

# Aplikace cizího veřejného práva v řízeních před správními orgány\*

Application of Foreign Public Law by Administrative Authorities

Jakub Handrlica\*\*

## Abstrakt

*Zatímco otázky aplikace cizího práva při rozhodování ve věcech civilního práva jsou tradičně předmětem zájmu právní nauky, problematika aplikace cizího veřejného práva správními orgány byla v odborné literatuře tematizována jenom zřídka. Důvod je přitom zřejmý: Aplikace cizího práva v soukromoprávních věcech byla státy tradičně připouštěna, protože režimy civilního práva v různých jurisdikcích byly považovány za vzájemně rovné. Co se týče práva veřejného, státy takovou rovnost v zásadě nepřipouštěly a naopak vyžadovaly, aby bylo při rozhodování ve věcech veřejného práva rigidně aplikováno vnitrostátní správní právo. I za této situace lze ovšem v našem právním řádu identifikovat případy, kdy je správnímu orgánu svěřena pravomoc rozhodovat ve věcech veřejného práva a současně má tento správní orgán aplikovat cizí správní právo. Skutečnost, že takové situace nejsou konvenčními, implikuje řadu praktických aplikačních problémů, které mohou v těchto komplikovaných situacích nastat.*

## Klíčová slova

*Aplikace cizího práva; cizí správní orgány; správní právo; hmotné právo; ochrana veřejného zájmu; mezinárodní právo správní.*

## Abstract

*While the application of foreign law in the matters of civil law has been traditionally addressed by legal scholarship, the issue of application of foreign law by administrative authorities when deciding the matters of public law has remained an enigma. The reason of this divergence is crystal clear: The States have traditionally accepted application of foreign civil law in the matters of civil law, as they considered civil law existing in various jurisdictions being equal. On contrary, such equality has not been accepted in the matters of public law and the States have required application of municipal administrative law while deciding the matters of public law. However, even under this constellation, one may identify several cases, where our municipal law requires that an administrative authority applies foreign administrative law. Fact is, that these cases also imply a number of application problems arising.*

\* Tento příspěvek byl připraven v rámci řešení projektu Grantové agentury České republiky reg. č. 20-01320S „Mezinárodní právo správní: Znovuobjevení právní disciplíny“. Chtěl bych tímto poděkovat Mgr. Kamile Stloukalové za pečlivé přečtení textu a jeho korektury. Za všechny zbývající chyby v článku nesu odpovědnost sám.

\*\* Doc. JUDr. Jakub Handrlica, DSc., Katedra správního práva a správní vědy, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Administrative Law and Administrative Science, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: [jakub.handrlica@prf.cuni.cz](mailto:jakub.handrlica@prf.cuni.cz) / ORCID: 0000-0003-2274-0221

## Keywords

*Application of Foreign Law; Foreign Administrative Authorities; Administrative Law; Substantive Law; Protection of Public Interest; International Administrative Law.*

„Mezinárodní právo správní, nebo cokoli, co je nazýváno podobnými pojmy, není nic jiného než právní přelud.“

Karl Neumeyer (1869–1941)<sup>1</sup>

## Úvod

Otázkám aplikace cizího práva na soukromoprávní vztahy s cizím prvkem se právní nauka tradičně věnovala. Dovožovala přitom,<sup>2</sup> že jednou ze základních metod úpravy soukromoprávních vztahů s cizím prvkem je kolizní metoda úpravy, která spočívá ve výběru aplikovatelného právního řádu pomocí kolizních norem. Pro tento výběr je charakteristické, že zásadně při něm nezáleží na obsahu hmotněprávních norem, kterých bude použito, a na výsledku jejich použití. Kolizní metoda úpravy zachází s tuzemským právem a s právem cizím jako s rovnými právními systémy a – v zásadě – mezi nimi nedělá rozdíly.<sup>3</sup> Náprava případných nepříznivých důsledků aplikace cizího práva se v rámci této metody uplatní teprve po provedení výběru rozhodného práva, a to na základě tzv. výhrady veřejného pořádku.<sup>4</sup>

Cizí prvek<sup>5</sup> se může vyskytovat i ve vztazích práva veřejného.<sup>6</sup> Ovšem zatímco ve vztahu k úpravě soukromoprávních vztahů byla aplikace cizího práva na základě kolizní metody úpravy tradičně připouštěna, v relaci ke vztahům veřejného práva byla státy tradičně prosazována metoda aplikace vlastního práva (*lex fori*).<sup>7</sup> Skutečností přitom je, že tato metoda úpravy právních vztahů je teoreticky možná i ve vztazích upravených mezinárodním právem

1 NEUMEYER, Karl. Vom Recht der Auswärtigen Verwaltung und verwandten Rechtsbegriffen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1913, roč. 31, s. 129.

2 KUČERA, Zdeněk, Monika PAUKNEROVÁ, Květoslav RŮŽIČKA a kol. *Mezinárodní právo soukromé*. 8. vyd. Plzeň-Brno: Aleš Čeněk-Doplněk, 2015, s. 39.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Zatímco „cizí prvek“ je termínem teoretickým, platná právní úprava referuje také o „případech s prvky práva cizího státu“. Srov. § 569 zákona č. 240/2013 Sb.

6 Cizí prvek mohou ve vztazích veřejného práva představovat např. (i) osoby (např. občan státu, zdržující se dlouhodobě v cizině, cizí státní příslušník, žádající o občanství v tuzemsku, příslušník cizí diplomatické mise, působící v tuzemsku atd.), (ii) skutečnosti (např. příjem osoby v cizině, zálohy ve veřejném pojištění, které občan zaplatil v cizině během trvání svého pracovního poměru, protiprávní jednání, kterého se občan dopustí na území jiného státu), (iii) cizí úřední akty (např. cizí řídičský průkaz, cizí vysokoškolský diplom, cizí umrlčí list atd.), kterým *lex fori* přiznává účinky v tuzemsku.

7 VOGEL, Klaus. Administrative Law: International Aspects. In: BERNHARDT, Rudolf (ed.). *Encyclopedia of Public International Law, 9 – International Relations and Legal Co-operation in General*. Amsterdam: North Holland, 1986, s. 5.

soukromým.<sup>8</sup> Důvody pro aplikaci této metody se ovšem liší. Metoda aplikace vlastního práva je v relaci k soukromoprávním vztahům s cizím prvkem odůvodňována zájmem stran na spravedlivém rozhodování. V této souvislosti je argumentováno, že cizí právo vytržené z prostředí svého státu představuje méně kvalitní základ pro rozhodování v předmětné věci.<sup>9</sup> Výlučná aplikace *legis fori* ve věcech veřejného práva byla v nauce dovozována z jiných premis.<sup>10</sup> Za prvé bylo argumentováno<sup>11</sup> konceptem suverenity státu. Jedním z klíčových projevů suverenity je, že stát upravuje vztahy veřejného práva vlastním právem.<sup>12</sup> Zatímco pro úpravu právních vztahů soukromého práva státy tradičně připouštějí rovnost vlastního a cizího hmotného práva, v relaci k úpravě vztahů práva veřejného taková rovnost uznávána nebyla. Aplikace cizího práva správními orgány by podle této argumentační linie implikovala „popření“<sup>13</sup> suverenity státu při rozhodování ve věcech veřejného práva. Tento směr argumentace tedy možnost aplikace cizího práva při rozhodování správních orgánů ve věcech veřejného práva odmítá a pléduje pro výlučnou aplikaci vnitrostátního správního práva (*lex fori*).

Zatímco výše uvedené zdůvodnění bylo koncipováno z hlediska státovědeckého, argumentace s obdobnými závěry byla tematizována i z pozic nauky mezinárodního práva veřejného. I zde bylo dovozováno, že základní principy, upravující vzájemné vztahy mezi suverénními státy, v zásadě znemožňují, aby stát aplikoval správní právo jiného státu při úpravě vlastních záležitostí. Výjimka z tohoto pravidla by mohla být založena na bázi reciprocity, a to prostřednictvím mezinárodní smlouvy. Ovšem i tato možnost byla některými autory odmítána.<sup>14</sup>

Za třetí, nauka zdůrazňovala „specificky vnitrostátní charakter“<sup>15</sup> jednotlivých národních úprav. Tato linie argumentace poukazovala na skutečnost, že mezi jednotlivými

8 KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 42–43.

9 KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 42–43.

10 Skutečností ovšem je, že zejména ve francouzské nauce byla v minulosti z obdobných důvodů odmítána i aplikace cizího práva v relaci k soukromoprávním vztahům s cizím prvkem. Srov. BONNICHON, André. La notion de conflit de souverainetés dans la science des conflits de lois. *Revue critique de droit international privé*, 1949, roč. 38, s. 615–635, a 1950, roč. 39, s. 11–32 (citováno podle VOGEL, Klaus. *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*. Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, 1965, s. 203, pozn. 35).

11 Srov. VOGEL, 1965, op. cit., s. 194 (autor zde v pozn. 2 podává obsáhlý přehled starších děl německé, italské a francouzské provenience, která uvedený argument ve vztahu k potenciálnímu použití cizího práva ve věcech veřejného práva prezentovala).

12 Srov. LALIVE, Pierre. L'application du droit public étranger. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1975, roč. 56, s. 157–158.

13 Srov. GIACOMETTI, Zaccaria. *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts. Allgemeines Verwaltungsrecht des Rechtsstaates*. Zürich: Polygraphischer Verlag, 1960, s. 201.

14 Srov. MANN, Frederick Alexander. Öffentlich-rechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1956, roč. 21, s. 6–7.

15 Srov. BUTTGEBACH, André. *Manuel de droit administratif: principes généraux, organisation et moyens d'action des administrations publiques*. 2. vyd. Bruxelles: F. Larcier, 1960, s. 14.

právními řády absentuje harmonizace základních institutů, což aplikaci cizího správního práva správními orgány komplikuje. I tento zastávaný směr z uvedených důvodů aplikaci cizího práva při rozhodování ve věcech veřejného práva odmítá.

Je i přes výše nastíněná odmítavá stanoviska aplikace cizího práva v rozhodovací činnosti správních orgánů možná? Odpovědi na položenou otázku se věnovala specifická část právní nauky, označovaná jako mezinárodní právo správní. Obdobně jako je tomu v případě mezinárodního práva soukromého, i zde vykrystalizovalo tvrzení, že každý stát má své vlastní mezinárodní právo správní. Termín „mezinárodní“ zde – podobně jako je tomu v případě mezinárodního práva soukromého – referuje toliko o skutečnosti, že toto právní odvětví upravuje vztahy s cizím (tj. „mezinárodním“) prvkem. Lze proto hovořit o mezinárodním právu správním německém (*internationales Verwaltungsrecht*), francouzském (*droit administratif international*), italském (*diritto amministrativo internazionale*) atd.<sup>16</sup>

Skutečností zůstává, že zatímco mezinárodní právo soukromé již v současnosti představuje etablovanou právní disciplínu, mezinárodní právo správní vždy reprezentovalo – jak tomu ostatně napovídá i citát z pera zakladatele této disciplíny uvedený v záhlaví tohoto příspěvku – a dodnes reprezentuje odvětví, ve kterém probíhá diskuse směrem k vyjasnění základních pojmů a principů.<sup>17</sup>

Tento článek je příspěvkem k akademické diskusi o českém mezinárodním právu správním. Jeho cílem je identifikovat a analyzovat případy, kdy předpisy našeho vnitrostátního správního práva předpokládají aplikaci cizího práva při rozhodování ve věcech veřejného práva správními orgány. Předmětem rozboru přitom budou případy, kdy *lex fori* předpokládá (přímou) aplikaci cizího správního práva hmotného správními orgány.<sup>18</sup> Tento článek se tedy nebude věnovat případům, kdy norma *legis fori* zakládá uznání cizích správních aktů v tuzemsku (případy tzv. nepřímé aplikace cizího práva).<sup>19</sup>

Záměrem článku je nejenom tyto případy nalézt, ale také poukázat na aplikační problémy, ke kterým může v těchto situacích docházet.

16 Srov. HANDRLICA, Jakub. A treatise for international administrative law. *Lawyer Quarterly*, 2020, roč. 10, č. 4, s. 462–475 (v tisku).

17 Srov. TERHECHTE, Jörg a Christoph MÖLLERS. Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht. In: TERHECHTE, Jörg (ed.). *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*. Baden Baden: Nomos Verlag, 2019, s. 1445.

18 Mimo předmět zájmu tohoto článku zůstávají případy (i) aplikace cizího soukromého práva v řízení před tuzemskými správními orgány, stejně jako (ii) případy, kdy tuzemský správní orgán rozhoduje ve věcech soukromého práva.

19 Srov. NEUMEYER, Karl. *Internationales Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil*. Zürich/Leipzig: Verlag für Recht und Gesellschaft, 1936, s. 175 a s. 295 (autor zde rozlišuje mezi aplikací cizích právních předpisů a právními důsledky cizích úředních aktů); Obdobně KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 187 (rozlišuje mezi „přímou“ a „nepřímou“ aplikací cizího práva).

## 1 Přehled dosavadního zpracování problematiky v odborné literatuře

Otázky aplikace cizího práva soudy při rozhodování v soukromoprávních věcech s cizím prvkem byly v minulosti v odborné literatuře nauky mezinárodního práva soukromého předmětem detailní analýzy.<sup>20</sup> Otázky aplikace cizího práva správními orgány naopak nikdy předmětem takto podrobného rozboru nebyly. Skutečností ovšem je, že i přes výše nastíněné dogmatické výhrady se nauka diskutovanému tématu i v minulosti věnovala. Na tomto místě lze proto provést exkurs do takovéto existující odborné literatury.

Pro zasazení diskutovaného problému do širšího kontextu lze poukázat na autory zastávající při řešení cizích prvků v *legis fori* tzv. unilateralistickou tezi<sup>21</sup>, známou jako právní koncept i v nauce mezinárodního práva soukromého. Tato teze plédovala pro vybudování systému kolizního práva na základě jednostranných kolizních norem (tzv. *système unilatéraliste*), jež by jednostranně vymezovaly oblast aplikace vnitrostátního práva (*lex fori*). Pro případy, pro které by se těchto norem *legis fori* nepoužívalo, navrhovala unilateralistická teze vytvoření dalších norem, které by určovaly aplikovatelný cizí právní řád. To znamená, že v případech, pro které by se nemělo použít vnitrostátního práva, by se pátralo, který jiný právní řád zahrnuje svými jednostrannými normami daný případ do oblasti svého práva.<sup>22</sup> Zatímco v oblasti mezinárodního práva soukromého nebyla unilateralistická teze recipována pozitivně,<sup>23</sup> v oblasti mezinárodního práva správního se tato teze stala obecně uznávanou<sup>24</sup> a odkazuje na ni i nejnovější literatura.<sup>25</sup>

Autorem, který poprvé komplexně rozpracoval unilateralistickou tezi ve vztahu k normám správního práva, byl Karl Neumeyer. Neumeyer chápal správní právo jako *système unilatéraliste*, a to ve dvou rovinách: Za první v rovině *materiální*, která spočívala v tom, že stát ve věcech veřejného práva může a současně musí aplikovat výlučně vnitrostátní správní právo (koncept jednoty fóra a práva). Za druhé v rovině *formální*, která spočívala

---

<sup>20</sup> Srov. ESPLUGUES, Carlos, José Luis IGLESIAS a Guillermo PALAO (eds.). *Application of Foreign Law*. Munich: Sellier, 2011 (publikace představuje analýzu problematiky aplikace cizího práva soudy ve dvaceti šesti evropských jurisdikcích, včetně odkazů na existující odbornou literaturu).

<sup>21</sup> Srov. KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 108–109.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Srov. NEUMEYER, op. cit., s. 115; VOGEL, 1965, op. cit., s. 194; SIEHR, Kurt. *Ausländische Eingriffsnormen im inländischen Wirtschaftskollisionsrecht*. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1988, roč. 52, s. 41; SCHNYDER, Anton. *Wirtschaftskollisionsrecht: Sonderanknüpfung und extraterritoriale Anwendung wirtschaftsrechtlicher Normen unter Berücksichtigung von Marktrecht*. Zürich: Schulthess, 1990, s. 45; NIEDOBITEK, Matthias. *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, s. 366; DUTTA, Anatol. *Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 399.

<sup>25</sup> Srov. HEMLER, Adrian. *Die Methodik der „Eingriffsnorm“ im modernen Kollisionsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 62.

v tom, že diskutované normy mohou upravovat toliko ty vztahy správního práva, na které se aplikuje vnitrostátní správní právo.<sup>26</sup>

Teze o *unilateralitě* mezinárodního práva správního tedy reflektovala již výše diskutovanou skutečnost, že zatímco ve vztahu k úpravě soukromoprávních vztahů státy uznávaly rovnost mezi režimy civilního práva existujícími v různých státech, v souvislosti se vztahy práva veřejného rovnost právních řádů uznávána není. Neumeyer přitom dovozoval, že teze o *unilateralitě* mezinárodního práva správního má několik zcela zásadních konsekvencí. Za prvé, že cizí správní akt sám o sobě nemá v relaci k vnitrostátnímu správnímu právu bez dalšího právní účinky.<sup>27</sup> Z teze o *unilateralitě* plyne, že to musí být norma *legis fori*, která případné právní účinky cizímu správnímu aktu v relaci k tuzemsku přizná. Za druhé, je-li ve vnitrostátním správním právu zapotřebí kvalifikovat právní charakter cizího prvku (osoby, správního aktu, určité činnosti atd.), lze takovou kvalifikaci provést jenom na základě *legis fori*.<sup>28</sup> Za třetí, unilateralita norem mezinárodního práva správního v zásadě vylučuje, aby norma vnitrostátního práva *per se* zakládala závazná pravidla pro jednání správního orgánu cizího státu.<sup>29</sup>

Na první pohled by se mohlo zdát, že konsekventní uplatňování teze o *unilateralitě* mezinárodního správního práva aplikaci cizího práva správními orgány vylučuje. Chápeme-li ovšem materiální stránku této teze jako koncept výlučné aplikace vnitrostátního správního práva správními orgány, nemůžeme zcela vyloučit případy, kdy zákonodárce aplikaci cizího práva v aplikovatelných normách předpokládá. Neumeyer případy takových norem označoval jako odkazy (*Verweisungen*)<sup>30</sup> a ve vazbě na unilateralistickou tezi dovozoval jejich přípustnost při řešení předběžných otázek při rozhodování správních orgánů. Tyto normy (odkazy) referují dle Neumeyera o aplikovatelném cizím právu buď explicitně,<sup>31</sup> nebo obsahují požadavek aplikace cizího práva implicitně. Ve vztahu k těmto normám (odkazům) lze identifikovat klíčový rozdíl mezi právními úpravami existujícími v oblasti mezinárodního práva soukromého na straně jedné a v oblasti mezinárodního práva správního na straně druhé. Zatímco kolizní normy upravující aplikaci cizího práva v soukromoprávních vztazích

<sup>26</sup> Na tomto místě lze připomenout, že předmětem úpravy vnitrostátního správního práva jsou pravidelně také skutečnosti, které nastaly mimo území státu. Typicky může jít o jednání osoby, která je státním příslušníkem, které *lex fori* kvalifikuje jako přešupek i v situaci, že k němu došlo v cizině. Takovou skutečností může být dále zaměstnání státního příslušníka v cizině, které může mít relevanci pro dávky sociálního zabezpečení nebo pro důchod v tuzemsku, příjem z ciziny, který může být relevantní pro daňovou povinnost v tuzemsku atd.

<sup>27</sup> NEUMEYER, op. cit., s. 299.

<sup>28</sup> Ibid., s. 160.

<sup>29</sup> Ibid., s. 263.

<sup>30</sup> Ibid., s. 174–182.

<sup>31</sup> To známe i ze starší tuzemské úpravy, kdy např. opatření Stálého výboru Národního shromáždění republiky Československé č. 450/1920 Sb. zmocňovalo ministerstva (§ 3), aby na území Vitorazska a Valčicka během šesti měsíců „strpěla právní akty a právní zařízení provedená podle práva rakouského, pokud by nebylo lze těch kterých právních předpisů nebo zařízení československých uvést tam v život.“

byly v jednotlivých jurisdikcích tradičně předmětem cílené kodifikace, normy upravující aplikaci cizího práva při rozhodování správních orgánů byly pravidelně obsaženy v řadě parciálních a roztržitých právních úprav v oblasti správního práva.<sup>32</sup>

Zhruba tři desetiletí po Neumeyerovi se diskutovanému problému věnoval významný znalec mezinárodního daňového práva Klaus Vogel. Ten na stránkách své habilitační práce<sup>33</sup> podrobil aplikaci unilateralistické teze na veřejnoprávní vztahy s cizím prvkem kritice. Vogel odmítal argumenty, hlásající „popření“ suverenity aplikací cizího práva ve veřejnoprávních vztazích, přičemž dovozoval, že by takovým „popřením“ naopak bylo, kdyby *lex fori* aplikaci cizího práva připustit nemohl.<sup>34</sup> Unilateralistické chápání správního práva bylo dle Vogela založené na vyhocené antitezi vztahů práva správního ke vztahům mezinárodního práva soukromého. Skutečností ovšem je, že stát připouští aplikaci cizího práva v soukromoprávních vztazích s cizím prvkem a právní řád je současně schopen předcházet nepříznivým účinkům takové aplikace prostřednictvím výhrady veřejného pořádku. Za takové situace nelze dovozovat, že by stát nemohl – v případě, že tak bude pokládat za efektivní – připustit aplikaci cizího práva i ve veřejnoprávních věcech a zajistit současně ochranu vlastních veřejných zájmů vyloučením případných nepříznivých následků takové aplikace. Vogel tuto argumentaci podpořil i zevrubnou analýzou různých jurisdikcí, které aplikaci cizího práva ve veřejnoprávních vztazích ve specifických případech připouštěly.<sup>35</sup>

Lze tedy konstatovat, že zatímco Neumeyer připouštěl aplikaci cizího práva v rozhodování správních orgánů toliko u předběžných otázek, Vogel obdobnou aplikaci připouštěl i ve vztahu k rozhodování v meritu věci. Samotná skutečnost, že se jedná o cizí právo, dle Vogela nepředstavuje *per se* překážku pro jeho aplikaci vnitrostátními právními orgány ve věcech veřejného práva. Existují specifické případy, kdy stát považuje za efektivnější připustit, aby byl určitý problém (status subjektu, podmínky podnikání cizí právnické osoby) řešen úpravou existující v cizí jurisdikci, místo toho, aby vytvářel vlastní normy hmotného práva pro tyto případy. Je tedy na státu, aby prostřednictvím norem *legis fori* upravil případy, ve kterých je použití cizího práva žádoucí a současně stanovil, za jakých podmínek lze normy cizího práva aplikovat. Obdobně bylo argumentováno i v italské právní akademii.<sup>36</sup>

32 Srov. STEINDORFF, Ernst. Internationales Verwaltungsrecht. In: STRUPP, Karl a Hans-Jürgen SCHLOCHAUER (eds.). *Wörterbuch des Völkerrechts*. Berlin: De Gruyter, 1962, s. 582 (autor zde referuje o „nesamostatných kolizních normách“ správního práva).

33 VOGEL, 1965, op. cit., s. 205–214.

34 Ibid., s. 201–202.

35 Klaus Vogel v této souvislosti analyzoval skutečnost, že na konci 70. let bylo praxí sovětských daňových orgánů aplikovat při zdanění zahraničních subjektů, působících na sovětském území, jejich vlastní, domovské daňové právo, a to z toho důvodu, že sovětské právo žádná pravidla pro zdanění tohoto typu subjektů neobsahovalo. Srov. VOGEL, 1986, op. cit., s. 4.

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

Zatímco starší odborná literatura předmětnou materii zkoumala zejména z perspektivy státu, současní autoři ji akcentují zejména z pohledu adresáta rozhodovací činnosti. Zmínit lze především díla Christopha Ohlera a Nicolý Bassiho. Ohler ve své habilitační práci vychází<sup>37</sup> z toho, že stát může prostřednictvím svého práva (*lex fori*) stanovit, že správní orgány aplikují v určitých případech cizí právo, a to jak při řešení předběžných otázek, tak i ve vztahu k meritornímu rozhodování. Poukazuje ovšem v této souvislosti na následující aspekty, které přípustnost aplikace cizího práva limitují. Za prvé, odkaz na cizí právo a potřeba jeho použití v individuálním případě musí být v normě *legis fori* explicitní.<sup>38</sup> Tento první požadavek koinciduje se zásadou legality veřejné správy. Současně platí, že adresátům rozhodovací činnosti správních orgánů, při které je aplikováno cizí právo, musí být zajištěna možnost se s obsahem aplikovatelných norem seznámit. Z uvedeného plyne druhý limit aplikovatelnosti cizího práva, který vyplývá z podmínky publicity cizího práva.<sup>39</sup> Bassi akcentuje<sup>40</sup> třetí limit, který spočívá v požadavku zajištění ochrany před nezákonnou aplikací cizího práva. Ten implikuje zejména to, aby zákonnost aplikace cizího práva byla přezkoumatelná prostředky správního soudnictví. Pokud tedy stát normami svého vnitrostátního práva předpokládá aplikaci cizího práva při rozhodování o určité věci práva veřejného, musí současně zajistit, aby správní soudy zákonnost takové aplikace cizího práva řádně přezkoumaly.

## 2 Paradigmata v tuzemské právní úpravě

Na tomto místě lze uvést několik příkladů, kdy *lex fori* předpokládá aplikaci cizího správního práva správními orgány. Východiskem je zde generální norma, podle které správní orgán postupuje při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy „v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“.<sup>41</sup> Tímto pravidlem je v našem správním právu reflektován koncept jednoty fóra a práva. Lze přitom vycházet z premisy, že *lex fori* je výlučně aplikovatelný v rozhodovací činnosti správních orgánů, a to bez ohledu na skutečnost, že v individuálním případě figuruje cizí prvek. Předpokladem pro aplikaci cizího práva tuzemským správním orgánem je tedy vždy norma (odkaz) zakotvená v *lex fori*.

V následujících odstavcích budou předmětem analýzy příklady těchto odkazů v platné právní úpravě. Tato analýza bude provedena podle kritérií, která ve své habilitační práci ve vztahu k německé právní úpravě rozpracoval Christoph Ohler.<sup>42</sup> Za prvé budou

37 OHLER, Christoph. *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Strukturen des deutschen internationalen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, s. 313–320.

38 Ibid., s. 313.

39 Ibid.

40 BASSI, Nicola. *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale*. Milano: Giuffrè Editore, 2008, s. 41–66.

41 Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. a § 5 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb.

42 OHLER, 2005, op. cit., s. 313–320.

analyzovány případy odkazů zakládající aplikaci cizího práva ve vztahu k rozhodování o skutečnostech, které nastaly v tuzemsku. Za druhé, stejný problém bude předmětem rozboru ve vztahu k rozhodovací činnosti tuzemských správních orgánů v relaci ke skutečnostem v cizině. Za třetí se budeme věnovat také případům, kdy *lex fori* předpokládá rozhodování cizích správních orgánů ve vztahu ke skutečnostem, které nastaly v tuzemsku, a současně aplikaci cizího práva.

Existují i případy, kdy norma konstatuje, že cizí správní orgán aplikuje ve své vlastní jurisdikci vlastní právo. Pokud například mezinárodní smlouva o výstavbě silničního spojení v Euroregionu Nisa<sup>43</sup> stanovuje, že „*polská smluvní strana připraví a postaví na výsošném území Polské republiky novou silnici podle práva platného v Polské republice*“, jedná se toliko o deklaraci skutečnosti, že cizí stát vykonává na svém území svá výsošná práva, bez jakéhokoliv normativního důsledku pro náš právní řád.

## 2.1 Aplikace cizího správního práva tuzemskými správními orgány v tuzemsku

Lze uvést několik příkladů norem (odkazů) v platné právní úpravě, které zakládají aplikaci cizího práva při rozhodovací činnosti ve vztahu ke skutečnostem, které nastaly v tuzemsku.

Jedním z předpokladů pro to, aby tuzemský správní orgán vydal osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice, je, aby tento orgán kvalifikoval poskytovatele předmětného vzdělání jako zahraniční vysokou školu.<sup>44</sup> Řešení této předběžné otázky přitom *lex fori* přenechává cizímu právu, když odkaz stanovuje, že „*zahraniční vysokou školou se rozumí právnická osoba ustavená podle právních předpisů cizího státu, která je v cizím státě, podle jehož právních předpisů byla zřízena, součástí vysokoškolského vzdělávacího systému*“.<sup>45</sup> Předpokladem pro to, aby tuzemský správní orgán cizí právnickou osobu kvalifikoval jako zahraniční vysokou školu, je, že bude aplikovat právo její domovské jurisdikce. O „*osobě, která má oprávnění podle práva cizího státu, podle něhož byla založena, k výkonu obdobné činnosti*“<sup>46</sup> referuje i právní úprava v oblasti dluhopisů. Uvedu další příklady: Otázka, jestli osoba je, resp. není osobou vykonávající podle práva cizího státu činnost srovnatelnou s činností samostatně výdělečné osoby, je relevantní ve vztahu k rozhodování tuzemských orgánů ve věcech platby veřejného zdravotního<sup>47</sup> a důchodového

43 Srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 37/2006 Sb., o Smlouvě mezi Českou republikou, Polskou republikou a Spolkovou republikou Německo o výstavbě silničního spojení v Euroregionu Nisa, v prostoru mezi městy Hrádek nad Nisou v České republice, Bogatynia v Polské republice a Zittau/Žitava ve Spolkové republice Německo.

44 Srov. § 89 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.

45 Srov. § 93a odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.

46 Srov. § 19 odst. 6 zákona č. 190/2004 Sb.

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

pojištění.<sup>48</sup> Jiným příkladem je norma, podle které lze v řízení o udělení státního občanství nahradit doklad, který je třeba podle právní úpravy předložit, odpovídajícím dokladem vydaným cizím státem, pokud tento stát požadovaný doklad nevydává.<sup>49</sup> K posouzení toho, jestli lze v řízení předložený doklad použít, se vyžaduje, aby tuzemský správní orgán aplikoval cizí právo a učinil si závěr o tom, zda cizí stát doklad vyžadovaný normou *legis fori* vydává, nebo ne.

Ve všech výše uvedených případech mají odkazy na cizí právo univerzální povahu, tj. odkazují na abstraktní cizí právní řád. Ve srovnání s modelem použití konkrétního odkazu, který by referoval o individuálně určeném právním řádu,<sup>50</sup> zakládá model univerzálního odkazu potenciální riziko možné aplikace cizího práva, které by kolidovalo s veřejným zájmem. Zákonodárce proto ve výše uvedených normách (odkazech) nepředpokládá, že by tuzemský správní orgán aplikoval cizí právo bez dalšího, ale zakládá zde předpoklad srovnatelnosti. Tak v řízení o udělení státního občanství má tuzemský správní orgán nejprve posoudit, jestli je požadovaný doklad podle cizího práva vydáván. V případě, že je odpověď na tuto otázku negativní, může být chybějící doklad nahrazen dokladem jiným, který ovšem svým obsahem „odpovídá“ dokladu požadovanému normami *legis fori*.<sup>51</sup> Otázka srovnatelnosti *legis fori* a cizího práva je přitom v normách (odkazech) koncipována pomocí neurčitých právních pojmů,<sup>52</sup> které musí správní orgán za použití cizího práva aplikovat na konkrétní situaci.

Bližší vodítko pro posouzení srovnatelnosti *legis fori* a cizího práva je v tuzemské úpravě upraveno jenom ve výjimečných případech. Příkladem může být právní úprava v oblasti investičních společností a investičních fondů, která pod marginální rubrikou „Srovnatelnost s právem cizího státu“ zakládá detailní pravidla<sup>53</sup> pro interpretaci požadavku srovnatelnosti právního postavení určité osoby nebo srovnatelnosti určitého právního institutu upravených právem cizího státu s postavením určité osoby nebo s právním institutem upravenými tuzemskou právní normou.

Alternativou „univerzálního odkazu“ je odkaz, který je explicitně vázán na existující mezinárodní smlouvu. Např. právní úprava evidence tržeb stanovuje, že „*evidovanou tržbou není také tržba poplatníka, který je povinen tuto tržbu evidovat srovnatelným způsobem podle práva státu,*

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

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

50 Srov. Vyhlášku Ministra zahraničních věcí č. 3/1963 Sb., o Smlouvě mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o vzájemném právním styku ve věcech občanskoprávních, o listinách a o právních informacích se Závěrečným protokolem, která v čl. 2 závěrečného protokolu odkazuje na použití rakouského práva.

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

52 Srov. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb. („osoba vykonávající *obdobné* činnosti podle práva cizího státu“), § 19 odst. 6 zákona č. 190/2004 Sb. („osobě, která má oprávnění podle práva cizího státu, podle něhož byla založena, k výkonu *obdobné činnosti*“) atd.

53 Srov. § 626 zákona č. 240/2013 Sb.

se kterým má Česká republika uzavřenou platnou a účinnou mezinárodní smlouvu o výměně informací, na základě které lze získávat srovnatelné informace o evidovaných tržbách“.<sup>54</sup> V těchto případech je kritérium „srovnatelnosti“ saturováno existencí korespondující úmluvy v rovině mezinárodního práva veřejného.

## 2.2 Aplikace cizího správního práva tuzemskými správními orgány v cizině

Problém aplikovatelného práva vyvstává do popředí v případech, kdy tuzemský správní orgán disponuje pravomocí rozhodovat o skutečnostech, které nastaly v cizině. Zcela na úvod je zapotřebí uvést, že tato situace vyžaduje koordinaci obou dotčených jurisdikcí. Na straně jedné je předpokladem pro výkon rozhodovacích pravomocí tuzemského orgánu na území cizího státu norma, která tyto pravomoci upravuje. *Lex fori* sám o sobě nemá kapacitu takovou pravomoc ve vztahu k cizímu státu založit, korespondující norma tedy musí být obsažena i v cizím právním řádu. Současně musí být stanoveno, které právo má být tuzemským správním orgánem v takových případech aplikováno.<sup>55</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že realizace uvedené konstrukce je možná jenom v rámci integrovaných systémů výkonu správy. Jenom takové systémy mají schopnost zajistit potřebnou koordinaci norem v právních řádech jednotlivých států a zamezit nežádoucím zpětným odkazům v jednotlivých právních úpravách.<sup>56</sup> Řadu příkladů norem (odkazů), zakládajících použití cizího práva, poskytují právní úpravy, které jsou implementací směrnic EU. Například v oblasti bankovníctví byl zaveden model, v rámci kterého banky se sídlem na území jednoho členského státu („domovský stát“) mohou vykonávat na území jiného členského státu („hostitelský stát“) prostřednictvím své pobočky určité činnosti, pokud oprávnění k jejich výkonu bylo těmto bankám uděleno v domovském státě. Jedná se o tzv. model jednotné licence, kdy oprávnění podnikat na území jiných členských států plyne přímo z licence udělené příslušným správním orgánem domovského státu.<sup>57</sup> Předpokladem pro výkon tohoto oprávnění na území jiných členských států (hostitelských států) není nabytí licence od orgánů hostitelských států, ale toliko provedení notifikačního řízení, v rámci kterého příslušný správní orgán domovského státu informuje příslušný správní orgán hostitelského státu o záměru držitele licence zahájit podnikání na jeho území.<sup>58</sup> V rámci modelu jednotné licence tedy plyne oprávnění podnikat v bankovníctví přímo ze správního aktu vydaného příslušným správním orgánem domovského státu.

<sup>54</sup> Srov. § 36 zákona č. 112/2016 Sb.

<sup>55</sup> Srov. HANDRLÍCA, Jakub. Foreign law as applied by administrative authorities. *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2018, roč. 68, č. 2, s. 193–215.

<sup>56</sup> OHLER, 2005, op. cit., s. 323.

<sup>57</sup> Srov. ROYLA, Pascal. *Grenzüberschreitende Finanzmarktaufsicht in der EG*. Berlin: Duncker und Humblot, 2000, s. 49–58.

<sup>58</sup> Srov. § 5g zákona č. 21/1992 Sb.

Výše nastíněný model vyžaduje vytvoření odpovídající struktury výkonu dohledu nad držiteli licencí. Právní úprava v této souvislosti konstatuje, že „*dohled nad pobočkou banky z členského státu nebo oprávněné finanční instituce vykonává orgán dohledu domovského státu*“.<sup>59</sup> Jedná se o tzv. princip dohledu domovského státu.<sup>60</sup> Uvedené pravidlo implikuje, že tuzemský správní orgán vykonává dohled nad pobočkami bank licencovaných v tuzemsku a působících v zahraničí, a naopak, cizí správní orgány vykonávají dohled nad pobočkami jimi licencovaných bank, působícími v tuzemsku. Na tomto místě lze ovšem připomenout, že faktická realizace uvedeného pravidla je možná jenom prostřednictvím zakotvení identického pravidla i ve vnitrostátním právu jiného členského státu. Pokud tedy cizí orgán vykonává dohled nad pobočkou banky v tuzemsku, činí tak na základě normy *legis fori*. A *vice versa* platí, že norma cizího práva zakládá pravomoc tuzemského správního orgánu vykonávat dohled nad pobočkou v tuzemsku licencované banky v hostitelském státě.

Skutečnost, že tuzemský správní orgán vykonává ve výše nastíněném režimu dohled nad pobočkou v tuzemsku licencované banky, která je umístěna na území cizího státu, implikuje otázku, jaké právo bude při své rozhodovací činnosti aplikovat. Pokud bychom použili generální normu, zakotvenou v obecné úpravě správního řízení,<sup>61</sup> měl by správní orgán aplikovat *lex fori* i při výkonu dohledu nad pobočkou, působící v cizině. Současně je ovšem skutečností, že pobočka, která je předmětem dohledu, se musí v hostitelském státě řídit právním řádem hostitelského státu. Uvedená situace – aplikace norem *legis fori* na subjekt působící podle cizího práva na cizím území – by mohla implikovat problémy, plynoucí z rozdlů, existujících – i přes harmonizaci předpisů, dosaženou implementací směrnic – v jednotlivých právních úpravách.

Lze konstatovat, že normy *legis fori* neposkytují na výše nastíněný problém explicitní odpověď. Tu můžeme dovodit toliko implicitně z ustanovení, podle kterého „*pokud orgán dohledu hostitelského státu na základě informací od orgánu dohledu domovského státu podle § 38b zjistí, že banka podle § 5c odst. 1 nebo oprávněná finanční instituce při poskytování služeb na jeho území porušuje tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie upravující bezpečnostní požadavky nebo je-li důvodné podezření, že poruší tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie upravující bezpečnostní požadavky, oznámí tuto skutečnost orgánu dohledu domovského státu*“.<sup>62</sup> Pokud uvedené ustanovení referuje o „území hostitelského státu“, kde došlo, nebo má dojít k porušení „tohoto zákona“ (tj. předpisu *legis fori*), zakládá tím bezpochyby právní úpravu platnou pro tuzemsko. Použití abstraktních pojmů „hostitelský stát“ a „domovský stát“ sice může budít dojem, jako by zákonodárce zakládal univerzální režim, platný v tuzemsku i v cizině, taková interpretace by ovšem byla nesprávná.

59 Srov. § 5j zákona č. 21/1992 Sb.

60 ROYLA, 2000, op. cit., s. 59–62.

61 Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

62 Srov. § 5k odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb.

Bylo by totiž možné jenom stěží argumentovat, že předpis *legis fori* má být uplatňován v tuzemsku i v cizině. Pokud tedy zákon operuje s výše uvedenou formulací, pak směřuje na situaci v tuzemsku – „hostitelským státem“ je zde míněna Česká republika.<sup>63</sup> Pokud tedy v případě výkonu dohledu nad pobočkou banky působící na našem území má orgán dohledu domovského státu aplikovat *lex fori*, musí tuzemský správní orgán v situaci, kdy je sám orgánem dohledu nad pobočkou tuzemské banky v jiném členském státě, aplikovat právo tohoto státu (tj. cizí právo).

Tuzemská právní úprava upravuje v souvislosti s modelem jednotné licence jiný příklad, kdy norma *legis fori* požaduje aplikaci cizího práva správním orgánem. Ta je obsažena<sup>64</sup> v právní úpravě v oblasti investičních společností a investičních fondů pod marginální rubrikou „Porušení cizího práva“. Uvedená norma stanovuje, že „oznámi-li orgán dohledu jiného členského státu, že obhospodařovatel podléhající dohledu České národní banky neplní oznamovací povinnosti vůči tomuto orgánu dohledu nebo porušuje povinnost vyplývající z práva Evropské unie v oblasti obhospodařování investičních fondů, jejichž splnění podléhá dohledu oznamujícího orgánu dohledu, uloží Česká národní banka tomuto obhospodařovateli opatření k nápravě podle tohoto zákona nebo jiné opatření podle § 539 písm. h)“. Takovým opatřením je „omezení rozsahu povolení nebo určení podmínek pro výkon jednotlivých činností“.<sup>65</sup> Předpokládané „omezení rozsahu povolení“ je nutné realizovat v odpovídajícím procesním režimu, který by zde bylo nutné provést v rámci přezkumného řízení. Zatímco v rámci konvenčního přezkumného řízení správní orgán přezkoumává zákonost předmětného rozhodnutí z perspektivy souladu s tuzemskou právní úpravou, v přezkumném řízení předpokládaném pod výše uvedenou marginální rubrikou „Porušení cizího práva“ musí dojít k přezkumu porušení cizího práva. Příslušná ustanovení tedy obsahují normu (odkaz) směřující k použití cizího práva.

### 2.3 Aplikace cizího správního práva cizími správními orgány v tuzemsku

V předchozím oddílu byly předmětem analýzy případy, kdy tuzemský správní orgán aplikuje ve vztahu ke skutečnostem v cizině cizí právo. Na tomto místě lze ještě poukázat na třetí možnou konstelaci, kterou *lex fori* připouští, jíž je rozhodovací činnost cizích správních orgánů v tuzemsku za použití jejich vlastního práva.

Jak bylo uvedeno výše, je klíčovým předpokladem pro výkon takové pravomoci skutečnost, že právní úprava na straně jedné rozhodovací činnost cizího správního orgánu připouští, současně ovšem upravuje, které právo má být v rámci této rozhodovací činnosti

<sup>63</sup> Srov. RÝDL, Tomáš. Komentář k § 5k (Nápravná opatření a zásahy vůči pobočce). In: LIŠKA, Petr, Karel DŘEVÍNEK, Štefan ELEK, Petr KOTÁB a Tomáš RÝDL. *Zákon o bankách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 75.

<sup>64</sup> Srov. § 571 zákona č. 240/2013 Sb.

<sup>65</sup> Srov. § 539 písm. h) zákona č. 240/2013 Sb.

použito. Opak by byl zjevně v rozporu s pravidly mezinárodního práva veřejného, která neumožňují vynucování práva jedním státem na území jiného státu bez jeho svolení.<sup>66</sup>

Ve vztahu k modelu jednotné licence byly již výše uvedeny případy, kdy cizí správní orgány („organ dohledu domovského státu“) vykonávají dohled nad pobočkou cizího subjektu, působící na základě jednotné licence na našem území. V těchto případech je ovšem pobočka cizího subjektu, působící na našem území, podřízena povinností plynoucím z norem *legis fori* a cizí správní orgán tedy ve své rozhodovací činnosti aplikuje tuzemskou právní úpravu.<sup>67</sup> Lze ovšem identifikovat i normy, které činnost cizího správního orgánu na našem území předpokládají, současně ovšem stanovují použitelnost jeho vlastního práva. Příkladem může být bilaterální Ujednání o zřízení Společného centra česko-německé policejní a celní spolupráce „Petrovice – Schwandorf“.<sup>68</sup> To stanovuje, že ve společném centru působí ve společných prostorách čeští a němečtí pracovníci vyslaní příslušnými orgány svých domovských států. Dále stanovuje, že „pracovníci společného centra působí v rámci svých kompetencí a v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy jako zástupci vysílajících orgánů a spadají pod jejich nařízovací a disciplinární pravomoc“.<sup>69</sup> Uvedená norma tedy zakládá jak pravomoc cizího orgánu působit v tuzemsku, tak i použití jeho vlastního práva.

### 3 Aplikace cizího práva tuzemskými správními orgány

Skutečnost, že normy *legis fori* předpokládají aplikaci cizího práva tuzemskými správními orgány implikuje hned několik aplikačních otázek, jejichž tematizování bude záměrem této části. Zatímco tuzemská nauka mezinárodního práva soukromého se problematice používání zahraničních právních řádů v relaci ke vztahům soukromého práva s cizím prvkem poměrně detailně věnovala,<sup>70</sup> problém aplikace cizího práva ve vztazích správního práva byl zatím v naší odborné literatuře řešen jenom okrajově.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Srov. WENANDER, Henrik. Recognition of Foreign Administrative Decisions. Balancing International Co-operation, National Self-Determination, and Individual Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2011, roč. 71, s. 755–756.

<sup>67</sup> Srov. § 5k odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., § 572 odst. 1 zákona č. 240/2013 Sb. atd.

<sup>68</sup> Srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 22/2013 Sb. m. s., Ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Spolkovým ministerstvem vnitra Spolkové republiky Německo o zřízení Společného centra česko-německé policejní a celní spolupráce Petrovice – Schwandorf.

<sup>69</sup> Čl. 2 odst. 2.

<sup>70</sup> Srov. KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 177–195.

<sup>71</sup> Např. PAUKNEROVÁ, Monika. Proof of and information about foreign law. *Lanier Quarterly*, 2015, roč. 5, č. 4, s. 253–254; a HANDRLICA, Jakub. A treatise for international administrative law. Part II.: On overgrown paths. *Lanier Quarterly*, 2021, roč. 11, č. 1, s. 20–25 (v tisku).

I přes výše nastíněnou rozdílnost obou oblastí práva je přitom možné ve zkoumané oblasti najít společné výchozí body:

Za prvé, cizí právo se ve vztazích správního práva s cizím prvkem aplikuje, protože to přikazuje *norma* (odkaz) tuzemského práva.<sup>72</sup> V takovém případě je povinností tuzemského správního orgánu použít cizího práva. Skutečností je, že odkazy jsou pravidelně produktem recepce, nebo implementace mezinárodního, resp. unijního práva; zakládají tedy reciprocitu. Z perspektivy tuzemského správního orgánu ovšem v zásadě nezávisí na tom, jestli orgán cizího státu v obdobném případě tuzemského práva použije, nebo nikoliv. To potvrzují i formulace v existujících právních předpisech, které referují o „právní osobě ustavené podle právních předpisů cizího státu“,<sup>73</sup> „osobě, vykonávající podle práva cizího státu činnost srovnatelnou s činností samostatně výdělečné osoby“,<sup>74</sup> „osobě, která má oprávnění podle práva cizího státu, podle něhož byla založena, k výkonu obdobné činnosti“<sup>75</sup> atd. V souladu se zásadou legality má být cizí právo v případě odkazu na něj v normě *legis fori* aplikováno bez ohledu na vzájemnost.<sup>76</sup> Skutečností ovšem zůstává, že pravidla mezinárodního práva veřejného mohou v tomto směru implikovat jiná omezení, co se týče aplikace cizího práva.<sup>77</sup> Na tomto místě lze uvést, že někteří autoři v minulosti nastíněný postulát výhrady zákona relativizovali.<sup>78</sup>

Za druhé, odkazuje-li *norma* (odkaz) *legis fori* na cizí právo, aplikuje jej tuzemský správní orgán z úřední povinnosti (*ex officio*), tzn. bez návrhu. Je ovšem zapotřebí zdůraznit, že aplikovatelná právní úprava může stanovit odchylnou úpravu.<sup>79</sup>

<sup>72</sup> Výhrada zákona je zásadou, kterou v této souvislosti akcentuje jak starší, tak i novější odborná literatura. Srov. NEUMEYER, op. cit., s. 228; a nověji OHLER, 2005, op. cit., s. 267. Také nauka mezinárodního práva soukromého odvíjí aplikaci cizího práva ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem od kolizní normy *legis fori*. Srov. KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 185.

<sup>73</sup> Srov. § 93a odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.

<sup>74</sup> Srov. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb.

<sup>75</sup> Srov. § 19 odst. 6 zákona č. 190/2004 Sb.

<sup>76</sup> Srov. GERONTAS, Angelos S. Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. *Columbia Journal of European Law*, 2013, roč. 19, č. 3, s. 432–433 (autor zde argumentuje, že v případě aplikace cizího práva v souvislosti s modelem jednotné licence nezávisí na tom, jestli byla korespondující směrnice v domovském státě držitele licence řádně implementována; příslušné správní orgány hostitelského státu mají povinnost právo domovského státu aplikovat bez dalšího).

<sup>77</sup> V úvahu přichází toliko aplikace práva takového státu, který je mezinárodním společenstvím států uznán. Vyloučena je tedy aplikace práva tzv. neuznaných států. Srov. NEUMEYER, op. cit., s. 221; a VOGEL, 1965, op. cit., s. 351.

<sup>78</sup> Např. Klaus Vogel poukazyval na případy, kdy k aplikaci cizího veřejného práva dochází v praxi správních orgánů na základě mezinárodní zdvořilosti. Příkladem může být ad hoc použití cizího šlechtického titulu, který *lex fori* jinak nezná, nebo používání cizích akademických titulů i v těch případech, kdy to bilaterální smlouva výslovně nepředpokládá.

<sup>79</sup> Odchylná úprava je zakotvena v § 16 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., který upravuje případ dovozu zboží právní osobou nepovinnou k dani, pro kterou je pořízení zboží předmětem daně, do tuzemska. V tomto případě má tato osoba nárok na vrácení zaplacené daně při dovozu zboží, pokud „prokáže“ (zvýrazněno autorem), že pořízení tohoto zboží bylo předmětem daně v členském státě, ve kterém je ukončeno odeslání nebo přeprava tohoto zboží.

Za třetí, v případě odkazu na cizí právo plyne z takového odkazu nutnost toto cizí právo aplikovat tak, jak se používá ve státě, ve kterém platí. Tuzemský správní orgán by měl cizí právo interpretovat a použít tak, jak by to učinil příslušný cizí orgán, tj. jak je toto cizí právo aplikováno v právním životě svého státu.<sup>80</sup>

Použití cizího práva může v rozhodovací činnosti tuzemských správních orgánů vyvolávat obdobné situace, se kterými se při aplikaci cizího práva setkávají při řešení soukromoprávních vztahů s cizím prvkem soudy. Obecná úprava kolizních norem v mezinárodním právu soukromém se zde však přímo neuplatní,<sup>81</sup> protože je její aplikační sféra primárně omezena na vztahy soukromého práva.

Klade se tak otázka, jak problémy, které mohou při aplikaci cizího práva ve věcech veřejného práva potenciálně vznikat, řešit. Právní předpisy správního práva totiž použití cizího práva na jedné straně požadují, explicitní pravidla pro tento postup ovšem v mnoha případech absentují. Obecná úprava správního řízení žádné ustanovení, týkající se aplikace cizího práva správními orgány, neobsahuje. Následující řádky si dávají za cíl předložit argumenty, že k řešení těchto otázek se nabízí jak subsidiární aplikace úpravy mezinárodního práva soukromého, tak i dogmatické postuláty, jež byly formulovány v existující odborné literatuře. Tímto způsobem k této problematice tradičně přistupovala i zahraniční literatura.<sup>82</sup>

### 3.1 Zjišťování obsahu cizího práva

Požadavek, aby správní orgán postupoval „*v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*“<sup>83</sup> zakotvuje ve vztahu k normě (odkazu) cizího práva povinnost zjistit její obsah. Bez zjištění obsahu cizího práva nelze toto právo řádně aplikovat. V této souvislosti lze upozornit na skutečnost, že v oblasti mezinárodního práva soukromého právní úprava stanovuje, že „*obsah zahraničního práva, jebož se má použít podle ustanovení tohoto zákona, se zjišťuje bez návrhu z úřední povinnosti*“<sup>84</sup> Právní úprava v této souvislosti dále stanovuje, že „*soud nebo orgán veřejné moci, který rozhoduje ve věcech upravených tímto zákonem, učiní k jeho zjištění všechna potřebná opatření*“.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 186; Obdobně argumentuje i NEUMEYER, op. cit., s. 225–226 (zde uvádí, že i stejně formulované zákonné texty, platné v rozdílných jurisdikcích, mohou být v každé z nich interpretovány různě).

<sup>81</sup> Srov. § 1 zákona č. 91/2012 Sb.

<sup>82</sup> Jenom zcela na okraj je možné zmínit, že v odborné literatuře byly vyjádřeny i argumenty plédující pro zařazení mezinárodního práva správního jako specifické (sub)disciplíny mezinárodního práva soukromého. Tato linie argumentace byla reflektována zejména v latinsko-americké odborné literatuře, srov. např. ENNIS, Humberto M. *Derecho internacional privado*. Buenos Aires: D. T. Lelong Editores, 1953, s. 571 (citováno podle VOGEL, 1965, op. cit., s. 173, pozn. 126).

<sup>83</sup> Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

<sup>84</sup> Srov. § 23 odst. 2 zákona č. 91/2012 Sb.

<sup>85</sup> Ibid.

V této souvislosti lze dovodit, že pokud má správní orgán (orgán veřejné moci) výše uvedeným způsobem postupovat při rozhodování soukromoprávních vztahů s cizím prvkem, lze stejné pravidlo subsidiárně aplikovat i na případy rozhodování ve věcech veřejného práva s cizím prvkem. Připomeňme přitom, že před nabytím účinnosti nynější tuzemské úpravy mezinárodního práva soukromého postupovaly také správní orgány při rozhodování v soukromoprávních věcech s cizím prvkem na základě subsidiární aplikace předchozí právní úpravy.<sup>86</sup>

Na tomto místě lze argumentovat, že na aplikaci cizího práva správními orgány při rozhodování ve věcech veřejného práva je možno subsidiárně použít i ustanovení, podle kterého *„jestliže soudu nebo orgánu veřejné moci, který rozhoduje ve věcech upravených tímto zákonem, není obsah zahraničního práva znám, může si k jeho zjištění vyžádat také vyjádření Ministerstva spravedlnosti“*.<sup>87</sup> Opak by vedl k situaci, kdy by správní orgán při rozhodování v soukromoprávních věcech sice uvedené ustanovení aplikoval, v případech veřejného práva s cizím prvkem by možnost předpokládanou v předmětné normě využít nemohl. Lze tedy konstatovat, že požadavek zjištění obsahu cizího práva tuzemským správním orgánem nelze interpretovat absolutně.

### 3.2 Náhradní právo za nezjištěné cizí právo

V souvislosti s výše diskutovanou povinností tuzemského správního orgánu zjišťovat obsah cizího práva může být položena otázka, jak postupovat v případě, že tuzemskému správnímu orgánu se nepodaří obsah cizího práva zjistit. S ohledem na univerzální charakter některých odkazů v platné právní úpravě (viz výše) nelze takovou situaci zcela vyloučit. V takových případech by zjevně nebylo přípustné, aby správní orgán odmítal ve věci rozhodnout, je proto zapotřebí použít náhrady za nezjištěné cizí právo. I zde lze argumentovat ve prospěch subsidiární aplikace ustanovení, které stanovuje, že *„jestliže se nepodaří v přiměřené době zahraniční právo zjistit nebo je-li to nemožné, použije se české právo“*.<sup>88</sup> S ohledem na skutečnost, že uvedené pravidlo se uplatní i pro orgán veřejné moci při rozhodování ve věcech soukromého práva s cizím prvkem, by ani zde nebylo udržitelné zastávat názor, že obdobné pravidlo nelze použít i ve vztahu ke zkoumané materii.

### 3.3 Dosah odkazu na cizí právo

Klade se otázka, které normy cizího práva má tuzemský správní orgán na základě normy (odkazu) aplikovat. Za absence explicitní úpravy této materie lze i zde argumentovat ve prospěch subsidiární aplikace existující v právní úpravě mezinárodního práva soukromého. Zde platí, že *„zahraničního práva (je třeba použít) tak, jak se ho používá na území,*

<sup>86</sup> Srov. PAUKNEROVÁ, 2015, op. cit., s. 254.

<sup>87</sup> Srov. § 23 odst. 3 zákona č. 91/2012 Sb.

<sup>88</sup> Srov. § 23 odst. 5 zákona č. 91/2012 Sb.

na němž toto právo platí. Použije se těch jeho ustanovení, kterých by se na území, na němž toto právo platí, pro rozhodnutí ve věci použilo, bez ohledu na jejich systematické zařazení“.<sup>89</sup> K obdobným závěrům došla v minulosti i odborná literatura. Neumeyer v této souvislosti dovozoval, že cizího právního řádu se v případě odkazu použije jako celku a „závisí na státě, ve kterém odkazované právo platí, které normy identifikuje jako závazné ve své jurisdikci“.<sup>90</sup>

Výše uvedený závěr implikuje, že obdobně jako je tomu v právní úpravě soukromoprávních vztahů s cizím prvkem, i ve vztazích správního práva, u kterých norma odkazuje na použití práva cizího, lze identifikovat jev označovaný v науce jako „mozaiková úprava“.<sup>91</sup> K tomu dochází v případech, kdy je při úpravě určitého předmětu rozhodování zapotřebí aplikovat více právních řádů. Ve vztazích správního práva tomu bude typicky v těch případech, kdy norma (odkaz) *legis fori* přikazuje aplikovat cizí právo při rozhodování o problémech, které lze identifikovat jako předběžné otázky. Typicky se může jednat o situace, kdy je zapotřebí posoudit, jestli je určitý subjekt „osobou, která má oprávnění podle práva cizího státu, podle něhož byla založena, k výkonu obdobné činnosti“;<sup>92</sup> „osobou ustavenou podle právních předpisů cizího státu“;<sup>93</sup> „osobou vykonávající podle práva cizího státu činnost srovnatelnou s činností samostatně výdělečné osoby“<sup>94</sup> atd. Také řešení otázky, jestli cizí stát požadovaný doklad vydává, nebo nevydává,<sup>95</sup> představuje toliko jeden díl mozaiky, která je jinak v rozhodovací činnosti doplněna normami *legis fori*. Naopak, v případech, kdy v rámci implementace unijních směrnic dochází k aplikaci cizího práva v modelu tzv. jednotné licence, se o mozaikovou úpravou nejedná, protože orgán dohledu domovského státu aplikuje v těchto případech výlučně *lex fori*.

### 3.4 Postavení cizího práva ve vztahu k zákonnosti rozhodování

Dále se klade otázka, jaké je postavení cizího práva, na které normy (odkazy) *legis fori* odkazují, v tuzemském právním řádu. Vyřešení této otázky má dalekosáhlé důsledky, protože výsledkem aplikace cizího práva tuzemskými správními orgány je určitý formalizovaný výsledek, jehož vady mohou být prostředky správního řízení, resp. prostředky správního soudnictví přezkoumatelné. Následující výklad se soustředí na případy, kdy je cizí právo aplikováno tuzemským správním orgánem v řízení vedoucím k vydání rozhodnutí.<sup>96</sup>

<sup>89</sup> Srov. § 23 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb.

<sup>90</sup> NEUMEYER, op. cit., s. 221–222.

<sup>91</sup> KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 178.

<sup>92</sup> Srov. § 19 odst. 6 zákona č. 190/2004 Sb.

<sup>93</sup> Srov. § 93a odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.

<sup>94</sup> Srov. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb.

<sup>95</sup> Srov. § 67 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb.

<sup>96</sup> Srov. § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb.

Položené otázce je zapotřebí rozumět v následujícím kontextu: Obecná úprava správního řízení je postavena na konceptu jednoty fóra a práva a požaduje, aby správní orgán postupoval „v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“.<sup>97</sup> V případě, že správní orgán tyto požadavky při vydávání rozhodnutí poruší, lze takovou vadu podrobit přezkumu. „Rozpor s právními předpisy“ je předmětem přezkumu prostřednictvím řádných opravných prostředků,<sup>98</sup> resp. dozorčích prostředků.<sup>99</sup> „Nezákonnost“ rozhodnutí je také předmětem přezkumu ve správním soudnictví.<sup>100</sup>

Je předmětem přezkumu „rozporu s právními předpisy“, resp. „nezákonnosti“ také vadná aplikace cizího práva? Tuzemská nauka mezinárodního práva soukromého dovozuje, že cizího práva se na základě kolizních norem používá ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem jako „cizího práva, tzn. nestává se pro rozhodovaný případ prostřednictvím kolizní normy, která k němu odkazuje, součástí tuzemského práva (...).“<sup>101</sup> Zahraníční právo tak „neztrácí povahu cizího práva a je jako takové používáno“.<sup>102</sup> Současně je ovšem dovozováno, že „v případě porušení cizího práva soudním rozhodnutím přísluší stejné opravné prostředky jako v případě porušení tuzemského práva“.<sup>103</sup> Nauka se zde odvolává na právní úpravu civilního procesu, která jako jeden z důvodů pro odvolání, resp. dovolání uvádí „nesprávné právní posouzení věci“.<sup>104</sup> S ohledem na výše uvedené by bylo zcela zřejmé neobhajitelné<sup>105</sup> argumentovat, že aplikace cizího práva správními orgány obdobnému přezkumu nepodléhá. Pokud *lex fori* předpokládá, že tuzemský správní orgán ve své rozhodovací činnosti aplikuje cizí právo, musí být adresátovi takové činnosti garantována možnost obrany proti vadné aplikaci práva. Skutečností ovšem je, že argumentaci „nesprávným“ posouzením věci nelze přijmout, a to z toho důvodu, že termín „nesprávnost“ (resp. věcná nesprávnost) je v nauce<sup>106</sup> i právní úpravě<sup>107</sup> správního práva svázán s vadným užitím správního uvážení.

Na tomto místě lze uvést, že Neumeyer dovozoval, že „normy (odkazy) inkorporují odkazované cizí právní normy do vnitrostátního právního řádu a způsobují, že na tyto cizí normy je třeba

97 Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

98 Srov. § 90 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

99 Srov. § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

100 Srov. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

101 KUČERA, PAUKNEROVÁ, RŮŽIČKA, op. cit., s. 186.

102 Ibid.

103 Ibid.

104 Srov. § 205 odst. 2 písm. g) a § 241a odst. 2 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb.

105 Srov. ZAJTAY, Imre. The Application of Foreign Law: Science and Fictions. *Comparative and International Law Journal of South Africa*, 1973, roč. 6, č. 2, s. 252.

106 Srov. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 179.

107 Srov. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

*při rozhodování poblížet jako na integrální součást vnitrostátního správního práva*.<sup>108</sup> V případě, že bychom přijali tuto tezi o inkorporaci, lze vadnou aplikaci cizího práva kvalifikovat jako „rozpor s právními předpisy“,<sup>109</sup> resp. „nezákonnost“.<sup>110</sup> Existence odkazů na cizí právo tedy vede nejenom k povinnosti použít toto právo v prvostupňovém správním řízení, ale také k povinnosti orgánu nadřízeného aplikaci cizího práva podrobit přezkoumání z perspektivy její zákonnosti. Stejně tak existence normy (odkazu) implikuje i nutnost přezkoumat zákonnou aplikaci cizího práva ve správním soudnictví.

### 3.5 Výhrada veřejného pořádku

Nakonec si ještě lze položit otázku, jestli je ve vztazích správního práva možné aplikovat výhradu veřejného pořádku.<sup>111</sup> Výše uvedené otázky zjišťování obsahu cizího práva, identifikace náhradního práva za nezjištěné cizí právo a dosahu odkazu měly jeden společný jmenovatel, kterým byla absence explicitní úpravy v předpisech veřejného práva. Co se týče materie ochrany veřejného pořádku, se ovšem situace jeví odlišně. Za prvé, v aplikovatelných předpisech lze identifikovat nástroje spočívající v ochraně veřejných zájmů na základě interpretace neurčitých právních pojmů. Těmi jsou formulace, jako „činnost srovnatelná s činností samostatně výdělečné osoby“,<sup>112</sup> „odpovídající doklad vydaný cizím státem“<sup>113</sup> atd. Ochrana tuzemských veřejných zájmů slouží v těchto případech kritérium srovnatelnosti. Za druhé, ochrana tuzemských veřejných zájmů je v řadě případů realizována tak, že předpokladem pro aplikaci cizího práva je v tuzemské úpravě existence bilaterálního ujednání.<sup>114</sup> Za třetí, řadu nástrojů k ochraně veřejných zájmů jak „domovského“, tak i „hostitelského“ státu zakládají také unijní směrnice upravující model tzv. jednotné licence.<sup>115</sup>

Při posuzování možnosti uplatnit výhradu veřejného pořádku při aplikaci cizího práva bude nutné uplatňovat zásadu subsidiarity. K takovému uplatnění by teoreticky mohlo dojít teprve v takovém případě, že by aplikovatelný předpis veřejného práva neobsahoval nástroje garantující ochranu veřejných zájmů v individuálním případě.

---

<sup>108</sup> NEUMEYER, op. cit., s. 184.

<sup>109</sup> Srov. § 90 odst. 1 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

<sup>110</sup> Srov. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

<sup>111</sup> Srov. § 4 zákona č. 91/2012 Sb.

<sup>112</sup> Srov. § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 48/1997 Sb.

<sup>113</sup> Srov. § 67 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb.

<sup>114</sup> Srov. § 89 zákona č. 111/1998 Sb.

<sup>115</sup> Srov. např. § 569 zákona č. 240/2013 Sb.

## Závěr

Nauka veřejného práva předložila v minulosti řadu dogmatických argumentů odmítajících aplikaci cizího práva při rozhodování správních orgánů ve věcech práva veřejného. I přes tato odmítavá stanoviska ovšem jak nauka, tak i pozitivní právní úprava případy, kdy mají správní orgány aplikovat cizí právo, připouštějí. U odborné veřejnosti dnes existuje v zásadě konsensus na tom, že norma *legis fori* může v případech, kdy to stát pokládá za vhodné pro řešení konkrétního problému, odkázat na aplikaci cizího veřejného práva.

Výše uvedený model je základem pro aplikaci cizího práva v těch vztazích správního práva, ve kterých figuruje cizí prvek. Může se jednat jak o aplikaci při řešení předběžných otázek, tak i o aplikaci cizího práva při rozhodování v meritu věci. Posléze uvedená možnost je realizována zejména v souvislosti s integračními procesy v rámci Evropské unie. I přes skutečnost, že sekundární legislativa zde předpokládá harmonizaci jednotlivých právních úprav, rozdíly v jednotlivých právních úpravách nelze vyloučit. Požadavek aplikace cizího práva správními orgány v normě (odkazu) *legis fori* přitom implikuje nejenom nutnost takové aplikace v prvostupňovém řízení, ale také potřebu existence přezkumu zákonnosti takové aplikace prostřednictvím řádných opravných a dozorčích prostředků, resp. prostředky správního soudnictví.

Skutečností je, že právní nauka tradičně dovozuje, že soubor norem upravujících použitelné právo ve vztazích soukromého práva představuje samostatné právní odvětví – mezinárodní právo soukromé. Avšak zatímco normy mezinárodního práva soukromého byly v jednotlivých jurisdikcích do značné míry kodifikovány, u norem upravujících aplikaci cizího práva ve věcech veřejného práva taková kodifikace chybí. Normy (odkazy) na cizí právo jsou i v našem správním právu obsaženy v jednotlivých parciálních právních úpravách. Existující odborná literatura potvrzuje, že obdobná je i právní úprava v jiných jurisdikcích.

Současně můžeme uvést, že tyto parciální úpravy sice na straně jedné zakládají povinnost správního orgánu aplikovat v individuálním případě cizí právo, neobsahují ovšem koherentní pravidla pro použití takového cizího práva, zejména co se týče jeho zjišťování, náhrady na nezjištěné právo, dosahu odkazu na cizí právo atd. Tento článek přináší argumenty v tom smyslu, že při řešení těchto otázek přichází v úvahu subsidiární aplikace úpravy v oblasti mezinárodního práva soukromého. S ohledem na skutečnost, že tato úprava je použitelná i na případy, kdy správní orgány činí rozhodnutí ve věcech soukromého práva s cizím prvkem, by bylo nepřiměřené argumentovat tím způsobem, že při rozhodování ve věcech veřejného práva tato úprava aplikovatelná není.