

Veřejná ochránkyně práv

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.

V Brně dne 16. dubna 2015
Sp. zn.: 408/2014/VOP/VB

Vážený pane inženýre,

dne 22. ledna 2014 jste se obrátil na veřejného ochránce práv s podnětem k zastavení diskriminace z důvodu věku při vyplácení dotací mladým zemědělcům. Předně mi dovolu omluvit se za delší dobu vyřizování Vašeho podnětu, která byla způsobena jeho složitostí.

Jak uvádíte ve svém podnětu, dotace pro zahájení činnosti mladých zemědělců jsou vypláceny na základě Operačního programu rozvoje venkova 2007–2013 (dále jen „OPRV 2007–2013“), potažmo Operačního programu rozvoje venkova 2014–2020¹ (dále jen „OPRV 2014–2020“). Operační programy vycházejí z nařízení Evropské unie (dále jen „EU“). Podpora mladých zemědělců pro OPRV 2007–2013 vychází z čl. 22 nařízení 1698/2005² (dále jen „nařízení“) a pro OPRV 2014–2020 vychází z čl. 19 nařízení 1305/2013.³ Mladý zemědělec je v těchto právních dokumentech definován jako osoba mladší čtyřiceti let, která má odpovídající profesní způsobilost a poprvé začíná působit jako vedoucí v zemědělském podniku.⁴ Domníváte se, že toto stanovení věkové hranice je diskriminací z důvodu věku.

Dle OPRV 2007–2013 je důvodem pro zavedení podpory mladých začínajících zemědělců zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, příznivé ovlivnění věkové struktury zemědělců a snížení nezaměstnanosti ve venkovských oblastech.⁵

Antidiskriminační právo a výjimky z něj

Dovolte mi, prosím, nejprve stručně objasnit pojem diskriminace. Na zákonné úrovni zakotvil v návaznosti na Listinu základních práv a svobod⁶ (dále jen „Listina“) a mezinárodní smlouvy zákaz diskriminace antidiskriminační zákon,⁷ který zároveň zapracovává příslušné evropské předpisy. Diskriminací se podle antidiskriminačního zákona rozumí rozdílné zacházení v některé z chráněných oblastí, již je, mimo jiné, **i přístup k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti**,⁸ motivované výlučně z některého ze zákonem uvedených důvodů. Těmito chráněnými důvody jsou rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, **věk**, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra a světový názor.⁹ Věk je **chráněným**

¹ Operační program rozvoje venkova 2014–2020 schválila vláda dne 9. července 2014 a následně jej předložila Evropské komisi k vyjádření připomínek a ke schválení. Operační program by měl být schválen v prvním čtvrtletí 2015.

² Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, ze dne 20. září 2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013, ze dne 17. prosince 2013, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

⁴ Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. n) nařízení 1305/2013.

⁵ OPRV 2007–2013, s. 77,

dostupné z http://eagri.cz/public/web/file/301042/prv_aktualni_schvalene_zneni_duben_2014.pdf.

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁷ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁸ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona.

⁹ Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

diskriminačním důvodem. Není tedy přípustné zacházet s jednou osobou méně příznivě než s jinou osobou, která je ve srovnatelné situaci, z důvodu věku. Avšak z tohoto pravidla existují **zákonné výjimky.**

Antidiskriminační zákon umožňuje, bez ohledu na přípustné formy rozdílného zacházení, které sám zakotvuje, aby byly jiné přípustné formy rozdílného zacházení **zakotveny ve zvláštních zákonech.**¹⁰ Za tyto zvláštní zákony je nutné považovat i nařízení EU. Nařízení EU jsou totiž závazné a přímo použitelné normy, které mají v případě kolize se zákonem tzv. aplikační přednost. **Nařízení EU jako zvláštní právní předpisy s aplikační předností před zákonem tak v zásadě splňují podmínky ustanovení § 7 odst. 4 antidiskriminačního zákona a mohou stanovovat další přípustné formy rozdílného zacházení.**

Jak jsem již uvedla výše, nařízení vymezuje mladého zemědělce jako osobu mladší čtyřiceti let. **Mohlo by se tak jednat o přípustnou formu rozdílného zacházení dle ustanovení § 7 odst. 4 antidiskriminačního zákona.** Tomu ovšem předchází posouzení, zda takové nařízení **neodporuje ústavnímu pořádku České republiky,** konkrétně Listině, případně jiným právním předpisům EU.

Legálnost věkového omezení mladých zemědělců

Soulad nařízení EU s ústavním pořádkem České republiky a s evropskými právními předpisy vyšší právní síly než nařízení je oprávněn hodnotit pouze Ústavní soud a Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“). V tomto případě by šlo o soulad věkové hranice pro mladé zemědělce uvedené v nařízení s principem rovného zacházení dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Poměřovanými předpisy evropského práva vyšší právní síly by byla Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Níže předkládám svůj názor na soulad věkové hranice pro mladé zemědělce s těmito právními předpisy.

Listina EU ve svém čl. 21 odst. 1 zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě věku. Princip zákazu diskriminace na základě věku je zakotven i v čl. 10 a 19 SFEU. Ustanovení čl. 19 SFEU navíc zmocňuje EU k přijímání vhodných opatření k boji proti diskriminaci. Na základě tohoto zmocnění byla vydána rámcová směrnice,¹¹ která vymezuje podmínky rovného zacházení v zaměstnání a povolání. Rámcová směrnice, mimo jiné, upravuje to, **kdy jsou rozdíly v zacházení z důvodu věku opodstatněné:**

„... rozdíly v zacházení na základě věku nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.“¹²

Na základě tohoto ustanovení rámcové směrnice je odlišné zacházení z důvodu věku podmíněno:

- existencí **legitimního cíle**, který je **objektivně a rozumně odůvodnitelný**,
- a zároveň použitím **přiměřených a nezbytných prostředků k dosažení tohoto cíle.**

¹⁰ Ustanovení § 7 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

¹¹ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

¹² Ustanovení čl. 6 odst. 1 rámcové směrnice.

Existence legitimního cíle

Výše citované ustanovení rámcové směrnice demonstrativně vyjmenovává příklady legitimního cíle. Jsou jimi cíle politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání. Do charakteru těchto vyjmenovaných cílů spadá i cíl státu disponovat takovým **zemědělstvím, které je konkurenceschopné a které má vyrovnanou věkovou skladbu**.

Tento cíl je navíc objektivně a rozumně odůvodnitelný. Zemědělské odvětví je nezbytnou součástí každého státu, ať už ze **strategických, nebo bezpečnostních důvodů**. Fungující zemědělství musí mít vyrovnanou věkovou skladbu tak, aby nedošlo k postupnému úbytku zemědělské populace. Nařízení bere do úvahy celoevropský problém stárnutí zemědělské populace. Stárnutí zemědělské populace se částečně týká i České republiky. Statistiky uvádějí klesající tendenci podílu mladších zemědělců na celkovém počtu zemědělců.¹³

Stanovení horní věkové hranice pro přidělování dotací začínajícím zemědělcům tedy **sleduje legitimní cíl, který je objektivně a rozumně odůvodnitelný**. Nyní je nutné posoudit, zda prostředky použité k dosažení tohoto cíle, jsou přiměřené a nezbytné.

Přiměřené a nezbytné prostředky

Pro zajištění výše uvedeného cíle byl použit prostředek jednotné maximální věkové hranice. Nezbytnost tohoto prostředku vyplývá ze **strategických aspektů** zemědělského odvětví, které se poté promítají do **národní bezpečnosti**.

Použité prostředky se mi jeví jako přiměřené. Pokud je nutné určitou věkově omezit, pak stanovení věkové hranice je standardním prostředkem. Jednotná věková hranice totiž přesně vymezí okruh příjemců dotací v souladu s cílem celkového příznivého ovlivnění věkové struktury zemědělců. K jednotné věkové hranici mladých zemědělců se již vyjádřila i generální advokátka SDEU Juliane Kokott, jejíž stanovisko má doporučující charakter. Generální advokátka uvedla, že podobně jako v oblasti pracovní a sociální politiky i v tomto případě musí mít zákonodárce určitý prostor pro uvážení. **Stanovená věková hranice může být přezkoumána pouze z pohledu, zda není zjevně nevhodná.**¹⁴ V tomto případě stanovení věkové hranice 40 let není s ohledem na legitimní cíl právní úpravy (příznivé ovlivnění věkové struktury zemědělské populace) hranicí zjevně nevhodnou.

Použité prostředky tak, dle mého názoru, **splňují podmínku přiměřenosti a nezbytnosti**.

Závěr

Na základě výše uvedené analýzy se domnívám, že **poskytování dotací mladým začínajícím zemědělcům je v souladu s antidiskriminačním právem**. Toto odlišné zacházení s mladými zemědělci totiž sleduje objektivně a rozumně

¹³ Blíže viz informace Českého statistického úřadu, dostupné na [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/62002E535B/\\$File/212712k11.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/62002E535B/$File/212712k11.pdf).

¹⁴ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 7. července 2011, Unió de Pagesos de Catalunya, C-197/10, bod 67. Dostupné z <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=107061&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3581166>.

odůvodnitelný legitimní cíl a použité prostředky k dosažení tohoto cíle jsou nezbytné a přiměřené. Zdůrazňuji ovšem, že k **závaznému posouzení souladu nařízení s Listinou, Listinou EU a SFEU je oprávněn pouze Ústavní soud a SDEU.**

Je tedy nutné, abyste si o dotaci formálně požádal, a pak **napadl zamítavé rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu u soudu.** V případě, že soud dojde k závěru, že ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, předá věc k řízení Ústavnímu soudu.¹⁵ Soud se také může obrátit s předběžnou otázkou na SDEU, který při poměřování proporcionality zásahu může nařízení zrušit.¹⁶ Upozorňuji ovšem, že takový postup by mohl mít pro Vás pozitivní dopad až z dlouhodobého hlediska, kdy by EU přijala nové nařízení, které by podmínku věku neobsahovalo, případně ji modifikovalo. Tento postup má tak nejistý výsledek.

Vážený pane inženýre, plně chápu, že i ve vyšším věku, než je uvedených 40 let, chcete zahájit zemědělskou činnost. V takovém případě byste se měl obrátit se **žádostí o finanční příspěvek na příslušný Úřad práce České republiky.** Ten totiž poskytuje příspěvek na společensky účelné pracovní místo za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti.¹⁷ Příspěvek může činit až **šestinásobek průměrné mzdy**, což je v současné době cca 146.000,- Kč.

Bližší informace a rady pro zahájení podnikání můžete nalézt na **webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí.**¹⁸

V případě, že byste měl v této věci nějaké další nejasnosti nebo dotazy, neváhejte, prosím, kontaktovat pověřenou zaměstnankyni Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Veroniku Bazalovou, a to buď na telefonním čísle 542 542 254, nebo na e-mailové adrese veronika.bazalova@ochrance.cz.

S pozdravem

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Údolní 39
602 00 Brno

¹⁵ Ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Ustanovení § 113 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Úřad práce České republiky, Zahájení podnikání, březen 2013, dostupné z https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/olk/poradenstvi/Zahajeni_podnikani.pdf.

tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112