

## RECENZE

## Handrlica Jakub. Úvod do mezinárodního práva správního. Praha: C. H. Beck, 2022, 153 s.

Na sklonku loňského roku uveřejnil *prof. Handrlica* práci, jež si jako první v české právní literatuře klade za cíl vymezit pojem („disciplínu“) mezinárodního práva správního jako specifickou součást správního práva (s. 3, 4). Autor tak shrnuje a rozvíjí poznatky publikované v kratších studiích v tuzemských i zahraničních periodikách, jež mu sloužily jako přípravné práce svědčící o jeho dlouhodobém zájmu o právní oblast, jejíž vymezení není ani v mezinárodním právu zcela nesporné, a to v protikladu k četnosti praktických případů a jejich nespornému růstu. Již z těchto důvodů titul skromně označený jako „úvod“ zasluhuje pozornost. Jde o pionýrské dílo, jež bude jistě podnětem k úvahám a dalšímu diskursu.

Recenzovaná publikace je kromě úvodu rozvržena do čtyř kapitol, s jejichž podstatným obsahem je třeba čtenáře seznámit. V první kapitole vymezuje autor pojem mezinárodního práva správního, druhá kapitola se zabývá předmětem tohoto právního oboru, ve třetí kapitole autor analyzuje problematiku přímé aplikace cizího správního práva, zatímco čtvrtá kapitola je rozbohem nepřímé aplikace cizího správního práva. V páté kapitole se autor zabývá dalšími relevantními otázkami mezinárodního práva správního.

Klíčovým je samotné vymezení mezinárodního práva správního, jež jako právní obor je určováno svým předmětem. Tím jsou podle autora vztahy správního práva mezi státem a jednotlivcem, ve kterých dochází k aplikaci cizího práva (s. 4). Mezinárodní právo správní chápe *Handrlica* jako součást práva vnitrostátního, jehož cílem je úprava shora uvedených právních vztahů (s. 6). Při vymezení tohoto oboru jako předmětu právní vědy vychází *Handrlica* z koncepce klasika tohoto oboru, totiž *Karla Neumeyera*, jenž ve svém olbřímím díle sepsaném v první třetině 20. století vymezil mezinárodní právo správní jako soubor norem vnitrostátního práva, které upravují aplikaci cizího práva ve správněprávních vztazích. Obdobně jako ve většině západoevropských právních kultur, zejména v právu německém a rakouském, představuje mezinárodní správní právo pro autora specifickou „*subdisciplínu správního práva a součást jeho zvláštní části*“ (s. 15).

Autor tak „dohání“ deficit české právní vědy oproti zahraničním právním řádům, v nichž došlo ke konceptualizaci mezinárodního práva správního jako právní disciplíny již ve druhé polovině 19. století (s. 10).

Součástí *Handrlicova* úsilí o kvalifikaci mezinárodního práva správního jako samostatné disciplíny je srovnání a tedy odlišení od relevantních právních disciplín. Pro odlišení od mezinárodního práva veřejného považuje za rozhodující obsah (nikoliv formu) právních vztahů, které jsou předmětem dané právní úpravy (s. 20). Na rozdíl od mezinárodního práva veřejného, které upravuje vztahy mezi subjekty mezinárodního práva, úkolem mezinárodního práva správního je úprava vztahů mezi státem a jednotlivcem, tedy autorem definovaných vztahů správněprávních.

Mezinárodní právo správní chápe *Handrlica* jako součást práva vnitrostátního, jež je právním rámcem vytvořeným v jednotlivých národních jurisdikcích (s. 6).

Velmi citlivý problém vztahu českého mezinárodního práva správního k evropskému správnímu právu vyřešil autor šalamounsky svojí definicí oboru (přitom ovšem pominul

publikaci *Evropské správní právo*,<sup>1</sup> jejímž spoluautorem je spolu s R. Pomahačem). Jestliže předmětem mezinárodního práva správního jsou právní vztahy, na nichž je třeba aplikovat cizí právní řád, poměr k evropskému správnímu právu, které představuje pilíř unijního práva a svým objemem představuje většinu unijní úpravy, je velmi jednoduchý. Desítky až stovky předpisů evropské právní úpravy správního práva totiž nepředstavují ve vztahu k českému právnímu řádu cizí prvek, tedy cizí právní řád. Je-li totiž evropská úprava obsažena ve směrnici, pak český aplikátor používá transponované české právní normy, je-li úprava obsažena v přímo aplikovatelném nařízení, používá se tohoto nařízení, které není ovšem ve vztahu k českému právní řádu cizím právem.<sup>2</sup>

Kromě institucionalizace (konceptualizace) mezinárodního práva správního jako právního oboru se autor logicky zabývá otázkou jeho metodologie. Charakteristickým rysem tohoto oboru je mimo jiné aplikace cizího práva, které je používáno v důsledku existence cizího prvku a s ním souvisejícího příkazu právní normy *lex fori* použití cizího práva. V této souvislosti autor správně dovozuje (s. 30–33), že se vlastně jedná o výjimku ze zásady, podle níž ve veřejnoprávních vztazích používají orgány daného státu pouze *lex fori*, tedy vlastní právní řád. Podstatné je, že pro aplikaci (viz dále) cizího právního řádu musí existovat příkaz právní normy *lex fori*, která zmocňuje tuzemský správní orgán k aplikaci cizího práva (s. 39).

Cizí prvek, a tedy důvod k aplikaci cizího práva, (který autor nazývá „zahraničním“ nebo „mezinárodním“ prvkem), může být podle autora buď předmět právního vztahu či zvláštní charakter jeho osob (s. 53 a násl.). Důležité je rozlišování přímé a nepřímé aplikace cizího práva, které vymezuje již na str. 51 a dále rozvádí na str. 68 a násl. a dále se jím podrobně zabývá v kapitolách III (s. 72 a násl.) a kapitole IV (s. 91 a násl.). Cizí právní akt je nepochybně akt aplikace práva, jenž by v důsledku uznání měl mít účinky předvídané právní normou *lex fori* odkazující na cizí právní řád. *Handrlica* tak správně dovozuje (s. 70), že v případě norem mezinárodního práva správního jde o kogentní předpisy, jež vylučují volbu práva.

Při vymezení normy mezinárodního práva správního vychází autor z její funkce jako právní normy, jež provádí úpravu vztahů správního práva, v němž je obsažen cizí prvek (s. 47) a tato úprava spočívá ve výběru právní normy cizího práva. Lze tak soudit, že konstrukce normy mezinárodního práva správního je obdobná jako konstrukce kolizní normy mezinárodního práva soukromého v tom, že obsahuje rozsah, tedy vymezuje, na které právní vztahy se norma použije, a určení cizího práva, jež má být použito (obdobně s. 48, 49).

Předmětem třetí kapitoly (kapitola III) je problematika přímé aplikace cizího správního práva. Správně autor vykládá některé relevantní právní normy, jež nastolují tzv. předběžnou otázku týkající se předpokladu srovnatelnosti. Určité právní normy *lex fori*, jež odkazují na cizí právo, totiž nepředpokládají „automatickou“ aplikaci povolané cizí právní normy, nýbrž požadují srovnání, např. porovnání určitého cizího dokladu s dokladem požadovaným normami *lex fori* (s. 77). Přímá aplikace cizího práva se ovšem netýká „neformalizovaných úkonů“, tedy faktického jednání. Ohledně jejich posouzení platí *lex fori*, jako např. v případě pronásledování pachatele policistou sousedního státu. Postup

<sup>1</sup> POMAHAČ, Richard – HANDRLICA, Jakub: *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>2</sup> Viz k tomu též Jörg Terhechte. In: Leible, Stefan – Terhechte, Jörg (eds). *Europäisches Rechtsschutz – und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht*. 2. vydání. Nomos, 2022, s. 1418 an.

při aplikaci, zahrnující uznávání cizího právního řádu se děje podle procesních předpisů *lex fori*, tedy v případě České republiky podle správního řádu. Relevantní je problém zjišťování cizího práva. V oblasti mezinárodního práva správního absentuje úprava obsažená v § 23 odst. 3 zákona o mezinárodním právu soukromém o tom, že relevantní orgán si může ke zjištění „obsahu zahraničního práva vyžádat také vyjádření ministerstva spravedlnosti“. Autor však správně dovozuje subsidiární aplikaci tohoto ustanovení ve věcech správněprávních vztahů. Relevantní jsou úvahy ohledně posuzování zákonnosti rozhodování při používání cizího právního řádu (viz s. 88 a násl. a 107 a násl.). Správně dovozuje, že tuzemský orgán není oprávněn přezkoumávat zákonnost cizího práva podle měřítek *lex fori*; není totiž možné rušit nebo měnit výsledky aplikace správního práva, konkrétně např. rozhodnutí cizího správního orgánu aplikujícího jeho vlastní právní řád. Určitý zcela mimořádný prostředek pro zabránění nezákonnosti a v jejím důsledku rozporu se základními hodnotami tuzemského právního řádu je výhrada veřejného pořádku, kterou je třeba „uplatňovat subsidiárně“ (s. 90).

Jak různorodé jsou metody používání cizího právního řádu, ukazuje nejen kapitola III, ale též kapitola IV, jež se zabývá nepřímou aplikací cizího správního práva. Pojmem nepřímého použití cizího práva rozumí – s poukazem na nauku – autor souhrnný termín „uznávání“ (s. 92). Zde správně rozlišuje různé druhy tohoto postupu a vymezuje uznávání *ex actu*, uznávání *ex lege* a hybridní modely, jež se vyskytují nejen v mezinárodních smlouvách, ale i v tuzemském českém právním řádu (s. 103 a násl.). Z hlediska přezkoumávání výsledku aplikace cizího právního řádu se dochází shodně s již dříve vysloveným míněním (s. 90) ke správnému názoru, že totiž nejen správní orgány, ale ani správní soudy nemají pravomoc přezkoumávat zákonnost takovýchto aktů (s. 112 a násl.). Konečně v kapitole V se autor zabývá problematikou teritoriality správního práva a konceptem personality konkrétně problematikou činností cizích správních orgánů v tuzemsku. Oprávněně soudí, že v některých případech, v nichž se vyskytují relevantní osoby cizí státní příslušnosti, má přednost zásada personality (viz s. 132 a násl.).

Je nepochybné, že recenzovaná publikace, jež má povahu stručné vědecké učebnice, je přínosem pro českou právní vědu vůbec a pro vědu správního práva zvláště. Svědčí o pečlivé přípravě a důkladných znalostech autora, které dokazuje především při zpracování rozsáhlé zahraniční literatury, která je vlastně, při praktické absenci literatury české, respektive československé, jediným teoretickým východiskem. Ocenit je třeba i způsob výkladu, odkazující na ilustrativní příklady právních norem mezinárodního práva správního v českém právním řádu. Pro čtenáře je to důkazem obrovského množství normativního materiálu velmi různorodého obsahu a významu. Z tohoto důvodu je třeba ocenit *Handrlícovo* úsilí směřující k vytvoření systému, pojmosloví a terminologie. Ačkoliv je publikace skromně označená jako úvod, obsahuje velmi hodnotný, i když značně hutný výklad, soustředěný na klíčové problémy zpracovávané oblasti.

Opodstatněnost recenzované publikace je zřejmá ze skutečnosti, na níž autor upozorňuje jako na do očí bijící paradox. Ačkoliv totiž samotný český právní řád obdobně jako jiné právní řády obsahuje desítky, možná stovky norem správního práva, jež přikazují ten či onen způsob použití cizího právního řádu, neexistuje jednotná právní úprava zejména obecných otázek mezinárodního práva správního včetně relevantní terminologie. Jednotně upravena není ani oblast mezinárodního správního práva procesního, tedy postupu při používání cizích právních řádů ve správněprávních vztazích s cizím prvkem. Z toho by ovšem měla autorovi vyplývat snaha navrhnout takovouto úpravu, bez níž „řada aplikačních problémů zůstává v rovině psaného práva nezodpovězena“ (s. 24).

Jako vždy lze k recenzované publikaci mít připomínky zamýšlené jako podněty k další diskusi. Publikace tohoto formátu by si zasluhovala důkladnější věcný rejstřík a zejména příklady judikatury českých správních orgánů a správních soudů. Možná méně exaltovaná a lépe srozumitelná terminologie by přispěla k vyšší srozumitelnosti. Slovní spojení jako *lex loci externa* či právní akademie by bylo totiž možné nahradit běžnými českými výrazy. Stejně tak by k lepšímu pochopení výkladu přispělo vypuštění slova „referovat“ a jeho nahrazení českým lépe výstižným ekvivalentem (zejména na s. 46–67).

Recenzenta napadají myšlenky jako výzvy pro další vydání knihy, které by mohly mít i praktický význam. Jde např. o otázky míry významu cizího prvku, předpoklady použití výhrady veřejného pořádku či významu základních lidských práv v této oblasti. K vyšší atraktivitě publikace by přispělo i podrobnější zpracování široké problematiky uznávání.

To jsou ovšem jen podněty ke zlepšení již velmi dobré odborné úrovně posuzované publikace. Autorovi za ni patří dík.

Luboš Tichý\*

## **Turčan Martin. Etické dimenzie teórie práva. 2. prepracované vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2022, 124 s.**

Recenzovaná monografia, ktorej autorom je fundovaný slovenský právnik a vysokoškolský pedagóg *doc. JUDr. Martin Turčan, PhD.*, sa týka témy etickej roviny práva. Autorovým výskumným cieľom bolo poukázať na to, že kardinálnou súčasťou práva je etika, respektíve fakt, že právo imanentne v sebe zahŕňa etický aspekt, aj keď sa to možno na prvý pohľad nie vždy tak javí.

Na úvod je ešte vhodné poznamenať, že hoci je problematika analyzovaná v rámci teoreticko-právnych tém, monografia predstavuje významný prínos aj pre právnikov v praxi, čo sám autor potvrdzuje priamo v texte, keď konštatuje, že „*využitelnosť pre prax je požiadavkou, ktorá dáva teórii práva ako vede jej hlavný zmysel*“.<sup>1</sup> Monografia je formálne rozdelená do dvoch základných častí.

Prvá časť monografie s názvom *Vzťah jednotlivých teoreticko-právnych tém k etike* analyzuje etický rozmer práva postupne podľa jednotlivých „*klasických*“ tém teórie práva, čo vo výsledku tvorí sedem kapitol. Autor postupuje systematicky, ergo začína s hľadáním a následným skúmaním etickej dimenzie v pojme právo, na pozadí ktorého je vysvetlená i teória etiky v práve. V tejto prvej kapitole je poukázané na to, že bez ohľadu, či sme zástancami pozitivistického alebo naopak iusnaturalistického (nonpozitivistického) prístupu k právu, sa napr. pri aplikácii práva súdmi pýtame „*ako spravodlivo rozhodnúť?*“ a „*keď je potrebné sa odkloniť od pozitívneho práva?*“, čo poukazuje na určitý etický roz-

\* Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: tichy@prf.cuni.cz.

<sup>1</sup> TURČAN, M. *Etické dimenzie teórie práva*. 2. prepracované vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2022, s. 76. Pozri aj príslušnú poznámku pod čiarou č. 181.