II.

**ROZBOR PRÁVNÍCH MOŽNOSTÍ KONFISKACE MAJETKU ZMRAZENÉHO NA ZÁKLADĚ MEZINÁRODNÍCH NEBO VNITROSTÁTNÍCH SANKCÍ**

**1. Popis stávající situace**

Od března 2014 Evropská unie postupně zaváděla omezující opatření v reakci na protiprávní anexi Krymu. V návaznosti na právní úpravu článku 215 Smlouvy o fungování EU byl přijat *rozhodnutím Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny* (dále jen „Sankční rozhodnutí Rady“), sankční mechanismus spočívající mimo jiné i v konkrétních sankcích vůči fyzickým a právnickým osobám, které se podílejí na ohrožení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny. Další aktuální opatření byla přijímána v návaznosti na rozhodnutí Ruské federace uznat části Doněcké a Luhanské oblasti, které nejsou pod kontrolou ukrajinské vlády, za nezávislé subjekty (21. února 2022) a na vojenskou agresi vůči Ukrajině. Přijímaná omezující opatření navazovala na v minulosti přijatá opatření, nebo je doplňovala.

Omezující opatření vůči Ruské federaci lze členit do dvou oblastí:

***1.1 Diplomatická opatření a opatření týkající se hospodářské spolupráce***

Diplomatická opatření a opatření týkající se hospodářské spolupráce mají politickou povahu a nebývají doprovázena přijetím formálního aktu a jeho vyhlášením v Úředním věstníku Evropské unie. Mezi tato omezující opatření je řazeno i *rozhodnutí Rady (EU) 2022/333 ze dne 25. února 2022 o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o usnadnění udělování víz občanům Evropské unie a Ruské federace*, dle kterého diplomaté, další ruští činitelé a podnikatelé již nemohou využívat ustanovení o usnadnění udělování víz, která umožňují zvýhodněný přístup do Evropské unie. Právním základem pro přijetí rozhodnutí je čl. 77 odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie.

***1.2 Individuální omezující opatření, hospodářské sankce zaměřené na výměny s Ruskem v konkrétních hospodářských odvětvích a omezení hospodářských vztahů s určitými oblastmi***

Individuální omezující opatření zahrnují zmrazení majetku a cestovní omezení. Hospodářské sankce zahrnují omezení přístupu na primární a sekundární kapitálové trhy EU pro některé ruské banky a společnosti, zákaz vývozu a dovozu zbraní, zákaz vývozu zboží dvojího užití určeného pro vojenské účely nebo pro vojenské koncové uživatele v Rusku, zákaz vývozu zboží a technologií v leteckém a kosmickém průmyslu, omezení přístupu Ruska k některým citlivým technologiím a službám, jež mohou být využity pro těžbu a průzkum ropy.

Podstatu individuálních omezujících opatření upravuje již výše zmíněné Sankční rozhodnutí Rady a dále je upřesňuje *nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny*. Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 je pak konkretizováno prováděcími nařízeními Rady, která novelizují jeho Přílohu I, obsahující seznam fyzických nebo právnických osobu, subjektů či orgánů, na které se omezující opatření vztahují. Podobně je novelami přijatými ve formě rozhodnutí Rady měněna rovněž příloha obsažená v Sankčním rozhodnutí Rady. Sankční rozhodnutí Rady upravuje **zmrazení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů** fyzickým a právnickým osobám, které se podílejí na ohrožení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny.

**Zmrazení** fakticky vede **k omezení vlastnického včetně užívacího práva s předmětnými finančními prostředky a hospodářskými zdroji**, a to způsobem definovaným v rozhodnutí Rady. Vlastníkovi zmrazeného majetku zůstává pouze holé vlastnické právo (nuda proprietas). Zmrazené finanční prostředky nebo hospodářské zdroje nesmějí být zpřístupněny fyzickým nebo právnickým osobám uvedeným na sankčním seznamu EU, a to po celou dobu trvání mezinárodních sankcí.

Sankční rozhodnutí Rady je v České republice prováděno Finančním analytickým úřadem (FAÚ), a to podle pravidel uvedených v *zákoně č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí*. Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy EU kromě konkrétních povinností a postupů FAÚ i povinnosti právnických a fyzických osob při uskutečňování mezinárodních sankcí.

V České republice v současné době neexistuje národní právní úprava, která by umožňovala provádět další sankce nad rámec mezinárodních sankcí ve smyslu zákona č. 69/2006 Sb.

**2. České sankční seznamy**

Zákon č. 69/2006 Sb. jak výše uvedeno, vymezuje konkrétní práva a povinnosti při realizaci mezinárodních sankcí, které plynou z:

a) rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů (přijatých podle čl. 41 Charty Organizace spojených národů)[[1]](#footnote-1),

b) společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice, nebo

c) přímo použitelných předpisů Evropské unie, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce přijatá podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

K zavedení národních sankcí, které by se neopíraly o některý z výše uvedených aktů mezinárodní organizace (OSN či EU), by bylo **zapotřebí přijmout zvláštní právní úpravu ve formě zákona**. V současné době je Ministerstvem zahraničních věcí za tímto účelem připravován zvláštní zákon, který by měl mít podobu tzv. Magnitského zákona.[[2]](#footnote-2) Tento zákon by upravoval pravidla pro navrhování osob na sankční seznamy EU a umožňoval by přijímání omezujících opatření i vůči dalším osobám, které na sankčním seznamu EU uvedeny nejsou, tedy fakticky vytváření vnitrostátního sankčního seznamu nad rámec sankčních seznamů EU.

Bylo-li by vnitrostátní uplatňování sankcí přijato v podobě zákona, musí být takový zákon v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Zvláštní kategorii sankcí pak představuje zmrazení majetku, jakožto dočasné omezení vlastnického práva. V této souvislosti je třeba upozornit na skutečnost, že **zmrazení představuje pouze dočasné omezení vlastnického práva**. Nedochází ke ztrátě vlastnického práva, avšak dochází k omezení některých složek vlastnického práva (dílčích práv), například práva majetek užívat a nakládat s ním. **Po skončení účinků zmrazení se vlastníku vrací právo s majetkem disponovat v původním rozsahu**. V této souvislosti se nabízí otázka, zda je takový postup souladný s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (LZPS). V souladu s čl. 11 odst. 4 LZPS je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Stejně tak čl. 1 *Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod* (dále jen „Dodatkový protokol“) upravuje ochranu vlastnictví. Za situace, kdy dochází ze strany Ruské federace k porušování kogentních norem mezinárodního práva, je **v takovém případě ospravedlnitelné použití odvetných opatření v podobě represálií, jejichž účelem je přimět stranu, která porušuje mezinárodní právo, aby od takového porušování odstoupila a aby v něm nepokračovala**. Z hlediska mezinárodněprávních závazků, které plynou pro Českou republiku, by byl takový postup obhajitelný. Navíc Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) dočasné omezení majetku, které není trvalého charakteru, nepovažuje za zbavení majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu (viz např. rozhodnutí ESLP ze dne 5. 5. 1995 ve věci *Air Canada proti Spojenému království*). Dá se předpokládat, že obdobným způsobem by na danou problematiku nahlížel i Ústavní soud ČR.

**3. Nakládání se „zmrazeným“ majetkem**

Ustanovení § 13 zákona č. 69/2006 Sb. upravuje správu vydaného nebo odňatého majetku po dobu trvání mezinárodních sankcí. Správu tohoto majetku vykonává FAÚ, který je oprávněn ke všem úkonům a ke všem řízením, které s jeho správou souvisí a k nimž by byl oprávněn jeho vlastník. Při správě odňatého majetku má FAÚ zejména povinnost tento majetek řádně ochraňovat a pečovat o jeho zachování, účelně a hospodárně jej spravovat, chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím a včas uplatňovat nárok na náhradu škody a na vydání předmětu bezdůvodného obohacení, chránit jej tím, že průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv, která jinak přísluší vlastníku, věřiteli nebo majiteli cenných papírů, zamezovat promlčení nebo zániku těchto práv.

Správa zmrazeného majetku může být nákladná, a to v případě, že sankce budou dopadat na majetek, který vyžaduje vyšší náklady na jeho údržbu. Čím větší objem majetku bude podléhat zmrazení, tím může být pro stát nákladnější jeho správa. Dále také hrozí, že v průběhu času bude docházet ke snižování hodnoty zmrazeného majetku. Podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 69/2006 Sb. se na úhradu nákladů spojených se správou přednostně použijí přírůstky a výnosy z vydaného nebo odňatého majetku vzniklé během jeho správy. Neexistují-li tyto přírůstky a výnosy, lze, není-li možné jiné řešení, na úhradu takových nákladů použít výnosu z prodeje majetku nebo jeho části v nezbytném rozsahu. Stejně tak podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 69/2006 Sb., je-li to vzhledem k okolnostem nezbytné k zachování hodnoty majetku, může FAÚ rozhodnout o prodeji majetku, na který se vztahují mezinárodní sankce, nebo jeho části. Výtěžek z takového prodeje je po dobu trvání sankcí majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce.

Zákon č. 69/2006 Sb. tedy dává možnost prodejem zabránit tomu, aby došlo k nadměrné ztrátě hodnoty majetku, nebo vzniku nepřiměřených nákladů na jeho správu. Je však třeba uvést, že daná ustanovení zákona jsou poměrně vágní. Není například stanoveno, zda možnost prodat majetek, který vyžaduje náklady na správu, připadá v úvahu i za situace, kdy jsou výnosy z takového majetku pouze nižší než náklady na jeho správu. Zákon totiž uvádí, že k prodeji lze přistoupit v případě, že majetek nemá přírůstky a výnosy. Zákon též vyjadřuje, že je k takovému prodeji možné přistoupit až v okamžiku, kdy „není možné jiné řešení“, přičemž není zřejmé, zda je třeba v takovém případě zohledňovat i například možnosti státního rozpočtu, apod. Předmětné ustanovení by si vzhledem k aktuálnímu kontextu určitě zasloužilo zpřesnění a konkretizaci. Dále by bylo vhodné podrobněji vyjasnit i další otázky spojené se správou majetku. Např., zda se mají při správě majetku použít i ustanovení § 1400 a násl. občanského zákoníku o správě cizího majetku, apod.

Je třeba upozornit na to, že i v případě zpeněžení zmrazeného majetku by výnosy ze zpeněžení představovaly majetek, na který se vztahují sankce. **Po skončení účinků sankcí by se finanční prostředky vracely původnímu vlastníku majetku.** V případě, že by měly být **finanční prostředky použity jiným způsobem, bylo by nutné toto výslovně upravit v zákoně**. V takovém případě by bylo nutné se vypořádat zejména s tím, zda by takový vnitrostátní přístup nepředstavoval zásah do čl. 11 LZPS.

**4. Konfiskace „zmrazeného“ majetku**

V demokratických právních řádech se obecně jako „ultima ratio“ připouští zbavení majetku bez náhrady ve formě trestu za spáchání trestného činu či přestupku. Sankční ztráta majetku není podle ESLP „zbavením“ majetku, ale pouhou „úpravou užívání majetku“ (např. rozhodnutí ESLP ze dne 5. 7. 2001 ve věci *Philips proti Spojenému království*). Každý takový majetkový zásah však musí být přiměřený a osobě, vůči které směřuje, musí být zajištěno právo na spravedlivý proces.

K otázce přiměřenosti se vyjadřoval ESLP například v rozhodnutí ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti ČR*. Každý zásah do práva na pokojné užívání majetku musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi potřebami obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce. K takto zásadnímu zásahu do práva vlastnit majetek je přípustné přistoupit jen v případě, že konkrétní osoba spáchala čin, který je společensky škodlivý či nebezpečný, pokud rozhodnutím orgánu veřejné moci je takové porušení zjištěno a konstatováno a je-li takový zásah přiměřený škodlivosti či nebezpečnosti činu. Další specifickou otázkou též mohou být případy, kdy fyzická nebo právnická osoba nabyla předmětný majetek protiprávně. Odnětí takového majetku pak nebude považováno za nucené zbavení vlastnického práva. I zde je však třeba respektovat, jakým způsobem k nabytí takového majetku došlo, zejména zda byla taková osoba při nabývání majetku v dobré víře a jaký časový okamžik od nabytí majetku nastal.

V důsledku skutečnosti, že v současné době dochází ze strany Ruské federace k porušování kogentních norem mezinárodního práva, jsou ostatní státy oprávněné vůči Ruské federaci použít **odvetná opatření, jejichž cílem je donutit Ruskou federaci, aby od porušování kogentních norem mezinárodního práva ustoupila**. Tato opatření mohou mít povahu retorzí[[3]](#footnote-3) nebo represálií.

Použití represálie představuje takové jednání, které by samo o sobě bylo porušením mezinárodního práva. Tento prostředek má však povahu sankce, jejímž cílem je donutit stát porušující mezinárodní právo, aby od takového porušování ustoupil. Jsou-li splněny předpoklady pro použití represálie, je její použití legální. Předpokladem pro použití represálie je její použití v dobré víře, jejímu použití musí předcházet výzva k ukončení protiprávního chování nebo k náhradě škody a její rozsah musí být přiměřený.

Ve smyslu čl. 53 *Vídeňské úmluvy o smluvním právu* je kogentní normou v mezinárodním právu norma obecného mezinárodního práva přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být pozměněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy. Třebaže neexistuje obecně platný katalog kogentních pravidel, z výroků *Mezinárodního soudního dvora* a *Komise OSN pro mezinárodní právo* vyplývá, že tuto povahu mají zákaz použití síly, zejména agrese, pravidla chránící základy fyzické existence a důstojnosti člověka (zákazy otroctví, mučení, apartheidu), zákaz bránit národům v jejich právu na sebeurčení (zákaz kolonialismu) či ohrožovat jejich fyzickou existenci (zákaz genocidia) a zákaz přivlastnění mezinárodních prostorů (zejména volného moře, kosmického prostoru a nebeských těles).

Z událostí, ke kterým dochází na Ukrajině, je zjevné, že k porušování kogentních norem mezinárodního práva ze strany Ruské federace dochází. Česká republika, stejně jako ostatní státy mezinárodního společenství, jsou tak **oprávněny přistoupit k odvetným opatřením, jejichž cílem je donutit Ruskou federaci, aby od takového porušování ustoupila a nahradila škody tím způsobené**. Státy mezinárodního společenství jsou při tomto svém postupu limitovány taktéž kogentními normami mezinárodního práva. Právo vlastnit majetek však nespadá do katalogu kogentních pravidel. **Represálie spočívající v konfiskaci majetku osob, které se podílejí na ohrožení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny nacházejícím se na území České republiky by proto nebyla v rozporu s mezinárodním právem, splňovala-li by všechny předpoklady, které jsou na represálii kladeny**.

Pokud by byl výše uvedený přístup uplatněn, měla by se Česká republika vypořádat též s vlastními ústavními limity pro takový postup. Čl. 11 odst. 4 LZPS umožňuje vyvlastnit majetek ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. LZPS tedy stanoví striktní podmínky, za kterých je možné nucené odnětí vlastnického práva. Konfiskace, na rozdíl od „pouhého“ zmrazeného majetku, které je pouze dočasného charakteru, zcela jistě nucené odnětí vlastnického práva představuje. Měla-li by Česká republika přistoupit ke konfiskaci majetku osob,které se podílejí na ohrožení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny, **bylo by nutné, aby podkladem pro učinění takového kroku byl ústavní zákon**. Bylo by tedy zapotřebí přijetí samostatného ústavního zákona, který by v zásadě představoval vyloučení aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS. Tento ústavní zákon by dával právní základ pro přijetí odvetného opatření ve formě konfiskace majetku, který by mohl být použitý k náhradě škod způsobených Ruskou federací při porušování kogentních norem mezinárodního práva.

Přijetí speciálního ústavního zákona by mimo jiné snižovalo i riziko právní nejistoty pro budoucí vlastníky zkonfiskovaného majetku, která by plynula z možných soudních sporů o určení vlastnického práva v případě, pokud by Ústavní soud následně shledal budoucí možnou právní úpravu obsaženou v běžném zákoně za rozpornou s ústavním pořádkem České republiky. Takový stav by založil riziko desítky let trvajících soudních sporů, které by byly srovnatelné se spory restitučními. Pokud by nicméně konfiskace byla upravena ústavním zákonem, mohl by jej Ústavní soud případně zrušit jen pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, který by vzhledem k okolnostem, za nichž se o konfiskacích uvažuje, neměl nastat.

**5. Shrnutí a závěr**

Tento materiál se ve stručnosti snaží shrnout možné přístupy k nakládání s majetkem, který je zmrazen na základě mezinárodních sankcí, nebo by byl zmrazen na základě vnitrostátních sankcí. Předně se materiál vyjadřuje k otázce přijetí sankcí ve vnitrostátní právní úpravě, které by v zásadě představovaly rozšíření mezinárodních sankcí uplatňovaných vůči Ruské federaci. V takovém případě by bylo třeba přijmout samostatný zákon, protože stávající právní úprava je orientována pouze na provádění mezinárodních sankcí (viz zákon č. 69/2006 Sb.). Dále se materiál zaměřuje na správu již v současné době „zmrazeného“ majetku a popisuje prostředky, které zákon č. 69/2006 Sb. dává k tomu, aby se zabránilo nadměrné ztrátě hodnoty majetku, nebo vzniku nepřiměřených nákladů na jeho správu. Zde lze shrnout, že znění zákona č. 69/2006 Sb. není zcela jasné a bylo by vhodné přistoupit minimálně k dílčím legislativním změnám. Je třeba upozornit, že zákon č. 69/2006 Sb. v současné době slouží pouze k provádění mezinárodních sankcí. Pokud by mělo dojít ke změně tohoto zákona takovým způsobem, aby zmrazené finanční prostředky a hospodářské zdroje byly využity k jiným účelům, než pro provádění mezinárodních sankcí, bylo by třeba taktéž přistoupit k novele tohoto zákona. Při tom by bylo nutné mít na paměti především ústavní limity takových změn.

Materiál se též zabývá možností konfiskace doposud zmrazeného majetku. Z hlediska mezinárodního práva by i takový postup byl přípustný, pokud by měl představovat odvetné opatření, jehož účelem je donutit Ruskou federaci, aby upustila od porušování kogentních norem mezinárodního práva. S ohledem na stávající ústavní limity českého právního řádu, zejména pak na čl. 11 LZPS, by však bylo nutné, aby základem pro takový postup byl ústavní zákon, který by nastavil podmínky pro aplikaci konfiskace majetku osob, které se podílejí na ohrožení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny. Přijetí speciálního ústavního zákona by snižovalo riziko případných následných soudních sporů o vlastnictví ke zkonfiskovanému majetku, pokud by Ústavní soud případnou zákonnou úpravu pro možný rozpor s ústavním pořádkem zrušil.

Na úplný závěr je však nutné připomenout, že stávající sankce spočívající ve zmrazení majetku mají základ v čl. 215 Smlouvy o fungování EU. Tyto sankce jsou tak projevem společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Pokud by ČR chtěla přistoupit k dalším krokům nad rámec těchto sankcí, bylo by vhodné tyto kroky nejprve konzultovat s příslušnými partnery v EU. Například v některých zemích EU již budou podrobnější zkušenosti se samotnou správou majetku zmrazeného na základě mezinárodních sankcí.

Není také přípustné, aby správa zmrazeného majetku dlouhodobě zatěžovala rozpočty států EU. V této souvislosti by bylo **vhodné na úrovni Evropské unie na jednání Rady vyřešit na otázku, jakým způsobem naložit se zmrazeným majetkem do budoucna,** aby byl přístup ve všech členských státech EU jednotný. Vyřešení této otázky by vedlo k efektivnějšímu postupu vůči Ruské federaci.

1. Čl. 41 Charty OSN stanoví: „*Aby Rada bezpečnosti svým usnesením dodala účinnosti, může rozhodnouti, jakých opatření, vyjma užití ozbrojené síly, má býti použito a může vyzvati členy Spojených národů, aby taková opatření provedli. Mohou mezi nimi býti i úplné nebo částečné přerušení hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, radiových nebo jiných a přerušení styků diplomatických.*“ [↑](#footnote-ref-1)
2. Po vzoru zákona podepsaného americkým prezidentem [Barackem Obamou](https://cs.wikipedia.org/wiki/Barack_Obama) 14. prosince [2012](https://cs.wikipedia.org/wiki/2012), který uvaluje finanční a vízové sankce na ruské činitele odpovědné za porušování lidských práv. [↑](#footnote-ref-2)
3. Retorze je forma protiopatření v mezinárodním právu, která má za cíl donutit určitý stát k dodržování svých závazků. Standardními retorzemi jsou: přerušení rozhovorů o uzavření nějaké důležité smlouvy, odvolání chystané státní návštěvy, neúčast na mezinárodní akci, kterou daný stát pořádá (např. olympijské hry), odvolání velvyslance „za účelem konzultací“ či dokonce úplné přerušení diplomatických styků, neudělování víz, nesplnění slíbené podpory v orgánech mezinárodních institucí (např. v Radě bezpečnosti OSN) apod. Na rozdíl od represálií je retorze vždy mezinárodněprávně přípustná. Viz MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008. ISBN 978-80-210-4474-6. s. 364–365. [↑](#footnote-ref-3)