

JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
georgiev@email.cz
Orcid: 0000-0002-0283-053X

Petr Hrebenár
Charles University, Faculty of Law, student
hrebenap@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-8689-0088
ResearchID: HTR-6888-2023

Ondřej Skulina
Charles University, Faculty of Law, student
o.skulina@gmail.com
Orcid: 0009-0000-7744-8303

K ústavněprávní konformitě tzv. zmrazení majetku při aplikaci mezinárodních sankcí

On the Constitutional Conformity of the So-Called Freezing of Assets During the Application of International Sanctions

Abstrakt

Předmětný text se zabývá aktuálním právním stavem ve sféře opatření směřujících k omezení vlastnických práv v kontextu mezinárodních sankčních režimů. Autoři porovnávají novou podobu vnitrostátní úpravy s dosavadní praxí v rámci právního řádu ČR a EU v návaznosti na judikaturu českého Ústavního soudu, Soudního dvora Evropské unie a dále též Evropského soudu pro lidská práva, přičemž dovozují závěry týkající se ústavní konformity dotčené úpravy.

Klíčová slova: Mezinárodní sankce, zmrazení prostředků, sankční zákon, ústavní konformita, právo na ochranu vlastnictví, právo být vyslechnut a právo na účinný soudní přezkum.

Abstrakt

This article addresses the emerging issue of restrictions on property rights under national and international sanctions regimes in the Czech Republic. The authors compare the new national legal regulations with the existing practice in the Czech and EU legal environment and, based on the case law of the Czech Constitutional Court, the Court of Justice of the European Union, and the European Court of Human Rights, draw conclusions about the constitutional conformity of the regulations in question.

Keywords: International sanctions, freezing of funds, Sanctions Act, constitutional conformity, right to respect for property, right to be heard and right to effective judicial review.

Jedním z důsledků krize vyvolané vpádem ruských ozbrojených sil na ukrajinské území v únoru 2022 byla snaha o majetkoprávní postihnutí subjektů, u nichž bylo možno identifikovat účast či podporu činnosti vztahující se k nevyprovokovanému porušení svrchovanosti a územní celistvosti Ukrajiny ze strany Ruské federace. Vláda České republiky se tak rozhodla novelizovat stávající úpravu a doplnit ji, konkrétně předložením vládního návrhu sankčního zákona¹ a novely zákona o provádění mezinárodních sankcí.² Dosud zákon č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí umožňoval realizaci sankcí pouze na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice, nebo přímo použitelných předpisů Evropské unie.

Novelizace vnitrostátních sankčních předpisů však umožňuje přijímat sankce na základě rozhodnutí vlády, která k tomuto postupu bude zmocněna právě na základě přijetí zcela nového sankčního zákona. Do českého právního řádu tak vstupuje obdoba tzv. Magnitského zákona, právního předpisu, jímž došlo v roce 2012 v USA k zavedení sankčního režimu vůči ruským činitelům odpovědným za porušování lidských práv, a to v obecné podobě. Nově přijatý sankční zákon za tímto účelem stanoví pravidla pro zařazení subjektů na vnitrostátní sankční seznam. Na tento seznam budou zapisovány subjekty subsidiárně vůči unijnímu sankčnímu seznamu. Sankce nicméně budou nadále realizovány na základě zákona o provádění mezinárodních sankcí, přičemž rozhodnutí o zápisu subjektu na vnitrostátní sankční seznam vždy obsahuje rozsah omezujících opatření vůči tomuto subjektu (§5 odst. 3 sankčního zákona).

Finanční analytický úřad má stejně jako před novelou pravomoc rozhodnout o dočasném převzetí majetku osob, proti kterým jsou uvaleny sankce, do správy státu. Tzv. zmrazení majetku tak, jak je dále pojímáno v tomto textu, zahrnuje situace legálního dočasného omezení výkonu vlastnického práva v důsledku uplatnění mezinárodních či vnitrostátních sankcí. Tentokrát tedy nebude muset Finanční analytický úřad vždy čekat na zařazení daného subjektu na unijní sankční seznam, ale bude při splnění zákonem stanovených podmínek postačovat, když vláda daný subjekt zařadí na vnitrostátní sankční seznam. Pokud není subjekt zařazen již na unijním seznamu, může Ministerstvo zahraničních věcí s ohledem na bezpečnostní nebo zahraničněpolitický zájem České republiky navrhnout vládě zařazení dotčeného subjektu na národní seznam. Takovéto posouzení činí Ministerstvo zahraničních věcí po kvalifikovaném rozboru za součinnosti s vybranými orgány. Novela zákona o provádění mezinárodních sankcí zároveň rozšiřuje okruh pravomocí Celní správy, která tak nově disponuje oprávněním zadržet majetek, který by podle důvodného předpokladu mohl být majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce.

Vzhledem k tomu, že vnitrostátní uplatňování sankcí se nově řídí sankčním zákonem, je třeba s ohledem na ochranu základních práv garantovanou Listinou základních práv a svobod a mezinárodními závazky státu věnovat pozornost též souladu nové úpravy s ústavním pořádkem. Pravomoc Finančního analytického úřadu rozhodnout o – byť dočasném – převzetí majetku dotčených osob samozřejmě otevírá

¹ Zákon č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních sankcích (sankční zákon).

² Zákon č. 240/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

prostor pro posouzení otázky slučitelnosti s ústavní ochranou vlastnictví. Jakého charakteru je toto omezení a existuje ústavní základ pro jeho ospravedlnění? Zatímco přijetí zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, znamenalo kvalitativní posun oproti předcházející úpravě ve smyslu rozšíření a zavedení efektivních sankčních mechanismů vůči nestátním aktérům, resp. aktérům, kteří nereprezentují stát, povstalecké hnutí či jinou organizovanou moc,³ avšak stále v kontextu mezinárodních či unijních opatření, nová právní úprava povolává coby autoritu oprávněnou k rozhodnutí o spuštění sankčního režimu vnitrostátní orgán. Tím ovšem nad rámec „běžné“ soudní ochrany vytváří též vnitrostátní odpovědnost za ústavně konformní režim naplnění samostatného bezpečnostního zájmu České republiky. Je zřejmé, že samotná zákonem stanovená obecná formulace bezpečnostního zájmu České republiky bude pro dodržení podmínky legality vždy vyžadovat dostatečné odůvodnění zásahu do vlastnického práva, které musí obstát v testu proporcionality.

Vlastnické právo a otázka kompenzace jeho omezení

Pro odpověď na otázku přípustného omezení vlastnických práv se musíme blíže zabývat charakterem práva vlastnit majetek podle článku 11 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina). Už při pohledu na systematické zařazení do prvního oddílu hlavy druhé, tedy základních lidských práv a svobod, je zřejmé, že ochrana vlastnictví sehrává klíčovou roli v životě moderní společnosti. Také Ústavní soud důležitost tohoto práva podtrhl, když v roce 2008 upozornil na jeho výrazný přesah ve vztahu k liberální demokracii: „Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo všezahrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci.“⁴

V systematické základních práv tak bezpochyby náleží právu vlastnickému přední místo, jeho přirozenoprávní charakter podtrhuje již význam, který mu přikládá klasik politického liberalismu John Locke, dle něhož každému člověku náleží vlastnictví jeho osoby a dílo jeho rukou, přičemž ovšem „týž zákon přirozený, který nám tímto dává vlastnictví, toto vlastnictví rovněž omezuje.“⁵ Základním účelem uzavření společenské smlouvy, tedy ustavení státu, je pro Locka právě ochrana vlastnictví, tedy života, svobody a majetku před stavem nejistoty.⁶ Též v klasické francouzské osvícenské tradici náleží vlastnictví privilegované postavení odrážející se v Deklaraci práv člověka a občana ze srpna 1789, která je označuje jako nedotknutelné a posvátné právo, jehož nelze jedince zbavit než na základě zákona, je-li to nezbytné ve veřejném zájmu a za spravedlivou a předchozí náhradu. V naší středoevropské právní tradici odvíjející

³ Z koncepce rozlišující úzce vymezené sankcionované subjekty a dále sankcionované osoby při absenci podrobnějších procesních ustanovení vycházel starší zákon č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, resp. též zákon 48/2000 Sb., o opatřeních ve vztahu k afghánskému hnutí Talibán. K implementaci rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1483/2003 byl přijat speciální zákon č. 4/2005 Sb., o některých opatřeních ve vztahu k Irácké republice.

⁴ Nález ÚS ze dne 9. ledna 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, publikován pod č. N 2/48 SbNU 9, bod 29.

⁵ LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě*. Praha: Svoboda, 1992, s. 47.

⁶ *Ibidem*, s. 103.

se ve sféře práva veřejného od liberální prosincové ústavy habsburské monarchie svědčí pak právu vlastnickému coby základní vlastnost neporušitelnost.

Ve výše citovaném rozhodnutí nicméně Ústavní soud identifikoval další charakteristický rys práva vlastnit majetek. Na rozdíl od jiných práv má totiž poměrně jednoduše vyjádřitelnou ekonomickou hodnotu. Listina tak při jeho omezení pracuje s poskytnutím kompenzace.⁷ Tím se však dostáváme k základnímu problému. Bylo by v rozporu se smyslem takového kroku, aby za zmrazení majetku v důsledku uložení sankcí náležela náhrada. Současně však sankce v podobě omezení nakládání s majetkem není výsledkem individuálního rozhodnutí soudního orgánu v souvislosti s trestnou činností, a proto při hledání ústavní konformity není měřítkem přezkumu článek 39 Listiny. Rozhodující role tak připadá perspektivě, kterou poskytuje samotný článek 11 Listiny. Pro jeho adekvátní výklad se nejdříve zaměříme na historii vztahu mezi právem a kompenzací.

Poskytnutí kompenzace za omezení nebo zbavení vlastnického práva nebylo ve vývoji českého právního řádu samozřejmostí. Se vznikem první republiky se pojí první pozemková reforma, která na základě záborového zákona⁸ a v oblasti náhrady s užitím náhradového zákona,⁹ umožňovala zábor majetku nad 150 ha zemědělské půdy nebo 250 ha celkové rozlohy půdy, který přecházel do vlastnictví nově vzniklého státu a následně byl přerozdělován malým zemědělcům a dalším subjektům nebo si jej stát ponechal pro obecně prospěšné účely.¹⁰ Vyplácení náhrady se ovšem pohybovalo v cenách předválečných, tedy zhruba třetiny reálné hodnoty.

Ústava Československé republiky z roku 1920¹¹ stanovila přitom základ pro ochranu vlastnictví v § 109 odst. 2, který připustil, že: „*vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.*“ Jak z jeho textu vyplývá, připravoval se na náhradu, avšak dal zákonodárci možnost se této povinnosti vyhnout. Bez náhrady byl ostatně konfiskován majetek habsburské dynastie, a to včetně majetku potomků arcivévodky Františka Ferdinanda d'Este – knížat, resp. vévodů z Hohenbergu, kteří byli jinak vyloučeni z nástupnictví rakouského trůnu. Po druhé světové válce byl taktéž bez náhrady zabrán majetek německý a maďarský, a to základě dekretů prezidenta republiky.¹²

Svébytnou kapitolu by pochopitelně představovalo zákonodárství doby nesvobody, resp. komunistického režimu, které ovšem v koncepční podobě nemůže představovat východisko pro úvahy nad ústavněprávně konformním způsobem omezení vlastnických práv v současnosti. Premisy ústavní listiny z roku 1948¹³

⁷ Nález ÚS ze dne 9. ledna 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, publikován pod č. N 2/48 SbNU 9, bod 29.

⁸ Zákon č. 215/1919 Sb., o zabrání velkého majetku pozemkového.

⁹ Zákon č. 329/1920 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový.

¹⁰ VONDRUŠKA, Edvard. Pozemková reforma. In: HAVELKA, Jiří et al. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. 3, P až Ř. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 332-405.

¹¹ Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

¹² Srov. dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, a dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy.

¹³ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

upravující v § 9 „ochranu“ vlastnického práva a jeho případné omezení za náhradu, pokud zákon nestanoví jinak, formálně vycházely z prvorepublikového základu, ve skutečnosti však byly podřízeny politickému cíli totalitního režimu.

Vrátíme-li se však k současné úpravě obsažené v českém ústavním pořádku, článek 11 odst. 4 Listiny přímo říká: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ Ústavní soud se této otázce věnoval ve své recentní judikatuře, kdy konstatoval, že: „*jakýkoliv zásah do vlastnického práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny je z hlediska ústavního pořádku přípustný jen tehdy, je-li proveden na základě zákona a ob stojí-li v testu proporcionality ve vztahu ke konkurujícímu legitimnímu ústavně chráněnému zájmu, v jehož prospěch je činěn. Podle povahy tohoto zásahu k těmto podmínkám může přistoupit i povinnost náhrady dle čl. 11 odst. 4 Listiny, avšak tak tomu je toliko tehdy, lze-li takový zásah podřadit pod pojmy „vyvlastnění“ či „nucené omezení vlastnického práva“. Pokud určitý zásah do vlastnického práva pod tyto pojmy nelze podřadit, pak vlastník ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na náhradu za tento zásah nemá a jeho souladnost s ústavním pořádkem se posuzuje pouze podle shora uvedených podmínek, tj. hlediskem zákonnosti a testem proporcionality ve vztahu ke kolidujícímu zájmu.*“¹⁴

Z uvedeného nálezu vyplývá, že náhrada nenáleží jakémukoliv vlastníkovi, omezenému na jeho právu, ale pouze tomu, jehož majetek byl vyvlastněn či nuceně omezen ve smyslu uvedeného ustanovení. S jinými zásahy, než shora vyjmenovanými, však Listina přímo počítá. Ty vycházejí ze sociální funkce vlastnictví, která je vyjádřena v odst. 3 stejného článku. Vlastnictví totiž zavazuje a nesmí jej být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Zásah do vlastnického práva je tak možný i bez náhrady, vzhledem k tomu, jaký vliv má vlastnictví na prostředí, ve kterém je vykonáváno.¹⁵ Příkladů, které se odvolávají na závazek vlastníka vůči společnosti, je celá řada, přičemž vícero z nich úspěšně prošlo testem proporcionality. Například v roce 2019 odmítnul Ústavní soud zrušit část zákona o pozemních komunikacích, která zakazovala provoz billboardů u dálnic a silnic I. třídy. Na podobných principech stojí povinnost provozovatele potravinářského podniku s prodejní plochou větší než 400 m² poskytnout neziskovým organizacím bezúplatně prošlé, ale bezpečné potraviny.¹⁶ Notorieta je povinnost vlastníka strpět vstup veřejnosti do lesa včetně sběru hub. Komentář k Listině základních práv a svobod v dané souvislosti uvádí, že „*pokud je omezení vlastnictví legitimní a legální, avšak vlastník by musel nést nepřiměřené břemeno, pak se již stává omezením podle následujícího odstavce a expropriací, která vyžaduje spravedlivou náhradu (..)*“.¹⁷

Vzhledem k cílům, které sankce sledují, je evidentní, že jejich provedení vylučuje možnost kompenzace. Je nicméně tak jako tak žádoucí vyjasnit, pod který režim by vymáhání sankčních opatření spadalo – zdali pod režim odstavce 3 nebo odstavce 4

¹⁴ Nález ÚS ze dne 7. prosince 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21, publikován pod č. 4/2022 Sb., bod 122.

¹⁵ Nález ÚS ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16, publikován pod č. 51/2019 Sb., bod 55.

¹⁶ Srov. test proporcionality v nálezu ÚS ze dne 12. prosince 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17, publikován pod č. 89/2019 Sb., bod 49 a. n. a v nálezu Pl. ÚS 27/16, *ut supra*, bod 93n.

¹⁷ WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 312 odst. 43.

článku 11 Listiny. Důležité to je právě pro další argumentaci ohledně ústavní konformity vnitrostátních ustanovení sankčních právních předpisů. Ústavní soud pro toto rozlišení vytvořil test o dvou krocích.

- (1) V prvním je třeba posoudit, zda omezení respektuje princip rovnosti vlastníků. Jinými slovy, pokud omezení postihuje pouze konkrétního vlastníka či skupinu vlastníků, lze běžně usuzovat na postup dle čtvrtého odstavce Listiny, který počítá s náhradou.
- (2) Druhý krok spočívá v posouzení intenzity podle délky a rozsahu omezení.¹⁸

Prvně k respektu rovnosti vlastníků. Konstrukce sankčního zákona předpokládá, že Ministerstvo zahraničních věcí bude shromažďovat a vyhodnocovat podklady pro návrh na zařazení určitých subjektů na vnitrostátní sankční seznam. Zařazení je pak výsledkem rozhodnutím vlády. Na základě zařazení na sankční seznam pak může Finanční analytický úřad rozhodnout např. o zmrazení majetku. Celý proces je sérií rozhodnutí, jež jsou dle důvodové správy činěna na základě čl. 1 Ústavy. Sankce tak dopadají na relativně heterogenní, leč konkretizovanou skupinu, pro kterou je společná charakteristika dotčených subjektů, v současné situaci tedy např. relevantní vztah k vedení Ruské federace. Co do povahy předmětu vlastnictví se pak jedná rovněž o heterogenní skupinu. S ohledem na výše uvedené se zdá, že naplnění první podmínky by umožňovalo aplikaci odstavce 4 Listiny.

K intenzitě zásahu také existuje rozsáhlá judikatura. Ústavní soud již v minulosti judikoval, že vlastnické právo je ve svém komplexu složeno z několika oprávnění vlastníka, jako je věc užívat, požívat, či s věcí právně disponovat. Je-li jakákoliv část vlastnického práva omezena, je třeba zkoumat, zda je takovéto omezení ústavně konformní.¹⁹ Ústavní soud také několikrát prohlásil za neústavní i časově omezený zásah do vlastnického práva.²⁰ V roce 2009 prohlásil za neústavní zásah do vlastnického práva rozhodnutí obecných soudů, které určily nepřiměřeně nízkou výši ušlého nájemného za užívání části pozemku v důsledku chybného označení ve stavebním povolení a kolaudačním rozhodnutí. Žalované období bylo v tomto případě jeden rok.²¹ V roce 2002 zrušil Ústavní soud výměr Ministerstva financí, který stanovoval maximální nájemné z bytu. Podle Ústavního soudu výměr stanovoval pravidla chování stran nájemní smlouvy způsobem, který se neslučoval s ochranou vlastnického práva.²² V roce 2006 zase zrušil rozsudky obecných soudů, které regulovaly nájemné, v důsledku čehož přišli vlastníci bytových jednotek o částku 333 518 Kč, kterou by jinak vydělali na nájemném za období od 1. 5. 2004 do 30. 4. 2006.²³ Z citované judikatury je zřejmé, že omezení vlastnického práva ve smyslu článku 11 odst. 4 Listiny nemusí být trvalé, ale může trvat pouze omezený čas.

¹⁸ Nález Pl. ÚS 20/21, viz výše, bod 126n.

¹⁹ Nález ÚS ze dne 7. září 2005 sp. zn. IV. ÚS 113/05, publikován pod č. N 172/38 SbNU 375.

²⁰ Srov. usnesení ÚS ze dne 24. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 723/02 a WAGNEROVÁ, Eliška; ŠÍMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 315 odst. 51 in fine.

²¹ Nález ÚS ze dne 29. prosince 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, publikován pod č. N 258/55 SbNU 491.

²² Nález ÚS ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, publikován pod č. 528/2002 Sb.

²³ Nález ÚS ze dne 27. února 2018, sp. zn. III. ÚS 2549/17, publikován pod č. N 37/88 SbNU 515.

I pokud bychom nicméně dospěli k závěru, že zmrazení majetku v důsledku aplikace zákona o provádění mezinárodních sankcí by za standardních okolností mohlo představovat omezení vlastnictví ve smyslu článku 11 odst. 4 Listiny, nelze opomenout, že toto posouzení vychází z „běžné judikatury“, která nezachycuje reflexi mimořádných okolností, jakou představuje pandemie covid-19 nebo ruská agrese na Ukrajině. Je třeba přiznat, že doposud v souvislosti s vyvlastněním nebo nuceným omezením posuzoval Ústavní soud kontextem odlišné zásahy, jako je znemožnění pronajímateli vypovědět za určitých okolností smlouvu²⁴ nebo rozhodnutí o prohlášení nemovitosti za kulturní památku, přičemž náklady na její ochranu převyšovaly příjmy z vlastnictví.²⁵

Pokud by zmrazování užití majetku bez náhrady bylo za „běžných“ okolností problematické vzhledem k dikci čl. 11 odst. 4 Listiny, musíme se nutně zajímat o to, jakou roli hraje naléhavost řešení války v Ukrajině. Vodítkem by mohla být pandemická judikatura, ve které Ústavní soud přímo v posuzování mezí zásahů zohledňoval bezprecedentní situaci, kterou koronavirová pandemie vyvolala. Například v nálezu při posuzování ústavní konformity pandemického zákona konstatoval, že: *„Druhým samostatným důvodem vzdalujícím režim náhrady ... dosahu čl. 11 odst. 4 Listiny je specifická povaha nynější pandemické krize, která je bez přehánění v moderních dějinách České republiky bezprecedentní co do rozsahu i dopadů. Tomu je třeba přiznat značnou váhu při posouzení ústavněprávních mezí pro koncepci veřejné moci při zvládání této krize a odstraňování jejich následků... Ani na stát však nelze klást vyšší nároky, než jaké je vůbec schopna plnit. Kdyby dal Ústavní soud navrhovatele v tomto aspektu za pravdu, připustil by, že i kdyby stát při řešení mimořádných situací či mimořádných stavů postupoval v mezích svých pravomocí a v plném souladu s principy demokratického právního státu, přece by byl odpovědný za jakoukoliv škodu, která v důsledku jeho postupu secundum et intra constitutionem ac legem vznikla kterémukoliv jednotlivci bez ohledu na rozsah, a to i kdyby náhrada nebyla v reálných možnostech státu.“*²⁶ Z tohoto rozhodnutí lze vyvodit, že také okolnosti, v nichž se zásah odehrává, mají vliv na to, zda bude zásah posuzován podle článku 11 odst. 3 nebo 4 Listiny a zda může být břemeno omezení vlastnického práva již považováno za nepřiměřené. Opět zde do popředí vystupuje otázka dostatečného odůvodnění v dané situaci uplatněných sankcí, přičemž ovšem nikoli faktická nemožnost poskytnout kompenzaci, nýbrž skutečnost, že by tím došlo v námi uvažovaném kontextu ke zmaření samotného účelu a smyslu zmrazení majetku, zde nyní bude hrát klíčovou roli.

Při posuzování charakteru zmrazení majetku je tedy nutné vzít v úvahu tři vzájemně propojené skutečnosti. Zaprvé, jaký okruh adresátů opatření postihuje, zda abstraktní nebo konkrétní. Zadruhé, o jak intenzivní zásah z hlediska intenzity a doby trvání půjde. A konečně, jak naléhavá a specifická je situace, která vyvolala potřebu zásahu. Teprve posouzení těchto tří aspektů umožňuje vytvořit si věrohodný obraz pro kvalifikaci nastavší situace.²⁷ To s sebou přináší i jasný závěr, dle něhož mimořádná situace může ospravedlnit zásah, resp. omezení vlastnického práva i bez náhrady.

²⁴ Nález ÚS ze dne 16. února 1995, sp. zn. III. ÚS 114/94, publikován pod č. N 9/3 SbNU 45.

²⁵ Nález ÚS ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, publikován pod č. N 36/1 SbNU 259.

²⁶ Nález Pl. ÚS 20/21, viz výše, bod 140.

²⁷ Ibidem, body 139 a 140.

Mezinárodní kontext sankčního omezení vlastnického práva

Výše zmíněnou judikaturu Ústavního soudu, vykládající vztah vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva a náhrady doplňují rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP). Tento soud se v rozhodnutí Svaté kláštery v. Řecko²⁸ při posuzování vyvlastnění z pohledu Řecka nepotřebných klášterních pozemků dostal i k rozboru článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,²⁹ který se zabývá ochranou vlastnictví, a nechal otevřený prostor právě pro výjimečné okolnosti. Tehdy konstatoval, že: „*podmínky odškodnění podle příslušných právních předpisů³⁰ jsou podstatné pro posouzení, zda napadené opatření dodržuje požadovanou spravedlivost, rovnováhu a zejména, zda neobsahuje (...) pro žalobce nepřiměřenou zátěž.*“³¹ Obdobná kritéria při posuzování vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnických práv můžeme pozorovat i v judikatuře Ústavního soudu.³² Zároveň ovšem ESLP otevřel možnost pro vynechání podmínky náhrady, když konstatoval, že: „*v této souvislosti odnětí majetku bez zaplacení částky přiměřeně odpovídající jeho hodnotě bude obvykle představovat nepřiměřený zásah a úplná absence náhrady může být považována za ospravedlnitelnou podle článku 1 (P1-1) pouze ve výjimečných případech...*“³³ Je nicméně žádoucí u citovaného rozsudku ESLP připomenout, že Úmluva hovoří o: „*zbavení majetku*“ a ponechává otázku přiměřenosti omezení vlastnického práva stranou.

Obdobná dikce je vlastní též Listině základních práv Evropské unie, která v článku 17 odst. 1 větě druhé konstatoje, že: „*nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě.*“ Dá se tedy dovodit, že uvedené mezinárodní lidskoprávní smluvní závazky vyplývající z členství v Radě Evropy a Evropské unii jsou ve vztahu k omezení vlastnického práva mírnější nežli český katalog lidských práv, který podmínku náhrady stanoví nejen v případě vyvlastnění, ale i v případě již několikrát zmíněného nuceného omezení vlastnického práva. V daném ohledu bez relevance ostatně není ani již zmíněný článek 17 odst. 1 Listiny základních práv EU in fine, který se omezení věnuje v benevolentnější optice, a sice

²⁸ Rozsudek ESLP ze dne 9. prosince 1994 ve věci Svaté kláštery proti Řecku, č. podání 13092/87 a 13984/88.

²⁹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Předmětné ustanovení článku 1 Dodatkového protokolu zní: „*Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.*“

³⁰ ESLP odkazuje na znění čl. 1 druhé věty Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které zní: „*Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*“

³¹ Svaté kláštery proti Řecku, srov. výše, bod 71.

³² Ut supra.

³³ Svaté kláštery proti Řecku, srov. výše, bod 71.

že „užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.“

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tedy může být relevantní rovněž otázka, v jaké míře se může lišit přezkum Ústavního soudu v závislosti na tom, zda ke zmrazení majetku došlo na základě zařazení subjektu na vnitrostátní, popř. unijní sankční seznam. Zařazení na unijní sankční seznam lze považovat z hlediska okolností za vhodnější postup – ostatně zařazení na vnitrostátní seznam má, jak bylo již konstatováno výše, vůči postupu na evropské úrovni subsidiární povahu. Jakkoli jistě zůstává stále relevantní soudní přezkum náležitosti dodržení všech procesních náležitostí, samotné posouzení zařazení na unijní sankční seznam včetně jeho ústavněprávní roviny by s ohledem na eurokonformní výklad ústavního práva, k němuž se Ústavní soud přihlásil ve svém rozhodnutí k tzv. eurozatykači,³⁴ mělo zohledňovat závazek loajální spolupráce mezi členskými státy EU.³⁵ V souladu s německou ústavněprávní doktrínou Solange I a II,³⁶ k níž se Ústavní soud České republiky ve své judikatuře vícekrát coby inspiračnímu zdroji vztahoval,³⁷ zůstává přezkum unijních právních aktů Ústavním soudem z hlediska souladu s vnitrostátní ústavní ochranou lidských práv *ultima ratio*. Za situace, kdy jsou unijními orgány běžně zachovávány evropské lidskoprávní standardy, tak soulad unijních právních aktů s lidskoprávní ochranou na národní úrovni není běžně předmětem přezkumu. Akt unijního práva navíc nepodléhá ani „vnějššímu“ přezkumu ze strany Evropského soudu pro lidská práva, jehož jurisdikce není vůči rozhodnutím ve věcech unijního práva založena, jelikož Evropská unie zatím nepřistoupila k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jakkoli to článek 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii předpokládá.³⁸

V této souvislosti je třeba ovšem věnovat pozornost související judikatuře Soudního dvora EU, a to s přihlédnutím k současnému stavu primárního práva EU, které opustilo předchozí pilířovou strukturu založenou Maastrichtskou smlouvou, v níž se unijní aktivity v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky těšily exkluzivně mezivládního přístupu, kde členské státy v duchu loajality spolupracují při výkonu svých svrchovaných pravomocí.³⁹ Mezivládní rozměr společné zahraniční

³⁴ Nález ÚS ze dne 3 května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, publikován pod č. 434/2006 Sb., body 61 a 81.

³⁵ Samozřejmě typově odlišnou je situace při hypotetickém přezkumu zařazení na vnitrostátní sankční seznam.

³⁶ K tomu srov. CHMEL, Marek Spolkový ústavní soud – konzistentní strážce nedotknutelného jádra ústavy. In: KUST, Jan (eds.). *Evropská inspirace z Karlsruhe. Vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha, 2009, s. 14-16.

³⁷ Srov. např. nález k cukerným kvótám ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikován pod č. 154/2006 Sb., část VI. A-3, nebo první lisabonský nález Ústavního soudu, tedy nález ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován pod č. 446/2008 Sb., zde bod 116-117.

³⁸ K předmětné otázce s odkazy na další relevantní skutečnosti srov. SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 50-51.

³⁹ K výjimkám z čistě mezivládního charakteru společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU v předlisabonské éře srov. SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 281nn.

a bezpečnostní politiky (dále též SZBP) ovšem přes zrušení zmíněné pilířové struktury unijního práva respektuje i Lisabonská smlouva, která v dané oblasti dle čl. 24 Smlouvy o Evropské unii neumožňuje přijímání legislativních aktů a dále vylučuje – s určitými výjimkami – působnost Soudního dvora EU v této oblasti. K těmto výjimkám nicméně dle čl. 275 Smlouvy o fungování EU náleží právě přezkum legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, jež jsou přijata Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii. Důvodem pro rigorózní přístup včetně výjimečného založení pravomoci Soudního dvora EU ostatně může být právě skutečnost, že na rozdíl od konfiskace majetku v trestním řízení soudním v individuální věci je zařazení na sankční seznam důsledkem méně formálního rozhodnutí správního, které má nicméně zásadní důsledky v ochraně vlastnického práva.

Na následujících řádcích se proto zaměříme na relevantní judikaturu Soudního dvora EU. Tento soud se dosud explicitně nezabýval možností vyvlastnění bez náhrady ve zvláštních případech. Příslušnost unijního soudu k účasti na řešení předmětné záležitosti by však bezpochyby byla založena vzhledem k tomu, že většina uvalených sankcí má svůj původ v právu EU, což ostatně vyplývá i z rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Fransson* C-617/10. Součástí platného primárního práva je pak samozřejmě i ustanovení, které dává Unii za povinnost dodržovat a respektovat lidská práva v rozsahu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ústavních tradic společných členským státům, jež tvoří obecné zásady práva Unie (čl. 6 odst.3 Smlouvy o EU). Listina základních práv EU vzala v úvahu zmíněnou podobnost některých ustanovení, a proto zakotvila v článku 52 odst. 3 ustanovení, které zní, že: „*pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.*“ Standard Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se tak dá chápat jako nezbytné minimum pro ochranu těchto práv. Vzhledem k tomu, že v právním řádu EU není zakotvena přísnější ochrana vlastnických práv v rozsahu řešeného problému, Soudní dvůr EU by tak, s odkazem na výše uvedený rozsudek *ESLP* ve věci *Svatých klášterů v. Řecko*, patrně v principu připustil vyvlastnění, resp. *a maiore ad minus* zásadní omezení vlastnického práva bez náhrady v současné z hlediska mezinárodního práva výjimečné situaci.

Ke zbavení vlastnického práva bez náhrady může bezpochyby dojít bez ohledu na současnou mezinárodní situaci v důsledku trestněprávního postihu, kdy je možno přistoupit k zabavení, resp. propadnutí majetku v kontextu individuálního trestního řízení. Tato poměrně ucelená a speciální problematika však stojí mimo rámec našeho pojednání. Upozorníme nicméně na v dané souvislosti relevantní rozhodnutí Rady o zařazení porušení omezujících opatření Unie, tedy jednání spočívající v přestoupení sankčního režimu, mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Návrh předložený Komisí 25. května 2022⁴⁰ reaguje na skutečnost, že v Unii se dnes setkáváme s již více než 40 režimy omezujících opatření, z nichž část přijímá Unie samostatně, část pak provádí omezující opatření Organizace spojených národů. Omezující opatření představují škálu cílených individuálních opatření v podobě finančních sankcí (zmrazení majetku) nebo omezení

⁴⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, o vymáhání a konfiskaci majetku, COM(2022) 245 z 25. května 2022.

vstupu, popř. též odvětvových opatření v podobě zbrojního embarga či omezení poskytování vybraných služeb. Přijetí uvedeného rozhodnutí je pak předpokladem dalšího postupu, tedy následného předložení návrhu směrnice ze strany Komise, jejímž prostřednictvím by došlo ke sblížení definice trestných činů a sankcí. Již dnes ostatně právní řád většiny členských států umožňuje kvalifikovat porušení omezujících opatření jako trestný čin (např. Dánsko, Francie, Maďarsko, Nizozemsko nebo Švédsko) nebo trestný čin/přestupek (např. Belgie, Německo, Polsko, Rakousko či Slovinsko). S ohledem na častý přeshraniční charakter této trestné činnosti a aktuální kontext je logické, že uvedené rozhodnutí Rady bylo přijato v poměrně krátkém čase, tedy již 28. listopadu 2022. Současně je projednáván na unijní úrovni i návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vymáhání a konfiskaci majetku,⁴¹ předložený za účelem rozšíření možnosti konfiskace tak, aby se vztahovala na veškerou trestnou činnost prováděnou organizovaným skupinami.

Předmětem naší pozornosti v této studii je nicméně otázka ústavněprávních limitů, s nimiž je spojeno samotné zmrazení majetku jakožto specifický druh omezujících opatření, nikoli tedy – byť na porušení těchto opatření navazující – konfiskace jako taková. Ve vztahu ke sledovanému cíli i podstatě zásahu se ostatně jedná o zřetelně odlišný druh opatření. Z hlediska uplatnění sankcí v podobě zmrazení majetku byla doposud v literatuře věnována pozornost poměrně striktnímu přezkumu Soudního dvora Evropské unie v případě možného založení mimosmluvní odpovědnosti společenství za situace, kdy došlo rozhodnutím soudu ke zrušení souboru opatření v podobě zmrazení majetku vůči konkrétní fyzické osobě.⁴² V konkrétní kauze sice došlo s ohledem na protiprávnost ke zrušení napadeného souboru opatření, Tribunál nicméně zároveň neshledal „dostatečně závažné porušení práva Společenství“ a žalobu na náhradu škody zamítl.⁴³ Na druhou stranu pouhá skutečnost, že zařazení na unijní seznam sankcionovaných osob je promítnutím rezoluce Rady bezpečnosti OSN, nezakládá žádnou výsadu z přezkumu před Tribunálem. Zařazení dcery bývalého libyjského diktátora Kaddáfího tak bylo napadeno před Tribunálem s ohledem na nedostatečné odůvodnění přijatých unijních právních aktů, zakládající rozpor s článkem 296 Smlouvy o fungování EU.⁴⁴

V daném ohledu je ostatně považován za klasický již náhled Soudního dvora Evropské unie vyjádřený v sérii rozhodnutí ve věci Kadi, kde Soudní dvůr promítnutí rezoluce Rady bezpečnosti do právních aktů Unie nepovažuje za důvod, proč by v daném kontextu nemělo dojít k úplnému přezkumu legality unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou součástí obecných zásad práva Společenství. Soudní dvůr k tomuto výslovně v rozhodnutí Kadi I⁴⁵ konstatoval, že „(...) přezkum platnosti jakéhokoli aktu Společenství z hlediska základních práv prováděný Soudním dvorem

⁴¹ Srov. návrh rozhodnutí Rady, o zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, COM(2022) 247 z 25. května 2022.

⁴² Rozsudek Tribunálu ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, EU:T:2011:687.

⁴³ Polemiku s tímto rozhodnutím vede SVOBODA, Pavel. Smart Sanctions, Fundamental Rights and Extracontractual Liability for Damages. *European Studies - the Review of European Law, Economics and Politics*. roč. 2014, č. 1, s. 22-30.

⁴⁴ Rozsudek Tribunálu ze dne 28. března 2017, El-Qaddafi v. Rada, T-681/14, EU:T:2017:227.

⁴⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (Kadi I), spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461.

musí být považován ve společenství práva za výraz ústavní záruky vyplývající ze Smlouvy o ES coby autonomního právního systému, který nemůže být narušen mezinárodní dohodou.⁴⁶ Jakkoli soudu nepřísluší přezkum legality rezoluce Rady bezpečnosti OSN,⁴⁷ tak na druhé straně „soudní imunita takového aktu Společenství, jakým je sporné nařízení, coby logický následek přednosti – na úrovni mezinárodního práva – povinností vyplývajících z Charty Spojených národů. (...) nemá (...) oporu ve Smlouvě o ES.“ „Krom toho případný rozsudek některého ze soudů Společenství, kterým by bylo rozhodnuto, že akt Společenství, kterým se provádí takováto rezoluce, odporuje normě vyšší právní síly z právního řádu Společenství, neznámá zpochybnění přednosti této rezoluce na úrovni mezinárodního práva.“⁴⁸ V souvislosti s ochranou vlastnického práva v téže věci Soudní dvůr odkazuje na závěr Soudu prvního stupně, dle něhož „zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání,⁴⁹ přičemž předmětem přezkumu bude vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.⁵⁰ K otázce ochrany vlastnického práva pak Soudní dvůr v bodu 355 předmětného rozhodnutí uvedl: „Podle ustálené judikatury patří právo vlastnit majetek mezi obecné zásady práva Společenství. Tato zásada se však neprojevuje jako absolutní výsada, ale musí k ní být přihlédnuto ve vztahu k její funkci ve společnosti. V důsledku toho může být výkon vlastnického práva omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které sleduje Společenství, a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva. (...)“ Ve výsledku sice Soudní dvůr zrušil předcházející rozsudky Soudu prvního stupně a příslušné nařízení Rady v rozsahu, v němž se vztahují na Y. A. Kadiho a Al Barakaat International Foundation, avšak z důvodu procesního, jelikož dospěl k závěru, že postup Rady ve věci nezachoval práva obhajoby a právo na účinnou soudní ochranu, jež by byla garantována napadenými unijními opatřeními.

S poukazem na právo na obhajobu a právo na účinnou soudní ochranu, jež jsou zaručena v čl. 41 odst. 2 a čl. 47 Listiny základních práv EU, následně Soudní dvůr potvrdil zrušující rozhodnutí Tribunálu ve vztahu k unijním opatřením, jimiž došlo k újmě na právech jednotlivce. Rozhodnutí Kadi II a Azarov II,⁵¹ v nichž Soudní dvůr rozhodl v přímých žalobách jednotlivců na neplatnost, dokládají, že ani bezpečnostní zájem reflektující mezinárodní závazky nesnižuje úroveň ochrany základních práv včetně práva vlastnického tak, jak ji evropské právo postuluje. Jak přesně konstatuje Magdalena Svobodová, důraz na vysokou úroveň ochrany základních práv je na místě právě proto, že zmrazení majetku nepředstavuje trestní sankci, tzn. nepředpokládá rozhodnutí o vině v trestním řízení.⁵²

⁴⁶ Ibidem, bod 316.

⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (Kadi I), spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 287.

⁴⁸ Ibidem, bod 288.

⁴⁹ Ibidem, srov. bod 92.

⁵⁰ Ibidem, bod 360.

⁵¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2018, Azarov II, C-530/17 P, EU:C:2018:1031.

⁵² SVOBODOVÁ, Magdalena; SCHEU, Harald Christian; GRINC, Jan. *Listina základních práv Evropské unie : Deset let v praxi - hodnocení a výhled*. Praha: Auditorium, 2019, s. 103.

Ani dříve uvalené sankce v souvislosti s ruskou anexí Krymu nezůstaly bez dohry před Soudním dvorem EU. Dvůr se jimi zabýval v řízení o předběžné otázce v kauze Rosneft, přičemž vycházel z dosavadní judikatury: „Pokud jde o omezující opatření s individuální působností, dodržení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vyžaduje, aby příslušný unijní orgán sdělil dotyčné osobě informace svědčící v její neprospěch, které má tento orgán k dispozici a jimiž odůvodňuje své rozhodnutí (rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadí, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 111)“ (zde bod 121). K povaze vlastnického práva není bez zajímavosti konstatování obsažené v bodu 148 uvedeného rozhodnutí: „Dále platí, že základní práva, jichž se společnost Rosneft dovolává, a sice svoboda podnikání a právo na vlastnictví, nejsou absolutními výsadami a jejich výkon může být předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, které Unie sleduje, za podmínky, že taková omezení skutečně odpovídají uvedeným cílům obecného zájmu a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (...).“⁵³ Pro současný kontext pak není bez významu doplnění týkající se požadavku na dostatečné odůvodnění omezujících opatření vyjádřené v bodu 122: „Vzhledem k tomu sice platí, že z odůvodnění vyžadovaného článkem 296 SFEU musejí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, aby se tak dotčená osoba mohla seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby příslušný soud mohl vykonat přezkum, avšak takové odůvodnění musí být přizpůsobeno povaze daného aktu a kontextu, ve kterém byl přijat. V této souvislosti není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož dostatečnost odůvodnění musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast, a zejména v závislosti na zájmu, jež mohou mít osoby, kterým je akt určen, na poskytnutí vysvětlení. Akt nepříznivě zasahující do právního postavení je tudíž dostatečně odůvodněn, jestliže byl vydán v souvislostech, které jsou zúčastněné osobě známy a umožňují jí pochopit dosah opatření, které vůči ní bylo přijato (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2012, Rada v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, body 50, 53 a 54 a citovaná judikatura).“

Otázka dostatečného odůvodnění není okrajová. Právě z tohoto důvodu ostatně v minulosti rušil Soudní dvůr EU přijatá sankční opatření vůči dotčeným osobám. Například v rozsudku T-509/10 zrušil Tribunál rozhodnutí Rady, které směřovalo vůči íránské společnosti Kala Naft. Zde jako odůvodnění zásahu do vlastnického práva odmítnul pouhé riziko šíření jaderných zbraní.⁵⁴ Obdobná situace nastala v rozsudku T-489/10, když Tribunál neuznal argumentaci Rady, které se opírala o fakt, že když sankcemi dotčená dopravní společnost třikrát prokazatelně převážela zakázaný vojenský materiál, zcela jistě musela přispívat i k nedovolenému šíření jaderných zbraní, na které se uplatňovalo sankční opatření.⁵⁵

Závěr

⁵³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 147.

⁵⁴ Rozsudek Tribunálu ze dne 25. dubna 2012, T-509/10, EU:T:2012:201.

⁵⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 16. září 2013, T-489/10, EU:T:2013:453.

Otázka sankčních režimů se v kontextu ukrajinského konfliktu stala jedním z často skloňovaných témat nejen v kruzích odborníků na evropské právo. V této souvislosti je třeba připomenout, že Evropská unie představuje již řadu let nejaktivnějšího mezinárodního původce co do počtu ukládaných sankcí, ať se již jedná o sankce finanční, zbrojní i cestovní.⁵⁶ Význam sankcí se ostatně promítne i do jiných, na první pohled nesouvisejících předpisů, které ukládají povinnost prověřit, zda subjekt vystupující v obchodních transakcích nepodléhá sankčnímu režimu.⁵⁷ Sankční problematika je přitom mnohvrstevnatá, v některých případech jsou unijní sankce promítnutím rezolucí Rady bezpečnosti OSN, někdy mají autonomní povahu. Také na vnitrostátní úrovni se v budoucnosti patrně budeme setkávat s autonomními sankcemi, jakkoli budou mít pouze subsidiární povahu.

Z výše uvedeného textu přitom vyplývá, že vnitrostátní, Listinou vymezená úprava omezení vlastnického práva může být z hlediska ochrany zájmů vlastníka považována za vstřícnější než ustanovení obsažená v normách unijního práva či vyplývající ze závazků signatářského státu Úmluvy. Takovýto přístup má v podmínkách České republiky své historické opodstatnění, podtržené významem konceptu vlastnictví v podmínkách liberálně demokratického právního státu v doktrinné rovině. Zde je však nutno předeslat, že s ohledem na provázanost sankčních režimů mezinárodních, evropských i vnitrostátních je představa o dvojkolejnosti poskytování kompenzací za omezení vlastnického práva v důsledku aplikace odlišných – národních, supranacionálních či mezinárodních – sankčních režimů neudržitelná, i pokud bychom v rámci přezkumu coby relevantní kontext vzali v úvahu dikci ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Ostatně náhrada za uvalení sankčního režimu při legální aplikaci omezujících opatření, byť se nejedná o důsledek individuálního soudního rozhodnutí v trestní záležitosti, by popírala smysl sankčních ustanovení, nota bene pokud by překračovala rámec korespondující s výdaji státu na udržování sankcemi postiženého majetku. Podstatnou okolností je rovněž výjimečnost situace založená jednáním, které je v rozporu se základními principy mírového uspořádání mezinárodních vztahů, založeného normami mezinárodního práva.

V návaznosti na výše uvedené bude přitom pro ospravedlnění významného zásahu do výkonu vlastnického práva dotčené osoby náležitý zásadní význam charakteristice subjektů, na které je možno uvalit sankce, a odůvodnění takovéhoho přístupu, spojené s vymezením pravidel správy, včetně náležitostí procesní ochrany sankcionovaných osob. Z judikatury Soudního dvora EU, která bude v případných vnitrostátních kauzách jistě zohledněna i tuzemskými soudy, přitom vyplývá, že právě náležitá ochrana procesních práv a práva na účinnou soudní ochranu představuje i z hlediska ústavněprávních limitů klíčový aspekt soudního přezkumu, který doprovází aplikaci sankčního režimu způsobem standardním v situaci demokratického právního státu.

Použitá literatura, normativní prameny a soudní rozhodnutí

⁵⁶ TRÁVNÍČKOVÁ, Zuzana; ZEMANOVÁ, Štěpánka; DRULÁKOVÁ, Radka. Ukládání zbrojních sankcí v sankční praxi Evropské unie. In: *Současná Evropa*. 2015, č. 1, s. 85-105, zde s. 86.

⁵⁷ Srov. např. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 260/2012 a (EU) 2021/1230, pokud jde o okamžitě úhrady v eurech, COM(2022) 546 final/2, článek 5d.

- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: Judikatura a řízení před Evropským soudním dvorem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-417-X.
- CHMEL, Marek. Spolkový ústavní soud – konzistentní strážce nedotknutelného jádra ústavy. In: KUST, Jan (eds.). *Evropská inspirace z Karlsruhe. Vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha, 2009. ISBN 978-80-7440-018-6.
- LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě*. Praha: Svoboda, 1992. ISBN 80-205-0222-X.
- SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-653-2.
- SVOBODA, Pavel. Smart Sanctions, Fundamental Rights and Extracontractual Liability for Damages. *European Studies – the Review of European Law, Economics and Politics*. roč. 2014, č. 1. ISBN 978-80-7478-659-4.
- SVOBODOVÁ, Magdaléna; SCHEU, Harald Christian; GRINC, Jan. *Listina základních práv Evropské unie : Deset let v praxi – hodnocení a výhled*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-78-0.
- SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4.
- TRÁVNÍČKOVÁ, Zuzana; ZEMANOVÁ, Štěpánka; DRULÁKOVÁ, Radka. Ukládání zbrojních sankcí v sankční praxi Evropské unie. In: *Současná Evropa*. 2015, č. 1, 85-105.
- VONDRUŠKA, Edvard. Pozemková reforma. In: HAVELKA, Jiří et al. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. 3, P až Ř. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934.
- WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.
- Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.
Zákon č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového.
- Zákon č. 329/1920 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový.
- Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy.
- Dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa.
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Zákon 48/2000 Sb., o opatřeních ve vztahu k afghánskému hnutí Talibán.
- Zákon č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.
- Zákon č. 4/2005 Sb., o některých opatřeních ve vztahu k Irácké republice.

Zákon č. 240/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních sankcích (sankční zákon).

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, o vymáhání a konfiskaci majetku, COM(2022) 245 z 25. května 2022.

Návrh rozhodnutí Rady, o zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, COM(2022) 247 z 25. května 2022.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 260/2012 a (EU) 2021/1230, pokud jde o okamžité úhrady v eurech, COM(2022) 546 final/2, článek 5d.

Nález ÚS ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, publikováno pod č. N 36/1 SbNU 259.

Nález ÚS ze dne 16. února 1995, sp. zn. III. ÚS 114/94, publikováno pod č. N 9/3 SbNU 45.

Nález ÚS ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, publikováno pod č. 528/2002 Sb.

Nález ÚS ze dne 7. září 2005 sp. zn. IV. ÚS 113/05, publikováno pod č. N 172/38 SbNU 375.

Nález ÚS ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikován pod č. 154/2006 Sb.

Nález ÚS ze dne 3 května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, publikován pod č. 434/2006 Sb.

Nález ÚS ze dne 9. ledna 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, publikován pod č. N 2/48 SbNU.

Nález ÚS ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován pod č. 446/2008 Sb.

Nález ÚS ze dne 29. prosince 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, publikováno pod č. N 258/55 SbNU 491.

Nález ÚS ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16, publikován pod č. 51/2019 Sb.

Nález ÚS ze dne 27. února 2018, sp. zn. III. ÚS 2549/17, publikováno pod č. N 37/88 SbNU 515.

Nález ÚS ze dne 12. prosince 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17, publikován pod č. 89/2019 Sb.

Nález ÚS ze dne 7. prosince 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21, publikován pod č. 4/2022 Sb.

Usnesení ÚS ze dne 24. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 723/02.

Rozsudek ESLP ze dne 9. prosince 1994 ve věci Svaté kláštery proti Řecku, č. podání 13092/87 a 13984/88.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (Kadi I), spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461.

Rozsudek Tribunálu ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, EU:T:2011:687.

Rozsudek Tribunálu ze dne 25. dubna 2012, T-509/10, EU:T:2012:201

Rozsudek Tribunálu ze dne 16. září 2013, T-489/10, EU:T:2013:453

Rozsudek Tribunálu ze dne 28. března 2017, El-Qaddafi v. Rada, T-681/14, EU:T:2017:227.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2018, Azarov II, C-530/17 P, EU:C:2018:1031.

Zkratky

Evropská unie	EU, Unie
Evropský soud pro lidská práva	ESLP
Listina základních práv a svobod	Listina
Organizace spojených národů	OSN
Soudní dvůr Evropské unie	SDEU
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	Úmluva
Ústavní soud	ÚS

Jiří Georgiev, Ph.D. (*1976) is Director General, responsible for European Union and International Relations Section at the Ministry of Finance of Czechia. Simultaneously, he is external lecturer of the Constitutional Law Department of the Faculty of Law of the Charles University in Prague. He has been in the national service for several years (e.g. General Director of Administrative Section of the Czech Ministry of Agriculture), but his professional activities were linked to independent institutions (Supreme Audit Office) and parliamentary bodies (EU Affairs Committee of the Senate) in the past as well. Jiří Georgiev is author of scientific treatises published in the Czech Republic and abroad, his research is focused on constitutional theory, practice and history affairs, EU law issues and evolution of ideas too. His PhD thesis was published in 2011 as the first volume of the series Bohemian History by NLN publishing house. His academic contribution to EU law affairs was awarded in 2013 by the Czech Association for European Studies (ECSA Czech Republic).

Petr Hrebenár (*2000) is a student at the Faculty of Law, Charles University, and the Faculty of Social Sciences, Charles University. Recently, has contributed with his article „*The image of the Third Constitutional Court formed by its justices in selected media*” to a compilation of the research works of students for the off-site workshop in constitutional law.

Ondřej Skulina, (*2001) born in Ostrava is a student in the third year of the Law Faculty at Charles University.

