

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

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

## Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

### **Rozsudek ze dne 11. prosince 2018 ve věci č. 65550/13 – *Belli a Arquier-Martinez proti Švýcarsku***

Senát třetí sekce Soudu pěti hlasy proti dvěma prohlásil, že nemožnost vyplácet mimořádný invalidní důchod do zahraničí, jehož výplata nezávisí na předchozím placení příspěvků do systému sociálního zabezpečení, spadá do působnosti článku 8 (a tedy i článku 14) Úmluvy na základě rodinného života, a šesti hlasy proti dvěma rozhodl, že článek 14 Úmluvy zakazující diskriminaci ve spojení s článkem 8 Úmluvy nebyl porušen u osob pobírajících takový mimořádný důchod ve srovnání s osobami, které řádný invalidní důchod, založený na předchozím placení příspěvků do systému, naopak v zahraničí pobírat mohou.

#### **I. Skutkové okolnosti**

Stěžovatelkami jsou švýcarské občanky, a sice dcera, která trpí vrozenou hluchotou a není schopna se o sebe postarat, a její matka, která je současně její poručnicí. První stěžovatelka po dovršení dospělosti začala pobírat mimořádný invalidní důchod (a později i dávku v bezmocnosti; dále bude pro zjednodušení zmiňován jen mimořádný důchod). Tyto dávky podle platné právní úpravy nejsou založeny na předchozím placení příspěvků do systému sociálního zabezpečení a mohou být vypláceny jen osobám s bydlištěm ve Švýcarsku, a to na rozdíl od řádných invalidních důchodů, na které vzniká nárok za předpokladu předchozího placení příspěvků do systému.

Během přezkumného řízení v roce 2009 bylo zjištěno, že se stěžovatelky mezitím přestěhovaly do Brazílie a první stěžovatelka pravidelně jezdila do Švýcarska na návštěvu svého otce. V důsledku toho bylo vyplácení uvedených dávek první stěžovatelce zastaveno. Správní soud zamítl žalobu stěžovatelek s odkazem na zákonná ustanovení a federální soud jejich opravný prostředek následně zamítl s tím, že zrušení nároku na výplatu těchto dávek nespadá pod článek 8 Úmluvy.

#### **II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu**

##### **A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 VE SPOJENÍ S ČLÁNEM 8 ÚMLUVY**

Stěžovatelky namítaly, že vrozená povaha zdravotního postižení první stěžovatelce brání ve splnění podmínky předchozího placení příspěvků do systému sociálního zabezpečení, a ta tudíž s ohledem na diskriminační podmínku bydliště nemůže pobírat švýcarský mimořádný invalidní důchod v zahraničí.

##### **a) K použitelnosti článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy**

Soud předně připomněl, že se zákaz diskriminace obsažený v článku 14 Úmluvy uplatní jen při užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou a jejími protokoly; to nepředpokládá současné porušení jiného ustanovení, ale skutkové okolnosti musejí spadat do působnosti některého z nich (*Vallianatos a ostatní proti Řecku*, č. 29381/09 a 32684/09, rozsudek velkého senátu ze dne 7. listopadu 2013, § 72). Úmluva nezakládá právo na důchod či dávku sociálního zabezpečení v určité výši (*Youri Romanov proti Rusku*, č. 69341/01, rozsudek ze dne 25. října 2005, § 45) ani právo na určitou životní úroveň (*Vassilenkov proti Ukrajině*, č. 19872/02, rozsudek ze dne 3. května 2005, § 18). Pojem rodinného

života podle článku 8 Úmluvy nezahrnuje jen společenské, morální nebo kulturní vztahy, ale také hmotné zájmy (*Merger a Cros proti Francii*, č. 68864/01, rozsudek ze dne 22. prosince 2004, § 46). Pojem osobní autonomie odráží významnou zásadu, která stojí na pozadí výkladu záruk v článku 8 (*Pretty proti Spojenému království*, č. 2346/02, rozsudek ze dne 29. dubna 2002, § 61; *Haas proti Švýcarsku*, č. 31322/07, rozsudek ze dne 20. ledna 2011, § 51).

V projednávané věci je s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem podstatné, že první stěžovatelka není schopna se o sebe postarat a že tuto péči zajišťuje druhá stěžovatelka. Existují tu dodatečné prvky závislosti nad rámec běžných citových pout, které výjimečně vedou k uplatnění záruk vyplývajících z rodinného života podle článku 8 Úmluvy mezi dospělými osobami (obdobně *Emonet proti Švýcarsku*, č. 39051/03, rozsudek ze dne 13. prosince 2007, § 80). Podobně jako ve věci *Di Trizio proti Švýcarsku* (č. 7189/09, rozsudek ze dne 2. února 2016, § 62) může totiž odepření výplaty důchodu do zahraničí ovlivnit rodinný život stěžovatelek, které v takové situaci musejí přijmout obtížná rozhodnutí: buď zůstanou v Brazílii, kde druhá stěžovatelka s novým manželem provozuje hotel, ale přijdou o sporný invalidní důchod, nebo se v zájmu jeho zachování první stěžovatelka vrátí do Švýcarska, což ovšem téměř nevyhnutelně povede k rozdělení rodiny. Proto se na projednávanou věc vztahuje článek 8 a ve spojení s ním i článek 14 Úmluvy.

#### b) K odůvodněnosti námitky porušení zákazu diskriminace

##### 1. Použitelné zásady

Rozdílné zacházení ve smyslu článku 14 Úmluvy nepředstavuje automaticky porušení tohoto ustanovení; je třeba prokázat, že je s osobami v obdobných nebo srovnatelných situacích zacházeno výhodněji a že tento rozdíl je diskriminační (*Zarb Adami proti Maltě*, č. 17209/02, rozsudek ze dne 20. června 2006, § 71). Tak tomu je, postrádá-li rozdíl v zacházení objektivní a rozumné odůvodnění, což je třeba posoudit s ohledem na cíl a účinky sporného opatření se zřetelem k zásadám obecně platným v demokratické společnosti. Rozdílné zacházení musí sledovat legitimní cíl a musí existovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (*Zarb Adami proti Maltě*, cit. výše, § 72). Pojem diskriminace obvykle zahrnuje případy, v nichž je s jednotlivcem nebo skupinou bez příslušného odůvodnění zacházeno méně příznivě než s ostatními, i když Úmluva nevyžaduje nejpříznivější zacházení (*Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, č. 9214/80 a další, rozsudek pléna ze dne 28. května 1985, § 82).

Státy požívají určitého prostoru pro uvážení, jehož rozsah se liší podle okolností, oblastí a kontextu (*Fretté proti Francii*, č. 36515/97, rozsudek ze dne 26. února 2002, § 40). Úmluva je především mechanismem na ochranu lidských práv a Soud musí brát v potaz vývoj v žalovaném státě a ve smluvních státech obecně. Pro určení šíře prostoru pro uvážení může být relevantní přítomnost či nepřítomnost společného jmenovatele v právních systémech smluvních států (*Glor proti Švýcarsku*, č. 13444/04, rozsudek ze dne 30. dubna 2009, § 75). Státům je obvykle ponechán široký prostor pro přijímání obecných opatření v hospodářské nebo sociální oblasti. Státní orgány jsou obvykle v lepším postavení než mezinárodní soud k tomu, aby v této oblasti stanovily, co je ve veřejném zájmu, ledaže jejich posouzení zjevně postrádá rozumný základ (*Carson a ostatní proti Spojenému království*, č. 42184/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. března 2010, § 61).

##### 2. Jejich použití na projednávanou věc

Úvodem Soud konstatoval, že v projednávané věci je dán diskriminační důvod ve smyslu článku 14 Úmluvy. Jednak je seznam různých důvodů tam uvedený toliko demonstrativní, jednak je tam obsažený zbytkový pojem jiného postavení obvykle vykládán široce (*Carson a ostatní proti Spojenému království*, cit. výše, § 70) a neomezuje se pouze na charakteristiky osobní povahy, jež jsou jednotlivci vlastní nebo vrozené (*Clift proti Spojenému království*, č. 7205/07, rozsudek ze dne 13. července 2010, § 53–58). Druhá stěžovatelka sama nepatří mezi zdravotně postižené, ale za daných okolností může být považována přinejmenším za oběť nepřímou nebo přidruženou (*Guberina proti Chorvatsku*, č. 23682/13, rozsudek ze dne 22. března 2016, § 76–79). Obě stěžovatelky se tudíž mohou dovolávat

diskriminačního důvodu podle článku 14. Diskriminace se vztahuje k povaze zdravotního postižení první stěžovatelky ve spojení s příspěvkovým či nepříspěvkovým druhem sporných dávek.

Dále je k posouzení existence rozdílného zacházení mezi osobami v obdobných situacích třeba ověřit, zda se osoby podrobené odlišnému zacházení nacházejí v daném kontextu ve srovnatelných situacích, přičemž rysy odlišných situací a jejich srovnatelnost je třeba posoudit podle dotčené oblasti a účelu namítaného opatření (*Fábián proti Maďarsku*, č. 78117/13, rozsudek velkého senátu ze dne 5. září 2017, § 121). Dotčená oblast se týká možnosti pobírat invalidní důchod v zahraničí, tedy obecných otázek hospodářské sociální politiky, v nichž státy požívají širokého prostoru pro uvážení, ale současně také údajné diskriminace těžce postižené, a tudíž zvláště zranitelné osoby. Oba druhy důchodů zaručují příjem v invaliditě v odlišných případech podle toho, zda dotyčný přispíval, či nikoli do systému sociálního zabezpečení; tato skutečnost není sama o sobě rozhodující, ale je třeba ji vzít v úvahu při odůvodnění rozdílného zacházení. Podle Soudu sice jsou situace osob pobírajících řádný a mimořádný invalidní důchod dostatečně srovnatelné, byť nikoli shodné, a proto byla první stěžovatelka vystavena nerovnému zacházení.

Konečně k odůvodnění tohoto nerovného zacházení Soud uvedl, že jednak stěžovatelky před vnitrostátními orgány plně neuplatnily veškerá svá tvrzení ohledně potíží vznikajících v důsledku nevyplácení mimořádného invalidního důchodu, jednak tyto potíže především pramenily ze svobodného rozhodnutí druhé stěžovatelky opustit Švýcarsko i přes jednoznačná ustanovení vnitrostátní právní úpravy, na jejichž základě musely stěžovatelky zastavení výplaty dávek očekávat. Obě mají jako švýcarské občanky možnost se do země vrátit, první stěžovatelka tam ostatně navštěvuje svého otce, takže tu nejsou nepřekonatelné překážky opětovnému začlenění. Podle Soudu není vazba výplaty mimořádného invalidního důchodu na kritérium bydliště v rozporu s Úmluvou, zejména s ohledem na to, že článek 8 Úmluvy nezaručuje právo na důchod či sociální dávku v určité výši. Tento pohled podporuje i srovnávací analýza řešení zvolených v jiných členských státech Rady Evropy a v unijním právu. Soud ostatně považuje za zvláště relevantní argument žalované vlády, podle něhož je dávka v invaliditě, která se neodvíjí od předchozího placení příspěvků, založena na solidaritě spoluobčanů a má umožnit dotyčné osobě žít ve Švýcarsku, když životní náklady v jiných zemích mohou být výrazně nižší.

S ohledem na značný prostor pro uvážení v hospodářské a sociální oblasti a na zásadu, že Soud *a priori* respektuje státem zvolené pojetí požadavků veřejného zájmu, není odůvodnění rozdílného zacházení, na které poukazuje vláda, nerozumné. K porušení článku 14 ve spojení se článkem 8 Úmluvy tedy nedošlo.

#### B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY SAMOSTATNĚ

Stěžovatelky namítaly, že sporné opatření porušuje článek 8 Úmluvy. Podle Soudu odepření výplaty dávek do zahraničí představuje zásah do práv chráněných článkem 8 Úmluvy, jelikož tyto dávky mohou mít dopad na organizaci rodinného života obou stěžovatelek. Tento zásah však byl stanoven zákonem, sledoval legitimní cíl, a sice solidaritu v sociálním pojištění, a tedy ochranu práv jiných a hospodářský blahobyt země, a současně byl nezbytný v demokratické společnosti. Tuto námitku proto Soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

### III. Oddělená stanoviska

Soudkyně Keller a soudce Dedov ve společném souhlasném stanovisku nesouhlasili se závěrem Soudu o použitelnosti článku 8 Úmluvy. Podle nich je jádrem případu peněžité plnění, které chrání jen článek 1 Protokolu č. 1, na jehož základě také Soud zpravidla otázku sociálních dávek posuzuje. Švýcarsko však uvedený protokol neratifikovalo. Je-li podstatné, zda má dávka ze sociálního zabezpečení dopad do rodinné či soukromé sféry jednotlivce, bude toto kritérium vždy splněno. Většina se nezabývala tím, zda mezi spornou dávkou a rodinným životem existuje úzký vztah, jenž by měl vyplývat z účelu sociálních dávek.

Naopak soudce Serghides ve svém nesouhlasném stanovisku poukázal na to, že je ve věci nově řešena otázka diskriminace mezi různými skupinami zdravotně postižených osob. Podle jeho názoru tu k diskriminaci došlo na základě kritéria výslovně zmíněného v článku 14, a sice narození, když osoby s vrozeným postižením nikdy nemohou uhradit příspěvky do sociálního zabezpečení. Vnitrostátní právo navíc nepřipouští žádnou výjimku ani zmírnění zákazu výplaty do zahraničí. Vnitrostátní soudy případ neposoudily ve světle Úmluvy a nevzaly v úvahu všechny okolnosti. Zákaz diskriminace se navíc použije nejenom na užívání práv chráněných Úmluvou, ale také na jejich omezení. Srovnávací argument by neměl být jediný rozhodující, je také třeba zohlednit povahu opatření a účel omezení.