

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **B. S.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Tomáškem, advokátem se sídlem sady 5. května 46, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2007, čj. 1915/2007-14130, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, čj. 10 Ca 212/2007 - 62,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** tyto předběžné otázky:

1. Je možno pojem „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení, vykládat jako „věk potřebný pro nárok na starobní důchod“ u konkrétního žadatele podle vnitrostátní právní úpravy?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, je v souladu s právem a obecnými zásadami práva Evropské unie přípustné, aby „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku byl u jednotlivých žadatelů stanoven rozdílně v závislosti na jejich pohlaví a počtu vychovaných dětí?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku, jaká kritéria by měl národní soud vzít v úvahu při výkladu pojmu „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení?

II. Řízení **se přerušuje** na dobu do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový základ,
řízení předcházející položení předběžných otázek,

argumenty účastníků

[1] Žalobkyně se narodila dne 24. 1. 1947 a vychovala 2 děti. Mimo jiné na základě jejího věku, pohlaví a počtu vychovaných dětí jí podle § 32 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, vznikl nárok na starobní důchod dne 24. 5. 2004.

- V případě, kdyby žalobkyně měla jedno dítě, nárok na starobní důchod by jí vznikl dne 24. 9. 2005.
- V případě, kdyby žalobkyně měla tři nebo čtyři děti, nárok na starobní důchod by jí vznikl dne 24. 1. 2003.
- V případě, kdyby žalobkyně měla pět nebo více dětí, nárok na starobní důchod by jí vznikl dne 24. 9. 2001.
- V případě, kdyby žalobkyně neměla žádné děti, nárok na starobní důchod by jí vznikl dne 24. 1. 2007.
- Muži narozenému ve stejný den jako žalobkyně by vznikl nárok na starobní důchod dne 24. 1. 2009.

[2] Žalobkyně je zemědělským podnikatelem. Dne 3. 10. 2006 žalobkyně požádala o zařazení do programu Předčasné ukončení provozování zemědělské činnosti zemědělského podnikatele (dále též „program“).

[3] Příslušný správní orgán (Státní zemědělský intervenční fond) zamítl žádost žalobkyně (rozhodnutí ze dne 20. 12. 2006, čj. SZIF/2006/0484459), protože ke dni podání žádosti dosáhla věku potřebného pro nárok na starobní důchod. Podle Státního zemědělského intervenčního fondu je podmínkou pro zařazení do programu, že žadatel v den podání žádosti nedosahuje věku potřebného pro nárok na starobní důchod [§ 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 69/2005 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotace v souvislosti s předčasným ukončením provozování zemědělské činnosti podnikatele (dále též „nařízení vlády“)].

[4] Žalobkyně podala odvolání proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu. Odvolací správní orgán (Ministerstvo zemědělství) zamítl toto odvolání (rozhodnutí ze dne 12. 4. 2007, čj. 1915/2007-14130).

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí Ministerstva zemědělství žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdila, že § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády je v rozporu s čl. 11 odst. 1 druhou odrážkou nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. 5. 1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (dále též „nařízení Rady (ES) č. 1257/1999“). Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 totiž hovoří o „normálním důchodovém věku“, ale nařízení vlády o „věku potřebném pro nárok na starobní důchod“. Žalobkyně se domáhala výkladu pojmu „normální důchodový věk“ podle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, který by nevedl k diskriminaci jednotlivých žadatelů. Podle žalobkyně mají v důsledku české právní úpravy ženy, které vychovaly více dětí, objektivně kratší lhůtu pro podání žádosti než ženy, které vychovaly méně dětí, nebo než muži.

[6] Městský soud zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství, kterému vrátil věc k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 30. 4. 2009, čj. 10 Ca 212/2007 - 62). Přitom uvedl, že

jednou z podmínek vzniku nároku na starobní důchod (podle zákona o důchodovém pojištění) je dosažení alespoň věku potřebného pro vznik nároku (tzv. důchodový věk). Z historických a sociálních důvodů se důchodový věk mužů a žen liší. U žen se tento věk dále liší podle počtu vychovaných dětí. Městský soud však neshledal legitimní důvod pro takové rozlišování podle věku (resp. pohlaví a počtu vychovaných dětí) v posuzované věci. Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 hovoří o obvyklém věku pro odchod do důchodu. Městský soud odmítl výklad, který by vedl k neodůvodněným rozdílům mezi mužem - zemědělcem a ženou - zemědělkyní. Městský soud uzavřel, že horní věkovou hranici pro možnost zařazení do programu je třeba určit jako obvyklý věk pro odchod do důchodu všem stejně.

[7] Ministerstvo zemědělství podalo kasační stížnost proti rozsudku městského soudu k Nejvyššímu správnímu soudu. Tvrdilo, že Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 stanovuje přesně pouze dolní hranici pro žadatele. Obvyklý věk pro odchod do důchodu je stanoven v jednotlivých členských státech Evropské unie odlišně. Český právní řád nezná termín „obvyklý věk pro odchod do důchodu“. Zákon o důchodovém pojištění užívá termín „věk potřebný pro nárok na starobní důchod“. Termíny obvyklý věk pro odchod do důchodu dle nařízení Rady a důchodový věk dle zákona o důchodovém pojištění mají podle Ministerstva zemědělství obdobný význam. Pro přesné a objektivní stanovení obvyklého věku odchodu do důchodu dle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 byl stanoven postup pro určení důchodového věku dle § 32 zákona o důchodovém pojištění. Ministerstvo také upozornilo, že stejný způsob určení obvyklého věku pro odchod do důchodu byl stanoven v Programovém dokumentu Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 – 2006, konkrétně v části 3 – Popis opatření v bodě 3. 1. 2. 2. Vláda České republiky schválila tento horizontální plán usnesením č. 671 ze dne 9. 7. 2003. Evropská komise schválila tento horizontální plán rozhodnutím č. 2004 CZ 06 G DO 001. Městský soud podle Ministerstva zemědělství také neuvedl, podle jakých kritérií by měla být objektivně stanovena hranice obvyklého věku pro odchod do důchodu.

II.

Podstata sporu

[8] V řízení je třeba zodpovědět otázku, zda žalobkyni (s ohledem na její věk) svědčil nárok na zařazení do programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti zemědělského podnikatele a s tím související vyplácení příspěvků. Jádrem sporu se stal výklad pojmu unijního práva „obvyklý věk odchodu do důchodu“ a výklad a aplikace související vnitrostátní (české) legislativy, upravující věk odchodu do důchodu. S tím souvisí i otázka, zda unijní právo připouští, aby při posuzování nároku na zařazení do předmětného programu byli rozlišováni muži - zemědělci a ženy - zemědělkyně a dále aby bylo rozlišováno mezi ženami - zemědělkyněmi, podle počtu vychovaných dětí.

[9] V důsledku způsobu určování důchodového věku v České republice docházelo k různému časovému rozpětí, ve kterém mohly jednotlivé osoby - byť narozené ve stejný den - žádat o zařazení do programu podpory předčasného odchodu do důchodu ze zemědělství. Obecně přitom není věk odchodu do důchodu a způsob jeho stanovení v rámci Evropské unie harmonizován.

[10] Nejvyšší správní soud si je pro své rozhodování vědom povahy nařízení jako pramene unijního práva, který má obecnou povahu, je závazný v celém svém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech Evropské unie. Tento soud se proto ve svém dalším rozhodování vypořádá s tím, že správní orgány obou stupňů při posuzování nároku žalobkyně na zařazení do programu vycházely pouze z vnitrostátního nařízení vlády č. 69/2005 Sb. Nařízení vlády v poznámce pod čarou č. 1 stanoví, že je vydáno k provedení a v mezích zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění zákona č. 85/2004 Sb., jehož obsah umožňuje provést úpravu v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropských společenství nařízením vlády. Podle předmětného nařízení vlády bylo v České republice možné podávat žádost o zařazení do programu od 7. 3. 2005 (tj. ode dne nabytí účinnosti nařízení vlády) do 31. 12. 2006 (§ 3 odst. 2 nařízení vlády).

III.

Relevantní právní úprava Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[11] Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 v bodě 40 odůvodnění stanoví, že by měla být podporována opatření k odstranění nerovností a k podpoře rovných příležitostí pro ženy a muže.

[12] Podle čl. 10 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 odstavce 1 přispívá podpora předčasného odchodu do důchodu ze zemědělství k následujícím cílům: k poskytnutí příjmu starším zemědělcům, kteří se rozhodnou, že ukončí zemědělskou činnost; k podpoře nahrazování těchto starších zemědělců zemědělci schopnými případně posílit hospodářskou životaschopnost zbývajících zemědělských podniků; k převedení zemědělské půdy na nezemědělské využití, pokud nelze provádět zemědělskou činnost uspokojivým způsobem za podmínek hospodářské životaschopnosti.

[13] Článek 11 odstavec 1 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 stanoví požadavky kladené na převodce zemědělského podniku, který musí s konečnou platností ukončit veškerou obchodní zemědělskou činnost; může však pokračovat v neobchodním zemědělství a nadále využívat budovy; dále musí být starší 55 let, ale nedosáhnout obvyklého věku pro odchod do důchodu v okamžiku převodu, před převodem musí vykonávat po dobu deseti let zemědělskou činnost.

[14] Článek 12 odstavec 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 určuje, že vyplácení podpory při předčasném odchodu do důchodu nesmí překročit celkovou dobu 15 let u převodce a 10 let u zemědělského pracovníka. Vyplácení nepokračuje po dosažení věku 75 let převodce a obvyklého věku pro odchod do důchodu zemědělského pracovníka. Druhý pododstavec tohoto usnesení stanoví, že pokud je převodci vyplácen členským státem starobní důchod, poskytuje se podpora při předčasném odchodu do důchodu ve formě příplatku, který zohlední výši starobního důchodu.

[15] V návaznosti na přímo použitelné nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 Česká republika vydala dne 26. 1. 2005 **nařízení vlády č. 69/2005 Sb.**, o stanovení podmínek pro poskytování dotace v souvislosti s předčasným ukončením provozování zemědělské činnosti zemědělského podnikatele. Předmětem nařízení vlády je ve smyslu § 1 úprava poskytování dotací v rámci programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti zemědělského podnikatele.

[16] Podle § 3 odst. 1 nařízení vlády může žádost o zařazení do programu podat fyzická osoba, jestliže:

a) je zemědělským podnikatelem podle § 2e zákona evidovaným podle § 2f zákona nebo osobou, která je držitelem osvědčení podle zvláštních právních předpisů,

b) ke dni podání žádosti o zařazení dosahuje věku alespoň 55 let a v den podání žádosti o zařazení nedosahuje věku potřebného pro nárok na starobní důchod,⁵⁾

c) po dobu alespoň 10 kalendářních let bezprostředně předcházejících roku, ve kterém podá žádost o zařazení, provozoval zemědělskou výrobu podle § 2e odst. 3 zákona, z toho nejméně poslední 3 kalendářní roky vlastním jménem a na vlastní odpovědnost v převáděném zemědělském podniku, který dosahuje výměry nejméně 5 ha zemědělské půdy, a

d) prokáže, že v každém ze 3 kalendářních let bezprostředně předcházejících kalendářnímu roku, ve kterém podá žádost o zařazení, dosáhl podíl jeho příjmů ze zemědělské výroby podle § 2e odst. 3 zákona na celkových jeho příjmech z podnikání nejméně 50 %.

Poznámka pod čarou č. 5, obsažená v § 3 odst. 1 písm. b), odkazuje na § 29, 32, 74, 76 a 94 **zákona č. 155/1995 Sb.**, o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 289/1997 Sb., zákona č. 118/2000 Sb., zákona č. 188/2001 Sb. a zákona č. 425/2003 Sb.

[17] Podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2009, má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl aspoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod, nebo b) 15 let a dosáhl aspoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a).

[18] Podle § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2009:

(1) Důchodový věk činí

a) u mužů 60 let,

b) u žen

1. 53 let, pokud vychovaly alespoň pět dětí,
2. 54 let, pokud vychovaly tři nebo čtyři děti,
3. 55 let, pokud vychovaly dvě děti,
4. 56 let, pokud vychovaly jedno dítě, nebo
5. 57 let,

pokud pojištěnci dosáhli tohoto věku do 31. prosince 1995.

(2) U pojištěnců, kteří dosáhnou věkových hranic uvedených v odstavci 1 v období od 1. ledna 1996 do 31. prosince 2012, se důchodový věk stanoví tak, že ke kalendářnímu měsíci, ve kterém pojištěnec dosáhl této hranice, se přičítají u mužů dva kalendářní měsíce a u žen čtyři kalendářní měsíce za každý i započatý kalendářní rok z doby po 31. prosinci 1995 do dne dosažení věkových hranic uvedených v odstavci 1, a za důchodový věk se považuje věk dosažený v takto určeném kalendářním měsíci v den, který se číslem shoduje se dnem narození pojištěnce; neobsahuje-li takto určený měsíc takový den, považuje se za důchodový věk ten věk, který je dosažen v posledním dni takto určeného kalendářního měsíce.

(3) Po 31. prosinci 2012 činí důchodový věk, pokud pojištěnci nedosáhli důchodového věku podle odstavce 1 nebo 2,

a) u mužů 63 let,

b) u žen

1. 59 let, pokud vychovaly alespoň pět dětí,
2. 60 let, pokud vychovaly tři nebo čtyři děti,
3. 61 let, pokud vychovaly dvě děti,
4. 62 let, pokud vychovaly jedno dítě, nebo
5. 63 let.

(4) Podmínka výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod je splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň po dobu deseti roků. Pokud se však žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, je podmínka výchovy dítěte splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti aspoň po dobu pěti roků; to však neplatí, pokud žena před dosažením zletilosti dítěte přestala o dítě pečovat.

IV.

Důvody pro položení předběžné otázky a stanovisko Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud musí při posouzení věci řešit otázky obsažené ve výroku tohoto rozhodnutí. Otázky se dotýkají výkladu Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999.

První otázka

[20] Výklad pojmu „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ je nezbytný k tomu, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit zákonnost postupu vnitrostátních správních orgánů. Soud musí zejména hodnotit, zda postup správních orgánů neporušil nařízení Rady (ES) č. 1257/1999.

[21] Jedním z předpokladů pro zařazení do programu předčasného ukončení zemědělské činnosti je splnění podmínky věku žadatele – převodce zemědělského podniku. Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 stanoví podmínku věku převodce zemědělského podniku

rozmezím tohoto věku. Konkrétním věkem je určena pouze dolní hranice tohoto rozmezí: převodce zemědělského podniku musí být starší 55 let. Horní věková hranice není nařízením Rady (ES) č. 1257/1999 vymezena konkrétně vyjádřeným věkem, ale termínem „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu (*l'âge normal de la retraite, normal retirement age, das normale Ruhestandsalter*).

[22] Pojem „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 zjevně odkazuje na „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v jednotlivých členských státech. Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné nejprve posoudit, zda je možné ztotožnit pojem „obvyklý věk odchodu do důchodu“ s okamžikem vzniku nároku na starobní důchod konkrétního žadatele o podporu. V takovém případě by horní hranici dle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ve spojení s vnitrostátní právní úpravou bylo třeba pojímat jako konkrétní hodnotu vždy v konkrétním případě, nikoliv jako obecnou kategorii.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že Evropská komise rozhodnutím č. 2004 CZ 06G DO 001 ze dne 3. 9. 2004 schválila Horizontální plán rozvoje venkova na období 2004 - 2006. Tento dokument v bodě 3.1.2.2., týkající se Opatření Předčasné ukončení zemědělské činnosti, stanoví, že postupitel zemědělského podniku nesmí být mladší 55 let a v roce převodu nesmí dosahovat zákonného důchodového věku dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění. Kapitola 2.1.9., na kterou Horizontální plán v této části odkazuje, obsahuje podmínky odchodu do starobního a předčasného starobního důchodu. Stanoví, že důchodový věk se počínaje rokem 1996 každoročně zvyšuje postupně o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen tak, aby po 31. 12. 2006 činil 62 let u mužů a 57 až 61 let v závislosti na počtu vychovaných dětí u žen. Dále uvádí, že v roce 1996 (první rok účinnosti zákona o důchodovém pojištění) činil důchodový věk: a) u mužů - 60 let a 2 měsíce b) u žen - 53 let a 4 měsíce, pokud vychovaly alespoň 5 dětí - 54 let a 4 měsíce, pokud vychovaly 3 nebo 4 děti - 55 let a 4 měsíce, pokud vychovaly 2 děti - 56 let a 4 měsíce, pokud vychovaly 1 dítě, nebo - 57 let a 4 měsíce, pokud nevychovaly žádné dítě. V této kapitole je tudíž jednoznačně poukázáno na odlišné stanovení důchodového věku u mužů a u žen, které vychovaly, nebo nevychovaly děti.

[24] Horizontální plán je pouze programový dokument pro poskytování podpory zemědělství a venkovskému prostoru z prostředků Evropské unie. Pro žalobkyni z něj neplynou konkrétní práva či povinnosti. Jedná se však o součást tzv. soft law a Nejvyšší správní soud nemůže jeho existenci zcela přehlédnout.

[25] Cíle programu jsou vyjádřeny v čl. 10 odstavci 1 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Pro zodpovězení první otázky je třeba vymezit i povahu a účel poskytované podpory z titulu předčasného odchodu do důchodu. Podstatou podpory může být poskytnutí dávky obsahově podobné dávce starobního důchodu nebo dokonce její náhrada. Může jí být i zachování reprodukčních vlastností zemědělské jednotky. Daná dávka by pak v takovém případě sloužila pouze jako motivační prostředek k předání zemědělského podniku, a to bez zásahu do práva sociálního zabezpečení. Odpověď na tuto otázku umožní posoudit provázanost poskytování podpory při zemědělských činnostech s poskytováním dávek starobního důchodu, náležitých do systému sociálního zabezpečení.

[26] Při posuzování první otázky by mělo být váženo i to, zda může převodce zemědělského podniku v okamžiku převodu současně pobírat dávky starobního důchodu. Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 v čl. 12 rozlišuje ve vztahu k možnému souběhu poskytování dávky starobního důchodu a podpory z titulu předčasného odchodu do důchodu mezi převodcem (farmářem) a zemědělským pracovníkem (pracovníkem na farmě). Čl. 12 odst. 2 druhý pododstavec uvedeného nařízení stanoví, že v případě, kdy členský stát vyplácí postupiteli „normální“ starobní důchod, bude podpora z titulu předčasného odchodu do důchodu poskytována jako doplněk a její výše bude brát ohled na částku vnitrostátního starobního důchodu. Podle Nejvyššího správního soudu tak nelze jednoznačně vyloučit, aby osoba zařazená do programu předčasného odchodu do důchodu v zemědělství již v okamžiku vzniku nároku na první dávku současně pobírala dávku vnitrostátního starobního důchodu. Je zde tudíž možnost přiznání dotace i pro jedince, který již získal starobní důchod od členského státu.¹ V případě, že už zemědělec získal důchodový příjem od členského státu, podpora se stává penzijním doplatkem. Na jednu stranu tyto úvahy podporují závěr, že podpora z titulu předčasného odchodu do důchodu nenahrazuje sociální zajištění jedince formou starobního důchodu. Na druhou stranu zůstává otázkou, zda tento výklad není v rozporu s podstatou a cíli daného programu. Jinak řečeno, zda smyslem dotačního programu není vyplnit mezidobí, kdy zemědělec již neprovozuje ekonomickou činnost, ale stále nedosáhl na dávku starobního důchodu.

[27] Poskytování příspěvků spojených se zemědělskou činností tedy nemusí nutně přesahovat do systému sociálního zabezpečení (do důchodového systému). Činnosti v zemědělství a s tím související podpurné programy jsou obecně založeny na jiném účelu nežli systémy sociálního zabezpečení. To pak může mít vliv i na hledání možného řešení druhé předložené otázky.

Druhá otázka

[28] Pokud Soudní dvůr vysloví, že „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku je možné interpretovat jako „věk potřebný pro nárok na starobní důchod“ u konkrétního žadatele, vyvstává další otázka. Je v souladu s obecnými zásadami unijního práva (pokud jde o princip rovnosti mezi muži a ženami navíc kodifikovanými v člancích 8, 10, 19 a 157 Smlouvy o fungování Evropské unie, v člancích 20, 21 a 23 Listiny základních práv Evropské unie, a konečně i v sekundární legislativě Evropské unie) přípustné, aby byl „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ stanoven u jednotlivých žadatelů rozdílně v závislosti na jejich pohlaví a na počtu vychovaných dětí? Důchodový věk je v českém právu tradičně pro ženy a muže stanoven rozdílně. U žen je dále rozlišováno podle počtu vychovaných dětí. Vznik nároku na řádný starobní důchod není v národním právním řádu založen na stanovení nějakého obecně platného věku, nýbrž se liší pro jednotlivé ročníky (postupně se zvyšuje), pohlaví a u žen i podle počtu vychovaných dětí.

[29] Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně měla ve srovnání s mužem – zemědělcem nebo ženou - zemědělkyní, která by nevychovala žádné děti, objektivně kratší lhůtu pro

¹ Srov. Support for rural development within the framework of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). Dostupné z: <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160026_en.htm >

podání žádosti o zemědělskou podporu. Pokud by žalobkyně neměla děti nebo byla mužem - zemědělcem, daného programu by se mohla zúčastnit.

[30] Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje i na judikaturu Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva, vztahující se k odlišnému stanovení důchodového věku pro muže a pro ženy v závislosti na počtu vychovaných dětí.

[31] Ústavní soud České republiky v plenárním nálezu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), shledal rozdílný důchodový věk mužů a žen v závislosti na počtu vychovaných dětí souladným s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud vyšel z toho, že zvýhodňující přístup vůči ženám-matkám byl založen na objektivních a rozumných důvodech. Zohlednil přitom důvody historické (tehdejší názor spočíval v tom, že souběžné zaměstnání a péče o dítě klade větší nároky na ženu než na muže) a sociologické (ve vztahu k rozdílům v ekonomickém a profesním postavení mužů a žen). Ústavní soud rovněž přihlédl k tomu, že podobná úprava není výjimkou ani v dalších zemích Evropské unie.

[32] Evropský soud pro lidská práva shledal relevantní zákonnou úpravu v České republice souladnou s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek ze dne 17. 2. 2011 ve věci Augustin Andriele proti České republice, stížnost č. 6268/08, dostupný na <http://echr.coe.int>). Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že právní úprava důchodového věku byla založena na kompenzaci za ztížené postavení žen ve společnosti a sledovala legitimní cíl. Evropský soud pro lidská práva ve své argumentaci poukázal i na probíhající důchodovou reformu v České republice.

[33] Prostředky zvýhodněného zacházení obecně nejsou v rozporu s právními principy rovnosti a zákazu diskriminace, pokud jejich uplatnění směřuje k odstranění faktické nerovnosti mezi nerovnými subjekty. Preferenční přístup musí být založen na objektivních, přiměřených a rozumných důvodech. Mezi uvedeným cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) musí existovat vztah přiměřenosti. Možnost poskytování výhod v oblasti důchodového pojištění osobám, které vychovaly děti, např. snížením důchodového věku, je obecně akceptovatelná a nadále přípustná. To plyne např. i z čl. 7 Směrnice Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásad rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení. Tato směrnice se však vztahuje k oblasti sociálního zabezpečení (k právní úpravě zajišťující ochranu pro případ nemoci, invalidity, stáří, pracovních úrazů a nemocí z povolání a nezaměstnanosti), nikoliv k zemědělské politice.

[34] Princip rovnosti v přístupu k právům (zde k příspěvku souvisejícímu s ukončením zemědělské činnosti) není neměnnou kategorií. Podle Ústavního soudu a podle Evropského soudu pro lidská práva je rozlišování jednotlivých kategorií osob při vzniku nároku na starobní důchod opodstatněné v oblasti práva sociálního zabezpečení. Nejvyšší správní soud si ovšem není jist, že toto rozlišování je stejně opodstatněné v oblasti poskytování dotací pro výkon zemědělských činností (resp. jejich ukončení z důvodu převodu zemědělského podniku). Obecně není možnost odchodu do starobního důchodu v nižším věku u žen v návaznosti na počet vychovaných dětí znevýhodňující, ale naopak zvýhodňující. V nyní posuzovaném případě však nastala zcela opačná situace. Zvýhodnění z hlediska vzniku nároku na starobní důchod se stalo zároveň znevýhodněním, spočívajícím v nemožnosti účasti na programu podpory předčasného odchodu do důchodu

v zemědělství. Pokud ovšem danou dávku nelze považovat za náhradu důchodové dávky (tj. dávky sociálního zabezpečení), pak má Nejvyšší správní soud pochybnosti o racionálních a opodstatněných důvodech pro rozlišování počtu vychovaných dětí u žen – zemědělek.

[35] V této souvislosti bude třeba vyřešit, zda z hlediska přístupu do zemědělského dotačního systému existují odůvodnitelné a racionální důvody pro rozlišování mezi mužem - zemědělcem a ženou - zemědělkyní. Rovněž u těchto skupin je důchodový věk stanoven vnitrostátním právem odlišně. Mužům – zemědělcům byla oproti ženám - zemědělkyním narozeným ve stejný den poskytnuta delší lhůta pro podání žádosti o účast na programu.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom obsahu některých směrnic, vztahujících se k obecnému principu rovného zacházení na základě pohlaví (např. směrnice Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení; směrnice Rady 86/613/EHS o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství, nahrazené směrnicí 2010/41/EU; směrnice Rady 86/613/EHS o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství; nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky, nahrazené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání). Tyto předpisy však podle Nejvyššího správního soudu neposkytují jednoznačné vodítko pro rozhodnutí nyní posuzovaného případu.

[37] Soudní dvůr Evropské unie se dosud nezabýval kapitolou IV. nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Nevyslovil se ani ke konkrétní otázce rovného postavení mužů a žen v zemědělství, a to zejména ve vztahu k vyplácení podpory předčasného odchodu do důchodu ze zemědělství. Nejvyššímu správnímu soudu není známa ani judikatura jiných vnitrostátních soudů, týkající se aplikace kapitoly IV. nařízení Rady (ES) č. 1257/1999.

[38] Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury Soudního dvora Evropské unie, vztahující se k právu na rovné zacházení a zákazu diskriminace z důvodu pohlaví či věku (např. ve vztahu k odchodu do důchodu) – např. rozsudků ve věci Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), ze dne 26. 2. 1986, C-152/84, ECR 1986, str. 723; ve věci Vera Mia Beets-Proper v F. Van Lanschot Bankiers NV., ze dne 26. 2. 1986, C-262/84, ECR 1986, str. 773; nebo ve věci Mangold, ze dne 22. 11. 2005, C-144/04, ECR 2005, str. I-9981.

[39] Analogicky k vysloveným závěrům v posledně uvedeném rozhodnutí je pak podle Nejvyššího správního soudu třeba zkoumat, zda v oblasti zemědělské politiky nedochází k méně příznivému a nedůvodnému zacházení se ženou – zemědělkyní, která vychovala děti. Takový stav by mohl být v rozporu se zásadami a cíli práva Evropské unie.

Třetí otázka

[40] Nejvyšší správní soud již uvedl, že pojem „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999

zjevně navazuje na vnitrostátní právní úpravu. Současně ovšem Nejvyšší správní soud nepochybuje, že se jedná o pojem unijního práva, k jehož výkladu je příslušný Soudní dvůr EU. Nejvyšší správní soud předestřel výkladové obtíže spojené s výkladem tohoto pojmu. Vzhledem k těmto výkladovým obtížím Nejvyšší správní soud považuje za potřebné, aby Soudní dvůr zejména v případě záporné odpovědi na první otázku definoval kritéria, která by měl vnitrostátní soud vzít v úvahu při výkladu pojmu „obvyklý věk pro odchod do důchodu“.

[41] Důvodová zpráva² k nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 pojem obvyklého odchodu do důchodu nedefinuje.

[42] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že jednotlivé pojmy a instituty obsažené v nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 mají být vykládány nezávisle na vnitrostátním právu, a to s přihlédnutím k jednotlivým jazykovým verzím, cílům nařízení, jeho systematickému uspořádání atd. (např. rozsudek ze dne 18. 10. 1990, Dzodzi v. Belgie, spojené věci C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763, bod 37; rozsudek ze dne 17. 7. 1997, Giloy, C-130/95, Recueil, s. I-4291, bod 28; nebo rozsudek ze dne 16. 3. 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Recueil, s. I-2505, bod 15). Rovněž je třeba, aby v jednotlivých členských státech nevznikaly neopodstatněné rozdíly při výkladu jednotlivých pojmů obsažených v nařízení.

[43] Nejvyšší správní soud nemůže předvídat odpověď Soudního dvora EU na první dvě otázky. Je však možné, že podle Soudního dvora EU bude nutno vyložit pojem obvyklý věk odchodu do důchodu jako jednu kategorii (danou pouze jedním věkem) pro všechny skupiny dotčených osob, nezávisle na vnitrostátní úpravě věku odchodu do důchodu.

[44] Pokud má být pojem unijního práva „obvyklý věk odchodu do důchodu“ vykládán jako jedna věková kategorie, je nezbytné určit kritéria, za jejichž pomoci má být takový jediný věk určen. To platí tím spíše, pokud vnitrostátní právní úprava nezná pojem obvyklého věku odchodu do důchodu a rozlišuje mezi různými osobami nejen podle pohlaví a počtu vychovaných dětí, ale v důsledku probíhajících reforem se věk potřebný pro přiznání důchodu liší i pro osoby narozené v různých ročnících (srov. odst. 18 /zejm. pododstavec 2/ tohoto usnesení).

[45] Stanovení obecných kritérií pojmu unijního práva „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ je nezbytné, aby Nejvyšší správní soud mohl tomuto pojmu přiřadit odpovídající význam v návaznosti na úpravu věku pro odchod do důchodu v České republice. Bez vymezení takových kritérií Nejvyšší správní soud může vycházet z řady možných řešení – bez nároku na úplnost příkladů lze vycházet např. z:

- nejvyššího minimálního věku pro odchod do důchodu v rámci skupiny všech příslušníků určitého státu bez ohledu na jejich pohlaví, datum narození a obdobné obecné faktory;
- nejvyššího minimálního věku pro odchod do důchodu v rámci skupiny všech mužů a skupiny všech žen;

² Dostupná na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0158:FIN:EN:PDF>,

- prvního možného nominálního věku pro odchod do důchodu u všech příslušníků určitého státu bez ohledu na jejich pohlaví, datum narození a obdobné obecné faktory (tzn. věk pro odchod do důchodu v případě žen, které vychovaly 5 a více dětí);
- prvního možného nominálního věku mužů a prvního možného nominálního věku žen pro odchod do důchodu bez ohledu na datum jejich narození;
- prvního možného okamžiku odchodu do „řádneho“, nikoliv předčasného důchodu navázaného na případ konkrétního žadatele;
- postupného důchodového věku, určeného v návaznosti na datum, kdy statisticky odcházejí do starobního důchodu osoby narozené v určitý den;
- obvyklého věku určeného aritmeticky, kupř. na základě statistických údajů vztahujících se k určitému období, a to při vědomí, že konkrétní žadatel o starobní důchod v takto určený okamžik do důchodu skutečně neodchází;
- mediánu obvyklého věku odchodu do důchodu u skupiny osob stejného pohlaví či data narození, nebo obyvatelstva jako celku bez vázanosti na uvedené faktory.

[46] V případě negativní odpovědi na první otázku se proto jeví nezbytné, aby Soudní dvůr EU definoval kritéria pro výklad pojmu „obvyklý věk pro odchod do důchodu“.

V.

Povinnost předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie

[47] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nemůže sám posoudit otázky uvedené ve výroku tohoto usnesení. Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ani dosavadní judikatura Soudního dvora Evropské unie neposkytují jednoznačnou odpověď na tyto otázky. Nejedná se tudíž o *acte clair* ani o *acte éclairé*.

[48] Za daného stavu vznikla Nejvyššímu správnímu soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněným prostředkem podle vnitrostátního práva, povinnost obrátit se s otázkou výkladu práva Evropské unie na Soudní dvůr (čl. 267 třetí pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie).

[49] Teprve po zodpovězení položených otázek bude možné, aby se Nejvyšší správní soud vyslovil k oprávněnosti nároku žalobkyně na zařazení do programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti zemědělského podnikatele.

VI.

Přerušení řízení před Nejvyšším správním soudem

[50] Jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl o předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, přerušil řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, předseda senátu i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 4 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. dubna 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu