

Sankce ukládané v rámci Evropské unie vůči Ruské federaci od anexe Krymu po válečný konflikt se zaměřením na veřejné zakázky

Pavλίna Minaříková*

Abstrakt: Vztahy mezi Ruskou federací a Ukrajinou jsou znepokojující značnou řadu let. Jedním z kritických momentů narušení vzájemných vztahů byla anexe Krymského poloostrova v roce 2014. Na základě těchto událostí Evropská unie uvalila proti Ruské federaci řadu sankcí, které přetrvávaly mnoho let. Momentem eskalace byl ozbrojený konflikt na území Ukrajiny počátkem roku 2022. Evropská unie v reakci na tuto vojenskou akci vydala řadu sankčních balíčků. Součástí balíčků bylo zmrazení majetku osobám a subjektům Ruské federace, zákaz vycestování, ale i zákaz účasti na veřejných zakázkách. Tento článek propojuje na jedné straně historický vývoj událostí směřující k ozbrojenému konfliktu na Ukrajině a na straně druhé uvalené sankce ze strany Evropské unie vůči Ruské federaci. Tento článek se zaměřuje zejména na sankce ovlivňující veřejné zakázky.

Klíčová slova: veřejné zakázky, právo veřejných zakázek, evropské právo, Evropská unie, protiruské sankce

Úvod

V ranních hodinách 24. února 2022 Ruská federace zahájila ozbrojený konflikt směřující vůči Ukrajině. Tímto dnem začal válečný konflikt, který trvá nepřetržitě již téměř dva roky. Ze strany Ruské federace se nejedná o první útok směřující vůči Ukrajině, v roce 2014 již došlo k anexi Krymského poloostrova. Anexe Krymu byla jedním z klíčových momentů v zahájení uvalování sankcí směřujících vůči Ruské federaci, které přetrvávaly až do doby ozbrojeného konfliktu na Ukrajině.

Svět nenechal ruskou invazi na Ukrajinu bez povšimnutí. Obratem začal reagovat na tuto nečekanou situaci a nebylo tomu jinak ani ze strany Evropské unie. Ruku v ruce s konflikty směřujícími ze strany Ruské federace vůči Ukrajině přijímala Evropská unie opatření a sankce směřující proti Ruské federaci.

Cílem tohoto článku je poskytnout vzhled do uvalených sankcí ze strany Evropské unie směřujících vůči Ruské federaci od anexe Krymu až do doby ozbrojeného konfliktu Ruské federace a Ukrajiny.¹ Dále by měl článek poskytnout výčet zavedených sankcí směřujících proti Ruské federaci, a to hierarchicky od nejstarších po nejnovější.² Článek bude zaměřen zejména na sankce směřující do oblasti veřejných zakázek. Druhá část článku

* Mgr. Pavλίna Minaříková, doktorandka, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: pavlina.minarikova@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4955-9361>. Tento článek byl vypracován v rámci projektu Studentské grantové soutěže Univerzity Palackého v Olomouci č. IGA_PF_2023_010 s názvem *Veřejné zakázky v době protiruských sankcí*.

¹ K problematice donucovacích opatření více článek ŠTURMA, Pavel. K problematice donucovacích opatření sankcí či protiopatření dle mezinárodního práva. *Právník*. 2023, roč. 162, č. 7, s. 593–609.

² Tento článek je zpracován ke konci června roku 2023.

pak má za cíl analyzovat omezující opatření stanovená v nařízení Rady EU č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, která spočívají v zákazu zadávání a plnění veřejných zakázek ze strany subjektů z Ruské federace.³ Snahou je propojit a vymezit největší problémy zadavatelů veřejných zakázek, které se pojí s tímto zákazem.

1. Omezující opatření (sankce) v právním řádu Evropské unie

V prvé řadě autorka pokládá za vhodné zaměřit se na vymezení obecného právního rámce sankcí v Evropské unii, který Evropská unie považuje za nástroj společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁴ Omezující opatření slouží Evropské unii jako prostředek k umožnění předcházení konfliktům, stejně tak i jako prostředek řešení krizí, podpory míru a demokracie, ale i právního státu. V neposlední řadě slouží sankce k prosazování lidských práv a mezinárodního práva.⁵

Rada Evropské unie je oprávněna přijímat omezující opatření směřující vůči nečlenským zemím Evropské unie, nestátním subjektům, ale i jednotlivcům,⁶ a to za situace, kdy se snaží dosáhnout změny v jejich politickém systému nebo jejich činnosti.⁷ Právní rámec Radě evropské unie poskytuje článek 29 Smlouvy o Evropské unii, který stanovuje, že: „*Rada přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy. Členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu s postoji Unie.*“⁸

Sankce slouží zejména jako preventivní opatření, které Evropská unie využívá při rychlé reakci na politické jednání, které je v rozporu s cíli a hodnotami Evropské unie. Mezi hlavní důvody nastolení sankcí je terorismus, porušování lidských práv, ale i kybernetické útoky, anexe cizího území nebo úmyslná destabilizace jiného svrchovaného státu.⁹ Cílem sankcí je nastolení změny v politickém systému nebo činnosti sankcionovaných subjektů za současného prosazení společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie.¹⁰

V rámci evropského práva je nutné rozlišovat pojmy „omezující opatření“ a „sankce“. Sankce jsou cíleny na hlavní aktéry jednající v rozporu se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Evropské unie, směřují tedy zejména vůči politikům a vládě. V rámci práva Evropské unie můžeme rozlišovat sankce diplomatické a hospodářské a finanční.

³ K imperativním normám více článek PAUKNEROVÁ, Monika. Imperativní normy a mezinárodní právo soukromé – klasické téma v současnosti. *Právník*. 2021, roč. 169, č. 1, s. 1–20.

⁴ Různé druhy sankcí. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 22. 11. 2023 [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/different-types/>.

⁵ Ibidem.

⁶ Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). In: *Celní správa České republiky* [online]. [cit. 2024-01-30]. Dostupné z: https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/ochrana-spolecnosti-a-zivotniho-prostredi/Documents/sankce_cs.pdf.

⁷ Jak a kdy EU přijímá sankce. [online]. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 14. 12. 2023 [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/>.

⁸ Čl. 29 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie. C 202, sv. 59/2016.

⁹ Různé druhy sankcí. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 22. 11. 2023 [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/different-types/>.

¹⁰ Jak a kdy EU přijímá sankce. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 14. 12. 2023 [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/>.

Za diplomatické sankce můžeme považovat sankce v podobě vyhoštění diplomatů, pozastavení vzájemné spolupráce nebo bojkot sportovních a kulturních akcí. Hospodářské a finanční sankce zahrnují zejména sankce v podobě zbrojního embarga nebo omezení dovozu a vývozu zboží. Naproti tomu omezující opatření jsou stanovována tak, aby byly minimalizovány nepříznivé důsledky pro ty, kdo nenesou odpovědnost za politiky nebo činnosti, jež vedly k přijetí sankcí. Omezující opatření směřují zejména vůči obyvatelstvu a zahrnují zejména zákaz vydávání víz, zákaz cestování, zákaz dovozu a vývozu určitého zboží nebo zmrazení finančních prostředků.¹¹

2. Sankce směřující vůči Ruské federaci

V reakci na jednání Ruské federace na Ukrajině byla ze strany Evropské unie přijata řada omezujících opatření.¹² Cílem mezinárodních sankcí bylo zejména omezit obchod a služby s Ruskou federací a Běloruskem, přičemž hlavním cílem bylo omezit ekonomiku těchto dvou států. V rámci práva veřejných zakázek se mezinárodní sankce projevily ve všech sférách veřejných zakázek, a to jak v již zadaných veřejných zakázkách, tak i v probíhajících zadávacích řízeních.

2.1 Sankce v důsledku anexe Krymského poloostrova

V prvních dnech anektování Krymského poloostrova, v době nepokojů na Majdanu, probíhala na půdě Evropské unie značná jednání, která směřovala k vyhotovení prvních sankcí. První přijaté sankce směřovaly cíleně do oblasti vzájemné spolupráce mezi Evropskou unií a Ruskou federací.¹³ Rada pro zahraniční věci složená z ministrů členských států v rámci svého zasedání důrazně odsoudila referendum na Krymském poloostrově a neuznala jeho výsledek, současně rovněž rozhodla o zavedení souboru opatření směřujících proti úředníkům odpovědným za jednání ohrožující územní celistvost Ukrajiny. V rámci zasedání Rada pro zahraniční věci dospěla k závěru, že považuje konání referenda ohledně anexe Krymu za nezákonné a za jasné porušení ukrajinské ústavy, současně členové Rady pro zahraniční věci vyjádřili lítost nad negativním vývojem na Ukrajině a v rámci svého prohlášení události odehrávající se na Krymském poloostrově prohlásili za jasné porušení svrchovanosti a územní celistvosti Ukrajiny.¹⁴ V přímé reakci na anexi Krymského poloostrova a Sevastopolu¹⁵ Evropská unie pozastavila vydávání víz, zavedla zákaz cestování pro vybrané osoby na území Evropské unie a zavedla zákaz dovozu zboží pocházejícího

¹¹ Obecný rámec pro sankce. In: *EUR-Lex. Přístup k právu Evropské unie* [online]. 5. 5. 2023. [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/general-framework-for-eu-sanctions.html>.

¹² Ohledně mezinárodních sankcí více článek MRÁZEK, Josef. Mezinárodněprávní rámec sankcí a jejich uplatnění v praxi. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 1, s. 29–50. Též BÍLKOVÁ, Veronika. Sankce z pohledu mezinárodního práva. *Právník*. 2023, roč. 162, č. 6, s. 481–495.

¹³ Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine, 6 March 2014. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 6. 3. 2014 [cit. 2023-04-12]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/>.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Město Sevastopol má zvláštní právní statut, obdobně jako hlavní město Kyjev. Město podléhá přímo ukrajinské vládě. Joint staff working document. Zdroj: Information Note to EU business on operating and/or investing in Crimea/Sevastopol. In: *Finanční analytický úřad* [online]. [cit. 2024-01-31]. Dostupné z: <https://fau.gov.cz/files/information-note-to-eu-business-on-operating-and-or-investing-in-crimeasevastopol.pdf>.

z anektovaných území. Do oblastí zákazu dovozu spadal i zákaz poskytování finančních a pojišťovacích služeb v souvislosti s dovozem daného zboží. Jedinou výjimku pro dovoz zboží z této oblasti tvořilo zboží, kterému ukrajinské orgány udělily osvědčení o původu.¹⁶ Současně ze strany Evropské unie došlo i ke zrušení plánovaného summitu EU–Rusko.¹⁷

2.1.1 Zavedené sankce

Mezi přijatá opatření patřilo zejména zbrojní embargo, zmrazení majetku, zákaz vydávání víz a zákaz cestování po Evropské unii. Za zbrojní embargo se obvykle považuje zákaz prodeje, ale i dovozu a převozu zboží vedeného na společném seznamu vojenského materiálu Evropské unie ze dne 27. února 2006. Taktéž je zakázáno poskytovat finanční a technické prostředky, případně i jinou pomoc související s vojenskou činností, jako je výroba, údržba nebo užívání zbraní a vojenského materiálu.¹⁸ Sankce v podobě zmrazení majetku představují zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů ve vlastnictví, ale také pod kontrolou osob nebo subjektů z Ruské federace. V daném případě se jednalo o osoby a subjekty vedené na tzv. sankčním seznamu.

Dle definice Evropské unie se za finanční prostředky považuje veškerá hotovost, šeky, bankovní vklady, akcie nebo podíly. Mezi hospodářský majetek se pak řadí movité a nemovité věci. V případě zmrazení majetku není možné ohledně tohoto majetku činit žádné jednání. V rámci jednání s tímto majetkem je tedy zakázán zejména pronájem, prodej nebo jiné obdobné nakládání s tímto majetkem. Zákaz se vztahuje i na poskytování jakýchkoliv finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, kdy občané a ostatní subjekty Evropské unie mají zakázáno osobám a subjektům na sankčním seznamu se zmrazeným majetkem dodávat, poskytovat nebo jinak opatřovat zboží, služby nebo jiná aktiva.

Poslední velkou sankcí cílící zejména na fyzické osoby Ruské federace je zákaz cestování a vydávání víz. Osobám vedeným na sankčním seznamu byl zamezen vstup na území Evropské unie, v případě nutnosti vízového styku pro účely vstupu na území Evropské unie byl pak uvalen zákaz vydávání vízového oprávnění těmto osobám.¹⁹

2.2 Uplatněné sankce v období do ozbrojeného konfliktu směřujícího na Ukrajinu

Vývoj sankcí byl v období léta roku 2014 podmiňován přijetím konkrétních požadavků ze strany Ruské federace. Ty byly vyhotoveny Evropskou unií ve spolupráci s Ukrajinou. Evropská rada vznesla požadavky vůči Ruské federaci a separatistům. EU cílila na to, že v případě přijetí těchto požadavků byla ochotna odstoupit od dalších sankcí. Požadavky

¹⁶ Nařízení Rady (EU) č. 692/2014 ze dne 23. června 2014 o omezeních dovozu zboží pocházejícího z Krymu nebo ze Sevastopolu do Unie v reakci na jejich protiprávní anexi.

¹⁷ European Council, 20–21 March 2014. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 20. 3. 2014 [cit. 2023-04-12]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/20-21/>.

¹⁸ Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). In: *Celní správa České republiky* [online]. [cit. 2024-01-30]. Dostupné z: https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/ochrana-spolecnosti-a-zivotniho-prostredi/Documents/sankce_cs.pdf.

¹⁹ EU restrictive measures. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 29. 4. 2014 [cit. 2023-05-23]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf.

ze strany Ruské federace ani separatistů ale přijaty nebyly a Evropská unie tak byla nucena přijímat další sankce a ty stávající udržovat v platnosti.²⁰ Ze strany vrcholných představitelů Evropské unie zazněly opětovně odsuzující výroky vůči anexi Krymského poloostrova, kdy představitelé mají za to, že „*nezákonná anexie území a úmyslná destabilizace sousední svrchované země jsou v Evropě 21. století nepřijatelné. Situace, při níž se navíc rozpoutané násilí vymkne kontrole a vede k usmrcení téměř 300 nevinných civilistů při letu z Nizozemska do Malajsie, vyžaduje urychlenou a rozhodnou reakci. Evropská unie splní svou povinnost chránit vlastní občany a zajišťovat jejich bezpečnost. Evropská unie bude rovněž stát při svých sousedech a partnerech.*“²¹

Navíc dne 17. července 2014 došlo ze strany proruských separatistů k sestřelení malajsijského letadla, letu MH17, nad územím východní Ukrajiny.²² V reakci na tento incident Evropská unie opětovně vydala sankce směřující vůči Ruské federaci. Tato nová opatření se rovněž zaměřovala na spolupráci a obchod s Ruskou federací, jednalo se zejména o omezení přístupu ke kapitálovému trhu Evropské unie, embargo na obchod se zbraněmi, zákaz vývozu zboží dvojího užití nebo omezení přístupu Ruské federace k citlivým technologiím. Současně s těmito sankcemi byl i rozšířen seznam osob a subjektů, kterým byl zmražen majetek, a byl vydán související zákaz vycestování na území Evropské unie.²³ Počet osob a subjektů ze sankčního seznamu tak vzrostl k 29. 7. 2014 na 95 osob a 23 subjektů.²⁴

Výše popsaná přijatá opatření byla opakovaně prodlužována, případně zpřísnována. První zpřísnění sankcí nastalo z důvodu vojenských akcí ze strany Ruské federace na území východní Ukrajiny, kdy Ruská federace rozmístila na tomto území své vojáky. Z důvodu vojenských operací Evropská unie opětovně rozšířila seznam osob a subjektů, kterým zmrazila majetek. K březnu roku 2015 se tak na tomto seznamu nacházelo již 150 osob a 37 subjektů.²⁵

Posledním důležitým balíkem opatření před ozbrojeným konfliktem Ruské federace na Ukrajinu byly sankce směřující vůči Doněcké a Luhanské oblasti na Ukrajině. Ruská federace uznala nezávislost těchto dvou oblastí a následně do těchto dvou oblastí vyslala i ruské jednotky. Dle vrcholných představitelů Evropské unie „*tato rozhodnutí jsou nezákonná a nepřijatelná. Představují porušení mezinárodního práva, narušení územní celistvosti a svrchovanosti Ukrajiny a porušení vlastních mezinárodních závazků Ruska a dále*

²⁰ Special meeting of the European Council, 16 July 2014. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 6. 3. 2014 [cit. 2023-04-12]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/07/16/>.

²¹ Prohlášení předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuy a předsedy Evropské komise jménem Evropské unie o dohodnutých dalších omezujících opatřeních vůči Rusku.

²² Let MH17 v roce 2014 sestřelila ruská raketa, rozhodl nizozemský soud. In: *iDnes.cz* [online]. 17. 11. 2022, [cit. 2023-05-05]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/malajsie-letadlo-mh-17-raketa-rusko-sestreleni-soud-nizozemsko.A221117_150239_zahranicni_jadv.

²³ Prohlášení předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuy a předsedy Evropské komise jménem Evropské unie o dohodnutých dalších omezujících opatřeních vůči Rusku. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 29. 7. 2014 [cit. 2023-05-06]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21995/144183.pdf>.

²⁴ EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 29. 7. 2014 [cit. 2023-06-07]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf.

²⁵ EU extends validity of sanctions over action against Ukraine's territorial integrity. In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 13. 3. 2015 [cit. 2023-05-24]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/13/eu-extends-validity-sanctions-ukraine/>.

*prohlubují krizi.*²⁶ V reakci na toto rozhodnutí Evropská unie v rámci sankčního balíčku mimo jiné přijala zákaz dovozu určitého zboží a technologií z těchto samozvaných území a současně omezila obchod, investice a zavedla zákaz poskytování služeb pro tyto oblasti nebo z nich.²⁷

2.3 Sankce v době ozbrojeného konfliktu Ruské federace na Ukrajinu

Ozbrojený útok na Ukrajinu ze strany Ruské federace nezůstal bez reakce značné části zbývajících světa, nebylo tomu jinak ani ze strany Evropské unie. Evropská unie obratem odsoudila útok na Ukrajinu a začala uplatňovat jednotlivé, přísnější, balíky sankcí směřující zejména vůči jednotlivým občanům Ruské federace, ale i sankce směřující do oblasti hospodářství. Hospodářské sankce byly přijaty v oblastech finančnictví, energetiky, dopravy a vízové politiky. Přijatá opatření měla za cíl zejména finančně oslabit Ruskou federaci. Evropská unie přijala opatření zakazující Ruské federaci účast a přístup na nejdůležitější kapitálové trhy, omezila přijímání finanční hodnoty v eurech ruským státním příslušníkům nebo rezidentům. Byly přijaty i sankce směřující na prodej a dodávky ruské ropy.²⁸ Nemluvě o tom, že členské státy přijaly opatření zakazující transakce s ruskou centrální bankou a veškerými subjekty jednajícími jejím jménem.²⁹ Tato sankce vyústila až v zákaz „předávání údajů o finančních transakcích, které se používají k výměně finančních údajů (SWIFT) ruským bankám a subjektům, které jsou vlastněny ruskými bankami.“³⁰ Součástí těchto sankcí byl i zákaz investic do projektů spolufinancovaných Ruským fondem přímých investic a současně začal platit zákaz prodeje, dodávek, převádění nebo vyvážení eurových bankovek na území Ruské federace.³¹

Mimo uvedené bylo součástí těchto balíků opatření i rozšíření a udržení seznamu osob a subjektů, kterým byl zmražen majetek a zákaz přicestování na území Evropské unie. První den ozbrojeného konfliktu byl tento zákaz vztažen mimo jiné na prezidenta Ruské federace Vladimíra Putina nebo ministra zahraničí Sergeje Lavrova.³²

²⁶ Autorem výroku je Josep Borrell. Viz EU přijala balíček sankcí poté, co Rusko uznalo části Doněcké a Luhanské oblasti na Ukrajině, které nejsou pod kontrolou vlády, a vyslalo do tohoto regionu vojenské jednotky. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 23. 2. 2022 [cit. 2023-05-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ruská vojenská agrese vůči Ukrajině: EU uvalila sankce na prezidenta Putina a ministra zahraničních věcí Lavrova a přijala další rozsáhlé individuální a hospodářské sankce. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 25. 2. 2022 [cit. 2023-05-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>.

²⁹ EU přijala nový soubor opatření v reakci na vojenskou agresi Ruska vůči Ukrajině. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 28. 2. 2022 [cit. 2023-05-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>.

³⁰ Ruská vojenská agrese vůči Ukrajině: EU zakázala konkrétním ruským bankám používat systém SWIFT a zavedla další omezení. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 2. 3. 2022 [cit. 2023-05-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/03/02/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-bans-certain-russian-banks-from-swift-system-and-introduces-further-restrictions/>.

³¹ Ibidem.

³² Ruská vojenská agrese vůči Ukrajině: EU uvalila sankce na prezidenta Putina a ministra zahraničních věcí Lavrova a přijala další rozsáhlé individuální a hospodářské sankce. In: *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 25. 2. 2022, [cit. 2023-10-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military>

Protože docházelo k porušování přijatých sankcí, byl ze strany Evropské unie přijat jedenáctý balíček směřující vůči subjektům pokoušejícím se obcházet sankce ve znění: „Aby se riziko obcházení omezujících opatření minimalizovalo, zakazuje se tranzit zboží a technologií vyvážených z Unie, které by mohly přispět k vojenskému a technologickému posílení Ruska nebo k rozvoji jeho obranného nebo bezpečnostního sektoru, zboží a technologií vhodných pro použití v leteckém a kosmickém průmyslu, paliva pro tryskové motory a aditiv do paliva, přes území Ruska.“³³

2.3.1 Zákaz účasti na veřejných zakázkách

Nejdůležitější sankce směřující do oblasti veřejných zakázek z hlediska protiruských sankcí je přímý zákaz účasti na veřejných zakázkách. Kvůli ozbrojenému konfliktu Ruské federace na Ukrajinu došlo k novelizaci nařízení Rady EU č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině. Nové nařízení rady EU č. 2022/576 ze dne 8. dubna 2022 (dále jen „Nařízení Rady EU“) stanovuje zákaz zadávání a plnění veřejných zakázek nebo koncesních smluv jakémukoliv ruskému státnímu subjektu, a to jak fyzické osobě, tedy jakémukoliv ruskému státnímu občanovi, tak i právnické osobě se sídlem na území Ruské federace. Dle Nařízení Rady EU se účast na zadávání a plnění veřejných zakázek vztahuje na ty právnické osoby, které jsou z více než 50 % přímo nebo nepřímo vlastněny ruskými občany nebo právnickými osobami sídlícími na území Ruské federace. Současně je v rámci zadávání veřejných zakázek zakázána účast osobám, které jednájí jménem nebo na pokyn občana Ruské federace nebo ruské právnické osoby. Zákaz se na stejném základu vztahuje i na subdodavatele. Nařízení Rady EU povoluje jen drobné výjimky ohledně zadávání veřejných zakázek jinak nežádoucím subjektům. Jedná se o výjimky do určitých oblastí zadávání veřejných zakázek, jako je mezivládní spolupráce v oblasti kosmického průmyslu, provoz, údržba, vyřazování z provozu a nakládání s radioaktivním odpadem nebo fungování diplomatických a konzulárních zastoupení. Veškeré zákazy nabyly platnosti 10. října 2022.³⁴

3. Dopady uvalených sankcí na právo veřejných zakázek

Nejcitelnějším dopadem na právo veřejných zakázek z hlediska uvalených sankcí má bezesporu zákaz zadávání a plnění veřejných zakázek dle Nařízení Rady EU. Tato omezení silně dopadají na ekonomický a hospodářský systém Ruské federace.

Sankce směřují vůči subjektům z Ruské federace, mají ovšem silný dopad na zadavatele veřejných zakázek. Veřejní zadavatelé nesou největší tíži uvalených sankcí, jelikož se musí potýkat s problémem, zda nezadávají veřejnou zakázku osobě jmenované na sankčním seznamu nebo subjektu vystupujícímu v rámci právnických osob. Zadavatelé jsou tak nuceni zdlouhavě řešit a kontrolovat možná napojení na nežádoucí osoby a subjekty.

-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/.

³³ Preambule bod 5 Nařízení Rady (EU) 2023/1214 ze dne 23. června 2023, kterým se mění nařízení (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině.

³⁴ Nařízení Rady (EU) 2022/576 ze dne 8. dubna 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině.

3.1 Proces kontroly

Proces kontroly nežádoucích subjektů můžeme rozdělit na dvě fáze. První fází je nutnost kontroly, zda osoba není vedena na sankčním seznamu Evropské unie, případně na samostatném vnitrostátním seznamu. Proces ohledně kontroly osob, které jsou uvedeny na sankčním seznamu, je jednoduchý v případě fyzických osob, kdy stačí překontrolovat, zda se osoba nenachází na tomto sankčním seznamu.

V případě, kdy se veřejné zakázky hodlá účastnit právnická osoba, je situace složitější. Zde je nutné primárně zjistit skutečné majitele právnické osoby. V rámci České republiky musí každá právnická osoba podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, mít evidovaného svého skutečného majitele. Zákon o evidenci skutečných majitelů zpracovává příslušné předpisy Evropské unie, konkrétně směrnici o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu³⁵ a směrnici o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.³⁶ V momentě, kdy má společnost řádně evidovaného svého skutečného majitele, je již jednoduché překontrolovat, zda osoba není vedena na sankčním seznamu.

Složitější situace nastává při kontrole, zda se nejedná o subjekty navázané na Ruskou federaci, a tedy o jim zakázanou účast při zadávání a plnění veřejných zakázek dle Nařízení Rady EU. Jak bylo uváděno výše, je zakázána účast všem fyzickým osobám z Ruské federace, právnickým osobám se sídlem na území Ruské federace, ale i právnickým osobám ovládaným subjekty z Ruské federace. Tento zákaz není absolutní. Dle Nařízení Rady EU se tento zákaz vztahuje pouze na právnické osoby, subjekty nebo orgány, které jsou z více než 50 % přímo či nepřímo vlastněny jakýmkoliv ruským státním příslušníkem, fyzickou či právnickou osobou nebo subjektem či orgánem se sídlem v Rusku nebo subjektům jednajícím jménem nebo na pokyn ruského státního příslušníka nebo případně právnické osoby.

Ohledně působení fyzických osob je situace obdobná jako při kontrole, zda není osoba evidována na sankčním seznamu. Situace je opět složitější v případě, kdy je nutné překontrolovat napojení na právnické osoby. Zákaz není absolutní a nevztahuje se na všechny subjekty Ruské federace, ale pouze na společnosti, které jsou vlastněny nebo ovládány subjekty s podílem větším než 50 %. Situace se navíc komplikuje v případě, kdy je společnost vlastněna jinou společností, a nastupuje tedy řetězec mateřské společnosti a společností dceřiných. V rámci tohoto systému je pak nutné dohledat a zjistit, zda subjekt na konci tohoto řetězce není z Ruské federace, tj. mateřská společnost nepochází z Ruska.

3.2 Problém s offshorovými společnostmi

V rámci obcházení sankcí mohou být využívány i tzv. offshorové společnosti neboli daňově výhodné společnosti. Jedná se o společnosti, které mají sídlo v jiném státě, než ve

³⁵ Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

³⁶ Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU.

kterém vykonávají převážnou část svého podnikání.³⁷ Společnost je registrovaná v zámorí podle zahraniční jurisprudence, má sídlo v zamořské zemi, ale předmět jejího podnikání je vykonáván v jiné zemi. Zámorím se má na mysli země, která je rozdílná od bydliště skutečného majitele. Společnost je vlastněna jako tzv. nerezidentní subjekt, navíc veškeré zdanění neprobíhá ve stejném státě, ve kterém je její sídlo, ale mimo toto území, tj. nepodléhá místnímu zdanění. Opakem offshorové společnosti je tzv. onshorová společnost, tj. společnost, která sídlí a podniká ve stejném státě.³⁸ Offshorové společnosti jsou zakládány zejména kvůli daňovému zvýhodnění, soukromí, právní ochraně a nízkým nákladům na založení společnosti. Takzvané offshorové země nabízí osvobození od daně z příjmu, některé země i osvobození od cel při dovážení investičního majetku. Mezi nejznámější země, které poskytují tyto výhody, patří ostrovní země, jako jsou Kajmanské ostrovy, Bermudy nebo Bahamy. Nejedná se pouze o ostrovní státy daleko od evropského kontinentu, offshorové země najdeme i na evropském kontinentu, jedná se např. o Maltu či Nizozemí.³⁹ Mezi největší offshorové země se řadí Velká Británie a USA, přičemž stát Delaware je vůbec největším daňovým rájem na světě.

Offshorová společnost funguje obdobně jako jakákoliv jiná právnická osoba, která ale legálně provádí obchodní činnost mimo území státu, ve kterém má své sídlo.⁴⁰ Tím, že společnost nepodniká na území státu, kde je registrována, jí vznikají daňová zvýhodnění. Jakousi podmínkou offshorové společnosti je právě provádění obchodní činnosti mimo území registrující země. Jednou z největších výhod těchto společností je bezesporu poskytování soukromí jejím vlastníkům. Offshorová podniková struktura nabízí možnost oddělení od podnikání majitele, od jeho aktiv i pasiv a zejména od osoby majitele, což je právě důvod, proč některé osoby volí pro své podnikání právě offshorové společnosti. Soukromí majitelů společností podporuje i fakt, že většina obchodních rejstříků společností je neveřejná, majitelé jsou tedy uchováni v anonymitě.⁴¹ Právě kvůli anonymitě skutečných majitelů vzniká opětovně problém v rámci evidence skutečných majitelů. Pro veřejné zadavatele je tak složité už jen zjistit skutečného majitele, natož to, zda není napojen na Ruskou federaci.

3.3 Vzniklé problémy

S ohledem na to, že zákaz není absolutní a nevztahuje se na společnosti, které jsou vlastněny nebo ovládaný menším podílem, než je stanovený limit, tj. 50 %, může nastat situace, kdy je veřejná zakázka zadána subjektu z Ruské federace právě z důvodu ovládnutí nebo vlastnění společnosti s menším podílem než 50 %, a nejedná se vůbec o ojedinělý případ. Podíl 50 % na ovládnutí nebo vlastnění společnosti lze jednoduše obejít rozdělením tohoto podílu mezi více vlastníků. Není žádným překvapením, že nejčastěji dochází k rozdělení a převedení podílů na členy rodiny původního vlastníka.

³⁷ Viz heslo offshore company. In: *Cambridge Dictionary* [online]. [cit. 2023-11-19]. Dostupné z: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/offshore-company>.

³⁸ Everything You Need to Know About an Offshore Company: Definition, Benefits & How it Works. In: *Offshore Protection* [online]. 11. 8. 2021 [cit. 2021-11-20]. Dostupné z: <https://www.offshore-protection.com/what-is-an-offshore-company>.

³⁹ ŠOTOVÁ, Zuzana. Co jsou to daňové ráje? Vysvětlíme! In: *investigace.cz* [online]. 7. 4. 2020 [cit. 2023-02-03]. Dostupné z: <https://www.investigace.cz/pruvodce-danovymi-raji/>.

⁴⁰ *Everything You Need to Know About an Offshore Company: Definition, Benefits & How it Works* [online].

⁴¹ *Ibidem*.

Z dat společnosti Datlab Institut z.s. bylo zjištěno, že v rámci Evropské unie existuje 6278 společností napojených na osoby z Ruské federace, na které se vztahují sankce z Nařízení Rady EU. Mimo to existuje bezmála dalších 30 tisíc společností v rámci Evropské unie, které jsou ovládány z Ruské federace. Současně bylo identifikováno 242 společností, které jsou napojeny na Ruskou federaci, případně na sankcionované osoby, a těmto společnostem byly zadány veřejné zakázky v minimální hodnotě 2,5 miliard eur.⁴²

Další problém, který se může objevit v průběhu zadávání veřejné zakázky, a to v průběhu hodnocení nabídek, nastává v případě, že dojde ke změně vlastnické struktury společnosti, přičemž se vlastníkem stane subjekt z Ruské federace, tj. subjekt podléhající sankcím. Jak se v takovém případě má zachovat zadavatel veřejné zakázky, když již z jeho strany kontrola proběhla? V rámci kontroly při otevření obálek s nabídkami byla společnost vyhodnocena jako společnost bez subjektů z Ruské federace. Jak se má nyní zachovat zadavatel veřejné zakázky? Má společnost vyloučit? Co když tuto skutečnost vůbec nezjistí nebo ji zjistí až po tom, co veřejnou zakázku zadal této společnosti? Má zadavatel povinnost kontrolovat napojení na Ruskou federaci neustále v průběhu celého řízení? Z vyslovených problémů se jako základní otázka pro zadavatele jeví tato: Kdy nastává ten správný okamžik, kdy má dojít ke kontrole, zda společnost není napojena na subjekty z Ruské federace, a nedochází tak k porušení Nařízení Rady EU?

Jako jedna z otevřených otázek pro zadavatele se může jevit ta, zda je výpis z obchodních rejstříků a evidence skutečných majitelů dostatečnou kontrolou. Prokazuje zápis v těchto rejstřících veškeré informace nezbytné k prokázání toho, zda společnost není vlastněna subjekty z Ruské federace? Jelikož bylo z dat společnosti Datlab Institut z.s. zjištěno, že pouhých 35 % společností v České republice vlastněných nebo ovládaných subjekty z Ruské federace mají správně evidovaného skutečného majitele,⁴³ kontrola tímto způsobem nebude dostačující.

Kvůli sankcím se nejvíce zkomplikovala situace zadavatelům veřejných zakázek, kteří musejí zdlouhavě kontrolovat, zda nedochází k porušování Nařízení Rady EU. S ohledem na skutečnost, že neexistuje jednotný výklad, jak postupovat v rámci kontroly, je situace o to komplikovanější.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo poskytnout vhled do uvalených sankcí vůči Ruské federaci od anexe Krymu až do doby ozbrojeného konfliktu Ruské federace vůči Ukrajině směřující ze strany Evropské unie do oblasti veřejných zakázek. První část článku poskytuje ucelený výčet veškerých uvalených sankcí vůči Ruské federaci od doby anexe Krymu přes ozbrojený konflikt na Ukrajině až do doby sankcí uvalených v prvním roce tohoto ozbrojeného konfliktu.

V rámci druhé části se článek věnuje dopadům konkrétních sankcí do oblasti veřejných zakázek. Článek se zaměřuje zejména na dopad čl. 5k nařízení Rady EU č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, který zakazuje zadávání a plnění veřejných zakázek subjektům z Ruské federace nebo

⁴² *Mapping the Russian influence in the EU procurement*. Datlab Institut z.s., 2023 [online]. [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d/1ONQ7CAGNdstYrTQaQbX6XIMUW2il-Cy_/view.

⁴³ *Ibidem*.

subjektům ovládaným z Ruské federace. Tento článek si zejména kladl za cíl vymezit nejčastější problémy zadavatelů, se kterými se potýkají v souvislosti s tímto zákazem.

Obecně je možné říci, že přijímané jednotlivé sankční balíčky se na sebe vzájemně nabalovaly, čímž se zvyšovala jejich celková účinnost. Balíčky byly přijímány vzestupně od nejmírnějších po přísnější, s cílem zastavit ozbrojený konflikt odehrávající se na Ukrajině a iniciovaný Ruskou federací. Co se týká veřejných zakázek, je možné říci, že zadavatelé veřejných zakázek nemají v době platnosti a účinnosti Nařízení Rady EU vůbec lehký úděl. Zadavatelé jsou povinni činit kontroly a prověřovat, zda soutěžitelé v jejich veřejné zakázce nejsou napojeni na Ruskou federaci nebo z ní ovládáni. S touto povinností mají ale zadavatelé velké komplikace. Zadavatelům se tak objevuje velké množství nezodpovězených otázek souvisejících s kontrolou, jako: „Kdy je nutné provádět kontrolu napojení na Ruskou federaci?“ nebo „Je kontrola prostřednictvím evidence skutečných majitelů dostatečná?“ Z dat poskytnutých od společnosti Datlab Institut z.s. je evidentní, že veřejné zakázky jsou neustále, i přes uvalené sankce, zadávány společností napojeným na Ruskou federaci nebo z Ruské federace ovládaným. Veřejní zadavatelé jsou v těžké situaci, které jsou nuceni čelit, ale pomoc se jim v širších rozměrech neposkytuje. Veřejným zadavatelům by nejvíce pomohl nástroj nebo postup, který by odhalil veškerá propojení se subjekty vymezenými v Nařízení Rady EU. Jen čas ukáže, zda bude možné dojít ke stoprocentnímu vyloučení subjektů Ruské federace ze zadávání a plnění veřejných zakázek.

Sanctions imposed within the European Union against the Russian Federation from the Annexation of Crimea to the War Conflict, with a Focus on Public Procurement

Pavĺína Minařříková (<https://orcid.org/0000-0002-4955-9361>)

Abstract: Relations between the Russian Federation and Ukraine have been troubled for a considerable number of years. One of the critical moments of disruption in relations was the annexation of the Crimean Peninsula in 2014. On the basis of these events, the European Union imposed a series of sanctions against the Russian Federation, which have persisted for a number of years. The moment of exaction was the full-scale military invasion of the territory of Ukraine by the Russian Federation in early 2022. In response to this military action, the European Union issued a number of sanctions packages. The packages included freezing the assets of persons and entities of the Russian Federation, a travel ban, as well as a ban on participation in public procurement. This article connects, on the one hand, the historical development of events leading up to the full-scale military invasion of Ukraine and, on the other hand, the sanctions imposed by the European Union against the Russian Federation. This article focuses on sanctions affecting in particular public procurement.

Keywords: public procurement, public procurement law, European law, European Union, Russian sanction