



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodu účelově uzavřeného manželství**

---

### **A. Závěry šetření**

Dne 28. dubna 2021 jsem vydala zprávu o šetření ve věci podnětu pana B., st. příslušnost Tuniská republika (dále také „stěžovatel“).<sup>1</sup>

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) žádost zamítl z důvodu, že se stěžovatel dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, když účelově uzavřel manželství.<sup>2</sup> OAMP stěžovateli současně určil lhůtu k vycestování 35 dnů od právní moci rozhodnutí.<sup>3</sup> Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále také „komise“) jako opožděné zamítla.<sup>4</sup> Proti rozhodnutí komise podal stěžovatel správní žalobu, o níž soud<sup>5</sup> dosud nerozhodl.

V rámci šetření jsem zjistila, že:

**OAMP pochybil, když rozhodl o zamítnutí žádosti stěžovatele o povolení k přechodnému pobytu z důvodu obcházení zákona účelovým uzavřením manželství.**

- Uzavření účelového manželství v tomto případě OAMP dostatečně neprokázal. Proto měl povinnost vycházet z vyvratitelné domněnky, že manželství stěžovatele nebylo uzavřeno s úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců, a povolení k přechodnému pobytu stěžovateli udělit.

**OAMP naopak nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovateli zasílal v úřední obálce s červeným pruhem, přičemž vyloučil vložení písemnosti do schránky nebo na jiné vhodné místo po uplynutí úložní doby.**

### **B. Vyjádření úřadu**

Ředitelka OAMP Mgr. et Mgr. Pavla Novotná se neztotožňuje se závěry zprávy o šetření. Rozpory ve výpovědích manželů a nejasnosti o znalosti některých aspektů manželského soužití naopak vnímá jako zcela zásadní, týkající se základních a zásadních oblastí manželského života, o nichž mají manželé v reálně fungujícím manželství obvykle zcela přesné a detailní vědomosti, například pokud se jedná o okolnosti seznámení, vzhled a vybavení společného bydlení, výše a způsob úhrady nákladů na bydlení a další životní potřeby, a ekonomickou situaci rodiny jako takovou. V těchto záležitostech lze podle ředitelky OAMP nepochybně zcela legitimně očekávat shodné a přesné odpovědi.

---

1 Srov. § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Rozhodnutí OAMP ze dne 30. března 2020, č. j. OAM-5971-22/PP-2019. OAMP žádost zamítl na základě § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. července 2019.

3 Ve smyslu § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

4 Rozhodnutí komise ze dne 9. října 2020, č. j. MV-124244-6/SO-2020.

5 Řízení je vedeno u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 15 A 59/2020.



Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu<sup>6</sup> ukládá správním orgánům uvést v odůvodnění rozhodnutí důvody jeho výroku, podklady pro jeho vydání úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s vyjádřeními, návrhy a námitkami účastníků řízení. Z toho vyplývá, že odůvodnění zamítavého rozhodnutí, a to nejen v oblasti pobytu cizinců, bude a musí mít za cíl vysvětlit především důvody, které vedly k zamítnutí žádosti. Pokud je tedy podstatná část odůvodnění věnována rozporům či nejasnostem ve výpovědích žadatele a jeho manželky, je takový postup v souladu se správním řádem. Z odůvodnění podle ředitelky OAMP nijak nevyplývá, že by shodné odpovědi manželů nebyly při rozhodování vzaty v úvahu. Z toho, že jim není věnována srovnatelná část odůvodnění v poměru k popisu neshod či nejasností, nelze v žádném případě učinit závěr o tom, že by byly správním orgánem ignorovány či bagatelizovány. Jde o zcela očekávatelný důsledek požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí právními předpisy.

Ředitelka OAMP se ztotožnila s tím, že důkazy včetně výpovědí mají být hodnoceny nikoliv izolovaně, ale jako celek a ve vzájemné souvislosti. Připustila, že některé z rozporů či nejasností by samy o sobě nebyly způsobilé odůvodnit závěr o účelovém uzavření sňatku. Při jejich vyhodnocení jako celku a v souvislosti k takovému závěru lze dospět.

Závěrem svého vyjádření ředitelka OAMP uvedla, že trvá na závěru o účelově uzavřeném manželství. Není rozhodné, zda shodné odpovědi poskytli manželé na většinu či menší část položených otázek, ale je nezbytné vycházet především z toho, jak významná je konkrétní otázka pro manželské soužití. Jen takovým způsobem lze učinit úsudek o tom, zda se jedná o skutečně reálné manželství, či nikoliv.

### C. Závěrečné hodnocení

Odpověď ředitelky OAMP neobsahuje přesvědčivou argumentaci, která by vyvrátila moje zjištění. S některými tvrzeními ředitelky OAMP se mohu ztotožnit. Ale nemám za to, že by vedly k opačným závěrům, než jaké jsem uvedla ve zprávě o šetření. **Setrvávám na závěru o pochybení OAMP.**

#### C.1 K rozporům ve výpovědích

Shoduji se s ředitelkou OAMP, že je relevantní, ve které oblasti panují rozpory ve výpovědích manželů. U zásadních aspektů manželského života mají případné rozpory podstatnější vliv na rozhodnutí ve věci samé než rozpory u méně důležitých aspektů. S Sládekovou k tomu uvádí: „**Aby rozpory ve výpovědi byly relevantní, měly by se týkat důležitých osobních informací** (osobní údaje, okolnosti seznámení a prvního setkání, průběh svatebního obřadu, životní postoje, trávení volného času a jiné záliby, informace o blízkých rodinných příslušnících, plány na společnou budoucnost apod.)“<sup>7</sup> (zvýraznění doplněno).

Ředitelka OAMP má za to, že v případě stěžovatele a jeho manželky došlo k rozporům právě v zásadních oblastech. Souhlasím, že ředitelkou OAMP vyjmenované oblasti jsou důležité. Nelze však tvrdit, že by v těchto podstatných oblastech manželé vůbec nenalezli shodu. Ba

<sup>6</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> SLÁDEKOVÁ, Stanislava. Posuzování účelových sňatků v řízení o žádosti o krátkodobé vízum. In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 16. dubna 2021]; dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka-cizinci-2019/>, s. 103.



naopak, o skutečně rozporných tvrzeních lze hovořit pouze v jedné třetině případů, které měl OAMP za rozporná. Velmi podrobně jsem zhodnotila tvrzené rozpory ze strany OAMP v části C.2.1 zprávy o šetření, na kterou v podrobnostech odkazuji.

Jako případ zásadního aspektu, o kterém by měli mít manželé detailní znalosti, uvedla ředitelka OAMP okolnosti seznámení. V této oblasti manželé vypovídali de facto bez rozporů s výjimkou toho, zda pro komunikaci používali, či nepoužívali od počátku Skype. Připomínám, že výsledky proběhly po 5 letech od seznámení. Mám za to, že **je namístě při hodnocení rozporů přihlídnout k časovému odstupu od dotazovaných situací.**

Ohledně vzhledu a vybavení společného bydlení jsem ve zprávě o šetření podrobně rozebrala, proč nešlo o rozpory. **Pokud by měl OAMP hodnotit výpovědi manželů jako rozporné, měl položit doplňující otázku, která by neznalost vybavení společného bydlení ověřila.** Například pro situaci, kdy jeden z vyslychaných v odpovědi na otázku ohledně vybavení nezmíní červený koberec v popisované místnosti, je namístě doptat se ve druhém ze souvisejících výsledků po kobercích v místnosti a jejich barvě. Bez ověření doplňující otázkou nelze činit objektivní závěr o rozporných výpovědích. Takový závěr by byl tendenční v neprospěch manželství, a tedy v rozporu se smyslem směrnice 2004/38/ES a judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o výši a způsob úhrady nákladů na bydlení a další životní potřeby, ve zprávě o šetření jsem dovodila, že rozpor mezi manželi panuje pouze v tom, kolik manželka stěžovatele platí za nájem. Je však třeba vzít v potaz kontext situace, kdy stěžovatel v době výsledku neúspěšně hledal práci, a byl tak odkázán na finanční podporu své manželky. Současně stěžovatel uvedl, že se neptá na příjem manželky, protože je mu to nepříjemné. Nezpochybňuji, že obvykle mají manželé detailnější znalost o ekonomických aspektech. V konkrétní situaci je však stěžovatelovo vysvětlení pochopitelné. **Správní orgány by se měly vyvarovat paušalizace při hodnocení pravosti manželství.** „Při využívání indikativních kritérií by správní orgány měly primárně pamatovat na to, že tato kritéria odráží model „ideálního manželství“, které vychází spíše z určitého tradičního pojetí o tom, jak by manželství mělo vypadat a jak by se v něm manželé měli chovat. **Každé manželství je však do jisté míry jedinečné a vždy je nutné upřednostnit zohlednění individuálních okolností případu** před paušálním vyhodnocováním naplnění jednotlivých indikativních kritérií“<sup>8</sup> (zvýraznění doplněno).

## C.2 K odůvodnění rozhodnutí

S odkazem na § 68 odst. 3 správního řádu<sup>9</sup> ředitelka OAMP uvedla, že odůvodnění zamítavého rozhodnutí, a to nejen v oblasti pobytu cizinců, bude a musí mít za cíl vysvětlit především důvody, které vedly k zamítnutí žádosti. S tímto tvrzením souhlasím do té míry, že **vysvětlení důvodů zamítnutí žádosti nesmí znamenat, že v odůvodnění rozhodnutí OAMP dostatečně nezohlední okolnosti svědčící ve prospěch manželství.** Takový postup je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu: „**V odůvodnění rozhodnutí musí správní orgán jasně a přezkoumatelně vysvětlit** jednak, co vyvolalo pochybnosti o řádnosti manželství, jednak které všechny **skutečnosti** během řízení zjistil, **kte**ré z nich **hovoří ve prospěch závěru, že se jedná o řádné manželství,** a které naopak proti tomuto závěru.

<sup>8</sup> Tamtéž, str. 102.

<sup>9</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



Teprve na základě těchto úvah pak může správní orgán ve věci rozhodnout<sup>10</sup> (zvýraznění doplněno).

Uvedené požadavky na odůvodnění uvádí i sdělení komise, jehož přílohou je příručka pro řešení účelových sňatků:<sup>11</sup> „Orgány členských států musejí postupovat v jednotlivých případech individuálně a **přezkoumat všechny různé prvky, které by mohly představovat důkaz podporující, nebo vyvracející závěr, že došlo k uzavření účelového sňatku.** Vyšetřované manželství musí být přezkoumáno neutrálním, nestranným způsobem tak, aby byly vyhledány, shromážděny a **řádne zohledněny jak důkazy svědčící pro, tak důkazy svědčící proti původnímu podezření**“<sup>12</sup> (zvýraznění doplněno).

Bezesporu není cílem, aby okolnostem svědčícím ve prospěch manželství OAMP věnoval srovnatelnou část odůvodnění v poměru k popisu neshod či nejasností. V souladu s výše uvedeným by však měl OAMP jasně a přezkoumatelně uvést skutečnosti ve prospěch manželství. Z odůvodnění rozhodnutí by mělo být zřejmé, že k prošetření účelovosti manželství OAMP přistupoval nestranně.

Setrávám na závěru, že v případě stěžovatele OAMP dostatečně nezohlednil okolnosti svědčící ve prospěch manželství. Naopak zdůrazňoval okolnosti v jeho neprospěch. To se projevilo mimo jiné v tom, že považoval za rozporná taková tvrzení, která ve skutečnosti rozporná nebyla. Stejně tak OAMP v neprospěch manželství použil zcela neaktuální výsledek pobytové kontroly cizinecké policie, který navíc přinesl pouze nekonkrétní zjištění.<sup>13</sup>

### C.3 K důkaznímu břemenu

Podle příručky **důkazní břemeno nesou jednoznačně vnitrostátní orgány**, které mají podezření, že osoba, která není občanem EU, uzavřela účelový sňatek s občanem EU výlučně za účelem toho, aby jí bylo uděleno právo EU na volný pohyb, a **je na nich, aby prokázaly, že je daný sňatek účelový.**<sup>14</sup>

Souhlasím s ředitelkou OAMP, že šetření při podezření na účelově uzavřené manželství je třeba hodnotit v celku a souvislostech. Příručka k tomu uvádí: „**Shromážděné důkazy je třeba zohlednit jako celek a jejich posouzení musí být založeno na kombinaci všech informací získaných v průběhu vyšetřování.** [...] Ze samotné podstaty věci nebude pravděpodobně jeden nepřímý důkaz dostačovat k tomu, aby z něho bylo možné vyvozovat jakékoli logické závěry. **Shromážděné nepřímé důkazy musejí tvořit jeden celek, který se společně stává podpůrným důkazem jednoznačně podporujícím jeden konkrétní závěr**“

---

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2018, č. j. 10 Azs 68/2018-39; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

11 Průvodní dokument ke sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě – Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU COM (2014) 604 final, ze dne 26. září 2014 (dále také „příručka“).

12 Oddíl 3.2 příručky, str. 25–26.

13 Připomínám, že z pobytové kontroly vyplynulo bez pochyb pouze to, že stěžovatel a jeho manželka měli v době pobytové kontroly řádně označeny zvonek a poštovní schránku. V záznamu cizinecké policie o provedení pobytové kontroly výslovně stojí: „Nebylo možné ověřit vámi požadované informace.“

14 Oddíl 3.2 příručky, str. 27.



(podezřelý sňatek je účelový) oproti jinému (podezřelý sňatek je skutečný)<sup>15</sup> (zvýraznění doplněno).

Mám za to, že **OAMP neunesl svoji část důkazního břemene**. Byť v některých podstatných aspektech panují mezi manželi rozpory, převážnou část tvrzených rozporných odpovědí ve skutečnosti za rozporná považovat nelze. Ředitelka OAMP opakovaně zmiňuje nejasnosti, které vzhledem k odpovědím manželů v některých oblastech panují. Uznávám, že v praxi je někdy velmi obtížné pohovor vést tak, aby nevznikaly nejasnosti. Ale **pokud po provedeném pohovoru zůstanou nejasnosti, nelze je označovat za rozpory a jako takové je přičíst k tíži manželům**.

Z odůvodnění rozhodnutí mám za to, že OAMP dostatečně nezohlednil okolnosti svědčící ve prospěch manželství. Považuji za důležité zejména výpovědi manželů, z nichž vyplynulo, že se navzájem dobře znají a že spolu žijí (ať už jde o běžné ranní rituály, či společné trávení volného času).

**Při nestranném hodnocení výpovědí manželů jako celku nelze dospět k závěru, že stěžovatel uzavřel manželství s jediným úmyslem získat pobytové oprávnění.**

#### C.4 Shrnutí

Důkazní břemeno prokázání účelovosti uzavření manželství leží na OAMP. V případě pochybností je třeba rozhodovat ve prospěch manželství. Shromážděné důkazy je třeba hodnotit jako celek a s přihlédnutím k individuálním okolnostem konkrétního případu.

Abyste případné rozpory ve výpovědích manželů v rámci šetření účelovosti uzavření manželství byly relevantní, měly by se týkat důležitých osobních informací. Při hodnocení rozporů je třeba přihlídnout k časovému odstupu od dotazovaných situací. V případě nejasností by měl vyslyšající úředník OAMP položit doplňující dotaz s cílem jednoznačně potvrdit, či vyvrátit případný rozpor. V odůvodnění rozhodnutí OAMP uvede, co vyvolalo pochybnosti o řádnosti manželství, které skutečnosti během řízení zjistil, které z nich hovoří ve prospěch závěru, že se jedná o řádné manželství, a které naopak proti tomuto závěru.

V případě stěžovatele OAMP výše uvedeným požadavkům nedostál.

#### D. Opatření k nápravě

Odpověď ředitelky OAMP neobsahuje argumentaci, která by vyvrátila moje závěry zprávy o šetření. Setrvávám proto na svých závěrech a podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě navrhuji, aby **OAMP při právě probíhajícím řízení o nové žádosti stěžovatele o povolení k přechodnému pobytu zohlednil moje závěry. Pokud nezjistí skutkový stav v takovém rozsahu, aby nebyly pochybnosti o závěru, že stěžovatel uzavřel sňatek výlučně za účelem získání práva volného pohybu a pobytu podle směrnice 2004/38/ES, měl by žádosti vyhovět.**

**S mými závěry (zejména pokud jde o shrnutí v části C.4 stanoviska) by měli být vhodným způsobem seznámeni zaměstnanci OAMP.**

OAMP podle sdělení jeho ředitelky OAMP nedisponuje metodikou pro vyhodnocování manželství jako účelově uzavřených. Pokud OAMP disponuje metodikou například

---

15 Oddíl 3.2 příručky, str. 26 a 35.

pro zpracování žádostí o víza za účelem strpění,<sup>16</sup> je zcela namístě metodicky upravit i postup při hodnocení žádostí rodinných příslušníků občanů EU, konkrétně vyhodnocování údajných účelových sňatků. Jde o důležitou problematiku vycházející z unijního práva. OAMP podle Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky za rok 2019 vydal 5 798 rozhodnutí o přechodném pobytu rodinného příslušníka občana EU.<sup>17</sup> Jde tak o důležitou agendu, i pokud jde o četnost žádostí o dané pobytové oprávnění.

Dále tedy jako opatření k nápravě **žádám, aby OAMP zpracoval metodiku pro posuzování účelovosti uzavření manželství rodinných příslušníků občanů EU.**

Do dané metodiky by se měly kromě závěrů tohoto stanoviska promítnout zejména:

- **Sdělení komise** Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES ze dne 2. července 2009, COM (2009) 313 v konečném znění.
- **Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků** mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU ze dne 26. září 2014, COM (2014) 604 final.
- Relevantní **judikatura** zejména **Nejvyššího správního soudu**, například:
  - rozsudek ze dne 9. prosince 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40 (otázka důkazního břemene),
  - rozsudek ze dne 2. října 2013, č. j. 1 As 58/2013-43 (posouzení účelovosti manželství jako skutková otázka),
  - rozsudek ze dne 31. srpna 2012, č. j. 5 As 104/2011-102 (posouzení účelovosti manželství, které plní svoji funkci),
  - rozsudek ze dne 26. září 2018, č. j. 10 Azs 68/2018-39 (posuzování okolností svědčících pro i proti závěru o účelovosti manželství, odůvodnění rozhodnutí),
  - rozsudek ze dne 29. října 2015, č. j. 5 Azs 89/2015-30 (posuzování výpovědí s přihlédnutím k rozdílnému kulturnímu a společenskému prostředí),
  - rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. března 2013, sp. zn. 7 A 55/2011, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. října 2016, sp. zn. 59 A 50/2016 (okolnosti seznámení);
- Lze využít i odbornou literaturu k tématu prokazování účelových manželství, např. ve sbornících z vědeckých seminářů věnovaných cizinecké a uprchlické problematice pořádaných Kanceláří veřejného ochránce práv.<sup>18</sup>

---

16 Výňatek z této metodiky jsem obdržela v rámci šetření jednoho z předchozích podnětů.

17 Informace dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>.

18 Viz např. NAGY, P., ŠVOMA, J. Prokazování účelového manželství v pobytových řízeních. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno. Kancelář veřejného ochránce práv, 2014; dostupné online na [https://www.ochrance.cz/dokument/pobyt\\_cizincu\\_2013/](https://www.ochrance.cz/dokument/pobyt_cizincu_2013/) či SLÁDEKOVÁ, S. Posuzování účelových sňatků v řízení o žádosti o krátkodobé vízum. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) Ročenka uprchlického

Žádám ministra vnitra, aby mně podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda a která opatření k nápravě provedl. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 60 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 12. července 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)