

Interpretační sdělení Komise o nabytí zemědělské půdy a právu Evropské unie

(2017/C 350/05)

Právní předpisy některých členských států poskytují ochranu zemědělské půdě. Vzhledem k tomu, že jde o nedostatek a zvláštní statek, podléhá nabytí zemědělské půdy často určitým podmínkám a omezením. Takové vnitrostátní pozemkové právní předpisy, které existují v několika členských státech EU, sledují různé cíle, od zachování zemědělského využití zemědělské půdy až po omezení koncentrace půdy. Jejich společným znakem je to, že si kladou za cíl zabránit nadměrným pozemkovým spekulacím. Některé z obav, z nichž tyto právní předpisy vycházejí, zejména koncentrace půdy a pozemkové spekulace, se v poslední době dostaly více do popředí politického zájmu. Dne 27. dubna 2017 přijal Evropský parlament zprávu o koncentraci zemědělské půdy a přístupu zemědělců k půdě⁽¹⁾.

Nabytí zemědělské půdy se řídí právem Unie. Investoři uvnitř EU požívají základní svobody, v první řadě volný pohyb kapitálu a právo usazování. Tyto svobody tvoří nedílnou součást vnitřního trhu, který umožňuje volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Do působnosti vnitřního trhu rovněž spadá zemědělství⁽²⁾. Komise nedávno zdůraznila, že cílem společné zemědělské politiky (SZP) je přispívat k jejím deseti prioritám, k nimž patří vnitřní trh, který je spravedlivější a má větší dosah⁽³⁾. Zároveň také právo Unie uznává specifickou povahu zemědělské půdy. Smlouvy umožňují omezení zahraničních investic do zemědělské půdy, pokud jsou přiměřená z hlediska ochrany oprávněných veřejných zájmů, k nimž patří zabránit nadměrným spekulacím s půdou, zachovat společenství zemědělců nebo zachovat a rozvíjet životaschopné zemědělství. To je zjevné z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Na rozdíl od ostatních základních svobod zaručených Smlouvou se volný pohyb kapitálu – včetně jeho případných legitimních omezení stanovených Soudním dvorem Evropské unie – týká i investorů ze třetích zemí. Toto interpretační sdělení se proto vztahuje na nabytí zemědělské půdy uvnitř EU i mimo ni.

Toto interpretační sdělení Komise se týká výhod a problémů zahraničních⁽⁴⁾ investic do zemědělské půdy (1). Dále popisuje platné právo Unie (2) a související judikaturu Soudního dvora Evropské unie (3). Nakonec sdělení vyvozuje některé obecné závěry z judikatury týkající se toho, jak dosáhnout oprávněných veřejných zájmů v souladu s právem Unie (4). Cílem sdělení tedy je poskytnout informace pro rozpravu o zahraničních investicích do zemědělské půdy, pomoci členským státům, které procházejí procesem přizpůsobování svých právních předpisů nebo by toto přizpůsobení chtěly provést později, a pomoci podpořit větší šíření osvědčených postupů v této složité oblasti. Zároveň Komise reaguje na žádost Evropského parlamentu, aby zveřejnila pokyny zaměřené na to, jak regulovat trhy se zemědělskou půdou v souladu s právem Unie⁽⁵⁾.

1. Nabytí zemědělské půdy v EU

a) *Potřeba regulovat trhy se zemědělskou půdou*

Zemědělská půda je zvláštní statek. V roce 2012 vyzvala Organizace spojených národů státy, aby zajistily zodpovědné řízení vlastnictví půdy. Z toho důvodu vydala Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO) „nezávazné pokyny“ pro řízení vlastnictví půdy⁽⁶⁾. Pokyny zdůrazňují klíčový význam půdy „pro uplatňování lidských práv, zajišťování potravin, eradikaci chudoby, udržitelné základní životní podmínky, sociální stabilitu, jistotu bydlení, rozvoj venkova a sociální a hospodářský růst“⁽⁷⁾. Zemědělská půda, která představuje téměř polovinu území EU, je vystavena tlaku ze strany

(1) Viz Evropský parlament „Zpráva o aktuálním stavu koncentrace zemědělské půdy v EU: jak zemědělcům usnadnit přístup k půdě?“, 2016/2141(INI).

(2) Viz čl. 38 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

(3) IP/17/187 ze dne 2. února 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_cs

(4) Výraz „zahraniční investoři“ používaný v tomto sdělení odkazuje na investory uvnitř EU a – v míře, v jaké se uplatňuje volný pohyb kapitálu – rovněž na investory ze třetích zemí (viz kapitola 2 písm. a)). Je třeba připomenout, že z praktického hlediska se většina nabytí zemědělské půdy v EU uskuteční v rámci EU.

(5) Viz Evropský parlament „Zpráva o aktuálním stavu koncentrace zemědělské půdy v EU: jak zemědělcům usnadnit přístup k půdě?“, 2016/2141(INI), odst. 37.

(6) „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ (Nezávazné pokyny pro odpovědné řízení vlastnictví půdy, loviště ryb a lesů v kontextu vnitrostátního zajišťování potravin).

(7) Viz bod 2.4.1 nezávazných pokynů. Zásadní význam půdy pro zajišťování potravin, vzhledem k tomu, že její zásoba je omezená, je rovněž zdůrazněn v tomto dokumentu: Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 21. ledna 2015 k tématu Zabírání půdy – Evropa musí reagovat na ohrožení rodinných hospodářství (stanovisko z vlastní iniciativy), bod 6.3.

nezemědělského využívání a v některých obdobích zvyšující se poptávce po potravinách, energii a biomase. Každoročně dochází v Evropě v důsledku plošného rozvoje měst a dopravní infrastruktury ke ztrátám půdy v rozsahu větším, než je rozloha Berlína⁽⁸⁾.

Některé vnitrostátní ústavy⁽⁹⁾ a řada vnitrostátních pozemkových právních předpisů udělují zemědělské půdě zvláštní ochranu. Zvláště v poslední době se ochrana zemědělské půdy dostává do popředí politického zájmu v řadě zemí. Od roku 2013, a zejména po uplynutí přechodných lhůt udělených přístupovými smlouvami⁽¹⁰⁾, přijaly Maďarsko, Slovensko, Lotyšsko, Litva, Bulharsko, Rumunsko a Polsko pozemkové zákony zaměřené na řešení nežádoucího vývoje na svých trzích se zemědělskou půdou.

Dnes může být potřeba regulovat trhy se zemědělskou půdou zvláště naléhavá v těch zemích, které v posledních letech uskutečnily rozsáhlé pozemkové reformy⁽¹¹⁾. V některých členských státech proběhly nebo stále probíhají restituční a privatizační státní vlastněné půdy⁽¹²⁾. Navíc jsou ceny zemědělské půdy v těchto členských státech v porovnání s jinými členskými státy stále nízké (viz obrázek 1 v příloze) navzdory nárůstu, k němuž došlo v posledním desetiletí (viz obrázek 2 v příloze)⁽¹³⁾. Za těchto okolností vyjádřili zemědělci obavy týkající se možného zájmu o zemědělskou půdu ze strany jiných investorů.

Cílem předpisů v oblasti prodeje půdy obecně je zachovat zemědělské vlastnosti tohoto bohatství, řádné obdělávání půdy, životaschopnost stávajících zemědělských podniků a záruky proti spekulacím s půdou. Z toho důvodu tyto předpisy často vyžadují administrativní povolení prodeje půdy a zmocňují příslušné orgány nebo subjekty, aby vznesly námitky proti prodeji, který je v rozporu s cíli daného předpisu. Takový případ může často nastat, pokud má být půda prodána nezemědělci, zatímco má o ni zájem místní zemědělec, který půdu potřebuje. Příslušné orgány mohou rovněž zasáhnout, pokud se domnívají, že prodejní cena není přiměřená vzhledem k hodnotě půdy. Některé předpisy o prodeji půdy udělují předkupní právo veřejným orgánům nebo veřejným subjektům, aby mohly dále prodávat půdu jinému nabyvateli nebo ji pronajmout v souladu se zemědělskou politikou. Další regulační přístup k řešení místního scelování pozemků spočívá v udělení předkupních práv určitým kategoriím zainteresovaných stran, jako jsou nájemce nebo vlastník nemovitosti sousedící s půdou na prodej⁽¹⁴⁾.

b) *Zahraniční investice, ačkoli rostou, jsou stále nízké*

V Evropě jsou zahraniční investice do zemědělské půdy omezené. Zejména v zemích EU15⁽¹⁵⁾ jsou investice ze zahraničí do zemědělské půdy stále výjimečné⁽¹⁶⁾. Zájem zahraničních investorů se více soustředil na země střední a východní Evropy, kde od roku 1989 prošlo zemědělství pozoruhodným přechodem od státních zemědělských podniků nebo družstev k soukromému zemědělství v tržní ekonomice.

Je obtížné získat spolehlivé údaje o zahraničních investicích, zvláště do zemědělské půdy. Informace shromážděné Komisí na základě databáze Land Matrix⁽¹⁷⁾ ukazují, že například od roku 2004 získali zahraniční investoři práva využívat nebo kontrolovat přibližně 68 000 ha v Bulharsku, 8 000 ha v Litvě a 84 000 ha v Rumunsku. Tyto odhadované nákupy

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Například podle čl. 21 odst. 1 bulharské ústavy je „půda základním národním bohatstvím pod zvláštní ochranou státu a společnosti“.

⁽¹⁰⁾ Přístupové smlouvy poskytly přechodné odchylky od principu volného pohybu kapitálu ve vztahu k nabývání zemědělské půdy. Přístupujícím členským státům bylo dovoleno zachovat si během přechodných lhůt své vnitrostátní režimy, které zakazovaly nabývání půdy občanům z jiných členských států EU nebo zemí EHP. Tyto odchylky uplynuly dne 1. ledna 2014 pro Bulharsko a Rumunsko, dne 1. května 2014 pro Maďarsko, Lotyšsko, Litvu, Slovensko a dne 1. května 2016 pro Polsko (odchylka pro Chorvatsko uplyne v roce 2020 a Chorvatsko může požádat o prodloužení o tři roky).

⁽¹¹⁾ Zdůrazňuje to například Výbor pro zemědělství maďarského národního shromáždění ve svém stanovisku z vlastní iniciativy ze dne 26. května 2015 k šetření v oblasti právních předpisů, jimiž se řídí využívání a vlastnictví zemědělské půdy v nových členských státech: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation (Pozemková reforma ve střední a východní Evropě po roce 1989 a její výsledek v podobě zemědělských struktur a fragmentace půdy), 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States (Tržní dopady nových právních předpisů na trh s pozemky ve východních státech EU), JRC Technical Reports, 2016.

⁽¹⁴⁾ Viz rovněž: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes* (Různorodost trhů s pozemky a pozemkových předpisů v Evropě a (některé) její příčiny), *The Journal of Development Studies*, 2016, svazek 52, č. 2, 186–205.

⁽¹⁵⁾ Země, které tvořily Evropskou unii do roku 2004: Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Spojené království.

⁽¹⁶⁾ Existují například zprávy o nedávných čínských investicích do některých francouzských zemědělských podniků a vinic: R. Levesque, *Chinese purchases in the Berry* (Čínské nákupy v Berry), v: *La Revue foncière* květen-červen, 2016, s. 10.

⁽¹⁷⁾ Iniciativa International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

představují podíl na celkové orné půdě, který činí 1,3 % v Bulharsku, 2,3 % v Litvě a 0,4 % v Rumunsku⁽¹⁸⁾. Situace v jiných zemích střední a východní Evropy se výrazně neliší. Oficiální statistiky z Maďarska a Polska nebo studie zahrnující Slovensko a Lotyšsko v rozsahu, ve kterém jsou k dispozici, naznačují, že cizinci vlastní nebo kontrolují kolem 1 % využívané orné půdy⁽¹⁹⁾.

Zdá se však, že zájem zahraničních investorů o zemědělskou půdu se zvyšuje. Zejména celosvětová finanční krize měla vliv na investice do zemědělské půdy. Finanční investoři hledající alternativy v době neklidu na finančních trzích vložili kapitál do zemědělské půdy⁽²⁰⁾. Ve stejném období přispěly ke zvýšení zájmu investorů obavy v oblasti zajišťování potravin spolu s programy zaměřenými na biopaliva a bioplyn⁽²¹⁾.

c) Nabývání zemědělské půdy na politickém pořadu dne

Problémy kolem zahraničních investic do zemědělské půdy nejsou ničím novým. Nedávný nárůst investic do zemědělské půdy však v některých členských státech zvýšil obavy. Zaprvé zahraniční investoři jsou někdy vnímáni jako vytěšňující místní zemědělce. Zadruhé v poslední době panuje obava, že (zmenšující se) plochy obdělávané půdy byly vystaveny spekulativním nebo bezzásadovým investorům. Byly vysloveny obavy ze zvyšující se koncentrace půdy a spekulací a negativního dopadu, který to má na zajišťování potravin, životní prostředí, kvalitu půdy a rozvoj venkova⁽²²⁾. Někteří kritici zpochybňují přínosy zahraničních nákupů v EU a tvrdí, že velké zahraniční investiční fondy a společnosti připravují malé a chudé zemědělce o půdní zdroje a narušují rozvoj venkova⁽²³⁾.

Těmto problémům se rovněž věnovaly evropské orgány. Dne 21. ledna 2015 vydal Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) své stanovisko k tématu „Zabírání půdy – Evropa musí reagovat na ohrožení rodinných hospodářství“⁽²⁴⁾. Identifikoval volný pohyb kapitálu jako hnací sílu pro nákup půdy, který považuje za „zabírání půdy“.

Rovněž Evropský parlament projevil zájem o toto téma. Vyžádal si studii „Extent of farmland grabbing in the EU“ (Rozsah zabírání půdy v EU), která byla zveřejněna v květnu 2015⁽²⁵⁾. Dne 27. dubna 2017 přijal Parlament „Zprávu o aktuálním stavu koncentrace zemědělské půdy v EU: jak zemědělcům usnadnit přístup k půdě?“⁽²⁶⁾. Zpráva poukazuje na

⁽¹⁸⁾ Pracovní dokument útvarů Komise, Pohyb kapitálu a volnost plateb, 5. března 2015, SWD (2015) 58 final, s. 21. Je však třeba mít na paměti, že tyto údaje nejsou vždy snadno dostupné, a stávající odhady se proto výrazně liší. Bylo například oznámeno, že zahraniční vlastnictví zemědělské půdy v Rumunsku se v letech 2010 až 2013 zvýšilo o 57 % a představuje v Rumunsku v roce 2013 asi 7 % celkové zemědělské plochy: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States* (Tržní dopady nových právních předpisů pro trh s pozemky ve východních státech EU), JRC Technical Reports, 2016, s. 10.

⁽¹⁹⁾ Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* (Rozsah zabírání zemědělské půdy v EU), studie, 2015, s. 19–20.

⁽²⁰⁾ Některé další příklady uvádí: Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* (Rozsah zabírání zemědělské půdy v EU), studie, 2015, s. 23 (například investice, které provedla nizozemská Rabobank Group v Polsku a Rumunsku; italská pojišťovna Generali v Rumunsku, německá Allianz v Bulharsku, belgická bankovní a pojišťovací skupina KBC ve východním Německu a v Litvě).

⁽²¹⁾ Dopad finanční a hospodářské krize na zemědělství zůstává nejednoznačný. Zatímco v roce 2009 se v příjmech v zemědělství krize projevila, sektor se rychle zotavil, takže se rozdíl vůči průměrné hrubé mzdě v ekonomice dále snížil. Současně došlo k dočasnému zpomalení odlivu pracovní síly ze zemědělství a v některých členských státech dokonce k její stagnaci nebo zvyšování.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, *The Greens/EFA, Evropský parlament (vydavatel), Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland* (Pozemková horečka. Výprodej zemědělské půdy v Evropě), 2016; *Friends of the Earth, Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs* (Peníze ze zemědělství. Jak Evropské banky a soukromé finance profitují ze spekulací s potravinami a zabírání půdy), 2012 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. and Borrás, S.M. (vydavatel) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* (Koncentrace půdy, zabírání půdy a boje lidí v Evropě), Amsterdam, *Transnational Institute*; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. & Borrás S.M. (2015) *Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis* (Koncentrace půdy a zabírání půdy v Evropě: předběžná analýza), *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147–162; Ecoruralis (2016) „Land Issues and Access to Land“ (Otázky půdy a přístup k půdě). http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (stav v roce 2016).

⁽²⁴⁾ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 21. ledna 2015 k tématu Zabírání půdy – Evropa musí reagovat na ohrožení rodinných hospodářství (stanovisko z vlastní iniciativy), body 1.9 a 1.12.

⁽²⁵⁾ Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* (Rozsah zabírání zemědělské půdy v EU), studie, 2015, s. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Viz Evropský parlament „Zpráva o aktuálním stavu koncentrace zemědělské půdy v EU: jak zemědělcům usnadnit přístup k půdě?“, 2016/2141(INI).

míru koncentrace zemědělské půdy v rukou několika zemědělských a nezemědělských podniků a na související rizika, jako je obtížný přístup zemědělců k půdě (zejména pro drobné a rodinné zemědělské podniky). Proto Parlament požaduje lepší monitorování vývoje na trzích pro prodej půdy. Zejména vyzývá Komisi, aby monitorovala všechny příslušné oblasti politiky, jmenovitě zemědělství, finance a investice „s cílem zjistit, zda přispívají ke koncentraci zemědělské půdy v EU nebo zda působí proti ní“. Parlament rovněž vyzývá Komisi, aby „zveřejnila jasný a komplexní soubor kritérií, z něž by bylo členským státům zřejmé, jaká opatření regulace trhu s půdou jsou povolena“ podle práva Evropské unie.

Pokud jde o širší program politik, jsou jako potenciální ovlivňující faktor vnímány další politiky. Odpovědi na nedávnou veřejnou konzultaci na téma zjednodušení a modernizace SZP vyzdvihly řadu záležitostí, k nimž patří administrativní požadavky, předpisy v oblasti půdy a zejména vysoké ceny zemědělské půdy v některých členských státech, jako vážné problémy pro zemědělce. Dále byly vysloveny obavy týkající se různých úrovní přímých plateb mezi členskými státy, které nemusí vždy zajišťovat rovné podmínky, pokud jde o přístup k zemědělské půdě. Rozdílem v přímých platbách se zabýval poslední víceletý finanční rámec (VFR 2014–2020) prostřednictvím tak zvané externí konvergence přímých plateb. Může to být problém, který bude znovu přitahovat pozornost.

Kromě toho mohou být v kontextu nabývání zemědělské půdy relevantní i další opatření EU. Nedávno vstoupila v platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu⁽²⁷⁾. Jejím cílem je zvýšit transparentnost ohledně toho, kdo skutečně vlastní společnosti a svěřenské fondy, čímž by se rovněž mohly zmírnit obavy, které se v současnosti řeší omezeními týkajícími se nabývání zemědělské půdy v některých zemích, kde se orgány obávají, že převody akcií mezi právními subjekty, které vlastní zemědělskou půdu, mohou být využity k obcházení podmínek ukládaných nabyvatelům. Nedávný návrh Komise s cílem pozměnit a doplnit tuto směrnici dále transparentnost zvýší.

Pokud jde o investory ze třetích zemí, klade si nedávný návrh Komise týkající se rámce pro prověřování přímých zahraničních investic za cíl poskytnout právní jistotu členským státům, které zavedly nebo hodlají zavést mechanismy prověřování přímých investic ze třetích zemí s ohledem na výlučnou pravomoc Unie v oblasti společné obchodní politiky, která zahrnuje přímé zahraniční investice⁽²⁸⁾. Návrh stanoví pro členské státy, a v některých případech i pro Komisi, rámec pro přezkum přímých investic ze třetích zemí v Evropské unii a za účelem ochrany zásadních zájmů z důvodů veřejného pořádku nebo bezpečnosti umožňuje členským státům zohlednit jejich individuální situaci a vnitrostátní okolnosti. Za předpokladu, že jsou splněny určité podmínky stanovené v nařízení, umožňují nová pravidla členským státům zavést nebo zachovat odpovídající mechanismy přezkumu přímých zahraničních investic⁽²⁹⁾.

d) Přínosy zahraničních investic na řádně regulovaných trzích s půdou

Ve svém výzkumu uzavírá FAO, že investice do zemědělství jsou celosvětově přínosné pro národní ekonomiky, místní společenství a zemědělský sektor, pokud vnitrostátní instituce a právní úprava poskytují přiměřené pobídky všem aktérům na trhu⁽³⁰⁾. V Evropě jsou zahraniční investice také důležitým zdrojem tolik potřebného kapitálu, technologií a znalostí a pomáhají zvyšovat produktivitu v zemědělství a jakost produktů⁽³¹⁾.

Volný pohyb kapitálu je zásadní pro podporu přeshraničních investic a přístup místních podniků k financování. Stojí za zmínku, že zemědělské podniky často obtížně hledají finanční prostředky na nezbytné investice. Podobně jako jiné malé podniky také malé zemědělské podniky čelí úvěrovým omezením a existují signály, že zemědělství je v řadě zemí podkapitalizováno⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽²⁸⁾ Podle čl. 3 odst. 1 písm. e) a čl. 207 odst. 1 SFEU.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_cs.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/>. Viz rovněž: OECD, *Policy Framework for Investment in Agriculture* (Politický rámec pro investice v zemědělství), 2013.

⁽³¹⁾ Zpráva Komise Radě Přezkum přechodných opatření pro nabývání zemědělských nemovitostí, která byla stanovena smlouvou o přistoupení z roku 2005, 14.12.2010, s. 2; zpráva Komise Radě Přezkum přechodných opatření pro nabývání zemědělských nemovitostí, která byla stanovena smlouvou o přistoupení z roku 2003, 16.7.2008, s. 7; tisková zpráva Evropské komise http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; tisková zpráva Evropské komise http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, *The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU* (Institucionální rámec pro zemědělské úvěrové trhy v EU), v: Johan Swinnen and Louise Knops (vyd.), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture* (Půda, pracovní síla a kapitálové trhy v evropském zemědělství), Centre for European Policy Studies, 2013, s. 254; Sami Myyrä, *Agricultural Credit in the EU* (Zemědělské úvěry v EU), v: Johan Swinnen and Louise Knops (viz citace výše), s. 260. Nedostatky kapitálového trhu pro zemědělce byly identifikovány a prodiskutovány: Centrem pro evropská politická studia (CEPS) a Centrem pro instituce a hospodářskou výkonnost (LICOS) Univerzity v Lovani: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate* (Přezkum přechodných omezení pro nabývání zemědělských nemovitostí zachovávaných členskými státy), závěrečná zpráva 2007, s. 13–17; Centrum pro evropská politická studia (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate* (Přezkum přechodných omezení pro nabývání zemědělských nemovitostí zachovávaných Bulharskem a Rumunskem), závěrečná zpráva, říjen 2010, s. 19–23.

Prospěšné účinky zahraničních investic byly prokázány řadou studií zadaných Komisí s cílem přezkoumat přechodná období⁽³³⁾ i externími studii⁽³⁴⁾. Pokud byly zahraniční investice povoleny (například prostřednictvím pronájmu půdy, usídlování, právních subjektů nebo investic do potravinářského průmyslu), bylo prokázáno, že stimulují zvyšování produktivity v zemědělském odvětví⁽³⁵⁾. Proto lze oprávněně dojít k závěru, že zahraniční investice mohou přidat hodnotu nevyužívané půdě a přispět k obdělávání opuštěné půdy. Tyto investice mohou dále zlepšit přístup zemědělců na trh i pracovní podmínky zaměstnanců v zemědělství. A konečně zahraniční investice mohou zvýšit vývozní potenciál zemědělských produktů.

e) *Právní kroky Komise ve vztahu k novým pozemkovým právním předpisům v některých členských státech*

Nedávné změny právních předpisů v Maďarsku, na Slovensku, v Lotyšsku, Litvě, Bulharsku a Rumunsku se shodují s koncem přechodných období, během kterých jim přístupové smlouvy umožňovaly omezovat investory z EU v nákupu zemědělské půdy.

Nové zákony zrušily omezení uváděná v přístupových smlouvách. Současně zavedly některá omezení, jejichž deklarovaným cílem je omezit koncentraci půdy a spekulace s ní, udržet dobré a efektivní zemědělské využívání zemědělské půdy, zachovat venkovskou populaci, řešit fragmentaci půdy nebo podporovat životaschopné, středně velké zemědělské podniky. Za tímto účelem příslušné zákony podrobuji nabývání půdy některým podmínkám. K nim patří předchozí administrativní schválení a zejména požadavky, aby například nabyvatel zemědělské půdy sám na této půdě hospodařil, měl kvalifikaci v zemědělství a aby v dané zemi měl trvalé bydliště nebo v ní podnikal. Dále nové zákony upřednostňují některé kategorie nabyvatelů (jako jsou nájemci, sousedící zemědělci nebo místní obyvatelé) nebo zakazují prodej právními osobám.

Komise uznává platnost výše uvedených cílů jako takových. Avšak po přezkoumání nových zákonů se obávala, že některá z jejich ustanovení porušují základní zásady EU, jmenovitě volný pohyb kapitálu. Zejména z pohledu Komise diskriminují, ne formálně, ale ve svých praktických dopadech, státní příslušníky jiných zemí EU nebo stanoví jiná nepřiměřená omezení, která by negativně ovlivnila investování. Z toho důvodu v roce 2015 zahájila Komise řízení pro porušení Smlouvy proti Bulharsku, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku a Slovensku⁽³⁶⁾. Vzhledem k tomu, že žádná z těchto zemí nebyla schopna rozptýlit vzniklé obavy, přikročila Komise dne 26. května 2016 ke druhému a poslednímu kroku řízení před případným předložením Soudnímu dvoru Evropské unie⁽³⁷⁾.

2. Platné právo Unie

Nabýváním zemědělské půdy se nezabývají žádné sekundární evropské právní předpisy. Členské státy mají příslušnost a pravomoc regulovat své trhy s půdou. Přitom však musí respektovat základní zásady Smlouvy, v první řadě základní svobody a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

a) *Volný pohyb kapitálu a svoboda usazování*

Právo nabývat, využívat a zcizovat zemědělskou půdu spadá do zásad volného pohybu kapitálu stanovených v článku 63 a následujících Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)⁽³⁸⁾. Tato ustanovení smlouvy udělují právně

⁽³³⁾ Viz Centrum pro evropská politická studia (CEPS) a Centrum pro instituce a hospodářskou výkonnost (LICOS) Univerzity v Lovani: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate* (Přezkum přechodných omezení pro nabývání zemědělských nemovitostí zachovávaných členskými státy), závěrečná zpráva 2007, shrnutí, s. ii; Centrum pro evropská politická studia (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate* (Přezkum přechodných omezení pro nabývání zemědělských nemovitostí zachovávaných Bulharskem a Rumunskem), závěrečná zpráva, říjen 2010, shrnutí.

⁽³⁴⁾ Viz například: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, *Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989–2005* (Reformy a produktivita v zemědělství ve střední a východní Evropě a bývalých sovětských republikách: 1989–2005), *Journal of Productivity Analysis*, červen 2010, svazek 33, číslo 3, s. 241–258, kapitoly 2 a 7 (závěrečné poznámky); L. Dries, E. Germenji, N. Noev, J.F.M. Swinnen, *Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe* (Zemědělci, vertikální koordinace a restrukturalizace mlékařských dodavatelských řetězců ve střední a východní Evropě), ve *World Development*, 2009, sv. 37, č. 11, s. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, *Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector* (Zahraniční přímé investice, vertikální integrace a místní dodavatelé: Důkazy z polského odvětví mléka), ve *World Development*, 2004, sv. 32, č. 9, s. 1525 a následující, 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes* (Různorodost trhů s pozemky a pozemkových předpisů v Evropě a (některé) její příčiny), *The Journal of Development Studies*, 2016, sv. 52, č. 2, 202.

⁽³⁶⁾ Viz: IP/15/4673 ze dne 23. března 2015 a IP/15/4877 ze dne 29. dubna 2015.

⁽³⁷⁾ Viz: IP/16/1827 ze dne 26. května 2016.

⁽³⁸⁾ To bylo potvrzeno několika rozsudky Soudního dvora Evropské unie, viz například rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Festeresen, C-370/05, body 21–23, rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Ospelt, C-452/01, bod 24.

vymahatelná práva investorovi i příjemci investice. Všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy, ale také mezi členskými státy a třetími zeměmi jsou zpravidla zakázána. Podle výkladu Soudního dvora Evropského unie se pojmem omezení rozumí všechna opatření, která omezují investice nebo která v nich mohou bránit, odrazovat od nich nebo snižovat jejich přitažlivost⁽³⁹⁾.

Pokud investice do zemědělské půdy slouží zemědělské podnikatelské činnosti, bude se na ni rovněž vztahovat svoboda usazování: článek 49 SFEU zakazuje omezení svobody usazování pro státní příslušníky (právnícké nebo fyzické osoby) jednoho členského státu na území jiného členského státu pro výkon samostatně výdělečné činnosti, jako je zemědělská činnost.

Zásadním prvkem, který je vlastní všem základním svobodám, je zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Zakazuje přímou i nepřímou diskriminaci (skryté formy diskriminace). Nepřímá diskriminace se týká vnitrostátních ustanovení ve vztahu k uplatňování základních svobod, která výslovně nediskriminují na základě státní příslušnosti, ale která ve skutečnosti vedou ke stejnému výsledku.

Článek 345 SFEU stanoví, že „Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech“. Vnitrostátní právní úprava, kterou se řídí nabývání nebo využívání zemědělských nemovitostí, je záležitostí majetkových práv, ale článek 345 SFEU nebrání v uplatňování základních svobod ani jiných základních zásad Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie, v ustálené judikatuře, zamítl široký výklad článku 345 SFEU. Například v rozsudku ve věci Konle týkajícím se nabývání nemovitosti Soudní dvůr objasnil, pokud jde o daný článek, který byl tehdy článkem 222 toto: „... ačkoli systém vlastnictví majetku nadále přísluší každému členskému státu podle článku 222 Smlouvy, toto ustanovení nevyjímá takový systém ze základních pravidel Smlouvy“⁽⁴⁰⁾. V důsledku toho článek 345 SFEU zachovává pravomoci členských států přijímat rozhodnutí týkající se systému vlastnictví majetku, ale tato pravomoc podléhá požadavkům práva Unie.

b) Omezení základních svobod a možná odůvodnění

Vnitrostátní opatření, která mohou zamezit výkonu základních svobod, mohou být obecně povolena, pokud je splněna řada podmínek: opatření nejsou diskriminační, jsou odůvodněna převažujícím veřejným zájmem, jsou vhodná pro dosažení požadovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a nemohou být nahrazena méně restriktivními alternativními prostředky (zásada proporcionality, podrobnosti viz níže v bodě 3b). Vnitrostátní opatření musí dále být v souladu s obecnými zásadami práva Unie, jako je právní jistota.

Zejména pokud jde o volný pohyb kapitálu, článek 65 SFEU uvádí, že tato svoboda se nijak nedotýká některých práv členských států. K nim patří právo uplatňovat specifická vnitrostátní daňová ustanovení, přijímat opatření a dohledová opatření zejména v oblasti daňového systému a obezřetnostního dohledu nad finančními institucemi. Dále, a celkově významněji, čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU zachovává právo členských států „učinit opatření odůvodněná veřejným pořádkem či veřejnou bezpečností“.

Odlíšná kritéria platí pro pohyb kapitálu do třetích zemí a ze třetích zemí. Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že „probíhá v odlišném právním kontextu“ než pohyb kapitálu uvnitř Unie. V důsledku toho mohou být v případě omezení vůči třetím stranám přijatelná podle Smlouvy další odůvodnění⁽⁴¹⁾. Odůvodnění mohou být rovněž vykládána širěji⁽⁴²⁾. Dále, zejména v praxi, jsou podle čl. 64 odst. 1 SFEU zachována práva na všechna omezení existující před liberalizací pohybů kapitálu. Odpovídajícím dnem je 31. prosinec 1993 pro všechny členské státy, s výjimkou Bulharska, Estonska a Maďarska (31. prosinec 1999) a Chorvatska (31. prosinec 2002). To znamená, že omezení zavedená před tímto termínem a ovlivňující státní příslušníky třetích zemí, nelze napadnout na základě zásady volného pohybu kapitálu podle Smlouvy.

⁽³⁹⁾ Pokud jde o definici omezení pohybu kapitálu: rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Volkswagen, C-112/05, bod 19; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Libert, spojené věci C-197/11 a 203/11, bod 44; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Lenz, C-315/02, bod 21.

⁽⁴⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Konle, C-302/97, bod 38. Viz také rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Portugalsko C-367/98, bod 48; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Španělsko, C-463/00, („zlaté akcie“), bod 56. Viz také rozsudky Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Spojené království, C-163/99, C-98/01, („zlaté akcie v BAA“); rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Ospelt, C-452/01, bod 24; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Itálie, C-174/04, („pozastavení hlasovacích práv v privatizovaných podnicích“); rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Federconsumatori, spojené věci C-463/04 a 464/04; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Řecko, C-244/11, („zlaté akcie ve strategických akciových společnostech“), 15 a 16. Viz také stanovisko AG Roemer ze dne 27. dubna 1966 ve spojených věcech Consten a Grundig, 56/64 a 58/64, Sb. rozh. strana 352 (366); rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Essent, C-105/12, bod 36.

⁽⁴¹⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Skatteverket, C-101/05, bod 36; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, bod 171.

⁽⁴²⁾ Viz například rozsudek Soudního dvora Evropské unie, FII Group, C-446/04.

c) *Listina základních práv Evropské unie*

A konečně by mohla v procesu nabývání, používání nebo zcizování zemědělské půdy vstoupit do hry další ustanovení práva Unie, například právo na vlastnictví (článek 17 Listiny základních práv Evropské unie), právo svobodné volby povolání (článek 15 Listiny základních práv Evropské unie) a svoboda podnikání, včetně smluvní svobody (článek 16 Listiny základních práv Evropské unie).

d) *Zásada právní jistoty*

Dále je nutno dodržet zásadu právní jistoty a legitimních očekávání. Tyto zásady obzvláště vyžadují, aby právní úprava, která vyvolává nepříznivé důsledky pro jednotlivce, byla jasná a přesná a aby její použití bylo pro procesní subjekty předvídatelné⁽⁴³⁾. Právo dovolávat se ochrany legitimního očekávání se vztahuje na každou osobu, u které vzbudil orgán Společenství podložené naděje⁽⁴⁴⁾. A konečně je třeba respektovat základní práva.

3. Přístup Soudního dvora Evropské unie k zemědělské půdě

Některé vnitrostátní pozemkové právní předpisy omezující volný pohyb kapitálu byly napadeny před vnitrostátními soudy, které se obrátily na Soudní dvůr Evropské unie kvůli správnému výkladu práva Unie. V důsledku toho měl již Soudní dvůr Evropské unie příležitost vyslovit rozhodnutí o předběžné otázce, jaké jsou dopady práva Unie na přeshraniční investice do zemědělské půdy.

a) *Cíle zemědělské politiky, které mohou odůvodňovat omezení základních svobod*

Soudní dvůr Evropské unie uznal specifickou povahu zemědělské půdy. Ve svých rozsudcích o nabývání zemědělských nemovitostí uznal řadu cílů veřejné politiky, které mohou v zásadě odůvodnit omezení investic do zemědělské půdy, jako je:

- zvýšit velikost drobných pozemkových držeb, aby je bylo možno využívat na ekonomickém základě a aby se zabránilo spekulacím s půdou⁽⁴⁵⁾;
- zachovat zemědělská společenství, udržet rozdělení vlastnictví pozemků, které umožňuje rozvoj životaschopných zemědělských podniků a správu ploch zeleně a venkova, podporovat rozumné využívání dostupné půdy odoláváním tlaku poptávky po těchto pozemcích, bránit přírodním katastrofám a udržovat a rozvíjet životaschopné zemědělství na základě sociálních faktorů a faktorů územního plánování (což zahrnuje udržování příslušného využívání půdy určené pro zemědělství a pokračování v jejím využívání za vhodných podmínek)⁽⁴⁶⁾;
- zachovat tradiční formu obhospodařování zemědělské půdy přímo vlastníky a dbát na to, aby zemědělské statky s pozemky byly obydleny a obhospodařovány převážně jejich vlastníky, udržet ve venkovských oblastech stále obyvatelstvo a podpořit přiměřené využití dostupných pozemků bojem proti tlaku poptávky po těchto pozemcích⁽⁴⁷⁾;
- udržovat, pro účely územního plánování nebo regionálního plánování a v obecném zájmu, v některých regionech trvalé obyvatelstvo a hospodářskou činnost nezávislou na odvětví cestovního ruchu⁽⁴⁸⁾;
- zachovávat vnitrostátní území v rámci oblastí označených jako vojensky důležité a zabránit vystavení vojenských zájmů reálným, specifickým a vážným rizikům⁽⁴⁹⁾.

Při několika příležitostech Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že tyto cíle jsou konzistentní s cíli SZP podle článku 39 SFEU. Cílem tohoto ustanovení je mimo jiné zajistit přiměřenou životní úroveň pro zemědělské společenství s přihlédnutím ke zvláštní povaze zemědělské činnosti (např. k sociální struktuře, strukturálním a přírodním rozdílům mezi různými zemědělskými oblastmi). Je důležité upozornit, že Soudní dvůr Evropské unie stanovil svoji judikaturu na jednotlivých případech, přičemž vždy posuzoval opatření v souvislostech specifických okolností každého případu. Výjimky ze základních svobod je nutno vykládat úzce v souladu s ustálenou judikaturou. Odchytky od základních svobod nemohou být v žádném případě odůvodňovány čistě hospodářskými účely.

⁽⁴³⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, VEMW, C-17/03, bod 80.

⁽⁴⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Forum 187, spojené věci C-182/03 a C-217/03, bod 147.

⁽⁴⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Fearon, C-182/83, bod 3.

⁽⁴⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Ospelt, C-452/01, bod 39, 43.

⁽⁴⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Festersen, C-370/05, bod 27, 28.

⁽⁴⁸⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Konle, C-302/97, bod 40; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, spojené věci Reisch, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, bod 34.

⁽⁴⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Albore, C-423/98, bod 18, 22.

b) *Soulad se zásadou proporcionality*

Ačkoli Soudní dvůr Evropské unie akceptoval v této oblasti několik cílů politiky jako oprávněných, uplatnil pečlivé posuzování, pokud jde o proporcionalitu vnitrostátních opatření omezujících základní svobody. Při posuzování proporcionality se berou v úvahu všechny faktické a právní okolnosti jak z hlediska uplatňování základních svobod prodávajícími a potenciálními nabyvateli, tak i z hlediska sledovaného veřejného zájmu. Zásada proporcionality vyžaduje, aby omezující ustanovení byla vhodná pro dosažení zamýšleného cíle, včetně skutečnosti, že musí konzistentně a systematicky sloužit oprávněnému veřejnému cíli⁽⁵⁰⁾. Rovněž nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení veřejného zájmu. A konečně omezující opatření není přiměřené, pokud existuje možné alternativní opatření, které by mohlo naplňovat daný veřejný zájem způsobem, který je méně omezující pro volný pohyb kapitálu nebo svobodu usazování⁽⁵¹⁾.

Vnitrostátním orgánům přísluší prokázat, že uvedená právní úprava odpovídá zásadě proporcionality. To znamená, že právní úprava je nezbytná k dosažení deklarovaného cíle a že tohoto cíle nelze dosáhnout zákazy nebo omezení menšího rozsahu nebo zákazy a omezení méně zasahujícími obchod uvnitř Unie⁽⁵²⁾. V tomto ohledu odůvodnění, která mohou být uplatňována členským státem, musí být doprovázena vhodnými důkazy nebo analýzou způsobnosti a přiměřenosti omezujícího opatření⁽⁵³⁾.

4. **Závěry k regulaci nabývání zemědělské půdy**

Toto interpretační sdělení Komise se zabývalo různými potřebami a formami regulací zemědělské půdy. Řada z nich existuje mnoho let, jiné jsou novější. Tato poslední kapitola probírá některé z prvků, které nalezneme v právních předpisech regulujících trhy s půdou a které vyžadují zvláštní pozornost. Některé závěry vyvozuje z judikatury, která by mohla poskytnout pomoc členským státům v otázce, jak regulovat trhy se zemědělskou půdou v souladu s právem Unie a způsobem, který vyvažuje potřebu přilákat kapitál do venkovských oblastí a prosazovat oprávněné politické cíle.

a) *Předchozí povolení*

Z judikatury lze odvodit, že podmínit převod zemědělské půdy předchozím administrativním povolením omezuje volný pohyb kapitálu, ale za jistých okolností ho lze podle práva Unie odůvodnit. Soudní dvůr Evropské unie uznal, že žádný dohled poté, co došlo k převodu zemědělské půdy, nezabrání převodu, který byl v rozporu se sledovaným zemědělským cílem. Alternativy k režimům předchozího povolení by pravděpodobně poskytly obchodům s pozemky menší právní jistotu. Následná opatření, jako anulování převodu, by například podkopala právní jistotu, která má pro každý systém převodu pozemků zásadní význam⁽⁵⁴⁾. Z toho důvodu by režimy, jejichž součástí je předchozí povolení, mohly být za jistých okolností přijatelné.

Soudní dvůr Evropské unie konkrétně také zdůraznil, že režim předchozího povolení nesmí udělovat diskreční pravomoci, které mohou vést ke svévolnému užívání a rozhodnutím ze strany příslušných orgánů. Nemůže, slovy Soudního dvora Evropské unie, „vnitrostátní orgány opravňovat k diskrečnímu počínání, které by mohlo zbavit užitečného účinku“ práva Unie. Proto, aby byl tento režim slučitelný s právem Unie, „musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která zajišťují, aby pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátními orgány byly stanoveny dostatečné meze“⁽⁵⁵⁾. Kritéria musí být přesná⁽⁵⁶⁾. Dále musí mít všechny dotčené osoby přístup k právní nápravě⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Gambelli, C-243/01, bod 67; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Hartlauer, C-169/07, bod 55 a judikatura citovaná v rozsudku.

⁽⁵¹⁾ Pokud jde o zásadu proporcionality, viz konkrétně: rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Komise v. Portugalsko, C-543/08, bod 83.

⁽⁵²⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Scotch Whiskey, C-333/14, bod 53.

⁽⁵³⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Scotch Whiskey, C-333/14, bod 54.

⁽⁵⁴⁾ Viz například věc Ospelt, C-452/01, bod 43–45. V jiných případech dospěl Soudní dvůr Evropské unie k odlišnému výsledku: například ve věci Reisch se Soudní dvůr vyslovil, že daná povinnost předchozího povolení by v tomto případě mohla být nahrazena systémem předchozího prohlášení, aby nebyla nepřiměřená: spojené věci Reisch et al., C-515/99, bod 37–38 a citovaná judikatura. V této souvislosti je třeba uvést, že povinnost prohlášení obvykle zakládá omezení, které je třeba odůvodnit a které musí být v souladu se zásadami proporcionality a právní jistoty a základními právy, viz například Reisch, cit., bod 32; věc Burtscher, C-213/04, bod 43.

⁽⁵⁵⁾ Viz například věc Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, bod 35.

⁽⁵⁶⁾ Věc AGET Iraklis, C-201/15, bod 99–101.

⁽⁵⁷⁾ Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Eglise de Scientologie, C-54/99, bod 17; věc Analir, C-205/99, bod 38.

Pokud jde o režim předchozího povolení, na jehož základě by mohlo být za „jiných zvláštních okolností“ uděleno povolení, Soudní dvůr Evropské unie zjistil, že tato kritéria pro povolení jsou příliš neurčitá a neumožňují jednotlivcům znát rozsah jejich práv a povinností vyplývajících ze zásad volného pohybu kapitálu⁽⁵⁸⁾. Podobně měl Soudní dvůr Evropské unie za to, že je nepřiměřené stanovit jako podmínku pro nabytí povinnosti mít „dostatečný vztah k obci“, což daný právní předpis v tomto případě definoval v tom smyslu, že si nabyvatel „vytvořil na základě významné a dlouhodobé okolnosti profesní, rodinné, sociální nebo hospodářské pouto k obci“⁽⁵⁹⁾.

b) Předkupní práva (práva prvního odmítnutí) ve prospěch zemědělců

Judikatura Soudního dvora Evropské unie naznačuje, že předkupní práva ve prospěch některých kategorií nabyvatelů (například zemědělců v nájmu) mohou za jistých okolností být odůvodněna na základě cílů zemědělské politiky. Ve věci Ospelt⁽⁶⁰⁾ šetřil Soudní dvůr Evropské unie režim předchozího povolení nabytí zemědělské půdy. Soudní dvůr Evropské unie šetřil přiměřenost opatření zakazujících nabytí nezemědělci s cílem zachovat životaschopné zemědělské společenství a zemědělské využívání půdy.

Zjišťoval, zda existují opatření, která jsou méně omezující pro volný pohyb kapitálu než zákaz nabytí nezemědělci. V těchto konkrétních souvislostech dospěl Soudní dvůr Evropské unie k závěru, že by mohly být zavedeny mechanismy, které poskytují nájemcům právo prvního odmítnutí. Pokud by nemovitost nenabyli nájemci, mohli by dostat povolení k nabytí zemědělské půdy nezemědělci pod podmínkou, že se zavážou k zachování zemědělského využívání půdy.

Proto, pokud je cílem podpořit nabytí půdy zemědělci, předkupní práva ve prospěch zemědělců v nájmu nebo zemědělců obecněji, by se mohla považovat za přiměřené omezení volného pohybu kapitálu, protože jsou méně omezující než zákaz nabytí nezemědělci.

c) Regulace cen

Státní intervence s cílem zabránit nadměrným cenám zemědělské půdy mohou za jistých okolností být podle práva Unie odůvodněné. To platí zejména pro právní úpravu umožňující vnitrostátním orgánům zakázat prodej půdy, pokud cena může být považována podle objektivních kritérií za nadměrně spekulativní.

Není sice automatické, že by cenová regulace omezovala zahraniční investice do zemědělské půdy, ale s ohledem na definici uvedenou Soudním dvorem Evropské unie jsou omezení svobody stran stanovit ceny obvykle kvalifikována jako omezení⁽⁶¹⁾. Přeshraničnímu investorovi i příjemci investice je skutečně bráněno ve svobodě, pokud nemohou svobodně stanovit cenu podle pravidla nabídky a poptávky. Omezení cenové svobody však může být za jistých okolností odůvodněné⁽⁶²⁾. Prevence nepřiměřených (nadměrně spekulativních) cen, ať už jsou příliš vysoké, nebo příliš nízké, může

⁽⁵⁸⁾ Věc Festersen, C-370/05, bod 43.

⁽⁵⁹⁾ Spojené věci Eric Libert, C-197/11 a C-203/11, bod 57–59. Viz také pochybnosti Soudního dvora Evropské unie ve věci Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, bod 37 a 38, pokud jde o kritérium „v zájmu bydlení“.

⁽⁶⁰⁾ Věc Ospelt, C-452/01, bod 52.

⁽⁶¹⁾ Pokud jde o definici omezení pohybu kapitálu: rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Volkswagen, C-112/05, bod 19; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Libert, spojené věci C-197/11 a 203/11, bod 44; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Lenz, C-315/02, bod 21. Rovněž bylo zjištěno, že vnitrostátní právní úprava omezující svobodu stran stanovit ceny při svých obchodech, je omezením v oblasti svobody usazování a svobodného poskytování služeb (viz například věc SOA, C-327/12, bod 58; spojené věci Cipolla a druzí, C-94/04 a C-202/04, bod 60). Pokud jde o volný pohyb zboží, viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie, rozsudek Soudního dvora Evropské unie, van Tiggele, 82/77, bod 21; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Cullet, 231/83, bod 29; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft v. LIBRO, C-531/07, bod 2; Scotch Whisky Association, C-333/14, bod 32, kde měl Soudní dvůr Evropské unie, pokud jde o svobodu usazování, za to, že „právní úprava dotčená v původním řízení představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 34 SFEU, neboť může představovat překážku přístupu na britský trh s alkoholickými nápoji legálně uváděných na trh v jiných členských státech nežli Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku z toho prostého důvodu, že brání tomu, aby se nižší výrobní cena dovážených produktů odrazila v prodejní ceně pro spotřebitele“.

⁽⁶²⁾ Viz judikatura citovaná výše i rozsudek Soudního dvora Evropské unie, DKV Belgium SA, C-577/11, kde měl Soudní dvůr Evropské unie za to, že belgická regulace cen pojištění v oblasti zdravotnictví je odůvodněným a přiměřeným omezením. Soudní dvůr Evropské unie mimo jiné zdůraznil, že jedním ze znaků pojištění hospitalizace je skutečnost, že pravděpodobnost zásahu pojistitelů roste s věkem pojištěných (bod 43); Soudní dvůr Evropské unie tedy uznal, že takový systém zvyšování pojistného, jako je systém stanovený v dotčeném belgickém právu, umožňuje zaručit, že pojištěný nebude v pokročilejším věku, kdy toto pojištění potřebuje především, vystaven situaci, kdy dojde ke značnému a neočekávanému zvýšení jeho pojistného (bod 49).

být oprávněným odůvodněním vzhledem k účelům zemědělské politiky uznávaným Soudním dvorem Evropské unie. Regulace cen, které vycházejí z objektivních, nediskriminačních, přesných a vhodných kritérií, mohou být užitečné pro omezení nadměrných pozemkových spekulací nebo pro záchranu profesionálních zemědělců před kupními cenami, které by mohly ohrozit ziskovost jejich zemědělských podniků. Současně by mohly také být nezbytné, pokud se ukáže, že nejdou nad rámec toho, co je nutné k omezení nadměrných spekulací nebo k zachování životaschopnosti zemědělství. Je tedy třeba ověřit, zda neexistují méně nákladná opatření, jak zabránit nepřiměřeným cenám, než je regulace cen. Proporcionalitu vnitrostátního práva v oblasti regulace cen je nutno stanovit s ohledem na všechny faktické a právní okolnosti konkrétního případu. Příklad ve prospěch proporcionality bude pravděpodobněji silnější, pokud jde o trhy, které jsou ohrožené nadměrnými spekulacemi, jako jsou některé trhy se zemědělskou půdou.

Zjištění o regulaci cen potvrzuje judikatura Soudního dvora Evropské unie týkající se státní podpory v souvislostech privatizace zemědělské půdy. Soudní dvůr Evropské unie zjistil, že prodej veřejné půdy za cenu nižší, než je tržní hodnota, může být považován za státní podporu⁽⁶³⁾. Důvodem je, že takový prodej poskytuje kupujícímu výhodu a současně zahrnuje ztrátu příjmu, a tudíž snížení státního rozpočtu. Proto, aby se stát vyhnul udělení podpory, a dodržel se tak článek 107 SFEU, musí se privatizace zemědělské půdy provádět za cenu, která je co nejbližší její tržní hodnotě. Proto musí metoda pro oceňování půdy zahrnovat mechanismus aktualizace, který zohledňuje nejnovější vývoj na trhu (například rychle rostoucí ceny)⁽⁶⁴⁾.

V novějším rozsudku Soudní dvůr Evropské unie tuto judikaturu dále rozvinul. Poskytl některá upřesnění týkající se tržní hodnoty, za kterou je nutno veřejně vlastněné pozemky prodávat. V daném případě oprávněný orgán spoléhající se na ustanovení vnitrostátního práva neschválil prodej parcely účastníkovi s nejvyšší nabídkou ve veřejném nabídkovém řízení z důvodu, že jeho nabídka byla v hrubém nepochopitelně k hodnotě pozemku. Soudní dvůr Evropské unie připustil, že prodej účastníkovi s nejvyšší nabídkou nemusí nutně vést k ceně, která odráží tržní hodnotu, a tedy nejvyšší nabídka by mohla být nepřiměřená. To by mohlo nastat v případě, kdy daná nabídka je výrazně vyšší než jiná nabízená cena nebo odborné odhady⁽⁶⁵⁾. Odkazoval na podrobnou diskusi generálního advokáta v otázce způsobu posuzování tržní hodnoty⁽⁶⁶⁾. Soudní dvůr Evropské unie dospěl k závěru, že regulace cen, která zakazuje prodej veřejného pozemku tomu, kdo předloží nejvyšší nabídku, nemůže být kvalifikována jako státní podpora, pokud její uplatnění umožní dospět k ceně, která by se co nejvíce blížila tržní hodnotě pozemku⁽⁶⁷⁾.

d) Povinnost vlastní zemědělské činnosti

Ačkoli Soudní dvůr Evropské unie uznal nutnost zajistit obhospodařování zemědělské půdy přímo jejími vlastníky jako oprávněný veřejný cíl⁽⁶⁸⁾, jeho stávající judikatura nepovažuje obecný požadavek vlastní zemědělské činnosti pro nabytí zemědělské půdy za přiměřené opatření. V rozsudku ve věci Ospelt se Soudní dvůr Evropské unie zabýval konkrétním vnitrostátním omezením pro nabývání zemědělské půdy s cílem zachovat zemědělské využívání půdy. Podle uvedeného zákona bylo nabytí zemědělské půdy povoleno pouze v případě, že se nabyvatel, mimo jiných podmínek, zavázal, že ji bude sám obhospodařovat⁽⁶⁹⁾. V daném případě bylo povolení zamítnuto navzdory skutečnosti, že nabyvatel (právnícká osoba) souhlasil, že bude pokračovat v pronajímání zemědělských parcel stejným zemědělcům jako dříve. Soudní dvůr Evropské unie zjistil, že povinnost vlastní zemědělské činnosti jako požadavek pro nabytí zemědělské půdy je nepřiměřená, protože tato podmínka omezovala možnost pronajímání půdy zemědělcům, kteří neměli vlastní prostředky pro získání půdy. Sledovaného cíle by se mohlo dosáhnout méně omezujícími opatřeními, a sice podmíněním nabytí ujištěním ze strany nabyvatele, že půda bude nadále zemědělsky využívána⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Obecně platí, že udělování státní podpory lze vyloučit, pokud prodej veřejných pozemků probíhá v souladu s normálními tržními podmínkami. To lze zajistit, pokud prodej probíhá na základě soutěžního, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení, které umožňuje všem zúčastněným a kvalifikovaným uchazečům účast v procesu, v souladu se zásadami SFEU týkajícími se zadávání veřejných zakázek (viz body 89 a následující Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 262, 19.7.2016, s. 1) a relevantní judikatura tam zmíněná). V opačném případě, aby se stát vyhnul udělení podpory, a dodržel se tak článek 107 SFEU, je nutno použít jiné metody, aby se zajistilo, že privatizace zemědělské půdy bude prováděna za cenu, která odpovídá ceně, kterou by za normálních tržních podmínek přijal soukromý prodávající.

⁽⁶⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, bod 35, 43, 54.

⁽⁶⁵⁾ Věc BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-39/14, bod 39, 40.

⁽⁶⁶⁾ Stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna přednesené dne 17. března 2015 k věci C-39/14, bod 69–79.

⁽⁶⁷⁾ Věc BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-39/14, bod 55.

⁽⁶⁸⁾ Věc Festersen, C-370/05, bod 27, 28.

⁽⁶⁹⁾ Uplatňovaly se některé další podmínky, zejména ve vztahu ke kvalifikaci v zemědělství (viz věc Ospelt, C-452/01, bod 13).

⁽⁷⁰⁾ Věc Ospelt, C-452/01, bod 49–53.

Kromě možných právních námitek z hlediska volného pohybu kapitálu by povinnost vlastní zemědělské činnosti rovněž zasahovala do základních práv. Pokud nabyvatel zemědělské půdy musí souhlasit, že bude osobně na půdě hospodařit, ovlivní to jeho schopnost vykonávat jiné odborné činnosti, a tím svobodu podnikat (článek 16 Listiny základních práv Evropské unie). Totéž by mohlo platit pro jeho právo věnovat se svobodně vybranému nebo přijatému povolání (článek 15 Listiny základních práv Evropské unie).

e) *Kvalifikace v zemědělství*

Podmínit nabytí tím, že nabyvatel má zvláštní kvalifikaci v zemědělství, představuje omezení, které vyvolává pochybnosti z hlediska proporcionality.

Zprvce se nezdá nezbytné, aby nabyvatel sám měl příslušnou kvalifikaci, pokud může poskytnout záruku, že půda bude řádně obhospodařována ⁽⁷¹⁾.

Za druhé, což je důležitější, je zřejmé, že požadavek kvalifikace obecně jde nad rámec toho, co je nutné k zajištění řádného obdělávání půdy nebo vysoké produktivity a kvality zemědělství. V žádném z členských států není ve skutečnosti „zemědělec“ regulovanou profesí ve smyslu, že právně vyžaduje zvláštní kvalifikaci ⁽⁷²⁾. Proto nelze vyslovit závěr, že předpokladem efektivního zemědělského odvětví je povinná odborná kvalifikace. Za těchto okolností vyžaduje požadavek zvláštní kvalifikace pro nabytí půdy ve všech vnitrostátních právních předpisech zvláštní odůvodnění, bez kterého by šlo o neodůvodněné a nepřiměřené omezení volného pohybu kapitálu. Aby se dospělo k jiným závěrům, musely by členské státy prokázat, proč je pro nabytí půdy vyžadována určitá kvalifikace, zatímco zemědělská činnost může být obecně vykonávána bez formálního osvědčení způsobilosti. Tyto úvahy nezpochybňují to, že úspěšné a udržitelné zemědělství vyžaduje odpovídající odbornou přípravu.

f) *Požadavky pobytu*

Při několika příležitostech musel Soudní dvůr Evropské unie rozhodovat o vnitrostátní právní úpravě, která vyžadovala, aby měl kupující zemědělské půdy trvalé bydliště na příslušném pozemku nebo v jeho blízkosti. V dřívějších rozhodnutích o předběžné otázce, kdy ustanovení Smlouvy o volném pohybu kapitálu nebyla ještě přímo použitelná, uváděl Soudní dvůr Evropské unie, že za omezených podmínek je takový požadavek slučitelný se svobodou usazování ⁽⁷³⁾. Z novější judikatury je však jasné, že požadavky pobytu jsou neslučitelné se zásadami volného pohybu kapitálu.

V rozsudku ve věci *Ospelt* Soudní dvůr Evropské unie vyloučil zákonnost podmínky, že nabyvatel musí bydlet na pozemku ⁽⁷⁴⁾. O čtyři roky později, v roce 2007, měl Soudní dvůr Evropské unie za nepřiměřený požadavek, aby si nabyvatel zřizoval na nemovitosti, která je předmětem prodeje, trvalý pobyt. Soudní dvůr Evropské unie zjistil, že takový požadavek pobytu je zvláště omezující, vzhledem k tomu, že neovlivňuje pouze volný pohyb kapitálu a svobodu usazování, ale také právo nabyvatele vybrat si svobodně místo pobytu ⁽⁷⁵⁾.

V tomto případě byla jedním z důvodů pro myšlenku stanovit požadavek na trvalý pobyt v nemovitosti snaha odradit od spekulací s nemovitostmi. Soudní dvůr Evropské unie probral podrobně různá odůvodnění tohoto požadavku a všechna je odmítl. Dospěl k závěru, že k tomu, aby se omezily spekulace s půdou, je nutno zvážit opatření méně škodlivá pro volný pohyb kapitálu a základní práva, než jsou požadavky pobytu. Soudní dvůr Evropské unie uvedl příklady vyšší daně při přeprodeji půdy, k němuž dojde krátce po nabytí, nebo požadavek podstatné minimální doby trvání u pronájmů zemědělské půdy ⁽⁷⁶⁾.

Pokud jde o povinnost mít bydliště na nabyvaném pozemku, platí totéž, co pro požadavek být občanem země nebo obce, které pozemek patří. Ve skutečnosti každý požadavek týkající se pobytu představuje nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti. Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie platí, že vnitrostátní právní úpravy, „podle nichž probíhá rozlišení na základě místa bydliště tak, že nerezidentům jsou odepřena určitá zvýhodnění, která jsou naopak přiznávána osobám, jež mají bydliště na území daného státu, budou spíše působit v neprospěch státních příslušníků jiných členských států. Ve většině případů jsou nerezidenti cizinci“ ⁽⁷⁷⁾. V této souvislosti je třeba uvést, že každý požadavek znalosti jazyka dané země by se setkal s velmi podobnými námitkami.

⁽⁷¹⁾ Po vzoru odůvodnění ve věci *Ospelt*, C-452/01, bod 49–53.

⁽⁷²⁾ Viz http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Věc *Fearon*, C-182/83, bod 9–11.

⁽⁷⁴⁾ Věc *Ospelt*, C-452/01, bod 54.

⁽⁷⁵⁾ Věc *Festersen*, C-370/05, bod 35, 40. Právo na volný pohyb a pobyt na území členských států je základním právem podle protokolu č. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, a také podle článku 45 Listiny základních práv Evropské unie.

⁽⁷⁶⁾ Věc *Festersen*, C-370/05, bod 39.

⁽⁷⁷⁾ Věc *Finanzamt Köln-Altstadt v. Schumacker*, C-279/93, bod 28; věc *van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, bod 44; věc *Festersen*, C-370/05, bod 25; ve věci *Eckelkamp*, C-11/07, bod 46 (vyšší zdanění nerezidentů).

g) *Zákaz prodeje právníkům osobám*

Vnitrostátní právní úprava zakazující prodej zemědělské půdy právníkům osobám je omezením volného pohybu kapitálu, a případně také svobody usazování. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie lze vyvodit, že takové omezení nebude pravděpodobně odůvodněné. A skutečně, při šetření podmínky, aby nabyvatel sám hospodařil na půdě, zjistil Soudní dvůr Evropské unie, že takové omezení ve svém účinku brání právníkům osobám v nabyvání zemědělské půdy. V tomto případě Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil pochybnost, zda to bylo nutné kvůli dosažení cíle daného zákona, a sice zachování zemědělského využívání zemědělské půdy. Pokud předmětem činnosti právnické osoby je zemědělská činnost, pak zákaz prodeje právníkům osobám je překážkou v transakcích, které samy o sobě nemají vliv na zemědělské využívání⁽⁷⁸⁾. Z úvah Soudního dvora Evropské unie lze vyvodit, že takový zákaz není odůvodněný, protože není nutný k dosažení požadovaného cíle. V této souvislosti zmínil Soudní dvůr Evropské unie příklady méně omezujících opatření, zejména podmínění převodu na právnickou osobu povinností, že půda bude v dlouhodobém pronájmu⁽⁷⁹⁾.

h) *Horní hranice nabytí*

Horní meze velikosti vlastnictví pozemků, které lze nabýt nebo držet, jsou omezením volného pohybu kapitálu, protože omezují rozhodnutí investorů nabýt zemědělskou půdu. Ačkoli by mohly být odůvodněné z hlediska konkrétních cílů politiky, může být v závislosti na vnitrostátních okolnostech sporná jejich proporcionalita. Některé horní hranice nabytí jdou proti některým cílům, u kterých Soudní dvůr Evropské unie uznal, že jsou v převažujícím veřejném zájmu, jmenovitě zvětšit velikost držeb půdy, aby bylo možné je hospodářsky využívat, nebo umožnit rozvoj životaschopných zemědělských podniků. Z jiného pohledu, vzhledem k tomu, že zemědělská půda je omezený zdroj, mohou některé jiné horní hranice nabytí být vhodné, aby se zabránilo nadměrné koncentraci vlastnictví půdy a aby se podpořilo rodinné zemědělství a rozvoj středně velkých zemědělských podniků. Bylo by tedy zapotřebí prošetřit, zda nejdu nad rámec toho, co je nutné, a zda nemohou být nahrazeny méně omezujícími alternativními způsoby. Skutečné odůvodnění a proporcionalitu takových horních mezí je proto nutno prošetřit v jednotlivých vnitrostátních souvislostech s ohledem na všechny faktické a právní okolnosti případu.

Komise prozatím zaznamenala dva typy opatření pro horní mez nabytí ve vnitrostátních právních předpisech. Některé členské státy vyžadují specifické povolení od regulátora pro nabytí nad určitou velikost. Jiné členské státy zavedly nebo potvrdily absolutní horní meze, které již dříve existovaly.

Jsou-li zdůvodnitelné oprávněným důvodem veřejného zájmu (jako je cíl dosáhnout vyváženější vlastnické struktury) a v souladu se základními právy EU a obecnými zásadami práva Unie, jako je zákaz diskriminace a proporcionalita, mohly by být vnitrostátní horní meze nabytí slučitelné s právem Unie. Posouzení bude do značné míry záviset na tom, zda vnitrostátní právní úprava vychází z objektivních a dobře definovaných kritérií a zda jsou pro dotčené osoby zajištěny prostředky soudní nápravy.

i) *Výsady ve prospěch místních nabyvatelů*

Předkupní práva a jiné výsady ve prospěch místních nabyvatelů vyžadují zvláštní pozornost a pozorné zkoumání. Výsady pro místní obyvatele by se mohly považovat za udělování výsad vlastním státním příslušníkům členského státu. Mohly by proto představovat skrytou diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou článkem 63 (a článkem 49) SFEU, protože svým vlastním státním příslušníkům udělují výsady, i když ne formálně, ale ve svých praktických důsledcích. Lze těžko popřít, že velká většina místních nabyvatelů jsou státní příslušníci daného členského státu, a proto je pravděpodobné, že cizinci budou mnohem méně požívat výsady udělené místním než státním příslušníkům dané země⁽⁸⁰⁾. Dále a v každém případě, i kdyby byla taková opatření považována za použitelná bez rozdílů, přesto by omezovala volný pohyb kapitálu, případně svobodu usazování, protože mohou bránit investicím do zemědělské půdy jinými osobami než místními nebo snižovat jejich přitažlivost⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Věc Ospelt, C-452/01, bod 51.

⁽⁷⁹⁾ Věc Ospelt, C-452/01, bod 52.

⁽⁸⁰⁾ Viz v tomto smyslu: rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Finanzamt Köln-Altstadt v. Schumacker, C-279/93, bod 28; věc van Hilten-van der Heijden, C-513/03, bod 44; věc Festersen, C-370/05, bod 25; věc Eckelkamp, C-11/07, bod 46 (vyšší zdanění nerezidentů).

⁽⁸¹⁾ K definici omezení pohybu kapitálu: rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Volkswagen, C-112/05, bod 19; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Libert, spojené věci C-197/11 a 203/11, bod 44; rozsudek Soudního dvora Evropské unie, Lenz, C-315/02, bod 21.

Aby byly slučitelné se zásadami volného pohybu kapitálu, musí výsady pro místní nabyvatele, podobně jako jiná omezení, sledovat přiměřeným způsobem oprávněné cíle ve veřejném zájmu. Nelze vyloučit, že se členské státy budou dovolávat veřejných cílů, které Soudní dvůr Evropské unie uznal za oprávněné, jako je zvyšování velikosti držby půdy s cílem vytvářet životaschopné zemědělské podniky v místních společenstvích nebo udržovat stálé obyvatelstvo ve venkovských oblastech. Na této úrovni platí podmínka, že výsady musí odrážet sociálně-ekonomické aspekty zamýšlených cílů. To by mohlo platit, pokud by předkupní práva byla udělována místním zemědělcům například s cílem řešit fragmentaci vlastnictví pozemků nebo pokud by byla udělena zvláštní práva místním občanům s cílem vyhovět obavám plynoucím z jejich zeměpisné polohy (například méně rozvinuté regiony).

Výsady pro místní, které nejsou nutné k dosažení sledovaného cíle, nejsou očividně odůvodněné⁽⁸²⁾. To vyplývá zejména z judikatury Soudního dvora Evropské unie ve věci Libert. V tomto případě šetřil Soudní dvůr Evropské unie proporcionalitu vnitrostátní právní úpravy, kdy půda v dané obci mohla být nabyta pouze na základě následujících podmínek: zaprvé na základě požadavku, aby osoba, na niž má být nemovitý majetek převeden, měla v cílové nebo sousední obci nepřetržitě po dobu nejméně šesti let před zamýšleným převodem bydliště; zadruhé musí být tento potenciální nabyvatel nebo nájemce datu převodu v dotyčné obci činný, a to v průměru alespoň polovinu pracovního týdne; zatřetí, potenciální nabyvatel nebo nájemce si vytvořil k dotyčné obci profesní, rodinnou, sociální nebo hospodářskou vazbu na základě významné a dlouhodobé okolnosti. Soudní dvůr Evropské unie měl za to, že tato vnitrostátní právní úprava je nepřiměřená. Objasnil, že žádná z uvedených podmínek přímo nesouvisí se sociálně-ekonomickými aspekty, jež odpovídají cíli, který podporuje členský stát, tj. chránit výlučně nejméně majetné místní obyvatele na trhu s nemovitostmi. Podmínky zákona totiž mohou být splněny nejen těmito nejméně majetnými obyvateli, ale rovněž jinými osobami, které mají dostatečné prostředky, a tedy nepotřebují na uvedeném trhu zvláštní sociální ochranu. Tato opatření tak jdou nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle. Kromě toho je třeba uvést, že by se mohla zvážit jiná, méně omezující opatření, než jsou opatření stanovená dotyčnou vnitrostátní právní úpravou⁽⁸³⁾.

j) Podmínka reciprocity

Členské státy nesmějí podmiňovat nabývání zemědělské půdy občany EU z jiného členského státu tím, že by jejich vlastní občané měli dovoleno nabývat zemědělskou půdu v zemi původu občana jiného členského státu EU. Požadavek reciprocity byl dávno odmítnut Soudním dvorem Evropské unie jako neslučitelný se zásadami práva Unie. Povinnost dodržovat právo Unie nezávisí na jeho dodržování ze strany jiných členských států⁽⁸⁴⁾. V případě porušení práva Unie členským státem má kterýkoli jiný členský stát právo předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žalobu na porušující členský stát (článek 259 SFEU). Dále Komise jako strážce Smlouvy sleduje dodržování práva Unie členskými státy a je zmocněna zahájit řízení o porušení Smlouvy, a je-li to nezbytné, předložit žalobu na porušující členské státy Soudnímu dvoru Evropské unie.

5. Závěrečné poznámky

Z výše uvedeného je zřejmé, že na základě práva Unie mohou členské státy vzít v úvahu oprávněné obavy o veřejný zájem. Mohou definovat vhodnou politiku pro své trhy se zemědělskou půdou. Soudní dvůr Evropské unie uznal řadu cílů zemědělské politiky, které mohou odůvodňovat omezení základních svobod. Hlavní podmínkou je, aby byly tyto cíle jasně stanoveny a aby zvolené nástroje byly těmto cílům přiměřené v tom smyslu, že nepůjdou nad rámec toho, co je nutné, a aby nebyly diskriminační.

Komise jako strážce Smluv má povinnost zajistit, aby byla vnitrostátní opatření v souladu s právem Unie. Útvary Komise budou i nadále k dispozici, aby pomohly orgánům členských států při zajišťování souladu vnitrostátních právních předpisů s právem Unie. Prvním krokem je setkání s odborníky z členských států plánované na listopad 2017, na němž bude toto sdělení představeno a projednáno. Tyto kontakty mohou být pro členské státy užitečné v tom, že jim

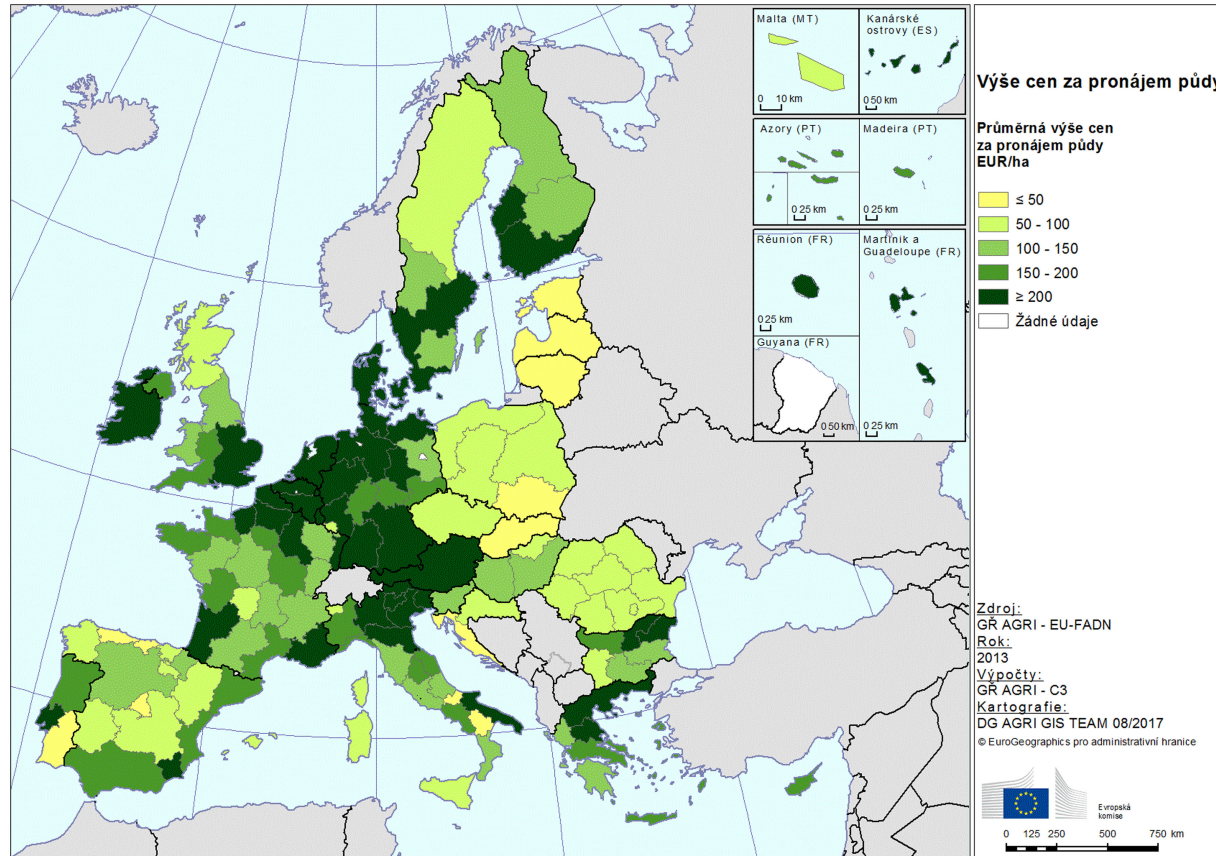
⁽⁸²⁾ Soudní dvůr Evropské unie například odmítl zvláštní práva pro nabyvatele s „dostatečným vztahem k obci“ ve smyslu dlouhodobé „profesní, rodinné, sociální nebo hospodářské vazby“, která byla udělena na ochranu nejméně majetných místních obyvatel na trhu s nemovitostmi. Soudní dvůr Evropské unie to vysvětlil tím, že tyto podmínky mohou být splněny nejen nejméně majetnými místními obyvateli, ale rovněž jinými osobami s dostatečnými prostředky, které nepotřebují na uvedeném trhu zvláštní ochranu (spojené věci Eric Libert, C-197/11 a C-203/11, bod 54–56).

⁽⁸³⁾ Spojené věci Eric Libert, C-197/11 a C-203/11, bod 54–56.

⁽⁸⁴⁾ Věci Komise v. Finsko, C-118/07, bod 48; Komise v. Lucembursko, C-266/03, bod 35: „členský stát se nemůže ... odvolávat na zásadu reciprocity a poukazovat na případné nedodržení Smlouvy jiným členským státem, aby tak odůvodnil nesplnění vlastní povinnosti“.

mohou pomoci dobře porozumět právu Unie a jeho správnému výkladu. Mohou také pomoci útvarům Komise lépe pochopit zvláštní okolnosti, které mohou existovat v jednotlivých zemích. Komise kromě toho hodlá i nadále pomáhat členským státům při výměně osvědčených postupů v oblasti regulace trhů se zemědělskou půdou.

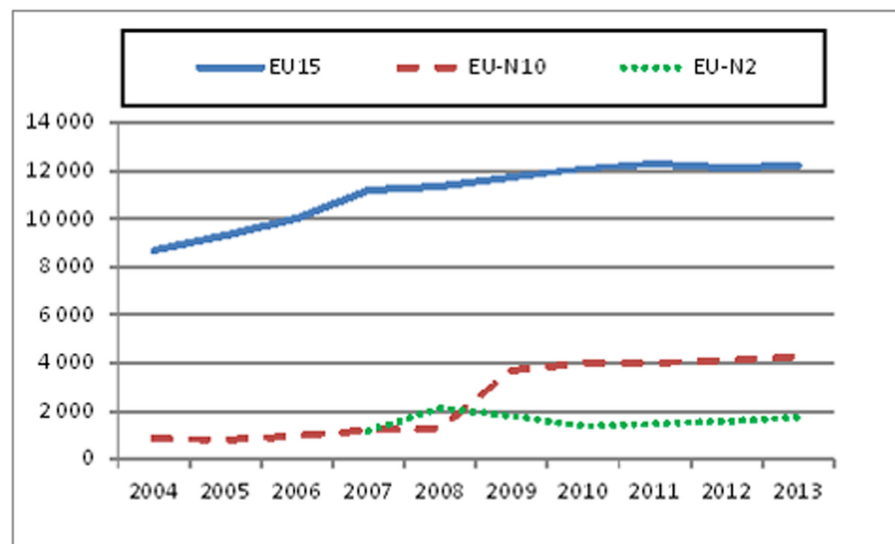
Graf 1

Úroveň nájmného za pôdu jako indikátor pro ceny půdy ⁽¹⁾

Zdroj: GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova na základě údajů zemědělské účetní datové sítě.

⁽¹⁾ Roční nájmné, které musí zemědělci platit za jeden hektar půdy, se obvykle považuje za nejlepší zástupný indikátor cen půdy. Mapa ukazuje, že úroveň nájmného za půdu se v jednotlivých regionech EU výrazně liší, nejen vlivem faktorů nabídky a poptávky, ale také rozdílů v celkové úrovni cen (kupní síle) mezi zeměmi i v regulačním prostředí. V roce 2013 bylo nejvyšší průměrné nájmné za hektar půdy na Kanárských ostrovech a v Nizozemsku (přibližně 1 300 EUR a 780 EUR). Nájmné za půdu bylo také velmi vysoké v regionu Hamburk (670 EUR) a v Dánsku (610 EUR). Na druhou stranu výrazně nízké nájmné bylo v Lotyšsku a Estonsku (méně než 30 EUR za ha) a v řadě regionů s nepříznivými podmínkami pro intenzivní zemědělskou produkci – EU-FADN, zemědělská účetní datová síť, která je zmíněna u obrázků 1 a 2, sbírá roční údaje o hodnotě majetku zemědělských podniků (včetně půdy) a pronájmů u vzorku 87 000 tržně orientovaných zemědělských podniků v celé EU. Ve fázi vývoje je v současnosti roční sběr vnitrostátních údajů o cenách půdy a pronájmech, který bude provádět Eurostat.

Graf 2

Dlouhodobý vývoj hodnoty půdy/ha (průměr v EUR) ⁽¹⁾

Zdroj: GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova na základě údajů zemědělské účetní datové sítě.

⁽¹⁾ „Hodnota půdy“ se stanovuje podle hodnoty půdy na konci účetního období; „ha“ je vyjádřen podle půdy obhospodařované vlastníkem); „EU-N 10“ znamená deset zemí, které přistoupily k Unii v roce 2004 (Kypr, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko); „EU-N 2“ země, které přistoupily v roce 2007 (Bulharsko a Rumunsko).