



Vyvěšeno dne: 30. 7. 2026
Svěšeno dne: 13. 8. 2026

Markéta Hrdličková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudců Štěpána Výborného a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Federální státní unitární podnik „Podnik pro správu majetku v zahraničí“ Kanceláře prezidenta Ruské federace**, sídlem Maly Kazenny pereulok 3, Moskva, Ruská federace, zastoupený JUDr. Michalem Pacovským, advokátem, sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2025, č. j. MF-11339/2024/3902-19, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2026, č. j. 17 Af 14/2025-61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční analytický úřad rozhodnutím ze dne 15. 10. 2024, č. j. FAU-128675/2024/033, rozhodl podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, že blíže vyjmenované nemovitosti (pozemek p. č. 220 a stavba č. p. 621, která je součástí tohoto pozemku, a pozemek p. č. 221 v k. ú. Bubeneč) se společně s jejich příslušenstvím považují za majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce podle čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 269/2014, o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (dále jen „nařízení č. 269/2014“). Výrokem II zakázal žalobci (a dalším dvěma subjektům) použití dotčených nemovitostí k získání finančních

prostředků, zboží nebo služeb jakýmkoli způsobem, zejména jejich prodejem, pronájmem nebo zastavením.

[2] Finanční analytický úřad rozhodl na základě usnesení vlády č. 869 ze dne 15. 11. 2023, kterým byl žalobce zařazen na vnitrostátní sankční seznam podle zákona č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon). Označené nemovitosti jsou sice v duplicitním vlastnictví Ruské federace a paní Válkové, duplicitní vlastnictví Ruské federace však představuje výlučně vlastnictví Ruské federace. Žalobce byl zřízen jako specializovaná organizace Odboru Správy majetku prezidenta Ruské federace Kanceláře prezidenta Ruské federace, aby spravoval a komerčně využíval nemovitosti vlastněné Ruskou federací mimo její území. Z účelu žalobce tedy vyplývá, že prostřednictvím svého odštěpného závodu označené nemovitosti ovládá ve smyslu nařízení č. 269/2014. Sporné nemovitosti Finanční analytický úřad považoval za hospodářský zdroj.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí Finančního analytického úřadu potvrdil.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze nyní napadeným rozsudkem. Městský soud zdůraznil, že sankce musí být efektivní. Finanční analytický úřad byl oprávněn zmrazit veškeré nemovitosti, které vlastní Ruská federace a současně se jedná o komerční nemovitosti. Městský soud nepovažoval za důvodnou námitku duplicitního zápisu vlastnictví, naopak podotkl, že druhý duplicitně zapsaný vlastník v průběhu správního řízení výslovně sdělil, že omezující opatření akceptuje a nepovažuje je za zásah do svých práv. Podstatná je skutečnost, že jedním z duplicitně zapsaných vlastníků dotčených nemovitostí je Ruská federace. Zmrazení nemovitostí zároveň neznamená, že žalobce nemůže činit kroky k odstranění duplicitního zápisu vlastnictví. Zmrazení míří na požívání užitků, tj. výnosů z nájmu. Městský soud akcentoval, že 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. Za irelevantní považoval problematiku výkladu ruských zákonů. Žalovaný dospěl ke správnému závěru, že není rozhodné, zda žalobce v daném okamžiku skutečně ovládá každou jednotlivou nemovitost.

[5] Žalovaný podle městského soudu zjistil skutkový stav dostatečně, tj. zjistil předmět činnosti žalobce a okruh komerčních nemovitostí, které mu mohou být svěřeny do správy. Žalobce mohl tvrdit a prokazovat, kterému jinému subjektu byla svěřena správa určité nemovitosti, což nečinil. Nadto i kdyby žalobce prokázal, že určitou nemovitost v daném okamžiku spravuje jiný subjekt, neznamenalo by to, že tuto nemovitost nelze zmrazit ve vztahu k žalobci. Nelze totiž vyloučit účelový postup Ruské federace. Městský soud korigoval názor žalovaného, že lze seznat okolnosti, které mají vliv na rozsah aplikace vyšetřovací zásady a zásady materiální pravdy. Tyto mylné úvahy však neměly vliv na správnost procesního postupu správních orgánů, protože z ničeho nevyplývá, že by správní orgány rezignovaly na zjišťování skutkového stavu.

[6] Městský soud dále konstatoval, že žalobce poukazováním na údajně vadné doručování Ruské federaci hájí práva třetí osoby, což mu nepřísluší. Totéž platí pro žalobní námitku, že odkaz žalovaného na zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, je irelevantní. Otázku, zda jsou rozhodnutí správních orgánů deklaratorní či konstitutivní, městský soud považoval za nerozhodnou.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[8] Stěžovatel namítá, že městský soud řádně nevypořádal jím uplatněné žalobní body a omezil se pouze na kontrolu racionality napadených rozhodnutí správních orgánů. Pominul, že správní orgány nejednaly v časové tísní a měly dostatek času zabývat se individuálními okolnostmi věci. Nevysvětlil, proč nezkoumal existenci tzv. „hospodářského zdroje“ jako původce výnosů, a nerozebral stěžovatelovo oprávnění k dispozici s nemovitostmi. Napadený rozsudek neobsahuje žádné konkrétní skutkové úvahy, z nichž by bylo možné dovodit existenci „potenciálního“ rizika obcházení sankčních opatření. Odůvodnění rozsudku je navíc vnitřně rozporné. Městský soud na jedné straně připouští, že vztah stěžovatele k části nemovitostí nebyl zjištěn, současně však bez jakéhokoli skutkového podkladu dovozuje existenci vztahu a zároveň uvádí, že jeho zjišťování není nutné provádět.

[9] Skutková zjištění, na jejichž základě byl stěžovateli uložen zákaz nakládání s dotčenými nemovitými věcmi a které současně sloužily k vymezení samotného okruhu těchto nemovitostí, nemají podle stěžovatele oporu v provedených důkazech. Ze správního spisu ani z napadeného rozsudku nevyplyvá, zda stěžovatel sporné nemovitosti skutečně spravuje, ani jaký je rozsah jeho oprávnění k nim. Městský soud nesprávně zhodnotil předmět činnosti mateřské společnosti. Soud i správní orgány měly posoudit, s jakým majetkem stěžovatel hospodará a na jakém právním základě. Městský soud dospěl k hypotetickému závěru, že by sporné nemovitosti mohly být stěžovateli svěřeny do správy. Na posuzovanou věc nedopadá městským soudem citovaný rozsudek ze dne 21. 10. 2025, č. j. 5 As 62/2025-61, č. 4714/2025 Sb. NSS. Městský soud nevysvětlil, kde leží hranice přiměřenosti zásahu do práv dotčených osob a jak ji lze odlišit od libovůle správního orgánu, zejména pokud je považováno za přípustné nezjišťovat skutkový stav.

[10] Napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů se podle stěžovatele neopírají o ustanovení zákonných norem, ale o jakési metodické pokyny. Městský soud chybně vyšel z premisy, že jako relevantní důvod pro postižení dotčeného majetku postačí, že jeho vlastníkem je Ruská federace. Ruská federace však jako taková dosud na žádném sankčním seznamu uvedena není. Městský soud zaměnil příčinu a následek aplikace sankčních opatření. Zároveň zasáhl do politické sféry, protože stěžovatel je fakticky zneužit k postižení majetku cizího státu, který není subjektem sankčního režimu. Takový výklad odporuje principu individualizace sankčních opatření a nepřipustně rozšiřuje jejich osobní i věcný rozsah. Stěžovatel opakuje, že městský soud nesprávně vychází z právního názoru, že pro zmrazení majetku není rozhodné, zda stěžovatel tento majetek skutečně vlastní, drží nebo ovládá, a že správní orgány proto nejsou povinny individuálně zjišťovat jeho vztah k jednotlivým nemovitostem. Sankční opatření mohou dopadat pouze na majetek, k němuž existuje konkrétní vztah sankcionované osoby. V dané věci důvodem zásahu není jednání či postavení stěžovatele, ale hypotetické budoucí rozhodnutí třetí osoby, která sama na sankčním seznamu uvedena není. Takový přístup však vede k nepřipustnému rozšíření sankčního režimu.

[11] Stěžovatel namítá, že městský soud zpochybnil platnost zákona č. 127/1948 Sb., kterým československý stát nabývá pro Svaz sovětských socialistických republik a Spojené státy americké vlastnického práva k některým nemovitostem a movitostem (dále jen „zákon č. 127/1948 Sb.“). Vůle zákonodárce byla zcela zřejmá, a to předat majetek prostý jakýchkoli omezení.

[12] V podání ze dne 16. 6. 2026 stěžovatel soudu sdělil, že městský soud v řízení vedeném pod sp. zn. 15 Af 9/2025 vyjádřil záměr obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou ohledně výkladu pojmu „*ovládání*“ užitého v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014. Stěžovatel

má za to, že tento výklad je určující i pro rozhodnutí v nyní projednávané věci. Navrhuje, aby řízení bylo přerušeno do rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce.

III. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný shledává námitku nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti rozsudku neopodstatněnou. Žalobou napadené rozhodnutí má také oporu v provedených důkazech, přičemž byly naplněny zákonné podmínky pro zmrazení nemovitostí. Podstatná je možnost nemovitostí ovládat ve smyslu § 3 písm. p) zákona o provádění mezinárodních sankcí, nikoli to, zda je v daném okamžiku sankcionovaná osoba skutečně ovládá. Stěžovatel u jiných nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace (posuzovaných v jiných řízeních) sám připustil, že je pronajímá. Stěžovatel byl zřízen jako specializovaná organizace Odboru správy majetku prezidenta Ruské federace Kanceláře prezidenta Ruské federace, aby spravoval, nakládal a komerčně využíval mj. nemovitosti vlastněné Ruskou federací mimo její území. V řízení tedy nezazněly žádné hypotetické domněnky. Bylo prokázáno, že žalobce podléhá státnímu aparátu v Moskvě a je designován, resp. povinen, aby spravoval nemovitosti v zahraničí a jako řádný hospodář je komerčně využíval. Ke kasační argumentaci zákonem č. 127/1948 Sb. žalovaný uvádí, že sankční opatření nijak nezpochybňuje vlastnické právo nabyté na základě historických předpisů.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[15] Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[16] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Asz 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[17] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný nepovažuje. Městský soud řádně reagoval na žalobní argumentaci a vysvětlil, z jakého důvodu jí nepřisvědčil. Odkázal-li v některých částech na závěry žalovaného, nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud může ve svém odůvodnění odkázat na přezkoumávané rozhodnutí správních orgánů, resp. se s jejich odůvodněním ztotožnit. V duchu zásady hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Nejvyšší správní soud proto obecně považuje za přípustné, aby si krajský soud, nedochází-li k jiným závěrům, správné závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil, je-li napadené správní rozhodnutí řádně

pokračování

odůvodněno. Uvedené platí především v situaci, opakuje-li žalobce odvolací argumentaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2025, č. j. 8 Afs 127/2024-46), což nastalo v projednávané věci.

[18] Stěžovateli nelze přisvědčit, že se městský soud omezil na kontrolu racionality žalovaného rozhodnutí. Z napadeného rozsudku naopak vyplývá, že jej posoudil z hlediska jeho přezkoumatelnosti a zákonnosti. Městský soud dospěl k jasnému závěru, že stěžovatel může ovládat využívání věcí ve vlastnictví Ruské federace (bod 51 a argumentace jemu předcházející), a byly tak splněny zákonné podmínky pro uložení sankčních opatření. Jednoznačně vyslovil důležitost efektivního provádění sankčních opatření tak, aby bylo účinně zabráněno potenciálnímu obcházení sankcí (bod 39 a dále body 49 či 53). Napadený rozsudek není ani vnitřně rozporný. Městský soud výslovně považoval za klíčové, že stěžovatel má minimálně právní možnost svým jednáním ovlivňovat využívání dotčených nemovitostí, aniž by bylo rozhodné, zda v daném okamžiku skutečně každou jednotlivou nemovitost ovládá. Z toho důvodu konstatoval, že žalovaný nebyl povinen dokazovat okolnosti vztahující se k výslovnému svěření určitého majetku do správy stěžovateli. Tyto závěry nejsou ve vzájemném rozporu. Stejně tak městský soud posoudil, zda správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci a nepochybily v procesu dokazování. Úvahy městského soudu jsou z napadeného rozsudku seznatelné, čemuž odpovídá skutečnost, že stěžovatel s vyslovenými závěry v kasační stížnosti polemizuje. Nesouhlas stěžovatele s vypořádáním žalobní argumentace nelze zaměňovat s tvrzenou nepřezkoumatelností.

[19] Nejvyšší správní soud tedy považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný, a proto přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[20] Podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 *zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející fyzickým osobám, a fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze I, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby, subjekty či orgány vlastní, drží či ovládají.*

[21] Podle § 3 písm. c) bodu 6 zákona o provádění mezinárodních sankcí *se rozumí osobou, na kterou se vztahují mezinárodní sankce, osoba uvedená (...) ve vnitrostátním sankčním seznamu podle sankčního zákona.*

[22] Podle § 3 písm. f) zákona o provádění mezinárodních sankcí *se majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce, rozumí jakákoli movitá i nemovitá věc, vlastněná, držená 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.*

[23] Podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o provádění mezinárodních sankcí Finanční analytický úřad *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.*

[24] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že stěžovatel byl shora citovaným usnesením vlády zařazen na vnitrostátní sankční seznam podle sankčního zákona (žalobu proti zápisu zamítl městský soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 A 32/2024-112, kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 7. 2025, č. j. 7 As 308/2024-55, a ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 3. 12. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 42/25). Usnesení vlády zároveň stanovilo, že vůči stěžovateli budou uplatněna omezující opatření v rozsahu čl. 2 nařízení č. 269/2014. Na základě této skutečnosti Finanční analytický úřad zahájil se stěžovatelem řízení a následně vůči němu uložil sankční opatření. Nutno

však zdůraznit, že uložená opatření mají povahu vnitrostátní sankce, nikoliv unijní. Nařízení č. 269/2014 je přímo použitelným unijním sankčním předpisem, jehož účelem bylo (mimo jiné) zajistit jednotné uplatňování sankcí ve všech členských státech EU na základě čl. 215 Smlouvy o fungování EU. Jeho přijetí ovšem neomezilo členské státy v možnosti, aby vedle unijních sankcí přijaly vlastní národní omezující opatření, pokud nejsou v rozporu s právem EU a respektují pravomoci EU v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnitřního trhu. Takto sankční zákon vytváří český autonomní sankční mechanismus, který umožňuje vládě zařadit osoby na vnitrostátní sankční seznam a uplatnit vůči nim sankce. Sankční zákon přitom v § 2 písm. f) výslovně odlišuje omezující opatření přijatá podle předpisů Evropské unie a podle zákona o provádění mezinárodních sankcí. V nyní projednávané věci byla sankční opatření vůči stěžovateli uplatněna podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o provádění mezinárodních sankcí. Proto byl pro vymezení klíčových pojmů zásadní jejich autonomní výklad obsažený v českých právních předpisech, tj. především v zákoně o provádění mezinárodních sankcí.

[25] Stěžovatel především (a v různých souvislostech) namítá, že správní orgány neprokázaly naplnění zákonných podmínek pro zmrazení sporného majetku. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem, že žalovaný skutkový stav věci zjistil dostatečně.

[26] Ve správním řízení bylo prokázáno, že stěžovatel má za úkol spravovat a komerčně využívat nemovitý majetek ve vlastnictví Ruské federace v zahraničí. Správní orgány důvodně vyšly v prvé řadě ze stěžovatelových stanov. Podle jejich čl. 1 a 2 byl stěžovatel zřízen jako specializovaná organizace Odboru správy majetku prezidenta Ruské federace, aby spravoval, nakládal a komerčně využíval mj. nemovitosti vlastněné Ruskou federací mimo její území. Správní orgány také adekvátně přihlédly k jím prezentovanému účelu, za kterým byl zřízen. Podle stěžovatelovy internetové prezentace patří mezi jeho hlavní činnosti správa bytových a nebytových nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace v zahraničí. Sám stěžovatel na svých internetových stránkách uvádí, že byl zřízen na základě výnosu prezidenta Ruské federace ze dne 30. 9. 1996 k zajištění plnění funkcí Kanceláře správy majetku prezidenta Ruské federace včetně funkcí, které jí byly přiděleny dekretem prezidenta Ruské federace č. 1771 ze dne 23. 10. 2000. Z důvodu sepětí stěžovatele a Ruské federace byl stěžovatel ostatně zapsán na vnitrostátní sankční seznam, což správní orgány rovněž zohlednily. Žalovaný dokazování doplnil o podklady z daňových řízení týkajících se daně z nemovitých věcí, z nichž vyplynulo, že stěžovatel ve vztahu k jedné ze sporných nemovitostí podal daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a z transakční historie placení daně se podává, že daň byla hrazena ze stěžovatelova účtu. Také z korespondence mezi daňovými orgány a Velvyslanectvím Ruské federace žalovaný dovodil, že v oblasti správy komerčního majetku Ruské federace v zahraničí za Ruskou federaci jedná stěžovatel. Městský soud pak také zohlednil skutečnosti známé mu z úřední činnosti (v řízení vedeném pod sp. zn. 17 Af 13/2025 stěžovatel u jiných nemovitostí ve vlastnictví Ruské federace připustil, že je pronajímá, vyplácí faktury, mzdy s nimi související atd.). Všechny tyto důkazy potvrdily, že v oblasti správy komerčního majetku Ruské federace v zahraničí za Ruskou federaci jedná (či může jednat) stěžovatel. Správní orgány nerezignovaly na zjišťování skutkového stavu, naopak řádně zjistily předmět stěžovatelovy činnosti a okruh komerčních nemovitostí, které mu mohou být svěřeny do správy, jak správně konstatoval již městský soud.

[27] Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje s důrazem, který městský soud položil na efektivitu provádění sankcí. Nejvyšší správní soud takto již v rozsudku č. j. 5 As 62/2025-61 zdůraznil (bod 37), že „*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*

pokračování

vedlo k neefektivitě mezinárodních sankcí a v konečném důsledku přispívalo k obrožování 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 obrožovaly.“ Tyto závěry lze obecně vztáhnout ke zjištění skutkového stavu při ukládání sankčních opatření a jsou plně aplikovatelné také na nyní projednávanou věc týkající se uložení sankčních opatření dle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o provádění mezinárodních sankcí.

[28] Stěžovatel trvá na striktním prokázání přímého vztahu mezi ním, jako osobou zařazenou na národní sankční seznam, a konkrétním majetkem ve vlastnictví Ruské federace. Lpění na tomto požadavku by však bylo v rozporu s principy sankčních omezení. Městský soud přílehavě uvedl, že výklad aplikovaných právních předpisů a hodnocení postupu správních orgánů musí zohledňovat rizika obcházení sankčních mechanismů. Uvedené neznamena, že by soudy měly pomíjet ochranu veřejných subjektivních práv osob, respektive zbavovat správní orgány povinnosti zjišťovat skutkový stav tak, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti. Městský soud takto správně vyložil, že ani v těchto typech sporů není obecně redukována vyšetřovací zásada. Na straně druhé je však nezbytné nepomíjet rizika účelového jednání sankcionovaného či jemu blízkého subjektu. Z tohoto důvodu nelze klást na prokázání skutkového stavu věci takové požadavky, které by možnost uložení sankčních opatření významně omezovaly či ji činily až nemožnou. Nelze přehlížet veřejný zájem na efektivním provádění mezinárodních sankcí, byť vůči osobám zařazeným na vnitrostátní sankční seznam v režimu sankčního zákona.

[29] Veřejný zájem na provádění mezinárodních sankcí je založen na ochraně mezinárodního míru a bezpečnosti, zachování mezinárodního právního řádu a zajištění efektivního plnění závazků vyplývajících z mezinárodního (a unijního) práva. Sankční mechanismy představují legitimní nástroj k reakci na závažná porušení mezinárodního práva, ohrožení bezpečnosti, či jiné destabilizační aktivity. Účinné provádění sankcí současně podporuje důvěryhodnost právního státu. Takto také sankční zákon v § 1 písm. b) zdůraznil 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. Veřejný zájem vyplývající z těchto cílů sankčního zákona by měl sloužit jako výkladové vodítko při provádění sankčního zákona i zákona o provádění mezinárodních sankcí, který je se sankčním zákonem úzce spjat. S přihlédnutím k těmto cílům je nezbytné hodnotit také dostatečnost skutkových zjištění. Postačí, prokáží-li správní orgány bez důvodných pochybností, že sankcionovaná osoba má možnost ovládat majetek, vůči němuž jsou vztahena omezující opatření. Požadavek, aby do posledního detailu prokázaly vzájemný vztah sankcionovaného subjektu k tomuto majetku, by popíral smysl zákona i sankčních mechanismů (viz též dále).

[30] Stěžovatel v obdobném smyslu dále namítá, že městský soud své úvahy založil pouze na hypotetické úvaze o možnosti, že by dotčené nemovitosti mohly být stěžovateli svěřeny do správy.

[31] Podle § 3 písm. p) zákona o provádění mezinárodních sankcí *se rozumí ovládnutím faktická anebo právní možnost svým jednáním ovlivňovat chování jiné osoby, využívání věci anebo běh událostí na určitém území ovládnutím.*

[32] Z citovaného ustanovení vyplývá, že správní orgány musí prokázat, že sankcionovaný subjekt má možnost (právní či faktickou) dotčené nemovitosti ovládat, nikoli to, zda je v daném okamžiku sankcionovaná osoba ovládá bez jakýchkoliv omezení. Nejvyšší správní soud přitom nemůže přisvědčit stěžovateli, že městský soud dospěl pouze k hypotetickému závěru, že dotčené nemovitosti mu mohly být ruským státem svěřeny do správy. Městský soud vyšel ze skutkových

zjištění správních orgánů, na jejichž základě bylo možno konstatovat, že stěžovatel již aktuálně má možnost svým jednáním ovlivňovat využívání dotčených nemovitostí (viz výše). Lpění na prokázání skutečného nakládání (ovládání) by překračovalo zákonné požadavky pro uložení sankčních opatření a ve své podstatě by mohlo vést k nemožnosti jejich uložení, neboť v době, kdy by bylo možno tuto skutečnost bez dalšího prokázat, by mohlo být jejich přijetí již fakticky neúčinné.

[33] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že správní orgány a městský soud nesprávně hodnotily předmět jeho činnosti toliko na základě údajů obsažených v obchodním rejstříku. Podle stěžovatele nelze tvrdit, že vše, co je zapsáno jako předmět činnosti, tato společnost v daný okamžik skutečně vykonává. K tomuto stěžovatelovu tvrzení Nejvyšší správní soud uvádí, že je nadbytečné jednoznačně zodpovědět, zda by s ohledem na princip materiální publicity nepostačoval i jen zápis v obchodním rejstříku. Správní orgány své konkrétní závěry totiž nepodložily pouze údaji zjištěnými z obchodního rejstříku. Nejvyšší správní soud stručně opakuje již výše rozebrané, že správní orgány vyšly ze stěžovatelových stanov, z informací na jeho webových stránkách, ze zjištění vyplývajících z dalších sankčních řízení se stěžovatelem či z poznatků finanční správy. Správní orgány na základě takto zjištěných skutečností správně konstatovaly, že stěžovatel má minimálně možnost ovládat označené nemovitosti ve smyslu zákona o provádění mezinárodních sankcí a nařízení č. 269/2014. Nadto podle § 8 odst. 1 zákona č. 304/2013, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěrenských fondů, platí, že *proti osobě, která právně jedná důvěřujíc údajím zapsanému do veřejného rejstříku, nemá ten, jehož se zápis týká, právo namítnout, že zápis neodpovídá skutečnosti*. Je tak otázkou, zda i pouhý zápis v rejstříku nedává minimálně faktickou možnost využívat věc, což pro naplnění ovládání podle § 3 písm. p) zákona o provádění mezinárodních sankcí postačuje.

[34] Městský soud ve vztahu k dostatečnosti skutkových zjištění dále správně podotkl, že jakkoli bylo na správních orgánech, aby zjistily skutkový stav, nelze odhlédnout od toho, že stěžovatel, který měl či mohl mít přístup k veškerým informacím ohledně správy sporných nemovitostí, mohl závěry správních orgánů relevantně vyvrátit. Stěžovatel se však omezil na obecné zpochybnění vyčtených skutkových závěrů, přestože odpovídaly konkrétním důkazům, které byly v průběhu správního řízení provedeny. Z těchto důvodů městský soud důvodně konstatoval, že stěžovatel mohl tvrdit a prokazovat, kterému jinému subjektu byla svěřena správa shora označených nemovitostí, což však nečinil. Prokázal-li by stěžovatel, že jiný subjekt namísto něj ovládá sporné nemovitosti, a takto by vyloučil, že disponuje reálnou možností je sám ovládat, závěry správních orgánů by neobstály. Stěžovatel ovšem svými tvrzeními uplatněnými v řízení před správními orgány či městským soudem vyslovené závěry relevantně nezpochybnil.

[35] Stěžovatel dále sporuje, že by mohl disponovat s dotčenými nemovitostmi „*bez potřeby předchozího souhlasu zákonného vlastníka*“. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že ani nutný souhlas vlastníka nemovitosti nevylučuje uložení sankčního opatření vůči postižené osobě, je-li prokázáno, že má možnost ovládat dotčený majetek, byť by k tomu musely být splněny další podmínky, jako například souhlas jiné osoby. Vnitřní procesy mezi vlastníkem a sankcionovanou osobu nemají vliv na zákonitost uložení sankčních mechanismů. Stěžovatelem odkazovaná část stanov navíc hovoří pouze o tom, že se souhlasem vlády Ruské federace má stěžovatel právo toliko zcizovat federální majetek, který drží na základě práva hospodářské správy. Správní orgány důvodně konstatovaly, že jinak je stěžovatel nadán rozšířenými pravomocemi, které mu umožňují provádět správu nemovitostí nad rámec běžného hospodaření bez souhlasu vlastníka, a to např. uzavíráním nájemních smluv, příjmem a užíváním výnosů z titulu těchto smluv apod. Nakládáním s hospodářským zdrojem nelze rozumět pouze jeho zcizení. Stěžovatel nesporuje, že k další, běžné správě majetku souhlas vlastníka, tj. Ruské federace, nepotřebuje.

pokračování

[36] Městský soud také správně konstatoval, že správní orgány nebyly povinny individuálně zjišťovat (dotazovat se Ruské federace) a více dokazovat výslovné svěření sporného majetku do správy stěžovatele. Ověření této skutečnosti by předpokládalo spolupráci subjektu, který je dotčen přijatým sankčním opatřením. Lze se důvodně domnívat, že její prokázání (již z důvodu častého zastření vztahů mezi sankcionovanou osobu a sporným majetkem, respektive jeho vlastníkem) by bylo natolik obtížné, že by ve svém důsledku znemožňovalo uplatnění sankčních mechanismů. Tento požadavek by byl v rozporu se shora definovaným smyslem sankčních opatření a veřejným zájmem na jejich uplatňování. Nyní posuzované sankční opatření naopak odpovídá principu individualizace, neboť míří právě vůči stěžovateli, který byl zařazen na národní sankční seznam, a ctí zásadu prevence v mezinárodních sankčních mechanismech. Nad rámec již výše uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že cílem sankčních opatření je, aby nebylo možno sankcionovaný majetek ovládat a čerpat z něj finanční (či jiné) výhody. K jejich aplikaci postačí prokázání možnosti, že by sankcionovaná osoba mohla s tímto majetkem jakkoli disponovat za účelem majetkového prospěchu; zjištěné skutečnosti musí prokázat možnost ovládání. Takto správní orgány postupovaly a na základě zjištěných skutečností dospěly k důvodnému závěru, že stěžovatel disponuje reálnou možností ovládat sporné nemovitosti ve smyslu § 3 písm. p) zákona o provádění mezinárodních sankcí. Stěžovatelův poukaz na dostatek časového prostoru pro provádění dalšího dokazování není namístě, protože provádění dalšího dokazování nebylo třeba.

[37] Ze stejného důvodu je nepřipadný stěžovatelův důraz na vlastnictví sporných nemovitostí Ruskou federací, neboť shodně pomíjí, že pro přijetí sankčních opatření postačí, má-li sankcionovaná osoba, tj. i osoba zařazená na národní sankční seznam, možnost sporný majetek ovládat. Neboli důvodem pro poškození dotčeného majetku primárně nebylo, že jeho vlastníkem je Ruská federace, ale fakt, že stěžovatel má možnost se spornými nemovitostmi jako hospodářským zdrojem disponovat a zároveň je ve smyslu § 3 písm. c) bodu 6 zákona o provádění mezinárodních sankcí osobou, na kterou se vztahují mezinárodní sankce.

[38] Namítá-li stěžovatel, že městský soud a správní orgány zasáhly do politické sféry tím, že stěžovatele využily k poškození majetku cizího státu (Ruské federace), který není subjektem sankčního režimu, tato námitka nemůže být již z její podstaty důvodná. Referenčním rámcem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je jejich zákonnost a zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, nikoli jejich zásah do politické sféry. Nejvyšší správní soud přitom opakuje, že správní orgány svá rozhodnutí založily na prokázané možnosti stěžovatele ovládat sporný majetek. Stěžovatelovy poukazy na postih Ruské federace překračují ochranu jeho veřejných subjektivních práv, jak jej v jiné souvislosti upozornil již městský soud. Ruská federace byla jedním ze subjektů, vůči nimž prvostupňové rozhodnutí uplatnilo sankční opatření [viz výrok II bod b)]. Bylo tedy na ní, aby se proti tomuto rozhodnutí bránila. Ochrana jejich práv stěžovateli nepřísluší.

[39] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shrnuje, že správními orgány a městským soudem vyslovené úvahy nelze považovat za hypotetické, jak opakovaně tvrdí stěžovatel, naopak jsou založeny na provedeném dokazování. Důvodem uplatnění sankčních opatření nebyla úvaha o možném budoucím rozhodnutí vlastníka majetku určit subjekt, který jej spravuje. Správní orgány náležitě prokázaly, že stěžovatel má možnost sporné nemovitosti ovládat již v současnosti, a proto v souladu se zákonem vůči němu přijaly sankční opatření. Žalovaný navíc důvodně vyložil rozdíl mezi běžnou hospodářskou správou a stěžovatelem vykonávanou rozšířenou správou na bázi ovládání.

[40] K obecně formulované kasační námitce, že ve výroku popsané nemovitosti nejsou „hospodářským zdrojem“, Nejvyšší správní soud stejně obecně odpovídá, že 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*. Nemovitosti obecně jsou hospodářským zdrojem, který lze použít k získání finančních prostředků, což se bezpochyby týká také sporných nemovitostí. Stěžovatel neuvádí žádné relevantní důvody, pro které označené nemovitosti hospodářským zdrojem nejsou.

[41] Požaduje-li stěžovatel určení hranice přiměřenosti zásahu do práv dotčených osob, tak tu již z podstaty věci nelze obecně stanovit. Povinností správních orgánů i soudů je vždy zhodnotit, zda uložení sankčních opatření v konkrétní věci splňuje zákonné podmínky, včetně toho, zda jejich aplikace odpovídá skutkovým zjištěním. Při úvahách o přiměřenosti zásahu nesmí pominout účel těchto sankcí a musí brát na zřetel nezbytnost zachování efektivního mechanismu jejich uplatňování tak, jak vyplývá z výše uvedeného. Městský soud ve svých úvahách efektivitu sankčních opatření správně zohlednil, aniž by rezignoval na přezkum splnění zákonných požadavků na jejich uplatnění vůči stěžovateli. V kasační stížnosti stěžovatel podrobněji neuvádí, z jakého důvodu měla převážet ochrana jeho práv. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na výše vyslovené závěry, dle nichž byly splněny zákonné podmínky pro uložení sankčních opatření a jejich aplikace odpovídala v této konkrétní věci principům sankčních mechanismů.

[42] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů se neopírají o ustanovení zákonných norem, ale pouze o metodické pokyny (*soft-law*) vydané na úrovni EU.

[43] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že *soft-law* dokumenty vydané na úrovni EU nelze považovat za „zákon“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. Z ustálené judikatury vyplývá (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2025, č. j. 8 As 93/2024-52, bod 50), že zákonná úprava je bezpochyby nadřazena vydanému *soft-law* dokumentu a jeho obsah nesmí být v rozporu se zákonem (vykročit z jeho mezí). Na straně druhé však platí, že praxe, kdy za účelem jednotné interpretace a aplikace unijního práva správní orgány přihlížejí také k právně nezávazným aktům orgánů Evropské unie (tj. *soft-law*), poskytujícím bližší interpretační rámec, není nijak výjimečná. Skutečnost, že při interpretaci a aplikaci právních předpisů správní orgány k *soft-law* přihlíží, mu nepropůjčuje právní závaznost, přestože není vyloučeno, že může mít významný vliv na způsob aplikace obecně závazného právního předpisu správním orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21, bod 28).

[44] Správní orgány v tomto smyslu s jimi citovanými *soft-law* dokumenty pracovaly. Městský soud správně konstatoval, že cílem odkazu na *soft-law* dokumenty vydané k výkladu nařízení č. 269/2014 bylo pouze podpořit vyslovené závěry. Správní orgány se však nadále řídily zákonnou úpravou obsaženou v českých právních předpisech. Pro zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí je tak rozhodné, že správní orgány na základě a v mezích českých zákonů řádně interpretovaly aplikovaná zákonná ustanovení a vysvětlily, proč a jakým způsobem dospěly ke svým rozhodnutím. Opačné stěžovatelovy úvahy jsou nedůvodné. V postupu správních orgánů nelze seznat porušení § 2 odst. 2 správního řádu.

[45] K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvod pro přerušení řízení z důvodu možného položení předběžné otázky městským soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 15 Af 9/2025. V nyní posuzované věci byla sankční opatření uložena na základě českých právních předpisů. Nařízení č. 269/2014 nebylo přímo ani nepřímo ve vztahu k vymezení pojmu ovládání aplikováno (viz výše), takže nevystala otázka výkladu unijního práva. Tím se nyní posuzovaná věc liší od věci sp. zn. 15 Af 9/2025, v níž jako žalobce vystupuje Ruská federace a v níž správní orgány přímo aplikovaly nařízení č. 269/2014. Otázka posuzovaná Soudním dvorem by neměla vliv na výklad § 3 písm. p) zákona o provádění mezinárodních sankcí. Nařízení

pokračování

č. 269/2014 (oproti zákonu o provádění mezinárodních sankcí) neobsahuje definici pojmu ovládání a správní orgány ve věci řešené pod sp. zn. 15 Af 9/2025 tento pojem vyložily pouze na základě Osvědčených postupů EU pro účinné provádění omezujících opatření. Výklad tohoto dokumentu považuje městský soud za sporný, a proto zvažuje obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr. Nic takového ovšem nelze v nyní projednávané věci seznat.

[46] Stěžovatel argumentuje také zákonem č. 127/1948 Sb. a namítá zpochybnění jeho platnosti. Tuto námitku stěžovatel prvně uplatnil v kasační stížnosti, a proto je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel neuvádí žádné důvody, které mu bránily v přednesení této argumentace v řízení před městským soudem a ani Nejvyšší správní soud žádné takové důvody neshledal. Z uvedených důvodů se uvedenou námitkou nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 30. července 2026

L. S.

Mgr. Ing. Veronika Juříčková v. r.
předsedkyně senátu