

STATI

Anexe cizího území, vojenská okupace a separatistické entity v mezinárodním právu správním

Jakub Handrlica*

Abstrakt: Anexe cizího území je tématem, které je tradičně předmětem zájmu nauky mezinárodního práva veřejného. Skutečností ovšem je, že fenomén anexe má význam nejenom ve vztazích mezi suverénními státy, ale také pro vztahy práva správního. Anexe totiž implikuje začlenění vymezeného území do správní struktury anektujícího státu a aplikaci práva tohoto státu vůči jednotlivcům. Aktuálně bylo Rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2512 stanoveno, že ruské cestovní doklady vydané na ukrajinských územích anektovaných v září 2022 Ruskou federací nelze přijímat ani za účelem vydávání schengenských víz, ani za účelem překračování vnějších hranic Evropské unie. Tento článek si dává za cíl tematizovat problém výkonu správy nad anektovaným územím z perspektivy mezinárodního práva správního. Vedle případů anexe cizího území bude v tomto článku věnována pozornost i případům vojenské okupace a také případům, kdy faktickou správu území vykonávají de facto státy. Ve všech uvedených případech je realizován výkon správy nad vymezeným územím. Mohou akty vydané správou v uvedených případech nabývat právních účinků v tuzemsku? Tento článek prezentuje jak různé teoretické přístupy k položené otázce, tak i nástin jejího řešení ve vazbě na platnou právní úpravu.

Klíčová slova: anexe, vojenská okupace, separatistické entity, mezinárodní právo správní

Úvod do problematiky

Dne 14. prosince 2022 bylo přijato rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2512 o nepřijímání cestovních dokladů Ruské federace vydaných na Ukrajině a v Gruzii (dále jen „Rozhodnutí č. 2022/2512“).¹ Toto rozhodnutí bylo reakcí na systematické porušování územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny a Gruzie ze strany Ruské federace ve formě vydávání ruských cestovních dokladů na protiprávně ovládaných územích. Na tomto místě lze uvést, že již od protiprávní anexe Autonomní republiky Krym a města Sevastopolu v březnu 2014 byl na těchto územích realizován proces tzv. *pasportizace* obyvatelstva.²

V dubnu 2019 podepsal prezident Ruské federace výnos, kterým se zjednodušil postup získání ruského občanství pro obyvatele těch částí Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny, které nebyly pod kontrolou ukrajinské vlády.³ Výnosem ze dne 11. července 2022 byla ná-

* 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 příspěvek byl napsán v rámci řešení projektu Grantové agentury České republiky *Mezinárodní právo správní: Znovuobjevení právní disciplíny* (reg. č. 20-01320S). Autor děkuje oběma anonymním recenzentům za jejich kritické, ale konstruktivní připomínky k rukopisu tohoto příspěvku.

1 Úř. věstník L 326, 21. 12. 2022, s. 1–5.

2 Sov. WRIGHTON, S. Authoritarian Regime Stabilization through Legitimation, Popular Co-Optation and Exclusion: Russian *pasportizatsiya* Strategies in Crimea. *Globalizations*. 2018, Vol. 15, No. 2, s. 283–300.

3 Uvedený výnos současně umožnil vydávání ruských cestovních dokladů těmto obyvatelům.

sledně rozšířena praxe vydávání ruských cestovních dokladů i na obyvatele dalších oblastí Ukrajiny, které v uvedené době nebyly pod kontrolou ukrajinské vlády, zejména Chersonské a Záporožské oblasti.⁴ Všechny tyto oblasti, představující zhruba patnáct procent ukrajinského území, byly následně dne 30. září 2022 jednostranně anektovány Ruskou federací. Praxe vydávání ruských cestovních dokladů je současně realizována i na území Gruzie, které je pod kontrolou dvou separatistických entit – Abcházie a Jižní Osetie.⁵

Jak jednotlivé evropské státy,⁶ tak i Evropská unie jako celek považovaly, a i nadále považují, výše nastíněnou praxi za flagrantní porušování mezinárodního práva veřejného. Rozhodnutím č. 2022/2512 bylo proto stanoveno, že ruské cestovní doklady vydané na výše uvedených územích Ukrajiny nebo na separatistických územích v Gruzii nebudou přijímány jako platné cestovní doklady, a to jak pro tyto účely udělování víz podle vízového kodexu Evropské unie,⁷ tak ani pro účely překračování vnějších hranic podle Schengenského hraničního kodexu.⁸

Skutečností je, že anexe cizího území je klasickým tématem, kterému se tradičně věnovala nauka mezinárodního práva veřejného.⁹ Tématu je v souvislosti s ruskou agresí vůči území Ukrajiny věnována relativně intenzivní pozornost i v současnosti – a to jak v zahraniční odborné literatuře,¹⁰ tak i na stránkách tohoto časopisu.¹¹

Výše nastíněný problém (ne)uznávání¹² ruských cestovních dokladů ovšem demonstroval, že anexe cizího území nemá důsledky jenom pro vztahy upravené mezinárodním právem veřejným. Tento příspěvek si dává za cíl tuto problematiku tematizovat z perspektivy mezinárodního práva správního, to znamená z perspektivy subdisciplíny správního práva, která se věnuje úpravě cizích prvků ve vztazích mezi tuzemskou správou a jednotlivcem.¹³ Z perspektivy mezinárodního práva správního je relevantní, že anexe implikuje začlenění vymezeného území do správní struktury anektujícího státu. Na anektovaném území aplikuje anektující stát svými správními orgány své vlastní právo vůči jednotlivcům. Uvedené právní skutečnosti mohou následně figurovat i ve vztazích správního práva, upravených našimi vnitrostátními předpisy. V těchto případech se klade otázka, která bude předmětem analýzy v tomto příspěvku: Může tuzemská exekutiva připustit právní důsledky aktů aplikace práva anektujícího státu na anektovaném území, pokud ta samá exekutiva tuto anexi v mezinárodních vztazích odmítá jako protiprávní?

Položenou otázku je přitom nutné vnímat v širších souvislostech, protože se netýká jenom případů anexe. Správa je vykonávána i v případech vojenské okupace a vykonávají

⁴ Rozhodnutí č. 2022/2512, recitál 6.

⁵ *Ibidem*, recitál 7.

⁶ Přijetí Rozhodnutí č. 2022/2512 předcházela dlouhodobější administrativní praxe různých evropských států nepřijímat ruské cestovní dokumenty vydávané na anektovaných území. Tuto praxi následovaly i Švýcarsko a Norsko, které nejsou členy Evropské unie.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věstník L 243, 15. 9. 2009, s. 1–58.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úř. věst. L 77, 23. 3. 2016, s. 1–52.

⁹ Srov. SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2006, s. 204–205.

¹⁰ Srov. GRANT, T. *Annexation of Crimea*. *American Journal of International Law*. 2015, Vol. 109, No. 1, s. 68–95, CZAPLIŃSKI, W. – DĘBSKI, S. – TARNOGÓRSKI, R. – WIERCZYŃSKA, K. (eds). *The Case of Crimea's Annexation under International Law*. Warsaw: Scholar Publishing House, 2017.

¹¹ Srov. ŠTURMA, P. K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva. *Právník*. 2023, roč. 162, č. 7, s. 593–609.

¹² V textu návrhu byl použit termín „neuznání“, ve finálním znění rozhodnutí je ovšem referováno o „nepřijímatelnosti“.

¹³ Srov. HANDRLICA, J. *Mezinárodní právo správní*. Skica právní disciplíny. *Právník*. 2022, roč. 161, č. 5, s. 455–458.

ji také separatistické entity, které určitá území kontrolují. Realita post-sovětského geografického prostoru přitom demonstruje, že výše uvedené fenomény jsou často vzájemně provázány.¹⁴

Pozitivní odpověď na nastolenou otázku by mohla vést k interpretaci, že přiznáním účinků je současně *legitimizován* cizí režim (tj. anexe, vojenská okupace, existence separatistické entity). Naopak odpověď negativní by mohla vést k razantnímu omezení jednotlivce, co se týče realizace jeho základních práv mimo dotčené území.

Lze konstatovat, že položená otázka zatím nebyla v naší právní nauce předmětem širšího zájmu.¹⁵ S ohledem na zvýšenou frekvenci oběhu cizích dokladů v důsledku přílivu migrantů z ukrajinského území se ovšem jedná o otázku, která si pozornost právní nauky zaslouhuje. Otázku bude předkládaný článek zkoumat v následujícím pořadí: 1) nejprve bude na několika příkladech demonstrována aktuálnost, ale také rozmanitost diskutované problematiky, 2) následně budou analyzovány různé teoretické přístupy k nastíněnému problému v nauce mezinárodního práva správního a 3) nakonec budou předmětem analýzy problémy, které může způsobit aplikace tuzemské právní úpravy.

1. Expozice problému

Ve vztazích správního práva se setkáváme se zvýšenou frekvencí výskytu vztahů s cizím prvkem.¹⁶ Skutečností je, že právní předpisy v některých případech referují o prvku práva *konkrétního* cizího státu. Příkladem může být Nařízení (EU) 2022/1280, které v návaznosti na ruskou agresi vůči Ukrajině upravuje dočasný režim uznávání ukrajinských řidičských oprávnění ve státech Evropské unie.¹⁷ To stanovuje, že po dobu jeho účinnosti je „*oprávnění řídit vozidlo podle ukrajinského práva*“ na území Evropské unie rovnocenné oprávněním řídit motorové vozidlo nabytým dle vnitrostátních předpisů jednotlivých členských států.¹⁸ V řadě dalších případů právní úprava referuje o prvku práva cizího státu, ovšem *bez vazby na konkrétní* cizí jurisdikci. Příkladem může být tuzemská právní úprava pobytu cizinců, která jako jeden z předpokladů pro udělení pobytového oprávnění na našem území stanovuje beztestnost cizince, a to ve vazbě na jeho předchozí pobyt v cizině.¹⁹ Pro rozhodnutí tuzemského správního orgánu v individuální věci je tedy dle *lex fori* relevantní právní vztah založený podle cizího práva. Tuzemský správní orgán se

¹⁴ Anexi Krymu ze strany Ruské federace v roce 2014 předcházelo jednohlasné vyhlášení nezávislosti separatistické Republiky Krym a její následná efemerní existence v období od 16. 3. 2014 do 18. 3. 2014. Stejně tak anexi Doněcké a Luhanské oblasti předcházela existence dvou separatistických entit (Doněcké a Luhanské lidové republiky), a to v letech 2014 až 2022. Jednostrannému vyhlášení nezávislosti Republiky Artsakh (Náhorní Karabach) v prosinci 1991 předcházelo válečný konflikt a vojenská okupace regionu arménskými jednotkami. I zánik této separatistické entity na podzim 2023 byl spojen s vojenskou okupací regionu, tentokrát ze strany jednotek Ázerbájdžánu. Naopak jednostrannému vyhlášení nezávislosti Podněsterské moldavské republiky v roce 1991 nepředcházela agrese ze strany cizího státu. Srov. LIPOVSKÝ, M. Podněstří – de facto stát? In: ŠTURMA, P. (ed.). *Mezinárodní právo a státní území*. Praha: Univerzita Karlova, 2015, s. 171.

¹⁵ Velice okrajově jsem se nastíněnému problému věnoval v jediném odstavci mé monografie *Úvod do mezinárodního práva správního* (Praha: C. H. Beck, 2023, s. 42–43); nejnovější legislativní posuny spojené s válkou na Ukrajině se mi již bohužel v textu zachytit nepodařilo a tímto článkem bych tuto mezeru rád zaplnil.

¹⁶ Literatura referuje také o zahraničním prvku, mezinárodním prvku, prvku práva cizího státu atd.

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/1280 ze dne 18. července 2022, kterým se s ohledem na ruskou invazi na Ukrajinu stanovují zvláštní a dočasná opatření týkající se dokladů řidičů vydaných Ukrajinou v souladu s jejími právními předpisy, OJ L 195, 22. 7. 2022, s. 13–20.

¹⁸ *Ibidem*, čl. 31.

¹⁹ Srov. § 31 odst. 1 písm. g) a § 70 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb.

bude zcela pravidelně setkávat s případy, kdy takový právní vztah vznikl v cizině za zcela konvenční situace. Skutečností ovšem je, že tento právní vztah může v cizině nastat i za situace, která naší exekutivou není v mezinárodních vztazích uznávána. Na následujících řádcích budou některé případy takových situací nastíněny.

1.1 Anexe cizího území

Následkem anexe je začlenění anektovaného území do administrativní struktury anektujícího státu. Anektující stát vytváří právní předpisy, které mají upravovat právní vztahy na anektovaném území, a aplikuje tyto předpisy v konkrétních případech.²⁰ Příkladem takových aktů aplikace práva jsou nejenom výše zmíněné cestovní doklady vydávané Ruskou federací na anektovaných ukrajinských územích. Anektující stát může jednotlivci také udělit právo řídit motorové vozidlo, může osvědčit provedené očkování nebo beztretnost jednotlivce. Stejně tak osoba může na anektovaném území a v souladu s právem anektujícího státu nabýt základní, středoškolské nebo univerzitní vzdělání.

Pro náš geografický prostor jsou nejvíce relevantní případy anexí provedených Ruskou federací ve vztahu k území Ukrajiny. Jedná se o anexi Autonomní republiky Krym a města Sevastopol, ke které došlo v březnu 2014, a o anexi čtyř ukrajinských regionů,²¹ která byla Ruskou federací jednostranně provedena v září 2022. Tyto anexe představují použití síly proti územní celistvosti a politické nezávislosti Ukrajiny, a jsou proto v rozporu s mezinárodním právem veřejným.²² S ohledem na tuto skutečnost naše exekutiva tyto anexe v mezinárodních vztazích neuznává a anektovaná území považuje i nadále za integrální součást Ukrajiny.

Ve vztahu k tématu tohoto článku se v dané souvislosti klade otázka, jak za této situace ve vztazích správního práva nakládat s výše uvedenými akty aplikace práva, realizovanými anektujícím státem na předmětném území. Tato otázka přitom může být relevantní i ve vztahu k jiným případům anexe cizího území – např. ve vztahu k aktům správy vykonávané marockým královstvím na území Západní Sahary.

1.2 Vojenská okupace

I v případech vojenské okupace cizího území vykonává okupant nad určitým územím správu a aplikuje na něm určitý normativní systém.²³ Pravidla mezinárodního práva veřejného přitom v těchto případech vyžadují aplikaci právního systému okupovaného státu.²⁴ Realita je ovšem mnohem komplikovanější a v případě ruské okupace ukrajinského území v období od února do září 2022 docházelo ze strany okupačních orgánů také k aplikaci ruského práva. Produktem této aplikace byly výše zmíněné cestovní doklady, vydané okupačními orgány podle předpisů Ruské federace. Tuzemské správní orgány se ovšem

²⁰ Srov. AZAROVA, V. An Illegal Territorial Regime? On the Occupation and Annexation of Crimea as a Matter of International Law. In: SAYAPIN, S. – TSYBULENKO, E. (eds). *The Use of Force against Ukraine and International Law*. Vienna: Springer International, 2018, s. 41–71.

²¹ Jedná se o části Doněcké, Chersonské, Luhanské a Zaporožské administrativní oblasti.

²² Srov. čl. 2, odst. 4 Charty Organizace spojených národů.

²³ Srov. BENVENISTI, E. Occupation and Territorial Administration. In: LIIVOJA, R. – MCCORMACK, T. (eds). *Routledge Handbook of the Law of Armed Conflict*. Milton Park: Routledge, 2016, s. 255–256.

²⁴ Srov. IV. úmluva II. Haagské mírové konference, čl. 43 („vzhledem k tomu, že legitimní pravomoc fakticky přešla do rukou okupanta, tento učiní veškerá opatření, která jsou v jeho moci, aby byl dle možností sjednán a zajištěn veřejný pořádek a bezpečnost, a to za respektování, ledaže nelze jinak, platných zákonů země“).

mohou ve své aplikační praxi setkat i s jinými akty provedenými okupačními orgány ve věcech správního práva.

Nelze vyloučit, že tuzemské správní orgány mohou být konfrontovány i s akty vydanými jinými okupačními orgány – např. s akty vydanými izraelskou správou na okupovaném Západním břehu Jordánu.

1.3 Separatistické entity

Paralelně s případy anexí a vojenských okupací cizího území existuje v širším geografickém prostoru Evropy řada separatistických entit. V odborné literatuře jsou tyto entity označovány také jako *kvazistáty* nebo *de facto státy*.²⁵ Tři z těchto entit existovaly na východě Ukrajiny. Zatímco existence separatistické Republiky Krym trvala jenom několik dnů v březnu 2014, Doněcká a Luhanská lidová republika existovaly od svého jednostranného vyhlášení v dubnu 2014 až do anexie Ruskou federací v září 2022. Republika Artsakh (Náhorní Karabach) existovala v letech 1993 až 2023; na podzim 2023 vyhlásili její představitelé zánik její exekutivy k 1. lednu 2024. Podněsterská moldavská republika, Severokyperská turecká republika, Republika Abcházie a Jižní Osetie existují i v současnosti. Všechny uvedené entity fakticky ovládají určité kompaktní území, vytvářejí své vlastní právní systémy a vynucují je vůči obyvatelstvu na ovládaných územích.²⁶ Uznání těchto separatistických entit ze strany mezinárodního společenství států ovšem absentuje.²⁷

Na území pod kontrolou separatistických entit probíhá nejenom aplikace práva soudu, ale také správními orgány. Ukrajinské orgány se v nedávné době musely vypořádat nejenom s otázkou právních důsledků rozhodnutí vydaných soudy za doby existence Doněcké a Luhanské lidové republiky ve věcech civilního a obchodního práva,²⁸ ale také s otázkou právních důsledků aktů vydaných ve věcech práva správního. Ukrajinská správa se také musela vypořádat s velice senzitivním problémem právních důsledků rodných listů a jiných osobních dokladů, které obyvatelům vystavily orgány separatistických entit.²⁹

²⁵ K terminologii používané v tuzemském odborném diskursu ve vztahu k těmto entitám srov. RIEGL, M. Terminologie kvazistátů. *Acta Politologica*. 2010, roč. 2, č. 1, s. 57–71.

²⁶ Skutečností ovšem je, že v případě separatistických entit se nejedná o právní systémy, které by byly zcela autonomní. Pravidlem je, že existuje závislost na právním řádu toho státu, na kterém je separatistická entita ekonomicky, geopoliticky a/nebo vojensky závislá. Právní řád Podněsterské moldavské republiky, Abcházie a Jižní Osetie jsou závislé na právním řádu Ruské federace, právní řád Republiky Artsakh (Náhorního Karabachu) byl závislý na právním řádu arménském. Pro detailnější analýzu srov. TOLSTYKH, V. – GRIGORYAN, M. – KOVALENKO, T. Legal Systems of the Post-Soviet Non-Recognised States: Structural Problems. *Russian Law Journal*. 2019, Vol. 7, No. 2, s. 84–85 (autoři zde současně konstatují, že stejná jednostranná závislost existovala ve vztahu k ruskému právu za doby existence Doněcké a Luhanské lidové republiky).

²⁷ Samostatnost Abcházie a Jižní Osetie je v současnosti uznávána toliko Ruskou federací, Venezuelou, Nikaraguou, Nauru a Sýrií. Státy Tuvalu a Vanuatu, které samostatnost těchto separatistických entit uznaly v minulosti, tento svůj krok následně revidovaly. Podněsterská moldavská republika byla uznána toliko ze strany jiných separatistických entit – konkrétně Republiky Artsakh, Abcházie a Jižní Osetie. Ačkoliv byly Doněcká i Luhanská lidová republika považovány za klientské státy Ruské federace, tato jejich nezávislosti uznala teprve v únoru 2022. Následovalo uznání ze strany Abcházie, Sýrie a Severní Koreje.

²⁸ Srov. MARTSENKO, N. Peculiarities of Recognition of Judgments and Other Acts Issued by Unrecognized Authorities – The Example of the Autonomous Republic of Crimea, and Luhansk and Donetsk Oblasts. *Osteuropa Recht*. 2019, Vol. 66, No. 3, s. 207–222.

²⁹ Srov. GUSAROV, K. – POPOV, O. Recognition of the Fact of Birth or Death in the Temporary Occupied Territory under the Rules of Special Proceedings. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2020, Vol. 27, No. 4, s. 161–170; a UHRÝNOVSKA, O. – VITSKAR, A. The Ukrainian Model of National Judiciary regarding the Establishment of Birth and Death in the Temporary Occupied Territory, a Retrospective Analysis. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022, Vol. 7, No. 7, s. 21–37.

Před identický problém byly v důsledku migrační krize v roce 2022 postaveny i správní orgány polské.³⁰

Nastíněný problém má ovšem v Evropě širší rozměr. Britské celní orgány se musely v souvislosti s dovozem citrusových plodů vypořádat s právními důsledky rostlinolékařských osvědčení vydaných inspekčními orgány separatistické Severokyperské turecké republiky.³¹ Německé orgány byly v uplynulých letech konfrontovány se žádostmi o uznání vysokoškolského vzdělání nabytého na Abchazské státní univerzitě v Suchumi.³² Problém uznání univerzitního vzdělání nabytého na území Podněsterské moldavské republiky muselo v minulosti řešit i Rumunsko.³³

Akt vydaný správním orgánem separatistické entity může být v souvislosti s migrační krizí předložen i v řízení před tuzemským správním orgánem. Naše exekutiva ani jednu z výše uvedených separatistických entit v mezinárodních vztazích neuznává. Proto se klade otázka, zda by takový akt neměl být *per se* považován za nulitní (paakt).

2. Konceptualizace problému v právní nauce

Fenomény anexe a vojenské okupace cizího území nejsou v geografickém prostoru Evropy ničím novým. Lze připomenout, že před sto lety byl italským vojskem od srpna do konce září 1923 okupován řecký ostrov Korfu. Okupace Porúří francouzskými a belgickými vojenskými jednotkami trvala déle, a to od ledna 1923 do srpna 1925. Ani existence separatistických entit není v Evropě novinkou. Pokud se budeme i zde držet stoleté retrospektivy, lze připomenout existenci separatistické Rýnské republiky, která byla vyhlášena v Cáchách v říjnu 1923 a existovala do ledna 1924.³⁴ Je tedy faktem, že otázka právních důsledků aktů okupační správy, respektive správy separatistických entit není v evropské právní nauce ničím neznámým.

Problém byl v nauce mezinárodního práva správního reflektován s tím, že v literatuře vykrystalizovalo několik teoretických přístupů.

2.1 Exkurs do nauky mezinárodního práva soukromého

Na tomto místě lze uvést, že nastíněný problém je řešen paralelně i v nauce mezinárodního práva soukromého.³⁵ Dnes již klasickým je případ, kdy byl před britskými soudy řešen

³⁰ Srov. IZAROVA, I. – UHRYNOVSKA, O. To Be Born amid War Conflict: The Right to a Legal Identity in Ukraine. *Studia Prawnicze*. 2021, Vol. 222, No. 2, s. 162–164.

³¹ K těmto rozhodnutím srov. TANI, P. The Turkish Republic of Northern Cyprus and International Trade Law. *Asper Review of International Business and Trade Law*. 2012, Vol. 12, No. 1, s. 123–129.

³² Srov. COPPIETERS, B. A Struggle over Recognition and Nonrecognition: The Internationalization of the Abkhaz State University. *Nationalities Papers*. 2023, Vol. 51, No. 2, s. 469–490.

³³ Podle dekretu z roku 2017 může příslušný rumunský orgán opatřit apostilou také univerzitní diplom vydaný Státní univerzitou Tarase Ševčenka v Tiraspolu, a to za předpokladu, že tento diplom bude vydán v „neutrální formě“ (tj. bez uvedení názvu separatistické entity).

³⁴ Srov. ORTMANN, H. *Rheinische Separatismus und Westdeutsche Republik. Zu den politischen Zielen im Rheinland in den Jahren von 1918 bis 1923*. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim, 2016, s. 17–18.

³⁵ Srov. ze starší literatury WENGLER, W. Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts. In: *Festschrift Hans Lewald bei Vollendung d. 40. Amtsjahres als Ordentl. Prof. im Oktober 1953*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1953, s. 615–635; z novější literatury BASEDOW, J. Non-Recognised States in Private International Law. *Yearbook of Private International Law*. 2018–2019, Vol. 20, s. 1–14; a GRUENBAUM, D. From Statehood to Effectiveness: The Law of Unrecognised States in Private International Law. *Rabel Journal of Comparative and International Private Law*. 2022, Vol. 86, No. 3, s. 577–616.

rozvod manželství realizovaný podle práva Rhodesie – mezinárodně neuznaného státu, který vznikl jednostranným vyhlášením nezávislosti na Velké Británii v listopadu 1965.³⁶ Nověji byla předmětem diskuse například možnost uznat rozhodnutí soudu Podněster-ské moldavské republiky ve věci dědictví nebo rozhodnutí soudu Severokyperské turecké republiky v obchodním sporu.³⁷ Aktuálně se v mezinárodním právu soukromém staly předmětem zájmu otázky uznatelnosti soudních rozhodnutí vydaných soudy Doněcké a Luhanské lidové republiky v soukromoprávních věcech.³⁸ V nauce mezinárodního práva soukromého se etablovalo několik dogmatických přístupů k problému, které lze na tomto místě stručně zmínit.

Zejména v anglo-americkém právním prostoru se etabloval *normativní přístup*,³⁹ označovaný v právní nauce tohoto prostoru také jako *one voice theory*.⁴⁰ Dle této teorie musí stát jak v mezinárodních vztazích, tak i v soudním rozhodování jednat stejně. Neuznává-li tedy stát určitou skutečnost v rovině mezinárodních vztahů, nemůže jí současně přiznávat účinky ve vztazích upravených právem vnitrostátním. Normativní teorie vylučuje použití cizího práva v soukromoprávních vztazích s cizím prvkem tam, kde by takové použití bylo v kontradikci k pozici státu v rovině mezinárodněprávních vztahů. To bylo také důvodem, proč britské soudy odmítaly v sedmdesátých letech minulého století uznat rozvod manželství provedený soudními instancemi v neuznané Rhodesii.

Vedle normativního přístupu došlo v nauce mezinárodního práva soukromého ke conceptualizaci odlišného přístupu, a to přístupu faktického. Ten pléduje pro to, že jediným kritériem pro uznání aktů aplikace cizího práva je skutečnost, že toto právo je reálně (fakticky) používáno a vymáháno na určitém území. Faktický přístup tedy vychází ze striktní distinkce mezi pozicí státu v rovině mezinárodních vztahů na straně jedné a rozhodováním soudů ve vztazích soukromého práva na straně druhé.⁴¹

Faktický přístup byl recipován zejména v kontinentálních právních tradicích. Pro tento přístup plédoval⁴² v naší nauce i Zdeněk Kučera: „*Musí jít o právo platné na určitém území, i kdyby nebylo všemi ostatními státy, např. ani Českou republikou uznáváno za stát, popřípadě by s ním Česká republika neměla diplomatické, ani konzulární styky. Rozhodující je, že toto právo je v daném území jako právo všeobecně uznáváno a aplikováno a jeho dodržování je v případě porušení mocenskými orgány vynucováno.*“ Faktický přístup vedl k tomu, že v soukromoprávních vztazích s cizím prvkem byla připuštěna aplikace tchaj-wanského práva – ačkoliv žádná z evropských zemí neuznává v mezinárodních vztazích Tchaj-wan jako suverénní stát. Faktický přístup je aplikován i ve vztahu k právním skutečnostem, které nastaly na územích anektovaných Ruskou federací.⁴³

Výše nastíněné dogmatické přístupy byly v nauce etablovány primárně za účelem řešení soukromoprávních vztahů s cizím prvkem. Skutečností ovšem je, že tento diskurs

³⁶ Srov. AUBURN, F. De Facto Officials and “Usurpers”. *McGill Law Journal*. 1972, Vol. 18, No. 1, s. 131–135.

³⁷ Srov. GRUENBAUM, D. *From Statehood to Effectiveness*, s. 586.

³⁸ Srov. STAKHYRA, H. Applicability of Private Law of De-Facto Regimes. *Osteuropa Recht*. 2019, Vol. 65, No. 2, s. 207–222.

³⁹ Srov. BASEDOW, J. Non-Recognised States in Private International Law, s. 3; a BASEDOW, J. *The Law of Open Societies: Private Ordering and Public Regulation in the Conflict of Laws*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 367.

⁴⁰ Srov. GRUENBAUM, D. *From Statehood to Effectiveness*, s. 585.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vydání. Brno: Doplněk, 2004, s. 131.

⁴³ Srov. MAURITZ, F. Zuordnung okkupierter oder annektierter Gebiete im Internationalen Privatrecht. *Bucerius Law Journal*. 2018, Jhrg. 5, Nr. 12, s. 47–48.

měl značný přesah i do sféry práva správního.⁴⁴ I ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem totiž mohou mít právní relevanci právní skutečnosti, upravené v cizině správním právem (např. právem celním, daňovým atd.). Identická právní skutečnost (cizí prvek) přitom může figurovat paralelně ve vztazích práva soukromého i práva správního.

Výše uvedený krátký exkurs proto nebyl samoúčelný, protože diskurs v nauce mezinárodního práva soukromého měl přímý dopad na konceptualizaci problematiky v nauce mezinárodního práva správního.

2.2 Normativní přístup

Normativní přístup, který se etabloval v nauce mezinárodního práva soukromého, našel širokou reflexi i v nauce mezinárodního práva správního. Tento přístup je založen na následujících argumentech:

1. Zejména starší nauka vycházela z postulátu, že pokud norma *lex fori* přiznává právní účinky cizímu aktu, vztahuje se tento odkaz toliko k aktům těch států „jejichž panství nad předmětným územím je ze strany exekutivy v mezinárodních vztazích uznáváno“.⁴⁵ Přiznání účinků aktům okupační správy bylo proto naukou odmítáno.⁴⁶ Stejné argumenty byly ve starší literatuře vysloveny v relaci k aktům vydaným správními orgány neuznaných států.⁴⁷ Skutečností totiž je, že tyto státy většinou reálně ovládají určité vymezené území a obyvatelstvo na něm usazené. Chybí jim ovšem uznání ze strany jiných suverénních států. Přiznání právních účinků aktům vydaným orgány neuznaných entit by mohlo být krokem směrem k jejich uznání v mezinárodních vztazích.
2. V novější literatuře je argumentováno absencí důvěry vůči cizímu administrativnímu aparátu.⁴⁸ Tato výhrada byla vyslovena zejména ve vztahu k aktům separatistických entit,⁴⁹ má ovšem širší přesah.⁵⁰
3. Předpokladem pro to, aby norma *lex fori* přiznala účinky cizímu aktu, je možnost mezinárodní spolupráce s cizí administrativou. Tato spolupráce garantuje mimo jiné možnost odhalit padělky cizích aktů, výměnu informací o neplatných aktech apod. Třetím argumentem pro aplikaci normativního přístupu je tedy absence možnosti administrativní spolupráce.⁵¹

⁴⁴ Srov. MIKŠA, K. Consequences of Non-Recognition of States in Private International Law. *Osteuropa Recht*. 2016, Vol. 62, No. 2, s. 159–160.

⁴⁵ Srov. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Teil. Allgemeiner Teil*. Zürich: Verlag J. Schweitzer, 1936, s. 325.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 326. Klasik mezinárodního práva správního zde tvrdí, že z perspektivy německého práva jsou akty vydané německými a belgickými orgány během vojenské okupace Porúří v letech 1923 až 1925 *per se* nulitní.

⁴⁷ Srov. WEISS, K. *Annerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Seesen am Harz: Verlag W. Flentje, 1932, s. 1 [citováno podle: KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965, s. 37].

⁴⁸ Srov. WENANDER, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights. *Heidelberg Journal of International Law*. 2011, Vol. 71, s. 800–802.

⁴⁹ Srov. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 1994, C-432/92, ve věci *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd.*, bod 2 *alinea* 3 (Evropský soudní dvůr zde odmítl možnost uznat rostlinolékařská osvědčení vydaná inspekčními orgány separatistické Severokyperské turecké republiky, a to právě na základě argumentu, že zde chybí důvěra v charakter administrativního postupu).

⁵⁰ Lze poukázat na praxi řady evropských států (Belgie, Lucembursko, Spolková republika Německo, Nizozemsko, Španělsko, Švédsko, Norsko atd.) neuznávat cestovní doklady vydané somálskými orgány, a to z důvodu jejich nedůvěryhodnosti. Všechny uvedené státy přitom Somálsko v mezinárodních vztazích uznávají.

Skutečností je nezanedbatelný vliv normativního přístupu v mezinárodním právu správním, a to jak v rovině legislativy, tak i v judikatuře a v administrativní praxi. Aktuální reflexi normativního přístupu v psaném právu představuje nesporně výše uvedené Rozhodnutí č. 2022/2512, které odmítá právní účinky aktů aplikace práva okupanta (respektive anektujícího státu) na protiprávně ovládaných územích.

I praxe některých exekutiv (např. Španělska)⁵² neuznávat při vstupu na své území kosovské cestovní pasy představuje odraz normativního přístupu. Vliv normativního přístupu se očividně zrcadlí i v současné praxi řeckých pohraničních orgánů odmítat pasy turecké, pokud je v nich vyznačen vstup na území kontrolované Severokyperskou tureckou republikou. Stejným příkladem může být praxe řady arabských států, které odmítají cestovní pasy, ve kterých je vyznačen vstup na území Státu Izrael.

2.3 Faktický přístup

Stejně jako v mezinárodním právu soukromém i v mezinárodním právu správním spočívá faktický přístup v distinkci mezi pozicí státu v mezinárodních vztazích a aplikaci práva ve vztazích mezi státem a jednotlivcem. Zejména v období po druhé světové válce našel tento přístup řadu zastánců i mezi akademiky věnujícími se vztahům správního práva s cizím prvkem. Klaus König předložil⁵³ na stránkách své monografie o uznávání cizích správních aktů následující argumenty ve prospěch aplikace faktického přístupu:

1. Prvním argumentem je existence administrativní praxe. Příklady takové praxe lze přitom identifikovat i v současnosti.⁵⁴
2. Dále bylo argumentováno praxí v mezinárodním právu soukromém, která ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem připouštěla aplikaci práva, které bylo v cizí zemi fakticky aplikováno a vymáháno.
3. Třetím argumentem ve prospěch faktického přístupu byl zájem na zamezení ne-spravedlnosti, ke které by mohlo docházet při volném pohybu osob.⁵⁵

Aplikace faktické teorie i na vztahy práva správního se ovšem setkala i s poměrně rozsáhlou kritikou. Tato kritika mířila zejména na dichotomii práva soukromého a veřejného. Nauka mezinárodního práva soukromého se ve vztahu ke zkoumanému tématu primárně věnuje otázce, které právo má být aplikováno. Lze připomenout, že ve vztazích práva

⁵¹ Ibidem, bod 2 *alinea* 4.

⁵² Srov. KRASNIQI, G. Contested States as Liminal Spaces of Citizenship. *Global Review of Ethnopolitics*. 2019, Vol. 18, No. 3, s. 300–302.

⁵³ Srov. KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*, s. 40–41.

⁵⁴ Příkladem může být praxe brazilských, slovenských nebo ukrajinských orgánů, které akceptují při vstupu na území státu cestovní doklady vydané Kosovem, ačkoliv uznání této entity ze strany uvedených exekutiv absentuje. Jiným příkladem je existence bilaterální smlouvy mezi Moldavskem a Podněsterskou moldavskou republikou, která zakládá vzájemné uznávání řídicích oprávnění a vysokoškolského vzdělání. O této bilaterální smlouvě píše SOCOR, V. De-Sovereignization: Testing a Conflict-Resolution Model at Moldova's Expense in Transnistria (Part Two). *Eurasia Daily Monitor*. 2018, Vol. 15, No. 135. Dostupné z: <<https://jamestown.org/program/de-sovereignization-testing-a-conflict-resolution-model-at-moldovas-expense-in-transnistria-part-two/>>.

⁵⁵ Osoba nabyla vysokoškolské vzdělání v cizině ve studijním programu, který má stejný obsah a stejné studijní povinnosti jako srovnatelný program realizovaný v hostitelském státu. I přesto odmítne hostitelský stát nabytí vzdělání uzнат, a to z důvodu, že bylo získáno dle práva neuznané entity.

soukromého byla státy tradičně přiznávána různým režimům civilního práva vzájemná rovnost, přičemž jako korektiv slouží koncept výhrady veřejného zájmu.⁵⁶

Vztahy práva správního mají odlišnou povahu. Jsou výkonem moci státu a nelze je od pozice státu v mezinárodněprávních vztazích striktně oddělovat. Stát nemůže určitou skutečnost (anexi, okupaci, existenci separatistické entity) v mezinárodních vztazích odsoudit a současně přiznat bez dalšího opatření produktům takové skutečnosti právní důsledky.⁵⁷ Nauka mezinárodního práva správního proto přikládá primární důraz na to, která administrativní struktura je původcem aplikace práva v konkrétním případě.

Nastíněné výtky představují významnou překážku pro to, aby byla faktická teorie přijata i v rovině práva správního.

2.4 Koncept humanitární rezervace

Skutečností je, že ani nejzanícenější zastánci normativního přístupu k nastíněnému problému nezpochybovali, že v některých specifických případech lze přiznat právní účinky i aktům, které nekonvenují pozici exekutivy v mezinárodních vztazích.⁵⁸ Tento názor byl v nauce přítomen již v období po druhé světové válce, ovšem pevnější oporu našel teprve v roce 1971, a to v postulátech vyjádřených Mezinárodním soudním dvorem ve vztahu k protiprávní okupaci území Namibie Jihoafrickou republikou.⁵⁹ Mezinárodní soudní dvůr v této věci vyslovil vůči členským státům OSN zákaz vstupovat do jakýchkoliv mezinárodněprávních ujednání nebo obchodních dohod s Jihoafrickou republikou, která by implikovala svou aplikovatelnost i na toto protiprávně okupované území.⁶⁰ Mezinárodní soudní dvůr také vyslovil zákaz vysílat do Jihoafrické republiky diplomatické zástupce s působností i pro okupované území.⁶¹ Současně byl vysloven příkaz stáhnout z okupovaného území konzulární pracovníky.

Mezinárodní soudní dvůr ovšem ve výše uvedené věci také vyjádřil názor – pro téma tohoto příspěvku zcela klíčový –, že obyvatelé předmětného území nesmí nést negativní konsekvence plynoucí z protiprávnosti okupace.⁶² Skutečnost, že okupace území byla shledána rozpornou s mezinárodním právem veřejným, proto nemůže mít za následek, že členské státy OSN budou *a priori* odmítat právní důsledky aktů vydaných okupační správou.⁶³ Tento koncept je označován jako humanitární rezervace.⁶⁴ Vychází z premisy, že jednotlivci, trvale žijící na území pod kontrolou nelegitimního režimu, se nemůže stát rukojmím neuznání tohoto režimu ze strany mezinárodního společenství.

⁵⁶ Srov. MAURITZ, F. *Zuordnung okkupierter oder annekierter Gebiete*, s. 47–48 (autorka zde diskutuje aplikovatelnost této výhrady ve vztahu k právu uplatňovanému na území anektovaného Krymu).

⁵⁷ Srov. HATZIMIHAİL, N. *Private International Law Matters Involving Non-Recognized States*. In: TRUNK, A. (ed.). *Legal Position of Non-Recognized States in the Post-Soviet Space under International Trade Law, Private International Law and International Civil Procedure*. Vienna: Springer International, 2023, s. 180–191.

⁵⁸ Srov. WENGLER, W. *Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts*, s. 615–635.

⁵⁹ International Court of Justice (ICJ). *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports 1971, s. 16–66.

⁶⁰ *Ibidem*, bod 122.

⁶¹ *Ibidem*, bod 123.

⁶² *Ibidem*, bod 125.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Srov. GRUENBAUM, D. *From Statehood to Effectiveness*, s. 587.

Od výše uvedených postulátů se odvíjí také argumentace ve prospěch uplatňování humanitární rezervace v mezinárodním právu správním. Humanitární rezervace *nepředstavuje* prolomení normativního přístupu, ale jeho potvrzení tím, že představuje jeho korekci. Na tomto místě lze uvést, že koncept humanitární rezervace našel v posledních letech širokou míru uplatnění v aplikační praxi ukrajinských orgánů.⁶⁵ Zatímco právní předpisy Ukrajiny v zásadě vylučují uznání aktů vydaných orgány separatistických entit, judikatura ukrajinských soudů dovodila z tohoto pravidla řadu výjimek. Tyto výjimky se týkají zejména případů, kdy by odmítnutí uznání razantně zasáhlo do základních práv jednotlivce.⁶⁶ Příkladem může být uznání osvědčení o propuštění z výkonu trestu vydané v zařízení na území pod kontrolou separatistické entity nebo osvědčení o provedeném očkování proti nemoci covid-19.⁶⁷ V ukrajinské nauce je o těchto případech referováno jako o „Namibijských výjimkách“.⁶⁸

Klíčovou slabinou uplatňování humanitární rezervace jsou v mezinárodním právu správním nejasné hranice aplikovatelnosti tohoto konceptu. V odborné literatuře doposud neexistuje jednotné chápání toho, které právní vztahy jsou touto rezervací garantovány, a které ne. Lze ovšem konstatovat, že integrální součástí konceptu humanitární rezervace je argument, podle kterého její aplikace nemůže mít za následek legitimizaci cizí neuznané exekutivy.⁶⁹

3. Aplikace normativního přístupu v našem právu

I v aplikační praxi tuzemských správních orgánů může vyvstat otázka, zda lze přiznat právní důsledky aktům vydaným na anektovaném území, během vojenské okupace nebo aktům separatistických entit. Lze předeslat, že odpověď na tuto otázku není v předpisech našeho práva až na výjimky výslovně upravena. Na následujících řádcích budou předloženy argumenty ve prospěch aplikace normativního přístupu v těchto případech. Aplikace práva ve vztazích správního práva by měla být v zásadě souladná s pozicí státu v mezinárodních vztazích. Nelze ovšem nevidět, že rigidní uplatňování normativního přístupu by mohlo být v konkrétních případech drakonické. Korektiv představuje koncept humanitární rezervace.

3.1 Psané právo

V řadě předpisů platného práva je přiznání právních důsledků cizímu aktu provázáno se závazky plynoucími z instrumentů mezinárodního práva veřejného. Příkladem může být právní úprava v oblasti silničního provozu. Ta stanovuje,⁷⁰ že řidičské oprávnění na území České republiky osvědčuje vedle řidičského průkazu vydaného tuzemskými správní-

⁶⁵ Srov. KRAVTSOV, S. Justice in Ukraine under Martial Law. *International Journal of Procedural Law*. 2022, Vol. 12, No. 2, s. 278–279.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Srov. KOMARNYTSKYI, V. et al. Restoration of Criminal Justice and Introduction of Transitional Justice in the Conditions of Restoration of Territorial Integrity of Ukraine and Reintegration of Donbas. *Amazonia Investiga*. 2020, Vol. 9, No. 27, s. 349–356.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 350.

⁶⁹ Srov. GRUENBAUM, D. *From Statehood to Effectiveness*, s. 585–586.

⁷⁰ § 104 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

mi orgány také: „řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Viedeň 1968) a Úmluvy o silničním provozu (Ženeva 1949).“

Skutečností je, že dikce uvedeného ustanovení nebyla zvolena šťastně. Ryze jazykovým výkladem by bylo možné dovodit, že řidičské oprávnění na území České republiky lze osvědčit řidičským průkazem jakéhokoliv státu, pokud je tento doklad v souladu s požadavky výše uvedených mezinárodních smluv. Zákonodárce ovšem uvedené ustanovení nekoncepoval se záměrem, aby mělo takto širokou sféru aplikace. Cílem uvedeného ustanovení byla transpozice ustanovení uvedených mezinárodních smluv, které svým smluvním státům ukládají, aby ve svém vnitrostátním právu zakotvily uznávání řidičských oprávnění nabytých dle práva jiných smluvních stran.⁷¹

Výše uvedená interpretace implikuje, že naše právní úprava předpokládá uznání cizích řidičských oprávnění výlučně ve vztahu k jiným smluvním státům mezinárodních smluv uzavřených v oblasti silničního provozu. Právní úprava tedy nepředpokládá, že by na našem území mohly řidičské oprávnění osvědčovat řidičské průkazy vydané státy, které stojí mimo tyto mezinárodní režimy. Je tedy vyloučeno, aby řidič osvědčil existenci řidičského oprávnění na našem území např. řidičským průkazem vydaným Doněckou nebo Luhanskou lidovou republikou.

Psaná právní úprava nedává explicitní odpověď na otázku, zda výše uvedené ustanovení implikuje také uznání řidičských oprávnění nabytých podle ruského práva na okupovaných, respektive anektovaných územích. Lze vycházet z toho, že tuzemská právní úprava odkazuje na závazek plynoucí z uvedených mezinárodních smluv. Obsahem tohoto závazku je vzájemné uznávání řidičských průkazů vydaných příslušnými orgány smluvních stran, mezi kterými figuruje i Ruská federace. V relaci k tomuto závazku lze ovšem argumentovat, že smluvní strany se zavázaly uznávat pouze akty aplikace práva, realizované na legálně ovládaném území. Smluvní strany zajisté nezamýšlely legitimizovat správní činnost jiné smluvní strany na územích, která byla jednostranně a proti vůli legitimního suveréna anektována. V této souvislosti lze vyslovit názor, že uznání řidičských oprávnění nabytých na anektovaných územích lze podle naší právní úpravy odmítnout. Tento závěr lze vztáhnout i na jiné mezinárodněprávní režimy zakládající se na vzájemném uznávání.

3.2 Správní praxe

Aplikaci normativního přístupu lze podpořit i aplikační praxí. Právní úprava v oblasti pobytu cizinců na našem území předpokládá, že cizinec za účelem získání pobytového oprávnění předloží doklad o bezúhonnosti „vydaný státem, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž má trvalé bydliště, jakož i státy, v nichž cizinec v posledních 3 letech pobýval nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců.“⁷²

Aplikační praxe se v návaznosti na anexe provedené v nedávném období Ruskou federací musela vypořádat i s otázkou, jak postupovat v případech pobytu cizince na anektovaném území. Metodický dokument „Státy vydávající doklad o bezúhonnosti obdobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky“ v této souvislosti uvádí, že: „občané Ukrajiny, kteří nadále bydlí na Krymu, mohou požádat o doklad o bezúhonnosti kterékoli oddělení

⁷¹ Srov. Úmluva o silničním provozu (Ženeva 1949), čl. 24.1.; nebo Úmluva o silničním provozu (Viedeň 1968), čl. 41.2.

⁷² Srov. § 70 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb.

(Správu) informačně-analytického zabezpečení Správy Ministerstva vnitra Ukrajiny v jiných městech a oblastech Ukrajiny mimo území Krymu.“

Pobýval-li tedy cizinec v minulosti na území, které bylo buď okupováno, nebo anektováno Ruskou federací, bude se při aplikaci výše uvedené právní úpravy vyžadovat akt vydaný státem, který má předmětné území spravovat v souladu s mezinárodním právem veřejným. Obdobné závěry lze vyslovit i ve vztahu k případům, kdy by cizinec pobýval na území pod kontrolou separatistických entit. I v těchto případech bude namísto požadovat akt vydaný exekutivou toho státu, který je nad územím suverénem podle mezinárodního práva veřejného.⁷³

Na tomto místě lze uvést, že výše uvedený metodický dokument obsahuje přehled několika desítek cizích států, včetně jejich právních úprav ohledně vydávání požadovaných dokladů. Ačkoliv Tchaj-wan není státem, který by Česká republika v mezinárodních vztazích uznávala, na seznamu figuruje s tím, že je zde nastíněn právní režim vydávání tchajwanských dokladů o bezúhonnosti. Uvedený příklad by teoreticky mohl sloužit jako argument ve prospěch aplikace faktického přístupu.⁷⁴ Pragmatičtější vysvětlením ovšem je, že uznávání tchajwanských dokladů je důsledkem politického rozhodnutí exekutivy přiznat uvedené entitě speciální (preferenční) status.

3.3 Aplikace humanitární rezervace

Rozhodnutí č. 2022/2512 stanovilo ve svém čl. 2 případy, kdy orgán členského státu může výjimečně akceptovat ruský cestovní doklad vydaný na anektovaných územích za účelem udělení víz podle vízového kodexu Evropské unie nebo pro účely překročení vnějších hranic Evropské unie. Konkrétně se jedná o případy, kdy držitel cestovního dokladu byl občanem Ruské federace již před anexí území⁷⁵ (tj. měl bez dalšího nárok na vydání tohoto dokladu), a dále o případy, kdy byl držitel cestovního dokladu v době jeho vydání osobou nezletilou nebo nesvéprávnou.⁷⁶ Je zřejmé, že dikce uvedených výjimek byla inspirována konceptem humanitární rezervace. Jejich cílem je zmírnění obecného zákazu uznávat ruské cestovní doklady ve vztahu k jednotlivcům ve specifické situaci.

Humanitární rezervace ovšem nebyla v odborném diskursu tematizována jako pravidlo, které musí být nezbytně součástí psaného práva. Její podstatou je spíše dát vodítko aplikační praxi v těch případech, kdy psaná právní úprava o spravedlivém řešení mlčí.

Příkladem může být úprava uznávání vysokoškolského vzdělávání nabytého v cizině. Naše právní úprava rozlišuje mezi uznáváním v těch případech, kdy recipocitu vyžaduje mezinárodní smlouva, a v těch případech, kdy mezinárodní smlouva abscentuje.⁷⁷ Právní úprava tedy v zásadě otevírá možnost uznání cizího vysokoškolského vzdělání i z těch států, se kterými Česká republika nemá uzavřenou smlouvu o recipocitě.

⁷³ V případě pobytu na území kontrolovaném separatistickou Severokyperskou tureckou republikou se tedy beztretnost prokazuje dokladem vydaným příslušným kyperským orgánem. V případě pobytu na území kontrolovaném Podněsterskou moldavskou republikou se bude beztretnost prokazovat dokladem vydaným příslušným orgánem Moldavska.

⁷⁴ Srov. MARTSENKO, N. *Peculiarities of Recognition of Judgments and Other Acts Issued by Unrecognized Authorities*, s. 235–236; a ZAREBA, S. *Documents Issued by Non-recognised Entities. The Approach of the Polish Courts: Comment on the Judgment of the Supreme Court of 25 June 2020* *Polish Yearbook of International Law*. 2020, Vol. 40, s. 301.

⁷⁵ Srov. Rozhodnutí č. 2022/2512, čl. 2 písm. a).

⁷⁶ *Ibidem*, čl. 2 písm. b).

⁷⁷ Srov. § 89–90 zákona č. 111/1998 Sb.

Zde lze položit otázku, zda by v tuzemsku mohlo být uznáno vysokoškolské vzdělání nabyté na univerzitě, která působí na anektovaném území nebo pod kontrolou separatistické entity. Jak již bylo uvedeno výše, německé orgány se v uplynulých letech setkaly s otázkou uznávání vysokoškolského vzdělání nabytého na Abchazské státní univerzitě v Suchumi.⁷⁸ Zatímco zpočátku byla německými orgány prosazována praxe uznání takového vzdělání odmítat, nověji se prosazuje přístup opačný.⁷⁹ Ten spočívá ve zkoumání obsahu studia jako takového a jeho srovnatelnosti se studijními programy uskutečňovanými ve Spolkové republice Německo. Skutečností totiž je, že žadatel o uznání vysokoškolského vzdělání neměl s ohledem na svůj původ často jinou možnost než absolvovat univerzitní vzdělání na instituci pod kontrolou separatistické entity.

Na tomto místě lze vyslovit názor, že stejně by mělo být k potenciálnímu problému přistupováno i v tuzemsku. Případné uznání vysokoškolského vzdělání nabytého na instituci pod kontrolou nelegitimní správy přitom nesmí být interpretováno jako *legitimizace* cizího režimu.

Závěr

V souvislosti s aktuálním děním v mezinárodních vztazích se stala v právní nauce předmětem diskuse otázka, zda mohou v právních vztazích vyvolávat důsledky akty správy, která je vykonávána na územích okupovaných nebo anektovaných. Tato otázka se týká také aktů vydaných separatistickými entitami. Tento článek demonstroval, že přiznání právních účinků cizímu aktu je jak v nauce, tak i v judikatuře a správní praxi pravidelně spojováno s cizí mocí, kterou státu uznává v mezinárodních vztazích. Důvodem je jak legitimita moci státu, tak i důvěra v jeho administrativu a existence vzájemné správní spolupráce. V případech, kdy by právní důsledky cizího aktu měly být k tíži adresáta odmítnuty toliko z důvodu absence uznání v mezinárodněprávních vztazích, představuje korektiv humanitární rezervace. Ta *ad hoc* umožňuje přiznat právní důsledky i v těch případech, kdy uznání původce akce v mezinárodních vztazích absentuje. Koncept humanitární rezervace přitom s ohledem na současné dění nabývá na významu. S ohledem na trvajícím válečným konfliktem na východ od našich hranic lze očekávat, že humanitární rezervace bude představovat prostředek, který může být *pro futuro* aplikován i tuzemskými správními orgány.

⁷⁸ Srov. COPPIETERS, B. *A Struggle over Recognition and Nonrecognition*, s. 480–486.

⁷⁹ *Ibidem*.

Annexation of a Foreign Territory, Military Occupation and Separatist Entities in Administrative International Law

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

Abstract: Annexation has been a traditional subject of interest for the scholarly debate of international public law. However, the annexation of a foreign territory has not only relevance for the relations between sovereign states, but also for the relations of administrative law. Annexation implies the incorporation of a defined territory into the administrative structure of the annexing State and the application of the law of that State to individuals. Very recently, the Decision (EU) 2022/2512 of the European Parliament and of the Council provided that Russian travel documents issued to persons resident in Ukraine regions that are occupied by the Russian Federation or breakaway territories in Georgia shall not be accepted as valid travel documents for issuance of Schengen visas and for crossing the external borders of the European Union. This article discusses the problem of administration of an annexed territory from the viewpoint of administrative international law. In addition to cases of annexation of foreign territory, this article will also focus on cases of military occupation and cases where the de facto administration of territory is exercised by de facto states. With respect to all these forms of administration, the question of prospective recognition of administrative acts appears. Beyond outlining theoretical approaches to the problem, the article also addresses those challenges arising for the application practice.

Keywords: annexation, military occupation, separatist entities, administrative international law