



Zpráva o šetření ve věci splnění podmínek pro uzavření sňatku občana třetí země s občanem České republiky

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A. ve věci své partnerky paní B., st. příslušnost Ukrajina (dále také „stěžovatelka“). Stěžovatelka přicestovala za panem A. do České republiky v rámci platnosti dlouhodobého polského víza. Partneři chtěli uzavřít manželství. Matriční úřad v Hostivicích (dále také „matriční úřad“) pro účely sňatku požadoval potvrzení o oprávněnosti pobytu stěžovatelky. Odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále také „cizinecká policie“) však stěžovatelce podle jejího sdělení potvrzení odmítl vydat s tím, že její pobytové oprávnění je třeba řešit s odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“). U OAMP stěžovatelka podala žádost o povolení k přechodnému pobytu, ovšem OAMP jí nevylepil vízový štítek ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců.¹ Následně stěžovatelka přestala pobývat legálně na území České republiky a cizinecká policie s ní zahájila řízení o správním vyhoštění. Za této situace se stěžovatelka prostřednictvím svého partnera obrátila na ochránce.

V šetření jsem se zaměřil na postup všech zainteresovaných úřadů ve věci stěžovatelky. U OAMP jsem řešil otázku, zda měl v případě stěžovatelky vylepit vízový štítek. V souvislosti s postupem cizinecké policie jsem se zajímal o podmínky, za kterých má cizinecká policie vydat potvrzení o oprávněnosti pobytu. Ohledně matričního úřadu jsem posuzoval, zda je namístě požadavek doložit potvrzení o oprávněnosti pobytu.

Pro úplnost doplňuji, že po zahájení šetření OAMP vylepil stěžovatelce vízový štítek. Cizinecká policie jí v důsledku toho vydala potvrzení o oprávněnosti pobytu jako doklad vyžadovaný matričním úřadem. Stěžovatelka následně dne 4. února 2022 uzavřela se stěžovatelem sňatek.

Přestože v průběhu šetření došlo v daném případě k vyřešení situace ve prospěch stěžovatelky, považuji za důležité se k postupu jednotlivých úřadů vyjádřit, neboť jde o otázky obecného charakteru a k obdobným případům může docházet i v budoucnu.

A. Shrnutí závěrů

- **OAMP nepochybil, pokud stěžovatelce v době svého vyjádření v rámci šetření ochránce nevylepil vízový štítek na základě § 87y zákona o pobytu cizinců.**

Své šetření vůči OAMP uzavírám ve smyslu § 17 zákona o veřejném ochránci práv.²

- **Cizinecká policie nepochybila, jestliže odmítla vydat potvrzení o oprávněnosti pobytu podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách v době, kdy stěžovatelka na území České republiky přestala pobývat na základě přechodného pobytu ve smyslu § 18 odst. 5 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců.**

1 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle § 17 zákona o veřejném ochránci práv, jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.



Nelze postavit najisto, zda stěžovatelka požádala o předmětné potvrzení cizineckou policií ještě v době, kdy pobývala na území na základě přechodného pobytu ve smyslu § 18 odst. 5 písm. d) bodu 5 zákona o pobytu cizinců. Dále platí, že v průběhu mého šetření cizinecká policie stěžovatelce vydala potvrzení o oprávněnosti pobytu. Vzhledem k tomu **uzavírám své šetření vůči cizinecké policii ve smyslu § 17 zákona o veřejném ochránci práv.**

- **Matriční úřad pochybil, když po stěžovatelce vyžadoval potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě § 35 odst. 2 zákona o matrikách.**

Vzhledem k uvedenému pochybení matričního úřadu **vydávám vůči němu tuto zprávu o šetření ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.**³

B. Skutková zjištění

Stěžovatelce bylo uděleno polské dlouhodobé vízum s platností od 10. února 2021 do 1. listopadu 2021 a délkou pobytu 265 dnů. Stěžovatelka překročila schengenské hranice 8. července 2021. Několik dnů zůstala v povinné karanténě a do České republiky přicestovala za svým partnerem dne 16. července 2021. Od této doby u něj pobývala, aniž by opustila Českou republiku. Byť partnerka původně na udělené vízum chtěla pracovat v Polsku, do České republiky přicestovala s cílem uzavřít sňatek. S partnerem se seznámila v březnu 2021 přes sociální síť. Následně spolu komunikovali on-line.

Původní termín svatby měli partneři naplánován na 30. července 2021. Na matričním úřadě se však dozvěděla, že k žádosti o sňatek musí doložit potvrzení od cizinecké policie o oprávněnosti pobytu. Cizinecká policie jí však požadované potvrzení o oprávněnosti pobytu odmítla vydat s tím, že je třeba, aby pobytové oprávnění nejprve řešila na OAMP.

Stěžovatelka se tedy obrátila na OAMP (Oddělení pobytu cizinců Praha, Žukovského 2), kde podala dne 27. září 2021 žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Přes doložené doklady (společné fotografie, vzájemná komunikace) však OAMP stěžovatelce do cestovního pasu nevylepil vízový štítek ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců.

Další termín svatby byl naplánován na 26. října 2021. Dne 25. října 2021 se tedy stěžovatelka dostavila na cizineckou policii pro vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu. Namísto vydání potvrzení policie se stěžovatelkou zahájila řízení o správním vyhoštění. Cizinecká policie považovala pobyt stěžovatelky za oprávněný do 14. října 2021 (3 měsíce od jejího vstupu do České republiky). Protože OAMP při podání žádosti stěžovatelce neosvědčil fikci pobytu ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců, pobývala podle policie na území České republiky po tomto datu neoprávněně.

³ Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.



C. Vyjádření úřadu a právní hodnocení

C.1 OAMP

C.1.1 Vyjádření úřadu

Ředitelka OAMP Mgr. et Mgr. Pavla Novotná k otázkám ohledně praxe osvědčování fikce pobytu vylepením vízového štítku ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců uvedla následující podstatné informace.

Stěžovatelka byla povinna prokázat, že je skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky a řádně doložit trvalý partnerský vztah. Nelze popřít, že stěžovatelka k žádosti doložila velké množství dokumentů, a to i opakovaně.

Jako doklady prokazující postavení rodinného příslušníka občana EU stěžovatelka předložila:

- čestné prohlášení pana A., podle něhož se seznámili se stěžovatelkou v březnu 2021 prostřednictvím sociálních sítí; jejich prostřednictvím pan A. také požádal stěžovatelku o ruku a poté stěžovatelku pozval, aby do svatby zkusili společně žít,
- oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí Městského úřadu Hostivice o prominutí doložení dokladu o právní způsobilosti k uzavření manželství,
- USB s fotografiemi komunikace na sociální síti, které byly předloženy i v listinné podobě a další fotografie z období od března 2021,
- občanský průkaz pana A.,
- čestná prohlášení osob znajících stěžovatelku a pana A., prosté kopie e-mailové komunikace, včetně komunikace s právním zástupcem,
- formulář nabídky zaměstnání u společnosti XX, smlouva o budoucí pracovní smlouvě.

K doloženým čestným prohlášením ředitelka OAMP sdělila, že čestná prohlášení nelze použít k doložení tvrzených skutečností. Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se měnil mj. zákon o pobytu cizinců, k tomu v části týkající se prokazování vzájemného partnerského soužití uvádí: „Skutečnost, že se v konkrétním případě bude jednat o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu s občanem Evropské unie, bude muset tato osoba nezpochybnitelným způsobem doložit (k tomuto účelu nelze použít formu čestného prohlášení).“ Nadto není čestné prohlášení o existenci vztahu s ohledem na § 53 odst. 5 správního řádu⁴ důkazem o skutečnostech v něm uváděných. Podle uvedeného ustanovení lze předložení listiny nahradit čestným prohlášením účastníka řízení jen v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Zákon o pobytu cizinců jako zvláštní předpis ke správnímu řádu neumožňuje osvědčit splnění podmínek uvedených v § 15a odst. 3 písm. b) čestným prohlášením. Naopak zákon o pobytu cizinců vyžaduje, aby prokázání trvalého vztahu bylo řádně doloženo. O této skutečnosti byla stěžovatelka poučena výzvou, v níž OAMP uvedl, jakými možnými způsoby lze trvalost vztahu prokázat.

4 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



Podle ředitelky OAMP předložené doklady řádně neprokazují trvalost vztahu stěžovatelky. Z dokladů naopak vyplynulo, že partneři v prvních měsících vztahu (od března 2021) udržovali kontakt pouze prostřednictvím elektronické komunikace za použití překladáče. Z komunikace je patrné pouze to, že dotyční se seznamují a předávají si základní, ne-li povrchní, informace o sobě bez nějakého hlubšího kontextu a bez dalších témat ohledně společného partnerského života, byť s přáním se fyzicky setkat. Často se v komunikaci objevuje zmínka o potřebě stěžovatelky k získání práce s ohledem na její problém v domovském státě. Z doložené elektronické komunikace taktéž vyplynulo, že došlo k dohodě o uzavření sňatku, aniž by se stěžovatelka s panem A. osobně setkali, a to bezprostředně v reakci na obdrženou informaci, že není možné vykonávat práci na území České republiky na základě polského víza s tím, že alternativou je svatba.

Z předložených dokladů vyplývá pouze to, že vztah je pouze v začátcích a partneři se po příjezdu stěžovatelky na území teprve poznávají. Stěžovatelka měla do České republiky přicestovat dne 16. července 2021 a dne 27. září 2021 podala žádost o povolení k přechodnému pobytu. Nelze tedy hovořit o dlouhodobém vztahu trvalého charakteru.

Partnerský vztah je třeba hodnotit jak po jeho kvantitativní, tak po kvalitativní stránce. Kvantitativní stránku, v rámci níž je hodnocena trvalost vztahu, je možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z předpokládaného budoucího vývoje vztahu a vůle obou partnerů ve vztahu setrvat. Při posuzování partnerského vztahu má tak primární význam samotné plynutí času, které svědčí ve prospěch trvalosti vztahu, nicméně je vhodné hodnotit i další významné okolnosti, které mohou mít význam pro hodnocení jeho povahy a pevnosti.

Ředitelka OAMP nepopřela vztah mezi stěžovatelkou a panem A. Nicméně zároveň dle ní řádně neprokázali, že jejich vztah je vztahem trvalým, aby daná skutečnost mohla být osvědčena vylepením vízového štítku podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Ředitelka OAMP nevyloučila, že tato skutečnost bude během řízení ještě doložena a prokázána, ani nepředjímala výsledek daného řízení. Své vyjádření uzavřela tím, že k žádosti nebyly řádně předloženy žádné doklady, ze kterých by bylo bez pochyby patrné, že vztah stěžovatelky a pana A. je trvalý.

V obecné rovině ředitelka OAMP dodala, že správní řízení podle § 87b zákona o pobytu cizinců se zahajují na žádost cizince, a jsou tak ovládána dispoziční zásadou. Mimo jiné je tak povinností účastníka řízení tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhnout k prokázání svých tvrzení důkazy.⁵ V pochybnostech leží důkazní břemeno vždy na straně žadatele. Ředitelka dále odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. srpna 2013, č. j. 5 As 121/2011-60, soud uvedl: „Na druhou stranu samozřejmě nelze souhlasit ani s názorem stěžovatelky, že by se použití § 87y zákona o pobytu cizinců mohl dovolávat každý cizinec, který podá žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, aniž by takový cizinec musel splňovat ostatní výše jmenované zákonné podmínky pro použití tohoto ustanovení. Pak by výhradně

5 Toto tvrzení podložila ředitelka OAMP rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2015, č. j. 9 As 12/2015-38. Rozsudky Nejvyššího správního soudu uvedené ve zprávě o šetření jsou dostupné na: www.nssoud.cz.



účelovou žádostí mohl dosáhnout legality svého pobytu i cizinec, který není a nikdy nebyl rodinným příslušníkem občana EU.“

Vydání vízového štítku, tedy vydání osvědčení, se řídí ustanovením § 155 správního řádu. Podle závazné judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba vykládat § 155 správního řádu v tom smyslu, že vydáním osvědčení se osvědčuje existence nesporných skutečností, které vyplývají z dokladů předložených žadatelem, a žádné dokazování se zde nepředpokládá. V případě stěžovatelky však z jí předložených dokladů nesporně neplynulo, že je skutečně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

OAMP zohledňuje všechny doklady předložené žadatelem k prokázání tvrzených skutečností. Posuzuje je však nejen jednotlivě, ale i ve vzájemné souvislosti. Nelze tak přihlídnout k jedinému z nich, a to k úmyslu uzavřít sňatek. Na základě samotného úmyslu uzavřít sňatek nebo učinit krok k jeho uzavření nelze učinit jednoznačný závěr, že cizinec řádně doložil a prokázal trvalý vztah. Je nezbytné zohlednit, jaké konkrétní kroky byly učiněny, a to v souvislosti s dalšími předkládanými dokumenty v rámci splnění podmínek stanovených v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

C.1.2 Právní hodnocení postupu OAMP

Při hodnocení postupu OAMP jsem se zaměřil na otázku osvědčení oprávněnosti pobytu vylepením vízového štítku ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců. V průběhu šetření (17. ledna 2022) OAMP stěžovatelce tento vízový štítek vylepil. V důsledku toho se situace stěžovatelky vyřešila a závěry mého šetření pro ni nemohou mít praktický dopad. Nicméně přesto považuji za důležité alespoň ve stručnosti se k dané otázce vyjádřit.

Vízový štítek ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců představuje osvědčení, že žádost o povolení k pobytu podal rodinný příslušník občana EU a že takový cizinec je oprávněn pobývat na území. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „[...] překlenovací štítek je pouhým osvědčením, vydaným dle § 155 správního řádu. [...] Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů.“⁶

Je mi znám rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 121/2011, který se podrobně věnuje problematice osvědčení oprávněnosti pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců.⁷ Pro osvědčení oprávněnosti pobytu musí být mimo jiné splněna podmínka, že „cizinec v daném období skutečně byl rodinným příslušníkem občana EU“. Je na cizinci, aby při podání žádosti prokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU. Měl by prokázat, že spadá do některé z kategorií vymezených v § 15a zákona o pobytu cizinců. Pokud jde o nesezdané partnery, podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana EU rozumí cizinec, který má s občanem EU řádně doložen trvalý

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-77.

7 Byť ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců bylo několikrát novelizováno, pro naše účely je možné použít uvedené závěry Nejvyššího správního soudu.



partnerský vztah. Obdobně podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES⁸ se za oprávněnou osobu, které členské státy usnadňují vstup a pobyt, považuje partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah. Podle čl. 10 odst. 2 písm. f) uvedené směrnice vyžadují členské státy k vydání pobytové karty pro tyto rodinné příslušníky předložení dokladu o trvalém vztahu s dotyčným občanem EU.

Z výše uvedeného plyne, že **je na cizinci, aby řádně doložil trvalý vztah. Prokázání vztahu by mělo být natolik přesvědčivé, aby ho bylo možné považovat za nespornou skutečnost.** Takovému prokázání vztahu odpovídá povinnost OAMP osvědčit podání žádosti rodinným příslušníkem vylepením vízového štítku. Povinnost OAMP plyne ze znění § 87y odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož ministerstvo oprávnění pobývat na území podle odstavce 1 (pro rodinného příslušníka občana EU) osvědčí vízovým štítkem.⁹

Mohu tedy souhlasit s hodnocením ředitelky OAMP jak v obecné rovině, tak v případě stěžovatelky. V době vyjádření OAMP v rámci šetření ochránce skutečně nebyly dány podmínky pro vylepení vízového štítku stěžovatelce ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců. V dané době šlo o poměrně krátkodobou známost, přičemž podstatnou dobu vztah fungoval pouze na dálku. Doklady, které stěžovatelka předložila OAMP, nebyly podle mého názoru natolik přesvědčivé, aby na jejich základě mohl OAMP osvědčit, že stěžovatelka je rodinným příslušníkem občana EU na základě trvalého vztahu.

OAMP nepochybil, pokud stěžovatelce v době svého vyjádření v rámci šetření ochránce nevylepil vízový štítek na základě § 87y zákona o pobytu cizinců.

C.2 Cizinecká policie

C.2.1 Vyjádření úřadu

Ředitel Krajského ředitelství policie Středočeského kraje brig. gen. JUDr. Václav Kučera, Ph.D., MBA, uvedl na otázky v souvislosti s odmítnutím vydat stěžovatelce potvrzení o oprávněnosti pobytu následující.

Stěžovatelka se poprvé dostavila na cizineckou policii dne 11. srpna 2021 z důvodu splnění povinnosti nahlášení místa pobytu. Dne 25. října 2021 se stěžovatelka dostavila na cizineckou policii a žádala o vydání „Potvrzení o oprávněnosti pobytu na území ČR“ za účelem uzavření sňatku. Kontrolou jejího cestovního pasu bylo zjištěno, že má uděleno polské vízum s platností od 10. února 2021 do 1. listopadu 2021, s počtem dnů 265. V cestovním dokladu bylo otištěno přechodové vstupní razítko polského hraničního přechodu Korozowaze dne 8. července 2021. Stěžovatelka předložila Potvrzení o podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu ke dni 27. září 2021. Provedenou lustrací v informačních systémech bylo zjištěno, že podané žádosti nebyla přiznána fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Uvedená skutečnost byla současně telefonicky

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále také „směrnice 2004/38/ES“).

⁹ Povinnost vylepit vízový štítek při splnění podmínek, která plyne přímo ze zákona, dovozuje i Nejvyšší správní soud v bodě 17 rozsudku ze dne 18. června 2021, č. j. 5 Azs 34/2019-23.



ověřena u OAMP. Provedeným šetřením bylo zjištěno, že stěžovatelka od 14. října 2021 pobývala na území neoprávněně. Se stěžovatelkou proto bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.

K oprávněnosti pobytu stěžovatelky odkázalo ředitelství na § 18 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců, podle kterého může cizinec pobývat na území přechodně bez víza, je-li držitelem dokladu o povolení k pobytu na území jiného smluvního státu a doba pobytu na území nepřekročí 3 měsíce. Stěžovatelka sice byla držitelkou platného povolení na území jiného smluvního státu, ovšem doba jejího pobytu na území České republiky překročila 3 měsíce. Doba oprávněného pobytu na území byla od 16. července 2021 do 13. října 2021.

V rámci šetření vůči cizinecké policii jsem se obrátil s obecnějšími dotazy i na Ředitelství služby cizinecké policie. Ředitel plk. Mgr. Milan Majer reagoval následujícím vyjádřením.

Podle zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn na území České republiky pobývat přechodně nebo trvale. Současně oprávněnost pobytu na území upravuje zákon o azylu. V případech, kdy právní předpisy stanoví, že konkrétní druh pobytu cizince na území je oprávněný, cizinecká policie potvrzení o oprávněnosti pobytu vydá.

V případě, že je s cizincem zahájeno řízení o správním vyhoštění z území České republiky, je jeho pobyt na území až do skončení řízení trpěn a cizinci je vydáno potvrzení o vedeném řízení. Uvedený pobyt ovšem není oprávněním k pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců ani ve smyslu zákona o azylu. Vzhledem k tomu, že se nejedná o oprávněný pobyt ve smyslu právních předpisů, nezastává Ředitelství služby cizinecké policie názor, že by cizinec měl nárok na vydání výše uvedeného potvrzení o oprávněnosti pobytu na území České republiky pro účely sňatku.

C.2.2 Právní hodnocení postupu cizinecké policie

Podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách, je-li snoubenec nebo osoba, která chce vstoupit do partnerství, cizincem, předloží matričnímu úřadu před uzavřením manželství nebo vznikem partnerství potvrzení vydané Policií České republiky o oprávněnosti pobytu na území České republiky; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, občana jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo jeho rodinné příslušníky. Toto potvrzení nesmí být ke dni uzavření manželství nebo vzniku partnerství starší 7 pracovních dnů.

V této části zprávy o šetření pominu otázku, zda je požadavek zákona o matrikách na doložení potvrzení o oprávněnosti pobytu namístě, či nikoliv. Vycházím z toho, že cizinecká policie vydává v případě oprávněného pobytu potvrzení pro účely sňatku.

C.2.2.1 K oprávněnosti pobytu stěžovatelky v době platnosti polského dlouhodobého víza

Stěžovatelka na území České republiky vstoupila dne 16. července 2021. Na území členských států EU pobývala na základě dlouhodobého víza uděleného Polskem. V takovém případě byla oprávněna pobývat v době platnosti uděleného polského víza po dobu nejvýše tří měsíců během jakéhokoli šestiměsíčního období na území ostatních



členských států.¹⁰ Na tuto situaci se vztahuje článek 21 odst. 1 a 2a Schengenské prováděcí úmluvy ve znění novelizujícího nařízení EU č. 265/2010.¹¹ Na něj reaguje § 18 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců.¹² Podle daného ustanovení cizinec může pobývat na území přechodně bez víza, je-li držitelem dokladu o povolení k pobytu na území jiného smluvního státu a doba pobytu na území nepřekročí 3 měsíce. **Stěžovatelka byla oprávněna přechodně pobývat na území České republiky v době od 16. července do 13. října 2021¹³ ve smyslu § 18 odst. 5 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců a ve smyslu článku 21 Schengenské prováděcí úmluvy.**

Stěžovatelka se podle svého tvrzení po výzvě matriky dostavila na cizineckou policii za účelem vystavení potvrzení o oprávněnosti pobytu. Podle jejího sdělení jí policie odmítla potvrzení vydat s tím, že se nejprve musí dostavit na OAMP a zde řešit své pobytové oprávnění. Není zřejmé, který konkrétní den se měla stěžovatelka dostavit na cizineckou policii. Pravděpodobně šlo o den 11. srpna 2021. Jde o datum, ke kterému se podle cestovního pasu na cizinecké policii přihlásila k pobytu na území ČR. Ostatně i z vyjádření cizinecké policie plyne, že se k ní stěžovatelka dostavila právě dne 11. srpna 2021. Podle policie však nikoliv z důvodu, aby obdržela potvrzení pro účely uzavření sňatku, ale pouze proto, aby splnila povinnost nahlášení místa pobytu na území.¹⁴ Podle policie stěžovatelka požádala o potvrzení o oprávněnosti pobytu za účelem uzavření sňatku až dne 25. října 2021.

Nelze najisto postavit, zda stěžovatelka dne 11. srpna 2021 na cizinecké policii žádala o potvrzení o oprávněnosti pobytu, či jen nahlásila místo pobytu na území. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost není možné prokázat a zejména k tomu, že cizinecká policie již stěžovatelce potvrzení o oprávněnosti pobytu vydala, nepovažuji za účelné činit v dané věci další kroky. **Vůči cizinecké policii své šetření proto uzavírám.**

10 Za podmínky, že splnila požadavky článku 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Viz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>.

11 Podle článku 21 Schengenské prováděcí úmluvy:

1. Cizinci, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného některým členským státem, se mohou na základě tohoto povolení a platného cestovního dokladu volně pohybovat po dobu nejvýše tří měsíců během jakéhokoli šestiměsíčního období na území ostatních členských států, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu.

2a. Právo volného pohybu podle odstavce 1 se vztahuje i na cizince, kteří jsou držiteli platného dlouhodobého víza uděleného některým členským státem podle článku 18.

12 Viz důvodová zpráva k zákonu č. 203/2013 Sb., které novelizovala ustanovení § 18 odst. písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců:

K bodu 2 – k § 18 písm. d) bod 5

Terminologické zpřesnění s odkazem na článek 21 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy a navrhované zrušení ustanovení § 18 písm. d) bod 8.

13 Podle § 16 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se přechodný pobyt počíná dnem a hodinou překročení státních hranic České republiky, je-li hraniční kontrola prováděna mimo území, nebo dnem a hodinou ukončení hraniční kontroly, je-li tato prováděna na státních hranicích České republiky nebo po překročení těchto hranic.

14 Na základě § 93 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.



Závěrem obecně shrnuji, že **cizinecká policie je povinna vydat potvrzení o oprávněnosti pobytu v případě, kdy cizinec hodlající uzavřít sňatek nebo vstoupit do partnerství pobývá na území České republiky na základě pobytového oprávnění vydaného jiným členským státem Evropské unie při splnění podmínek § 18 odst. 5 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců**. Z vyjádření cizinecké policie vyplývá, že tuto skutečnost nerozporuje. Podle ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje stěžovatelka nemohla obdržet potvrzení o oprávněnosti pobytu, protože v době žádosti o toto potvrzení přesáhla doba jejího pobytu na území ČR 3 měsíce. Stěžovatelka tak podle cizinecké policie nesplnila jednu z podmínek § 18 odst. 5 písm. d) bod 5 zákona o pobytu cizinců.

C.2.2.2 K oprávněnosti pobytu obecně

Mám za to, že je třeba se k oprávněnosti pobytu vyjádřit ve stručnosti i obecně. V rámci šetření se k dané otázce vyjadřoval ředitel Služby cizinecké policie a může mít význam pro praxi cizinecké policie i do budoucna. Navíc na obecnou otázku oprávněnosti pobytu navazuje moje argumentace ve vztahu k matričnímu úřadu.

Pojem „oprávněnost pobytu“ není v souvislosti s § 35 odst. 2 zákona o matrikách nijak specifikován. Pro vymezení pojmu „oprávněný pobyt“ je tak třeba použít cizinecké právní předpisy. Lze vyjít z tzv. návratové směrnice.¹⁵ Směrnice poměrně obecným způsobem definuje neoprávněný pobyt v článku 3 odst. 2.¹⁶ Bližší vysvětlení nalezneme v navazující Příručce k navrácení osob.¹⁷ Příručka mimo jiné uvádí konkrétní příklady, u nichž nelze pobyt cizince považovat za neoprávněný.¹⁸

V praxi půjde nejčastěji o pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců, případně ve smyslu zákona o azylu. V současnosti oprávněně pobývá na území České republiky také značné množství osob s udělenou dočasnou ochranou na základě zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.¹⁹

Podle zákona o azylu půjde zejména o žadatele o mezinárodní ochranu²⁰ a o držitele mezinárodní ochrany (azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany). Dále jsou

15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=CS>.

16 Podle článku 3 odst. 2 návratové směrnice se rozumí „neoprávněným pobytem“ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu (v současnosti čl. 6 stávajícího Schengenského hraničního kodexu – nařízení 2016/399) nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.

17 Příručka dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=EN>.

18 Za neoprávněně pobývajících nepovažuje příručka pobyt těchto cizinců: žadatele o azyl pobývajících v členském státě, v němž požívají práva pobytu během azylového řízení; osoby bez státní příslušnosti pobývajících v členském státě, v němž podle vnitrostátního práva požívají práva pobytu během identifikace osob bez státní příslušnosti; osoby pobývajících v členském státě, v němž jsou oficiálně tolerovány (pokud se podle vnitrostátních právních předpisů tento status pokládá za „oprávněný pobyt“); držitele podvodně získaného povolení, pokud nebylo toto povolení zrušeno nebo odňato a považuje se za platné. Viz část 1.2 Příručky (L 339/89).

19 Zákon č. 65/2022 Sb.

20 Na základě § 3d zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. K oprávněnosti pobytu žadatele o mezinárodní ochranu viz taktéž § 57 odst. 3 zákona o azylu.



na území oprávněny pobývat osoby s uděleným vízem za účelem strpění²¹ a cizinci, u nichž přetrvává přiznané právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta na území i po zániku či odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.²²

Podle zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn pobývat na území přechodně ve smyslu § 17 zákona, nebo trvale ve smyslu § 65 zákona. Zákon zvláště upravuje i některé další situace. Zejména jde o oprávněný pobyt ve smyslu § 87y zákona.²³ Cizinecká policie na jeho základě vydala požadované potvrzení o oprávněnosti pobytu i v případě stěžovatelky poté, co jí OAMP osvědčil oprávněnost pobytu vylepením vízového štítku.

Za oprávněný pobyt ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o matrikách je třeba považovat i tzv. **fikci pobytu** na základě § 47 odst. 4²⁴ zákona o pobytu cizinců na základě podané žádosti o pobytové oprávnění.²⁵ K oprávněnosti pobytu na základě fikce se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud. V jednom z posledních rozsudků uvádí: „I podle názoru Nejvyššího správního soudu za této situace nastala tzv. fikce oprávněného pobytu (též tzv. fikce pobytu) podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle které se stěžovatelova zaměstnanecká karta považuje za platnou (až do doby rozhodnutí o žádosti o prodloužení), a stěžovatel byl na základě této zaměstnanecké karty nadále oprávněn pobývat na území České republiky. [...] Jelikož však stěžovatel v souladu se zákonnými podmínkami o prodloužení předmětné zaměstnanecké karty požádal, její platnost v průběhu správního řízení nezanikla (stěžovatel na základě fikce platnosti této karty pokračoval v oprávněném pobytu na území).“²⁶

Za oprávněný pobyt ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o matrikách je třeba považovat i situaci, kdy cizinec pobývá na území České republiky oprávněně **v důsledku přiznaného odkladného účinku správní žalobě**.²⁷ Půjde zejména o situace, kdy byl cizinec před vydáním zamítavého rozhodnutí oprávněn pobývat na území a v jeho důsledku toto oprávnění ztratil. Pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou pro přiznání odkladného účinku nastaveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.²⁸ Pokud jde například o rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti

21 Na základě § 78b zákona o azylu.

22 Viz § 53e odst. 3 zákona o azylu.

23 Podle § 87y odst. 2 zákona o pobytu cizinců se pobyt rodinného příslušníka občana EU vymezený v odst. 1 daného ustanovení považuje za přechodný.

24 Podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, **považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné** do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.

25 Zákon o pobytu cizinců upravuje další specifické situace jako například oprávněnost pobytu žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území na základě § 48b odst. 3 zákona, nebo žadatel o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu na základě § 87f odst. 5 zákona po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU.

26 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2022, č. j. 7 Azs 23/2022-33. Dostupný na www.nssoud.cz. Obdobně například rozsudek NSS ze dne 29. dubna 2021, č. j. 10 Azs 414/2020-41.

27 Ve smyslu § 73 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

28 POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-6-3]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.



povolení k dlouhodobému pobytu, v případě přiznání odkladného účinku se cizinec dostane zpět do stavu fikce přechodného pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Ostatně v případě přiznání odkladného účinku žalobě OAMP běžně osvědčuje pobyt cizince vízovým štítkem podle uvedeného ustanovení.

Uvedené bytové situace podle mého názoru nejsou v rozporu s pojmem oprávněný pobyt, jak je vymezuje návratová směrnice spolu s Příručkou pro navrácení osob. Podle Příručky nelze za neoprávněně pobývajících považovat osoby, o jejichž žádosti o povolení k pobytu nebylo dosud rozhodnuto, pokud mají platné vízum nebo jiné oprávnění k pobytu. Tyto podmínky splňují cizinci, kteří pobývají na území na základě tzv. fikce pobytu a kterým jsou do cestovního dokladu vlepovány vízové štítky (na základě § 47 odst. 4 nebo § 87y zákona o pobytu cizinců, či v důsledku přiznaného odkladného účinku žalobě).

Pokud jde o řízení o správním vyhoštění, podle ředitele Služby cizinecké policie nejde o oprávněný pobyt podle zákona o pobytu cizinců, resp. podle zákona o azylu. Cizinec je v takovém případě na území trpěn a není mu možné vydat potvrzení o oprávněnosti pobytu. Podle Příručky k navrácení osob nepobývají neoprávněně osoby nacházející se v členském státě, v němž jsou oficiálně tolerovány, pokud se podle vnitrostátních právních předpisů tento status pokládá za „oprávněný pobyt“. Byť jsou cizinci, s nimiž je vedeno řízení o správním vyhoštění na území ČR, oficiálně tolerováni (slovy ředitele Služby cizinecké policie „trpěny“), tento jejich status vnitrostátní předpisy nepokládají za oprávněný pobyt. Souhlasím tedy s ředitelem Služby cizinecké policie, že **v době probíhajícího řízení o správním vyhoštění nelze vydat cizinci potvrzení o oprávněnosti pobytu.**

Obecně lze říci, že pojem „oprávněný pobyt“ pro účely doložení potvrzení vyžadovaného pro uzavření sňatku je třeba vykládat široce s ohledem na článek 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“), který zakotvuje právo na uzavření manželství. Mám však za to, že je třeba jít ještě dál. Ve světle článku 12 Úmluvy, jak ho vyložil Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“), by cizinci měli mít možnost uzavřít sňatek, aniž by prokazovali oprávněnost pobytu na území. Této otázce se budu věnovat v části C.3.2.2 zprávy ve vztahu k matričnímu úřadu.

C.3 Matriční úřad

C.3.1 Vyjádření úřadu

Ohledně postupu matričního úřadu jsem se obrátil jak na příslušný Matriční úřad v Hostivících, tak zejména na ředitele odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra.²⁹ Položil jsem jim několik otázek ohledně požadavku doložit potvrzení od cizinecké policie o oprávněnosti pobytu. Matriční úřad v Hostivících jsem především informoval o zahájeném šetření. Matriční úřad nevyužil mé nabídky se k věci vyjádřit. Z odpovědi

²⁹ Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro matriky. Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra tak mimo jiné zajišťuje metodické vedení matričních úřadů. Viz <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-na-useku-matrik.aspx>.



JUDr. Petra Voříška, Ph.D., ředitele odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, vyplynuly následující skutečnosti.

Matriční úřad postupuje striktně podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách.³⁰ Pokud snoubenec prokáže, že je rodinným příslušníkem občana EU, pak od něj zmíněné potvrzení nebude vyžadováno. Z rozsáhlého vymezení definice rodinného příslušníka občana EU je zřejmé, že se bude status rodinného příslušníka občana EU prokazovat různými způsoby – od předložení dokladů až po čestná prohlášení podpořená svědeckými výpověďmi. U příbuzenských vazeb půjde o matriční doklady. U finančních vazeb může jít o složitější dokazování. V praxi bude leckdy jednodušší předložit doklad o oprávnění k pobytu.

Pokud bude mít cizinec vylepený vízový štítek podle § 87y zákona o pobytu cizinců, bude matriční úřad zásadně vyžadovat potvrzení podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách. Vylepený štítek totiž nereflektuje otázku možného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu nebo jiného rozhodnutí podle § 87y odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Obecně myšleno matriční úřad nemůže upustit od požadavku doložit potvrzení o oprávněnosti pobytu cizince. Podle zákona ho musí vyžadovat.

Požadavek doložit potvrzení o oprávněnosti pobytu ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o matrikách je v souladu s čl. 12 Úmluvy, jak ho vyložil ESLP v rozsudku *O'Donoghue proti Spojenému království*.³¹ Článek 12 Úmluvy stanoví: „Muži a ženy, způsobilí věkem k uzavření manželství, mají právo uzavřít manželství a založit rodinu v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva.“ Rozsudek ESLP *O'Donoghue proti Spojenému království* podle ředitele není v dané věci vypovídající. Konstatování porušení článku 12 Úmluvy v něm vycházelo především ze zjištění diskriminace na základě náboženského vyznání a dále z diskriminace z důvodu finanční situace. Daný případ nelze srovnávat, když stěžovatelé namítali odlišný přístup k uzavření církevního sňatku před anglikánskou církví a římskokatolickou církví. Dále namítali výši poplatku (cca 300 liber), kterým je podmíněno podání žádosti o souhlas s uzavřením manželství. V jejich případě to stěžovatele vylučovalo z možnosti uzavřít manželství. Dále byla předmětem stížnosti forma, kterou stát prověřoval, zda je vztah skutečný, tedy zda nejde o snahu uzavřít účelové manželství. Šlo o postup, který zahrnoval hodnocení skutečností na základě volné úvahy úřadů, nikoliv o doložení objektivně prokazatelného faktu.

Poplatek za podání žádosti o potvrzení o pobytu činí 50 Kč. Nejde tedy v žádném případě o likvidační částku, která by znemožňovala uzavřít manželství. Smyslem předkládání potvrzení je u všech cizinců, kteří nejsou občany EU nebo jejich rodinnými příslušníky, mít jistotu v tom, že pobývají na území České republiky legálně. Z pohledu státu nelze připustit, aby v důsledku uzavření manželství byl legalizován pobyt osobě, která zde dosud pobývala neoprávněně. Jde o doložení objektivní skutečnosti, nikoliv o správní posouzení subjektivních okolností případu.

30 Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

31 Rozsudek ESLP ve věci *O'Donoghue proti Spojenému království* ze dne 14. prosince 2010, č. 34848/07. Dostupný na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-102266%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-102266%22]}).



C.3.2 Právní hodnocení postupu matričního úřadu

Ve vztahu k matričnímu úřadu se zaměřím na dvě základní otázky:

- (1) požadavek doložení potvrzení o oprávněnosti pobytu při předložení vízového štítku podle § 87y zákona o pobytu cizinců,
- (2) oprávněnost požadavku předkládat potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě § 35 odst. 2 zákona o matrikách.

C.3.2.1 K potvrzení o oprávněnosti pobytu u cizince s vylepeným vízovým štítkem podle § 87y zákona o pobytu cizinců

V této části zprávy o šetření pomíjím otázku, zda je § 35 odst. 2 zákona o matrikách použitelný s ohledem na mezinárodní závazky České republiky. Této otázce se budu podrobněji věnovat níže v částech 3.2.2 a 3.2.3.

Podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách potvrzení o oprávněnosti pobytu na území České republiky nemusí dokládat rodinný příslušník občana Evropské unie. Podle § 87y zákona o pobytu cizinců OAMP oprávnění pobývat na území osvědčí vylepením vízového štítku rodinnému příslušníkovi občana EU. Podle výslovného znění zákona o pobytu cizinců je třeba takový pobyt považovat za přechodný.

V případě, že cizinec předloží vízový štítek vylepený na základě § 87y zákona o pobytu cizinců, prokazuje matričnímu úřadu 2 základní skutečnosti: a) je rodinným příslušníkem občana EU, b) pobývá na území oprávněně. Připomínám, že podle Nejvyššího správního soudu pro vylepení vízového štítku musí být splněna podmínka, že „cizinec v daném období skutečně byl rodinným příslušníkem občana EU“.³² Pokud se tedy jedná o rodinného příslušníka občana EU, pak podle § 35 odst. 2 zákona o matrikách, věta za středníkem, nemá povinnost matričnímu úřadu předkládat potvrzení o oprávněnosti pobytu.

Podle ředitele všeobecné správy Ministerstva vnitra vylepený štítek podle § 87y zákona o pobytu cizinců nezbavuje cizince doložit potvrzení o oprávněnosti pobytu, protože nereflektuje otázku možného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu nebo jiného rozhodnutí podle § 87y odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Na tento argument nemohu přistoupit. Štítek vylepený podle § 87y zákona o pobytu cizinců prokazuje, že je cizinec rodinným příslušníkem občana EU a v souladu s § 35 odst. 2 jej zbavuje povinnosti prokazovat oprávněnost svého pobytu. Připomínám, že **OAMP vylepuje vízový štítek cizinci mimo jiné jako osvědčení jeho statusu rodinného příslušníka**. Pro vylepení vízového štítku musí cizinec prokázat, že je skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky, tedy v daném případě řádně doložit trvalý partnerský vztah. Jinými slovy OAMP nevylepí vízový štítek cizinci, který *prima facie* nesplňuje podmínku trvalosti partnerského vztahu. To ostatně dosvědčuje i případ stěžovatelky.

32 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2013, č.j. 5 As 121/2011-60. Dostupný na www.nssoud.cz.



Předpokládám, že ředitel všeobecné správy Ministerstva vnitra má na mysli § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který vymezuje okruh situací, kdy oprávnění k pobytu rodinného příslušníka občana EU neplatí. Předeseílám, že OAMP v situacích předpokládaných § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců vůbec vízový štítek nevylepuje, případně vylepený vízový štítek ruší. I pokud by teoreticky cizinec měl již vylepený (a nezrušený) vízový štítek za situace uvedené v § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nemá to vliv na status cizince. Ustanovení § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců totiž řeší pouze otázku oprávněnosti pobytu, nikoliv status cizince jako rodinného příslušníka občana EU.

Pro úplnost si dovoluji připojit obecnou poznámku k povaze pobytového oprávnění (v daném případě povolení k přechodnému pobytu) rodinného příslušníka občana EU. Povolení k přechodnému pobytu znamená transpozici příslušných článků směrnice 2004/38/ES.³³ Vydání pobytového oprávnění je deklaratorním aktem, který pouze osvědčuje stávající práva přiznaná unijním právem. Deklaratorní povahu pobytového oprávnění rodinného příslušníka občana EU potvrzuje konstantní judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“). Například ve věci *Diallo* proti Belgii SDEU konstatoval: „Jak přitom plyne z ustálené judikatury Soudního dvora, vydání pobytové karty, podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, státnímu příslušníkovi třetího státu musí být považováno nikoli za akt konstitutivní, ale za akt, kterým členský stát deklaruje individuální situaci takového státního příslušníka s ohledem na unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. července 2011, *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48, jakož i ze dne 12. března 2014, *O. a B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, bod 60).“³⁴

Cizinec se tedy stává rodinným příslušníkem občana EU a získává odpovídající práva v okamžiku, kdy věcně naplní podmínky stanovené unijním právem. Pokud navíc OAMP status rodinného příslušníka osvědčí vylepením vízového štítku podle § 87y zákona o pobytu cizinců, je třeba z toho vycházet a na cizince pohlížet jako na rodinného příslušníka občana EU s odpovídajícími právy.

Uzavírám, že u cizince, který prokáže vylepeným vízovým štítkem podle § 87y zákona o pobytu cizinců, že je rodinným příslušníkem občana EU, není matriční úřad s ohledem na § 35 odst. 2 zákona o matrikách oprávněn požadovat doložení potvrzení o oprávněnosti pobytu.

C.3.2.2 Obecně k požadavku doložit potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě § 35 odst. 2 zákona o matrikách

V souvislosti s požadavkem předložit potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě § 35 odst. 2 zákona o matrikách jsem se dotazoval na jeho soulad s článkem 12 Úmluvy, jak ho vyložil ESLP v rozsudku *O'Donoghue proti Spojenému království*.

33 Konkrétně vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU představuje vydání pobytové karty ve smyslu článku 10 uvedené směrnice.

34 Rozsudek SDEU ze dne 27. června 2018 ve věci C-246/17, *Diallo proti Belgii*, ECLI:EU:C:2018:499, bod 48. Dostupný na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0246&from=EN>.



Souhlasím s ředitelem odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra,³⁵ že ESLP v daném rozsudku řešil otázku výše poplatku a diskriminaci na základě náboženského vyznání. Šlo však o dílčí aspekty posuzované věci.³⁶ **ESLP učinil samostatné závěry také v souvislosti s podmínkou povolení k pobytu pro možnost uzavření manželství.** Rozsudek ve věci *O'Donoghue* tedy v této části plně dopadá na věc stěžovatelky, potažmo na požadavky zákona o matrikách.

ESLP řešil situaci, kdy cizinec (mimo příslušníka státu Evropského hospodářského prostoru) v případě, že chtěl ve Spojeném království uzavřít sňatek, potřeboval povolení ke vstupu nebo pobytu. Následně mohl získat osvědčení o schválení sňatku, kdy podání žádosti o toto osvědčení bylo spojeno s vysokým správním poplatkem. To neplatilo pro příslušníky anglikánské církve.

Rozsudek ESLP vycházel z následujících podmínek rozhodných pro naše účely. Britské Ředitelství pro přistěhovalectví vydalo pokyny týkající se oprávnění uzavřít manželství, v nichž bylo stanoveno: „**Aby mohla osoba získat osvědčení o schválení, musí mít platné povolení ke vstupu nebo pobytu ve Spojeném království**, jak je uvedeno níže. Při této příležitosti jí musí být uděleno povolení ke vstupu nebo pobytu ve Spojeném království v celkové délce více než 6 měsíců; a v době podání žádosti jí musí zbývat alespoň 3 měsíce tohoto povolení.“³⁷ (zvýraznění doplněno)

K obecným závěrům rozsudku ESLP ve věci O'Donoghue

Předně je třeba uvést, že ESLP obecně aproboval možnost států bránit se uzavírání účelových sňatků: „V kontextu imigračních zákonů a z oprávněných důvodů mohou být státy oprávněny zabránit účelovým sňatkům uzavřeným pouze za účelem získání imigrační výhody.“³⁸

ESLP však požadavek povolení k pobytu shledal rozporným s článkem 12 Úmluvy. Soud uvedl, že je „znepokojen zejména tím, že první a druhá verze režimu ukládala plošný zákaz výkonu práva uzavřít manželství všem osobám určité kategorie bez ohledu na to, zda se jedná o účelové manželství, či nikoli. **Podle první verze³⁹ režimu mohli osvědčení o schválení sňatku získat pouze cizinci s dostatečným povolením k pobytu** (tj. ti, kterým bylo uděleno povolení ke vstupu nebo pobytu na dobu delší než šest měsíců a kterým v době podání žádosti zbývaly alespoň tři měsíce tohoto povolení). Ačkoli **druhá verze režimu** rozšířila způsobilost na osoby s nedostatečným povolením, **nadále vylučovala**

35 Vyjádření ředitele viz výše v části C.3.1.

36 Obecně vzato lze říci, že soud na sobě nezávisle zkoumal porušení hned několika článků Úmluvy. Diskriminaci ESLP řešil ve vztahu k porušení článku 14 ve spojení s článkem 12 Úmluvy, kdy dospěl k porušení (viz body 93 až 107 rozsudku). Jde o okolnosti, na něž poukazuje ředitel všeobecné správy MV. Řešil však také porušení článku 12 a dále porušení článků 8 a 9 ve spojení s článkem 14, článku 13 a článku 41 Úmluvy.

37 Viz bod 46 rozsudku ve věci *O'Donoghue proti Spojenému království*.

38 Bod 83 tamtéž.

39 Podmínky pro možnost uzavření manželství se v době, kterou ESLP posuzoval, vyvíjely, resp. zmírňovaly. Z tohoto důvodu ESLP zmiňuje „verze režimu“. Pro naše účely je však možné od nuancí britské právní úpravy odhlédnout, neboť závěry ESLP se obecně vztahují k otázce legitimacy požadavku povolení k pobytu v zemi, kde hodlá cizinec manželství uzavřít.



osoby, které neměly platné povolení ke vstupu. Teprve třetí verze režimu rozšířila způsobilost na osoby, jako je druhý žadatel, které neměly platné povolení ke vstupu. Soud připomíná, že již dříve, i když za jiných okolností, rozhodl, že **obecné, automatické a nerozlišující omezení životně důležitého práva podle Úmluvy nespadá do žádného přijatelného prostoru pro uvážení, jakkoli je tento prostor široký** [Hirst proti Spojenému království (č. 2) [GC], č. 74025/01, § 82, ECHR 2005-IX]. Stejně tak se Soud domnívá, že v tomto případě **neexistuje žádné ospravedlnění pro uvalení všeobecného zákazu na právo osob spadajících do těchto kategorií vykonávat své právo uzavřít manželství.**⁴⁰ (zvýraznění doplněno)

V Průvodci k článku 12 Evropské úmluvy o lidských právech (*Guide on Article 12 of the European Convention on Human Rights*) kancelář ESLP k rozsudku ve věci *O'Donoghue* uvádí: „[...]požadavek, aby osoby podléhající imigrační kontrole podaly žádost o vydání potvrzení o schválení před povolením uzavřít manželství, vyvolává řadu vážných obav. Především **rozhodnutí o udělení či neudělení osvědčení o schválení nebylo založeno pouze na pravosti navrhovaného manželství a některé verze příslušného systému ukládaly obecný zákaz na výkon práva uzavřít manželství pro všechny osoby určité kategorie.** Kromě toho poplatek, stanovený ve výši, kterou si žadatel v nouzi nemohl dovolit, byl rovněž shledán jako narušení podstaty práva uzavřít manželství.“⁴¹ (zvýraznění doplněno)

Obdobně v Příručce o evropských právních předpisech v oblasti azylu, hranic a přistěhovalectví, kterou společně vydávají Rada Evropy a Agentura Evropské unie pro základní práva, stojí: „ESLP rozhodl, že systém nebyl racionálně spojen s uváděným cílem snížit výskyt fiktivních sňatků, jelikož při rozhodování o tom, zda požadované osvědčení vydat, určující **test zohledňoval pouze žalobcův status přistěhovalce a nebyly kladeny žádné dotazy ohledně opravdovosti sňatku.** ESLP došel k závěru, že systém byl **v rozporu s článkem 12 EÚLP.**“⁴² (zvýraznění doplněno)

40 Viz bod 89 rozsudku ve věci *O'Donoghue proti Spojenému království*. V anglickém znění: Secondly, the Court is especially concerned that the first and second versions of the scheme imposed a blanket prohibition on the exercise of the right to marry on all persons in a specified category, regardless of whether the proposed marriage was one of convenience or not. Under the first version of the scheme, only those foreign nationals with sufficient leave to remain (that is, those who had been granted leave to enter or remain for a period totalling more than six months and who had at least three months of this leave remaining at the time of making the application) could qualify for a Certificate of Approval. Although the second version of the scheme extended eligibility to persons with insufficient leave, it continued to exclude persons who had no valid leave to enter. It was only the third version of the scheme, which extended eligibility to persons like the second applicant who had no valid leave to enter. The Court recalls that it has previously, albeit in different circumstances, held that a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right fell outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin was (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. [74025/01](#), § 82, ECHR 2005-IX). Likewise, in the present case, the Court considers that there is no justification whatsoever for imposing a blanket prohibition on the right of persons falling within these categories to exercise their right to marry.

41 European Court of Human Rights. *Guide on Article 12 of the Convention – Right to marry*, update 31. 8. 2021, s. 9, dostupné na: [Guide on Article 12 - Right to marry \(coe.int\)](#).

42 Str. 172 příručky, v původním anglickém znění: „The ECtHR found that the scheme was not rationally connected to the stated aim of reducing the incidence of sham marriages, as, when deciding whether or not to issue the required certificate, the determinative test considered only the immigration status of the individual applicant and no enquiries were made about the genuineness of the marriage. The Court found that the scheme violated Article 12 of the ECHR.“ Příručku vydávají společně Rada Evropy a Agentura Evropské unie pro základní práva.



Podle zahraniční odborné literatury se ESLP obával, že „rozhodnutí o udělení či neudělení potvrzení o schválení **není založeno pouze na skutečném charakteru navrhovaného manželství, ale spíše na tom, zda má žadatel dostatečné povolení k pobytu. Soud rovněž shledal, že plošný zákaz, aniž by byl učiněn jakýkoli pokus o prošetření pravosti navrhovaných sňatků, omezuje právo uzavřít manželství do té míry, že je narušena samotná podstata tohoto práva, [...]**“⁴³ (zvýraznění doplněno) Karen Reidová k právu uzavřít manželství ve světle rozsudku *O'Donoghue* uvádí: „Cíl zabránit přistěhovalcům ve využívání fiktivních sňatků k získání vstupu do země je považován za legitimní. **Obecný zákaz uzavírání sňatků osobami pod imigrační kontrolou nebo bez dostatečného ‚povolení k pobytu‘ bez ohledu na pravost sňatku však nebyl přijatelný.**“⁴⁴ (zvýraznění doplněno). V dalším z komentářů k rozsudku *O'Donoghue* stojí: „Stát může stanovit omezení pro manželství mezi státním příslušníkem a cizincem, aby zabránil účelovému manželství nebo fiktivnímu manželství, tj. manželství uzavřenému pouze za účelem získání imigrační výhody. Tato omezení musí být zaměřena na zjištění pravosti manželství a nesmí zahrnovat zaplacení příliš vysokého poplatku. [...] Soud rozhodl, že **došlo k porušení článku 12, protože odmítnutí nebylo založeno na pravosti manželství, ale na imigračním statusu prvního žadatele**, a také proto, že poplatek za potvrzení byl stanoven ve výši (295 liber), kterou si ‚potřebný žadatel‘ nemohl dovolit.“⁴⁵ (zvýraznění doplněno)

Obdobně popisují rozsudek ve věci *O'Donoghue* čeští komentátoři: „[...]státy mohou bránit uzavírání fiktivních manželství s cizinci, a tudíž i posuzovat opravdovost (genuineness) manželství. Povinnost vyžádat si před uzavřením sňatku tzv. Certificate of Approval sama o sobě v rozporu s čl. 12 EÚLP tedy nebyla [O'Donoghue a další proti Spojenému království, § 87]. Soud však shledal několik aspektů tohoto zvláštního povolení v rozporu s Úmluvou. **Podle ESLP nebyla kritériem pro udělení souhlasu se sňatkem občana třetí země opravdovost navrhovaného manželství, což znamenalo pro určité skupiny osob v podstatě blanketní zákaz uzavření manželství bez zvážení opravdovosti jejich zamýšleného manželství** [O'Donoghue a další proti Spojenému království, § 88–89]. Zadruhé, Soud konstatoval, že poplatek za žádost ve výši 295 GBP byl natolik vysoký,

Dostupná na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_en.pdf.

43 RAINEY, Bernadette, WICKS, Elizabeth, OVEY Clare. *The European Convention on Human Rights. Sixth Edition*. Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-965508-3, s. 357. V původním anglickém znění: „However, the Court was concerned that the decision whether or not to grant a Certificate of Approval was not based solely on the genuineness of the proposed marriage, but rather on whether the applicant had sufficient leave to remain. The Court also found that a blanket prohibition, without any attempt being made to investigate the genuineness of the proposed marriages, restricted the right to marry to such an extent that the very essence of the right was impaired, [...]“.

44 REID, Karen. *A practitioner's guide to European Convention on Human Rights. 5th Edition*, Thomson Reuters UK Ltd., 2015, ISBN 978-0-414-03877-6, s. 776. V původním anglickém znění: „The aim of preventing immigrants making use of sham marriages to obtain entry is accepted as legitimate. However, a general ban on people under immigration control or without sufficient "leave to remain" undertaking marriages, irrespective of their genuineness, was not acceptable.“

45 HARRIS, David a kol.: *Law of the European Convention on Human Rights. Fourth edition*. Oxford University Press, 2018, ISBN 978-0-19-878516-3, s. 737. V původním anglickém znění: „Court held that there had been a breach of Article 12 because the refusal was based not upon the genuineness of the marriage, but upon the first applicants immigration status, and also because the fee for the Certificate was set a level (295) which a ‚needy applicant‘ could not afford.“



že zasahoval samotnou esenci práva uzavřít manželství, a to tím spíše, že byl tento poplatek zaměřen na občany ze třetích zemí, kteří mají často k dispozici minimální finanční prostředky [O'Donoghue a další proti Spojenému království, § 90]. **Na základě těchto úvah ESLP shledal porušení čl. 12 EÚLP namítaného samostatně.** Zatřetí, Soud shledal i porušení čl. 12 ve spojení s čl. 14 EÚLP (akcesorický zákaz diskriminace), a to z důvodu diskriminace na základě náboženství, neboť neshledal žádný důvod, který by ospravedlňoval zvýhodnění cizinců, kteří hodlali uzavřít manželství podle pravidel anglikánské církve [O'Donoghue a další proti Spojenému království, § 102–103].⁴⁶ (zvýraznění doplněno)

Je zřejmé, že soulad s článkem 12 Úmluvy u právní úpravy, která podmiňuje možnost uzavřít manželství platným povolením k pobytu, posuzoval ESLP samostatně. Stanovení takové podmínky vyhodnotil jako nepřipustný plošný zákaz uzavřít manželství lidem spadajícím do kategorie osob, které mají právo uzavřít manželství, a tedy jako porušení článku 12 Úmluvy.

K uzavření manželství v souladu s vnitrostátními zákony

Článek 12 Úmluvy zaručuje právo uzavřít manželství „v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva“. K tomu ESLP uvádí: „Článek 12 zajišťuje základní právo muže a ženy uzavřít manželství a založit rodinu. Výkon práva uzavřít manželství má sociální, osobní a právní důsledky. Podléhá vnitrostátním právním předpisům smluvních států, ale **omezení, která jsou tímto způsobem zavedena, nesmí omezit nebo zkrátit právo takovým způsobem nebo v takovém rozsahu, aby byla narušena samotná podstata práva** [...]”.^{47, 48} ESLP shledal, že „plošný zákaz, aniž by byl učiněn jakýkoli pokus o prošetření pravosti navrhovaných sňatků, omezuje právo uzavřít manželství do té míry, že je narušena samotná podstata tohoto práva”.⁴⁹ ESLP jasně deklaroval, že „obecné, automatické a nerozlišující omezení životně důležitého práva podle Úmluvy nespadá do žádného přijatelného prostoru pro uvážení, jakkoli je tento prostor široký.”⁵⁰ (zvýraznění doplněno)

Byť tedy obecně článek 12 Úmluvy předpokládá postup v souladu s vnitrostátními zákony, **podle výkladu ESLP nelze postupovat v souladu s § 35 odst. 2 zákona o matrikách.**

46 KOSAŘ, D. Kapitola XXII. Právo uzavřít manželství (čl. 12 EÚLP) in: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1177-1196, ISBN 978-80-7400-365-3.

47 Bod 82 rozsudku *O'Donoghue proti Spojenému království*. V původním anglickém znění: „Article 12 secures the fundamental right of a man and woman to marry and found a family. The exercise of the right to marry gives rise to social, personal and legal consequences. It is subject to national laws of the Contracting States but the limitations thereby introduced must not restrict or reduce the right in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired [...]”.

48 Obdobně komentářová literatura k omezení článku 12 uvádí: „Ačkoli tato formulace poskytuje státům široký prostor pro uvážení, vnitrostátní ‚zákony‘ musí vyhovovat Evropské úmluvě, pokud jde o význam ‚zákona‘, a **nesmí omezovat nebo zkracovat právo takovým způsobem nebo v takovém rozsahu, že by byla narušena samotná podstata tohoto práva**.” Viz HARRIS, David a kol., op. cit. 41, s. 736.

49 Bod 89 rozsudku ve věci *O'Donoghue proti Spojenému království*. Obdobně viz RAINEY, Bernadette, WICKS, Elizabeth, OVEY Clare, op. cit. 39. s. 357.

50 Bod 89 rozsudku.



Ve smyslu závěrů ESLP je totiž třeba § 35 odst. 2 zákona o matrikách považovat za ustanovení, které **omezuje právo uzavřít manželství v takovém rozsahu, že je narušena samotná podstata tohoto práva**. Požadavek zákona o matrikách je v rozporu se zásadou nepřipustnosti plošného znemožnění sňatku cizinců bez oprávnění k pobytu obsažené v článku 12 Úmluvy, jak jej vyložil ESLP.

K obraně proti fiktivním sňatkům

Podle ředitele všeobecné správy MV nelze připustit, aby v důsledku uzavření manželství byl legalizován pobyt osobě, která zde dosud pobývala neoprávněně. Rozumím legitimní snaze státu zabránit nelegální migraci prostřednictvím fiktivních sňatků. Ostatně ve věci *O'Donoghue* zaznívaly připomínky v obdobném duchu. Jak jsem již uváděl výše, ESLP na ně reagoval rozhodným způsobem: „**I kdyby existovaly důkazy, které by naznačovaly, že osoby spadající do těchto kategorií častěji uzavírají účelové sňatky za účelem imigrace - a vláda v průběhu tohoto řízení žádné takové důkazy Soudu nepředložila - Soud se domnívá, že plošný zákaz, aniž by byl učiněn jakýkoli pokus o prošetření pravosti navrhovaných sňatků, omezil právo uzavřít manželství do té míry, že byla narušena samotná podstata tohoto práva.**“⁵¹ (zvýraznění doplněno)

ESLP tedy obecně nerozporuje obranu státu proti fiktivním sňatkům.⁵² Podle ESLP tato obrana však nemůže spočívat ve stanovení plošného zákazu pro určitou skupinu osob (cizinci bez povolení k pobytu), aniž by se úřady pokoušely fiktivnost navrhovaného sňatku prošetřit. **Přípustná jsou přiměřená omezení vyžadující poskytnutí informací, které prokáží pravost manželství, i když mohou oddálit uzavření manželství.**⁵³

Argument potenciálního zneužití sňatku k legalizaci pobytu nemůže obstát pro přijetí opatření plošně vylučujícího možnost uzavření manželství. Případnou účelovost sňatku je třeba posuzovat individuálně. České úřady takovou možnost v současnosti mají, byť jde o posouzení účelovosti sňatku až po jeho uzavření. V České republice k tomu ve správní praxi dochází v rámci řízení o žádostech o pobytová oprávnění. Jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU je právě účelové uzavření manželství.⁵⁴

51 Tamtéž. V původním anglickém znění: „Even if there was evidence to suggest that persons falling within these categories were more likely to enter into marriages of convenience for immigration purposes – and the Government have submitted no such evidence to the Court in the course of these proceedings – the Court finds that a blanket prohibition, without any attempt being made to investigate the genuineness of the proposed marriages, restricted the right to marry to such an extent that the very essence of the right was impaired.“

52 Stejně tak to připomíná komentářová literatura, která *de facto* přebírá dostatečně jasné závěry ESLP: „Stát může stanovit omezení pro manželství mezi státním příslušníkem a cizincem, aby zabránil účelovému manželství nebo fiktivnímu manželství“, tj. manželství uzavřenému pouze za účelem získání imigrační výhody. Viz HARRIS, David a kol., op. cit. 41. s. 737.

53 Viz HARRIS, David a kol., op. cit. 41. s. 737.

54 Podle § 87e odst. 1 písm. d) ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.



Shrnutí

Lze shrnout, že **oprávnění k pobytu nemůže být obligatorní podmínkou uzavření manželství**. Musí být zakotven také způsob, jak na uzavření sňatku dosáhnou i cizinci bez pobytového oprávnění, i když by museli strpět přiměřenou proceduru, jež by ověřila opravdovost jejich záměru. Není přitom rozhodné, zda by toto ověření zajišťoval matriční úřad nebo jiné správní orgány. Mohlo by jít například o provedení výslechu ze strany cizinecké policie. Tento postup by byl legitimní, přestože by v množství případů vedl k oddálení sňatku. Pokud by se potvrdilo, že cílem navrhovaného sňatku je získání oprávnění k pobytu, nikoliv soužití s partnerem (tedy, že jde o účelový sňatek), bylo by v souladu s právem na uzavření manželství ve smyslu článku 12 Úmluvy takový sňatek nepovolit.

C.3.2.3 K neaplikovatelnosti § 35 odst. 2 zákona o matrikách

Matriční úřady by § 35 odst. 2 zákona o matrikách neměly používat pro jeho rozpor s článkem 12 Úmluvy, jak jej vyložil ESLP. Podle článku 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; **stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva**.

Ústavní soud v nálezu ze dne 15. listopadu 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, uvádí: „V České republice jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy). **Zvláštní postavení mezi nimi mají mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které tvoří součást českého ústavního pořádku se všemi důsledky z toho plynoucími** (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 vyhlášený pod č. 403/2002 Sb. nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 44/03 vyhlášený pod č. 249/2005 Sb. a konstantní judikatura; Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 80, a svazek 37, nález č. 73). Do kategorie těchto smluv bezesporu patří též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená jako č. 209/1992 Sb. **Bezprostřední aplikovatelnost mezinárodních smluv zahrnuje též povinnost českých soudů a jiných orgánů veřejné moci přihlížet k interpretaci těchto smluv příslušnými mezinárodními tribunály jako orgány povolanými autoritativně se vyslovovat k interpretaci mezinárodních smluv**. To se pochopitelně vztahuje též na interpretaci Evropské úmluvy Evropským soudem pro lidská práva, přičemž relevance rozhodnutí ESLP dosahuje v českém právu ústavněprávní kvality.“ (zvýraznění doplněno)⁵⁵ I po tzv. euronovele Ústavy považuje Ústavní soud mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně Úmluvy, za součást ústavního pořádku a referenční kritérium přezkumu.⁵⁶

Podmínkou pro aplikační přednost je tzv. samovykonatelnost (anglicky *self-executing*) příslušného ustanovení mezinárodní smlouvy. Dané ustanovení musí být formulováno tak, že je dostatečně jasné a konkrétní, aby z něho bylo možné bez dalšího vyvodit práva

55 Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05. Dostupný na: <https://www.usoud.cz/vyhledavani-rozhodnuti-us>.

56 Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002. Dostupný na: <https://www.usoud.cz/vyhledavani-rozhodnuti-us>.



a povinnosti vnitrostátních orgánů a použít ho. Práva zakotvená v Úmluvě jsou všeobecně považována za samovykonatelná. Její mnohdy obecná ustanovení jsou totiž konkretizována judikaturou ESLP, která normu obecnějšího charakteru „posune“ do konkrétního pravidla, respektive bezpodmínečné a jednoznačné zásady.⁵⁷ Tak tomu je i v případě článku 12 Úmluvy ve světle rozsudku ve věci *O'Donoghue*. **Článek 12 Úmluvy zakotvuje jednoznačné pravidlo, které stanovuje negativní závazek státu: zapovídá plošný zákaz uzavření manželství pro určitou skupinu osob, konkrétně pro cizince bez povolení k pobytu.**

Podle odborné literatury „použití aplikační přednosti přichází ovšem v úvahu jen tehdy, je-li tu skutečný rozpor mezi konkrétními právními pravidly: za stejných okolností má být podle zákona A, kdežto podle mezinárodní smlouvy B (např. mezinárodní smlouva, která má zabránit dvojímu zdaňování, stanoví, že za určitých okolností se daňová povinnost určuje způsobem odlišným od obecného pravidla stanoveného daňovým zákonem). O takovém rozporu ovšem nelze mluvit, jestliže mezinárodní smlouva nestanoví přímo uplatnitelná právní pravidla, nýbrž obsahuje pouze závazky ČR určitá právní pravidla do vnitrostátního právního řádu zařadit [...]“.⁵⁸

Článek 12 Úmluvy ve světle výkladu ESLP stanovuje „pravidlo A“, podle něhož znemožnění uzavřít manželství cizinci pouze z důvodu absence pobytového oprávnění představuje nepřípustný plošný zákaz. Zákon o matrikách pak stanovuje „pravidlo B“, jehož způsob použití vede k plošnému znepřístupnění uzavření manželství nelegálně pobývajícím cizincům. Jako podmínku pro uzavření manželství (až na výjimky) totiž vyžaduje doložení oprávněnosti pobytu cizince na území.

Je-li to možné, zákony a podzákoné předpisy musí být vykládány tak, aby jejich výklad a použití byly v souladu s Úmluvou, jak ji v daném kontextu vykládá ESLP. Pokud to možné není, ustanovení předpisu se nepoužije.

V souvislosti s možným mezinárodně-právním výkladem považuji za důležité zmínit ustanovení § 664 odst. 2 občanského zákoníku.⁵⁹ Podle daného ustanovení orgán veřejné moci může při žádosti snoubenců o provedení sňatečního obřadu předložením stanovených dokladů prominout, je-li jejich opatření spojeno s těžko překonatelnou překážkou. „Těžko překonatelná překážka“ představuje neurčitý právní pojem. V případě, že cizinec na území pobývá oprávněně, nebude pro něj překážkou opatřit si potvrzení o pobytu. V tomto smyslu nepůjde tak o otázku prominutí doložení dokladu, jako spíše o otázku prominutí absence pobytového oprávnění cizince. Je otázkou, zda by za těchto okolností příslušné

57 Viz KRATOCHVÍL, Jan. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Praha: Leges, 2020, s. 35–36. K dostatečné konkrétnosti ustanovení Úmluvy v návaznosti na výklad ESLP dospěla i tehdejší ochránkyně Anna Šabatová v šetření vedeném pod sp. zn. 1667/2019/VOP/AK: „Pokud je ustanovení mezinárodní smlouvy dostatečně konkrétní, a tedy přímo aplikovatelné (tzv. *self-executing*), v případě rozporu mezi ustanovením zákona a mezinárodní smlouvy se použije mezinárodní smlouva. Jelikož ustanovení čl. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy díky jeho interpretaci Evropským soudem pro lidská práva dostatečně konkrétní a přímo aplikovatelné je, v tomto konkrétním případě je nutné nepoužít ustanovení zákona a naopak aplikovat Úmluvu“ (zvýraznění doplněno). Dostupné v ESO: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7862>.

58 Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 121 – 130 (komentář k článku 10 Ústavy).

59 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



úřady vůbec považovaly za těžko překonatelnou překážku, že cizinec nemůže doložit doklad o oprávněném pobytu.⁶⁰

Na mou otázku v rámci šetření, zda může matriční úřad upustit od požadavku doložení potvrzení oprávněnosti k pobytu, ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra odpověděl jednoznačně: „Nemůže. Musí ho podle zákona vyžadovat.“ Stejně tak doložené a veřejně dostupné metodické pokyny Ministerstva vnitra nepočítají s možností, že (a případně za jakých podmínek) by matriční úřady promíjely doložení potvrzení o oprávněnosti pobytu. Ministerstvo vnitra tak v dané otázce zaujímá jednoznačné stanovisko, že doložení potvrzení o oprávněnosti pobytu je nutné na základě zákona o matrikách vyžadovat, respektive ho nelze promíjet. Nicméně i v případě, že by ministerstvo (například v podobě metodiky) v návaznosti na § 664 odst. 2 občanského zákoníku připustilo v individuálních případech prominutí potvrzení o oprávněnosti pobytu, zůstávalo by na zvážení matričního úřadu, zda doložení potvrzení o oprávněnosti promíne, či nikoliv.⁶¹ Právní úprava je tedy nastavená tak, že zásadně vyžaduje prokázání oprávnění k pobytu, přičemž prominutí této podmínky nelze nárokovat. Současně z hlediska metodiky a praxe je zřejmé, že úřady doklad o oprávněnosti pobytu nepromíjí. *De facto* je uplatňován zákaz uzavřít sňatek u cizince bez oprávnění k pobytu.

Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců tedy není možné vyložit souladně s článkem 12 Úmluvy, který zapovídá stanovení plošné překážky pro uzavření manželství pro určitou skupinu osob, konkrétně pro cizince bez povolení k pobytu. Zákon stanovuje pro uzavření manželství podmínku, kterou mezinárodní smlouva jako nutnou (*sine qua non*) podmínku zapovídá. Současně *de facto* nelze uplatnit postup, jak nahradit potvrzení o oprávněnosti pobytu, pokud je neoprávněně pobývajícím cizincem nemohou obdržet. **Vnitrostátní úprava tedy zůstává v konfliktu s článkem 12 Úmluvy.**

Je třeba zodpovědět otázku, zda správní orgány mohou v případě konfliktu ustanovení zákona s mezinárodní smlouvou nepoužít zákon. Mám za to, že správní orgány takto postupovat mají. Jestliže je mezinárodní smlouva na základě článku 10 Ústavy součástí ústavního pořádku, jsou její ustanovení obecně závazná. Ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu zakotvující zásadu legality výslovně zmiňuje mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu.⁶² Správní orgán musí postupovat v souladu i s nimi. Podle Josefa Vedrala

60 Je zřejmé, že za těžko překonatelnou překážku se považuje například situace, kdy cizinec si nemůže (nebo jen stěží může) u úřadů země původu opatřit požadovaný doklad (například doklad o právní způsobilosti uzavřít manželství). Podle § 35 odst. 5 se zákona o matrikách se tak předpokládá prominutí dokladů u cizinců, kteří požádali o mezinárodní ochranu nebo jsou jejími držiteli. To vyplývá z principu, že by úřady neměly požadovat u cizince žádajícího o mezinárodní ochranu kontakt s úřady země původu (viz § 19 odst. 2 zákona o azylu). Metodika Ministerstva vnitra aktuálně v souvislosti s konfliktem na Ukrajině promíjí doložení dokladů u uprchlíků z Ukrajiny: „Doklady předkládané v tzv. ‚předodдавковém‘ řízení podle § 35 zákona o matrikách, kterými nebudou uprchlíci před válkou z Ukrajiny disponovat, jim budou promíjeny podle § 664 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, neboť jejich opatření je za dané situace objektivně spojeno s těžko překonatelnou překážkou. U uprchlíků před válkou z Ukrajiny tedy nebudou hodnoceny individuální okolnosti překážek pro předložení dokladů.“ Metodika dostupná na: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-na-useku-matrik.aspx>.

61 Podle znění § 664 odst. 2 občanského zákoníku orgán veřejné moci „může prominout“, nikoliv „musí prominout“, či „promíne“.

62 V § 2 odst. 1, větě druhé, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stojí: „Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“



z čl. 10 Ústavy vyplývá „**obecná povinnost zejména orgánů veřejné moci, včetně správních orgánů** postupujících podle správního řádu, ale i při postupech, na něž se správní řád nevztahuje, **aplikovat přednostně mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu, pokud ,mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon’.**“⁶³ (zvýraznění doplněno)

Nejvyšší správní soud k úloze správního orgánu v případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou uvádí: „[...] **jde-li o rozpor s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky, použije se přednostně mezinárodní smlouva, a tento závěr mohou učinit nejen soudy, ale ve své aplikační praxi i správní orgány.** Žalovaný tak bude postupovat v souladu s právem, pokud na základě přednostní aplikace čl. 5 odst. 4 Úmluvy připustí rozhodování o žádosti o propuštění ze zařízení podané i v době, kdy k tomu stěžovatelka není de lege lata dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců oprávněna [...].“⁶⁴ (zvýraznění doplněno)

Lze uzavřít, že § 35 odst. 2 zákona o matrikách je v rozporu s článkem 12 Úmluvy. Ve světle judikatury ESLP stanovuje článek 12 Úmluvy konkrétní negativní závazek státu. Jde tedy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy. Za dané situace **je třeba, aby rozporné ustanovení vnitrostátního předpisu správní orgány nepoužily. Matriční úřady tedy nemají následovat § 35 odst. 2 zákona o matrikách a nemají po cizincích vyžadovat potvrzení o oprávněnosti pobytu vydané policií pro účely uzavření sňatku, respektive nesmějí odepřít uzavření sňatku cizinci, který potvrzení o oprávněnosti pobytu nepředloží.**

Matriční úřad pochybil, pokud po stěžovatelce pro účely uzavření manželství vyžadoval potvrzení o oprávněnosti pobytu.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce OAMP a řediteli Služby cizinecké policie. Vůči OAMP a cizinecké policii své šetření uzavírám. Zprávu zasílám také řediteli odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Brno 29. srpna 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

63 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, ISBN 9788072731664, s. 73.

64 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019, č. j. 6 Azs 170/2019–55, bod 51.