



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Østre Landsret – Nordhavn (Dánsko)]

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. prosince 2025

„Řízení o předběžné otázce – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43/ES – Pojmy ‚etnický původ‘, ‚přímá diskriminace‘ a ‚nepřímá diskriminace‘ – Vnitrostátní právní úprava vyžadující přijetí plánů rozvoje zaměřených na snížení podílu veřejných rodinných bytů v určitých rezidenčních oblastech – Určení těchto oblastí na základě podílu ‚přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí‘ – Odůvodnění – Sociální soudržnost a integrace – Politika v oblasti bydlení – Článek 7 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na respektování obydlí – Přiměřenost“

1. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Oblast působnosti – Poskytování veřejného bydlení za nájemné nižší než tržní – Zahrnutí [Článek 57 SFEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 21; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, čl. 4 bod 1; směrnice Rady 2000/43, čl. 3 odst. 1 písm. h)]*

(viz body 53–59, 63)

2. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Diskriminace na základě etnického původu – Etnický původ – Pojem – Vymezení na základě kombinace kritérií (Listina základních práv Evropské unie, článek 21; směrnice Rady 2000/43)*

(viz body 72, 73, 81–86)

3. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Vnitrostátní opatření, které představuje přímou diskriminaci – Pojem – Vnitrostátní právní úprava vyžadující přijetí plánů rozvoje zaměřených na snížení procentního podílu veřejného rodinného bydlení v rezidenčních oblastech, které se vyznačují podílem přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí vyšším než 50 % – Zahrnutí – Podmínky – Právní úprava založená na etnickém původu většiny obyvatel těchto rezidenčních oblastí – Méně příznivé zacházení*

*s obyvateli těchto oblastí v porovnání s obyvateli oblastí srovnatelných ze socioekonomického hlediska, ale nesplňujících tuto charakteristiku
[Směrnice Rady 2000/43, čl. 2 odst. 2 písm. a)]*

(viz body 99, 100, 105–108, 128, 129, výrok 1)

4. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Dosah – Boj proti diskriminaci jedné nebo několika etnických skupin
(Směrnice Rady 2000/43)*

(viz body 101, 102, 104)

5. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Vnitrostátní opatření, které představuje přímou diskriminaci – Kritéria – Méně příznivé zacházení – Srovnatelná situace – Vnitrostátní právní úprava vyžadující přijetí plánů rozvoje zaměřených na snížení procentního podílu veřejného rodinného bydlení v rezidenčních oblastech, které se vyznačují podílem přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí vyšším než 50 % – Neexistence takové povinnosti pro oblasti srovnatelné ze socioekonomického hlediska, ale nesplňující tuto charakteristiku – Zvýšené riziko předčasného ukončení nájemní smlouvy pro obyvatele prvních oblastí – Riziko, kterému nejsou vystaveni obyvatelé druhých oblastí – Riziko, které může představovat méně příznivé zacházení
[Směrnice Rady 2000/43, čl. 2 odst. 2 písm. a)]*

(viz body 113, 117, 120, 123)

6. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Vnitrostátní opatření, které představuje nepřímou diskriminaci – Zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe mající za následek specifické znevýhodnění – Pojem – Posouzení vnitrostátním soudem – Předpis, kritérium nebo zvyklost, které mohou znevýhodňovat vícero etnických skupin – Zahrnutí
[Směrnice Rady 2000/43, čl. 2 odst. 2 písm. b)]*

(viz body 134–137, 139, 140)

7. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Vnitrostátní opatření, které představuje nepřímou diskriminaci – Pojem – Vnitrostátní právní úprava vyžadující přijetí plánů rozvoje zaměřených na snížení procentního podílu veřejného rodinného bydlení v rezidenčních oblastech, které se vyznačují podílem přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí vyšším než 50 % – Zahrnutí – Podmínky – Vnitrostátní právní úprava, která specificky znevýhodňuje osoby patřící k určitým etnickým skupinám – Vnitrostátní právní úprava, která při dosahování sledovaného naléhavého cíle obecného zájmu nerespektuje zásadu proporcionality – Posouzení vnitrostátním soudem
[Směrnice Rady 2000/43, čl. 2 odst. 2 písm. b)]*

(viz body 144, 165, 168–170, 173–175, výrok 2)

8. *Právo Evropské unie – Zásady – Rovné zacházení – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Směrnice 2000/43 – Vnitrostátní opatření, které představuje nepřímou diskriminaci – Odůvodnění vycházející ze sledování legitimních cílů – Cíl týkající se sociální soudržnosti a integrace – Přípustnost – Podmínka – Opatření, které je vhodné k dosažení tohoto cíle a nezbytné – Posouzení vnitrostátním soudem [Směrnice Rady 2000/43, čl. 2 odst. 2 písm. b)]*

(viz body 149, 150, 156, 159–163)

Shrnutí

Velký senát Soudního dvora, kterému Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, poskytl vysvětlení k pojmu „etnický původ“ uvedenému ve směrnici 2000/43¹ a upřesnil pojmy „přímá diskriminace“ a „nepřímá diskriminace“ na základě etnického původu².

Ve sporech v původních řízeních stojí na jedné straně dánští veřejní pronajímatelé nebo ministerstvo bydlení³ a na druhé straně nájemci veřejných rodinných bytů, přičemž jde o vnitrostátní právní úpravu, která stanoví povinnost přijmout plány rozvoje zaměřené na snížení podílu veřejných rodinných bytů v určitých rezidenčních oblastech nazývaných „oblasti v transformaci“.

Rezidenční oblasti, v nichž bydlí tito nájemci, a sice Ringparken ve Slagelse (Dánsko) a Mjølnerparken v Kodani (Dánsko), byly označeny za „oblasti v transformaci“ ve smyslu dánského zákona o veřejném bydlení⁴ na základě socioekonomických kritérií a z důvodu, že více než 50 % obyvatel těchto rezidenčních oblastí patřilo do kategorie „přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“⁵ ve smyslu tohoto zákona.

V souladu s tímto zákonem byly mezi veřejnými pronajímateli a dotčenými obcemi vypracovány plány rozvoje těchto rezidenčních oblastí s cílem snížit podíl veřejných rodinných bytů na 40 % všech bytů v uvedených rezidenčních oblastech. Tyto plány rozvoje byly schváleny příslušnými orgány.

Pokud jde o Ringparken, veřejný pronajímatel Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (dále jen „SAB“), pověřený správou obytného komplexu Schackenborgvænge v této oblasti, se rozhodl převést 136 veřejných rodinných bytů na soukromého nabyvatele. SAB následně vypověděl 17 nájemních smluv u bytů nacházejících se v tomto komplexu, neboť nájemci nesplňovali podmínky pro setrvání v daných prostorech schválené obcí. Vzhledem

¹ – Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23).

² – Článek 2 odst. 1 této směrnice konkretizuje zásadu rovného zacházení v tom smyslu, že nesmí docházet k žádné přímé nebo nepřímé diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu.

³ – Social-, Bolig- og Idreministeriet (ministerstvo sociálních věcí, bydlení a záležitostí seniorů, Dánsko).

⁴ – Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [kodifikační vyhláška č. 1877 týkající se mimo jiné bytového fondu ve veřejném vlastnictví (zákon o veřejném bydlení)] ze dne 27. září 2021 (dále jen „zákon o veřejném bydlení“).

⁵ – Pojem „nezápadní země“, který vytvořil Danmarks Statistik (Dánský statistický úřad), zahrnuje všechny země kromě členských států Unie, Andorry, Islandu, Lichtenštejnska, Monaka, Norska, Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, San Marina, Švýcarska, Vatikánského městského státu, Kanady, Spojených států, Austrálie a Nového Zélandu.

k tomu, že nájemci, z nichž někteří se narodili v „nezápadní zemi“ nebo jsou státními příslušníky takové země ve smyslu zákona o veřejném bydlení, s ukončením nájemní smlouvy nesouhlasili, podal SAB žalobu na určení, že výpověď uvedených nájemních smluv byla v souladu se zákonem.

V případě Mjølnerparken veřejný pronajímatel spravující obytný komplex v této rezidenční oblasti uzavřel smlouvu o prodeji bloků nacházejících se v tomto obytném komplexu. Několik nájemců bydlících v těchto blocích, z nichž někteří se narodili nebo jsou potomky osob narozených v „nezápadních zemích“ ve smyslu zákona o veřejném bydlení, podali žalobu, kterou se domáhají určení, že schválení plánu rozvoje této rezidenční oblasti ministerstvem bydlení je neplatné.

Odvolací soud pro východní oblast, který je předkládajícím soudem, si klade otázku, zda vnitrostátní právní úprava, která stanoví povinnost přijmout plány rozvoje zaměřené na snížení podílu veřejných rodinných bytů v rezidenčních oblastech, které se vyznačují mimo jiné tím, že během posledních pěti let v nich podíl „přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí“ přesáhl 50 %, zakládá přímou nebo nepřímou diskriminaci na základě etnického původu ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice 2000/43.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr po upřesnění, že spory v původním řízení v rozsahu, v němž se týkají dánského systému veřejných rodinných bytů, spadají do věcné působnosti směrnice 2000/43, nejprve zkoumal, zda použití kritéria týkajícího se „přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí“ může představovat přímou diskriminaci na základě etnického původu ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/43.

Za tímto účelem nejprve vyložil pojem „etnický původ“, který musí být při neexistenci definice ve směrnici 2000/43 vymezen na základě kombinace kritérií, jako je společná státní příslušnost, náboženské vyznání, jazyk, kulturní a tradiční původ a prostředí pro život.

Výklad tohoto pojmu může pomoci objasnit kontext, do něhož spadá pojem „etnický původ“ ve smyslu článku 2 směrnice 2000/43⁶. Jak z judikatury Evropského soudu pro lidská práva⁷, tak ze znění článku 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace⁸ vyplývá, že diskriminace na základě etnického původu osoby představuje formu rasové diskriminace.

I když kritérium státní příslušnosti osoby ani kritérium země jejího narození samy o sobě nestačí k založení domněnky příslušnosti k etnické skupině, lze obě tato kritéria ve spojení s dalšími prvky zohlednit při učinění závěru o příslušnosti k etnické skupině.

Soudní dvůr dále vyložil pojem „přímá diskriminace“ na základě etnického původu ve smyslu směrnice 2000/43⁹.

⁶ – Tato směrnice je v oblastech své věcné působnosti konkrétním vyjádřením zásady zákazu diskriminace na základě rasy a etnického původu, která je zakotvena v článku 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Článek 21 odst. 1 Listiny vychází zejména z článku 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), a v rozsahu, v němž se shoduje s tímto článkem, se použije v souladu s ním.

⁷ – Judikatura týkající se článku 14 EÚLP.

⁸ – Bod 3 odůvodnění směrnice 2000/43 uvádí, že právo všech osob na rovnost před zákonem a na ochranu proti diskriminaci je obecným právem uznaným mimo jiné Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace, přijatou dne 21. prosince 1965.

⁹ – Článek 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/43 upřesňuje, že pro účely odstavce 1 tohoto článku se přímou diskriminací rozumí případ, kdy je s jednou osobou zacházeno z důvodu rasy nebo etnického původu méně příznivým způsobem, než je, bylo nebo by bylo s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že rozdílné zacházení mezi oblastmi v transformaci, u nichž musí být vypracován plán rozvoje zaměřený na snížení podílu veřejných rodinných bytů, a takzvanými „zranitelnými“ oblastmi ve smyslu zákona o veřejném bydlení, které takovému požadavku nepodléhají, i když se rovněž vyznačují problematickou socioekonomickou situací, nicméně podíl „přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“ v nich nepřesahuje 50 %, podle všeho vychází především z posledně uvedeného kritéria.

Vzhledem k tomu, že toto kritérium je stanoveno dánským právem, je na předkládajícím soudu, aby v první řadě určil, zda zakládá rozdílné zacházení na základě etnického původu.

Soudní dvůr k tomu uvedl, že podle dotčené právní úpravy pojmy „přistěhovalec“ a „potomek“ vycházejí z komplexní kombinace kritérií týkajících se země narození dotčené osoby nebo země narození a státní příslušnosti jejích rodičů¹⁰, která sama o sobě nedostačují k prokázání příslušnosti k etnické skupině. Upřesnil, že takové obecné kritérium, o jaké se jedná v projednávané věci, lze považovat za kritérium založené na etnickém původu dotčených osob, i když se může vztahovat na různé etnické původy. Opačný výklad by směrnicí 2000/43 zbavoval jakéhokoli užitečného účinku. Kromě toho přípravné práce na právní úpravě, jejíž součástí je uvedené kritérium, mohou vykazovat prvky relevantní pro určení, zda tyto právní předpisy zavádějí rozdílné zacházení na základě etnického původu. Podle judikatury Soudního dvora platí, že k tomu, aby se jednalo o přímou diskriminaci¹¹, postačuje, aby byl důvod související s etnickým původem určující pro rozhodnutí zavést rozdílné zacházení. Konečně samotná okolnost, že obyvatelé oblastí v transformaci zahrnují rovněž osoby, které nejsou „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“, nemůže vyloučit, že taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se zde jedná, může být považována za přijatou na základě etnického původu.

V druhé řadě musí předkládající soud ověřit, zda zákon o veřejném bydlení vede k tomu, že s některými osobami je zacházeno méně příznivě než s jinými osobami ve srovnatelné situaci.

Obyvatelé oblastí v transformaci jsou podle všeho vystaveni v důsledku přijetí plánu rozvoje těchto oblastí zvýšenému riziku předčasného ukončení jejich nájemních smluv, které může zasahovat do jejich základního práva na respektování obydlí¹², zatímco obyvatelé zranitelných oblastí takovému riziku vystaveni nejsou, ačkoli se z hlediska svého nájmu nacházejí ve srovnatelné situaci.

Zadruhé v případě, že by předkládající soud dospěl k závěru, že právní úprava dotčená v původním řízení nezakládá přímou diskriminaci, bude muset ještě přezkoumat existenci nepřímé diskriminace ve smyslu směrnice 2000/43¹³.

Za tímto účelem bude muset předkládající soud nejprve zkoumat, zda uvedená právní úprava¹⁴ vede ke specifickému znevýhodnění osob patřících k určitým etnickým skupinám.

¹⁰ – Podle předkládajícího soudu definuje Dánský statistický úřad „přistěhovalce“ jako osobu narozenou v zahraničí, jejíž rodiče se nenarodili v Dánsku a nemají dánskou státní příslušnost. Pojem „potomek“ označuje osobu, která se narodila v Dánsku, ale žádný z jejích rodičů se nenarodil v Dánsku a nemá dánskou státní příslušnost, popřípadě si rodiče této osoby, ačkoli se narodili v Dánsku a získali dánskou státní příslušnost, oba ponechali i cizí státní příslušnost.

¹¹ – Ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/43.

¹² – Jedná se o základní právo zaručené článkem 7 Listiny, které obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v čl. 8 odst. 1 EÚLP. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že ztráta obydlí je jedním z nezávažnějších zásahů do práva na respektování obydlí.

¹³ – Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2000/43 stanoví, že nepřímou diskriminací se rozumí případ, kdy by v důsledku navenek neutrálního předpisu, kritéria nebo zvyklosti byla specificky znevýhodněna osoba určité rasy nebo etnického původu v porovnání s jinými osobami, ledaže uvedený předpis, kritérium nebo zvyklost je objektivně odůvodněn legitimním cílem a ledaže prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.

¹⁴ – Ačkoli je navenek formulována nebo uplatňována neutrálně s přihlédnutím k jiným faktorům, než je etnický původ.

Soudní dvůr upřesnil, že dotčené předpisy nemusí mít nutně za následek znevýhodnění jediného konkrétního etnického původu. Opačný výklad by byl stěží slučitelný s cíli směrnice 2000/43, jejíž působnost nelze omezovat na boj proti diskriminaci týkající se jediné etnické skupiny.

Dále bude muset předkládající soud určit, zda je právní úprava objektivně odůvodněna legitimním cílem a zda prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.

Pokud jde o sledované cíle, zákon o veřejném bydlení má řešit problémy spojené s vytvářením „paralelních komunit“, které vyvstaly v dánském systému veřejného bydlení, a zajistit úspěšnou integraci.

Podle judikatury Soudního dvora může cíl spočívající v zajištění úspěšné integrace státních příslušníků třetích zemí představovat naléhavý důvod obecného zájmu, jelikož integrace těchto státních příslušníků je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Unie stanoveného Smlouvou o FEU. Členské státy mají v zásadě široký prostor pro uvážení při přijímání opatření k zajištění sociální soudržnosti a integrace, včetně urbanistických opatření. Jsou však povinny respektovat zákaz jakékoli diskriminace na základě rasy nebo etnického původu zakotvený v článku 21 Listiny a konkretizovaný směrnicí 2000/43.

Pokud jde o dodržení zásady proporcionality, je třeba zaprvé zkoumat, zda opatření, která stanoví dotčená právní úprava, umožňují dosažení naléhavého cíle spočívajícího v podpoře sociální soudržnosti a integrace.

V tomto ohledu bude muset předkládající soud posoudit, zda přijetí plánů rozvoje zaměřených na řešení sociálněekonomických problémů, které se dotýkají zejména určitých rezidenčních oblastí, sleduje tento cíl konzistentním a systematickým způsobem, ačkoliv se toto opatření vztahuje pouze na oblasti v transformaci, a nikoli na zranitelné oblasti, ve kterých jsou podobné socioekonomické problémy řešeny jinými prostředky, které mají zajistit sociální soudržnost.

Zadruhé za účelem určení, zda je takové opatření nezbytné, bude muset předkládající soud ověřit, zda lze sledovaného cíle dosáhnout stejně účinným způsobem jinými prostředky, které méně zasahují do práv a svobod zaručených dotčeným osobám. Pokud tomu tak není, bude muset ještě ověřit, zda nepříznivé následky způsobené tímto opatřením nejsou nepřiměřené a zda jím nejsou nadměrně dotčeny oprávněné zájmy obyvatel oblastí v transformaci, zejména s ohledem na jejich základní právo na respektování obydlí.