



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Faisala Husseinho v právní věci žalobce: **Federální státní unitární podnik "Podnik pro správu majetku v zahraničí" Kanceláře prezidenta Ruské federace**, se sídlem Na Zátorce 590/12, Praha 6, zastoupený JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2, proti žalované: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 A 32/2024-112,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Na základě usnesení žalované č. 869 ze dne 15. 11. 2023 došlo k zápisu žalobce na vnitrostátní sankční seznam. Uvedeným usnesením žalovaná na základě návrhu Ministerstva zahraničních věcí vyslovila souhlas s tímto zápisem a stanovila, že vůči žalobci budou uplatněna omezující opatření v rozsahu 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 (dále jen „nařízení Rady“), tj. zmrazení veškerých finančních prostředků a hospodářských zdrojů a jejich zneprístupnění. Současně žalovaná uložila ministru zahraničních věcí, aby bez zbytečného odkladu zajistil zápis žalobce na vnitrostátní sankční seznam. V příloze usnesení žalovaná konstatovala, že se žalobce dopouští jednání postižitelného podle nařízení Rady

a podle rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (dále jen „rozhodnutí Rady“).

[2] Proti svému zápisu na vnitrostátní sankční seznam podal žalobce námitku dle § 9 zákona č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), kterou žalovaná usnesením č. 75 ze dne 31. 1. 2024 zamítla. Současně uložila ministru zahraničních věcí, aby žalobci doručil odůvodnění zamítnutí námítky, což ministr učinil dne 12. 2. 2024.

II.

[3] Proti usnesení žalované č. 75 podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Předeslal, že právní úprava zařazení subjektu na sankční seznam přebírá odkazem podmínky unijního práva, tedy činí vnitrostátní právní normou hmotněprávní úpravu jiného právního řádu. Ač taková úprava není v českém právním prostředí obvyklá, není nesouladná s ústavním pořádkem. Pravidla pro zápis na sankční seznam jsou totiž dostatečně určitá a zapsaný subjekt má možnost se proti takovému postupu bránit. Soudu přitom nepřísluší zasahovat do samotného rozhodovacího procesu žalované ve věci zápisu na sankční seznam. Pravomoc žalované vydávat individuální správní akty pak plyne přímo z Ústavy, přičemž není obecným požadavkem, aby bylo správní řízení dvojinstanční. Odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí podle městského soudu respektuje obecné požadavky, je dostačující a vypořádává se i s návrhem na změkčení opatření. V rozporu se zákonem není ani to, že žalovaná žalobce neuvědomila o zahájení řízení.

[4] Městský soud dále uvedl, že žalobce obecně splňuje definici osoby, která může být podle čl. 2 rozhodnutí Rady zapsána na sankční seznam. Z unijní legislativy neplyne, že by bylo možné zapsat na něj jen osoby, které poskytují vojenským silám výhodu. Není rovněž nutné zkoumat, zda se žalobce podílí na rozhodovacích procesech hlavy státu. Podstatná je materiální a finanční podpora vlády Ruské federace. Žalovaná přitom nepochybila, pokud vycházela ze strojového překladu výpisu z ruského obchodního rejstříku, ani tím, že vyšla z tam zapsaných činností žalobce. Ten v žalobě neuvedl ani jednu činnost, kterou by reálně oproti stavu zápisu nevykonával. Stejně tak nejsou podstatné zisky samotného odštěpného závodu, neboť zapsaným subjektem je přímo žalobce. Jako důkazy o jeho strategickém významu přitom mohou být využity i informace pocházející z otevřených zdrojů. Z hlediska zápisu je irrelevantní, kolik osob ukrajinské národnosti bydlí v bytech ve správě žalobce. O postižení konkrétního majetku a jeho rozsahu rozhoduje teprve Finanční analytický úřad.

[5] V závěru městský soud připustil deficit práva na spravedlivý proces spočívající v neoznámení samotného rozhodnutí o zařazení na sankční seznam a jeho důvodech. Na druhou stranu však poukázal na to, že žalobce má časově neomezené právo se bránit námitkou proti svému zápisu na seznam, a seznat tak důvody z navazujícího rozhodnutí o ní. Možnost obrany je tudíž podle soudu dostatečně široká, aby tento deficit překlenula. Co se týče splnění hmotněprávních podmínek pro zápis, městský soud aproboval úvahu

pokračování

žalované, že postačí začlenění žalobce do hospodářského odvětví, které poskytuje vládě Ruské federace zdroje příjmů, a že není nutné zkoumat přesnou výši jeho finančního přínosu, neboť ta je dána již jeho statusem státního podniku. Odmítl, že by byla zápisem ve svých právech omezena samotná Ruská federace, protože na věc nelze aplikovat Dohodu o přátelství a spolupráci s Ruskou federací č. 99/1996 Sb. ani Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích.

III.

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), které Nejvyšší správní soud uspořádal následovně.

[7] V prvním okruhu námitek stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud jednak neuvedl procesní předpis, podle kterého bylo ve správním řízení postupováno ani článek Ústavy, podle něhož má žalovaná pravomoc vydat individuální správní rozhodnutí. Dále je jeho rozsudek vnitřně rozporný, neboť soud žalobu zamítl, přestože přiznal značně výrazný deficit práva na spravedlivý proces.

[8] Ve druhém okruhu námitek stěžovatel napadá procesní postup. Namítá, že před vydáním rozhodnutí o námitce nebyl vyzván, aby se vyjádřil k podkladům řízení a stanovisku ministerstva. Dále mu nebylo ani jedno rozhodnutí (usnesení žalované) doručeno v souladu se správním řádem a o svém zápisu se dozvěděl až poté, co Finanční analytický úřad vydal příkazy omezující dispozici s jeho majetkem. Městský soud tyto deficity podle něj překonal nepřipustnou analogií v jeho neprospěch.

[9] Dále stěžovatel městskému soudu vytýká nesprávnost závěru o vyvážení deficitů práva na spravedlivý proces neomezeným právem podat námitky. Upozorňuje, že toto právo je dle § 9 odst. 3 sankčního zákona omezeno, a to věcně, co do důvodů. Jestliže rozhodnutí o námitce předcházela proces s deficitem, nemůže být podle něj zásah do práv zhojen novým rozhodováním o opakované námitce.

[10] V posledním okruhu námitek stěžovatel uvádí, že ze spisu neplyne, jakého konkrétního jednání naplňujícího tzv. listační kritéria se dopouští. Závěr o poskytování značných zdrojů vládě Ruské federace není podložen žádnými skutkovými zjištěními. Nepostačuje výpis z obchodního rejstříku, který může svědčit toliko o teoretické možnosti dosáhnout nějaký zisk. Žalovaná byla povinna prokázat, že stěžovatel Ruské federaci skutečně poskytuje materiální či finanční podporu značného rozsahu. Dle stanov je stěžovatel obdobou příspěvkové organizace a sám *de facto* žádný majetek nevlastní, ale tento je mu svěřen do správy. Neobstojí úvaha, že přináší podporu Ruské federaci již ze své podstaty státního podniku.

[11] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i usnesení žalované č. 869 a č. 75.

IV.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že tvrzená vnitřní rozpornost napadeného rozsudku vychází z jeho neúplné a nepřesné interpretace stěžovatelem. Rozsudek nepostrádá ani uvedení procesní normy, podle které bylo postupováno. Je jí sankční zákon, přičemž městský soud porovnává dané řízení s řízením dle správního řádu. K tomu žalovaná zdůrazňuje, že sankční zákon je specifickým nástrojem, který jí umožňuje reagovat na bezprostřední hrozby a přijímat v krátkém čase příslušná opatření. Ke specifické povaze řízení je třeba přihlížet i při posuzování práva na seznámení s podklady rozhodnutí. Stěžovateli bylo umožněno nahlédnout do spisu po přijetí rozhodnutí o námitce, a mohl se tak seznámit s podklady a podat další námitku, pakliže by spis obsahoval pro něj neznámé skutečnosti. Žalovaná nicméně vycházela z dokumentů, jejichž obsah je mu znám. Podle žalované se městský soud nedopustil ani analogie, ale toliko porovnával různé dílčí instituty řízení podle správního řádu a sankčního zákona za účelem poměření intenzity zásahu do práva na spravedlivý proces. Jeho závěr stran časově neomezeného práva bránit se proti zápisu podáním námitek založených na různých důvodech, je správný. Stěžovatel přitom nepodal další námitku, jíž by vyvracel důvody pro svůj zápis, poté, co byl seznámen s důvody rozhodnutí o námitce. Žalovaná dále odmítá, že by kritériem zařazení stěžovatele na seznam bylo poskytování značných zdrojů vládě Ruské federace. Rozhodující je působení stěžovatele v odvětvích, která vládě poskytují značné zdroje příjmů. Pro jejich určení je relevantní právě výpis z obchodního rejstříku. Nebylo proto třeba tyto zdroje kvantifikovat. Z deklarovaného rozsahu aktivit stěžovatele je však nepochybné, že Ruské federaci poskytuje nezanedbatelnou materiální podporu, jejíž poskytování je s ohledem na jeho právní formu jisté. Prokazování skutečného přínosu je zcela nadbytečné a reálně neproveditelné. Závěrem žalovaná shrnuje procesní postup a argumenty, z nichž odvozuje svou pravomoc vydávat individuální správní akty. K námitce absence postižitelného jednání dodává, že toto nemusí spočívat v aktivní činnosti, ale i například v existenci prospěchu z určitých vazeb či vycházet ze statusu podniku. Zdůrazňuje také smysl a účel omezujících opatření uplatňovaných v rámci sankčního režimu, nutnost předcházet možnému úniku informací o jejich přípravě, a bránit tak zmaření jejich účelu. S ohledem na to žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] K vyjádření žalované podal stěžovatel repliku, v níž reaguje na konkrétní pasáže jejího vyjádření a rozvíjí svou kasační argumentaci.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval prvním okruhem kasačních námitek, tedy tím, zda napadený rozsudek trpí tvrzenou nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost. Stěžovatel v této souvislosti označuje rozsudek především za vnitřně rozporný.

[17] Je pravdou, že městský soud žalobu zamítl, přestože skutečně v bodě [34] svého rozsudku uvedl, že řízení bylo zatíženo značně výrazným deficitem práva na spravedlivý proces, který nemá žádné logické zdůvodnění. Stěžovateli však již nelze přisvědčit v tom, že by městský soud řádně nezdůvodnil, proč tento deficit v konečném důsledku nemá vliv na zákonnost přijatého rozhodnutí. Jednak je třeba připomenout, že městský soud vyslovil závěr o výrazném procesním deficitu v souvislosti s tím, že stěžovateli nebylo oznámeno samotné rozhodnutí o jeho zápisu na sankční seznam a jeho důvody. Hned v návaznosti na to však městský soud dodal, že stěžovatel má na druhou stranu časově neomezené právo bránit se takovému postupu podáním námítky proti svému zápisu na sankční seznam poté, co se o něm dozví, a žalovaná je povinna reagovat vydáním odůvodněného rozhodnutí. Jelikož má tedy subjekt možnost bránit se účinně postupu žalované a seznat jeho důvody, uzavřel městský soud, že nedochází k porušení práva na spravedlivý proces, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jinými slovy, podle městského soudu zhojuje obecně nepřípustnou absenci oznámení odůvodněného rozhodnutí dotčené osobě v případě zápisu na sankční seznam skutečnost, že v tomto případě může daná osoba brojit proti svému zápisu kdykoliv podáním námítky, a dozvědět se tak tímto (obecně atypickým) způsobem důvody pro své zařazení na sankční seznam. Neoznámení rozhodnutí o samotném zápisu ji proto nijak nezkracuje na jejím právu na účinnou obranu proti zápisu na sankční seznam. Z uvedeného je tedy zřejmé, že oba závěry městského soudu vedle sebe obtojí a napadený rozsudek není vnitřně rozporný.

[18] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost spočívající v absenci ústavněprávního a procesněprávního základu pro postup žalované. Tuto část námítky vypořádá kasační soud společně s druhým a třetím okruhem kasačních námitek, neboť tyto spolu úzce souvisí. Všechny mají totiž společnou podstatu, již je požadavek stěžovatele na identifikaci právních předpisů, podle kterých byla žalovaná v posuzované věci oprávněna postupovat a postupovala, a na dodržení základních procesních práv dle správního řádu (výzva k uplatnění práva na seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim před vydáním rozhodnutí, adresné oznámení vydaného rozhodnutí).

[19] Co se týče pravomoci žalované vydat v posuzované věci rozhodnutí, konstatoval městský soud, že krom oprávnění vydávat nařízení vlády jako právní normy (čl. 78 Ústavy), zná samotná Ústava i jinou činnost vlády zahrnující možnost vydávat individuální správní akty, k čemuž odkázal na judikaturu. Je pravdou, že městský soud neuvedl konkrétní ustanovení Ústavy, podle něhož má vláda pravomoc vydávat individuální správní akty. Je tomu tak ovšem proto, že Ústava neobsahuje žádný vyčerpávající katalog pravomocí vlády (případně jejích členů), neboť to s ohledem na její obecnou působnost není ani možné. Rozsah jejích pravomocí tedy vyplývá z obecného vymezení, že *vláda je vrcholným orgánem výkonné moci* (čl. 67 odst. 1 Ústavy), které je třeba interpretovat tak,

že vládě náleží veškeré kompetence v této oblasti, které nebyly Ústavou nebo zákonem svěřeny explicitně prezidentovi republiky nebo jinému orgánu státu. Platí pro ni jediné omezení vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* (srov. Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-7-17]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X).

[20] Realizace rozhodnutí přijatých vládou je pak formalizována v podobě usnesení ve smyslu čl. 76 odst. 2 Ústavy. Usnesení vlády je zpravidla interním rozhodnutím, které nemá ani povahu obecné právní normy, ani nevyvolává žádné právní účinky navenek, vůči třetím osobám. Typicky totiž ukládá úkoly pouze členům vlády či vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele nestojí člen vlády, k plnění vládního programu a ostatních úkolů vyplývajících z působnosti vlády. Obvykle tedy jí vydávané akty (ve formě usnesení) nikoho navenek přímo nezavazují. Jak ovšem opakovaně vysvětlil Nejvyšší správní soud, neplatí to bezvýjimečně, neboť i usnesení, kterými vláda primárně realizuje své řídicí, kontrolní, koordinační či rozpočtové kompetence vůči široké oblasti ústředních orgánů státní správy a dalších institucí, současně mohou v určitých případech přímo zasáhnout do veřejných subjektivních práv konkrétních osob, například tehdy, pokud se jimi v oblasti veřejné správy v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Právě v takovém případě je pak na vládu nahlíženo jako na správní orgán ve smyslu soudního řádu správního (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), jehož výstupy podléhají přezkumné činnosti správních soudů, které pak v souladu s § 2 s. ř. s. poskytují ochranu před činností vlády zasahující do veřejných subjektivních práv (srov. např. rozsudky ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 As 41/2005-76, nebo ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65). Platí to samozřejmě nejenom pro ochranu proti rozhodnutí vlády, ale i pro ochranu proti její nečinnosti nebo proti jejímu zásahu, který není rozhodnutím. Tato konstrukce zajišťuje ochranu veřejných subjektivních práv konkrétních osob, do nichž může vláda fakticky přímo zasáhnout v souvislosti s výkonem své ústavní funkce vrcholného orgánu výkonné moci.

[21] Předmětem úpravy sankčního zákona je v souladu s jeho § 1 písm. b) stanovit *s ohledem na zájem České republiky na zachování a obnově mezinárodního míru a bezpečnosti, boji proti terorismu, dodržování mezinárodního práva, ochraně lidských práv a svobod a podpoře demokracie a právního státu postup pro zápis subjektů na vnitrostátní sankční seznam*. Podle § 5 odst. 1 sankčního zákona *rozhodne vláda na základě návrhu Ministerstva zahraničních věcí o zápisu subjektu na vnitrostátní sankční seznam. Při posuzování návrhu vláda zohlední možný dopad rozhodnutí na zahraničněpolitický nebo bezpečnostní zájem České republiky, plnění závazků plynoucích z členství v Evropské unii, ekonomickou bezpečnost a popřípadě další skutečnosti důležité z hlediska ochrany bezpečnosti České republiky nebo vnitřního nebo veřejného pořádku* (§ 5 odst. 4 téhož zákona).

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že obě usnesení žalované týkající se zápisu stěžovatele na vnitrostátní sankční seznam nelze chápat jako klasické individuální správní akty, jak činí stěžovatel. Jedná se primárně o rozhodnutí vrcholného orgánu výkonné moci v rámci realizace jím prosazované zahraniční a bezpečnostní politiky České republiky, jímž

pokračování

v tomto konkrétním případě dochází s ohledem na jeho zaměření také k zásahu do individuálních práv a povinností (stěžovatele). Daný akt žalované má přitom ve vztahu ke stěžovateli nepochybně veřejnoprávní povahu, neboť krom samotného zápisu na vnitrostátní sankční seznam, který je veden veřejně na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí, stanovuje též v souladu s § 5 odst. 3 a § 8 odst. 1 písm. d) sankčního zákona rozsah omezujících opatření, která budou následně ve vztahu ke stěžovateli uplatňovat orgány odpovědné za jejich provádění, především Finanční analytický úřad (v následných řízeních jsou již pouze konkrétně prováděna takto stanovená omezující opatření). Žalovaná se díky tomu stává v tomto rozsahu správním orgánem, proti jehož činnosti se lze podle okolností bránit správní žalobou.

[23] Skutečnost, že městský soud neodkázal na žádné konkrétní ustanovení Ústavy, ze kterého by měla plynout pravomoc žalované rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatele, proto nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[24] To, že je na vládu ve smyslu právě vyřčeného nahlíženo jako na správní orgán, nicméně automaticky neznamená, že přijetí usnesení předchází správní řízení vedené podle správního řádu. Městský soud správně konstatoval, že procesním rámcem, který upravuje postup vlády pro zařazování subjektů na vnitrostátní sankční seznam, je sankční zákon (bod [28] napadeného rozsudku). Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že by městský soud neuvedl procesní předpis, podle kterého žalovaná v dané věci postupovala. Poukazoval-li městský soud v souvislosti se žalobními námitkami procesní povahy na procesní instituty v obecných procesních předpisech (správní řád, daňový řád), zřetelně tak činil pouze za účelem porovnání „běžného“ správního řízení s postupem dle sankčního zákona a hodnocení, zda odchylná procedura aplikovaná v posuzované věci mohla mít dopad na zákonnost přijatého rozhodnutí jako takového. Neprováděl však žádnou analogickou aplikaci jiných procesních předpisů, jak dovozuje stěžovatel.

[25] Lze dodat, že postup vlády je dále podrobně upraven v jejím jednacím řádu. Vláda tak musí postupovat podle předem daných jasných a transparentních pravidel. Nevede však žádné správní řízení podle správního řádu, jehož by byl stěžovatel účastníkem ve smyslu § 27 správního řádu. Takový postup by byl ostatně zcela kontraproduktivní s ohledem na účel a smysl sankčního zákona, který nutně předpokládá diskretnost, efektivitu a operativu rozhodování. Z procesního hlediska není stěžovatel ani adresátem přijatého usnesení, ale „pouze“ osobou, která jím byla dotčena na svých právech (viz výše). Adresátem je však z procesního hlediska Ministerstvo zahraničních věcí, o jehož návrhu vláda rozhodovala, a jeho ministr, kterému ve svém rozhodnutí uložila konkrétní povinnosti (provést zápis atd.).

[26] Právní úprava týkající se postupu zařazení subjektů na vnitrostátní sankční seznam vůbec nepředpokládá aplikaci správního řádu. Je postupováno výhradně podle sankčního zákona, který je sám o sobě v podstatě procesněprávní normou se zvláštními procesními pravidly (omezující opatření jsou vymezena příslušnými právními předpisy Evropské unie a zákonem o provádění mezinárodních sankcí), a v případě žalované taktéž podle jednacího řádu vlády. Neuplatní se tak procesní pravidla správního řádu, je však pochopitelně třeba dodržet požadavky na spravedlivý proces vyplývající z čl. 36 až 38 Listiny základních práv a svobod. Namísto je přitom rozlišovat mezi prvotním zařazením subjektu na sankční

seznam a ponecháním tohoto subjektu na uvedeném seznamu (shodně činí Tribunál, viz rozsudek ze dne 30. 4. 2015, *Al-Chihabi v. Rada*, T-593/11, bod 40).

[27] Co se týče samotného zařazení subjektu na vnitrostátní sankční seznam, plyne již z výše uvedeného, že v této fázi postupu, která ústí v zápis, není s daným subjektem vedeno žádné správní řízení jakožto s účastníkem. Jakékoliv předchozí sdělení a participace daného subjektu na daném procesu by totiž mohlo ohrozit účinnost opatření, jimiž se zmrazují finanční prostředky a hospodářské zdroje, zavedených těmito rozhodnutími. Ze samotné povahy opatření plyne, že je nutné využít efektu překvapení a že musí být uplatňována s okamžitou účinností. Obdobně je ostatně koncipována i evropská úprava, podle níž při prvotním zařazení subjektu na seznam stačí, aby orgán sdělil důvody dotyčného subjektu a přiznal mu právo být vyslechnut současně s přijetím uvedeného rozhodnutí nebo okamžitě po něm (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, *Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, bod 61, a rozsudky Tribunálu ze dne 14. 10. 2009, *Bank Melli Iran v. Rada*, T-390/08, body 92 a 93, ze dne 13. 9. 2013, *Makhlouf v. Rada*, T-383/11, bod 38 a tam citovaná judikatura). Z pohledu stěžovatele není výsledkem této fáze akt obdobný individuálnímu správnímu rozhodnutí, nýbrž svou povahou zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Postup vlády totiž nevykazuje natolik formalizované znaky, aby jej bylo možné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, body 78 a 79). Je možné jej připodobnit zařazení subjektu na seznam rizikových internetových obchodů Českou obchodní inspekci nebo zapsání potraviny do Katalogu potravin nového typu či do Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021-79, ze dne 11. 5. 2022, č. j. 10 As 476/2021-113, nebo ze dne 29. 9. 2023, č. j. 2 As 144/2022-35).

[28] Ve vztahu k ponechání subjektu na vnitrostátním sankčním seznamu nicméně sankční zákon upravuje specifický opravný prostředek, jímž je podání námítky proti zápisu dle § 9. Jedná se v podstatě o tzv. „zprocesnění“ zásahu žalované jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s., které ústí v případě zamítnutí námítky v žalovatelné rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS, ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 254/2014-48, nebo ze dne 31. 1. 2017, č. j. 2 Afs 280/2016-38), nikoliv o klasický opravný prostředek s devolutivním účinkem. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že by tato koncepce odporovala českému právu. Ústavní soud již dříve nastínil, že „soustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty“ (nález ze dne 13. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, N 164/24 SbNU 201). Je v rukou zákonodárce, jak systém opravných prostředků (slovy nálezu – „přezkumných instancí“) nastaví a zda vůbec opravný prostředek uvnitř veřejné správy připustí. Ústavní soud totiž později výslovně konstatoval, že „absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá“ (nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 SbNU 241). Dvojinstanční správní řízení proto není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy.

pokračování

[29] Sankční zákon upravuje podání námítky proti zápisu poměrně kuse. Předpokládá nicméně výslovně její písemné podání včetně uvedení konkrétních důvodů proti zápisu, formulování petitu, dále vypracování stanoviska Ministerstva zahraničních věcí k důvodům námítky a předepisuje vládě lhůtu k vydání rozhodnutí o námitce. Subjekt je pak v souladu s § 9 odst. 3 zákona oprávněn podat další námitku, pakliže v ní uvede důvody, které v námitkách doposud neuplatnil. Opravný prostředek je tedy konstruován tak, že subjektu umožňuje dozvědět se skutečnosti, jimiž žalovaná odůvodňuje své rozhodnutí o jeho zařazení (ponechání) na seznamu, a poskytuje mu prostor vyjádřit stanovisko k důvodům, které jsou vůči němu uplatňovány. I z této kusé právní úpravy s přihlédnutím k podstatě věci plyne, že zamítnutí námítky musí mít formu individualizovaného rozhodnutí s odůvodněním adresovaného dotčené osobě, která námitku podala. Elementární procesní práva zůstávají tudíž zachována. Tak tomu ostatně bylo i v projednávané věci, kde žalovaná v přijatém usnesení č. 75 současně se zamítnutím námítky uložila ministru zahraničních věcí doručit stěžovateli odůvodnění zamítnutí námítky.

[30] Ani popsání tzv. „zprocesnění“ zásahu však neznamená, že by stěžovateli v této fázi řízení svědčila nad rámec právní úpravy sankčního zákona procesní práva podle správního řádu. Celý proces se nadále řídí pouze sankčním zákonem, samotná činnost vlády pak jejím jednacím řádem. Tyto předpisy přitom dotčenému subjektu nepřiznávají specificky právo na to, aby byl vyzván k seznámení se s poklady rozhodnutí a vyjádřil se k nim před vydáním rozhodnutí. Řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí o námitce, tak nemohlo být zatíženo namítanými procesními deficity, neboť zákonná úprava jejich aplikaci vůbec nepředpokládá.

[31] Ani námítky stěžovatele týkající se procesního postupu tedy nejsou důvodné. Městský soud správně konstatoval, že postup podle sankčního zákona vykazuje značné odchylky od „běžného“ správního řízení podle správního řádu a negarantuje dotčenému subjektu taková procesní práva jako by měl jako účastník ve správním řízení. Je to dáno specifickou povahou dané materie, jakož i orgánu, který ve věci rozhoduje. Nejvyšší správní soud se rovněž plně ztotožňuje s posouzením městského soudu, že výrazné oslabení některých procesních práv stěžovatele (*ex lege*) ve srovnání s běžným správním řízením nezakládá porušení práva na spravedlivý proces v takové intenzitě, aby to mělo samo o sobě vliv na zákonnost přijatého rozhodnutí. Ochranu zapsaným subjektům proti možným nezákonnostem či svévoli vlády garantuje soudní přezkum rozhodnutí vlády o zamítnutí námítky proti zápisu na vnitrostátní sankční seznam.

[32] Zbývá tak posoudit poslední okruh kasačních námitek, a sice zda se stěžovateli podařilo zpochybnit naplnění tzv. listačních kritérií pro jeho zařazení na vnitrostátní sankční seznam.

[33] Podle usnesení žalované č. 869 se stěžovatel jakožto státní podnik dopouští postižitelného jednání ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) a g) rozhodnutí Rady tím, že 1) prostřednictvím příspěvků do státního rozpočtu Ruské federace a správy jejího majetku v zahraničí materiálně a finančně podporuje vládu Ruské federace, odpovědnou za anexi Krymu a za destabilizaci Ukrajiny, a 2) je zapojen do hospodářských odvětví, která vládě Ruské federace poskytují značné zdroje příjmů. Žalovaná popsala toto jednání tak, že stěžovatel „je federální agenturou strategického významu, podřízenou přímo Kanceláři

prezidenta Ruské federace. Zodpovídá za správu nemovitého majetku a zvláště pak za nákup, prodej, pronajímání, výstavbu, obnovu a správu obytných i jiných nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace v zahraničí. K jádru činnosti Goszagransobstvennosti patří také ekonomická činnost ve vztahu k zahraničí, včetně finančních a obchodních vztahů za účasti ruských a zahraničních partnerů. Poskytováním nemovitostí ve více než 70 zemích světa pomáhá Goszagransobstvennost orgánům Ruské federace a dalším ruským subjektům včetně velkých podniků a hospodářských svazů s prosazováním ruských produktů a technologií na zahraničních trzích. Činnost Goszagransobstvennosti zasahuje i do oblasti těžkého průmyslu a zahrnuje mimo jiné opravu a instalaci zařízení a strojů a výstavbu silnic a dálnic. Goszagransobstvennost je součástí ruské federální ekonomiky a jedná v její prospěch.“

[34] Stěžovatel namítá, že nebylo prokázáno, že by Ruské federaci aktivně poskytoval materiální či finanční podporu značného rozsahu. Uvádí, že reálný rozsah podpory nebyl zjišťován, že za dostatečný důkaz nelze považovat výpis z ruského obchodního rejstříku a že *de facto* nevlastní žádný majetek.

[35] Stěžovatel nicméně ve své argumentaci zcela směšuje dvě samostatná listáční kritéria.

[36] Je tedy třeba vyjasnit, že podle čl. 2 odst. 1 písm. f) rozhodnutí Rady lze na sankční seznam zařadit takový subjekt, který *materiálně či finančně* podporuje vládu Ruské federace nebo má z vazby na tuto vládu prospěch. Toto listáční kritérium tedy jednak není vázáno pouze na kvantifikovatelnou podporu a současně nestanoví, že by tato podpora musela být značného rozsahu. Jak vysvětlil Tribunál ve svém rozsudku ze dne 11. 9. 2024, *NKO AO National Settlement Depository (NSD) proti Radě Evropské unie*, T-494/22, bod 57: „*Materiální či finanční podpora ve smyslu tohoto kritéria musí být totiž chápána jako jakákoli podpora, která může vzhledem ke svému kvantitativnímu nebo **kvalitativnímu významu** poskytnout uvedené vládě materiální nebo finanční zdroje nebo prostředky, které jí umožní pokračovat v jejích činnostech destabilizace Ukrajiny*“ (důraz přidán, pozn. soudu). Stěžovatel přitom vůbec nezpochybňuje skutkový závěr žalované o jeho strategickém významu pro působení orgánů Ruské federace a dalších ruských subjektů v zahraničí, ale toliko se dožaduje „vyčíslení“ svého přínosu (rozsahu podpory) pro rozpočet Ruské federace. Zcela tedy pomíjí aspekt kvalitativního významu své činnosti, na který žalovaná ve svém rozhodnutí – vedle toho, že stěžovatel odvádí z této své činnosti příspěvky do státního rozpočtu Ruské federace – taktéž poukázala. Opírala se při tom nejen o výpis z obchodního rejstříku stěžovatele, ale i o informace o jeho aktivitách a významu uvedených ve veřejných zdrojích jako jsou webové stránky stěžovatele, Kanceláře prezidenta Ruské federace a ruské tiskové agentury TASS.

[37] Podle čl. 2 odst. 1 písm. g) rozhodnutí Rady lze pak zařadit na sankční seznam takový subjekt, který je zapojen do hospodářských odvětví, která poskytují značné zdroje příjmů vládě Ruské federace. Vytýká-li tedy stěžovatel žalované, že mu neprokázala aktivní poskytování značných zdrojů (podpory značného rozsahu) Ruské federaci, pak se zcela mýlí s vymezením listáčního kritéria dle čl. 2 odst. 1 písm. g) rozhodnutí Rady. To totiž není nijak vázáno na osobní přínos konkrétního podnikatele (subjektu), nýbrž na přínos celého hospodářského odvětví, v němž dotčený subjekt působí. Pojem *značné zdroje příjmů* přitom Tribunál vykládá tak, že „*použití kvalifikačního přídavného jména ‚značné‘, které*

pokračování

se vztahuje ke slovu „zdroje“, s sebou nese, že tyto zdroje musí být významné, a tedy nikoli zanedbatelné“ (rozsudek ze dne 20. 12. 2023, *Roman Arkadjevič Abramovič proti Radě Evropské unie*, T-313/22, bod 109). Stěžovatel však v kasační stížnosti nerozporuje skutkový závěr žalované, že právě do takového hospodářského odvětví patří. Soustředí se opět na absenci „vyčíslení“ svého konkrétního přínosu pro Ruskou federaci (ruský státní rozpočet), což ovšem není z hlediska daného listačního kritéria podstatné. Nelze než souhlasit s městským soudem, že žalovaná nebyla povinna zkoumat a prokazovat konkrétní finanční částky, které stěžovatel generuje ve prospěch Ruské federace, byť městský soud v této souvislosti poněkud nešťastně poukazoval na charakter stěžovatele jako státního podniku. Tento charakter však může hrát podpůrnou roli spíše z pohledu listačního kritéria dle čl. 2 odst. 1 písm. f) rozhodnutí Rady. Z hlediska příslušnosti do určitého hospodářského sektoru se značným fiskálním významem je charakter subjektu (jeho právní forma) zásadně irelevantní.

[38] Nejvyšší správní soud tak neshledal důvodnými ani kasační námitky stěžovatele, jimiž rozporoval naplnění tzv. listačních kritérií, pro něž byl zařazen na vnitrostátní sankční seznam.

[39] Kasační stížnost s ohledem na výše uvedené skutečnosti není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[40] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu