

Mezinárodní právo správní. Skica právní disciplíny

Jakub Handrlica*

Abstrakt: Mezinárodní právo soukromé jako specifická disciplína práva soukromého je naší akademii důvěrně známé. Věnuje se otázce, jak má tuzemská právní úprava nakládat s cizím prvkem ve vztazích soukromého práva. Naproti tomu akademický zájem o problematiku nakládání s cizím prvkem ve vztazích práva správního doposud u nás nevykrytalizoval v etablování autonomní právní disciplíny. V zahraničí je přitom konceptualizace mezinárodního práva správního již desetiletí předmětem intenzivního zájmu právní akademie. Tento příspěvek má za cíl tuto specifickou oblast práva, její vztah k jiným právním odvětvím a předmět jejího zájmu představit tuzemskému odbornému auditoriu.

Klíčová slova: mezinárodní právo správní, cizí prvek, aplikace cizího práva

Úvod

Pandemie koronaviru během uplynulého roku konfrontovala právní řády států celého světa. Ukázalo se, že v celé řadě aspektů právo nebylo na pandemii takového rozsahu připraveno, a současně je zjevné, že pandemie existující režimy veřejného práva do značné míry ovlivnila. Jedním z témat, která během éry pandemie v diskursu veřejného práva značně rezonovala, bylo zavedení očkovacích certifikátů jednotlivými státy a jejich uznávání v jiných státech.¹ Aktuálnost tématu, kterému bude tento příspěvek věnován, je možné demonstrovat na následujících praktických situacích:

- 1) Za prvé, očkovací certifikát vydaný českým orgánem je českým občanem předložen u kontroly při vstupu za účelem pobytu na dovolené na území Řecka.
- 2) Za druhé, očkovací certifikát vydaný příslušným orgánem Norského království je předložen norským občanem u kontroly při vstupu za účelem realizace služební cesty na území České republiky.
- 3) Za třetí, ukrajinský očkovací certifikát je předložen státním občanem Ukrajiny tuzemskému orgánu; jedná se ovšem o osvědčení, které bylo paděláno.

* Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: jakub.handrlica@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2274-0221>. Tento článek je psanou a dále rozpracovanou verzí jedné z tezí přednesených v rámci mého jmenovacího řízení pro obor správního práva před vědeckou radou Univerzity Karlovy dne 23. září 2021. Tento příspěvek byl napsán v rámci řešení projektu Grantové agentury České republiky *Mezinárodní právo správní. Znovuobjevení právní disciplíny* (reg. č. 20-01320S).

¹ Srov. např. GREELY, H. COVID-19 immunity certificates: science, ethics, policy, and law. *Journal of Law and the Biosciences*. 2020, Vol. 7, No. 1, s. 1–29, TAZZIOLI, M. A “Passport to Freedom”? COVID-19 and the Re-bordering of the Word. *European Journal of Risk Regulation*. 2021, Vol. 12, special issue 2, s. 355–361 (srov. i další články uveřejněné v tomto zvláštním čísle časopisu *European Journal of Risk Regulation*, které jsou věnovány problematice očkovacích certifikátů), CHEN, L. et al. COVID-19 health passes: current status and prospects for a global approach. *Journal of Travel Medicine*. 2021, Vol. 28, No. 7, s. 1–3.

Ve všech výše uvedených případech dochází k tomu, že v oblasti správního práva je nutno se vypořádat s otázkou bezinfekčnosti osvědčenou cizím orgánem prostřednictvím očkovacího certifikátu. Předmět právního vztahu zde tedy vykazuje cizí prvek.² Výše uvedené certifikáty byly vydány cizími orgány podle cizího práva; toto cizí právo nemůže samo o sobě způsobit právní účinky vydaného certifikátu v jiných právních řádech. Současně ovšem platí, že byla-li osoba očkována látkou, která je aprobována také v tuzemsku, není substantivní důvod pro to, aby důsledky očkování provedeného v cizině nebyly považovány za rovnocenné důsledkům očkování provedenému u nás. Legislativa jednotlivých států se tedy musí s právními účinky cizích certifikátů odpovídajícím způsobem vyrovnat. Platí totiž, že je to právní řád cílového státu, který ve výše uvedených případech správní orgány aplikují a který musí účinky cizích očkovacích certifikátů upravit.³

Skutečností je, že v různých jurisdikcích byly vytvořeny právní úpravy, které existenci cizího prvku ve vztazích správního práva upravují. Akademický zájem o tyto úpravy a snaha o konceptualizaci teoretického přístupu k fenoménu cizího prvku ve vztazích správního práva v zahraniční právní nauce kulminovaly do konceptualizace etablování mezinárodního práva správního⁴ jako právní disciplíny.

V naší právní akademii doposud nebyla této problematice věnována větší pozornost.⁵ Tento příspěvek má za cíl tuto specifickou disciplínu práva, její vztah k jiným právním odvětvím a předmět jejího zájmu představit tuzemskému odbornému auditoriu.

1. Cizí prvek ve vztazích veřejného práva

Existence cizího prvku v právních vztazích je právem tradičně normována ve vztazích práva soukromého.⁶ Takovým cizím prvkem může být subjekt, který má vztah k zahraničí, dále pak právní skutečnost rozhodná pro vznik právního vztahu, ke které došlo nebo která má nastat v cizině. Relevanci k zahraničí může mít i předmět právního vztahu (věci, práva a nehmotné výsledky lidské činnosti). Cizí prvek může konečně představovat také skutečnost, že předmětný právní vztah je vztahem závislým na jiném právním vztahu, který se řídí cizím právem. Tyto právní vztahy označujeme jako soukromoprávní vztahy s cizím prvkem.⁷ Faktem je, že v jednotlivých jurisdikcích je uznávána rovnost různých

² Srov. BISCOTTINI, G. Sulla rilevanza degli atti amministrativi stranieri. *Studi nelle scienze giuridiche e sociali della Università di Pavia*. 1951, Vol. 32, s. 1–32.

³ Srov. HÁKLI, J. COVID-19 Certificates as a New Form of Mobility Control. *European Journal of Risk Regulation*. 2021, Vol. 12, special issue 2, s. 362–369. K problematice zavedení vzájemného uznávání očkovacích certifikátů srov. také HANDRLICA, J. Hesitantly towards mutual recognition of “vaccination passports”. A survey on potential ubiquity in administrative law. *Juridical Tribune*. 2021, Vol. 11, special issue, s. 277–290.

⁴ *Droit administratif international, diritto amministrativo internazionale, internationales Verwaltungsrecht*.

⁵ Na tomto místě lze uvést, že ani jedna z učebnic správního práva používaných na českých právnických fakultách o existenci mezinárodního práva správního nerefereje. Z příspěvků, které se tématu v naší odborné literatuře v minulosti věnovaly, lze uvést zejména POTOČNÝ, M. Výklad českého mezinárodního práva správního. In: MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. – VOPÁLKA, V. (eds). *Veřejná správa a právo. Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 213–220. Srov. také HANDRLICA, J. Existuje mezinárodní právo správní? In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. a kol. (eds). *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 420–427. Problematice se také věnovaly dva mé příspěvky publikované v angličtině v časopisu *The Lawyer Quarterly*: HANDRLICA, J. A treatise for international administrative law. *The Lawyer Quarterly*. 2020, Vol. 10, No. 4, s. 462–475, a HANDRLICA, J. A treatise for international administrative law. Part. II. On overgrown paths. *The Lawyer Quarterly*. 2021, Vol. 11, No. 1, s. 178–191.

⁶ Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vydání. Brno: Doplněk, 2004, s. 17–18.

⁷ *Ibidem*, s. 17–18.

režimů práva soukromého. V návaznosti na existenci cizích prvků ve vztazích soukromého práva proto právní řady zakotvují normy, na základě kterých je stanoveno, jestli se předmětný soukromoprávní vztah s cizím prvkem řídí právním řádem tuzemským nebo cizím. Soubor těchto právních norem tvoří základ zvláštní právní disciplíny, mezinárodního práva soukromého.⁸

Zatímco rovnost různých režimů soukromého práva se tradičně připouští, obdobná rovnost nebyla v právu veřejném uznávána. Důvodů pro tento postoj je několik a odborná literatura⁹ je shrnuje následovně:

- 1) Za prvé, z pohledu klasické státovědy představovala aplikace vlastního veřejného práva státem jeden z projevů jeho suverenity nad konkrétním teritoriem. Naopak, rovnost různých režimů práva veřejného a z toho plynoucí možnost aplikace cizího veřejného práva v právních vztazích podřízených jurisdikci státu by *per se* implikovala omezení jeho suverenity a jeho podřízení moci jiného státu.
- 2) Za druhé, odborná literatura poukazovala na absenci jednotného chápání klíčových institutů správního práva v různých právních řádech. Instituty, jakými jsou správní akt, nařízení nebo nulita, sice v jednotlivých jurisdikcích existují, jejich univerzální pojmání však chybí. Aplikace cizího veřejného práva by v tomto aranžmá narážela na divergence v obsahu základních institutů hmotného práva v konkrétních jurisdikcích.
- 3) Za třetí, odlišnosti různých režimů veřejného práva implikují rozdílnost v obsahu ukládaných povinností. Přijetí koncepce rovnosti divergentních režimů práva veřejného by znamenalo, že vůči jednotlivci by ve vztazích správního práva mohly být aplikovány různé režimy veřejného práva. Tato poslední výtka proti potenciální rovnosti režimů práva veřejného je tedy koncipována ne z roviny státovědecké, ale z perspektivy ochrany práv jednotlivce.

Skutečností však je, že stejně jako ve vztazích práva soukromého se cizí prvky vyskytují i ve vztazích práva veřejného.¹⁰ Typy, ve kterých se může cizí prvek ve vztazích práva veřejného vyskytovat, jsou přitom obdobné, jak je identifikovala nauka mezinárodního práva soukromého:

- 1) Za prvé se může jednat o subjekt, který má vztah k cizině. Příkladem může být fyzická osoba (např. cizinec jako vlastník nemovitosti) jako adresát individuálního rozhodování správních orgánů o jeho právech a povinnostech.
- 2) Za druhé, cizí prvek může představovat i předmět právního vztahu. Příkladem může být řídičské oprávnění řídit motorové vozidlo, které bylo uděleno cizím státem a je prokazováno cizím řídičským průkazem, nebo již výše zmíněné prokázání bezinfekčnosti na základě cizího očkovacího certifikátu.

⁸ Ibidem, s. 21.

⁹ Např. VOGEL, K. Administrative Law: International Aspects. In: BERNHARDT, R. (ed.). *Encyclopedia of Public International Law. Volume 9 – International Relations and Legal Co-operation in General*. Amsterdam: North Holland, 1986, s. 2–6. Srov. také LALIVE, P. L'application du droit public étranger. *Annuaire de l'Institut de droit international*. 1975, Vol. 56, s. 157–158.

¹⁰ Srov. BISCOTTINI, G. *Diritto amministrativo internazionale. Vol. 2. La circolazione degli uomini e delle cose*. Padova: Ed. Antonio Milani, 1966, s. 20–25.

- 3) Cizím prvkem může být i právní vztah v cizině, který má právní důsledky pro právní vztah v tuzemsku (např. relevance příjmů z ciziny pro výpočet základu daně v tuzemsku, plnění veřejného důchodového pojištění uhrazená v cizině pro výpočet důchodu v tuzemsku).

Lze tedy konstatovat, že stejně jako v právu soukromém mluvíme o soukromoprávních vztazích s cizím prvkem, referuje odborná literatura také o vztazích správního práva s cizím prvkem.¹¹

Reflexí výše nastíněných dogmatických výhrad k rovnosti různých režimů veřejného práva je v nauce správního práva teze o *unilateralitě* jeho norem.¹² Ta implikuje obecnou zásadu, že správní právo dané jurisdikce (*ius fori*) je aplikovatelné i v případě vztahů správního práva s cizím prvkem. Na cizí subjekt je tedy při rozhodování o jeho právech nebo povinnostech tuzemským správním orgánem použitelné v zásadě tuzemské správní právo hmotné. Stejně tak, rozhoduje-li tuzemský správní orgán o určitých skutečnostech, které nastaly v cizině, aplikuje *ius fori*. Tak tomu může být například v případě rozhodování o určitých protiprávních jednáních, které občan spáchal mimo území státu. Konsekvencí výše nastíněného dogmatického odmítnutí rovnosti různých řádů veřejného práva je tedy koncepce jednoty *fóra* a *práva* ve správním právu.¹³ Platí tak, že i ve vztazích správního práva s cizím prvkem je v zásadě aplikovatelné *ius fori*.

Výše uvedené ovšem neznamená, že by normy *ius fori* nemohly předpokládat situace, kdy je ve vztazích správního práva s cizím prvkem aplikovatelné cizí veřejné právo. Takové případy v právní úpravě jsou pravidelně reflexí praktické potřeby postavit naroveň účinky tuzemského a cizího aktu nebo osvědčení. Příkladem může být vzájemné uznávání vysokoškolských diplomů, cestovních pasů, řidičských průkazů, úmrtních listů atd. Jedná se o případy, kdy normy *ius fori* zakládají ve vztazích správního práva s cizím prvkem režim *nepřímé* aplikace cizího práva. Méně časté jsou případy, kdy normy správního práva vyžadují, aby bylo ve vztazích správního práva použito cizí správní právo *přímo*, tj. aby správní orgán podle norem hmotného práva cizího státu rozhodoval buď o předběžné otázce, nebo v meritu věci.

Z výše uvedeného plynou dva závěry, které lze na tomto místě shrnout. Za prvé, že ne každý vztah správního práva s cizím prvkem je upraven odchýlně od obdobného právního vztahu, ve kterém by cizí prvek nefiguroval.¹⁴ Zákonodárce ovšem v řadě případů

¹¹ Tak je tomu zejména v německé odborné literatuře. Z té starší lze odkázat zejména na NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Band. Allgemeiner Teil*. Zürich – Leipzig: Verlag für Recht und Gesellschaft AG, 1936, s. 44–47. V novější německé literatuře o tomto fenoménu referuje např. MENZEL, J. *Internationales Öffentliches Recht. Verfassungs- und Verwaltungsgrenzrecht in Zeiten offener Staatlichkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, s. 62–85.

¹² I teze o unilateralitě byla traktována zejména v německé akademii. I zde lze ze starší literatury odkázat na NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Band*, s. 115–120. Z novější literatury srov. např. SCHNYDER, A. *Wirtschaftskollisionsrecht. Sonderanknüpfung und extraterritoriale Anwendung wirtschaftlicher Normen und Berücksichtigung von Marktrecht*. Zürich: Schulthess, 1990, s. 45–55, a SIEMS, M. *Die Harmonisierung des internationalen Deliktsrechts und die „Einheit der Rechtsordnung“*. *Recht der internationalen Wirtschaft*. 2004, Jhrg. 9, Nr. 5, s. 662–668. Kritickou analýzu teze o unilateralitě lze nalézt v díle OHLER, C. *Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Strukturen des deutschen internationalen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, s. 33–47, a nověji v monografii HEMLER, A. *Die Methodik der „Eingriffsnorm“ im modernen Kollisionsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 63–72.

¹³ V našem právním řádu je tato koncepce explicitně reflektována v zákoně č. 500/2004 Sb., kde § 2 odst. 1 stanovuje, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

¹⁴ Např. skutečnost, že vlastník pozemku nebo stavby je cizincem, který se dlouhodobě zdržuje mimo území našeho státu,

nepřímou nebo přímou aplikaci cizího veřejného práva ve vztazích správního práva s cizím prvkem předpokládá. Bude-li tento článek referovat o mezinárodním právu správním, bude tím myšlen soubor právních norem, které upravují vztahy správního práva s cizím prvkem prostřednictvím výše uvedených metod aplikace cizího veřejného práva.

V návaznosti na uvedené lze doplnit ještě druhý závěr. Mluvíme-li o mezinárodním právu správním, myslíme tím – obdobně jako je tomu v případě mezinárodního práva soukromého – právní rámec vytvořený v jednotlivých národních jurisdikcích. Mezinárodní právo správní ve smyslu, jak je prezentováno tímto příspěvkem, tedy nemá univerzální charakter. Naopak, mezinárodní právo správní chápeme jako součást práva vnitrostátního – existuje tedy mezinárodní právo správní německé, rakouské, francouzské, italské, a také české.¹⁵

2. Terminologie

Zejména odborná literatura románské jazykové provenience věnovala v relaci k úpravě vztahů správního práva s cizím prvkem vymezení terminologie nemalou pozornost. V italské právní akademii je tradována distinkce mezi termíny *diritto internazionale amministrativo* a *diritto amministrativo internazionale*, kterou pod vlivem dualistické nauky zavedl D. Donati.¹⁶ Zatímco první termín měl za cíl referovat o té části mezinárodního práva veřejného, která upravuje oblast spolupráce mezi státy v oblasti veřejné správy, druhý termín referoval o oblasti vnitrostátního práva, která reaguje na existenci cizích prvků ve vztazích práva správního. Tato terminologie byla následně recipována i dalšími italskými autory.¹⁷ Obdobná terminologická distinkce¹⁸ byla tradována i v odborné literatuře frankofonní¹⁹ a hispanofonní.²⁰

nemá *per se* za následek, že by v řízení týkajícím se této nemovité věci měla být aplikována jiná než tuzemská úprava správního práva (*ius fori*); právní úprava na tomto místě řeší toliko otázky doručování písemností do zahraničí – srov. např. § 2 odst. 5 (*in fine*) zákona č. 416/2009 Sb.

- ¹⁵ Tezi o existenci evropského mezinárodního práva správního se tento příspěvek bude věnovat níže v části třetí a páté.
- ¹⁶ DONATI, D. *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*. Torino: Unione tipografico-editrice torinese, 1906, s. 430–438.
- ¹⁷ Např. BORSI, U. Carattere e oggetto del diritto amministrativo internazionale. *Rivista di diritto internazionale*. 1912, Vol. 12, No. 2, s. 352–362, D'ALESSIO, J. Il diritto amministrativo internazionale e sue fonti. *Rivista di diritto pubblico*. 1913, Vol. 10, No. 10, s. 276–273, RAPISARDI MIRABELLI, A. *Diritto internazionale amministrativo*. Milano: Antonio Milani, 1939, FRAGOLA, U. *Diritto amministrativo internazionale. Manuali di scienze giuridiche ed economiche*. Napoli: Pallerano & Del Gaudio, 1951, BISCOTTINI, G. *Diritto amministrativo internazionale. La rilevanza degli atti amministrativi stranieri*. Padova: Ed. Antonio Milani, 1964, atd.
- ¹⁸ *Droit international administratif a droit administratif international, derecho internacional administrativo a derecho administrativo internacional*.
- ¹⁹ Např. NEUMEYER, K. Le droit administratif international. *Revue générale de droit international public*. 1911, Vol. 18, s. 492–516, GASCON Y MARIN, J. Les transformations du droit administratif international. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1930, Vol. 46, s. 6–32, NEGULESCU, P. Principes du droit international administratif. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1935, Vol. 51, s. 595–625, WEIL, P. *Le Droit administratif international: bilan et tendances*. Paris: Institut des hautes études internationales, 1962, a nověji např. NGUYEN, M. Droit administratif international. *Revue de droit suisse*. 2007, Vol. 126, s. 77–125. Lze ovšem poukázat na skutečnost, že ani v právní akademii nebyla nastiňena terminologická distinkce vždy sledována konsekventně. Srov. např. GASCON Y MARIN, J. Les fonctionnaires internationaux. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1932, Vol. 48, s. 721–797 (zde je termín *droit administratif international* použit jako reference ke vztahům mezinárodního práva veřejného).
- ²⁰ Např. MANADÉS, R. *Introducción al derecho administrativo internacional*. Buenos Aires: Novum, 2014, s. 12–16, MENDÉS RIVERA, J. – OLGUÍN TORRES, A. *El Derecho internacional administrativo y su relación con el Derecho internacional ambiental*. In: RENDÓN HUERTA BARRERA, T. – SORIANO FLORES, J. (eds). *Reflexiones jurídicas contemporáneas*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato, 2015, s. 233–254.

V řadě jiných právních kultur jazyková vybavenost neumožňuje výše nastíněnou distinkci mezi tou částí mezinárodního práva, která upravuje vztahy mezi suverénními státy, a částí vnitrostátního práva, která reaguje na existenci cizích prvků ve vztazích správního práva, realizovat. Exemplárním případem je německá odborná literatura, ve které – zejména pod vlivem monumentální čtyřsvazkové monografie K. Neumeyera – rezonuje termín *internationales Verwaltungsrecht*.²¹ Významný odborník na problematiku zamezení dvojího zdanění K. Vogel si ve své knižně vydané habilitační práci tři desetiletí po vydání posledního dílu Neumeyerova díla posteskl,²² že na rozdíl od jazyka italského nemá němčina kapacitu postihnout nuanci plynoucí z právního dualismu. Termín *internationales Verwaltungsrecht* je proto v německé odborné literatuře používán *promiscue* jak pro vztahy mezinárodního práva veřejného, tak i pro vztahy práva správního, tj. vztahy mezi státem a jednotlivcem.²³ S obdobnými terminologickými problémy se potýká také nizozemská nauka.²⁴

Rovněž odborná literatura anglojazyčné provenience naráží na tento nedostatek. Termín *international administrative law* byl ve starší literatuře, zejména v USA, používán pro tu část mezinárodního práva veřejného, která se zabývala fenoménem mezinárodních správních unií.²⁵ Novější odborná literatura tento pojem převzala a označuje jím buď tu oblast práva, která upravuje správu mezinárodních organizací,²⁶ nebo tu, která upravuje mezinárodní spolupráci mezi správními orgány různých států navzájem.²⁷ Současně ovšem akademici britských i amerických univerzit reflektovali kontinentální diskurs o etablování specifické disciplíny vnitrostátního práva, upravující nakládání s cizím prvkem ve vztazích správního práva. I tato disciplína byla v anglojazyčné literatuře označo-

²¹ Skutečností ovšem je, že termín *internationales Verwaltungsrecht* byl v německé akademii používán i před Neumeyerem. Srov. např. ISAY, E. *Internationales Verwaltungsrecht*. In: STIER-SOMLO, F. – ELSTER, A. (eds). *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*. Bd. 3. Berlin: De Gruyter Recht, 1928, s. 344–348.

²² VOGEL, K. *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm. Eine Untersuchung über die Grundfragen des sog. internationalen Verwaltungs- und Steuerrechts*. Frankfurt am Main: Alfred Metzner, 1965, s. 161 (je přitom zajímavým detailem, že autor sám v podtitulu své monografie mluví o „tak zvaném mezinárodním právu správním“, spíše než o mezinárodním právu správním ve smyslu etablované disciplíny).

²³ Srov. např. MERKLI, T. – EICHBERGER, M. – BATLINER, A. *Internationales Verwaltungsrecht, das Territorialitätsprinzip und seine Ausnahme. Liechtensteinische Juristen-Zeitung*. 2003, Nr. 10, s. 82–94, MÖLLERS, C. – VOSSKUHLE, A. – WALTER, C. (eds). *Internationales Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, BIAGGINI, G. *Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrecht als Aufgabe der Rechtswissenschaft*. In: HILLGRUBER, C. – VOLKMANN, U. – NOLTE, G. – POSCHER, R. (eds). *Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts*. Berlin: De Gruyter, 2014, s. 413–440.

²⁴ Srov. např. JANSEN, O. *Internationaal bestuursrecht weer voor het voetlicht*. In: DEN OUDEN, W. – BARKHUYSEN, T. – MARSEILLE, B. – SCHLÖSSELS, R. – PETERS, D. (eds). *25 jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid*. Haag: Wolters Kluwer, 2018, s. 425–439.

²⁵ Srov. REINSCH, P. *Public International Unions: Their Work and Organisation. A Study in International Administrative Law*. Boston: Ginn and Company, 1911, SAYRE, F. *Experiments in International Administration*. New York: Harper & Brothers, 1919.

²⁶ Srov. AMERASINGHE, C. *The future of international administrative law*. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, Vol. 45, No. 4, s. 773–795, KINNEY, E. *The emerging field of international administrative law: its content and potential*. *Administrative Law Review*. 2002, Vol. 54, No. 1, s. 415–433, AGO, S. *What is 'international administrative law'? The adequacy of this term in various judgements of international administrative tribunals*. In: QUAYLE, P. (ed.). *The role of international administrative law at international organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2020, s. 88–102 (zde autor zpochybňuje používání pojmu „international administrative law“ v souvislosti s výkonem správy mezinárodními tribunály).

²⁷ Srov. např. SCHMIDT-ASSMANN, E. *The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship*. *German Law Journal*. 2008, Vol. 9, No. 11, s. 2061–2076.

vána jako *international administrative law*. Lze tedy shrnout, že pod tímto pojmem se mohou v odborné literatuře psané v anglickém jazyce skrývat různé, naprosto rozdílné oblasti práva. Tato ambivalence termínu *international administrative law* může působit matoucím dojmem – o to více, že anglický jazyk nabyl v uplynulých desetiletích statusu *lingua franca* mezinárodního diskursu v právní akademii.²⁸

Faktem je, že v tuzemské odborné literatuře nebylo zatím diskutované téma předmětem širšího zájmu. M. Potočný referoval²⁹ ve svém příspěvku v *Počtě D. Hendrychovi* o mezinárodním právu správním, což je termín, se kterým pracuje i tento příspěvek. Ačkoliv by bylo možné diskutovat i o jiné terminologii,³⁰ pojem mezinárodní právo správní se jeví – i s ohledem na ustálený a obecně aprobovaný termín „mezinárodní právo soukromé“ – jako nejvhodnější.

Stejně jako je tomu v případě mezinárodního práva soukromého,³¹ ani použití pojmu „mezinárodní“ u mezinárodního práva správního nemá za cíl pojednat o této disciplíně práva jako o součásti mezinárodního práva veřejného.³² Termín „mezinárodní“ upozorňuje na skutečnost, že normy mezinárodního práva správního reagují na existenci cizího (mezinárodního) prvku ve vztazích správního práva.

3. Konceptualizace právní disciplíny

Skutečnost, že v různých jurisdikcích byly přijaty specifické normy upravující existenci cizího prvku ve vztazích správního práva, implikovala zájem právní akademie.³³ V jednotlivých státech tak došlo k postupné konceptualizaci mezinárodního práva správního. Nejednalo se však o proces přímočarý a je nutné konstatovat, že na rozdíl od disciplíny mezinárodního práva soukromého zatím ani v zahraničí nedošlo k jednotnému chápání toho, co „mezinárodní právo správní“ představuje a jaký je jeho poměr k jiným etablovaným oborům právní nauky. Následující řádky si dávají za cíl tento proces postupné konceptualizace ve stručnosti prezentovat.³⁴

O existenci mezinárodního práva správního jako disciplíně práva referovali již autoři v období před první světovou válkou. V Německu to byl L. von Stein, v Ruském impériu F. F. von Martens a v Itálii P. Fedozzi.³⁵ Jejich přístup bych charakteristický internaciona-
lismem, kdy existenci vnitrostátní normy řešící otázku cizího prvku ve vztazích správního

²⁸ Alternativou by bylo používání termínu *administrative international law* (dle vzoru *private international law*). S tímto termínem pracuji v anglickém abstraktu tohoto článku.

²⁹ POTOČNÝ, M. *Výklad českého mezinárodního práva správního*, s. 213–220.

³⁰ Např. o mezinárodním správním právu, o správním právu mezinárodním atd.

³¹ KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 30–33.

³² Srov. GROF, A. Zum „internationalen Verwaltungsrecht“. *Juristische Blätter*. 1986, Jhrg. 108, Nr. 2, s. 213.

³³ Srov. ANTONESCU, M. *Essai de détermination méthodologique du droit administratif international*. In: NEGULESCU, P. (ed.). *Mélanges Paul Negulescu*. București: Monitorul oficial i Imprimeriile statului, 1935, s. 230–235.

³⁴ Velice detailní nástin jednotlivých dogmatických přístupů, včetně bohatých referencí na existující německou, francouzskou, italskou a španělskou odbornou literaturu k tématu, lze najít v díle VOGEL, K. *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, s. 153–187. Z novější literatury lze poukázat na přehled jednotlivých autorů, který lze nalézt v díle MENZEL, J. *Internationales Öffentliches Recht*, s. 43–61. Ten je ovšem omezen toliko na autory německé jazykové oblasti.

³⁵ Srov. VON STEIN, L. *Handbuch der Verwaltungslehre*. 3. Auflage. Stuttgart: Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 1887, s. 186–187, MARTENS, F. *Das Consularwesen und die Consularjurisdiction im Orient*. Berlin: Weidmannsche Buchhandlung, 1874, s. 56–57, FEDOZZI, P. *Il diritto amministrativo internazionale. Nozioni sistematiche*. Perugia: Unione tipografica cooperativa, 1901.

práva *per se* svazovali se závazky plynoucími z instrumentů mezinárodního práva veřejného. Na tomto místě lze konstatovat, že tato tendence k internacionalismu měla v následující nauce mezinárodního práva správního značnou odezvu,³⁶ a to i v tuzemské právní akademii.³⁷

Teprve D. Donati akcentoval – pod vlivem nauky o právním dualismu – distinkci mezi řešením otázek správního práva mezi subjekty mezinárodního práva veřejného na straně jedné a řešením problematiky cizího prvku ve vztazích správního práva, kde figuruje stát a jednotlivec, na straně druhé. Jeho teze o existenci svébytné disciplíny vnitrostátního práva,³⁸ řešící výše uvedené vztahy, byla recipována K. Neumeyerem v jeho čtyřsvazkovém pojednání věnovaném německému mezinárodnímu právu správnímu.³⁹ K. Neumeyer koncipoval tezi o disciplíně mezinárodního práva správního jako na mezinárodním právu veřejném nezávislé disciplíně. Nerozporoval přitom skutečnost, že řada norem *ius fori* je reflexí mezinárodních smluv nebo mezinárodních obyčejů. Při koncipování mezinárodního práva správního vycházel K. Neumeyer z nauky mezinárodního práva soukromého, jejímž byl sám řádným profesorem na mnichovské univerzitě. Tezi o unilateralitě, známou v mezinárodním právu soukromém⁴⁰ jako jednu z metod řešení existence cizího prvku ve vztazích soukromého práva, K. Neumeyer konsekventně aplikoval na vztahy správního práva. Mezinárodní právo správní proto podle K. Neumeyera tvořil soubor norem vnitrostátního práva, které upravují buď *přímou* nebo *nepřímou* aplikaci cizího veřejného práva ve vztazích práva správního. Systém nauky mezinárodního práva správního byl rozdělen do části obecné a zvláštní. Zatímco cílem obecné části je věnovat se otázkám, které se neomezují jenom na určitý konkrétní druh vztahů správního práva s cizím prvkem,⁴¹ část zvláštní se zabývá jednotlivými sektorálními úpravami, ve kterých se vztahy správního práva s cizím prvkem vyskytují.⁴²

Neumeyerova koncepce mezinárodního práva správního byla v následujících deseti letech široce reflektována nejen v německé právní akademii, ale také v jiných právních naukách. Zejména v literatuře latinskoamerických zemí se stala vlivnou teze, že mezinárodní právo správní je specifickou subdisciplínou mezinárodního práva soukromého.⁴³

³⁶ Srov. např. TACHOS, A. Le „droit administratif international“ hellénique. *Revue hellénique de droit international*. 1987/1988, Vol. 40/41, s. 179–195.

³⁷ POTOČNÝ, M. *Výklad českého mezinárodního práva správního*, s. 213.

³⁸ *Diritto amministrativo internazionale*.

³⁹ NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung I*. München: J. Schweitzer Verlag, 1910, NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung II*. München: J. Schweitzer Verlag, 1922, NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung III*. München: J. Schweitzer Verlag, 1926, a NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Band*.

⁴⁰ Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 111–112.

⁴¹ Jedná se zejména o otázky územní aplikovatelnosti norem, ochrany veřejného zájmu při přímé a nepřímé aplikaci cizího veřejného práva, kvalifikace cizích správních aktů (kvalifikační problém), metody zjišťování cizího veřejného práva atd.

⁴² V této souvislosti došlo v odborné literatuře ke konceptualizaci několika oblastí správního práva, ve kterých se řešení cizích prvků frekventovaně vyskytuje – jedná se zejména o mezinárodní právo daňové, mezinárodní právo bankovní, mezinárodní právo sociálního zabezpečení. Lze upozornit na skutečnost, že tyto pojmy jsou *promiscue* používány i pro ty subdisciplíny mezinárodního práva veřejného, které se věnují úpravě uvedených oblastí prostřednictvím mezinárodních smluv.

⁴³ Srov. např. ENNIS, H. *Derecho internacional privado*. Buenos Aires: D. T. Lelong Editores, 1953, s. 571, TENÓRIO, O. *Direito internacional privado*. 11th edition. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976, s. 471 (obě díla citována dle VOGEL, K. *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, s. 137, pozn. 126). Srov. také VALLINDAS, P. *Introduction au droit international privé lato sensu*. Athènes: N.A. Saccoulas, 1943, s. 509–510.

Tento směr odrážel skutečnost, že zatímco normy mezinárodního práva soukromého se staly v jednotlivých jurisdikcích předmětem pravidelné kodifikace, normy mezinárodního práva správního byly charakteristické svojí roztržitostí v jednotlivých izolovaných právních předpisech. Ty přitom na straně jedné zakládaly případy *přímé* nebo *nepřímé* aplikace cizího veřejného práva, neodpovídaly však současně na otázky, které z takové aplikace plynou.⁴⁴ Nastíněný směr právní nauky přitom chápal poměr předpisů mezinárodního práva správního a mezinárodního práva soukromého jako poměr *lex specialis* k *lex generalis*.

V kontinentální právní nauce vykrytalizoval jiný směr chápání mezinárodního práva správního, podle kterého se jedná o svébytnou, autonomní právní disciplínu. Vliv nauky mezinárodního práva soukromého je ale patrný i zde – stejně jako se mezinárodní právo soukromé vymezilo jako svébytná disciplína vůči právu soukromému,⁴⁵ plédovaly pro stejný poměr mezinárodního práva správního a správního práva i někteří kontinentální autoři. Ze starších lze zmínit F. Reue, který tuto tezi postuloval ve své monografii o užívání cizího práva.⁴⁶ Nověji byla tato teze prezentována v několika učebnicích správního práva německé a švýcarské provenience.⁴⁷ Pro pojetí mezinárodního práva správního jako autonomní disciplíny se vyslovil ve své knižně vydané habilitační práci⁴⁸ i významný německý internacionalista C. Ohler.

Nastíněný směr chápání mezinárodního práva správního se v odborné literatuře stal nejenom předmětem recepce, ale také kritiky. Hlavní výtkou proti konceptualizaci mezinárodního práva správního jako autonomní disciplíny byla skutečnost, že charakter právních úprav je natolik roztržitý, že lze jenom stěží mluvit o jakémkoliv svébytném mezinárodním právu správním.⁴⁹ Zatímco úprava vztahů soukromého práva s cizím prvkem se vývojově vymanila z obecných kodifikací občanského práva⁵⁰ a stala se předmětem samostatných, komplexních právních úprav, jsou normy upravující vztahy správního práva s cizím prvkem v různých jurisdikcích upraveny v roztržitých předpisech správního práva.⁵¹ Tato roztržitost je produktem skutečnosti, že zákonodárce přistupuje k řešení otázek *přímé*, respektive *nepřímé* aplikace cizího veřejného práva ve vztazích správního

⁴⁴ Např. jakým způsobem postupovat v případě, že norma sice požaduje aplikaci cizího veřejného práva, nestanovuje však jak toto právo zjistit a jak postupovat v případě, že toto cizí právo zjistit nelze.

⁴⁵ Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 30 („nelze souhlasit s názorem, který je [mezinárodní právo soukromé – pozn. autora] pokládá za součást občanského práva“).

⁴⁶ Srov. REU, F. *Anwendung fremden Rechts. Eine Einführung*. Berlin: Junker und Dünhaupt, 1938, s. 102–104.

⁴⁷ Srov. např. FLEINER-GERSTER, T. *Grundzüge des Allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. Zürich: Schulthess, 1980, § 10 („v současnosti můžeme referovat o mezinárodním právu správním jako o samostatné disciplíně“), EHLERS, D. – PÜNDER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 15. Auflage. Berlin: De Gruyter Recht, 2016, § 4 („mezinárodní právo správní lze chápat jako paralelu mezinárodního práva soukromého“). Srov. také BREINING-KAUFMANN, C. *Internationales Verwaltungsrecht. Zeitschrift für schweizerisches Recht*. 2006, Vol. 125, Nr. 2, s. 125 („mezinárodní právo správní je disciplínou sui generis“).

⁴⁸ OHLER, C. *Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, s. 6–9.

⁴⁹ Srov. BONAUDI, E. A proposito di diritto amministrativo internazionale. *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia*. 1928, Vol. 40, s. 101–187, a posléze MATSCHER, F. Gibt es ein Internationales Verwaltungsrecht? In: SANDROCK, O. (ed.). *Festschrift für Günther Beitzke zum 70. Geburtstag am 26. April 1979*. Berlin: De Gruyter, 1979, s. 641–650. Nastíněné výtky jsou sdíleny i současnými administrativisty, srov. např. TERHECHTE, J. – MÖLLERS, C. *Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht*. In: TERHECHTE, J. (ed.). *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*. Baden Baden: Nomos Verlag, 2019, s. 1445–1446.

⁵⁰ KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 30–31.

⁵¹ Srov. VOGEL, K. *Administrative Law: International Aspects*, s. 3–4.

práva ambivalentně.⁵² Pravidelně se jedná o normy, které jsou produktem recepce mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu, nebo – nověji – výsledkem implementace směrnice EU. Pokusy o harmonizaci úprav jsou ve vnitrostátních právních úpravách spíše výjimečné než pravidelné.⁵³

Výše nastíněné výtky kulminovaly do vzniku jiné linie argumentace, podle které je mezinárodní právo správní specifickou subdisciplínou správního práva a součástí jeho zvláštní části.⁵⁴ Podle tohoto názorového směru tvoří zvláštní část správního práva jak předpisy upravující jednotlivé oblasti hmotného práva, tak i mezinárodní právo správní, které řeší otázky plynoucí z výskytu cizího prvku ve vztazích upravených naposledy uvedenými předpisy.

Na tomto místě lze ještě uvést, že Neumeyerova teze o existenci mezinárodního práva správního byla také základem pro úvahy o zrodu evropského mezinárodního práva správního.⁵⁵ I tyto myšlenky jsou reflexí aktuálního vývoje v nauce mezinárodního práva soukromého, která během uplynulých desetiletí akcentovala prohlubující se europeizaci právních úprav prostředky unijního práva.⁵⁶ Obdobné úvahy vedly některé zahraniční akademiky k tezi, že zvyšující se tendence k přijímání unijních úprav, normujících jak *přímo*, tak i *nepřímo* aplikaci cizího veřejného práva, vede k etablování specifické oblasti – evropského mezinárodního práva správního. Zavedení vzájemného uznávání očkovacích certifikátů prostřednictvím nařízení⁵⁷ během pandemie koronaviru je zatím posledním projevem těchto dlouhodobých tendencí.

Zcela na závěr této části lze zmínit, že termín evropské mezinárodní právo správní lze chápat i v jiném než výše uvedeném smyslu. Z dříve nastíněného přehledu plyne, že ke konceptualizaci mezinárodního práva správního došlo v různých právních akademiích. Tato konceptualizace byla na straně jedné důsledkem odrazu rozdílných právních úprav existujících v rovině vnitrostátního práva. Na straně druhé lze pozorovat dlouhodobý proces vzájemného ovlivňování jednotlivých právních akademií. Reflexe těchto procesů vede k tvrzení, že existuje evropské mezinárodní právo správní, a to bez bezpodmínečné vázanosti na regionální právní rámec, vytvořený pod gescí EU, ale jako součást evropského *ius commune*.⁵⁸

⁵² Ibidem.

⁵³ Ze zprávy sekce správního práva, která byla k tématu vzájemného uznávání správních aktů předložena na XIX. kongresu Mezinárodní akademie srovnávacího práva konaném ve Vídni v roce 2014, plyne, že jenom v jediné ze zkoumaných jurisdikcí byla problematika uznávání cizích správních aktů výslovně řešena v obecném předpisu upravujícím správní řízení. Jednalo se o úpravu maďarskou.

⁵⁴ Srov. STEINDORFF, E. Internationales Verwaltungsrecht. In: STRUPP, K. (ed.). *Wörterbuch des Völkerrechts*. 2. Auflage. Berlin: De Gruyter, 1962, s. 581–592. HOFFMANN, G. Internationales Verwaltungsrecht. In: MÜNCH, I. (ed.). *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter, 1985, s. 851–862. Z novější literatury srov. RUFFERT, M. Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts. In: MÖLLERS, C. – VOSSKUHL, A. – WALTER, C. (eds). *Internationales Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, s. 395–419.

⁵⁵ Srov. LINKE, C. *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2001.

⁵⁶ Srov. např. BOGDAN, M. – PERTEGÁS SENDER, M. *Concise introduction to EU private international law*. 4th edition. Zutphen: Europa Law Publishing, 2019, s. 16–26.

⁵⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021, s. 1–22.

⁵⁸ Srov. SOMMERMANN, K. Objectives and methods of a transnational science of administrative law. In: BLANKE, H. – VILLALÓN, P. – KLEIN, T. – ZILLER, J. (eds). *Common European Legal Thinking: Essays in Honour of Albrecht Weber*. Vienna: Springer International, 2015, s. 543–545.

4. České mezinárodní právo správní

*„Českým mezinárodním právem správním rozumím tu oblast vnitrostátního práva České republiky, do níž byla přenesena (transformována) ta pravidla mezinárodního práva, která se týkají otázek správního práva a jež vážou Českou republiku jako mezinárodněprávní subjekt, smluvní stranu nebo člena mezinárodního vládního orgánu, nebo organizace.“*⁵⁹

Tak byla disciplína mezinárodního práva správního v naší literatuře definována M. Potočným. Jedná se o definici internacionalistickou, lpící na vzájemné provázanosti mezi mezinárodním právem veřejným a mezinárodním právem správním. Jak bylo již uvedeno výše, tento příspěvek tuto definici nesdílí. Stejně jako je tomu v případě mezinárodního práva soukromého, ani v případě mezinárodního práva správního nereferuje termín „mezinárodní“ k mezinárodním smlouvám jako prameni mezinárodního práva veřejného, ale k existenci cizího (tj. zahraničního, mezinárodního) prvku ve vztazích správního práva. Skutečností je, že tento cizí prvek je pravidelně řešen v návaznosti na závazky plynoucí z mezinárodních smluv. Příkladem může být právní úprava v oblasti silničního provozu, která upravuje⁶⁰ specifický vztah mezi jednotlivcem a státem, označený jako řídičské oprávnění. Jeho obsahem je právo držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo řídičské oprávnění uděleno. Vedle ryze tuzemských vztahů správního práva, ve kterých figuruje stát a tuzemští držitelé řídičských oprávnění, se zde vyskytují i vztahy s cizím prvkem, ve kterých figuruje řídičské oprávnění udělené cizím státem.⁶¹ Ve vazbě na požadavky Vídeňské a Ženevské úmluvy o silničním provozu⁶² zde naše vnitrostátní úprava⁶³ stanovuje, že řídičské oprávnění se na území našeho státu osvědčuje jak řídičským průkazem vydaným tuzemským správním orgánem, tak i příslušným orgánem státu, který je smluvní stranou Vídeňské nebo Ženevské úmluvy o silničním provozu.⁶⁴ Předmětné ustanovení implikuje, že řídičským oprávněním uděleným jinými smluvními stranami uvedených mezinárodních smluv jsou *ex lege* přiznány tytéž právní účinky jako řídičskému oprávnění udělenému naším státem. Vazbu na mezinárodní právo veřejné předpokládá i právní úprava v oblasti školství. Ta stanovuje,⁶⁵ že absolvent zahraniční školy, který získal doklad o dosažení základního, středního nebo vyššího odborného vzdělání může tuzemský správní orgán požádat o vydání osvědčení o uznání zahraničního vzdělání, a to za předpokladu, že mezinárodní smlouva obsahuje závazek státu uznat takové zahraniční vzdělání za rovnocenné. Na rozdíl od výše uvedené právní úpravy řídičských oprávnění zde vnitrostátní právní úprava nepředpokládá, že by existenci oprávnění prokazoval cizí akt, ale je explicitně předpokládáno vydání osvědčení tuzemským správním orgánem. Již uvedené příklady prokazová-

⁵⁹ POTOČNÝ, M. *Výklad českého mezinárodního práva správního*, s. 213.

⁶⁰ Srov. § 80 zákona č. 361/2000 Sb.

⁶¹ Charakter držitele tohoto oprávnění zde není relevantní, může se jednat o našeho občana nebo cizince.

⁶² Srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 82/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté v Ženevě dne 19. září 1949, a Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 83/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté ve Vídni dne 8. listopadu 1968.

⁶³ Srov. § 104 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

⁶⁴ Srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 82/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté v Ženevě dne 19. září 1949, a Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 83/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté ve Vídni dne 8. listopadu 1968.

⁶⁵ Srov. § 108 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb.

ní bezinfekčnosti očkovacími průkazy mohou demonstrovat výše nastíněné tvrzení, že ne každá norma řešící vztah správního práva s cizím prvkem musí být nezbytně reflexí mezinárodního práva veřejného. Norma zakládající účinky očkovacích certifikátů vydaných správními orgány jiných států EU není zakotvena v mezinárodní smlouvě, ale v přímo platném nařízení EU,⁶⁶ které je integrální součástí vnitrostátního právního řádu. Lze tedy konstatovat, že vztah správního práva s cizím prvkem je sice často, ne však vždy nutně odrazem pramene mezinárodního práva veřejného.⁶⁷

Všechny výše uvedené příklady se týkaly situací, kdy normy zakotvují *nepřímou* aplikaci cizího veřejného práva. Jedná se o případy, které nauka mezinárodního práva soukromého zná⁶⁸ pod termínem *uznání*. Cizí veřejné právo je zde aplikováno zprostředkovaně prostřednictvím cizího aktu (osvědčení), kterému jsou buď *ex lege*, nebo *ex actu* přiznány právní účinky i v našem právním řádu.

Vedle těchto případů je ovšem normami vnitrostátního práva předpokládána i *přímá* aplikace cizího veřejného práva.⁶⁹ Otázka, jestli osoba je, respektive není osobou vykonávající podle práva cizího státu činnost srovnatelnou s činností samostatně výdělečné osoby, je relevantní ve vztahu k rozhodování tuzemských orgánů ve věcech platby veřejného zdravotního⁷⁰ a důchodového pojištění.⁷¹ Jiným příkladem může být norma, podle které lze v řízení o udělení státního občanství nahradit doklad, který je třeba podle právní úpravy předložit, odpovídajícím dokladem vydaným cizím státem, pokud tento stát požadovaný doklad nevydává.⁷² Pro posouzení toho, jestli lze v řízení předložený doklad použít, je zde nutné, aby tuzemský správní orgán aplikoval cizí právo a učinil si závěr o tom, jestli cizí stát doklad vyžadovaný normou *legis fori* vydává, nebo ne.⁷³ Jiným aktuálním příkladem může být nová právní úprava přijatá v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny. Ta předpokládá⁷⁴, že dočasnou ochranu lze udělit cizinci, který „doloží, že byl ke dni 24. února 2022 držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny.“ Na rozdíl od výše uvedených odkazů na cizí právní úpravy, které jsou abstraktní povahy, uvedené ustanovení implicitně odkazuje na použití ukrajinského práva, které jediné může stanovit, jaký je obsah právního vztahu spočívajícího v trvalém pobytu na území Ukrajiny⁷⁵ a také to, jakými doklady, resp. jinými skutečnostmi lze existenci takového trvalého pobytu dokládat.

Uvedené příklady z naší vnitrostátní úpravy vedou k otázce, jaké je postavení mezinárodního práva správního v tuzemském právu. V této souvislosti lze připomenout konstatování Z. Kučery ohledně emancipace mezinárodního práva soukromého vůči disciplíně

⁶⁶ Srov. čl. 5 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953.

⁶⁷ Srov. také § 108 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb. (nostrifikace zahraničního vzdělání v případě, že mezinárodní smlouva o rovnocennosti absentuje). Na tomto místě lze uvést jiný aktuální příklad normy zakládající *sui generis* nepřímou aplikaci cizího práva. Jedná se o § 5 odst. 4 zákona č. 67/2022 Sb., který pro případ absence zahraničního dokladu o získání vzdělání předpokládá jeho nahrazení čestným prohlášením.

⁶⁸ Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 407.

⁶⁹ HANDRLICA, J. Aplikace cizího veřejného práva v řízeních před správními orgány. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, roč. 28, č. 4, s. 565–585.

⁷⁰ Srov. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb.

⁷¹ Srov. § 6 odst. 1 písm. g) zákona č. 155/1995 Sb.

⁷² Srov. § 67 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb.

⁷³ Srov. HANDRLICA, J. *Aplikace cizího veřejného práva v řízeních před správními orgány*, s. 565–585.

⁷⁴ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

⁷⁵ Jedná se tedy o odkaz na ukrajinský zákon ze dne 22. září 2011, č. 3773-VI (čl. 5).

práva občanského.⁷⁶ Ten odůvodňoval tezi o etablování mezinárodního práva soukromého jako *autonomní* disciplíny práva splněním dvou premis:

- 1) Za prvé, zatímco v minulosti byly normy tohoto práva pravidelně součástí obecných kodifikací práva občanského, v důsledku vývoje došlo k jejich vynětí z těchto kodifikací, a naopak k přijetí komplexních, kodifikovaných úprav mezinárodního práva soukromého.⁷⁷
- 2) Za druhé, zatímco v minulosti byl význam vztahů soukromého práva s cizím prvkem marginální a výskyt těchto vztahů byl spíše výjimečný, další vývoj vedl k multiplikaci tohoto druhu vztahů a posílení jejich společenského a hospodářského významu.⁷⁸

Aplikujeme-li výše uvedené premisy na normy mezinárodního práva správního, můžeme dojít k následujícímu závěru:

Význam správních vztahů s cizím prvkem a s tím spojená potřeba jejich právní úpravy nesporně roste. Během uplynulého století došlo k rapidnímu nárůstu situací, kdy ve vztazích správního práva figuruje jeden z typů cizího prvku. Demonstrovat to lze na neustále se zvyšujícím počtu osob se zahraničním vzděláním. Potřeba upravit účinky cizích očkovačích certifikátů⁷⁹ se stala markantní v uplynulém období, které bylo zasaženo epidemií koronaviru. Bez zavedení právního rámce pro vzájemné uznávání očkovačích certifikátů v rámci EU by byl přeshraniční pohyb osob ne-li nemožný, pak alespoň značně ztížený.⁸⁰ Aktuální příliv osob v důsledku ozbrojeného konfliktu na území Ukrajiny již dnes implikuje nutnost vyrovnat se s existencí odborných kvalifikací nabytých v rámci ukrajinského vzdělávacího systému. O růstu významu těchto vztahů tedy nemůže být pochyb,⁸¹ stejně jako je nezpochybnitelná potřeba tyto vztahy reflektovat v nauce správního práva.⁸²

Avšak k procesu vymanění se norem mezinárodního práva správního z rámce jednotlivých předpisů zvláštní části práva správního a k jeho kodifikaci doposud nedošlo. Nelze tedy pozorovat proces obdobný tomu, který proběhl v oblasti mezinárodního práva soukromého.⁸³ Lze tedy dle mého názoru jenom stěžít mluvit o autonomní právní disciplíně.

Současně ale nelze pominout význam norem upravujících případy *přímé* a *nepřímé* aplikace cizího veřejného práva. Pokud tedy závěry Z. Kučery aplikujeme na oblast českého mezinárodního práva správního, lze dojít k tezi o tom, že se s ohledem na stav právní úpravy jedná o součást zvláštní části správního práva.

⁷⁶ KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 30–31.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Na tomto místě lze ovšem poukázat na skutečnost, že ani prokazování bezinfekčnosti prostřednictvím cizích průkazů není fenoménem, který by právo předtím neznalo. Tzv. žlutá karta (*Carte Jaune*), prokazující očkování proti žluté zimnici, choleře, neštovicím a tyfové horečce, byla zavedena Mezinárodní sanitární úmluvou pro leteckou navigaci z roku 1933.

⁸⁰ Srov. CHEN, L. – FRIEDMANN, D. – VISSER, L. COVID-19 immunity passport to ease travel restrictions. *Journal of Travel Medicine*. 2021, Vol. 27, No. 5, s. 1–3.

⁸¹ Srov. např. sdělení Ministerstva dopravy ze dne 17. března 2022 o platnosti ukrajinských řidičských průkazů na území České republiky, uveřejněné zde: <https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Ukrajinske-ridicске-prukazy-v-CR-plati,-predpisy-n>.

⁸² Srov. RUFFERT, M. The Transformation of Administrative Law as a Transnational Methodological Project. In: RUFFERT, M. (ed.). *The Transformation of Administrative Law in Europe*. Munich: European Law Publishers, 2007, s. 157.

⁸³ Srov. RUFFERT, M. *Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts*, s. 396.

5. Vztah k jiným právním disciplínám

Chápeme-li české mezinárodní právo správní jako specifickou disciplínu zvláštní části správního práva, lze se ptát, jaký je jeho poměr k jiným právním disciplínám.

Vztah k mezinárodnímu právu veřejnému byl již nastíněn výše. Mezinárodní právo správní je součástí vnitrostátního práva, přičemž české mezinárodní právo správní je odlišné od mezinárodního práva správního italského, německého, nizozemského atd. Zatímco mezinárodní právo veřejné řeší právní vztahy mezi subjekty mezinárodního práva, mezinárodní právo správní řeší vztahy mezi státem a jednotlivcem. Současně ovšem platí, že fenomén cizího prvku implikuje užší vztahy a řadu styčných míst mezi mezinárodním právem správním a mezinárodním právem veřejným. Řada případů *přímé* nebo *nepřímé* aplikace cizího veřejného práva je v našem právu reflexí závazku plynoucího z mezinárodní smlouvy. Jak ovšem bylo nastíněno výše, nejedná se o zdroj výlučný.⁸⁴

Normy vedoucí k *přímé*, respektive *nepřímé* aplikaci cizího veřejného práva jsou pravidelně obsaženy i v předpisech práva unijního. Jde-li o směrnice, plyne tato aplikace z předpisu zákonné povahy, který je součástí vnitrostátního právního řádu. Nejinak je tomu v případě, že je zdrojem *přímé* nebo *nepřímé* aplikace nařízení. Mluvíme-li tedy o *evropském mezinárodním právu správním*,⁸⁵ nereferujeme o samostatné disciplíně práva, ale o okruhu právních norem, které řeší existenci cizího prvku ve vztazích správního práva *prostředky* unijního práva.

Konečně je zde vztah k mezinárodnímu právu soukromému. Ten lze vnímat ve dvou rovinách. Za prvé, absence jakékoli kodifikace v oblasti mezinárodního práva správního vede k tomu, že řada praktických aplikačních problémů není právem vysloveně řešena. Příkladem může být situace, kdy norma vnitrostátního práva sice vyžaduje *přímou* aplikaci cizího veřejného práva,⁸⁶ neřeší ovšem otázku, jak obsah takového cizího práva zjistit nebo jak postupovat, když takový obsah objektivně zjistit nelze. V těchto případech lze argumentovat ve prospěch subsidiární aplikace obecné úpravy mezinárodního práva soukromého.⁸⁷

Vedle výše uvedeného je zde ještě rovina dogmatická.⁸⁸ Skutečností zůstává, že nauka správního práva dosud nevěnovala otázkám vztahů správního práva s cizím prvkem větší pozornost. I přes nesporný fakt, že aplikační praxe čelí dramatickému nárůstu správních vztahů, ve kterých figurují různé typy cizích prvků, nenalezneme v žádné z učebnic správního práva používaných na českých právnických fakultách výklad o aplikaci cizího veřejného práva, uznání cizích aktů, o jejich kvalifikaci, respektive teoretický základ pro postup tuzemského správního orgánu v případě jejich nezákonnosti. Třetí příklad, uvedený v úvodu tohoto článku, přitom demonstruje potřebu se s těmito problémy vypořádat i v teoretické rovině. Lze tedy konstatovat, že současná tuzemská nauka správního práva nedává odpovědi na otázky, které případy *přímé*, respektive *nepřímé* aplikace cizího práva

⁸⁴ Srov. např. § 108 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb. (právní úprava zde předpokládá uznání zahraničního vzdělání v tuzemsku i v případě, že mezinárodní smlouva o rovnocennosti dosaženého vzdělání absentuje).

⁸⁵ Srov. LINKE, C. *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*, s. 12.

⁸⁶ Např. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb.

⁸⁷ Srov. HANDRLICA, J. *Aplikace cizího veřejného práva v řízeních před správními orgány*, s. 580.

⁸⁸ Srov. ZWEIGERT, K. *Aussprache*. In: *Fünfzig Jahre Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel*. Kiel: Hansischer Gildeverlag, 1964, s. 141–142 (autor zde tematizuje fenomén postupné „emancipace“ mezinárodního práva správního z disciplíny mezinárodního práva soukromého).

ve správněprávních vztazích přinášejí. Naopak nauka mezinárodního práva soukromého se problémům *přímé*, respektive *nepřímé* aplikace cizího práva dlouhodobě věnuje⁸⁹ a vodítko k těmto odpovědím poskytnout může.

Závěr

„*Mezinárodní právo správní je nově rodící se disciplínou mezinárodního práva soukromého.*“ Tak zněl podtitul přednášky, kterou K. Neumeyer přednesl v roce 1901 na mnichovské univerzitě v rámci svého habilitačního řízení v oboru mezinárodního práva soukromého. Více než tři desetiletí poté si v úvodu⁹⁰ čtvrté části svého díla o mezinárodním právu správním posteskl, že uvedená teze nezbudila u členů vědecké rady žádnou pozornost. Toto postesknutí bylo pro další vývoj velice symptomatické. V jednotlivých jurisdikcích sice normy upravující vztahy správního práva s cizím prvkem vzbudily zájem právní akademie, tento zájem ovšem nikdy nekulminoval v etablování této disciplíny v rozsahu, v jakém k tomu došlo u mezinárodního práva soukromého. Důvodem byla nejenom absence jakékoliv kodifikace v tomto odvětví, ale také absence jednotného chápání toho, co mezinárodní právo správní znamená a jaký je jeho vztah k jiným disciplínám práva. I přes zájem právní nauky, který trvá více než jedno století, tak mezinárodní právo správní není ani frekventovaným předmětem výuky na právnických fakultách, ani předmětem habilitačního nebo jmenovacího řízení. Učebnice správního práva se mu buď věnují zcela okrajově (to je případ německé právní akademie), nebo (jako je tomu u nás) se mu nevěnují vůbec.

Pravdou však je, že počet vztahů správního práva, ve kterých se objevuje cizí prvek, má rostoucí tendenci. Legislativa na mezinárodní, ale také unijní úrovni na tento fenomén reaguje přijetím specifických úprav. Zavedení režimu vzájemného uznávání očkovacích certifikátů v rámci EU je zatím posledním významným projevem této dlouhodobé tendence.

Tento článek proto předkládá tezi o tom, že mezinárodní právo správní představuje specifickou disciplínu zvláštní části správního práva. S ohledem na dlouhodobé tendence nárůstu cizích prvků ve vztazích správního práva lze očekávat, že jeho význam bude posilovat. Je proto úkolem právní nauky poskytnout mu odpovídající pozornost a věnovat se teoretickým problémům, které tato disciplína obsahuje.

⁸⁹ KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 179–187 (otázky přímé aplikace cizího práva) a s. 406–419 (otázky nepřímé aplikace cizího práva).

⁹⁰ Srov. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Band*, s. 1.

Administrative International Law. A Sketch of a Legal Discipline

Jakub Handrlica (<https://orcid.org/0000-0003-2274-0221>)

Abstract: Private international law as a specific and autonomous discipline has been well known to our legal scholarship. It deals with the question of treatment of those relations of private law, where a certain foreign element appears. On the contrary, our domestic legal scholarship hasn't paid so far any considerable attention to those relations of administrative law, where a similar foreign element uses to appear. This is in a strict contrast with the fact, that foreign legal scholarship has been discussing emergence of a special branch of public law – administrative international law – for several decades. This article aims to present this special discipline of law to the domestic auditorium.

Keywords: administrative international law, foreign element, application of foreign law