



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **A. B.**, zast. Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2017, č. j. OAM-135/ZA-ZA11-ZA05-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 12. 2018, č. j. 31 Az 12/2017 - 49,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 12. 2018, č. j. 31 Az 12/2017 - 49, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 11. 2017, č. j. OAM-135/ZA-ZA11-ZA05-2017, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Tato částka bude vyplacena Mgr. Gabriele Kopuletě, advokátce se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Žalovaný jím rozhodl, že se stěžovatelce neuděluje mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] V průběhu správního řízení vyšlo najevo, že tvrzeným důvodem žádosti stěžovatelky je pronásledování z politických důvodů. Žalovaný však predestované důvody a

popisované situace neshledal takového charakteru, frekvence a doby trvání, které by jim dodaly intenzitu označitelnou za pronásledování či za vážnou újmu, která by odůvodňovala udělení doplňkové ochrany. Žádosti proto nevyhověl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu ke krajskému soudu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nezpochybnil, že stěžovatelka byla členkou organizací, jejichž program byl částečně politický a že se účastnila jejich jménem různých mítinků, dospěl však k závěru, že stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno učinit závěr, že vyvíjela ve své vlasti činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, které by mohly být svou intenzitou označeny za pronásledování ve smyslu azylového zákona. Rovněž nebylo prokázáno, že mohla mít důvodné obavy z pronásledování z důvodu své rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu nebo že by jí takové pronásledování hrozilo v případě návratu do vlasti. Potíže, které ve vlasti měla, nedosáhly takové úrovně, aby je bylo možné označit za pronásledování. Zemi původu opustila bez jakýchkoliv problémů legálně letecky. Poslední problém s policií měla mít v roce 2013 nebo 2014, poté žádným potížím až do září roku 2016 vystavena nebyla. Nebyly splněny ani důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu či doplňkové ochrany podle jeho § 14a a § 14b.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V kasační stížnosti uvedla, že je od roku 2012 členkou organizace Nida Vatanda Harekati s částečně politickým programem zaměřeným proti vládnoucímu režimu. Jako předsedkyně organizace pro oblast Abšeron se účastnila několika mítinků a několikrát byla předvolána na policii. K posledním výsledkům došlo v době, kdy se situace v zemi začala přiostrřovat, tedy v září 2016 a v prosinci 2016, kdy byla po dobu několika hodin zadržena, a to i při stavu její gravidity. Vzhledem ke svým psychickým problémům způsobeným pronásledováním rekreačně vycestovala na doporučení svého lékaře ze země i s manželem (pozn. soudu: manžel rovněž požádal o mezinárodní ochranu a řízení o jeho žádosti bylo posouzeno pod sp. zn. 9 Azs 21/2019). Následně se dozvěděla, že v její nepřítomnosti byla hledána policií a byla u ní v bytě provedena domovní prohlídka a zabaveny její osobní věci. Na základě této skutečnosti se s manželem rozhodli požádat o mezinárodní ochranu.

[6] Namítá, že krajský soud se nesprávně ztotožnil se závěry žalovaného, že se v jejím případě nejednalo o zásahy takové intenzity, aby dosáhly definice pronásledování podle zákona o azylu. Má za to, že žalovaný zcela pominul skutečnost, že s ohledem na zprávy o zemi původu i dílčí jednotlivé útoky menší intenzity ve svém souhrnu mohou naplňovat znaky pronásledování. Naopak žalovaný i krajský soud zcela bagatelizují její životní situaci, jakož i kauzální nexus mezi incidenty a její politickou aktivitou. Nesprávně interpretovali závěry ze zpráv o zemi původu a nepřihlédli k okolnostem svědčícím ve prospěch stěžovatelky, přestože ze zpráv vyplývá, že členové nevládních organizací, ochránci lidských práv a političtí aktivisté jsou nejvíce režimem země původu postiženi. Má za to, že její příběh nebyl posouzen individuálně. Navíc žalovaný i krajský soud

pokračování

nezohlednili, zda nelze na ni jako na členku nevládní organizace a ochránkyni lidských práv nahlížet také jako na sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Domovní prohlídka byla již přímou pohrůžkou omezující ji v dalším svobodném výkonu politického přesvědčení. Za absurdní označila tvrzení krajského soudu, že důvodem její žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha o legalizaci pobytu. Ze všech těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti trvá na správnosti svého rozhodnutí a odkazuje na něj a na napadený rozsudek krajského soudu, s nímž se ztotožňuje. Trvá na tom, že incidenty a problémy, které stěžovatelka popsala, neměly přímou souvislost s jejím vycestováním a podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jakkoli je možné považovat situace popisované stěžovatelkou týkající se zadržení na policii za nepříjemné, nedosahují svou závažností míry pronásledování.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Protože se jedná o kasační stížnost podanou ve věci udělení mezinárodní ochrany, NSS se zabýval v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve tím, zda podaná kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, a zda je tedy ve smyslu citovaného ustanovení přijatelná. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. O přijatelnou kasační stížnost se dle výše citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Kasační stížnost může být přijatelná mimo jiné tehdy, pokud je v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tak tomu je i v právě projednávané věci.

[11] Podle správního spisu stěžovatelka uvedla, že byla v zemi původu od roku 2012 členkou organizace Nida Vatanda Harekati s humanitárním programem a s částečně politickým programem zaměřeným proti vládnoucímu režimu. Organizace pořádala různé mítinky proti režimu stávajícího prezidenta a proti neodůvodněným úmrtím v rámci výkonu vojenské služby. Jako předsedkyně této organizace pro oblast Abšeron byla odpovědná za agitaci, sdružování mládeže, rozdávání učebnic, rovněž vylepovali letáky proti volbám. Po dvou mítincích v roce 2013 a 2014 byla předvolána na policii a vyslýchána. K dalšímu a podstatnému incidentu s policií došlo v září 2016, v důsledku účasti na mítinku proti korupci. Byla předvolána na policii k vysvětlení. Po té, co do ní

strčili, upozornila na svou graviditu. Po šesti hodinách ji propustili s upozorněním, ať je kvůli dítěti opatrná. Další podstatný incident se stal v prosinci téhož roku, po té, kdy byla i s manželem předvolána k výslechu z důvodu vylepování letácků proti vlivu imámů v zemi. Výslech trval od 11 do 19 hodin. V té době již byla v pokročilém stadiu těhotenství. Udělalo se jí nevolno a musela jí být přivolána ambulance. Propuštěna byla na základě zaplacení úplatku. Trestně stíhána nebyla. Následně se jí zhoršil psychický stav a na doporučení lékaře odjela s manželem mimo zemi. Po odjezdu (únor 2017) se dozvěděla, že byla hledána policií v bytě a bez uvedení důvodu jí a jejímu manželovi byly zabaveny počítače. Obávala se, že v případě návratu do země původu by jí a manželovi tamní policie mohla například podstrčit narkotika a obvinít je z jejich držení, kdy jde dle stěžovatelky o běžný postup policie. Z tohoto důvodu se rozhodli odcestovat do České republiky a požádat zde o mezinárodní ochranu. Svá tvrzení podpořila seznamem internetových stránek, doporučujícím dopisem organizace Azerbaijan Avrupa Harakati, fotografiemi o účasti na mítincích, několika články a psychologickou zprávou.

[12] Žalovaný i krajský soud nepochybnili skutečnost stěžovatelkou popisovaných incidentů. Incidenty v letech 2013 a 2014 neshledali v přímé souvislosti s vycestováním. Incidentům z roku 2016 přiznaly značnou nepříjemnost, naznali však, že svou závažností nedosahují intenzity pronásledování podle zákona o azylu, neboť stěžovatelka nebyla vystavena extenzivnímu fyzickému či psychickému nátlaku.

[13] S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Zcela jinak nahlíží na sérii incidentů, kterým stěžovatelka jako humanitární a politická aktivistka čelila, především pak na události, které se odehrály v roce 2016 a 2017. Je třeba připomenout, že žalovaný ani krajský soud netvrdili, že by stěžovatelčina tvrzení byla nedůvěryhodná. Pouze se shodli, že újma, kterou stěžovatelka utrpěla, nebyla dostatečně intenzivní, aby ji bylo možno označit za pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu či aby zakládala odůvodněné obavy z pronásledování ve smyslu jeho § 12 písm. b). Ve vztahu k oběma písmenům tohoto ustanovení je mezi stěžovatelkou a žalovaným sporná právě otázka, zda zacházení, jemuž byla spolu s manželem vystavena, dosahovalo intenzity pronásledování.

[14] Žalovaný i krajský soud založili svá zamítavá rozhodnutí na závěru, že jednání, jimž byla stěžovatelka vystavena, nelze klasifikovat jako pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu: *Pronásledováním se rozumí závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování.*

[15] Citované ustanovení transponuje do zákona o azylu zejména směrnici 2011/95/EU, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Její článek čl. 9 v odst. 1 stanoví podrobnější definici pronásledování jakožto jednání, které je

a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo

pokračování

b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).

[16] V čl. 9 odst. 2 pak kvalifikační směrnice poskytuje demonstrativní výčet jednání, která jsou za pronásledování považována. Ve vztahu ke stěžovateli jsou relevantní první dvě písmena tohoto odstavce: 2. *Za pronásledování ve smyslu odstavce 1 mohou být mimo jiné považována tato jednání:*

a) použití fyzického nebo psychického násilí, včetně sexuálního násilí;

b) právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem; (...)

[17] Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelkou má za to, že především trojice incidentů, jimž byla vystavena od září 2016 do února 2017, společně zakládá tzv. pronásledování na kumulativním základě. Tento právní pojem obsažený v čl. 9 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice rozebral NSS například v rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 1 Azs 40/2007 - 129, kde pro účely řízení o udělení azylu připomněl, že je „*v každém takovém případě nutno pečlivě posuzovat, zda konkrétní formy negativních reakcí žadatelova okolí dosáhly jednotlivě či ve svém souhrnu (kumulativně) takové intenzity, aby je bylo lze považovat za „opatření působící psychický nátlak“ ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu*“ (pozn. soudu: nyní jde o výše citovaný § 2 odst. 4). V rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 6 Azs 4/2012 - 67, pak soud posuzoval situaci manželů, občanů Běloruské republiky, z nichž manžel byl dvakrát vyslýchán policií, která jej varovala, že by se měli s manželkou přestat účastnit opozičních aktivit a distribuovat letáky na opozičních mítincích, a v tomto směru byli varováni i svými zaměstnavateli. NSS k tomu ve vztahu k manželovi konstatoval, že „*stěžovatel v dané době čelil celé sérii ústrků, které ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2006, č. j. 2 Azs 66/2006 - 61, publikovaného pod č. 1066/2007 Sb. NSS, samy o sobě sice nedosahovaly dostatečné intenzity či systematickosti, aby je bylo možné považovat za psychický nátlak, avšak správní orgány ani krajský soud se ve svých rozhodnutích nezabývaly tím, zda tyto útoky nedosahují požadované intenzity společně, tedy ve svém souhrnu, a zda se tedy v případě stěžovatele a) nejedná o tzv. pronásledování na kumulativním základě.*“

[18] Pokud je tento právní názor aplikován na situaci stěžovatelky, NSS shledává na rozdíl od krajského soudu a žalovaného, že byla spolu se svým manželem vystavena zacházení, které do jejich základních práv zasáhlo obdobně jako v případě posuzovaném v právě citovaném rozsudku č. j. 6 Azs 4/2012 - 67. V intenzitě zásahů lze navíc spatřovat jistý náznak gradace (od výslechů k domovní prohlídce), kterou lze vnímat jako předzvěst případného trestního stíhání, a tedy jiný, ale neméně intenzivní zásah do jejich práv. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze tato opatření v jejich kumulativním účinku a také s přihlédnutím ke stupňování jejich povahy chápat jako pronásledování.

[19] Jde přitom o pronásledování, které je zjevně propojeno se stěžovatelčinou politickou aktivitou, tedy sdružováním v politických organizacích, účastí na mítincích a distribucí letáků kritizujících konkrétní aktivitu vlády. Pokud nebude tato souvislost v dalším řízení vyvrácena, jedná se o pronásledování za uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, respektive o jednání zakládající odůvodněný strach z pronásledování z důvodu zastávání určitých politických názorů ve smyslu § 12 písm. b) téhož zákona. Na základě stávajícího stavu dokazování tak byly

v řízení o udělení mezinárodní ochrany dány důvody pro přiznání mezinárodní ochrany ve formě azylu podle těchto dvou ustanovení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelčina činnost spadá pod pronásledování z důvodu politického přesvědčení, respektive pod uplatňování politických práv, tak jak bylo vymezeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, č. 1713/2008 Sb. NSS, není již třeba samostatně rozebírat, zda by u ní byl splněn i důvod příslušnosti k azylově relevantní sociální skupině.

[20] Nelze přitom přehlédnout také nezpochybňovaný stav dodržování lidských práv ve stěžovatelčině zemi původu. K ní žalovaný na straně 6 svého rozhodnutí uvedl, že „v Ázerbájdžánu je velice problematická situace zejména z pohledu nevládních organizací, médií, ochránců lidských práv, politických aktivistů, novinářů, obecně osob vystupujících proti režimu. Ázerbájdžán v poslední době stále více vystupuje proti různým projevům politických práv, svobodě projevu či občanské společnosti.“ Krajský soud pak v bodě 20. rozsudku ve shodě se žalovaným dodal, že „skutečnost, že v této zemi existuje ne zcela demokratický režim, který pošlapává lidská práva, ještě neznamena, že kterýkoliv občan takové země je tomuto negativnímu vlivu přímo nebo zprostředkovaně vystaven.“ K tomu je ovšem třeba dodat, že stěžovatelka dosud nezpochybněným způsobem prokázala, že není pouze „kterýkoliv občan takové země“, ale že byla vystavena zcela konkrétním omezením lidských práv při třech vzájemně souvisejících incidentech během necelého půl roku, což zakládá pronásledování na kumulativním základě.

[21] Skutečnost, že o mezinárodní ochranu požádala spolu s manželem prakticky ihned poté, co přicestovala do ČR, a tedy jen několik dnů po odjezdu ze země původu, také zcela vyvrací tvrzení krajského soudu v bodě 21. rozsudku, že důvodem stěžovatelčiny žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha o legalizaci jejího dalšího pobytu. Není vůbec patrné, na jakém základě k takovému závěru krajský soud dospěl.

[22] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje se způsobem, jakým právní otázku intenzity zásahů do lidských práv, jimž stěžovatelka čelila v zemi původu, posoudil krajský soud. Ten navíc pouze potvrdil právní názor žalovaného. Je tedy namístě zrušit jak napadený rozsudek krajského soudu, tak také jemu předcházející rozhodnutí žalovaného. Pokud bude s dostatečnou pravděpodobností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82) akceptována stěžovatelčina skutková verze, je třeba jednání, jemuž byla vystavena, označit za pronásledování ze strany státních orgánů její země původu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

[24] Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), zdejší soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[25] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný, který neměl v

pokračování

řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení, avšak žádné náklady řízení jí nevznikly, neboť náklady jejího právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti hradí soud, v řízení před krajským soudem zastoupena nebyla a jiné náklady netvrdila. Žádný z účastníků tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Stěžovatelce byla Nejvyšším správním soudem ustanovena advokátka podle § 35 odst. 9 s. ř. s., ve znění platném v době ustanovení. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odměna ustanovené zástupkyně činí za jeden úkon právní služby 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Ustanovená zástupkyně v řízení učinila dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti), za něž náleží odměna ve výši 6 200 Kč [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu]. Dále uvedené zástupkyni náleží ke každému z těchto dvou úkonů právní služby náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 600 Kč. Celkem tedy odměna a náhrada hotových výdajů činí 6 800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. května 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu