkaniowych, w których wprowadzono limit („limit”) łącznej wysokości świadczeń, jakie dana osoba może otrzymać. Wnioskodawcy udzielali nieodpłatnej opieki osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności przez co najmniej 35 godzin tygodniowo i z tego tytułu otrzymywali „zasiłek opiekuńczy”. Zasiłek ten został uznany za świadczenie, a więc wliczał się do limitu zgodnie z ww. przepisami, co skutkowało obniżeniem kwoty otrzymywanej przez wnioskodawców.

43. Jedna z wnioskodawczyń opiekowała się swoją niepełnosprawną babką w Londynie, ale wskutek obniżenia wysokości świadczeń popadła w zadłużenie w płatności czynszu i została eksmitowana wraz z czwórką dzieci z mieszkania komunalnego. Zaproponowano jej zakwaterowanie dla bezdomnych w Birmingham, ale odmówiła, ponieważ gdyby przeprowadziła się do tego miasta z rodziną, to nie mogłaby opiekować się babką. W tej sytuacji wraz z dziećmi zamieszkała w jednej sypialni w domu babki w Londynie, w warunkach „nie do zniesienia” (zob. § 30). Wystąpiła z wnioskiem do dwóch lokalnych gmin w Londynie o dodatek DHP. Jej wniosek został odrzucony, ponieważ gminy wyczerpały już pulę środków na DHP (zob. § 30).

44. W wyroku z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie *R (na wniosek DA i in.) (wnoszące odwołanie) przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Pracy i Emerytur (pozwany) oraz R (na wniosek DS i in. (wnoszące odwołanie) przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Pracy i Emerytur (pozwany)* [2019] UKSC 21 Sąd Najwyższy rozpatrzył apelacje wniesione przez różne matki samotnie

wychowujące dzieci i ich małoletnie dzieci w celu zaskarżenia przepisów prawa określających limit wysokości świadczeń, które ograniczały określone świadczenia socjalne do określonej kwoty na gospodarstwo domowe.

45. Sąd Najwyższy rozważył odpowiednie kryteria oceny uzasadnienia na podstawie art. 14 dla „środka gospodarczego wprowadzonego przez organ państwa o demokratycznej legitymacji [...]” (zob. § 55). Lord Wilson ogłaszając wyrok przyjęty większością głosów składu orzekającego stwierdził:

„65. [...] istniały, i nadal istnieją, stanowcze argumenty – zarówno w sprawie *Humphreys*, jak i w sprawie dotyczącej podatku od sypialni – przemawiające za koncepcją, że [...] w związku z potrzebą uzasadnienia przez rząd rozwiązania, które w innym przypadku stanowiłyby dyskryminujący skutek przepisu regulującego uprawnienia do świadczeń socjalnych, pozostaje jedynie pytanie, czy jest ono ewidentnie pozbawione uzasadnionych podstaw. Niech w przyszłości nie będzie co do tego żadnych wątpliwości.”

46. Lady Hale i Lord Kerr zgłosili zdania odrębne. Lady Hale stwierdziła:

„147. Lord Kerr z pewnością ma rację kwestionując, czy badanie na podstawie kryteriów, które zastosuje Trybunał w Strasburgu w sprawach z zakresu polityki społeczno-gospodarczej, powinno być stosowane także przez sąd krajowy. Trybunał w Strasburgu stosuje owo badanie nie dlatego, że z definicji jest to właściwy test proporcjonalności w tej sferze, ale dlatego, że przyzna „szeroki margines swobody” „władzom krajowym” przy rozstrzyganiu o tym, co leży w interesie publicznym, jeżeli chodzi o sferę społeczną lub gospodarczą. Władze krajowe są w stanie lepiej to ocenić ze względu na „bezpośrednią wiedzę o swoim społeczeństwie i jego potrzebach” (zob. *Stec*, par. 52). Nie oznacza to, że sądy krajowe powinny przyznać podobnie szeroki zakres swobody uznania rządowi krajowemu (lub nawet parlamentom). Margines swobody jest pojęciem stosowanym przez Trybunał w Strasburgu w ramach doktryny pomocniczości. Norma, według której sądy krajowe powinny oceniać środki podjęte przez rządy krajowe, jest kwestią wewnątrzpaństwowych rozwiązań konstytucyjnych.

148. Co więcej, zauważono, że w sprawie *Stec* Wielka Izba powołała się na wyrok *James przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (1986) 8 EHRR 123 w kontekście kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw”. Tymczasem w sprawie *James* raczej nie ulega wątpliwości, że Trybunał w Strasburgu dokonał rozróżnienia między dwoma kwestiami: po pierwsze, czy środek był podjęty „w interesie publicznym” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (lub, na gruncie art. 8, czy dąży do uprawnionego celu); po drugie, czy zachowano rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać osiągnięty. Ten ostatni wymóg został wyrażony w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji* 5 EHRR 35, w par. 69, tj. „czy zachowano sprawiedliwą równowagę między wymogami interesu ogólnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki” (zob. *James*, par. 50). Kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw”, zastosowano do pierwszego pytania, ale już nie do drugiego”.

III. WŁAŚCIWE PRAWO MIĘDZYNARODOWE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

A. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych

47. Zjednoczone Królestwo podpisało Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w dniu 30 marca 2007 r. i ratyfikowało ją w dniu 8 czerwca 2009 r. Celem Konwencji jest promowanie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz promowanie poszanowania ich przyrodzonej godności (szczegóły zob. *Guberina przeciwko Chorwacji*, skarga nr 23682/13, §§ 34-37), 22 marca 2016 r.).

48. Art. 28 Konwencji stanowi:

„1. Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.”

49. W uwagach końcowych do wstępnego raportu Zjednoczonego Królestwa na podstawie Konwencji z dnia 3 października 2017 r. (CPRD/C/GBR/CO/1) Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych wyraził na podstawie art. 28 Konwencji wpływ środków oszczędnościowych i inicjatyw przeciwdziałających ubóstwu wprowadzonych po kryzysie finansowym w latach 2008/9, które „spowodowały poważne ograniczenia ekonomiczne wśród osób niepełnosprawnych i ich rodzin”.

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej („Konwencja Stambulska”)

50. Zjednoczone Królestwo podpisało Konwencję Stambulską w dniu 8 czerwca 2012 r. Nie ratyfikowało jednak tej konwencji ani nie wprowadziło jej w życie. Konwencja ma na celu ochronę kobiet przed wszelkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie i eliminowanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Ma również przyczynić się do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz promować rzeczywistą równość kobiet i mężczyzn, m.in. poprzez wzmocnienie pozycji kobiet.

51. Artykuł 18 w rozdziale IV „Ochrona i wsparcie” stanowi:

„2. Strony przyjmą regulacje prawne lub inne rozwiązania niezbędne, zgodnie z prawem krajowym, ustanawiające struktury zapewniające skuteczną współpracę wszystkich właściwych organów państwowych, w tym sądów, prokuratury, organów ścigania, władz lokalnych i regionalnych, a także organizacji pozarządowych i innych organizacji i podmiotów, właściwych w sprawach udzielania ochrony i wsparcia ofiarom i świadkom wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej

konwencji, w tym również poprzez odwołanie się do służb wsparcia o charakterze ogólnym i wyspecjalizowanym [...]

3. Strony będą czuwać, by środki ustanowione zgodnie z postanowieniami niniejszego rozdziału:

- opierały się na uwzględnieniu kwestii płci społeczno-kulturowej w pojmowaniu przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej i są ukierunkowane na zagwarantowanie ofiarom ich praw i bezpieczeństwa,
- opierały się na zintegrowanym podejściu, uwzględniającym stosunki między ofiarami, sprawcami, dziećmi i ich szerszym środowiskiem społecznym,
- miały na celu uniknięcie wtórnej wiktymizacji,
- były formą dążenia do usamodzielnienia i niezależności ekonomicznej kobiet będących ofiarami przemocy [...]

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

52. Mając na uwadze podobieństwo przedmiotu skarg, Trybunał uznaje za właściwe rozpatrzenie ich łącznie, wydając jeden wyrok.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 14 KONWENCJI W ZWIĄZKU Z ART. 1. PROTOKOŁU NR 1

53. Pierwsza skarżąca zarzuciła, że była dyskryminowana ze względu na niepełnosprawność córki. Skarżąca powołała się na art. 14 Konwencji w związku z art. 8 i art. 1 Protokołu nr do Konwencji.

54. Druga skarżąca zarzuciła, że była dyskryminowana ze względu na płeć jako ofiara przemocy na tle płciowym. Powołała się przy tym na art. 14 Konwencji w związku z art. 8.

55. Rząd nie kwestionował ani tego, że niepełnosprawność i płeć są cechami możliwymi do zidentyfikowania, ani zasadności twierdzenia skarżących, że były dyskryminowane ze względu na te cechy. W związku z tym przypomina, że niewątpliwie pierwsza skarżąca może twierdzić, iż była dyskryminowana jako opiekun osoby niepełnosprawnej (zob. *Guberina, op. cit.*, §§ 76-79).

56. Skarżące podniosły zarzut na podstawie art. 14 w związku z art. 8 lub art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał jest jednak władny dokonać kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sprawy i nie uważa się za związany kwalifikacją przedstawioną przez skarżącego lub rząd (zob. *Radomilja i Inni przeciwko Chorwacji* [WI], skargi nr 37685/10 i 22768/12, § 126, 20 marca 2018 r.). Trybunał zauważa, że istotą skargi jest zarzut dyskryminacyjnego traktowania sprzecznie z art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1

na skutek zastosowania przepisu B13 w sprawie zasiłków mieszkaniowych oraz systemu DHP.

57. W związku z tym Trybunał uważa, że sprawy podlegają rozpatrzeniu w świetle art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1.

Przepisy te brzmią:

Artykuł 14

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

Artykuł 1 Protokołu nr 1:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

A. Dopuszczalność

1. Stanowiska stron

58. Rząd argumentował, że Trybunał uznał wcześniej za niedopuszczalne *ratione materiae* skargi na niepodjęcie przez władze publiczne pozytywnych kroków służących przyjęciu szczególnych unormowań prawnych na rzecz osób niepełnosprawnych w celu zapewnienia im wsparcia w codziennym życiu, nawet jeśli prawo krajowe przewidywało czy wręcz wymagało podjęcia takich kroków. Skargi skarżących są zatem niedopuszczalne z tego samego powodu.

59. Rząd twierdził również, że skarżące otrzymały wsparcie finansowe na zaspokojenie swych potrzeb mieszkaniowych i nie ma istotnej różnicy między zasiłkiem mieszkaniowym a dodatkiem DHP. W związku z tym skarżące nie mogą być dłużej uznawane za ofiary w rozumieniu Konwencji i z tych samych powodów nie doznały żadnego znaczącego uszczerbku.

60. Skarżące argumentowały, że ich skargi były dopuszczalne, ponieważ zostały one bezpośrednio i nieproporcjonalnie pokrzywdzone przez obniżenie ich zasiłków mieszkaniowych na podstawie przepisu B13 ze względu na ich niepełnosprawność oraz płeć. Utrzymywały, że występują istotne różnice między zasiłkiem mieszkaniowym na podstawie przepisu B13 a dodatkiem DHP, zarówno pod względem trybu ich przyznawania, jak i

przewidzianych dróg odwoławczych, co oznaczało, że doznały uszczerbku wskutek konieczności ubiegania się o DHP.

61. Uznały, że stały się ofiarami w rozumieniu Konwencji, ponieważ sądy krajowe nie stwierdziły żadnego naruszenia ani nie przyznały im odszkodowania. Ponadto z racji różnic między tymi dwoma systemami świadczeń doznały „znaczącego uszczerbku” z powodu objęcia ich systemem DHP, a zatem ich skargi były dopuszczalne.

2. Ocena Trybunału

62. W odniesieniu do zarzutu Rządu, że skargi skarżących są niedopuszczalne *ratione materiae*, Trybunał zauważa, że Rząd powołał się na sprawy dotyczące traktowania osób niepełnosprawnych. Trybunał uważa zatem, że argumenty te odnoszą się do skargi pierwszej skarżącej. Rząd powołał się na szereg decyzji o niedopuszczalności: *Botta przeciwko Włochom*, 24 lutego 1998, *Zbiór Wyroków i Decyzji 1998* 1998-I, *Zehnalová i Zehnal przeciwko Republice Czeskiej* (dec.), skarga nr 38621/97, *Sentges przeciwko Holandii* (dec.), skarga nr 27677/02, 8 lipca 2003 r. oraz *Farcas przeciwko Rumunii*, skarga nr 32596/04, 14 września 2010 r.). Trybunał uznał te skargi za niedopuszczalne, ponieważ dotyczyły zarzutów o charakterze ogólnym, takich jak brak zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do obiektów plażowych lub budynków użyteczności publicznej (zob. *Botta* oraz *Zehnalová i Zehnal*, *op. cit.*) lub były nieuzasadnione (zob. *Sentges* oraz *Farcas*, *op. cit.*). Różnią się one jednak znacząco od przedmiotowych spraw i nie mają znaczenia dla decyzji Trybunału w kwestii dopuszczalności niniejszych skarg.

63. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 14 co do zasady aktualizuje się w przypadkach, o których mowa w art. 1 Protokołu nr 1, gdy w Układającym się Państwie obowiązują przepisy prawa przewidujące płatności świadczeń w ramach opieki społecznej: takie przepisy należy uznać za powodujące powstanie interesu majątkowego objętego zakresem art. 1 Protokołu nr 1 u osób spełniających określone w nim wymagania (zob. *Vrountou przeciwko Cyprowi*, skarga nr 33631/06, § 64, 13 października 2015). Aby móc ocenić dopuszczalność, należy odpowiedzieć na pytanie, czy gdyby nie warunki uprawnienia, na które uskarża się skarżący, miałby on wykonalne w świetle przepisów krajowych prawo do uzyskania danego świadczenia (zob. *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.) [WI], skarga nr 65731/01 i 65900/01, § 55, ETPC 2005-X). Wynika z tego, że skarga pierwszej skarżącej mieści się w zakresie art. 1 Protokołu nr 1 i jest to wystarczające, aby art. 14 Konwencji znajdował zastosowanie, a skarga była dopuszczalna *ratione materiae*.

64. Trybunał odrzuca również argument Rządu, że skarżący nie są ofiarami w rozumieniu art. 34 Konwencji. Decyzja lub środek korzystny dla skarżącego nie są co do zasady wystarczające do tego, by pozbawić go statusu

„ofiary” dla celów art. 34 Konwencji, chyba że władze krajowe przyznają się – wprost lub co do istoty – do naruszenia, a następnie dokonają naprawienia szkody wynikającej z naruszenia Konwencji. (zob. *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)* [WI], skarga nr 36813/97, § 180, ECHR 2006-V; *Gäfgen przeciwko Niemcom* [WI], skarga nr 22978 /05, § 115, ETPC 2010; *Nada przeciwko Szwajcarii* [WI], skarga nr 10593/08, § 128, ETPC 2012). Trybunał nie uważa, jakoby stworzenie skarżącym możliwości ubiegania się o dodatek DHP należało uznać za środek, który był dla nich korzystny w tym kontekście. Zauważa również, że władze krajowe nie przyznały się ani wprost, ani co do istoty do naruszenia, a następnie nie naprawiły szkody wynikającej z naruszenia Konwencji. Podsumowując, Trybunał uznaje, że skarżące mogą uważać się za „ofiary” w rozumieniu art. 34 Konwencji.

65. Jeśli zaś chodzi o to, czy skarżące doznały „znaczącego uszczerbku”, Trybunał przypomina, że kryterium dopuszczalności wyrażone w art. 35 ust. 3 lit. b) zakłada, że naruszenie prawa, jakkolwiek rzeczywiste z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom dotkliwości uzasadniający rozpatrzenie przez sąd międzynarodowy. Ocena tego minimalnego poziomu jest z definicji względna i zależy od całokształtu okoliczności sprawy. Powagę naruszenia ocenia się, biorąc pod uwagę zarówno subiektywne odczucia skarżącego, jak obiektywnie zagrożone dobra w konkretnej sprawie. W kontekście zarzutów dyskryminacji kwestia, co stanowi „znaczący uszczerbek” dla skarżącego, wymaga szczególnie starannej analizy. Ponadto, zarzucane naruszenie Konwencji może dotyczyć ważnych kwestii o charakterze zasadniczym, a tym samym powodować znaczący uszczerbek bez wpływu na interes majątkowy skarżącego. Może się również zdarzyć, że nawet w przypadku braku „znaczącego uszczerbku” kwestia zasadnicza podniesiona w skardze ma charakter ogólny i wpływa na przestrzeganie Konwencji, przez co zgodnie z drugim warunkiem zawartym w art. 35 ust. 3 lit. b, „poszanowanie praw człowieka w rozumieniu [...] Konwencji [...] wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi [...]” (zob. *Daniel Faulkner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 68909/13, § 26, 6 października 2016 r., i przytoczone tam orzecznictwo).

66. Kwestia sporna w rozpatrywanej sprawie, biorąc pod uwagę subiektywne odczucia skarżących i zarzucaną dyskryminację, rodzi ogólne pytania o zasadniczym charakterze, które uzasadniają rozpatrzenie przez Trybunał. Zatem bez konieczności ustalania, czy skarżąca może twierdzić, iż doznała „znaczącego uszczerbku”, Trybunał oddalił zarzuty Rządu na podstawie drugiego warunku przewidzianego w art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji (zob. *Daniel Faulkner, op. cit.*, § 27).

67. Trybunał zauważa, że skargi nie są w sposób oczywisty nieuzasadnione w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Zauważa ponadto, że nie są one niedopuszczalne z żadnych innych powodów. Należy je zatem uznać za dopuszczalne.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron

a) Skarżące

68. Pierwsza skarżąca stwierdziła, że korzystając z przysługujących jej praw na podstawie art. 14 i art. 1 Protokołu nr 1 była dyskryminowana ze względu na niepełnosprawność, ponieważ w kontekście prawa do zasiłku mieszkaniowego była traktowana w sposób mniej korzystny niż inne osoby. Osoby, które nie mają obiektywnych potrzeb mieszkaniowych ze względu na niepełnosprawność, otrzymają zasiłek, który jest w stanie w całości zaspokoić ich potrzeby mieszkaniowe, podczas gdy jej zasiłek mieszkaniowy nie pokrywa jej potrzeb mieszkaniowych. Wskazuje to na brak racjonalnych dostosowań w przypadku niepełnosprawności, w rozumieniu wyroku *Çam przeciwko Turcji*, skarga nr 51500/08, § 84, 23 lutego 2016 r.

69. Ta różnica w traktowaniu nie była uzasadniona, ponieważ do jej uzasadnienia wymagane jest zachowanie rozsądnego stosunku proporcjonalności między uzasadnionym celem a środkami; w jej sprawie stosunek ów był nieproporcjonalny. Uzasadnienie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność wymaga przedstawienia „bardzo ważnych powodów”; Rząd nie przedstawił żadnych ważnych powodów, które mogłyby uzasadnić dyskryminację.

70. Druga skarżąca stwierdziła, że zmniejszając przyznany jej zasiłek mieszkaniowy rząd dyskryminował ją ze względu na płeć w rozumieniu przyjętym w wyroku *Thlimmenos przeciwko Grecji* ([WI], skarga nr 34369/97, § 44, ETPC 2000-IV), ponieważ była ona ofiarą przemocy domowej, a ofiarami przemocy domowej są w przeważającej większości kobiety.

71. Taka dyskryminacja nie może być uzasadniona. Wprowadzając kryteria liczby sypialni Rząd miał na celu zmniejszenie wydatków i zachęcenie lokatorów sektora socjalnego do przeprowadzki lub podjęcia pracy; taki cel był uprawniony, zabrakło zaś racjonalnego związku między celem a stosowaniem przepisów. Na skutek przemocy i gróźb ze strony X skarżąca cierpiała na zespół stresu pourazowego i depresję, miała myśli samobójcze, była niezdolna do pracy i żyła w ciągłym strachu. Sąd Najwyższy uznał, że powinna ona pozostać w przystosowanym mieszkaniu tak długo, jak tego potrzebuje. Płatności w ramach DHP nie mogły złagodzić dolegliwości spowodowanej obniżeniem zasiłku mieszkaniowego, ponieważ były uznaniowe i niepewne – w przeciwieństwie do prawa do zasiłku.

72. Ilekroć ma się do czynienia z dyskryminacją *prima facie* ze względu na płeć, argumenty przemawiające za jej uzasadnieniem muszą podlegać „ściślej analizie” i odnosić się do „ważnych powodów”; uzasadnienie takiej dyskryminacji nie może opierać się na kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw”, nawet w kontekście przydziału zasiłków.

Zastosowanie badania według kryterium „ewidentnego pozbawienia uzasadnionych podstaw” byłoby właściwe tylko wówczas, gdyby środek miał na celu naprawienie historycznej niesprawiedliwości, co nie miało miejsca w tym przypadku. Z zastosowania testu „ściśłej analizy” i „ważnych powodów” w rozpatrywanej sprawie wynikało, że obniżenie zasiłku mieszkaniowego skarżącej było dyskryminujące.

b) Rząd

73. Rząd argumentował, że celem środków legislacyjnych było „oszczędzanie środków publicznych w kontekście istotnej korzyści państwa” oraz „przesunięcie punktu wsparcia w ramach zabezpieczenia społecznego w społeczeństwie”. Chodzi tu o sprawy socjalne i fiskalne, które zostały zatwierdzone przez Parlament.

74. Skarżące nie były dyskryminowane, ponieważ otrzymywały wsparcie finansowe na zaspokojenie ich rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych (takie same płatności jak osoby znajdujące się w podobnej sytuacji); nie podlegały one eksmisji z zajmowanych domów i dlatego nie mogą twierdzić, że były w jakikolwiek sposób dyskryminowane przy korzystaniu z prawa do mienia. Nowelizacja przepisów nie wymaga od skarżących wyprowadzania się z zajmowanych nieruchomości. Służy ona wprowadzeniu „zmian w zachowaniu” polegających na skłonieniu do przeprowadzki rodzin, które uważają, że zajmują zbyt duże nieruchomości, ale nie narzuca obowiązku przeprowadzki ani nie daje skarżącym w niniejszych sprawach powodów do przeprowadzki.

75. Konieczność ubiegania się przez skarżące o dodatek DHP nie może być uznana za dyskryminującą, ponieważ nie ma wątpliwości co do możliwości przyznawania środków w ramach DHP. Co więcej, chociaż płatności w ramach systemu DHP mają charakter uznaniowy, to owa uznaniowość jest ograniczona, ponieważ władze lokalne muszą mieć na względzie swoje ogólne obowiązki prawne, w tym obowiązki wynikające z Konwencji. Decyzja o odmowie przyznania DHP podlega zaskarżeniu przed sądem, a od osoby ubiegającej się o wypłatę świadczenia zazwyczaj wymaga się złożenia stosownego wniosku. System DHP jest właściwy i odpowiedni dla wnioskodawców, którzy nie są w stanie zaradzić skutkom obniżenia ich zasiłku mieszkaniowego za pomocą żadnych innych dostępnych środków (takich jak zmiana miejsca zamieszkania, podjęcie pracy lub przyjęcie lokatora – dostępnych także innym osobom niepełnosprawnym i pełnosprawnym). Płatności w ramach DHP zamiast części zasiłku mieszkaniowego są zatem uzasadnione.

76. Nie doszło do dyskryminacji w rozumieniu *Thlimmenos*, *op. cit.*, ponieważ zasada przyjęta w sprawie *Thlimmenos* nie może wymagać od państwa podjęcia pozytywnych kroków w celu przydzielenia większej części zasobów publicznych konkretnej osobie lub grupie, i nigdy nie była stosowana w kontekście przydziału świadczeń państwowych. Trybunał

powinien zastosować odpowiednie wcześniejsze ograniczenie w takich przypadkach, stosując zasady bezpośredniej/pośredniej dyskryminacji (zob. *DH i Inni przeciwko Republice Czeskiej* [WI], skarga nr 57325/00, ETPC 2007-IV) lub musi istnieć „znacząca różnica” w traktowaniu między grupami porównawczymi. W przedmiotowych sprawach nie ma różnicy w traktowaniu skarżących i grup porównawczych. Środek ograniczający w niektórych przypadkach wypłatę zasiłku mieszkaniowego jest neutralny; jedynym etapem, na którym może pojawić się różnica w traktowaniu, jest etap podejmowania decyzji o wypłacie DHP. Nie można jednak powiedzieć, że decyzja na tym etapie zapada wyłącznie na podstawie statusu niepełnosprawności lub płci, a zatem nie są wymagane „bardzo ważne powody” do jej uzasadnienia.

77. Nawet jeśli skarżące doświadczyły dyskryminacji, to owa dyskryminacja jest uzasadniona tym, że służyła uprawnionemu celowi i nie była „ewidentnie pozbawiona uzasadnionych podstaw”, co jest odpowiednim kryterium dotyczącym marginesu uznania w świetle wyroku Sądu Najwyższego.

2. Interweniujące strony trzecie

a) Komisja ds. Równości i Praw Człowieka

78. Komisja Równości i Praw Człowieka („EHRC”) jest krajową instytucją zajmującą się prawami człowieka w Zjednoczonym Królestwie. Interweniowała w sprawach obu skarżących. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału, EHRC uznała, że Trybunał przyjmuje celowe i praktyczne stanowisko w przedmiocie art. 14. Wskazała siedem powodów związanych z funkcjonowaniem systemu DHP, aby wyjaśnić, czemu płatności dokonywane w ramach tego systemu mają charakter uznaniowy i mogą nie zostać przyznane. Komisja powołała się na rozmaite międzynarodowe instytucje i instrumenty prawne, w tym na Konwencję Stambulską Rady Europy, Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW). W odniesieniu do ostatniej instytucji zauważyła, że w szóstym okresowym raporcie CEDAW w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa wymieniono program azylów domowych „Sanctuary Scheme” jako rozwiązanie służące wywiązaniu się z obowiązku ochrony kobiet przed przemocą na tle płciowym.

b) Centrum AIRE

79. Centrum AIRE jest organizacją pozarządową realizującą konkretny projekt dotyczący zobowiązań państw wobec ofiar przemocy na tle płciowym i przemocy domowej; organizacja ta interweniowała w sprawie drugiej skarżącej. Odnosząc się do dorobku prawnego Trybunału Centrum AIRE zauważyło, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ofiary przemocy domowej mają prawo do integralności fizycznej i psychicznej na podstawie

art. 8 Konwencji. Centrum odniosło się do Konwencji Stambulskiej Rady Europy, podkreślając, że nakłada ona na państwa obowiązek zapewnienia ochrony ofiarom. Podkreśliło wreszcie, że przemoc domowa często wiąże się z dyskryminacją ze względu na płeć oraz że nie ma wątpliwości, iż to kobiety i dziewczęta są najczęstszymi ofiarami poważnych i zagrażających życiu form przemocy.

3. Ocena Trybunału

a) Zasady ogólne

80. Trybunał przypomina, że przy korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję art. 14 Konwencji zapewnia ochronę przed odmiennym traktowaniem pozbawionym obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia osób znajdujących się we odpowiednio podobnej sytuacji (zob., między innymi, *Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], skarga nr 13378/05, § 60, ETPC 2008.).

81. Trybunał przypomina również, że postanowienia Konwencji nie zabraniają Układającym się Państwom wprowadzania rozwiązań z zakresu polityki ogólnej w drodze środków legislacyjnych, zgodnie z którymi określone kategorie lub grupy jednostek będą traktowane odmiennie od pozostałych, pod warunkiem że ingerencja w prawa określonej ustawą kategorii lub grupy jako całości znajduje uzasadnienie na gruncie Konwencji (zob. *Andrejeva przeciwko Łotwie* [WI], skarga nr 55707/00, § 83, ETPC 2009 i *Żdanoka przeciwko Łotwie* [WI], skarga nr 58278/00, § 112, ETPC 2006-IV). Środki polityki gospodarczej i społecznej często bowiem wiążą się z wprowadzeniem i zastosowaniem kryteriów, które opierają się na rozróżnianiu kategorii lub grup jednostek.

82. Ponadto nie każda różnica w traktowaniu osób znajdujących się w odpowiednio podobnych sytuacjach pociąga za sobą naruszenie art. 14. Jedynie różnice w traktowaniu oparte na podstawach wymienionych w tym artykule mogą skutkować dyskryminacją w rozumieniu art. 14 (zob. *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 42184/05, § 61, ETPC 2010 i *Clift przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7205/07, §§ 56-57, 13 lipca 2010 r.). Zatem zakaz zawarty w art. 14 obejmuje różnice w traktowaniu na podstawie możliwej do zidentyfikowania cechy lub „statusu” (zob. *Fábián przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 78117/13, § 113, 5 września 2017 r., i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł już, że stan zdrowia osoby, w tym niepełnosprawność i różne uszczerbki na zdrowiu, wchodzi w zakres pojęcia „innych przyczyn” zawartego w treści art. 14 Konwencji (zob. *Guberina, op. cit.*, § 76; i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał uznaje zatem, że zarzucane dyskryminacyjne traktowanie skarżącego ze względu na niepełnosprawność jego dziecka, z którym łączy go ścisłe relacje i nad którym sprawuje opiekę, jest formą dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność objętą art. 14 Konwencji (*ibid.*, § 79).

Trybunał orzekł ponadto, że ofiary przemocy na tle płciowym mogą powołać się na ochronę przewidzianą w art. 14 w związku z odpowiednimi postanowieniami materialnymi Konwencji (zob. *Opuz przeciwko Turcji*, skarga nr 33401/02, ETPC 2009; *Bălșan przeciwko Rumunii*, skarga nr 49645/09, 23 maja 2017 r.).

83. Do celów art. 14 różnica w traktowaniu oparta na zakazanych podstawach ma charakter dyskryminacyjny, jeżeli jest pozbawiona obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia; innymi słowy, jeżeli nie zmierza do realizacji uprawnionego celu lub jeżeli nie istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, do którego mają one prowadzić (zob. *Mazurek przeciwko Francji* [WI], skarga nr 34406/97, §§ 46 i 48, ETPC 2000-II).

84. Tym samym Układające się Państwa winny powstrzymać się od poddawania osób lub grup odmiennemu traktowaniu, jeżeli zgodnie z powyższymi zasadami takie traktowanie byłoby uznawane za dyskryminujące. Nie jest to jednak jedyny aspekt zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 14. Do naruszenia prawa do niedyskryminacji w korzystaniu z praw gwarantowanych Konwencją dochodzi bowiem również wówczas, gdy państwa bez obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia nie będą traktować w odmienny sposób osoby, których sytuacja jest istotnie odmienna (zob. *Thlimmenos*, *op. cit.* § 44; *Runkee i White przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 42949/98 i 53134/99, § 35, 10 maja 2007 r.; *D.H. i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, *op. cit.*, § 175; *Eweida i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 48420/10, 15.01.2013; oraz *Kurić i Inni przeciwko Słowenii* [WI], skarga nr 26828/06, § 288, ETPC 2012). Zakaz wynikający z art. 14 spowoduje zatem również powstanie pozytywnego obowiązku Układających się Państw do wprowadzenia niezbędnych rozróżnień między osobami lub grupami, których sytuacja jest istotnie i znacząco odmienna.

85. Trybunał orzekł również, że dana polityka lub środek, które mają nieproporcjonalnie szkodliwe skutki dla określonej grupy, mogą zostać uznane za dyskryminujące niezależnie od tego, czy dana polityka lub środek są skierowane konkretnie do tej grupy. Tym samym dyskryminacja pośrednia zakazana na mocy art. 14 może mieć miejsce wówczas, gdy dana polityka lub środek wywiera szczególnie szkodliwy wpływ na niektóre osoby z uwagi na cechę chronioną, taką jak płeć lub niepełnosprawność, związaną z ich sytuacją. Zgodnie z ogólnymi zasadami odnoszącymi się do zakazu dyskryminacji dotyczy to tylko sytuacji, gdy taka polityka lub środek pozbawione są „obiektywnego i rozsądnego” uzasadnienia (zob. m.in. *SAS przeciwko Francji* [WI], skarga nr 43835/11, § 161, ETPC 2014 (fragmenty), oraz *DH i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, *op. cit.*, §§ 175 i 184-185).

86. Ponadto art. 14 nie zakazuje Układającym się Państwom odmiennego traktowania grup nawet w oparciu o zakazane pod innymi względami podstawy, w celu wyrównania „nierówności faktycznych” między nimi. Co

więcej, w pewnych okolicznościach niepodejmowanie prób wyrównania nierówności w drodze odmiennego traktowania może samo w sobie prowadzić do naruszenia art. 14 (zob. *Thlimmenos*, *op. cit.*, § 44; *Stec i Inni*, *op. cit.*, § 51; *DH i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, *op. cit.*, § 175).

87. W kontekście samego art. 1 Protokołu 1 Trybunał często orzekał, że w sprawach dotyczących m.in. ogólnych środków polityki gospodarczej lub społecznej, państwa zazwyczaj korzystają z szerokiego marginesu swobody wynikającego z Konwencji (zob. *Fábián*, *op. cit.*, § 115; *Hämäläinen przeciwko Finlandii* [WI], skarga nr 37359/09, § 109, ETPC 2014; *Andrejeva*, *op. cit.*, § 83). Ze względu na bezpośrednią znajomość społeczeństwa i jego potrzeb władze krajowe są, co do zasady lepiej przygotowane niż sędzia międzynarodowy do ustalenia, co leży w interesie publicznym bacząc na względy społeczne lub gospodarcze, a Trybunał zasadniczo będzie szanował wybór polityczny dokonany przez ustawodawcę, chyba że jest on „ewidentnie pozbawiony uzasadnionych podstaw”.

88. Jak jednak podkreślił Trybunał w kontekście art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1, chociaż margines swobody w kontekście ogólnych środków polityki gospodarczej lub społecznej jest co do zasady szeroki, takie środki należy jednak wdrożyć w sposób nienaruszający zakazu dyskryminacji określonego w Konwencji oraz zgodny z wymogiem proporcjonalności (zob. *Fábián*, *op. cit.*, § 115, i przytoczone tam orzecznictwo). Tym samym nawet szeroki margines swobody w sferze polityki gospodarczej czy społecznej nie uzasadnia przyjmowania ustaw lub praktyk naruszających zakaz dyskryminacji. Zatem w tym kontekście Trybunał ograniczył zakres poszanowania politycznego wyboru ustawodawcy, który nie może być „ewidentnie pozbawiony uzasadnionych podstaw” do okoliczności, w których zarzucana różnica w traktowaniu wynikała ze środka przejściowego stanowiącego część systemu wprowadzonego w celu wyrównania nierówności (zob. *Stec i Inni*, *op. cit.*, §§ 61-66; *Runkee i White*, *op. cit.*, §§ 40-41 oraz *British Gurkha Welfare Society i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44818/11, § 81, 15 września 2016 r.).

89. Abstrahując od środków przejściowych mających na celu wyrównywanie nierówności historycznych, Trybunał orzekł, z racji potrzeby zapobiegania dyskryminacji osób niepełnosprawnych oraz sprzyjania ich pełnemu uczestnictwu i integracji w społeczeństwie, że margines swobody, jakim dysponują państwa przy ustanawianiu odmiennego traktowania prawnego osób niepełnosprawnych jest znacznie ograniczony (zob. *Glor przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 13444/04, § 84, ETPC 2009), zaś ze względu na szczególną wrażliwość osób niepełnosprawnych, do uzasadnienia takiego odmiennego traktowania wymagane są bardzo ważne powody (zob. *Guberina*, *op. cit.*, § 73). Trybunał uznał też, że skoro postęp w zakresie równości płci jest obecnie głównym celem państw członkowskich Rady Europy, to nim takie odmienne traktowanie będzie mogło zostać uznane za zgodne z Konwencją, należałoby przedstawić bardzo ważne powody je

uzasadniające (*Konstantin Markin przeciwko Rosji* [WI], skarga nr 30078/06, § 127, ETPC 2012).

b) Zastosowanie w niniejszej sprawie

i) Istota problemu

90. Trybunał odnotowuje na wstępie, że – jak wskazano w par. 32 powyżej – zmiany wprowadzone w przepisach w sprawie zasiłków mieszkaniowych stworzyły stan, w którym w przypadku, gdy liczba sypialni w mieszkaniu przekraczała liczbę, do której wnioskodawca był uprawniony zgodnie z odpowiednimi przepisami, dokonuje się potrącenia kwoty świadczeń należnych wnioskodawcy. Dotyczyło to wszystkich beneficjentów objętych systemem bez żadnego rozróżnienia ze względu na ich cechy charakterystyczne, takie jak niepełnosprawność lub płeć. W niniejszej sprawie skarżące zostały potraktowane w taki sam sposób jak inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego, ponieważ należne im świadczenia zostały obniżone na tych samych podstawach i według tych samych kryteriów, co zastosowane wobec innych osób otrzymujących zasiłek mieszkaniowy. Zatem w niniejszej sprawie zarzucana dyskryminacja ma raczej charakter pośredni.

91. Pozostaje w związku z tym zbadać, czy władze pozwanego państwa dopuściły się dyskryminującego zaniechania, nie wprowadziwszy rozróżnienia na korzyść skarżących z racji tego, że ich istotne okoliczności znacznie odbiegały od sytuacji innych beneficjentów zasiłku mieszkaniowego dotkniętych kwestionowanym rozwiązaniem. W szczególności należy ustalić, czy skutek braku rozróżnienia kwestionowany środek ogólny w postaci zmian w przepisach dotyczących osób otrzymujących zasiłek mieszkaniowy został wprowadzony w taki sposób, że wywołał nieproporcjonalnie szkodliwe skutki dla skarżących ze względu na ich szczególne okoliczności, które w przypadku pierwszej ze skarżących były związane z niepełnosprawnością jej córki, a w przypadku drugiej ze skarżących z jej płcią.

ii) Traktowanie skarżących

92. Jeśli chodzi o skutki środka, Trybunał zauważa, że przewidywanym następstwem obniżenia zasiłku mieszkaniowego było to, że wszyscy beneficjenci dotknięci obniżką mogli być narażeni na ryzyko utraty swoich domów. Rząd argumentował, że wywołanie takiej niepewności było zamierzone; chodziło o skłonienie rodzin do przeprowadzek (zob. par. 74 powyżej). Trybunał uznaje argumenty skarżących, że znajdowały się one wówczas w znacząco odmiennej sytuacji i zostały szczególnie pokrzywdzone przez taką politykę, ponieważ wykazały szczególną potrzebę pozostania w swoich specjalnie przystosowanych domach z powodów bezpośrednio związanych z ich statusem. W przypadku pierwszej ze skarżących utrata

domu spowodowałyby wyjątkowe trudności, biorąc pod uwagę poważne upośledzenie umysłowe i fizyczne jej córki. W przypadku drugiej skarżącej utrata domu zagrażałaby jej bezpieczeństwu osobistemu. Zatem z wyżej wymienionych powodów następstwa wprowadzonego środka były znacznie bardziej dotkliwe dla skarżących niż dla innych osób, którym obniżono należny zasiłek mieszkaniowy.

93. System prawny przewidywał również, że osoby objęte obniżką zasiłku mieszkaniowego będą mogły zrekompensować swoją stratę poprzez przyjęcie lokatorów i/lub podjęcie pracy (zob. par. 36 powyżej). Rząd argumentował, że te możliwości zrekompensowania obniżki zasiłku mieszkaniowego były dostępne w równym stopniu dla osób niepełnosprawnych, jak i pełnosprawnych (zob. par. 75 powyżej). Jednakże Trybunał zauważa, że ze względu na swoją wyjątkowo trudną sytuację skarżące miały znacznie mniejszą niż inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego możliwość zrekompensowania straty poprzez przyjęcie lokatorów lub podjęcie pracy (zob. par. 8 i 71 powyżej). W związku z tym nie miały takich samych szans na zrekompensowanie straty jak inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego.

94. Trybunał stwierdza, że w związku z powyższym skarżące, potraktowane w taki sam sposób jak wszyscy inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego objęci obniżką zasiłku mieszkaniowego, zostały szczególnie pokrzywdzone przez ten środek, ponieważ ich sytuacja była znacząco odmienna z uwagi na niepełnosprawność w przypadku pierwszej skarżącej oraz płeć w przypadku drugiej skarżącej.

95. Rząd argumentował, że zarządził skutkom braku odmiennego potraktowania skarżących w porównaniu do innych beneficjentów zasiłku mieszkaniowego, zapewniając skarżącym możliwość ubiegania się o dodatki mieszkaniowe DHP i ich pobierania. Trybunał uważa, że możliwe byłoby zbadanie świadczenia DHP z tej perspektywy. Skoro jednak sądy krajowe uznały za właściwsze zbadanie tego elementu w kontekście uzasadnienia traktowania, Trybunał zastosuje to samo podejście.

iii) Czy traktowanie było obiektywnie i racjonalnie uzasadnione?

96. Ustaliwszy, że skarżące, które były traktowane w taki sam sposób jak inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego, mimo że ich sytuacja była znacząco odmienna, zostały szczególnie pokrzywdzone przez kwestionowany środek – ponieważ szczególnie wymagały możliwości pozostania w swoich indywidualnie przystosowanych domach z powodów bezpośrednio związanych z ich szczególnie trudną sytuacją oraz miały mniejsze szanse zrekompensowania obniżki zasiłku mieszkaniowego – Trybunał musi zadać pytanie, czy nieuwzględnienie tej różnicy było dyskryminujące. Takie traktowanie ma charakter dyskryminacyjny, jeżeli pozbawione jest obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia; innymi słowy, jeżeli nie prowadzi do uprawnionego celu lub jeżeli nie istnieje rozsądny

stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, do którego mają one prowadzić (zob. *Guberina, op. cit.*, § 69).

97. W okolicznościach przedmiotowych spraw – w których zarzucana dyskryminacja zachodziła ze względu na niepełnosprawność oraz płeć, oraz nie wynikała ze środka przejściowego podjętego w dobrej wierze w celu wyrównania nierówności – konieczne są bardzo ważne powody, które uzasadniałyby kwestionowany środek w odniesieniu do skarżących (zob. par. 89 powyżej).

98. Jeśli chodzi o uprawniony cel przepisów, sądy krajowe zgodziły się, że było to ograniczenie wydatków publicznych poprzez skłonienie najemców z sektora socjalnego w wieku produkcyjnym, którzy zajmowali lokale z większą liczbą sypialni, niż było to konieczne, do przeprowadzki do mniejszych lokali – w miarę możliwości. Skarżące również uznały ten cel jako uzasadniony w ujęciu ogólnym (zob. par. 71 powyżej). Pozostaje zatem zbadać, czy traktowanie zastosowane wobec skarżących było uzasadnione istnieniem rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który miał zostać osiągnięty.

99. Skarżące argumentowały, że środek miał na nie nieproporcjonalny wpływ w tym sensie, że nie pokrywał się z uprawnionym celem. Rząd nie przedstawił bowiem żadnych szczegółowych argumentów wyjaśniających, w jaki sposób nałożenie środków na skarżące miałoby zmierzać do osiągnięcia określonych celów: zmniejszenia wydatków świadczeń, zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz zachęcania do podjęcia zatrudnienia. Uznano, że skarżące powinny mieć możliwość otrzymywania dodatku DHP, aby mogły pozostać w przystosowanych mieszkaniach (zob. par. 25 i 26 powyżej). W związku z tym nie wydaje się, aby przewidziane cele nowelizacji przepisów mogły zostać osiągnięte poprzez zastosowanie tych przepisów do skarżących.

100. Jednakże podobnie jak w przypadku większości skarg dotyczących zarzucanej dyskryminacji w systemie opieki społecznej lub emerytalnej, kwestia do rozpatrzenia przez Trybunał sprowadza się do zgodności systemu z art. 14, a nie tylko indywidualnych faktów lub okoliczności poszczególnych skarżących bądź innych osób, które są lub mogą być objęte przepisami (zob. *British Gurkha Welfare Society i Inni, op. cit.*, § 63). Dlatego właściwe jest spojrzenie na system jako całość.

α) Pierwsza skarżąca

101. Mając na względzie system jako całość, w odniesieniu do sprawy pierwszej skarżącej, Trybunał stwierdza, że choć uznano, iż w jej sytuacji jakakolwiek wyprowadzka byłaby wyjątkowo destruktywna i stanowczo niepożądana, to przeniesienie do mniejszego, odpowiednio przystosowanego lokalu nie byłoby co do zasady sprzeczne z rozpoznanymi potrzebami osób niepełnosprawnych zajmujących specjalnie przystosowane mieszkania, bez medycznie uzasadnionego zapotrzebowania na „dodatkową” sypialnię.

102. W tym kontekście Trybunał bierze pod uwagę decyzję Rządu o umożliwieniu ubiegania się o DHP osobom, które nie podlegały zwolnieniom określonym w przepisach. Trybunał przyznaje, że program DHP miał szereg istotnych wad, które zostały dostrzeżone przez sądy krajowe, a mianowicie, że przyznanie DHP miało charakter czysto uznaniowy, czas trwania świadczeń był niepewny, świadczenia były wypłacane z ograniczonej puli środków, nie można było liczyć na to, że ich kwota w pełni pokryje niedobór (zob. par. 41 powyżej). Z drugiej strony, system ów miał także określone zalety, ponieważ umożliwiał władzom lokalnym podejmowanie zindywidualizowanych decyzji, co Trybunał uznał za ważny element zapewniający proporcjonalność (zob. *a contrario Guberina, op. cit.*, § 93). Ponadto przyznawanie DHP podlega określonym zabezpieczeniom, w szczególności istnieje wymóg podejmowania decyzji przez władze lokalne w świetle ustawy o prawach człowieka oraz obowiązku zapewnienia równości w sektorze publicznym, co w rozumieniu Trybunału uniemożliwiałoby odmowę przyznania dodatku DHP w sytuacji, gdy taka odmowa oznaczałaby niezaspokojenie zapotrzebowania skarżących na odpowiednio przystosowane lokale mieszkalne. Trybunał zauważa, że pierwsza skarżąca faktycznie otrzymywała DHP przez kilka lat po nowelizacji przepisów o zasiłkach mieszkaniowych. Chociaż program DHP można uznać za niezapewniający takiego samego poziomu pewności i stabilności jak poprzedni, nieobniżony zasiłek mieszkaniowy, to jego przyznanie wraz z towarzyszącymi mu zabezpieczeniami stanowi wystarczająco ważny powód przekonujący Trybunał, że środki zastosowane w celu wdrożenia rozwiązania charakteryzował rozsądny stosunek proporcjonalności do jego uprawnionego celu. W związku z tym różnica w traktowaniu stwierdzona w przypadku pierwszej skarżącej była uzasadniona.

β) Druga skarżąca

103. W przypadku drugiej skarżącej Trybunał zauważa, że uprawniony cel nowelizacji – skłonienie osób z „dodatkowymi” sypialniami do wyprowadzki do mniejszych lokali – był sprzeczny z celem programu „Sanctuary Scheme”, którym było umożliwienie osobom poważnie narażonym na przemoc domową bezpiecznego pozostania we własnym domu, jeśli tego chcą (zob. par. 19-20 powyżej).

104. Biorąc pod uwagę te dwa uprawnione, ale sprzeczne ze sobą cele, Trybunał uważa, że skutek traktowania drugiej skarżącej lub innych osób objętych programem „Sanctuary Scheme” w taki sam sposób, jak każdego innego beneficjenta zasiłku mieszkaniowego, którego dotyczy kwestionowany środek, był nieproporcjonalny z racji niezgodności z uprawnionym celem środka. Rząd nie przedstawił żadnych ważnych powodów, aby uzasadnić pierwszeństwo celu aktualnego rozwiązania nad celem polegającym na umożliwieniu ofiarom przemocy domowej, które skorzystały z ochrony w ramach programu „Sanctuary Scheme”,

bezpiecznego pozostawania we własnych domach. W tym kontekście świadczenie DHP nie przywróci proporcjonalności związku między zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, skoro stanowi część rozwiązania polegającego na skłonieniu mieszkańców do opuszczenia swoich domów, co wykazano wskazując na jego wady (zob. par. 102 powyżej).

105. W związku z tym objęcie przepisem B13 tej nielicznej i łatwej do zidentyfikowania grupy nie było uzasadnione i ma charakter dyskryminacyjny. Dochodząc do tego wniosku, Trybunał przypomina również, że w kontekście przemocy domowej uznał, iż państwa mają obowiązek chronić integralność fizyczną i psychiczną jednostki przed groźbami ze strony innych osób, m.in. w sytuacjach, gdy w grę wchodzi prawo jednostki do korzystania z domu wolnego od niepokojów nacechowanych przemocą (zob. *Kalucza przeciwko Węgrom*, skarga nr 57693/10, § 53, 24 kwietnia 2012 r.).

iv) Wnioski

106. W związku z powyższym nie doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w odniesieniu do pierwszej skarżącej.

107. Doszło natomiast do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w odniesieniu do drugiej skarżącej.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

108. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

109. Druga skarżąca domagała się kwoty dwunastu tysięcy euro (12 000 EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

110. Rząd stwierdził, że w przypadku drugiej skarżącej nie ma żadnych względów uzasadniających przyznanie słusznego zadośćuczynienia.

111. Trybunał uznaje, że druga skarżąca niewątpliwie doznała pewnego cierpienia i zasądza na jej rzecz kwotę dziesięciu tysięcy euro (10 000 EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

B. Koszty i wydatki

112. Druga skarżąca nie dochodziła zwrotu kosztów i wydatków. Zatem Trybunał niczego nie zasądza z tego tytułu.

C. Odsetki za zwłokę

113. Trybunał uznaje za właściwe, aby odsetki za zwłokę były oparte na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ

1. *Postanawia*, jednogłośnie, połączyć skargi;
2. *Uznaje*, jednogłośnie, skargi za dopuszczalne;
3. *Orzeka* jednogłośnie, że w odniesieniu do pierwszej skarżącej nie doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
4. *Orzeka*, pięcioma głosami do dwóch, że w odniesieniu do drugiej skarżącej doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
5. *Orzeka*, pięcioma głosami do dwóch, że
 - a) pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz drugiej skarżącej kwotę 10 000 EUR (dziesięciu tysięcy euro) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową, przeliczoną na funty szterlingi (GBP) według kursu obowiązującego w dniu płatności, powiększoną o wszelkie należne podatki;
 - b) od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
6. *Oddala*, jednogłośnie, pozostałą część roszczenia skarżących dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie w dniu 24 października 2019 r., zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Abel Campos
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono opinię odrębną sędziów Wojtyczka i Pejchali.

K.T.U.
A.C.

WSPÓLNA CZĘŚCIOWO ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZIÓW WOJTYCZKA I PEJCHALI

Bo jeśli osoby nie będą równe, ich udziały nie będą równe; zaś sytuacja, w której osoby równe nie otrzymują równych udziałów lub w której osoby nierówne otrzymują udziały równe staje się źródłem sporów (Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, księga V, przekład F.H. Peters, Londyn, Kegan Paul 1893, s. 145).

1. Z całym szacunkiem nie zgadzamy się ze stanowiskiem większości składu orzekającego, zgodnie z którym doszło do naruszenia Konwencji w odniesieniu do drugiej skarżącej. Zdajemy sobie sprawę, że obie skarżące znajdują się w bardzo trudnej sytuacji osobistej, niemniej zasadniczo podzielamy stanowisko Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa w niniejszej sprawie. Co więcej, mamy poważne zastrzeżenia co do toku rozumowania większości składu orzekającego, którego niestety nie jesteśmy w stanie w pełni zrozumieć.

2. Postępowanie sądowe dotyczące zasad równości i niedyskryminacji ma specyficzny charakter i pod wieloma względami różni się od innych postępowań w sprawach dotyczących praw podstawowych. Jedno ze sztandarowych dzieł doktryny prawniczej poświęcone sprawiedliwości społecznej wyjaśnia przyczyny tej osobliwości w następujący sposób:

„Niezależnie od tego, z której strony podchodzimy do problemu, dostrzegamy, że nie ma sposobu na to, by osądzić, czy dany system prawny wyklucza pewne grupy obywateli (lub dyskryminuje ich w podziale praw) na podstawie czysto formalnych cech przepisów prawnych. Musimy [...] odwołać się do merytorycznych orzeczeń dotyczących wartości celów tych przepisów oraz znaczenia środków prawnych dla osiągnięcia tych celów. Mówimy, że prawo jest równe, bo wierzymy, że jest sprawiedliwe, a nie odwrotnie. Złudzenie, że równość wobec prawa może być stwierdzona niezależnie od materialnej sprawiedliwości prawa, dobrze wyraził sędzia Jackson: «Sądy nie mogą podjąć lepszego środka w celu zapewnienia sprawiedliwości unormowań prawnych niż wymagać, aby przepisy były równe w działaniu». [przypis pominięto]. Należałoby jednak zdawać sobie sprawę, że nasze opinie na temat równości w prawie są nieuchronnie podyktowane naszymi opiniami na temat tego, jak sprawiedliwe jest prawo (w znaczeniu niesprowadzonym do standardów równości prawnej), a nie obiektywnymi właściwościami tego prawa” (W. Sadurski, *Giving Desert Its Due. Social Justice and Legal Theory*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht-Boston-Lancaster 1985, s. 96)

3. W orzecznictwie Trybunału ustanowiono metodologię stosowania art. 14, wyraźnie inspirowaną tradycją arystotelesowską. To ugruntowane podejście można podsumować następująco (zob. *Guberina przeciwko Chorwacji*, skarga nr 23682/13, 22 marca 2016, wyróżnienie własne):

„68. Trybunał orzekł w swoim orzecznictwie, że za dyskryminację w rozumieniu art. 14 można uznać jedynie różnice w traktowaniu oparte na **dających się rozpoznać cechach lub statusie** (zob. *Eweida i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 48420/10 i 3 inne, § 86, ETPC 2013).

69. Ogólnie rzecz biorąc, aby zaistniał problem związany z art. 14, musi dojść do różnicy w traktowaniu osób w analogicznej lub w istotny sposób podobnej sytuacji (zob. *X i Inni przeciwko Austrii* [WI], skarga nr 19010/07, § 98, ETPC 2013). Tym niemniej nie każda różnica w traktowaniu będzie stanowić naruszenie art. 14. Różnica w traktowaniu ma charakter dyskryminacyjny, jeżeli nie istnieje żadne obiektywne i rozsądne uzasadnienie; innymi słowy, jeżeli różnica ta nie stanowi dążenia do realizacji uprawnionego celu lub jeżeli nie istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, do którego mają one prowadzić (zob. *Fabris przeciwko Francji* [WI], skarga nr 16574/08, § 56, ETPC 2013; Weller przeciwko Węgrom, nr 44399/05, § 27, 31 marca 2009 r. oraz *Topčić-Rosenberg przeciwko Chorwacji*, skarga nr 19391/11, § 36, 14 listopada 2013 r.).

[...]

71. Trybunał orzekł również, że ogólną politykę lub środek o nieproporcjonalnych skutkach szkodliwych dla konkretnej grupy można uznać za dyskryminacyjne niezależnie od tego, że nie są konkretnie ukierunkowane na daną grupę, a dyskryminacja potencjalnie stojąca w sprzeczności z Konwencją może wynikać z sytuacji rzeczywistej (zob. *D.H. i Inni przeciwko Republice Czeskiej* [WI], skarga nr 57325/00, § 175, ETPC 2007-IV oraz *Kurić i Inni przeciwko Słowenii* [WI], skarga nr 26828/06, § 388, ETPC 2012). Dzieje się tak jednak tylko wówczas, gdy taka polityka lub środek nie mają «obiektywnego i rozsądnego» uzasadnienia, to znaczy, jeżeli nie realizują «uprawnionego celu» lub jeżeli nie istnieje «rozsądny stosunek proporcjonalności» między zastosowanymi środkami a celem, któremu mają one służyć (zob. *S.A.S. przeciwko Francji* [WI], skarga nr 43835/11, § 161, ETPC 2014).”

W utrwalonym orzecznictwie dodatkowo podkreśla się następujące kwestie (zob. *Thlimmenos przeciwko Grecji* [WI], skarga nr 34369/97, ETPC 2000-IV):

„44. Trybunał dotychczas uważał, że wynikające z art. 14 prawo do niebicia dyskryminowanym w korzystaniu z praw gwarantowanych Konwencją zostaje naruszone, gdy państwa bez obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia nie będą traktować w odmienny sposób osoby, których sytuacja jest znacząco odmienna (zob. wyrok w sprawie *Inze op. cit.*, s. 18, § 41). Trybunał zwraca jednak uwagę, że nie jest to jedyny aspekt zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 14. Do naruszenia prawa do niedyskryminacji w korzystaniu z praw gwarantowanych Konwencją dochodzi bowiem również wówczas, gdy państwa bez obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia nie będą traktować w odmienny sposób osób, których sytuacja jest znacząco odmienna.

[...]

46. Kolejne pytanie, które należy zadać, brzmi, czy przestrzegano art. 14 Konwencji. Zgodnie ze swoim orzecznictwem Trybunał będzie musiał zbadać, czy zaniechanie traktowania skarżącej w sposób odmienny od osób skazanych za poważne przestępstwa służyło uprawnionemu celowi. I gdyby Trybunał stwierdził, że służyło, to będzie musiał zbadać, czy istniał rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który miał zostać zrealizowany (zob. wyrok w sprawie *Inze op. cit.*, *ibid.*).”

Trybunał podkreślił również (w sprawie *Kurić i Inni przeciwko Słowenii* [WI], skarga nr 26828/06, § 388, ETPC 2012), że:

„[...] w pewnych okolicznościach niepodjęcie prób wyrównania nierówności w drodze odmiennego traktowania może samo w sobie prowadzić do naruszenia art. 14

(zob. *Thlimmenos przeciwko Grecji* [WI], skarga nr 34369/97, § 44, ETPC 2000-IV, oraz *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie* [WI], skarga nr 27996/06 i 34836/06, § 44, ETPC 2009)”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie art. 14 jest działaniem dwuetapowym. Pierwszy etap polega na zidentyfikowaniu grupy osób w znajdujących się analogicznych lub odpowiednio podobnych sytuacjach oraz grupy osób w sytuacjach znacząco odmiennych. Ta identyfikacja z definicji opiera się na fundamentalnych pierwotnych wyborach aksjologicznych, a zatem wiąże się z bardzo szeroką swobodą uznania sądu.

Drugim etapem jest test „obiektywnego i rozsądnego” uzasadnienia dla (i) rozróżniania osób znajdujących się w podobnych sytuacjach, bądź (ii) nierozróżniania osób znajdujących się w znacząco odmiennych sytuacjach. Uzasadnienie uznaje się za obiektywne i rozsądne, jeżeli władze dążą do osiągnięcia uprawnionego celu lub jeżeli istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, do którego mają one prowadzić. Odpowiedź na te pytania wymaga zrównoważenia kolidujących ze sobą wartości. Opiera się również na fundamentalnych, pierwotnych wyborach aksjologicznych i ponownie wiąże się z bardzo szeroką swobodą uznania sądu.

Zauważamy ponadto, że w niektórych przypadkach Trybunał, oceniając rozsądny stosunek proporcjonalności, bada kwestionowane akty prawne *in abstracto*, przyglądając się kwestiom ogólnym, tj. dotyczącym całych kategorii osób dotkniętych przyjętym rozwiązaniem (zob. np. wyrok w sprawie *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], skargi nr 65731/01 i 65900/01, §§ 54-67, ETPC 2006VI), podczas gdy w innych przypadkach ocenia również wpływ środków *in concreto*, tj. poprzez analizę indywidualnej sytuacji skarżącego (zob. np. wyrok w sprawie *Glor przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 13444/04, §§ 89 i 96, ETPC 2009).

4. Większość składu orzekającego stwierdziła w par. 94 (wyróżnienia własne):

„Trybunał stwierdza, że w związku z powyższym skarżące, potraktowane w taki sam sposób jak wszyscy inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego objęci obniżką zasiłku mieszkaniowego, zostały szczególnie pokrzywdzone przez ten środek, ponieważ ich sytuacja była znacząco odmienna z uwagi na niepełnosprawność w przypadku pierwszej skarżącej **oraz** **pleć w przypadku drugiej skarżącej.**”

Ponadto większość składu orzekającego wskazała dwie cechy charakterystyczne obu skarżących: 1) wykazały, że **szczególnie wymagały możliwości pozostania** w swoich indywidualnie przystosowanych domach z powodów bezpośrednio związanych z ich statusem (par. 92), oraz 2) ze względu na swoją szczególnie trudną sytuację skarżące miały znacznie mniejszą niż inni beneficjenci zasiłku mieszkaniowego możliwość zrekompensowania straty poprzez przyjęcie lokatorów lub podjęcie pracy (par. 93).

Zauważamy w tym kontekście, że większość składu orzekającego nie wyjaśnia, która cecha jest istotna na potrzeby identyfikacji: i) podobne sytuacje oraz ii) znacząco odmienne sytuacje. Innymi słowy, orzeczenie nie określa precyzyjnie grupy osób, które są traktowane podobnie, mimo że znajdują się w odmiennej sytuacji. Jeśli dobrze rozumiemy naszych kolegów, w grupie osób pobierających zasiłek mieszkaniowy należy wyróżnić trzy podgrupy: i) osoby niepełnosprawne lub niepełnosprawne dzieci, które wykazują, że szczególnie wymagają możliwości pozostania w swoich specjalnie przystosowanych domach; ii) ofiary przemocy na tle płciowym, które wykazują, że szczególnie wymagają możliwości pozostania w swoich specjalnie przystosowanych domach; oraz iii) wszystkie inne osoby uprawnione do zasiłku mieszkaniowego. Sytuacja podgrup i) i ii) różniłaby się znacząco od sytuacji pod grupy iii). Dlatego – zdaniem większości – przepisy obniżające zasiłek mieszkaniowy nie różnicują osób znajdujących się w znacząco odmiennej sytuacji.

Nie ma wątpliwości, że osoby z określonymi niepełnosprawnościami mają uzasadnione szczególne potrzeby mieszkaniowe – są to potrzeby przewyższające potrzeby przeciętnej, zwykłej rodziny. Oczywiście jest również, że wiele ofiar przemocy domowej wymaga szczególnej ochrony i że specjalnie przystosowany dom może w pewnym stopniu zapewnić taką ochronę. Jednak wszystkie te uzasadnione, szczególne potrzeby mieszkaniowe mogą być zaspokajane w różnych domach. W szczególności nie wykazano, że w nowym lokalu mieszkalnym nie dałoby się zapewnić skutecznej ochrony przed potencjalnym napastnikiem. Trudno zatem zgodzić się z twierdzeniem, że „[w] przypadku drugiej skarżącej utrata domu zagrażałaby jej bezpieczeństwu osobistemu” (zob. par 92). Z tych powodów trudno jest zrozumieć, dlaczego szczególna potrzeba dotycząca możliwości pozostania w tym samym domu jest szczególną cechą uzasadniającą zwiększoną ochronę na podstawie Konwencji. Jako istotną cechę dla celów testu dyskryminacji w przedmiotowej sprawie należy wskazać istnienie uzasadnionych szczególnych potrzeb w zakresie mieszkalnictwa – potrzeb przewyższających potrzeby przeciętnej, zwykłej rodziny. W tym kontekście zauważamy, że mogą istnieć osoby o uzasadnionych specjalnych potrzebach mieszkaniowych, nienależące do podgrup i) i ii). Naszym zdaniem założenie, że wszystkie osoby należące do pod grupy iii) znajdują się w sytuacji znacząco odmiennej od sytuacji osób należących do podgrup i) i ii), budzi wątpliwości.

5. W cytowanym powyżej fragmencie większość przyjmuje za punkt wyjścia do oceny sprawy drugiej skarżącej przesłankę zróżnicowania ze względu na płeć. W tym kontekście zauważamy, że istnieje wiele ofiar przemocy domowej, których nie dotyczyły kwestionowane środki prawne. Po pierwsze, przemoc w rodzinie to problem dotyczący wszystkich klas społecznych i nie wszystkie ofiary przemocy w rodzinie mają niskie dochody. Po drugie, nie wszystkie ofiary przemocy domowej ubiegają się o ochronę w

ramach programu „Sanctuary Scheme”. Po trzecie, nie wszystkie ofiary przemocy domowej, które otrzymują zasiłek mieszkaniowy i które otrzymały ochronę w ramach programu „Sanctuary Scheme”, będą zmuszone do wyprowadzki. Po czwarte, nie wszystkim ofiarom przemocy domowej zależy na pozostaniu w tym samym miejscu zamieszkania. Wręcz przeciwnie, wiele ofiar przemocy domowej woli opuścić miejsce, w którym doszło do przemocy domowej. Stare mieszkanie przypomina im o stresujących chwilach i chcą rozpocząć nowe życie w innym miejscu. Po piąte, nie przedstawiono żadnych dowodów opartych na danych statystycznych, które wskazywałyby, że kwestionowane przepisy dotyczą głównie ofiar przemocy na tle płciowym lub, ogólniej, dotyczą np. wyraźnie wyższego odsetka kobiet niż mężczyzn (por. wyrok w sprawie *Hoogendijk przeciwko Holandii*, skarga nr 58641/00, 6 stycznia 2005 r.).

Z drugiej strony, nowe przepisy dotyczą wielu osób, które nie są ofiarami przemocy domowej i które mają uzasadnione specjalne potrzeby mieszkaniowe, takie jak osoby niepełnosprawne, osoby z dużymi trudnościami psychicznymi w przystosowaniu się do nowego miejsca zamieszkania, rodziny wielodzietne itp.

Zauważamy również, że przemoc domowa nie zawsze ma znaczący wpływ na możliwość podjęcia pracy i zarabiania pieniędzy przez ofiary. Nie wszystkim ofiarom przemocy domowej jest znacznie trudniej niż innym beneficjentom zasiłku mieszkaniowego zniwelować swoją stratę poprzez pracę.

Z wszystkich powyższych powodów nie możemy podzielić stanowiska, zgodnie z którym druga skarżąca była szczególnie pokrzywdzona, ponieważ jej sytuacja była znacząco odmienna *ze względu na płeć*. Kwestionowane przepisy wydają się być neutralne pod względem płci. Idąc tokiem rozumowania przyjętym przez większość, można również powiedzieć, że te same przepisy dotyczą sporej liczebnie grupy osób o niskich dochodach, należących do mniejszości etnicznych, więc występowałaby *prima facie* dyskryminacja rasowa. Dotyczy to również sporej pod względem liczebności grupy imigrantów o niskich dochodach, więc dałoby się stwierdzić *prima facie* antyimigranckie uprzedzenia.

6. Druga skarżąca w swoim oświadczeniu wyraziła silne zaniepokojenie koniecznością przeprowadzki do innego domu. Ponadto, sędziowie wyrażający zdanie mniejszości w sądach krajowych wzięli pod uwagę fakt, że może ona mieć trudności z przystosowaniem się do nowego środowiska życia (zob. par. 29).

Chcielibyśmy w tym miejscu pokrótce zaznaczyć, że nie dysponujemy żadnymi dowodami naukowymi, które wskazywałyby na to, że szczególne trudności z przystosowaniem się do nowego środowiska życia stanowią typowe następstwo przemocy domowej.

7. Zgodnie z przedstawioną powyżej metodologią Trybunału, po zidentyfikowaniu sytuacji, w której bez obiektywnego i rozsądnego

uzasadnienia nie potraktowano inaczej osób, których sytuacja jest znacząco odmienna, należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje „obiektywne i rozsądne” uzasadnienie takiego zaniechania. W tym celu należy zbadać, czy niepotraktowanie skarżącej inaczej niż inne osoby służyło uzasadnionemu celowi i czy istniał rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który miał zostać zrealizowany.

W sprawach dotyczących obniżenia świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego, aby móc odpowiedzieć na te pytania, należy ocenić m.in. rzeczywiste obciążenie ekonomiczne osób poszkodowanych obniżką oraz wpływ oszczędności na budżet. Należy zatem wziąć pod uwagę w szczególności sytuację materialną (przedział dochodów) osób poszkodowanych, istnienie innych źródeł dochodów oraz – jeśli takie istnieją – ich wysokość, zakres wysokości przyznanego zasiłku mieszkaniowego, potrzeby finansowe wymagające zaspokojenia (w tym przypadku rozpiętość czynszów), cenę rynkową zaspokojenia tej samej potrzeby (w tym przypadku wysokość stawek należnego czynszu na wolnym rynku). Większość składu orzekającego nie podjęła się ustalenia wszystkich tych elementów. Bez tych wszystkich danych ocena proporcjonalności staje się nieracjonalna. Naszym zdaniem nie ma wystarczających powodów, by móc stwierdzić, że władze brytyjskie nie osiągnęły rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który miał zostać zrealizowany.

8. Przy dokonywaniu oceny proporcjonalności większość składu orzekającego uwzględnia cele programu „Sanctuary Scheme”. Ich zdaniem głównym celem tego programu jest umożliwienie ofiarom przemocy domowej pozostanie w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Innymi słowy, to sprawca przemocy domowej powinien się wyprowadzić, podczas gdy ofiara powinna mieć możliwość pozostania w lokalu.

Zgadzamy się z tym stwierdzeniem. Należy jednak dodać jedno ważne zastrzeżenie. Prawo ofiary do pozostania w tym samym domu nie jest bezwzględne. Przyznaje się je zawsze *rebus sic stantibus* (skoro sprawy przybrały taki, a nie inny obrót). Podstawowe i domyślne założenie jest takie, że ofiara nie powinna być usuwana z miejsca zakwaterowania wskutek przemocy domowej, ale w pewnych okolicznościach może być zmuszona do wyprowadzki z innych – uzasadnionych – powodów. Ofiara może przebywać w tym samym mieszkaniu, o ile jest uprawniona do pobytu w nim. Przepisy prawa nie chronią przed innymi czynnikami zmuszającymi daną osobę do przeprowadzki, takimi jak utrata dochodów, wypowiedzenie umowy najmu przez wynajmującego, faktem, że dana osoba nie kwalifikuje się już do mieszkania socjalnego itp. Przemoc domowa nie przesądza o wzmocnionej ochronie najemcy w stosunkach z wynajmującym. Wydaje się, że prawdziwym celem przepisów prawa – interpretowanym w szerszym kontekście wszystkich odpowiednich przepisów – jest umożliwienie ofiarom przemocy domowej, które skorzystały z ochrony w ramach programu

„Sanctuary Scheme”, bezpiecznego pozostania we własnych domach, o ile nie zostaną zmuszone do przeprowadzki z innych powodów.

9. Większość składu orzekającego podkreśla, że dwa rozwiązania przyjęte w przepisach prawa służyły *uprawnionym, ale sprzecznym ze sobą celom*. Zdaniem Trybunału „Rząd nie przedstawił żadnych ważnych powodów, aby uzasadnić pierwszeństwo celu aktualnego rozwiązania nad celem polegającym na umożliwieniu ofiarom przemocy domowej, które skorzystały z ochrony w ramach programu «Sanctuary Scheme», bezpiecznego pozostawania we własnych domach” (zob. par. 104). To rzekomo błędnie przyjęte pierwszeństwo przedstawiono jako główny powód stwierdzenia naruszenia Konwencji.

Większość składu orzekającego wydaje się przywiązywać sporą wagę do argumentu, że cel ustawodawcy polegał na *umożliwieniu ofiarom przemocy domowej, które skorzystały z ochrony w ramach programu „Sanctuary Scheme”, bezpiecznego pozostawania we własnych domach*. Istotnym pytaniem jest raczej to, czy umożliwienie bezpiecznego pozostania we własnych domach ofiarom przemocy domowej, które korzystały z ochrony w ramach programu „Sanctuary Scheme”, jest wartością chronioną na podstawie Konwencji. Istotna może być waga tej wartości, a także waga wartości przeciwnych, przypisywanych w ramach systemu aksjologicznego, na którym opiera się Konwencja. Naszym zdaniem Konwencja milczy w tej kwestii. W każdym razie większość składu orzekającego nie wyjaśnia, dlaczego Konwencja wymagałaby przyznania pierwszeństwa (nad innymi celami) celowi polegającemu na umożliwieniu ofiarom przemocy domowej, które skorzystały z ochrony w ramach programu „Sanctuary Scheme”, bezpiecznego pozostania we własnych domach.

Naszym zdaniem fakt, że dwa różne akty prawne służą sprzecznym ze sobą celom nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. W związku z tym zauważamy, że ustawodawca realizuje wiele celów, które często są ze sobą sprzeczne, gdyż nie można ich w pełni osiągnąć jednocześnie. Typową sytuacją jest konflikt celów realizowanych przez ustawodawcę. Konflikty te są w praktyce rozwiązywane przez konkretne i szczegółowe przepisy prawne, które wyrażają preferencje ustawodawcy w odniesieniu do konkretnych sytuacji. Zaskarżone środki odzwierciedlają kompromis (pomiędzy dwoma sprzecznymi celami), który brytyjski ustawodawca uznał za najbardziej odpowiedni.

Ponadto, jeżeli jeden akt prawny początkowo służy celowi O1, zaś kolejny akt prawny służy celowi O2, który jest w oczywisty sposób spreczny z celem O1, ten ostatni cel będzie zwykle rozumiany jako redefinicja pierwotnego celu O1 na nowy cel O1bis, który będzie wypadkową obu aktów prawnych interpretowanych systemowo.

10. Większość składu orzekającego nie określa dokładnie kategorii osób, których dotyczyło zróżnicowanie sprzeczne z art. 14. Jeśli dobrze rozumiemy tę część rozumowania Trybunału, zaskarżone środki uznaje się za

nieproporcjonalne w zakresie, w jakim dotyczą osób spełniających łącznie następujące kryteria: i) otrzymują zasiłek mieszkaniowy; ii) korzystają z ochrony w ramach programu „Sanctuary Scheme”, oraz iii) mieszkają w domach z „dodatkowymi” sypialniami. Zaskarżone środki zostały uznane za proporcjonalne w zakresie, w jakim dotyczą wszystkich innych osób, które wykazały, że szczególnie wymagały możliwości pozostania w swoich indywidualnie przystosowanych domach z powodów bezpośrednio związanych z ich statusem.

W tym miejscu pragniemy zauważyć, że pierwsza skarżąca znajduje się w bardzo trudnej sytuacji. Niepełnosprawność jej dziecka wiąże się z zapotrzebowaniem na lokal mieszkalny dostosowany do sytuacji dziecka. Jej rodzina ma uzasadnione szczególne potrzeby mieszkaniowe. Przystosowanie ich domu do niepełnosprawności jest prawdopodobnie bardziej kosztowne niż zastosowanie programu „Sanctuary Scheme”. Nie widzimy żadnego realnego powodu, by wprowadzać rozróżnienie między dwiema skarżącymi. Naszym zdaniem podobne rozumowanie oparte na błędnym ustaleniu pierwszeństwa celów mogło zostać zastosowane do pierwszej skarżącej. Równie uzasadnione – bądź równie nieuzasadnione – byłoby stwierdzenie, że *Rząd nie przedstawił żadnych ważnych powodów, aby uzasadnić pierwszeństwo celu aktualnego rozwiązania nad celem polegającym na umożliwieniu niepełnosprawnym pozostawania we własnych domach.*

11. Niezawisłość sędziowska, czy to na szczeblu krajowym, czy międzynarodowym, oznacza, że nie powinno być ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej w wymiar sprawiedliwości. Dorozumianym założeniem jest wzajemność. Niezawisłość sędziowska jest akceptowana tylko wtedy, gdy sądownictwo powstrzymuje się od ingerowania w procesy polityczne. Jeśli władza sądownicza ma być niezależna, sfera sądownicza i polityczna muszą pozostać rozdzielone.

Jak wyjaśniono powyżej, zasady równości i niedyskryminacji pociągają za sobą bardzo szerokie uprawnienia dyskrecyjne, a tym samym również ryzyko nadmiernej ingerencji w sferę wyborów politycznych. Przedmiotowa sprawa stanowi kolejny przykład takiego zagrożenia.

Wszystkie przepisy będą różnicować. Różnicuje się, identyfikując pewne kategorie osób, bez dalszych rozróżnień w obrębie tych lub innych kategorii osób. Sztuka stanowienia prawa to sztuka mądrego różnicowania. Dlatego każde unormowania prawne mogą być kwestionowane z punktu widzenia zasad równości i niedyskryminacji, a takie sprawy są coraz częstsze w sądach. W rezultacie szeroka uznaniowa władza sądownicza oparta na tych zasadach może być wykonywana dość często. Problem staje się jeszcze bardziej dotkliwy, gdy różnicowanie dotyczy dystrybucji środków publicznych. Kontrola niedyskryminacji w dystrybucji środków łatwo zamienia się w podejmowanie decyzji o ich dystrybucji. Nie jesteśmy przekonani, że postępowanie sądowe jest najwłaściwszym trybem podejmowania takich decyzji. Racjonalny rozdział pieniędzy publicznych (a

ściślej pieniędzy podatników) wymaga kompleksowego spojrzenia, uwzględniającego całość dostępnych środków i wszelkie uzasadnione potrzeby. Zważywszy na niedobór dostępnych środków i ogrom uzasadnionych potrzeb, nie wszystkie z nich daje się zaspokoić, a bardzo bolesne kompromisy są nieuniknione. Postępowania sądowe w sprawach o dyskryminację z konieczności wiążą się ze sobą bardzo fragmentarycznym i ograniczonym spojrzeniem na tę kwestię: koncentrują się na określonym obszarze, podczas gdy wszystkie inne obszary życia społecznego są całkowicie pomijane. Naszym zdaniem sędzia, a w szczególności sędzia europejski, musi być niezwykle ostrożny w korzystaniu ze swojej swobody uznania w sprawach dotyczących równości i dyskryminacji, zwłaszcza jeśli ich istotą jest zarzucany niedostateczny przydział środków finansowych. Większość składu orzekającego, podejmując kwestię ustalenia pierwszeństwa celów ustawodawcy w całkowitym oderwaniu od wartości Konwencji, opuszcza obszar sądowego egzekwowania praw Konwencji i wchodzi w obszar tworzenia polityki. Zatem różne są nie tylko nasze stanowiska w przedmiocie tego, jakie prawo jest sprawiedliwe, ale także stanowiska w przedmiocie kognicji Trybunału.