

# MEZINÁRODNÍ SPRÁVNÍ PRÁVO: MINULOST, SOUČASNOST A PERSPEKTIVY

## INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW: ITS PAST, PRESENT AND PERSPECTIVES

*Jakub Handrlica*

*Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta*

### ABSTRAKT

*Klasické správní právo (Verwaltungsrecht, droit administratif, derecho administrativo, diritto amministrativo) implicitně předpokládalo, že jsou to výlučně vnitrostátní správní orgány, které mohou na území státu autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech ve sféře veřejného práva. Nauka se z výše uvedených důvodů v zásadě otázce teritoriality, resp. přeshraničních účinků správních aktů nevěnovala, nebo se jí věnovala jenom okrajově. I přes výše uvedená klasická teoretická schémata jsou přeshraniční (transteritoriální) účinky veřejnoprávních jednání státu předmětem zájmu již od druhé poloviny 19. století, kdy se postupně etabluje diskurs „mezinárodního správního práva“ (diritto amministrativo internazionale, droit administratif international, international administrative law, Internationales Verwaltungsrecht). Lze konstatovat, že o systematické, ani o vymezení předmětu tohoto oboru nebyla nikdy shoda. Část autorů (např. Umberto Borsi, Pietro Fedozzi, Scipione Gemma, Pjotr Kazansky, Paul S. Reinsch a Francis B. Sayre) se věnovala významu mezinárodních správních unií pro vnitrostátní veřejné (správní) právo. Jiní autoři (zejména Karl Neumeyer, Giuseppe Biscottini) chápali mezinárodní správní právo jako protipól mezinárodního práva soukromého a věnovali se veřejnoprávním normám vymezujícím územní platnost ve vztahu k cizině. V současné době lze identifikovat tendenci k průnikům s těmi autory, kteří se věnují evropskému správnímu právu a vlivu unijních předpisů na výkon veřejné správy v jednotlivých členských státech. Současně se zejména v italské a americké právní vědě (Sabino Cassese, Benedict Kingsbury, Stefano Battini a Lorenzo Casini) prosazuje nauka „globálního správního práva“. V souvislosti s procesy globalizace před naukou mezinárodního práva stojí celá řada nových problémů a témat, které se v průběhu následujících desetiletí stanou zajisté předmětem široké diskuse.*

### ABSTRACT

*In the traditional system of administrative law (Verwaltungsrecht, droit administratif, derecho administrativo, diritto amministrativo), only national administrative authorities did possessed powers to establish right and obligation in the sphere of public law in the territory of the state. This was the reason, why the issues of territoriality and transterritorial administrative actions had remained to be on periphery of interest of the mainstream scholarship for particular time. In spite of this, the topics of transterritorial administrative actions became to attract attention of particular group of scholars, describing the subject of theirs interest as “international administrative law” (diritto amministrativo internazionale, droit administratif international, international administrative law, Internationales Verwaltungsrecht). It is a matter of fact, that since very early beginning, any agreement about the subject and systematics of this branch has been missing. Some of the authors (in particular Umberto Borsi, Pietro Fedozzi, Scipione Gemma, Pjotr Kazansky, Paul S. Reinsch a Francis B. Sayre) paid attention*

mainly to the impact of international administrative unions for national administrative law. Others (e.g. Karl Neumeyer, Giuseppe Biscottini) understood international administrative law as a pendant to the international private law and dealt with norms establishing territorial applicability of public law in relation to the foreign features. Most recently, the topics traditionally dealt by the international administrative law became subject of interest of European administrative law. At the same time, the scholarship of "global administrative law" (Sabino Cassese, Benedict Kingsbury, Stefano Battini a Lorenzo Casini) raised into prominence in particular in Italian and U.S. legal scholarship. Facing the processes of globalisation of law, a number of topics do represent major challenges for international administrative law.

## I. ÚVOD

Klasické správní (veřejné) právo předpokládalo, že stát upravuje vztahy veřejného práva svými závaznými právními předpisy a že jejich výkon je ve *výlučné pravomoci* vnitrostátních správních orgánů.<sup>1</sup> Suverenita státu má za následek pravomoc státu stanovovat abstraktní normy na straně jedné („*jurisdiction to prescribe*“) a aplikovat je v konkrétních případech („*jurisdiction to enforce*“). „Úřední jednání cizích států („*Amtshandlungen eines fremden Staats*“) nabývají významu za jeho hranicemi v závislosti na vůli jiného, dotčeného suverénního státu. *Cizí stát není sám o sobě nikdy schop vyvolat účinky svých úředních jednání v jiném, než ve svém vlastním právním řádu* (kurzívou zvýraznil autor). Jestli státu bude, nebo nebude uznávat úřední jednání cizího státu, je tedy v zásadě věcí jeho výsostního rozhodnutí.“<sup>2</sup> „Jednání cizí státní správy v zásadě postrádá jakoukoliv právní závaznost pro tuzemsko („*rechtliche Erheblichkeit für das Inland*“) a to až na ty případy, kdy tuzemské právo samo přiznává právní účinky existenci, nebo důsledkům úředních jednání cizích států. Potřeba takového přiznání („*Rücksichtnahme*“) právních účinků cizích úředních jednání se liší vždy podle aplikovatelné právní úpravy v předpisech zvláštní části správního práva.“<sup>3</sup>

Klasické správní právo tedy *implicitně* předpokládalo, že jsou to (vyjma orgánů moci soudní) *výlučně* vnitrostátní správní orgány, které mohou na území suverénního státu *autoritativně* rozhodovat o vzniku, zániku, nebo změně práv a povinností ve sféře veřejného práva, stejně jako jsou jedinými,<sup>4</sup> kdo může *autoritativně* existenci takových práv *deklarovat*.<sup>5</sup> Konstrukce, ve které by o těchto věcech byl oprávněn autoritativně rozhodovat správní orgán jiného státu, resp. jiného subjektu mezinárodního práva veřejného (např. mezinárodní organizace), byla klasické nauce správního práva cizí. V obecné rovině tedy lze konstatovat, že konstrukce *přeshraničních (transnacionálních, transteritoriálních)* účinků vnitrostátních správních jednání byla z perspektivy klasické nauky správního práva považována za *contradictio in adjecto*.<sup>6</sup> A *vice versa*, klasické správní právo v zásadě nepočítalo s účinky správních aktů, vydaných *tuzemskými* správními orgány, za hranicemi státu. Stejně tak byla velice zřídka konstrukce, aby účinky správních aktů, vydávaných tuzemskými správními orgány, byly vázány na existenci, nebo neexistenci správních aktů jiných suverénních států (např. akt propuštění ze státně-občanského svazku jako předpoklad pro udělení státního občanství).

Lze tedy konstatovat, že klasické správní právo tedy *implicitně* vycházelo z *teritoriality* vnitrostátního veřejného (správního) práva:

<sup>1</sup> SCHLOCHAUER, H. *Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1962, s. 12–16.

<sup>2</sup> NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag für Recht und Gesellschaft, Zürich, 1936, s. 299.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 407–408.

<sup>4</sup> BREINING-KAUFMANN, C. *Internationales Verwaltungsrecht*, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 2006, s. 7–46.

<sup>5</sup> GECK, W. *Hoheitsakte auf fremden Staatsgebiet*, in: STRUPP, K., SCHLOCHAUER, H. (eds.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1960, s. 795–796.

<sup>6</sup> HOFMANN, H. *Mapping the European Administrative Space*, in: CURTIN, D., EGEGERG, M. (eds.) *Towards a new executive order in Europe*, Routledge, New York, 2009, s. 24–38.

„Obecné ustanovení o rozsahu působnosti právního řádu mohli bychom nazvat „územní normou“, s tou výhradou ovšem, že se tu nejedná o normu v pravém smyslu (stanovení povinnosti), nýbrž o vyjadřovací zkratku, t.j. o úhrnně vyslovené ustanovení, které jest v různých modifikacích součástí každé normy. Prostor pak vymezený touto územní normou mohli bychom zvatí *územím právního řádu*. Taková územní norma obsahovala by dvě části. Jednak označení určité části prostoru, jednak výrok o tom, že normy právního řádu platí pro tuto část prostoru (pokud neustanovují něco jiného).“<sup>7</sup>

Lze tedy konstatovat, že *přeshraniční (transnacionální, transteritoriální) účinky* správních aktů, vydaných vnitrostátními správními orgány, byly klasickému správnímu právu v zásadě cizí. „V tom tedy spočívá ono prostorové omezení delegace normotvorné působnosti státu právem mezinárodním a tudíž i normativní smysl státního území ve smyslu práva mezinárodního: *Normy vnitrostátní nesmějí uložit státním orgánům výkon exekučních aktů mimo prostor označený jako státní území* (kurzívou zvýraznil autor). Pokud pak právě v donucovací činnosti státu chceme viděti „státní moc“, nelze popřít, že jest tu ten vztah mezi státním územím a státní mocí – že státní území jest oním prostorem, v němž mohou státní normy ukládati výkon této moci.“<sup>8</sup>

Klasická nauka správního práva (*Verwaltungsrecht, droit administratif, derecho administrativo, diritto amministrativo*) se z výše uvedených důvodů v zásadě otázky *teritoriality*, resp. *přeshraničních účinků* správních aktů nevěnovala, nebo se jí věnovala jenom okrajově. To bylo zcela přirozeně způsobeno i skutečností, že právní předpisy, které by předpokládali *přeshraniční účinky* správních aktů, představovali po dlouhou dobu spíše výjimečné případy.<sup>9</sup>

Ze starších německých vysokoškolských učebnic správního práva lze zmínit dílo „*Besonderes Verwaltungsrecht*“ Ingo Müncha z r. 1985,<sup>10</sup> které obsahovalo samostatnou kapitolu o „mezinárodním správním právu“. Z novějších německých učebnic se této problematice zcela marginálně věnují učebnice „*Allgemeines Verwaltungsrecht*“ z r. 2010 (vyd. De Gruyter)<sup>11</sup> a z r. 2014 (vyd. C. F. Müller).<sup>12</sup>

V obecné rovině lze ovšem konstatovat, že klasická nauka správního práva ponechávala hlubší analýzu této problematiky vědě *mezinárodního práva veřejného*, resp. *mezinárodního práva soukromého*.

## II. MEZINÁRODNÍ SPRÁVNÍ PRÁVO: VÝVOJOVÉ KONSEKVENCE

<sup>7</sup> „Pokud jde o prvou část územní normy, bude ona část prostoru vždy vyznačena určitou částí povrchu zemského („územím“). Tento způsob vyjadřování není dán snad tím, že by prostorový útvar, na nějž se má omezovati působnost norem, byla plocha určité části zemského povrchu, nýbrž tím, že jednak veškeru bytí a jednání lidí (a tedy i subjektů povinností a veliká část skutkových podstat) se upíná více méně k povrchu země, jednak, a to hlavně tím, že územní norma nechce rozsah působnosti právního řádu omezovati nahoru a dolů, nýbrž jen ve směru vodorovném. Prostor působnosti právního řádu jest tedy, geometricky řečeno, útvarem trojrozměrným, u něhož se vyslovuje omezení pouze v tom směru, kde je normativně relevantní, tj. aplikovatelné. Technicky pak označení tohoto prostoru provádí územní norma myšlenou uzavřenou čarou, vedenou po povrchu zemském (státní hranice), danou zase zpravidla určitými myšlenými a po případě zevně označenými body (hraniční mezníky), uvnitř níž leží území právního řádu.“ Srov. NEUBAUER, Z. *Pojem státního území; Studie státovědecká*. Sběrka spisů právnických a národohospodářských, Nakladatelství Orbis, Praha, 1933, s. 73–75.

<sup>8</sup> *Ibid.*, s. 95-96.

<sup>9</sup> Jejich demonstrativní výčet podává již FEDOZZI, P. *Il diritto amministrativo internazionale: nozioni sistematiche*, Unione Tipografica Cooperativa, Perugia, 1901.

<sup>10</sup> HOFFMANN, G. *Internationales Verwaltungsrecht*, in: MÜNCH, I. (ed.) *Besonderes Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 1985, s. 851–862.

<sup>11</sup> ERICHSEN, H., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 2010, s. 188-192.

<sup>12</sup> BULL, H., MEHDE, V. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2014, s. 20-24.

I přes výše uvedená klasická teoretická schémata jsou *přeshraniční účinky* veřejnoprávních jednání státu předmětem zájmu nauky správního práva již od druhé poloviny 19. století. Důvody tohoto zájmu byly ryze praktické a souvisely s rozvojem přeshraničních hospodářských vztahů:

Bylo potřeba zodpovědět otázku, jestli dokumenty opravňujícího k řízení lokomotiv, nákladních motorových vozidel, vnitrozemských a námořních nákladních lodí a letadel mají právní důsledky i za hranicemi státu, jestli má provedení dezinfekce nákladních vagonů a potvrzení o zdravotním stavu vyváženého dobytka, nebo potravin relevanci i z hlediska předpisů veřejného zdravotního práva cílového státu, jestli mají vysvědčení, výučné listy, diplomy, dokumenty prokazující nabytí šlechtického titulu, nebo vyznamenání účinky i v jiných státech, jestli je možné legálně provádět honitbu v příhraničním území na základě loveckého lístku vydaného mysliveckým sdružením v jiném státě, jestli má cizozemské potvrzení o původu tuleního kožichu relevanci pro aplikaci tuzemských hygienických předpisů, jakou relevanci má pro tuzemsko osvědčení o úmrtí občana v zahraničí, osvědčení o nabytí cizího státního občanství, cizím státem vydaný cestovní pas, oprávnění k výuce na vysoké škole, zbrojní, nebo umrlčí pas, nebo povolení ke zřízení podmořského telegrafního kabelu, spojujícího dva státy atd.<sup>13</sup>

## 1. Lorenz von Stein a jeho „Die Verwaltungslehre“

Za počátek vědeckého zájmu o tuto problematiku je považováno vydání monumentálního díla *Lorenza von Steina*<sup>14</sup> „*Die Verwaltungslehre. Die Lehre von der Innern Verwaltung*“ v r. 1866.<sup>15</sup> „Jednotlivé státy nemohou stanovovat uniformní podmínky pro všechny své příslušníky, zejména pokud jsou tito příslušníci ve vztazích s mezinárodními prvky. Musí se ovšem pokusit podřídit i tyto příslušníky své vůli. Nelze tak ovšem učinit prostřednictvím standardní normotvorby (zákonů a podzákonných právních předpisů). To jsou důvody, proč je z vůle suverénního státu vytvářeno nové právo, které je ve své formě právem smluvním, ale ve své podstatě právem správním. Toto právo nazýváme *mezinárodním právem správním*.“<sup>16</sup> Ačkoliv je *Stein* současnou literaturou považován za zakladatele nauky mezinárodního práva správního (*internationales Verwaltungsrecht*), je jeho dílo považováno spíše za deskripci stavu právních úprav, než za systematické pojednání o základních zásadách tohoto odvětví.<sup>17</sup>

## 2. Mezinárodní správní právo jako právo „mezinárodních správních unií“

Zrod teoretických pojednání v této oblasti lze datovat do období *belle époque*. V tomto období byly přijaty první úmluvy, které upravovali jak (A) přeshraniční působení specifických úředních jednání signatářských států (*Mezinárodní telegrafní úmluva* z r. 1865, *Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví* z r. 1883, *Bernská úmluva o ochraně*

<sup>13</sup> NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag für Recht und Gesellschaft, Zürich, 1936, s. 295 – 301.

<sup>14</sup> Lorenz von Stein (1815-1890), mimořádný profesor státovědy na universitě v Kielu (1846), řádný profesor politické ekonomie na universitě ve Vídni (1855), člen-korespondent Ruské akademie věd v St. Petersburgu (1874), významná díla: *Verwaltungslehre*, 8. sv., Stuttgart, 1865 – 1884.

<sup>15</sup> STEIN, L. *Die Verwaltungslehre, Die Lehre von der Innern Verwaltung*, Bd. II., Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung, Stuttgart, 1866, s. 94 – 98.

<sup>16</sup> „Der einzelne Staat kann die Gesamtheit der Bedingungen für die Entwicklung seiner Angehörigen, so weit sie im Völkerleben liegen, nicht gleichgültig betrachten. Er muss versuchen, auch sie zum Inhalt seines Willens zu machen. Allein das vermag er natürlich nicht durch einfache Gesetzgebung und Verordnung. Er bedarf dazu der Zustimmung des andern, gleichfalls selbstherrlichen Staates. Somit steht ein neues, auf dem selbständigen und einheitlichen Willen der einzelnen Staaten beruhendes Recht, das in seiner Form ein Vertragsrecht, in seinem Inhalt ein Verwaltungsrecht ist. Und dies Recht nennen wir das *internationale Verwaltungsrecht*.“

<sup>17</sup> VOGEL, K. Administrative Law: International Aspects, in: *Encyclopedia of Public International Law, 9. – International Relations and Legal Co-operation in General*, North - Holland, Amsterdam, 1986, s. 3.

literárních a uměleckých děl z r. 1886), tak (B) i pravomoci, svěřené na základě mezinárodních smluv mezinárodním organizacím v oblasti dopravy a hospodářství (mezinárodním říčním komisím, Mezinárodní poštovní unii, Mezinárodní telegrafní unii, Mezinárodní komise pro civilní letectví, Mezinárodní námořní výbor, Mezinárodní metrologický výbor, tzv. *mezinárodní správní unie*<sup>18</sup>). Zde lze zmínit díla *Umberta Borsiho*,<sup>19</sup> *Prospera Fedozziho*<sup>20</sup> a *Pjotra Kazanskeho*.<sup>21</sup> Ve Spojených státech se této problematice ve stejném období věnovali *Paul S. Reinsch*<sup>22</sup> a *Francis B. Sayre*.<sup>23</sup> Tento směr se stal později základem pro nauku práva mezinárodních organizací.

Stěžejním teoretickým dílem se v tomto období stala publikace významného italského konstitucionalisty *Donata Donatiho*<sup>24</sup> „*I trattati internazionali nel diritto costituzionale*“ z r. 1906. Autor v ní nastínil hypotézu o existenci dvou samostatných oborů práva – mezinárodního práva správního (*diritto internazionale amministrativo*) jako součásti mezinárodního práva veřejného na straně jedné a správního práva mezinárodního (*diritto amministrativo internazionale*) jako součásti práva správního.

*Donatiho* dílo bylo reflektováno zejména ve francouzské a španělské nauce meziválečného období. Na tomto místě lze zmínit autory, jakými byli *Claudio Baldoni*,<sup>25</sup> *José Gascón y Marin*,<sup>26</sup> *Paul Négulesco*<sup>27</sup> a *Andrea Rapisardi Mirabelli*.<sup>28</sup> Dále lze uvést, že francouzský internacionalista *George Scelle* se otázkám přeshraničních důsledků jednání moci výkonné věnoval v prvních dvou svazcích (1932 a 1934) svého díla „*Précis de droit des gens. Principes et systématique*.“

Na výše uvedené autory navázala v poválečném období zejména nauka italská (*diritto amministrativo internazionale*), francouzská (*droit administratif international*) a americká (*international administrative law*). V letech 1964 až 1966 byla vydána dvousvazková monografie *Giuseppe Biscottiniho*<sup>29</sup> „*Diritto amministrativo internazionale*“. Její druhý

<sup>18</sup> WOLFRUM, R. International Administrative Unions, in: BERNHARDT, R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, 1995, s. 1041-1056.

<sup>19</sup> Umberto Borsi (1878-1961), profesor správního práva na univerzitách v Sieně, Pise, Padově a Bologni, považován za zakladatele nauky „koloniálního práva“ (práva kolonií), významná díla: *Studi di Diritto Coloniale*, Vita e Pensiero, Milano, 1918.

<sup>20</sup> Prospero Fedozzi (1872-1934), mimořádný (1899) a posléze řádný profesor mezinárodního práva (1908), rektor janovské university a viceprezident národní asociace univerzitních profesorů (1917 – 1923), významná díla: *Il diritto amministrativo internazionale: nozioni sistematiche*, Unione Tipografica Cooperativa, Perugia, 1901.

<sup>21</sup> Pjotr Evgenevič Kazansky (1866-1947), soukromý docent (1893), řádný profesor mezinárodního práva na universitě v Oděse (1896), významná postava tzv. „akademického hnutí“, po r. 1919 zákaz publikovat, významná díla: *Всеобщие административные союзы государства*, sv. 1, 2 a 3, Тип. Штаба окр., Одесса, 1896.

<sup>22</sup> Paul Samuel Reinsch (1869-1923), advokát, mimořádný profesor politických nauk na univerzitě Wisconsin - Madison (1895), velvyslanec USA v Číně (1913 – 1919), delegát USA na řadě mezinárodních konferencí, významná díla: *Public International Unions: Their Work and Organization; A Study in International Administrative Law*, Ginn and Company, Boston, 1911

<sup>23</sup> Francis Bowes Sayre (1885-1972), profesor mezinárodního a trestního práva na Harvardově univerzitě (1916), velvyslanec USA v Siamu (1925 – 1932), vysoký komisař pro Filipíny (1939 – 1942), prezident rady episkopální církve v Japonsku (1952), významná díla: *Experiments in International Administration*, Harper & Brothers, New York, 1919.

<sup>24</sup> Donato Donati (1880-1946), profesor ústavního a mezinárodního práva a filozofie práva (1907), zakladatel „padovské školy veřejného práva“, institutu veřejného práva (Istituto di diritto pubblico) a revue pro veřejné právo (Rivista di diritto pubblico), pronásledován fašistickým režimem, významná díla: *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1906.

<sup>25</sup> BALDONI, C. Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali, *Rivista di diritto internazionale*, 1931, s. 352-367 a s. 464-478.

<sup>26</sup> GASCÓN Y MARIN, J. Les transformations du droit administratif international, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1930, s. 1-76.

<sup>27</sup> NÉGULESCO, P. Principes du droit international administratif, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1935, s. 579-692.

<sup>28</sup> RAPISARDI-MIRABELLI, A. *Diritto internazionale amministrativo*, Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1939.

<sup>29</sup> Giuseppe Biscottini (1909-1992), profesor mezinárodního práva na Katolické univerzitě »Sacro Cuore« v Miláně (1947), je považován za jednoho ze zakladatelů nauky mezinárodního správního práva a práva mezinárodních organizací, významná díla: *Diritto amministrativo internazionale*, sv. 1 a 2, Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1964 a 1966.

svazek byl věnován zejména otázkám přeshraničních účinků úředních jednání: uznávání cizích řidičských průkazů, vysokoškolských titulů, ochranných známek, sňatků, cizích dokladů prokazujících plnoletost, osvojení, adopci, dále pak vlivu udělení státního občanství na stávající státně-občanský vztah, vliv výkonu povinné vojenské služby v zahraničí na povinnost v domovském státě atd. I přes rozsáhlost a značnou nepřehlednost jednotlivých právních úprav se *Biscottini* ve svém díle pokusil o formulování základních principů pro oblast přeshraničních účinků veřejnoprávních jednání.

### 3. Mezinárodní správní právo jako právo „územích norem“

Z jiného úhlu pohledu byla problematika předmětem zájmu německé nauky správního práva, která je nerozlučně spojena s čtyřsvazkovým dílem *Karla Neumeyera*<sup>30</sup> „*Internationales Verwaltungsrecht*“. *Neumeyer* se ve svém díle pokusil vytvořit systematiku mezinárodního správního práva jako paralelu k systematice, existující v nauce mezinárodního práva soukromého. Zatímco nauka mezinárodního práva soukromého předpokládá stanovení rozhodného práva (a tím míru případné aplikovatelnosti cizího práva) na základě *kolizních norem* (*Kollisionsnormen*), *Neumeyer* se v prvních třech svazcích svého díla (1910, 1922 a 1926) věnoval analýze *územních norem* (*Grenznormen*), zakotvených v parciálních předpisech zvláštní části správního práva (spolky a sdružení, cestovní doklady, evidence obyvatel, vodní hospodářství, hornictví a dobývání nerostů, lesní hospodářství, železniční, říční a námořní doprava). Účelem těchto *územních norem* je vymezení rozsahu aplikace tuzemských právních předpisů ve vztazích veřejného práva (např. cestovní pas může být vydán jenom státnímu občanovi).<sup>31</sup>

Ve čtvrtém svazku (1936) *Neumeyer* nastínil systematiku obecné části nauky mezinárodního práva správního, včetně systematiky pravidel pro aplikaci cizího veřejného práva, výkladu o (přeshraničních) účincích úředních jednání (*die Rechtserheblichkeit ausländischer Amtshandlungen*) plynoucích z úmluv mezinárodního práva, o vzájemné spolupráci správních orgánů jednotlivých suverénních států, o výkonu vrchnostenské správy ve specifických případech (*exterritorialita*, vojenské obsazení území, kondominia a jiné formy spoluvlády, *terra nullius* atd.). Pojem „uznání cizích správních aktů“, nebo „uznání cizích úředních jednání“ (*die Annerkennung*) používal *Neumeyer* v extenzivním smyslu slova, tj. označoval jím jak uznání plynoucí *ex conventione* (z uzavřené mezinárodní smlouvy), tak i *ex lege* (plynoucí z ustanovení aplikovatelného předpisu práva veřejného) a *ex actu* (plynoucí z vnitrostátního správního aktu).

Na rozdíl od výše zmíněných závěrů *Donatiho* se *Neumeyer* přikláněl k závěru, že *mezinárodní správní právo* je v zásadě zakotveno v normách vnitrostátního práva a je tedy odvětvím vnitrostátního veřejného práva; současně ovšem nezpochybňoval význam mezinárodních úmluv jako pramenů jeho norem (např. vymezení státních hranic, průběh hraničních řek atd.).<sup>32</sup> V soudobé německé literatuře se problému přeshraničních účinků správních jednání věnovali ještě *Hannah Schwarz*<sup>33</sup> a *Käte Weiss*.<sup>34</sup> Lze uvést, že v soudobé československé nauce bylo dílo *Neumeyera* sice reflektováno již v prvním svazku *Slovníku*

<sup>30</sup> Karl Neumeyer (1869-1941), mimořádný (1908) a posléze řádný profesor mezinárodního práva soukromého v Mnichově (1926), děkan mnichovské právnické fakulty (1931), je považován za jednoho ze zakladatelů nauky mezinárodního správního práva, pronásledován nacistickým režimem, významná díla: *Internationales Verwaltungsrecht*, sv. 1, 2, 3 a 4, Verlag J. Schweitzer, München, 1910, 1922, 1926 a 1936.

<sup>31</sup> NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag für Recht und Gesellschaft, Zürich, 1936, s. 111-113.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 104-106; s. 436-438.

<sup>33</sup> NEUMEYER, K. Hannah Schwarz: Die Anerkennung ausländischer Staatsakte, *Zeitschrift für ausländisches Privatrecht*, 1935, s. 540-546.

<sup>34</sup> WEISS, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*, Verlag Seesen, Flentje, 1932.

veřejného práva československého z r. 1929,<sup>35</sup> v nauce správního práva ovšem nenašlo hlubší odezvu.

#### 4. Mezinárodní správní právo: zaniklý obor?

Skutečností je, že *Neumeyerovo* dílo nebylo ani v německé nauce ve větší míře recipováno. Jakoby měl být jeho osud spjat s nešťastným konce svého zakladatele.<sup>36</sup> Důvodem byla nejenom vysoká míra *kazuistiky* jeho díla, ale také transformace výkonu veřejné správy v následujících desetiletích. Tyto skutečnosti do značné míry limitovaly použitelnost *Neumeyerova* díla ve vztahu k pozdějším právním úpravám. Lze konstatovat, že v poválečném období se nauka mezinárodního správního práva dostala na periferii vědeckého zájmu a byla jí věnována jenom okrajová pozornost. Až v r. 1962 bylo ve „*Wörterbuch des Völkerrechts*“ nahrazeno *Neumeyerem* zpracované heslo z r. 1924 novým textem.<sup>37</sup> V r. 1979 *Franz Matscher* ve své stati „*Gibt es ein internationales Verwaltungsrecht?*“ pesimisticky konstatoval, že ani jeden z velkých teoretiků nauky mezinárodního správního práva (*Karl Neumeyer*, ani *Giuseppe Biscottini*) nenašel následovníky, kteří by aktivně pokračovali v jejich díle.<sup>38</sup>

I přes toto konstatování ovšem i v tomto období vzniklo několik publikací, věnujících se mimo jiné problému přeshraničních účinků správních jednání. Lze zmínit monografie *Hanse Jürgena Schlochauera*<sup>39</sup> a *Klause Königa*.<sup>40</sup> Otázce vykonatelnosti cizích správních aktů se v r. 1976 věnovala studie *Hanse Jürgena Papiera* a *Bernda Dietricha Olschewského*.<sup>41</sup>

Je možné konstatovat, že právní úpravy, platné v evropských státech před druhou světovou válkou, znaly vedle mechanismů veřejnoprávních *uznání* cizích aktů jenom relativně *výjimečné* případy přeshraničních účinků založených na mezinárodních úmluvách, nebo na zvyklostech mezinárodního práva. Posílení mezinárodní a přeshraniční spolupráce po druhé světové válce mělo za následek rapidní růst situací s přeshraničním přesahem a následně i potřebu jejich řešení prostředky veřejného práva. Je proto pochopitelné, že obnovení zájmu o nauku mezinárodního správního práva přináší procesy nadnárodní (evropské, ale i jiné regionální) integrace.

K obnově zájmu o systematiku mezinárodního správního práva dochází až relativně nedávné době. V r. 2007 byla vydána obsáhlá kolektivní monografie *Internationales Verwaltungsrecht*, která byla věnována jak obecným teoretickým otázkám nauky,<sup>42</sup> tak i perspektivám a směřování<sup>43</sup> mezinárodního správního práva. Nauka se opět obrací k dílům *Lorenza von Steina* a *Karla Neumeyera*.<sup>44</sup> V r. 2003 se téma mezinárodního správního práva

<sup>35</sup> VOCHOČ, V. Exterritorialita, in: HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.) *Slovník veřejného práva československého, Sv. I*, Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno, 1929, s. 571-594.

<sup>36</sup> Karl Neumeyer spáchal společně se svojí manželkou sebevraždu po tom, co jim byl v r. 1941 doručen příkaz k nucené deportaci na Východ.

<sup>37</sup> STEINDORFF, E. Internationales Verwaltungsrecht, in: STRUPP, K. (ed.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1962, s. 581-592.

<sup>38</sup> MATSCHER, F. Gibt es ein internationales Verwaltungsrecht?, in: SANDROCK, O. (ed.) *Festschrift für Günther Beitzke*, De Gruyter, Berlin, 1979, s. 641-649.

<sup>39</sup> SCHLOCHAUER, H. *Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1962.

<sup>40</sup> KÖNIG, K. *Die Anerkennung der ausländischen Verwaltungsakten*, Verlag C. Heymann, Köln, 1965.

<sup>41</sup> PAPIER, H., OLSCHIEWSKI, B. Vollziehung ausländischer Verwaltungsakte, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1976, s. 475-482.

<sup>42</sup> MÖLLERS, C. Internationales Verwaltungsrecht, in: MÖLLERS, C., VOSSKUHLE, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 1 – 8.

<sup>43</sup> RUFFERT, M. Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: MÖLLERS, C., VOSSKUHLE, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 395-420.

<sup>44</sup> VOGEL, K. Administrative Law: International Aspects, in: *Encyclopedia of Public International Law, 9. – International Relations and Legal Co-operation in General*, North - Holland, Amsterdam, 1986, s. 3-4.

a výjimek ze zásady teritoriality stalo předmětem XIII. setkání nejvyšších správních soudů Rakouska, Spolkové republiky Německo a Lichtenštejnska.<sup>45</sup>

### III. MEZINÁRODNÍ SPRÁVNÍ PRÁVO: NÁSTIN SOUČASNOSTI

Problematika *přeshraničních účinků* správních jednání se v posledních desetiletích stala předmětem zájmu jak z perspektivy evropských integračních procesů, tak i z perspektivy procesů globalizace. Jürgen Schwarze ve svém klíčovém díle „*European Administrative Law*“ konstatuje, že již Evropské společenství uhlí a ocele (Montánní unie), založené v r. 1953, disponovalo pravomocemi administrativní povahy a bylo ve své podstatě *mezinárodní správní unií*.<sup>46</sup> Procesy evropské integrace Skutečností je, že nauka správního práva je stále více konfrontována se skutečností, že právní řád Evropské unie (unijní právo) ve značné míře *redefinuje* klasické definice a pojmy, se kterými věda správního práva po uplynulá desetiletí stabilně pracovala.

To platí i *a vice versa*, kdy instituty vnitrostátního správního ovlivňují konstrukce, které následně aprobuje legislativa v závazných předpisech unijního práva.<sup>47</sup>

„Málo témat vzbudilo v odborných kruzích, věnujících se administrativnímu právu, v posledních letech tolik pozornosti, jako problém internacionalizace správního práva. Východisko je jasné: V klasickém právu suverénních států vedlo přísné rozlišování mezi vnitřní a vnější sférou i k jasnému oddělení práva správního od práva mezinárodního. ... Ovšem tato éra striktního oddělení obou zmíněných sfér veřejného práva je již dávno překonána.“<sup>48</sup>

#### 1. Mezinárodní správní právo jako evropské právo správní

Skutečností je, že nauka správního práva je stále více konfrontována s fenoménem „*europaizace*“, kdy prameny unijního práva zakotvují ustanovení, mající relevanci a závaznost pro některou z oblastí správního práva. Tato témata se v posledních desetiletích stala předmětem zájmu nauky „*evropského správního práva*“ (*diritto amministrativo europeo, droit administratif européen, europäisches Verwaltungsrecht*).

Unijní právní řád je v současnosti založený na komplexním systému spolupráce mezi správními orgány jednotlivých členských států. Fenomén „*europaizace*“ proto redefinuje i ty oblasti, které byly v nauce správního práva tradičně považovány za *domaine réservé* suverénních států. V odborné literatuře je proto konstatováno, že i v důsledku těchto procesů dochází k prolomení tradičního, *teritoriálního* pojmání správního práva. Jedním z důsledků fenoménu „*europaizace*“ vnitrostátního správního práva je skutečnost, že správními akty, jsou – na rozdíl od pramenů mezinárodního práva veřejného, které podobné účinky zakládají toliko výjimečně - *systematicky* přiznávány účinky za hranicemi suverénních států. Paralelně s tímto se prosazuje další fenomén a to delegace pravomocí vydávat závazná rozhodnutí v konkrétní věci (správní akty) na orgány Unie (zejména Evropskou komisi a různé evropské agentury). V obou případech se jedná o procesy, které byly již v dávější minulosti známé z pramenů mezinárodního práva veřejného (např. *Vídeňská úmluva o silničním provozu z r. 1968*, zakládající přeshraniční účinky řidičských průkazů, *Statut Mezinárodní agentury pro*

<sup>45</sup> MERKLI, T., EICHBERGER, M., BATLINER, A. Internationales Verwaltungsrecht: das Territorialitätsprinzip und seine Ausnahme, *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, 2003, s. 82-94.

<sup>46</sup> SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2006, s. 39 – 42.

<sup>47</sup> NEIDHARDT, S. Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischer Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, s. 12-16.

<sup>48</sup> MÖLLERS, C. Internationales Verwaltungsrecht, in: MÖLLERS, C., VOSSKUHL, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 1-8.



atomovou energii z r. 1957, zakládající pravomoc Agentury rozhodovat ve věcech zárukového verifikačního systému atd.). Současně se jedná o fenomény, které byly od počátku předmětem zájmu nauky mezinárodního práva správního a to jak z perspektivy přeshraničních účinků správních jednání, tak i z perspektivy administrativních oprávnění mezinárodních správních unií. Dochází tak k jevu, který je v zahraniční odborné literatuře<sup>49</sup> označován jako *deteritorializace* správního práva (*deteritorialisation of administrative law*), resp. *deteritorializace* rozhodovacích činností (*deteritorialisation of decision making powers*).

Označení správních aktů, vyvolávajících *přeshraniční* účinky není a nikdy nebylo v odborné literatuře jednotné. Východiskem je konstatování, že práva, resp. povinnosti v rovině veřejného práva svými autoritativními akty na území státu zakládají, mění, ruší, nebo deklarují jiné subjekty, než je tento stát (tj. jiné suverénní státy, mezinárodní organizace). Nauka se tedy musí vypořádat jak s klasifikací těchto jednání (ne všechny právní řády sdílejí tuzemskou koncepci správního aktu), tak s označením jejich účinků. *Karl Neumeyer* ve svém díle pracoval s pojmem „*die Überwirkung (ausländischer Verwaltung)*“.<sup>50</sup> *Pietro Fedozzi* používal pro označení přeshraničních účinků správních aktů termín „extraterritoriální účinky“ (*l'efficacité extraterritoriale*),<sup>51</sup> který byl reflektován i v německé encyklopedii mezinárodního práva (*Wörterbuch des Völkerrechts*), vydávané pod vedením *Karla Struppa* and *Hanse-Jürgena Schlochauera* (*extraterritoriale Wirkung*).<sup>52</sup> Tento pojem v současnosti ve vztahu k účinkům správních aktů používají i další autoři a to zejména ve frankofonní odborné literatuře (např. *Stefano Battini*,<sup>53</sup> *Lydia Lebon*<sup>54</sup>).

V novějších německojazyčných publikacích byly vnitrostátní správní akty, které nabývají přeshraničních účinků podle předpisů unijního práva, označeny jako „transnacionální správní akty“ (*transnationale Verwaltungsakte*). Toto označení reflektuje úvahy některých současných akademiků (např. *Giacinto Della Cananea*,<sup>55</sup> *Emmanuel Gaillard*,<sup>56</sup> *Peer Zumbansen*<sup>57</sup>) o existenci „transnacionálního práva“ (*transnational law*).

V německo-jazyčném prostoru se „transnacionálním správním aktům“ se ve svých publikacích v uplynulém období věnovali *Joachim Becker*,<sup>58</sup> *Angelos Gerontas*,<sup>59</sup> *Bernhard Raschauer*,<sup>60</sup> *Matthias Ruffert*<sup>61</sup> a *Volker Neßler*.<sup>62</sup> Problematika se v posledních letech stala

<sup>49</sup> ZURN, M., NOLLKAEMPER, A., PEERENBOOM, R. Rule of law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance, in: ZURN, M., NOLLKAEMPER, A., PEERENBOOM, R. (eds.) *Rule of law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s. 1-21

<sup>50</sup> NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag für Recht und Gesellschaft, Zürich, 1936, s. 169-430.

<sup>51</sup> FEDOZZI, P. De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1929, s. 141-242.

<sup>52</sup> BEITZKE, G. Extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten, in: STRUPP, K., SCHLOCHAUER, H. (eds.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1960, s. 505-506.

<sup>53</sup> BATTINI, S. Extraterritoriality: an Unexceptional Exception, in: ZWART, G., AUBY, J., MORISON, J. (eds.) *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 2011, s. 65-80.

<sup>54</sup> LEBON, L. *La territorialité et l' Union européenne. Approches de droit public*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2015, s. 45-55.

<sup>55</sup> DELLA CANANEA, G. Transnational public law in Europe: beyond the lex alius loci, in: MADURO, M., TUORI, K., SANKARI, S. (ed.) *Transnational Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 321-345.

<sup>56</sup> GAILLARD, E. Transnational Law: A Legal System or a Method of Decision Making?, *Arbitration International*, 2001, s. 59-71

<sup>57</sup> ZUMBANSEN, P. Transnational Law, in: SMITS, J. (ed.) *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2006, s. 738-754.

<sup>58</sup> BECKER, J. Der transnationale Verwaltungsakt, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2001, s. 855-872.

<sup>59</sup> GERONTAS, A. Deteritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions, *Columbia Journal of European Law*, 2013, s. 423-468.

<sup>60</sup> RASCHAUER, B. Transnationale Verwaltungsakten, in: HAMMER, S., STELZER, M., WEICHSELBAUM, B. (eds.) *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa: Festschrift für Theo Öhlinger*, WUV Universitätsverlag, Wien, 2004, s. 661-686.

<sup>61</sup> RUFFERT, M. Der transnationale Verwaltungsakt, *Die Verwaltung*, 2001, s. 453-470.

také předmětem zájmu ve francouzské, italské, španělské a portugalské odborné literatuře. Zde lze poukázat na publikace *Rozen Noguellou*,<sup>63</sup> *Marie Gautier*,<sup>64</sup> *Giacinto Della Cananey*.<sup>65</sup> *Raul Bocanegra Sierra*, *Javier Garcia Luengo*,<sup>66</sup> *Jorge Silva Sampaio*.<sup>67</sup> stejně jako jiní zahraniční autoři, recipovali ve svých dílech německé označení „transnacionální správní akty“ (*actos administrativos transnacionales, actes administratifs transnationaux*).

O „transnacionálních správních aktech“ relativně pravidelně referuje ve vztahu k předpisům unijního práva i *Mattias Audit* ve svých pravidelných příspěvcích v rubrice „*Veile de droit administratif transnational*“ v časopisu „*Droit administratif*“.

Termín „transnacionální správní akty“ se v odborné literatuře ovšem stal také předmětem kritiky. *Hertwig Hofmann* již v r. 2009 poukázal ve svém příspěvku v kolektivní monografii „*Legal Challenges in EU Administrative Law*“ z r. 2009<sup>68</sup> na to, že používání pojmu „transnacionální“ je v souvislosti s fenoménem správních aktů s *přeshraničními účinky* matoucí. Rozhodujícím kritériem je skutečnost, že správní akt nabývá (*ex lege*, nebo *ex conventione*, tj. bez nutnosti jeho následného formalizovaného uznání) účinků i za státními hranicemi *státu* (mimo suverénního území, teritoria), ve kterém byl vydán. Spojování s termínem „*nation*“ je proto matoucí. Referenčním kritériem jsou zde *hranice* státního území, které jsou dané mezinárodním právem veřejným. Tento závěr dále potvrzuje i skutečnost, že někteří zahraniční autoři pracují s termínem „*extranacionalita*“ (*extranationality*), kterým označují aplikaci obecných právních předpisů na záležitosti původních obyvatel a jejich teritorií.

Stejně tak nelze označení těchto aktů vázat toliko na území Evropské unie, protože i samo unijní právo předpokládá *přeshraniční účinky* správních aktů na území třetích zemí (na základě bilaterální mezinárodní smlouvy). *Hertwig Hofmann*<sup>69</sup> proto i s ohledem na terminologii používanou jinými zahraničními akademiky (např. *Eleanor Kinney*,<sup>70</sup> *Hélène Ruiz-Fabri*<sup>71</sup>) preferuje používání termínu „*transteritoriální akty*“ (*trans-territorial acts*), resp. „*transteritoriální formy rozhodování*“ (*trans-territorial decision making*).

Na tomto místě lze uvést, že *přeshraniční (transteritoriální) účinky* správních aktů nejsou jediným tématem, které v evropském správním právu koreluje s tradičními předměty zájmu mezinárodního správního práva. Neméně důležité jsou témata unijní (mezinárodní) správní spolupráce a *přeshraničního výkonu správního dozoru*.

## 2. Mezinárodní správní právo a globální správní právo

<sup>62</sup> NEßLER, V. Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995, s. 863-873.

<sup>63</sup> NOGUELLOU, R. Le régime de l'acte administratif de mise en oeuvre du droit communautaire, in: AUBY, J., DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (eds.) *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2007, s. 759-774.

<sup>64</sup> GAUTIER, M. Acte administratif transnational et droit communautaire, in: AUBY, J., DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (eds.) *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2007, s. 1069-1097.

<sup>65</sup> DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures, in: RODRIGUEZ – ARANA MUNOZ, J. (ed.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer Verlag, New York, 2016, s. 219 – 242.

<sup>66</sup> BOCANEGRA SIERRA, R., GARCIA LUENGO, J. Los actos administrativos transnacionales, *Revista de Administración Pública*, 2008, s. 9-29.

<sup>67</sup> SILVA SAMPAIO, J. O acto administrativo pela estrada fora – os efeitos transnacionais do acto administrativo, AAFDL, Lisboa, 2014.

<sup>68</sup> HOFMANN, H. Composite decision making procedures in EU administrative law, in: HOFMANN, H., TÜRK, A. (eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: The Move to an Integrated Administration*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, s. 136 – 167.

<sup>69</sup> HOFMANN, H. Dealing with Trans-Territorial Executive Rule Making, *Missouri Law Review*, 2013, s. 424-425.

<sup>70</sup> KINNEY, E. The Emerging of International Administrative Law: Its content and potential, *Administrative Law Review*, 2002, s. 423.

<sup>71</sup> RUIZ-FABRI, H. Immatériel, territorialité et Etat, *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1999, s. 197-212.

Výše uvedené procesy se „internacionalizace“ a „europeizace“ správního práva se staly během uplynulého desetiletí také předmětem zájmu nově etablované nauky „globálního správního práva“ (*global administrative law, droit administratif global, diritto amministrativo globale*).<sup>72</sup> Za nejvýznamnější představitele tohoto nového směru jsou v současnosti považováni *Sabino Cassese*,<sup>73</sup> *Benedict Kingsbury*,<sup>74</sup> *Stefano Battini*<sup>75</sup> a *Lorenzo Casini*.<sup>76</sup> Klíčovým výzkumným pracovištěm v této oblasti je *Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA)*, založený v r. 2004 *Sabino Cassese* v Římě. Na rozdíl od evropského správního práva, které se věnuje správě vykonávané orgány Unie, resp. členských států na základě ustanovení unijních předpisů, se nauka „globálního správního práva“ věnuje výkonu správy „bez státu“, tj. správy nevázané na státní moc. Lze tedy konstatovat, že „globální správní právo“ vychází z premisy, která je popřením klasického konceptu mezinárodního správního práva (které vycházelo z premisy, že originárním původcem moci je vždy stát).

Nauka „globálního správního práva“ dovozuje vznik „globálního vládnutí“ (*global governance*) zejména z existence sítí mezinárodní správní (administrativní) spolupráce v rámci globálních mezinárodních organizací (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, Světová obchodní organizace, Mezinárodní měnový fond, Mezinárodní agentura pro atomovou energii, Basilejský výbor pro bankovní dohled, Evropská investiční banka, Finanční akční výbor, Zanggerův výbor, Mezinárodní energetická agentura atd.).

Skutečností ovšem je, že i „globální správní právo“ se hlásí k odkazu nauky mezinárodního správního práva 20. a 30. let minulého století a to zejména prací, věnujících se „mezinárodním správním uniím“. Nauka „globálního správního práva“ v současnosti věnuje pozornost zejména pěti klíčovým tématům, kterými jsou (A) správní činnosti vykonávané mezinárodními organizacemi (např. dozorčí oprávnění, přiznané Mezinárodní agentuře pro atomovou energii v oblasti zárukových verifikačních systémů), (B) správní činnosti vykonávané nadnárodními sítěmi vzájemné spolupráce (*transnational networks*), (C) správní činnosti vnitrostátních orgánů, mající transteritoriální účinky (správní akty s přeshraničními účinky na základě mezinárodních smluv), (D) hybridní typy činností vykonávané jak veřejnými, tak i soukromými subjekty (např. Autorita pro přidělování čísel na internetu, Komise *Codexu alimentarius*, Mezinárodní asociace dozoru nad pojistným sektorem atd.), (E) činnosti s veřejnoprávními důsledky, vykonávané subjekty soukromého práva (např. Mezinárodní organizace pro normalizaci, Světová antidumpingová agentura, Evropský inovační a technologický institut, Společnost pro celosvětovou mezibankovní finanční telekomunikaci, Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu, Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu atd.).<sup>77</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že předmětem zájmu globálního správního práva jsou zejména otázky mezinárodní správní spolupráce a vytváření administrativních norem ve sféře mezinárodní spolupráce (vč. tzv. „soft law“). Na rozdíl od evropského správního práva je přeshraniční působení závazných jednání správy (správních aktů) spíše na periferii zájmu globálního správního práva.

<sup>72</sup> BATTINI, S. Who is Afraid of Global Administrative Law? Is there an Administrative Law beyond the State? in: BORIES, C. (ed.) *Un Droit Administratif Global?*, Ed. Pedone, Paris, 2011, s. 95-116.

<sup>73</sup> CASSESE, S. Is there a Global Administrative Law?, in: BOGDANDY, A., WOLFRUM, R., BERNSTORFF, J. (eds.) *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer Verlag, Heidelberg, 2009, s. 33-50.

<sup>74</sup> KINGSBURY, B. The Concept of “Law” in Global Administrative Law, *European Journal of International Law*, 2009, s. 23-57.

<sup>75</sup> BATTINI, S. Le due anime del diritto amministrativo globale, in: BATTINI, S., D’AURIA, G., DELLA CANANEA, G. (eds.) *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, s. 1-22.

<sup>76</sup> CASINI, L. Diritto amministrativo globale, in: *Dizionario di diritto pubblico*, Ed. Giuffrè, Milano, 2006, s. 21-36.

<sup>77</sup> KINGSBURY, B., KRISCH, N., STEWART, R. The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems*, 2005, s. 20-23.

Na tomto místě lze ještě uvést, že někteří autoři (např. *Armin Bogdandy*,<sup>78</sup> *Eberhard Schmidt-Assmann*<sup>79</sup>) ovšem podrobují systematický přístup nauky „globálního správního práva“ kritice.

#### IV. ZÁVĚR

Ještě před desetiletím by se mohlo zdát, že nauka mezinárodního správního práva je věcí minulosti. Aktuální procesy, které zahraniční nauka správního práva označuje i jako „deteritorializaci“ správního práva, ovšem dávají znát, že před oborem mezinárodního správního práva stojí celá řada nových témat a problémů. Pokud bychom měli na tomto místě tato témata systematicky vymezit, lze uvést zejména následující:

a) delegace rozhodovacích činností na nadnárodní administrativní entity (v současné době zejména na soustavu agentur Evropské unie<sup>80</sup>) a limity této delegace;

b) otázka harmonizace rozhodovacích činností nadnárodními administrativními entitami (zejména ve vztahu k soustavě agentur Evropské unie, kde v současnosti korespondující harmonizace rozhodovacích činností absentuje);

c) otázka harmonizace *transteritoriálních* forem rozhodovací činnosti vnitrostátních správních orgánů (zejména s ohledem na koncept „*transteritoriálního* správního aktu“, který se prosazuje v předpisech unijního práva), zejména s ohledem na možnosti obrany adresátů a na vymáhání povinností na území jiných států;

d) otázka harmonizace jiných forem *transteritoriální* správní činnosti (zejména sítě administrativních entit, výkon správy hybridními<sup>81</sup> nebo soukromoprávními<sup>82</sup> entitami na mezinárodní úrovni, předávání informací atd.) s ohledem na práva a povinnosti jejich adresátů;

e) otázky normotvorné činnosti nadnárodních entit (mezinárodních organizací<sup>83</sup> i nestátních entit<sup>84</sup>) a to nejenom ve vztahu k závazným normám, ale i k normám „soft law“.

Lze konstatovat, že všechny výše uvedené okruhy problémů mají zcela klíčový význam pro uplatňování práv adresátů těchto forem jednání. I proto budou v budoucnosti zcela jistě předmětem zvýšeného zájmu nauky správního práva.

Z uvedených důvodů lze konstatovat, že „mezinárodní správní právo“ lze považovat za progresivní a pro budoucnost zcela nezbytnou součást nauky správního práva.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

mezinárodní správní právo; deteritorializace; transteritoriální správní činnost; transteritoriální správní akty; transteritoriální správní akty; mezinárodní správní spolupráce; globální správní právo

#### KEYWORDS

<sup>78</sup> BOGDANDY, A. General Principles of International Public Authority, in: BOGDANDY, A., WOLFRUM, R., BERNSTORFF, J. (eds.) *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer Verlag, Heidelberg, 2009, s. 727-760.

<sup>79</sup> SCHMIDT-ABMANN, E. The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship, *German Law Journal*, 2008, s. 2061-2079.

<sup>80</sup> Srov. např. rozhodovací pravomoce, kterými v současnosti disponuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER), Odrůdový úřad Společenství (CPVO), Evropská agentura pro léčiva (EMA), Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO).

<sup>81</sup> Např. Autorita pro přidělování čísel na internetu, Komise *Codexu alimentarius*, Mezinárodní asociace dozoru nad pojištěným sektorem.

<sup>82</sup> Např. Mezinárodní organizace pro normalizaci, Světová antidumpingová agentura, Evropský inovační a technologický institut, Společnost pro celosvětovou mezibankovní finanční telekomunikaci, Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu, Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu.

<sup>83</sup> Např. codes of conduct Mezinárodní agentury pro atomovou energii.

<sup>84</sup> Např. nezávazná doporučení Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu a Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu.

international administrative law; deterritorialisation; transterritorial administrative action; transteritorial administrative acts; international administrative co-operation; global administrative law

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BATTINI, S. Il diritto amministrativo internazionale, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, s. 1405-1427.
2. BIAGGINI, G. Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: *Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007, s. 413-440.
3. BISCOTTINI, G. *Diritto amministrativo internazionale*, Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1964.
4. BREINING-KAUFMANN, C. Internationales Verwaltungsrecht, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 2006, s. 7-46.
5. FEDOZZI, P. *Il diritto amministrativo internazionale: nozioni sistematiche*, Unione Tipografica Cooperativa, Perugia, 1901.
6. GASCÓN Y MARIN, J. Les transformations du droit administratif international, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1930, s. 1-76.
7. GECK, W. Hoheitsakte auf fremden Staatsgebiet, in: STRUPP, K., SCHLOCHAUER, H. (eds.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1960, s. 795-796.
8. HOFFMANN, G. Internationales Verwaltungsrecht, in: MÜNCH, I. (ed.) *Besonderes Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 1985, s. 851-862.
9. HOFMANN, H. Seven Challenges for EU Administrative Law, *Review of European Administrative Law*, 2009, s. 37-59.
10. ISAY, E. Internationales Verwaltungsrecht, in: STIER-SLOMO, F., ELSTER, A. (eds.) *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Bd. 3, De Gruyter, Berlin, 1928, s. 344-354.
11. KAUFMANN, W. Les unions internationales, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1924, s. 177-290.
12. KAZANSKY, P. Théorie de l'administration internationale, *Revue générale de droit international public*, 1902, s. 353-376.
13. LADEUR, K. Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts: Versuch einer Synthese, in: MÖLLERS, C., VOSSKUHLE, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 375-394.
14. MATSCHER, F. Gibt es ein internationales Verwaltungsrecht?, in: SANDROCK, O. (ed.) *Festschrift für Günther Beitzke*, De Gruyter, Berlin, 1979, s. 641-649.
15. MAYER, F. Internationalisierung des Verwaltungsrechts? in: MÖLLERS, C., VOSSKUHLE, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 49-72.
16. NÉGULESCO, P. Principes du droit international administratif, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1935, s. 579-692.
17. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Innere Verwaltung I*, Bd. I, Verlag für Recht und Gesellschaft AG, München, 1910.
18. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Innere Verwaltung II*, Bd. II, J. Schweitzer, München, 1922.
19. NEUMEYER, K. Internationales Verwaltungsrecht: Völkerrechtliche Grundlagen, in: STRUPP, K. (ed.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1924, s. 577 – 592.
20. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Innere Verwaltung III*, Bd. III, J. Schweitzer, München, 1926.
21. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag J. Schweitzer (A. Sellier), München, 1936, s. 121 – 128.

22. NGUYEN, M. Droit administratif international, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 2007, s. 77-94.
23. RAPISARDI-MIRABELLI, A. *Diritto internazionale amministrativo*, Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1939.
24. REINSCH, P. *Public International Unions: Their Work and Organization; A Study in International Administrative Law*, Ginn and Company, Boston, 1911.
25. RUFFERT, M. Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: MÖLLERS, C., VOSSKUHLE, A., WALTER, C. (eds.) *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, s. 395-420.
26. SCHLOCHAUER, H. Internationales Verwaltungsrecht, in: GIESE, F. (ed.) *Die Verwaltung*, Schriftenfolge zur staatswissenschaftliche Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten, Köln, 1956, s. 56-59.
27. STEINDORFF, E. Internationales Verwaltungsrecht, in: STRUPP, K. (ed.) *Wörterbuch des Völkerrechts*, De Gruyter, Berlin, 1962, s. 581-592.
28. VOGEL, K. Administrative Law: International Aspects, in: *Encyclopedia of Public International Law*, 9. – *International Relations and Legal Co-operation in General*, North - Holland, Amsterdam, 1986, s. 2-7.

### **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

**JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D.**

odborný asistent

Katedra správního práva a správní vědy

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

Nám. Curieových 7

116 40 Praha 1

Česká republika

Email: jakub.handrlica@prf.cuni.cz