

## **ZNEUŽITÍ IMIGRAČNÍHO PRÁVA: ÚČELOVÉ SŇATKY (EVROPSKÁ ÚPRAVA A JEJÍ TRANSPOZICE V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU)**

JAN JIRÁSEK

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

### **Abstract in original language:**

Příspěvek se zabývá zneužitím práva pobytu v České republice prostřednictvím účelového sňatku. První část popisuje evropskou úpravu zaměřenou na potírání účelových sňatků a rozebírá relevantní judikaturu Evropského soudního dvora a rozhodovací činnost Evropské komise pro lidská práva. Druhá část pak hodnotí transpozici evropských předpisů v českém právním řádu a přístup českých soudů k účelovým sňatkům v oblasti imigračního práva.

### **Key words in original language:**

Účelový sňatek, imigrační právo, rodinný život, povolení k pobytu.

### **Abstract:**

This contribution deals with abuse of the right to reside in the Czech Republic via marriage of convenience. The first part describes the European law focused on combating of marriages of convenience and elaborates on the relevant case law of the European Court of Justice and decisions of the European Commission of Human Rights. The second part evaluates both the transposition of the said European law into the Czech legal order and the approach of Czech courts towards marriages of convenience in the area of immigration law.

### **Key words:**

Marriage of convenience, immigration law, family life, residence permit.

## **1. ÚVOD**

Rozhodnou-li se dva lidé uzavřít manželství, zpravidla se předpokládá, že hodlají žít spolu v jedné domácnosti. Český zákon o rodině dokonce takové spolužití manželům ukládá jako povinnost.<sup>1</sup> Zatímco při uzavření manželství mezi dvěma občany téhož státu zpravidla při realizaci spolužití nevzniká žádný problém, v případě manželského svazku mezi cizinci je třeba, aby jeden z nich získal povolení či oprávnění k pobytu ve státě toho druhého. Jestliže je však jedním z typických znaků manželství, že manželé žijí spolu, bylo by nelogické, aby imigrační právo stanovilo nějaké přísné podmínky, které by manžel – cizinec musel splnit, aby získal povolení k pobytu ve státě druhého manžela. Naopak sama skutečnost, že došlo ke sňatku mezi cizincem a občanem určitého státu, je zpravidla považována za dostatečný důvod k tomu, aby bylo cizinci uděleno povolení k pobytu v tomto státu.

Pokud vezmeme v úvahu relativně snadný způsob, jakým lze uzavřít manželství (v českém právním řádu souhlasným prohlášením muže a ženy před příslušným orgánem státu či církve za přítomnosti dvou svědků), a z toho vyplývající jednoduchost získání povolení k pobytu

---

<sup>1</sup> § 18 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

v určitém státu, nelze se pozastavit nad tím, že institut manželství bývá zneužíván právě k získání takového povolení. Jedná se o tzv. účelové sňatky (či fingovaná manželství, *marriages of convenience*), které jsou uzavřeny mezi cizincem a občanem určitého státu (zpravidla za úplatu) právě za účelem získání povolení k pobytu v takovém státu pro tohoto cizince.

Uzavírání účelových sňatků není však již dnes pouze národní záležitostí individuálního státu. V rámci Evropské unie je třeba vzít v úvahu skutečnost, že mezi členskými státy jsou zrušeny hraniční kontroly a že občané unie požívají práva pohybu a pobytu na území všech členských států. Problematika účelových sňatků tak již nepřichází v úvahu u manželství mezi občany unie a přesunula se z vnitřních hranic unie na její hranice vnější. Tím se však otázka účelových sňatků stává problémem jaksi globálním pro celou Unii. Je-li totiž uzavřen účelový sňatek, který má za následek udělení povolení k pobytu občanu nečlenské země v určitém členském státu, může se tento občan za určitých podmínek volně pohybovat a pobývat na celém území Unie, ačkoliv jeho prvotní právo pobytu bylo založeno na základě zneužití práva. Cílem tohoto příspěvku je poukázat jak na evropskou (komunitární) úpravou účelových sňatků a její reflexi v judikatuře evropských soudů, tak i zhodnotit transpozici této evropské úpravy do českého právního řádu.

## **2. POTÍRÁNÍ ÚČELOVÝCH SŇATKŮ V EVROPSKÉM PRÁVU**

Volný pohyb osob představuje jednu ze čtyř svobod vnitřního trhu Evropských společenství. Jedním ze základních dokumentů v této oblasti je v současné době směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES.<sup>2</sup> Jedná se o obecnou úpravu nahrazující dřívější sektorové směrnice,<sup>3</sup> které zaváděly volný pohyb různých kategorií osob (pracovníků, osob samostatně výdělečně činných, studentů), a stavící na institutu evropského občanství. Směrnice se vztahuje na všechny občany Evropské unie (EU) a jejich rodinné příslušníky. Těmto osobám směrnice zaručuje právo volného pohybu v členských zemích EU a za splnění určitých podmínek i právo trvalého pobytu v těchto zemích (v případě rodinných příslušníků, kteří nejsou občany EU, jsou tato práva podmíněna získáním vstupního víza či pobytové karty). Směrnice pamatuje i na možnosti omezení práva vstupu a pobytu z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.<sup>4</sup> Lhůta pro transpozici směrnice do národních právních řádů uplynula 30. dubna 2006.

---

<sup>2</sup> 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. Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77—123.

<sup>3</sup> Směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství, směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb, směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu, směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti a směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty.

<sup>4</sup> K omezení práva vstupu a pobytu viz Karlová, H.: Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt občanů unie z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, Právník č. 8, 2008, str. 922 – 939, ISSN 0231-6625.

Citovaná směrnice si však zaslouží pozornost i s ohledem na znění jejího článku 35 označeného jako zneužití práva. Podle tohoto článku mohou členské státy přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoli práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člancích 30 a 31. Transpozice tohoto článku do národních právních řádů je dobrovolná (srov. „členské státy mohou“) a z vyjádření Komise vyplývá, že navzdory své důležitosti nebyl tento článek implementován všemi státy.<sup>5</sup>

Směrnice 2004/38/ES nicméně účelový sňatek nedefinuje. Tento pojem se objevuje rovněž v čl. 16 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny,<sup>6</sup> ovšem ani zde vyčerpávající definici nenalezneme.<sup>7</sup> Vodítkem však může být rezoluce Rady ze dne 4. 12. 1997 o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových sňatků.<sup>8</sup> Ta definuje účelový sňatek jako sňatek uzavřený mezi občanem členského státu nebo občanem třetí země legálně usazeným ve členském státě a občanem třetí země pouze za účelem obejití pravidel vstupu a pobytu občanů třetí země a získání povolení nebo oprávnění k pobytu pro občana třetí země.

Rezoluce dále uvádí několik faktorů, na jejichž základě je možné usuzovat, že se v daném případě jedná o účelový sňatek. Konkrétně jde například o skutečnost, že není udržováno manželské soužití; chybí přiměřený příspěvek na závazky vyplývající z manželství; manželé se nikdy před sňatkem neviděli; manželé se neshodnou při uvádění svých osobních údajů či o okolnostech první schůzky; manželé nehovoří společným jazykem; sňatku předcházelo předání finanční částky apod. V případě, že je účelový sňatek odhalen, stanovuje rezoluce povinnost odejmout či neobnovit povolení nebo oprávnění k pobytu vydané na základě takového sňatku. Rezoluce rovněž požaduje, aby takto postižený občan třetí země měl možnost napadnout rozhodnutí o odejmutí či neprodloužení povolení nebo oprávnění k pobytu před soudem nebo před správním orgánem.

Charakter, resp. právní závaznost, citované rezoluce není zcela zřejmý. Nejedná se o právní instrument, který by v době jeho přijetí předvídal článek K.3 Smlouvy o Evropské unii; jde tedy o jakýsi akt *sui generis*, který ve smlouvě nemá přímý podklad. Tato skutečnost by svědčila spíše závěru, že se jedná pouze o nezávazné doporučení, tedy o soft law. Na druhou stranu sama rezoluce ukládá členským státům povinnost, aby k ní přihlížely při jakékoliv novelizaci svých právních předpisů. Členské státy se navíc mají snažit sladit svoje zákonodárství se zmiňovanou rezolucí do 1. ledna 1999. Tyto transpoziční povinnosti

---

<sup>5</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM(2008) 840 v konečném znění. Zpráva nicméně výslovně neuvádí, které členské země tuto úpravu nezavedly nebo zavedly nesprávně, a z přiloženého grafu tyto skutečnosti rovněž nelze seznat.

<sup>6</sup> Úř. věst. L 251, 3. 10. 2003, s. 12-18.

<sup>7</sup> Tato směrnice stanoví společná pravidla pro uplatňování práva na sloučení rodiny pro státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Ohledně účelových sňatků jen stručně uvádí, že účelový sňatek je takový, který byl uzavřen „pouze za tím účelem, aby dotyčná osoba mohla vstoupit na území členského státu nebo na něm pobývat.“

<sup>8</sup> Úř. věst. C 382, 16. 12. 1997, s. 1-2.

přibližují rezoluci komunitární směrnici či rámcovému rozhodnutí ve třetím pilíři. Na dotazník Komise týkající se implementace této rezoluce v roce 2000 5 členských států odpovědělo, že přijaly zvláštní opatření k boji proti účelovým sňatkům, 4 členské státy konstatovaly, že nepovažovaly za nutné cokoliv ve své současné legislativě a administrativní praxi měnit, a zbývající státy na tuto otázku vůbec neodpověděly.<sup>9</sup> Komise rovněž transpozici rezoluce nijak nevynucuje a dále ani nesleduje. Evropský soudní dvůr (ESD) se k charakteru rezoluce nijak nevyjádřil; rezoluce byla zmíněna pouze generálním advokátem Geelhoedem v jeho stanovisku k věci *Akrich* (viz níže). Generální advokát nicméně pouze konstatuje, že zmiňovaná rezoluce existuje a že správní orgány členských států mohou svá rozhodnutí týkající se pobytu založit na znacích účelového sňatku, které jsou v rezoluci uvedeny.<sup>10</sup>

Rozhodovací činnost Evropského soudního dvora k samotným účelovým sňatkům je pak spíše okrajová. Z judikatury předcházející přijetí výše zmiňovaných směrnic lze zmínit rozsudek ve věci *Kadiman*<sup>11</sup> týkající se pobytu tureckých pracovníků a jejich rodin v členských státech na základě rozhodnutí Rady přidružení Turecka k EHS č. 1/80. Rozhodnutí umožňovalo rodinným příslušníkům tureckého občana, který byl legálně zaměstnán v některém členském státě, aby s ním pobývali v členském státě a aby po třech letech takového pobytu vstoupili na pracovní trh členského státu. ESD vyslovil, že členské státy mohou právě z důvodu zabránění podvodným sňatkům tureckých občanů požadovat, aby rodinný příslušník tureckého pracovníka před vstupem na pracovní trh prokázal, že po zmiňovanou dobu tří let skutečně žil ve společné domácnosti s pracovníkem. Jakým způsobem by však měl rodinný příslušník toto skutečné spolužití prokazovat, tím se ESD nezabýval.

I přesto je z citovaného rozsudku zřejmé, že ESD si je vědom problému, který účelové sňatky mohou pro imigrační právo členských států EU znamenat. V případě *Akrich* proto ESD potvrdil, že by se jednalo o zneužití, pokud by se migrující pracovníci a jejich manželé dovolávali výhod komunitárního práva na základě účelových sňatků uzavřených za účelem obejití ustanovení o vstupu a pobytu příslušníků nečlenských zemí.<sup>12</sup> Podle generálního advokáta Madura vede Soudním dvorem praktikovaná doktrína zneužití k neaplikaci příslušného (zneužitého) ustanovení komunitárního práva, a tedy k závěru, že žádné právo nebylo přiznáno.<sup>13</sup> Samo zneužití práva vstupu či pobytu tedy znamená, že vstup či pobyt je z pohledu komunitárního práva nelegální, což by v souladu s výše zmíněnou rezolucí Rady mělo vést k ukončení pobytu, resp. k vyhoštění. Tyto „sankce“ za zneužití práva bude nicméně třeba zvažovat případ od případu a jejich udělení podmínit požadavku přiměřenosti,

---

<sup>9</sup> Zhodnocení implementace rezoluce Rady ze dne 4. 12. 1997 o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových sňatků, 13488/1/99 REV1, dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/99/st13/13488-r1en9.pdf>.

<sup>10</sup> Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v Hacene Akrich* [2003] ECR I-9607, bod 44.

<sup>11</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-351/95 *Selma Kadiman v Freistaat Bayern* [1997] ECR I-2133.

<sup>12</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v Hacene Akrich* [2003] ECR I-9607, bod 57.

<sup>13</sup> Stanovisko generálního advokáta Poiara Madura ve věci C-244/02 *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd and County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise* [2006] ECR I-1609, poznámka 66.

jak potvrdil ESD v nedávném rozsudku ve věci *Metock*. V tomto rozsudku týkajícím se směrnice 2004/38/ES ESD mimo jiné konstatoval pravomoc členských států bránit se zneužití práva ve formě účelových sňatků – ovšem v souladu s čl. 35 směrnice, tedy v souladu se zásadou přiměřenosti a při zajištění nezbytných procesních záruk.<sup>14</sup>

Na závěr této části je ještě vhodné zmínit evropský lidskoprávní aspekt problematiky účelových sňatků. Otázkou totiž je, zda se účastníci účelového manželství mohou dovolávat práva na respekt k rodinnému a soukromému životu, jak je stanoveno v čl. 8 Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod nebo v čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie, a tím se úspěšně bránit vyhoštění. Evropská komise pro lidská práva se ještě za své existence zabývala otázkou účelového manželství v případě *Benes proti Rakousku*.<sup>15</sup> Zde se stěžovatel dovolával ochrany čl. 8 Úmluvy, neboť jeho manželství bylo prohlášeno za neplatné, jelikož jeho účelem bylo pouze získání rakouského občanství. Evropská komise pro lidská práva konstatovala, že rakouské soudy pečlivě posoudily okolnosti případu a že prohlášení manželství za neplatné bylo zásahem nezbytným v demokratické společnosti z důvodu ochrany pořádku a práv a svobod jiných, jak předvídá druhý odstavec čl. 8 Úmluvy. V pozdějším obdobném případě *Yavuz proti Rakousku* pak Evropská komise pro lidská práva zaujala názor, že článek 8 uvedené Úmluvy předpokládá existenci rodinného života a zahrnuje přinejmenším vztah, který pochází ze zákonného a skutečného (*genuine*) manželství, i když v něm rodinný život nebyl plně realizován. Otázka, zda tu je nebo není rodinný život pro účely článku 8 Úmluvy, je zásadně otázkou faktickou závisící na skutečné praktické existenci úzkých osobních vazeb.<sup>16</sup> Evropský soud pro lidská práva se dosud otázkou účelových sňatků nezabýval. Z rozhodovací činnosti komise však lze obecně vyvodit, že formálním uzavřením manželství sice vzniká domněnka existence rodinného života, avšak ten je vždy navázán na existenci úzkých osobních vztahů. Mezi osobami, které uzavřou účelové manželství, zpravidla žádné úzké osobní vztahy dány nebudou, a tudíž nedojde ani k realizaci rodinného života. Článek 8 Úmluvy by tudíž neměl být na účelové sňatky aplikovatelný. Navíc komise považuje určité sankce za uzavření účelového sňatku (například jeho prohlášení za neplatné) za souladné s Úmluvou.

### 3. TRANSPOZICE V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Základním předpisem týkajícím se cizinecké problematiky a rovněž účelových sňatků je v České republice zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „cizinecký zákon“). Tento zákon prošel mnoha novelizacemi, v současné době je velmi obsáhlý s celou řadou různých správních řízení a pobytových režimů. Jde o normu, kterou lze bez nadsázky označit

---

<sup>14</sup> Rozsudek Soudního dvora (Velkého senátu) ve věci C-127/08 *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2008], bod 75.

<sup>15</sup> Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o nepřijatelnosti ze dne 6. 1. 1992 ve věci *Benes proti Rakousku* (stížnost č. 18643/91).

<sup>16</sup> Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o nepřijatelnosti ze dne 16. 1. 1996 ve věci *Yahan Yavuz proti Rakousku* (stížnost č. 25050/94).

za nepřehlednou i pro odborníka, natož pro cizince, který by se snad bez jakékoliv znalosti našeho právního řádu, kultury a jazyka měl jeho spleťnými paragrafy řídit.<sup>17</sup>

Pokud jde o samotnou otázku účelových sňatků, resp. transpozice výše uvedené evropské úpravy do cizineckého zákona, pak jsou podstatné tři, resp. čtyři postupné novely, které se věnovaly implementaci evropského imigračního práva. V následující části se stručně podíváme na každou z nich.

### **3.1 NOVELA PŘI VSTUPU DO ES**

První novela nabyla účinnosti vstupem České republiky do Evropských společenství, tj. dne 1. 5. 2004.<sup>18</sup> Jejím účelem bylo reagovat na v té době platné předpisy evropského práva týkající se pohybu a pobytu občanů unie. Shora zmiňovaná směrnice 2004/38/ES nabyla účinnosti dne 30. 4. 2004, tj. den před vstupem, a tudíž nemohla být předmětnou novelou zohledněna. Výše citovaná rezoluce Rady však byla známá delší dobu, ovšem zákonodárce k ní svou pozornost speciálně neupřel. Cizinecký zákon se tak předmětnou novelou dostal do určité schizofrenní situace. Zatímco v obecné úpravě trvalého pobytu umožňoval ukončení platnosti povolení k pobytu, pokud policie zjistila, že cizinec uzavřel manželství pouze s cílem získat povolení k pobytu (to však neplatilo, pokud se z manželství narodilo dítě nebo bylo nezrušitelně osvojeno),<sup>19</sup> ve zvláštní (a tedy přednostně aplikovatelné) úpravě pobytu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků postihování účelových sňatků vůbec nezmiňoval.<sup>20</sup>

Absence výslovného ustanovení cizineckého zákona, které by umožňovalo ukončit pobyt či vůbec neudělit povolení k pobytu z důvodu obcházení zákona účelovým sňatkem uzavřeným mezi občanem unie a občanem třetího státu, jak to požaduje rezoluce Rady, byla nicméně v této době řešena judikaturou. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 As 78/2006-64 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), řešil případ stěžovatelky – státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky, která uzavřela účelový sňatek s občanem České republiky a následně požádala o povolení k trvalému pobytu. Orgány policie však její žádost zamítly podle § 87h odst. 1 písm. b) hlavy IVa cizineckého zákona, který v té době umožňoval policii žádost občana Evropské unie či jeho rodinného příslušníka zamítnout, pokud je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Konkrétně v jednání stěžovatelky spatřovaly orgány policie závažné narušení veřejného pořádku.

---

<sup>17</sup> K celkové kritice cizineckého zákona viz Čižinský, P.: Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu, *Právní rozhledy*, č. 20, 2007, str. 756 – 757, ISSN 1210-6410.

<sup>18</sup> Zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

<sup>19</sup> Tehdy účinný § 80 odst. 1 písm. a) cizineckého zákona.

<sup>20</sup> Nove vložená hlava IVa cizineckého zákona; obsahovala nicméně některé jiné důvody ukončení platnosti povolení k pobytu, např. narušení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že pojem veřejný pořádek je obtížně vymežitelný a proměnlivý v čase, což demonstroval na případech historické české i zahraniční judikatury. Následně odmítl názor stěžovatelky, že by porušením veřejného pořádku bylo jen spáchání nejzávažnějších trestných činů, a veřejný pořádek definoval jako „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. V podmínkách současné České republiky coby demokratického právního státu se tak jedná o ty normy, které umožňují fungování společnosti v duchu principů vytyčených v úvodních ustanoveních Ústavy České republiky a její preambule, tedy zejména jako společnosti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, společnosti založené na úctě k právům a svobodám člověka a občana, respektu k lidské důstojnosti a svobody a na úctě k lidským právům a zásadám otevřené občanské společnosti. Zároveň je pak pod pojmem veřejného pořádku v České republice možno chápat takový ideální stav společnosti, jenž odpovídá výše provedenému výčtu náležitostí.*“

Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že jednání stěžovatelky založilo důvodné nebezpečí, že by mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek: „*stěžovatelčino jednání je porušením veřejného pořádku i přesto, že se nedopustila přímo protizákonného jednání, tím méně pak trestného činu, ale pouhé „nemravnosti“ in fraudem legis.*“ Výklad soudu tak zažehnal možné nebezpečí, které z chybějícího postihu účelových sňatků mohlo vzniknout. Je však vhodné podotknout, že Nejvyšší správní soud v daném případě neřešil, zda hlava IVa cizineckého zákona byla aplikovatelná na občana České republiky a zda se z hlediska evropského práva nejednalo o tzv. vnitřní situaci.<sup>21</sup>

### 3.2 OMEZENÁ TRANSPOZICE ÚČELOVÝCH SŇATKŮ

Další dvě novely cizineckého zákona následovaly relativně rychle po sobě na sklonku roku 2005<sup>22</sup> a na počátku roku 2006.<sup>23</sup> Tyto novely měly mimo jiné za cíl provést transpozici obou směrnic 2003/86/ES a 2004/38/ES, což se promítlo do výslovného zmínění účelových sňatků i ve speciálních ustanoveních týkajících se občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. Nelze však hovořit o úplné transpozici, neboť novely pouze rozšířily dosavadní úpravu postihu účelových sňatků i do dalších částí cizineckého zákona. Jak obecná úprava, tak i zvláštní (týkající se občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků) tedy umožňovaly zamítnout žádost o přechodný či trvalý pobyt (případně zrušit povolení k

---

<sup>21</sup> Blíže viz část 3.3.

<sup>22</sup> Zákon č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Účinnost nabyl dne 25. 11. 2005.

<sup>23</sup> Zákon č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Účinnost nabyl dne 27. 4. 2006.

pobytu), pokud orgány policie zjistily, že cizinec uzavřel manželství s cílem získat toto povolení.

Cizinecký zákon výslovně nespojoval uzavření účelového sňatku se zneužitím práva či s jeho obcházením. Pouze byl akceptován fakt, že dochází k uzavírání sňatků s cílem získat příslušná pobytová povolení a že je třeba těmto praktikám bránit.

Příslušná ustanovení cizineckého zákona pak obsahovala zvláštní výjimku týkající se narození či nezrušitelného osvojení dítěte: povinnost zamítnout žádost či zrušit pobytové povolení neplatila, pokud se v manželství narodilo dítě nebo bylo v době trvání manželství dítě nezrušitelně osvojeno. Jedná se v podstatě o nevyvratitelnou právní domněnku, stavící na tom, že manželé, jimž se narodilo dítě nebo kteří dítě nezrušitelně osvojili, neuzavřeli účelový sňatek. Tato úvaha má silné *ratio*, byť její absolutní povaha neumožňující zohlednit případné excesy (například účelové osvojení dítěte, což je samozřejmě zcela extrémní, obtížně realizovatelný případ) by mohla být předmětem zneužití. Soulad této výjimky s transponovanými směrnici a rezolucí Rady je pak sporný, neboť směrnice takové výjimky neupravovaly (nicméně ani nezakazovaly) a znění rezoluce Rady by spíše svědčilo proti zavádění takových výjimek. Důvodová zpráva k zákonu č. 161/2006 Sb.<sup>24</sup> zde však paradoxně uváděla, že posuzování fingovaných manželství bude vycházet ze zmíněné rezoluce Rady. Případné právní spory týkající se aplikace této výjimky však nejsou autorovi známy.

Pro úplnost této části je vhodné doplnit, že předmětné novely zavedly do cizineckého zákona rovněž výslovnou pravomoc cizinecké a pohraniční policie prověřovat, zda cizinec neuzavřel sňatek s cílem získat oprávnění k pobytu. „Prověřování“ však nebylo nijak blíže specifikováno. Vzhledem k dosavadnímu rozsahu kontrolní činnosti tohoto policejního útvaru se zařazení tohoto oprávnění jeví spíše jako nadbytečné, pokud tím ovšem zákonodárce nechtěl orgánům policie přikázat, aby se při posuzování účelových sňatků řídily rezolucí Rady. Ostatně, jak je uvedeno výše, důvodová zpráva k zákonu č. 161/2006 Sb. o používání této rezoluce výslovně hovořila.

### **3.3 VSTUP DO SCHENGENU A PLNÁ TRANSPOZICE**

Poslední důležitá novela nabyla účinnosti dnem vstupu České republiky do Schengenského prostoru, tj. dne 21. 12. 2007.<sup>25</sup> Tato úprava zavedla jednotně pro všechny druhy pobytu povinnost příslušných orgánů zamítnout žádost o povolení k pobytu případně zrušit již nabyté povolení, pokud se žadatel (držitel) *dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.*<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Tisk č. 1107, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, V. volební období, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>25</sup> Zákon č. 379/2007 Sb. kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>26</sup> Viz např. § 46a odst. 2 písm. j), §77 odst. 1 písm. a), § 87e odst. 1 písm. c) a další ustanovení cizineckého zákona.



Cizinecký zákon zde opustil konstrukci, podle níž byl přímo sňatek uzavřený za účelem získání povolení k pobytu důvodem k zamítnutí žádosti či zrušení povolení k pobytu. Primárním důvodem zamítnutí či odnětí povolení k pobytu podle stávající úpravy je obcházení cizineckého zákona, přičemž účelově uzavřené manželství je jenom jedním z možných druhů takového obcházení; k zamítnutí či odnětí povolení k pobytu však může dojít i pro jiné způsoby obcházení cizineckého zákona, z nichž cizinecký zákon ještě výslovně uvádí účelové určení otcovství.

Současně z cizineckého zákona vypadl zákaz zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, resp zrušení povolení k pobytu, pokud se v manželství narodilo dítě, nebo bylo-li dítě nezrušitelně osvojeno. Důvodová zpráva k předmětné novele k tomu uvedla, že ani v těchto případech nelze vyloučit účelovost sňatku, nicméně tuto skutečnost bude nezbytné v konkrétním případě posoudit v rámci příslušného řízení s přihlédnutím k zájmům nezletilého dítěte.<sup>27</sup>

Určitým nástrojem pro boj s účelovými sňatky se stal rovněž novelizovaný § 87h odst. 1 písm. b), který oproti dosavadnímu stavu podmínil udělení trvalého pobytu rodinnému příslušníkovi občana České republiky či jiného občana Evropské unie dvěma lety nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky, z toho 1 rok musí být rodinným příslušníkem takového občana. Jde tedy o zavedení jakési zkušební dvouleté lhůty k prověření, zda se nejedná pouze o účelově vytvořený rodinný vztah – typicky o účelové manželství. Podle dosavadní úpravy mohl získat manžel – cizinec právo trvalého pobytu ihned po uzavření sňatku s občanem České republiky či jiného státu Evropské unie. Nově zavedená zkušební dvouletá lhůta je souladná se směrnicí 2004/38/ES, která v čl. 16 odst. 1 a 2 stanoví, že trvalého pobytu lze nabýt až po pěti letech nepřetržitého pobytu na území členského státu; snížení této lhůty na dva roky v případě českého cizineckého zákona je pak pokryto čl. 37 směrnice, který umožňuje členským státům přijmout příznivější normy.

Přístup k účelovým sňatkům v cizineckém zákoně po této poslední novele lze tedy považovat za plně kompatibilní s oběma směrnicemi. Je nicméně třeba přiznat, že zavedení této novely provázely silné protesty nevládních organizací zabývajících se migrací. Kritika se nevyhnula ani obcházení zákona prostřednictvím účelových sňatků. Argumenty směřovaly zejména proti zavedení zkušební dvouleté lhůty, ale i proti pojetí obcházení zákona prostřednictvím účelových sňatků. Kromě řady faktických námitek zazněly i některé připomínky právního charakteru. Dva nejvýraznější argumenty lze shrnout takto: 1) komunitární právo se zacházením s manžely českých občanů nezabývá (směrnice 2004/38/ES upravuje jen zacházení s manžely občanů jiných členských států), a nelze proto vycházet z komunitární podmínky až pětileté doby nepřerušného pobytu na území republiky před udělením povolení k trvalému pobytu; 2) formy obcházení zákona by měly být přesně stanoveny, nelze použít demonstrativní výčet, neboť jinak je otevřen prostor pro příliš širokou interpretaci tohoto institutu ze strany policie.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Tisk č. 191, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, V. volební období, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>28</sup> Čižinský, P., Jelínková, M.: Připomínky k cizineckému zákonu, Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, 2007, str. 17 a 25.

Oba dva argumenty je nutno odmítnout. První patrně vychází z judikatury Soudního dvora týkající se tzv. vnitřní situace (*wholly internal situation*).<sup>29</sup> Podle této judikatury se evropské úpravy volného pohybu osob nemůže dovolávat občan členského státu proti tomuto státu, pokud dosud aktivně práva volného pohybu v rámci Společenství nevyužil. Směrnice 2004/38/ES by tak nebyla aplikovatelná na občany České republiky, pokud by tito nevycestovali do jiného členského státu unie. Tento kontroverzní postoj Soudního dvora je však kromě kritiky akademické obce<sup>30</sup> nahlodáván recentní judikaturou tohoto soudu založenou právě na poměrně novém institutu evropského občanství.<sup>31</sup> Je nepochybné, že občany České republiky je nutno považovat za občany Evropské unie – to vyplývá přímo z primárního práva Evropské unie. Směrnice 2004/38/ES se pak týká mimo jiné rodinných příslušníků občanů unie – tedy i rodinných příslušníků občanů České republiky. Konečně v daném případě nelze ani hovořit o právu, které by svědčilo občanům unie, ale o povinnosti členských států potírat účelové sňatky. Tato povinnost by pak zjevně byla značně narušena, kdyby členské státy postupovaly jinak vůči svým občanům a jinak vůči občanům ostatních členských států. V této souvislosti lze pro zajímavost zmínit, že krajské soudy zpočátku odmítly aplikovat zvláštní hlavu IVa cizineckého zákona (stanovící podmínky pobytu občanů unie a jejich rodinných příslušníků) na rodinné příslušníky občanů České republiky. Tento závěr byl ovšem následně překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu: je však třeba přiznat, že Nejvyšší správní soud se otázkou tzv. vnitřní situace v této souvislosti nezabýval.<sup>32</sup>

Pokud jde o druhou námitku, pak v souladu s judikaturou Ústavního soudu spočívá obcházení zákona „ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázaný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.“<sup>33</sup> Podstatou obcházení zákona je tedy využití legální konstrukce k jinému účelu, než byla zamýšlena. Nejde tedy o deliktní jednání, které musí být zákonem vždy pečlivě definováno, ale o zneužití účelu: například institut manželství je zákonem upraven za účelem ochrany rodiny a nikoliv proto, aby na jeho základě bylo možno snadno získat povolení k pobytu. Způsobů zneužití práva a jeho jednotlivých institutů k jiným než zamýšleným účelům mohou být stovky a mohou se měnit v čase. V tomto ohledu je požadavek na to, aby zákon konkrétně vyjmenovával možné způsoby jeho obcházení, zcela absurdní. Na druhou stranu, objeví-li se větší množství určitého druhu obcházení zákona (např. jako v případě účelových sňatků nebo účelových určení otcovství), je nepochybně vhodné, aby zákonodárce na takové jednání poukázal, pojmenoval jej, případně definoval, a zabránil tak obcházení zákona v budoucnu.

---

<sup>29</sup> Např. rozsudek Soudního dvora ve věci 175/78 *R. v. Saunders* [1979] ECR 1129, nebo rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech 35 a 36/82 *Morson a Jhanjan v. Nizozemí* [1982] ECR 3723.

<sup>30</sup> Nic Shuibhne, N.: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move on? *Common Market Law Review*, č. 39, 2002, str. 731-771, ISSN 0165-0750.

<sup>31</sup> Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-403/03 *Schempp v. Finanzamt München* [2005] ECR I-6421, nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-148/02 *Garcia Avello v. Belgie* [2003] ECR I-11613.

<sup>32</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, čj. 2 As 46/2007, ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 36/2007-61, nebo ze dne 27. 11. 2008, čj. 3 As 53/2007-76, všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 119/01, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

Přes úspěšnou transpozici směrnic postrádá český právní řád definici účelového sňatku a vodítka pro jeho posuzování. Podle odborné literatury by mohlo být účelové manželství definováno například takto: „*fingované manželství je takový svazek, při jehož uzavření byly dány dva úmysly snoubenců: jednak úmysl negativní, totiž nevést společný rodinný život jako manželé, a pak úmysl pozitivní, totiž obejít předpisy přistěhovaleckého práva. Chybí-li negativní úmysl, jde pouze o výhodný sňatek, který jednomu ze snoubenců zajistí i právo pobytu v daném státu. Chybí-li naopak pozitivní úmysl, jedná se zřejmě rovněž o fingované manželství, které ovšem nespadá do oblasti přistěhovaleckého práva a které mohlo sledovat i jiné důvody (dle informací z denního tisku se v ČR vyskytl případ fingovaného manželství dvou nájemců, kteří svým sňatkem provedli výměnu svých bytů, ke které jim jejich pronajímatelé nechtěli dát souhlas).*“<sup>34</sup> S ohledem na znění cizineckého zákona se však zdá, že příslušné orgány policie se nebudou příliš zabývat negativním úmyslem a spíše se budou soustředit na naplnění úmyslu pozitivního – obejít cizineckého zákona.

Konečně pokud jde o rezoluci Rady, nedočkala se ani po několika letech jakéhokoliv odrazu v české legislativě či v prováděcích předpisech. I přes nejasný právní status je však její role v českém právním řádu podstatná. Nejen že se na ni odvolávají důvodové zprávy novel cizineckého zákona a že je zmiňovaná v judikatuře správních soudů, ale z této judikatury je zřejmé, že orgány policie, které se případy účelových sňatků zabývají, jsou si existence této rezoluce vědomy a používají ji ke zdůvodňování svých rozhodnutí. Tuto faktickou přímou aplikaci rezoluce lze na straně jedné uvítat, na straně druhé by mohlo být nesnadné najít pro ni přijatelné právní zdůvodnění.<sup>35</sup> To i s ohledem na skutečnost, že rezoluce nebyla přeložena a publikována v českém jazyce.<sup>36</sup>

#### 4. ZÁVĚR

Problematika potírání účelových manželství je celoevropským fenoménem. V rámci Evropské unie se objevuje ve dvou směrniciích a v rezoluci Rady, jejíž právní status nicméně není zcela zřejmý. Evropský soudní dvůr se doposud podrobněji otázkou účelových manželství nezabýval, avšak jeho judikatura potvrzuje, že se jedná o obcházení evropského práva, kterému Evropský soudní dvůr ochranu neposkytuje. Rozhodovací činnost Evropské komise pro lidská práva potvrzuje, že účelová manželství se zpravidla nebudou moci spolehnout na čl. 8 Úmluvy.

Transpozice evropských právních předpisů týkajících se účelových manželství do českého právního řádu byla postupná, případné nedostatky v mezidobí byly uspokojivě odstraněny judikaturou. V současné době obsahuje cizinecký zákon ustanovení, jež lze považovat za souladná se směrnicí. Rezoluce Rady nebyla konkrétně převzata do legislativního

---

<sup>34</sup> Čížinský, P.: Fingovaná manželství a možnosti jejich potírání, In: Čížinský, P., Jelínková, M.: Připomínky k cizineckému zákonu, Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, 2007, str. 46.

<sup>35</sup> Obdobně je však rezoluce v praxi implementována správními orgány Německa, Řecka a Finska. Viz Zhodnocení implementace rezoluce Rady ze dne 4. 12. 1997 o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových sňatků, 13488/1/99 REV1, dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/99/st13/13488-r1en9.pdf>.

<sup>36</sup> K možným důsledkům této situace srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-161/06 *Skoma-Lux s. r. o. v. Celní ředitelství Olomouc* [2007] ECR I-10841.

instrumentu, avšak je zřejmé, že policejní orgány řešící problematiku účelových manželství ji mají k dispozici a v praxi ji aplikují.

**Literature:**

- Čížinský, P., Jelínková, M.: Připomínky k cizineckému zákonu, Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, 2007, 56 stran, dostupný z [http://www.diskriminace.cz/dp-migrace/text\\_a1.pdf](http://www.diskriminace.cz/dp-migrace/text_a1.pdf).
- Čížinský, P.: Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu, Právní rozhledy, č. 20, 2007, str. 756 – 757, ISSN 1210–6410.
- Karlová, H.: Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt občanů unie z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, Právník č. 8, 2008, str. 922 – 939, ISSN 0231–6625.
- Nic Shuibhne, N.: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move on? Common Market Law Review, č. 39, 2002, str. 731–771, ISSN 0165–0750.

**Reviewer:**

**Vladimír Týč**

**Contact – email:**

*jan.jirasek@nssoud.cz*