Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 16. júla 2026*

„Odvolanie – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na vojenskú agresiu voči Ukrajine – Rozhodnutie 2014/145/SZBP – Článok 1 ods. 1 *in fine* a článok 2 ods. 1 *in fine* – Reštriktívne opatrenia uložené fyzickej osobe spojenej s inou fyzickou osobou, na ktorú sa vzťahujú reštriktívne opatrenia – Pojem ‚spojenie' v prípade dvoch osôb prepojených rodinným vzťahom – Článok 21 ZFEÚ – Článok 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie – Občianstvo Európskej únie – Sloboda pohybu – Obmedzujúce opatrenia ovplyvňujúce slobodu pohybu a pobytu občana Únie"

Vo veci C-399/25 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 13. júna 2025,

Elena Petrovna Timčenko, bydliskom v Moskve (Rusko), v zastúpení: S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova a J. Goffin, advokáti,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

Rada Európskej únie, v zastúpení: M.-C. Cadilhac a V. Piessevaux, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Európska komisia, v zastúpení: M. Carpus-Carcea a C. Giolito, splnomocnení zástupcovia,

vedľajšia účastníčka konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory C. Lycourgos, sudcovia O. Spineanu-Matei (spravodajkyňa), S. Rodin, N. Piçarra a N. Fenger,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

* Jazyk konania: francúzština.

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojím odvolaním Elena Petrovna Timčenko (Elena Petrovna Timchenko) navrhuje zrušenie rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 2. apríla 2025, Timčenko/Rada (T-298/23, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2025:353), ktorým tento súd zamietol jej žalobu smerujúcu jednak k zrušeniu rozhodnutia Rady (SZBP) 2023/572 z 13. marca 2023, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145/SZBP o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 75 I, 2023, s. 134), ako aj vykonávacieho nariadenia Rady (EÚ) 2023/571 z 13. marca 2023, ktorým sa vykonáva nariadenie (EÚ) č. 269/2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 75 I, 2023, s. 1) (ďalej spoločne len „sporné akty“), a jednak náhrady nemajetkovej ujmy, ktorá jej údajne vznikla v dôsledku prijatia sporných aktov.

Právny rámec a okolnosti predchádzajúce sporu

2 Skutkové a právne okolnosti prejednávanej veci sú uvedené v bodoch 2 až 24 napadnutého rozsudku. Na účely tohto konania ich možno zhrnúť a doplniť nasledujúcim spôsobom.

3 Prejednávaná vec patrí do kontextu reštriktívnych opatrení, ktoré Európska únia prijíma od roku 2014 v reakcii na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny.

4 Žalobkyňa je manželkou Gennadija Nikolajeviča Timčenka, podnikateľa. Obaja majú ruskú a fínsku štátnu príslušnosť.

5 Rada Európskej únie prijala 17. marca 2014 na základe článku 29 ZEÚ rozhodnutie 2014/145/SZBP o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 78, 2014, s. 16).

6 V ten istý deň Rada prijala na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ nariadenie (EÚ) č. 269/2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 78, 2014, s. 6).

7 V nadväznosti na inváziu ozbrojených síl Ruskej federácie na Ukrajinu 24. februára 2022 prijala Rada 25. februára 2022 rozhodnutie (SZBP) 2022/329, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145/SZBP o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 50, 2022, s. 1). V ten istý deň táto inštitúcia prijala nariadenie (EÚ) 2022/330, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 269/2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 51, 2022, s. 1).

Smernica 2004/38/ES

8 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), bola prijatá na základe Zmluvy ES, a najmä jej článkov 12, 18, 40, 44 a 52 ES.

9 Odôvodnenie 2 smernice 2004/38 stanovuje:

„Voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, ktorý vytvára oblasť bez vnútorných hraníc, kde je sloboda zabezpečená v súlade s ustanoveniami zmluvy.“

10 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet“, uvádza:

„Táto smernica stanovuje:

a) podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov;

b) právo trvalého pobytu na území členských štátov pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov;

c) obmedzenia zavedené pre práva uvedené v a) a b) na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.“

11 Článok 27 uvedenej smernice s názvom „Všeobecné zásady“, ktorý je prvým v kapitole VI s názvom „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, znie takto:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé o sebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.

…“

12 Podľa článku 42 tej istej smernice sú jej adresátmi členské štáty.

Rozhodnutie 2014/145

13 Článok 1 ods. 1 rozhodnutia 2014/145, zmeneného najmä rozhodnutím 2022/329 (ďalej len „rozhodnutie 2014/145“), ukladá členským štátom povinnosť prijať potrebné opatrenia na zabránenie vstupu na ich územie alebo prechodu cezeň okrem iného fyzickým osobám, ktoré spĺňajú kritériá stanovené najmä v jeho písmenách a) a b), zatiaľ čo článok 2 ods. 1 rozhodnutia 2014/145 upravuje zmrazenie finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov fyzických osôb, ktoré spĺňajú kritériá stanovené najmä v jeho písmenách a) a d), pričom tieto kritériá sú v podstate totožné s kritériami stanovenými v článku 1 ods. 1 písm. a) a b) tohto rozhodnutia. Okrem toho článok 1 ods. 1 *in fine* a článok 2 ods. 1 *in fine* uvedeného rozhodnutia uvádzajú, že takéto reštriktívne opatrenia možno uložiť najmä fyzickým osobám, ktoré sú spojené s fyzickými osobami, ktoré samy podliehajú reštriktívnym opatreniam na základe týchto kritérií.

14 Článok 1 toho istého rozhodnutia v znení uplatniteľnom na tento spor stanovoval:

„1. Členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby zabránili vstupu na svoje územia, ako aj prechodu cez ne:

a) fyzickým osobám, ktoré sú zodpovedné za podporu alebo vykonávanie činností alebo politík, [ktoré sú zodpovedné za činnosti alebo politiky, – *neoficiálny preklad*] ktoré narúšajú alebo ohrozujú územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny alebo stabilitu, alebo bezpečnosť na Ukrajine, alebo ktoré brzdia prácu medzinárodných organizácií na Ukrajine [, a fyzickým osobám, ktoré tieto činnosti alebo politiky podporujú alebo ich vykonávajú – *neoficiálny preklad*];

b) fyzickým osobám, ktoré materiálne alebo finančne podporujú ruských činiteľov s rozhodovacou právomocou zodpovedných za anexiu Krymu alebo za destabilizáciu Ukrajiny alebo z nich majú prospech;

…

a fyzickým osobám, ktoré sú s nimi spojené, ako sa uvádzajú v prílohe.

2. Odsekom 1 sa členským štátom neukladá povinnosť odmietnuť vstup na svoje územie svojim štátnym príslušníkom.

3. Odsekom 1 nie sú dotknuté prípady, v ktorých je členský štát viazaný záväzkom medzinárodného práva, a to:

a) ako hostiteľská krajina medzinárodnej medzivládnej organizácie;

b) ako hostiteľská krajina medzinárodnej konferencie zvolanej Organizáciou Spojených národov alebo pod jej záštitou;

c) podľa mnohostrannej dohody, ktorou sa priznávajú výsady a imunity, alebo

d) podľa Zmluvy o zmierení z roku 1929 (Lateránska dohoda), ktorú uzavreli Svätá stolica (Vatikánsky mestský štát) a [Talianska republika].

4. Odsek 3 sa považuje za uplatniteľný aj v prípadoch, keď je členský štát hostiteľskou krajinou Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE).

5. Rada bude náležite informovaná o všetkých prípadoch, v ktorých členské štáty udelia výnimku podľa odsekov 3 alebo 4.

6. Členské štáty môžu udeliť výnimky z opatrení uložených podľa odseku 1, ak je vycestovanie odôvodnené naliehavou humanitárnou potrebou alebo účasťou na medzivládnych zasadnutiach a na zasadnutiach, ktoré podporuje alebo organizuje Únia alebo ktoré organizuje členský štát vykonávajúci predsedníctvo v OBSE a na ktorých sa vedie politický dialóg, ktorým sa priamo podporujú politické ciele reštriktívnych opatrení vrátane podpory územnej celistvosti, zvrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny.

…“

15 Článok 2 ods. 1 písm. a), d) a *in fine* rozhodnutia 2014/145 znie:

„Zmrazujú sa všetky finančné prostriedky a hospodárske zdroje, ktoré patria, sú vo vlastníctve, v držbe alebo pod kontrolou:

a) fyzických osôb, ktoré sú zodpovedné za podporu alebo vykonávanie činností alebo politík, [ktoré sú zodpovedné za činnosti alebo politiky, – *neoficiálny preklad*] ktoré narúšajú alebo ohrozujú územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny alebo stabilitu, alebo bezpečnosť na Ukrajine, alebo ktoré brzdia prácu medzinárodných organizácií na Ukrajine [, a fyzických osôb, ktoré tieto činnosti alebo politiky podporujú alebo ich vykonávajú – *neoficiálny preklad*];

…

d) fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré materiálne alebo finančne podporujú ruských činiteľov s rozhodovacou právomocou zodpovedných za anexiu Krymu alebo za destabilizáciu Ukrajiny alebo z nich majú prospech;

…

a fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sú s nimi spojené, ako sa uvádzajú v prílohe.“

Nariadenie č. 269/2014

16 Článok 3 ods. 1 nariadenia č. 269/2014, zmeneného najmä nariadením 2022/330 (ďalej len „nariadenie č. 269/2014“), vymenúva kritériá, ktorými sa okrem iného riadi zaradenie fyzických osôb, ktorých finančné prostriedky a hospodárske zdroje sa zmrazujú v súlade s článkom 2 ods. 1 nariadenia č. 269/2014, do zoznamu v prílohe I tohto nariadenia. Kritériá uvedené v článku 3 ods. 1 písm. a), d) a *in fine* nariadenia č. 269/2014 sú v podstate totožné s kritériami uvedenými v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

Sporné akty

17 Dňa 13. marca 2023 Rada spornými aktmi zachovala reštriktívne opatrenia pôvodne prijaté voči odvolateľke jej rozhodnutím (SZBP) 2022/582 z 8. apríla 2022, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145/SZBP o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 110, 2022, s. 55), a jej vykonávacím nariadením (EÚ) 2022/581 z 8. apríla 2022, ktorým sa vykonáva nariadenie (EÚ) č. 269/2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 110, 2022, s. 3), a to z týchto dôvodov:

„[Pani] Timčenko je manželkou [pána] Timčenka, dlhoročného známeho prezidenta Vladimira Putina a jedného z jeho dôverníkov.

Spolu s manželom vykonáva obchodné činnosti prostredníctvom realitnej spoločnosti Sci Ruth a spoločnosti Maples S. A. a tiež spolu s ním nadobudla nehnuteľný majetok, čo dokazuje významné majetkové väzby medzi nimi.

Okrem toho sa podieľa na jeho lobistických činnostiach prostredníctvom nadácie Timchenko Foundation, ktorú založila spolu s manželom, v ktorej zohráva dôležitú úlohu a je v úzkom spojení s manželom. Táto nadácia ďalej vykonáva činnosti v súvislosti s investičnou skupinou Volga Group, ktorá významne prispieva k ruskému hospodárstvu a jeho rozvoju a ktorú založil [pán] Timčenko, ktorý je zároveň jedným z jej akcionárov. [Pani] Timčenková tak má prospech zo svojho manžela, najmä pokiaľ ide o spoločenské postavenie a finančné podmienky. Je preto spojená s [pánom] Timčenkom, ktorý je uvedený na zozname podľa [rozhodnutia 2014/145] okrem iného z dôvodu, že je zodpovedný za podporovanie činností a politík, ktoré narúšajú územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny a za poskytovanie finančnej a materiálnej podpory, a má prospech z ruských činiteľov s rozhodovacou právomocou zodpovedných za anexiu Krymu a destabilizáciu Ukrajiny.“

Žaloba na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

18 Dňa 24. mája 2023 podala odvolateľka na Všeobecný súd žalobu, ktorou sa domáhala najmä zrušenia sporných aktov. V tejto súvislosti uviedla šesť žalobných dôvodov, z ktorých prvý bol založený na zjavne nesprávnom posúdení, ktorého sa dopustila Rada, a piaty na porušení jej základného práva na slobodu pohybu stanoveného v článku 21 ZFEÚ, ako aj na porušení článku 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a spoločných ústavných tradícií členských štátov.

19 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd zamietol prvý žalobný dôvod, ktorým odvolateľka tvrdila, že Rada sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia, keď konštatovala, že odvolateľka bola „spojená“ s manželom na základe kritéria stanoveného v článku 1 ods. 1 *in fine* a v článku 2 ods. 1 *in fine* rozhodnutia 2014/145, ako aj v článku 3 ods. 1 *in fine* nariadenia č. 269/2014 (ďalej len „kritérium spojenia“). Všeobecný súd po tom, čo v bode 74 tohto rozsudku pripomenul, že pojem „spojenie“ sa v zmysle tohto kritéria vzťahuje najmä na členov tej istej rodiny prepojených spoločnými záujmami nad rámec rodinného vzťahu, ktorý ich spája, konštatoval v bodoch 81 až 83 uvedeného rozsudku, vzhľadom na dôkazy predložené Radou, že Rada sa mohla oprávnene domnievať, že odvolateľka bola spojená s manželom v rámci spoločnej právnej štruktúry, a to

nadácie, z dôvodu, že v nej obaja vykonávali inštitucionálne funkcie a zapájali sa do jej fungovania, pričom takáto spoločná účasť išla nad rámec jednoduchého rodinného vzťahu, ktorý ich spájal.

20 Všeobecný súd tiež zamietol piaty žalobný dôvod predložený odvolateľkou. V bodoch 95 až 97 napadnutého rozsudku v podstate konštatoval, že obmedzenia výkonu práva občanov Únie na voľný pohyb a pobyt zakotveného v článku 21 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty môžu byť zavedené rozhodnutiami týkajúcimi sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) prijatými na základe článku 29 ZEÚ. V bodoch 98 až 106 tohto rozsudku tiež konštatoval, že obmedzenia výkonu tohto práva, ako sú obmedzenia uložené reštriktívnymi opatreniami voči odvolateľke, spĺňajú podmienky uvedené v článku 52 ods. 1 Charty, podľa ktorého takéto obmedzenia musia byť ustanovené zákonom, rešpektovať podstatu dotknutého práva, ako aj, za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality, byť nevyhnutné a skutočne zodpovedať cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo potrebe ochrany práv a slobôd iných.

21 Keďže Všeobecný súd zamietol ostatné žalobné dôvody uvedené odvolateľkou, v bode 136 napadnutého rozsudku zamietol žalobu v celom rozsahu.

Návrhy účastníkov odvolacieho konania

22 Odvolateľka navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok, a to aj v rozsahu, v akom jej uložil povinnosť znášať vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Rady,

– rozhodol vo veci samej a zrušil sporné akty v rozsahu, v akom sa jej týkajú, a

– uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania na oboch stupňoch.

23 V replike odvolateľka okrem toho navrhuje, aby Súdny dvor vyhovel žiadosti o úpravu jej odvolacích návrhov tak, aby v prípade zrušenia napadnutého rozsudku bola vec vrátená Všeobecnému súdu a ten rozhodol o návrhu na náhradu škody, ktorý odvolateľka podala v prvostupňovom konaní.

24 Rada a Európska komisia navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie a

– uložil odvolateľke povinnosť nahradiť trovy konania.

25 Odvolateľka uvádza na podporu odvolania štyri odvolacie dôvody, pričom prvý je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že uplatnil svojvoľný a príliš extenzívny výklad kritéria spojenia, ako aj na porušení povinnosti odôvodnenia, druhý na nesprávnom právnom posúdení Všeobecného súdu, pokiaľ ide o výklad kritéria spojenia vzhľadom na cieľ sledovaný reštriktívnymi opatreniami, ako aj na porušení povinnosti odôvodnenia, tretí na tom, že Všeobecný súd dospel k nesprávnemu záveru, že článok 29 ZEÚ priznáva Rade právomoc obmedziť slobodu pohybu občanov Únie, a štvrtý na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd dopustil, keď rozhodol, že zákaz vstupu na územie

iných členských štátov ako Fínska republika a pohybu na ňom bol v súlade so zásadou proporcionality a rešpektoval podstatu slobody pohybu a pobytu, ktorú má odvolateľka ako občianka Únie, ako aj na porušení povinnosti odôvodnenia.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

26 Prvým odvolacím dôvodom odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu, že pri definícii kritéria spojenia uvedenej v bode 74 napadnutého rozsudku dospel v rozpore so zásadou právnej istoty k príliš extenzívnemu a nepredvídateľnému výkladu pojmu „spojenie“, pretože v prípade dvoch osôb previazaných rodinným vzťahom vyžadoval len existenciu spoločných záujmov, ktoré idú nad rámec jednoduchého rodinného vzťahu dvoch spojených osôb, a to bez toho, aby bola potrebná väzba prostredníctvom hospodárskej činnosti. Hoci odvolateľka uznáva, že treba zohľadniť kontext a okolnosti každej veci, domnieva sa, že Všeobecný súd mal spresniť, v čom tieto spoločné záujmy svojou povahou, charakterom a množstvom prekračujú rámec obyčajného spoločného záujmu, ktorý je vlastný každému rodinnému vzťahu, a preukázať objektívnu existenciu takéhoto prelínania spoločných záujmov, pričom odvolateľka v replike spresňuje, že takýto prístup by bol v súlade s tým, o čom Súdny dvor rozhodol v rozsudku z 1. augusta 2025, Timčenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608).

27 Odvolateľka dodáva, že v tomto prípade Všeobecný súd v bodoch 81 až 83 napadnutého rozsudku neurčil, aké záujmy zdieľali ona a jej manžel v rámci nadácie, v ktorej obaja vykonávali dobrovoľnícku činnosť, a jeho odôvodnenie je preto poznačené vadou alebo prinajmenšom nedostatočnosťou. Prítomnosť manželov v rámci tejto nadácie, ako aj veľkosť uvedenej nadácie a rozsah charitatívnych činností, ktoré vykonáva, a tiež jednorazová intervencia spoločnosti pána Timčenka v tej istej nadácii počas pandémie COVID-19 totiž neumožňujú vzhľadom na filantropické ciele, ktoré príslušná nadácia sleduje, preukázať spoločný záujem presahujúci zvyčajný rámec rodinných vzťahov. V tej istej súvislosti Všeobecný súd v bode 83 napadnutého rozsudku nevysvetlil, ako by úloha odvolateľky v rámci tejto nadácie mohla prispieť k vytvoreniu dobrej povesti manželov, ani v čom by takáto situácia presahovala rámec prirodzeného rodinného projektu.

28 Rada a Komisia spochybňujú dôvodnosť tvrdení odvolateľky.

Posúdenie Súdnym dvorom

29 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenie odvolateľky, podľa ktorého Všeobecný súd pri definícii pojmu „spojenie“ uvedenej v bode 74 napadnutého rozsudku porušil zásadu právnej istoty pri výklade tohto pojmu, treba pripomenúť, že Všeobecný súd v tomto bode v podstate konštatoval, že uvedený pojem, ktorého význam vždy závisí od kontextu a okolností veci, sa týka najmä osôb spojených vo všeobecnosti spoločnými záujmami s osobou, na ktorú sa vzťahujú reštriktívne opatrenia, a že táto väzba sa nemusí nevyhnutne prejavovať prostredníctvom hospodárskej činnosti, ale – ak sú dotknuté osoby spojené rodinným vzťahom – musí ísť nad rámec tohto vzťahu.

30 Súdny dvor už mal vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 1. augusta 2025, Timčenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608), príležitosť vyjadriť sa k definícii pojmu „spojenie“, ktorá je v podstate totožná s definíciou, ktorú poskytol Všeobecný súd v bode 74 napadnutého rozsudku. V tejto súvislosti Súdny dvor v bodoch 29 až 34 tohto rozsudku z 1. augusta 2025 v podstate rozhodol, že tento pojem sa má vykladať extenzívne v závislosti od kontextu a okolností, o ktoré ide, a že vzhľadom na to, že existencia spoločných záujmov presahujúcich rámec rodinného vzťahu spájajúceho dotknutých rodinných príslušníkov musí byť preukázaná objektívnym spôsobom, definícia uvedeného pojmu, ktorú poskytol Všeobecný súd, nie je poznačená nesprávnym právnym posúdením a je v súlade so zásadou právnej istoty, podľa ktorej musia byť právne normy jasné a presné a ich uplatnenie predvídateľné pre osoby podliehajúce súdnej právomoci.

31 Súdny dvor konkrétne v bode 34 rozsudku z 1. augusta 2025, Timčenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608), spresnil, že táto definícia neporušuje zásadu právnej istoty z dôvodu, že Všeobecný súd identifikoval dostatočne jasné a presné kritériá na účely uplatnenia pojmu „spojenie“ v prípade dvoch osôb spojených rodinným vzťahom. Uviedol tiež, že v súlade s touto zásadou Všeobecný súd nebol povinný podrobne špecifikovať prípady, v ktorých sa tento pojem mohol uplatniť.

32 Preto nemožno dospieť k záveru, že Všeobecný súd v bode 74 napadnutého rozsudku porušil uvedenú zásadu tým, že použil príliš extenzívnu alebo nepredvídateľnú definíciu pojmu „spojenie“, alebo tým, že v tomto rozsudku nevysvetlil, v čom môžu spoločné záujmy svojou povahou, charakterom a množstvom prekročiť obyčajný spoločný záujem, ktorý je vlastný každému rodinnému vzťahu.

33 V druhom rade, pokiaľ ide o údajné porušenie povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží Všeobecnému súdu, uvedené v bodoch 81 až 83 napadnutého rozsudku, je potrebné pripomenúť, že z odôvodnenia rozsudku alebo uznesenia Všeobecného súdu musia jasne a jednoznačne vyplývať úvahy Všeobecného súdu, aby sa dotknuté osoby mohli oboznámiť s dôvodmi prijatého rozhodnutia a Súdny dvor mohol vykonať svoje súdne preskúmanie. Povinnosť Všeobecného súdu uviesť svoje odôvodnenie ho však nezaväzuje poskytnúť vysvetlenia, ktoré by vyčerpávajúcim spôsobom rozoberali jednotlivo všetky úvahy vyjadrené účastníkmi sporu, a toto odôvodnenie teda môže byť implicitné pod podmienkou, že umožní dotknutým osobám oboznámiť sa s dôvodmi, pre ktoré Všeobecný súd neuznal ich tvrdenia, a poskytne Súdnemu dvoru dostatok poznatkov, aby mohol vykonať svoje preskúmanie (rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, bod 101, ako aj citovaná judikatúra).

34 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že Všeobecný súd v bodoch 81 až 83 napadnutého rozsudku vykonal právnu kvalifikáciu najmä na základe skutkových zistení uvedených v bodoch 76 až 80 tohto rozsudku, v súvislosti s ktorými odvolateľka nenamieta nijaké skreslenie. Údajné porušenie povinnosti odôvodnenia Všeobecným súdom sa preto musí preskúmať z hľadiska všetkých dôvodov spomenutých v bodoch 76 až 83 uvedeného rozsudku.

35 Okrem toho treba poukázať na to, že analýza, ktorú Všeobecný súd vykonal v bodoch 76 až 83, sa týka dôvodov sporných aktov, podľa ktorých sa odvolateľka „podieľa na jeho lobistických činnostiach prostredníctvom nadácie Timchenko Foundation, ktorú založila spolu s manželom, v ktorej zohráva dôležitú úlohu a je v úzkom spojení s manželom“ a „táto nadácia ďalej vykonáva činnosti v súvislosti s investičnou skupinou Volga Group, ktorá významne prispieva k ruskému hospodárstvu a jeho rozvoju a ktorú založil [pán] Timčenko, ktorý je zároveň jedným z jej

akcionárov“, pričom odvolateľka „má prospech zo svojho manžela, najmä pokiaľ ide o spoločenské postavenie a finančné podmienky“ a „je preto spojená s [manželom]“, na ktorého sa vzťahujú reštriktívne opatrenia najmä na základe kritérií stanovených v článku 1 ods. 1 písm. a) a b) a v článku 2 ods. 1 písm. a) a d) rozhodnutia 2014/145, ako aj v článku 3 ods. 1 písm. a) a d) nariadenia č. 269/2014.

36 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 76 až 80 napadnutého rozsudku na jednej strane konštatoval, že manželia Timčenkovci boli osobne zapojení do spoločnej právnej štruktúry, a to do charitatívnej nadácie, ktorá nesie ich meno a vyvíja množstvo činností na úrovni Ruskej federácie, pričom uvedení manželia v nej mali ako zakladajúci členovia podstatné inštitucionálne funkcie a právomoci. Na druhej strane Všeobecný súd uviedol, že obaja manželia Timčenkovci sa podieľali na fungovaní tejto nadácie, pričom odvolateľka bola členkou jej kuratória a jej manžel dosiahol synergický efekt tým, že uvedenej nadácii poskytol finančnú, logistickú a vzťahovú podporu prostredníctvom skupiny, ktorej bol jediným akcionárom. Práve vzhľadom na tieto skutkové okolnosti Všeobecný súd v bodoch 81 a 83 napadnutého rozsudku v podstate vyvodil, že účasť manželov Timčenkovcov v rovnomennej nadácii išla nad rámec rodinného vzťahu, ktorý ich spája, a že odvolateľku možno opodstatnene kvalifikovať ako osobu „spojenú“ s manželom v zmysle kritéria „spojenia“.

37 Všeobecný súd tým v plnom súlade s povinnosťou odôvodnenia, ktorá mu prináleží, ako aj s definíciou pojmu „spojenie“ uvedenou v bode 74 napadnutého rozsudku, vysvetlil, že Rada mohla opodstatnene uplatniť kritérium spojenia na odvolateľku. Z bodov 81 a 83 napadnutého rozsudku totiž vyplýva, že Všeobecný súd v podstate konštatoval, že funkcie zastávané dvoma manželmi v nadácii, ktorú založili, rozsah ich účasti v tejto nadácii, ako aj veľkosť tejto nadácie, predstavujú prvky alebo kritériá, ktoré ako celok umožňujú objektívne preukázať, že medzi týmito manželmi existovali prostredníctvom takejto nadácie spoločné záujmy nad rámec rodinného vzťahu, ktorý ich spája.

38 Pokiaľ ide o výhradu týkajúcu sa dvoch posledných viet bodu 83 napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd dospel k záveru, že takýto mimorodinný rozmer je podporený skutočnosťou, že uvedená nadácia prispievala k vytvoreniu dobrej povesti manželov Timčenkovcov, treba okrem skutočnosti, že ide o výhradu smerujúcu proti doplňujúcim odôvodneniam napadnutého rozsudku, ktoré nemôžu viesť k jeho zrušeniu, a teda sú neúčinné (rozsudok z 2. októbra 2019, Crédit mutuel Arkéa/ECB, C-152/18 P a C-153/18 P, EU:C:2019:810, bod 68, ako aj citovaná judikatúra), uviesť, že Všeobecný súd neporušil svoju povinnosť odôvodnenia, keďže z vysvetlení uvedených v týchto dvoch posledných vetách vyplýva, že spoločné záujmy, ktoré presahujú rámec čisto súkromnej sféry dotknutých členov rodiny do tej miery, že slúžia ich verejnej komunikácii, treba považovať za záujmy objektívne presahujúce rodinný vzťah, ktorý týchto členov rodiny spája.

39 Pokiaľ ide o bod 82 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd uviedol, že nie je dôležité, že nadácia Timčenko nemá obchodný účel a že činnosť manželov Timčenkovcov v nej je dobrovoľná, treba uviesť, že tento bod 82 výslovne odkazuje na bod 74 uvedeného rozsudku, ktorý obsahuje definíciu pojmu „spojenie“ zhrnutú v bode 29 vyššie. Odvolateľka tak mohla pochopiť, že vzhľadom na to, že v prípade dvoch osôb spojených rodinným vzťahom tento pojem vyžaduje len existenciu spoločných záujmov, ktoré objektívne presahujú takýto vzťah, bez toho, aby bolo potrebné preukázať väzbu prostredníctvom hospodárskej činnosti, na účely kvalifikácie odvolateľky ako osoby spojenej s jej manželom nebolo dôležité, aby záujmy, ktoré zdieľa s manželom, mali hospodársky rozmer. Preto nemožno dospieť k záveru, že Všeobecný súd v bode 82 napadnutého rozsudku porušil svoju povinnosť odôvodnenia.

40 Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody treba prvý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

41 Druhým odvolacím dôvodom odvolateľka Všeobecnému súdu vytýka, že v bode 82 napadnutého rozsudku konštatoval, že nebolo potrebné preukázať súvislosť medzi činnosťami odvolateľky v nadácii Timčenko a inváziou Ruskej federácie na Ukrajinu z dôvodu, že kritérium spojenia si nevyžaduje preukázanie takejto súvislosti. Všeobecný súd sa tak v odôvodnení dopustil nesprávneho právneho posúdenia, ako aj porušenia povinnosti odôvodnenia, keďže treba vždy preukázať, že prijatie reštriktívnych opatrení voči osobe, akou je odvolateľka, je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov sledovaných týmito reštriktívnymi opatreniami, pričom v prejednávanej veci tieto ciele spočívajú vo vytvorení tlaku na vládu Ruskej federácie a zvýšení nákladov na jej konanie vo vzťahu k Ukrajine.

42 Rada sa domnieva, že druhý odvolací dôvod je neprípustný z dôvodu, že bod 82 uvádzaný odvolateľkou nie je bodom napadnutého rozsudku, ale bodom rozsudku zo 6. septembra 2023, Timčenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), ktorý Súdny dvor preskúmal v rozsudku z 1. augusta 2025, Timčenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Z vecného hľadiska Rada tvrdenia odvolateľky spochybňuje.

43 Komisia tiež navrhuje, aby Súdny dvor zamietol druhý odvolací dôvod ako neprípustný v rozsahu, v akom odvolateľka v skutočnosti spochybňuje skutkové zistenia Všeobecného súdu alebo sa snaží dosiahnuť opätovné preskúmanie dôkazov. Z vecného hľadiska táto inštitúcia tvrdenia odvolateľky spochybňuje.

Posúdenie Súdnym dvorom

44 Pokiaľ ide o prípustnosť druhého odvolacieho dôvodu spochybneného tak Radou, ako aj Komisiou, treba pripomenúť, že z článku 256 ods. 1 druhého pododseku ZFEÚ, z článku 58 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ako aj z článku 168 ods. 1 písm. d) a článku 169 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vyplýva, že v odvolaní musia byť presne uvedené napádané časti rozsudku, ktorého zrušenie sa navrhuje, ako aj právne tvrdenia, ktoré tento návrh konkrétne podporujú, inak sú odvolanie alebo dotknutý odvolací dôvod neprípustné. Odvolací dôvod, ktorého argumentácia nie je dostatočne jasná a presná na to, aby mohol Súdny dvor vykonať preskúmanie zákonnosti, túto požiadavku nespĺňa a musí byť vyhlásený za neprípustný najmä preto, že podstatné skutočnosti, o ktoré sa odvolací dôvod opiera, nevyplývajú dostatočne súvislým a zrozumiteľným spôsobom z textu tohto odvolania, ktorý je v tejto súvislosti nejasný a nejednoznačný (rozsudok z 18. decembra 2025, Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, body 54 a 55, ako aj citovaná judikatúra).

45 V prejednávanej veci, ako správne uvádza Rada, bod 82, na ktorý odvolateľka poukazuje v rámci druhého odvolacieho dôvodu, nie je bodom 82 napadnutého rozsudku. Tento bod 82 je bodom rozsudku zo 6. septembra 2023, Timčenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), ktorý Súdny dvor preskúmal v rozsudku z 1. augusta 2025, Timčenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Okrem

toho argumentácia formulovaná odvolateľkou na podporu tohto odvolacieho dôvodu smeruje proti odôvodneniu, ktoré Všeobecný súd uviedol v bode 82 rozsudku zo 6. septembra 2023, Timčenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502).

46 Vzhľadom na skutočnosť, že žiadny bod napadnutého rozsudku neobsahuje odôvodnenie zhodné s odôvodnením uvedeným v bode 82 rozsudku zo 6. septembra 2023, Timčenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), a vzhľadom na to, že odvolateľka v tejto súvislosti v replike neuviedla vysvetlenia, treba konštatovať, že druhý odvolací dôvod sa nevzťahuje ani na jasne identifikovateľný bod, ani na jasne identifikovateľné odôvodnenie napadnutého rozsudku, takže bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o dôvode neprípustnosti uvedenom Komisiou, treba ho zamietnuť ako neprípustný na základe judikatúry pripomenutej v bode 44 tohto rozsudku.

O treťom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

47 Tretím odvolacím dôvodom odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd sa v bodoch 95 a 96 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že Rada mohla rozhodnutím prijatým na základe článku 29 ZEÚ obmedziť slobodu pohybu, ktorú odvolateľka má na území Únie na základe článku 21 ZFEÚ a článku 45 Charty ako občianka Únie z dôvodu svojej fínskej štátnej príslušnosti. Na rozdiel od toho, ako rozhodol Všeobecný súd, obmedzenia slobody pohybu občanov Únie členskými štátmi, ktoré treba vykladať reštriktívne, sú možné, ako to vyplýva z článku 27 smernice 2004/38, len z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia, pričom takéto obmedzenia musia byť okrem toho primerané a založené na osobnom správaní daného jednotlivca.

48 Ani zo znenia článku 29 ZEÚ, ani zo Zmlúv pritom nevyplýva, že táto sloboda pohybu môže byť obmedzená reštriktívnymi opatreniami prijatými na základe článku 29. Všeobecný súd tak mal v prejednávanej veci preskúmať, či Rada ako inštitúcia Únie, ktorá združuje všetky členské štáty, overila, či osobné správanie odvolateľky predstavovalo hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo verejné zdravie členských štátov. To znamená, že Rada nemôže použiť SZBP na obmedzenie slobody pohybu občanov Únie nad rámec podmienok a procesných záruk, ktoré sa obvykle uplatňujú, ak členské štáty zavedú takéto obmedzenia na základe smernice 2004/38, pričom odvolateľka v replike spresňuje, že takýto prístup nachádza oporu v článku 40 ZEÚ.

49 Rada a Komisia spochybňujú dôvodnosť tvrdení odvolateľky.

Posúdenie Súdnym dvorom

50 V bodoch 95 a 96 napadnutého rozsudku Všeobecný súd v podstate rozhodol, že podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ sa sloboda pohybu a pobytu občanov Únie na území členských štátov vykonáva s výhradou obmedzení a podmienok stanovených Zmluvami a ustanoveniami prijatými na ich vykonanie, čo zahŕňa rozhodnutia v oblasti SZBP prijaté na základe článku 29 ZEÚ. Široko formulované znenie tohto článku pritom priznáva Rade na účely dosiahnutia cieľov uvedených v článku 21 ods. 2 ZEÚ právomoc prijať reštriktívne opatrenia, ktorých cieľom je obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie mimo členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a to nezávisle od pravidiel stanovených v tejto súvislosti smernicou 2004/38.

51 Všeobecný súd sa tým nedopustil nesprávneho právneho posúdenia.

52 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že občania Únie, ktorými sú podľa článku 9 ZEÚ a článku 20 ods. 1 ZFEÚ každá fyzická osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, majú právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území iných členských štátov, ktoré priamo priznáva článok 20 ods. 2 písm. a) a článok 21 ods. 1 ZFEÚ. Druhé uvedené ustanovenie uvádza, že obmedzenia a podmienky týkajúce sa tohto práva sú ustanovené v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie.

53 Z toho vyplýva, ako Všeobecný súd správne rozhodol v bode 95 napadnutého rozsudku, že právo občanov Únie na voľný pohyb a pobyt môže byť obmedzené a podliehať podmienkam tak na základe Zmluvy o FEÚ, ako aj Zmluvy o EÚ.

54 Ako Všeobecný súd pripomenul v bode 96 napadnutého rozsudku, v oblasti SZBP môže Rada na základe článku 29 ZEÚ prijímať rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy, pričom takáto pozícia môže zahŕňať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom. V tomto rámci je úlohou Rady vymedziť, či dokonca spresniť predmet reštriktívnych opatrení, ktoré Únia prijíma v oblasti SZBP, pričom v tejto súvislosti disponuje značnou voľnosťou a rozhoduje jednomyseľne. Túto značnú voľnosť, ktorú má Rada v tejto súvislosti k dispozícii, možno vysvetliť širokým rozsahom cieľov a zámerov Únie v tejto oblasti, ako sú uvedené v článku 3 ods. 5 a v článku 21 ZEÚ, ako aj v osobitných ustanoveniach týkajúcich sa SZBP, najmä v článkoch 23 a 24 ZEÚ (rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, body 269 a 270, ako aj citovaná judikatúra).

55 Vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponuje Rada na dosiahnutie týchto cieľov v oblasti SZBP, a na skutočnosť, že ani článok 29 ZEÚ, ani všeobecnejšie ustanovenia Zmlúv o EÚ a FEÚ týkajúce sa SZBP ako také nestanovujú ani nezakazujú prijatie osobitných reštriktívnych opatrení, treba konštatovať, podobne ako Všeobecný súd v bodoch 95 a 96 napadnutého rozsudku, že Rada má na základe článku 29 ZEÚ v zásade právomoc rozhodnúť, že fyzické osoby, hoci sú štátnymi príslušníkmi členského štátu Únie, a teda aj občania Únie, nemôžu vstúpiť na územie iných členských štátov Únie ani ním prejsť, ak spĺňajú kritériá, z ktorých vyplýva objektívny vzťah medzi kategóriou, do ktorej patria, a treťou krajinou, na ktorú má Únia v úmysle vyvíjať tlak (pozri v tejto súvislosti rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, bod 273). Za týchto podmienok článok 29 ZEÚ v zásade umožňuje Rade prijať reštriktívne opatrenia, ktorých účinkom je obmedzenie práva takýchto občanov na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov v zmysle článku 21 ods. 1 ZFEÚ a uložiť členským štátom povinnosť zabezpečiť dodržiavanie takéhoto obmedzenia.

56 Ako teda Všeobecný súd správne rozhodol na konci bodu 96 napadnutého rozsudku, nie je dôležité, že takéto obmedzenia nezodpovedajú obmedzeniam stanoveným v smernici 2004/38, ktorej cieľom je v súlade s jej článkom 1 písm. c) a článkom 27 v spojení s jej článkom 42 najmä stanoviť pravidlá, podľa ktorých členské štáty, a nie inštitúcia Únie, akou je Rada, môžu samy zaviesť tieto obmedzenia.

57 Takýto výklad navyše nevyvracia ani článok 40 druhý odsek ZEÚ, na ktorý odkazuje odvolateľka. Podľa tohto ustanovenia uskutočňovaním politík uvedených v článkoch 3 až 6 ZFEÚ nie je dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených Zmluvami na výkon právomocí Únie v rámci SZBP. Za týchto podmienok skutočnosť, že smernica 2004/38 upravuje,

ako vyplýva z jej odôvodnenia 2, voľný pohyb osôb ako základnú slobodu vnútorného trhu, v súvislosti s ktorou má Únia spoločnú právomoc s členskými štátmi na základe článku 4 ZFEÚ, nemôže ovplyvniť rozsah právomoci, ktorú má Rada v oblasti SZBP podľa článku 29 ZEÚ.

58 Okrem toho na rozdiel od toho, čo tvrdí odvolateľka, skutočnosť, že Rada pri prijímaní reštriktívnych opatrení na základe článku 29 ZEÚ, ktorých cieľom je obmedziť voľný pohyb fyzických osôb na území členských štátov, a to aj v prípade, že sú občanmi Únie, nie je viazaná procesnými pravidlami a zárukami stanovenými smernicou 2004/38, neznamená, že právomoc, ktorou táto inštitúcia v tejto súvislosti disponuje, nie je obmedzená právom Únie.

59 Po prvé, ako Všeobecný súd uviedol v bodoch 96 a 101 napadnutého rozsudku, prijatie takýchto opatrení sa musí uskutočniť s prihliadnutím na zásadu medzinárodného práva, potvrdenú v článku 3 protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísanému v Ríme 4. novembra 1950, podľa ktorého štát nemôže vlastným štátnym príslušníkom odoprieť právo vstupu na svoje územie a pobytu na ňom. Členské štáty sú touto zásadou viazané [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekračovanie hraníc na rekreačnom plavidle), C-35/20, EU:C:2021:813, bod 69 a citovanú judikatúru]. Z toho vyplýva, že článok 1 ods. 2 rozhodnutia 2014/145 zaručuje, že toto rozhodnutie neukladá členskému štátu povinnosť odmietnuť vlastným štátnym príslušníkom prístup na svoje územie.

60 Po druhé treba pripomenúť, že každé rozhodnutie, ktorým sa takéto opatrenia prijímajú na základe článku 29 ZEÚ, so zámerom, ako uviedol Všeobecný súd v bode 97 napadnutého rozsudku, vyvinúť tlak na tretiu krajinu, aby sa dosiahli ciele uvedené v článku 21 ods. 2 písm. b) a c) ZEÚ, a to upevňovať a podporovať demokraciu, právny štát, ľudské práva a zásady medzinárodného práva, ako aj zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť, musí definovať a presne vymedziť cieľ sledovaný týmto tlakom, právne kritériá umožňujúce uloženie reštriktívnych opatrení, ako aj kategórie osôb alebo subjektov, na ktoré sa tieto kritériá vzťahujú tak, aby reštriktívne opatrenia uložené z tohto dôvodu mohli dosiahnuť sledovaný cieľ spôsobom, ktorý nie je zjavne neprimeraný (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, body 272 a 273, ako aj citovanú judikatúru).

61 Po tretie vzhľadom na skutočnosť, že právo občanov Únie na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov je tiež základným právom, keďže je zaručené v článku 45 ods. 1 Charty, prekážka tohto práva spôsobená rozhodnutiami prijatými na základe článku 29 ZEÚ predstavuje „obmedzenie výkonu“ uvedeného práva v zmysle článku 52 ods. 1 Charty, takže ako Všeobecný súd správne uviedol v bode 98 napadnutého rozsudku, musí spĺňať podmienky uvedené v tomto poslednom uvedenom ustanovení.

62 Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody treba tretí odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O štvrtom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

63 Štvrtým odvolacím dôvodom rozdeleným na dve časti, odvolateľka Všeobecnému súdu v podstate vytýka, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia a porušil svoju povinnosť odôvodnenia, keď dospel k záveru, že obmedzenie jej práva na voľný pohyb a pobyt, ktoré má ako občianka

Únie, prostredníctvom reštriktívnych opatrení, ktoré sa jej týkajú, je v súlade so zásadou proporcionality (prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu) a požiadavkou, že takéto obmedzenie musí rešpektovať podstatu tohto práva (druhá časť štvrtého odvolacieho dôvodu).

64 Pokiaľ ide o prvú časť, Všeobecný súd sa pri preskúmaní primeranosti obmedzenia práva odvolateľky na voľný pohyb a pobyt dopustil nesprávneho právneho posúdenia a porušil svoju povinnosť odôvodnenia tým, že vo vzťahu k nej neidentifikoval osobné správanie ohrozujúce verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo verejné zdravie v členských štátoch, ako to vyžaduje článok 27 smernice 2004/38, alebo vážnu hrozbu pre záujem Únie, a ani nevysvetlil primeranosť takéhoto obmedzenia na dosiahnutie cieľov sledovaných Radou, ako ich Všeobecný súd identifikoval v bode 97 napadnutého rozsudku.

65 Pokiaľ ide o druhú časť, odvolateľka spochybňuje úvahy Všeobecného súdu uvedené v bodoch 101 a 104 napadnutého rozsudku. Na rozdiel od toho, ako rozhodol Všeobecný súd, rozsah obmedzenia jej práva na voľný pohyb a pobyt reštriktívnymi opatreniami, ktoré sa na ňu vzťahujú, je totiž mimoriadne významný, pretože sa týka územia 26 z 27 členských štátov. Okrem toho žiadna z výnimiek stanovených v článku 1 rozhodnutia 2014/145 nezohľadňuje postavenie občana Únie ani osobitnú situáciu občanov Únie, ktorí majú väzby na viaceré krajiny Únie. K tomu sa pridáva skutočnosť, že napriek tomu, že reštriktívne opatrenia majú údajne dočasnú povahu, môžu byť voči určitej osobe uplatňované počas mnohých rokov. Napokon judikatúra, ktorú Všeobecný súd analogicky uviedol v bode 101 napadnutého rozsudku, nie je relevantná.

66 Pokiaľ ide o prvú časť štvrtého odvolacieho dôvodu, Rada dospela k záveru o jej neprípustnosti z dôvodu, že odvolateľka neidentifikovala kritizované časti napadnutého rozsudku, pričom podľa Komisie je uvedená časť neprípustná z dôvodu, že odvolateľka uvádza nové tvrdenie, ktoré Všeobecný súd nepreskúmal. Z vecného hľadiska tak Rada, ako aj Komisia tvrdenia žalobkyne spochybňujú.

Posúdenie Súdnym dvorom

– *O prípustnosti prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu*

67 Po prvé je pravda, ako tvrdí Rada, že odvolateľka presne neidentifikuje tie časti napadnutého rozsudku, ktorých sa týka argumentácia formulovaná na podporu prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu. Vzhľadom na skutočnosť, že odvolateľka Všeobecnému súdu v podstate vytýka, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri svojej analýze primeranosti reštriktívnych opatrení, ktorých cieľom je obmedziť jej právo na voľný pohyb a pobyt ako občianky Únie, z jej argumentácie dostatočne jasne vyplýva, že sa týka bodov 103 až 106 napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd vykonal túto analýzu, pričom Rada sama tieto body 103 až 106 identifikovala vo svojom vyjadrení k odvolaniu. Za týchto okolností treba konštatovať, že prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu je s ohľadom na judikatúru pripomenutú v bode 44 tohto rozsudku prípustná.

68 Po druhé treba pripomenúť, že ak sa podľa ustálenej judikatúry účastníkovi umožní predložiť dôvod alebo tvrdenia, ktoré neboli predložené v konaní pred Všeobecným súdom, po prvýkrát v konaní pred Súdnym dvorom, povolí sa mu predložiť Súdnemu dvoru, ktorý má obmedzené právomoci v odvolacom konaní, spor v širšom rozsahu, ako bol spor, ktorým sa zaoberal Všeobecný súd. V rámci odvolacieho konania je totiž právomoc Súdneho dvora obmedzená na posúdenie právneho riešenia žalobných dôvodov a tvrdení prejednávaných na prvom stupni

(rozsudok zo 17. októbra 2024, PT Pelita Agung Agrindustri a PT Permata Hijau Palm Oleo/Komisia, C-112/23 P, EU:C:2024:899, bod 67, ako aj citovaná judikatúra). Podľa rovnako ustálenej judikatúry má však odvolateľ právo podať odvolanie, v rámci ktorého uvedie odvolacie dôvody vyplývajúce zo samotného napadnutého rozsudku, ktoré majú z právneho hľadiska spochybniť jeho dôvodnosť (rozsudok z 3. júla 2025, Parlament/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, bod 82 a citovaná judikatúra).

69 Vzhľadom na túto líniu judikatúry treba konštatovať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, odvolateľka sa v rámci prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu nesnaží uviesť nové tvrdenie, ktoré Všeobecný súd nepreskúmal. Odvolateľka totiž v podstate tvrdí, že Všeobecný súd mal pri posudzovaní primeranosti zásahu do jej základného práva na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov overiť, či Rada v súlade s pravidlami smernice 2004/38 v súvislosti s ňou identifikovala osobné správanie vo forme skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby pre základný záujem spoločnosti, a preto kritizuje právne odôvodnenie Všeobecného súdu a dospela k záveru, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 96 napadnutého rozsudku v podstate konštatoval, že Rada nebola touto smernicou viazaná. Za týchto podmienok odvolateľka uvádza tvrdenie vyplývajúce zo samotného napadnutého rozsudku, ktoré je v dôsledku toho prípustné.

70 Z toho vyplýva, že prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu je prípustná v celom rozsahu.

– *O veci samej*

71 Pokiaľ ide o prvú časť štvrtého odvolacieho dôvodu, treba po prvé zamietnuť tvrdenie odvolateľky, podľa ktorého Všeobecný súd v bodoch 103 až 106 napadnutého rozsudku dopustil pochybenia, keď nepreskúmal vzhľadom na pravidlá smernice 2004/38 primeranosť zásahu do jej základného práva na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov podľa článku 45 ods. 1 Charty.

72 Treba totiž pripomenúť, že na jednej strane v súlade s bodmi 56 až 61 tohto rozsudku sa Všeobecný súd nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v podstate rozhodol, že Rada tým, že na základe článku 29 ZEÚ prijala reštriktívne opatrenia, ktorých cieľom je obmedziť právo na voľný pohyb a pobyt fyzických osôb, ktoré majú občianstvo Únie, nebola viazaná procesnými pravidlami a zárukami stanovenými smernicou 2004/38.

73 Na druhej strane na účely určenia, či zásah do základného práva, akým je právo zaručené v článku 45 ods. 1 Charty z dôvodu obmedzení tohto práva aktom Únie, je v súlade s požiadavkami článku 52 ods. 1 druhej vety Charty, primeraný, treba overiť, po prvé, či tieto opatrenia zodpovedajú cieľu všeobecného záujmu uznanému Úniou, po druhé, či nie sú vzhľadom na tento cieľ zjavne nevhodné, teda či nie sú zjavne nespôsobilé na jeho dosiahnutie, a po tretie, či dotknuté obmedzenie nejde zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, bod 233, ako aj citovanú judikatúru). Takáto analýza sa však vykonáva nezávisle od ustanovení smernice 2004/38.

74 Všeobecný súd sa preto nedopustil nesprávneho právneho posúdenia ani neporušil svoju povinnosť odôvodnenia, keď neposúdil primeranosť obmedzenia práva odvolateľky na voľný pohyb a pobyt z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených touto smernicou.

75 Po druhé odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu, že porušil povinnosť odôvodnenia, ktorá mu prináleží, keď v analýze primeranosti zásahu do jej základného práva na voľný pohyb a pobyt na území iných členských štátov, než je Fínska republika, neoveril, či bol predmetný zákaz vstupu na územie a prechodu cezeň vhodný na dosiahnutie cieľa spočívajúceho – ako vyplýva z bodov 97 a 102 napadnutého rozsudku, ktoré v tejto súvislosti neboli v štádiu odvolania spochybnené, – vo vyvíjaní tlaku na orgány Ruskej federácie, aby ukončili svoje činnosti a politiky destabilizácie Ukrajiny.

76 Toto tvrdenie treba tiež zamietnuť, keďže na základe judikatúry pripomenutej v bode 33 tohto rozsudku preskúmanie primeranosti tohto zákazu vyplýva z bodov 105 a 106 napadnutého rozsudku. Všeobecný súd totiž tým, že v týchto bodoch uviedol, že vzhľadom na význam cieľa sledovaného reštriktívnymi opatreniami uloženými odvolateľke nebolo obmedzenie jej práva na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov zjavne neprimerané, implicitne, ale nevyhnutne vychádzal z konštatovania, podľa ktorého uvedený zákaz nebol zjavne nevhodný na dosiahnutie tohto cieľa (pozri analogicky rozsudok z 26. marca 2026, Pumpjanskij a i./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P a C-111/24 P, EU:C:2026:245, bod 237).

77 V druhej časti štvrtého odvolacieho dôvodu odvolateľka poukazuje na to, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 101 a 104 napadnutého rozsudku konštatoval, že obmedzenie jej práva na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov zaručeného v článku 45 ods. 1 Charty rešpektuje podstatu tohto práva.

78 V tejto súvislosti treba uviesť, že bod 104 napadnutého rozsudku sa týka nevyhnutnosti tohto obmedzenia z hľadiska zásady proporcionality a že iba bod 101 tohto rozsudku sa týka otázky rešpektovania podstaty uvedeného práva. Za týchto okolností treba konštatovať, že druhá časť štvrtého odvolacieho dôvodu sa týka len druhého uvedeného bodu.

79 Treba pripomenúť, že podľa článku 52 ods. 1 prvej vety Charty akékoľvek obmedzenie výkonu základných práv stanovených v Charte musí najmä rešpektovať podstatu týchto práv.

80 V bode 101 napadnutého rozsudku Všeobecný súd rozhodol, že obmedzenie základného práva odvolateľky na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov rešpektuje podstatu tohto práva, keďže tento zákaz jej na jednej strane nebráni odísť do členského štátu, ktorého je štátnou príslušníčkou, a zdržiavať sa v ňom v súlade so zásadou medzinárodného práva pripomenutou v bode 59 tohto rozsudku a potvrdenou v článku 1 ods. 2 rozhodnutia 2014/145 a na druhej strane nemal trvalú povahu z dôvodu, že zachovanie reštriktívnych opatrení voči odvolateľke, a teda aj tohto zákazu, musí byť predmetom pravidelného preskúmania podľa článku 6 tohto rozhodnutia.

81 Bez toho, aby bolo potrebné preskúmať relevantnosť judikatúry, na ktorú Všeobecný súd odkázal v bode 101 napadnutého rozsudku, treba konštatovať, že druhá zo skutočností uvedených v tomto bode týkajúca sa článku 6 rozhodnutia 2014/145 postačuje na vyvodenie záveru, že sporné akty nezasahujú do podstaty základného práva odvolateľky na voľný pohyb (pozri analogicky rozsudok z 13. marca 2025, Šuvalov/Rada, C-271/24 P, EU:C:2025:180, body 78 – 79). Z požiadavky pravidelného preskúmania reštriktívnych opatrení prijatých voči odvolateľke totiž vyplýva, že cieľom ani účinkom sporných aktov nie je zrušiť práva priznané odvolateľke jej občianstvom Únie alebo trvale ovplyvniť rozsah týchto práv.

82 Tento záver nevyvracia ani skutočnosť, ktorú uvádza odvolateľka, že výnimky a odchýlky stanovené v článku 1 ods. 3, 4 a 6 rozhodnutia 2014/145 sa vo veľkej miere týkajú osôb nachádzajúcich sa vo veľmi špecifických situáciách najmä vo vzťahu k medzinárodným záväzkom. V tejto súvislosti stačí konštatovať, že táto okolnosť nijako neovplyvňuje rozsah požiadavky pravidelného preskúmania uvedenej v bode 101 napadnutého rozsudku.

83 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba štvrtý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O žiadosti o úpravu návrhov odvolateľky

84 Ako vyplýva z bodu 23 tohto rozsudku, odvolateľka v replike požiadala Súdny dvor, aby prijal úpravu jej odvolacích návrhov tak, aby v prípade zrušenia napadnutého rozsudku bola vec vrátená Všeobecnému súdu, ktorý by rozhodol o návrhu na náhradu škody podanom odvolateľkou v prvostupňovom konaní.

85 Vzhľadom na to, že táto hypotéza sa nenaplnila, keďže všetky štyri dôvody, ktoré odvolateľka uviedla na podporu svojho odvolania, boli zamietnuté, nie je potrebné o tejto žiadosti rozhodovať.

86 Odvolanie sa preto zamieta v celom rozsahu.

O trovách

87 V súlade s článkom 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania. Článok 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľný na konanie o odvolaní na základe jeho článku 184 ods. 1 stanovuje, že účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

88 Keďže Rada a Komisia navrhli zaviazať odvolateľku na náhradu trov konania a odvolateľka nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Elena Petrovna Timčenko je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy