



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2021
C(2021) 4019 final

STANOVISKO KOMISE

ze dne 2.6.2021

o uvolnění zmrazených finančních prostředků podle nařízení Rady (EU) č. 224/2014

STANOVISKO KOMISE

ze dne 2.6.2021

o uvolnění zmrazených finančních prostředků podle nařízení Rady (EU) č. 224/2014

Žádost o posudek

Evropská komise (dále jen „Komise“) jakožto strážkyně Smluv dohlíží na uplatňování práva Unie členskými státy pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie (SDEU).¹

V souvislosti s omezujícími opatřeními přijatými podle článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) mohou příslušné vnitrostátní orgány členských států požádat Komisi o stanovisko k uplatňování zvláštních ustanovení příslušných právních aktů nebo o poskytnutí pokynů k jejich provádění. Příslušné vnitrostátní orgány mohou rovněž požádat Komisi, aby poskytla pokyny k výkladu samotného článku 215 SFEU.

Komise obdržela od příslušného vnitrostátního orgánu členského státu žádost o stanovisko týkající se žádosti o uvolnění zmrazených finančních prostředků prostřednictvím vymáhání finanční záruky podle nařízení Rady (EU) č. 224/2014 (dále jen „nařízení“).²

Souvislosti

Podle čl. 5 odst. 1 nařízení se zmrazují veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které patří jakýmkoli osobám, subjektům či orgánům uvedeným v příloze I (určené osoby) nebo které jsou jimi vlastněny, drženy či ovládány³. Kromě toho čl. 5 odst. 2 nařízení zakazuje, aby hospodářské subjekty EU přímo či nepřímo zpřístupňovaly jakýmkoli určeným osobám uvedeným v příloze I finanční prostředky či hospodářské zdroje nebo je poskytovaly v jejich prospěch⁴.

Avšak podle článku 9 nařízení a odchýlně od článku 5 nařízení v případě, kdy je splatná platba určené osoby na základě smlouvy nebo dohody, které byly uzavřeny určenou osobou, nebo závazku, který dotčené osobě vznikl přede dnem, kdy určená osoba byla zařazena na seznam, mohou příslušné orgány členských států za podmínek, které považují za vhodné, povolit uvolnění některých zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, pokud jsou splněny určité podmínky⁵.

¹ Podle zakládajících smluv může právně závazný výklad práva Unie podávat pouze Soudní dvůr Evropské unie.

² Nařízení Rady (EU) č. 224/2014 ze dne 10. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Středoafrické republice (Úř. věst. L 70, 11.3.2014, s. 1).

³ Ustanovení čl. 5 odst. 1 nařízení zní: „Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které patří jakýmkoli fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným v příloze I nebo které jsou jimi vlastněny, drženy či ovládány.“

⁴ Ustanovení čl. 5 odst. 2 nařízení zní: „Žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje nesmějí být přímo ani nepřímo zpřístupněny fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným v příloze I nebo poskytnuty v jejich prospěch.“

⁵ Článek 9 nařízení zní: „Odchylně od článku 5 a v případě, kdy je splatná platba fyzické nebo právnické osoby, subjektu či orgánu uvedených v příloze I na základě smlouvy nebo dohody, které byly dotčenou osobou, subjektem nebo orgánem uzavřeny přede dnem, kdy byly tyto fyzické nebo právnické osoby, subjekty či orgány určeny Radou bezpečnosti OSN nebo Výborem pro sankce, mohou příslušné orgány členských států za podmínek, které považují za vhodné, povolit uvolnění určitých zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, pokud dotčený příslušný orgán shledal, že:

a) finanční prostředky nebo hospodářské zdroje budou použity na platbu provedenou fyzickou nebo právnickou osobou, subjektem či orgánem uvedenými v příloze I;

Žádost příslušného vnitrostátního orgánu o vypracování stanoviska se týká žádosti finanční instituce zřízené v EU o uvolnění některých finančních prostředků určené osoby za účelem vymáhání záruky poskytnuté určenou osobou uvedené finanční instituci. Dotčená dohoda o záruce předcházela zařazení určené osoby na seznam.

Příslušný vnitrostátní orgán klade v podstatě následující otázky:

1. Znamená výraz „platba fyzické nebo právnické osoby, subjektu či orgánu uvedených v příloze I na základě smlouvy nebo dohody (...)“ v článku 9 nařízení, že takovou platbu může provést pouze určená osoba sama, a tedy dobrovolně?
2. Pokud se výjimky k provedení platby určenou osobou podle smlouvy nebo dohody dovolává smluvní partner nebo dotčená třetí osoba, musí smluvní partner nebo třetí osoba prokázat, že určená osoba poskytla souhlas k provedení platby?
3. Vztahuje se článek 9 nařízení rovněž na (nucené) provedení platby smluvním partnerem nebo dotčenou třetí osobou? Vztahuje se tento výklad rovněž na vymáhání finančních záruk finanční institucí, protože určená osoba, která je dlužníkem, svůj úvěr téže finanční instituci již nesplácí?
 - 3.1. Může v tomto případě soudní, správní nebo arbitrážní rozhodnutí, rozsudek nebo nález vydané po zařazení určené osoby na seznam umožnit vymáhání platby bez ohledu na souhlas určené osoby?
 - 3.2. V případě, že rozhodnutí není k dispozici, je příslušný vnitrostátní orgán kompetentní k ověření platnosti a rozsahu smluvních nebo jiných závazků, které vznikly před zařazením určené osoby na seznam?
 - 3.3. Pokud ano, jak by měl příslušný vnitrostátní orgán sladit vlastnické právo určené osoby a vlastnické právo neurčeného smluvního partnera nebo dotčené třetí osoby?

Právní posouzení:

V zásadě si příslušný vnitrostátní orgán přeje vědět, zda záruka stanovená ve smlouvě, která byla uzavřena určenou osobou jakožto ručitelem před jejím zařazením na seznam podle přílohy I nařízení, může být vymáhána neurčenou protistranou, finanční institucí zřízenou v EU, vůči zmrazenému majetku určené osoby, a zda je k tomuto účelu potřebný souhlas určené osoby. Příslušný vnitrostátní orgán se dále ptá, zda bez ohledu na souhlas určené osoby může soudní, správní nebo arbitrážní rozhodnutí, rozsudek nebo nález vydané po zařazení této osoby na seznam sloužit jako důvod pro uplatnění záruky. V neposlední řadě se příslušný vnitrostátní orgán táže, zda v případě neexistence takového rozhodnutí může příslušný vnitrostátní orgán samostatně rozhodnout, zda má být záruka uplatněna, a pokud ano, na základě jakých prvků.

Zmrazení majetku osoby nemá represivní účel a není konfiskací. Toto opatření má zabránit tomu, aby určená osoba měla volný přístup ke svým aktivům a jejich využívání pro účely, které vedly k jejímu určení. Pokud je součástí zmrazení majetku omezení základního práva určené osoby na vlastnictví, jak je zaručeno článkem 17 Listiny základních práv EU, musí být přiměřené. Musí rovněž v co největší míře zabránit zásahům do práv třetích osob.

b) platba není v rozporu s čl. 5 odst. 2 a

c) příslušný členský stát vyrozuměl Výbor pro sankce alespoň deset dnů předem o svém záměru udělit povolení.“

Z těchto důvodů obsahují nařízení EU, která ukládají zmrazení majetku, rovněž řadu výjimek⁶, jejichž cílem je umožnit určité použití zmrazených aktiv, které normotvůrce považuje za zákonné a vhodné. Některé z těchto výjimek podléhají předchozímu schválení příslušného vnitrostátního orgánu a jako takové spadají do kategorie odchylek. Jedna taková odchylka je zakotvena v článku 9 nařízení.

Jejím účelem je umožnit výkon legitimních práv neurčených třetích osob podle soukromého práva tím, že se určené osobě umožní splnit její závazky a provést platbu, která je splatná třetí osobě. Odchylka podle článku 9 nařízení vyžaduje splnění souboru kumulativních podmínek, konkrétně:

1. platba určené osoby je splatná na základě smlouvy nebo dohody, které byly uzavřeny určenou osobou nebo závazku, který určené osobě vznikl;
2. smlouva nebo dohoda byly uzavřeny určenou osobou nebo vznikly na základě závazku určené osoby před jejím zařazením na seznam;
3. příslušný vnitrostátní orgán zjistil, že:
 - a) platbu provádí určená osoba uvedená v příloze I nařízení;
 - b) platba není v rozporu s čl. 5 odst. 2 nařízení;
 - c) členský stát, jehož příslušný vnitrostátní orgán rozhoduje o žádosti o povolení, vyrozuměl příslušný Výbor OSN pro sankce alespoň deset dnů předem o svém záměru udělit povolení.

Komise se domnívá, **uspokojení nároků ze záruky představuje platbu ve smyslu článku 9 nařízení**, vzhledem k tomu, že pro určenou osobu to v konečném důsledku znamená zaplacení zaručené částky neurčené protistraně, finanční instituci, která je zřízena v EU.

Kromě toho se příslušný vnitrostátní orgán táže, zda podmínka stanovená v čl. 9 písm. a) nařízení, tedy že platba je provedena určenou osobou, vyžaduje, aby platba byla provedena dobrovolně (tj. na základě souhlasu určené osoby), nebo zda lze platbu vymáhat i na základě smlouvy.

Zprv, čl. 9 písm. a) nařízení takové rozlišení nestanoví. Zadruhé, restriktivní výklad čl. 9 písm. a) nařízení, podle něhož by určená osoba provedla platbu splatnou na základě předchozí smlouvy nebo závazku pouze dobrovolně, není v souladu s účelem článku 9 nařízení. Účelem tohoto ustanovení není pouze umožnit určené osobě splnit její dříve existující smluvní závazky nebo povinnosti, ale také umožnit výkon dříve vzniklých (smluvních) práv neurčených osob. Zatřetí, takový restriktivní výklad by podmínil plnění závazků vyplývajících z dříve existujících smluv souhlasem jedné ze stran, v tomto konkrétním případě určené osoby. Zdá se, že tento výklad by nebyl s ohledem na literu a ducha nařízení opodstatněný a mohl by představovat neodůvodněný a nepřiměřený zásah do práv druhé smluvní strany (tj. finanční instituce zřízené v EU).

Komise se proto domnívá, že čl. 9 písm. a) nařízení vyžaduje širší výklad. Účelem tohoto článku by mělo být umožnit provedení platby na základě smlouvy uzavřené určenou osobou nebo na základě závazku, který této osobě vznikl, před jejím zařazením na seznam a nepodmiňovat jej souhlasem určené osoby. Tento názor je potvrzen vnitrostátními postupy členských států EU, které tento výklad zřejmě podporují, jak vyplývá z osvědčených postupů

⁶ Výjimky, pokud jde o sankce EU, mají obvykle formu odchylek nebo osvobození. Odchylka znamená, že k omezenému (zakázanému) jednání se může přistoupit až poté, co k němu příslušný vnitrostátní orgán udělí povolení. Osvobození znamená, že omezení se nepoužije, shoduje-li se účel jednání s rozsahem osvobození; osoby, na které se osvobození vztahuje, tak mohou k předmětnému jednání přistoupit bez odkladu.

EU pro účinné provádění omezujících opatření („osvědčené postupy“). Osvědčené postupy uvádějí, že požádat o povolení pro přístup ke zmrazeným finančním prostředkům nebo hospodářským zdrojům v souladu s vnitrostátními postupy může rovněž zainteresovaná strana, nejen určená osoba⁷.

Souhlas určené osoby proto není podmínkou pro provedení platby za účelem uspokojení záruky. Rozhodnutí, zda dotčenou záruku v konečném důsledku uplatnit či nikoli, může tedy být rovněž vůči určené osobě vymáháno.

Provedení platby za účelem uspokojení záruky může být odůvodněno například výsledkem soudního, správního nebo arbitrážního rozhodnutí, rozsudku nebo nálezu vůči určené osobě.

Pouhá skutečnost, že by záruka mohla být uplatněna bez ohledu na souhlas určené osoby, by neměla být považována za nepřiměřený dopad na její práva a zájmy. Nejsou-li finanční závazky, jak jsou stanoveny v platném smluvním rámci, splněny, uplatní se ze své podstaty záruka a závazky budou tedy vymáhány. Jedná se o nezávislý akt, který není tudíž nijak dotčen skutečností, že určená osoba podléhá omezujícím opatřením.

Jak se předpokládá, před schválením uvolnění zmrazených finančních prostředků k uspokojení záruky **musí příslušný vnitrostátní orgán rovněž ověřit**, zda jsou splněny ostatní podmínky podle článku 9 nařízení, zejména, **zda dotčená platba je splatná na základě smlouvy nebo dohody, které byly uzavřeny určenou osobou, nebo na základě závazku, který určené osobě vznikl, před jejím zařazením na seznam**. Jinými slovy, mělo by být stanoveno, zda jsou splněny smluvní podmínky pro uplatnění záruky. Toto posouzení usnadní soudní, správní nebo arbitrážní rozhodnutí, rozsudek nebo nález uznávající právo neurčeného subjektu uplatnit záruku na základě dříve existujícího smluvního závazku. Podle názoru Komise však nařízení zmocňuje příslušný vnitrostátní orgán, aby rozhodl, zda povolení udělí i v případě neexistence takového prohlášení, a to na základě všech faktických a právních skutečností, které má k dispozici, včetně názorů určených osob, je-li to možné.

Zdá se, že se jedná o praxi na vnitrostátní úrovni, což se odráží v osvědčených postupech, které uvádějí, že určená osoba by měla být o takových žádostech v co největší míře informována a že běžné postupy pro určení platnosti nároků vůči určené osobě nadále platí. Osvědčené postupy rovněž uvádějí, že příslušné vnitrostátní orgány by měly „vzít v úvahu důkazy předložené věřitelem a určenou osobou nebo subjektem pro určení toho, zda existuje právní povinnost (smluvní nebo vyplývající ze zákona) poskytnout finanční prostředky nebo hospodářské zdroje“⁸. Navíc tento vnitrostátní orgán „jedná v souladu s literou a duchem nařízení“ a může mimo jiné zvážit „právo na vlastnictví určené osoby či subjektu i neurčené osoby či subjektu v souvislosti se smlouvami, které mezi sebou uzavřely před určením“⁹.

Pokud jde o ostatní podmínky stanovené v článku 9 nařízení, Komise je toho názoru, že jsou splněny. Zaprvé, povinnost uspokojit nárok na záruku vyplývá ze smlouvy mezi určenou osobou a žádající finanční institucí zřízenou v EU. Zadruhé, smlouva byla stranami uzavřena před zařazením určené osoby na seznam podle přílohy I nařízení. A v neposlední řadě, z vyplacení záruky by měla prospěch finanční instituce zřízená v EU, která není uvedena v příloze I nařízení (podle čl. 9 písm. b) nařízení).

⁷ Osvědčené postupy EU pro účinné provádění omezujících opatření (dokument 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/cs/pdf>, bod 82.

⁸ Tamtéž.

⁹ Osvědčené postupy EU, bod 76.

Pokud má vnitrostátní příslušný orgán v úmyslu povolit uvolnění příslušných finančních prostředků, Komise připomíná, že příslušný Výbor OSN pro sankce musí být informován deset pracovních dnů předem (podle čl. 9 písm. c) nařízení). Při vydávání povolení může příslušný vnitrostátní orgán rovněž omezit jeho rozsah působnosti tím, že stanoví podmínky, které považuje za vhodné k zajištění toho, aby povolená opatření (tj. uvolnění některých zmrazených finančních prostředků) nemařila nebo neobcházela omezující opatření v souladu s článkem 12 nařízení.

Závěry

Komise se domnívá, že:

- 1) **Uplatnění záruky vůči zmrazeným finančním prostředkům určené osoby sjednané touto osobou před jejím zařazením na seznam představuje „platbu“ ve smyslu článku 9 nařízení;**
- 2) **jsou-li splněny všechny podmínky uvedené v článku 9 nařízení, může být záruka uplatněna, i pokud určená osoba nevysloví souhlas nebo vyjádří nesouhlas;**
- 3) **příslušný vnitrostátní orgán určí, zda jsou tyto podmínky splněny. Zejména při ověřování toho, zda je platba záruky splatná na základě předchozí smlouvy nebo vyplývá z předchozího závazku, může příslušný vnitrostátní orgán zohlednit soudní, správní nebo arbitrážní rozhodnutí, rozsudky a nálezy vydané po zařazení určené osoby na seznam. V případě jejich neexistence bude příslušný vnitrostátní orgán muset provést toto posouzení samostatně. Přitom by měla nadále platit příslušná hmotná a procesní práva stanovená vnitrostátním právem. Kromě toho může příslušný vnitrostátní orgán povolení doplnit o podmínky, které považuje za vhodné k zajištění toho, aby povolená opatření nemařila nebo neobcházela omezující opatření v souladu s článkem 12 nařízení.**

V Bruselu dne 2.6.2021

*Za Komisi
Mairead McGUINNESS
členka Komise*

