



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **S. E.**, zast. Mgr. Bc. Milanem Janákem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2018, čj. OAM-103/LE-LE26-ZA17-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 7. 2019, čj. 30 Az 31/2018-50,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 7. 2019, čj. 30 Az 31/2018-50, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2018, čj. OAM-103/LE-LE26-ZA17-2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Bc. Milanu Janákovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **10 200 Kč**, která mu bude proplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce přiletěl dne 30. 5. 2018 z Bukurešti na Letiště Václava Havla v Praze. Při kontrole cizineckou policií se prokázal pozměněným bulharským pasem, žalovaný mu proto odepřel vstup na území ČR. Dne 31. 5. 2018 podal žalobce žádost u udělení mezinárodní ochrany v ČR. Jako důvod podání žádosti uvedl, že je kurdské národnosti a Kurdové jsou v Turecku potlačováni. Dále uvedl, že ho během protestu proti prezidentu Erdoğanovi zadržela a mučila

policie, stále má modřiny z toho, jak jej policisté tahali po ulici po zemi. Kamarády, kteří protestovali spolu s žalobcem, mučila policie také. Žalobce žil naposledy ve městě Izmir. Při pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobce upřesnil, že opustil Turecko, neboť jsou zde Kurdové vnímáni jako občané druhé kategorie, jejich svoboda je omezována a nemohou používat svůj rodný jazyk. Žalobce popsal, že jednou při cestě autobusem telefonoval v kurdštině a ostatní cestující jej z toho důvodu požádali, aby opustil autobus. Žalobce se účastnil oslav kurdského Nového roku. Na oslavách řečnili také zástupci HDP (Lidová demokratická strana) o právech a svobodách Kurdů. Žalobce je podporovatelem této strany, není však jejím členem. Na akci zasáhla policie, neboť účastníci křičeli hesla proti prezidentu Erdoğanovi. Policie odvezla žalobce spolu s dalšími účastníky oslav do aut a odvezla je na stanici, kde je zbila a vyhrožovala jim. Žalobce uvedl, že se proti jednání policie nemůže nijak bránit. Domnívá se, že civilisté jako on nemohou jít k soudu a o něčem takovém otevřeně mluvit, neboť předseda HDP, nejvyšší kurdský politický zástupce, je bezdůvodně již delší dobu ve vězení. Na dotaz žalovaného žalobce sdělil, že není jisté, co se bude dít, pokud by se vrátil do vlasti. Policie by žalobce mohla zbit nebo proti němu použít násilí. Žalobcova rodina v Turecku dosud problémy nemá, ale žalobce neví, jaká bude situace po volbách. Žalobce nikdy nebyl trestně stíhán, pouze byl na 15 dní uvězněn, neboť na vojně neuposlechl rozkaz a odmítal bojovat proti nevinným lidem během převratu v roce 2016. Žalobce zvolil cestu do ČR za pomoci převaděčů, neboť je jednodušší, rychlejší a méně nákladná než si v Turecku vyřídit pas. V ČR v Boskovicích žijí žalobcovi dva bratřanci.

[2] Žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu. Žalobce o sobě hovoří jako o sympatizantovi politické strany HDP, není však jejím členem. Žalobce nezmínil žádné aktivity, které by se daly podřadit pod uplatňování politických práv, za které by byl v Turecku pronásledován. Žalovaný neshledal v žalobcově azylovém příběhu prvek adresného pronásledování ani jiné okolnosti, které by z žalobce činily zájmovou osobu tureckých správních složek. Pokud nastane exces policejních složek, má být žalobce důsledný při snaze obrátit se na soud nebo vyšší složky policie, nikoli setrvat u představy, že jako obyčejnému člověku je mu taková pomoc nedostupná. V posledku může žalobce zvolit přesídlení na jiné místo své vlasti, kde je neznámou postavou. Ze zpráv o zemi původu vyplývá, že pokud turecký stát porušuje lidská práva, děje se to u osob přesně vyprofilovaných a s konkrétní specifickou minulostí převážně pracovního rázu, z oblasti justice, vysokého školství a zejména z důstojnického sboru armády či policie. To však není žalobcův případ. Problémy kurdského etnika nedosahují míry hrozby vážné újmy.

[3] Žalobce se proti neudělení azylu bránil podáním žaloby ke krajskému soudu. Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl. Domnívá se, že žalobcem vylíčený incident s policií byl ojedinělým aktem, který nedosahuje intenzity pronásledování. Neshledal ani jiné důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které namítá nesprávné právní posouzení. Stěžovatel má za to, že použití násilí ze strany policie, které mělo souvislost s jeho politickým přesvědčením, je třeba považovat za akt pronásledování. Jednání policie překročilo hranici stanovenou článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) a představovalo minimálně nelidské zacházení. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve věci *Bonyid proti Belgii* ze dne 28. 9. 2015, stížnost č. 23380/09.

[5] Stěžovatel považuje závěr krajského soudu o tom, že v minulosti nevyvíjel činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod, za příliš zjednodušující a v rozporu s judikaturou NSS. Pro závěr, že byl žadatel pronásledován kvůli uplatňování politických práv a svobod a zastávání určitých politických názorů, není vždy nutné, aby žadatel aktivně vystupoval na veřejnosti či byl členem politické strany. Dostupné zprávy o Turecku podle stěžovatele svědčí o tom, že již pouhá účast na protivládních shromážděních může vést a často i vede k negativním reakcím orgánů státní moci.

[6] Stěžovatel shrnuje, že jednání policie, kterému byl vystaven v důsledku toho, že svou účastí na pro-kurdeském protivládním shromáždění projevil své politické přesvědčení, zakládá důvod pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu a podle § 12 písm. b) tohoto zákona. Stěžovatel je přesvědčen, že po něm nelze spravedlivě požadovat, aby se snažil řešit své problémy s policií v zemi původu, a odkazuje v tomto bodě na svou argumentaci v žalobě.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých postojích a odkázal na své vyjádření k žalobě, odůvodnění svého rozhodnutí, obsah správního spisu a napadený rozsudek.

[8] Stěžovatel se v replice vymežil proti vyjádření žalovaného a upřesnil, že nepřijatelnost kasační stížnosti spatřuje v nesprávném právním posouzení, které mělo dopad do jeho hmotněprávního postavení. Konkrétně se domnívá, že mu v souladu s čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice<sup>1</sup> svědčila domněnka odůvodněnosti jeho strachu a bylo na žalovaném, aby prokázal, že opakování jednání, kterému byl stěžovatel vystaven, není pravděpodobné. To však žalovaný neučinil a krajský soud jeho postup bez bližšího odůvodnění posvětil. K možnosti vyhledat vnitrostátní ochranu stěžovatel odkázal na bod 27 preambule kvalifikační směrnice.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které NSS dosud vůbec či plně neřešil, nebo (2) právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, (3) je potřeba učinit judikaturní odklon, anebo (4) je v napadeném rozhodnutí krajského soudu zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Podle citovaného usnesení sp. zn. 1 Azs 13/2006 se o zásadní pochybení ve smyslu čtvrtého bodu může jednat především tehdy, pokud:

„a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že ji nebude respektovat ani v budoucnu.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcně

---

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musejí 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 poskytnuté ochrany (přepřevázané znění).

rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti“.

[11] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť krajský soud se při posouzení věci dopustil pochybení (viz níže), která mohla mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] Po přezkoumání kasačních námitek shledává NSS stížnost důvodnou.

[13] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti směřuje svou argumentaci výhradně k posouzení incidentu s policií při oslavách kurdského Nového roku jako pronásledování za uplatňování politických práv a svobod a pro zastávání určitých politických názorů, NSS se již dále nezabýval druhým tvrzeným azylovým důvodem původní žádosti, tedy obavami z pronásledování z důvodu stěžovatelovy kurdské národnosti.

[14] Podle § 12 zákona o azylu se cizinci udělí azyl, a) je-li pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování (mimo jiné) pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má. Podle rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 5 Azs 36/2008-119, musí žadatel o azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu *kumulativně* splnit následující kritéria: (1) musí se nacházet mimo zemi svého původu; (2) musí mít odůvodněný strach; (3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování; (4) ochrana v zemi původu selhala; (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule podle § 15 zákona o azylu. Obdobné podmínky platí v případě § 12 písm. a) zákona o azylu, jen s tím rozdílem, že toto ustanovení speciálně cílí na jediný důvod pronásledování, jenž se do určité míry překrývá (ovšem neshoduje) s jedním z důvodů pronásledování podle § 12 písm. b) zákona o azylu (na základě zastávání určitých politických názorů) zahrnutých v podmínce (5), a na zkušenost již uskutečněného (prožitého) pronásledování, o niž se objektivně opírá též odůvodněný strach z dalšího pronásledování v případě návratu ve smyslu podmínky (2); (srov. také např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 Azs 20/2014-44).

[15] Spornou otázkou je, zda incident s policií představuje pronásledování (třetí podmínka) a důvod pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu nebo podle § 12 písm. b) tohoto zákona (pátá podmínka), a zda stěžovateli na základě tohoto incidentu svědčila domněnka odůvodněnosti strachu z pronásledování podle čl. 4 kvalifikační směrnice (druhá podmínka). Spor je rovněž o to, zda stěžovatel mohl a měl využít nejprve vnitrostátní ochrany (čtvrtá podmínka).

[16] Na úvod NSS připomíná, že zákon o azylu transponuje, respektive měl již k datu rozhodnutí žalovaného transponovat, do českého právního řádu mimo jiné právě kvalifikační směrnici, a proto je třeba při výkladu zákona o azylu respektovat zásadu jeho eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použít ve prospěch žadatele přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice v daném období chyběla či chybí.

### *III. A. Incident s policií jako pronásledování*

[17] NSS se nejprve bude zabývat otázkou, zda lze stěžovatelem popsané jednání policie vyhodnotit jako pronásledování. Podle § 2 odst. 4 zákona o azylu se pronásledováním 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.

[18] Podle článku 9 kvalifikační směrnice

1. Aby bylo jednání považováno za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, musí být
  - 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
  - b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).
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;
  - c) nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání;
  - d) odepření soudní ochrany, které vede k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu;
  - e) trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání spadající mezi důvody vyloučení uvedené v čl. 12 odst. 2;
  - f) jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.

[19] Stěžovatel v řízení před správním orgánem uvedl, že se účastnil oslav kurdského Nového roku, během kterých účastníci vykřikovali hesla proti prezidentu Erdoğanovi. Na akci v důsledku toho zasáhla policie, odvezla stěžovatele spolu s dalšími účastníky oslav do aut a odvezla je na stanici, kde je zbilá a vyhrožovala jim. Stěžovatel sdělil, že má po tomto incidentu stále modřiny. Bližší informace o incidentu, jednání policie a jeho následcích na stěžovateli nejsou ze správního spisu známy. Žalovaný stěžovatelova tvrzení (ani stěžovatelovu věrohodnost) nezpochybnil, ani se nepokusil objasnit další podrobnosti incidentu, pouze je bez bližšího odůvodnění označil jako „*vybrocená*“. NSS proto bude dále vycházet z informací, jak je sdělil stěžovatel.

[20] ESLP se staví přísně k užívání fyzické síly bezpečnostními složkami státu proti osobám omezeným na svobodě či nacházejícím se v jejich moci, není-li zároveň použití síly s ohledem na chování zadržené osoby nezbytně nutné. Například ve věci *Bonyid proti Belgii* ze dne 28. 9. 2015, stížnost č. 23380/09, na kterou stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, velký senát ESLP rozhodl, že belgičtí policisté porušili zákaz ponižujícího zacházení, když stěžovatelům zadržným na policejní stanici uštedřili facku. S ohledem na to jednání policie tak, jak je popisuje stěžovatel, může představovat porušení zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu stanoveného v čl. 3 Evropské úmluvy. Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení a trestu patří mezi nederogovatelná práva, od jejichž dodržování nemohou státy podle článku 15 bodu 2 Evropské úmluvy odstoupit. Použití fyzického násilí je navíc výslovně jmenováno v demonstrativním výčtu čl. 9 bodu 2 směrnice. Incident s policií tak, jak je popsán, proto mohl dosáhnout intenzity pronásledování ve smyslu čl. 9 bodu 1 písm. a) kvalifikační směrnice i § 2 odst. 4 zákona o azylu.

[21] Krajský soud je přesvědčen, že stěžovatelem vylíčená událost byla ojedinělým nahodilým problémem. Ke střetu s policií došlo až ve chvíli, kdy část přítomných začala vykřikovat hesla proti prezidentu Erdoğanovi. Stěžovatel byl z policejní stanice propuštěn, poté již nebyl zadržán ani vězněn. Krajský soud se domnívá, že lze na tuto věc uplatnit závěry rozsudku NSS ze dne 22. 12. 2005, čj. 6 Azs 479/2004-41, podle něhož „*příkoř, jemuž se stěžovatel vycestováním z vlasti vyhýbá, tj. jednorázové potíže s policisty v jednom konkrétním případě, nelze z hlediska jeho intenzity*

*ještě považovat za jev státní mocí přímo vyvolaný, tajně podporovaný, státními orgány vědomě trpěný či státní mocí záměrně nedostatečně potlačovaný ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu. Aby bylo možné shledat absenci státní ochrany před chováním příslušníků policie při výkonu služby, musel by stěžovatel vyčerpat všechny reálně dostupné prostředky ochrany, což se v daném případě nestalo, neboť stěžovatel sám přezkum postupu policistů o své vůli zastavit.“* Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, který ve svém rozhodnutí uvedl, že pokud nastane exces policejních složek, stěžovatel je odvléčen na policejní stanici a zbit, má být důsledný při snaze obrátit se na pomoc soudní moci či vyšších složek policie nebo má přesídlit na jiné místo své vlasti, kde je neznámou osobou.

[22] NSS se v citované pasáži rozsudku sp. zn. 6 Azs 479/2004 vyjadřuje ke dvěma aspektům pronásledování: jednak k dosažení intenzity pronásledování, jednak k nutnosti využít prostředky ochrany v zemi původu. K intenzitě pronásledování toliko sděluje, že jednorázové potíže s policisty v jednom konkrétním případě nedosahují požadovaného stupně závažnosti. Z rozsudku šestého senátu však nelze zjistit, v čem konkrétně spočívalo ono „*příkoří*“. NSS se proto domnívá, že v nyní posuzovaném případě se závěry rozsudku sp. zn. 6 Azs 479/2004 neuplatní na posuzování intenzity pronásledování. Aby bylo jednání považováno za pronásledování podle čl. 9 kvalifikační směrnice, musí být *svou povahou nebo opakováním* dostatečně závažné. Jelikož jednání policie tak, jak je stěžovatel popsal, je dostatečně závažné již svou povahou, mohlo představovat porušení čl. 3 Evropské úmluvy bez ohledu na to, že šlo pouze o jednorázový incident. Aby závěr o nedostatečné závažnosti jednání policie a „*vybrocenosti*“ stěžovatelových tvrzení obstál, musel by být podepřen konkrétními skutkovými zjištěními, což se však v posuzovaném případě nestalo.

[23] V této souvislosti NSS poukazuje na to, že správní orgán je povinen při osobních pohovorech ve věcech mezinárodní ochrany postupovat tak, aby žadateli umožnil předložit v úplnosti důvody jeho žádosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009-74). Jestliže se během pohovoru vyskytne určitá okolnost, která může nasvědčovat tomu, že má žadatel odůvodněný strach z pronásledování z azylově relevantních důvodů, je povinností správního orgánu vést pohovor tímto směrem, aby jeho výsledek byl dostatečně konkrétní pro potřeby posouzení žádosti (viz též rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003-89).

[24] NSS též doplňuje, že specifikem azylového řízení je rovněž zásada, podle níž se v případě pochybností postupuje ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu. Z konstantní judikatury NSS vyplývá, že jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že byla porušena základní lidská práva a svobody žadatele o azyl nebo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., porušena mohla být, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89, ze dne 23. 8. 2018, čj. 1 Azs 137/2018-50, a ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Azs 133/2018-93). NSS uzavírá, že jelikož stěžovatel tvrdil skutečnosti, z nichž lze předpokládat, že policie porušila zákaz ponižujícího zacházení, a žalovaný zároveň tyto skutečnosti nevyvrátil ani důvodně nezpochybnil, je třeba – vzhledem ke skutkovému stavu, jak byl dosud zjištěn – vycházet z toho, že incident s policií dosáhl závažnosti pronásledování.

[25] Dále podle čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice

skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.

[26] NSS se ztotožňuje se stěžovatelem, že předchozí vystavení pronásledování zakládá vyvratitelnou domněnku odůvodněnosti obav. Jestliže se žalovaný domníval, že stěžovatelem popsáný incident byl pouze ojedinělým a nahodilým excesem policie a stěžovateli prospektivně v případě návratu do Turecka žádné pronásledování nehrozí, měl toto své tvrzení opřít (slovy směrnice) o *závažné* důvody a zjištěné informace o zemi původu. Z rozhodnutí žalovaného ani krajského soudu však nevyplývá, na základě jakých skutečností k těmto závěrům dospěli. NSS se domnívá, že tím zatížili svá rozhodnutí vadou, která mohla mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tyto závěry platí jak pro posuzování udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, tak obdobně ve vztahu k § 12 písm. a), který výslovně staví na zkušenosti již uskutečněného (prožitého) pronásledování.

### III. B. Ochrana v zemi původu a vnitřní přesídlení

[27] Žalovaný ve svém rozhodnutí upozornil také na to, že stěžovatel nevyčerpal možnosti vnitřní ochrany v Turecku ani nevyužil možnosti vnitřního přesídlení.

[28] Podle § 2 odst. 7 zákona o azylu pronásledováním není,

pokud se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má (...), a může-li cizinec bezpečně a oprávněně odcestovat do jiné části státu, do ní vstoupit a v ní se usadit, a pokud s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu

a) nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo

b) má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu.

[29] Ochranou před pronásledováním se podle § 2 odst. 5 zákona o azylu rozumí zejména

přiměřené kroky příslušných státních orgánů (...) směřující k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy zejména zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo vážnou újmu, za předpokladu, že je taková ochrana účinná, není pouze přechodná a cizinec k ní má přístup.

[30] Podle čl. 7 kvalifikační směrnice musí být státy *schopny a ochotny* zajistit takovou ochranu, která musí být *účinná*, nesmí být pouze dočasná a žadatel musí mít k této ochraně přístup. V posuzovaném případě je situace specifická tím, že stěžovatel tvrdí, že byl pronásledován přímo policií, tedy státem. Podle bodu 27 preambule kvalifikační směrnice *je-li původcem pronásledování nebo vážné újmy stát nebo státní subjekt, měla by se uplatnit domněnka, že účinná ochrana není žadateli dostupná*. V těchto případech je podle judikatury NSS nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zda jsou výše instančně postavené orgány či jiní poskytovatelé ochrany schopni a ochotni poskytnout žadateli účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud tomu tak není, nelze po žadateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS, a ze dne 31. 5. 2017, čj. 5 Azs 62/2016-87).

[31] Žalovaný k nutnosti využít vnitřní ochranu toliko uvedl, že „*pokud nastane exces policejních složek, (stěžovatel) je odvěčen na policejní stanici a zbit, má být důsledný při snaze obrátit se na pomoc v této věci, ať již soudní nebo vyšších složek policie, ne jen setrvat u představy, že jako obyčejnému člověku je mu taková pomoc nedostupná*“. Úvahy o tom, zda by vyšší složky policie či soudy byly schopny a ochotny poskytnout stěžovateli účinnou ochranu, však v rozhodnutí žalovaného chybí. Obecně sice platí, že subjektivní nedůvěra stěžovatele vůči vnitrostátním orgánům neodůvodňuje rezignaci na využití ochrany státu (viz též usnesení NSS ze dne 25. 7. 2013, čj. 5 Azs 11/2012- 23), je-li však původcem pronásledování stát, má správní orgán nejprve s ohledem na informace o zemi

původu, které si obstaral, a specifickou situaci žadatele posoudit, je-li vůbec možné po žadateli požadovat, aby se nejprve obrátil na vnitrostátní orgány. Také z rozsudku sp. zn. 6 Azs 479/2004 citovaného krajským soudem vyplývá, že žadatel musí nejprve vyčerpat všechny *reálně dostupné* prostředky ochrany. Chtěl-li žalovaný stěžovateli vytýkat, že se neobrátil na instancně nadřazené orgány policie či soudy, měl se předně vypořádat s tím, zda jsou stěžovateli účinné prostředky ochrany reálně dostupné.

[32] Žalovaný v rozhodnutí dále uvedl, že „*v posledku může (stěžovatel) zvolit své přesídlení na jiné místo své vlasti, kde je neznámou postavou*“. Tento závěr je rovněž zjednodušující. Aby k němu žalovaný mohl dospět, musel by si nejprve odpovědět na otázku, zda se obava stěžovatele z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, a poté zvážit reálnost (faktickou i právní), přiměřenost a rozumnost tohoto řešení. Měl by vzít rovněž v potaz to, že obecně nelze po žadatelích požadovat, aby si počínali při projevoování politických názorů a uplatňování politických práv a svobod s větší zdrženlivostí, a tím zabránili riziku pronásledování [viz body 65-75 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech *Minister voor Immigratie en Asiel proti X (C 199/12), Y (C 200/12), a Z proti Minister voor Immigratie en Asiel (C 201/12)* ze dne 7. 11. 2013, který se týkal projevu sexuální orientace, ovšem analogicky lze závěry uplatnit i na projevy politických názorů].

### *III. C. Důvody pronásledování spočívající v uplatňování politických práv a svobod a zastávání určitých politických názorů*

[33] NSS se dále zabýval existencí azylově relevantních důvodů pronásledování, jejichž přítomnost neshledal ve stěžovatelově azylovém příběhu žalovaný ani krajský soud.

[34] Krajský soud ve shodě s žalovaným uvedl, že stěžovatel o sobě nehovoří jako o členu politické strany HDP, nevykonával v její prospěch žádnou činnost a nepodílel se na propagování jejího politického programu. Krajský soud z toho dovodil, že stěžovatel v průběhu správního řízení neuvedl žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno učinit závěr, že vyvíjel ve své vlasti činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, za kterou by byl azylově relevantním způsobem pronásledován. Tento závěr však s ohledem na judikaturu NSS neobstojí.

[35] Podle rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS, musí být § 12 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykládán

„souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematikou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) zákona o azylu promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17“.

[36] Stěžovatelova činnost představuje bezpochyby minimálně výkon práva na svobodu projevu podle čl. 17 Listiny a výkon shromažďovacího práva podle čl. 19 Listiny. Intenzita či rozsah výkonu politických práv ani společenský dopad nepředstavují kritéria pro rozlišení toho, zda určité jednání představuje uplatňování politických práv (viz rozsudek NSS sp. zn. 5 Azs 20/2014). Podobně už jen gramatickým výkladem pojmu *zastávání určitých politických názorů ve státě* podle § 12 písm. b) zákona o azylu lze dovodit, že pokud stěžovatel vykřikoval hesla proti prezidentu Erdoğanovi, vyjadřoval tím svůj politický názor. Pro *uplatňování politických práv a svobod* ve smyslu § 12 písm. a) ani pro *zastávání určitých politických názorů* ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu proto není podstatné, že stěžovatel byl „pouze“ sympatizantem politické strany a nevykonával ve prospěch strany žádnou činnost a například v její prospěch na veřejnosti



aktivněji nevystupoval. Rozhodující je pouze to, zda stěžovatelova činnost vyvolala pronásledování či odůvodněný strach z pronásledování z tohoto důvodu v zemi původu, s přihlédnutím k charakteristikám této země (viz rozsudek NSS sp. zn. 2 Azs 45/2008).

[37] Intenzita a rozsah aktivit hraje roli až při posuzování příčinné souvislosti mezi uplatňováním politických práv, resp. projevováním politického názoru, a existencí pronásledování. Takové úvahy však v rozhodnutí žalovaného ani krajského soudu nejsou vyjádřeny. Žalovaný pouze s odkazem na *Informaci OAMP, Turecko- Kurdové*, ze dne 9. 5. 2018 uvedl, že strana HDP je legální existující politickou stranou s mnohasettisícovou členskou základnou, v níž čelí obtížím její vysokí představitelé, jistě ne řadoví členové či sympatizanti. Tato zjištění jsou obecná, a žalovaný z nich nadto nevyvodil žádné právní závěry. NSS proto pouze odhaduje, že jimi žalovaný zamýšlel zpochybnit buď příčinnou souvislost mezi politickými projevy na oslavách Nového roku a reakcí policie, nebo samotnou věrohodnost stěžovatelova azylového příběhu.

[38] Zejména však tato zjištění neodpovídají obsahu spisu. Citovaná informace OAMP nejenže popisuje perzekuci vrcholných představitelů Turecka ze strany tureckého státu, ale rovněž informuje, že po pokusu o puč v červenci 2016 bylo zatčeno 2,7, dle jiného zdroje dokonce 5,4 tisíc místních politiků z HDP. Také ze zpráv o zemi původu, které stěžovatel citoval v žalobě a rovněž v kasační stížnosti a k jejichž obsahu se krajský soud věcně nevyjádřil, vyplývá například, že „*různé pro-kurdské demonstrace se potýkaly s násilnými policejními reakcemi během celého roku [2017, podle zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA (USDOS) o lidských právech v Turecku z 20. 4. 2018]*“. Stěžovatel v žalobě cituje též zprávu Evropské komise ze dne 17. 4. 2018, podle které „*výjimečný stav rozšířil pravomoci výkoné složky omezovat právo na pokojné shromáždění a „mnoho událostí a demonstrací týkajících se kurdské otázky bylo z bezpečnostních důvodů zakázáno, nepovolené konání takových demonstrací vedlo k jejich násilnému rozpuštění policií*“. Krajský soud má sice přísně vzato pravdu, že podklady, na které stěžovatel upozornil v žalobě, „*dokresluji situaci v Turecké republice, ale nijak neprokazují konkrétní situaci žalobce*“, NSS je však považuje za podstatné už jen proto, že vyvracejí ještě obecnější zjištění žalovaného, podle nichž obtížím čelí pouze vrcholní představitelé strany HDP. Ostatně zprávy o zemi původu, ze kterých žalovaný vycházel, nejsou přílehlavé na všechny aspekty stěžovatelova příběhu. Obstaral-li si žalovaný zprávy o zemi původu, které popisují perzekuci vysokých představitelů pro-kurdských politických stran tureckých státem, je chybou v logickém úsudku, dovodil-li žalovaný jen z toho, že pouhým sympatizantům těchto stran nehrozí od tureckého státu žádné nebezpečí.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[39] NSS shrnuje, že shledal pochybení ve způsobu, jakým žalovaný a krajský soud posoudili 1) incident žalovaného s policií z hlediska naplnění intenzity pronásledování, 2) existenci důvodů pronásledování a 3) možnost využít vnitřní ochranu a přesídlení. NSS proto vyhodnotil kasační stížnost jako důvodnou a zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady může odstranit jen žalovaný, zrušil NSS současně i rozhodnutí žalovaného, který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. V dalším řízení bude třeba, aby žalovaný znovu posoudil uvedené otázky, případně též doplnil dokazování (dalšími zprávami o zemi původu nebo i doplňujícím pohovorem) a posoudil situaci ve světle nově zjištěných skutečností.

[40] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu krajského soudu ani NSS nevyplývá, že by stěžovateli

v řízení o kasační stížnosti či v řízení před krajským soudem vznikly jakékoliv důvodně vynaložené náklady. I vzhledem k zákonnému osvobození stěžovatele od placení soudních poplatků a ustanovení zástupce tak stěžovateli nelze přiznat žádnou náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani před NSS. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch.

[41] NSS ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Jde o odměnu za tři úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení a dvě písemná podání soudu ve věci samé: doplnění kasační stížnosti a replika k vyjádření žalovaného ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, zástupci tedy náleží 9 300 Kč. Dále zástupci náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 900 Kč za tři úkony. Celkem odměna činí 10 200 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne 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 26. února 2020

Zdeněk Kühn  
předseda senátu