



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **Federální státní unitární podnik „Podnik pro správu majetku v zahraničí“ Kanceláře prezidenta Ruské federace**
se sídlem Maly Kazenny pereulok 3, Moskva, Ruská federace
zastoupen na území ČR odštěpným závodem: Federální státní unitární podnik „Podnik pro správu majetku v zahraničí“ Kanceláře prezidenta Ruské federace
se sídlem Na Zátorce 590/12, Praha 6
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Pacovským
se sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
se sídlem Letenská 525/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2025, č. j. MF-11339/2024/3902-19,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Finančního analytického úřadu ze dne 15. 10. 2024, č. j. FAU-128675/2024/033. Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění do 30. 6. 2025, v souladu s usnesením vlády ČR č. 869 ze dne 15. 11. 2023, kterým byly na vnitrostátní sankční seznam ve smyslu § 2 písm. e) zákona č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), zařazeny další subjekty, a čl. 2 nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. 3. 2014, o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, rozhodnuto o zákazu nakládání s majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce; konkrétně se jedná o nemovitosti v k. ú. Bubeneč.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí postrádá individualizaci a věcnou argumentaci ve vztahu k předmětu řízení, tedy k jednotlivým nemovitostem, a je založeno pouze na obecných tvrzeních a domněnkách. Žalobce nesouhlasil s tezí žalovaného, že požadavek, aby byla každá jednotlivá nemovitost zkoumána co do propojení se žalobcem, by šel výrazně nad rámec požadavků kladených na správní akt, nadto by šlo o úkon nadbytečný.
3. Žalovaný ve vztahu k předmětným nemovitostem toliko konstatuje, že žalobce (který není jejich vlastníkem) má právní možnost s nimi nakládat, což zcela postačuje. Dle žalobce existence teoretické právní možnosti neznamená, že je i v praxi realizovatelná. Jedná se tak o přepjatý formalismus.
4. Žalobce poukázal na skutečnost, že nebylo zohledněno, že je u předmětných nemovitostí duplicitní zápis vlastnictví, takže z nich ani Ruská federace, ani druhý duplicitně zapsaný vlastník nemohou profitovat. Žalovaný si byl duplicitního zápisu vlastnictví vědom, konstatoval to již v rozhodnutí o odvolání proti předběžnému opatření ze dne 29. 4. 2024, č. j. MF-11339/2024/3902-6. V jeho bodě 3.2. uvedl, že zápis duplicitního vlastnictví znemožňuje zcizení předmětných nemovitostí, případné nakládání s nimi výrazně ztěžuje. Navzdory těmto závěrům došlo ke zmrazení předmětných nemovitostí.
5. Žalobce měl za to, že napadené rozhodnutí nenapravilo již v odvolání namítané vady prvostupňového rozhodnutí, neboť nebyly prokázány důvody, o něž se opírá prvostupňové rozhodnutí. Napadené rozhodnutí nepřipustně obrací důkazní břemeno vůči žalobci, když se snaží tvrdit, že má žalobce prokazovat, že nejsou dány skutečnosti odůvodňující uplatnění mezinárodních sankcí ve vztahu k předmětným nemovitostem. Žalobce může jen obtížně prokázat negativní skutečnost. Žalovaný nemůže obcházet povinnosti, které mu ukládá správní řád v § 50, tj. opatřit podklady rozhodnutí a zjistit všechny rozhodné okolnosti. Těchto povinností se nelze zbavit ani odkazem na nutnost ochrany veřejného zájmu, neboť je současně nutné šetřit práva účastníka řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

6. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí co do právního posouzení věci odkazuje na zdroje, jež nejsou právními předpisy. Dle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 lze sankční opatření vztáhnout na hospodářské zdroje, které sankcionovaná osoba vlastní, drží či ovládá. Dle § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb. se ovládáním rozumí faktická anebo právní možnost svým jednáním ovlivňovat chování jiné osoby, využívání věci anebo běh událostí na určitém území. Žalovaný dovodil, že žalobce naplnil kritérium ovládání, přičemž v napadeném rozhodnutí odkázal na nijak blíže nespecifikované *soft law* dokumenty.
7. Co se týče posouzení ovládání prizmatem definice zákona č. 69/2006 Sb., napadené rozhodnutí jen povšechně uvádí, že žalobce má za úkol spravovat a komerčně využívat nemovitý majetek Ruské federace v zahraničí. Žalovaný odkázal na stanovy žalobce, nijak se ale nevypořádal s argumentem žalobce, že dle čl. 2.2. těchto stanov spravuje žalobce pouze majetek, který mu byl výslovně přidělen do správy. Napadené rozhodnutí neuvádí konkrétní důkazy o tom, že každá jednotlivá nemovitost byla žalobci přidělena do správy. Argument, že žalobce má minimálně právní možnost ovlivňovat využívání předmětných nemovitostí, čímž je naplněn prvek ovládání, je nedostatečný a nemůže zdůvodňovat zásah do práv žalobce.
8. Jak už žalobce uvedl ve svém odvolání, rozsah správy ve vztahu ke svěřenému majetku odpovídá tzv. právu hospodářské správy. Právo hospodářské správy je upraveno v čl. 294 a násl. občanského zákoníku Ruské federace. Dle nich státní nebo municipální unitární podnik, jemuž náleží majetek z titulu práva hospodářské správy, tento majetek drží, užívá a nakládá s ním v rozsahu stanoveném v souladu s tímto zákoníkem. Podnik nemá právo prodávat nemovitý majetek, který mu náleží na základě práva hospodářské správy, pronajímat jej, zastavovat, vkládat jej jako vklad do základního kapitálu obchodních společností a osobních společností nebo jinak s tímto majetkem nakládat bez souhlasu vlastníka. Žalobce proto nesplňuje kritérium ovládání. Ve správním spisu nejsou založeny žádné důkazy prokazující, že žalobci byl Ruskou federací udělen souhlas k nakládání s předmětnými nemovitostmi.
9. Na výše uvedeném nic nemění poukaz žalovaného na to, že žalobce podával daňové přiznání za daň z nemovitých věcí. Sám žalovaný uvádí, že v daňovém přiznání je identifikována pouze jedna z předmětných nemovitostí. Podání daňového přiznání dle žalobce neprokazuje, že mu ze sankcemi postiženého majetku plyne nějaký finanční prospěch.
10. Žalobce též podotkl, že odkaz žalovaného na zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, je irelevantní, neboť na tuto věc nedopadá.
11. Žalobce se domníval, že jde-li o právní posouzení otázky doručování vlastníkově předmětných nemovitostí – Ruské federaci, je napadené rozhodnutí projevem svévole. Vlastníkovi nebylo doručeno ničeho, čímž mu bylo znemožněno se k věci vyjádřit. Žalovaný nepřipadně odkázal na § 2 odst. 4 správního řádu (předvídatelnost rozhodnutí a legitimní očekávání) s tím, že doručování prostřednictvím Velvyslanectví Ruské federace v Praze bylo dostačující, neboť v jiných řízeních bylo také doručováno tímto způsobem. Při doručování však dle žalobce nejde o aplikaci normy s neurčitým pojmem či o správní uvážení, natož aby šlo o věcné posouzení předmětu řízení.
12. Otázka doručování zastupitelským úřadům cizího státu je upravena v čl. 41 odst. 2 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích. Žalobce upozornil, že v jiných žalovaných odkazovaných řízeních bylo rozhodováno o žádostech velvyslanectví, přičemž v tomto správním řízení nebylo velvyslanectví účastníkem. Není rozhodné, zda Ruská federace v řízení vystupuje

jako účastník soukromoprávního vztahu či nikoliv. Dotčenou vadu řízení nemůže zhojit ani teze žalovaného, že žalobce má na Ruskou federaci vazby – žalobce je samostatný subjekt.

13. Žalobce uvedl, že pokud napadené rozhodnutí uzavírá, že prvostupňové rozhodnutí je pouze deklaratorní povahy a nezakládá postižení majetku mezinárodními sankcemi, neboť sankce jsou na majetek uvaleny samotným usnesením vlády ČR o zařazení žalobce na sankční seznam, pak nesprávnost tohoto závěru plyne již z faktu, že bylo vedeno správní řízení.
14. Daný závěr je v rozporu s argumentací zdejšího soudu v rozsudku ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 A 32/2024-112. Žalobce v tamější žalobě poukazoval na to, že byt má ve správě rozsáhlý majetek, není oprávněn s ním disponovat. Rozsudek sp. zn. 6 A 32/2024 se s tím vypořádal tak, že konkrétní dopady na sankcemi postižený majetek mají být zkoumány až v následném řízení vedeném prvostupňovým orgánem dle zákona č. 69/2006 Sb., neboť prvostupňový orgán rozhoduje o tom, na jaký konkrétní majetek se sankce vztahují. Nadto i kdyby se jednalo o rozhodnutí deklaratorní povahy, nezabývá to správní orgány povinnosti provést řádné posouzení, zda je postižení předmětných nemovitostí sankcemi důvodné.

Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Měl za to, že bylo prokázáno (a zároveň nebylo vyvráceno), že žalobce má alespoň možnost ovládat předmětné nemovitosti, což odpovídá dikci § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb.
16. Ohledně duplicitního zápisu vlastnictví žalovaný podotkl, že si ho byl vědom. Z hlediska provádění mezinárodních sankcí dle zákona č. 69/2006 Sb. je však otázka případného duplicitního vlastnictví zmrazovaného majetku irelevantní, když zkoumanými aspekty jsou platné mezinárodní sankce, vlastnictví a ovládání nemovitostí (byt zde formální). Pokud by byl spor týkající se duplicitního vlastnictví předmětných nemovitostí rozhodnut ve prospěch Ruské federace, trvající zmrazení majetku zajistí naplnění účelu mezinárodních sankcí *pro futuro*. Žalovaný podotkl, že námitka žalobce je formálně nepřijatelná, neboť proti údajné nemožnosti či nadbytečnosti zmrazení nemovitostí kvůli duplicitnímu vlastnictví nebyl v odvolání, pročez se žalovaný touto otázkou s ohledem na § 89 odst. 2 správního řádu nezabýval. Žalovaný dodal, že duplicitně zapsaný vlastník se zmrazením předmětných nemovitostí výslovně souhlasil.
17. K námitce, že mělo být zkoumáno propojení žalobce s každou jednotlivou nemovitostí, žalovaný odkázal na bod 3.2.2. napadeného rozhodnutí. V řízení nebyly důvodné pochybnosti směřující k tomu, že by předmětné nemovitosti ovládal někdo jiný než žalobce, neboť prvostupňový orgán neměl informace o tom, že by existovalo více správců ovládajících (komerční) nemovitosti náležející Ruské federaci; uvedené netvrdil ani žalobce.
18. Žalovaný v odvolacím řízení opatřil podklady týkající se mj. daňového přiznání a placení daně z nemovitých věcí ve vztahu k předmětným nemovitostem. Krom toho, že z některých podkladů, resp. z daňových přiznání, vyplynulo, že je podal sám žalobce, tak z dalších doprovodných podkladů, a to přímo od Ruské federace, vyplynulo, že v případě diplomatického majetku je správa svěřena Ministerstvu zahraničních věcí Ruské federace a komerční majetek v zahraničí je svěřen žalobci (viz odůvodnění odvolání proti platebnímu výměru na daň z nemovitých věcí za rok 2022 ze dne 20. 12. 2023, č. j. 9358343/23/2006-70461-105860, kterým Velvyslanectví Ruské federace v Praze doplňuje odvolání proti platebním výměrům).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

19. Žalovaný odmítl tezi žalobce stran nemožnosti dokazovat negativní skutečnosti, neboť pokud by některou z předmětných nemovitostí od prvopočátku spravoval a ovládal jiný externí a nesankcionovaný subjekt (což je nepravděpodobné), žalobce mohl a měl takovou skutečnost ve svém zájmu doložit, neboť je v úzkém spojení s Ruskou federací. Žalovaný i prvostupňový orgán opatřili dostatek podkladů pro své závěry a žalobce je mohl vyvracet, k obrácení důkazního břemene nedošlo. V bodě 3.2.3. napadeného rozhodnutí pak žalovaný popsal specifikum uvedeného správního řízení optikou vyšetřovací zásady.
20. Dle žalovaného není třeba zkoumat (nadto u každého statku zvlášť) atribut ovládání v tom směru, zda je zde možnost statek ovládat či zda skutečně již ovládání reálně probíhá, postačí pouhá právní možnost ovládání. Požadavek žalobce by účinnost mezinárodních sankcí zcela minimalizoval. Výše výnosů či prospěch z činnosti sankcionované osoby přitom není kritériem, pro nějž by byl určitý subjekt zařazen na sankční seznamy.
21. Ohledně námitky, že žalovaný odkazoval na *soft law*, žalovaný podotkl, že primární je pojem *ovládání* definovaný v § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb., přičemž veškeré podpůrné dokumenty *soft law* charakteru byly jednoznačně specifikovány v prvostupňovém rozhodnutí na str. 3. Smyslem odkazu na ně bylo ozřejmit, jak je na pojem *ovládání* nazíráno orgány výkonu mezinárodních sankcí v EU. Žalovaný je opětovně neuváděl a odkázal na ně, což je dostačující, neboť dle ustálené judikatury je správní řízení ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Pojem ovládání, jak na něj nazírají orgány výkonu mezinárodních sankcí, přitom nevyžaduje ani vlastnictví statků, ani možnost je převádět, postačí způsobilost s nimi nakládat. Žalobce v této souvislosti nabídl pouze odkazy na ruské vnitrostátní právní normy, které nemohou mít výkladovou přednost ve správním řízení vedeném podle právních předpisů EU a ČR. Navíc ze stanov žalobce vyplývá, že jeho oprávnění spravovat majetek může plynout z řady titulů, které jsou popsány velice široce a demonstrativně, což způsobuje, že titulem může být téměř cokoli (viz slovní spojení „na jiném základě“).
22. Žalovaný setrval na svém závěru, že prvostupňové rozhodnutí mělo a mohlo mít pouze deklaratorní účinky, ke zmrazení příslušného majetku došlo zařazením žalobce na sankční seznam v důsledku usnesení vlády ČR. Žalovaný k tomu odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 240/2022 novelizujícímu zákon č. 69/2006 Sb., dle níž „*Finanční analytický úřad může podle zákona o provádění mezinárodních sankcí omezit nebo zakázat nakládání s majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce. Omezení či zákaz nakládání s majetkem plyne přímo z hmotněprávní úpravy stanovující mezinárodní sankce, a proto je toto rozhodnutí ryze deklaratorní povahy a nemá konstitutivní účinky. Omezení a zákazy nakládání s vymezeným majetkem se tedy uplatní bez ohledu na to, zda bylo takové rozhodnutí vydáno, nebo ne. Rozhodnutí tak slouží zejména pro zvýšení právní jistoty ve sporných případech, kdy je třeba tuto skutečnost postavit na jisto.*“.
23. Napadené rozhodnutí není ani v rozporu s rozsudkem sp. zn. 6 A 32/2024. Zdejší soud pouze konstatoval, že je to prvostupňový orgán, který po přijetí mezinárodních sankcí rozhoduje o tom, na jaký majetek se vztahují mezinárodní sankce.
24. Co se týče doručování, žalovaný uvedl, že bylo řádně doručeno Ruské federaci prostřednictvím Velvyslanectví Ruské federace v Praze a nadto i prostřednictvím Kanceláře prezidenta Ruské federace jakožto zřizovatele žalobce. Žalovaný postupoval shodně jako prvostupňový orgán, jehož postup nebyl po dobu řízení před ním zpochybňován. Námitku učinilo až Velvyslanectví Ruské federace v Praze, které zaslalo Ministerstvu zahraničních věcí ČR nótu o tom, že způsob doručování je v rozporu s Vídeňskou úmluvou. Vlastníku

nemovitostí nebylo upřeno právo se k věci vyjádřit, neboť mu bylo standardně doručováno a se všemi listinami měl prokazatelně možnost se seznámit.

Jednání před soudem

25. Při jednání dne 1. 12. 2025 žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání a shrnuli svou argumentaci. Soud poznamenává, že nyní projednávaná věc souvisí s věcí vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 17 Af 13/2025, žalobce i žalovaný proto poukázali na své přednesy v související věci a věnovali se jen specifickým nyní projednávané věci. Žalobce k duplicitnímu zápisu vlastnictví předmětných nemovitostí podotkl, že bylo zasaženo do práva třetí osoby, přičemž zmrazení předmětných nemovitostí je nepřiměřené, neboť Ruská federace nyní nemůže u soudu postavit najisto poměry mezi duplicitně zapsanými vlastníky. Žalovaný opáčil, že duplicitně zapsaný vlastník proti zmrazení nemovitostí během správního řízení nic nenamítal.
26. K dotazu soudu oba účastníci výslovně uvedli, že nemají důkazní návrhy. Závěrem jednání pak soud řízení přerušil (viz níže).
27. Při jednání dne 19. 1. 2026 žalobce a žalovaný přednesli své konečné návrhy. Žalobce zopakoval, že se Ruská federace nemůže bránit proti duplicitnímu zápisu vlastnictví, druhý duplicitně zapsaný vlastník sice vzal žalobu na určení vlastnictví zpět, leč duplicitní zápis ponechal. Žalovaný zopakoval, že druhý duplicitně zapsaný vlastník proti zmrazení nemovitostí nic nenamítal, o civilních sporech není žalovanému nic známo a není to pro věc podstatné.

Posouzení žaloby soudem

28. Soud úvodem konstatuje, že při jednání dne 1. 12. 2025 přerušil toto řízení do skončení řízení vedeného u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 42/25, neboť se to jevílo vhodným s ohledem na skutečnost, že danou věc *ad hoc* projednávalo plénium Ústavního soudu. Předmětem řízení byla ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2025, č. j. 7 As 308/2024-55, jím přezkoumávanému rozsudku sp. zn. 6 A 32/2024, usnesení Vlády České republiky ze dne 31. 1. 2024, č. 75, a usnesení Vlády České republiky ze dne 15. 11. 2023, č. 869, tedy otázka samotného zařazení žalobce na vnitrostátní sankční seznam. Řízení u Ústavního soudu bylo skončeno dne 3. 12. 2025, přičemž ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Soud proto usnesením ze dne 5. 12. 2025, č. j. 17 Af 13/2025-55, vyslovil, že se v řízení pokračuje.
29. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].
30. Po posouzení věci dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
31. Podle čl. 1 písm. d) nařízení č. 269/2014 se „hospodářskými zdroji“ rozumí *aktiva všeho druhu, hmotná či nehmotná, movitá či nemovitá, která nejsou finančními prostředky, ale lze je použít k získání finančních prostředků, zboží nebo služeb*.
32. Podle čl. 1 písm. e) nařízení č. 269/2014 se „zmrazením hospodářských zdrojů“ rozumí *zabránění jejich použití k získání finančních prostředků, zboží nebo služeb jakýmkoli způsobem, zejména jejich prodejem, pronájmem nebo zastavením*.

33. Podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 se zmrazují *veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzické nebo právnické osobě, subjektu či orgánu uvedeným na seznamu v příloze I nebo které jsou jimi vlastněny, drženy či ovládány.*
34. Podle § 3 písm. f) zákona č. 69/2006 Sb. se majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce, rozumí *jakákoli movitá i nemovitá věc, vlastněná, držaná nebo jinak ovládaná subjektem, na který se vztahují mezinárodní sankce, nebo osobou, na kterou se vztahují mezinárodní sankce, dovezená z území, na které se vztahují mezinárodní sankce, nebo určená k vývozu na území, na které se vztahují mezinárodní sankce.*
35. Podle § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb. se ovládním rozumí *faktická anebo právní možnost svým jednáním ovlivňovat chování jiné osoby, využívání věci anebo běh událostí na určitém území.*
36. Podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 69/2006 Sb. prvostupňový orgán *může na základě posouzení, zda majetek má být považován za majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce, rozhodnout o omezení nebo zákazu nakládání s tímto majetkem.*
37. Soud konstatuje, že žalobce v žalobě v podstatném rozsahu jen opakuje, co již namítal v odvolání. Za situace, kdy žalobce vůči vypořádání odvolacích námitek neuplatňuje konkrétní a usouvztažněné pochyby, argumentaci správních orgánů konkrétně nevyvrací, s jednotlivými úvahami správních orgánů přímo nepolemizuje, ale jen opakuje to, na co už bylo reagováno, se soudu neotvírá možnost, aby působil jako arbitr mezi konkurujícími argumenty. Role soudu proto zůstává v tom, aby přezkoumal, zda úvahy správních orgánů jsou racionální a logicky soudržné, přičemž v tomto ohledu v napadeném rozhodnutí soud žádné deficiency, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí, neshledal. Soud proto k jednotlivým námitkám obecně odkazuje na argumentaci žalovaného obsaženou v napadeném rozhodnutí, kterou níže stručně shrnuje a s níž se, až na výslovné výjimky, ztotožňuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, Sb. NSS 1350/2007), případně ji soud rozvíjí o vlastní úvahy.
38. Soud úvodem poukazuje na bod 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2025, č. j. 5 As 62/2025-61, Sb. NSS 4714/2025, dle něž „[...] *Správní orgány sice musejí v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je však třeba respektovat, že i možnosti správního orgánu jsou s ohledem na kontext věci omezeny. Zjištění správního orgánu je nutno zasadit do širšího kontextu okolností, které vedly k uvalení sankcí na osoby napomáhající Ruské federaci v její vojenské agresi. Nelze připustit, aby lpění na bezpodmínečném vyjasnění všech okolností týkajících se konkrétní transakce vedlo k neefektivitě mezinárodních sankcí a v konečném důsledku přispívalo k ohrožování celosvětové či evropské stability a bezpečnosti. Nejvyšší správní soud samozřejmě nenabádá k rezignaci na základní principy dobré správy a fungování demokratického právního státu, ty však musejí být realizovány tak, aby nemohly být zneužity k jeho podkopání, jinak by totiž již nadále nesloužily k jeho udržení, ale naopak by kouzlem nechtěného jeho vlastní existenci ohrožovaly.*“.
39. Dle soudu je tedy nutné posuzovat celkový postup správních orgánů s přihlédnutím k tomu, že sankce musí být efektivní. Opatření správních orgánů proto musí působit tak, aby bylo účinně zabráněno potenciálnímu obcházení sankcí.
40. Ohledně pojmu „ovládání“ dle § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb. má soud za to, že je třeba ho vykládat dostatečně široce, poněvadž zužující výklad by oslaboval účinnost sankcí.

Prvostupňové rozhodnutí (str. 3–6) i napadené rozhodnutí (str. 9–10) obsahuje náležitý výklad tohoto pojmu, s nímž se soud ztotožňuje, z něhož vyplývá, že žalobce ovládá předmětné nemovitosti. Námitka žalobce, že napadené rozhodnutí co do právního posouzení věci odkazuje na zdroje, jež nejsou právními předpisy, je lichá. Právní posouzení správních orgánů vyplývá z právních předpisů, smyslem odkazu na zdroje *soft law* je pouze podpořit výklad zaujatý správními orgány. Zdroje *soft law* jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí, žalovaný je nemusel opakovat v napadeném rozhodnutí a postačil odkaz na prvostupňové rozhodnutí. Soud připomíná, že dle ustálené judikatury tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z hlediska soudního přezkumu jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, Sb. NSS 534/2005, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).

41. Z hlediska ovládání pak není relevantní, zda má Ruská federace z majetku ovládaného žalobcem finanční prospěch, postačí, že jde o majetek (hospodářský zdroj), který *lze použít k získání finančních prostředků*, což jednoznačně vyplývá z dikce nařízení č. 269/2014 ve spojení se zákonem č. 69/2006 Sb.
42. Soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného (str. 10–13 napadeného rozhodnutí), že byl prvostupňový orgán oprávněn zmrazit veškeré nemovitosti, které vlastní Ruská federace a současně se jedná o nemovitosti komerční, tedy takové nemovitosti, které nejsou pod diplomatickou ochranou. Podstatné je, že žalobce má minimálně právní možnost svým jednáním ovlivňovat využívání předmětných nemovitostí ve smyslu § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb., což je důsledkem postavení žalobce vyplývajícího z jeho stanov a z informací na jeho webových stránkách (body 13–14 prvostupňového rozhodnutí, str. 11 napadeného rozhodnutí), tedy z předmětu jeho činnosti.
43. Ohledně duplicitního zápisu vlastnictví soud nejprve podotýká, že žalobce byl oprávněn vznést své námitky k této okolnosti v žalobě, i když předtím nebyly uplatněny ve správním řízení. Soud tím reaguje na poznámku žalovaného, že námitky jsou s odkazem na § 89 odst. 2 správního řádu formálně nepřipustné, což ovšem znamená jen to, že se s nimi žalovaný nebyl povinen vypořádat v napadeném rozhodnutí, neboť nebyly obsaženy v odvolání.
44. Soud konstatuje, že žalobce může žalobou u správního soudu hájit výhradně svá veřejná subjektivní práva, naopak nemůže svou žalobu koncipovat jako *actio popularis*. Žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí zasahuje do práv druhého duplicitně zapsaného vlastníka předmětných nemovitostí. Žalobce tak hájí práva třetí osoby, což mu nepřísluší, tato námitka je proto bezpředmětná. Soud dodává, že druhý duplicitně zapsaný vlastník v průběhu správního řízení výslovně sdělil, že omezující opatření akceptuje a nepovažuje je za zásah do svých práv (sdělení doručené prvostupňovému orgánu dne 14. 8. 2024, ID 42, č. j. FAU-97431/2024/02).
45. Podstatná je dle soudu skutečnost, že jedním z duplicitně zapsaných vlastníků předmětných nemovitostí je Ruská federace, což odůvodňuje jejich zmrazení. Na tom nic nemění okolnost, že fakticky je duplicitním zápisem vlastnictví znemožněno zcizení předmětných nemovitostí, resp. je výrazně ztíženo nakládání s nimi. Soud nevidí žádný rozumný důvod, proč by měly správní orgány vyčkávat se zmrazením předmětných nemovitostí. Jednak není zcela vyloučeno, že by mohlo dojít k jejich pronájmu (duplicitně zapsaní vlastníci by se tak mohli dohodnout, aby po dobu vedení sporu nepřišli o výnosy z nájmu), jednak zmrazení

působí též *pro futuro* pro případ, kdy by Ruská federace byla ve sporu úspěšná a duplicitní zápis vlastnictví by byl odstraněn.

46. Soud považuje za lichou tezi žalobce, že s ohledem na zmrazení předmětných nemovitostí nemůže činit kroky k odstranění duplicitního zápisu vlastnictví, protože je opatření správních orgánů nepřiměřené. Prvostupňové rozhodnutí mu zakazuje použití předmětných nemovitostí k získání finančních prostředků, zboží nebo služeb jakýmkoli způsobem, zejména jejich prodejem, pronájmem nebo zastavením. Vedení sporu směřujícího k vyjasnění vlastnictví předmětných nemovitostí nespadá dle soudu pod tento zákaz – žalobce by úspěchem v takovém sporu nenabyl nový majetek, pouze by bylo postaveno na jisto, že skutečně je jeho vlastníkem. Poukazoval-li žalobce na vývoj civilního soudního sporu a postup druhého duplicitně zapsaného vlastníka (jeho zpětvzetí žaloby), jedná se o okolnosti irelevantní pro nyní projednávanou věc, přičemž soudu není zřejmé, z jakého důvodu by spor o vyjasnění vlastnictví nemohla iniciovat Ruská federace coby první duplicitně zapsaný vlastník.
47. Stran námitky žalobce, která zazněla při jednání ve věci sp. zn. 17 Af 13/2025, že předmětné nemovitosti nelze zašantročit, a to s ohledem na 20denní ochrannou lhůtu, kdy teprve po jejím uplynutí lze povolit vklad do katastru nemovitostí, přičemž prvostupňový orgán může vklad v řádu hodin zablokovat, se soud shoduje s žalovaným, že zmrazení míří na požívání užitků, tj. výnosů z nájmu. Zatímco zcizení či zatížení předmětných nemovitostí, které by ušlo pozornosti správních orgánů, je díky procesu zápisu vkladu do katastru nemovitostí téměř vyloučeno, pronájem nemovitosti se do katastru nezapisuje. Nadto idea žalobce, že předmětné nemovitosti je třeba zmrazit až v okamžiku, kdy se je bude snažit zcizit či zatížit, postrádá logiku – jestliže určitý majetek ze své povahy podléhá sankcím, není důvod vyčkávat s jeho zmrazením správním rozhodnutím na to, až s ním bude nějak nakládáno. Ostatně z hlediska právní jistoty by postup, kdy by správní orgány nemovitý majetek pouze skrytě monitorovaly a zakročily by až při jeho zcizení či zatížení, byl vůči žalobci, ale i dalším osobám, např. zájemcům o koupi, méně transparentní.
48. Lze dodat, že sdělení žalobce při jednání ve věci sp. zn. 17 Af 13/2025, že správní orgány zmrazily i jeho bankovní účet, kontrolují veškeré faktury, platby daní, výplaty zaměstnanců, včetně odvodů za ně atd., je mimoběžné, jelikož tyto skutečnosti nejsou předmětem napadeného rozhodnutí. Pokud tím žalobce hodlal podpořit svou tezi, že správní orgány vůči němu postupují neproporcionálně či šikanózně, dle soudu jsou tyto okolnosti (jiná rozhodnutí či jiný postup správních orgánů) z hlediska přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.
49. Soud akcentuje, že nelze vyloučit, že se sankcionované subjekty budou pokoušet sankce obcházet. Konkrétní pověření žalobce ke správě určité nemovitosti Ruskou federací se odehrává pouze mezi těmito subjekty, přičemž pro české správní orgány nemusí být takový úkon zjistitelný, resp. může být zjistitelný až na základě jeho dopadů, a to s časovým odstupem, který umožní sankce po nějakou dobu obcházet. Jak konstatuje žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí, sám žalobce připouští, že k prodeji předmětných nemovitostí či k jinému nakládání s nimi mu postačí souhlas Ruské federace, přičemž udělení takového souhlasu je mimo sféru dispozice orgánů veřejné moci České republiky.
50. Irelevantní je rovněž problematika výkladu ruských zákonů. Sankce a zmrazení majetku jsou založeny na právu Evropské unie a České republiky, jejich prizmatem je proto vykládán pojem ovládání. Není tak rozhodné, zda žalobce ovládá předmětné nemovitosti dle práva

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Ruské federace. Nadto právní předpisy Ruské federace se mohou kdykoli změnit, a to i v reakci na mezinárodní sankce. Žalobce v řízení sp. zn. 17 Af 13/2025 u jiných nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace připustil, že je pronajímá, vyplácí faktury, mzdy s nimi související atd. Takové jednání žalobce je bezesporu ovládním ve smyslu § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb.

51. S ohledem na výše uvedené dospěl žalovaný ke správnému závěru, že není rozhodné, zda žalobce v daném okamžiku skutečně ovládá každou jednotlivou předmětnou nemovitost, a že tudíž není povinen individuálně zjišťovat (dotazovat se Ruské federace, jak sugeroval žalobce) a dokazovat okolnosti k tomu se vztahující, tj. výslovné svěření určitého majetku do správy žalobce, jak to vyžadují stanovy žalobce. Soud dodává, že již samotné zařazení žalobce na vnitrostátní sankční seznam, které obstálo před správními soudy i před Ústavním soudem, znamená, že žalobce je subjektem, z jehož povahy – předmětu činnosti vyplývá, že může ovládat využívání věcí ve vlastnictví Ruské federace.
52. Ke skutkovým zjištěním a důkaznímu břemeni ve správním řízení soud uvádí, že žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně, tj. zjistil předmět činnosti žalobce a okruh komerčních nemovitostí, které mu mohou být svěřeny do správy. Soud se neztotožňuje s názorem žalobce, že vůči němu žalovaný obracel důkazní břemeno. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány dospěly k určitým skutkovým zjištěním, která mohl žalobce v průběhu správního řízení vyvracet. Správní orgány postupovaly v souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy. Tyto zásady ovšem nevedou k tomu, že by účastník řízení nemohl být aktivní, tj. že by nemohl vyhledávat a navrhopvat důkazy – takový závěr by byl absurdní, protože by pak účastník nemohl vyvracet zjištění správních orgánů, jež by považoval za nesprávná. Vyšetřovací zásada a zásada materiální pravdy vede pouze k tomu, že účastník může (ale nemusí) být v řízení pasivní a primární odpovědnost za zjištěný skutkový stav nese správní orgán.
53. Pokud jde o dokazování negativních skutečností, to sice může být obtížnější, rozhodně však není vyloučené. Žalobce mohl tvrdit a prokazovat, kterému jinému subjektu byla svěřena správa určité předmětné nemovitosti, což nečinil. Žalobce nepochybně je v úzkém spojení s Ruskou federací (str. 14 a podrobně str. 16 napadeného rozhodnutí). Nadto soud dodává, že i kdyby žalobce prokázal, že určitou předmětnou nemovitost v daném okamžiku spravuje jiný subjekt, neznamenalo by to, že tuto nemovitost nelze zmrazit ve vztahu k žalobci. Jak již soud uvedl výše, podstatná je možnost předmětné nemovitosti ovládat ve smyslu § 3 písm. p) zákona č. 69/2006 Sb., nikoli to, zda je v daném okamžiku skutečně ovládá. Nelze totiž vyloučit účelový postup Ruské federace, která by mohla měnit subjekt pověřený správou určité předmětné nemovitosti v reakci na to, že ve vztahu k některému subjektu není zmrazena právě tato nemovitost. Soud opakuje, že sankce musí být efektivní.
54. Ohledně vyšetřovací zásady (str. 13–15 napadeného rozhodnutí) měl žalovaný za to, že jsou dány okolnosti, které *mírně redukuji* odpovědnost za dodržení této zásady správními orgány: (i) předmětné správní rozhodnutí je pouze deklaratorní, příslušný majetek je zmrazen přijetím sankce, zde zařazením žalobce na vnitrostátní sankční seznam; (ii) jde o dočasné opatření, lze předpokládat pozdější rozmrazení majetku; (iii) předmětné správní řízení není typově přestupkovým řízením, ve kterém odpovědnost za zjištění skutkového stavu je na straně správního orgánu v zásadě absolutní.
55. Soud se s názorem žalovaného neztotožňuje, výše uvedené okolnosti dle soudu nemají vliv na rozsah aplikace vyšetřovací zásady a zásady materiální pravdy. Podstatné je z pohledu

soudu to, že předmětné správní řízení je řízení zahajované z moci úřední. Pro srovnání řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí, je zahajováno na žádost, pročez je zásada materiální pravdy do jisté míry omezena. To ovšem není případ předmětného správního řízení, ať již je jeho výsledkem konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí. Dle soudu je lhostejné, zda se jedná o konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí (podrobněji viz níže), že dané opatření bude dočasné (stále jde o nikoli marginální zásah do práv žalobce, jehož délku ani nelze předvídat) a že se nejedná o přestupkové řízení. Jediné, co dle soudu poněkud modifikuje (slovy žalovaného *mírně redukuje*) rozsah aplikace vyšetřovací zásady a zásady materiální pravdy, je již výše zmíněná okolnost konstatovaná v bodě 37 rozsudku sp. zn. 5 As 62/2025, tedy důraz na efektivitu sankcí. Dle soudu ovšem mylné úvahy žalovaného neměly žádný vliv na správnost procesního postupu správních orgánů, což soud vysvětlil výše. Z ničeho totiž nevyplývá, že by správní orgány rezignovaly na zjišťování skutkového stavu, jenž byl jimi zjištěn dostatečně, a žalobce, ač mohl, ho nevyvrátil.

56. Co se týče doručování Ruské federaci coby vlastníkově předmětných nemovitostí, soud opakuje, že žalobce může žalobou u správního soudu hájit výhradně svá veřejná subjektivní práva, naopak nemůže svou žalobu koncipovat jako *actio popularis*. Žalobce v žalobě akcentoval, že není vlastníkem předmětných nemovitostí a je samostatným subjektem odlišným od Ruské federace. Z ničeho také nevyplývá, že by žalobce byl zástupcem Ruské federace jako procesní zástupce. Soudu tak nezbyvá než uzavřít, že žalobce poukazováním na údajně vadné doručování Ruské federaci hájí práva třetí osoby, což mu nepřislouží, námitka je proto bezpředmětná. Totéž platí pro žalobní námitku, že odkaz žalovaného na zákon č. 91/2012 Sb. je irelevantní, neboť na tuto věc nedopadá. I tato námitka hájí práva Ruské federace coby suverénního státu, žalovaný měl dle žalobce překročit své pravomoci.
57. Nad rámec právě uvedeného a pouze jako *obiter dictum* soud podotýká, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí (str. 15–17) s námitkou týkající se doručování Ruské federaci pečlivě vypořádal, přičemž vyzdvihl, že k otázce, zda došlo k řádnému doručení, je nutno uplatňovat materiální přístup, pro nějž je podstatné, že se adresát mohl s obsahem doručované písemnosti seznámit, a rovněž poukázal na účelový přístup žalobce a Ruské federace, jde-li o výklad norem týkajících se doručování. Také soud z hlediska fakticity doručení pokládá za dostačující, pokud byla zásilka Ruské federaci doručena prostřednictvím jejího velvyslanectví, coby státního orgánu Ruské federace, který je obecně vzato zřízen mj. za účelem komunikace s Českou republikou. I kdyby tedy správní orgány nepostupovaly v souladu s normami doručování cizímu státu, lze jen stěží obhájit tezi, že se Ruská federace nemohla vyjádřit k řízení. Stejně tak se žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 15) náležitě vypořádal s námitkou překročení pravomoci správního orgánu, kdy vysvětluje, proč jde o soukromoprávní nakládání s majetkem, odkaz na § 7 odst. 1 a 5 zákona č. 91/2012 Sb. je tak dle soudu na místě.
58. Pokud jde o otázku, zda je napadené a prvostupňové rozhodnutí deklaratorní či konstitutivní, soud zdůrazňuje, že z hlediska posouzení věci není její vyřešení rozhodné. Žalobce měl za to, že rozhodnutí je konstitutivní, přičemž závěr žalovaného, že se jedná o deklaratorní rozhodnutí, je v rozporu s rozsudkem sp. zn. 6 A 32/2024. Podstatou této námítky je ovšem dle soudu to, že správní orgány měly povinnost provést řádné zjištění skutkového stavu, a to i kdyby se jednalo „pouze“ o deklaratorní rozhodnutí. Ke zjišťování skutkového stavu se přitom soud vyjádřil výše, pročez soud jen opakuje, že ačkoli jsou

některé úvahy žalovaného mylné, nemělo to vliv na správnost postupu správních orgánů a zákonnost napadeného rozhodnutí.

59. Posouzení, zda je napadené rozhodnutí konstitutivní či deklaratorní, by bylo potřeba za situace, kdy by předmětem žaloby byla otázka, zda žalobce mohl nakládat se spravovaným majetkem v období, kdy byl již zařazen na sankčním seznamu, ale ještě neexistovalo správní rozhodnutí, které by zmrazovalo konkrétní jím spravovaný majetek. V takovém případě by bylo nutné zjistit, zda je dotčený majetek zmrazen již zařazením na sankční seznam a správní rozhodnutí o zmrazení majetku je pouhou deklarací, jejímž účelem je nastolení právní jistoty, nebo je majetek zmrazen až v důsledku správního rozhodnutí vztahujícího se ke konkrétnímu majetku a zařazení na sankční seznam nemá účinky samo o sobě. Tato otázka však v žalobě nastolena nebyla a nebyla ani předmětem napadeného rozhodnutí.
60. Soud pak pro úplnost poznamenává, že z bodu 33 rozsudku sp. zn. 6 A 32/2024 skutečně lze dovodit, že šestý senát zdejšího soudu považoval správní rozhodnutí o zmrazení majetku za konstitutivní. Závěr šestého senátu ovšem nebyl podroben přezkumu Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 7 As 308/2024, poněvadž proti němu nesměřovala kasační námitka. Z téhož důvodu nebyl přezkoumáván ani Ústavním soudem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 42/25.

Závěr

61. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou 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). Připadne-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.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Praha 19. ledna 2026

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.