



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Federální státní unitární podnik " Podnik pro správu majetku v zahraničí" Kanceláře prezidenta Ruské federace, IČ 24663212**
sídlem Na Zátorce 590/12, Praha 6
zastoupený advokátem JUDr. Michalem Pacovským
sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2

proti
žalované: **Vláda České republiky**
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1

o žalobě proti usnesení žalované ze dne 15. listopadu 2023, č. 869, a ze dne 31. ledna 2024, č. 75, včetně jeho odůvodnění,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Stručné vymezení věci

[1] Žalobce napadl shora uvedené usnesení vlády, kterým došlo k jeho zápisu na vnitrostátní sankční seznam po souhlasu vlády ze dne 15. listopadu 2023 č. 869, a dále proti usnesení, kterým byly zamítnuty jeho námitky proti zápisu na vnitrostátní sankční seznam (dále také jen obecně „seznam“ nebo „sankční seznam“) podle ust. § 9 odst. 2 ve spojení s § 7 odst. 7 zákona č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním

uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon) (dále také jen „*sankční zákon*“). Zamítnutí námitek bylo následně odůvodněno ministerstvem zahraničních věcí. Žalobce se domáhal zrušení napadeného usnesení, včetně souhlasu k zápisu, případně pouze usnesení vlády a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V dalším textu soud používá termín „žalovaná“ pro vládu, pro ministerstvo zahraničních věcí obecně jen ministerstvo.

Žalobní body

[2] Žalobce v žalobě uplatnil tyto žalobní body, v jejichž rozsahu a mezích soud přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo. Nejprve napadl vydané rozhodnutí v rozsahu tvrzených vad řízení, když odůvodnění zamítnutí námitek neodpovídá ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2024 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*správní řád*“), které považuje za chaotické, reagující na jednotlivé námítky bez logické návaznosti, obecné a bez konkrétních skutkových zjištění, stejně jako v něm nejsou uvedeny podklady, z nichž žalovaná vycházela. Napadá na straně 11 odůvodnění závěr, že EU není signatářem Úmluvy publikované pod č. 209/1992 Sb. (dále také jen „*Úmluva*“), ač Československo tak učinilo již v roce 1992. Podle názoru žalobce se na procesní postup uplatní jako sankční zákon, tak správní řád. Nesouhlasí s argumentací rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 64/2010, neboť toto rozhodnutí se týkalo církevní společnosti, kdy jako správní orgán rozhodovalo ministerstvo kultury po předchozím souhlasu vlády. Vláda tak nerozhodovala o omezení práv konkrétní osoby, ale nesouhlasila s jejich rozšířením.

[3] Namítá, že správní orgány (jimiž pro zjednodušení obecně nazývá vládu a ministerstvo zahraničních věcí) pochybily při zahájení řízení, když o něm neuvědomili účastníky řízení podle ust. § 47 odst. 1 správního řádu, kdy se jednalo o velkou státní organizaci, kdy nebyla možná obava, že ta převede majetek na jinou osobu. I pokud by tak bylo, mohly správní orgány vydat předběžné opatření. Dále namítá, že správní orgány nepostupovaly podle ust. § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, když nezjistily všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Poukazuje na definici „postižitelného jednání“ ve smyslu ust. § 2 písm. c) sankčního zákona a rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 a Nařízení Rady EU č. 269/2014 z téhož dne, které obsahují podrobnější definici, které považuje za vykládací klausuli. Podle této definice se jedná zejména o fyzické osoby a na ně napojené právnické osoby, v této věci však správní orgány vyšly z vlastního výkladu a z napojení žalobce na ruský státní majetek, z čehož učinily závěr, že jde o strategický podnik. V ruském právním řádu Kancelář prezidenta neplní pouze roli administrativního zázemí hlavy státu, ale je jedním z ústředních orgánů státní správy, a proto pod ní spadá i žalobce. Sám žalobce na hlavu státu nemá žádný vliv, nikdy se nepodílel na žádných rozhodovacích procesech, ani činnostech proti třetí zemi. Poukazuje na to, že i ve Spojených státech amerických je veškerá administrativa podřízena prezidentovi. Dále vytyká správním orgánům, že použili pouze strojový překlad výpisu z ruského obchodního rejstříku a z něj dovodily, že všechny zapsané činnosti žalobce také skutečně vykonává. Rovněž namítá, že závěr, že se jedná o podnik strategického významu a přispívá ruské ekonomice, vyplývá pouze ze strojových překladů. Naopak z daňových priznání odštěpného závodu i relace Finančně analytického úřadu podle žalobce vyplývá, že odštěpný závod hospodaří

s účetním ziskem několika milionů Kč, veškerý zisk pak vkládá do nemovitostí, o něž se stará, a že nikdy nepřevédl žádné finanční prostředky mimo Českou republiku.

[4] Žalobce uvádí, že správní orgány nezjistily počet Ukrajinců bydlících v bytech pronajatých odštěpným závodem, nesouhlasí s tím, že správní orgány vyňaly z počtu osob, jimž se vydává potvrzení pro účely cizinecké policie, ty osoby, které mají řádné nájemní smlouvy, čímž se počet osob snížil. V současné době se podle žalobce jedná o xxxosob, kterým reálně hrozí, že si najdou jiné bydliště nebo přijdou o povolení k pobytu. Namítá pak také, že správní orgány směřují správu majetku s jeho vlastnictvím, neboť žalobce je správcem majetku a není oprávněn s ním disponovat. Uvádí, že podle jeho názoru není jasné, zda subjektem sankcí je žalobce nebo přímo Ruská federace, neboť ne všechny majetek, který byl postižen, je spravován žalobcem – jako příklad uvádí duplicitní vlastnictví u jedné nemovitosti, která je předmětem soudního sporu. Namítá, že Ruská federace jako subjekt mezinárodního práva není předmětem žádných mezinárodních sankcí. Všechny tyto okolnosti podle názoru žalobce směřují k tomu, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces.

[5] Žalobce dále namítá, že rozhodnutí jde nad rámec evropských norem, když začlenění žalobce do hospodářských odvětví, která vládě Ruské federace poskytují značné zdroje příjmů, posuzuje pouze podle oborového začlenění, aniž by se zkoumalo, zda takové zdroje žalobce přináší. Ohledně odkazu na rozsudek SDEU ze dne 6. září 2023 ve věci T-270/22 Pumpyanskiy v. Rada EU namítá, že ten není příslušný, neboť rozsudek byl napaden kasační stížností, o níž dosud nebylo rozhodnuto, a jednak proto, že se jedná o sankce vůči fyzické osobě, žalobce je naproti tomu státní podnikl.

[6] V dalším žalobním bodu žalobce namítá rozpor s mezinárodním právem, kdy tvrdí, že rozhodnutí omezuje vlastníka – jiný stát, jímž je Ruská federace – v dispozici se svým majetkem. V tom spatřuje přesah do mezinárodního práva veřejného, a proto mělo být postupováno podle Dohody o přátelství a spolupráci s Ruskou federací vyhlášenou pod č. 99/963 Sb., případně mělo být postupováno podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu, případně Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích.

[7] Další žalobní bod žalobce soustřeďuje do tvrzeného rozporu s Ústavou, kdy podle jeho názoru nepostačí zmocnění v zákoně. Podle jeho názoru dosud nebyl řešen případ, kdy by vláda vydávala individuální správní akt, kterým by určovala povinnosti určité osobě nebo omezila její práva. Namítá, že pokud by ústavodárce chtěl dát vládě pravomoci vydávat akty jako správní orgán, učinil by tak v článku 78 Ústavy. Dále namítá, že napadeným postupem byla vyloučena dvouinstančnost řízení.

[8] V posledním žalobním bodě žalobce namítá, že se vláda nevypořádala s částí námítky, kdy žalobce navrhoval změkčení přijatých opatření, kdy přijaté rozhodnutí považuje za nepřiměřené, kdy navrhoval, aby byl vyčleněn odštěpný závod v České republice.

[9] Ze všech těchto důvodů žalobce navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, včetně předcházejícího rozhodnutí, případně aby zrušil pouze napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované

[10] Žalovaná s podanou žalobou nesouhlasila a navrhovala ji zamítnout jako nedůvodnou. Poukázala na to, že věcně žalobní body většinou souhlasí s námitkami žalobce, proto součástí vyjádření učinila rovněž odůvodnění zamítnutí námitek. Odůvodnění respektuje strukturu podané námítky, odmítá tak, že by bylo chaotické či nepřehledné. Některé skutečnosti byly v utajovaném režimu, proto je nelze přímo uvádět v odůvodnění. Žalovaná postupovala v souladu se sankčním zákonem a se správním řádem jako s obecným procesním předpisem. Vláda je správním orgánem sui generis, odkazuje na další judikaturu, která obecně procesní postup vlády jako správního orgánu řešila. Jediným účastníkem tohoto správního řízení byl žalobce, předmětem řízení bylo zařazení na seznam, další omezující opatření jsou předmětem případných jiných správních řízení (konkrétně řízení vedené Finančním analytickým úřadem podle ust. § 12 zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů – dále také jen „zákon o provádění mezinárodních sankcí“). Žalobci k jeho žádosti bylo umožněno nahlédnutí do spisu. Poukazuje na specifičnost správního řízení, které se týká zařazení na vnitrostátní sankční seznam, a na speciální procesní úpravu v sankčním zákoně.

[11] Žalovaná setrvává na svém názoru, že žalobce byl na seznam zařazen oprávněně, přičemž citovala současně účinné znění čl. 2 odst. 1 písm. f) a g) rozhodnutí Rady a nařízení Rady (EU) č. 269/2014, nesouhlasí s tím, že tato definice je obsažena v bodě 4 preambule rozhodnutí Rady. Ostatní skutečnosti, které žalobce uvádí, nejsou pro takové posouzení relevantní (naplnění pojmu „strategický podnik“, ovlivnění politiky Ruské federace). Poukazuje dále na princip materiální publicity, který se uplatňuje např. u zápisu do obchodního rejstříku. Na seznam byl zapsán žalobce, nikoliv jeho odštěpný závod. V řízení je možné vycházet i z open-source důkazních prostředků, které si žalovaný obstaral i v tomto řízení. Zjištění počtu osob ukrajinské státní příslušnosti není pro posouzení věci podstatné, zápis na seznam se zatím žádného majetku netýká. K tvrzenému rozporu s unijním právem poukazuje na to, že naplnění listačního kritéria je splněno ze zapojení do hospodářských odvětví, nikoliv z prokázání jednotlivých zdrojů. Pokud žalobce argumentuje tím, že není podnikatelem, ale státním podnikem, tím spíše není nutné zkoumat jeho finanční přínos, ale pouze správu majetku. K tvrzeným rozporům s mezinárodním právem žalovaná poukazuje, že zápis na seznam přesahuje znění dvoustranné mezinárodní smlouvy, případné omezení dispozice s nemovitostmi požívajících diplomatické imunity je již jiným řízením. K tvrzenému porušení Ústavy uvádí, že zakotvení vlády jako správního úřadu je sice méně časté, ale není nemožné (např. jinde při povolení vlády o vývozu archiválie prohlášené za národní kulturní památku). Ohledně porušení zásady dvouinstančnosti řízení poukazuje na sankční zákon a jeho procesní úpravu. Zápis na seznam se týká žalobce, tedy i jeho odštěpného závodu. Pokud odůvodnění rozhodnutí pojednává o majetku, je to pouze na námitku žalobce, kterou uplatnil a s níž se musela žalovaná vypořádat.

Další procesní postup

[12] K vyjádření žalované podal žalobce dupliku, v níž na své argumentaci setrvává.

[13] Žalovaná podala k duplice rovněž své vyjádření, kde také na své argumentaci trvá.

[14] Při ústním jednání účastníci na svých procesních návrzích setrvali a stručně shrnuli svou argumentaci. Při ústním jednání soud nedoplňoval důkazní návrhy žalobce, neboť se jedná o skutečnosti, které jednak nejsou sporné, a jednak se týkají jiných řízení, než přezkoumávaného zápisu na sankční seznam. Zjištění těchto skutečností tak není pro posouzení důvodnosti žaloby nutné.

[15] V odůvodnění rozhodnutí o námitkách je mj. uvedeno, že žalobce je federální agenturou strategického významu, podřízenou přímo Kanceláři prezidenta Ruské federace, zodpovídá za správu nemovitého majetku a zvláště za nákup, prodej, pronajímání, výstavbu, obnovu a správu obytných i jiných nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace v zahraničí, v době zařazení na seznam nebyl zařazen nebo navržen na sankční seznam EU. Napojení žalobce na státní rozpočet Ruské federace je zdůvodněna na podkladě Pravidel přípravy a schvalování programů činnosti státních unitárních podniků a stanovení podílů z jejich výnosů podléhajícího odvodu do federálního rozpočtu schválené usnesením vlády Ruské federace č. 228 ze dne 10. 4. 2002, ve znění pozdějších novel. Podle článku 5 těchto pravidel je vedoucí státního unitárního podniku povinen předkládat nadřízenému federálnímu výkonnému orgánů (v případě žalobce je jím Kancelář prezidenta Ruské federace) každoročně návrhy na upřesnění podílu z výnosů podniku, který má být do federálního rozpočtu odveden v aktuálním roce. Podle článku 10 těchto pravidel pak nadřízený federální výkonný orgán provádí kontrolu realizace těchto odvodů. Žalobce tak z tohoto důvodu je součástí ruské federální ekonomiky a jedná v její prospěch.

[16] Dále odůvodnění rozebírá námitky žalobce. Je v něm uvedeno (kromě argumentace, která byla shora uvedena ve vyjádření žalované), že vláda je správním orgánem sui generis, postup zápisu na seznam je upraven zejména sankčním zákonem, odštěpný závod nemá právní subjektivitu a řídí se právním řádem země, kde sídlí zakladatelská firma, a je možné jej považovat za neoddělitelnou součást mateřské společnosti.

[17] Soudní senát dále nahlédl do utajované informace, které jsou označeny jako důvěrné D 23/2024-MS-PHA- OBKR, D 24/2024-MS-PHA- OBKR, D 25/2024-MS-PHA- OBKR, D 26/2024-MS-PHA- OBKR, jedna informace byla vyhrazená (bez evidenčního označení). Obsah těchto listin nelze v odůvodnění rozsudku pro jejich stupeň utajení uvádět.

[18] Soud při zjišťování skutkového stavu nevycházel z žádných listin, které žalobce soudu předkládal, neboť podle názoru soudu pro posouzení důvodnosti žaloby a při respektu k charakteru napadeného rozhodnutí, to nebylo zapotřebí. Následky, které žalobce těmito listinami prokazoval, plynou přímo z povahy zápisu na sankční seznam, přičemž většinou se jedná o řízení, která navazují až na zápis žalobce na seznam, nikoliv zařazení na seznam jako takové, což je předmětem tohoto soudního přezkumu.

[19] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[20] Pro samotné posouzení tzv. listačních kritérií je nutné vycházet z unijní legislativy, na kterou sankční zákon toliko odkazuje, aniž by stanovil sám svá konkrétnější hmotněprávní kritéria ve smyslu bližšího vymezení subjektů, které na seznam lze zapsat. V ust. § 2 písm. c) sankční zákon vymezuje postižitelné jednání jako: „*postižitelným jednáním konání, opomenutí, popřípadě jiné skutečnosti postižitelné podle příslušného předpisu Evropské unie¹,...*“, při svém rozhodnutí pak vláda zohledňuje značně obecně zájem České republiky (ust. § 1 sankčního zákona).

[21] V době zápisu žalobce na sankční seznam takovým subjektem byly ty osoby, které vymezuje v té době účinné znění rozhodnutí Rady č. 269/2014, které v článku 2 odst. 1 písm. f) a g) stanovilo: „*Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které náležejí: ...f) fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům, které materiálně či finančně podporují vládu Ruské federace odpovědnou za anexi Krymu a za destabilizaci Ukrajiny nebo které mají z vazby na tuto vládu prospěch; nebo (g) předním podnikatelům působícím v Rusku a jejich nejbližším rodinným příslušníkům anebo jiným fyzickým osobám, kteří mají z vazby na ně prospěch, nebo podnikatelům, právnickým osobám, subjektům či orgánům zapojeným do hospodářských odvětví, která poskytují značné zdroje příjmů vládě Ruské federace odpovědné za anexi Krymu a za destabilizaci Ukrajiny; nebo ...*“.

[22] Tato právní úprava určuje na unijní úrovni, které subjekty mohou být na sankční seznam zapsány (rozumí se sankční seznam EU), čímž zároveň vymezuje postižitelné jednání, které velmi obecně definuje sankční zákon. Český zákonodárce tyto podmínky vztáhl jako podmínky, za nichž může být takový subjekt zapsán na sankční seznam v České republice, a stanovil pouze další podmínku, že takový subjekt nebyl zapsán na sankční seznam Evropské unie (ust. § 7 odst. 1 sankčního zákona). Český zákonodárce tak převzal podmínky unijního práva, za jejichž naplnění je možný zápis na vnitrostátní sankční seznam, pokud orgány EU nerozhodnou o zápisu na sankční seznam EU. Ač taková úprava není příliš obvyklá v českém právním prostředí, podle názoru soudu v rozporu s ústavním pořádkem sama o sobě není. Sice taková úprava bere z jiného právního řádu hmotněprávní úpravu, kterou činí odkazem součástí právního řádu České republiky, a činí z ní vnitrostátní právní normu, nicméně z hlediska rozhodovací odpovědnosti stále klade na důraz možnost přijetí či nepřijetí rozhodnutí ze strany vlády. Vláda tak má dost možností k rozhodnutí, a zařazení subjektu na vnitrostátní sankční seznam je tak její odpovědností jako správního úřadu, případně politickou odpovědností za směr zahraniční politiky. Do tohoto rozhodovacího procesu, který je právem upraven značně volně, soud není oprávněn zasahovat a musí jej respektovat. Z obecného hlediska ústavnosti právní normy soud dospěl k závěru, že podmínky pro zápis subjektu do seznamu jsou předem jasně určené, subjekt se s nimi může seznámit na úrovni unijního práva, přičemž tím, že vláda má poměrně široké meze při svém rozhodování, může zohlednit konkrétní skutkové okolnosti, které mohou u mnohých subjektů, splňujících

listační kritéria, nastat. Konečně se pak takový subjekt může proti zápisu na vnitrostátní sankční seznam bránit podáváním námitek, jejichž vypořádání musí ministerstvo zahraničních věcí odůvodnit. Z těchto obecných důvodů soud nedospěl k závěru, že by právní úprava byla v nesouladu s ústavním pořádkem České republiky, kdy pravidla pro zápis na sankční seznam jsou dostatečně určitá a subjekt, který je na něj zapsán, má možnost se takovému postupu bránit, a vycházel tak z právní úpravy, která byla v řízení aplikovaná.

[23] Dále soud uvádí, že podanou žalobu projednal jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního. Toto procesní východisko podle názoru soudu respektuje ust. § 11 a 12 sankčního zákona, která jsou velice obecná a samo o sobě dále povahu napadeného rozhodnutí nijak neupravují, tomuto řešení pak odpovídá i vymezení účastníků tohoto soudního řízení, a toto východisko pak respektuje i podanou žalobu.

[24] K samotnému obsahu žaloby soud uvádí, že podle jeho názoru žalobní body nemohou zákonnost zápisu na vnitrostátní sankční seznam a vypořádání námitek zvrátit.

[25] V první části žalobních bodů žalobce napadá procesní stránku věci. Odůvodnění považuje za chaotické a nedostatečné, které nerespektuje požadavek správního řádu na odůvodnění správního aktu. Soud po přezkoumání tohoto odůvodnění tomuto názoru žalobce nemůže přisvědčit. V odůvodnění jsou uvedeny konkrétní důvody, které byly vzaty v potaz (a s nimiž žalobce v další části žaloby konkrétně polemizuje), je v něm rozebrána argumentace, kterou žalobce použil při odůvodnění svých námitek a na ni je konkrétně reagováno. Stručnost věcného odůvodnění tak odráží i stručnost právní úpravy. Pokud nějaký závěr v odůvodnění neodpovídá představě žalobce, nejedná se tak o nedostatek odůvodnění z hlediska jeho úplnosti, ale o jeho námitku nezákonnosti, která bude dále vypořádána. Obecně soud odůvodnění zamítnutí námitek považuje za standardně provedené, a z obecného hlediska v něm neshledává tvrzenou nedostatečnost. Pokud žalobce uvádí, že odůvodnění působí chaoticky, pak soud poukazuje na to, že odůvodnění musí reagovat na důvody, které žalobce uváděl při odůvodnění své odvolací námítky, proto může působit nekonzistentně. Takový postup je však ve správním řízení běžný, kdy logické uspořádání odůvodnění odvolacích správních rozhodnutí (a i rozsudku) určuje struktura námitek, odvolání či jiného opravného prostředku.

[26] Žalobce namítá, že je zavádějící závěr, že EU není signatářem Evropské úmluvy o lidských právech (strana 11 odůvodnění). Tento závěr podle názoru soudu nijak zavádějící není – pokud je soudu známo, EU skutečně není signatářem této úmluvy, tím jsou jednotlivé členské státy, včetně České republiky, které k úmluvě přistoupilo ještě za dob Československa v roce 1992. To však nijak nereflektuje to, že EU jako subjekt signatářem této úmluvy není.

[27] Žalobce dále namítá, že odůvodnění rozhodnutí nesprávně argumentuje rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 64/2010 na straně 3 odůvodnění. Podle názoru soudu tato argumentace je pro daný případ přílehlavá – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 9 As 64/2010-47, č. 2400/2011 Sb. NSS, se mj. vyjadřoval k již dříve obecně přijímané charakteristice vlády jako správního orgánu.

Použití tohoto názoru jako podpůrné argumentace na námitku žalobce tak soud považuje za přiměřené. V tomto směru soud uvádí, že ačkoliv je vláda především orgánem moci výkonné (vládní), kdy je oprávněna vydávat nařízení vlády jako právní normy (článek 78 Ústavy České republiky), samotná ústava zná i jinou činnost vlády, kterou dále reflektuje zmiňovaná judikatura, a která zahrnuje i možnost vydávat individuální správní akty (tato činnost vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci není ústavou zakázána, různými zákony je pak i upravena). V tomto obecném směru byla v odůvodnění argumentace tímto rozsudkem použita.

[28] Žalobce napadá postup vlády, kdy o zahájení řízení žalobce neuvědomila. Tento postup vyplývá přímo z procesního postupu, který je upraven sankčním zákonem, a není tak v rozporu se zákonem. Ačkoliv běžně ve správním řízení bývá pravidlem, že o zahájení řízení z moci úřední je nutné účastníka řízení uvědomit, aby mohl uplatňovat svá účastenská práva, v tomto správním řízení tímto způsobem tento postup upraven není a prvním úkonem, který je navenek učiněn, je až zapsání na sankční seznam zveřejněným usnesením vlády. Ač se nejedná o běžný postup ve správním řízení, není to postup nijak vyloučený, a i v jiných správních řízeních jej lze nalézt (srov. např. vydání příkazu podle ust. § 150 odst. 1 správního řádu, které může být prvním úkonem v řízení).

[29] V další části žaloby žalobce napadá zjištění skutkového stavu pro naplnění hmotněprávních podmínek zápisu na sankční seznam. Pokud odkazuje na to, že hmotněprávní podmínky obsahuje úvodní odstavec 4 rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP, pak to podle názoru soudu není nic proti závěru žalované, že samotné podmínky stanoví již shora zmiňovaný článek 2. Pokud je v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, že se jedná o deklaratorní ustanovení, pak tím podle názoru soudu bylo myšleno, že je dále rozvedeno konkrétněji v dalších člancích. Pokud žalobce poukazuje na nějaký kontext tohoto článku, pak podle názoru soudu tento kontext je dále rozveden v článku 2, který byl při rozhodnutí použit, a který konkrétně definuje subjekty, které mohou být na seznam zapsány. Žalobce je subjektem práva, je právnickou osobou, a definici osoby i v úvodním článku 4 tak obecně splňuje. Pokud uvádí, že smyslem unijní legislativy je zapsat na seznam osobu, která poskytuje vojenským silám výhodu, pak nic takového z této legislativy patrně není. Závěrem tak soud uvádí, že úvodní odstavec 4 rozhodnutí Rady byl žalovanou vyložen v souladu s dalším konkrétnějším článkem 2 tohoto rozhodnutí, což je logický postup, a k žádnému nezákonnému výkladu v tom smyslu, jak uvádí žalobce v žalobě, tak nedošlo. Argument žalobce, že subjekt by měl mít vliv na územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, je tak jeho názorem, který při zápisu na seznam nemusí být naplněn.

[30] Totéž lze uvést k argumentaci, že se žalobce nepodílí na rozhodovacích procesech hlavy státu Ruské federace. Nic takového k naplnění listačních kritérií není nutné zkoumat – na sankční seznam jsou zapsány subjekty, které mj. materiálně a finanční podporují vládu Ruské federace. Je naprosto pochopitelné, že většina těchto subjektů se na žádném rozhodovacím procesu vlády Ruské federace podílet nebude. Podstatná je tak materiální a finanční podpora, nikoliv účast na rozhodovacím procesu, neboť tato podpora nepřímou může podporovat vládu Ruské federace v jejím rozhodování a přinášet jí k tomu nutné materiální a finanční zdroje. Sama tato podpora se tak nemusí krýt s účastí na rozhodování. Pokud žalobce poukazuje na systém vlády USA, pak takové srovnání pro

tuto souzenou věc soud nepovažuje za nijak přínosné – je obecně známo, že USA uplatňují prezidentský systém řízení státu, to však nemá pro tuto věc jakýkoliv význam.

[31] V další části těchto žalobních bodů žalobce napadá postup žalované, že použila strojový překlad výpisu z ruského obchodního rejstříku a že pouze z tohoto výpisu dospěla k závěru, že žalobce zapsané činnosti také vykonává. Zaprvé – podle názoru soudu sice správní řízení probíhá v českém jazyce, nikde však není zakázáno, proč by za současného stavu techniky nemohly být použity tzv. strojové překlady listin. Žalobce v žalobě neuvádí jedinou konkrétní okolnost, v čem by takový překlad byl pro toto řízení nesprávný. Soud při této obecnosti žalobního bodu tak uvádí, že použití i cizojazyčných podkladů obecně možné je, při povaze této věci, která se týká zahraničního prvku, je pak i běžné. Dále soud uvádí, že pokud žalobce namítá, že žalovaná vyšla z těch činností, které má žalobce zapsané v rejstříku, pak taková námitka je nedůvodná. Obchodní rejstřík je veřejným seznamem, který se opírá o tzv. materiální publicitu, a každý subjekt, který je na něm zapsán, tak nemůže namítat, že jiný jednal v důvěru v to, že tyto údaje odpovídají skutečnému stavu věci. Pokud žalobce některé činnosti reálně nevykonává, nemá je mít v rejstříku zapsané. V žalobě žalobce neuvádí konkrétně ani jednu činnost, kterou by reálně oproti zápisu v obchodním rejstříku nevykonával, soud tak při hodnocení tohoto žalobního bodu může reagovat pouze tímto obecným vypořádáním této žalobní námitky.

[32] Pokud žalobce namítá, že ze shromážděných listin nevyplývá, že ve spise jsou shromážděny důkazy z veřejných zdrojů, z nichž nevyplývá, že se jedná o podnik strategického významu a uvádí, že jako odštěpný závod nedosahuje nijak velkých zisků, pak takové zjištění není pro rozhodnutí podstatné. Subjektem, který byl do sankčního seznamu zapsán, není odštěpný závod žalobce, ale přímo žalobce, a k němu je nutné vztahovat příslušnou argumentaci. Ačkoliv je možné poukázat na hospodářskou situaci žalobce i s ohledem na situaci odštěpného závodu v obecné rovině, konkrétně žalobce žádnou takovou argumentaci, která by zpochybňovala jeho hospodářskou situaci, nikoliv pouze odštěpného závodu v České republice, neuvádí. Je tak nutné vycházet z toho, že subjektem zápisu byl žalobce, nikoliv pouze jeho odštěpný závod v České republice, a proto by argumentace případnými hospodářskými výsledky měla být vedena i s ohledem na ostatní odštěpné závody, pokud situace odštěpného závodu v České republice má nějaký významný vliv na hospodaření žalobce. Ohledně shromážděných důkazů soud uvádí, že za důkazní prostředek mohou sloužit jakékoliv prostředky, tedy i informace pocházejících z otevřených zdrojů. Ohledně možného překladu soud odkazuje na to, co uváděl již shora, tedy že takový postup je možný a v případech cizojazyčných zdrojů z jazyků běžně v mezinárodním styku používaných není neobvyklý.

[33] Žalobce dále namítá, že správní orgány nezjistily dostatečně počet osob ukrajinské národnosti bydlících v bytech pronajímaných v Praze. Podle názoru soudu samotná tato okolnost není podstatná pro posouzení zákonných kritérií, zda má být žalobce zapsán na vnitrostátní sankční seznam. Pokud z tohoto zápisu plynou nějaká omezení ve vztahu k uplatňování majetkových práv v rozsahu vyžadovaném cizineckou policií, pak soud souhlasí s žalovanou, že se už jedná o další právní řízení, které provádí na základě zákona o provádění mezinárodních sankcí Finanční analytický úřad (který rozhoduje o tom, na jaký majetek se vztahují mezinárodní sankce). To souvisí i s další částí tohoto žalobního bodu, který napadá konkrétní nemovitost, která má zapsáno v katastru

nemovitostí duplicitní vlastnictví. Tato řízení až následují po zápisu do seznamu, a v tomto správním řízení tak k nim nemůže být přihlédnuto. Proto soud v tomto směru ani neprováděl žalobcem navržené dokazování úkonem cizinecké policie či výpisem z katastru nemovitostí, neboť tato skutečnost není podstatná pro toto správní řízení, jímž je zápis žalobce do vnitrostátního sankčního seznamu.

[34] V poslední části tohoto žalobního bodu žalobce obecně napadá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, zejména možnost se bránit důvodům, pro něž bylo rozhodnuto. Podle názoru soudu tomu tak nebylo. Příslušné řízení upravené v sankčním zákoně sice není úplně obvyklé (na rozdíl od typově běžného správního řízení podle správního řádu), nemožné však není. Jak bylo shora uvedeno, i správní řád při zahájení řízení umožňuje jako první úkon v řízení vydat už přímo rozhodnutí (řízení o příkazu), stejně jako možnost bránit se důvodům pro rozhodnutí až v následné obraně (různá řízení o námitkách). V tomto správním řízení žalobce není vyrozuměn o zahájení řízení, prvním úkonem vůči němu je až zařazení na vnitrostátní sankční seznam. Je pravda, že toto rozhodnutí mu není nijak oznámeno způsobem upraveným správním řádem, což je v právním řádu České republiky velmi neobvyklé (všechna správní i jiná právní řízení výslovně počítají s tím, že i když prvním úkonem v řízení je rozhodnutí ve věci, to musí být doručeno – příkaz podle správního řádu, různá rozhodnutí v daňové exekuci i obecně exekučním řízení, zajišťovací příkaz). V tomto směru je nutné žalobci přiznat značně výrazný deficit práva na spravedlivý proces, který nemá žádné logické zdůvodnění. Na druhou stranu soud vzal při rozhodování v úvahu, že žalobce má časově neomezené právo se takovému postupu bránit podanou námitkou proti zápisu do seznamu. Ač tedy žalobce nemusí vědět o tom, že je zařazen na sankční seznam, v okamžiku, kdy se to dozví (typicky asi z následujících právních řízení či kroků podle zákona o provádění mezinárodních sankcí), právo bránit se přímo tomuto zapsání na seznam má. Kdykoliv tedy subjekt zjistí, že na seznam byl zařazen, má právo se tomuto postupu věcně bránit, a žalovaná je povinna svůj postup konkrétně odůvodnit, a i reagovat na podané námitky. Podle názoru soudu tedy právo bránit se postupu žalované je dostatečně účinně umožněno a soud tak porušení práva na spravedlivý proces v takovém postupu nevidí, byť souhlasí s žalobcem, že se jedná o postup značně neobvyklý. Pokud žalobce namítá, že nemusí znát důvody pro zařazení na sankční seznam, pak i takový postup české procesní právo obecně zná a počítá s ním (např. koncepce neodůvodněnosti prvostupňových platebních výměrů podle daňového řádu a povinnost daňového subjektu v odvolání uvést konkrétní důvody nesouhlasu s postupem správce daně). Je pravda, že např. platební výměry správce daně většinou vydává po ukončení daňové kontroly, kdy je v průběhu této kontroly daňový subjekt seznámen s důvody pro dodatečné vyměření daně. Na druhou stranu, pokud jsou umožněny časově neomezené možnosti obrany proti zápisu na sankční seznam, má soud za to, že obrana žalobce může být opakovaná a uvádět různé důvody proti zápisu. Ač nedostatek odůvodnění samotného zápisu do sankčního seznamu tak zcela určitě značným oslabením procesních práv žalobce ve správním řízení je, možnost obrany proti tomuto zápisu jsou dostatečně široké, aby tento deficit překlenuly. Pokud jsou tedy jasná právní kritéria, podle nichž lze žalobce na seznam zapsat, a žalobce má časově neomezené právo, jak se tomuto zápisu bránit, na něž musí konkrétně reagovat žalovaná vydáním odůvodněného rozhodnutí o námitkách, podle názoru soudu právo na spravedlivý proces porušeno nebylo, byť pro právní jistotu by pochopitelně bylo korektnější, aby odůvodněno bylo již samotné zapsání žalobce na sankční seznam. Nicméně – jak bylo

shora uvedeno, při zhodnocení možnosti obrany proti tomuto zápisu soud nedospěl k závěru, že by se jednalo o porušení práva na spravedlivý proces, který by mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového, a proto zhodnocení tohoto žalobního bodu uzavírá tak, že postup je v souladu s požadavkem dodržení spravedlivého procesu.

[35] V další části žalobních bodů žalobce napadá hmotněprávní podmínky pro vydané rozhodnutí. Pokud uvádí, že rozhodnutí je v rozporu s právem EU, soud tomuto názoru nepřisvědčuje. Důvody, které žalobce v žalobě uvádí, podle názoru soudu žádný nesoulad s unijním právem nezdůvodňují. Pokud žalovaná vyšla z toho, že k naplnění kritérií postačí začlenění žalobce do hospodářského odvětví, které poskytuje vládě Ruské federace zdroje příjmů, pak se jedná o zhodnocení činnosti žalobce, které odpovídá jeho zapsanému předmětu činnosti, jak bylo shora uváděno. Žalobce v žalobě neuvádí jedinou konkrétní okolnost, která by tento závěr měla zpochybňovat. Pokud žalobce napadá argumentační využití závěrů z rozsudku Soudního dvora EU ve věci T-270/22, *Pumpyanskiy v. Rada EU*, pak jeho námitky proti tomuto rozsudku nejsou vedeny v konkrétní rovině, která by zpochybňovala argumentační využití jeho obecnějších závěrů. Pokud je tento rozsudek předmětem kasačního opravného prostředku, pak to ještě neznamená, že by jeho obecnější závěry vyslovené v jeho odůvodnění nemohly být použity. Pokud žalobce v tomto směru napadá závěr, že je státní podnikem, nikoliv podnikatelem, pak soud přisvědčuje závěru žalované, že tím spíše u něj není nutné zkoumat přesnou výši jeho finančního přínosu vládě Ruské federace, neboť ta je dána již jeho vymezením jako státního podniku. Argumentace v tom směru, že pokud je možné na seznam zařadit podnikatele, tím spíše pak státní podnik, je tak podle názoru soudu přípustná a logická. Ohledně námitky, že nebyly konkrétně zkoumány přínosy žalobce do příjmů rozpočtu Ruské federace, pak soud opakuje, že tato skutečnost vzhledem k charakteru žalobce jako státního podniku přímo zkoumána být nemusela v tom směru, že by bylo nutné konkrétně uvést konkrétní finanční částky, které žalobce generuje ve prospěch vlády Ruské federace.

[36] V dalším žalobním bodu žalobce tvrdí, že při vydání napadeného rozhodnutí nebylo respektováno mezinárodní právo. Podle názoru soudu však argumentace žalobce v tomto žalobním bodu jde výrazně nad povahu napadeného rozhodnutí a jeho právní účinky. Jak soud uváděl shora, napadeným rozhodnutím byl žalobce zařazen na vnitrostátní sankční seznam, nebylo však zatím rozhodováno o tom, jaký jeho majetek či jaké jeho příjmy budou sankcím podrobeny. To je až předmětem případných dalších právních řízení. Dále je nutné obecně poukázat na to, že žalobce byl na seznam zařazen jako subjekt práva, na seznam nebyla zařazena Ruská federace jako subjekt mezinárodního práva. Proto argumentace rozporu s mezinárodním právem, která tato východiska nerespektuje, nemůže být úspěšná. Z rozhodnutí ani právní normy podle názoru soudu nikde neplyne, že ve svých právech by byla omezena Ruská federace, jak tvrdí žalobce v žalobě. Žalobcem namítané porušení Dohody o přátelství a spolupráci s Ruskou federací č. 99/1996 Sb. (tedy neprovedení konzultací podle článku 6 této dohody) tak podle názoru soudu nemohlo být využito, neboť tato dohoda na postup žalovaného z výše uvedeného důvodu nedopadá (na sankční seznam nebyla zapsána Ruská federace, ale žalobce jako státní podnik, tedy jako samostatný subjekt práva, který není smluvní stranou této dohody). Rovněž na postup žalované podle názoru soudu nelze použít žalobcem namítanou Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích. Podle názoru soudu zde žalobce

argumentuje postupem, který již sám o sobě nevyplývá z právních účinků, které má napadené rozhodnutí (tím je zápis na sankční seznam), ale další řízení (dopad na místnosti diplomatické mise, kde jsou konzulární archivy). Pokud žalobce v této části žaloby poukazuje na podrobnější rozvedení své žalobní argumentace na odůvodnění své námitky ve správním řízení, pak takový obecný odkaz nemůže být považován za dostatečnou žalobní argumentaci. Na námitky žalobce reagovalo konkrétně napadené rozhodnutí, a žalobce nemůže svou žalobní argumentaci vystavět pouze na obecném odkazu na své předchozí procesní podání. Pokud žalobce s argumentací v napadeném rozhodnutí věcně nesouhlasí, měl v žalobě uvést, s čím nesouhlasí. V tomto směru soud tuto část žalobního bodu nemůže nijak konkrétněji vypořádat a dohledávat tak za žalobce konkrétní žalobní body.

[37] Dalším žalobním bodem žalobce namítá porušení Ústavy. Tato část žaloby se již opakuje s namítaným procesním postupem, který soud již vypořádal v předchozí části odůvodnění. Soud tak znovu opakuje, že vláda může působit jako správní orgán, a v některých řízeních tak i vystupuje. V tomto případě vláda nejednala jako normotvůrce při vydávání nařízení, ale rozhodovala jako správní orgán, přičemž svou kompetenci má stanovenou zákonem. Soud nevidí žádný rozpor ani se zákonem č. 2/1969 Sb., který žalobce v žalobě nijak konkrétně nerozvíjí, ani se služebním zákonem č. 234/2014 Sb., které na danou věc obecně nijak nedopadají a rozhodováno podle nich nebylo. Ohledně dvouinstančnosti řízení soud rovněž odkazuje na předchozí část odůvodnění procesních žalobních bodů, přičemž je nutné obecně uvést, že dvojí instance ve správním řízení není nikde obecně vyžadována a v tomto smyslu i obecně stanovena jako pravidlo, a že jednoinstanční správní řízení i v jiných oblastech práva není ničím výjimečným. Podstatou práva na řádný proces je možnost konkrétního přezkumu správního aktu, a ten v tomto případě je zachován odůvodněním zamítnutí námitek a možností soudního přezkumu.

[38] Pokud žalobce namítá, že se žalovaná nevypořádala s částí námitky, která spočívala v návrhu žalobce na změkčení opatření (konkrétně návrh, aby z opatření byl vyňat odštěpný závod žalobce v České republice), pak je nutné uvést následující. Podle názoru soudu tato námitka vypořádána byla, byť obecnějším způsobem, a to v části odůvodnění, která se věnuje namítanému zásahu do práva vlastnit majetek, kde byla hodnocena přiměřenost dotčených omezení, a v části odůvodnění, kde je rozebrána povaha odštěpného závodu. V tomto směru soud souhlasí s tím, že sám odštěpný závod v České republice nemá právní subjektivitu, a není mu tak možné ukládat povinnosti, které je nutno uložit mateřskému subjektu. Ve smyslu žalobní námitky tak soud uvádí, že tato námitka konkrétně vypořádána byla.

[39] Pokud žalobce velmi obecně namítal, že je směřován majetek žalobce a Ruské federace, soud odkazuje na předchozí hodnocení právních účinků napadeného rozhodnutí, i na to, že na seznam nebyla zapsána Ruská federace, ale žalobce, a jeho majetku se tak případná vymezení budou nadále týkat.

[40] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[41] Pro úplnost soud uvádí, že žalobcem označené zúčastněné osoby posuzoval následovně. Fyzická osoba, která podle tvrzení žalobce vede civilní spor o vlastnictví, byla vyrozuměna a uvedla, že se řízení účastnit nebude. Soud jako zúčastněnou osobu neobesílal Ruskou federaci, neboť ta zúčastněnou osobou z povahy napadeného rozhodnutí být nemůže – na sankční seznam byl zapsán žalobce jako subjekt práva, který má veškerá práva a povinnosti vyplývající z jeho postavení, která může uplatňovat. Žalobce pak v žalobě ani žádná taková práva, která by nemohl v tomto řízení uplatnit, a které by musel uplatňovat jeho zakladatel, netvrdí. Podle názoru soudu tak tato osoba nesplňuje zákonné podmínky pro možné procesní postavení zúčastněné osoby, neboť rozhodnutí ani rozsudek se jejích práv nijak nedotýká.

Odůvodnění nákladů řízení

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu – vykonavateli veřejné správy - tyto nevznikly nad míru obvyklou jeho běžné činnosti, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Podle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s. v případě, kdy městský soud rozhodoval po zrušení rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost nepřipustná, mimo situaci, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 17. října 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu